



ANA PAULA THEODORO BIACHI

**Condicionantes e Articulações dos Investimentos no
Complexo Industrial e Portuário de Suape - PE**

**Campinas
2015**



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA

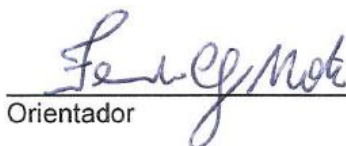
ANA PAULA THEODORO BIACHI

**Condicionantes e Articulações dos Investimentos no
Complexo Industrial e Portuário de Suape - PE**

Prof. Dr. Fernando Cezar de Macedo Mota – Orientador

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, área de concentração: Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente, do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de mestra em Desenvolvimento Econômico, na área de concentração: Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente.

**ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL
DA DISSERTAÇÃO DEFENDIDA PELA ALUNA ANA
PAULA THEODORO BIACHI E ORIENTADA PELO
PROF. DR. FERNANDO CEZAR DE MACEDO MOTA.**


Orientador

CAMPINAS
2015

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Economia
Mirian Clavico Alves - CRB 8/8708

T342c Theodoro, Ana Paula, 1981-
 Condicionantes e articulações dos investimentos no Complexo Industrial e
 Portuário de Suape - PE / Ana Paula Theodoro Biachi. – Campinas, SP : [s.n.],
 2015.

 Orientador: Fernando Cezar de Macedo Mota.
 Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de
 Economia.

 1. Suape Complexo Industrial Portuário. 2. Infraestrutura. 3. Logística. 4.
 Economia - Pernambuco. 5. Desenvolvimento regional. I. Mota, Fernando Cezar
 de Macedo, 1969-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia.
 III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: Determinants and linkages of investments in the Suape Port and Industrial Complex - PE

Palavras-chave em inglês:

Suape Port and Industrial Complex

Infrastructure

Logistics

Economy - Pernambuco

Regional development

Área de concentração: Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente

Titulação: Mestra em Desenvolvimento Econômico

Banca examinadora:

Fernando Cezar de Macedo Mota [Orientador]

Claudio Schuller Maciel

Aristides Monteiro Neto

Data de defesa: 24-02-2015

Programa de Pós-Graduação: Desenvolvimento Econômico



DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

ANA PAULA THEODORO BIACHI

Condicionantes e Articulações dos Investimentos no Complexo Industrial e Portuário de Suape - PE

Defendida em 24/02/2015

COMISSÃO JULGADORA


PROF. DR. FERNANDO CEZAR DE MACEDO MOTA
Instituto de Economia / UNICAMP


PROF. DR. CLAUDIO SCHULLER MACIEL
Instituto de Economia / UNICAMP


PROF. DR. ARISTIDES MONTEIRO NETO
IPEA

Resumo

O estado de Pernambuco passa por um período de reestruturação econômica e territorial dinamizado, entre outros vetores, pela construção e consolidação de uma infraestrutura logística voltada para o mercado externo – com destaque para o porto de Suape e sua estratégia de concentrar cargas a nível internacional; por empreendimentos estruturadores lastreados pelo governo federal – com destaque para a Refinaria Abreu e Lima - RNEST, a Petroquímica Suape – PQS e o Estaleiro Atlântico Sul - EAS, todos no Complexo Industrial e Portuário de Suape - CIPS; e por investimentos privados atraídos por incentivos fiscais. Objetiva-se verificar se os investimentos recentes no CIPS ocorrem de forma articulada de modo a promover a integração inter setorial da economia local e/ou no sentido de integrá-la aos circuitos de valorização de capitais extra-locais, nacionais e internacionais. A hipótese que se demonstrará é que tais investimentos não ocorrem de forma a aumentar a integração da estrutura produtiva pernambucana, mas obedecem a outras determinações impostas pelo atual padrão de acumulação capitalista.

Palavras-chave: Suape; infraestrutura; logística; economia pernambucana; desenvolvimento regional.

ABSTRACT

The state of Pernambuco is going through a dynamic economic and territorial restructure period, among others, the construction and consolidation of a dedicated logistics infrastructure for external market – special highlight to the port of Suape and its strategy to become an international hub port; by structuring ventures backed by the federal government – especially the Abreu e Lima refinery – RNEST, the Petrochemical Suape – PQS, and the South Atlantic Shipyard – EAS, all in the Industrial and Port Complex of Suape - CIPS; and private investments attracted by tax incentives for the same region. The purpose is to verify whether recent investments in CIPS occurs in an articulated manner to promote economic and territorial restructure to strength the integration of the local economy and/or to integrate it to the circuits of extra-local capitals. Thus, this study will consider the hypothesis that such investments do not occur in an articulated manner to integrate productive structure of Pernambuco, but follow other determinations imposed by the new pattern of capitalist accumulation.

Key-words: Suape; infrastructure; logistics; productive structure; Pernambuco economy; regional development.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1 – REESTRUTURAÇÃO CAPITALISTA E NEOLIBERALISMO: O NOVO PAPEL DOS TRANSPORTES E DOS INCENTIVOS FISCAIS E SEUS IMPACTOS TERRITORIAIS	9
1.1. Mudanças no sistema capitalista a nível mundial: novas exigências do capital; re-localizações e nova divisão internacional do trabalho.....	10
1.2. Mudanças na condução da política econômica brasileira: crise da dívida e neoliberalismo - políticas localistas de desenvolvimento territorial e guerra fiscal	19
1.2.1. O papel dos portos no desenvolvimento brasileiro	32
CAPÍTULO 2 – PERNAMBUCO: DO DESENVOLVIMENTO DE SUA FUNÇÃO DE ENTREPOSTO COMERCIAL DO NORDESTE E A IMPORTÂNCIA DO PORTO DO RECIFE AOS DIAS DE HOJE.....	41
2.1. Pernambuco: entreposto comercial do Nordeste e o porto do Recife	42
2.2. Perda de dinamismo da economia pernambucana entre as décadas de 1980 à 1990	50
2.3. Retomada do crescimento da economia pernambucana na década de 2000	55
2.3.1. Governo Lula (2003-2010)	57
2.3.2. Atividades dinâmicas no território pernambucano	59
2.3.3. Atuação de Pernambuco na Guerra Fiscal	63
CAPÍTULO 3 – COMPLEXO INDUSTRIAL E PORTUÁRIO DE SUAPE: CARACTERÍSTICAS, ANTECEDENTES HISTÓRICOS E ARTICULAÇÃO ENTRE INDÚSTRIAS E INFRAESTRUTURA PORTUÁRIA.....	77
3.1. Características do Complexo Industrial e Portuário de Suape	77
3.2. Histórico do Complexo Industrial e Portuário de Suape: concepção e consolidação	84
3.2.1. A concepção do porto ligado à indústria durante o período nacional-desenvolvimentista	84
3.2.2. A consolidação dos investimentos no CIPS no período neoliberal	90
3.3. Evolução dos investimentos recentes sob a ótica das ações monitoradas	93
3.3.1. Infraestrutura Logística	93
3.3.2. Governo Federal e empreendimentos estruturadores	107

3.3.3. Investimentos Privados.....	115
CONSIDERAÇÕES FINAIS	135
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA.....	139
GLOSSÁRIO	145

AGRADECIMENTOS

Durante todo o processo que culminou com a elaboração final deste trabalho, ocorreram diversas situações e passaram diversas pessoas pela minha vida que foram fundamentais não só para o andamento e conclusão da pesquisa, mas também para que eu tomasse a decisão de iniciá-la. Acredito que este tenha sido o momento mais importante de todo o trabalho, e por esse motivo, as pessoas que me deram suporte e me incentivaram a fazê-lo, merecem meus agradecimentos iniciais.

Isso porque durante seis anos de idas e vindas entre Campinas – São Paulo, meu caminho profissional parecia estar sendo traçado no sentido de um maior envolvimento com uma carreira corporativa no mercado financeiro. Dessa forma, se não fosse a semente plantada desde a minha infância pelos meus pais Maria e Marcos Theodoro, do gosto pelos estudos e, principalmente, o maior ensinamento passado por eles de que a educação é nosso mais precioso bem, o maior patrimônio que construímos na vida, certamente a decisão de retornar a vida acadêmica não teria sido tomada de maneira tão confiante. É claro que neste momento foi fundamental o apoio incondicional de meu marido Bruno Biachi, me incentivando a seguir meu desejo independente das dificuldades financeiras que poderíamos vir a sofrer. Deixo registrado aqui minha eterna gratidão e talvez algo que nunca tenha tido a oportunidade de dizer pessoalmente: você fez muito mais que o combinado e ainda mais que o necessário. Muito obrigada, sempre!

Meus próximos agradecimentos também não poderiam ser diferentes. A todo o pessoal do Centro de Estudos do Desenvolvimento Econômico - CEDE, uma verdadeira família, mas principalmente ao meu Orientador Fernando Macedo, mente brilhante e verdadeiro amigo em quem puder confiar não só a qualidade de meu trabalho mas também alguns momentos de desabafos e MUITOS momentos de ansiedade. A você, mestre, minha eterna gratidão! Não posso deixar de destacar nossos queridos professores, Humberto Miranda e Cláudio Maciel, com quem muito aprendi nas disciplinas por eles ministradas e pela dedicação na leitura de meu trabalho para a Qualificação. Gostaria também de fazer um agradecimento especial aos meus colegas ingressantes em 2012, Vivi, Andrei, Marcos, e um mais que especial aos meus colegas

Evaldo Jr. e Carlos Penha, com quem tive a oportunidade de vivenciar conversas e momentos inesquecíveis. Minha mais sincera gratidão a nosso querido Daniel Sampaio, quem muito me orientou em meu trabalho, e a Bia Mito e Pietro Aruto: vocês estarão sempre em minhas lembranças e em meu coração! E por último, mas com certeza não menos importante, ao professor Wilson Cano, mestre de todos nós!

Minha gratidão ao Aristides Monteiro Neto, do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA, e novamente ao Professor Cláudio Maciel, pela participação em minha banca de defesa, pela disponibilidade em ler e avaliar e, especialmente, em muito contribuir para reflexões em relação às ideias por mim defendidas. Certamente não só pude aprimorar este trabalho, como futuras pesquisas por mim realizadas também serão ponderadas por estas reflexões.

Aos meus “amigos PEDs” Henrique Braga, Marília Basseti e Ana Pegoraro com quem tanto aprendi nos mais diversos momentos desta experiência. Claro que aqui não posso deixar de destacar papel fundamental da Ana nessa minha caminhada de três anos. Colega de classe, “amiga PED”, conterrânea querida, companheira de todas as horas, presente que o mestrado me deu, com você pude compartilhar os mais prazerosos momentos neste período. Espero que assim possa ser nos anos que virão!

Meus mais sinceros agradecimentos a todo o pessoal do Instituto de Economia - IE, fundamentais para minha formação acadêmica, especialmente às professoras Ana Lúcia G. Silva, Ana Rosa R. Sarti, Adriana Nunes e Angela Kageyama, e a todo o pessoal da biblioteca e secretarias, com destaque para minhas queridas Alexandra Andrade, Fátima Dias, Geisa Aguiari e Solange Gonçalves. Sem vocês nosso trabalho não seria possível!

Um agradecimento especial ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq e ao Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, fontes financiadoras e certamente pilares para a conclusão deste trabalho.

E por fim, um registro da minha mais profunda e eterna gratidão à toda família Bacelar Araújo, catalizadores, desde o início, de todo o processo de realização desta pesquisa: inicialmente, pelos mais brilhantes trabalhos sobre a economia nordestina realizados pela Professora Tânia Bacelar, fundamentais para meu conhecimento de

uma realidade tão distante da minha e que foram base fundante e pontapé inicial da minha pesquisa e por todo companheirismo, amizade, parceria, desprendimento, tempo, paciência, etc, etc, etc...do meu querido e eterno anjo Juliana Bacelar - sem você, não só este trabalho, mas todo artigo e seminário realizado por mim nestes três anos jamais teriam sido possíveis. Espero poder contar com sua amizade para sempre! Não posso deixar de mencionar aqui a acolhida e suporte oferecidos por esta família durante minha estadia em Recife para execução de meu trabalho de campo. Durante todos aqueles dias, o empenho de todos para que eu conseguisse sair dali com o maior número de contatos e informações possíveis, disponibilizando toda a estrutura muito mais que necessária, foram essenciais para, muito mais que o fechamento de minha pesquisa, realizar os ajustes e alinhamentos que o trabalho necessitava urgentemente sofrer, sem os quais toda a pesquisa estaria comprometida. Sendo assim, minha eterna gratidão àqueles que, atendendo ao pedido da Professora Tânia Bacelar, se disponibilizaram em colaborar com este trabalho, em especial ao Sr. Aymar Oliveira e Camila Lopes da Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco – Addiper; ao Professor, Maurício Andrade da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE; e ao Sr. Sílvio Leimig e Jaime Alheiros de Suape. Enfim, a todos de Recife que de alguma forma me acolheram, meus mais sinceros agradecimentos!

Neste último parágrafo, dou Graças a Deus Pai, a quem devo tudo em minha vida, por colocar essas pessoas maravilhosas em minha caminhada e me possibilitar a vivência de experiências que me tornam, a cada dia, uma pessoa mais feliz e melhor!

LISTA DE FIGURAS

Figura 2.1 – Regiões de desenvolvimento. Pernambuco, 2014.....	62
Figura 3.1 – Hinterlândia nacional. Porto de Suape, 2014.....	78
Figura 3.2 – Principais rotas internacionais. Porto de Suape, 2014.....	78
Figura 3.3 – Ferrovia Nova Transnordestina. Nordeste, 2014.....	80
Figura 3.4 – Tubovias. Porto de Suape, 2014.....	81
Figura 3.5 – Plano Diretor para 2030. Suape, 2014.....	82
Figura 3.6 – Porto externo. Granéis líquidos e gases. Porto de Suape, 2014.....	83
Figura 3.7 – Porto interno. Contêineres e carga geral. Porto de Suape, 2014.....	83
Figura 3.8 – Terminais logísticos e áreas de influência. Ferrovias Nova Transnordestina, Pernambuco, 2014.....	100
Figura 3.9 – Ferrovia Nova Transnordestina em Pernambuco. Pernambuco, 2014.....	102
Figura 3.10 – Ferrovias do Nordeste e economia local. Nordeste, 2014.....	103
Figura 3.11 – Polo de granéis líquidos e gases. Suape, 2014.....	117
Figura 3.12 – Polo de alimentos e bebidas. Suape, 2014.....	119

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 3.1 – Movimentação de contêineres (TEU) pelos principais portos do Brasil (acima de 100 mil TEUs). Brasil, 2013.....	84
Gráfico 3.2 – Evolução da movimentação de cargas (ton). Porto de Suape, 2007-2013.....	96
Gráfico 3.3 – Evolução da movimentação de contêineres (TEU). Porto de Suape, 2007-2013.....	97
Gráfico 3.4 – Movimentação de cargas por natureza (ton). Porto de Suape, 2007-2013.....	118
Gráfico 3.5 – Movimentação de cargas por tipo de navegação (ton). Porto de Suape, 2007-2013.....	131

LISTA DE TABELAS

Tabela 2.1 – Participação relativa no PIB dos estados nordestinos. Nordeste, 1970-2000.....	51
Tabela 2.2 – Taxa média anual do PIB setorial e por atividade econômica. Pernambuco, 1970-2000.....	54
Tabela 2.3 – Taxa de crescimento anual (%a.a.) do PIB a preços constantes. Brasil, Nordeste e Pernambuco, 2000-2013.....	56
Tabela 2.4 – Contratação do Fundo Constitucional do Nordeste – FNE e desembolsos do BNDES. Nordeste e Pernambuco, 2000-2012.....	58
Tabela 2.5 – Distribuição do VTI e dos investimentos do PRODEPE. Pernambuco, 1996-2001.....	69
Tabela 2.6 – Investimentos industriais aprovados pelo PRODEPE por regiões de desenvolvimento e municípios. Pernambuco, 2007-2014.....	72
Tabela 2.7 – Distribuição do VTI e dos investimentos do PRODEPE. Pernambuco, 2010.....	76
Tabela 3.1 – Empresas em operação no CIPS. Pernambuco, 2007.....	116
Tabela 3.2 – Empresas que entraram em operação no CIPS após 2001. Pernambuco, 2014.....	122
Tabela 3.3 – Participação dos segmentos no VTI da indústria de transformação. Pernambuco, 2007-2011.....	124
Tabela 3.4 – Investimentos industriais incentivados pelo PRODEPE no CIPS. Suape, 2014.....	130

LISTA DE ABREVIATURAS

ADDIPER – Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco

ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários

ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres

BNB – Banco do Nordeste

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BW – *Bretton Woods*

CF88 – Constituição Federal de 1988

CHESF – Companhia Hidro Elétrica do São Francisco

CIPS – Complexo Industrial e Portuário de Suape

CODEVASF – Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba

CMU – Cais de Múltiplo Uso

CPRH – Agência Estadual de Meio Ambiente

CSN – Companhia Siderúrgica Nacional

DIT – Divisão Internacional do Trabalho

DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

DTT – Divisão Territorial do Trabalho

DNOCS – Departamento Nacional de Obras Contra a Seca

EAS – Estaleiro Atlântico Sul

EIA-RIMA – Estudo de Impactos Ambientais e Relatório de Impactos Ambientais

ENID – Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento

FED – *Federal Reserve*

FEP – Fundo de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco

FINOR – Fundos de Investimentos do Nordeste

FNE – Fundo Constitucional do Nordeste

FUNCRESCE – Fundo Cresce Pernambuco

GTDN – Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDE – Investimento Direto Estrangeiro
IFOCS – Inspetoria Federal de Obras Contra a Seca
IIRSA – Iniciativa de Integração da Infra-estrutura Regional Sul-americana
ISPS *Code* - Código Internacional para Segurança de Navios e Instalações Portuárias
LI – Licença de Instalação
LP – Licença Prévia
MEG – Monoetilenoglicol
MT – Ministério dos Transportes
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PDVSA – Petróleos de Venezuela
PET – Polietileno Tereftalato
PGL – Píer de Granéis Líquidos
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento
PORTOBRÁS – Empresa de Portos do Brasil
POY – Fio de Poliéster
PQS – Petroquímica Suape
PRODEPE – Programa de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco
PTA – Ácido Tereftálico
RMR – Região Metropolitana do Recife
RNEST – Refinaria do Nordeste ou Refinaria Abreu e Lima
SDEC – Secretaria de Desenvolvimento Econômico
SEP/PR – Secretaria de Portos/ Presidência da República
SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
TCU – Tribunal de Contas da União
TEU - *Twenty-foot Equivalent Unit*

TLSA – Transnordestina Logística S.A.

TUP – Terminais de Uso Privativo

UF – Unidade da Federação

INTRODUÇÃO

O estado de Pernambuco passa por um período de reestruturação econômica e territorial dinamizado, entre outros vetores, pela construção e consolidação de uma infraestrutura logística voltada para o mercado externo – com destaque para o porto de Suape e sua estratégia de concentrar cargas a nível internacional; por empreendimentos estruturadores lastreados pelo governo federal – com destaque para a RNEST, a PQS e o EAS, todos no CIPS; e por investimentos privados atraídos por incentivos fiscais.

No entanto, se durante o período nacional-desenvolvimentista (1955-1980) havia uma forte articulação entre investimentos em infraestrutura logística e investimentos em empreendimentos públicos e privados, no sentido de uma maior integração econômica e territorial em todas as escalas nacionais, com a mudança no padrão de acumulação capitalista pós década de 1970 somado à adoção de políticas neoliberais cabe-nos questionar se os investimentos recentes no CIPS ocorrem de forma articulada de modo a promover a integração inter setorial da economia local e/ou no sentido de integrá-la aos circuitos de valorização de capitais extra-locais, nacionais e internacionais.

Dessa forma a hipótese que se demonstrará é que tais investimentos não ocorrem de forma a aumentar a integração da estrutura produtiva pernambucana, mas obedecem a determinações impostas pelo atual padrão de acumulação capitalista. Grosso modo, tais investimentos visam tornar aquele território atrativo aos fluxos de capitais internacionais, os quais, desde a reestruturação produtiva promovida pelas novas tecnologias da III Revolução Industrial, movem-se pelo globo em busca de melhores condições de reprodução, forçando a integração dos territórios mais dinâmicos à integração dos mercados à nível mundial.

O pós II Guerra Mundial ficou marcado por um período de expansão do capitalismo a nível mundial que ocorreu sob o arcabouço institucional do sistema de

Bretton Woods – BW e sob a decisão geopolítica norte-americana de reconstruir as economias europeia e japonesa fazendo frente ao avanço do comunismo que ocorria em parte da Europa.

Esse período de expansão do capitalismo caracterizado pela reconstrução das economias centrais com forte vinculação entre o nível de investimento e a elevação de produtividade - através da montagem de novos setores e seus impactos em cadeia sobre o conjunto da estrutura industrial -, promoveu um reordenamento de forças a nível internacional, com a emergência da Alemanha e Japão, ao passo que a economia americana – e britânica - perdiam competitividade frente às novas potências (TEIXEIRA, 1983).

Já no final da década de 1960, tal círculo virtuoso de crescimento perde dinamismo levando a uma crise de acumulação. Para fazer frente à crise, o sistema capitalista se reestrutura, por meio de um processo liderado pelos agentes econômicos e políticos norte-americanos em busca da retomada de sua hegemonia. Através do enquadramento econômico financeiro e político-ideológico - ajuste recessivo correspondente a uma sincronização da política econômica e da ideologia conservadora sintetizadas no ideário neoliberal (TAVARES, 1997) – juntamente com o processo de reestruturação produtiva com as novas técnicas da III Revolução Industrial, esse processo de reestruturação do sistema conduz a uma nova forma de imperialismo (CANO, 1996).

Em termos espaciais, a reestruturação produtiva e financeira conduziu a novos padrões de inserção das economias nacionais no mercado internacional e a uma nova Divisão Internacional do Trabalho – DIT, que por sua vez implicou em novos usos e ocupações dos territórios nacionais – Nova Divisão Territorial do Trabalho – DTT. Tanto as novas formas de inserção das economias no mercado globalizado, quanto às formas como se re-organizaram os territórios nacionais, contaram com a atuação de seus Estados Nacionais. Isso porque, em muitos países, sob a égide neoliberal, os Estados assumiram um novo papel no que diz respeito à atração dos fluxos internacionais do capital sob o pretexto do “desenvolvimento territorial” – tal como

investimentos em infraestruturas ou concessão de incentivos a investimentos produtivos de modo a integrar algumas poucas áreas dinâmicas do território aos circuitos de valorização dos capitais extra-locais (MACEDO, 2010).

No Brasil, as políticas neoliberais da década de 1990 viriam a exaurir os já escassos recursos do Estado em crise desde a década de 1980, ao canalizá-los para o pagamento das dívidas externas e internas, além de destruir os instrumentos de políticas de desenvolvimento nacional. Além disso, a abertura comercial expôs o parque produtivo do país a uma concorrência com a qual não era capaz de lidar. Como resultado, a nova DTT e a nova forma de articulação com o mercado externo deu-se no sentido de tensionar a integração econômica e territorial, ao promover, entre outros danos, a quebra de importantes elos das cadeias produtivas nacionais e a re-especialização regressiva de sua estrutura produtiva (MACEDO, 2010).

Do ponto de vista territorial, destaca-se a atuação do Estado através de políticas de investimento em infraestrutura, pretensiosamente tratadas como políticas de desenvolvimento territorial¹, que vão no sentido oposto à integração entendida como dinamizadora do mercado interno e promotora de maiores elos entre as economias regionais.

Primeiramente sintetizados nos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento – ENIDs, de fato tais investimentos só foram consolidados a partir do lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC em 2007. Tal programa significou, antes de tudo, a retomada dos investimentos pelo Estado após 25 anos de estagnação, da volta de sua capacidade de atuação como elemento indutor do investimento privado e da economia como um todo. No entanto, apesar de seu viés desenvolvimentista, sendo seu objetivo fundante fortalecer o mercado, - ou seja, a acumulação e reprodução dos capitais sem fazer distinções entre capitais locais ou extra-locais, sem levar em conta critérios de territorialidades para decisões de investimentos - suas iniciativas não podem ser entendidas como promotoras da

¹ Já que no período anterior possuíam caráter de utilidade pública, insumo básico e suporte à segurança nacional.

integração da economia, tampouco do desenvolvimento em qualquer escala nacional (LEITÃO, 2009).

Como consequência, assiste-se no país a inserção de pequenas parcelas do território nacional nos circuitos da economia global, que apontam para a exacerbação das heterogeneidades estruturais em todas as escalas – locais-regionais-nacionais. Nesse contexto, e também submetidos a mesma lógica de atuação promovida pela ideologia neoliberal, os estados brasileiros intensificaram suas posturas competitivas para a atração de investimentos produtivos, não só criando a infraestrutura que tais inversões demandam, mas principalmente utilizando-se de instrumentos fiscais e orçamentários de forma mais acirrada que anteriormente – de forma não cooperativa, isolada, desordenada e desarticulada (CARDOZO, 2010), de modo a potencializar a seletividade territorial.

É segundo essas determinações mais gerais que este trabalho se propõe a analisar os condicionantes dos investimentos em infraestrutura logística e investimentos produtivos no CIPS. A escolha do objeto de estudo se justifica pelo seu papel central na retomada do crescimento da economia pernambucana no período recente – principalmente pós 2007, por se tratar do espaço que concentra os maiores investimentos do estado, logísticos, produtivos, públicos e privados.

No entanto, em se tratando de Pernambuco, algumas qualificações devem ser feitas quanto às determinações mais gerais dos investimentos levantadas acima. Há que se destacar as mudanças na condução das políticas fiscais, monetárias e sociais, realizadas a partir de 2005 no primeiro governo Lula (2003-2006) que, por assumirem caráter de políticas expansionistas e redistributivas, promoveram aquecimento do mercado interno, principalmente das regiões mais carentes com destaque para o Nordeste, e dinamizaram essas economias. A essa nova postura na condução da política econômica nacional, soma-se a vitória de Eduardo Campos (2007- 2010) ao governo do estado de Pernambuco, base aliada do governo federal. Tal situação possibilitou a canalização de recursos para investimentos via Fundo Constitucional do Nordeste – FNE e Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES,

desentraves burocráticos à execução de grandes projetos reestruturadores tais como a RNEST, a PQS e o EAS, além de grandes obras de infraestrutura logística como a ferrovia Nova Transnordestina, a duplicação da BR-101, e a expansão do porto de Suape (MONTEIRO NETO et. al., 2014).

Levantados os determinantes gerais e específicos dos investimentos recentes em infraestrutura logística e produtiva responsáveis pela retomada de crescimento da economia pernambucana e dado que todas as formas de investimento em questão reúnem-se em um pequeno espaço do território delimitado pelo CIPS, torna-se imperativo demonstrar que, embora volumosos, tais investimentos realizados de forma descoordenada, no sentido de inexistência de uma política efetiva de desenvolvimento regional, são desarticulados e não promovem a integração econômica e territorial da economia local.

Para tanto, este trabalho se propôs a realizar tal análise contando principalmente, além de revisões bibliográficas e levantamento de dados secundários, com uma pesquisa de campo e entrevistas nas quais foi possível entrar em contato com representantes dos diversos atores do estado de Pernambuco: acadêmicos, consultores, representantes do setor público e do setor privado. Dentro desses quatro grupos foram selecionados: (i) estudiosos da infraestrutura logística estadual e regional; (ii) especialistas em obras de infraestrutura logística; (iii) estudiosos da formação e evolução recente da economia pernambucana; (iv) gestores dos projetos estruturadores do estado; (v) gestores da política de incentivos fiscais do estado; (vi) diretores do CIPS e (vii) gestores das principais empresas de capital exclusivamente privado instaladas no CIPS após 2007 e em operação. Dessa forma foi possível realizar uma síntese dos principais pontos levantados nessa pesquisa a respeito da articulação entre os investimentos no CIPS.

Quanto à estrutura da dissertação, esta está dividida em 3 partes, além desta Introdução e das Considerações Finais, dessa forma:

O capítulo 1 abre o trabalho com o objetivo de contextualizar historicamente o momento em que se deu tanto a concepção do CIPS quanto a consolidação de seus

investimentos. Com isso, busca-se demarcar que o momento de auge dos investimentos nessa região coincide, não por acaso, com o recrudescimento das políticas neoliberais a partir da década de 1990, inclusive e principalmente no que diz respeito às pretensas políticas de desenvolvimento territorial. Dessa forma, torna-se possível compreender que tanto os investimentos em infraestrutura logística, quanto os incentivos fiscais concedidos aos empreendimentos privados obedecem à mesma lógica imposta pelo novo padrão de acumulação capitalista quanto à valorização dos grandes capitais internacionais, embora não ocorram de forma articulada no sentido de promover maior integração da economia local.

Para tanto, o capítulo divide-se em três partes que buscam, através de revisão bibliográfica e leitura crítica dos documentos oficiais do governo federal e do governo estadual relativos às políticas de impactos territoriais², verificar e descrever: (i) o contexto histórico da reestruturação da economia capitalista a nível mundial pós década de 1970; (ii) a adoção do modelo neoliberal a nível nacional com destaque para o novo papel da infraestrutura logística e dos incentivos fiscais na atração de investimentos; (iii) e por fim o novo papel dos transportes, principalmente marítimo, e dos portos nesse novo contexto econômico mundial e para o desenvolvimento nacional.

Em seguida, o capítulo 2 analisa a evolução da economia pernambucana a fim de destacar o papel central do CIPS para o movimento recente – pós 2007 - de retomada do crescimento baseado na constituição de novas cadeias produtivas da indústria de transformação. Isso porque acredita-se que o período de perda de posições relativas da economia do estado tanto no contexto nacional quanto regional desde a década de 1970 esteve intimamente ligado a três condicionantes principais que serão tratados ao longo do capítulo, a saber: (i) perda de posição relativa como entreposto comercial do Nordeste e do papel que o porto do Recife exercia como dinamizador desse processo; (ii) inexistência de investimentos estruturantes capazes de animar o setor industrial, como ocorria em outros estados nordestinos; (iii) tímida política de concessão de incentivos à investimentos privados (LIMA e KATZ, 1993).

² Investimentos em infraestrutura logística e incentivos fiscais para empreendimentos privados.

Em contraposição, no período pós 2007, tais condicionantes mudam de sentido graças a políticas que visam (i) retomar a condição de entreposto comercial da região, tais como investimentos em infraestrutura logística e concessão de incentivos às centrais de distribuição e centrais importadoras atacadistas; (ii) investimentos em empreendimentos estruturadores lastreados pelo governo federal, tais como a construção de uma refinaria de petróleo, uma petroquímica e um estaleiro; (iii) maior agressividade do governo estadual no contexto da guerra fiscal. O mais importante a destacar, para os fins deste trabalho, é que é no CIPS que todos esses novos condicionantes se reúnem.

Dessa forma o capítulo divide-se em três partes que buscam, através de revisão bibliográfica e análise de dados secundários e primários coletados em pesquisa de campo, demonstrar: (i) a função exercida historicamente por Pernambuco como entreposto comercial do Nordeste e o papel do porto para dinamização dessa atividade; (ii) os condicionantes da perda de posições relativas da economia pernambucana pós 1970; (iii) os condicionantes da retomada do crescimento do estado com destaque para mudanças no âmbito das políticas adotadas pelo governo federal e sua parceria política com o governo estadual e as políticas de incentivos fiscais.

Por fim, o capítulo 3 trata do objeto de estudo em questão e objetiva responder a pergunta central deste trabalho qual seja: qual o nível de articulação entre os investimentos – logísticos, estruturadores e privados - realizados no CIPS após 2007? Para isso, divide-se em três partes, que buscam, através de informações coletadas principalmente nas entrevistas: (i) apresentar o CIPS, destacando suas especificidades e sua evolução no contexto portuário nacional; (ii) resgatar a discussão realizada no capítulo 1 sobre o momento histórico em que se deu sua concepção e consolidação, através da descrição da formação do CIPS; (iii) resgatar a discussão do capítulo 2 sobre os condicionantes da retomada do crescimento da economia pernambucana pós 2007 e descrevê-los com o recorte espacial do CIPS. Ou seja, neste último item serão descritos (i) a evolução das obras em infraestrutura logística que possuem articulação com o CIPS; (ii) os empreendimentos estruturadores instalados no CIPS passíveis de

alterar a estrutura produtiva do estado, com destaque para seus possíveis efeitos de encadeamento para trás e para frente; (iii) os empreendimentos privados atraídos para o CIPS, com destaque para os fatores de decisão locacional e articulação com os outros investimentos em questão.

CAPÍTULO 1 – REESTRUTURAÇÃO CAPITALISTA E NEOLIBERALISMO: O NOVO PAPEL DOS TRANSPORTES E DOS INCENTIVOS FISCAIS E SEUS IMPACTOS TERRITORIAIS

O objetivo desse capítulo é descrever as mudanças ocorridas no sistema capitalista após a década de 1970, pontuar as principais características deste sistema no atual momento em que se encontra, com destaque para os impactos territoriais destas transformações. Em seguida, será discutido de que maneira o Brasil se alinhou às mudanças ocorridas a nível mundial e ao final de que maneira o sistema de transportes foi alçado à condição estratégica de acumulação. Em termos de política de desenvolvimento territorial, a convergência dos movimentos de reestruturação capitalista a nível mundial e da adoção do modelo neoliberal a nível nacional, alteraram e reforçaram o papel dos investimentos em logística e dos incentivos fiscais. A compreensão dessa passagem histórica é imprescindível para o entendimento da consolidação dos investimentos na região do porto de Suape no período recente.

A nova DIT e a grande reorganização das economias nacionais frutos das mudanças assistidas no capitalismo mundial a partir da década de 1970, só foram possíveis graças à fragmentação do processo produtivo à escala internacional já que as características das novas tecnologias da III Revolução Industrial permitiram a instalação/localização de estabelecimentos industriais menos dependentes dos critérios que marcavam o desenvolvimento industrial em períodos anteriores. Decorre desse movimento de dispersão espacial da produção que a circulação tornou-se fator essencial da acumulação de capital, e por esse mesmo motivo, o sistema de transportes assume novo papel nesse contexto. Os avanços tecnológicos dos transportes³ tornaram concretas as possibilidades de realização de fluxos de capital,

³ “Nas últimas quatro décadas, o setor de transporte incorporou inúmeras novas tecnologias de manipulação de carga, permitindo o desenvolvimento do transporte multimodal. Os mais importantes avanços tecnológicos foram: o uso de sistemas contínuos de carga e descarga; os navios especializados; o sistema de carga unitizada; os vagões de trens de dois pisos (que permitem transportar um contêiner em cima do outro); informatização e sistemas de comunicação mais sofisticados. O principal avanço foi a difusão da utilização do contêiner para transporte de carga

de mercadorias e de pessoas e proporcionaram uma nova definição das distâncias físicas, modificando o significado do tempo e do espaço para a sociedade, que passou a contar com a velocidade para superar distâncias e atingir qualquer ponto do planeta em poucas horas, constituindo-se em fator fundamental para o processo de acumulação.

1.1. Mudanças no sistema capitalista a nível mundial: novas exigências do capital; re-localizações e nova divisão internacional do trabalho

A década de 1970 assistiu a uma série de transformações que marcaram a ruptura com o padrão de acumulação vigente desde o pós II Guerra Mundial. O arcabouço institucional que caracterizava o sistema de BW e desde o fim da Guerra regia as relações internacionais é desmontado. Isso porque o ciclo expansivo promovido pela internacionalização do Investimento Direto Estrangeiro - IDE norte-americano, que dera suporte ao processo de reconstrução das economias europeias e japonesa arrasadas durante o conflito e também à industrialização dos países periféricos⁴, levou os EUA a incorrer em déficits comerciais crescentes com os países então reconstruídos (principalmente Alemanha e Japão), o que poderia ter colocado em “xeque” seu papel hegemônico no mundo capitalista.

Em seu trabalho sobre as mudanças estruturais na economia dos países capitalistas centrais no pós II Guerra bem como sua dinâmica - com destaque para a vinculação entre crescimento e elevação de produtividade, TEIXEIRA (1983) periodiza esse movimento em três fases, quais sejam: (i) da adoção do Plano Marshall a meados da década de 1950, quando a matriz do crescimento é o processo global de reconstrução econômica, com a montagem de novos setores e impactos em cadeia sobre o conjunto da estrutura industrial; (ii) meados da década de 1950 a fins da década de 1960, quando o impulso advém dos efeitos de difusão intra e intersetorial,

geral a partir da Segunda Guerra Mundial. Tão importante que corrobora com técnicas modernas de organização da produção como o *just-in-time*” (OLIVEIRA, 2000, p. 50).

⁴ Política de expansão do IDE norte-americano aderente ao propósito de conter o avanço comunista nas economias destruídas pela Guerra e nos países subdesenvolvidos.

em particular do efeito acelerador sobre os setores de bens de capital; (iii) a partir do final da década de 1960, quando se aproximam as taxas de crescimento, esgotam-se os impulsos intersetoriais e aparecem os primeiros sintomas de desaceleração e convergência do padrão de industrialização em curso, destacando, portanto, que

o choque do petróleo, no final de 1973, não abre uma crise nas economias capitalistas, senão acelera um processo de perda de dinamismo, desestruturando os mecanismos de sustentação em que se apoiava o movimento da estrutura industrial em escala mundial (TEIXEIRA, 1983, p.90).

Isso porque o padrão de expansão que residiu nas relações que se estabeleceram entre nível de investimento e aumento de produtividade⁵, uma vez que arrefece o efeito realimentador intersetorial, tende a homogeneização. Assim, nos países centrais ocorreu a desaceleração do crescimento industrial acentuada nos setores líderes já a partir de 1969, em função da saturação nos processos de difusão de duráveis, deixando de se fazer sentir o efeito acelerador produzido pelos investimentos no setor de bens de capital. Em outras palavras, desfez-se o “círculo virtuoso”, e, portanto, diminuíram as taxas de crescimento da produtividade, aumentaram as margens de capacidade ociosa não planejada, desestimulou-se o processo de inovação, o que por sua vez consolidou a tendência declinante. Os efeitos depressivos atingiram o comércio internacional o que levou os países a adotarem políticas protecionistas, reduzindo o efeito realimentador sobre o crescimento que a demanda externa exercia.

⁵ Quanto maior o ritmo do crescimento, mais rápida a incorporação de gerações sucessivas de equipamento, portadoras de um progresso técnico que transforma a organização industrial, aproveitando as economias de escala geradas pelo próprio ritmo de crescimento e intensificando a dotação de capital por homem. Esse padrão repousa no setor industrial. Os incrementos de produtividade neste setor permite ampliar o ritmo da acumulação, estender o mercado pelo aumento das remunerações, destinar recursos à P&D e financiar a expansão de serviços públicos de infraestrutura sem afetar a capacidade financeira das empresas para sustentar a expansão. É a magnitude e modo como se estrutura internamente o setor de bens de capital que explica o dinamismo da indústria no período. O setor de bens de capital é a matriz que nucleia a incorporação e difusão de progresso técnico à indústria, determinando a produtividade da mão de obra, nível de investimentos e competitividade internacional das diferentes economias nacionais. Como decorrência do padrão de crescimento, a demanda de bens de capital cresceu a frente da produção industrial. Se a oferta de bens de capital responde a esta demanda estruturalmente mais dinâmica, produz-se efeito multiplicador. Caso contrário, esse fenômeno acarretará aumento das importações de bens de capital. No caso dos países em análise nesse período assistiu-se à difusão do efeito multiplicador no interior da economia e também a contribuição deste setor ao crescimento do emprego industrial. Outro impacto sobre a mão de obra é de caráter qualitativo. Este setor, ao exigir níveis maiores de qualificação, funciona como mecanismo de capacitação e reservatório de mão de obra qualificada para os demais setores (TEIXEIRA, 1983).

Essa reversão trouxe consigo modificações nas relações econômicas, relacionadas às questões de endividamento e inflação, uma vez que o crescimento esteve associado a um endividamento crescente. No caso das empresas, “a elevação das relações incrementais capital-produto, resultado do próprio movimento expansivo, associado à queda na rentabilidade” (TEIXEIRA, 1983, p.115), implicou a necessidade de recorrer a fontes financeiras externas para sustentar a taxa de expansão da capacidade, levando a uma mudança na estrutura de financiamento com custo financeiro crescente associado à estrutura rígida de custos fixos, reduzindo as margens de lucro. Tal situação induziu a elevação dos *mark-ups* nos setores oligopolizados, formadores de preços à escala internacional. Além disso, segundo o autor, antes mesmo do primeiro choque do petróleo em 1973, verificou-se uma elevação do preço das matérias primas e alimentos, impactando os salários reais para baixo e os nominais para cima. Os oligopólios repassaram essa pressão dos custos aos preços mantendo suas margens de lucro, porém impactando negativamente as margens dos setores competitivos, fazendo com que a taxa de rentabilidade ficasse pressionada para toda a indústria: (i) pelo aumento da relação capital-produto; (ii) pela desaceleração da produtividade do trabalho; (iii) pela aparente pressão dos salários nos setores competitivos. Tudo isso se configura em uma crise do padrão de acumulação até então vigente.

É importante destacar que esse movimento econômico do pós II Guerra, que possibilitou um “reordenamento de forças” entre os países centrais - com prejuízo para a economia norte-americana já amadurecida quando do processo de reconstrução europeia - foi também alimentado por fatores geopolíticos que influenciaram na postura norte-americana. Assim, a reconstrução europeia que só foi possível com a própria ajuda dos EUA a partir da adoção do Plano Marshall em 1947, definiu os contornos da política norte-americana, não somente pelo fluxo de recursos destinados para a Europa, mas pela adoção de uma nova atitude em relação às potências derrotadas - Alemanha e Japão - e por permitir maior flexibilidade na aplicação das rígidas normas de BW. Furtado (1992) destaca a forma como a economia norte-americana avançou pelo caminho da integração dos mercados, descentralizando parte

de seu sistema de produção – a transnacionalização das grandes empresas, movimento que tornou os investimentos dentro dos EUA menos atrativos - dada a alta rentabilidade proporcionada pela transnacionalização: “a produtividade crescia relativamente menos nesse país e a competitividade internacional de sua economia declinava” (FURTADO, 1992, p.14). Soma-se o fato de que as próprias empresas dos EUA instaladas no exterior originavam um fluxo de exportações privilegiadas para as suas matrizes, competindo com vantagem no mercado interno do país.

Cabe salientar a própria estratégia de reconstrução adotada pelos países europeus no que tange ao maior peso dado aos setores modernos, mudanças em termos de produtos e processos, modernização da agricultura, tudo induzindo à destinação de grande parte de recursos à formação de capital. Além disso, desenvolveu-se um sistema de trocas intra-europeu, com redução progressiva das restrições ao comércio. Todos esses fatores levaram a uma mudança nas posições relativas/competitivas dos EUA, países europeus e Japão no cenário mundial. Diminui a participação dos EUA e da Inglaterra, preenchida principalmente pela Alemanha e Japão e em menor escala pela França e Itália.

