

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ – UFPI
PRÓ-RETORIA DE ENSINO E PÓS-GRADUAÇÃO – PRPG
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS – CCHL
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA - PPGP

AMANDA DE PAULA OLIVEIRA

**A BUSCA PELO DESENVOLVIMENTO SOB A ÉGIDE DA GESTÃO: O
CASO DA FERROVIA TRANSNORDESTINA**

TERESINA-PI
2019

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ – UFPI
PRÓ-RETORIA DE ENSINO E PÓS-GRADUAÇÃO – PRPG
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS – CCHL
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA - PPGP

AMANDA DE PAULA OLIVEIRA

**A BUSCA PELO DESENVOLVIMENTO SOB A ÉGIDE DA GESTÃO: O
CASO DA FERROVIA TRANSNORDESTINA**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, da Universidade Federal do Piauí, como requisito à obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Área de Concentração: Gestão Pública para o Desenvolvimento Regional

Linha de Pesquisa: Organizações e Desenvolvimento Regional

Orientador(a): Prof. Dr. Ricardo Alaggio Ribeiro

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco
Serviço de Processamento Técnico

O48b Oliveira, Amanda de Paula.
A busca pelo desenvolvimento sob a égide da gestão: o caso da ferrovia
transnordestina / Amanda de Paula Oliveira. -- 2019.
93 f. : il.

Dissertação (Tese) - Universidade Federal do Piauí, Pró Reitoria de Ensino e
Graduação, CCHL, Programa de Pós-Graduação em Gestão - PPGP, Teresina,
2019.

“Orientador: Prof. Dr. Ricardo Allagio Ribeiro”.

1. Gestão. 2. Desenvolviemto Regional. 3. Transnordestina - Governança.
I. Título.

CDD: 658

AMANDA DE PAULA OLIVEIRA

A BUSCA PELO DESENVOLVIMENTO SOB A ÉGIDE DA GESTÃO: O CASO DA FERROVIA TRANSNORDESTINA.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, da Universidade Federal do Piauí, como requisito à obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

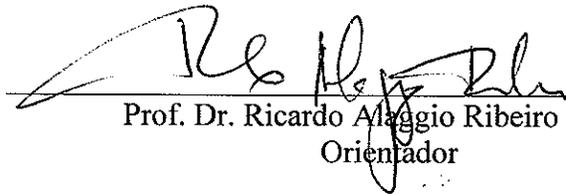
Área de Concentração: Gestão Pública para o Desenvolvimento Regional.

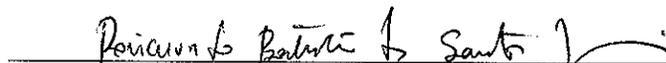
Linha de Pesquisa: Instituições e Políticas Públicas.

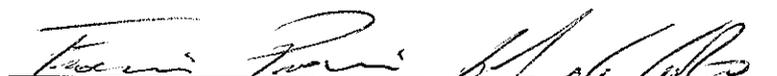
Orientador(a): Prof. Dr. Ricardo Alaggio Ribeiro.

Aprovado em 11 de dezembro de 2019.

BANCA EXAMINADORA


Prof. Dr. Ricardo Alaggio Ribeiro (UFPI)
Orientador


Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Júnior (UFPI)
Examinador Interno


Prof. Dr. Francisco Prancácio Araújo de Carvalho (UFPI)
Examinador Externo ao Programa

AGRADECIMENTOS

A presente dissertação de mestrado não poderia chegar a bom porto sem o precioso apoio de várias pessoas.

Em primeiro lugar, a Deus, por conceder o dom da vida, discernimento, força paciência e sabedoria para trilhar essa jornada.

Agradeço ao meu orientador, Professor Doutor Ricardo Alaggio Ribeiro, pela paciência, educação, sentido prático, por sempre corrigir e nunca desmotivar durante o tempo de orientação.

Agradeço a minha família, na pessoa de minha mãe, Regina Lúcia de Paula, pela dedicação diária em me tornar uma pessoa melhor; Meu pai, Manoel Inácio de Oliveira (*in memoriam*), que mesmo em seu plano espiritual, é, e sempre será, meu maior exemplo de caráter e maior incentivador dos meus sonhos; Meu companheiro de vida, Marcos Rodrigues Resende, por ser meu ponto de amor, força e perseverança; Minha tia, Lua de Paula, por tornar essa e tantas outras jornadas, mais leve; Minha irmã, Camila Araújo Nery Oliveira, por seu exemplo de dedicação profissional.

Agradeço de forma especial à Catarina Nery, por todas as dicas iniciais que, com tão bom grado me foram dadas, e sem elas, jamais chegaria até aqui.

Desejo igualmente agradecer a todos os meus colegas do Mestrado Gestão Pública, especialmente a Eduardo Ferreira, cujo incentivo esteve presente em todos os momentos; Joesia Saibrosa e Jorge Cleber, companheiros de tantos trabalhos e amigos.

Por último, quero agradecer à minha família e amigos pelo apoio incondicional que me deram.

Dedico este trabalho a memória de Thiago Sousa Andrade, melhor amigo e grande sonhador. Sua luz brilhará para sempre em mim, irmão.

RESUMO

A construção da Ferrovia Transnordestina é o empreendimento voltado para o desenvolvimento regional mais ambicioso da história do Brasil. Teve suas obras iniciadas no ano de 2007, financiada em sua maioria por recursos Federais, com objetivo de ligar o Porto de Pecém, no Ceará, ao Porto de Suape, em Pernambuco, percorrendo ainda o Cerrado do Piauí, no município de Eliseu Martins, totalizando 1.728 km de estrada de ferro. Ocorre que, até o presente ano, as obras encontram-se paralisadas e com aporte de recursos suspenso por decisão do Tribunal de Contas da União. Portanto, indaga-se: Enquanto projeto voltado ao desenvolvimento regional, quais entraves frustraram a execução e conclusão do projeto da ferrovia Transnordestina? Para responder esse problema serão usados como base doutrinária, os autores que dissertam acerca das teorias do desenvolvimento regional, tais como: Rostow, Schumpeter, Celso Furtado, entre outros. Como base documental os relatórios, balanços e acórdãos ligados ao referido projeto, além de artigos científicos e reportagens. O presente trabalho analisou, através de uma visão macro, o planejamento e execução da ferrovia Transnordestina, identificando as falhas do projeto. A hipótese apresentada, a qual defende que os desequilíbrios procedimentais foram causados pela má gestão e governança, confirmou-se por meio da análise do acórdão 67/2017 do Tribunal de Contas da União acerca o projeto da Transnordestina, em conjunto à seus relatórios de fiscalização 218/2014 e 021.573/2016-6; os relatórios anuais da Agência Nacional de Transporte Terrestre e Balanços do PAC referentes à Transnordestina, do período 2007/2018, os quais confirmaram a existência de desequilíbrio econômico-financeiro desde o início das obras, aliada à má fiscalização pelas agências responsáveis.

Plavras-chave: Desenvolvimento Regional. Transnordestina. Gestão. Governança.

SUMMARY

The construction of the Transnordestina Railway is the most ambitious regional development venture in the history of Brazil. Its works began in 2007, mostly financed by Federal funds, with the purpose of linking the Port of Pecém, Ceará, to the Port of Suape, Pernambuco, and also crossing the Cerrado of Piauí, in the municipality of Eliseu Martins, totaling 1,728 km of railway. Until this year, the works have been paralyzed and with funding suspended by decision of the Federal Court of Auditors. Therefore, the question is: As a project focused on regional development, which obstacles frustrated the execution and conclusion of the project? Transnordestina railway project? To answer this problem will be used as a doctrinal basis, the authors who talk about theories of regional development, such as: Rostow, Schumpeter, Celso Furtado, among others. As documentary base the reports, balance sheets and judgments related to the referred project, as well as scientific articles and reports. The present work analyzed, through a macro view, the planning and execution of the Transnordestina railway, identifying the project failures. The hypothesis presented, which argues that the procedural imbalances were caused by mismanagement and governance, was confirmed through the analysis of the judgment of the Court of Auditors of the Federal Government of Brazil regarding the Transnordestina project, together with its audit reports. 218/2014 and 021,573 / 2016-6; the annual reports of the Transnordestina National Land Transportation Agency and PAC Balance Sheet for the period 2007/2018, which confirmed the existence of economic-financial imbalance since the beginning of the works, coupled with poor supervision by the responsible agencies.

Key words: Regional Development. Transnordestin. Management. Governance

LISTA DE FIGURAS E TABELAS

Figura1: Traçado da Ferrovia Transnordestina.....	12
Figura 2: Ciclo da Causação Circular Cumulativa.....	23
Figura 3: A Evolução do pensamento de Raúl Prebisch.....	33
Figura 4:1º e 2º Balanços do PAC 1 – janeiro/agosto de 2007.....	44
Figura 5: 3º Balanço do PAC 1 – dezembro/2007.....	45
Figura 6: 4º Balanço do PAC 1 – janeiro/abril de 2008.....	45
Figura 7: 5º Balanço do PAC 1 – janeiro/setembro de 2008.....	46
Figura 8: Licenças Ambientais dos Subtrechos da Transnordestina.....	46
Figura 9: 6º Balanço do PAC 1 / fevereiro de 2009.....	48
Figura 10: 7º Balanço do PAC 1 – janeiro/abril de 2009.....	48
Figura 11: 8º Balanço do PAC 1 – maio/agosto de 2009.....	59
Figura 12: Balanço Completo do PAC – 4 anos (2007 a 2010).....	52
Figura13: Produção da TLISA – Período 2006 a 2010.....	53
Figura 14: Balanço completo do PAC 2 – 4 anos (2011 a 2014).....	52
Figura 15: Total de trabalhadores alocados na construção da Ferrovia Transnordestina (ano 2017).....	56
Figura 16: Evolução da concessão até a cisão contratual da TLISA.....	60
TABELA 01: Metas pactuadas e os níveis de desenvolvimento alcançados pela TLISA no período de 2006/2013.....	63
Figura 17: Relatório da Administração da TLISA (2015).....	71
Figura 18: Situação dos aportes previstos e realizados no empreendimento - 2015.....	74
Figura 19: Evolução temporal dos aportes nas obras da Transnordestina (valores atualizados até dez./2015).....	76

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADENE – Agência para Energia
ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNB – Banco do Nordeste
BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
CAF – Banco de Desenvolvimento da América Latina
CE – Ceará
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CFN – Companhia Ferroviária do Nordeste
CGU – Controladoria Geral da União
CGPAC – Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento
CNI – Confederação Nacional da Indústria
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
CODECO – Código de Contabilidade e Orçamento
CPDR – Centro de Pesquisa em Desenvolvimento Regional
CPS – Custos de Serviço Prestado
DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
FCO – Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
FDA – Fundo de Desenvolvimento da Amazônia
FDNE – Fundo de Desenvolvimento do Nordeste
FINAM – Fundo de Investimentos da Amazônia
FINOR – Fundo de Investimentos do Nordeste
FIOL – Ferrovia de Integração Oeste - Leste
FNE – Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNO – Fundo Constitucional do Norte
FNS – Fundo Nacional de Saúde
FTL – Ferrovia Transnordestina Logística
GTDN – Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IFRS – Normas Internacionais de Relatório Financeiro
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PI – Piauí

PIB – Produto Interno Bruto

PE – Pernambuco

PNDE – Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste

PNDR – Política Nacional de Desenvolvimento Regional

PNOT – Política Nacional de Ordenamento Territorial

REIDI – Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura

SDR – Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional

SPVERFSP – Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Região da Fronteira Sudoeste do País

SUCAR – Secretaria de Coordenação das Administrações Regionais

SUDAM – Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia

SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

TC – Tribunal de Contas

TCU – Tribunal de Contas da União

TL – Transnordestina Logística

TLSA – Transnordestina Logística Sociedade S/A

VALEC – Engenharia, Construções e Ferrovias S/A

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 O DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO NORDESTE BRASILEIRO: UMA ABORDAGEM TEÓRICO-CONCEITUAL	15
2.1 A visão de desenvolvimento: conceito geral	15
2.1.1 Desenvolvimento econômico	16
2.1.2. Desenvolvimento regional	19
2.2. Teorias do desenvolvimento regional	21
2.2.1 Teoria dos Polos de Crescimento	21
2.2.2. Teoria da Causação Circular Cumulativa	23
2.2.3. Teoria dos Encadeamentos Produtivos	26
2.2.4 Teoria da Base Exportadora	28
2.2.5. O Hexágono do Desenvolvimento Regional	29
2.4 A visão político-institucional do desenvolvimento regional	32
2.5 A gênese do desenvolvimento regional no brasil: nordeste em foco	35
3 MATERIALIZAÇÃO DO PROJETO TRANSNORDESTINA: A INSERÇÃO NO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO	42
3.1 Sobre o Programa de Aceleração do Crescimento	44
3.2 Investimentos na Transnordestina: primeiros passos à (2006 à 2009)	44
3.3. O ano da previsão original para entrega – 2010	51
3.4. PAC 2 – Evolução quadriênio 2011/2014	54
3.5. PAC 2 – Evolução quadriênio 2015/2018	56
4 ENTRAVES NA EXECUÇÃO: FISCALIZAÇÃO E AVALIAÇÃO CONTRATUAL DA CONCESSÃO DA FERROVIA TRANSNORDESTINA	57
4.1 Gestão e governança	58
4.2 As concessões	58
4.3. Relatório de Fiscalização 218/2014 – Análise da Gestão Contratual	61
4.3.1 Do descumprimento das metas contratuais pela concessionária TLSA	63
4.3.2. Parcelamento ilegal das multas	64
4.3.3 Processo de caducidade sobrestado de forma irregular	65
4.3.4 Das autorizações dadas pela ANTT	67

4.3.5. Considerações do controle externo acerca das irregularidades detectadas na construção da ferrovia Transnordestina.....	69
4.4. Relatório de Fiscalização 021.573/2016-6 – Análise da Estrutura de Governança da construção da ferrovia Transnordestina.....	71
5. A DECISÃO DO TRIBUNAL E CONTAS DA UNIÃO E O INÍCIO DO FIM.....	74
5.1. Do atraso no aporte de recursos pelos atores financiadores.....	74
5.2. Dos custos pelo atraso.....	76
5.3. A retomada em 2019.....	79
6 CONCLUSÃO.....	81
REFERÊNCIAS	86

1 INTRODUÇÃO

O conceito de desenvolvimento regional vem sofrendo modificações ao longo dos anos, sendo a principal delas, o descarte da abordagem focada apenas crescimento econômico, numa estruturação social isolada de determinada região. Atualmente, a abordagem se insere em um contexto de integração de todas as camadas sociais.

