



Mayo 2017 - ISSN: 1988-7833

OS POLOS DE DESENVOLVIMENTO E O AUMENTO DA DESIGUALDADE NO ESPAÇO CONSTRUÍDO DA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE

Profª. Drª. Priscila Felix Bastos¹

Profª Adjunta da Universidade de Pernambuco

felixbastos@gmail.com

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Priscila Felix Bastos (2017): "Os polos de desenvolvimento e o aumento da desigualdade no espaço construído da região metropolitana do Recife", Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales, (abril-junio 2017). En línea:
<http://www.eumed.net/rev/cccss/2017/02/desigualdade-recife.html>

RESUMO

A necessidade de se empreender um desenvolvimento que levasse em consideração a redução das desigualdades sociais foi amplamente difundida em diversos países. Foi também ampliada a reflexão sobre o que significaria o desenvolvimento e de que forma este poderia imprimir ganhos econômicos e benefícios sociais, principalmente às parcelas menos favorecidas da população. Diante disto, esta pesquisa objetiva investigar o potencial estruturador de desenvolvimento dos polos de concentração de grandes projetos e investimentos no contexto da Região Metropolitana do Recife-Pernambuco-Brasil. É fruto de reflexões realizadas em pesquisa no Programa Nacional de Pós-Doutorado/Capes que teve como *locus* de análise os grandes empreendimentos da Região Metropolitana do Recife (RMR). Identificou-se que o estabelecimento dos grandes polos de crescimento, em diversos casos, não foi suficiente para imprimir significativas melhorias nas condições de vida das populações que circundam estes empreendimentos.

Palavras-chave: Polos de desenvolvimento, desigualdades, Região Metropolitana do Recife, benefícios sociais, impactos econômicos.

ABSTRACT

The need to undertake development that takes into account the reduction of social inequalities has been widely diffused in several countries. There was also a reflection on what development would mean and how it could produce economic gains and social benefits, especially to the less favored portions of the population. In view of this, this research aims to investigate the potential structuring of development of the concentration centers of large projects and investments in the context of the Metropolitan Region of Recife-Pernambuco-Brazil. It is the result of reflections carried out in research in the National Post-Doctoral Program/Capes that had as a locus of

¹ Doutora em Geografia pela Universidade Federal de Pernambuco. Possui Pós-Doutorado em Desenvolvimento Urbano pela Universidade Federal de Pernambuco.

analysis the great projects of the Metropolitan Region of Recife. It was identified that the establishment of large growth poles in several cases was not sufficient to print significant improvements in the living conditions of the populations surrounding these enterprises.

Keywords: Developmental poles, inequalities, Metropolitan Region of Recife, social benefits, economic impacts.

INTRODUÇÃO

No final do século XX, foram intensificadas as discussões a respeito dos projetos de desenvolvimento em diversas escalas espaciais. A necessidade de se empreender um desenvolvimento que levasse em consideração a redução das desigualdades sociais foi amplamente difundida em diversos países. Em contraponto, foi também neste momento que se ampliou a reflexão sobre o que realmente significaria o desenvolvimento e de que forma este poderia imprimir ganhos econômicos e benefícios sociais, principalmente às parcelas menos favorecidas da população.

Um dos grandes questionamentos gerados estava relacionado à diferenciação entre desenvolvimento e crescimento econômico. Para Sachs (2004) estes termos não são sinônimos e de modo algum é possível medir o desenvolvimento por meio do crescimento econômico, dado que devem ser consideradas ainda as variáveis sociais, ambientais, econômicas e culturais.

Tendo em vista este debate, o presente artigo é fruto de reflexões realizadas em pesquisa no Programa Nacional de Pós-Doutorado – PNPD/Capes. Este estudo é vinculado à pesquisa que tem por título “Expansão dos espaços de pobreza no contexto dos polos de desenvolvimento da metrópole do Recife, a partir da década de 2000”, tendo como solicitante a Profa. Dra. Maria Ângela de Almeida Souza, coordenadora do Observatório Pernambuco de Políticas Públicas e Práticas Socioambientais. A Instituição de execução do projeto foi a Universidade Federal de Pernambuco (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano).

A pesquisa citada objetivou analisar a expansão dos espaços de pobreza no contexto das regiões de implantação dos grandes empreendimentos da Região Metropolitana do Recife (RMR), avaliando ainda o impacto dos movimentos migratórios nesses espaços e as novas territorialidades estabelecidas.

A partir do debate realizado neste estudo central, a análise realizada no âmbito pós-doutoral objetivou investigar o potencial estruturador de desenvolvimento dos polos de concentração de grandes projetos e investimentos no contexto da Região Metropolitana do Recife.

Deste modo, a pesquisa pós-doutoral proporcionou a ampliação destes conceitos, que por sua vez influirão na construção de um quadro analítico mais aprofundado do desenvolvimento dos polos de desenvolvimento no contexto da Região Metropolitana do Recife.

1. A NOÇÃO DE POLOS DE DESENVOLVIMENTO NO CONTEXTO DAS DESIGUALDADES INTRAURBANAS

A essência da teoria do desenvolvimento econômico abordada por Perroux (1955) passa por três princípios básicos. O primeiro indica que o crescimento é localizado, não sendo disseminado no espaço ou no sistema de produção. O segundo princípio sugere que o crescimento econômico ocorre com intensidade variável, imprimindo distintos efeitos para a economia. Por fim, indica a existência de uma unidade dominante, ou o conjunto dela, que produz vínculos distribuídos em outras atividades na mesma área geográfica.

De acordo com Perroux (1955), o crescimento não se origina em todos os lugares no mesmo espaço de tempo, ele se apresenta em polos de crescimento, de intensidade variável. O crescimento seria, portanto, transmitido por meio de múltiplos canais, ocasionando distintos efeitos na economia como um todo. O que se observa de fato é que o crescimento ocorre de forma desequilibrada setorial e espacialmente, havendo diferentes efeitos de encadeamento do crescimento entre regiões e setores.

Para este autor a economia subdesenvolvida não se articula pelo entrelaçamento de fluxos, preços e expectativas. Essa articulação ocorre quando são implantados “vários polos de crescimento, ligados por vias e meios de transporte, que compõem pouco a pouco a infraestrutura da economia de mercado” (PERROUX, 1977, p. 147).

Na prática, a teoria indicava que o crescimento econômico e a integração de localidades economicamente atrasadas poderiam ser alcançados na medida em que uma estratégia de desenvolvimento descentralizado fosse implementada (BECKER; EGLER, 1992).

O termo “Polo de Desenvolvimento”, concebido pelo economista francês François Perroux no intuito de descrever e explicar o processo de desenvolvimento econômico teve significativa influência no Brasil, a ponto desta terminologia ter sido adotada por diversos planos nacionais de desenvolvimento.