Para fazer frente à crise de acumulação, o sistema capitalista se reestrutura. As regras “rígidas” de BW que impunham restrições à livre mobilidade de capitais - produtivos e financeiros - e à força de trabalho são colocadas abaixo e substituídas por uma série de políticas desregulamentadoras e liberalizantes, para que aqueles fluxos pudessem se mover pelo globo em busca de um “ajuste espacial”⁶ (HARVEY, 2005) que permitisse a retomada dos ciclos de reprodução e valorização do capital, em outras palavras, que permitisse garantir “um novo ciclo de consumo nos países desenvolvidos ou para as elites locais abastadas e para as classes médias inseridas nos circuitos superiores de consumo” (MACEDO, 2010, p.14).

Em termos geopolíticos, esse processo de reestruturação foi liderado pelos agentes econômicos e políticos norte-americanos em busca da retomada de sua

⁶ A nova DIT a nível mundial e a nova DTT a nível nacional, são as expressões concretas deste movimento e serão tratadas a seguir com maior detalhe por serem essenciais à compreensão do novo papel dos transportes no capitalismo atual.

hegemonia, o que, grosso modo, deu-se através de dois movimentos concomitantes: a financeirização - predominância financeira sobre a atividade produtiva - e a reestruturação produtiva - alteração nas condições materiais da produção caracterizada pelo avanço tecnológico nos setores de telecomunicações, tecnologia da informação e infraestrutura logística promovendo redução das barreiras espaciais e, portanto, maior integração dos mercados em nível mundial.

Para TAVARES (1997), o processo de retomada da hegemonia norte-americana residiu na sua capacidade de enquadramento econômico financeiro e político-ideológico de seus parceiros e adversários a partir de 1979, enquadramento que passou por um ajuste recessivo correspondente a uma sincronização - em contraposição ao movimento policêntrico ou de “reordenamento de forças” que vinha tendo lugar a partir da transnacionalização dos capitais de origem norte-americana - da política econômica e da ideologia conservadora sintetizadas agora no ideário neoliberal.

Assim, a partir do ajuste imposto, abriu-se uma nova tendência na economia mundial, qual seja de uma nova DIT em que os EUA passam a ser uma potência verdadeiramente cêntrica, reordenando a economia mundial, a partir do enquadramento do Japão e da Alemanha que desde o pós II Guerra Mundial emergiam como potências policêntricas graças ao fato de, além do que já foi dito anteriormente, o sistema bancário privado operar fora do controle do *Federal Reserve* - FED. Assim, o subsistema de filiais transnacionais operava divisões regionais de trabalho intrafirma, à revelia dos interesses nacionais americanos, e conduziam a um acirramento da concorrência no interior dos demais países que era favorável à modernização e expansão europeia e japonesa e desfavorável aos EUA, movimento que estava levando à desestruturação da ordem vigente e à descentralização dos interesses privados e regionais. Portanto, as políticas norte-americanas pós 1979 vieram no sentido de reverter essa tendência e retomar o controle financeiro internacional através da diplomacia do dólar forte (TAVARES, 1997).

Em 1979, Volcker, presidente do FED, subiu a taxa de juros interna e declarou que o dólar manteria sua situação de padrão internacional e que sua hegemonia seria restaurada. Esta diplomacia do dólar forte custou aos EUA e a economia mundial uma recessão contínua por três anos, pois ao forçar uma sobrevalorização do dólar, o FED retomou o controle de seus bancos e do resto do sistema bancário privado internacional já que o sistema foi obrigado a contrair o crédito, diminuindo o ritmo das operações interbancárias, levando o sistema bancário a se refugiar nas grandes praças financeiras, orientando-se para os EUA. As flutuações das taxas de juros e câmbio voltam a atrelar-se ao dólar, e através delas o movimento de liquidez internacional foi posta a serviço da política fiscal americana. Dada a dolarização generalizada do sistema de crédito, a maioria dos países foi obrigada a praticar políticas monetárias e fiscais restritivas e a obter superávits comerciais para compensar a situação deficitária global da potência hegemônica.

Segundo CANO (1996) todo esse processo de reestruturação capitalista liderado pelos agentes econômicos e políticos norte-americanos nada mais é do que uma nova forma de imperialismo⁷. Segundo o autor, com a Guerra Fria, ao final da II Guerra, o imperialismo assumiu a forma de praticar políticas de ajuda e reconstrução. Porém, a então tentativa de se constituir uma nova ordem mundial - BW - foi incapaz de equacionar as questões financeiras a nível mundial. Daí o agravamento dos desequilíbrios dos países ricos que culminaria com a “crise da dívida” imposta aos países subdesenvolvidos e com a financeirização mundial, ambos processos incapazes de impedir uma inevitável crise explicitada pela debilidade da acumulação

7 Em seu trabalho, o autor trata das ações imperialistas ao longo do tempo, com destaque para (i) o período pré-capitalista quando os efeitos destas ações conduziram à acumulação primitiva de capital; (ii) o período pós constituição plena do capitalismo; e dentro do próprio capitalismo mostra a evolução das formas de imperialismo com destaque para (iii) o período pós II Guerra e (iv) o período das políticas neoliberais, foco de sua análise em última instância. Para o autor, as ações imperialistas sempre estiveram presentes na história dos povos, até mesmo antes do capitalismo, e embora se deem de forma diferenciada de acordo com o momento histórico, produzem sempre, em menor ou maior grau, os efeitos de pilhagem, conquista e dominação de povos. Assim, no início do capitalismo os efeitos teriam se dado em maior grau, graças à busca de metais preciosos, o comércio negreiro, a colonização e os crescentes lucros mercantis, todas formas constitutivas do que Marx chamou de Acumulação Primitiva. Em outro momento histórico, estando o capitalismo já plenamente constituído, o imperialismo se renovou e, segundo Lênin, assumiu as seguintes formas: (i) aumento da concentração de capital e produção; (ii) fusão do capital industrial e bancário, originando o capital financeiro; (iii) aumento das exportações de capital financeiro; (iv) divisão dos mercados, pelos monopólios, a nível mundial; (v) divisão territorial do mundo; (vi) surgimento da classe dos *rentiers*.. Para maiores detalhes sobre o processo de Acumulação Primitiva ver MARX, K. O capital: crítica da economia política, 1983.

real. Assim, o neoliberalismo surgira como uma ideologia⁸ que daria base às alternativas de conversão dos excedentes financeiros em investimentos produtivos.

Em sua nova forma, o imperialismo passava a atuar: (i) via crítica à ineficiência administrativa e produtiva do Estado, com a defesa do mercado, que se materializou no enfraquecimento dos Estados nacionais via privatizações, desregulamentação e descentralização de políticas. Com a reestruturação produtiva baseada na ideologia neoliberal, promove-se novamente, porém em maior amplitude, a reconcentração do capital privado, ampliando o poder monopolista das grandes empresas; (ii) via apropriação de conhecimento relativos à ciência e tecnologia e busca de novas descobertas, que ao promover o sucateamento do capital produtivo via obsolescência forçada, exige mudanças nas estruturas técnicas, financeiras, comerciais e administrativas das empresas. Daí o acirramento da concorrência desencadeando uma onda neoprotecionista nos países desenvolvidos, ao mesmo tempo em que aos países subdesenvolvidos coube apenas sujeitar-se a “políticas de ajustes”, desregulamentação e privatizações, além do sucateamento precoce de suas estruturas produtivas e infraestrutura, que em conjunto debilitaram ainda mais o poder do Estado realizar políticas econômicas. Segundo CANO (1996), para os países subdesenvolvidos, o legado imperialista neoliberal não passou de desemprego, regressão mercantil e agravamento da crise social.

Como resultado desse movimento, destacam-se a maior mobilidade dos fluxos de capitais e da força de trabalho forçando uma maior abertura das economias nacionais aos mercados internacionais que se traduziu em aumento da inserção internacional dos países, alteração nos padrões de comércio exterior - em função das diferentes formas de inserção de país para país - e, portanto, uma mudança na geografia econômica de países e regiões (MACEDO, 2010).

As diferentes formas de inserção internacional dos países foram resultantes, em grande medida, das políticas econômicas - notadamente a macroeconômica e as setoriais - adotadas em âmbito nacional, que por sua vez condicionaram a redefinição

⁸ Fermentada pela perda de controle parcial das grandes potências com a transmigração das filiais de suas empresas e bancos nacionais, bem como pelas crises fiscais que seus Estados nacionais atravessavam.

do direcionamento e localização do IDE no mundo. Assim, enquanto os países asiáticos promoveram⁹ a incorporação de seus territórios à indústria de transformação e serviços modernos - ambos ancorados nas novas tecnologias - tornando-se atraentes ao capital especialmente o produtivo, os países latino-americanos que haviam avançado mais no processo de industrialização acabaram por promover¹⁰ a re-especialização produtiva em determinadas áreas e até mesmo processos de desindustrialização, tornando-se cada vez menos atraentes ao capital produtivo - ainda que atraentes ao capital financeiro causador de crescente vulnerabilidade externa. O resultado da emergência de novos padrões de inserção no mercado internacional foi a determinação de uma nova DIT que por sua vez implicou em novos usos e ocupações dos territórios nacionais.

No que tange aos usos e ocupações dos territórios nacionais serão os condicionantes internos que determinarão de que maneira se concretizará a DTT. Isso porque em muitos países, os Estados Nacionais, sob a égide do ideário neoliberal, assumirão um novo papel no que diz respeito à atração dos fluxos internacionais do capital sob o pretexto do “desenvolvimento territorial”. Políticas de desenvolvimento territorial que originalmente deveriam buscar a diminuição das assimetrias entre os espaços, agora, canalizam recursos públicos para a construção de infraestruturas que promovam a ligação de algumas poucas áreas - de maneira geral aquelas que já possuem alguma dinâmica própria - aos circuitos internacionais do capital, aprofundando aquelas diferenças. Mais concretamente, o Estado passa a atuar ativamente na construção das infraestruturas que permitam escoar as produções locais que interessem ao mercado externo, e dessa forma integrar essas economias locais diretamente aos interesses do capital internacional, sem qualquer comprometimento com as questões de caráter nacional, tal como o bem estar de sua

⁹ “A política macroeconômica estabeleceu limites à mobilidade do capital gerando menor dependência do financiamento externo e conjugou-se com políticas setoriais que permitiram o adensamento do tecido produtivo, com a estratégia exportadora articulando-se ao crescimento do mercado interno e à maior urbanização” (MACEDO, 2010, p.16) Isso conduziu à “(...) elevação da taxa de investimento, aumento do valor adicionado industrial e crescimento das exportações manufatureiras, o que significou avanço da industrialização e maior diversificação da estrutura produtiva” (MACEDO, 2010, p.16).

¹⁰ “(...) a política econômica direcionou-se à estabilidade de preços, com radical abertura da conta de capitais, o que intensificou a dependência do financiamento de curto prazo para a qual a política monetária de juros elevados” se virou. (MACEDO, 2010, p.17).

população. A lógica das “políticas de desenvolvimento territorial” passa, então, a ser a seguinte: ao promover o dinamismo destas áreas, através de investimentos em infraestruturas que permitam o escoamento das exportações, estas áreas colocam-se como atrativas a novos fluxos de capitais internacionais.

No que diz respeito ao objeto de estudo deste trabalho, qual seja a infraestrutura portuária no período dominado pela ideologia neoliberal, os portos passaram a assumir papel fundamental na atração de fluxos de capital para determinadas regiões, tanto pela oportunidade de absorver fatias crescentes do mercado internacional a partir do aumento da escala da produção e das exportação, quanto por garantir que a economia seja dinamizada por uma determinada logística de transporte, assumindo posição estratégica dentro dos novos padrões internacionais de acumulação de capital. Foram essas as razões que alimentaram, nas últimas décadas do Século XX, modificações nas políticas portuárias nacionais no sentido de modernização das formas organizacionais dessas estruturas que as colocassem em consonância com o movimento geral da economia internacional a que se fez menção neste tópico.

Para prover infraestrutura adequada aos interesses dos capitais, o primeiro grande impacto negativo recaiu sobre as relações de trabalho na área do porto. A medida em que avanços tecnológicos foram sendo introduzidos, nem mesmo o aumento do tráfego verificado nos portos foi suficiente para absorver o contingente de mão de obra liberada pelos aumentos na produtividade do trabalho. “Por exemplo, entre 1970 e 1982, os portos europeus de Amberes e Liverpool experimentaram reduções de 38,9% e 78,8%, respectivamente, no número de trabalhadores portuários empregados. Entre 1960 e 1980, o número de estivadores caiu significativamente de aproximadamente 14.000 para um pouco mais de 9.000 em Antuérpia e de 5.046 para 2.235 em Amsterdã. Esperava-se que o número de estivadores diminuísse ainda mais pela não permissão para substituição do estivador aposentado por um novo trabalhador. Dos 17.265 estivadores em 1966 em Hamburgo, constavam registrados 12.866 em 1978, ou seja, uma redução de aproximadamente 25,5% em 12 anos. Durante o mesmo período, o volume total de tráfego neste porto cresceu de 37,5 para

54,6 milhões de toneladas. A carga geral aumentou de aproximadamente 12 para 15 milhões de toneladas no mesmo período. No porto de Berman, 8.442 trabalhadores de cais estavam registrados em 1962. No começo da década de 80 eram somente 6.605. Durante o mesmo período, entretanto, o fluxo total de mercadorias aumentou de 16 milhões de toneladas em 1962 para 23,5 milhões em 1978. O tráfego de carga geral cresceu de 8,3 em 1962 para 14 milhões de toneladas em 1962 para 14 milhões de toneladas em 1978. Em Roterdã, entre 1960 e 1980, o número de estivadores caiu significativamente de 13.815 para 12.675, enquanto que o tráfego marítimo de óleo mineral mais que quadruplicou e o de carga seca quase triplicou. No começo da década de 80, para aliviar os problemas de excesso de oferta de mão de obra em Roterdã no setor de carga geral, pensou-se em dispensar 1.500 estivadores permanentemente”. (OLIVEIRA, 2000, p.54). Assim, um dos objetivos principais das reformas portuárias no mundo todo passou a ser a redução do número de trabalhadores. O caso do Brasil será tratado no item 1.3.

1.2. Mudanças na condução da política econômica brasileira: crise da dívida e neoliberalismo - políticas localistas de desenvolvimento territorial e guerra fiscal

A condução da política econômica brasileira durante as décadas de 1980 e 1990 reflete os interesses de sua coalizão interna de poder conservadora, que visou se integrar ao mercado internacional, ainda que em bases mais dependentes e de forma ainda mais passiva. Para que se possa entender a atual forma de inserção da economia brasileira no mercado internacional é preciso antes analisar os condicionantes das políticas de ajustamento externo da década de 1980 e de abertura comercial da década de 1990 que responderam ao movimento da macroeconomia internacional pós BW.

Da mesma forma que o período pós II Guerra caracterizou-se por um novo ciclo de acumulação para os países centrais, fundado na institucionalidade de BW e nas políticas de *Welfare State*, concretizadas por meio de uma maior intervenção de seus

Estados Nacionais, para alguns países periféricos, caracterizou-se por um novo ciclo de acumulação fundado em um intenso processo de industrialização - entendido como o processo de constituição de forças produtivas tipicamente capitalistas¹²- e urbanização, também só possíveis graças à maior participação de seus Estados Nacionais.

No Brasil, esse período urbano-industrial, tem origem, de fato, um pouco antes, na década de 1930 quando ocorre a passagem do regime de acumulação comandado pelas exportações, principalmente as oriundas do complexo cafeeiro, para o regime de acumulação comandado pelo capital industrial endógeno - fruto dos desdobramentos do capital cafeeiro¹³-, que passa então a ser a nova variável dinâmica da economia. Essa mudança representaria também uma alteração na forma de organização espacial do país.

Do processo de acumulação do complexo cafeeiro paulista, decorreu o re-investimento do seu capital excedente em outros setores da economia, cujos desdobramentos permitiram maior articulação das economias locais e regionais num processo de integração do mercado pela primeira vez em nível nacional. A constituição de um mercado interno dinâmico impulsionou o processo de industrialização, concomitante e retro-alimentador da expansão dos mercados urbanos e da diminuição do custo de reprodução da força de trabalho¹⁴, que viriam a ser condições fundamentais para a valorização do capital, especialmente o internacional, já que no período, como vimos, ocorria em âmbito mundial a internacionalização das empresas norte-americanas. Tais condições somadas às políticas do Estado brasileiro de atração desses capitais tornaram o país importante locus de atração do IDE durante todo o período pós II Guerra Mundial.

¹² Para maiores detalhes a respeito do processo de industrialização pesada no Brasil no pós II Guerra Mundial ver Mello, J.M.C. O Capitalismo Tardio, 2009.

¹³ Para maiores detalhes a respeito das origens do capital industrial brasileiro ver Cano, W. Raízes da Concentração Industrial em São Paulo, 1977.

¹⁴ “Uma proporção da população urbana é excluída do direito à cidade e busca acesso à moradia por meio de seus próprios e precários recursos. A maior parte da população urbana constrói suas casas sem o concurso de conhecimento técnico, sem financiamento formal e sem respeito à legislação fundiária, urbanística e edilícia. Essa prática dita de autoconstrução foi central para o barateamento da força de trabalho nacional - o custo da moradia não estava incluído no salário – especialmente durante o período desenvolvimentista. Apesar de incluído no sistema produtivo capitalista, o trabalhador é excluído do mercado residencial capitalista” (MARICATO, 2008, p.192).

Assim, a industrialização e a atração de IDE, promoveram maior vinculação do país ao mercado externo, em novas bases, num duplo movimento: (i) da industrialização decorreu a possibilidade de aumentar o volume exportável, mas principalmente diversificar a pauta exportadora que passa a contar com mais produtos manufaturados de maior valor agregado em relação aos produtos primários que compunham a maior fatia de nossos saldos no período anterior; (ii) da atração de IDE decorreu mudança quantitativa e qualitativa dos fluxos de capitais do exterior por constituírem-se em capitais produtivos - a despeito do impacto das remessas de lucro dessas empresas sob o Balanço de Pagamentos brasileiro e do fato de possuírem seus centros de decisões no exterior¹⁵.

Para que todo esse processo de integração do mercado nacional e aumento da articulação intra e inter setorial sob o comando do capital industrial fosse possível, foi condição fundamental a integração do território concretizada através da atuação direta do Estado nos investimentos em infraestrutura - telecomunicação, transportes, equipamentos urbanos, que garantiram a circulação mercantil, o aumento do consumo e a reprodução da força de trabalho - que possibilitaram a geração de novas oportunidades de acumulação de capital e, portanto, a sustentação do novo padrão de acumulação comandado pelo capital industrial ao: (i) possibilitar a desconcentração produtiva¹⁶; (ii) possibilitar o aumento de fluxos de mercadorias, serviços, pessoas e capitais entre as cidades e assim promover a criação e adensamento de uma rede urbana de caráter nacional; (iii) ao possibilitar maior articulação comercial, produtiva e financeira entre as economias regionais.

Cabe destacar que ao mesmo tempo em que os investimentos em infraestrutura possibilitaram todas as transformações econômicas supracitadas nesse período que ficou marcado como nacional-desenvolvimentista, também tiveram suas demandas elevadas por essas transformações em uma proporção incompatível com a capacidade e disposição do capital privado em mobilizar recursos para investir nesse

¹³ Para uma discussão do papel das multinacionais sob a perspectiva do desenvolvimento nacional, ver FURTADO, C. O Mito do Desenvolvimento Econômico, 1974.

¹⁶ Para maiores detalhes do processo de desconcentração produtiva no Brasil ver CANO, W. Desconcentração Produtiva Regional no Brasil 1970-2005, 2008.

setor. Dado que o simples desdobramento da acumulação anterior não conduziria ao suprimento dessas demandas em infraestrutura, somente o Estado, segundo Lessa (2009), poderia reunir recursos para superar tamanho gargalo, que poderia colocar em risco a continuidade do processo de industrialização. Daí a centralidade dos investimentos em infraestrutura no modelo nacional-desenvolvimentista que tem nos períodos 1956 a 1960 - Plano de Metas - e 1974 a 1979 - II Plano Nacional de Desenvolvimento PND - seus maiores avanços. Assim, foi o esforço estatal para a montagem da infraestrutura que, mais do que criar subsídios para o processo de diversificação industrial, criou as possibilidades de integração do mercado interno e de desconcentração produtiva em termos regionais.

O salto qualitativo do sistema de infra-estrutura, portanto, não poderia se dar pelo simples desdobramento da acumulação anterior, mas somente através da mobilização do poder econômico do Estado, como parte de um quadro maior de planejamento que visava organizar e dar viabilidade à industrialização (COSTA, 2011, p. 22).

Em suma, ao final desse período temos que

Em certo sentido, a integração do mercado nacional foi o mais importante efeito da industrialização no desenvolvimento regional brasileiro e no processo de ordenamento espacial, estimulando a constituição de uma estrutura produtiva nos diversos estados e regiões brasileiras complementar ao centro industrial, e entre si (...) (MACEDO, 2010, p. 48)

No entanto, com a crise de acumulação do capitalismo em nível mundial no final da década de 1960 e a consequente guinada na política econômica norte-americana visando a retomada de sua hegemonia ao longo da década de 1970, o Brasil viu-se diante de novos condicionantes externos no que diz respeito à continuidade daquele processo de integração econômica e territorial.

As decisões tomadas em âmbito nacional levaram ao fim daquele regime de crescimento nacional-desenvolvimentista em um contexto de esgotamento do padrão de financiamento da economia brasileira que se assentava no IDE de países centrais,

no acesso ao mercado internacional de crédito, e no conjunto de fundos públicos montados durante o pós II Guerra Mundial, com mecanismos diversos de ampliação das bases fiscais do Estado brasileiro. Na década de 1980, as bases materiais e institucionais desse arranjo ruíram com a crise do padrão de acumulação nos países centrais e a política monetária norte-americana visando a retomada de sua hegemonia. Contraiu-se o IDE aos países latino-americanos ao mesmo tempo em que se aprofundava a globalização dos mercados financeiros entre os países centrais fomentada pela drenagem de capitais aos EUA para fins de especulação financeira - mercados imobiliário e de capitais. O mercado internacional de crédito também desmoronou, culminando com seu total estancamento em 1982 devido à moratória mexicana. Nessa conjuntura, as únicas fontes de financiamento externo passaram a ser as agências multilaterais - Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e Banco Interamericano. No entanto, para obtenção de tais recursos - agora com a finalidade de pagamento da dívida - se fazia necessário o cumprimento de ajustes macroeconômicos ortodoxos -principalmente no que diz respeito a profundas modificações e comprometimentos do balanço de pagamentos, representando saída anual expressiva de recursos, o que chamaremos de ajuste exportador - com efeitos recessivos e de deterioração do Estado.

Piores foram os impactos das políticas neoliberais implementadas ao longo da década de 1990 que viriam a exaurir os já escassos recursos do Estado, ao canalizá-los para o pagamento das dívidas externas e internas - que explodiram junto com o aumento das taxas de juros que diziam necessário para a contenção da inflação - além de destruir os instrumentos de políticas de desenvolvimento nacional, ao promover, por exemplo, o processo de privatizações de setores estratégicos para o país. Ao mesmo tempo, a abertura comercial logo após um período no qual os ajustes recessivos - e o fim das políticas setoriais, como a industrial, de inovação - haviam impellido as empresas a adotarem estratégias defensivas, retardando a entrada de nossos principais setores no paradigma da III Revolução Industrial, expôs o parque produtivo do país a uma concorrência com a qual não era capaz de lidar.

Muitos industriais, representantes de uma elite conservadora que pouco fez para defender a estrutura industrial montada no período anterior, aproveitando-se da maior internacionalização da economia, venderam seus ativos garantindo a preservação de suas fortunas no mercado financeiro, confirmando sua histórica habilidade de se ligar às finanças internacionais (MACEDO, 2010, p.60).

O resultado desse processo em termos espaciais foi a criação de novas territorialidades, decorrentes das novas articulações dos espaços com o mercado externo. Isso porque algumas áreas produtoras de bens e serviços mais relevantes à demanda do mercado internacional - agroindústria e mineração - descolaram seus ciclos de crescimento da dinâmica do mercado interno, tensionando elos da rede urbana, pois os centros de decisão que a ordenam se encontram no exterior. Além disso, a re-especialização produtiva dessas áreas, principalmente nas atividades do setor primário e indústria extrativa, constitui-se em uma especialização regressiva o que somado a quebra de importantes cadeias produtivas na indústria de transformação decorrentes da abertura comercial e privatizações, tensionam também a integração econômica e territorial das regiões brasileiras (MACEDO, 2010).

Segundo CANO (2012), conceitualmente a desindustrialização traduz-se pela perda de importância do setor manufatureiro, no emprego e no PIB. Em países centrais, decorre da simples evolução e maturação de suas indústrias e economias¹⁷. No entanto, no Brasil, este processo está diretamente ligado com uma re-especialização regressiva, além de promover a perda de elos importantes das cadeias produtivas industriais, levando a taxa de crescimento da economia a patamares medíocres, sendo, portanto a causa fundamental do baixo dinamismo apresentado pela economia brasileira sob o regime de (de)crescimento fundado no ideário neoliberal. Assim, a industrialização atingida durante o período nacional-desenvolvimentista se deteriorou face à ausência de políticas industriais e de desenvolvimento e face à adoção de políticas macroeconômicas não condizentes com

¹⁷ No caso dos países centrais, o aumento da participação relativa dos serviços na geração do produto e na absorção de mão de obra deve-se a maior elasticidade renda por serviços ante bens industriais pelo lado da demanda, e pelo aumento da produtividade da indústria que libera mão de obra a ser absorvida pelo lado da oferta (CARNEIRO, 2009).

o objetivo de crescimento e desenvolvimento nacional, quais sejam, juros elevados, falta de investimento, câmbio sobrevalorizado e a forma como ocorreu a abertura comercial.

Dessa forma, ao contrário do que ocorre nos países centrais, o processo de desindustrialização em países como o Brasil, representa um problema, pois a perda de participação da indústria não está associada à maturação de sua economia, mas à política neoliberal que reduziu a proteção à indústria, desregulamentou o IDE, privatizou empresas estatais e manteve o câmbio sobrevalorizado artificialmente. Isso porque o subdesenvolvimento do Brasil é fruto de um processo que se inicia com nossa inserção no mercado internacional capitalista no Século XIX, a partir do qual advieram as relações capitalistas de produção embora sem que evoluíssem as antigas e predominantes relações pré-capitalistas, que passaram a conviver de maneira que a dinâmica da acumulação fosse incapaz de promover a homogeneização econômica e social, mantendo a heterogeneidade estrutural, a debilidade das contas externas, do financiamento de longo prazo, da fiscalidade e da inflação. Em outras palavras, embora o Brasil tenha conseguido avançar até a década de 1980 na montagem do setor de bens de capital, tendo o produto da indústria de transformação atingido 33% do PIB, nunca atingiu um nível de renda per capita que pudesse associar o seu processo de desindustrialização com o aquele verificado nos países centrais. Ao contrário, foram os efeitos da crise da dívida - década de 1980 - e da instituição das políticas neoliberais - década de 1990 -, que conduziram à queda da participação do produto da indústria de transformação a cerca de 18% nos dias de hoje.

O autor conclui destacando que com a atual política macroeconômica pautada no ideário neoliberal, não há política industrial que possa reverter o quadro de desindustrialização no Brasil. Como exemplo tem-se a China, Índia e Rússia, que embora tenham aberto suas economias face ao processo de globalização mundial, não abriram sua conta de capitais, mantendo o controle sobre a entrada e saída de capital internacional e nacional, remessas de lucros, fluxos de investimento, mantendo um grau avançado de soberania no manejo de sua política cambial, fiscal e monetária, o que o Brasil não tem. Além disso, dado o caráter subdesenvolvido da economia

brasileira decorrente de sua inserção periférica e décadas de crescimento que aprofundaram as desigualdades e heterogeneidades sociais e estruturais, a reconstituição de elos de cadeias produtivas e de lideranças empresarias não é tarefa fácil, para não dizer impossível, pois para além de vencer a ideologia neoliberal, há hoje que fugir à lógica da financeirização da riqueza, opção ainda menos tentadora para quem já se enredou por esse caminho ou possui qualquer oportunidade de fazê-lo (CANO, 2012).

A tensão na integração econômica e territorial das regiões brasileiras que resulta desse processo é reforçada pela ação do Estado sobre o território, através de políticas de investimento em infraestrutura, tais como ENIDs e Infraestrutura para Integração da América Latina - IIRSA, pretensiosamente tratadas como políticas de desenvolvimento territorial¹⁸, mas que na verdade não passam de políticas que visam tão somente aumentar as exportações de bens de baixo valor agregado. A palavra “integração” nesse caso só faz sentido de ser utilizada se relativa à integração “competitiva” de pontos no território com os circuitos internacionais de valorização do capital. Quando pensando na escala nacional, o que se vê é a condução de políticas públicas no sentido oposto à integração entendida como dinamizadora do mercado interno e promotora de maiores elos entre as economias regionais, como fora no período anterior. São exemplos dessas políticas: (i) subsídios diretos e indiretos – guerra fiscal; (ii) direcionamento de recursos públicos para infraestruturas destinadas ao escoamento de exportações em detrimentos de gastos sociais; (iii) mudanças no aparato regulatório das infraestruturas¹⁹.

Conforme disserta Leitão (2009) sobre a política territorial durante o primeiro governo Lula (2003-2006), embora ainda comprometido com a política macroeconômica de corte neoliberal, foram conduzidos diversos estudos das dinâmicas socioeconômicas das regiões do país, num exercício de planejamento territorial desenvolvido por determinados setores do governo federal, que culminou

¹⁸ Já que no período anterior possuíam caráter de utilidade pública, insumo básico e suporte à segurança nacional.

¹⁹ Além de (i) supressão de direitos trabalhistas; (ii) desregulamentação; (iii) flexibilização de mercados de trabalho; etc.

com o lançamento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional²⁰, que, portanto, tinha a territorialidade como base de seu diagnóstico e proposta. Seguindo a mesma linha de entendimento de desenvolvimento territorial para o país, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão contrata um amplo estudo para subsidiar a territorialização do planejamento e do orçamento federal (CGEE, 2006 e MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2008).

No entanto, segundo a autora, o lançamento do PAC significou a descontinuação daquelas iniciativas de planejamento em privilégio de programas setoriais voltados exclusivamente para o aquecimento da economia nacional. Diante dos impactos da crise de 2008 na economia brasileira, o PAC aparece no discurso oficial (COMITÊ GESTOR DO PAC, 2009) como “programa estratégico de desenvolvimento”, com viés de política desenvolvimentista baseado em estratégias que visam fortalecer o Estado, recuperando seu papel indutor e assim fortalecer também o mercado. Além disso, atuar com uma política anticíclica a fim de mitigar os efeitos da desaceleração da economia mundial. Em outras palavras, o PAC é um programa que visa estimular o crescimento do país através de investimentos em infraestrutura e outras medidas institucionais, sendo que com a intensificação do investimento público busca-se estimular o investimento privado (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007).

No entanto, se por um lado o PAC possui um viés do modelo desenvolvimentista, segundo Paulani (2008), por outro, o programa não pode ser entendido como um programa integrado de desenvolvimento, já que não rompe com o modelo conservador de política econômica do governo. Segundo Cano (2011) para que se possa promover uma política de desenvolvimento é necessário recuperar o potencial de crescimento sustentado e em elevado patamar, o que não será possível sem que se rompa com a política macroeconômica neoliberal vigente. Embora os investimentos em infraestrutura exerçam um poder de encadeamento suficiente para colocar a atividade em movimento, não garantem, por si só, condições para um crescimento econômico sustentado.

²⁰ Instituída em 2007 através do Decreto N°6.047, de 22 de fevereiro de 2007.

Para além da questão do crescimento sustentado necessário ao desenvolvimento, está a própria ideia de desenvolvimento inserida no programa.

No PAC, “reduzir desigualdades regionais” através das ações do programa limita-se a prever investimentos em todas as regiões. Da mesma forma que “integrar o Brasil com o Brasil” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007b, p.15), significa meramente prever projetos logísticos, investindo no setor de transportes (LEITÃO, 2009, p.23).

Isso porque, as medidas institucionais e investimentos previstos no programa consistiram numa compilação de ações, já previstas anteriormente, e projetos que em grande medida, se encontravam prontos, inclusive de gestões passadas (KUPFER, 2007). Assim, as medidas de rebatimento territorial, acabaram sendo incorporadas ao discurso do PAC como se elas tivessem sido pensadas de maneira articulada, o que não ocorreu. O descarte de uma abordagem integrada do território fica claro quando observamos que os investimentos em infraestrutura objetivam o incentivo ao ambiente de investimento, buscando oferecer garantias e diminuir os riscos para atração de capitais privados, com o Estado assumindo papel de promotor da acumulação e reprodução desses capitais, sem levar em conta as dinâmicas socioeconômicas das regiões do país.

Para Leitão (2009) esse quadro não representa nada de novo quando se pensa a ação do Estado sobre o espaço nacional desde meados do Século XX:

desenvolvimento territorial seletivo, concentrado e desigual no país, reforçando a predominância de interesses privados (do capital transnacional aliado ao nacional), na estruturação espacial brasileira (LEITÃO, 2009, p.30).

No entanto, quando levamos em conta a abordagem do território característica do novo padrão de acumulação do capitalismo global, temos que os investimentos em logística e energia do PAC, projetados à revelia de critérios regionalizados, não passam de projetos voltados para a inserção de pequenas parcelas do território nacional nos circuitos da economia global, apontando para a exacerbação das

diferenças regionais, recriando focos de dinamismo restrito, condenando áreas já historicamente atrasadas ao esquecimento por parte de políticas públicas promotoras do desenvolvimento, já que a lógica a qual o programa se remete é a da promoção de espaços já competitivos, ou seja, que interessam ao capital privado internacional. Em suma, as políticas de desenvolvimento territorial foram reduzidas a identificação e promoção de áreas estratégicas para a inserção competitiva do país, através de investimentos em infraestrutura, esta também capturada pelos interesses de valorização do capital internacional.

Nesse contexto²¹, e também submetidos a mesma lógica de atuação promovida pela ideologia neoliberal, os estados brasileiros intensificaram suas posturas competitivas para a atração de inversões produtivas, não só criando a infraestrutura que tais inversões demandam, mas principalmente utilizando-se de instrumentos fiscais e orçamentários de forma mais acirrada que anteriormente²², de maneira a se configurar no que se convencionou chamar de Guerra Fiscal, que se relaciona

... a todo tipo de disputa e conflito que decorra da intervenção estatal de entes federativos na decisão locacional de atividades produtivas e na concorrência setorial, sendo que, o instrumento tributário é o principal mecanismo de subsidiamento (ALVES, 2001, p.30).

E mais ainda, caracterizada

²¹ Cabe destacar o fato de que faz parte desse contexto a descentralização do sistema tributário bem como da distribuição de competências sobre os gastos sociais entre as diferentes esferas de governo promovidos pela nova Constituição Federal de 1988 - CF88. Quanto ao sistema tributário, adiciona-se o fato de que a nova CF88, incorporou ao então Imposto sobre Circulação de Mercadorias – ICM - os impostos únicos sobre serviços, dando origem ao ICMS, principal imposto sobre o valor adicionado nacional. A própria estrutura de tributação do ICMS especialmente em relação ao comércio interestadual, constitui-se em fator de estímulo ao acirramento da guerra fiscal, isso porque: (i) a competência sobre o ICMS é dos governos estaduais, o que retira do poder central qualquer tentativa de regulação; (ii) o “Princípio da Origem” na formulação do ICMS garante que a arrecadação de cada Estado seja definida pela produção realizada em seu território, independente do pagamento efetivo do imposto por seus habitantes. A alíquota do ICMS aplicável às transações interestaduais é positiva e inferior à alíquota aplicável em uma operação interna com a mesma mercadoria, de modo que a receita referente àquela transação se reparta entre as unidades de origem e destino. Nestas condições, o resultado de um ato de investimento objeto do incentivo é uma ampliação imediata da arrecadação tributária do governo que o concede, mesmo quando a produção é voltada para outro mercado que não o seu (LIMA e LIMA, 2010; OLIVEIRA, 2014).

²² Para uma periodização e descrição das políticas de incentivos fiscais ao longo do tempo ver o trabalho de CARDOZO, S.A. Guerra Fiscal no Brasil e alterações das estruturas produtivas estaduais desde os anos 1990.

...quando as ações, não cooperativas assumem grande proporção e ocorrem de forma isolada, desordenada e desarticulada, sem que haja ações efetivas do governo central para regulamentar e articular as diferentes políticas estaduais. Ou seja, as políticas são implementadas levando-se em consideração apenas os ganhos da UF que as praticam, não sendo uma ação dentro de uma política nacional de desenvolvimento (CARDOZO, 2010, p.1).

Essas ações não cooperativas, “isoladas, desordenadas e desarticuladas” (CARDOZO, 2010, p.1), só puderam ocorrer num momento de diminuição da participação do governo federal na promoção e coordenação de políticas de desenvolvimento regional, que como vimos é decorrência da defesa do poder local - políticas localistas de desenvolvimento territorial -, na condução de políticas industriais e de desenvolvimento descentralizadas. Em outras palavras, dada a nova lógica de valorização do capital, a adoção do modelo neoliberal significou a “liberação das amarras” às forças de mercado, que negam que o Estado coordene o investimento privado, levando a uma situação em que as esferas públicas subnacionais, contando ainda com um contexto de restrições de gastos²³, se subordinem às exigências do capital, “uma vez que a briga travada entre as unidades federativas vai no sentido de minimização dos custos das inversões produtivas” (CARDOZO, 2010, p. 23). A própria retomada do IDE na década de 1990, verificada no setor automobilístico, mostrou que foram as empresas privadas que passaram a comandar os grandes blocos de

²³ A decorrente violenta contração do gasto público social e de investimentos verificada desde a década de 1980 transmitiu-se às hierarquias estaduais e municipais, através da descentralização de serviços, e dos mecanismos impostos às negociações das dívidas dos estados e dos municípios, com abusivas taxas de juros, comprometendo o orçamento dessas instituições, já que o serviço da nova dívida renegociada atinge até 13% das receitas desses governos. Se por um lado, a CF88 havia proporcionado nova redistribuição da receita tributária, ampliando os recursos para os governos estaduais e municipais, por outro, os impostos redistributivos – imposto sobre produto industrializado e imposto de renda -, a partir daí, tiveram seu crescimento relativamente contido, ao mesmo tempo em que os demais impostos federais e as contribuições cresceram, anulando, na prática, as novas proporções constitucionais. Vejamos alguns casos. Primeiramente, a partir de 1994, o Fundo de Estabilização Fiscal passou a reter, na órbita federal, cerca de um quinto da receita redistributível. Em seguida, o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental, obrigou os municípios que não ministravam o ensino fundamental a repassar para seus respectivos estados 60% dos 25% de suas receitas correntes que a Constituição obrigava a gastar em educação. Soma-se à esses constrangimentos os planos compulsórios de renegociação das dívidas, refinanciadas com o Tesouro Nacional, com prazos de 30 anos, a juros de 19% a.a. Além disso, tivemos ainda a Lei de Responsabilidade Fiscal que obrigou estados e municípios a cumprir limites com os gastos de pessoal, proibiu a concessão de empréstimos entre entes governamentais e impediu políticas anticíclicas ao tornar rígida a questão do déficit fiscal. Em outras palavras, tais dispositivos rígidos, configuraram-se em verdadeira “camisa de força” à execução de políticas no âmbito dos estados e municípios, justamente aqueles entes que pela CF88 deveriam ter maior autonomia para manejar políticas em prol de beneficiar sua população (CANO, 2011)

investimentos. Os governos estaduais, tudo fizeram para satisfazer as exigências do setor privado.

No entanto, ao não se levar em conta que a decisão locacional privada está subordinada a determinantes de natureza mais ampla - como as condições de infraestrutura logística, a estrutura de custos, a disponibilidade de mão de obra qualificada, a qualidade de serviços públicos, o acesso a mercado consumidores e fornecedores, grau de organização sindical dos trabalhadores, etc. (LIMA e LIMA, 2010) – constituídos historicamente, refletindo a fração de capital dominante em cada espaço, as relações de poder e conseqüentemente, o padrão de relação entre as diferentes classes sociais (CARDOZO, 2010), se esquecem de que as empresas buscam essas áreas e só depois procuram as localidades onde são oferecidos os incentivos mais vantajosos. Assim, quanto mais as localidades se afastam desses determinantes, maiores os benefícios a oferecer e, portanto, maiores seus custos. Tudo isso somado ao fato de que a guerra fiscal não interfere apenas na localização de novos empreendimentos, mas também no deslocamento de atividades produtivas previamente instaladas, nos leva a conclusão de que a Guerra Fiscal promovida pelos estados resulta em maximização das perdas tributárias no âmbito nacional.

Portanto,

Sabe-se, entretanto, que os elementos que justificam uma atuação ativa e engajada dos estados na Guerra Fiscal passam ao largo dos "custos sociais" que a concessão de incentivos pode gerar. Mediante a generalização desse instrumento em todo o país, outros fatores de atração ganham sentido. Além disso, a renúncia de recursos fiscais pode gerar uma incapacidade do setor público de fazer frente a demandas sociais, inclusive básicas. A ênfase excessiva na criação de condições favoráveis ao investimento privado, além de economicista, não raro se dá em detrimento do atendimento de necessidades públicas mais urgentes (OLIVEIRA, 2015, p. 198).

Em síntese, as mudanças no papel do Estado brasileiro não têm apenas relação com sua crise fiscal e financeira, mas também é resultado de uma opção política por inserir o país em um novo padrão de desenvolvimento, que ata as mãos do Estado quanto à possibilidade de uma política de desenvolvimento territorial em âmbito

nacional ao diminuir o investimento público em infraestruturas visando a integração nacional e ao desmontar das instituições de desenvolvimento regional. Dada a supremacia das forças de mercado liberadas pela mudança do padrão de acumulação capitalista e pela adoção das políticas neoliberais, coube ao território “personificar-se” (BRANDÃO, 2006, p.43) na promoção de condições cada vez mais atrativas aos fluxos internacionais de capitais privados, via investimentos em infraestruturas que conectem diretamente o local ao global – que diminuem o tempo de circulação dos capitais - e via concessões de incentivos tributários e financeiros – que minimizam os custos das inversões privadas. Lembrando que embora submetidas à mesma lógica, essas políticas são não cooperativas, “isoladas, desordenadas e desarticuladas” (CARDOZO, 2010, p.1), criando um viés antagônico na promoção de uma maior integração nacional e menor heterogeneidade espacial.

