

Origem do Complexo Industrial Portuário Suape e os seus Momentos de Implementação (1955-2014)

Rafael Gonçalves Gumiero¹

Resumo

O objetivo deste trabalho é compreender se houve mudança no conceito de desenvolvimento apresentado nos documentos dos diferentes momentos de implantação do Complexo Industrial Portuário de Suape, em Pernambuco, de 1955 a 2014, tendo como hipótese que no período desenvolvimentista e nos governos Lula e Dilma (2003-2014) houve o protagonismo do Estado e dos fundos públicos para alavancagem do desenvolvimento. O método utilizado foi da análise dos documentos institucionais referentes aos quatro momentos de implantação do Complexo Industrial Portuário de Suape. Observou-se que as medidas propostas pelos documentos permaneceram circunscritas na estratégia de investimento setorial para provocar o arranque da economia, e na área social foi apresentado um plano para remanejar a população do entorno do porto de Suape, para organizar os novos distritos industriais e as áreas de preservação ambiental, subjacente com a expansão de oferta de vagas para o ensino superior e médio de acordo com o perfil da demanda na ocupação de postos de trabalho.

Palavras chaves: polos germinativos, arranque, Suape.

Abstract

The objective of this work is understand if there was a change in the concept of development presented in the documents of different moments of implementation of the Industrial Port Complex of Suape in Pernambuco, 1955-2014, there was the role of the state and public funds for the development leverage. The method used was the analysis of institutional documents relating to the four stages of implementation of the Industrial Port Complex of Suape. It was noted that the measures proposed by the documents remained confined in the sectoral investment strategy to trigger the start of the economy, and social area was presented a plan to relocate the population surrounding the port of Suape, to organize the new industrial districts and areas of environmental preservation, underlying the expansion of school places for higher and secondary education according to the demand profile in the occupation of jobs.

Key words: germinal polos, take-off, Suape.

1. 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

¹ Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Bolsista de Pós Doutorado da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES PNPd no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Grande Dourados (UFGD).

desigualdades regionais², 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*³, 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 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.

Dentro desse universo composto pela longa trajetória de políticas de desenvolvimento regionais para o Nordeste e programadas pelo Estado, foi proposto como recorte e objeto deste trabalho o Complexo Industrial Portuário de Suape, em

² 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.

³ 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.

Pernambuco, 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 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.

A hipótese desta trabalho 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 Furtado⁴, o estudo referido com foco no diagnóstico de Pernambuco produzidos por Lebret e Francisco de Oliveira⁵, 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 elegido como ponto estratégico para o crescimento econômico do Brasil - conforme o estudo *Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento* (1999). 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

⁴ 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.

⁵ 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.

desigualdade regional, o problema do nordeste e políticas de desenvolvimento regionais ancoradas no Complexo Industrial Portuário de Suape apareceriam alinhadas.

Para a execução deste trabalho, 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:

1º momento - *Estudos Sobre Desenvolvimento e Implantação de Indústrias, Interessando a Pernambuco e ao Nordeste* (1955), de Louis Joseph Lebrete; *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);

2º momento - *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);

3º momento - não houve a sistematização de um programa ou plano específico para o Complexo Industrial Portuário de Suape.

4º momento - *Novo Plano Diretor Suape 2030* produzido em parceria com a Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado (SDEC) e o consórcio Projeteq & Planave, em 2010. Este plano diretor recebeu subsídios do *Plano de Trabalho Consolidado* (2008) e do *Plano Diretor de Suape Diagnóstico Situacional* (2009).

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. O objetivo é avaliar se houve mudança no conceito de desenvolvimento apresentado nos documentos e estudos sobre o Complexo Industrial Portuário de Suape, entre os anos 1955 a 2014. E, em que medida o projeto do desenvolvimento formulado para o Complexo Industrial Portuário de Suape permaneceu ancorado pela matriz econômica e se houve a emergência de políticas sociais com o propósito de distribuição de renda e empoderamento da população, via educação.

2. Os quatro momentos de implementação do Complexo Industrial Portuário de Suape (1955-2014)

Neste tópico foi apresentado o processo de implementação do Complexo Industrial Portuário de Suape, sistematizado 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 Pernambuco⁶ (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 Lebreton 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 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)⁷.

6 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.

7 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 colocá-lo em um tópico específico.

4. Foi a partir do governo Lula, entretanto, que despontou como grande referência de investimentos por intermédio dos programas de crescimento econômico e foi formulado o seu *Novo Plano Diretor 2030* (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, pela apreciação das ações propostas em seus documentos para o desenvolvimento do território estratégico do Complexo Industrial Portuário de Suape.