Este conceito foi formulado e fundamentado na compreensão de que os efeitos propulsores, ligados ao processo de desenvolvimento, teriam a tendência de ser originados por um agrupamento de atividades econômicas, propiciando um crescimento econômico para o conjunto da economia. Assim sendo, os polos seriam induzidos através de investimentos em infraestrutura e de variadas modalidades de incentivos que atrairiam as indústrias propulsoras, iniciando, assim, o processo de crescimento econômico (PERROUX, 1955).

Em contraponto, surgiram também algumas críticas ou alternativas ao pensamento de Perroux. Neste contexto, Coraggio (1985) aponta que esta teoria busca, na prática, o desenvolvimento de polos regionais e dos grupos sociais ligados aos polos. Aponta ainda que a intenção de afastar os elementos ideológicos da teoria teria o intuito de mostrá-la como um conjunto de relações técnicas. Seria uma estratégia para ocultar a ideologia da classe dominante.

Nesta mesma concepção, Santos (2003, p.167) aponta:

Desta forma, na maior parte de suas formulações tradicionais e recentes, a teoria dos polos de crescimento tem se preocupado com o espaço de alguns poucos e não com o espaço de todos. Quando o espaço das grandes empresas se diferencia do espaço banal e é favorecido na elaboração teórica, o resultado natural é uma teoria aristocrática e discriminatória, porque a população não é levada em conta.

Santos (2003) assinala que a existência de uma população regional que detém uma boa qualidade de vida é a causa primeira da criação da função industrial e, por conseguinte, de meios inovadores. Putnam (1996) esclarece que as regiões, detentoras uma vida civil que promove vínculos com outras regiões e instituições consolidadas, fortalecem e estimulam o desenvolvimento regional. A polarização seria, portanto, o fenômeno da conectividade civil, tornando a população mais produtiva e as empresas mais inovadoras.

Ainda seguindo essa lógica, Berry (1972 apud SANTOS, 2003) indica que a teoria dos polos de crescimento leva em consideração somente o circuito superior, por entender que apenas a modernização, pelo estabelecimento de indústrias, é capaz de estimular o crescimento. Para este autor, o circuito inferior seria, portanto, compreendido como um entrave ao crescimento econômico².

² Para Santos (2003) o circuito superior é resultado direto da modernização tecnológica e apresenta a maior parte de suas relações com organizações situadas fora da cidade e de sua região circundante. Já o circuito inferior é composto por atividades em pequena escala, envolvendo a população pobre e mantém relações privilegiadas com sua região.

Santos (2003) aponta ainda a necessidade de que a existência dos dois circuitos seja levada em consideração na formação de polos de crescimento. Para tanto, é imprescindível que o crescimento seja difundido por meio do espaço, evitando que a modernização amplie o circuito inferior.

A teoria da polarização demonstra que os polos geram forças desestabilizadoras ao processo de desenvolvimento econômico, visto que o processo de desenvolvimento nessa concepção é forçosamente desequilibrado e concentrado. O cerne da teoria está fundamentado na implantação e consolidação de indústrias - ou complexos industriais – que no seu processo de crescimento irradiam forças de forma assimétrica e irreversível para o conjunto da economia.

Essas indústrias, pela forte concentração de capitais, decomposição técnica das tarefas, divisão dos fatores de produção, atração de mão de obra, encadeamento com outras indústrias, localização etc., comandam o desenvolvimento de determinado espaço econômico.

Há que se considerar, na polarização, o risco iminente de que esses processos, por sua vez, imprimam mudanças sem as devidas transformações sociais, ocorrendo, deste modo, o que relata Souza *et al*, 2015, p. 250:

A construção desta funcionalidade não significa, necessariamente, qualidade de vida para todos que habitam a cidade. Aqueles de menor renda e poder político sofrem as consequências desse processo de construção do novo a partir das ruínas do velho. Desse modo, a forma de rebatimento desse processo nas cidades se deu pelo aumento da desigualdade no espaço construído, ampliando o processo de exclusão social.

Além disso, analisar a pobreza nas cidades ainda se constitui um desafio, fato este que se deve às distintas bases estatísticas utilizadas, pela heterogeneidade das informações, além da dificuldade na definição dos critérios utilizados para a determinação dos limites urbanos.

Neste contexto, como definir então a pobreza? Santos (2009) elenca algumas definições possíveis na visão de distintos autores. Para Moore (1963), a pobreza estaria ligada à participação maior ou menor na modernização, sendo de natureza puramente material. Nesta mesma linha Lewis (1969) define-a como sendo a incapacidade de satisfazer as necessidades materiais. Sidney e Beatrice Webb (1911) distinguem pobreza e miséria indicando que os pobres seriam os que têm um poder de compra reduzido, enquanto que os miseráveis estariam privados de necessidades vitais.

Diante da complexidade deste termo, é indispensável que seja compreendido pela análise do contexto, num determinado tempo e por uma combinação de fatores, visto que, de acordo com Bachelard (1972 apud Santos 2009) é mais importante compreender o fenômeno do que medi-lo.

A definição de pobreza deve ir além dessa pesquisa estatística para situar o homem na sociedade global à qual pertence, porquanto a pobreza não é apenas uma categoria econômica, mas também uma categoria política acima de tudo. Estamos lidando com um problema social (SANTOS, 2009, p. 18).

Por fim, no Brasil, com a evolução da urbanização, houve também uma transformação acentuada em diversos níveis da vida urbana, entretanto, isto não significa que tenha sido homogênea. Ao contrário, esse crescimento acelerado veio acompanhado de uma considerável ampliação do universo de desigualdade social e é justamente nas cidades que estas são expressas mais visivelmente. Embora esses contrastes possam ser verificados em todo o país, nos grandes centros urbanos e áreas metropolitanas os padrões de desigualdade tornam-se mais evidenciados. O estabelecimento dos grandes polos de crescimento, em diversos casos, não foi suficiente para imprimir significativas melhorias nas condições de vida das populações que circundam estes empreendimentos.

De acordo com Rigotto (2008), as escolhas de localização de grandes empreendimentos, particularmente as indústrias, consideradas de forma geral como fonte de progresso e crescimento econômico, são causadoras de intensas contradições, quando

avaliadas sob o ponto de vista das populações locais, fato observado de forma clara a partir da análise os polos de Desenvolvimento estabelecidos em Pernambuco, como será visto a seguir.

2. SUL METROPOLITANO: COMPLEXO INDUSTRIAL PORTUÁRIO DE SUAPE

O Porto de Suape é uma instituição pública estadual criada pela Lei Estadual nº 7.763, de 1978 e tem como objetivo promover a implantação do distrito industrial e exploração das atividades portuárias, criando uma nova centralidade que se superpõe à da Região Metropolitana do Recife (RMR). Localizado a 40 quilômetros ao sul do Recife, possui 61% de seus 13.500 hectares no município do Cabo de Santo Agostinho e 39% em Ipojuca, contudo 70% dos empreendimentos estão em Ipojuca e 30% no Cabo de Santo Agostinho (CAVALCANTI; ROCHA, 2013).