1.2.1. O papel dos portos no desenvolvimento brasileiro

Ao longo da formação econômica do Brasil, os portos tiveram papel fundamental, desde o processo de criação das cidades e de organização do espaço econômico que acompanhou a colonização do país. As primeiras instalações portuárias serviam ao embarque/desembarque de colonos, escravos e mercadorias. Já com o desenvolvimento do modelo primário exportador, os portos passaram a escoar a produção referente aos ciclos econômicos brasileiros - pau brasil, açúcar, ouro e prata, etc. Vê-se que os portos da época seguiam uma lógica de drenagem, de escoamento da produção das regiões de atuação (MONIÉ e VIDAL, 2006). A movimentação portuária da época refletia assim as áreas coloniais que se conectavam com o mercado internacional - ocidental.

É por essa razão que durante a ascensão da cana-de-açúcar o estado de Pernambuco - juntamente com Bahia - abrigava o porto de maior importância. Caracterizava-se por uma organização político-administrativa avançada e valorizada por Portugal, que em virtude do “exclusivo colonial” restringia a utilização dos portos brasileiros somente a navios lusitanos. Somente em 1808, com a vinda da família real

portuguesa para a colônia houve a abertura dos portos às nações amigas constituindo um marco para o sistema portuário brasileiro na medida em que significou a inserção dos portos brasileiros às trocas com outras nações. Nesse momento da história econômica do Brasil o ciclo da mineração e em seguida a expansão das lavouras de café deslocaram o eixo comercial da colônia para o sudeste, mudança política e administrativamente sancionada pela transferência da capital para o Rio de Janeiro, confirmando a mudança de centro do espaço econômico brasileiro. Com isso, os portos do sudeste passaram a ter maior representatividade, mesma época em que o porto do Rio de Janeiro se afirmou como o mais importante do país.

Ainda em fins do Século XIX, a expansão da produção cafeeira pelo interior de São Paulo tornou imperativa a modernização do sistema de transportes, que por sua vez se beneficiou de uma gama de grandes investimentos, principalmente Britânicos, para a melhoria no escoamento da produção e exportação dos grãos sob a forma de ferrovias e vias que facilitaram a acessibilidade terrestre aos portos. Para esse sistema econômico, os portos representavam uma extensão final da cadeia da produção, sendo a única porta para a exportação. O crescimento da cidade de Santos - SP, por exemplo, foi totalmente atrelado a essa estrutura de expansão, cujos investimentos em infraestrutura da época se fazem presentes até hoje, contribuindo para primazia de seu porto na hierarquia portuária. No entanto, apesar de investimentos e modernização implementados no setor portuário não houve um acompanhamento da política pelas autoridades para que se coordenasse de maneira eficaz todo o processo e assim, o sistema portuário se mantinha fragmentado e precário (MONIÉ e VIDAL, 2006).

A partir do Século XX, as medidas protecionistas adotadas pelas nações devido às guerras mundiais e crises financeiras, afetaram o comércio mundial como um todo, desacelerando o processo de integração da economia mundial. Isso porque as nações expandiram suas economias na base do desenvolvimento do mercado interno ao mesmo tempo em que países periféricos como o Brasil operaram sua transição do modelo primário exportador para a era industrial, também voltando-se para dentro. Com a crise da economia cafeeira, o sistema portuário entrou em declínio, a despeito

do estabelecimento do marco institucional e jurídico no setor durante o governo Vargas: criação do Departamento Nacional de Portos e Navegação, em 1934, visando à modernização, fiscalização, organização dos portos e da navegação; e o estabelecimento do novo regime de concessão dos portos aos estados ou empresas privadas; direitos e deveres dos ministérios; definição dos serviços prestados; uso das instalações portuárias, etc., nesse mesmo período (MALLAS, 2009).

Conforme visto no item 1.1, no pós II Guerra Mundial, com o processo de recuperação das economias centrais devastadas pela guerra e com o aprofundamento do processo de industrialização nos países periféricos, ocorreu a instalação marcante das empresas multinacionais nesses locais onde o mercado consumidor encontrava-se em expansão. Nesse mesmo momento observava-se a evolução do comércio mundial, no que tange à abrangência das trocas entre países centrais e periféricos, aumentando a importância dos sistemas portuários nacionais. Assim, o sistema portuário, que havia entrado em declínio relativo, dada a diminuição das exportações do café, reacendeu com a industrialização e desenvolvimento de novos polos de produção. Ao mesmo tempo, de uma perspectiva interna, os portos passam a ter papel na integração nacional, fazendo parte do conjunto de ações que fortaleciam a época o Estado desenvolvimentista. Dessa forma, tornam-se, por um lado uma infraestrutura terminal para exportação planejada, ao mesmo tempo em que extremamente vinculados à produção industrial, inclusive territorialmente (SILVA e COCCO, 1999). Do ponto de vista institucional, o governo também realizou uma intervenção marcante sobre a legislação portuária que vigorava até então, realizando modificações inclusive na própria administração do setor, antes realizada pelos Estados e depois transferida para a União²⁴. Destaque para a criação da Comissão do Plano Portuário e do Fundo Portuário Nacional visando a elaboração de um Plano Portuário Nacional e a disponibilidade em recursos financeiros, em 1958; para a criação do Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis visando a descentralização, continuidade da liberação de inversões para o setor e elaboração de planos de desenvolvimento, em

²⁴ Evolução da legislação portuária brasileira no pós II Guerra Mundial: (iv) 1975 – Criação da Empresa de Portos do Brasil S.A., visando a administração e gestão direta e indireta (através das DOCAS estaduais) dos portos e das hidrovias.

1963; e para a criação do Grupo Executivo para Integração das Políticas de Transporte, visando o planejamento em transporte e integração dos planos setoriais, em 1965 (MALLAS, 2009). Em 1975, em meio às mudanças no padrão de acumulação capitalista a nível mundial, mas ainda da perspectiva nacional-desenvolvimentista a nível nacional, o Estado cria a PORTOBRÁS, visando reorganizar antigos planos do setor portuário, através da centralização e administração do conjunto dos portos, inclusive pequenos terminais privativos.

A partir da década de 1970, o profundo processo de reestruturação pelo qual passou a economia mundial, materializou-se no surgimento de novos territórios produtivos e na intensificação do comércio internacional. Esse conjunto de mudanças, por sua vez, implicou em uma nova configuração dos sistemas de transportes, especialmente, o transporte marítimo, em decorrência da crescente complexidade das demandas dos agentes econômicos, atuando agora dentro do quadro de exigências impostas pelo novo padrão de acumulação (MONIÉ e SILVA, 2003). Assim, sob a égide desse novo padrão, o transporte marítimo sofreu uma verdadeira revolução, que se traduziu concretamente pelo aumento da capacidade dos navios, por ganhos em velocidade e por uma diminuição significativa do custo do frete, contribuindo para o encurtamento relativo das distâncias para os homens, as mercadorias e as informações (HARVEY, 1989).

No Brasil, nesse período, produtos como ferro e grãos entram em ascensão enquanto a expansão do parque industrial nacional acompanha o investimento em portos considerados estratégicos: Paranaguá/PR e Rio Grande/RS – escoamento da produção do quadrilátero ferrífero de Minas Gerais e o porto de Santos/SP que adequou a expansão da indústria paulista e ao novo padrão imposto pelo sistema marítimo mundial dada a criação do contêiner. Assim, através da importação de insumos e da exportação de *commodities* e alguns produtos industrializados, os portos passam a integrar uma nova escala da circulação num momento de maior integração do sistema mundial. Com isso a PORTOBRÁS passa a se dedicar também à construção de novos portos (MALLAS, 2009).

Essa revolução nos transportes marítimos, por sua vez, passou a exigir uma reestruturação dos sistemas portuários²⁸ em sua forma, funcionalidade operacional, gestão, relação capital-trabalho e na sua própria concepção. Quanto à²⁹:

- Forma - o ambiente portuário é requalificado como porto-logístico - o impacto territorial das atividades portuárias passa para a escala de espaços vastos que constituem autênticas plataformas logísticas de transportes e de comércio internacional (SOUSA, 1994);
- Gestão - destacam-se as novas ferramentas como o *just-in-time*;
- Funcionalidade operacional - leia-se transportes seguros, rápidos e eficientes, com crescentes ganhos de escala -, destaca-se o processo de incorporação de inovação tecnológica tais como os contêineres, a unitização de cargas, o sistema *roll-on/roll-off*, o sistema *lift-on/lift-off*, os *gantry cranes*, os *grabs*, os portêineres, etc;
- Relações capital-trabalho - os trabalhos portuários, que antes residiam na força muscular do trabalhador, passaram para uma escala na qual é praticamente impossível o uso da força humana na movimentação de cargas, evoluindo para um estágio tecnológico, com uso de equipamentos cada vez mais possantes e velozes, tornando o trabalho portuário muito mais de inteligência, planejamento e preparo, com todos seu impacto negativo sobre o mercado de trabalho como veremos a seguir;

²⁸ Historicamente, essa revolução portuária se iniciou com o processo de “litoralização da indústria”, uma das estratégias adotadas pelas empresas e corporações, com vistas a aumentar a produção e minimizar custos (em especial dos produtos com forte dependência de matérias primas importadas, com destaque para cargas energéticas – carvão, petróleo – e outras *commodities* – minério e grãos) conduzindo a um movimento em direção ao litoral pelas empresas – com destaque para Europa e Japão, em busca de terras mais baratas às suas plantas industriais, mas, principalmente, aproximando-se dos portos, por onde essas cargas eram internalizadas. Decorre desse movimento uma nova concepção de porto, porto-indústria, ou complexo portuário-industrial, tomada a partir de então como norte do desenvolvimento econômico em muitas regiões do mundo e de grande impacto, juntamente com as inovações no campo da tecnologia naval e marítima, na geografia dos portos e no sistema marítimo mundial (ALVES, 2011).

²⁹ Ver Glossário.

- Conceção/função - na atual circulação internacional, a função essencial de um porto passa a ser ligar o espaço a esse processo de circulação - não se trata mais de um instrumento de trânsito rápido para a indústria nacional, mas de um espaço capaz de captar os fluxos para dar-lhes o valor agregado que ela, ou o interior do país é capaz de gerar (COLLIN, 1999).

Segundo essa nova lógica, portanto, o porto é tratado como “instrumento de qualificação territorial” (ALVES, 2011, p.12) e “centros nodais estratégicos no espaço de fluxos” (ALVES, 2011, p.26), perdendo seu papel na integração nacional, quando extremamente vinculados à produção industrial, inclusive territorialmente.

No Brasil, a tentativa de aderência aos novos padrões mundiais foi conduzida por mudanças no quadro institucional regendo o setor portuário pelo próprio Estado Nacional. Isso porque, dada a crise financeira do Estado na década de 1980 que havia paralisado sua ação planejadora e coordenadora de investimentos infraestruturais, toda a infraestrutura econômica brasileira tornara-se atrasada em relação ao resto do mundo que seguia a tendência à adaptação ao novo padrão de acumulação desde a década de 1970. No início da década de 1990 com a abertura comercial no âmbito da adoção das políticas neoliberais, as deficiências começaram a se revelar, e tornam-se argumento para aqueles interessados na desregulamentação do setor³⁰.

Com a integração/abertura da economia mundial e as pressões políticas sobre a legislação portuária vigente em 1990, a PORTOBRÁS foi extinta e a administração dos portos públicos transferida para o Ministério dos Transportes - MT, gerando um vazio institucional e ausência de ações do Estado. Em 1993 foi promulgada a Lei n.8.630/93, chamada Lei de Modernização Portuária, com o objetivo de descentralizar e quebrar com os monopólios presentes, incentivando uma gestão co-participativa e a competitividade entre portos. Na prática, seu principal impacto foi uma mudança no papel do Estado, reproduzindo o ideário da flexibilização do mercado de trabalho³¹, há

³⁰ Para uma análise detalhada sobre o processo político que conduziu à desregulamentação do setor através da Lei 8.630/93 – Lei dos Portos, ver o trabalho de OLIVEIRA, C. C. O processo de modernização dos portos brasileiros na década de 90, 2000.

³¹ “ E portanto, consistiu na revogação da legislação pertinente, então em vigor, e na instauração da livre negociação entre as entidades sindicais representativas das categorias profissionais e as entidades estivadoras - a administração

tempos reivindicada pelas entidades patronais sob o argumento dos “altos custos” e “baixa qualificação da mão de obra”. No entanto, após desconstruir tais argumentos, Oliveira (2000) afirma que o que estava efetivamente em jogo era a necessidade percebida pelo patronado de maior controle sobre a mão de obra e os processos de trabalho, uma vez que os trabalhadores que executavam as tarefas nos navios eram definidos pelo rodízio e este, por sua vez, era gerenciado pelos sindicatos³². Isso porque, dada a abertura do setor ao investimento privado, e dadas as características desse investimento³³, a flexibilização do mercado de trabalho seria uma das formas de redução dos seus riscos. Assim, como para a indústria, a

Racionalização produtiva e das relações de trabalho, ao incorporar equipamentos e métodos organizacionais pouco conhecidos e em permanente atualização e ao fomentar a desestabilização do padrão de relações do trabalho vigente anteriormente, envolvia riscos imensuráveis e, na maioria das vezes, irreversíveis. Assim, ela poderia resultar em ganhos ou perdas, sendo que os ganhos poderiam ser efêmeros e as perdas, definitivas. Neste processo, as empresas são logicamente conduzidas a estimular a flexibilidade, com o objetivo de atenuar as irreversibilidades (OLIVEIRA, 2000, p. 62).

Para além das questões trabalhistas, a esfera estatal manteve-se responsável no âmbito da infraestrutura incluindo, por exemplo, sua fiscalização, gestão ambiental

dos portos organizados; os armadores, diretamente ou por seus agentes; os proprietários de mercadorias, diretamente ou por intermédio de seus consignatários; os proprietários, arrendatários ou locatários de instalações portuárias; e as cooperativas de mão de obra - no que se refere a requisição, remuneração, periodicidade do pagamento, condições para o registro profissional e o número de trabalhadores inscritos no registro, a organização e a composição das turmas e demais composições de trabalho avulso” (OLIVEIRA, 2000, p.58).

³² “De um modo geral, até a primeira metade do Século XX, as atividades de carga/descarga e o armazenamento das mercadorias criavam muitos postos de trabalho. De acordo com publicação da CEPAL (1991: 41-58), esse mercado de trabalho caracterizava-se, principalmente, pela casualidade, ou seja, as contratações feitas para a manipulação de carga no cais eram individuais e de acordo com as necessidades. Uma vez contratados, os trabalhadores permaneciam na faina até o ponto de esgotamento pois os empregadores, a quem as empresas armadoras confiavam a carga e descarga dos navios, substituíam os trabalhadores cansados por outros dos muitos disponíveis. Por haver um excedente de homens sempre dispostos às operações de manipulação da carga, este sistema era acompanhado, muitas vezes, por corrupções como entrega de parte dos salários ou de cargas roubadas pelos trabalhadores ao indivíduo que os contratava. Além disso, como analisado por Velasco e Cruz (1986), a sazonalidade da atividade portuária, que oscilava em função do aumento ou diminuição do volume de diferentes mercadorias que pelo porto transitavam, acabava por se refletir numa demanda irregular por mão de obra. Segundo a CEPAL (1991), os sindicatos de trabalhadores surgiram no começo do Século XX para minimizar a índole fortuita do emprego no porto e da corrupção nas contratações. Seus esforços deram lugar ao chamado *closed shop*, com sistema de emprego conhecido como *cuota rotativa*, que no Brasil é designado sistema de rodízio. Sob esse sistema, os sindicatos desempenhariam a função equivalente a de uma central de contratação na qual os trabalhadores seriam alocados segundo quotas predeterminadas” (OLIVEIRA, 2000, p.49).

³³ Alto risco associado ao longo prazo de maturação do investimento que, em geral, excede vinte anos, e enorme volume de capital para realizá-los, desenvolvendo novos e avançados portos. Mais ainda, segundo Baird (1998), a recuperação do custo total é improvável, isto é, as tarifas cobradas podem ser insuficientes para reembolsar integralmente os investimentos (OLIVEIRA, 2000, p.34).

e até a promoção comercial dos portos (BARAT, 2007). Os terminais foram arrendados e o operador portuário passou a se responsabilizar pelo manuseio de cargas e pelos investimentos em equipamentos e instalações. Os operadores foram também autorizados a movimentar cargas de terceiros o que permitiu que empresas como a Vale - antiga Vale do Rio Doce - tivesse grande desempenho como operador logístico. A Lei 9.277/96 completa o quadro de mudanças legislativas quando concede a administração e exploração de portos federais aos estados e municípios, implementando a descentralização pretendida com a Lei de Modernização Portuária. Com todas essas mudanças o sistema portuário acumulou “avanços” no sentido da sua inserção competitiva à integração mundial.

O novo quadro institucional contou ainda com a criação da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ, autarquia vinculada ao MT, com o objetivo de fiscalizar e regular a exploração da infraestrutura aquaviária e portuária, em 2001. Em 2007, foi criada a Secretaria de Portos da Presidência da República – SEP/PR, visando o desenvolvimento de políticas para fomentar o setor, apoiar a infraestrutura e a elaboração de plano estratégico para o setor.

CAPÍTULO 2 – PERNAMBUCO: DO DESENVOLVIMENTO DE SUA FUNÇÃO DE ENTREPOSTO COMERCIAL DO NORDESTE E A IMPORTÂNCIA DO PORTO DO RECIFE AOS DIAS DE HOJE³⁴

O objetivo desse capítulo é analisar a retomada do crescimento da economia pernambucana no período recente, com destaque para os anos pós 2007, de modo a demonstrar a centralidade da questão política consubstanciada na parceria entre os governos federal e estadual no período, bem como a centralidade da política de incentivos fiscais para que tal retomada fosse possível. Dessa forma, estabelece-se a ponte para a discussão realizada no capítulo 3 do peso dos elementos supracitados como fatores de decisão locacional para os investimentos concentrados territorialmente no CIPS.

Parte-se da reflexão acerca do papel que a economia pernambucana assume historicamente como entreposto comercial do Nordeste e o consequente peso que assume as movimentações portuárias pelo porto de Recife para consolidação dessa função, para então demonstrar como a integração econômica e territorial – através dos sistemas de transporte – nacional contribuíram para a perda de importância de Pernambuco nessa função. Tal situação, somada (i) aos investimentos incentivados realizados em projetos industriais estruturadores em outros estados nordestinos na década de 1970; (ii) e ao maior grau de dinamismo revelado pela administração desses outros estados no sentido de atrair investimentos privados através da concessão de incentivos fiscais, conduziram ao processo de fragilização da economia pernambucana primeiro, perdendo posições relativas na composição do PIB

³⁴ É importante ressaltar que todo o desenvolvimento da economia pernambucana ao longo do tempo deve ser compreendida sob a perspectiva mais abrangente do “longo processo de articulação das regiões brasileiras, de criação do mercado interno e de constituição de um sistema econômico integrado e hierarquizado, que compreende várias fases ou etapas nas quais há não só uma diferenciação e transformação da estrutura produtiva da economia nacional e das economias regionais, como alterações significativas no tipo de relação externa que as regiões estabelecem entre si” (GUIMARÃES NETO, 1989, p. 25). Dessa forma, ao longo do texto consideraremos as seguintes etapas no processo de integração pelo qual passa o Nordeste no contexto nacional: (i) isolamento relativo; (ii) articulação comercial; (iii) integração produtiva. Para maiores detalhes sobre tal periodização ver GUIMARÃES NETO, L. Introdução à Formação Econômica do Nordeste: da articulação comercial à integração produtiva.

nordestino ainda durante a década de 1970 e depois, perdendo dinamismo no contexto de crise da década de 1980 e 1990.

Pontuados os fatores do atraso relativo em que se encontrava a economia pernambucana no início da década de 2000, busca-se destacar a mudança de sentido que esses mesmos fatores assistiram graças à condução de uma política fiscal mais expansionista no âmbito do governo federal a partir de 2005, o que, articulado à parceria estabelecida com o governo estadual a partir de 2007 e uma maior agressividade por parte deste na concessão de incentivos à atração de investimentos, possibilitaram a retomada do crescimento de Pernambuco acima das médias regionais e nacionais no período. Destaque para os incentivos concedidos às centrais atacadistas importadoras e centrais de distribuição, o que juntamente com a consolidação do porto de Suape como um dos mais importantes portos brasileiros – o que será tratado no capítulo 3 - fortalecem a estratégia de Pernambuco retomar seu papel de entreposto comercial do Nordeste.

2.1. Pernambuco: entreposto comercial do Nordeste e o porto do Recife

O processo de desenvolvimento da economia pernambucana possui raízes coloniais, ligado diretamente à cultura da cana-de-açúcar e seu beneficiamento para exportação através do porto do Recife³⁵. O primeiro povoado do estado constituiu-se em função das atividades deste porto, saída para o mar utilizada pela Vila de Olinda (1537), do qual fazia parte. Era daí que se escoava a produção de açúcar, base econômica da colônia à época, para o mercado europeu. Com a passagem de Portugal para o domínio espanhol em 1580, a Holanda perdeu o monopólio de distribuição na Europa do açúcar produzido na colônia brasileira que até então exercera e lançou-se à conquista da Capitania de Pernambuco o que efetivamente ocorreu no ano de 1630. Os holandeses incendiaram Olinda e estabeleceram-se na Ilha de Antônio Vaz, no povoado do Recife que se desenvolvera fortemente atrelada

³⁵ A economia do açúcar fará parte, juntamente com a pecuária extensiva, dos pilares da formação do complexo econômico nordestino, durante a fase de isolamento relativo das regiões brasileiras, período no qual cada pedaço do território onde se desenvolviam atividades produtivas mantinham laços econômicos bem mais importantes com os países importadores (GUIMARÃES NETO, 1989, p.27). Daí a importância capital da infraestrutura portuária nesse período, para o desenvolvimento local das atividades produtivas.

às atividades portuárias, onde a partir de 1637 foi promovida a urbanização por Maurício de Nassau. Entre as diversas obras executadas nesse período, destacam-se as pontes que ligam a Ilha ao continente, o que marca o sentido da expansão do Recife até os dias atuais. Em suma, o caráter comercial e, portanto, urbano da colonização holandesa foi o fator determinante para o esplendor do Recife (SINGER, 1968), que sintetizava a economia pernambucana no período.

Decorreu deste caráter que mesmo em momentos de crise da economia açucareira na região, a economia pernambucana, puxada pela economia comercial recifense pode continuar se expandindo. Com a expulsão holandesa em 1654 e a reconstrução de Olinda que voltou a ser centro da aristocracia rural e a exercer sua função política e militar, Recife se especializou cada vez mais no comércio sendo seu porto, crescentemente, a principal via de escoamento de mercadorias da região. A crise da economia açucareira decorrente da concorrência dos produtores antilhanos - para onde os holandeses levaram a técnica da produção após a expulsão - aumentou a dependência daquela aristocracia rural olindense em relação à burguesia comercial recifense, ao mesmo tempo em que a descoberta das minas no Centro e Oeste do Brasil aprofundou a crise açucareira com a fuga de escravos para aquelas regiões e aumentou a hinterlândia do Recife como centro de comércio e distribuição para todo o Nordeste, graças aos maiores fluxos de pagamentos em ouro advindos da venda dos excedentes agrícolas produzidos pela economia de subsistência àquela região (SINGER, 1968). Foi nesse momento que o Recife conquistou sua autonomia política e administrativa e começou a assumir papel de capital regional do Nordeste, impulsionando a economia de Pernambuco.

Com a Revolução Industrial levada a cabo pelos países centrais, novos investimentos e tecnologias para a produção do açúcar emergiram e se disseminaram³⁶, estimulando a introdução de métodos industriais na fabricação do produto também no Brasil, impulsos estes que não se traduziram numa “revolução industrial”, entendida como a introdução de métodos e lógica inteiramente capitalistas

³⁶Com destaque para os investimentos norte-americanos para a produção em Cuba e o desenvolvimento de técnicas de extração de açúcar de beterraba na Europa.

na produção, primeiramente por conta da manutenção da mão de obra escrava que se refletia na ausência de um mercado de trabalho e de um mercado interno, e em seguida, mesmo com a tentativa do estabelecimento dos Engenhos Centrais (1884), não sendo possível subordinar o plantio da cana às necessidades de fabricação industrial de açúcar, os experimentos fracassam (SINGER, 1968)³⁷. Somente a partir de 1890 com a reunião de agricultura e indústria em grandes unidades produtivas – as Usinas –, é que a introdução do modo de produção capitalista na fabricação de açúcar se completou no Brasil³⁸.

É sobretudo com as usinas, após a experiência fracassada nos engenhos centrais, que ocorrem as grandes transformações na atividade industrial (GUIMARÃES NETO, 1989, p. 34).

Também no sistema de transportes, associado à produção do açúcar, verificam-se mudanças importantes que repercutiram sobre os custos e sobre a produtividade física da atividade econômica. As estradas de ferro e os trens, eliminam as caravanas de animais de carga, além de possibilitar a fundação e consolidação de atividades produtivas em terras antes inaproveitadas. Os primeiros caminhos de ferro construídos no Nordeste partiram do Recife já em meados do Século XIX, servindo inicialmente a área açucareira e posteriormente atingiram o Agreste: (i) em direção ao sul, ligando Recife ao Cabo, prolongando-se até Escada, Palmares e Garanhuns; (ii) em direção ao norte, ligando Recife à Pau d'Álho, prolongando-se até Limoeiro e Timbaúba; (iii) em direção ao oeste, ligando Recife à Jaboatão, prolongando-se até Russinhas. Além de viabilizarem o aproveitamento econômico de terras inaproveitadas ou só parcialmente incorporadas à economia de mercado, possibilitou o surgimento de grandes empórios no interior efetivando a intensificação do seu comércio com portos regionais mais importantes, com destaque para o porto do Recife (GUIMARÃES NETO, 1989).

³⁷ O fracasso dos Engenhos Centrais está ligado ao poder que os proprietários de terra e produtores de cana exerciam e que, face às transformações e exigências de divisão do trabalho associadas à introdução de novos processos, inviabilizaram seu desenvolvimento (GUIMARÃES NETO, 1989).

³⁸ Lembrando que com a abolição da escravidão em 1888 tornou possível a constituição de um mercado de trabalho e um maior mercado interno de bens de consumo não duráveis, embora frágil, como veremos.

Voltando às grandes transformações na atividade industrial - Usinas -, cabe destacar que estas causaram grandes impactos, positivos e negativos, no processo de desenvolvimento da economia pernambucana, com sequelas que perduram até os dias atuais. Se por um lado, o desenvolvimento da indústria do açúcar no campo impulsionou o aparecimento de indústrias de bens de produção e bens de consumo no Recife, por outro, a ocupação das terras para a plantação de cana-de-açúcar necessária à nova escala de produção requerida pelo novo processo produtivo, onde até então se desenvolvia a agricultura de subsistência, expulsou para o Recife enorme contingente de mão de obra sem que no período houvesse uma expansão das atividades urbanas - seja na indústria ou serviços ligados à indústria - suficiente para absorvê-lo, além de pressionar para baixo os rendimentos daqueles que se encontravam ocupados em alguma daquelas atividades³⁹.

A constituição de um mercado interno tão precário, ainda que amplo⁴⁰, não poderia servir de base para uma produção que adquiria cada vez mais feições industriais. A saída foi se integrar com o então eixo dinâmico da economia Rio - São Paulo, onde se desenvolvia a economia baseada no complexo cafeeiro (SINGER, 1968). Nesse momento, a economia recifense se desvinculou da DIT para se inserir, paulatinamente, na divisão nacional do trabalho, na fase inicial de articulação comercial inter-regional liderada pelo capital mercantil⁴¹, com a busca de alternativas de colocação dos produtos antes voltados em quase totalidade para os mercados internacionais⁴² (GUIMARÃES NETO, 1989). Mesmo assim, não sendo o mercado do sudeste naquele momento tão dinâmico quanto o mercado externo ao qual, até então, o Recife estava integrado e dada a fragilidade de seu próprio mercado interno, Pernambuco não mais acompanhou o ritmo de desenvolvimento econômico nacional.

³⁹ Segundo Censo de 1939, 50% da população da cidade morava em mocambos, dos quais 29,45% na situação de "desemprego disfarçado" (serviços pessoais e profissões não definidas). (SINGER, 1968)

⁴⁰ Recife interligava-se pela ferrovia com a Zona da Mata e o Agreste, indo de Alagoas à Paraíba, chegando até o Maranhão.

⁴¹ Segundo Guimarães Neto (1989), à esta fase inicial se seguirão, como veremos a seguir: (i) a fase intermediária, da expansão industrial articulada ao setor externo, superpondo-se parcialmente à anterior, de comercialização da produção da indústria incipiente do Sudeste nos mercados regionais; (ii) a fase de consolidação do mercado interno do país, com a indústria leve até 1955 e a implantação da indústria pesada posterior à 1955.

⁴² A tônica nos primeiros anos desta fase de expansão industrial é a complementariedade: como vimos, por um lado, a busca de escoamento do excedente antes exportado - Nordeste; por outro, a conquista paulatina da indústria através de produtos voltados para o mercado interno - Sudeste.

Segundo Guimarães Neto (1989), nessa nova estratégia de comercialização para o sudeste, deve-se destacar a presença do capital mercantil, de origem extra-regional, que simultaneamente com as atividades de refino e transporte, exerciam a atividade especulativa na intermediação entre os centros produtores e o mercado consumidor, colocando os produtores nordestinos numa posição subordinada. Com o passar do tempo, define-se cada vez mais o predomínio dos cartéis comerciais ou do capital mercantil. Desaparecem os grandes comissários com os quais os produtores tinham relações estreitas, entrelaçando-se seus interesses e sua influência a nível regional, e fortalecia-se o poder dos monopólios comerciais, os quais, além de responsáveis pela comercialização do açúcar, possuíam companhias de cabotagem, associados a empresas concessionárias de portos açucareiros do Nordeste, como o do Recife. O predomínio do capital mercantil possui relação íntima com o menor grau de desenvolvimento que atingira a região Nordeste durante a fase de articulação comercial⁴³.

A despeito da articulação comercial em curso entre as regiões brasileiras, até meados da década de 1920 ainda era pequena a integração do mercado nacional como um todo. O sistema de transportes estava constituído basicamente pela ferrovia e cabotagem, e a articulação comercial se dava através de produtos agrícolas, pecuária, agroindústria e alguns poucos industrializados - no Nordeste, o açúcar e o algodão -, além de o sistema de impostos estaduais que incidiam sobre o comércio entre os estados desempenhar um papel similar ao de barreiras alfandegárias (CANO, 2008).

⁴³ O capital que exerce o predomínio na esfera da distribuição e circulação de mercadorias subordina o sistema de produção a seus interesses. Mas a intensidade, ritmo e profundidade que do processo transformador – dissolução das antigas relações de produção, aumento da circulação do dinheiro e ampliação do excedente e da produção - que esse capital é capaz de conduzir depende da própria comunidade produtiva, do sistema de relações vigentes na sociedade no qual se inserem articulados pelo capital mercantil. Portanto, o atraso em que se encontravam as forças produtivas da região, associado ao caráter incompleto da modernização ocorrida, possibilitou a presença marcante dos engenhos no total da produção do açúcar, caracterizados pelas (i) dispersão espacial; (ii) pela “auto-produção” do seu capital constante; (iii) pela menor expressão monetária dos custos de reprodução da força de trabalho e (iv) pela diversificação e menor especialização da atividade produtiva. Sobre essa base que se constituirá o domínio do capital mercantil. Além disso, o capital mercantil não penetrava na atividade produtiva, no sentido de alterar qualitativamente as relações de produção, mas diversificava-se no sentido das atividades comerciais e especulativas (GUIMARÃES NETO, 1989, p. 63-64).

Será somente com o desenrolar da fase de expansão industrial articulada ao setor industrial que esse quadro começará a mudar. Assim, “partindo-se de uma situação de complementariedade no contexto de uma débil articulação comercial entre as regiões no início do Século” (GUIMARÃES NETO, 1989, p.87), passa-se para uma relação de competitividade pós I Guerra Mundial, com a diversificação da indústria e agricultura paulista, início de um processo muito mais abrangente de predomínio do capital produtivo industrial sobre o capital mercantil, o qual “começa a perder sua autonomia e se transforma em agente do capital industrial, em ascensão” (GUIMARÃES NETO, 1989, p.91), o que dará início a grandes repercussões sobre a economia nordestina, com destaque para os impactos das transformações do sistema de transporte para a função de entreposto comercial da economia pernambucana no contexto regional nordestino.

No que se refere ao início das transformações no sistema de transportes, houve avanço na articulação entre diversos espaços econômicos do país, no entanto, com grande diminuição relativa da importância dos modais ferroviários e portuários no transporte de mercadorias. Nesse período o modal rodoviário ampliou consideravelmente seu raio de ação, além da ampliação significativa da frota de caminhões. “No Nordeste, em razão das secas e da ação do IFOCS (posteriormente DNOCS), foram construídas grandes extensões de rodovias que anos depois foram incorporadas à rede básica do país e da região” (GUIMARÃES NETO, 1989, p.95)⁴⁴. No entanto, essas transformações não eliminaram totalmente as barreiras que provocavam o isolamento relativo que possibilitava a existência de unidades produtivas menos eficientes em termos dos padrões dos centros mais avançados economicamente do país, especialmente no Nordeste. Assim, sendo restritas as articulações Nordeste/Sudeste promovidas por essas transformações no campo dos transportes, Pernambuco ainda pode manter sua posição de principal entreposto comercial nordestino.

O porto do Recife ainda garantia à essa cidade o status de “metrópole natural do Nordeste” (LEBRET, 2001, p. 44). Segundo este autor, por se constituir no único

⁴⁴ IFOCS – Inspetoria Federal de Obras contra a Seca; DNOCS – Departamento Nacional de Obras contra a Seca.

grande porto da região, possuía papel central já que para ele, naquele momento, ainda não se podia pensar em desenvolvimento sem ter possibilidades de comunicação fácil com os países estrangeiros. Nesse período já se destaca também - em termos logísticos, para a função de entreposto comercial do Nordeste da economia pernambucana - a existência de eixos rodoferroviários que se desenvolvera a partir da privilegiada situação portuária que Recife detinha.

O Recife se encontra ainda em boa posição no Nordeste por causa do eixo pernambucano de maior fluidez na direção oeste. Chamamos fluidez à conjunção da rodovia e da ferrovia...a conjunção rodoferroviária já está feita para o oeste e faz desse eixo uma espécie de espinha dorsal de comunicação rápida, numa zona relativamente plana e sobre a qual os diferentes ramais para o norte e para o sul vêm naturalmente se escalar. Não há somente essa situação privilegiada devia ao eixo que se dirige para o Piauí, com ramificações para o norte da Bahia e para o curso do Rio S. Francisco, mas há também a posição do Recife para a qual convergem, com efeito, todas as grandes rodovias e ferrovias do Nordeste. O Recife é o núcleo de comunicações dessa parte do País. Isso é um fato histórico e corresponde à privilegiada situação portuária que o Recife detém (LEBRET, 2001, p.45)

No entanto, o agravamento da concentração da atividade produtiva em São Paulo e da competição inter-regional ocorridas nesta fase de formação do mercado regional e de avanço de industrialização que vai até 1955, conduziram a uma situação de atraso relativo para todo o Nordeste, que por sua vez conduziu, na década de 1950, à formação do Grupo de Trabalho para Desenvolvimento do Nordeste – GTDN para debater as causas desse atraso⁴⁵. O diagnóstico oficial de que o problema residia na natureza dos fluxos de renda que entravam e saíam da região⁴⁶, levaram à proposição de que os recursos que se destinassem ao Nordeste deveriam possuir o caráter de capitais, iniciando na região um ciclo de reprodução com efeitos multiplicadores (SINGER, 1968). Isso se faria através da diversificação da estrutura produtiva local, cujos investimentos seriam centralizados pela então constituída Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, que seria responsável também pelos

⁴⁵ Para maiores detalhes deste processo, ver CANO, W. Desconcentração Produtiva Regional do Brasil 1970-2005, 2008.

⁴⁶ Saíam do Nordeste capitais privados em busca de condições mais lucrativas, iniciando fora da região novo ciclo de reprodução; ao passo que entravam no Nordeste recursos públicos para fins assistenciais, devido à crença que se tinha até então no condicionamento natural do atraso (SINGER, 1968).

investimentos em infraestrutura que dariam suporte ao processo de diversificação produtiva. Isso se daria na fase de integração produtiva na qual os protagonistas foram as diversas frações do capital produtivo que se transferiram das regiões mais industrializadas para as demais (GUIMARÃES NETO, 1989). Segundo Lubambo et. al., (2005), a concentração desses investimentos na faixa litorânea teve impacto direto na concentração da população nas áreas metropolitanas do Nordeste. Em Pernambuco, já no início da década de 1960 o processo de urbanização no Recife já ultrapassava as fronteiras da municipalidade, começando a surgir ao redor da capital pernambucana um “anel de subúrbios” com caráter industrial cada vez mais acentuado, com destaque para o município de Cabo de Santo Agostinho. Como veremos no capítulo 3, nesse período começam a surgir trabalhos requerendo a construção de um novo porto para o Estado, já que o porto do Recife, fundamental para a economia do estado, já havia sido tomado pelo processo de urbanização ocorrida na cidade. Dessa necessidade de ampliação da infraestrutura portuária somada à formação de distritos industriais ao sul da capital e às condições geográficas dessa região, tais trabalhos⁴⁷ defenderão a região de Suape, entre os municípios de Cabo de Santo Agostinho e Ipojuca, para a construção do novo porto.

No entanto, a partir da década de 1970⁴⁸, o processo de industrialização incentivado no Nordeste adquiri um novo caráter e Pernambuco verá sua condição de entreposto comercial regional abalada. De fato, se constituiu a partir desta década uma nova divisão territorial inter-regional do trabalho, com o Nordeste passando a se integrar às regiões mais desenvolvidas como produtor de insumos básicos. Segundo Brandão (1985), ocorreram mudanças também do ponto de vista das diferenças funcionais intermetropolitanas na região, das quais destacam-se os impactos no processo de urbanização do Recife. Ao contrário de Bahia, Alagoas, Maranhão e Rio Grande do Norte que irão assistir a “introdução de conjuntos especializados, peças de grandes complexos oligopólios” (BRANDÃO, 1985, p. 79), especialmente ligados à química e à petroquímica, o padrão de industrialização em Pernambuco seguiu outro

⁴⁷ Como exemplo o de LEBRET, L.J. Estudo sobre desenvolvimento e implantação de indústrias, interessando a Pernambuco e ao Nordeste. Recife, CONDEPE, 2001.

⁴⁸ Lembrando que em 1973 é que se constitui oficialmente a Região Metropolitana do Recife – RMR.

caminho: o da diversificação produtiva com a instalação de diversas indústrias de base e bens intermediários, que embora tenham introduzido uma mudança relevante na sua estrutura industrial, mantiveram o peso das indústrias tradicionais, “herdeiras de suas velhas indústrias” (BRANDÃO, 1985, p. 91). Nesse mesmo período o sistema de transportes a nível nacional rompe com as restrições até então estabelecidas para a articulação definitiva entre os mercados do Nordeste e Sudeste. Dessa forma, dados o padrão de crescimento industrial das economias da região e a conclusão da integração territorial via sistema de transportes, os estados nordestinos antes dependentes de Pernambuco para estabelecer relações comerciais com o Sudeste, veem-se agora diretamente conectados com o centro dinâmico da economia nacional, de onde a economia pernambucana perde a importância como entreposto comercial do Nordeste, associado à perda de competitividade do porto de Recife em relação à outros portos da região.

Nas décadas seguintes o desempenho da economia pernambucana continuou fortemente influenciado por aquele processo de crescimento industrial incentivado iniciado com a SUDENE, pelas políticas econômicas adotadas no âmbito da crise da dívida da década de 1980 e do Consenso de Washington da década de 1990.

2.2. Perda de dinamismo da economia pernambucana entre as décadas de 1980 à 1990

As políticas setoriais e regionais do governo federal no âmbito da SUDENE, promoveram desde 1960 a articulação da dinâmica da economia nordestina e pernambucana com a dinâmica da economia nacional, por meio da atividade industrial incentivada pelos mecanismos fiscais e financeiros daquelas políticas. No entanto, no decorrer da década de 1970, Pernambuco sofre com o início da perda de posição relativa de sua economia no contexto regional, situação que se agrava na década de 1980, com a desarticulação dos elementos financiadores do investimento público (IPEA, 2014). Neste período,

à perda de posição relativa na economia regional, vincula-se a manutenção de índices de qualidade de vida e de níveis de pobreza, acentuados pela intensificação da concentração de renda que acompanha períodos de baixo crescimento com altas taxas de inflação (LIMA e KATZ, 1993, p. 42).⁴⁹

Tabela 2.1 – Participação relativa no PIB dos estados nordestinos. Nordeste, 1970-2000.

Estados	1970	1980	1990	2000
Nordeste	100,0	100,0	100,0	100,0
Maranhão	11,2	11,4	9,4	8,1
Piauí	4,9	5,0	4,4	4,0
Ceará	14,4	15,3	13,4	15,4
Rio Grande do Norte	3,8	4,5	4,4	6,7
Paraíba	8,3	7,6	6,8	6,1
Pernambuco	24,9	21,5	21,0	18,8
Alagoas	6,2	6,0	6,4	5,2
Sergipe	3,0	2,7	5,3	4,6
Bahia	23,0	26,0	28,9	31,1

Fonte: IPEADATA, 2014. Elaboração Própria.

Assim, a economia do estado que em 1970 contribuía com 24,9% do PIB regional teve essa participação reduzida para 21,5% em 1980 – perdendo a posição de principal PIB da região, para 21% em 1990 até chegar a 18,8% em 2000. Lima e Katz (1993) ao observar os índices de crescimento segundo os estados nordestinos, deixa claro que Pernambuco perdeu posição por crescer menos que todos os demais estados e não apenas por casos isolados de crescimento elevado em alguns outros estados que poderiam ter puxado os índices regionais para cima. Diante desse cenário, os autores elencam uma série de fatores responsáveis pela deterioração do cenário econômico social - e político - do estado no contexto regional⁵⁰, dentre os quais, para os fins deste trabalho destacam-se:

⁴⁹ No caso de Pernambuco, os índices de pobreza são ainda mais impactados pela falta de dinamismo das economias do Agreste e Sertão, vulneráveis às variações climáticas, e pelo “inchamento”, em boa parte daí decorrente, da RMR.