(SANTOS E RODRÍGUEZ-GARAVITO, 2006) propõem o conceito de um desenvolvimento local de base, “de baixo para cima”, ou seja, o Estado e as elites econômicas deixam de ter papel central e determinante nas decisões, dando espaço à sociedade civil, em um processo de construção coletiva sobre o qual, o efeito econômico chega à esfera política, quebrando o ciclo da exclusão participativa.

O Estado e as instituições, fossem elas públicas ou privadas, sempre tiveram papel relevante na formulação de políticas públicas que buscavam o desenvolvimento e integração. Sob o aspecto histórico, o ideal desenvolvimentista sempre esteve ligado às políticas de crescimento econômico. De forma mais específica, no Brasil, as políticas formuladas até meados dos anos 1970 eram voltadas precipuamente ao projeto de industrialização.

No contexto mundial, as teorias acerca do desenvolvimento, tais como: a Teoria dos Polos de crescimento; da Causação Circular Cumulativa e a Teoria dos Efeitos Encadeadores (PERROUX, 1955; MYRDAL, 1957; HIRSCHMAN, 1958), respaldavam as políticas de desenvolvimento regional implementadas pelas instituições federais que foram criadas para atuar em prol de áreas menos avançadas.

Por isso, essas teorias têm forte influência sobre os projetos de desenvolvimento aplicados no Brasil, especialmente sobre a expansão produtiva de regiões periféricas, como o Nordeste, que é a região onde se localiza o objeto de análise do presente trabalho.

Conforme já dito, a ideia de articulação social foi ganhando corpo. Explica (COSTA e CUNHA, 2002, p.3):

“As mudanças assinaladas reforçam-se mutuamente, determinando uma nova forma de pensar o desenvolvimento, na qual se realça a importância da diferenciação, da cooperação, da participação e da obtenção de qualidade de vida similar àquela desfrutada pelas classes médias dos países mais ricos. Com isso, a realização efetiva do desenvolvimento adquire complexidade muito maior do que o simples crescimento do produto e da renda. Trata-se de uma alteração que tem a ver com o modo pelo qual os atores sociais

percebem melhorias em sua situação de vida, tanto individual como coletivamente.”

No mesmo sentido (BONASSA e AVRICHIR, 2007) ensinam que o desenvolvimento regional depende de alguns pilares básicos, incluindo uma oferta de sistemas de infraestrutura capazes de suportar projetos industriais, os quais, por sua vez, gerariam riqueza e a elevação da qualidade de vida da região.

Com relação ao Nordeste, a alternativa encontrada para o desenvolvimento e integração nacional foi o investimento em infraestrutura no setor de transportes. Tais investimentos, na visão de (BIACHI e MACEDO, 2018) trariam destaque aos produtos, de localizações interiorizadas, que representam o core das exportações brasileiras.

A combinação de baixo valor agregado, elevados volumes de produção e grande distância das áreas produtoras dessas commodities até as vias de escoamento para o exterior e maiores centros urbanos do país exige verdadeiras adaptações desses espaços econômicos dinâmicos para promoção de suas exportações. (BIACHI e MACEDO, 2018, p. 2)

Nesse contexto, após alguns anos de articulações, e buscando a adaptação do território às exigências do padrão de reprodução do capital dominante na economia brasileira do século XX, voltados precipuamente às atividades agrícolas e minerais voltados para a exportação, os quais exigem grandes obras de infraestrutura, surge a ideia de implementação de um super sistema de transporte ferroviário, denominado Transnordestina, uma política pública ambiciosa voltada ao desenvolvimento regional e integração nacional.

Figura 01: Traçado da Ferrovia Transnordestina



Fonte: (MACHADO, 2016).

A figura acima representa o traçado da ferrovia Transnordestina, que partiria do município de Eliseu Martins/PI e atingiria os portos de Suape/PE e Pecém/CE que, por sua vez, seriam interligados a partir do entroncamento central em Salgueiro (PE).

Retomando a ideia de desenvolvimento em um contexto de integração, (MACHADO, 2016), ensina que a pluralidade de instituições em torno de um projeto de infraestrutura do porte da ferrovia Transnordestina, é grande, o que exige um processo de coordenação bem estruturado e a observância de normatividades institucionais diversas.

Ocorre que, conforme afirma (PEGO *et al* SCHMIDT, 2017), o projeto, iniciado em 2006, que tinha o objetivo de reduzir custos logísticos e elevar a competitividade da produção agrícola e mineral, teve uma variação orçamentária muito grande. Até o ano de 2014, os investimentos totais chegaram em cerca de R\$ 7,5 bilhões (sete bilhões e meio de reais), e no ano de 2017, alcançaram a marca de R\$ 11,2 bilhões (onze bilhões e duzentos milhões de reais).

Em contraponto ao enorme investimento financeiro, feito tanto por órgãos federais como pela iniciativa privada, na execução da ferrovia, além da propaganda midiática envolvida na divulgação das benesses que viriam encarrilhadas à referida obra, veio a série de irregularidades que obstaculizaram o seu andamento e consequentemente sua conclusão. Portanto, buscando analisar as intempéries ocorridas na construção da Transnordestina, enquanto política pública de desenvolvimento regional, serve a presente pesquisa como uma guia introdutório à estudiosos e gestores que se interessem pela temática, para que aperfeiçoem os estudos realizados, na busca pelo equilíbrio entre o desenvolvimento e a mera expansão.

Doutrinariamente, diversos autores advogaram acerca do tema do desenvolvimento regional, apresentando seus elementos constitutivos, buscando uma “fórmula” para sua concretização. Por isso, utilizando-se das principais teorias que abordam o tema, o presente trabalho busca, também, investigar se a forma de execução do projeto da ferrovia Transnordestina foi inserida em algumas dessas teorias.

Esta pesquisa busca responder o seguinte problema: Considerando a ferrovia Transnordestina como maior obra de infraestrutura logística do país, e tendo uma

quantia elevada de aporte financeiro, quais as causas que justificam a frustração de sua execução e conclusão ao longo de mais de 14 anos?

A hipótese apresentada pela pesquisa é de má gestão do aporte financeiro e deficiência na governança administrativa. Para responder o problema dessa pesquisa, será apresentada, inicialmente, a evolução do desenvolvimento regional, no Brasil e no mundo, com base nos principais autores que tratam do tema tais como: Rostow, Schumpeter, Celso Furtado, entre outros. Posteriormente, segue-se com a análise da construção da ferrovia Transnordestina, sob a ótica dos programas e instituições envolvidas. Para tanto, necessária a base documental dos registros oficiais ligados ao projeto, disponibilizados pelo Governo Federal, através de órgãos como a Agência Nacional de Transportes Terrestres e Confederação Nacional das Indústrias; relatórios e acórdão do Tribunal de Consta da União, especificamente o de número 012.179/2016-7, que suspendeu o aporte de recursos financeiros ao projeto.

Os citados documentos foram escolhidos como base documental da pesquisa por abrangerem os dados que serão utilizados como base de discussão. Portanto, o objetivo central desse estudo é analisar, sob a égide da gestão e da governança do projeto Transnordestina, a sua execução e as falhas detectadas desde sua instituição em 2006, passando pela paralisação no ano 2013 e suspensão de aporte de recursos públicos em 2016, até os dias atuais.

Têm-se ainda, os seguintes objetivos específicos: a) Explicar a origem do processo de desenvolvimento regional e estrutural do Nordeste, que deu base à criação do projeto da Transnordestina, através de uma abordagem temporal, conceitual e teórica; b) Explanar sobre o Programa de Aceleração do Crescimento enquanto e como o referido programa influenciou na execução das obras da ferrovia Transnordestina; c) Analisar a gestão do desenvolvimento e execução das obras da ferrovia Transnordestina, por meio dos balanços quadrimestrais do PAC; d) Averiguar, através da análise de documentos oficiais da ANTT e Tribunal de Constas da União, os embaraços do projeto da ferrovia Transnordestina que resultaram em sua total paralisação.

O percurso da pesquisa documental, como forma de interpretação de conteúdo, conforme defende Sá-Silva *et al* (2009), pode ser sintetizado da seguinte forma: na fase introdutória, serão organizadas designações contextuais dos aspectos que se buscam estudar; a fase de exploração dos respectivos materiais, por meio da

análise de conteúdo dos respectivos documentos e; o tratamento dos resultados, por meio do confronto com a literatura do tipo acadêmico e de norteadores conceituais e executivos do trabalho, já informados acima.

Além dessa primeira parte introdutória, o trabalho será estruturado da seguinte forma: o primeiro capítulo introdutório; No segundo capítulo abrangerá a abordagem teórica do desenvolvimento regional, finalizando com destaque para a região Nordeste do Brasil e como esse processo ideológico culminou na iniciativa da Transnordestina; No terceiro capítulo, será explanado sobre o Programa de Aceleração do Crescimento e todas as fases de execução das obras da ferrovia Transnordestina ligados à ele, em comparação aos relatórios de fiscalização da ANTT.

No quarto capítulo serão analisados os aspectos da gestão e governança do projeto Transnordestina, por meio dos relatórios de fiscalização do Tribunal de Contas, elencando os principais problemas diagnosticados; No quinto capítulo será averiguado, com base no Acórdão 67/2017 do Tribunal de Constas da União, os entraves no projeto da ferrovia Transnordestina que resultaram em sua suspensão, fazendo-se referência às teorias explicadas no segundo capítulo. Por fim, serão apresentadas as considerações finais da pesquisa.

02 O DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO NORDESTE BRASILEIRO: UMA ABORDAGEM TEÓRICO-CONCEITUAL

2.1 A visão de desenvolvimento: conceito geral

Por muitos anos entendeu-se que a impulsão das atividades econômicas e das relações em cadeia, esteve estreitamente ligada ao desenvolvimento. Para (MADUREIRA, 2015) uma cadeia produtiva pode ser dividida em três segmentos: produção, industrialização e distribuição. Estes segmentos são capazes de fomentar a economia de uma região em seus setores econômicos básicos: primário (agricultura, pecuária, etc.), secundário (indústria) e terciário (comércio, transportes, etc.).

No mesmo sentido (VASCONCELLOS *et al* GARCIA, 2008) entende que estas cadeias podem gerar o que se chama de externalidades, que acontece quando a produção ou o consumo de algum bem ou serviço gera efeitos positivos ou negativos sobre outros agentes econômicos. Em consequência a esse fato, quando são negativas, faz-se necessária a criação de medidas corretivas, tais como: leis anti-poluição; de proteção ambiental; do uso da terra, etc.

As ideias expostas acima estão inseridas no conceito de desenvolvimento sob o viés econômico, abordando conceitos como produção e cadeia produtiva (VIEIRA e SANTOS, 2012). Tal abordagem é válida, uma vez que esse efeito de encadeamento de consumo, produção e renda é o que explica o crescimento das atividades e a formação de polos de crescimento industrial no Brasil durante o século XX.

Contudo, a criação dos modelos de desenvolvimento regional buscou separar o espaço geográfico natural do espaço econômico, criando um espaço discriminatório para poucos (SILVA *et al* ARAÚJO, 2012). Em escala global, foram criados dois circuitos: o dos países desenvolvidos e o dos subdesenvolvidos.

Portanto, necessário entender que o processo de desenvolvimento por si é complexo, diferenciando-se do mero desenvolvimento econômico. Para Isard (1956), não se pode estudar uma região isoladamente, haja vista sua inserção em contexto nacional e mundial, além disso, a regionalidade sob o ponto de vista desenvolvimentista se fragmenta em diversos aspectos que serão debatidos a seguir.

2.1.1 Desenvolvimento econômico

Primeiramente, quanto à diferenciação entre crescimento econômico e desenvolvimento econômico, (ERBER, 2011) aponta que o primeiro consiste no aumento do Produto Interno Bruto (PIB), e o segundo, implica em transformações estruturais relacionadas a um dispositivo cognitivo coletivo, ou seja, uma espécie de convenção composta por conhecimentos que permitam hierarquizar problemas e soluções e facilitar a coordenação entre os atores sociais.

Em outras palavras:

Uma convenção de desenvolvimento, seguindo a definição deste, acima dada, trata das transformações estruturais que devem ser introduzidas na sociedade, estabelecendo o que há de “errado” no presente, fruto do passado, qual o futuro desejável, quais estruturas devem ser mudadas e as agendas de mudança, positiva e negativa (ERBER, 2011, p. 33).

Historicamente, inúmeros autores tratam do tema, com considerável dissonância de entendimento. Por isso, a pesquisa traz à baila os ensinamentos de dois doutrinadores que são referência sobre o tema. Iniciando com Walt Whitman Rostow, doutor em economia pela Universidade de Yale, que tem como principal teoria a divisão do desenvolvimento econômico em 5 (cinco) etapas, como descreve em sua obra: “*The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*” (As etapas do crescimento econômico: um manifesto não comunista), publicada em 1960.

Segundo essa teoria, a sociedade atravessaria um “caminho” para o desenvolvimento econômico através de cinco etapas, podendo inclusive alterar seus padrões de produção a cada fase, e ainda, auxiliar outras nações em caso de abertura para o mercado internacional.