A estratégia governamental de descentralização econômica conduziu à estruturação do Território Estratégico de Suape (TES), como uma nova regionalização de gestão específica para intensificar os benefícios do Complexo Industrial Portuário de Suape (CIPS) e enfrentar os seus impactos negativos. Oito municípios compõem o Território Estratégico de Suape, sendo eles: Cabo de Santo Agostinho e Ipojuca (Zona de influência direta); Jaboatão dos Guararapes, Escada e Moreno (Zona de influência indireta); Ribeirão, Sirinhaém e Rio Formoso (Território expandido) (CAVALCANTI; ROCHA, 2013).

O Complexo Industrial Portuário de Suape constitui o principal espaço de atração de investimentos industriais do estado de Pernambuco. Isto se deve ao fato de Suape ser um porto que permite o acesso de navios de grande porte, além de possuir localização privilegiada e com possibilidade de expansão e instalação de diversas indústrias na área do complexo.

Campos e Kehrle (2007), em estudo sobre o impacto da Petroquímica Suape pela ótica do insumo produto, indicaram que, em decorrência da construção do parque fabril da Petroquímica, o crescimento da economia estadual seria na ordem de 4,03% do PIB.

Os investimentos realizados em Suape trouxeram diversas mudanças de caráter econômico no estado, tais como: transformação da configuração urbana de cidades situadas no entorno de Suape e aquecimento da cadeia de negócios ligados à engenharia civil, visto que, além da modernização da infraestrutura e construção das indústrias, a demanda habitacional ascendeu, sendo fortemente influenciada pelo financiamento bancário e crescimento da renda em Pernambuco.

Além dos impactos econômicos, a configuração urbanística também sofreu transformações. Tal fato é evidenciado na expansão do raio de influência do Complexo, com efeitos mais concentrados no adensamento da urbanização na orla e ao longo dos eixos rodoviários, através de moradias de classes média e alta; e na expansão da periferia dos núcleos urbanos existentes. Esses últimos ocupados pela população de baixa renda, atraída para a região por conta dos postos de trabalho gerados. Observa-se então o aumento da demanda por novas moradias em todos os padrões construtivos (MARINHO et al, 2007).

A concentração dos grandes projetos federais no complexo de Suape, além de proporcionar impactos positivos já mencionados, suscita também algumas dificuldades a serem superadas. O primeiro desafio reside na concentração produtiva que suscita problemas políticos por conta da divisão de impostos gerados, uma vez que se concentra em um ou dois municípios.

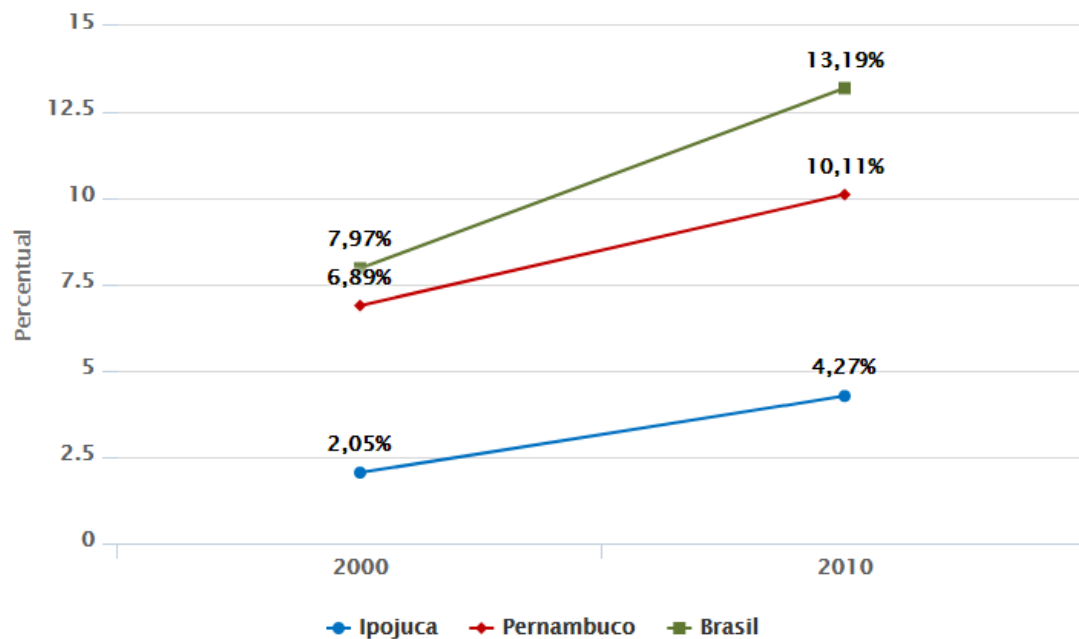
A concentração provoca ainda dificuldades no deslocamento da mão-de-obra para o extremo sul da Região Metropolitana do Recife (RMR), visto que grande parte dos que estão desempregados e possuem experiência em empregos industriais reside em municípios localizados no extremo norte da RMR. No intuito de minimizar a carência de mão-de-obra qualificada nos segmentos produtivos, foram implantadas escolas técnicas e ampliada a rede de ensino superior, contudo o grande desafio ainda é transformar a população com baixa escolaridade e sem experiência no trabalho industrial em operadores de máquinas de alta tecnologia e precisão.

Neste sentido, Cavalcanti e Rocha (2013) apontam que as ofertas de trabalho no Complexo Industrial Portuário de Suape e nos empreendimentos a ele vinculados são seletivas

e requerem nível educacional e qualificação técnica, o que exclui parte da população local que se ocupa com atividades de subempregos.