⁵⁰ Além dos fatores destacados, os autores listam ainda: (i) segmento empresarial pernambucano, ligados à agroindústria álcool-açucareira ficaram à margem das transformações observadas com a implantação da “nova indústria”, situação que contrasta com o que ocorrera na Bahia e Ceará, por exemplo, onde os grupos líderes locais integraram-se ao processo de diversificação da indústria e participaram, juntamente com os governos estaduais, das pressões por maiores recursos oriundos da esfera federal, investiram e diversificaram suas atividades em seus próprios estados. Já a maioria dos grupos pernambucanos do setor álcool-açucareiro, optaram por investir em outros estados no próprio setor álcool-açucareiro ou em projetos agropecuários atraídos por vantagens locacionais e incentivos específicos; (ii) faltou a Pernambuco a definição e implementação de uma estratégia de desenvolvimento industrial que envolvesse a definição de investimentos de maior porte que deflagrassem um processo de inversões complementares através de seus efeitos de encadeamento. “No período 1974/86, em média, a arrecadação própria

- Processo de integração nacional: conforme tratado no item 2.1., no decorrer do processo de integração da economia brasileira e de suas regiões os estados nordestinos passaram a se articular mais diretamente com os polos dinâmicos do Sul/Sudeste no que perde Pernambuco, que tem sua função de entreposto comercial reduzida. Embora a RMR tenha se mantido como centro abastecedor de representativos segmentos produtivos do Rio Grande do Norte à Alagoas, os demais estados nordestinos saíram de sua órbita de influência. Associado a esse fenômeno está a perda de competitividade do Porto de Recife em relação aos outros portos da região.
- Investimentos em outros estados: a implantação dos novos setores industriais e os investimentos de elevada magnitude de empresas estatais - (i) Polo Petroquímico de Camaçari – Bahia⁵¹; (ii) Complexo Cloro-Químico – Sergipe e Alagoas; (iii) Complexo Mineral-Siderúrgico de Carajás – Maranhão; (iv) Setor Têxtil/Confecções na Região Metropolitana de Fortaleza – Ceará -, dinamizaram a economia de outros estados da região, que passaram a atrair investimentos outros que poderiam ir para Pernambuco⁵².
- Incentivos Fiscais Estaduais: menor grau de dinamismo revelado pela administração de Pernambuco no sentido de atrair investimentos oferecendo incentivos específicos.

supriu apenas 92,5% da despesa corrente, sendo o gasto excedente coberto com transferências. Como o item transferências contém uma razoável parcela de recursos dependentes do arbítrio do Governo Federal e como o Pernambuco não se destacou, nas últimas décadas, pela agressiva conquista de recursos federais, a capacidade de investimento do estado tem sido tolhida. Essa realidade também contrasta com a situação vivida, por exemplo, pela Bahia que entre 1976 e 1984 recebeu mais da metade dos recursos de capital transferidos pela União para o Nordeste, quase duas vezes mais do que foi aplicado em Pernambuco no mesmo período” (LIMA e KATZ, 1993, p. 49); (iii) desarticulação da economia intra-estadual principalmente das regiões do Sertão e Agreste, as quais apresentam atividades econômicas com baixa produtividade e nenhuma vinculação com os eixos de acumulação, com predomínio da exploração agrícola pouco diversificada, em bases tecnológicas atrasadas de baixa produtividade em um contexto de elevada concentração fundiária.

51 Para viabilização do Complexo, foi muito importante o aporte de recursos públicos, superior a 85% do investimento global, somando-se: (i) empréstimos do BNDES; (ii) incentivos fiscais - FINOR inclusive, (iii) recursos estaduais e municipais; (iv) investimentos da Petrobrás; (v) gastos federais em infraestrutura; etc. (LIMA e KATZ, 1993).

52 Como vimos, esse fenômeno tem raízes no II PND quando foram definidos blocos de investimentos nas áreas de bens de capital e de insumos básicos. Ao contrário de outros estados nordestinos que tiveram suas economias ainda mais integradas à economia nacional por conta de tais blocos de investimentos, Pernambuco concentrou seus maiores esforços de investimento no Complexo de Suape, o qual, embora relevante, constituiu-se muito mais em esforço da ampliação de infraestrutura industrial, não sendo, no momento, um projeto de elevados impactos sobre a economia estadual como foram, por exemplo, os investimentos feitos no eixo químico Alagoas/Bahia.

Pesquisa realizada pelo BNB e SUDENE em 1978 revelou que dentre as 767 empresas incentivadas até então implantadas, 66% afirmaram que a existência de incentivos fiscais foi decisiva para a implantação das mesmas na região. Posteriormente essa pesquisa foi repetida e seus resultados confirmaram a importância dos incentivos, juntamente com o aproveitamento da matéria-prima local, como importante fator locacional (Jornal do Comércio, 11/04/91). Como Pernambuco não é rico em matérias-primas, a importância dos incentivos é magnificada (LIMA e KATZ, 1993, p. 48)

De maneira geral, interessa a este trabalho destacar que em função desses fatores a economia pernambucana ao início da década de 1990 (i) necessitava retomar seu papel de entreposto comercial para o qual investimentos em infraestrutura logística fazia-se fundamental - principalmente diante da perda de competitividade do porto do Recife; (ii) apresentava um setor industrial carente de investimentos de porte estruturador que lhe permitisse um maior grau de dinamismo e (iii) necessitava recuperar a atratividade a investimentos perdidos para outros estados nordestinos em função de incentivos fiscais estaduais. É importante lembrar, conforme analisado no capítulo 1, que essa situação era vivida num contexto de desmantelamento das políticas regionais conduzidas pelo Estado e adesão à políticas econômicas de caráter neoliberal, contexto que tornou (i) as políticas de investimentos em infraestrutura logísticas voltadas à inserção internacional das economias locais⁵³; (ii) restritas as possibilidades de empresas estatais conduzir investimentos industriais de porte estruturador em regiões nas quais a lógica privada do investimento não permitiriam e finalmente (iii) os incentivos fiscais estaduais instrumentos de uma verdadeira guerra fiscal. Dessa forma, ainda que diagnosticados os principais fatores de perda de

⁵³ Ao contrário dos caminhos que se esperava trilhar para a reversão deste processo, na década de 1990 Pernambuco veria suas chances de fortalecer a articulação de sua economia regional e nacional impossibilitadas pela estratégia política do Governo Federal que passou a se pautar pela inserção internacional seletiva de territórios dotados de vantagens comparativas frente aos parâmetros impostos pela globalização, como por exemplo a expansão da fronteira agrícola no cerrado nordestinos em função da exportação de soja e da pecuária (OLIVEIRA, 2015). Assim, na esteira da abertura comercial e financeira do país, o que se viu foi uma tendência crescente diferenciação, que na região ficou caracterizada pela existência de vários "Nordestes", cujos germes já estavam postos a partir de meados dos anos de 1980, quando os polos e complexos agroindustriais se constituíram importantes fontes de dinamismo (ARAÚJO, 2000).

dinamismo da economia estadual⁵⁴, não se verificou na década de 1990 a reversão deste caminho.

Ao contrário, até o início da década de 2000, o tecido produtivo em Pernambuco assistiu a um processo de desindustrialização com perda de competitividade estrutural (FIEPE, 2014). Segundo Lima et. al. (2007), uma apreciação mais detida do processo de fragilização da economia pernambucana passa pelo exame do comportamento da indústria de transformação que anos 1970 - cresceu 13,1% ao ano na década -, passou a sofrer quedas de produção dos anos 1980 em diante, apresentando taxa média de crescimento de -1,2% entre 1980 e 1990 e de -1,3% entre 1990 e 1999.

Tabela 2.2 – Taxa média anual do PIB setorial e por atividade econômica. Pernambuco, 1970-1999.

Atividade Econômica	1970-80	1980-90	1990-99
Setor Agropecuário	6,0	0,8	-2,2
Agropecuária, silvicultura e pesca	6,0	0,8	-2,2
Setor Industrial	10,7	1,9	1,7
Indústria extrativa mineral	16,3	-1,5	-7,3
Indústria de Transformação	13,1	-1,2	-1,3
Energia elétrica e abastecimento de água	9,3	4,8	3,8
Construção	5,6	7,2	5,5
Setor de Serviços	8,4	4,4	2,5
Comércio	10,7	-0,6	3,6
Transporte, armazenagem e comunicações	5,4	6,2	7,9
Atividades financeiras	14,2	6,8	2,1
Bens imóveis	8,8	7,0	3,8
Administração pública	5,7	5,0	-0,7
Total	8,6	3,5	2,0

Fonte: Contas Regionais de 2002 publicadas pela SUDENE. Elaboração Lima et. al. (2007).

Diante dessa situação, pode-se dizer que além de ter faltado a Pernambuco a presença de investimentos estruturantes capazes de animar o setor industrial, a

⁵⁴ O trabalho de Lima e Katz (1993) traz ainda uma série de propostas chamadas de “possíveis eixos de acumulação” que poderiam ter sido desenvolvidas no sentido de retomar o caminho do dinamismo da economia pernambucana naquele momento, antes do recrudescimento da adoção das políticas neoliberais. É interessante a leitura deste material para notar como o caminho tomado foi justamente na contramão daquilo que seria plausível para a economia naquele momento.

abertura comercial piorou a situação ao conduzir à perda de competitividade de alguns setores relativamente importantes na estrutura produtiva do estado, ao lado das dificuldades enfrentadas pelo setor sucroalcooleiro, em função da menor proteção estatal que implicou a perda de benefícios antes carreados através do extinto Instituto do Açúcar e do Alcool. “Esse contexto de maior exposição à concorrência levou ao fechamento de várias usinas industriais e a elevados índices de desemprego” (LIMA et. al., 2007, p.529). A situação só não foi pior pois, ainda que tenha apresentado desempenho muito aquém do dos anos anteriores, o setor terciário sustentou as baixas taxas de crescimento do PIB pernambucano (LIMA et. al., 2007).

É somente a partir da década de 2000 que Pernambuco irá experimentar uma mudança nesse padrão de baixo dinamismo, com a recuperação da agricultura e do setor industrial, embora a melhora no comportamento do setor primário, gere poucos efeitos sobre o PIB estadual devido ao peso reduzido no todo. O setor terciário mantém-se crescendo, embora a taxas menores (LIMA et. al., 2007).

2.3. Retomada do crescimento da economia pernambucana na década de 2000

Depois de experimentar um período longo de atraso relativo, a economia de Pernambuco vem mostrando recuperação de crescimento, apresentando performance um pouco superior à média dos demais estados nordestinos no período (Tabela 2.3). Para Oliveira (2015), muito mais do que se tratar de uma retomada de crescimento, destaca-se o fato de que é a atividade industrial, principalmente a indústria de transformação, que volta a imprimir ânimo a este crescimento. E mais, o bloco de investimentos industriais que está na base da retomada do crescimento estadual é feito incorporando novas cadeias produtivas – automobilística, naval, petróleo e gás, energia eólica – e modernizando segmentos tradicionais. Assim, o autor chama a atenção para este movimento que ele denomina de “crescimento em novas bases”

(OLIVEIRA, 2015, p.140), caracterizado por mudanças no perfil produtivo e transformações na dinâmica econômica do estado⁵⁵.

Embora o capítulo 1, não diferencie as políticas adotadas na década de 2000 daquelas adotadas no âmbito do modelo neoliberal da década de 1990⁵⁶, ao se tratar das economias nordestinas, em especial de Pernambuco, torna-se imperativo uma melhor contextualização do papel do Estado diante das mudanças observadas nessas regiões a partir da década de 2000.

Tabela 2.3 – Taxa de crescimento anual (% a.a.) do PIB a preços constantes. Brasil, Nordeste, Pernambuco, 2000-2013 ¹.

Ano	Brasil	Nordeste	Pernambuco
2000	4,3	4,1	4,3
2001	1,3	0,8	1,6
2002	2,7	2,9	4,1
2003	1,1	1,9	-0,6
2004	5,7	6,5	4,1
2005	3,2	4,6	4,2
2006	4,0	4,8	5,1
2007	6,1	4,8	5,4
2008	5,2	5,5	5,3
2009	-0,3	1,0	2,8
2010	7,5	7,2	7,7
2011	2,7	2,3	5,7
2012	1,0	2,5	4,9
2013	2,3	3,1	3,5

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE – Contas Regionais e Agência CONDEPE/FIDEM. Elaboração Própria.

Nota (1): Para os anos de 2000 a 2010, valores deflacionados pelo deflator implícito do PIB regionalizado. Para demais, estimativas do IBGE, BNB e Agência CONDEPE/FIDEM.

⁵⁵ Análise realizada primeiramente (i) com base em dados que demonstram o perfil diferenciado dos investimentos anunciados para o período 2007-2016 no estado vis-à-vis à estrutura industrial existente; (ii) com base na observação da forma como o VTI se distribuiu entre os diversos grupos de indústrias e respectivos segmentos ao longo das décadas. Para maiores detalhes ver OLIVEIRA, F.L.P. Limites e transformações da estrutura de capital em Pernambuco no pós-Sudene, 2015.

⁵⁶ Já que o objetivo era tratar da lógica do novo padrão de acumulação a níveis mundial e nacional - com destaque para seus impactos sobre as políticas de desenvolvimento territoriais dentre as quais as políticas de investimentos em infraestrutura logística e as políticas de incentivos fiscais no contexto da guerra fiscal entre os estados.

2.3.1. Governo Lula (2003-2010)

Embora nos três primeiros anos de governo a política econômica tenha sido conduzida de maneira ortodoxa com o objetivo de mitigar as expectativas negativas criadas pelos investidores ao longo do processo eleitoral, já em 2003 verificou-se uma melhora dos indicadores de crescimento da economia brasileira até então impulsionados pelo maior fluxo de capitais e pela intensificação do comércio internacional promovido especialmente pela economia chinesa. Do ponto de vista interno, ao “Efeito-China”, adicionou-se o componente câmbio desvalorizado – também por conta dos ataques especulativos ao longo do processo eleitoral – à performance das exportações brasileiras.

A partir de 2005 (BARBOSA e PEREIRA, 2010) configurou-se uma nova etapa de crescimento provocado pela retomada do ativismo fiscal do estado brasileiro atuando em duas frentes principais: (i) política social, especialmente de formalização do mercado de trabalho, valorização do salário mínimo real e de transferência de rendas, que adquiriram grande peso no total de gastos efetuados pelo governo federal (ii) políticas de investimentos, especialmente produtivos e em infraestrutura, baseadas em decisões políticas de localização. Dessa forma, embora à parte de uma política nacional de desenvolvimento regional, ambas as frentes de políticas revelaram grande impacto do ponto de vista das regiões mais pobres do país. Primeiro, pois obviamente, ao perseguir, via política social, a redução da pobreza generalizada, a ação governamental teve impactos sobre regiões de menor desenvolvimento de maneira muito intensa. E segundo lugar, porque os investimentos produtivos e em infraestrutura levados a cabo pela esfera pública, permitem que se escolha regiões, estados ou municípios que não seriam privilegiados seguindo-se uma lógica privada de decisões locacionais (MONTEIRO NETO et. al., 2014).

A promoção das políticas supracitadas acionou os componentes consumo e investimento na geração da renda agregada nacional (OLIVEIRA, 2015), o que permitiu, a partir da crise internacional desde 2008, a sustentação do crescimento da

economia brasileira - ainda que baixo -, atuando como claros expedientes de política anticíclica, tornando o país atrativo aos interesses dos capitais internacionais dado o contexto econômico mundial. Ou seja, com o aquecimento do mercado interno e com a retomada do investimento estatal em projetos estruturadores pelo país, a política de desenvolvimento passou a sinalizar para uma lucrativa carteira de projetos de interesse do setor privado potencializada por políticas de crédito para financiá-los através do BNDES, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e bancos regionais (MONTEIRO NETO et. al., 2014).

Nesse período, 74,7% (R\$ 51,1 bilhões) do total acumulado dos recursos de investimento em Pernambuco entre 2000-2012 são provenientes do governo federal, sendo que R\$ 8,5 bilhões entre 2000-2006 e R\$ 42,6 bilhões entre 2007-2012, graças à convergência política entre governo estadual e federal verificada após 2007 (MONTEIRO NETO et. al., 2014)⁵⁷. Assim, o grande elemento financiador do investimento em Pernambuco tem sido o governo federal por meio de sua determinação em aportar projetos produtivos no estado usando suas agências de crédito para financiamento de parte do investimento privado – sem contar seu orçamento direto e suas estatais (Tabela 2.4).

Tabela 2.4 – Contratação do Fundo Constitucional do Nordeste – FNE e desembolsos do BNDES. Nordeste e Pernambuco, 2000-2012.

Ano	Pernambuco			Nordeste			Pernambuco/Nordeste		
	FNE	BNDES	Total	FNE	BNDES	Total	FNE	BNDES	Total
2000	244	828	1.072	1.871	7.390	9.261	13,0	11,2	11,6
2001	68	671	739	894	8.078	8.972	7,6	8,3	8,2
2002	32	956	988	658	8.270	8.928	4,9	11,6	11,1
2003	167	604	771	2.121	5.737	7.858	7,9	10,5	9,8
2004	737	568	1.305	6.055	4.670	10.725	12,2	12,2	12,2
2005	667	1.195	1.862	7.170	6.052	13.222	9,3	19,7	14,1
2006	843	903	1.746	7.261	7.250	14.511	11,6	12,5	12,0
2007	760	1.869	2.629	6.237	7.537	13.774	12,2	24,8	19,1
2008	1.237	2.153	3.390	10.563	9.970	20.533	11,7	21,6	16,5
2009	1.697	15.886	17.583	11.224	26.913	38.137	15,1	59,0	46,1
2010	1.844	4.784	6.628	12.194	19.394	31.588	15,1	24,7	21,0
2011	1.473	4.847	6.320	11.684	19.771	31.455	12,6	24,5	20,1
2012	2.837	3.208	6.045	11.970	21.048	33.018	23,7	15,2	18,3
Total	12.607	38.471	51.078	89.902	152.081	241.983	14,0	25,3	21,1

Fonte: Ministério da Integração. Elaboração MONTEIRO NETO et. al., 2014.

⁵⁷ O estudo analisou comparativamente o volume de crédito do BNB e BNDES vis-à-vis recursos exclusivamente do governo estadual

Do ponto de vista da dinamização da economia pernambucana, somadas às (i) iniciativas políticas de caráter nacional, devem ser elencados também (ii) os condicionantes de caráter local. Para os objetivos deste trabalho, devem ser destacados (i) as políticas federais de investimento em infraestrutura logística e produtiva - PAC; (ii) as atividades que apresentaram maior dinamismo na economia pernambucana no período⁵⁸, bem como a maior agressividade por parte do governo estadual na condução das políticas de incentivos fiscais. O próximo item empreenderá o esforço de conduzir tal análise sob a perspectiva espacial da dinâmica econômica do estado, o que será importante para delimitarmos quais atividades serão tratadas com maior detalhe no âmbito dos investimentos no CIPS no capítulo 3. Além disso, a análise da evolução das políticas de incentivos fiscais do estado será conduzida à parte, dada sua centralidade para a discussão das questões a que esse trabalho se propõe a responder.

2.3.2. Atividades dinâmicas no território pernambucano

A compreensão sobre como as atividades econômicas estão distribuídas pelo território pernambucano faz-se necessária para se compreender em que medida os investimentos produtivos e em infraestrutura logística que veem sendo realizados pelo governo federal estão articulados entre si e com a estrutura produtiva local, análise que será realizada no capítulo 3.

As principais regiões de desenvolvimento de Pernambuco e suas respectivas atividades econômicas no período recente são: (i) região do Araripe, onde se desenvolve a extração e produção de gesso; (ii) região do São Francisco, onde se desenvolve a produção de frutas e agroindústria na região do São Francisco; (iii) região do Agreste Central, onde se desenvolve a indústria de confecções e o turismo; (iv) região da Mata Norte, onde se desenvolve a produção de hemoderivados a indústria automobilística; (v) RMR, onde se concentram as atividades terciárias

⁵⁸ Dado que se relacionam com as obras de infraestrutura logística como será tratado no capítulo 3.

modernas, o turismo e a indústria mais diversificada, com destaque para a região do CIPS.

Em relação à região de Araripina, seu maior dinamismo no período recente está diretamente relacionado aos investimentos na atividade de extração da gipsita e na indústria de transformação do gesso voltado para a indústria, agricultura e para a medicina.

Já a região do São Francisco, embora se destaque recentemente por conta da fruticultura irrigada, historicamente constituiu-se em região de atração de recursos públicos para a mudança da infraestrutura e da dinâmica de sua economia. Entre os projetos de maior envergadura estão a construção da

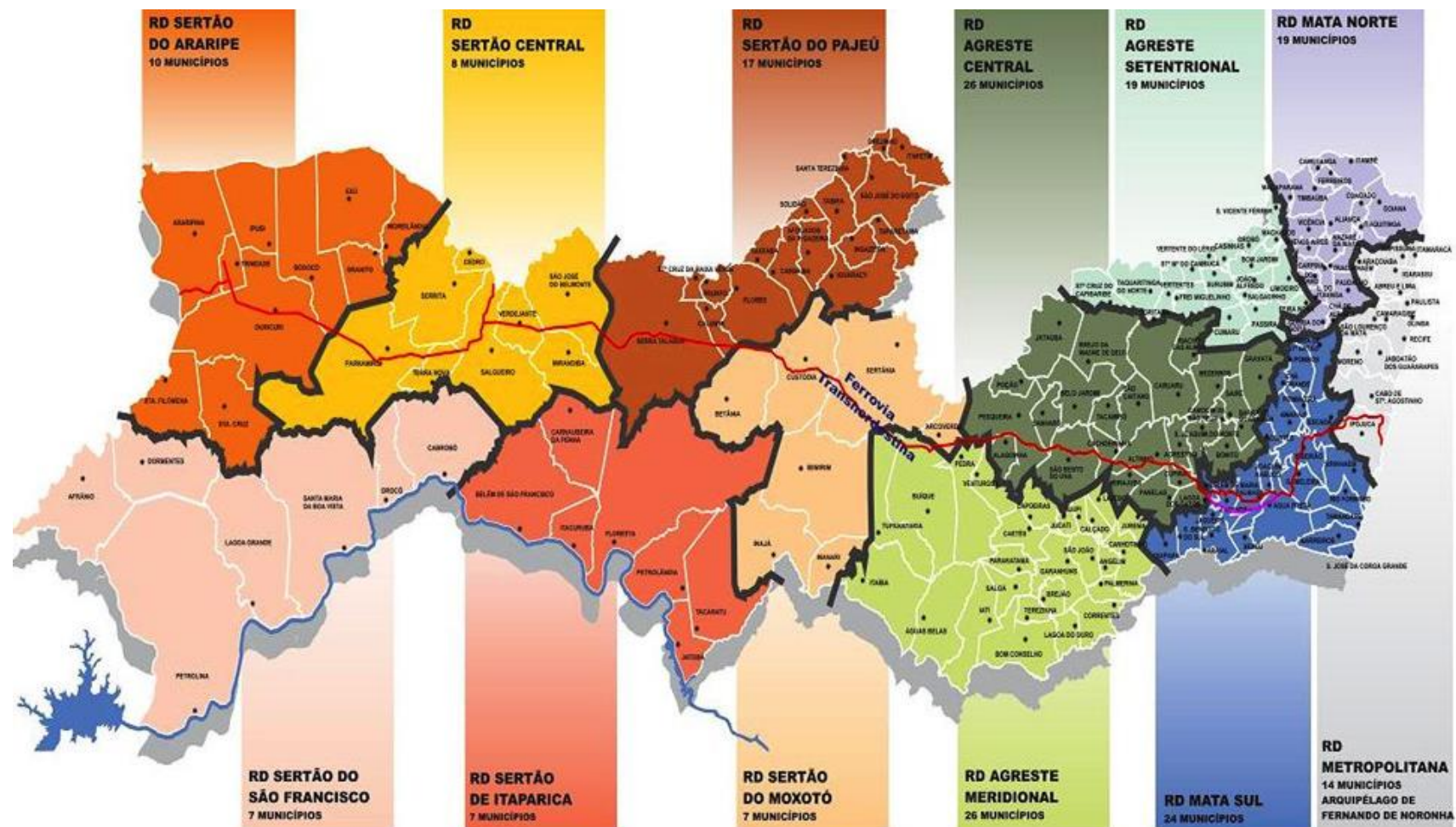
barragem de Sobradinho, administrada pela CHESF; os projetos de irrigação pública para alavancar a fruticultura administrados pela CODEVASF; a criação, ainda no governo do presidente Lula, da Universidade Federal do Vale do São Francisco; a instalação do Centro de Pesquisa da Embrapa Semi-Árido (CEPTSA); e também a criação de uma política de incentivos fiscais – FINOR e 34/18 no passado e PRODEPE no presente – para a implantação de indústrias de processamento (MONTEIRO NETO et. al., 2014).

Atualmente a região atrai empresas industriais voltadas para as atividades de processamento, de uma gama de produtos agrícolas - principalmente uva e manga - produzidos nos perímetros irrigados existentes na região. Nos últimos anos esse processo de expansão tem produzido uma nova territorialidade, ao extrapolar os limites de Petrolina em direção a outros municípios da região, como Lagoa Grande, onde se concentram as grandes plantações de uva e a indústria de vinho de mesa, além de cidades em outros estados, como Juazeiro na Bahia (MONTEIRO NETO et. al., 2014).

No Agreste Central encontra-se hoje o “pólo de confecção mais importante do Nordeste” (MONTEIRO NETO et. al., 2014). Nos municípios de Caruaru, Toritama e Santa Cruz do Capibaribe se instalou e se desenvolveu uma indústria de confecções, especialmente o jeans, voltada para as classes de renda mais baixa. Já no município

de Gravatá desenvolvem-se atividades econômicas, apoiadas nas atividades de turismo e lazer (MONTEIRO NETO et. al., 2014).

Figura 2.1 – Regiões de desenvolvimento. Pernambuco, 2014.



Fonte: Secretaria de Desenvolvimento de Pernambuco – SDEC, 2014.

Na Mata Norte, tendo como epicentro a cidade de Goiana está se instalando o complexo de produção de hemoderivados da Hemobrás, uma empresa estatal do governo federal. A mudança mais significativa, entretanto, será a implantação da fábrica da FIAT S/A, montadora de automóveis que atrairá indústrias fornecedoras.

Na RMR, são dois os movimentos que promovem a dinamização de sua economia no período recente: (i) por um lado as atividades terciárias de mais alto valor agregado - “publicidade, setor financeiro, shopping centers, complexos hospitalares, etc e da administração pública permanecem no núcleo urbano mais importante” (MONTEIRO NETO et. al., 2014); (ii) por outro lado, a instalação de unidades industriais na área do CIPS expandido e extrapolando a área física originalmente planejada para o porto industrial.

Como será tratado no capítulo 3, é na proximidade dessas regiões mais dinâmicas do território pernambucano que ocorreram os principais investimentos em infraestrutura logística no estado, no período pós 2007.

2.3.3. Atuação de Pernambuco na Guerra Fiscal⁵⁹

Como vimos, Lima e Katz (1993) elencaram como um dos fatores para perda de dinamismo da economia pernambucana frente a outras economias do Nordeste o menor ímpeto revelado pela administração do estado no sentido de atrair investimentos oferecendo incentivos específicos. De fato, dentre os estados do Nordeste que ingressaram na empreitada de implementar políticas industriais, Pernambuco foi um dos últimos a fazer uso em escala significativa dos instrumentos da guerra fiscal.

⁵⁹ Atualmente existem oito programas de incentivos fiscais por parte do governo estadual, entre eles: Programa de Estímulo à Atividade Portuária; PRODINPE – Programa de Desenvolvimento da Indústria Naval e de Mecânica Pesada associado ao Estado de Pernambuco; Programa de Desenvolvimento do Setor Automotivo do Estado de Pernambuco; Programa de Desenvolvimento do Setor Vitivinícola do Estado de Pernambuco; Programa de Desenvolvimento da Indústria de Calçados; etc. No entanto, esse item se restringirá à análise do Programa de Desenvolvimento de Pernambuco - PRODEPE por se tratar do mais abrangente em termos dos setores.

Não se pode deixar de lado, no entanto, que a concessão de incentivos fiscais no estado remete à década de 1950, sendo reformulada na década de 1960 de modo a atuar de forma complementar à atuação da SUDENE, visando atrair novas indústrias, ampliar a capacidade produtiva das empresas locais e interiorizar o desenvolvimento. Tal modelo figuraria até fins da década de 1970 e iria sofrer um revés durante a década de 1980 com o enfraquecimento da SUDENE como agente coordenador das ações dos agentes privados sobre a alocação espacial e setorial dos investimentos (OLIVEIRA, 2015).

Com a descentralização tributária promovida pela CF88, os estados muniram-se dos instrumentos necessários à competição pela atração dos investimentos, e somente no início da década de 1990 Pernambuco se engaja nesse movimento, ainda de forma tímida, via instituição do Fundo Cresce Pernambuco (1991) – FUNCRESCER⁶⁰, com o objetivo de promover o desenvolvimento industrial do estado via financiamento para investimento fixo e capital de giro e recursos destinados à aquisição e preparação de terrenos industriais (VIEIRA, 2012). No entanto, não obtém êxito na atração de novas indústrias tanto por se tratar de um período de poucos investimentos no país, quanto pelo fato de os outros estados contarem com políticas de incentivos mais maduras.

Somente na gestão seguinte, de Miguel Arraes (1995-1998), Pernambuco reordena suas estratégias de fomento e institui novos mecanismos de atração de investimentos, visando munir seus gestores de instrumentos que os capacitem a influenciar as escolhas locacionais das empresas reforçando assim seu potencial competitivo nas disputas interestaduais por investimentos produtivos. Ainda no primeiro ano do governo é criado o Programa de Desenvolvimento de Pernambuco (1995) – PRODEPE⁶¹, para apoiar financeiramente novos projetos produtivos, com recursos supridos por um fundo vinculado – o Fundo PRODEPE.

No modelo original do programa, o Fundo recepcionaria o ICMS recolhido pelas empresas beneficiárias e, em seguida, devolveria parte do valor pago na forma de

⁶⁰ Lei No 10.649, de 25 de Novembro de 1991, governo de Joaquim Francisco (1991-1994).

⁶¹ Lei No 11.288, de 22 de dezembro de 1995, governo de Miguel Arraes (1995- 1998).

crédito para investimento fixo ou capital de giro, assim como no antigo FUNCRESCER. De maneira geral, as principais diferenciações que o programa fazia diziam respeito ao tipo de bem produzido, com ou sem similar aos já produzidos no estado: (i) concessão do benefício às empresas produtoras de bens similares – devolução de 40%, e bens sem similar – devolução de 80%, sendo que em casos de atividades específicas, a devolução poderia atingir até 100%. Tal financiamento poderia ser quitado com abatimento de até 75% em um prazo de 10 anos – 2 de carência e 8 de amortizações mensais (VIEIRA, 2012).

Ao longo dos próximos anos dessa mesma gestão, diversas alterações ocorreram no sentido de alargar o raio de manobra dos gestores da política de fomento estadual. Para os fins deste trabalho, dada a centralidade do papel da indústria na discussão, destacam-se as que fazem referência aos setores beneficiários, começando pela elevação à categoria de relevantes e prioritários as empresas produtoras de alimentos; embalagens para bebidas; metalúrgica; mecânica; química; têxtil; mobiliária; vestuário e artefatos de tecidos; calçados; papel e celulose; linhas de costura; bem como quaisquer empresas sediadas nos polos graniteiro, gesso, bebidas e tecnológico eletrônico. São incluídos no programa as indústrias de cerâmica, linha-branca, polímeros; fibras de poliéster; automóveis e seus fornecedores; destiladoras de bebidas alcoólicas derivadas da cana-de-açúcar e instituídos quatro novos polos de indústria de móveis; material plástico para construção, leite; higiene pessoal, perfumaria, cosmético e limpeza sendo excluídos da condição de beneficiários do programa os setores da construção civil; indústria extrativa e agroindústria açucareira.

Ainda nessa gestão, os percentuais dos financiamentos que antes dependiam do tipo de bem produzido, passaram a variar em função também (i) da natureza do empreendimento – implantação, ampliação ou reativação; (ii) da localização geográfica; (iii) do volume de arrecadação gerado. Assim, a concessão do benefício às empresas produtoras de bens similares aos já produzidos no estado – devolução de 30%, e bens sem similar – devolução de 60%, 45% ou 30%, e polos - devolução de 75%, 60% ou 45%. Tal financiamento poderia ser quitado com abatimento de até 99%

em um prazo de 12 anos – 3 de carência e 8 de amortizações mensais (VIEIRA, 2012).

Duas outras alterações verificadas no período merecem destaque: (i) o aumento da área geográfica e produtiva considerada prioritária para ação do programa, com destaque para o CIPS; (ii) a promoção de importações de mercadorias destinadas a suprir as atividades relevantes e prioritárias. As empresas comerciais importadoras atacadistas passaram a contar com financiamento para cobertura de capital de giro, referente a 10% do valor do produto importado. Tal financiamento poderia ser quitado com abatimento de até 75% em um prazo de 5 anos, sendo 1 de carência podendo ser renovado.

Segundo Vieira (2012), o novo governo de Jarbas Vasconcelos (1999- 2006) marcaria uma nova etapa do programa graças à aplicação de formas de subsidiamento fiscal extraorçamentárias – o crédito presumido e o diferimento do ICMS, além do provimento de novas modalidades de assistência – terrenos; infraestrutura; instalações fabris; treinamento de pessoal, etc. Quanto aos setores, elevam-se à condição de relevantes e prioritários os relativos às cadeias têxtil e plásticos. São ainda incluídos no programa empresas produtoras de matérias primas para a produção de embalagens e instituído um novo polo de indústrias dedicadas à confecção de peças íntimas femininas, sendo excluídos do programa indústrias de acondicionamento de gás liquefeito de petróleo.

De acordo com as novas regras do programa, as cadeias produtivas da agroindústria – exceto sucroalcooleira e moagem de trigo; metal-mecânica e material de transporte; eletroeletrônica; farmoquímica; bebidas; minerais não-metálicos – exceto cimento e cerâmica vermelha, receberiam crédito presumido, passando a contar com maior carga de incentivos (ROCHA e FILHO, 2004). Inicialmente, o valor a ser utilizado equivaleria a 75% do ICMS devido, por prazo de 12 anos, prorrogáveis por três anos. O percentual poderia aumentar para 85% por quatro anos se o município estivesse fora da RMR – com exceção do CIPS.

Novamente merecem destaque duas alterações verificadas no período: (i) qualquer empreendimento pernambucano que enfrentasse concorrência apoiada por incentivos ofertados por outro estado passaram a ser beneficiários do programa; (ii) as centrais de distribuição passaram a ser beneficiárias do programa, contando com diferimento do ICMS nas operações interestaduais, desde que suas aquisições fossem efetuadas diretamente junto a produtores e à não concorrência com bens fabricados em Pernambuco.

A extensão de subsídios à atividade comercial também se explica pelo intuito de resgatar a antiga “vocação comercial” do estado e a condição de centro redistribuidor regional, comprometida pelo avanço do processo de integração produtiva iniciada nos anos de 1960 (OLIVEIRA, 2015, p.198).

Ao final do segundo mandato, qualquer empresa enquadrada como prioritária poderia ter o diferimento do ICMS devido transformado em crédito presumido, sendo que produtos similares poderiam utilizar 47,5% do ICMS devido e com similar de 25% a 47,5% - com exceção das empresas fora da RMR ou no CIPS. A modalidade do crédito presumido foi também estendida ao comércio importador atacadista e às centrais de distribuição.

No que diz respeito à efetividade do programa no período acima descrito (1995-2006), Lima e Lima (2010) avaliam os dados referentes às 1.221 empresas incentivadas pelo programa. Deste total, 13,4% eram importadoras atacadistas; 10,9% centrais de distribuição e 75,7% indústrias. Os incentivos concentraram-se nos setores de material plástico (11,7%), alimentos (10,7%), minerais não-metálicos (9,5%) e bebidas (8,5%)⁶².

Ao observar os dados da indústria de transformação apresentados por Lima e Lima (2010) sob a  tica dos investimentos previstos⁶³, verifica-se a mesma tendência de forte vinculação com as indústrias produtoras de bens de consumo não-duráveis e

⁶² Em número de empresas.

⁶³ Investimentos previstos informados pelas empresas ao estado no momento da solicitação do incentivo.

bens intermediários: material plástico (25,3%), alimentos e bebidas (22,3%), químicos (9,9%), têxteis (7,2%) e metalúrgico (6,2%).

Em relação à distribuição espacial dos empreendimentos incentivados, 77% tinham sede na RMR; 8% no Agreste; 7% na Zona da Mata e 8% no Sertão - com destaque para o Sertão do São Francisco com 2%. Todos os principais municípios beneficiados encontravam-se na RMR: Recife (32,4%); Jaboatão dos Guararapes (17,9%), Cabo de Santo Agostinho (10,1%) e Paulista (4,7%) (LIMA e LIMA, 2010). Dessa forma, para os autores, o programa não demonstrou ter eficácia como agente desconcentrador da atividade econômica no período⁶⁴.

Voltando à questão de forte vinculação do programa com as indústrias produtoras de bens de consumo não-duráveis e bens intermediários, Oliveira (2015) aprofunda essa análise sob a ótica dos grupos de atividades, embora contando apenas com dados referentes ao período 1996-2001, mas que mesmo assim irão reforçar as conclusões acima.

Para o autor, a distribuição dos investimentos incentivados pelo programa no período de sua análise “reflete a participação dos segmentos no VTI estadual de 2000” e, portanto, não promovem mudanças significativas na estrutura produtiva do estado (OLIVEIRA, 2015, p.201).

⁶⁴ No entanto os autores não tratam da desconcentração espacial em termos de valores de investimentos, como será tratado o período 2007-2014.

Tabela 2.5 – Distribuição do VTI e dos investimentos do PRODEPE. Pernambuco, 1996-2001.

Segmentos Industriais	VTI 2000	PRODEPE 1996/2001
Bens de consumo não-duráveis	41,9	48,3
Fabricação de produtos alimentícios e bebidas	31,6	28,8
Fabricação de produtos Têxteis	2,8	14
Confecção de artigos do vestuário e acessórios	3,4	1,9
Preparação de couros e fab.de art. de couro, artigos para viagens e calçados	1,1	3,6
Impressão e reprodução de gravações	2,9	-
Bens intermediários	46,6	42,9
Fabricação de celulose, papel e produtos de papel	2,2	2
Fabricação de coque, de produtos derivados do petróleo e de biocombustíveis	1,6	-
Fabricação de produtos químicos (inclusive farmoquímicos e farmacêuticos)	12,8	9,1
Fabricação de produtos de borracha e material plástico	4,4	14,3
Fabricação de produtos de minerais não-metálicos	5,9	7,4
Metalurgia	12,4	8,8
Fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos	6,4	-
Fabricação de produtos de madeira e móveis	0,9	1,4
Bens de consumo durável e de capital	10,2	7,6
Fabricação de máquinas, equipamentos e aparelhos eletroeletrônicos	8,7	6,7
Fabricação de veículos automotores, reboques e carrocerias	1,4	-
Fabricação de outros equipam. De transporte, exceto veículos automotores	0,1	0,9
Outros	1,4	1,2
Total	100	100

Fonte: IEPE, 2002 e IBGE-PIA, 2000. Elaboração Oliveira (2015)

Observando os dados (Tabela 2.5), verifica-se que o fomento da atividade industrial via PRODEPE limitou-se aos setores produtores de bens de consumo não-duráveis e bens intermediários. Os primeiros, com grande peso das indústrias de bebidas e alimentos tanto no VTI quanto nos investimentos previstos pelo PRODEPE, bem como da indústria têxtil, segmento em dificuldade graças a concorrência previamente estabelecidas em outros estados nordestinos, já discutido anteriormente. Oliveira (2015) destaca que embora se possa identificar certa correlação entre o peso da indústria produtora de bens intermediários no VTI estadual em 2000 e os dados de investimentos incentivados pelo programa, existem diferenciações no nível dos segmentos, como é o caso do grande peso dado pelo PRODEPE ao segmento de produtos de borracha e material plástico (frente ao seu pequeno peso na estrutura industrial), e ao pequeno peso dado pelo PRODEPE ao segmento de metalurgia e fabricação de produtos químicos (frente ao seu peso na estrutura industrial).

O período da obtenção de bons resultados econômicos e sociais, especialmente nas regiões menos desenvolvidas do país, frutos da virada na condução da política econômica do Governo Lula coincide com a vitória de Eduardo Campos (2007-2014) ao governo do estado de Pernambuco, pertencente à base aliada do governo federal naquele momento. Embora crítico da política de incentivos fiscais até então promovida por seu antecessor, Eduardo Campos irá promover uma série de alterações nas regras do programa, no entanto, no sentido de torná-lo ainda mais agressivo em sua política de atração de investimentos.

Entre suas primeiras medidas, aumenta o montante excepcional de 85% para 95% para empreendimentos localizados fora da RMR, ou setores automobilístico e farmoquímico, além de possibilitar a renovação por igual período do prazo de fruição dos benefícios - 12 anos. O mesmo verificou-se para o comércio importador atacadista e centrais de distribuição que também puderam contar com a possibilidade de renovação dos prazos de fruição de seus benefícios de 7 anos e 15 anos, respectivamente.

Quanto aos setores prioritários, incluíram-se as indústrias siderúrgicas, produtoras de laminados de alumínio a quente e fabricantes de vidros planos. Esta puderam ainda contar com tratamento tributário excepcional, usufruindo de percentual majorado de crédito presumido, correspondente a 95% do ICMS devido.

Duas outras alterações merecem destaque: (i) a criação do Fundo de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco – FEP⁶⁵, cujos recursos deveriam ser destinados às ações visando a interiorização dos investimentos produtivos. “Deveria também atuar como braço promocional do PRODEPE, além de custear as despesas decorrentes da avaliação de projetos e do monitoramento da aplicação dos incentivos” (VIEIRA, 2012, p. 162); (ii) aumenta a possibilidade de acesso a índices mais elevados de crédito presumido - percentual padrão de 75% acrescido de mais 10 pontos

⁶⁵ Com recursos proveniente da taxa de administração cobrada sobre as operações efetuadas pelo PRODEPE, “receitas oriundas de dotação orçamentária, créditos adicionais, convênios, alienação de terrenos localizados em distritos industriais - incluindo juros e encargos, e rendimentos de aplicações financeiras” (VIEIRA, 2012, p. 161).

percentuais-, desde que a empresa beneficiária executasse investimento mínimo de R\$ 100 milhões.

No que diz respeito à efetividade do programa entre 2007 e 2014⁶⁶, verifica-se com base nos dados disponibilizados pela Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco - Addiper⁶⁷ referentes às 1.075 empresas incentivadas pelo programa, que deste total, 17,1% eram importadoras atacadistas; 11,5% centrais de distribuição e 71,4% indústrias. Os incentivos concentraram-se nos setores de material plástico (11,7%), alimentos (10,7%), minerais não-metálicos (9,5%) e bebidas (8,5%)⁶⁸.

Ao observar esses dados sob a ótica dos investimentos previstos para a indústria de transformação, verifica-se a mesma tendência de forte vinculação com as indústrias produtoras de bens de consumo não-duráveis e bens intermediários: material plástico (29,28%) e alimentos e bebidas, principalmente⁶⁹.