Os documentos do primeiro momento da implementação do Complexo Industrial Portuário de Suape apresentaram 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 Singer⁸; 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 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 (2014), 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.

⁸ O relatório *Estudos sobre o Desenvolvimento Econômico do Nordeste*, de autoria do economista Hans Singer, abordou o diagnóstico da região Nordeste. Porém, a ênfase deste trabalho 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 foi incluído nesse trabalho o relatório de Singer, pois o foco dele foi a região Nordeste e não o estado de Pernambuco em específico.

No documento, *Problemas de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco*, de Francisco de Oliveira, publicado em 1959, foi produzido um diagnóstico de Pernambuco. Neste estudo, o autor supracitado 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.

Numa possível comparação entre os estudos de Lebrete 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 pobreza⁹.

O prognóstico para a saída do subdesenvolvimento em Pernambuco receitado por Lebrete 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.

Lebrete (1955) 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

9 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.

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 (1959), a proposição do porto para Recife surgiria como instrumento logístico para o transporte de cargas, para importação e exportação. Na visão de Lebrete (1955), 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 (1959) rechaçou 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 trás¹⁰ (*linkages*). Em contrapartida, tal tese, 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 Lebrete e 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

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

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 Lebrete, 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).

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).

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 mercadorias¹¹, 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).

No projeto inicial de Suape dois pontos foram apresentados, mesmo que marginalmente pelo autor, a educação seria uma consequência da instalação de indústrias complementares à demanda do porto. Em outras palavras, a qualificação da mão de obra viria à 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).

11 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.

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.

A novidade apresentada por esse documento foi arquitetar 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), as indústrias periféricas e independentes atraídas pela dinâmica econômica do Porto de Suape (SEAS, 1980).

A primeira etapa de instalação do Complexo 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).

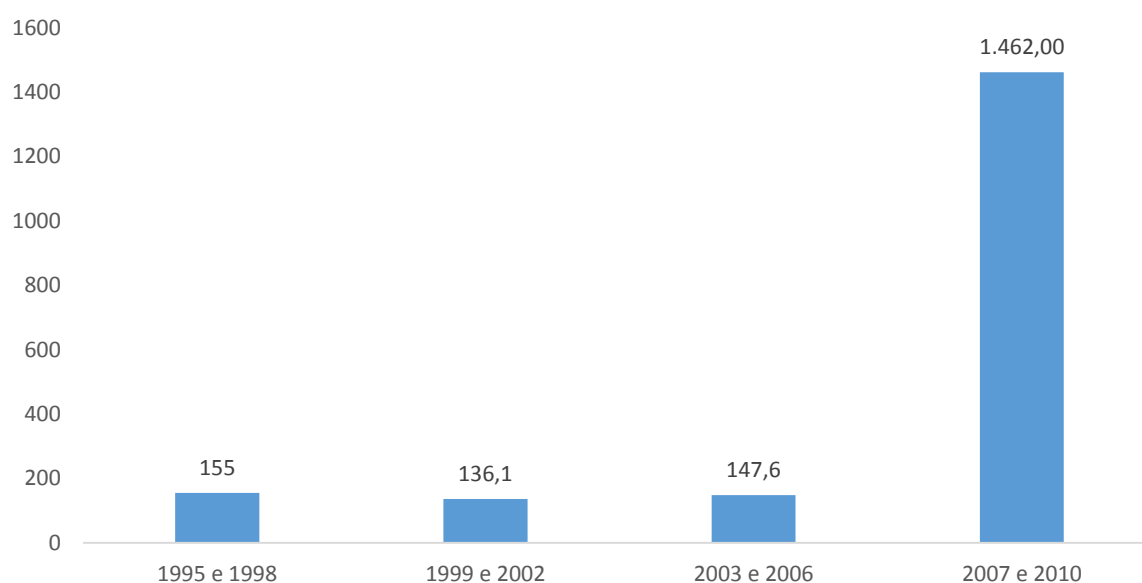
As oportunidades de investimento em Suape recomendadas pela SEAS e CONDEPE (1982) foram na direção de incentivar pontos estratégicos com poder de germinação para a economia regional. Entre eles, foram destacados: 1) metalurgia e mecânica, para atender à demanda que existe e que poderia ser gerada por 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.

Em 1983, o Porto começou a operar através de movimentação de álcool para a Petrobrás, que utilizou o píer de granéis 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).