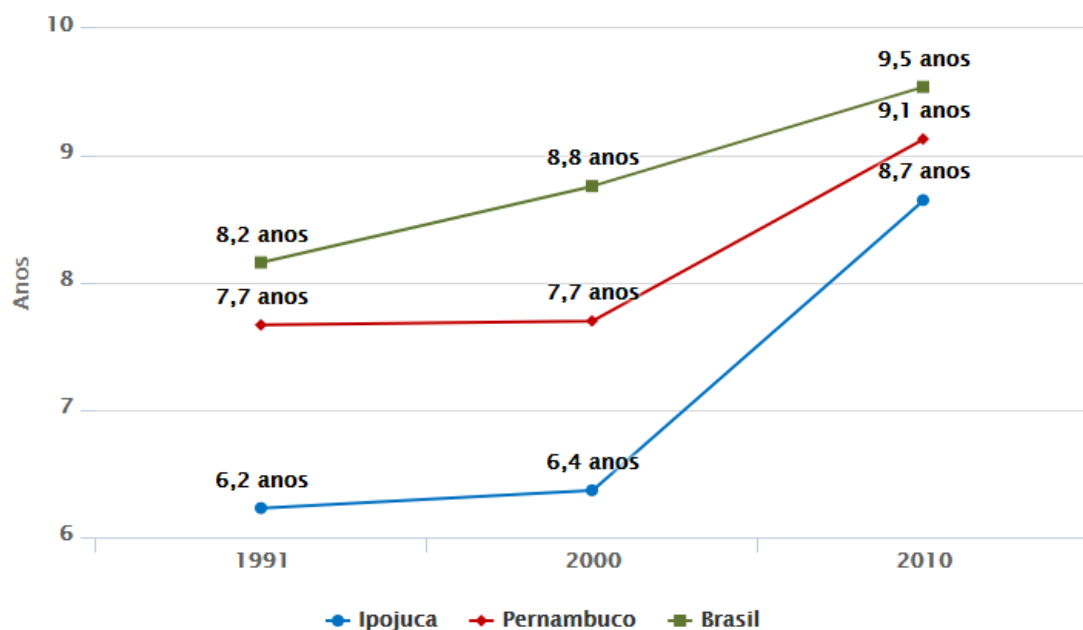
O Gráfico 1 a seguir, aponta o baixo percentual de ocupados que apresentam o ensino superior em Ipojuca, município este que concentra grande parte das instalações do completo industrial e portuário. Os índices são inferiores aos apresentados no nível estadual e nacional. Este fato, atrelado à baixa expectativa de anos de estudo (Gráfico 2), aponta para uma tendência de suprimento deste postos de trabalho por pessoas oriundas de outras localidades, já que se tratam, em grande parte, de funções que exigem qualificação.

Gráfico 1. Evolução da porcentagem de ocupados com Ensino Superior Completo – população ocupada acima de 18 anos (2000 – 2010).



Fonte: IBGE.

Gráfico 2. Evolução da expectativa de anos de estudo (2000 – 2010).



Fonte: IBGE.

Assim sendo, Suape transformou a condição das culturas tradicionais e de propriedade, impulsionou as modificações na força de trabalho e no mercado. As novas tecnologias e empresas redefiniram as condições do trabalhador, alteraram a relação do rural com o urbano, mas não absorveram a população local no processo de trabalho de forma permanente, devido à baixa qualificação. Mesmo diante da maior oferta de emprego, os que são absorvidos acabam por ficar nos trabalhos de construção civil, podendo retornar às suas periferias e à problemática de não encontrar mais lugar para desenvolver suas atividades (CAVALCANTI; ROCHA, 2013).

Diante dessas desigualdades, ocorrem diferenciações nas relações sociais e representações de poder, conformando novas territorialidades com matizes entre os de “fora” e os “locais” (CAVALCANTI; ROCHA, 2013). Tal fato condiciona a identificação com o lugar, transformando relações preexistentes pelo conflito entre os atores que se territorializam, resistem ou se desterritorializam (HAESBAERT, 2012).

Por conta do considerável afluxo populacional de migrantes de diversas localidades do país houve uma modificação na dinâmica urbana dos municípios do Complexo Industrial Portuário de Suape, além de uma expressiva ampliação de problemas sociais, tais como violência, consumo de drogas ilícitas e prostituição (PÉREZ; GONÇALVES, 2012).

Além disso, houve outro grave impacto social resultante da desapropriação de terras e retirada de famílias que, há anos, viviam nas comunidades situadas no terreno onde hoje o Complexo de Suape foi construído. Nesse contexto, Cavalcanti e Rocha (2013) asseveram que essa estratégia é típica de uma política de desenvolvimentismo e de modernização que impõe novas estruturas de produção a todo custo. Com isso, força-se um processo que se pode chamar de “desculturação”, ou seja, uma conversão de novos valores.

Ainda que desejado, o desenvolvimento se depara também com a inadequação do planejamento para enfrentar impactos socioambientais oriundos do processo acelerado das ações para a instalação das empresas. Atividades econômicas tradicionais, como a cultura sucroalcooleira, a pesca e o turismo, são alteradas pelos novos investimentos, diante da atração dos novos empregos, da valorização fundiária e imobiliária e da demanda por moradia para abrigar o contingente de trabalhadores migrantes de diversos perfis sociais (CAVALCANTI; ROCHA, 2013).

Ainda sobre a questão ambiental, há também a diminuição de reservas e vegetação nativa por conta da implantação de empresas, ocasionando a redução ou eliminação dos meios de subsistência das populações tradicionais de pescadores e agricultores, somados aos riscos de acidentes ambientais de grandes proporções comumente ligados ao setor de petróleo e gás.

No que diz respeito à Refinaria Abreu e Lima, Moutinho (2011) salienta a necessidade de criar fornecedores locais a partir de micro e pequenas empresas. A Petrobrás exige dos seus fornecedores um alto nível de qualidade, formalização e grande porte. E mesmo estes fornecedores devem provar que também são fornecidos mantendo os preceitos de qualidade da Petrobrás, exigência esta necessária e que deve ser mantida.

Contudo, a autora aponta que o processo atual de cadastramento e treinamento de eventuais fornecedores realizado pelo SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas) não é suficiente para que haja a criação de uma rede relevante de micro e pequenos empresários ligados aos grandes fornecedores da Petrobrás. Tal fato evidencia a necessidade de descentralização das linhas de financiamentos no intuito de facilitar a formalização e a busca pela qualidade destes empresários.

Diante deste cenário, alguns questionamentos levantados por Cavalcanti e Rocha, descritos a seguir, devem servir de base para as reflexões sobre os verdadeiros impactos advindos com a implantação e desenvolvimento de Suape:

Será admirável esse novo mundo que se descortina no território de Suape? A quem serve esse progresso que se configura moderno, funcional, voltado para o crescimento econômico, a produção, o emprego e a educação técnica, oferecido como alternativa aos pernambucanos, baianos, cearenses, paraibanos, sergipanos, paraenses, maranhenses, piauienses e tantos outros e, dentre esses, para aqueles que viveram curvados sobre o chão do canavial, que saltaram da enxada à construção de navios? Que crescimento é esse que mudou o perfil de Pernambuco, saído recentemente de uma economia estancada, que vivia “a ver navios e agora constrói navios”, que destrava os limites da natureza, enterra culturas, produz

paradoxos, por “caminhos sinuosos” [...] Será que o espírito, o ser humano, a cultura, a tradição serão considerados realidades menores nas circunstâncias desse progresso e crescimento? (CAVALCANTI; ROCHA, 2013, p. 2).

3. NORTE METROPOLITANO: POLO INDUSTRIAL INSTALADO NO NORTE DE PERNAMBUCO

Goiana, município pernambucano localizado na Zona da Mata Norte, tem sua economia historicamente baseada na monocultura da cana-de-açúcar. O citado município é parte de uma região de desenvolvimento do Estado, compreendendo diversos empreendimentos estruturadores, tais como os Polos Farmacoquímico e Automotivo (PERNAMBUCO, 2010).