⁶⁶ Dados para 12 de dezembro de 2014.

⁶⁷ Agência responsável pelo PRODEPE.

⁶⁸ Em número de empresas.

⁶⁹ Classificação dos segmentos conforme relatório do PRODEPE disponibilizado pela Addiper.

Tabela 2.6 - Investimentos industriais aprovados pelo PRODEPE por regiões de desenvolvimento e municípios. Pernambuco, 2007-2014.

Regiões de Desenvolvimento e Principais Municípios	Investimentos (R\$)	Participação Relativa
Agreste Central	1.195.674.854	6,17
Caruaru	532.927.594,75	2,75
Gravatá	499.287.904,00	2,58
Outros	163.459.355,35	0,84
Agreste Meridional	341.882.001,98	1,76
Bom Conselho	230.000.000,00	1,19
Outros	111.882.001,98	0,58
Agreste Setentrional	156.152.227,61	0,81
Mata Norte	1.454.750.625,17	7,51
Goiana	1.095.933.045,23	5,66
Outros	358.817.579,94	1,85
Mata Sul	1.573.260.362,78	8,12
Vitória de Santo Antão	1.243.738.888,16	6,42
Outros	329.521.474,62	1,70
Metropolitana	13.614.775.614,96	70,28
Cabo de Santo Agostinho	1.242.044.983,00	6,41
Igarassu	504.498.225,00	2,60
Ipojuca	4.814.339.529,00	24,85
Itapissuma	1.304.676.187,63	6,74
Jaboatão dos Guararapes	851.519.166,40	4,40
Paulista	500.998.086,10	2,59
Recife	3.966.464.288,21	20,48
Outros	430.235.149,62	2,22
Sertão Central	14.040.000,00	0,07
Sertão de Itaparica	405.551.309,00	2,09
Floresta	404.310.309,00	2,09
Outros	1.241.000,00	0,01
Sertão do Araripe	37.629.993,43	0,19
Sertão do Moxotó	44.012.752,62	0,23
Sertão do Pajeú	50.662.821,77	0,26
Sertão do São Francisco	482.580.199,62	2,49
Petrolina	468.715.400,62	2,42
Outros	13.864.799,00	0,07
Total	19.370.972.763,04	100

Fonte: Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco – Addiper, 2014. **Elaboração Própria**

Em relação à distribuição espacial dos empreendimentos incentivados em valores de investimento apenas para a indústria⁷⁰ (Tabela 2.6), 70,28% tinham sede na RMR; 8,74% no Agreste; 15,63% na Zona da Mata e 5,34% no Sertão - com destaque para o Sertão do São Francisco com 2%. Quanto aos principais municípios beneficiados, Ipojuca (24,85%) e Recife (20,48%) juntos perfizeram 45,33%, reafirmando a concentração dos benefícios nos municípios da RMR. No entanto, é necessário destacar a instalação de empreendimentos de grande porte em cidades, que a depender dos efeitos de encadeamento, emprego e renda que gerarem podem vir a alterar a dinâmica das microrregiões nas quais se inserem. Deixaremos para o capítulo seguinte as discussões dos municípios de Ipojuca, Recife e Cabo de Santo Agostinho, por se tratarem de investimentos diretamente relacionados ao CIPS.

Em seguida, destacam-se os principais municípios receptores de investimentos incentivados, levando-se em conta apenas dos investimentos acima de R\$ 100 milhões:

- Em terceiro lugar, atrás de Ipojuca e Recife, Itapissuma, na RMR, sozinha se beneficiou de 6,73% dos investimentos incentivados pelo PRODEPE em função principalmente da instalação de empreendimentos do setor de bebidas, tais como da Cervejaria Petrópolis e AMBEV com aportes da ordem de R\$ 853 milhões e R\$ 260 milhões, respectivamente e do setor metalomecânico, como é o caso da Alcoa Alumínio, com investimentos divulgados de R\$ 102 milhões;
- Em quarto lugar, Vitória de Santo Antão, que corresponde a quase todo investimentos incentivados na Mata Sul e a 6,42% do total do estado, com aportes no setor de alimentos pelas empresas Kraft Foods e Sadia, da ordem de R\$ 440 milhões e R\$ 170 milhões, respectivamente, entre outros.
- Em sexto lugar, atrás de Cabo de Santo Agostinho, encontra-se o município de Goiana, na Mata Norte. Embora seu principal investimento – FIAT - não seja

⁷⁰ As centrais de distribuição e o comércio importador atacadista não são obrigados a informar o valor previsto de investimento para a Addiper.

contemplado pelo PRODEPE, por fazer parte de programa de incentivos específico, ainda assim os efeitos deste empreendimento fazem com que Goiana se encontre entre as principais cidades em atração de investimentos beneficiados pelo PRODEPE, recebendo 5,66% do total dos investimentos incentivados e quase a totalidade dos investimentos na Mata Norte. É o caso da

Companhia Brasileira de Vidros Planos e Companhia Brasileira de Vidros Automotivos, e da WHB fundição, por exemplo. Todas articuladas à FIAT e com investimentos divulgados da ordem de R\$ 333 milhões, R\$ 150 milhões e R\$ 300 milhões, respectivamente.

- Em sétimo lugar, encontra-se o município de Jaboatão dos Guararapes, na RMR, contemplado com 4,39% dos investimentos incentivados, graças principalmente à agroindústria M. Dias Branco, a qual divulgou investimento no município de R\$ 111 milhões.
- O oitavo município em atração de investimentos incentivados é Caruaru, no Agreste Central, com um aporte de R\$ 125 milhões pela indústria Alnor, do setor metalomecânico. Este e outros investimentos incentivados no município fizeram com que o mesmo recebesse 2,75% do total.
- Encontra-se em seguida, também na RMR, o município de Igarassu, com 2,60% de investimentos incentivados, graças principalmente à implantação da farmacoquímica Unilever, que aportou na cidade o equivalente a R\$ 129 milhões.
- O nono município é Paulista, também na RMR, recebendo investimento incentivado de R\$ 172 milhões no setor têxtil, pela empresa Neotêxtil, o que junto com outros investimentos de menor porte correspondem à 2,59% dos investimentos incentivados no estado.

- Por fim, o município de Gravatá, que junto com Caruaru concentram quase todo o investimento no Agreste Central. O município recebeu o aporte de R\$ 454 milhões na instalação da empresa Pórtico Esquadrias, do setor metalomecânico.

Deve ser destacado que os municípios e as empresas acima analisados – somados à Recife, Ipojuca e Cabo de Santo Agostinho - foram responsáveis sozinhos por 85% dos investimentos. Ou seja das 1.075 empresas beneficiadas pelo PRODEPE entre 2007 e 2014, 20 empresas sozinhas divididas entre apenas 11 municípios foram responsáveis por cerca de 85% dos investimentos efetuados. Outra constatação relevante diz respeito ao fato de que tais municípios, sozinhos receberam mais aportes incentivados do que as regiões de desenvolvimento do Sertão e que o Agreste Setentrional e Meridional.

Em se tratando das regiões não litorâneas, os investimentos embora relevantes e com potencial para alterar a dinâmica da economia local dada a ausência de maiores articulações dessas localidades com a própria economia do estado, são pontuais e dispersos no espaço, não sendo capazes de promover por si só reestruturações socioeconômicas necessárias em áreas tão carentes⁷¹. Além disso, os maiores investimentos verificados fora da RMR, e com exceção da fábrica da FIAT em Goiana, tratam-se da indústria de alimentos em Vitória de Santo Antão na Mata Sul e indústria metalomecânica em Caruaru e Gravatá no Agreste Central, compatíveis ao atual perfil da estrutura industrial do estado.

⁷¹ Impactos verificados nos municípios limítrofes da RMR, sugerem um espraiamento metropolitano, mais do que uma suposta desconcentração. Isso porque a maior integração desses municípios com a RMR e os impactos verificados em suas dinâmicas econômicas decorrem de suas localizações em torno dos grandes empreendimentos estruturadores em implantação na RMR (BITOUN et. Al., 2012).

Tabela 2.7 – Distribuição do VTI e dos investimentos do PRODEPE. Pernambuco, 2010.

Segmentos Industriais	VTI 2010	PRODEPE 2007/2012
Bens de consumo não-duráveis	44,1	28,3
Fabricação de produtos alimentícios e bebidas	37,8	21,2
Fabricação de produtos Têxteis	1,7	7
Confecção de artigos do vestuário e acessórios	2,4	-
Preparação de couros e fab.de art. de couro, artigos para viagens e calçados	0,9	-
Impressão e reprodução de gravações	1,4	-
Bens intermediários	42,3	70,7
Fabricação de celulose, papel e produtos de papel	3	0,6
Fabricação de coque, de produtos derivados do petróleo e de biocombustíveis	0,1	-
Fabricação de produtos químicos (inclusive farmoquímicos e farmacêuticos)	12,2	5,2
Fabricação de produtos de borracha e material plástico	5,4	31,6
Fabricação de produtos de minerais não-metálicos	8,5	6
Metalurgia	6,5	23,6
Fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos	4,4	-
Fabricação de produtos de madeira e móveis	2,2	3,7
Bens de consumo durável e de capital	13,7	1
Fabricação de máquinas, equipamentos e aparelhos eletroeletrônicos	7,5	0,8
Fabricação de veículos automotores, reboques e carrocerias	0,3	0,2
Fabricação de outros equipam. De transporte, exceto veículos automotores	5,9	-
Outros	-	-
Total	100	100

Fonte: Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco - Addiper e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE-PIA. Elaboração Oliveira (2015)

Da mesma forma como realizado para o período 1996-2001, Oliveira (2015) aprofunda a análise sob a ótica dos grupos de atividades. Para o autor, a análise dos dados demonstra que se repete a importância relativa do grupo de bens intermediários, o que no entanto está distorcido já que os projetos das indústrias produtoras de bens de consumo duráveis e de capital estão contemplados em programas específicos, como é o caso da indústria naval e automotiva. Da mesma forma, do ponto de vista do VTI, ganha importância relativa os bens intermediários. No entanto, Oliveira (2015) afirma não se perceber mais uma correspondência entre a estrutura da indústria de transformação estadual e a distribuição dos investimentos incentivados pelo PRODEPE, o que, como será tratado no capítulo 3, deve-se aos empreendimentos estruturadores promovidos pelo Governo Federal na região do CIPS.

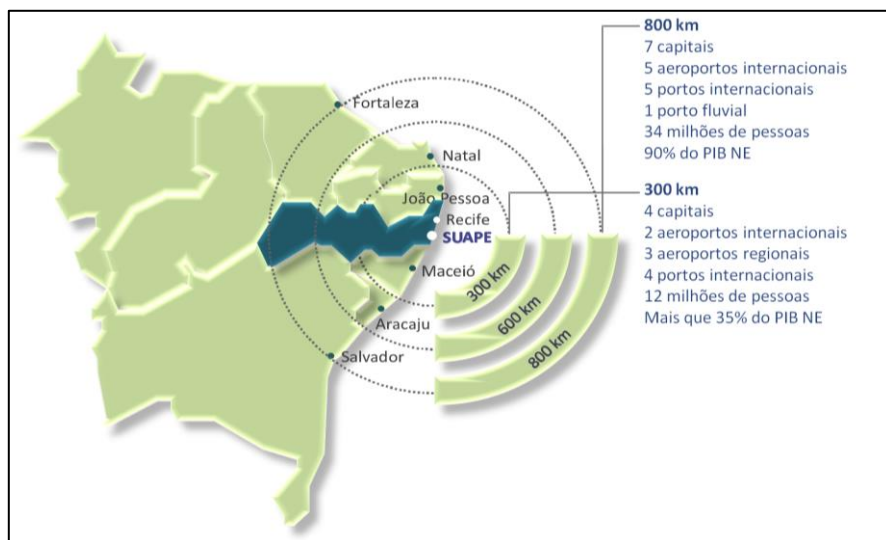
CAPÍTULO 3 – COMPLEXO INDUSTRIAL E PORTUÁRIO DE SUAPE: CARACTERÍSTICAS, ANTECEDENTES HISTÓRICOS E ARTICULAÇÃO ENTRE INDÚSTRIAS E INFRAESTRUTURA PORTUÁRIA

3.1. Características do Complexo Industrial e Portuário de Suape

O CIPS é uma região no território pernambucano, localizada na RMR à 70 km ao sul de Recife, entre os municípios de Cabo de Santo Agostinho e Ipojuca, onde se encontram um dos mais modernos portos do Brasil – o porto de Suape, e um complexo industrial que abriga atualmente 92 empresas em operação. Conta com localização privilegiada, tanto nacional – praticamente equidistante das principais capitais nordestinas, configurando-se como o principal centro logístico da região (Figura 3.1) -, quanto internacionalmente - há sete dias da costa leste dos EUA e a nove dias de Rotterdam (Figura 3.2) (informação verbal)⁷². Ou seja, sua localização é estratégica na absorção dos fluxos globais, e talvez seja por isso o porto do Nordeste que pode melhor se inserir na moderna cadeia logística internacional (MEDEIROS, 2005).

⁷² LEIMIG, S. Sílvio Leimig. Diretor Suape Global. Entrevista concedida à autora em 13 de novembro de 2014.

Figura 3.1 – Hinterlândia nacional. Porto de Suape, 2014.



Fonte: Suape, 2014.

Figura 3.2 – Principais rotas internacionais. Porto de Suape, 2014



Fonte: Suape, 2014

Por sua localização privilegiada no Nordeste brasileiro, o CIPS conta com importante infraestrutura rodoviária para viabilizar o fluxo de mercadorias e pessoas

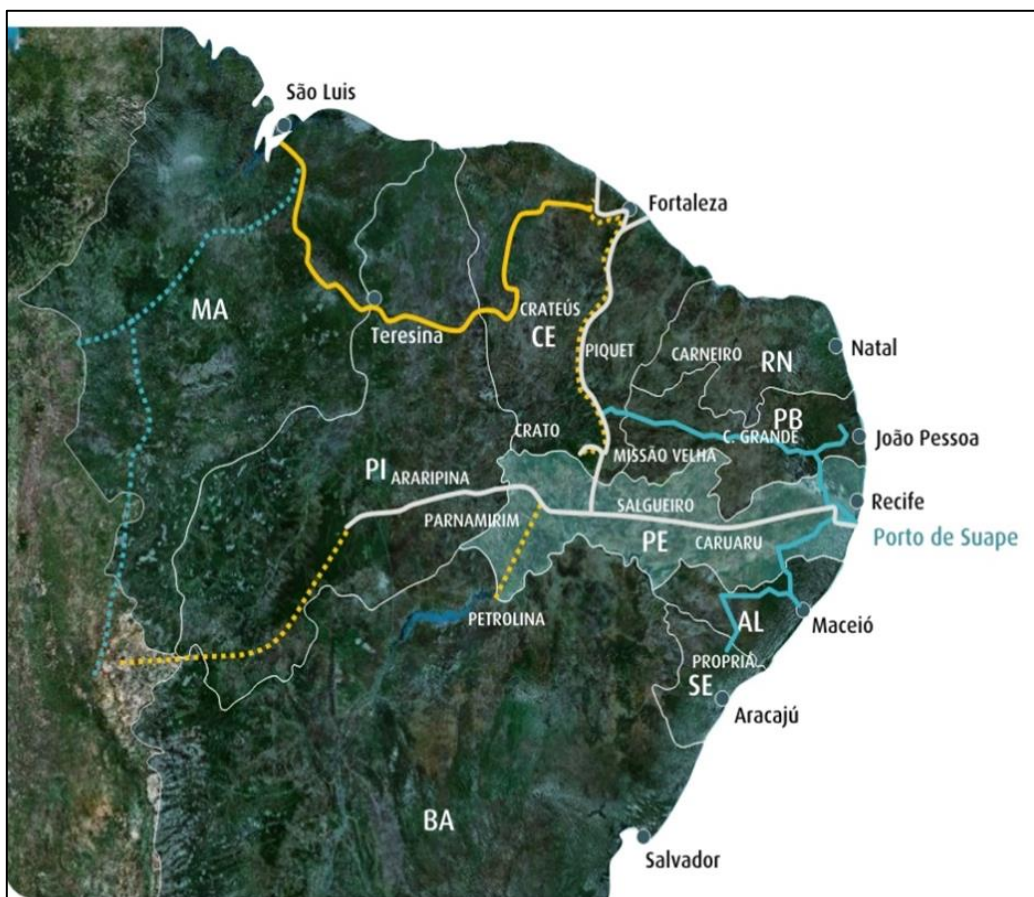
para toda a região, cujos detalhes serão discutidos adiante. No entanto, cabe adiantar que entre seus acessos logísticos mais importantes está a BR-101⁷³, rodovia federal que liga o Rio Grande do Sul ao Rio Grande do Norte, passando por 12 estados brasileiros. No trecho que liga os estados nordestinos, desde 2007 veem sendo executadas importantes obras de duplicação, sendo que as obras no trecho pernambucano estão praticamente concluídas.

O CIPS possui ainda conexão com a antiga ferrovia Transnordestina, atualmente inoperante, e está contemplado como ponto final da construção da ferrovia Nova Transnordestina⁷⁴, cuja conclusão da obra está prevista para 2016. Com a finalização da obra, o porto de Suape poderá escoar parte da produção de grãos e minérios produzidos/extraídos no Cerrado nordestino. Para atender a essas futuras demandas, as atuais obras de expansão no porto contemplam um terminal de grãos e um de granéis sólidos – minérios.

⁷³ De fato, a BR-101 liga-se ao CIPS através do acesso feito pela rodovia PE-60 ou a nova rodovia TDR-Norte.

⁷⁴ Obras de terraplanagem iniciadas no primeiro quadrimestre de 2008.

Figura 3.3 – Ferrovia Nova Transnordestina. Nordeste, 2014.



Fonte: Suape, 2014.

Outra articulação multimodal apresentada pelo CIPS são as ligações dos berços de atracação com a RNEST e com a empresa M&G Polímeros, chamadas dutovias ou tubovias. A primeira, será alimentada com petróleo, óleo bruto. Após ser refinado, transformado em ácido sulfúrico, diesel, nafta, coque, volta pela dutovia paralela, e o navio sai para alimentar portos nacionais por cabotagem. A segunda, empresa produtora de resina PET⁷⁵, recebe seu principal insumo – MEG⁷⁶ – pela dutovia⁷⁷ (informação verbal)⁷⁸.

⁷⁵ Polietileno Tereftalato – resina para produção de pré-formas PET (embalagens).

⁷⁶ Monoetilenoglicol – insumo para produção de resina PET.

⁷⁷ Será apresentado ainda neste capítulo a constituição da cadeia PET no CIPS, e o papel que a empresa M&G Polímeros ocupa nesta cadeia.

⁷⁸ ALHEIROS, J. Jaime Alheiros. Diretor de Planejamento e Urbanismo do Complexo Industrial e Portuário de Suape. Entrevista concedida à autora em 13 de novembro de 2014.

Figuras 3.4 – Tubovias. Porto de Suape, 2014.



Fonte: Suape, 2014. Elaboração Própria.

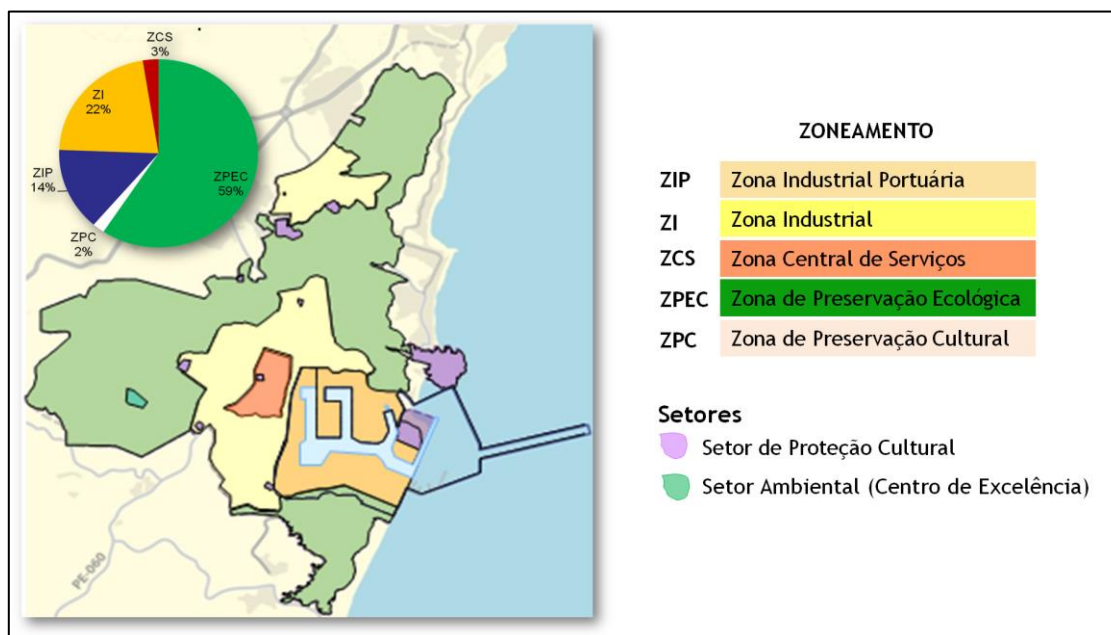
Além de sua localização privilegiada e suas articulações multimodais, o CIPS conta ainda com outros diferenciais competitivos, tais como: grande possibilidade de expansão; Estudo de Impacto Ambiental com respectivo Relatório de Impacto Ambiental - EIA-RIMA para a área de expansão; certificação *International Ship and Port Security Code – ISPSCode*⁷⁹; modelo de gestão *Land Lord Port*⁸⁰; prédio de autoridade portuária permitindo liberação de carga em tempo reduzido; apoio à capacitação de mão de obra, e um Plano Diretor para 2030 (Figura 3.5) (SUAPE, 2014). Além disso, é um porto natural, possuindo um dos maiores calados do país - 17,5 m de profundidade. Isso porque, o Rio Suape, que deu origem ao porto, por não ser um rio de cordilheira, traz poucos sedimentos; é um rio curto, de planície, que permite uma grande profundidade (informação verbal)⁸¹.

⁷⁹ ISPS Code - Código Internacional para Segurança de Navios e Instalações Portuárias.

⁸⁰ Modelo de gestão portuária onde o Estado é o provedor da infraestrutura e o setor privado o responsável pelo provimento da superestrutura e pela realização da operação portuária, por meio de arrendamentos (concessão).

⁸¹ ANDRADE, M. O. Maurício Oliveira de Andrade. Professor da pós graduação em infraestrutura de transportes da Universidade Federal de Pernambuco. Entrevista concedida à autora em 11 de novembro de 2014.

Figura 3.5 – Plano Diretor para 2030. Complexo de Suape, 2014.



Fonte: Suape, 2014.

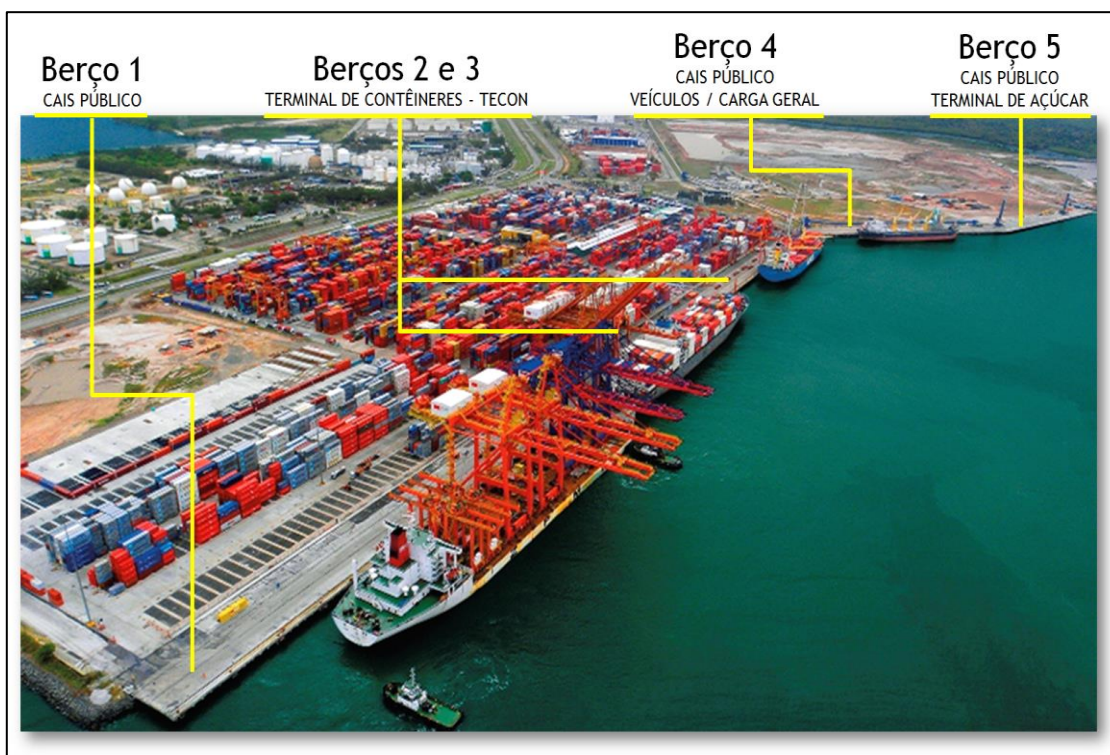
As principais cargas movimentadas pelo porto de Suape em 2013 foram graneis líquidos - combustíveis, lubrificantes, produtos químicos, gás (56%) através de seu porto externo (Figura 3.6) e contêineres (36%) através de seu porto interno (Figura 3.7). Movimentou também, por meio de seu porto interno graneis sólidos (5%) e outras cargas em geral (3%). Atualmente o porto de Suape encontra-se em sétimo lugar na movimentação de contêineres (TEUs) dentre todos os portos brasileiros (Gráfico 3.1.).

Figura 3.6 - Porto externo. Granéis líquidos e gases. Porto de Suape, 2014.



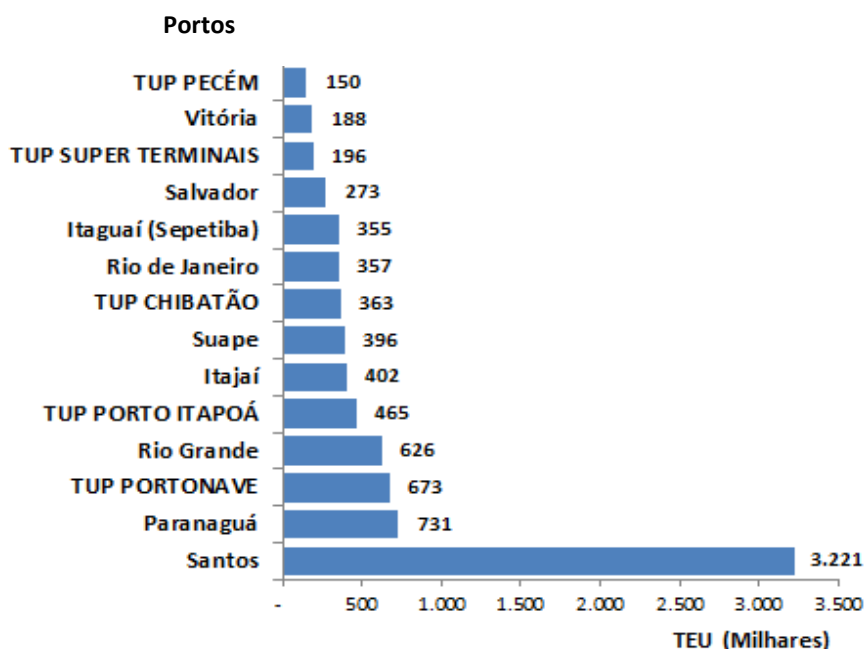
Fonte: Suape, 2014.

Figura 3.7 - Porto interno. Contêineres e carga geral. Porto de Suape, 2014.



Fonte: Suape, 2014.

Gráfico 3.1 – Movimentação de contêineres (TEU) pelos principais portos do Brasil (acima de 100 mil TEU). Brasil, 2013.



Fonte: Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ, 2014. Elaboração Própria.

3.2. Histórico do Complexo Industrial e Portuário de Suape: concepção e consolidação

3.2.1. A concepção do porto ligado à indústria durante o período nacional-desenvolvimentista

O CIPS teve seu início de construção em 1978 coadunado com o II PND do governo federal.

Durante os primeiros anos da década de 1970, o período denominado de “Milagre Econômico” viria a se caracterizar pelo apogeu do modelo que visava o aumento da produção interna e a diminuição das importações de bens de consumo duráveis, o que por sua vez passou a demandar maior produção de infraestrutura e a

expansão da indústria de bens de produção - capital e insumos -, que se configuravam como pontos de estrangulamentos internos ao crescimento. Assim, para completar o processo de industrialização nos moldes da II Revolução Industrial, no âmbito da indústria de bens de produção, o governo lança em 1975 o II PND, ainda que na contramão do movimento dos países centrais que, vivendo a crise do padrão de acumulação vigente, desaceleravam suas economias.

Do ponto de vista territorial, o II PND primava pela descentralização do crescimento econômico e a redução dos desníveis regionais, o que seria alcançado por meio das políticas de concessão de incentivos do Conselho de Desenvolvimento Industrial, financiamentos do BNDE e outros estímulos oficiais a projetos industriais que visassem a formação de complexos industriais de caráter regional⁸², aproveitando economias de escalas e de aglomeração que garantissem o funcionamento articulado de grandes, médias e pequenas indústrias. Seria através do planejamento nacional e regional e dos bancos oficiais, que se identificariam as oportunidades de programas e projetos industriais no Nordeste e na Amazônia, inclusive com a preocupação de melhor integração entre indústria e agricultura e entre indústria e mineração.

Conforme visto no capítulo 2, no que diz respeito ao Nordeste, essa política de descentralização do crescimento econômico e a redução dos desníveis regionais alinhava-se com as primeiras orientações do GTDN, já em andamento desde a década de 1960, como veremos no neste capítulo. No entanto, com a instituição do II PND, a política de industrialização desta região inclina-se para a construção de grandes e modernos complexos agroindustriais e industriais, em especial químico e petroquímico, em função da vantajosa dotação de recursos naturais na região, destacando-se a Bahia (ALMEIDA e ARAÚJO, 2004). Assim, neste estado houve a introdução “de conjuntos especializados, peças de complexos oligopólicos” apresentando indústrias com maior grau de intensidade de capital, maiores níveis de

⁸² Aderia à teoria dos polos de desenvolvimento de Perroux, na qual a presença de indústrias motrizes seria o grande vetor a irradiar benefícios, à jusante e à montante, para as regiões em seu entorno, por elas polarizadas. Assim procuravam identificar polos de crescimento na região Nordeste, para a alocação de recursos a fim de dinamizar a economia regional.

renda e consumo, bem como maior nível tecnológico a partir da instalação do polo petroquímico de Camaçari, em 1972⁸³ (BRANDÃO, 1985). Segundo Alves (2011), Pernambuco, sem grandes dotações de recursos naturais e insumos estratégicos, via no CIPS a única possibilidade de retomar seu crescimento vinculando um porto-indústria à política então vigente de redesenhar a matriz industrial brasileira, o que explicaria a presença do polo de fertilizantes, o cimenteiro e o siderúrgico na sua concepção original.

Assim, diante da crescente estagnação da economia pernambucana, principalmente frente às demais economias nordestinas, na década de 1970 assistiu-se às primeiras tentativas do governo de Pernambuco para a implantação de um complexo industrial-portuário no Cabo de Santo Agostinho (CUNHA E LUCENA, 2006). Não só um porto que suprisse a deficiência apresentada pelo do Recife, mas uma infraestrutura que justificasse o investimento na estação portuária, que possibilitasse a retomada do crescimento econômico do estado frente à nova competitividade regional, recuperando sua função de entreposto comercial e centro distribuidor do Nordeste, enfraquecida graças à integração do mercado nacional que colocou todas as capitais e cidades de médio porte do Nordeste em contato direto com o centro produtor do país.

Como visto no capítulo 2, desde o início da colonização, Pernambuco, por sua posição estratégica em relação à Europa e o progresso que a agroindústria açucareira alcançou na capitania, reafirmava a necessidade de ter portos. No entanto, o porto do Recife que surgiu e se desenvolveu em função do desenvolvimento socioeconômico de Pernambuco, por onde ocorriam as trocas de mercadorias e abastecimento das capitanias do Nordeste, além do embarque e desembarque das exportações e importações europeias, demonstrava, em meados do Século XX, uma saturação infraestrutural⁸⁴. Já em 1954, o padre francês L.J. Lebreton, após estudar a economia do

⁸³ Bem como ensejando maiores economias de aglomeração, que a esse tempo já contava com a Refinaria Landulpho Alves, do Centro Industrial e do Porto de Aratu, disponibilidade de gás natural no seu entorno e integrada à estrutura viária estadual e federal. Assim, O processo de industrialização da Bahia também esteve fortemente associado aos conceitos de polos de crescimento, externalidades e economias de aglomeração de Perroux.

⁸⁴ Impactos decorrentes de sua operação, dragagem e transporte em área urbana.

estado destacou vários aspectos para o encaminhamento do desenvolvimento do estado, levando em consideração o papel polarizador da capital do estado e a necessidade de realocar o porto do Recife ao sul, além de defender a necessidade de implantação de uma refinaria de petróleo em Pernambuco (LEBRET, 2001).

O novo sistema portuário deveria estar próximo de um complexo industrial que não interferisse no sistema urbano. O município de Cabo de Santo Agostinho já despontava com sua tendência industrial. Além disso, para construir o porto, eram necessários requisitos geográficos com os quais o estuário de Suape contava: (i) desde o começo da colonização fora utilizado como base de infraestrutura portuária pelo fato de ser um dos pontos mais próximos nas Américas em relação à Europa⁸⁵; (ii) águas profundas junto à costa; (iii) quebra mar natural formado pelos arrecifes; (iv) extensa área aplainada, reservada e conveniente à expansão do parque industrial. Além desses atributos, um importante argumento na justificativa do CIPS foi o fechamento do canal de Suez em 1967, o que fez com que todo o petróleo oriundo dessa região com destinação aos EUA e Europa passasse a ser realizado pela rota do cabo⁸⁶, que por sua vez passa a demandar estações de reparo em pontos estratégicos de seu percurso, justificando o argumento de construção de um estaleiro em Suape⁸⁷ (ALVES, 2011).

Assim, tendo sido escolhido Suape, que se situa entre os municípios de Ipojuca e Cabo de Santo Agostinho, como localização ideal, em 1970, o governo do estado inicia o planejamento para a implantação do CIPS. Em 1973, foi encaminhado ofício⁸⁸ ao Ministro do Planejamento descrevendo a importância do projeto para o estado e para o Nordeste, pleiteando sua inclusão no IIPND, no qual foi aceito. Como já ressaltado anteriormente, no âmbito deste programa, o Nordeste assumiria o caráter de fornecedor de insumos básicos às regiões mais dinâmicas do país, através da instalação de indústrias de bens intermediários por todo seu eixo litorâneo. Assim,

⁸⁵ Segundo Alves, “por estar no centro da região Nordeste, Suape se coloca como centro concentrador e distribuidor de cargas e candidato a porto internacional concentrador de cargas para o Atlântico” (ALVES, 2011, p. 79).

⁸⁶ Contornando o continente africano, via oceano Índico e na sequência o oceano Atlântico.

⁸⁷ Mesmo com a reabertura do canal, em 1975, o tamanho e tonelagem dos navios de então, inviabilizaram esse trajeto para os grandes petroleiros abastecidos no Golfo Pérsico.

⁸⁸ Nesse ofício relatava-se ainda a realização de uma concorrência pública para escolher a empresa que iria executar os estudos referentes à elaboração do Plano Diretor do CIPS.

para uma primeira etapa do Distrito Industrial de Suape, a desenvolver-se até 1985, considerou-se factível a implantação dos seguintes projetos destinados ao abastecimento do mercado regional: (i) fertilizantes; (ii) terminal exportador de cimento; (iii) alumínio metálico; (iv) unidade siderúrgica. Para a segunda etapa, considerou-se: (i) a transferência do terminal de derivados de petróleo localizado no centro de Recife; (ii) refinaria de petróleo⁸⁹; (iii) indústrias sucroquímicas⁹⁰; (iv) estaleiro, para reparos navais; (v) polo mecânico-metalúrgico.

No entanto, a conjuntura desfavorável da década de 1980, a que se fez menção nos capítulos anteriores, conduziu o sistema portuário nacional a uma crise de letargia que se manifestou em um período de queda sucessiva de investimentos com recursos da União. A consequência para o porto de Suape foi direta, ele teve seu processo de construção iniciado em ritmo lento, não conseguindo, por mais de uma década, concluir a infraestrutura necessária à atração de grandes empreendimentos estruturadores. A PORTOBRÁS, que poderia ter feito o elo entre o governo estadual e federal, consolidando o projeto que tem no porto seu aspecto mais relevante, esteve ausente durante o processo, até sua extinção em 1990, argumentando que Suape era um projeto estadual (ALVES, 2011).

Vale ressaltar que no período nacional desenvolvimentista, os portos públicos não foram priorizados de forma geral, ao contrário dos outros modais, em especial o rodoviário, sobre o qual se assentou o processo de industrialização pesada desde a década de 1950. Nesse contexto, ter um sistema portuário caro e ineficiente não constituía grande problema, já que representava mais uma barreira tarifária a favor da indústria nacional fora do alcance de prováveis ações no âmbito do Acordo Geral de Tarifas e Comércio, atual Organização Mundial do Comércio. Segundo Alban (2002), como o modelo voltava-se para o mercado interno, poucas eram as reclamações quanto ao custo portuário. Se a cabotagem não prosperava, crescia o modal rodoviário, e para qualquer acréscimo de custo daí resultante, aumentavam-se os

⁸⁹ Quando o governo federal decide instalar um segundo polo petroquímico no país e opta pelo Nordeste, os baianos, depois de forte pressão dos políticos locais, conseguem levar para Camaçari o referido empreendimento, contando com vantajosa dotação de recursos naturais, gás e petróleo, além de infraestrutura com destaque para a malha viária estadual e federal (Rio-Bahia), o Porto de Aratu e a já presente Petrobrás desde 1950.

⁹⁰ Segmento da química focado na síntese de derivados de açúcar.

preços. Para os setores com forte presença de grandes exportadores e importadores, especialmente de insumos, a ineficiência portuária também não era problema, já que o governo viabilizava para eles a construção e exploração de terminais privativos - TUP, implantados em grande número ao longo do ciclo da industrialização no país⁹¹.

A despeito do projeto não ter alcançado o status previsto inicialmente pelo IIPND, alguns avanços no período merecem ser enumerados, embora em descompasso com o cronograma físico e financeiro previsto inicialmente. Em 1983, iniciam-se as operações do porto de Suape, através da movimentação de álcool pela Petrobrás, que utilizou o recém inaugurado Píer de Granéis Líquidos – PGL1, após negociações com a empresa que permitiu a construção do Terminal de Combustíveis de Suape, instalando na área portuária quatro tanques de 5 mil m³ cada um para armazenamento do combustível (SUAPE, 2014). Entre 1983-1987, o governo do estado executou obras de infraestrutura tais como a pavimentação do sistema viário, terminal de carga e descarga de combustível, rede de transmissão elétrica, interligação central de telefonia à zona portuária, etc. (ALVES, 2011). Em 1984, foi construído um molhe de pedras para proteger a entrada do porto interno e na bacia formada por esta construção foi implantada a primeira oferta portuária, contendo duas instalações de acostagem de navios – PGL e Cais de Múltiplos Usos - CMU (SUAPE GLOBAL, 2014). Em 1986⁹², empresas de combustíveis se transferiram para Suape, formando o novo parque de tancagem nele. Assim, em 1988 já funcionavam no CIPS: o parque de tancagem de granéis líquidos - Shell, Esso, Atlantic, Texaco, e Petrobras Distribuidora - realocado do porto do Recife; Diamar - fábrica de embarcações de fibra; Tequimar - produtos químicos; a Norte Gás Butano, a Novogás e a Norgás - distribuidoras de gás liquefeito de petróleo e logo em seguida a Pande - beneficiadora

⁹¹ Decreto-lei nº 5, de abril de 1966. Exemplo de alguns terminais privativos: Ponta da Madeira (Vale do Rio Doce – CVRD) e Itaqui (ALCOA) no MA; Dow Brasil do Nordeste S.A. e Usiba na BA; Portocel (Aracruz Celulose) e Tubarão (CVRD) no ES; Trevo, Copesul e Cotrijuí no RS; vários terminais da Transpetro (Petrobrás) no RJ, BA e SP, dentre outros. (ALBAN, 2002). O porto de Suape, inclusive, desde a sua concepção reserva amplos espaços para a construção de terminais privativos.

⁹² Após um incêndio de um navio de combustível no Porto de Recife, terminal que atendia o Estado desde 1918, o então governador de Pernambuco, Roberto Magalhães, ordenou que as empresas de combustíveis que estavam instaladas naquele local fossem para Suape. O que era apenas um projeto, com o incidente, foi acelerado. Das mais conhecidas, a BR Distribuidora, a Shell, a Texaco e a Esso começaram a formar em Suape o “Pool de Derivados de Petróleo”. (SUAPE, 2014).

de arroz e envasamento de óleo comestível e a Sanbra - atual Bunge - refinação de óleos vegetais (ALVES, 2011).

3.2.2. A consolidação dos investimentos no CIPS no período neoliberal

Como destacado anteriormente, a reestruturação produtiva, a nova DIT e a forte aceleração do comércio internacional após a década de 1970 causaram grande impacto no papel dos transportes marítimos e dos portos⁹³, acentuando a relação entre o global e o local. Na escala local, os lugares passaram a ser requalificados visando beneficiar as grandes corporações transnacionais, agentes econômicos hegemônicos em todas as escalas, de modo a apresentar maiores atrativos técnicos - infraestrutura, acessibilidade, equipamentos -, organizacionais - leis, incentivos, mão de obra qualificada - e naturais, tornando-se aptos a atrair fluxos de investimentos externos (FONSECA, 2001)

Assim, as políticas públicas adotadas em relação ao CIPS desde a década de 1990, notadamente os investimentos em infraestrutura logística e os incentivos fiscais, alinham-se perfeitamente ao ideário neoliberal localista do ponto de vista territorial, ao implantar no local os “elementos globais necessários à consolidação do complexo portuário-industrial como eficiente porto público e empreendimento impulsionador do desenvolvimento territorial do seu entorno” (ALVES, 2011, p. 11). “Adotou uma concepção portuária - porto-indústria - e um modelo de gestão, baseados em padrões mundiais, consoante a mudanças na geografia marítima, que viabilizaram sua consolidação” (ALVES, 2011, p. 11).