As cinco etapas do desenvolvimento de Rostow são: 1 – Sociedade tradicional (*traditional society*); 2 – As condições para o arranco ou a decolagem (*transitional stage*); 3 – O arranco (take-off); 4 – A marcha para a maturidade (*drive to maturity*); 5 – A era do consumo em massa (*high mass consumption*).

Tais fases, conforme descrevem (Nierdale *et al* Radomsky, 2016), tratam respectivamente de: 1- economia baseada na produção rudimentar e tradicional, de baixa produtividade; 2- aumento da especialização do trabalho e a modernização tecnológica, com incentivo ao investimento; 3- fomento a industrialização e migração de mão de obra predominantemente rural para o setor industrial; 4- aumento da tecnologia moderna, o incentivo à produção e a busca pela diversificação de

produtos; 5- formação de um sistema econômico centrado no consumo intensivo, tanto de alimentos e vestuário quanto de bens duráveis, através do aumento da renda *per capita*.

Rostow algumas críticas a sua teoria, por exemplo, por (RIBEIRO, 2008) que a considera frágil por ser majoritariamente ideológica e considerar um sistema único de desenvolvimento para nações com níveis econômicos diferentes. Em contraponto, Rostow explica que:

Ao examinar os grandes lineamentos de cada etapa de desenvolvimento, estamos então estudando, não simplesmente a estrutura de cada setor das economias, para ver como é que elas se transformaram para crescer, e como cresceram, mas igualmente uma série de opções estratégicas feitas por várias sociedades, referentes ao emprego a dar a seus recursos, que incluem, porém transcendem, as elasticidades-renda e as elasticidades-preço da procura (ROSTOW, 1960, p.31).

Ademais, o segundo estudioso que figura no rol dos grandes debatedores acerca do desenvolvimento econômico é Joseph Alois Schumpeter, graduado em Direito e Economia pela Universidade de Viena. Schumpeter possui uma perspectiva inovadora e, por vezes, radical acerca do desenvolvimento, contribuindo de forma singular para o conhecimento do tema.

Por desenvolvimento, Schumpeter entende que as mudanças da vida econômica não são impostas de fora, mas que surgem de dentro, por sua própria iniciativa (FUCK, 2004). Destaca-se ainda a divisão que Schumpeter faz entre crescimento e desenvolvimento econômico.

No primeiro caso, (SCHUMPETER, 1997) explica que há o que se chama de “sistema fechado”, “circular” ou “estacionário”, no qual há equilíbrio entre as variáveis produtivas, como a oferta e demanda, consequentemente, o crescimento da economia acompanha o ritmo de acumulação do capital, sendo o capital a peça menos relevante, pois não gera grandes alterações na estrutura econômica da região. Para (SOUZA, 2012) as mudanças que ocorrem no sistema são marginais e não alteram substancialmente o equilíbrio geral; há apenas processos de adaptação.

No segundo caso, a economia busca inovação e mudanças significativas em um verdadeiro “desequilíbrio”, que ao invés de ter formação cíclica ou circular como no primeiro caso, busca o monopólio inovador. Nas palavras de (Nierdale e Radomsky, 2016, p.118):

Nesse sistema fechado, todas as atividades e relações se processam de forma circular. As alterações internas são mais quantitativas do

que qualitativas, e costumam ocorrer de forma lenta, contínua e cumulativa. Trata-se, fundamentalmente, de um esquema de reprodução, onde os fenômenos e processos podem ser compreendidos por meio de uma análise estática. Esse sistema hipotético criado por Schumpeter explica uma situação de economia sem desenvolvimento. Inversamente, segundo o autor, a existência do desenvolvimento envolve uma mudança que gera perturbação desse estado de equilíbrio. Nota-se, assim, de antemão que, ao contrário do que ocorre na economia neoclássica, em que o agente econômico busca o equilíbrio como condição para o desenvolvimento econômico, o agente schumpeteriano – o empresário inovador – está sempre tentando romper esse equilíbrio, introduzindo inovações que geram concentração oligopolística, permitem aferir lucro puro (monopolístico) e produzem imperfeições no mercado.

O referido autor defende ainda a concessão do crédito como uma determinação do sistema econômico, impactando diretamente sobre as expectativas sociais criadas em relação ao futuro da economia e ao comportamento dos empresários. Além do capital material ressaltado pela economia clássica, o dinheiro ganha papel ativo no crescimento econômico. Tais acepções doutrinárias tiveram forte influência para a posterior criação dos bancos de fomento do desenvolvimento em diversos países (BNDES, no Brasil) e no mundo (BID). Em sua obra, (SCHUMPETER, 1997, p. 74) esclarece:

[...] o desenvolvimento econômico não é um fenômeno a ser explicado economicamente, mas que a economia, em si mesma sem desenvolvimento, é arrastada pelas mudanças do mundo à sua volta, e que as causas e portanto a explicação do desenvolvimento devem ser procuradas fora do grupo de fatos que são descritos pela teoria econômica.

Conclui-se quanto a isso que, o mercado monetário, para Schumpeter comanda o sistema capitalista, direcionando as decisões individuais dos empresários. As inovações surgem, financiadas pelo crédito de grandes empresas, gerando novas combinações de forças produtivas que alteram o equilíbrio inicial, acarretando uma arrancada para o desenvolvimento (SOUZA, 2012).

2.1.2. Desenvolvimento regional

Para (OLIVEIRA E LIMA, 2003), o desenvolvimento regional parte da ideia de uma força motriz, exógena que por meio de reações em cadeia influencia as demais atividades econômicas. Ainda, os autores defendem a participação da sociedade local no planejamento contínuo da ocupação do espaço e na distribuição dos frutos do processo de crescimento. No mesmo sentido, (RIPPEL e LIMA, 2009), destacam

que o crescimento da indústria motriz afeta a estrutura de população através da expansão da renda regional.

Estudos realizados por (MADUREIRA, 2015), destacam Marshall como um dos primeiros autores a tratar do desenvolvimento regional pautado na análise das externalidades. Por exemplo, considerava que a disposição das fábricas perante a sociedade influenciava no seu crescimento, em uma clara visão sistêmica sobre o desenvolvimento.

Sobre a evolução profícua da discussão doutrinária sobre desenvolvimento regional, (MADUREIRA, 2015, p.10) destaca que:

Na América Latina, a CEPAL contribuiu de forma muito eficaz na divulgação, bem como, na discussão dessas teorias. Para Cavalcante (2008), até a efetivação dos impactos da terceira revolução industrial nas teorias de desenvolvimento regional, as correntes de pensamento predominantes sobre o assunto dividiam-se em: As teorias desenvolvidas a partir dos trabalhos de Von Thünen em 1926 e de Isard em 1956, que priorizavam o fator localização; As teorias que evoluíram da abordagem de Marshall em 1890 e Keynes em 1936 cujos principais representantes foram Perroux (1967), Myrdal (1965) e Hirschman (1961), que enfatizavam o desenvolvimento através da industrialização.

Portanto, foram as teorias de Perroux, Myrdal e Hirschman, que passaram a inspirar políticas públicas que buscavam o desenvolvimento regional, razão porque serão contempladas nos tópicos que seguem.

Antes do início da abordagem sobre as teorias do desenvolvimento regional, a pesquisa apresenta algumas considerações acerca da gestão e governança, conceitos esses atrelados e necessários à compreensão das teorias sobre o desenvolvimento regional. A abordagem é feita inserta em contexto brasileiro

2.2. Teorias do desenvolvimento regional

2.2.1 Teoria dos Polos de Crescimento

Segundo (JUNIO e ALVES, 2017), o polo de crescimento tem uma forte influência geográfica, porque é produto das economias de aglomeração geradas pelos complexos industriais, liderados pelas indústrias motrizes. No conceito do criador da teoria, François Perroux, um complexo industrial é um conjunto de atividades ligadas por relações de insumo-produto e forma um polo de crescimento quando for liderado por uma ou mais indústrias motrizes (PERROUX, 1977).

A Teoria dos Polos de Crescimento, na visão de (LIMA, 2006) não se baseia na concorrência entre as fábricas presentes num determinado lugar, e sim, em

empresas específicas, que pela sua posição e tamanho podem exercer influência sobre as demais, firmando um papel dominante sobre elas.

Em sua obra “*A Economia no século XX*” (1967), Perroux aborda três elementos de análise sobre os Polos de Crescimento, que, elencados sistematicamente por (MADUREIRA, 2015, p.11, grifo nosso) são:

A Indústria-Chave: Indústria que quando aumenta sua produção, eleva consigo a produção da indústria e/ou indústrias vizinhas. A primeira é chamada de indústria motriz e as demais de indústrias movidas. A estratégia desse tipo de indústria (caso não seja monopolista), é diminuir seu preço via ganhos de escala, e com isso aumentar gradativamente a produção. O aumento da produção da indústria motriz deve propagar-se às indústrias movidas. Dessa forma, é considerada uma Indústria-Chave aquela indústria cujo seu aumento de produção gera, no conjunto, um aumento muito maior do que o da sua própria produção. Um aumento de produção numa Indústria-Chave leva a um crescimento maior no sistema produtivo;

2. O Regime não concorrencial do complexo: É um sistema instável, pois irá gerar uma combinação de forças oligopolistas. Nesse sistema, a empresa dominante aumenta sua capacidade produtiva, e realiza um aumento de capital muito maior do que realizaria num ambiente exclusivamente competitivo. As indústrias envolvidas num sistema não competitivo de agrupamento tornam-se oligopólios e desfrutam desses benefícios. Os conflitos entre as grandes unidades e seus grupos, influenciam diretamente nos preços, na produção e nos custos;

3. O efeito da Aglomeração Territorial: O efeito da Aglomeração Territorial funde os dois elementos discutidos acima. “Num polo industrial complexo geograficamente concentrado e em crescimento, registram-se efeitos de intensificação das atividades econômicas devidos à proximidade e aos contactos humanos”. (PERROUX, 1967 p. 174). A Aglomeração Industrial Urbana gera um efeito de consumo progressivo nos habitantes do lugar, bem como gera um aumento das necessidades coletivas como habitação, transportes, serviços públicos, etc.

Lima e Simões (2010) destacam o fato de que Perroux contesta a noção de ‘espaço’ de estudos anteriores, as quais mesclavam conceitos de espaço econômico e humano. Para eles, Perroux trabalhou as noções de espaço, com o intuito de conceder-lhes um caráter mais operacional e uma ênfase territorial. Diniz (2009), na mesma linha, aponta que Perroux partiu dos pressupostos da economia dominante e empresa dominante, conceituando o papel central da empresa motriz para o crescimento dos polos.

Perroux (1967) assevera que, o conjunto da economia propaga-se, segundo vias diferentes e com efeitos finais variáveis, por isso há a diferenciação entre polo de desenvolvimento e polo de crescimento. O primeiro refere-se a mudanças sociais e mentais de uma população, tornando-a apta a crescer de forma sustentável. Nas

palavras de (LIMA e SIMÕES, 2010) o polo de desenvolvimento seria uma unidade econômica motriz ou um conjunto formado por várias dessas unidades que exercem efeitos de expansão sobre outras unidades com as quais se relaciona; já o segundo abarca apenas aumento do produto global e, conseqüentemente, da renda per capita (CIMA; AMORIM, 2007).

Na visão de (LIMA e SIMÕES, 2010) a Teoria dos Polos de Crescimento - por destacar que indústrias motrizes exercem ações específicas sobre outras indústrias e sobre a economia, através da compra e contratação de serviços de outras empresas - evidencia a importância das inter-relações e da economia regional.

Ou seja, um polo industrial complexo e geograficamente aglomerado pode, segundo Perroux (1967), modificar tanto o ambiente geográfico regional, como também a economia nacional, o que se denomina, *linkages*, ou seja, a interdependência técnica entre as indústrias. Deste modo, a influência da Indústria Motriz acaba por gerar efeitos sobre as estruturas de produção e de demanda. De modo que o desenvolvimento não surge simplesmente pela introdução de polos de desenvolvimento, mas pela interação destes.

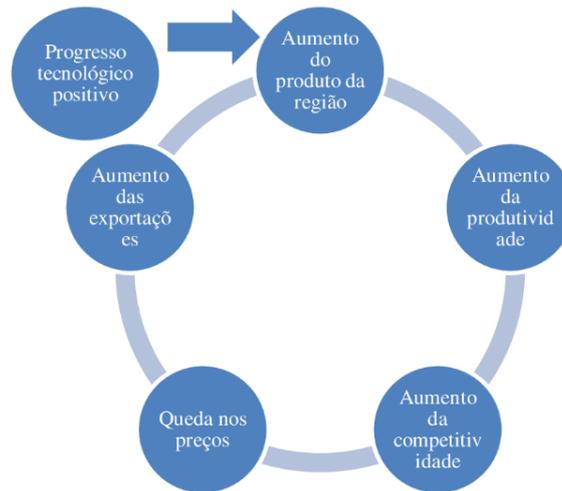
Assim, a teoria estudada neste tópico destaca o início da atenção dada à necessidade de transformações de ordem estrutural e social, para que o acúmulo do produto real seja duradouro. Para acontecer o desenvolvimento, necessita-se de interação. No contexto brasileiro, enquanto país em desenvolvimento, por vezes, sua economia desarticulada e dual corrobora com a escassez de moradia, saúde e educação. Com ações que estimulem a interação, o trabalho, a poupança e a inovação, o desenvolvimento pode ser conseguido.

2.2.2. Teoria da Causação Circular Cumulativa

Conforme expõe (MADUREIRA, 2015) a Teoria da Causação Circular Cumulativa, desenvolvida por Gunnar Myrdal, busca mostrar que o crescimento da economia em uma região, gera um "Círculo Virtuoso" impulsionado por circunstâncias endógenas positivas como, por exemplo, movimento de capitais, migração de capital humano, aumento da taxa de natalidade, etc., ou negativas, no caso de economias onde ocorre o fechamento de empresas, que conseqüentemente amplia o desemprego, que por sua vez diminui a renda da região, que gera novos desempregos e assim sucessivamente.