O Polo Farmacoquímico de Pernambuco é um dos grandes investimentos estruturadores que tem diversificado a economia do Estado de Pernambuco. O Polo compreende três importantes empresas que teriam por função atrair investimentos. São elas: a Hemobrás (Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia) estatal federal vinculada ao Ministério da Saúde; a fábrica da multinacional farmacêutica Novartis; e uma unidade da Lafape Química, o segundo maior laboratório do Brasil (MOUTINHO, 2011).

Na atualidade, Pernambuco detém a maior representatividade na produção de fármacos do Nordeste, compreendendo 3,5% das empresas da cadeia produtiva e 4,5% dos empreendimentos destinados aos medicamentos para uso humano no país (BARROS; CARVALHO, 2008).

O estabelecimento do Polo Farmacoquímico tem como intuito inicial a diminuição nas importações de fármacos e medicamentos; melhorias no acesso aos medicamentos por parte da população; redução das desigualdades regionais e ampliação das tecnologias em saúde. Em Pernambuco, a consolidação do Polo permitiu ainda o destaque de instituições públicas de pesquisa e produção, tais como UFPE, Lafape e Hemope; ampliação da qualificação profissional no estado e desenvolvimento da região da Mata Norte. (BARROS; CARVALHO, 2008).

A criação deste Polo acarretou impactos econômicos e sociais, tendo como consequência a ampliação de investimentos produtivos, crescimento econômico, desenvolvimento científico e tecnológico e emprego qualificado.

O fato de estar situado na zona canavieira de Pernambuco evidencia o contraste existente entre esse segmento de alta tecnologia e a realidade subdesenvolvida da população local.

A implantação de um Polo Farmacoquímico representa o potencial de mudança no perfil econômico e social desta localidade. São gerados, em média, 900 empregos diretos e distintos do padrão de trabalho degradante, com salário mínimo sazonal das usinas canavieiras ou até mesmo das aposentadorias rurais e outros benefícios de transferência direta governamental (MOUTINHO, 2011).

Não obstante, assim como em Suape, a questão central reside em treinar os residentes da região para assumirem postos nas linhas produtivas, do contrário haverá apenas transferência de pessoas capacitadas para a cidade. Neste último caso, os impactos sociais serão minimizados, diante da diminuição da coesão social existente na atualidade. Tal fato expõe a necessidade de investimentos nas áreas educacional, profissional, empresarial e construção de capital social no município de Goiana, visto que será preciso um grande contingente de mão-de-obra com características que a localidade não possui.

Moutinho (2011) salienta ainda que, a proximidade de Recife e João Pessoa (importantes centros universitários e de pesquisa que estarão envolvidos diretamente com o polo), possibilita a permanência de pessoal qualificado em seus locais de origem, fazendo com que os esforços de descentralização e deslocamento produtivo que este projeto personifica não surtam o efeito esperado.

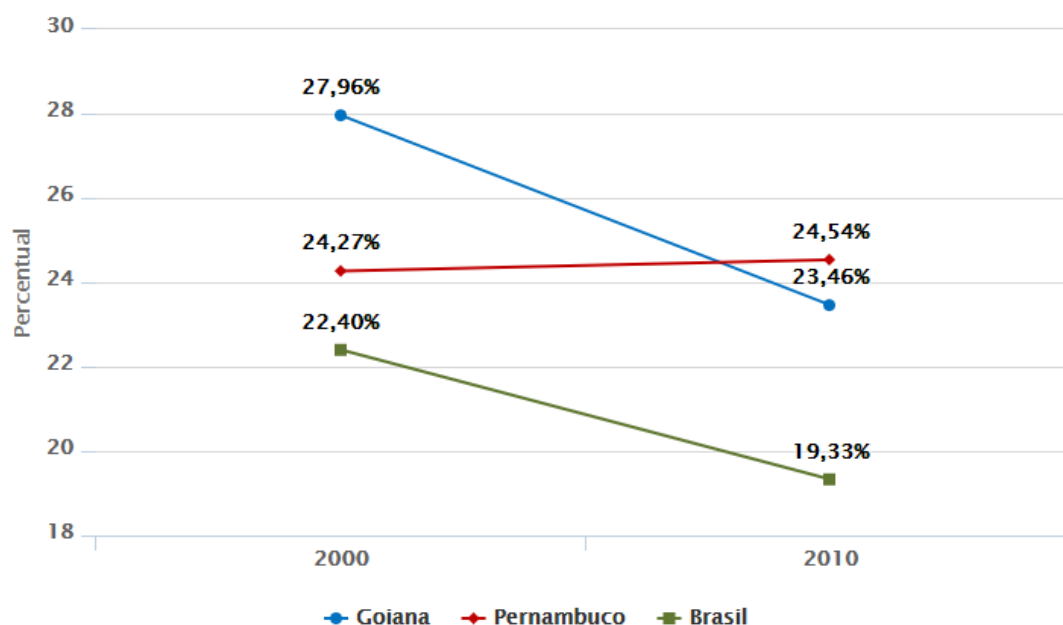
No que diz respeito ao diagnóstico socioeconômico e territorial da área de influência do polo automotivo, estudo realizado pelo Consórcio DIAGONAL-CEPLAN (2013) caracterizou as

condições habitacionais e tendências de desenvolvimento dos espaços de moradia dos municípios de Goiana, Igarassu e Itapissuma, considerados como área de abrangência e influência, por sediar os principais empreendimentos e investimentos vinculados ao polo automotivo de Pernambuco.

A citada pesquisa identificou que três questões centrais: o aumento da demanda por novas moradias; o interesse de grupos privados em adquirir terras para investimentos no território; e a baixa capacidade do poder público em enfrentar os problemas habitacionais.

A respeito da demanda por moradia, observou-se o grande afluxo de trabalhadores, empregados nas obras de construção da fábrica, oriundos de diversos municípios, especialmente daqueles situados no entorno de Goiana, ocasionando formas de acesso temporário ao trabalho e à moradia. Conforme demonstra o gráfico 3, apesar da informalidade no município ter tendência à diminuição e ser superior aos índices apresentados no estado, os níveis de empregados sem carteira assinada ainda são superiores aos observados no contexto nacional.

Gráfico 3. Evolução da porcentagem de empregados sem carteira assinada – população ocupada acima de 18 anos (2000 – 2010).



Fonte: IBGE.

Essas obras de construção dos empreendimentos atraem também pessoas interessadas em prestar serviços e pequenos comércios de apoio para os trabalhadores. Estes, geralmente, utilizam instalações improvisadas, ampliando as necessidades habitacionais dos municípios mais próximos e são diretamente impactados pela desmobilização do canteiro de obras. Outra consequência identificada na citada pesquisa diz respeito ao aquecimento do mercado de venda e aluguel de imóveis e lotes, além da implantação de empreendimentos habitacionais.