No entanto, do ponto de vista do desenvolvimento nacional, a maior integração do Brasil aos fluxos de comércio internacionais viria a aprofundar seu grau de dependência já que sua maior incorporação ao sistema produtivo mundial se dá de forma hierarquicamente pré-estabelecida como produtor de *commodities* e paraíso

⁹³ O impacto territorial das atividades portuárias passou para a escala de espaços vastos que constituem autênticas plataformas logísticas de transportes e de comércio internacional (SOUSA, 1994).

turístico⁹⁴, com consequências importantes sobre a economia tais como a desindustrialização, mediante as fusões, aquisições, falências, privatizações e concessões. Os setores que registram melhor desempenho são exatamente aqueles ligados a produção agroindustrial e mineral, de grande demanda no mercado mundial. Com isto se justificariam investimentos de forma a superar gargalos logísticos no escoamento e fluidez desses produtos, reforçando o discurso das elites em torno do chamado “Custo Brasil” alçado à condição de responsável pela ineficiência e falta de competitividade da economia brasileira para sua inserção na economia mundial.

Na década de 1990 deu-se a regularização da situação jurídico-institucional do porto de Suape junto ao Governo Federal, efetivada através da Portaria nº 57/92 do Departamento Nacional de Transportes Aquaviários, que concedeu autorização ao governo do estado de Pernambuco para a exploração comercial dos serviços portuários (SUAPE, 2014). O porto deixou de ser administrado pela Companhia de Docas do Rio Grande do Norte, um órgão federal, passando para a administração do governo do estado de Pernambuco.

Esse movimento institucional ocorreu na esteira do ideário neoliberal que se fortaleceu ao longo da década de 1990, seria marcado pela : (i) extinção da empresa holding PORTOBRÁS, (ii) consolidação do modelo de gestão portuária, predominante na Europa, do tipo *Land Lord Port*⁹⁵ e com ele a ampliação do processo de privatização das operações portuárias de Suape, em 1991, no que contribuiu a autonomia administrativa capitaneada pela empresa Suape, e em 1993, (iii) promulgação da Lei de Modernização dos Portos, que regulamenta e estende as privatizações para todo o sistema portuário nacional, materializando a política neoliberal e seu discurso de inserção produtiva no sistema portuário nacional.

⁹⁴ Durante a década de 1990 multiplicaram-se os estudos de viabilidade econômica, com o mesmo embasamento ideológico que promoveram as políticas neoliberais. Tais estudos apontaram as atividades “com maior viabilidade econômica para o Nordeste”, o que para esse trabalho segue com a lógica de reestruturar o território em função das demandas do capital hegemônico em busca de novos espaços de valorização, sendo que entre as escolhidas para dar início ao processo destacaram-se o agronegócio de frutas tropicais e grãos nas manchas irrigáveis no semiárido e nos cerrados, e o turismo litorâneo (ELIAS e PEQUENO, 2012).

⁹⁵ Infraestrutura pública, superestrutura e relações de trabalho privados. O governo de Pernambuco cria uma nova estrutura para o porto onde fica sob responsabilidade do setor público apenas a infraestrutura, cabendo a iniciativa privada todas as operações com cargas, inclusive no tocante a contratação de mão de obra.

No local constituir-se-ia, portanto, peça chave para a reprodução do sistema econômico, que, se hoje exige ser globalizado, também necessita de ancoragens físicas para os empreendimentos produtivos bem como que atenda às contínuas transformações nas condições de reprodução do capital...A reafirmação do local vem atender as demandas de eficiência e eficácia do sistema produtivo global (ALVES, 2011, p. 157).

Em 1991, o CMU começou a operar e o porto de Suape foi incluído na lista dos onze portos prioritários do Brasil, para os quais deveriam direcionar os recursos públicos federais de investimentos em infraestrutura portuária. A partir de então, os contêineres começaram a chegar em Suape e realizar suas movimentações nesse mesmo cais. Em 1996, o porto de Suape foi incluído no Programa Brasil em Ação, contando com apoio financeiro do Governo Federal para implantação da primeira etapa de seu porto interno – concluída em 1999, com a finalidade de criar uma infraestrutura voltada para a atração de investimentos privados (SUAPE, 2014).

No início da década de 2000 foi construído o PGL2 e em 2001 foi iniciada a construção da segunda etapa do porto interno⁹⁶, estendendo o canal de navegação onde seria construído o cais 4. Ainda nesse mesmo ano, os cais 2 e 3 do porto interno foram arrendados pela empresa Tecon Suape⁹⁷ (SUAPE, 2014).

No âmbito das políticas neoliberais, Suape contou, ao longo da década de 1990 e nos primeiros anos da primeira década de 2000, com aumento dos investimentos e oferta de infraestrutura e serviços portuários. No entanto, é a partir de 2007 que ele vai receber aporte de recursos volumoso, o que junto com a decisão da Petrobrás de implantar uma nova refinaria no CIPS, cria condições para sua consolidação, alterando a dinâmica não só local, mas de toda a economia pernambucana⁹⁸.

⁹⁶ Com a dragagem de mais de 1,3 milhão m³ de areia.

⁹⁷ No ano 2000 o governo do Estado abriu uma concorrência internacional para operacionalização de um terminal de contêineres (TECON), recursos esses destinados a montagem de superestrutura portuária (equipamentos, instalações e edificações).

⁹⁸ Segundo Campos et.al (2010), o crescimento econômico observado em Pernambuco pode ser creditado a diversos fatores: (i) macrofundamentos em nível nacional; (ii) política de distribuição de renda baseada em elevação do salário mínimo e na expansão de programas como o Bolsa Família e (iii) decisões estratégicas reflexo de um conjunto de planos implementados pelo Governo Federal: (i) o PAC; (ii) a Política de Desenvolvimento Produtivo; (iii) o PNLT; (iv) o Programa Territórios da Cidadania e (v) e as Zonas de Processamento de Exportações. Dentre esses planos, apresentam o maior volume de recursos e, conseqüentemente o maior impacto esperado: (i) o CIPS - estaleiro, a refinaria e o polo petroquímico, (ii) a Ferrovia Nova Transnordestina, (iii) o polo farmacológico e (iv) o Projeto de Transposição do Rio São Francisco.

Os investimentos atualmente realizados no CIPS, dos quais destacam-se a infraestrutura logística, o estaleiro, a RNEST e a petroquímica, encontram-se no âmbito de ação do PAC. De acordo com as previsões de investimentos divulgados periodicamente pelo Ministério do Planejamento, os investimentos destinados a Pernambuco, originários do Tesouro Federal, de parcerias público/privadas e investimento de empresas estatais, sempre se encontraram acima de sua participação na economia nacional (CAMPOS et.al, 2010). Assim, o CIPS representa o principal espaço de atração de investimento industrial do estado.

3.3. Evolução dos investimentos recentes sob a ótica das ações monitoradas⁹⁹

3.3.1. Infraestrutura Logística

A expansão do CIPS na magnitude dos grandes empreendimentos ali aportados - refino, petroquímico e naval - criou novas demandas que passaram a exigir, especialmente do Estado, uma ação planejadora, com destaque para o sistema viário. Mais do que o crescimento observado em Suape, o próprio crescimento da economia brasileira centrada na exportação de *commodities* do Centro-Oeste e do Norte, bem como o próprio crescimento do mercado interno nordestino, por si só viabilizariam obras infraestruturais na região. Nesse contexto, e também para atender a demandas pré-existentes, que surgiram pela falta de investimentos nesses setores no contexto de crise do Estado das décadas anteriores, os governos federais e estaduais voltaram a investir pesadamente na recuperação e ampliação da infraestrutura de transportes na região.

⁹⁹ Conforme andamento das obras monitoradas pelo Comitê Gestor do PAC. As principais fontes de informações relativas à evolução das obras utilizadas nos itens 3.3.1 e 3.3.2. foram os Balanços do PAC, tanto os nacionais quanto os estaduais, disponibilizados periodicamente pelo Comitê Gestor do PAC. Diversas inconsistências entre as informações contidas nesses relatórios, por exemplo quando comparadas as informações de estágio das obras nos relatórios nacional e estadual, foram identificadas ao longo deste trabalho. Entretanto, tais relatórios tratam-se da única fonte oficial de informações relativas ao andamento das obras do programa.

3.3.1.1. Portos

O PAC 1 (2007-2010), coadunado às ideias dos ENIDs não poderia deixar de trazer o objetivo de ampliação e recuperação da infraestrutura portuária nacional. Para isso, o programa se alicerça em quatro pontos principais, quais sejam: (i) fortalecimento institucional – com destaque para a criação da SEP/PR, em 07 de maio de 2007; (ii) sistema de atracação; (iii) acessos terrestres e (iv) Programa Nacional de Dragagens com execução sob responsabilidade da SEP/PR recém criada.

No que diz respeito ao estado de Pernambuco, os investimentos previstos desde o início do programa contaram com aportes para a construção do acesso rodoferroviário ao porto de Suape e para a dragagem e aprofundamento do acesso aquaviário tanto deste quanto do porto de Recife.

A evolução dos investimentos em termos de ações monitoradas mostram que as obras no porto de Recife¹⁰⁰, mesmo tendo renovada sua autorização para obra de dragagem para o novo volume de 2,1 milhões de m³ junto à Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – CPRH em 05 de junho de 2008, foram concluídas já em 12 de dezembro de 2009, dentro do prazo previsto. Já as obras no porto de Suape¹⁰¹ chegam ao final do PAC 1 com 89% da dragagem do canal interno executados e com a dragagem do canal externo, contemplado no Programa após 2009, ainda em estágio de ação preparatória.

Em 2010, o PAC 2 incorpora um empreendimento de caráter regional denominado “Porto sem Papel”, com execução sob responsabilidade da SEP/PR e do Serviço Federal de Processamento de Dados, tratando-se do desenvolvimento dos sistemas Concentrador de Dados Portuários e Portal de Informações Portuárias – Janela Única, com o objetivo de reduzir a burocracia na atracação, liberação e

¹⁰⁰ Em 08/08/2007 a obra do porto de Recife obtém Licença Prévia (LP) junto à CPRH, cuja renovação da autorização para obra de dragagem, em substituição à Licença de Instalação (LI), para o novo volume de 2,1 milhões de m³ junto à CPRH é solicitada em 03/04/2008. Em 05/06/2008 é concedida a autorização e em 18/07/2008 é concluído o projeto básico de dragagem. Em seguida, é publicado o edital de licitação do porto em 29/09/2008.

¹⁰¹ O Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental – EIA-RIMA de Suape é concluído e entregue à CPRH em 31/03/2008, juntamente com a solicitação da LI. Em 29/08/2008 a autorização ambiental é obtida junto à CPRH, tendo a SEP/PR como empreendedora.

desatracação de navios nos portos brasileiros, novamente coadunado com o novo padrão de acumulação vigente onde impera a necessidade de maior agilidade na circulação dos fluxos de capital. Em 30 de junho de 2012, o sistema já se encontrava em plena operação nos portos de Recife e Suape e em 14 de maio de 2013, em todos os portos marítimos vinculados à SEP/PR. A partir daí deu-se a integração com a Polícia Federal (16/11/2012), com o sistema de Emissão de Documentos da Marinha (13/05/2013) e com o sistema Siscomex Mercante da Receita Federal (27/08/2013).

Em relação aos demais empreendimentos, de caráter estadual, verifica-se a conclusão da obra de dragagem e aprofundamento do canal interno de Suape em 27 de maio de 2011 e a inclusão no Programa Nacional de Dragagens dos Cais 6 e 7. Incluem-se entre os novos empreendimentos para o período de 2010-2014 obras no Terminal de Múltiplos Usos e no Terminal de Granéis Sólidos, além de obras no armazém 7 e da construção de uma nova área para o Terminal Marítimo de Passageiros em Recife, já concluído no primeiro quadrimestre de 2014.

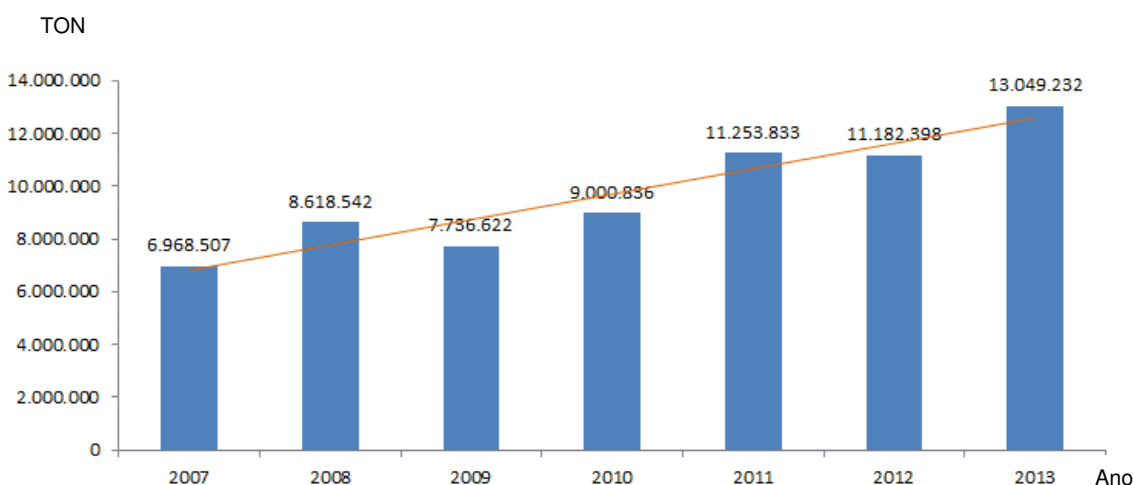
Quanto à evolução das obras, nota-se que tanto o acesso rodoferroviário ao porto de Suape, quanto a dragagem de seu canal externo, que deveriam ter sido concluídos durante o PAC 1, ainda continuam em obras, tendo o valor do investimento previsto para a dragagem do canal externo dado um novo salto de R\$ 180,6 milhões ao início do PAC 2 para R\$ 243,7 milhões em seu último Balanço publicado.

Em visita ao CIPS, pôde-se verificar as obras em andamento e seus planos de expansão, atualmente composto pela construção de quatro novos terminais, quais sejam: (i) segundo terminal de contêineres, composto por dois berços de atracação - cais 6 e 7 - com 771,1 metros e profundidade operacional de 15,5 metros; canal de acesso com 265 metros de largura e profundidade de 16,5 metros; capacidade de movimentação de 700 mil TEU/ano; (ii) terminal de grãos e fertilizantes, composto por dois berços de atracação - cais 8 e 9 - públicos - com 770 metros e profundidade operacional de 15,5 metros; canal de acesso com 390 metros de largura e profundidade de 16,5 metros; (iii) terminal de granéis sólidos – minérios -, localizado na Ilha de Cocaia, com área total de 750 m² e cais com 380 metros de comprimento e

28 metros de largura e profundidade operacional de 19 metros; (iv) terminal de açúcar, com obras em andamento na retroárea do cais 5, numa área total de 72.542 m², com cais público de 330 metros e profundidade operacional de 15,5 metros.

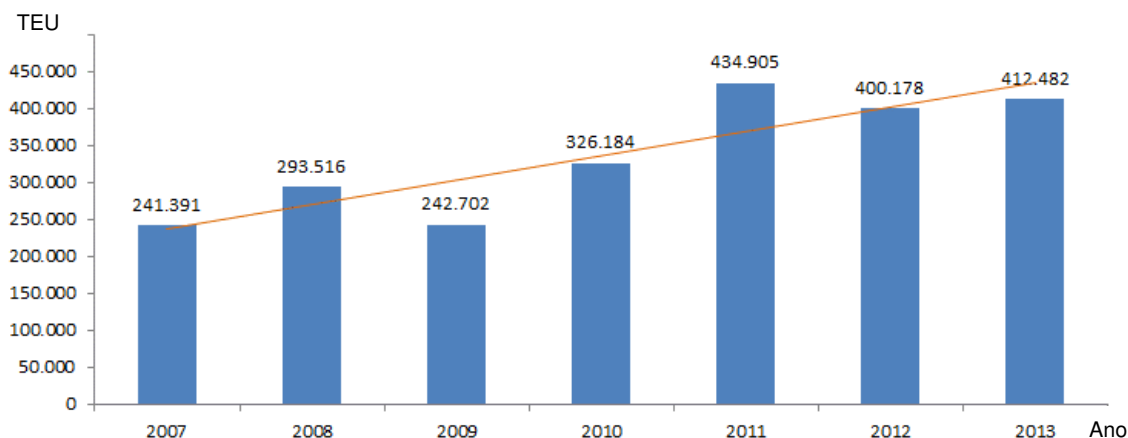
Todos esses investimentos em obras de expansão verificados no porto de Suape no período recente são justificados pelo aumento do volume de cargas movimentadas (Gráficos 3.2 e 3.3), e pelas expectativas de conclusão da ferrovia Nova Transnordestina e do acesso rodoferroviário, como discutiremos a seguir, o que demanda a construção do terminal de grãos e de granéis sólidos – minérios -, respectivamente.

Gráfico 3.2 - Evolução da movimentação de carga (ton). Porto de Suape, 2007-2013.



Fonte: Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ, 2014. Elaboração Própria.

Gráfico 3.3 - Evolução da Movimentação de Contêineres (TEU). Porto de Suape, 2007-2013



Fonte: Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ, 2014. Elaboração Própria.

3.3.1.2. Ferrovias

A construção da Ferrovia Nova Transnordestina é um empreendimento de caráter regional, interligando os portos de Pecém/CE e Suape/PE à cidade de Eliseu Martins/PI e tais obras são as que melhor demonstram o caráter de integração ao mercado internacional dos investimentos em infraestrutura logística no estado de Pernambuco, ao conectar a região de expansão de fronteira agrícola do Cerrado nordestino aos portos de Suape e Pecém/CE, visando o escoamento da produção agrícola para exportação.

Com investimento previsto inicialmente de R\$ 4,5 bilhões e conclusão prevista inicialmente para 2010, a obra de 1800 Km contempla a construção de novos 650 Km de ferrovias entre as cidades de Missão Velha/CE – Salgueiro/PE – Trindade/PE – Eliseu Martins/PI, cujos projetos de engenharia, obtenção de licenças ambientais, terraplanagem e drenagem ficaram a cargo inicialmente da Concessionária CFN, tendo as desapropriações ficado sob responsabilidade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte - DNIT.

Ao longo do primeiro ano do PAC1, foi criado o grupo executivo entre Governo Federal, Governos Estaduais (PE/CE/PI) e o Concessionário – CFN para acompanhamento do projeto, além de terem sido assinados os acordos de cooperação entre o DNIT/MT e os governos estaduais para acelerar o processo de desapropriações e entre o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis/ Ministério do Meio Ambiente – IBAMA/MMA para acelerar o processo de licenciamento ambiental.

No entanto, atrasos sucessivos na execução das obras ao longo de todo o período tanto do PAC 1 quanto do PAC 2, acabaram conduzindo à rescisão de contrato entre a concessionária e a construtora em 2013 e à assinatura de novo contrato de concessão em 22 de janeiro de 2014.

A nova concessionária responsável pelas obras é a Transnordestina Logística S.A. - TLSA, subsidiária da Companhia Siderúrgica Nacional - CSN, que por sua vez possui um escritório em Fortaleza/CE, mas não possui representantes no estado de Pernambuco. Atualmente é responsável pela aprovação de projetos e licenciamentos, assim como pela execução da obra, cabendo ao estado de Pernambuco, através da SDEC, as desapropriações realizadas com recursos provenientes de repasses do Governo Federal.

Quanto ao andamento das obras, primeiramente, cabe uma breve caracterização da obra especificamente no estado de Pernambuco. Para melhor compreensão e gerenciamento do andamento das obras, a construção de 737,5 Km de ferrovias em Pernambuco foi dividida em 5 trechos, os quais foram divididos em 12 subtrechos, quais sejam: (i) divisa PE/PI – Trindade (29,6Km); (ii) Trindade – Parnamirim (99 Km); (iii) Parnamirim – Salgueiro (64 Km); (iv) Salgueiro – Bom Nome – Serra Talhada – Custódia – Arcoverde – Pesqueira (306,1 Km); Pesqueira – Cachoeirinha – Belém de Maria – Escada – Porto de Suape (238,8 Km) (Figura 3.8).

Apenas os trechos que vão da Divisa PE/PI – Belém de Maria estão liberados para execução. No entanto, as obras concentram-se nos trechos da Divisa PE/PI – Pesqueira com o objetivo de concluir esses trechos para depois dar prosseguimento

até Belém de Maria. No trecho em andamento, de Trindade – Salgueiro, existem duas empresas subcontratadas pela TLSA na execução das obras, a EIT - Empresa Industrial Técnica S.A. sediada em Recife/PE e a Simonte – Cimento e Comércio de Materiais sediada em Duque de Caxias/RJ. A EIT é a empresa responsável pelas obras de infraestrutura (serviços de terraplanagem, drenagem, etc.) enquanto a Simonte é a empresa responsável pela construção das grades, trilhos, dormentes, etc.

O subtrecho Belém de Maria – Porto de Suape não está liberado para execução, devido a necessidade de liberação de novo licenciamento ambiental pelo IBAMA e da aprovação do projeto que está em tramitação na Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT há mais de um ano e não há previsão para retomada das obras nesse subtrecho. Até 2009 os projetos eram aprovados diretamente no DNIT. Com a entrada da agência reguladora no processo, passaram a surgir novas exigências que obrigam a ajustes ou mudanças nos projetos. Por exemplo, alterações no traçado dada a identificação de trechos de Mata Atlântica no percurso. No caso do subtrecho Belém de Maria – Escada, a construção de uma barragem em Serro Azul por conta das enchentes que ocorreram em 2010-2011 demandou um desvio de 46Km no traçado; no subtrecho Escada – porto de Suape, houve a demanda por readequação do traçado (i) na altura de Cabo de Santo Agostinho devido à potenciais problemas de desapropriação por passar por centros urbanos estabelecidos e pelo empreendimento CONE¹⁰²; (ii) a linha antiga que seria reaproveitada hoje passa por dentro dos centros urbanos de Ribeirão, Escada e Gambeleira, o que também geraria problemas com a desapropriação. Optaram pela construção de um desvio.

Apesar de traçada com o objetivo de escoar a produção de grãos do Cerrado nordestino, será a densidade econômica de sua área de influência que determinará sua viabilidade econômica, principalmente por se tratar de um empreendimento privado. Assim, os projetos de ligações multimodais da ferrovia Nova Transnordestina no território de Pernambuco devem ser discutidas em termos de terminais logísticos e

¹⁰² Complexo multiuso Convida Suape, um dos cinco megaempreendimentos do tipo cidades planejadas anunciados para a RMR, pelas empresas Moura Dubeux Engenharia e Cone S/A. O projeto, que será construído no Cabo de Santo Agostinho, terá investimentos de R\$ 6,5 bilhões.

suas respectivas áreas de influência, articuladas à caracterização econômica dessas áreas.

Figura 3.8 – Terminais logísticos e áreas de influência. Ferrovia Nova Transnordestina, Pernambuco, 2014



Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Econômico – SDEC, 2014.

A primeira área de influência que merece destaque é a da região do Araripe onde, de acordo com o projeto, irá se desenvolver o terminal logístico de Trindade. Nessa região encontra-se a principal jazida de gipsita do país (95%), matéria-prima para a produção de gesso, e também as indústrias transformadoras de gesso principais responsáveis por abastecer os mercados de Pernambuco, Ceará, Bahia e São Paulo. No entanto, as perspectivas para essa região gesseira com a entrada em operação da Transnordestina deve ser analisada sob duas óticas distintas: (i) das empresas mineradoras ligadas à extração da gipsita; (ii) das empresas calcinadoras, transformadoras da gipsita em pó (gesso), além das produtoras de pré-moldados e gesso medicinal. Embora maior produtora mineral de gipsita do país, esta região encontra-se a no mínimo 700Km de distância de seus maiores mercados consumidores.

A questão que se coloca é a possibilidade de o desenvolvimento industrial se disseminar fora dessa região, que a priori só teria se desenvolvido por encontrar-se

isolada, carente de dois insumos fundamentais para a calcinação do gesso: energia¹⁰³ e água. Dessa forma, a entrada em operação da Transnordestina, ao reduzir distâncias, potencializará a descentralização da produção. A região seria conduzida a uma especialização regressiva tornando-se apenas uma região mineradora já que ali já existem grandes grupos multinacionais operando nesta atividade.

A indústria sairia para regiões mais próximas de seus mercados consumidores e ofertantes de seus insumos básicos. A pedra de gipsita seria transportada via Transnordestina até onde se possa transformá-la a um custo mais baixo, já que além dessas questões previamente levantadas existe hoje a questão do alto custo do transporte rodoviário, por se tratar de um transporte sem carga de retorno. Dessa forma, com a integração territorial deste mercado caberá a tal região de desenvolvimento reinventar-se ou se esgotará.

¹⁰³ Atualmente já estão dizimando a caatinga para a utilização de lenha como fonte de energia.

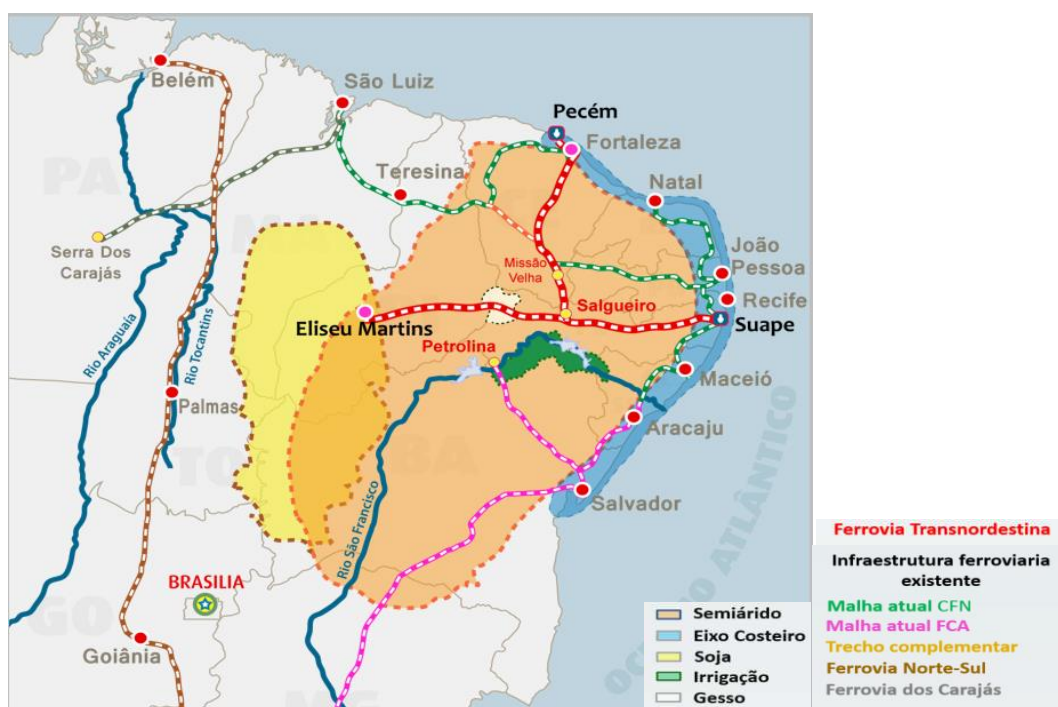
Figura 3.9 – Ferrovia Nova Transnordestina em Pernambuco. Pernambuco, 2014.



Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado de Pernambuco – SDEC, 2014.

A segunda área de influência é a do Sertão Central, onde localiza-se o município de Salgueiro, que deve abrigar importante polo logístico por se tratar de um município por onde passam a BR-116 que liga os mercados do sul do país a São Luiz/MA, Teresina-/PI e Fortaleza/CE e a BR-232 que liga o oeste ao leste pernambucano. Além disso, há uma rodovia que vem da margem do Rio São Francisco que a conecta com Petrolina, região produtora de fruticultura irrigada.

Figura 3.10 – Ferrovias do Nordeste e Economia Local



Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Econômico – SDEC, 2014.

Portanto, é uma região de entroncamento rodoviário. Existem estudos para a construção de um grande terminal frigorífico para absorver a fruticultura de Petrolina/Juazeiro e escoá-la via transporte ferroviário. Atualmente a cidade não possui relevância econômica no estado além de constituir-se basicamente de uma região seca, árida, contando apenas com funções urbanas tradicionais; teria se constituído ali por se tratar de antiga rota de cargas e tropeiros. No entanto, atualmente é considerada por importantes estudiosos da economia pernambucana

como a grande aposta em termos de potencial de desenvolvimento (informação verbal)¹⁰⁵.

A terceira área de influência é a do Agreste Setentrional, onde se encontram grande produção de aves e leites, por onde passa a BR-423 ligando Garanhuns/PE - Paulo Afonso/BA. Daí que existem estudos de viabilidade de se estabelecer um polo multimodal nessa região de modo que o milho para alimentar o gado e aves dessa região, que hoje é abastecida pela Argentina e Sudeste, entrando pelo Porto de Recife e transportado até aí por rodovias, possa ser trazido do Cerrado pela ferrovia Nova Transnordestina.

A quarta ligação multimodal se dará na RMR, via porto de Suape por onde escoaria a produção transportada pela ferrovia. A região do CIPS, dado seu caráter estruturador para toda a economia de Pernambuco, possui administração própria, embora submetida à SDEC. O impacto da conclusão das obras da Transnordestina do ponto de vista da movimentação de cargas para o porto seria excelente, dada a carga cativa de minério de ferro e grãos que poderia ser escoada por ali. Para isso há a previsão de construção de terminais de minério e multigrãos na área portuária. No entanto, existe a questão da competição com o Porto de Pecém/CE que também contará com a ligação de um ramal da Transnordestina.

E desse ponto de vista, Pecém/CE possui uma vantagem competitiva estratégica: enquanto Suape, enquadrado como porto público, precisa fazer uma licitação para concessão de terras para a construção de terminais¹⁰⁶ - modelo de *Land Lord Port*, Pecém precisa apenas fazer um contrato de arrendamento direto. Não precisam passar pelo regime de burocracia que Suape tem que passar junto ao governo federal, pois são enquadrados como TUP. Nesse caso, um TUP estadual

¹⁰⁵ ANDRADE, M. O. Maurício Oliveira de Andrade. Professor da pós graduação em infraestrutura de transportes da Universidade Federal de Pernambuco. Entrevista concedida à autora em 11 de novembro de 2014.

¹⁰⁶ No caso das mineradoras verticalizarem a operação, terão seu próprio terminal. Todas as grandes mineradoras tem a exploração da jazida e tem o terminal de exportação do minério.

seria uma contradição jurídica. Para piorar, com a nova Lei dos Portos, para fazer a licitação, estão nas mãos da SEP/PR, que é a Secretaria que prepara as licitações de arrendamento e remete para o Tribunal de Contas da União. O processo volta para a SEP/PR e esta é quem licita. O porto assina apenas como interveniente, ficando a Secretaria com o poder concedente. No entanto, a SEP/PR não tem estrutura técnica - foi desenhada para dar conta da infraestrutura aquaviária, dragagem e cais, e de repente viraram inteligência logística portuária - para dar conta da demanda de todos os portos públicos brasileiros (informação verbal)¹⁰⁷.

Uma quinta possibilidade de mercadorias para adensar e viabilizar economicamente o transporte pela Transnordestina, seria a produção da região de fruticultura irrigada do São Francisco, concentrada em Petrolina. No entanto, o que se fala, mas que não está em agenda nenhuma, é que existe uma ferrovia no interior da Bahia, que liga Petrolina/PE até Salvador/BA, pertencente à malha Centro Atlântica, que pode ser ligada com a Transnordestina. O trecho de Feira de Santana /BA até Salvador /BA já existe. Houve um estudo de viabilidade econômica técnico e ambiental contratado pelo então Ministro do Transporte, Paulo Sérgio Passos, natural da Bahia para que o Porto de Aratu – BA também se beneficie desse tráfego (informação verbal)¹⁰⁸.

3.3.1.3. Rodovias

De maneira geral, os objetivos dos investimentos em infraestrutura rodoviária no estado de Pernambuco visam ampliar e melhorar as condições de logística existente para dar suporte ao novo polo de refino, petroquímico e naval instalados no estado,

¹⁰⁷ ALHEIROS, J. Jaime Alheiros. Diretor de Planejamento e Urbanismo do Complexo Industrial e Portuário de Suape. Entrevista concedida à autora em 13 de novembro de 2014.

¹⁰⁸ ANDRADE, M. O. Maurício Oliveira de Andrade. Professor da pós graduação em infraestrutura de transportes da Universidade Federal de Pernambuco. Entrevista concedida à autora em 11 de novembro de 2014.

com destaque para as obras de duplicação da BR-101 bem como, escoar a produção regional para consumo interno, com destaque para a duplicação da BR-408 e BR-104.

As obras rodoviárias são as que melhor expressam a conexão existente entre investimento em infraestrutura logística e dinâmica econômica local. No entanto, embora existam áreas de dinamismo nas diferentes regiões de desenvolvimento¹⁰⁹ do estado de Pernambuco, conforme tratado no capítulo 2, as obras de melhoria das rodovias no âmbito do PAC concentram-se nas regiões próximas da RMR.

A BR-104 é a rodovia que liga as cidades de Santa Cruz do Capibaribe à Toritama, conhecida popularmente como “rodovia do jeans” por se encontrar na região do principal polo de confecções do estado. A cidade de Toritama, especializada somente na produção de jeans, concentra sozinha 30 % da produção do país. Já a cidade de Santa Cruz do Capibaribe especializou-se em confecções de malha. Embora dinâmica, a economia local possui elevado grau de informalidade, tanto no mercado de trabalho¹¹⁰ quanto nas próprias relações comerciais. Além disso, não há nenhuma outra região que concentre uma atividade econômica dinâmica, nem mesmo de serviços urbanos, em um raio de 150Km¹¹¹ - apenas pequenos prestadores de serviço para a indústria do jeans como serviços de lavagem; colocação de zíperes, etc. Mesmo assim, seu mercado estende-se de São Luiz/MA (1500 Km) até Vitória da Conquista/BA (1500 Km), caracterizado por produtos voltados para população de baixa renda, justamente a que obteve maiores impactos em suas rendas em função

¹⁰⁹ (i) região do Araripe, onde se desenvolve a extração e produção de gesso; (ii) região do São Francisco, onde se desenvolve a produção de frutas e agroindústria na região do São Francisco; (iii) região do Agreste Central, onde se desenvolve a indústria de confecções e o turismo; (iv) região da Mata Norte, onde se desenvolve a produção de hemoderivados a indústria automobilística; (v) RMR, onde se concentram as atividades terciárias modernas, o turismo e a indústria mais diversificada, com destaque para a região do CIPS.

¹¹⁰ Uma única empresa abriu 2000 vagas, o que correspondeu a 10% dos empregos formais da região, tamanho o grau de informalidade - incluindo Caruaru (informação verbal). ANDRADE, M. O. Maurício Oliveira de Andrade. Professor da pós graduação em infraestrutura de transportes da Universidade Federal de Pernambuco. Entrevista concedida à autora em 11 de novembro de 2014.

¹¹¹ Campina Grande, na Paraíba, é a cidade mais próxima. Integram-se com Caruaru, por conta da Universidade, e seu padrão urbano.

das políticas redistributivas empreendidas pelo governo federal após 2005 (informação verbal)¹¹².

Já a BR-408 inicia-se em Recife e segue em direção à Carpina/PE até chegar na Paraíba. Em seu entorno encontram as cidades de Carpina, com a economia dinamizada por usinas de açúcar que conseguiram aumentar sua produtividade graças aos terrenos planos que possibilitaram a utilização de maquinário moderno além de se tratar de terra fértil, própria para o plantio da cana-de-açúcar. Além disso, a cidade de Vitória de Santo Antão, que concentra grandes investimentos em indústrias de alimentos modernas incentivados pelo PRODEPE também em fase de crescimento econômico com reestruturação produtiva.

Quanto às obras na BR-101, que passa por importantes capitais nordestinas de Salvador/BA à Natal/RN, e portanto serve como o mais importante espaço de fluxos de mercadorias e pessoas neste trecho, em Pernambuco verifica-se¹¹³ a conclusão de dois subtrechos que juntos perfazem 41% do total dos 195 Km das obras nesta rodovia previstas para o estado: o subtrecho entre os municípios de Ribeirão e Palmares - 40Km concluídos no primeiro quadrimestre de 2012 - e o subtrecho entre a divisa PE/PB e o município de Igarassu - 41Km concluídos no primeiro quadrimestre de 2014.

3.3.2. Governo Federal e empreendimentos estruturadores

Além dos investimentos em infraestrutura concentrados no entorno do CIPS, outras obras ainda mais relevantes para explicar a atual dinâmica da economia pernambucana, devido à dimensão delas, vêm sendo executadas na mesma região, com destaque para a construção da RNEST e da PQS, ligadas ao setor de Petróleo e

¹¹² ANDRADE, M. O. Maurício Oliveira de Andrade. Professor da pós graduação em infraestrutura de transportes da Universidade Federal de Pernambuco. Entrevista concedida à autora em 11 de novembro de 2014.

¹¹³ Conforme dados contidos na última Publicação Regional do PAC 2 disponível: Balanço PAC - Cartilha Estadual/PE – Janeiro a Abril de 2014.

Gás, e para a construção do EAS¹¹⁴, ligada ao projeto de reativação da indústria naval brasileira.

3.3.2.1. Refinaria

Conforme dito no início do capítulo, os estudos do padre Lebret, além da realocação do porto de Recife, recomendavam acelerar a industrialização do Nordeste com empreendimentos estruturadores (metalurgia; cimento; alumínio; mecânica; química pesada; motores e veículos, etc.), destacando a necessidade de uma refinaria de petróleo em Pernambuco, já que o estado possuía posição estratégica enquanto distribuidor no Nordeste de produtos petrolíferos (CUNHA E LUCENA, 2006).

No mandato do governador Paulo Guerra (1964-1967), houve um primeiro movimento oficial por parte do estado de Pernambuco pela implantação de uma refinaria, no entanto, no mesmo período tanto a Refinaria Landulpho Alves/BA quanto a Refinaria Duque de Caxias/RJ já estavam recebendo aportes do governo federal para suas ampliações. Na gestão seguinte, do governador Nilo Coelho (1967-1971), deu-se prosseguimento à ideia realizando vários estudos sobre a viabilidade do investimento, no entanto constatou-se a inviabilidade do empreendimento já que o estado não contava com um porto industrial. Até então, em nenhum momento tratou-se da localização para os investimentos. Foi somente no governo de Eraldo Gueiros (1971-1975) que foi elaborado um Plano Diretor de um complexo industrial portuário e os estudos indicavam Suape. (ALVES, 2011, p. 181)

A campanha pela refinaria em Pernambuco só voltaria no mandato do governador Miguel Arraes (1987-1990). Na década de 1990, o fato de outros governos nordestinos pleitearem o empreendimento, adiou a decisão por parte do governo federal sobre a localização da refinaria, evitando assim maiores desgastes político para a gestão do então presidente Fernando Henrique Cardoso. Ainda segundo Cunha

¹¹⁴ Embora o EAS seja um empreendimento privado, o trataremos como empreendimento público tanto por estar no âmbito de atuação do PAC, quanto por se tratar de investimentos diretamente ligados à descoberta do pré-sal e à construção de navios para a frota da Transpetro.

e Lucena (2006), a partir de 2000, a fim de criar um gasoduto ligando Recife à Venezuela o então presidente venezuelano Hugo Chaves começou a estreitar relações com Pernambuco. Para tanto, se fazia necessário a refinaria. Assim, em 2005, a Petrobrás inicia o estudo de viabilidade do negócio concluindo pela escolha de Suape em função da infraestrutura já disponível.

Acredita-se que os impactos diretos gerados pela Refinaria, quando estiver em operação juntamente com as outras em construção no Ceará e no Maranhão, farão com que o Brasil deixe de importar óleo diesel, com efeitos positivos sobre a balança comercial nacional e estadual. Juntas, as obras da Refinaria e da Petroquímica gerarão grande demanda para o segmento metal mecânico em sua fase de construção, e alguma demanda para sua manutenção. Conjugando esta demanda com a existente na construção dos navios do polo naval, o potencial de crescimento deste segmento se amplia, lembrando que o segmento metal mecânico em Pernambuco é pouco representativo em sua estrutura produtiva¹¹⁵ (CAMPOS et.al., 2010).

No início das obras, a previsão era de que a nova Refinaria representasse aumento de 11,5% na capacidade de refino de petróleo nacional, levando-se em conta que combustíveis e lubrificantes são os principais itens da pauta de importação brasileira atualmente. O projeto representa o maior investimento em andamento no estado. Mesmo na fase de construção, já tem gerado várias oportunidades de empregos, principalmente nos setores de metal mecânica, construção e montagem, eletroeletrônico, hidráulico, manutenção industrial e de projetos de engenharia (CAMPOS et.al., 2010). No entanto, atrasos frequentes na conclusão da obra e aumentos sucessivos no valor do investimento, conforme tabela abaixo, conduziram a especulações acerca do superfaturamento da obra, culminando com sua inclusão na atual Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI que investiga contratos da Petrobrás.

De acordo com os balanços do PAC, o projeto que consistia na construção da Refinaria no porto de Suape, em associação com a Petróleos de Venezuela - PDVSA,

¹¹⁵ Duas empresas já foram atraídas: a FASAL e a Máquinas Piratininga (CAMPOS et.al., 2010).

com capacidade para processamento de 200 mil barris por dia (bpd) de petróleos pesados, brasileiro e venezuelano, teria sua obra iniciada em 2007 com início de operações previstas para 2011, com investimentos estimados no valor de R\$5,6 bilhões. Dessa forma, em 2007 iniciou-se o Projeto Básico e foi entregue a EIA-RIMA para o licenciador estadual CPRH. Assinou-se o Termo de Compromisso com o estado de Pernambuco para doação do terreno e garantia de infraestrutura local - píer para navios, energia elétrica e água. Em 27 de agosto, a CPRH/PE emitiu a LI e em 04 de setembro iniciaram-se as obras de terraplanagem. Assim, ao final do primeiro ano o empreendimento contava com as novas torres de transmissão de energia elétrica instaladas e interligadas, com o remanejamento do gasoduto – GASALP, que passava por dentro da área da Refinaria, perfazendo um total de 2% das obras.

Ao longo do ano seguinte foram concluídos os projetos básicos do bloco de enxofre e das unidades de abatimento de emissões atmosféricas, além do pré-detalhamento e projeto executivo das unidades de processo. Foram emitidas as cartas-convite para fornos da unidade de destilação atmosférica e caldeiras a óleo, tambores de coque e reatores de hidrotreatamento, turbogeradores e compressores de ar. Ao final do ano, 48% da terraplanagem e 13% das obras estavam concluídas.