O território do Complexo Industrial Portuário 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).

Gráfico 1 - 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. 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 propostos¹². (CONDEPE/FIDEM, 2011).

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 Projotec & Planave, formulasse o plano diretor que conduzisse as ações propostas para o território estratégico de Suape. 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 PROJETEC & 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

¹² 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

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 PROJETEC & 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 PROJETEC & 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 por 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.

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).

As áreas de influência direta I e II compartilhem potencialidades para Pernambuco. Segundo o relatório *Plano Diretor de Suape Diagnóstico Situacional*, há 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 aos municípios do seu entorno formularem os planos plurianuais (PPAs), 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 Sirinhaém¹³, 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.

A gestão territorial enfrenta como principal obstáculo a ausência do aparato institucional para mobilizar alternativas do 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 Novo Plano Diretor Suape 2030 (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).

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

¹³ 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.

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).

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 são 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 Gaíbe) 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).

3. Considerações finais: 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 o eixo dos documentos permaneceu circunscrito por medidas para o *arranque da economia*, compreendendo que a partir das mudanças econômicas a inclusão social é consequência desse processo.

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 recepcionar 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 Campos¹⁴ (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).

No primeiro plano diretor de Suape, denominado *Suape: complexo industrial portuário*, a ocupação do território e a implantação das indústrias foi balizada 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. A partir desse raciocínio determinados segmentos produtivos levariam vantagens de localização e de investimentos. As suas principais propostas de investimentos estavam nos setores produtivos de 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).

No *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;

¹⁴ 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.

material elétrico, eletrônico e de comunicações, com a construção de hidrelétricas; minerais não metálicos; e sucroquímica (SEAS e CONDEPE, 1982).

A área 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 política 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 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. Nele foi proposto 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. A tendência para ele 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 fosse garantido.

O balanço do segundo e do quarto momentos de implantação do Complexo Industrial Portuário de Suape apresenta aspectos semelhantes. No segundo momento, 1970-1982, o Estado era o principal agente que orquestrava a racionalidade do planejamento optava no investimento em pontos estratégicos da economia. No quarto momento, 2003-2014, o Estado retornou como forte presença nas áreas de planejamento

e produção de políticas públicas, destaque a ascensão das agências e secretarias estaduais de planejamento nesse processo de planejamento e produção de planos para Suape.

No Novo Plano Diretor - Suape 2030 a educação continuou vinculada a ideia de qualificação dos trabalhadores locais (da mesma forma que no *O Complexo Industrial Portuário de SUAPE relações interindustriais e oportunidades de investimento*, de 1982) e veio a reboque da demanda dos empreendimentos que integram as cadeias produtivas do Complexo Industrial e Portuário de Suape. A formação do empreendedorismo local via arranjos e cadeias produtivas locais permaneceram como protagonista do novo plano.

Novos eixos foram introduzidas pelo Novo Plano Diretor Suape 2030, as quais não haviam sido abordadas nos documentos anteriores, 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).

A abordagem do Novo Plano Diretor de Suape 2030 em políticas sociais ficou restrita: à 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.

Dentro das medidas propostas pelo Novo Plano Diretor de Suape 2030 pouco se avançou para o enfrentamento das desigualdades sociais. O repertório de medidas para o desenvolvimento do território estratégico de Suape retomou em grande medida a estratégia de investimento em pontos estratégicos, o que reforçou a concentração econômica nos municípios de Ipojuca e Cabo de Santo Agostinho.

Quadro 1. 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) Instituição promotora - A Comissão de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco (CODEPE)	1) Lebre, <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) Instituição promotora 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). Instituição promotora - Governo federal e de Pernambuco, e o Consórcio Planave e Projetic	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 PROJETEC & PLANAVE, 2008; BRASIL-MPOG, 2014b e 2014c. Elaborado pelo autor.

Referências:

- BARBALHO, Edison Rodrigues. *Suape: idéia de um porto industrial para o Nordeste e para Amazônia*. Secretária de Coordenação Geral, Recife, 1974.
- 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.
- 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.
- 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 Gôverno de Pernambuco 1967-1970: programas e realizações*. Recife, 1971.
- 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.
- 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).
- BRASIL-MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *10º Balanço 2011-2014 do Programa de Aceleração do Crescimento PAC 2*. Ano 4, 2014b.
- _____. *Programa do Crescimento Econômico (PAC2) Pernambuco 9º Balanço 2011-2014*. Ano 4. 2014c.