Além disso, identificou-se a parca estruturação das prefeituras locais no sentido de enfrentar a demanda habitacional prevista para a região, seja em termos de estrutura administrativa, seja no que se refere ao domínio das informações e dos processos que caracterizam a dinâmica recente nos respectivos territórios, seja no âmbito da capacitação e instrumentalização para implantar uma política habitacional de interesse social.

Estudos realizados por Lyra et al (2015) apontam ainda que Goiana vem exibindo uma deficiência de ordenamento urbano, à qual se somam o recente fenômeno de crescimento, a mudança de perfil econômico e os anúncios de bairros planejados, além da apropriação do território por grandes empreendimentos, sem a definição de áreas de interesse social.

Esse processo já vem se manifestando no município por meio da crescente especulação imobiliária, que tem deslocado os habitantes das áreas centrais para as periferias. Os citados autores expõem também que, diante do anúncio de bairros planejados, os residentes receiam a criação de nichos privilegiados, nos quais o acesso aos bens públicos será garantido em quantidade e qualidade satisfatórias, enquanto a Goiana tradicional, com seu rico patrimônio arquitetônico e cultural, poderá permanecer à margem dos efeitos benéficos que possam advir do crescimento econômico. Deste modo, os impactos provenientes do crescimento sem o devido planejamento atingem a população de forma diferenciada, sendo intensificados, principalmente, nas parcelas historicamente excluídas.

O município de Goiana passou pela implantação de grandes empreendimentos em seu território, sem uma prévia estruturação no sentido de abrigar as novas demandas por infraestrutura, a consolidação de instrumentos de planejamento urbano que democraticamente discutam e regulamentem o uso e ocupação do solo e outros instrumentos que possam melhorar as condições de vida da população local (LYRA *et al*, 2015).

Por fim, o Estado tem atuado de forma incipiente na regulação dos processos produtivos instalados neste território. As políticas públicas na região de Goiana têm se voltado para a implantação da infraestrutura necessária à reprodução do capital, com poucos investimentos voltados para a população em geral e comunidades tradicionais. Historicamente, o grande capital do agronegócio foi beneficiado com recursos públicos por meio dos incentivos fiscais e de obras de infraestrutura. Na atualidade, o mesmo vem ocorrendo na esfera da cadeia produtiva da indústria farmacológica e automotiva, e tais questões não passam despercebidas dos atores sociais locais (LYRA *et al*, 2015).

4. OESTE METROPOLITANO: A CIDADE DA COPA

Após a confirmação do Brasil como sede da Copa do Mundo, em 2007, várias cidades se candidataram à sub sede na expectativa de atração de investimentos que comumente ocorrem neste tipo de evento. Em 2009, Recife foi uma das 12 cidades escolhidas para sediar a copa que ocorreria em 2014.

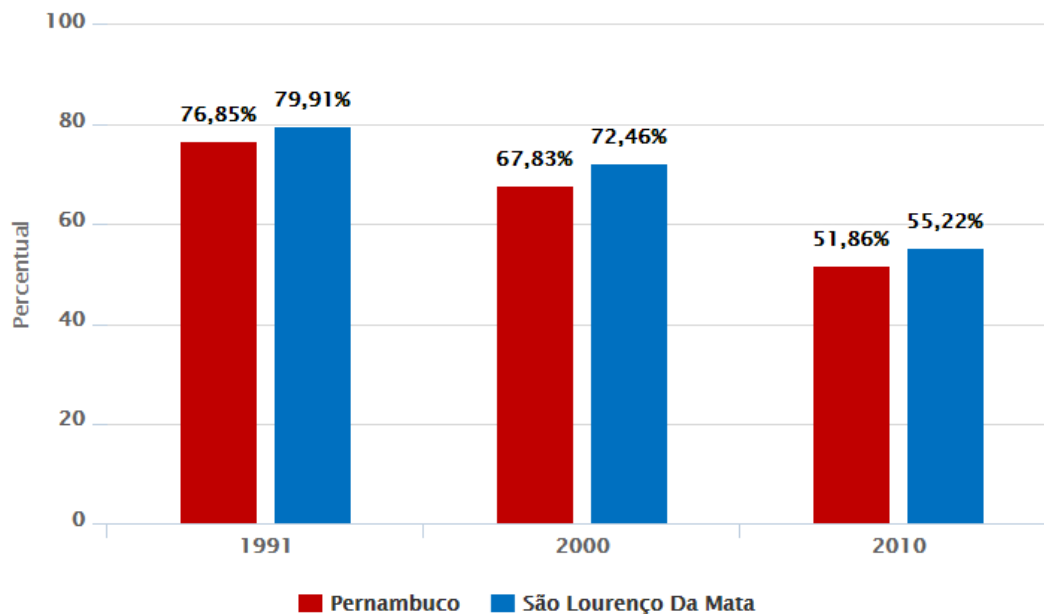
No entanto, considerando as pequenas proporções da cidade do Recife e por já ter crescido predominantemente ao Sul e ao Norte, restou a alternativa de incentivar o Oeste como vetor de expansão, retomando alternativas já tecidas na década de 1970, quando a estratégia de organização territorial urbana previa a criação de polos Metropolitanos, tendo em vista o ordenamento do crescimento da Cidade (MELLO, 2014).

Deste modo, a Copa em Recife traz algumas particularidades, quando comparada a outras sub sedes brasileiras: Recife é uma das cidades sedes da Copa, mas a arena esportiva se localiza em outro município; os projetos relacionados à Copa se estendem por vários municípios, tendo uma dimensão metropolitana; optou-se por construir uma cidade planejada, a Cidade da Copa, como estratégia de criação de uma nova centralidade para a região (RAMALHO, 2015).

Diante disto, São Lourenço da Mata, município vizinho e integrante da Região Metropolitana do Recife, foi a localidade escolhida para a construção da arena esportiva.

O município, com um pouco mais de 100 mil habitantes e detentor de baixos indicadores socioeconômicos (Gráfico 4), via nessa escolha uma oportunidade para o seu desenvolvimento, baseado no discurso do legado que um evento desse porte deixa para uma cidade ou país que o sedia (RAMALHO, 2015).

Gráfico 4. Evolução do percentual da população vulnerável à pobreza (1991- 2010).



Fonte: IBGE.

A escolha de São Lourenço da Mata foi justificada por alguns fatores: oportunidade de desenvolvimento da Região Metropolitana Oeste; o terreno escolhido pertencia ao governo estadual, evitando custos de desapropriação; inviabilidade financeira para a reforma dos estádios já existentes; localização central na RMR, no centro de quatro municípios metropolitanos (Recife, Camaragibe e Jaboatão dos Guararapes, além de São Lourenço da Mata); fácil acessibilidade e mobilidade (às margens da BR 408 e da linha de metrô); área potencial de adensamento e expansão urbana; potencial paisagístico (às margens do Rio Capibaribe, de matas e morros); viabilidade econômica em decorrência do interesse da iniciativa privada (RAMALHO, 2015).