Em 2009, foram iniciadas a construção da Casa de Força e emitidas as Autorizações de Serviços – AS para execução da Estação de Tratamento de Água – ETA - tanques 1 e 2 e edificações, cujas execuções foram contratadas em 19 de março. No entanto, atrasos relativos às obras de terraplanagem, levaram à retenção de parcela do pagamento pelo TCU à empreiteira responsável. Ao final do ano o empreendimento contava com 98,7% da terraplanagem e 20,6% da execução da obra concluída, incluindo a conclusão da negociação entre a Petrobrás e a PDVSA, a assinatura do contrato dos dutos HDT, Unidade de Geração de Hidrogênio - UGH, UCR e UDA.

Ao final do PAC 1, apenas 34% da obra estava executada (11º Balanço Completo do PAC - 4 anos, 2007 a 2010, p.136)¹¹⁶. Já durante o PAC 2, apesar de

¹¹⁶ O mesmo balanço trás na página 137 o percentual de 28% de obra realizada.

avanços na obra da Refinaria, o quadro de atrasos frequentes na sua conclusão e aumentos sucessivos no valor do investimento, não mudou.

Somente em 02 de abril de 2011 foi concluída a terraplanagem da obra, inicialmente prevista para março de 2009. Nesse ano, foram assinados os contratos para a construção do parque de enxofre, do pátio de coque e das unidades de abatimento de emissões, cujos projetos básicos já estavam prontos há três anos, além do assentamento das torres de destilação. Ao longo do ano seguinte, foi concluída a fabricação da Torre de Resfriamento, chegaram os permutadores da UHG, instalaram-se as Torres de Destilação na base, entregaram 14 tanques da ETA, concluíram a construção da base da Torre de Hidrotratamento e concluíram a instalação dos tambores de coque na base e a energização da Subestação de Entrada, chegando a 69% de execução da obra. Um ano depois esse percentual subiu para 84%, graças à conclusão da obra da unidade de destilação atmosférica e ao andamento das obras da UCR, do Pátio de Coque, UHDTs de diesel e da faixa de dutos e edificações.

3.3.2.2. Petroquímica

Segundo estudo contratado pelo BNDES¹¹⁷, os bens produzidos pela Petroquímica são de extrema relevância para a economia brasileira devido ao impacto positivo que podem causar em sua balança comercial, além dos efeitos de encadeamentos para trás e para frente. Atualmente o Brasil possui elevado déficit comercial de ácido tereftálico destinado à indústria química (PTA)¹¹⁸ e poliéster destinado ao setor têxtil (POY)¹¹⁹, além da unidade PET que irá completar sua cadeia,

¹¹⁷ CAMPOS, L.H., RAPOSO, I.P., e LEÃO, E.L. Impactos dos Grandes Projetos Federais na Economia de Pernambuco e Proposições de Políticas. In: Análise do Mapeamento e das Políticas para Arranjos Produtivos Locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e Impactos dos Grandes Projetos Federais no Nordeste. Consolidação dos Estudos: Síntese dos Resultados. Nota Técnica Nº 13, 2010. Disponível em: www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Apoio_a_estudos_e_pesquisas/BNDES_FEP/pesquisa_cientifica/apls.htm. Acesso em Jun/Jul 2013.

¹¹⁸ O PTA é uma espécie de pó branco, que passa por um processo químico para se transformar em polímero. Depois vira produtos que fazem parte do nosso cotidiano, como fios para indústria têxtil e PET para embalagens.

¹¹⁹ O Brasil importa 100% de PTA necessário a sua indústria química, sendo que a única fábrica desse produto na América Latina encontra-se no México. Quanto ao poliéster, embora o país possua três polos petroquímicos,

como veremos ao final deste capítulo. Quanto ao poliéster, a alta dependência de importação diminui a competitividade brasileira de toda a cadeia têxtil, e de embalagens e filmes, já que seus concorrentes asiáticos detêm toda a cadeia produtiva em seus países (CAMPOS et.al., 2010). Quanto aos impactos na própria economia pernambucana, já existem unidades processadoras de PTA instaladas no estado, além dos importantes pólos têxteis - dois na RM de Recife - Paulista e Recife - e um no agreste - Caruaru, Toritama e Santa Cruz do Capibaribe -, os quais poderão fazer uso dos bens produzidos localmente. Além disso, a existência de oferta de fios de poliéster poderia atrair novas empresas do setor têxtil que passariam a ter vantagem competitiva por estar próximo ao mercado fornecedor de insumos por um lado, e do mercado consumidor do outro (LIMA et.al., 2006).

Em suma, os impactos diretos gerados pela PQS consistem basicamente em mudança no fluxo comercial do estado e a geração de emprego e renda. Ao invés de importar PTA, o Estado passará a importar nafta e paraxileno (que poderá vir de outros estados brasileiros¹²⁰) passando a ser um fornecedor de PTA para todo o Brasil e tendo capacidade de exportar para a Argentina. Ao mesmo tempo, impactos positivos poderão ser sentidos na exportação de filmes para embalagens e de fios de poliéster, além da possibilidade de atração de empresas têxteis para processar os fios a serem produzidos, com vistas no amplo mercado estadual que já é exportador de vestuário.

A construção da PQS foi iniciada em 14 de janeiro de 2008. Já em abril de 2010, contava com 43,8% das obras realizadas e com a terraplanagem concluída. Foi só em 2013, com atraso de 2 anos e com ágio de R\$ 3 bilhões, que começou a operar a terceira e última unidade do complexo – a de fabricação de PET. Essa resina é um polímero mundialmente popular, que se tornou o melhor e mais resistente plástico para fabricação de garrafas e embalagens para refrigerantes, águas, isotônicos, sucos, óleos comestíveis, medicamentos, cosméticos, produtos de higiene e limpeza,

concentram a produção em outros derivados de petróleo, sendo muito pequena a produção de poliéster (CAMPOS et.al., 2010).

¹²⁰ Apesar de estar localizada próxima à RNEST, a PQS não dependerá de matéria-prima dessa refinaria. A intenção era que o Comperj fornecesse o paraxileno, insumo extraído de refinaria ou da nafta para produzir o PTA.

destilados e cervejas, entre outros itens. Como veremos, a cadeia do PET é um dos polos constituídos hoje no CIPS.

3.3.2.3. Estaleiro

A construção do EAS, faz parte do programa de expansão e modernização da marinha mercante brasileira e revitalização de sua indústria naval - PROMEF. Tal programa contempla a ampliação da frota nacional de petroleiros bem como o financiamento a empresas brasileiras de navegação para a construção de embarcações e estaleiros. Assim, o PROMEF constitui-se em elemento chave para a reativação da indústria naval brasileira, que no âmbito do programa expande-se para vários estados do país a exemplo do Rio Grande do Sul, Bahia, Alagoas, Pará, Santa Catarina, São Paulo e Pernambuco. A retomada desta atividade no Brasil é uma decisão estratégica ligada, principalmente, à descoberta da presença de petróleo na camada pré-sal cuja extração futura criará forte demanda por navios petroleiros, gaseiros e plataformas. Tal programa estabelece ainda que os novos estaleiros em construção no país devem atingir o índice mínimo de 70% de compras de equipamentos e serviços de fornecedores nacionais, gerando, assim como os outros investimentos, importantes efeitos de encadeamento (CAMPOS et.al., 2010).

Inicialmente, o programa previa a construção de 19 navios¹²¹ para renovação da frota da Transpetro¹²², sendo que 10 deles deveriam ser construídos pelo EAS¹²³. A conclusão do primeiro navio era prevista para o ano de 2010 e o investimento previsto inicialmente para o estado de Pernambuco era no valor de R\$ 2,35 bilhões¹²⁴. A execução das obras, sob responsabilidade dos armadores e estaleiros, deveria ser

¹²¹ Conforme dados contidos na Publicação Nacional do PAC: Balanço Completo do PAC – Janeiro a Abril de 2007. No entanto, na Publicação Regional do PAC: Balanço PAC - Cartilha Estadual/PE – Janeiro a Abril de 2007, esse número é de 16 navios.

¹²² Composição acionária: 100% Petrobrás.

¹²³ PROMEF 26 – Lote 01 – Tipo Suezmax para transporte de petróleo (150 a 200 mil toneladas de porte bruto).

¹²⁴ Conforme dados contidos na Publicação Regional do PAC: Balanço PAC - Cartilha Estadual/PE – Janeiro a Abril de 2007. No entanto, na Publicação Nacional do PAC: Balanço Completo do PAC – Janeiro a Abril de 2007, esse valor é dado para o financiamento dos 19 petroleiros.

compatibilizada com o cronograma de desembolso do Fundo da Marinha Mercante – FMM. Ao longo do primeiro ano do programa, foi assinado o 2º Termo Aditivo ao Convênio nº 04/2005, firmado entre o Ministério dos Transportes – MT e o BNDES, prevendo a utilização suplementar de recursos do FAT-Constituição para financiamento das embarcações e estaleiros. O EAS foi de fato contratado em 31 de janeiro de 2007, cujas obras de construção estavam sendo realizadas pelo Consórcio entre as empresas Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez, Queiroz Galvão, Aker Promar e Samsung. Ao final do primeiro ano, as obras já em atraso do EAS, ainda não impactavam as entregas do Lote 01 do Promef, que já contavam com as compras de equipamentos para os navios realizadas.

Os momentos mais relevantes no andamento dessas obras dizem respeito ao primeiro corte de aço no EAS em 05 de setembro de 2008, ao “batimento de quilha” do primeiro navio em 11 de setembro de 2009 e ao lançamento ao mar do primeiro navio Suezmax – João Cândido em 07 de maio de 2010. Ainda no ano de 2009, a entrega de mais 5 navios foi contratada junto ao EAS.¹²⁵

Em 2011, o PAC 2 é lançado já contando com o atraso na construção do primeiro navio João Cândido, que só viria a ser entregue em 25 de maio de 2012, mas com uma nova embarcação em construção. Em 2012, com duas embarcações em construção, o EAS assina contrato de parceria técnica com a empresa japonesa Ishikawajima¹²⁶. Em 23 de novembro, é lançado ao mar o segundo navio - Zumbi dos Palmares, faltando a prova de mar para a construção ser concluída. O terceiro navio – Dragão do Mar tem sua construção iniciada dentro do dique seco em 22 de dezembro do mesmo ano. Ao final de 2013, o PROMEF I – lote 01 contava com 54% das construções concluídas, sendo que três navios entregues¹²⁷ e quatro novas embarcações em construção.

Em 2012, um novo lote de oito navios referente ao PROMEF II, foi contratado junto ao Estaleiro Vard Promar, também localizado na região de Suape. Em abril do

¹²⁵ PROMEF I – Lote 02.

¹²⁶ O contrato de 4 dos 10 navios estava suspenso até a definição de novo parceiro tecnológico.

¹²⁷ João Cândido em 25/05/2013 e Dragão do Mar em 23/11/2013.

mesmo ano se iniciaram o processamento do aço, e ao final de 2013 quatro navios estavam em construção perfazendo 24% do total das construções contratadas. Nesse mesmo período foi assinado contrato para produção de seis sondas de perfuração para o pré-sal no EAS, e ao final de 2013 duas sondas estavam em construção perfazendo 12% do total da produção contratada.

3.3.3. Investimentos Privados

Neste tópico objetiva-se tratar especificamente dos investimentos realizados pela iniciativa privada, deixando de lado os empreendimentos estruturadores – RNEST, PQS e EAS - discutidos anteriormente por se tratar de projetos diretamente (RNEST e PQS) ou indiretamente (EAS) vinculados à iniciativa pública. Isto porque, em última instância, o objetivo deste trabalho é compreender tanto o impacto de Suape na reestruturação da economia pernambucana, quanto, principalmente, entender os fatores que explicam a atração de novas empresas a partir de 2007 para a região. Daí a opção por tratar separadamente os investimentos públicos, fruto de decisões políticas, e os investimentos realizados de acordo com a lógica privada das decisões.

3.3.3.1. Reestruturação produtiva

No CIPS, segundo dados disponibilizados pela diretoria Suape Global, encontram-se em operação atualmente 92 empresas, das quais 41 instalaram-se na região após 2007 e sobre as quais este trabalho concentra-se a fim de compreender quais as articulações existentes entre elas e a infraestrutura portuária em constante expansão no local. No entanto, inicialmente, são necessárias algumas considerações acerca da estrutura previamente instalada no local, pois muitos dos indicadores recentes sobre o CIPS são fortemente impactados pela sua constituição histórica.

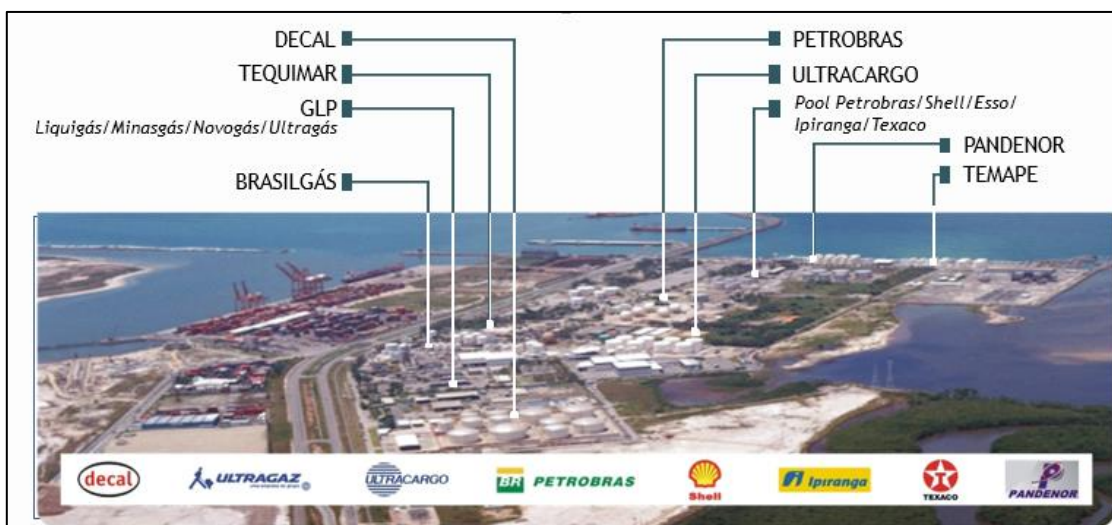
Tabela 3.1 – Empresas em operação em Suape. Pernambuco, 2007.

Empresas	Atividade Econômica Principal
1 Pedreira Anhanguera	Extração de Minerais Não-Metálicos (pedra)
2 Pedreiras do Brasil	Extração de Minerais Não-Metálicos (pedra)
3 Arcor	Fabricação de Produtos Alimentícios
4 Bunge Alimentos	Fabricação de Produtos Alimentícios
5 Nutrinor	Fabricação de Produtos Alimentícios
6 Pepsico	Fabricação de Produtos Alimentícios
7 Unilever Alimentos	Fabricação de Produtos Alimentícios
8 Cereser	Fabricação de Bebidas
9 Pernod Ricard	Fabricação de Bebidas
10 Refrescos Guararapes	Fabricação de Bebidas
11 Quebecor	Impressão e Reprodução de Gravações
12 Unilever Produtos de Higiene	Fabricação de Produtos Químicos (cosméticos, produtos de perfumaria e de higiene pessoal)
13 Filmplastic	Fabricação de Produtos de Material Plástico
14 Plastamp	Fabricação de Produtos de Material Plástico
15 Alcan Packaging Beauty	Fabricação de Produtos de Material Plástico (embalagens)
16 Braspack	Fabricação de Produtos de Material Plástico (embalagens)
17 Emplal	Fabricação de Produtos de Material Plástico (embalagens)
18 Amanco	Fabricação de Produtos de Material Plástico (tubos e acessórios de material plástico para uso na construção)
19 Cimento Brasil	Fabricação de Produtos de Minerais Não-Metálicos (cimento)
20 Itapuama Agroindustrial	Fabricação de Produtos de Minerais Não-Metálicos (cimento)
21 Concreto Redimix	Fabricação de Produtos de Minerais Não-Metálicos (cimento)
22 Duratex	Fabricação de Produtos de Minerais Não-Metálicos (cerâmica)
23 Pamesa	Fabricação de Produtos de Minerais Não-Metálicos (cerâmica)
24 Itapoama Mineração	Fabricação de Produtos de Minerais Não-Metálicos (mármore e granitos)
25 Thor Nordeste	Fabricação de Produtos de Minerais Não-Metálicos (mármore e granitos)
26 Ogramac	Metalurgia (aspersão térmica, difusão e soldagem)
27 Rexam	Fabricação de Produtos de Metal Exceto Máquinas e Equipamentos (latas e tampas de alumínio)
28 Termopernambuco	Eletricidade e Gás (geração de energia elétrica)
29 Ipiranga	Comércio (atacadista de combustíveis)
30 Elo Distribuidora	Comércio (atacadista de combustíveis)
31 Esso	Comércio (atacadista de combustíveis)
32 Petrobrás	Comércio (atacadista de combustíveis)
33 Total Distribuidora	Comércio (atacadista de combustíveis)
34 Liquigás	Comércio (atacadista de GLP)
35 Minasgás	Comércio (atacadista de GLP)
36 Copagaz	Comércio (atacadista de GLP)
37 Ultragas	Comércio (atacadista de GLP)
38 Andaluz Logística e Transportes	Transporte, armazenagem e correios (transporte rodoviário de carga)
39 Transpaz	Transporte, armazenagem e correios (transporte rodoviário de carga)
40 Saveiros Camuyrano	Transporte, armazenagem e correios (transporte aquaviário - navegação de apoio)
41 Decal	Transporte, armazenagem e correios (armazenamento)
42 Pandenor	Transporte, armazenagem e correios (armazenamento)
43 Localfrio	Transporte, armazenagem e correios (armazenamento)
44 Tequimar	Transporte, armazenagem e correios (armazenamento)
45 Temape	Transporte, armazenagem e correios (armazenamento)
46 Komboogie Brasil Logística	Transporte, armazenagem e correios (armazenamento e atividades auxiliares dos transportes)
47 Tecon	Transporte, armazenagem e correios (operação de terminal de contêineres)
48 Trasnpetro	Transporte, armazenagem e correios (transporte aquaviário)
49 Vila Galé Ecoresort	Alojamento e Alimentação (hotéis)
50 Senai	Educação
51 Sesi	Educação

Fonte: Suape Global, 2014. Elaboração Própria.

Em 2007, das 51 empresas em operação, 49% correspondiam à indústria de transformação, 45% à comércio e serviços, 4% à indústria extrativa e 2% à geração de energia elétrica (Tabela 3.1). Este grande peso do setor de comércio e serviços até então, diz respeito em primeiro lugar, aos serviços de transporte, armazenagem e logística indispensáveis à operação do porto, e que já estavam consolidados mesmo antes do grande salto nos investimentos que viriam a ocorrer na sequência. Em segundo lugar, como vimos, dada a própria formação histórica do CIPS, que teve como primeira operação em 1983 a movimentação de álcool pela Petrobrás, inicialmente formou-se no local um expressivo polo de granéis líquidos - combustíveis - e gases, consolidado até os dias de hoje (Figura 3.11).

Figura 3.11 – Polo de granéis líquidos e gases. Suape, 2014.

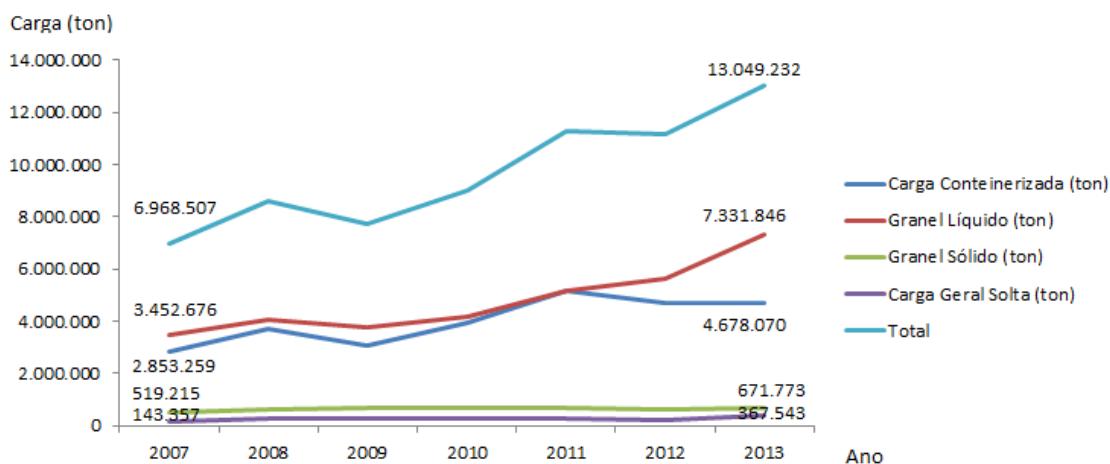


Fonte: Suape Global, 2014.

É essa formação histórica que se reflete recentemente nos dados referentes à movimentação de cargas pelo porto de Suape, já que, apesar de sua constante evolução na movimentação de contêineres, Suape continua a se destacar pela crescente movimentação de granéis líquidos, que perfaz cerca de 56% do total de cargas movimentadas pelo porto (Gráfico 3.4).

As indústrias de transformação instaladas em Suape até 2007, quando comparadas aos 5 principais segmentos na composição do VTI da indústria de transformação do estado para o ano de 2007, também possuem relação estreita

Gráfico 3.4 – Movimentação de carga por natureza (ton). Porto de Suape, 2007-2013.



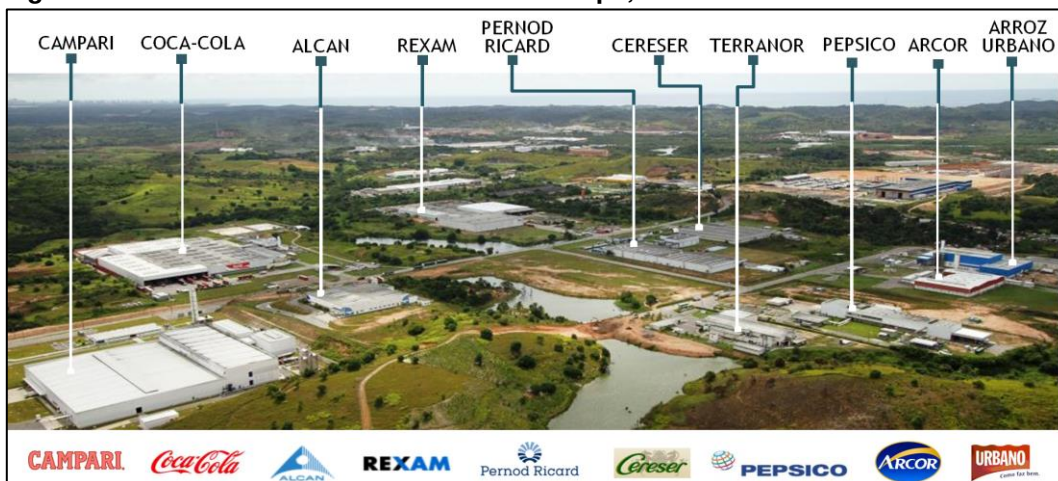
Fonte: Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ, 2014. Elaboração Própria.

com a própria evolução da estrutura produtiva de Pernambuco. Em 2007, do total do VTI da indústria de transformação do estado, o segmento de alimentos participava com 28,16%, seguido pelo segmento de produtos químicos com 20,34%, bebidas com 7,89%, minerais não-metálicos com 6,55% e borracha e material plástico com 5,06% (IBGE-PIA, 2011). Nesse mesmo ano, dentre as indústrias de transformação instaladas em Suape, 84% pertenciam a tais segmentos. Dentre elas, destaque para as indústrias de alimentos e bebidas, que continuam em expansão no período recente.

Embora até 2007 diversos segmentos industriais, de comércio e serviços já estivessem consolidados em Suape, é a partir deste ano que ocorre um verdadeiro *boom* de investimentos na região. Como vimos, tal período coincide com o início do PAC e com a mudança de gestão do governo do estado que passa a ser comandado por Eduardo Campos (2007-2014), pertencente à base aliada do governo federal. Ou seja, no período, Pernambuco pôde contar com grande aporte de recursos do governo federal, sendo as obras do PAC um dos meios de canalização desses recursos (MONTEIRO NETO et. al., 2014).

Além disso, com Eduardo Campos, foram promovidas diversas reformas na gestão do estado. Entre elas, a do CIPS, embora ainda ligada à Secretaria de Desenvolvimento Econômico – SDEC, desvincula-se da Gerência de Projetos

Figura 3.12 – Polo de alimentos e bebidas. Suape, 2014.



Fonte: Suape Global, 2014.

Estruturadores e passa a contar com uma gestão própria e, portanto, maior autonomia, encontrando-se inclusive fisicamente em prédio próprio dentro da área do CIPS. Foi ainda nesse governo, como vimos, que assistiu-se ao recrudescimento da guerra fiscal por parte de Pernambuco, visando a atração de investimentos para o estado.

É nesse contexto que em apenas 8 anos, 41 empresas entraram em operação em Suape, sendo que 81% correspondiam à indústria de transformação, 12% à comércio e serviços, 5% à construção civil e 2% à geração de energia elétrica (Tabela 3.2). Esse grande peso das indústrias de transformação instaladas em Suape, está diretamente relacionado ao movimento vivido pela economia pernambucana no período recente, chamado por Oliveira (2015) de “crescimento em novas bases”, conforme descrito no capítulo anterior. Isso porque é no CIPS que estão concentrados os investimentos em novos e mais relevantes segmentos que não faziam parte da estrutura industrial do estado até então¹²⁸.

¹²⁸ Com exceção da Fábrica da Fiat no município de Goiana – Mata Norte.

Em seguida, destacam-se as empresas passíveis de impactarem a estrutura industrial do estado, bem como suas articulações com os projetos estruturantes em andamento na região.

Destaque para as empresas de fabricação de produtos de borracha e material plástico, principalmente pré-forma de resina PET, ligadas à integração da indústria petroquímica liderada pela implantação do grupo italiano Mossi & Ghisolfi - M&G e PQS. Foi com o início da operação da M&G Polímeros, do segmento de produtos químicos – resinas, que investiu R\$ 700 milhões em Suape, que Pernambuco iniciou a construção de seu polo PET. A companhia instalou no estado a maior fábrica de resinas PET do mundo, constituindo um dos elos da cadeia produtiva. Para trás, a M&G Polímeros ainda depende da importação do PTA do México além de outros insumos, mesmo com a entrada em funcionamento da PQS, que passou a produzir internamente o PTA. Para frente, instalaram-se em Suape recentemente a alemã Alpla, maior fabricante de pré-formas pet do mundo, com investimentos anunciados de R\$ 207 milhões (SUAPE, 2009), a australiana Amcor, com investimentos anunciados de R\$ 10 milhões (Tribuna Popular, 2010), Maxpet, com investimento de R\$ 18 milhões, a uruguaia Cristal Pet, que divulgou investimento da ordem de R\$ 56 milhões, e por fim a Lorempet com investimento previsto de R\$33 milhões (SUAPE, 2014).

Voltando ao segmento de fabricação de produtos químicos, destaque para a White Martins e para a Indústria Brasileira de Gases - IBG, que se instalou na região com investimento divulgado de R\$ 2,7 milhões. Dependendo da resposta do mercado, o empreendimento da IBG poderá ter uma segunda fase, com aporte de mais R\$ 20 milhões. A fábrica produzirá gás carbônico (CO_2), oxigênio, nitrogênio, argônio, óxido nítrico, hidrogênio, acetileno, misturas de gases e gases especiais, utilizados por hospitais e indústrias. O foco inicial será a produção de CO_2 , para atender à demanda da indústria de bebidas. O insumo é utilizado na fabricação de águas gaseificadas, refrigerantes e cervejas. A unidade de Suape também vai abrigar uma nova estação de enchimento, já que o custo do frete dos gases provenientes de São Paulo torna os produtos menos competitivos. A demanda por gases industriais e medicinais não para de crescer e surgiu a necessidade de ter uma fábrica na região que abasteça

empresas do Ceará à Bahia, inclusive indústrias químicas e petroquímicas - com o nitrogênio, estaleiros e metalúrgicas - com o acetileno e o oxigênio, que quando combinados são utilizados em operações de solda e corte (SUAPE, 2012).

Outro segmento que merece destaque em Suape nos anos recente é o de fabricação de produtos de metal exceto máquinas e equipamentos. Recentemente instalou-se na região com investimento de R\$ 50 milhões a espanhola Aguilar Y Salas, produtora de caldeiraria especializada - trocadores de calor, reatores, vasos de pressão e colunas, todos com desenhos especiais para cada processo. O plano de negócios visa atender principalmente indústrias farmacoquímicas, petróleo e gás e as refinarias do Nordeste. Coadunado com a constituição de um polo de fabricação de equipamentos voltados para a geração de energia eólica. A empresa espanhola Gestamp Wind Power, com investimentos de R\$ 100 milhões deverá impulsionar o mercado nacional de fabricação de torres eólicas. A fábrica já possui encomendas para a República Dominicana, Argentina, Rio de Janeiro e para o Rio Grande do Norte. O foco do grupo é atender, principalmente, ao mercado nacional e aos países da América do Sul, como Chile, Argentina e Uruguai. Já a dinamarquesa LM Wind Power divulgou o investimento de aproximadamente R\$100 milhões na região, com a previsão de suprir a demanda dos parques eólicos nordestino, mas também visando a exportação para outros mercados latino-americanos. Resultado da joint venture com a brasileira Eólica, que detém 49% das ações e é responsável pela infraestrutura necessária, a LM planeja até 2015, dobrar o tamanho da fábrica, uma inclusão de mais R\$ 70 milhões no investimento total (SUAPE, 2013 e DIÁRIO DE PERNAMBUCO, 2013).

Completando a cadeia de equipamentos para geração de energia eólica, mas agora no setor de fabricação de máquinas e equipamentos, destaca-se a instalação da argentina Impsa Wind Power, produtora de aerogeradores (SUAPE, 2010 e 2013).

Também ligada à cadeia de petróleo e gás, no setor de fabricação de produtos de minerais não metálicos – fibras de vidro, instalou-se¹²⁹ na região a empresa norte-americana Fiber Glass Systems, líder mundial na fabricação de tubos e conexões

¹²⁹ As obras de instalação iniciaram-se me 2010. A empresa entrou em operação em 2012.

utilizados na exploração de petróleo e na indústria química em geral. Com R\$ 50 milhões em investimentos, a FGS voltará sua produção para o mercado nacional. O EAS e a Petrobras, que há 15 anos mantém relações

Tabela 3.2 – Empresas que entraram em operação em Suape após 2007. Pernambuco, 2014.

Empresa	Atividade Econômica Principal
1 Bunge Moinho	Fabricação de Produtos Alimentícios
2 Josapar	Fabricação de Produtos Alimentícios
3 Urbano Agroindustrial	Fabricação de Produtos Alimentícios
4 Terranor	Fabricação de Produtos Alimentícios
5 Campari	Fabricação de Bebidas
6 Idemal	Fabricação de Produtos de Madeira (embalagens)
7 Refinaria Abreu e Lima	Fabricação de Coque, de Produtos Derivados do Petróleo e de Biocombustíveis (refino)
8 IBG	Fabricação de Produtos Químicos (gases industriais)
9 Petroquímica Suape - PTA	Fabricação de Produtos Químicos (orgânico)
10 Petroquímica Suape - POY	Fabricação de Produtos Químicos (orgânico)
11 Petroquímica Suape - PET	Fabricação de Produtos Químicos (resinas)
12 Mossi & Ghisolf	Fabricação de Produtos Químicos (resinas)
13 White Martins	Fabricação de Produtos Químicos (gases industriais)
14 Amcor	Fabricação de Produtos de Material Plástico (embalagens)
15 Brasalpla	Fabricação de Produtos de Material Plástico (embalagens)
16 Cristalpet	Fabricação de Produtos de Material Plástico (embalagens)
17 Lorempet	Fabricação de Produtos de Material Plástico (embalagens)
18 Maxpet	Fabricação de Produtos de Material Plástico (embalagens)
19 Plastipack	Fabricação de Produtos de Material Plástico (embalagens)
20 Nov Fiber Glass	Fabricação de Produtos de Minerais Não-Metálicos (fibra de vidro)
21 Cascadura	Metalurgia (aspersão térmica e usinagem)
22 Aguilar Y Salas	Fabricação de Produtos de Metal Exceto Máquinas e Equipamentos (caldeiraria)
23 LM Wind Power	Fabricação de Produtos de Metal Exceto Máquinas e Equipamentos (pás eólicas)
24 Pernambuco Construtora	Fabricação de Produtos de Metal Exceto Máquinas e Equipamentos (estruturas metálicas)
25 Gestamp Wind Power	Fabricação de Produtos de Metal Exceto Máquinas e Equipamentos (flanges eólicas)
26 Impsa Wind Power	Fabricação de Máquinas e Equipamentos (aerogeradores)
27 Máquina Piratininga	Fabricação de Máquinas e Equipamentos (equipamentos sob encomenda)
28 Estaleiro Atlântico Sul	Fabricação de Outros Equipamentos de Transporte, Exceto Veículos Automotores (embarcações)
29 Royal Mariner	Fabricação de Outros Equipamentos de Transporte, Exceto Veículos Automotores (embarcações)
30 Vard Promar	Fabricação de Outros Equipamentos de Transporte, Exceto Veículos Automotores (embarcações)
31 Shineray	Fabricação de Outros Equipamentos de Transporte
32 Hipermercados	Fabricação de Produtos Diversos (fraldas)
33 RIP Serviços Industriais	Manutenção, Reparação e Instalação de Máquinas e Equipamentos
34 Suape Energia	Eleticidade e Gás (geração de energia elétrica)
35 Arclima Engenharia	Construção (serviços especializados para construção)
36 Max Pinturas	Construção (serviços especializados para construção)
37 Multifarinhas do Brasil	Comércio (importação e exportação)
38 Fasal	Comércio, Reparação e Veículos Automotores e Motocicletas (atacadista de produtos siderúrgicos)
39 Fedex	Transporte, armazenagem e correios (transporte rodoviário de carga)
40 Tegma	Transportes, armazenagem e correios (gestão logística)
41 SEST/ SENAT	Educação

Fonte: Suape Global, 2014. Elaboração Própria.

comerciais com o grupo se destacam como clientes. No pico das suas atividades, entre três a cinco anos, a fábrica será capaz de exportar para países da América do Sul e da África. A intenção é de adquirir no Brasil a resina e o vidro utilizados na confecção dos produtos, hoje importados. Outros três estados brasileiros disputavam a instalação da fábrica mas um conjunto de atrativos foi essencial para a vitória pernambucana, entre eles os incentivos fiscais oferecidos pelo governo do estado (SUAPE, várias datas).

Assim, mais do que a retomada do crescimento da economia puxado pela indústria de transformação, Oliveira (2015) apontou para uma possível reestruturação produtiva do estado, com a entrada de novos segmentos produtivos alterando significativamente sua estrutura industrial, embora os dados da PIA 2011 ainda não captem tais resultados, já que muitos empreendimentos só entraram em operação após a última pesquisa e muitos entrarão nos próximos anos (Tabela 3.3). É o caso, principalmente, (i) da RNEST que ao entrar em operação impactará fortemente o VTI do segmento de fabricação de coque, de produtos derivados do petróleo e biocombustíveis, que em 2011 participava com apenas 0,68% do VTI do estado; (ii) dos estaleiros, que impactarão fortemente o VTI do segmento de fabricação de equipamentos de transporte exceto veículos automotores, que em 2011 participava com apenas 1,87% do VTI; (iii) das indústrias produtoras de borracha e material plástico, especialmente as de embalagem PET, articuladas para trás com as petroquímicas (PQS e M&G Polímeros) e para frente com o polo de bebidas, especialmente a Refrescos Guararapes (Coca-Cola).

No entanto, quanto aos outros segmentos que receberam mais investimentos no CIPS, o cenário parece menos animador no que diz respeito a seus impactos na reestruturação produtiva. Isso porque, (i) ao entrar totalmente em operação, a PQS reforçará o peso que o segmento de produtos químicos já possui na estrutura da indústria de Pernambuco - 17,56% do VTI em 2011 -, movimento que deve ser reforçado pelas indústrias produtoras de gases industriais IBG e White Martins; (ii) das 41 novas indústrias instaladas no CIPS, 15,15% pertencem aos segmentos de

alimentos e bebidas, principal representante da economia pernambucana em termos de VTI historicamente - cerca de 37% em 2011, quando somados.

Tabela 3.3 – Participação dos segmentos no VTI da indústria de transformação. Pernambuco, 2007-2011.

Segmentos da Indústria de Transformação	2007	2011
Indústria de Transformação	100	100
Fabricação de Produtos Alimentícios	28,16	27,35
Fabricação de Bebidas	7,89	9,71
Fabricação de Produtos do Fumo		
Fabricação de Produtos Têxteis	2,68	1,88
Confecção de Artigos do Vestuário e Acessórios	1,44	1,87
Preparação de Couros e Fabricação de Artefatos de Couro, Artigos para Viagem e Calçados	0,96	0,76
Fabricação de Produtos de Madeira	0,34	0,22
Fabricação de Celulose, Papel e Produtos de Papel	2,71	2,69
Impressão e Reprodução de Gravações	0,93	0,97
Fabricação de Coque, de Produtos Derivados do Petróleo e Biocombustíveis	0,74	0,68
Fabricação de Produtos Químicos	20,34	17,56
Fabricação de Produtos Farmoquímicos e Farmacêuticos	0,59	0,41
Fabricação de Artigos de Borracha e Material Plástico	5,06	6,39
Fabricação de Produtos de Minerais Não-Metálicos	6,55	7,82
Metalurgia	6,35	5,00
Fabricação de Produtos de Metal, Exceto Máquinas e Equipamentos	4,10	4,40
Fabricação de Equipamentos de Informática, Produtos Eletrônicos e Ópticos	0,42	0,66
Fabricação de Máquinas, Aparelhos e Materiais Elétricos	4,09	5,71
Fabricação de Máquinas e Equipamentos	1,68	1,10
Fabricação de Veículos Automotores, Reboques e Carrocerias	2,07	0,45
Fabricação de Outros Equipamentos de Transporte, Exceto Veículos Automotores	0,77	1,87
Fabricação de Móveis	1,46	1,68
Fabricação de Produtos Diversos	0,28	0,22
Manutenção, Reparação e Instalação de Máquinas e Equipamentos	0,40	0,61

Fonte: PIA – IBGE, 2014. Elaboração Própria.

Ou seja, podemos supor que a reestruturação produtiva do estado de Pernambuco tem sido fortemente impactada pelos investimentos realizados pela Petrobrás¹³⁰. Tanto no que diz respeito à RNEST e PQS, e do grau de relevância que a cadeia produtiva de PET atinge em Suape, quanto no que diz respeito aos estaleiros,

¹³⁰ Não podemos esquecer dos relevantes efeitos de encadeamento, para trás e para frente, que a implantação de uma montadora de automóveis causa na estrutura produtiva de um estado, principalmente daqueles com menor grau de desenvolvimento das forças produtivas, como é o caso do que poderá vir a ocorrer com a instalação da FIAT em Pernambuco.

em função das possibilidades de se extrair petróleo do pré-sal. No entanto, dado o cenário econômico internacional de queda do preço do petróleo e o cenário político interno de CPI das contas da estatal em questão instalada em 2014, há de se ficar atento aos rumos que a economia pernambucana tomará nos próximos anos. Soma-se a isso o fato de a atual gestão do estado não pertencer à base aliada do governo federal, que por sua vez inicia seu novo mandato adotando uma política fiscal mais ortodoxa.

Em pesquisa de campo realizada em outubro de 2014, já se pôde verificar certos problemas em relação aos potenciais impactos positivos da RNEST na economia local¹³¹, dos quais destacam-se: (i) atração de novas empresas fornecedoras da Petrobrás, que poderiam vir a fortalecer segmentos com pouca expressividade da estrutura industrial do estado; (ii) adequação de potenciais fornecedores locais, gerando estímulos às empresas previamente instaladas no estado.

Em relação às novas empresas potenciais fornecedoras da RNEST, entraram em operação no CIPS apenas as empresas Jaraguá, Nov Fiber Glass e Aguilar Y Salas. A empresa Jaraguá instalou-se na região com investimento divulgado de 15 milhões, e contrato de R\$ 1,5 bilhão para fornecer fornos para a RNEST e PQS (CAIS DO PORTO, 03/2012). Destaque para o fato de que a unidade da empresa instalada em Alagoas era quem estava atendendo as encomendas para a refinaria. No entanto, em visita ao CIPS, verificou-se que a fábrica está fechada. Em entrevista realizada com responsáveis pelos empreendimentos vizinhos supracitados, constatou-se que diversas empresas fornecedoras da Petrobrás estão enfrentando dificuldades financeiras¹³² ou por conta de atrasos nos pagamentos em função das investigações

¹³¹ E o risco de se concentrar a reestruturação da economia local e estadual em algumas poucas empresas, sem articulação com a estrutura produtiva consolidada previamente, que se constituíram no local não por conta da evolução e desenvolvimento de uma dinâmica própria, mas em função de decisões políticas, e apoio do governo federal, que a qualquer momento por questões fiscais ou até mesmo políticas podem ser revertidas.

¹³² Diversos funcionários da Jaraguá, que executavam os projetos de montagem dentro da própria refinaria, e perderam seus empregos por conta da falência da fábrica, entraram com processo co-responsabilizando a Petrobrás a fim de receberem seus salários em atraso. Várias greves ocorrem com

em curso, ou por conta da burocracia e morosidade em se conseguir uma certificação da estatal para se tornarem fornecedores. A Nov Fiber Glass adiou possíveis projetos de expansão, pois tal processo de certificação é “muito burocrático, muito demorado” (informação verbal)¹³³. Quanto aos potenciais fornecedores locais, é essa mesma dificuldade que vem sendo enfrentada pelas novas empresas atraídas recentemente para o CIPS, que tornam a perspectiva de adequarem seus processos produtivos às normas da estatal muito pouco atraentes. Assim de acordo com informações obtidas por meio de entrevistas:

Mesmo para o novo, a Petrobrás é muito exigente. Produtores locais não querem se submeter às regras da Petrobrás, se reestruturar para atender a essa demanda. Não empolgou o empresariado local. O que veio, veio de fora, porque perceberam a oportunidade. Principalmente multinacionais. Portanto, o efeito de encadeamento para trás não foi muito grande (informação verbal)¹³⁴

A entrada em operação da PQS também não ocorreu da maneira como se esperava. O projeto foi sofrendo vários reveses nos últimos anos e já era apontado como um ativo não estratégico, antes mesmo de todas suas unidades estarem em operação. Mal sucedida em suas tentativas de atrair investidores ao projeto, a estatal chegou a cogitar a possibilidade de colocar à venda todo o complexo ou parte dele. Isso porque no desenho original de Suape, a Petrobrás seria acionista minoritária, com até 40%, e o plano era produzir apenas fios de poliéster. A Vicunha Têxtil e Filament Technology (FIT) teriam uma participação maior, mas desistiram após a crise financeira global de 2008 e a decisão da Petrobrás de expandir antes da negociação da entrada de possíveis sócios e de integrar a cadeia de poliéster além de nacionalizar a produção de importantes insumos. A nova configuração de Suape, com a decisão de produzir PTA além da própria resina PET, virou bandeira dos governos federal e de

frequência na zona industrial portuária, bloqueando a passagem para qualquer empresa instalada no local, inclusive na semana em que se realizava esta pesquisa de campo.