Entre as características que são relevantes para o processo de desenvolvimento de uma economia (MYRDAL, 1957) mencionou a disponibilidade de recursos naturais, as tradições históricas da atividade produtiva, a coesão nacional, religiões e ideologias, e a liderança política, econômica e social.

Figura 2: Ciclo da Causação Circular Cumulativa



Fonte: Costa, 2013.

O processo cumulativo pode ocorrer nas duas direções, positiva e negativa, e o mesmo, se não regulado tende a aumentar as disparidades entre regiões. Na Figura 2, tem-se um progresso positivo, e as consequências, também positivas de sua evolução, no qual, o aumento da produtividade, aumenta a competitividade, gerando queda nos preços e aumento de vendas, que por sua vez facilitará a produção desse mesmo produto e assim sucessivamente.

Ao analisarem os estudos de Myrdal sobre desenvolvimento regional, (LIMA e SIMÕES, 2010; COSTA, 2013), observaram que o economista opera a ideia de que as desigualdades, na mesma economia, ou distintamente abordadas, tendem a persistir e a aumentar. Os fatos exógenos ou os “fatos da vida” teriam papel fundamental frente as tensões internas. Nas palavras de (MYRDAL, 1957, p.11):

Se não ocorrerem mudanças exógenas nesta localidade a mesma se tornará cada vez menos atrativa, de tal forma que seus fatores de produção, capital e trabalho, migrarão em busca de novas oportunidades, provocando uma nova diminuição da renda e da demanda locais.

Pode-se constatar que, a teoria da Causação Circular Cumulativa vai de encontro ao pressuposto das forças do mercado, que com sua atuação *per si*,

tenderia a eliminar as desigualdades e desencadear um movimento em direção a uma posição de equilíbrio estável.

Myrdal (1957) observou que, sempre há forças contrárias em ação, porém, as que promovem a causação circular cumulativa tendem a prevalecer, especialmente em países menos desenvolvidos. Dentro deste contexto Myrdal contextualizado por (MADUREIRA, 2015), discute a existência dos efeitos “backwash” e “spread”:

Os *backwash effects* também geram *spread effects* (efeitos propulsores) em que, de acordo com Myrdal (1965), representam os ganhos obtidos nas regiões em estagnação, via fornecimento de bens de consumo ou matérias-primas às regiões em crescimento, bem como sendo beneficiadas pelos transbordamentos tecnológicos. Dessa forma, se grande parte dos trabalhadores estiverem empregados, os *spread effects* podem desencadear também uma expansão nas indústrias de bens de consumo. (MADUREIRA, 2015, p.13).

As diferenças regionais nos países desenvolvidos são vistas e sentidas com menor intensidade do que países subdesenvolvidos. Quanto mais desenvolvido é um país, maiores serão os *spread effects* e os *backwash effects* que acabam por neutralizarem-se. Já em países em desenvolvimento acontece o oposto, os *spread effects* são minimizados o que dificulta o progresso.

Como explica (COSTA, 2013), Myrdal defendia ainda a ideia de políticas de desenvolvimento em estrutura, abertura externa de mercado e a valorização das regionalidades, pensamento este que coaduna com o teor da pesquisa, haja vista que o processo de desenvolvimento da região Nordeste teve como base o incentivo (e interferência) do Estado em desenvolvimento de políticas que se focaram no melhoramento da infraestrutura, qual seja, a Ferrovia Transnordestina, que se tornou o maior e mais ambicioso projeto de integração por meio de financiamento (público e privado).

Desse modo, contrariando os Neoclássicos, Myrdal (1965) acredita que os países precisam elaborar um plano estratégico de intervenção nas forças de mercado, de modo a condicioná-las a alavancar rumo ao progresso social. Em países subdesenvolvidos é aceitável que os governos intervenham na economia e assumam várias funções que estimulem o desenvolvimento buscando uma melhora no padrão de vida da população. Nesses termos, fazem-se necessárias medidas que compensem os *backwash effects* e incentivem o investimento e a alocação de capitais para setores como de infraestrutura, transportes, tecnologia agrícola, etc. São necessários, também, maciços investimentos em educação, saúde e capacitação. As políticas

governamentais além de democráticas, devem se focar nos *spread effects*. (MADUREIRA, 2015, p.14).

Para (COSTA, 2013), Myrdal propôs uma visão do processo de desenvolvimento na qual as economias são vistas como “organismos sociais” que, através da experiência, podem adquirir uma maior capacidade para resolver problemas coletivos de alta complexidade. Dentro desta visão, a influência das forças econômicas é tão grande quanto à das forças sociais e políticas.

Assim, considerando que Myrdal apontou que o papel de políticas sociais do Estado, podem desencadear movimentos cumulativos que geram fatores relevantes, destaca-se, dentro do objeto da pesquisa, o projeto Transnordestina, que, influenciado pelas forças externas e questões econômicas, sofreu intervenção por parte do Estado para que, por meio de interação e reação em cadeia, resultassem em resultados positivos. No entanto, durante a execução do projeto, com uma série de fatores também exógenos, aliados aos endógenos, resultou em processo de desenvolvimento negativo.

2.2.3. Teoria dos Encadeamentos Produtivos

Conforme expõe (SILVA, 2007), a criação de uma indústria decorre de sua capacidade para produzir, e a sua sobrevivência vem através de sua capacidade de vender a produção. Para que essas condições se verifiquem, a criação de uma indústria só será viável se resultar de uma demanda que lhe anteceda. Albert O. Hirschman em sua obra “*The strategy of economic development*”, de 1958, questiona se uma indústria terá a condição ou capacidade de ser responsável pela indução de novas atividades e de procura.

Contrariando a visão de Myrdal, apresentada no tópico anterior, Hirschman considera que, nos países em desenvolvimento é preciso criar as condições para que o desenvolvimento se manifeste, pois dificilmente acontece de uma forma espontânea. Defende que a ausência, por parte dos países em desenvolvimento, de condições necessárias ao desenvolvimento, como capital, educação técnica, sistema bancário adequado, infraestrutura, se dá, em função da dificuldade desses países em tomar decisões (HIRSCHMAN, 1961).

Se o atraso é devido à insuficiência numérica, ao ritmo das decisões de desenvolvimento e à realização inadequada das tarefas desenvolvimentistas, então, o problema fundamental do desenvolvimento consiste em gerar e revigorar a ação humana em determinado sentido” (HIRSCHMAN, 1961 p. 48).

Na busca pelo desenvolvimento, devem ser adotadas medidas sequenciais que conduzam à formação de capital complementar e de conformidade com o aprendizado local, porém focando na manutenção dos desequilíbrios que devem continuar a estimular o processo (RIPPEL, 1995). A intervenção do Estado surge no intuito de alavancar as oportunidades de investimento local. Como destaca (MADUREIRA, 2015), o desenvolvimento se desencadeia dos desequilíbrios em que o crescimento econômico se manifesta nos setores líderes e é transferido para os setores satélites.

Destaca (OCAMPO, 2008) que alguns exemplos de manifestações destes desequilíbrios nos países em desenvolvimento seriam as crises inflacionárias e de balanço de pagamentos. Essa visão aproximou a teoria de Hirschman das teorias difundidas pela CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe), que considerava os desequilíbrios macroeconômicos como estruturais, ou seja, como resultado das desproporcionalidades que caracterizam o processo de desenvolvimento.

Nem todos os desequilíbrios desempenham um papel igualmente positivo. Em alguns casos, desequilíbrios associados à escassez de divisas ou de recursos fiscais podem gerar efeitos mais positivos do que quando há uma abundância de recursos de um ou de outro tipo, isto porque a escassez induz investimentos e repostas políticas, o que não ocorre quando há abundância de recursos. (OCAMPO, 2008).

Não se pode furtar ao destaque do que pensa Hirschman sobre as desigualdades regionais dentro de um mesmo país. O autor explica que o desenvolvimento local é responsável por gerar pressões sobre as localidades vizinhas, o que resulta em regiões desenvolvidas e subdesenvolvidas, razão porque os investimentos devem ser direcionados à localidade que primeiro se desenvolveu, para que a economia do local se consolide.

Estas pressões geradas sobre as localidades vizinhas às que estão em processo de desenvolvimento, resultam em dois efeitos: fluentes e de polarização. Os efeitos fluentes como explica (MADUREIRA, 2015), representam os benefícios recebidos por determinada localidade, advindos do produto do bom desenvolvimento de outra região. Já os efeitos de polarização são os efeitos desfavoráveis e representam o ganho de competitividade da região desenvolvida e o conseqüente poder de barganha que esta tem sobre as regiões menos desenvolvidas.

Para esclarecer, usando como exemplo os recursos públicos, que, quando bem utilizados, impulsionam o desenvolvimento de regiões através de investimentos em áreas específicas. Com relação aos governos, acredita Hirschman (1961) que os mesmos têm o dever de manter uma boa infraestrutura social, bem como elaborar estratégias de desenvolvimento, estabelecendo quais áreas serão prioritárias, apoiando a utilização de capital externo, como agente de equilíbrio, em caso de insuficiência de recursos governamentais.

A ideia trazida pela Teoria dos Encadeamentos Produtivos também se encaixa, com os ajustes necessários, ao projeto da Transnordestina, especialmente se tratando de um empreendimento realizado com capital interno e externo. Porém, ao contrário do que explica a Teoria, os desequilíbrios econômicos gerados durante a execução trouxeram apenas efeitos negativos, levando-a ao colapso e não ao incentivo de tomadas de medidas para a impulsão do desenvolvimento da região.

2.2.4 Teoria da Base Exportadora

Como destacam os estudos de (FERREIRA e MEDEIROS, 2016), a Teoria da Base de Exportação, desenvolvida por Douglass C. North, foi a primeira a colocar as exportações como fator chave para o crescimento de uma determinada região. A partir dessa consideração, nota-se que o declínio de um produto de exportação, deve vir acompanhado do surgimento de outro, caso contrário a região ficará estagnada.

Tal declínio, segundo North (1977), decorre de fatores tais como: mudanças na demanda, exaustão de recurso natural, elevação dos custos dos fatores produtivos, mudanças tecnológicas, etc. Assim, a expansão de um setor de exportação é uma condição necessária, mas não suficiente, para o crescimento regional. Destaca (NORTH 1977, p. 335):

Segundo Lins et. al. (2012) O crescimento de uma região está intimamente vinculado ao desempenho de suas exportações, resultando essencialmente de dois fatores: 1) da melhoria da posição das exportações já existentes, relativamente às áreas competitivas; 2) assim como do resultado do desenvolvimento de novos produtos de exportação.

Para o autor supracitado, o desenvolvimento dos transportes pode impulsionar uma região, em razão da diminuição de custos, de forma que a participação dos governos estadual ou federal é muito importante no sentido de

incentivar investimentos, pois tem capacidade de otimizar os custos da região, tornando-a competitiva.

North defendia que fatores tais como divisão de trabalho e especialização da região caracterizam uma expansão inicial, sendo este segundo fator induzido pela produção de bens para exportação, assim, o desenvolvimento da região se pautaria na adesão ao comércio internacional, ou até mesmo nacional.

[...] uma produção bem sucedida de bens agrícolas (ou mesmo, de muitos produtos extrativos) destinados à venda fora da região pode ser, e sob certas condições tem sido, o principal fator de indução do crescimento econômico, do desenvolvimento de economias externas, da urbanização e, eventualmente, do desenvolvimento industrial” (NORTH, 1977b, p. 334).

Como bem explica (MADUREIRA, 2015), o pensamento de North era de que os problemas do desenvolvimento regional não se resumem na dicotomia agricultura/industrialização, mas sim, no fato de que uma região pode/deve conseguir se inserir nos grandes mercados mundiais, por meio de suas exportações.

Alinhando ideologicamente a teoria ao projeto da ferrovia Transnordestina, pode-se afirmar que seus objetivos tinham forte influência, direta ou indiretamente, daquela. Segundo (CNI, 2018) nos documentos oficiais sobre os objetivos e benefícios esperados com a realização do projeto são metas gerais: maior integração nacional, aumento da competitividade e estímulo à atividade produtiva no Nordeste, em especial em torno da produção agrícola e mineral.

A ferrovia serviria justamente para fomentar as exportações nordestinas, viabilizando o transporte de cinco tipos de cargas a serem exportadas por Suape e Pecém, quais sejam: produtos agrícolas da região Matopiba – Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia -; minério de ferro, outros minérios como níquel, zinco e manganês; gipsita e fertilizantes (MACHADO, 2016; CNI, 2018).

2.3.5. O Hexágono do Desenvolvimento Regional

Os elementos apresentados por Sergio Boisier como o “*Hexágono do Desenvolvimento Regional*”, como será visto a seguir, não dão, por si, a plena certeza do sucesso do desenvolvimento regional, haja vista a existência de toda uma dinâmica do processo e a complexidade dos elementos. Entretanto, a formulação e a sinergia dos elementos poderão definir o tipo de desenvolvimento da região.

Portanto, para explicar como seria essa coalisão de fatores que facilitam e promovem o pleno desenvolvimento regional, (BOISIER, 1996) aborda o grupo de 6 (seis) elementos, que são fundamentais nesse contexto, quais sejam: atores, instituições, cultura, procedimentos, recursos, e entorno.