Além disso, segundo pesquisas realizadas pela a Agência Condepe/FIDEM, os municípios localizados no oeste metropolitano, quando comparados aos municípios ao sul e ao norte da faixa litorânea da RMR, possuem os menores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH), taxas inferiores de Produto Interno Bruto (PIB) e um déficit habitacional crescente (FIDEM, Oeste metropolitano, 2011).

A partir do estabelecimento destes critérios e identificação das limitações urbanas, sociais e econômicas da área, propôs-se uma reestruturação urbana para a localidade, por meio de uma série de intervenções físicas elaboradas conforme o conceito de Operações Urbanas Consorciadas.

Desse modo, a proposta toma forma por meio do projeto de construção da, então denominada, “Cidade da Copa”, possuindo função estratégica na malha, não somente como meio de impulsionar o desenvolvimento da metrópole para uma região até então parcamente explorada, mas principalmente, promovendo o acesso e proporcionando visibilidade às áreas com escassas perspectivas de investimentos públicos e privados.

O projeto inicial da Cidade da Copa, que tem a arena esportiva como âncora, foi desenvolvido a princípio pelo Núcleo Técnico de Operações Urbanas (NTOU), ligado ao governo estadual. A proposta previa a construção de 10.500 moradias, em média, grande parte em edifícios de até 3 pavimentos, além de casas térreas, comércio, serviços e equipamentos comunitários (RAMALHO, 2015).

O projeto previa que mais da metade dos 240 ha destinados à Cidade da Copa seriam designados a espaços verdes e abertos, preservando a vegetação nativa. Os diferenciais apresentados foram a criação de faixas dedicadas para pedestres e ciclistas, incentivo ao uso do transporte público e alternativo e implantação de uma central de comando e controle de toda a Cidade da Copa, por meio de imagens e informações. Estas seriam estratégias criadas na intenção de atrair turistas e residentes, estimular a vinda de empresas, restringir criminalidade, promover o desenvolvimento sustentável e preservar meio ambiente (LESSA, 2012).

Para tanto, de acordo com Mello (2014), além de legitimar os projetos políticos das “ações pró copa”, a proposta do projeto vem despertar uma nova dinâmica territorial, que ilustra da melhor forma o novo meio de atuação do capital no processo de desconstrução, reconstrução e construção das cidades, tornando notório o protagonismo privado nas decisões e transformações do território.

Neste sentido, Novais (2012) aponta que a história recente do urbanismo e do planejamento urbano no Brasil revela a cidade sendo tratada como lugar da produção de desigualdades sociais, a partir do momento em que incorpora aos projetos urbanos um modelo de intervenção pontual como forma de intervir e não mais planejar as cidades.

A respeito, David Harvey sintetiza que, na “parceria público-privada” do estado neoliberal, o Estado e os interesses privados cooperam fortemente para coordenar suas atividades na finalidade de ampliar a acumulação de capital, o que leva aos regulados iniciarem a escrever as regras da regulação, enquanto o modo de tomada de decisão ‘público’ se torna cada vez mais opaco (HARVEY, 2006).

Nesse contexto, a concentração e variedade de usos e os diversos aspectos que cooperam para a provável qualidade ambiental da nova centralidade, a despeito de propor a criação de uma cidade mais convidativa e humana, ao que parece, conduz a um modelo excludente, a partir do momento em que o planejamento e o ideário se encerram dentro dos limites da gleba, no perímetro de responsabilidade da empresa. Apesar de territorialmente estar localizada no município de São Lourenço da Mata, a “Cidade da Copa”, de fato, não dialoga com o núcleo urbano consolidado, o centro histórico e com as áreas já ocupadas da cidade (MELLO, 2014). Assim sendo:

A emergência dos Projetos Urbanos, acompanhando os discursos sobre a atração de fluxos de capitais e competitividade na economia global, indica uma perspectiva diferente, relacionada ao interesse em garantir e sustentar o desenvolvimento local, ainda que sem maior atenção à maneira como os benefícios e os custos serão apropriados por diferentes segmentos da sociedade (NOVAIS, 2012, p. 25).

Ramalho (2015) destaca ainda o elevado número de desapropriações resultantes da implantação das obras da Copa, principalmente em comunidades pobres de vários municípios da Região Metropolitana do Recife, fato que contrasta diretamente com o que era inicialmente previsto pelo governo estadual. Isto põe em questão o discurso do legado da Copa, já que o motivo das desapropriações são as construções para a o citado evento, que para muitos significou a desconstrução de direitos. Neste sentido:

A doação de um novo terreno simboliza o desenraizamento e o disfarce da troca comercial “desigual”. Diante de situações de sobrevivência, não se pode recusar “a ajuda” que mitiga a miséria, embora o benefício vindo de um poder maior, representado por um domínio, fica ainda mais poderoso pelo ato e prestígio de doar, o que induz a uma sutil desestruturação cultural (CAVALCANTI; ROCHA, 2013, p.10).

Ramalho (2015) ressalta também a falta de transparência e de mecanismos de participação e de controle social nesses projetos, além da alteração e a flexibilização dos instrumentos do planejamento urbano, visto que a Cidade da Copa está sendo construída no lugar de uma antiga ZEIS (Zona Especial de Interesse Social).

O principal patrimônio deixado pela Copa na Região Metropolitana do Recife são as obras de infraestrutura urbana, especificamente de mobilidade. No entanto, diversos efeitos negativos vieram como consequência, sendo o maior deles a violação aos direitos humanos em

virtude das desapropriações forçadas, para dar lugar às obras de infraestrutura, e que atingem diretamente população de bairros pobres.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pernambuco, nos últimos anos, vem atravessando um momento de construção e estabelecimento de grandes empreendimentos, instituídos no intuito de criar Polos de Desenvolvimento em localidades anteriormente não destinadas para tal. Estes Polos, de forma acentuada, trouxeram impactos econômicos positivos, além da melhoria na oferta de empregos e estabelecimento de uma série de obras de mobilidade e desenvolvimento urbano.

Na visão do poder público o crescimento econômico no Estado de Pernambuco é considerado um instrumento de melhoria da qualidade de vida da população, contudo, efetivamente não tem sido suficiente para imprimir avanços significativos, sobretudo, no que diz respeito à possibilidade de atuação nos contextos produtivos de maior impacto, principalmente nas populações de baixa renda.

Há algumas similaridades existentes entre os três grandes eixos (norte, sul e oeste): o ainda parco aproveitamento da mão-de-obra local nos postos de trabalho abertos; os impactos ambientais que, apesar de muito divulgada a tentativa de minimização, foram, sem dúvidas, consideravelmente estabelecidos; e o insuficiente planejamento no que diz respeito à redução dos impactos sociais às populações deslocadas dos terrenos destinados às obras.