¹³³ MEDEIROS FILHO, B.R. Bonifácio Rocha Medeiros Filho. Gerente de Produção da Nov Fiber Glass. Entrevista concedida à autora em 10 de novembro de 2014.

¹³⁴ ANDRADE, M. O. Maurício Oliveira de Andrade. Professor da pós graduação em infraestrutura de transportes da Universidade Federal de Pernambuco. Entrevista concedida à autora em 11 de novembro de 2014.

Pernambuco, até então aliados, para estimular as indústrias do setor e atrair novos negócios à região (OESP, 2013).

Além disso, as descobertas de grandes reservas de gás de xisto nos EUA também contribuíram para reduzir a competitividade dos países dependentes da nafta, como é o caso do Brasil, em projetos petroquímicos. Os EUA voltaram a atrair investimentos no setor que antes estavam concentrados na Ásia e Oriente Médio. Tal efeito derrubou os preços internacionais do gás natural e deixou o Brasil entre os menos competitivos no cenário global. Soma-se a tal crise o fato de que a reformulação do projeto do Comperj, potencial fornecedor de matéria-prima para a PQS, obrigará à empresa importar tais insumos (OESP, 2013).

3.3.3.2. Incentivos fiscais no CIPS e articulação entre os investimentos recentes: logística e empreendimentos privados

Das análises desenvolvidas até este ponto do trabalho, pode-se extrair que um dos principais fatores de atração para a região do CIPS foi a decisão política de se construir em Suape a RNEST. Tal decisão gerou a expectativa de consolidação do crescimento econômico que Pernambuco – e também o Brasil e o Nordeste - experimentava, da parceria política entre governo federal e estadual que vinha possibilitando tal crescimento entre outros meios através das obras infraestruturais, e para além dessas questões envolvendo o ambiente econômico, gerou a possibilidade do estabelecimento de relações comerciais principalmente com novos fornecedores, dadas as dimensões que se toma uma obra desse porte.

No entanto, deve ser resgatado o que foi dito anteriormente sobre a questão da mudança de forma de gestão do governo pernambucano, que passou a promover o marketing do estado dentro e fora do Brasil e atuar agressivamente na concessão de incentivos fiscais na atração por investimentos para a região.

Como visto no capítulo 2, o município de Ipojuca concentrou sozinho 24,85% - 23,19% no CIPS - dos investimentos efetuados pelos empreendimentos beneficiados pelo PRODEPE de 2007 a 2014. Cabo de Santo Agostinho, outros 6,41% - 2,93% no CIPS -, e Recife, de seus 20,48%, apenas 4,91% correspondem a investimentos realizados no próprio município, pois será no CIPS que se instalarão os empreendimentos correspondentes aos outros 15,56% dos investimentos incentivados (Tabela 3.4). Assim, analisando os dados do PRODEPE efetuando o recorte para o CIPS, tem-se que nada menos que 42,46%¹³⁵ do total de investimentos industriais incentivados pelo programa no período 2007 – 2014 destinaram-se à região.

Destacam-se duas situações distintas quanto aos empreendimentos beneficiados no período: (i) por um lado temos novas cadeias se formando no local sem conexão com a estrutura produtiva prévia do estado, como a de PET, a de energia eólica, a petroquímica e a siderúrgica; (ii) por outro lado temos a continuidade da atração de empresas de bebidas e alimentos, por exemplo, historicamente representativas na estrutura industrial de Pernambuco. Ambas as situações são bastante ilustrativas daquilo que se pretende demonstrar nesse trabalho: (i) do peso dos incentivos fiscais como fator de atração dos investimentos e (ii) da falta de articulação entre os empreendimentos instalados no CIPS com a infraestrutura portuária.

Isso porque¹³⁶, pode-se afirmar que as empresas instaladas no polo de bebidas e alimentos, o qual conforme visto consolidou-se antes do período em análise, possuem pouca ou, na maioria das vezes, nenhuma conexão com o porto. O mesmo pode-se afirmar para as empresas produtoras de pré-forma PET¹³⁷. Quanto ao peso do PRODEPE na atração dos investimentos para a região, pouco provável seria a instalação de uma cadeia de energia eólica em um estado sem reservas naturais de

¹³⁵ A diferença corresponde às empresas sediadas em Igarassu (Pet Nordeste) e Jaboatão dos Guararapes (Campari, Aguilar Y Salas, Cristalpet e Tecop) que realizarão seus investimentos no CIPS.

¹³⁶ Observando dados de comércio exterior por empresas de Pernambuco e confirmado através de entrevistas realizadas com alguns representantes desses setores locais

¹³⁷ A única exceção a esses casos diz respeito ao momento de montagem da capacidade produtiva quando verificou-se aumento expressivo da importação de máquinas e equipamentos nos dados de comércio exterior para o estado (OLIVEIRA, 2015), não sendo entretanto, possível afirmar se tais importações foram realizadas através do porto de Suape.

vento, como é o caso de outros estados nordestinos como Rio Grande do Norte e Ceará, a não ser no caso de incentivos estaduais. Quanto à instalação da petroquímica, como vimos, foi uma decisão política.

Para aprofundar essa questão da falta de articulação entre os empreendimentos instalados em Suape e seu porto, e portanto, do menor peso da infraestrutura logística na atração dos investimentos frente aos incentivos fiscais, verificou-se a movimentação de comércio exterior realizada pelas empresas da região em 2013. Das empresas instaladas no CIPS até então, apenas 35 estabeleceram relações comerciais com o exterior em 2013¹³⁸, sendo 35 através de importações e apenas 12 através de exportações. Ou seja, mesmo com o aumento da movimentação de longo curso verificada pelo porto de Suape no período (Gráfico 3.5), pouco se deveu aos empreendimentos em operação que ali se instalaram no período, com exceção do *boom* de importações de máquinas e equipamentos que se verificou no auge das construções dos empreendimentos estruturadores e com a exportação de um navio petroleiro fabricado no estaleiro (OLIVEIRA, 2015)¹³⁹.

¹³⁸ Embora não se possa garantir que tais movimentações foram realizadas através do Porto de Suape, utilizaremos tais dados como *proxy* para verificar a articulação entre as empresas e a infraestrutura portuária.

¹³⁹ Para maiores detalhes a respeito da evolução das relações comerciais externas de Pernambuco no período ver OLIVEIRA, F.L.P Limites e transformações da estrutura de capital em Pernambuco no pós-Sudene.

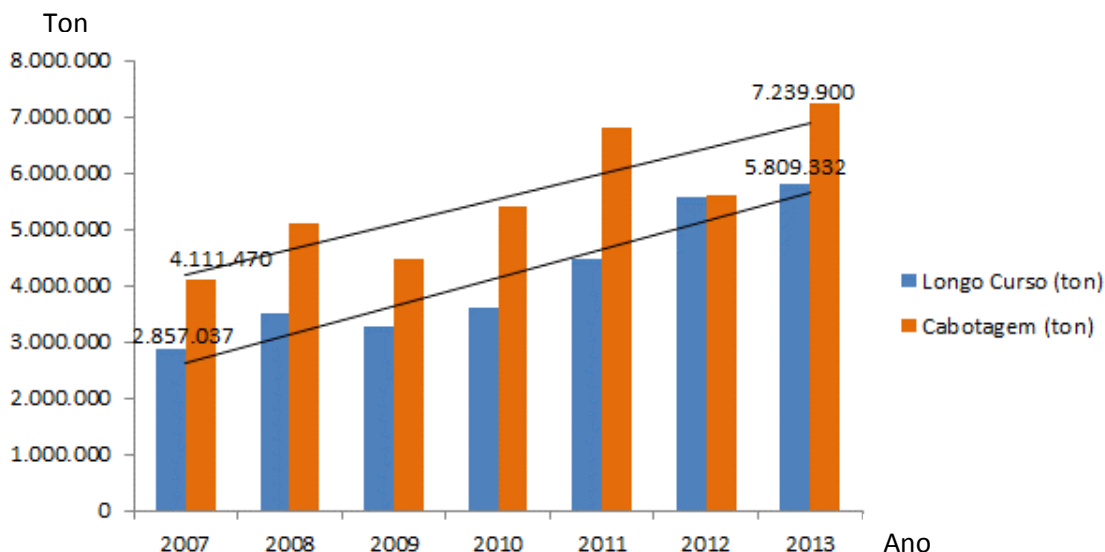
Tabela 3.4 – Investimentos industriais incentivados pelo PRODEPE em Suape. Suape, 2014.

Ano de Aprovação do Projeto	Município	Empresa	Investimento Divulgado	Participação no Total de Investimentos
2011	Ipojuca	Petroquímica Suape	3.472.450.000,00	17,93
2011	Recife	Companhia Siderúrgica Suape S/A - CSS	1.891.962.336,78	9,77
2012	Ipojuca	Petroquímica Suape	999.000.000,00	5,16
2007	Recife	Companhia Integrada Têxtil de Pernambuco - CITEPE	799.980.225,00	4,13
2012	Cabo de Santo Agostinho	Wind Power	247.330.000,00	1,28
2008	Recife	Brasalpla	207.950.110,55	1,07
2008	Cabo de Santo Agostinho	Cristalpet	86.620.348,40	0,45
2007	Jaboatão dos Guararapes	Campari	66.503.000,00	0,34
2008	Cabo de Santo Agostinho	Pastificio Selmi	62.614.233,00	0,32
2011	Cabo de Santo Agostinho	Pastificio Selmi	62.102.433,00	0,32
2012	Jaboatão dos Guararapes	Aguilar Y Salas	55.989.794,00	0,29
2012	Cabo de Santo Agostinho	Mexichem	46.215.947,09	0,24
2010	Recife	Nov Fiber Glass	37.925.587,00	0,20
2010	Recife	Amcor	36.750.000,00	0,19
2008	Recife	Lorempet	33.450.000,00	0,17
2011	Cabo de Santo Agostinho	Rexam	26.573.957,00	0,14
2008	Igarassu	Pet Nordeste	17.450.000,00	0,09
2009	Ipojuca	White Martins	17.068.159,00	0,09
2007	Cabo de Santo Agostinho	Plastipack	15.800.000,00	0,08
2008	Cabo de Santo Agostinho	Urbano Agroindustrial	7.000.000,00	0,04
2013	Jaboatão dos Guararapes	Cristlapet	6.856.000,00	0,04
2009	Cabo de Santo Agostinho	Adhetech	6.802.000,00	0,04
2008	Cabo de Santo Agostinho	Arclima Engenharia	5.000.000,00	0,03
2008	Ipojuca	Terminal de Combustíveis da Paraíba - TECOP	5.000.000,00	0,03
2012	Recife	Bunge Alimentos	3.974.704,00	0,02
2008	Cabo de Santo Agostinho	Cereser	3.000.000,00	0,02
2011	Recife	Adhetech	2.678.000,00	0,01
2014	Cabo de Santo Agostinho	Campari	500.000,00	0,00
Total			8.224.546.834,82	42,46

Fonte: Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco - Addiper, 2014. Elaboração Própria.

Excluindo as empresas localizadas no polo de granéis líquidos e gases, os terminais portuários e os empreendimentos estruturadores – RNEST, PQS e estaleiros, aquele número cai para 25 empresas importadoras, das quais apenas 8 exportadoras. Entre as empresas exportadoras temos (i) a M&G Polímeros que se sabe possuir articulação direta com o porto através inclusive de dutovias; (ii) a Wind Power e a Gestamp, do polo de energia eólica, e a Nov Fiber Glass, que necessitam estar próximas ao porto pelo porte das mercadorias; e as demais Campari (bebidas), Pamesa (minerais não-metálicos - cerâmica), Pedreiras do Brasil (extrativa mineral) e Rexam (produtos de metal – latas e tampas de alumínio), que não necessariamente precisam estar próximas ao porto.

Gráfico 3.5 – Movimentação de carga por tipo de navegação (ton). Porto de Suape, 2007-2013.



Fonte: Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ, 2014. Elaboração Própria.

Entre as empresas importadoras temos (i) novamente a M&G Polímeros; (ii) o mesmo para as empresas do polo de energia eólica e a Nov Fiber Glass; (iii) 7 empresas do segmento de plásticos, cujas importações não chegam a U\$ 1 milhão cada; (iv) e as demais – 4 empresas do segmento de bebidas e alimentos, 3 do segmento de minerais não-metálicos, 2 do segmento de energia, 1 do segmento de produtos de metal e 1 do segmento de fabricação de produtos diversos (fraldas) - que não necessariamente precisam estar próximas ao porto.

Portanto, com essas informações pode-se verificar que embora dentro do mesmo “complexo” existe uma pequena integração entre as empresas ali instaladas e seu porto. Das mesmas informações e do que foi dito anteriormente, pode-se verificar também que as empresas que possuem maior articulação com o porto – M&G Polímeros, polo de energia eólica (embora sem conexão com a estrutura produtiva local), Nov Fiber Glass, além das relativas aos projetos estruturadores – são aquelas instaladas pós 2007.

A explicação para isso está na mudança da política de atração de investimentos para o CIPS neste período. Como visto no capítulo 2, o PRODEPE diferenciava os incentivos para o CIPS (85% nos quatro primeiros anos) dentro da RMR (75%). Nesse período não se fazia distinção entre os empreendimentos no que diz respeito à sua articulação ou não com o porto (informações verbais)¹⁴⁰, o que permite estender a hipótese desse trabalho - de que os investimentos ali aportados possuíam os incentivos fiscais como principal fator de atração, se comparados à infraestrutura portuária - ao período anterior a 2007.

Com a vinda dos grandes empreendimentos estruturadores para o CIPS a partir de 2007, o critério de implantação de empresas na região tornou-se mais seletivo. Desde então, para que a empresa possa se instalar no CIPS ela precisa (i) ter conexão com o porto; (ii) produzir equipamentos muito grandes ou muito pesados, que justifiquem sua localização. No mesmo ano, o PRODEPE intensifica sua política de interiorização dos investimentos, de modo que os incentivos fiscais vão aumentando a medida em que se interiorizam (75% na RMR; 85% na Zona da Mata; 90% no Agreste e 95% no Sertão). Além disso, foram dadas opções para as empresas se estabelecerem num distrito industrial de alguma prefeitura próxima ao CIPS (informações verbais)¹⁴¹.

Mesmo assim é possível afirmar que as empresas recém instaladas no CIPS foram atraídas muito mais pelo PRODEPE do que pelos diferenciais competitivos que o

¹⁴⁰ ANDRADE, M. O. Maurício Oliveira de Andrade. Professor da pós graduação em infraestrutura de transportes da Universidade Federal de Pernambuco. Entrevista concedida à autora em 11 de novembro de 2014. LEIMIG, S. Sílvia Leimig. Diretor Suape Global. Entrevista concedida à autora em 13 de novembro de 2014. LOPES, C. Camila Lopes. Gerente de investimentos da Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco. Entrevista concedida à autora em 07 de novembro de 2014. OLIVEIRA, A.M.S. Aymar Maciel Soriano de Oliveira. Diretor de Incentivos Fiscais da Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco. Entrevista concedida à autora em 12 de novembro de 2014.

¹⁴¹ Atualmente, as empresas podem escolher ficar em áreas privadas no entorno do CIPS. A empresa Cone S.A. comprou 1500 ha de terra para construir os galpões no modelo *build to suit* - a empresa interessada em se instalar no entorno fornece à Cone S.A. o projeto com suas necessidades para que se construa um galpão customizado em troca de um aluguel. Como exemplo tem-se o centro de distribuição do grupo Pão de Açúcar, o maior centro de distribuição das regiões Norte e Nordeste. LEIMIG, S. Sílvia Leimig. Diretor Suape Global. Entrevista concedida à autora em 13 de novembro de 2014.

porto oferece. Tomando como exemplo as empresas que mais realizam movimentações no porto, segundo os critérios já descritos acima, temos: (i) a M&G Polímeros; (ii) a Nov Fiber Glass e (iii) as empresas do polo de energia eólica.

Em entrevista realizada na M&G Fibras¹⁴², verificou-se que quando o Grupo M&G decidiu entrar no mercado de resinas PET no Brasil, em 2002, o fez adquirindo a única unidade produtora até então no país que se localizava no município de Poços de Caldas-MG, mas que, no entanto, não possuía escala suficiente para produzir o polímero de forma competitiva. Na decisão de expandir a produção através da construção de uma nova fábrica, foi fator determinante, embora não único, a política de incentivos fiscais oferecidas pelo governo pernambucano (BROOMAN, 2014).

Quanto à Nov Fiber Glass, o Grupo Fiber Glass System realizou estudos de viabilidade para se instalar no Rio de Janeiro, Espírito Santo e Pernambuco. A prioridade era o Rio de Janeiro, já que todos os seus clientes se encontram instalados no município de Macaé-RJ (informação verbal)¹⁴³. No entanto

na época, o governador Eduardo Campos foi muito empreendedor, ao disponibilizar o terreno que nós compramos por um valor bem mais baixo, o equivalente a 10% do valor de um terreno no Rio de Janeiro (informação verbal)¹⁴⁴.

Além disso o governo entregou a terraplanagem, o acesso local à estrada e concedeu incentivos nos moldes do PRODEPE.

¹⁴² Em 2002 o Grupo M&G entra no mercado brasileiro através da compra das unidades de fibras (Cabo de Santo Agostinho), fibras e PET (Poços de Caldas-MG), PTA e recicladora de poliéster (Campinas-SP), então pertencentes ao Grupo Rhodia Ster. Atualmente, depois de diversas reestruturações, o Grupo M&G possui duas empresas no Brasil: (i) M&G Polímeros, nova fábrica construída em Suape; (ii) M&G Fibras, com uma unidade no Cabo e outra em Poços de Caldas-MG, atualmente recicladora de poliéster. Em entrevista realizada na empresa M&G Polímeros não foi possível obter informações sobre a estratégia da empresa M&G quanto à decisão de entrar no mercado brasileiro e de construir a nova fábrica de PET em Suape. Portanto, optou-se por realizar entrevista na M&G Fibras, que se encontra fora do CIPS mas que no entanto possui a planta em Cabo de Santo Agostinho desde 1969 cujos gestores acompanharam todo o processo de aquisição e reestruturação da empresa.

¹⁴³ Estaleiro Brasa; Brasfels e Estaleiro Enseada Paraguaçu. MEDEIROS FILHO, B.R. Bonifácio Rocha Medeiros Filho. Gerente de Produção da Nov Fiber Glass. Entrevista concedida à autora em 10 de novembro de 2014

¹⁴⁴ MEDEIROS FILHO, B.R. Bonifácio Rocha Medeiros Filho. Gerente de Produção da Nov Fiber Glass. Entrevista concedida à autora em 10 de novembro de 2014

Quanto ao polo de energia eólica, embora não tenha sido possível realizar entrevistas com representantes locais, pode-se afirmar o peso dos incentivos como fator de atração já que não encontramos fornecedores, tampouco potenciais clientes na estrutura produtiva de Pernambuco. Toda a produção será destinada aos estados nordestinos que possuem geração de energia eólica – Ceará, Rio Grande do Norte e Bahia, e para o exterior.

Dado o peso que a indústria produtora de pré-forma PET adquire no CIPS, selecionou-se também um representante local para entrevista. Em visita à Brasalpla, maior produtora de pré-forma PET no mundo, quando questionado sobre os fatores que impactaram a decisão de localização na região, o gerente de operações da unidade afirmou serem as condições fiscais vantajosas oferecidas pelo governo do estado mais importante que o mercado interno, que é pulverizado, e destacou:

Quando uma indústria se instala, claro que é negócio, você sabe, tem que fazer dinheiro. Você tem que ter um ambiente fiscal, uma condição fiscal que seja vantajosa. Esse é o principal. O governo criou uma condição (OLIVEIRA, 2015).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou estabelecer as articulações existentes entre os investimentos recentes no CIPS – infraestrutura logística, investimentos públicos em projetos estruturadores e empreendimentos privados - através da identificação de seus condicionantes gerais e específicos.

A análise empreendida no capítulo 1 permite afirmar que os investimentos em infraestrutura logística no período neoliberal obedecem a uma lógica distinta daquela verificada no período nacional-desenvolvimentista (1955-1980). Ao voltar-se para os circuitos de valorização do capital internacional, perdeu seu caráter de instrumento de promoção de integração territorial a nível nacional, o que durante décadas havia se constituído em fator fundamental para a integração das economias locais-regionais-nacional. Isso só era possível porque haviam políticas desenvolvidas em âmbito nacional que coordenavam os investimentos logísticos, produtivos, públicos e privados, em função de um interesse nacional comum.

Nessa mesma lógica inserem-se as políticas de incentivos fiscais empreendidas pelos governos estaduais. Dada a ausência de uma política e da atuação do governo federal no sentido de coordenar os investimentos, as UFs intensificaram suas posturas competitivas para a atração de inversões produtivas, utilizando de instrumentos fiscais e orçamentários de forma mais acirrada. O resultado dessas ações, novamente, é a de possibilitar maiores benefícios às empresas, em geral de capital internacional, em detrimento da utilização de recursos fiscais que poderiam ser utilizados em políticas de promoção de capitais locais e de bem estar social.

Dessa forma, ao final do capítulo 1 foram colocados os condicionantes mais gerais para a atração dos investimentos no CIPS. Por um lado, as melhorias promovidas no porto de Suape e nas suas ligações multimodais – com destaque para a ferrovia Nova Transnordestina -, obedecem à lógica de promover a integração de pequenas frações dinâmicas do território aos circuitos de valorização do capital em escala global. Por outro lado, a atração de empreendimentos privados que contaram

pesadamente com incentivos por parte do governo estadual, também obedece à mesma lógica.

Em seguida, das análises realizadas no capítulo 2, é possível afirmar que tais investimentos contaram também com condicionantes específicos que podem ser sintetizados na parceria estabelecida entre o governo federal e governo estadual – participe de sua base aliada - no período pós 2007. Em primeiro lugar, a mudança na própria condução da política econômica do governo federal após 2005, que por passar a contar com perfil expansivo e redistributivo, possibilitou uma fase de crescimento econômico e melhorias sociais principalmente nas regiões mais carentes do país, com destaque para o Nordeste. Destaque para as ações promovidas no âmbito da retomada do investimento público em projetos estruturadores coadunados à política de crédito para financiar projetos de interesse do setor privado. Dado o contexto econômico mundial, as ações do Estado brasileiro para manter a economia aquecida, foi fundamental para atrair os interesses do capital privado internacional.

Em segundo lugar, a vitória de Eduardo Campos (2007-2010) ao governo de Pernambuco possibilitou a viabilização de diversos investimentos estruturadores no estado, com apoio do governo federal do qual era importante aliado, com destaque para a RNEST, PQS e EAS, além dos próprios investimentos no âmbito do PAC. Em terceiro lugar, a postura mais agressiva do governo Campos na concessão de incentivos aos investimentos privados, que acabaram por se concentrar no CIPS também.

Assim, dado o volume expressivo de investimentos determinados pelos elementos apontados acima, com destaque para aqueles realizados em setores que não faziam parte da estrutura produtiva do estado – petróleo e gás, petroquímico e cadeia de embalagens PET, naval, e cadeia de energia eólica, dentro do CIPS - é inequívoco o fato de que a reestruturação econômica verificada em Pernambuco no período pós 2007 tem sido dinamizada, principalmente, pelos investimentos realizados no CIPS, com destaque para aqueles, direta ou indiretamente, condicionados pelos investimentos federais em parceria com o governo do estado.

No entanto, da análise empreendida no capítulo 3, pode-se afirmar que, dado que tais investimentos tiveram determinantes diversos num contexto de ausência de coordenação entre eles por parte de uma política regional em âmbito nacional, estabeleceu-se pouca articulação entre os investimentos logísticos, os grandes empreendimentos estruturadores promovidos pelo governo federal e as empresas privadas instaladas no CIPS no período. E ainda, a estrutura industrial montada no CIPS, embora virtuosa em promover novos setores, de maior valor agregado, falha ao não estabelecer conexões com a estrutura produtiva local previamente instalada na região.

Mesmo assim é importante considerar que as poucas articulações existentes entre os empreendimentos produtivos ali instalados, só passaram a ocorrer após os investimentos estruturadores liderados pela Petrobrás, no âmbito das decisões políticas realizadas pelo governo federal, da mesma forma que as empresas que possuem alguma integração com o porto foram aquelas instaladas no período pós-2007, na gestão Eduardo Campos.

De qualquer forma, os investimentos realizados no CIPS, ao obedecerem em primeiro lugar a lógica de adaptação das políticas nacionais aos novos requisitos impostos pelo novo padrão de acumulação capitalista, não ocorrem de forma coordenada, de modo que a construção da infraestrutura logística, com destaque para a portuária, desarticulada dos empreendimentos produtivos em operação na região, não podem ser consideradas ações promotoras da integração econômica e territorial local.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ALBAN, M. Transporte e logística: os modais e os desafios da multimodalidade na Bahia. Cadernos da Fundação Luís Eduardo Magalhães. Salvador, 2006.

ALMEIDA, J.E. e ARAÚJO, J.B. Um modelo exaurido: a experiência da SUDENE. Disponível em www.ie.ufu.br/.../UM%20MODELO%20EXAURIDO.pdf, 2004.

ALVES, M. A. S. Guerra fiscal e finanças federativas no Brasil: o caso do setor automotivo. Dissertação de Mestrado em Economia. Campinas: IE/UNICAMP, 2001.

ALVES, J. L. Suape e sua trajetória histórica: um olhar geográfico. Tese de Doutorado em Geografia. Recife: CFCH/UFPE, 2011.

ALHEIROS, J. Jaime Alheiros. Diretor de Planejamento e Urbanismo do Complexo Industrial e Portuário de Suape. Entrevista concedida à autora em 13 de novembro de 2014.

ANDRADE, M. O. Maurício Oliveira de Andrade. Professor da pós graduação em infraestrutura de transportes da Universidade Federal de Pernambuco. Entrevista concedida à autora em 11 de novembro de 2014.

ARAÚJO, T.B. Nordeste, Nordestes: que Nordeste. In: Araújo, T.B. Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro - Heranças e Urgências. S.L.: Ed. Revan, 2000.

BARBOSA, N. & PEREIRA, S.J.A. "A inflexão do Governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda" in: SADER, E & GARCIA, M.A. (orgs) *Brasil entre o Passado e o Futuro* São Paulo: Boitempo & Ed. Perseu Abramo, 2010.

BARAT, J. (ORG). Logística e transporte no processo de globalização: oportunidades para o Brasil. São Paulo, IEEI/UNESP, 2007.

BARBOSA, J. Jaílson Barbosa. Gerente de Administração/ RH e Finanças da Aguilar Y Salas S.A. Entrevista concedida à autora em 13 de novembro de 2014.

BITOUN, J., MIRANDA, L., SOUZA, M.A. e LYRA, M.R. Região Metropolitana do Recife no Contexto de Pernambuco no Censo 2010. Recife: Observatório das Metrôpoles, 2012.

BRANDÃO, C. Notas sobre a dimensão urbano-regional do desenvolvimento capitalista no Brasil. In: Desenvolvimento Regional: análises do Nordeste e da Bahia. Série Estudos e Pesquisas, 73, Salvador: SEI/BA, 2006

BRANDÃO, M. A. A regionalização da grande indústria no Brasil: Recife e Salvador na década de 70. In: Revista de Economia Política, vol.5, nº4, Out/Dez 1985.

BROOMAN, D. Deenis Brooman. Gerente de Unidade da M&G Fibras Brasil S.A. Entrevista concedida à autora em 13 de novembro de 2014.

CAIS DO PORTO. Jaraguá: a “fábrica das fábricas”. Cases de sucesso, ed. 19, março de 2012. Disponível em: <http://www.caisdoporto.com/v2/listagem-materias-detalle.php?id=3&idMateria=517>. Acessado em jul/2014.

CAMPOS, L.H., RAPOSO, I.P., e LEÃO, E.L. Impactos dos Grandes Projetos Federais na Economia de Pernambuco e Proposições de Políticas. In: Análise do Mapeamento e das Políticas para Arranjos Produtivos Locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e Impactos dos Grandes Projetos Federais no Nordeste. Consolidação dos Estudos: Síntese dos Resultados. Nota Técnica Nº 13, 2010. Disponível em: www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Apoio_a_estudos_e_pesquisas/BNDES_FEP/pesquisa_cientifica/apls.htm. Acesso em Jun/Jul 2013.

CANO, W. Raízes da concentração industrial em São Paulo. São Paulo: HUCITEC, 3ª Ed., 1991 [1977].

----- . Notas sobre o imperialismo hoje. 1996.

----- . Descontração produtiva regional do Brasil 1970-2005, São Paulo: UNESP, 2008.

----- . Ensaio sobre a crise urbana no Brasil. Campinas: IE/UNICAMP, 2011.

----- . A desindustrialização no Brasil. Texto para discussão n. 200. Campinas: IE\UNICAMP, 2012.

CARDOZO, S. A. Guerra Fiscal no Brasil e alterações nas estruturas produtivas estaduais desde os anos 1990. Tese de Doutorado em Desenvolvimento Econômico, Campinas: IE/UNICAMP, 2010

CARNEIRO, R. “Impasses do desenvolvimento brasileiro: aspectos estruturais” in: BALTAR, P.; KREIN, D. & SALAS, C. (Orgs) *Economia e Trabalho: Brasil e México* Debates Contemporâneos, Economia Social e do Trabalho 7. São Paulo: LTR, 2009

CGEE. Marco inicial do estudo para subsidiar a abordagem da dimensão territorial do desenvolvimento nacional no Plano Plurianual PPA 2008-2011 e no planejamento governamental de longo prazo. Brasília: Ministério da Integração, 2006.

COLLIN, M. A evolução do estatuto dos portos na Europa. In: Cocco, G. & Silva, G. (org). *Cidades e portos: os espaços da globalização*. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

COMITÊ GESTOR DO PAC. Balanço PAC - Cartilha Estadual/PE. Brasília: Palácio do Planalto, Diversas Datas.

------. Balanço Completo do PAC. Brasília: Palácio do Planalto, Diversas Datas.

COSTA, D.O.N. A iniciativa de integração da infraestrutura regional sulamericana (IIRSA) e o projeto de integração econômica das américas. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Econômico. Campinas: IE\UNICAMP, 2011.

CUNHA, P.G.A. e LUCENA, V.G. Do sonho à realidade. Negócio Editora Ltda/Elsevier: Rio de Janeiro, 2006.

DIÁRIO DE PERNAMBUCO. LM Wind Power planeja dobrar fábrica em Suape. Recife, 1º de março de 2013.

------.Grupo Moura Dubeux lança o Convida Suape, complexo multiuso de R\$ 6,5 bilhões. Recife, 15 de maio de 2012.

ELIAS, D. e PEQUENO, R. Reestruturação econômica e nova economia política da urbanização no Ceará. Mercator (Fortaleza. Online), v. 12, 2013.

FIEPE. Política industrial: proposta de uma política industrial para o estado de Pernambuco. Recife, 2014.

FONSECA, A. A. M. A emergência do lugar no contexto da globalização. Revista de Desenvolvimento Econômico, Ano III, n.5, 2001.

FURTADO, C. O mito do desenvolvimento econômico. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1974.

------. Brasil: a construção interrompida. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

GUIMARÃES NETO, L. Introdução À formação econômica do Nordeste. Recife: FUNDAJ, Editora Massangana, 1989.

HARVEY, D. A condição pós-moderna. São Paulo. Loyola, 1989.

------. A produção capitalista do espaço. São Paulo: Annablume, 2005.

------. O enigma do capital. São Paulo: Boitempo, 2011.

MONTEIRO NETO, A.; VERGOLINO, J.R.O.; SANTOS, V.M. Capacidades governativas estaduais no ambiente federativo nacional: Pernambuco nos anos 2000-2012. Brasília: IPEA/Dirur, 2014. No prelo.

JORNAL DO COMÉRCIO. Espanhóis operam em setembro em Suape. Recife, 29 de maio de 2013.

KUPFER, D. Tem PPP no PPI do PAC. Valor Econômico. São Paulo, 7 de fevereiro de 2007.

LEBRET, L.J. Estudo sobre desenvolvimento e implantação de indústrias, interessando a Pernambuco e ao Nordeste. Recife, CONDEPE, 2001.

LEIMIG, S. Sílvio Leimig. Diretor Suape Global. Entrevista concedida à autora em 13 de novembro de 2014.

LEITÃO, K.O. A dimensão territorial do Programa de Aceleração do Crescimento: um estudo sobre o PAC no estado do Pará e o lugar que ele reserva à Amazônia no desenvolvimento do país. São Paulo: FAU/USP, 2009.

LESSA, C. Infraestrutura e logística no Brasil. In: CARDOSO JR, J.C. (org) Desafios do Desenvolvimento. Livro 1. Brasília: IPEA, 2009.

LIMA, A. C. C. e LIMA, J. P. R. Programas de desenvolvimento local na região Nordeste do Brasil: uma avaliação preliminar da “guerra fiscal”. In: Economia e Sociedade, Campinas, V.19, 2010.

LIMA, E.T.; NASSIF, A. e CARVALHO JR, M. Infraestrutura, diversificação das exportações e redução do custo Brasil: limites e possibilidades. In: Revista do BNDES, Rio de Janeiro, V.7, 1997.

LIMA, J. P. R. e KATZ, F. A economia de Pernambuco: perda de dinamismo e a necessidade de buscar caminhos possíveis. In: Cadernos de Estudos Sociais, vol.9, nº1, Jan/Jun 1993.

LIMA, J.P.R.; SICSÚ, A.B.; PADILHA, M.F.F.G. Economia de Pernambuco: transformações recentes e perspectivas no contexto regional globalizado. PIMES – UFPE, Recife, 2006.

LOPES, C. Camila Lopes. Gerente de investimentos da Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco. Entrevista concedida à autora em 07 de novembro de 2014.

LUBAMBO, C., CAMPELO, A.F., ARAÚJO, M.S. e ARAÚJO, M.L. Urbanização Recente na Região Nordeste: Dinâmica e Perfil da Rede Urbana. Recife: ObservaNordeste/FUNDAJ, Jun 2005.

MACEDO, F.C. Inserção externa e território: impactos do comércio exterior na dinâmica regional e urbana no Brasil (1989-2008). Tese de Livre-Docência em Economia, Campinas: IE/UNICAMP, 2010.

MACHADO, T. A. Et al. O espaço de fluxos e novas materialidades: o Porto de Suape – PE. Disponível em egal2009.easyplanners.info/.../5730_Machado_Thiago_Adriano.doc, 2009.

MARICATO, E. Globalização e política urbana na periferia do capitalismo. Territórios 18-19. Universidad del Rosário. Bogotá, 2008.

MALLAS, D. Os portos brasileiros na globalização: uma nova geografia portuária? Disponível em <http://www.observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Geografiasocioeconomicas/Geografiadeltransporte/17.pdf>, 2009.

MARX, K. O capital: crítica da economia política. 3v. São Paulo, SP: Abril, 1983.

MEDEIROS, A.D. Fatores Intervenientes na Competitividade dos Portos Brasileiros: Um Estudo de Caso do Nordeste. Tese de Mestrado em Engenharia da Produção. Natal: UFRN, 2005.

MEDEIROS FILHO, B.R. Bonifácio Rocha Medeiros Filho. Gerente de Produção da Nov Fiber Glass. Entrevista concedida à autora em 10 de novembro de 2014.

MELLO, J.M.C. O capitalismo tardio. Campinas, Editora da Unesp, 2009.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Estudo da dimensão territorial do planejamento. Brasília: Ministério do Planejamento/CGEE, 2008.

MONIÉ, F. Cidades, portos e políticas públicas. In: LIMA, L. (ORG). Reestruturação socioespacial: do espaço banal ao espaço da racionalidade técnica. São Paulo, Anna Blume, 2006.

MONIÉ, F. e VIDAL, S. M. do S. C. Cidades, portos e cidades portuárias na era da integração produtiva. Revista de Administração Pública, FGV, Rio de Janeiro, V. 40, novembro-dezembro, 2006.

MONIÉ, F. e SILVA, G (org). A mobilização produtiva dos territórios: instituições e logística do desenvolvimento local. Rio de Janeiro, DP&A, 2003.

O ESTADO DE SÃO PAULO. Recém-concluída, petroquímica de US\$ 5 bi pode ser vendida pela Petrobras. São Paulo, 18 de novembro de 2013.

OLIVEIRA, A.M.S. Aymar Maciel Soriano de Oliveira. Diretor de Incentivos Fiscais da Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco. Entrevista concedida à autora em 12 de novembro de 2014.

OLIVEIRA, C. C. O processo de modernização dos portos brasileiros na década de 90. Dissertação de Mestrado em Economia, Campinas: IE/UNICAMP, 2000.

OLIVEIRA, F.L.O Limites e transformações da estrutura de capital em Pernambuco no período pós-Sudene. Tese de Doutorado em Desenvolvimento Econômico. Campinas: IE/UNICAMP, 2015. No prelo.

PAULANI, L. O mais político dos temas econômicos. In: PAULANI, L. Brasil delivery: servidão financeira e estado de emergência econômico. São Paulo, Boitempo, 2008.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Programa de Aceleração do Crescimento 2007-2010. Material divulgado por ocasião do lançamento do PAC. Brasília, 2007.

ROCHA, A. G. T. e FILHO, J. A. As políticas estaduais da Bahia, Ceará e Pernambuco: existe algo mais que guerra fiscal? Disponível em <http://www.jairdoamaralfilho.ecn.br/artigos/as-politicas-industriais-da-bahia-ceara-e-pernambuco-existe-algo-mais-que-guerra-fiscal/>, 2004.

SILVA, G. e COCCO, G. Cidades e portos: os espaços da globalização. Rio de Janeiro, DP&A, 1999.

SINGER, P. Desenvolvimento Econômico e Evolução Urbana. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1968.

SOUSA, J. F. Os portos e o desenvolvimento das atividades logísticas. O exemplo do terminal *roll-on/roll-off* do porto de Setúbal e dos parques de segunda linha. Infogeo 7\8, Lisboa, 1994.

SUAPE. Complexo Industrial e Portuário de Suape. Disponível em: www.suape.pe.gov.br. Diversas datas.

TAVARES, M.C. A Retomada da Hegemonia Americana. In: TAVARES, M.C. e FIORI, J.L (Org.) Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização. Petrópolis: Vozes, 1997.

----- Subdesenvolvimento, Dominação e Luta de Classes In: TAVARES, M. C. (org.). Celso Furtado e o Brasil. São Paulo: Perseu Abramo, 2000.

TEIXEIRA, A. O movimento da industrialização nas economias capitalistas centrais no pós-guerra. Dissertação de Mestrado em Ciências Econômicas, Rio de Janeiro: UFRJ/ Instituto de Economia Industrial, 1983.

VIEIRA, D. J. Um estudo sobre a guerra fiscal no Brasil. Tese de Doutorado em Desenvolvimento Econômico, Campinas: IE/UNICAMP, 2012.

GLOSSÁRIO

Berço de atracação - divisões de um cais, píer ou atracadouro destinado à atracação dos navios.

Cais - estrutura portuária contígua à costa; plataforma em parte da margem de um rio ou porto de mar ao qual atracam os navios e onde se faz o embarque ou desembarque de pessoas e/ou mercadorias.

Contêiner - caixa construída em aço, alumínio ou fibra, que foi criado para o transporte unitizado de mercadorias.

Crédito presumido - técnica de apuração do imposto devido que consiste em substituir todos os créditos, passíveis de serem apropriados em razão da entrada de mercadorias ou bem, por um determinado percentual relativo ao imposto debitado por ocasião das saídas de mercadorias ou prestações de serviço.

Diferimento de ICMS - substituição tributária, em que existe uma postergação ou adiamento do pagamento do imposto e, ao mesmo tempo, a transferência da responsabilidade para o pagamento do imposto a um terceiro.

Dutovias/tubovias - instalação constituída por tubos ligados entre si para o transporte de determinados produtos.

Gantry cranes – máquina de elevação do tipo guindaste (ponte rolante).

Grabs – Sistema hidráulico utilizado para carga e descarga de granéis.

Just-in-time – técnica de gerenciamento onde cada processo deve ser suprido com os itens e quantidades certas, no tempo e lugar certo.

Land Lord Port - modelo adotado para gestão do sistema portuário onde o Estado é o provedor da infraestrutura e o setor privado o responsável pelo provimento da

superestrutura e pela realização da operação portuária, por meio de arrendamentos (concessão).

Molhe - estrutura de defesa que tem por finalidade principal proteger a costa ou um porto da ação das ondas do mar. Sua característica principal é que possui uma extremidade em terra e a outra dentro d'água.

Operador portuário - pessoa jurídica pré-qualificada para a movimentação e armazenagem de mercadorias destinadas ou provenientes de transporte aquaviário, realizada no porto organizado.

Pallets - estrado de madeira, metal ou plástico utilizado para movimentação de cargas. A função dos pallets é viabilizar a otimização do transporte de cargas através do uso de paleteiras e empilhadeiras.

Pier - estrutura portuária que se projeta sobre o mar, em linha reta ou em outras formas, como "T" ou "L".

Portêiner - guindaste específico utilizado em portos para descarga ou embarque de contêineres em navios porta container.

Retroárea - área onde se encontram os locais de estocagem, circulação rodoviária, e os prédios de apoio operacional. A retroárea é basicamente constituída pelos armazéns e silos, os pátios de estocagem (para contêineres, granéis sólidos, produtos siderúrgicos, tanques para estocagem de granéis líquidos), as vias de circulação rodoviária, as vias de circulação ferroviária, e os prédios de apoio (onde se encontram a administração, receita federal, vestiários, refeitório, oficinas, portaria e controle, subestação, etc.).

Sistema contínuo de carga e descarga – sistema de movimentação constante e ininterrupta de cargas.

Sistema de carga unitizada/unitização - consiste em transformar, de certo modo, volumes, pesos, formatos e tamanhos diferentes de cargas em uma unidade idêntica e uniforme.

Sistema *lift-on/lift-off* - sistema de manuseio de contêineres por içamento.

Sistema *roll-on/roll-off* - sistema de carregamento e descarregamento de navios no qual a carga é rolada para dentro e para fora do navio em veículos sobre rodas, através de rampas.

Terminal de Contêiner - local de um porto ou retroporto, a partir do qual contêineres são carregados em ou descarregados de navio transportadores de contêineres.

TEU – unidade de medida equivalente a um contêiner de 20 pés.