Sobre o primeiro elemento, (BOISIER, 1996) os classifica como de natureza individual, de natureza corporativa e de natureza coletiva:

Os **atores individuais** [...] **membros da sociedade civil que ocupam posições de poder e de influência.** [...] **Os atores corporativos** (sindicatos, agrupamentos empresariais, estudantis, etc.) são identificáveis de modo muito mais simples, já que **sua legalidade está, em geral, regulamentada pelo Estado**, por mecanismo de concessão de personalidade jurídica. Os **atores coletivos** nem sempre existem, pois consistem, na verdade, em **movimentos sociais regionais**, de pouco significado geral em alguns países latino-americanos, mas de grande valor em outros, como na Bolívia, Colômbia ou Peru (BOISIER, 1996, p.134. grifo nosso).

No caso da ferrovia Transnordestina, pode-se identificar os atores individuais como as empresas particulares investidoras no projeto, como a VALEC, por exemplo. O ator corporativo como a ANTT e os atores coletivos, algumas das comunidades quilombolas, por exemplo, diretamente afetadas pelas obras, no estado do Piauí.

Sobre o segundo elemento, aponta (BOISIER, 1996) que a cultura possui duas vertentes, a competitiva, que gera crescimento, mas pode não gerar desenvolvimento e a solidária, que possui a capacidade de gerar crescimento equânime.

O terceiro elemento é dividido em categorias:

São quatro as categorias de recursos que interessam ao desenvolvimento. Inicialmente, **os tradicionais recursos materiais** (recursos naturais, equipamento de infra-estrutura e recursos de capital); em segundo lugar, **os recursos humanos**, não apenas em quantidade, mas sobretudo em relação à qualidade, vinculação regional e contemporaneidade; em terceiro lugar, **os recursos psicossociais**, que adquirem importância cada vez maior e são associados a questões como a autoconfiança coletiva, a vontade coletiva, a perseverança, o consenso, etc., visivelmente presentes em muitas localidades; em quarto lugar, **os recursos de conhecimento**, elemento fundamental para o desenvolvimento no século XXI na sociedade do conhecimento, usando uma expressão de Sakaiya (1994) (BOISIER, 1996 p.137,grifo nosso).

No projeto da Transnordestina, os recursos materiais consubstanciam-se em todos os equipamentos de infraestrutura e superestrutura adquiridos para a

execução das obras. Os recursos humanos compreendem o aglomerado de profissionais nas áreas de engenharia, administração pública, construção civil, entre outros que compunham a equipe técnica responsável pela formulação e execução da obra. Os elementos psicossociais, especialmente no que tange ao consenso das equipes, encontrou-se prejudicado, por, conforme será analisado adiante, as instituições responsáveis por determinada área não serem coesas em seus relatórios de fiscalização. Quanto aos recursos de conhecimento, estes também foram afetados, ante a ausência de projetos orçamentários e executivos dos trechos pertencentes à ferrovia Transnordestina.

Como quarto elemento, as instituições são apresentadas por (BOISIER, 1996) devem ser levadas em conta não como uma mera lista, mas através da análise individual de sua flexibilidade, velocidade, inteligência e por serem virtuais. Aqui, (BOISIER, 1996) equipara suas ideias com as de (NORTH, 1992), ao considerar as instituições como “regras do jogo de uma sociedade”, ou, como elemento de interação humana.

Os procedimentos, como quinto elemento, ganha destaque, na presente divisão, por abordar a questão da natureza da gestão do governo territorial, que não se confunde com a tecnologia da gestão do desenvolvimento, que se trata da construção de um projeto político regional. (BOISIER, 1996). O manejo orçamentário, a administração de pessoal, a gestão de projetos de investimento e as relações públicas são considerados componentes essenciais de uma boa administração. Isto explica, porque, muitas vezes em projetos grandiosos, pode-se não lograr êxito em seus objetivos finais quando padece de algum destes elementos.

Finalmente, o entorno, como sexto e último elemento, relaciona-se, conforme explica (BOISIER, 1996), com tudo o que é externo à região ou à província. Trata-se, fundamentalmente, do mercado em sentido lato, do Estado e do tecido de relações internacionais.

Estes elementos devem se encontrar em equilíbrio, interagindo de um modo denso ou difuso, de forma aleatória ou então de uma forma inteligente e estruturada. Assim, o desenvolvimento decorre dessa interação articulada, por meio de um projeto coletivo ou político regional. (BOISIER, 1996).

A referida teoria, é reproduzida atualmente por demais estudiosos como Correa (2009), o qual afirma que deveria ser adotada, nas políticas públicas que envolvem

transmissão de recursos, a lógica do direcionamento e a utilização da participação local, a partir de uma perspectiva de descentralização de decisões.

“Então, especialmente no âmbito rural, caso se tenha uma concepção de desenvolvimento que se centre na melhora das condições de vida das comunidades e numa maior inserção dos grupos excluídos, indica-se a importância de que as políticas adotadas partam de um “pacto territorial”, mediado e impulsionado a partir da articulação de atores-chave – cooperativas, organizações de produtores, associações empresariais, sindicatos, poder público, igrejas, bancos etc.” (CORREA, 2009, p.28).

Costa e Cunha (2002), também corroboram do pensamento, informando que atualmente há uma nova forma de pensar o desenvolvimento, com destaque para a diferenciação, da cooperação, da participação. Portanto, a efetivação do desenvolvimento adquire complexidade muito maior do que o simples crescimento do produto e da renda. Trata-se de uma alteração que tem a ver com o modo pelo qual os atores sociais percebem melhorias em sua situação de vida, tanto individual como coletivamente.

2.3 A visão político-institucional do desenvolvimento regional

A noção de intervenção do governo com fito de incentivar o desenvolvimento de determinada região, e não apenas deixando a cargo das forças do mercado, é descrita pelo economista argentino Raúl Prebisch, em sua segunda etapa de trabalhos voltados ao tema do desenvolvimento.

Também membro da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – Cepal, Prebisch defendia a substituição das importações nos países latino-americanos fator de elevação da renda dos trabalhadores e crescimento econômico dos países participantes. Porém, a substituição de importações seria, para ele, a “etapa fácil” do processo de desenvolvimento, uma vez que produzir internamente bens de consumo é mais fácil do que a produção de bens de capital e bens intermediários, em razão da alta tecnologia e conhecimento técnico empregado.

Prebisch materializou suas ideias na obra: “*O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas*”, tornando-as a base do pensamento da Cepal e da concretização do sistema de relações econômicas internacionais denominado ‘Centro-Periferia’.

O sistema Centro-Periferia seria o conceito mais difundido do economista argentino, porém ainda era um termo não consolidado, razão pela qual, em alguns textos desta Etapa, Prebisch evita empregá-lo ou faz de forma cuidadosa. Entendese por Centro, grosso modo, os países desenvolvidos produtores de bens

manufaturados, e por Periferia, os países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos, produtores de bens primários. A América Latina, pertencente à periferia da economia mundial, seria o pano de fundo das idéias de Prebisch sobre o desenvolvimento econômico e o comércio exterior. É claro que este primeiro trabalho de Prebisch na Cepal é fruto de sua experiência argentina, trasladada para a órbita latino-americana pelas coincidências de certos problemas comuns. Entretanto, Prebisch reconhece, desde o início, a diferença existente entre esses países, porém isso não invalidaria as suas idéias gerais sobre a região. (COUTO, 2007, p.06)

Prebisch (1982) ensina sobre o desequilíbrio externo causado pelo aumento do preço dos produtos manufaturados em relação aos bens primários, razão porque defendia a industrialização da América Latina, através do processo de substituição de importações. Contudo, conforme aponta (COUTO, 2007), esta industrialização encontra barreira na pequena escala de produção e na baixa poupança interna para inversões. Prebisch defendia ainda o desestímulo às importações através, por exemplo, do controle do câmbio.

Em relação as exportações, criticava o excesso de tarifas alfandegárias sobre os produtos produzidos internamente, haja vista a vida de mão dupla que gerava em, ao mesmo tempo, proteger a economia nacional e dificultar a competição interna por não modernizar a produção interna. Assim, conforme aposta (MADUREIRA, 2015), seria cômodo para os países centrais os superávits comerciais em relação à periferia, haja vista que esta tem de enfrentar déficits consecutivos, que comprometem seu balanço de pagamentos. “A substituição das importações auxiliaria nesse processo diminuindo a pressão por produtos industrializados de um lado, e utilizando os fatores produtivos locais para a produção e abastecimento interno de outro”.

Além disso, um conceito bastante conhecido pelo economista é o da ‘elasticidade-renda da demanda’, consubstanciada no fato de que à medida que cresce a renda, diminui a demanda relativa por bens primários e aumenta a demanda relativa por bens industriais, razão que motivou Prebisch (1982), a defender a criação de um mercado comum latino-americano desde o seu primeiro trabalho na Cepal.

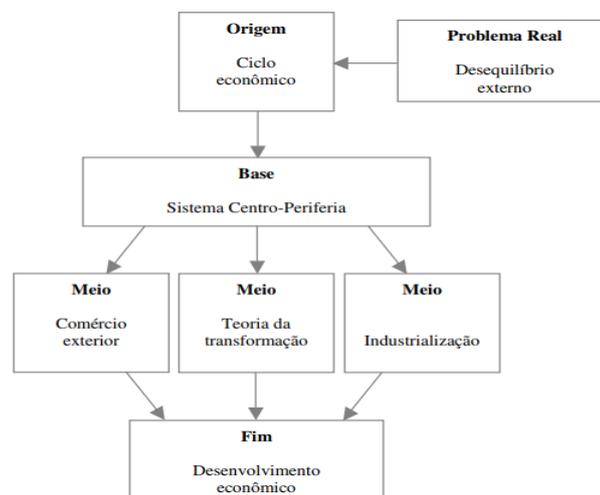
De fato, muito embora a teoria desenvolvida por Prebisch defendesse a industrialização, este também apontava a agricultura como fator de desenvolvimento, além de criticar a posse do solo nas mãos de grandes proprietários. Contudo, foi a partir do ano de 1951 que o reconhecimento da

necessidade de um programa de desenvolvimento surge, intensificando-se em 1955. (COUTO, 2007) aponta que a programação voltou-se para o aumento das inversões de capital, com o fim de imprimir mais força e regularidade ao crescimento econômico, tendo o Estado como agente atuante nas falhas deixadas pela iniciativa privada.

Em 1963, Prebisch publica o principal texto desta Etapa. Trata-se do livro “Dinâmica do desenvolvimento latino-americano”, que lança o conceito de insuficiência dinâmica. Segundo Prebisch, o desenvolvimento econômico não viria de forma espontânea e sim de um esforço racional e deliberado, onde a acumulação de capital e a redistribuição da renda não se dariam pelo livre jogo do mercado, mas somente com uma grande participação do Estado sobre a poupança, a terra e a iniciativa individual, dando dinâmica ao sistema. (COUTO, 2007, p.10).

A partir daí, introduz-se nos trabalhos do economista a ‘Teoria da Transformação’, no qual o Estado, após a identificação de um desequilíbrio externo (problema real) socializaria, como meio para o desenvolvimento econômico, com grandes empresas privadas em busca de incentivos financeiros para sua economia, utilizando-se inclusive do processo de industrialização e relação com o comércio exterior. Ilustrando essa evolução de pensamento, segue a figura abaixo:

Figura 3: A Evolução do pensamento de Raúl Prebisch



Fonte: (COUTO, 2007).

Com a entrada do Estado nesse novo sistema, segue-se à um debate acerca do desenvolvimento, que abarca a temática político-institucional. No Brasil, o pensamento de Celso Furtado (1992), defendia a necessidade de uma nova formulação capaz de “descer ao estudo de situações concretas” e reconhecer que

“os processos de desenvolvimento não se davam fora da história”, no caso, fazendo referência ao desenvolvimento periférico latino-americano.

Celso Furtado e outros intelectuais vinculados à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) passaram a destacar a necessidade de construção de um corpo teórico distinto para a interpretação e a análise dos processos econômicos dos países não centrais (periféricos), que levasse em consideração as peculiaridades históricas de formação social dessas economias. (NIERDALE e RADOMSKY, 2016, p.28-29):

Junto à demais doutrinadores vinculados à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Celso Furtado, doutor em Economia pela Faculdade de Direito e Ciências Econômicas na Sorbonne, rompeu com matrizes teóricas clássicas, buscando o conhecimento acerca do desenvolvimento através de uma visão histórica, de formação social e economia.

2.4 A gênese do desenvolvimento regional no Brasil: Nordeste em foco

Conforme aponta (CARVALHO, 2014), das Regiões Brasileiras, o Nordeste apresenta a maior diversificação de paisagens, que embora confira à Região certas vantagens locais, traz implícitos problemas responsáveis, em grande parte, pelas dificuldades socioeconômicas da área.

As secas de 1877-1879 marcaram a gênese das ações governamentais voltadas ao problema, seguindo até os meados da década dos anos de 1950. (DINIZ, 2009) aponta a criação da Comissão Imperial, como decorrência das secas, em 1877, encarregada de analisar o problema e propor soluções, apontando como primeiras iniciativas o desenvolvimento dos transportes, a construção de barragens e a transposição do rio São Francisco.

A Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), que iniciou suas linhas de trabalho com base no Relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste - GTDN e detalhadas no I Plano Diretor, em 1960, foi, ao longo deste tempo, perdendo seu poder institucional e seu caráter reformista, em razão de vários confrontos político-ideológicos encabeçados especialmente pelas elites empresariais e políticas, além do Golpe Militar de 1964, e mais à frente, a construção da Capital Federal, chegando a ser extinta em 2001.

A literatura aponta que a generalização da política regional levou à criação de superintendências para as demais regiões do País, por exemplo: Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Região da Fronteira Sudoeste do País

(SPVERFSP), em 1961, transformada em Sudesul, em 1967; a Comissão de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Codeco), em 1961, transformada em Sudeco, em 1967.