Tais evidências trazem à tona a necessidade de uma maior reflexão a respeito do que realmente significou este “desenvolvimento” para o estado e, principalmente, para a população como um todo.

Um dos grandes debates dentro da economia diz respeito aos mecanismos para garantir uma melhor distribuição da renda e da riqueza. Há os que entendem que a qualificação da mão-de-obra e as políticas sociais são os instrumentos mais eficazes para se obter melhorias no perfil distributivo. Já o outro grupo de economistas acredita que este só pode ser alcançado por meio do crescimento econômico a taxas elevadas e permanentes. A perspectiva novo-desenvolvimentista é de um meio termo entre as posições acima, pois se entende que o crescimento econômico a taxas elevadas e continuadas é condição necessária, mas não suficiente para minorar o problema da desigualdade na economia brasileira (SICSÚ et al, 2005).

Contudo, além disso, as políticas sociais e educacionais são fundamentais para a inclusão econômica formal de segmentos da população com baixíssimos rendimentos e para a melhoria na distribuição de renda. A qualificação sem crescimento produzirá, por exemplo, uma gama de trabalhadores qualificados subempregados ou desempregados. Do mesmo modo, políticas sociais isoladas da retomada do crescimento podem se revelar incapazes de garantir uma maior igualdade e, talvez mais grave, podem se transformar em políticas assistencialistas, com todos os riscos políticos inerentes a estes processos (SICSÚ et al, 2005).

Por fim, a responsabilidade fundamental do urbanismo e do planejamento urbano é promover o desenvolvimento de cidades que sejam um lugar conveniente para que essa grande variedade de planos, ideias e oportunidades extraoficiais floresça, juntamente com o florescimento dos empreendimentos públicos (JACOBS, 2009).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROS, E. de S.; CARVALHO, U. B. de. *Aspectos Econômicos e Vantagens Competitivas dos Municípios da Zona da Mata Norte de Pernambuco: o Caso do Pólo Fármaco e Hemoderivados na Região de Goiana*. Recife, 2008

BECKER, B. K.; EGLER, C. A. G. *Brazil: a new regional power in the world economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

CAMPOS, L. H. R.; KEHRLE, L. R.. Uma utilização da matriz de insumo-produto para avaliação de três investimentos estruturadores em SUAPE. In: *V Encontro Nacional de Estudos Regionais e Urbanos*. Recife: ABER, 2007.

CAVALCANTI, H.; ROCHA, D. *Nordestes Emergentes*. Uma “Expedição Fotográfica” no “Admirável Mundo Novo”: O Complexo Industrial Portuário de Suape. Relatório de trabalho de campo. Recife, 2013.

CORAGGIO, J. L. *Polarizacion, desarrollo y integracion*. In: KUKLINSKI, A. *Desarrollo polarizado y políticas regionales*. México: FCE, p.49-60, 1985.

HAESBAERT, R. *O Mito da Desterritorialização*. Do “fim dos territórios” à Multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 2012.

HARVEY, D. *A condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 2006.

JACOBS, J. *Morte e vida de Grandes Cidades*. 2 ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009.

LESSA, M. *Cidade da Copa – 1ª Smart City da América Latina*. 31 slides: color. 2012.

LEWIS, O. The Possessions of the Poor. *Scientific American*, oct., 1969.

LYRA, T. M. et al. Os desafios dos Polos de Desenvolvimento na perspectiva dos atores sociais locais de Goiana, Pernambuco. *Physis: Revista de Saúde Coletiva*, v. 25, n. 4, 2015.

MARINHO, G.; LEITÃO, L.; LACERDA, N. Transformações urbanísticas na Região Metropolitana do Recife: um estudo prospectivo. *Cadernos Metrópole* (PUCSP), v. 17, p. 193-217, 2007

MELLO, G. M. S. de. *Transformações na Dinâmica Territorial de São Lourenço da Mata: da “Cidade da Copa” aos Novos Empreendimentos Imobiliários*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) - Centro de Artes e Comunicação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife. 2014.

MOORE, W. E. *Social Change*. New Jersey, Prentice Hall, 1963.

MOUTINHO, L. M. G. et al. *Impactos dos grandes projetos federais na economia de Pernambuco e proposições de políticas*. Consolidação dos estudos: síntese dos resultados, 2011.

NOVAIS LIMA JR. Pedro de. *Efeitos de teoria: O debate acadêmico sobre os projetos urbanos e a legitimação de novas formas de produção do território*. In: *Grandes Projetos Metropolitanos: Rio de Janeiro e Belo Horizonte*. Org: OLIVEIRA, Fabrício. (org.) [et al.] – Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

PÉREZ, M. S.; GONÇALVES, C. U. Desenvolvimento e conflito territorial - primeiras reflexões sobre as comunidades atingidas pelo complexo industrial portuário de Suape-PE, Brasil. *Revista de Geografia* (UFPE), Recife, v. 29, n. 2, p. 166-179, 2012.

PERNAMBUCO. Agência Estadual de Pesquisas e Planejamento de Pernambuco – CONDEPE/FIDEM. *Norte Metropolitano e Goiana: oportunidades e desafios para o desenvolvimento regional sustentável*. Recife, 2010.

PERROUX, F. *Note sur la notion de pôle de croissance*. Economie Appliquée, Jan./Jun. 1955.

PERROUX, F. O conceito de pólos de crescimento. In: SCHWARTZMAN, J. *Economia regional: textos escolhidos*. Belo Horizonte, CEDEPLAR, 1977.

PUTNAM, R. *La société civile en déclin: pourquoi? Et après?* La conférence John L. Manions. Ottawa: Centre Canadien de Gestion, 1996.

RAMALHO, A. M. F. O planejamento e a gestão metropolitana para a Copa do Mundo de 2014: construções e desconstruções na Região Metropolitana do Recife. In: Recife: *os impactos da Copa do Mundo 2014*. Rio de Janeiro: Oficina de Livros, 2015.

RIGOTTO, R. *Desenvolvimento, ambiente e saúde*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2008.

SACHS, I. *Desenvolvimento: incluyente, sustentable, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SANTOS, M. *Pobreza urbana*. Vol. 16. São Paulo: Edusp, 2009.

SANTOS, M. *Economia espacial*. 2. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2003.

SICSÚ, J.; PAULA, L. F. de; MICHEL, R. Por que um Novo-Desenvolvimentismo? *Jornal dos Economistas* No. 186, 2005.

SOUZA, M. A. de A. et al. As formas de provisão da moradia na configuração socioespacial da Região Metropolitana do Recife. In: SOUZA, M. A. de A; BITOUN, J. (Ed.). *Recife: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

WEBB, S.; WEBB, B. *The Prevention of Destitution*. London: Longman Green, 1911.