Nos diferentes estudos realizados sobre o Nordeste, principalmente os produzidos nos anos de 1950 e 1960, encontram-se analisadas as funções atribuídas à Região, em particular até o fim da década de 1950, no conjunto do sistema socioeconômico nacional. Segundo esses estudos, o Nordeste deveria desempenhar papéis relacionados com: I. O fornecimento de alimentos e matérias-primas de origem agrícola, assim como mão-de-obra barata, às áreas mais desenvolvidas do País; II. A geração de divisas, através da exportação de produtos agrícolas, principalmente o algodão e o açúcar, para financiar o desenvolvimento industrial do Centro-Sul; e III. O consumo de artigos manufaturados, produzidos no Centro-Sul. (CARVALHO, 2014, p.186).

Da forma descrita na citação acima, o Nordeste era visto, estranhamente, não como um problema para o desenvolvimento, mas sim um meio para o desenvolvimento de outras regiões. Ou seja, sua existência consolidava relações econômicas, porém ainda não era alvo de políticas econômicas.

Celso Furtado, em seus estudos datados de 1959, em contrassenso das teorias clássicas do desenvolvimento e voltado à realidade Nordestina, vislumbrava a questão do subdesenvolvimento não pelo viés das secas, exclusivamente. (DINIZ, 2009) descreve que na visão de Furtado, o Nordeste mantinha-se com uma estrutura agrária dual e arcaica, com relações mercantis para fora, ao lado de relações de trabalho pré-capitalistas ou não mercantis, especialmente das atividades voltadas para a subsistência. Além do fato de as elites regionais assumirem padrões de consumo incompatíveis com a economia local.

Tais apontamentos levaram Furtado à elaboração de sua obra intitulada "*Subdesenvolvimento e estagnação na América-Latina e em análise do modelo brasileiro*". Nessa obra, o autor descreveu a relação centro-periferia usando como base a região Nordeste e Centro-Sul do Brasil, na qual evidenciava-se o desenvolvimento dessa segunda em detrimento dos superávits comerciais desse primeiro com exterior.

Uderbam (2008), aponta três fatores que, a partir do ano de 1952, foram necessários à expansão do desenvolvimento na Região Nordeste, são eles: integração rodoviária aliada ao crescimento da indústria automobilística; expansão do setor do petróleo e a criação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), marco na isenção das temáticas regionalistas na agenda de desenvolvimento nacional.

Como um dos primeiros atos de institucionalização de projetos voltados ao desenvolvimento regional, Juscelino Kubitschek idealiza, em 1958, tendo à frente o mencionado economista Celso Furtado, o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), objetivando diagnosticar o que seriam os alvos de futura política de desenvolvimento de cunho regional. (MILANI e PESSOA, 2015) versam que no período compreendido entre 1960 a 2001, visualiza-se dentro da história econômica brasileira o ápice e a fragilização das políticas de desenvolvimento de cunho regional.

Igualmente, o projeto do I Plano Diretor sofreu fortes reações dentro do próprio Conselho Deliberativo da Sudene e, posteriormente, dentro do Congresso Nacional, atrasando sua aprovação. As reações eram diversificadas: governadores de Estado, Forças Armadas, DNOCS, elites políticas e empresariais e também do sociólogo Gilberto Freyre (LIMA, 2008).

Após um período de recessão desenvolvimentista na agenda nacional, período no qual, segundo afirma (CARGNIN, 2014), as instituições voltadas ao planejamento territorial e a o desenvolvimento regional, foram sucateadas e, mais tarde, suprimidas e ainda, segundo (AZZONI, 2007), o corpo técnico dessas instituições foi esvaziado, e os órgãos executivos ligados à área passaram a orbitar distantes do centro de poder, a partir de 2003, as discussões acerca do desenvolvimento territorial foram retomadas na esfera nacional, apoiadas em dois vetores principais: a Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) e a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

A intenção de revisar a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) foi enunciada formalmente no final do ano de 2010, em documento publicado pelo Ministério da Integração Nacional (MI). A partir de 2012, esse processo teve continuidade com a realização da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (I CNDR), concluída em Brasília na semana de 19 a 22 de março de 2013. A Conferência propôs um amplo debate nacional para a elaboração de princípios e diretrizes para uma nova Política, visando elevá-la a uma posição de maior destaque junto ao planejamento governamental. (CARGNIN, 2014).

A partir de então, três importantes premissas foram assumidas em na elaboração do Plano Nacional De Desenvolvimento Regional, pela Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional, conforme se infere do trecho retirado do Relatório do Ministério da Integração Nacional:

[...] O documento original da PNDR apresentou três premissas consideradas fundamentais à retomada firme e consistente da questão regional no país: a) promoção e integração/articulação das instituições de governo para o esforço de redução das desigualdades regionais; b) adoção de estratégias de ação em múltiplas escalas geográficas (em contraposição ao modelo tradicional de olhar para as macrorregiões do país, sobretudo Norte, Nordeste e Centro-Oeste); c) consolidação da PNDR como política de Estado (e não apenas de governo, o que não garante sustentabilidade ao processo). (BRASIL, 2010).

Como se pode inferir, o PNDR voltou-se a uma abordagem das desigualdades regionais em múltiplas escalas espaciais, retirando a atenção exclusiva à escala macrorregional, como política de estado. Institucionalmente, houve a previsão da criação da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (CPDR) e do Comitê de Articulação Federativa (CAF), ambos presididos pela Casa Civil da Presidência da República. Cabendo a estes o papel de definir critérios de atuação, formular estratégias e coordenar a política.

Além disso, se previu a recriação das respectivas superintendências de desenvolvimento (SUDAM, SEDENE e SUDECO), que ficariam responsáveis pela articulação de diretrizes para o desenvolvimento e elaboração dos planos estratégicos de desenvolvimento (PAS, PDNE, PDSA, PDCO).

Para a efetivação de todos estes programas e planos a PNDR contou com quatro instrumentos de financiamento: os Fundos Constitucionais de Financiamento para as regiões Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO); os Fundos de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e do Nordeste (FDNE); os Fundos de Investimento da Amazônia (FINAM) e do Nordeste (FINOR); e os Incentivos Fiscais. Criados em 1989, os Fundos Constitucionais de Financiamento para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste destinam 3% do produto da arrecadação do IPI, com as seguintes rubricas: 0,6% para o FNO, 1,8% para o FNE e 0,6% para o FCO. (PESSOA e MILANI, 2013).

Finalmente, considerando as teorias desenvolvimentistas abordadas acima, destaca-se a importância, dentro do PNDR de uma convergência e sinergia entre os atores (públicos e privados) envolvidos neste processo, resultando na criação do Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (PDNE) com a versão para discussão, lançada em abril de 2006, elaborado pela Agência de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE), juntamente com a Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR).

Tal documento traz à tona o objetivo central desta pesquisa, levando em consideração os objetivos do PNDE, de redução de desigualdades regionais através

da ativação das potencialidades do nordeste brasileiro, e, por sua vez, a listagem das três principais propostas incluídas na agenda de prioridades do governo, que eram: a recriação da SUDENE; a Ferrovia Transnordestina; e o Projeto São Francisco. Sendo estes dois últimos projetos do governo anterior.

A Ferrovia Transnordestina é o maior exemplo da evolução da visão desenvolvimentista inserida no contexto da Região Nordeste, e sua criação e elaboração foi marcada pelo ideal de integração nacional e melhoramento da estrutura logística da região Nordeste.

Conforme exposto pelo Ministério da Integração:

[...] No caso específico da Ferrovia Transnordestina, são relevantes seus reflexos para o desenvolvimento da Região Nordeste como um todo por possibilitar o escoamento da produção agrícola localizada no sul dos estados do Maranhão e Piauí. Ademais, integra esses espaços (estados) historicamente descolados do tecido regional, que por essa razão sofreram com a ausência do poder público e com a conseqüente pauperização de suas populações. O papel da ferrovia vai além da função de estrada de ferro habitual. É condição para que o cerrado do Nordeste se integre aos pontos mais dinâmicos da região, localizados no litoral, e partilhe dos transbordamentos econômicos, transformando a realidade das áreas por onde passa e constituindo-se como novo vetor espacial de desenvolvimento. (BRASIL, 2010).

Portanto, A “nova” SUDENE, vinculada ao Ministério da Integração, recriada em 03 de Janeiro de 2007 pela Lei Complementar nº 125, tinha premissas de “articular e fomentar a cooperação das forças sociais representativas para promover o desenvolvimento incluyente e sustentável do Nordeste, a preservação cultural e a integração competitiva da base econômica da Região [...]” (BRASIL, 2003, p.46).

Seu, foco foi a construção da Ferrovia Transnordestina. Com a extensão de 1.700 km, esta obra projeta ligar os estados do Piauí, Ceará, Paraíba e Pernambuco aos portos de Pecém/CE e Suape/PE, com o objetivo de facilitar o escoamento da produção desta região. O orçamento gira em torno de R\$ 4,5 bilhões e contou com o financiamento do FINOR e FDNE.

Tendo a concessionária Transnordestina Logística (TL) da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) como executora, e o Governo como responsável pelas licenças e todo o processo de desapropriações necessários ao andamento da obra, a Ferrovia Transnordestina caracteriza-se como uma aposta de caráter vertebrador, pela sua capacidade de articular espaços internos do Nordeste.

Vê-se surgir o tema logística como elemento inerente do desenvolvimento regional. Tinha-se a ideia de que a ampliação da malha ferroviária, sobretudo no nordeste brasileiro, seria uma possibilidade de expansão da agroindústria e da exploração de minérios, com possibilidade de desenvolvimento de toda a região. Nesse momento, remete-se à análise baseada na perspectiva do binômio materialismo/idealismo, na visão “integradora” do território de Haesbaert (2012), a qual procurava identificar as dimensões política, natural, econômica e cultural na composição do território.

Para (LOPES, 2016), logística é o processo que integra, coordena e controla a movimentação de materiais, níveis de inventário, manufatura e produção, fluxo de produtos, local de estocagem, sistemas de informações, bem como o transporte e armazenagem. Ocorre que, embora seja a forma mais segura e eficaz de se manter a logística, o transporte é uma das atividades mais caras da logística, pois corresponde, segundo (LOPES, 2016) em média, de um a dois terços do custo logístico total. Faz-se necessário assim, a medição de desempenho dos serviços de transporte para controlar a qualidade, identificar e quantificar os objetivos que são atingidos, levantar os custos das operações realizadas, detectar os problemas e implementar melhorias.

Dessa forma, a função do transporte, no caso, o ferroviário, seria promover a competitividade sistêmica da economia brasileira, em se tratando da região Nordeste, tem como necessidade mais premente no segmento envolve a diversificação das cargas transportadas, o que significa um afastamento do modelo de linhas ferroviárias dedicadas a projetos exportadores de commodities, a chamada intermodalidade. A Ferrovia Transnordestina seria o pilar para o desenvolvimento, em especial, do polo gesso do Araripe e do polo agroindustrial de Petrolina e Juazeiro, além de interligar com o sistema hidroviário do São Francisco e o sistema rodoviário sertanejo, além do sistema ferroviário já existente, tornando mais eficiente a logística do transporte de cargas (FIEPI/CNI, 2017).

Ocorre que, embora o cronograma apontasse o ano de 2010 como o de finalização e, conseqüentemente, de inauguração da ferrovia, a obra não foi concluída. Destaca-se que, na gestão da então presidente Dilma Rousseff, este projeto foi vinculado ao Programa de Aceleração do Crescimento 2 (PAC 2), tendo como o Ministério de Transporte o responsável, e continuando como executor da obra a concessionária Transnordestina Logística.

3 MATERIALIZAÇÃO DO PROJETO TRANSNORDESTINA: A INSERÇÃO NO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO

3.1 Sobre o Programa de Aceleração do Crescimento

Segundo dados do Ministério do Planejamento em seu site oficial, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) fora lançado em 22 de janeiro de 2007, por meio de iniciativa do Governo Federal, tendo como objetivo central promover a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, tais como portos, rodovias, aeroportos, redes de esgoto, geração de energia, hidrovias, ferrovias, etc., contribuindo para o seu desenvolvimento acelerado e sustentável.

O capital utilizado no PAC é originário das seguintes fontes principais: recursos da União (orçamento do governo federal), capitais de investimentos de empresas estatais (exemplo: Petrobrás) e investimentos privados com estímulos de investimentos públicos e parcerias. (CAVICHINNI, *et al*, 2010).

O PAC engloba um conjunto de medidas destinadas a desonerar e incentivar o investimento privado, aumentar o investimento público e aperfeiçoar a política fiscal, promovendo o crescimento acelerado do país com diminuição das desigualdades de renda e entre regiões, preservando, entretanto, o equilíbrio fiscal e monetário e reduzindo a dívida e a vulnerabilidade externa. No discurso em que anunciou o Programa, o presidente da República fez questão de mencionar que o PAC se ampliaria e desdobraria em várias etapas, mas que inicialmente abarcaria cinco blocos: medidas de investimento em infra-estrutura, inclusive de infra-estrutura social, como habitação, saneamento básico e transporte de massa, além de determinados programas de água e eletricidade, como o Luz para Todos, que representam, de forma direta, melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda; medidas de estímulo ao crédito e ao financiamento; medidas de desenvolvimento institucional; medidas de desoneração e administração tributária; e medidas fiscais de longo prazo. (MORAES, 2009, p. 01)

Conforme demonstrado no balanço do PAC referente a janeiro/abril de 2007, para fomentar as iniciativas desenvolvimentistas, foram criadas medidas tais como a desoneração tributária e de estímulo ao crédito e ao financiamento utilizando recursos do FGTS e ainda, aumento do volume de crédito, sobretudo para aplicação em saneamento e habitação, além de crédito de longo prazo para investimentos em infra-estrutura (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2016). Previu-se também melhoria do ambiente de investimentos, com medidas que visam o aperfeiçoamento do marco regulatório e o incentivo ao desenvolvimento regional, via (re)criação da

Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), (MORAES, 2009).

Os investimentos em infraestrutura anunciados, visavam o crescimento econômico através da redução de custos; aumento da produtividade das empresas; estímulo ao aumento do investimento privado; e, redução das desigualdades regionais, através de planejamento de médio e longo prazo. Para coordenar as ações necessárias à implantação do PAC, em conjunto com os Ministérios setoriais responsáveis, foi criado o Comitê Gestor do PAC (CGPAC) formado por grupos executivos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Ministério da Fazenda e da Casa Civil. (MORAES, 2009).

Os investimentos foram organizados em três grandes eixos: infraestrutura logística, infraestrutura energética e infraestrutura social e urbana. Em logística, a previsão de investimentos foi de R\$ 13,4 bilhões em 2007 e R\$ 44,8 bilhões no período 2008-2010; em infraestrutura energética, a previsão foi de R\$ 55,0 bilhões no primeiro ano e de R\$ 219,8 bilhões para o período subsequente; e em infraestrutura social e urbana a previsão foi de investimentos de R\$ 43,6 bilhões em 2007 e para o período seguinte de R\$ 127,2 bilhões.

Para melhorar os instrumentos públicos ao investimento em infraestrutura logística, o governo entendeu que os marcos regulatórios setoriais deveriam ser fortalecidos, **bem como que a parceria com a iniciativa privada fosse ampliada, garantindo tarifa módica e serviço sustentável. A participação da iniciativa privada nos investimentos setoriais deveria ser realizada através de concessão simples**, concessão patrocinada (PPP) e concessão administrativa, mediante novas linhas de financiamento adequadas. Como objetivo central, desenhou a superação dos limites estruturais e ampliação da cobertura geográfica da infra-estrutura de transportes, com aumento da eficiência produtiva em áreas já consolidadas e indução ao desenvolvimento em áreas de expansão de fronteira agrícola e mineral, reduzindo as desigualdades regionais e promovendo a integração regional sul-americana. (MORAES, 2009, pág. 01, grifo nosso).

Fisicamente, o PAC fez previsão de investir em 45.337 km de rodovias, sendo a maior parte em recuperação; em ferrovias, a previsão é de 2.518 km. Na Região Nordeste, o total dos investimentos será da ordem de R\$ 7,3 bilhões, destacando-se a integração da Ferrovia Nova Transnordestina (oriunda da cisão da concessionária ocorrida no ano de 2013) com o porto de Suape e com a rodovia BR-101 Nordeste.

3.2 Investimentos na Transnordestina: primeiros passos à (2006 à 2009) (MUDAR TÍTULO)

Segundo (CNI, 2018, pag. 65):

A obra em si teve início em 2006, no trecho entre Missão Velha (CE) e Salgueiro (PE), a partir da autorização de implantação concedida por meio da Resolução 1.572, da ANTT Iniciando-se sem projeto executivo, em desrespeito à resolução que determinava que a CFN deveria apresentar projeto “com antecedência máxima de seis meses do início das obras” de cada etapa. Quando o projeto foi lançado, apenas os pontos extremos da ferrovia estavam definidos e não havia, portanto, estudos sobre o trajeto, a não ser entre Salgueiro e Missão Velha, que o Geipot e o Dnit haviam estudado no passado.

Após o lançamento do projeto da ferrovia, a primeira vez em que este foi mencionado no balanço do PAC, foi referente ao quadrimestre janeiro-abril de 2007, com orçamento total de R\$ 4,5 bilhões e prazo de conclusão em 2010, conforme dados da Confederação Nacional das Indústrias do ano de 2018. Um ano depois da aparição no balanço do PAC, a Companhia Ferroviária do Nordeste mudou seu nome para Transnordestina Logística S.A. (TLSA), autorizada pela Deliberação 42/2008 da ANTT. Ainda em 2008, o orçamento total da obra foi elevado para R\$ 5,4 bilhões, para corrigir a inflação.

Serão apresentadas algumas figuras, as quais representam, no contexto dos balanços do PAC, o desenrolar da execução das obras da Transnordestina:

Figura 4: 1º e 2º Balanços do PAC – janeiro/agosto de 2007

Data	O que	Percentual	Conclusão Prevista	Investimento Previsto 2007-2010	Investimento Previsto Pós 2010	Investimento realizado 2007-2010	Investimento total previsto
2007 PAC 1º Balanço			2010	R\$ 4,5 bilhões	-	-	-
	Desapropriações a cargo do Dnit: ajuizados 80 processos no trecho Missão Velha – Salgueiro, correspondentes a 22 km não contínuos						
	Execução da obra a cargo da CFN: em andamento, terraplenagem e drenagem nos 5 km iniciais da frente, a partir de Missão Velha/CE						
2007 PAC 2º Balanço			4tri/2010	R\$ 4,5 bilhões	-		
	Subtrecho Missão Velha/CE - Salgueiro/PE (100 km): obras e desapropriação em ritmo lento						
	Subtrecho Salgueiro-Trindade (160 km): projeto executivo em fase de aprovação no Dnit						
	Subtrechos Trindade-Eiseu Martins (390 km): projetos executivos em elaboração pela CFN						

Fonte(CNI, 2018)

Sobre os pontos apresentados no 1º Balanço, algumas considerações se fazem necessárias. Quanto às desapropriações, o Relatório de Impacto Ambiental de 2004, já mencionava sua necessidade e suas consequências:

Em dezembro de 2003, o Departamento Nacional de InfraEstrutura de Transportes, ou, simplesmente DNIT, em parceria com os estados de Pernambuco e Ceará, começou a preparar os projetos de engenharia e dos estudos para obter recursos para financiamento das obras, além da desapropriação de terras. Essa desapropriação é necessária para criar o que se chama de faixa de domínio da ferrovia, ou seja, uma pequena parte das terras particulares por onde vão passar os trens e que será desapropriada. (DNIT, 2004, p.17).

O referido documento, ao mencionar as obras da Transnordestina, especificou apenas dois trechos, quais sejam: Trecho I, que ligaria Petrolina a Salgueiro, até Missão Velha - CE e, um ramal ligando Araripina – Parnamirim; Trecho II, que iria de Crateús a Piquet Carneiro, passando somente por terras do estado do Ceará.

Ao explicar a necessidade de desapropriação de terras, o RIMA mencionava a existência de dois programas relacionados ao tema. O primeiro, chamado Programa Social de Desapropriação, que segundo o Relatório:

Este programa visa à aquisição das áreas para implantação do empreendimento, privilegiando mecanismos de negociação, com base em critérios justos de avaliação para a indenização das propriedades, benfeitorias e atividades econômicas afetadas. A estratégia do programa é o estabelecimento de contatos permanentes com as populações afetadas, que deverão acompanhar as diversas fases do processo. (DNIT, 2004, pag. 130)

O segundo, chamado Programa de Reassentamento, tinha o objetivo de garantir às famílias afetadas, a manutenção de uma vida digna, nos locais em que fossem realocadas, depois da desapropriação.

Porém, o que verificou-se após o início das obras foi um crescente descaso com a população afetada, desapropriações em escala e sem nenhuma indenização aos proprietários, fato que gerou inúmeras ações judiciais em face do DNIT, órgão responsável pelas desapropriações.

O impacto negativo gerado pela “entrada” da ferrovia nas regiões mapeadas foi e é objeto de estudos específicos, a exemplo da pesquisa desenvolvida por (CAMARGO, 2015), na qual relata a “violência com que a ferrovia Transnordestina foi inserida na região”.

Diversos veículos de comunicação divulgaram notícias acerca dos processos de desapropriação/indenização, nas quais as revelações eram alarmantes. Como exemplo relevante, em 19 de fevereiro de 2017, o Portal G1, por meio da reportagem de Wagner Sarmiento, divulgou a seguinte nota:

As 290 mil toneladas de trilhos previstas no projeto da ferrovia Transnordestina modificaram a vida de mais de quatro mil famílias nos estados do Piauí, Pernambuco e Ceará. Ao longo dos 1.753 quilômetros de extensão, a ferrovia danificou casas, dividiu roças, mutilou plantações, separou o gado do pasto e da água, destruiu passagens e ainda não levou o progresso e o desenvolvimento prometidos. O órgão responsável pelas desapropriações é o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit). De acordo com a entidade, em Pernambuco foram 1.417 processos, dos quais 90,7% foram concluídos com imissão de posse. Já no Ceará foram 2.210 laudos de desapropriações, com conciliação em 96,9% dos casos.

[...]

O Piauí foi o estado onde houve menos desapropriações, 567 ao todo, mas onde foram registrados casos dramáticos. Até agora, uma década depois do início da obra, somente 42% dos processos tiveram alvarás concluídos, ou seja, mais da metade ainda está sem solução. E os relatos dimensionam os danos na vida de quem ficou no meio do caminho da ferrovia.

[...]

No assentamento Cachoeira, em Paulistana, 160 famílias ficaram isoladas porque a passagem dos trilhos criou uma vala, com pelo menos 10 metros de altura, que deixou a comunidade sem acesso próximo ao Rio Canindé. Para chegar até lá, é preciso encarar uma caminhada de 45 minutos. Antes, eram menos de 10 minutos.

Considerando o exposto acima, nota-se que a execução da Transnordestina, quanto à questão da Gestão Ambiental, deixou a desejar, ou, como explica Seifert (2010), se trata de uma abordagem onde a organização/empresa tem uma atitude negativa em relação às questões ambientais, considerando as mesmas como foco de redução de lucros e, portanto, deixando de investir em controles de conformidade.

Na segunda parte do 1º Balanço, ao mencionar a execução da obra a cargo da CFN, existem pontos desafiadores apresentados no balanço, quais sejam:

[...] ajuizamento de 174 processos de desapropriação, correspondentes a 43 km, até 30 de maio próximo; ajuizamento dos processos correspondentes aos 35 km restantes após a conclusão dos projetos de engenharia e obtenção das licenças ambientais de três variantes, a cargo da CFN; obtenção do licenciamento ambiental pela CFN para início de obras no trecho Salgueiro – Trindade. (BRASIL, 2007, pag. 37).

Quanto ao 2º Balanço do PAC, referente a maio/agosto de 2007, o orçamento continua em 4,5 bilhões de reais e, em relação ao subtrecho Missão Velha/CE – Salgueiro/PE (100 km), as obras prosseguiram em ritmo lento em razão da desapropriação da faixa de domínio, apenas 28km do trecho de Missão velha/CE e

25 km em Salgueiro/PE e terem sido concluídos apenas 9 km de infraestrutura ferroviária e 11 km de terraplanagem. (BRASIL, 2007, pág. 66).

Figura 5: 3º Balanço do PAC – dezembro/2007

2007 PAC 3º Balanço		31/12/10	R\$ 4,5 bilhões	-
	Criado grupo executivo entre Governo Federal, Governos Estaduais PE/CE/PI e concessionário -- CFN -- para o acompanhamento do projeto			
30/12/2007	Assinado acordo de cooperação entre o MT/Dnit e Governos Estaduais (PE/CE/PI), para acelerar o processo de desapropriação e com termos de cooperação técnica e financeira para a fiscalização de obras relativas a cada estado			
	Assinado acordo entre o MMA/Ibama e Governos Estaduais, para acelerar o processo de licenciamento ambiental			
	Trecho Salgueiro/PE - Missão Velha/CE: executados 20 KM de infraestrutura			
30/11/07	Projeto executivo do trecho Salgueiro - Trindade (165km) aprovado			
29/02/08	Projetos executivos dos trechos Trindade - Eiseu Martins (405 km) e Salgueiro - Suape (564 km) aprovados			
31/03/08	Projeto executivo do trecho Missão Velha - Pacém (510km) aprovado			
30/11/07	Subtrecho Salgueiro/PE-Missão Velha/CE: Lote 1 (34 km) - desapropriada e liberada faixa de domínio, com 34km de extensão			
06/12/07	Subtrecho Salgueiro/PE-Missão Velha/CE: Lote 2 (34 km) - projeto executivo da variantes Jati e Brejo Santo (19 km) com análise concluída e liberada pelo Dnit			
30/11/07	Subtrecho Salgueiro/PE - Missão Velha/CE: Lote 3 - em execução 20 km de infraestrutura, dos quais 9 km estão imprimados; desapropriados e liberados pelo Dnit faixa de domínio com 30 km			

Fonte: (BRASIL, 2007)

Ao final do primeiro ano de inserção da Transnordestina no PAC 1, foi criado o grupo executivo entre Governo Federal, Governos Estaduais (PE/CE/PI) e o Concessionário - CFN para acompanhamento do projeto. Foram assinados acordos de cooperação entre o DNIT/MT e os governos estaduais para acelerar o processo de desapropriações, e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis/ Ministério do Meio Ambiente - IBAMA/MMA para acelerar o processo de licenciamento ambiental.

Fora aumentada para 34 km a faixa de domínio no subtrecho Missão Velha/CE e Salgueiro/PE e passou de 9 km para 20 km de infraestrutura.

Figura 6: 4º Balanço do PAC – janeiro/abril de 2008

2008 PAC 4º Balanço		31/12/10	R\$ 4,5 bilhões	-
	Subtrecho Salgueiro/PE - Missão Velha/CE. Lote 1 (30,8 km): desapropriada e liberada faixa de domínio de 19,4 km; em andamento os serviços de terraplanagem; variante de Abaiara (11,4 km) em processo de desapropriação. Lote 2 (37,9 km): 179 laudos de desapropriação concluídos para formação dos processos, restando 4 laudos. Lote 3 (26,8 km): desapropriada e liberada a faixa de domínio e iniciados os serviços de terraplanagem			
	Subtrecho Salgueiro/PE-Trindade/PE. Projeto executivo de infraestrutura aprovado pelo Dnit. Emitidos 240 laudos para desapropriação, de um total de 380			
14/04/08	Subtrechos Trindade/PE-Eiseu Martins/PI (420 km) e Salgueiro/PE-Suape/PE (522 km): Projetos executivos entregues na ANTT			
21/05/08	Subtrechos Trindade/PE-Eiseu Martins/PI (420 km), Salgueiro/PE-Suape/PE (522 km) e Missão Velha/CE - Pecém/CE (527 km): Complementação dos projetos executivos entregue à ANTT			
	Subtrechos Trindade/PE-Eiseu Martins/PI (420 km), Salgueiro/PE-Suape/PE (522 km) e Missão Velha/CE - Pecém/CE (527 km): Desapropriações em andamento, a cargo dos respectivos governos estaduais			
12/05/08	Assinados convênios entre o Ibama e CE, PE e PI para delegação do licenciamento ambiental			

Fonte: (BRASIL, 2008)

Figura 7: 5º Balanço do PAC – janeiro/setembro de 2008

2008 PAC 5º Balanço		31/12/10	R\$ 5,4 bilhões -
	Subtrecho Pecém/CE-Missão Velha/CE (527 km): processo de desapropriações em andamento		
	Missão Velha/CE-Salgueiro/PE (96 km): Lote 1, 2 e 3: concluída a desapropriação e liberada a faixa de domínio. Projeto executivo aprovado. Atacados mais de 70 km dos serviços de infraestrutura		
17/09/08	Salgueiro/PE-Trindade/PE (163 km): Projeto executivo de infraestrutura aprovado pela ANTT		
Agosto/2008	Salgueiro/PE-Trindade/PE (163 km): Desapropriados 19 km		
14/10/08	Salgueiro/PE-Trindade/PE (163 km): Emitida LI		
29/09/08	Trindade/PE-Eliseu Martins/PI (420 km): Projeto executivo autorizado pela ANTT		
	Trindade/PE-Eliseu Martins/PI (420 km): Processo de desapropriações em andamento		
17/09/08	Salgueiro/PE-Suaape/PE (522 km): Projeto executivo aprovado pela ANTT		
	Salgueiro/PE-Suaape/PE (522 km): Processo de desapropriações em andamento		

Fonte: (BRASIL, 2008)

Embora nos Balanços 4ª e 5º do ano de 2008, sejam feitas menções a projetos executivos nos subtrechos de Trindade/PE e Eliseu Martins/PI, além de Salgueiro/PE e Suape/PE, uma grande parte dos estudos sobre a engenharia do traçado da ferrovia só seria apresentada no ano seguinte, em 2009, de quando datam, também, as emissões da maioria das licenças ambientais, com validade até 2016. Em dados obtidos em pesquisa documental do relatório Final do Grupo de Trabalho, datado de 20 de outubro de 2017, segue a figura com as datas das licenças ambientais obtidas em cada trecho:

Figura 8: Licenças Ambientais dos Subtrechos da Transnordestina



Fonte: (RELATÓRIO FINAL DO GRUPO DE TRABALHO, 2017)

O ano de vencimento da maioria das licenças era 2015; o trecho SPS não possui licença prévia e o trecho EMT teve sua licença suspensa por decisão judicial; os demais trechos, apesar de terem licença tinham restrições de outras naturezas.

Válido ressaltar também que segundo a (ANTT, 2008), foram promovidos alguns ajustes societários e econômico-financeiros, e, em relação à Transnordestina, um deles foi a alteração do estatuto social da Companhia Ferroviária do Nordeste – CFN através da deliberação nº 042/08, de 14/02/08 passando a ser denominada Transnordestina Logística S.A.

No ano de 2009 foram desenvolvidos o 6º, 7º e 8º balanços do PAC, referentes ao período entre fevereiro/agosto. Durante esse ano, iniciou-se o processo de pactuação das Metas de Produção e Segurança para o quinquênio 2010 – 2014 da Transnordestina Logística S.A. Foram iniciadas também as análises relativas ao Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura – REIDI, que, segundo a (ANTT, 2009):

Trata-se de benefício tributário instituído pela Lei 11.488, de 15/06/2007, como uma das medidas de incentivo no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC do Governo Federal. O benefício consiste na suspensão da exigência do PIS/PASEP e CONFINS incidentes sobre a receita decorrente da venda de máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos novos, e de materiais de construção quando adquiridos por pessoa jurídica habilitada ao regime, para incorporação em obras de infraestrutura destinadas ao seu ativo imobilizado e também sobre a prestação de serviços por pessoa jurídica estabelecida no País à pessoa jurídica habilitada ao regime, quando aplicados em obras de infraestrutura destinadas ao ativo imobilizado. (ANTT, 2009, pág. 67).

O relatório na ANTT informa ainda que, embora os pleitos, remetidos à ela pela Secretaria de Política Nacional de Transportes, do Ministério dos Transportes, em atendimento ao disposto na Portaria GM nº 089, de 04/04/2008 do Ministério dos Transportes, fossem relacionados a várias concessionárias fiscalizadas por ela, até o fim de 2009, a ANTT manifestou-se favoravelmente ao processo apenas da Nova Transnordestina.

Embora o relatório anual da ANTT de 2009 mencione a elaboração de relatórios de inspeção técnica programada, estes documentos não se encontram disponíveis para consulta pública. Ademais, seguem figuras informativas acerca dos dados do PAC referentes à Transnordestina durante o ano de 2009:

Figura 9: 6º Balanço do PAC / fevereiro de 2009

FERROVIA NOVA TRANSNORDESTINA



EXECUTOR: Concessionária TL S.A. **META:** Construção: 1.728 km
 Remodelação: 550 km
INVESTIMENTO PREVISTO 2007–2010: R\$ 5,4 bilhões
DATA DE CONCLUSÃO: 31/12/2010 **UF:** CE/PE/PI/AL

RESULTADOS

- Assinados, em dez/2007, convênios entre o DNIT e CE, PE e PI para desapropriações e fiscalização de obras
- Assinados, em 12/05/2008, convênios entre o IBAMA e CE, PE e PI para delegação do licenciamento ambiental
- Pecém/CE – Missão Velha/CE – 527 km – laudos de desapropriação em processo final de contratação
- Missão Velha/CE – Salgueiro/PE – 96 km
 - Lote 1, 2 e 3: concluída a desapropriação e liberada a faixa de domínio. Projeto executivo aprovado. Atacados 82 km dos serviços de infra-estrutura
- Salgueiro/PE – Trindade/PE – 163 km
 - Projeto executivo de infra-estrutura aprovado pela ANTT em 17/09/2008. Desapropriados 33 km em jan/2009
 - Emitida LI em 14/10/2008
- Trindade/PE – Eliseu Martins/PI – 420 km
 - Projeto executivo autorizado pela ANTT em 29/09/2008. Processo de desapropriações em andamento – 40 laudos de desapropriação finalizados, ações em processo de ajuizamento
- Salgueiro/PE– Suape/PE – 522 km
 - Projeto executivo aprovado pela ANTT em 17/09/2008, processo de desapropriações em andamento – laudos de desapropriação em processo final de contratação
- Cabo - Porto Real do Colégio – 550 km – 67% reconstruídos



Fonte: (BRASIL, 2009)

Figura 10: 7º Balanço do PAC – janeiro/abril de 2009

2009 PAC 7º Balanço		31/12/10	R\$ 5,4 bilhões	-
Maio/2009	Assinados contratos de financiamentos com BNDES, FDNE/Sudene e FNE/BNB			
12/03/09	Trecho: Pecém/CE-Missão Velha/CE (527 km): Projeto executivo aprovado pela ANTT			
23/03/09	Trecho: Pecém/CE-Missão Velha/CE (527 km): LP emitida			
30/04/09	Trecho: Pecém/CE-Missão Velha/CE (527 km): Laudos de desapropriação contratados			
	Missão Velha/CE-Salgueiro/PE (96 km) – Infraestrutura com 90% executados			
12/02/09	Salgueiro/PE-Trindade/PE (163 km): Iniciadas obras Infraestrutura, com 7% executados			
23/03/09	Trindade/PE-Eliseu Martins/PI (420 km): LP emitida			
	Trindade/PE-Eliseu Martins/PI (420 km): Desapropriados 56 km			
23/03/09	Salgueiro/PE-Suape/PE (522 km): LP emitida			
	Salgueiro/PE-Suape/PE (522 km): Em execução, laudos de desapropriação			
	Cabo-Porto Real do Colégio (550 km). 75% reconstruídos			

Fonte: (CNI, 2018).

Figura 11: 8º Balanço do PAC – maio/agosto 2009

2009 PAC 8º Balanço	30/09/11	R\$ 4,45 bilhões	R\$ 0,97 bilhão
	Missão Velha/CE-Salgueiro/PE (96 km) – Infraestrutura com 93% executados		
	Salgueiro/PE-Trindade/PE (163 km): Infraestrutura com 7% executado		
	Trindade/PE-Eliseu Martins/PI (420 km): Infraestrutura com 12% executados		
25/09/09	Salgueiro/PE-Suape/PE (522 km): Ajuizados 492 km de laudos de desapropriação - Emitida U		
	Trecho: Pecém/CE-Missão Velha/CE (527 km): Ajuizados 59 km de laudos de desapropriação e 54 km desapropriados		
	Cabo-Porto Real do Colégio (550 km): 80% da superestrutura reconstruídos		

Fonte: (CNI, 2018).

Analisando a evolução das obras nos três balanços (6º, 7º e 8º), destaca-se o seguinte: Missão Velha/CE e Salgueiro/PE – pouca evolução nas obras de infraestrutura, de 90% (noventa por cento) para 93% (noventa e três por cento); Salgueiro/PE e Trindade/PE – manutenção das obras de infraestrutura em 7% (sete por cento); Trindade/PE e Eliseu Martins/PI – desapropriados 56 km e obras de infraestrutura concluídas em 12% (doze por cento); Salgueiro/PE e Suape/PE – andamento dos laudos de desapropriação, finalizando em 492 km de ajuizamento; Pecém/CE e Missão Velha/CE – evolução quanto aos laudos de desapropriação, que no decorrer do ano de 2009, dos 59 km contratados, 54 km foram desapropriados e finalmente quanto ao Cabo – Porto Real do Colégio, verifica-se a evolução nas obra de reconstrução, de 65% (sessenta e cinco por cento) para 80% (oitenta por cento).

3.3. O ano da previsão original para entrega – 2010

A partir deste período, inicia-se uma maior pressão quanto à cobrança pela conclusão da obra, haja vista sua promessa de entrega no ano de 2010. Neste período, o governo, ao lançar os balanços do PAC, fez um apanhado de 4 anos de andamento, incluindo os períodos 2007/2010, suas realizações e expectativas, conforme figura abaixo:

Figura 12: Balanço Completo do PAC - 4 anos (2007 a 2010)

FERROVIA NOVA TRANSNORDESTINA



EXECUTOR: Concessionária TL S.A.

META: Construção: 1.728 km – Remodelação: 550 km

UF: CE/PE/PI/AL

INVESTIMENTO PREVISTO 2007-2010: R\$ 2,16 bilhões

INVESTIMENTO PREVISTO PÓS 2010: R\$ 3,25 bilhões

CONCLUSÃO: 2012



RESULTADOS

- Missão Velha/CE-Salgueiro/PE – 96km – 99% da infraestrutura, 88% das OAEs e 5% da superestrutura realizados
- Salgueiro/PE-Trindade/PE – 163km – 78% da infraestrutura e 44% das OAEs realizados
- Trindade/PE-Eliseu Martins/PI – 420 km – obras em 261 km – 4 lotes – 13% da infraestrutura e 5% das OAEs realizados
- Salgueiro/PE-Suape/PE – 522 km – obras em 306km – 5 lotes – 17% da infraestrutura e 6% das OAEs realizados
- Pecém/CE-Missão Velha/CE – 527 km – obra iniciada em 50 km – 1 lote – 1% da infraestrutura realizado
- Cabo/PE-Porto Real do Colégio/AL– 550 km – trecho concluído em julho/2010 e atingido por enchentes

RESULTADOS PREVISTOS ATÉ 31/12/2010

- Missão Velha/CE-Salgueiro/PE – concluir infraestrutura, 96% das OAEs e 20% da superestrutura
- Salgueiro/PE-Trindade/PE – concluir 90% da infraestrutura e 66% das OAEs
- Trindade/PE-Eliseu Martins/PI – concluir 19% da infraestrutura, 10% das OAEs e iniciar obras nos lotes 3, 4 e 5 – 167 km
- Salgueiro/PE-Suape/PE – concluir 27% da infraestrutura, 10% das OAEs e iniciar obras nos lotes 6 a 9 – 216 km
- Pecém/CE-Missão Velha/CE – contratar obras dos lotes 2 a 11 até 13/12/2010 e concluir 3% da infraestrutura

Fonte: (BRASIL,2010)

Como se pode observar, as obras de infraestrutura prosseguiram em avanço em comparação aos balanços do ano de 2009. A Transnordestina Logística S.A., tornou pública suas demonstrações financeiras com notas explicativas, em documento que incluía relatórios da administração e de auditores independentes.

Quanto às demonstrações financeiras da TLSA, preparadas conforme as Normas Internacionais de relatório Financeiro (IFRS), emitidas pelo *International Accounting Standards Boards* (IASB) e de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil (BR GAAP) dá-se destaque a alguns aspectos, quais sejam: evolução, que segundo a (ANTT, 2012, pag.21) foi de 25% (vinte e cinco por cento); montante de investimentos no valor de R\$ 1,220 bilhões (ANTT, 2012, pág. 3); receita bruta de R\$ 114.663,00 (cento e catorze mil seiscentos e sessenta e três reais), (ANTT, 2012, pág.04); custos de serviço prestado (CPS) no valor de R\$ 80.364,00 (oitenta mil, trezentos e sessenta e quatro reais), (ANTT, 2012, pág. 07); balanço patrimonial (em milhões de reais), com ativo não circulante de R\$ 2.219.070 e passivo não circulante de R\$ 1.928.824, (ANTT, 2012, pág. 14); Provisão de fundos para ações judiciais de natureza cível, trabalhista e tributária, estimados em R\$ 9.678.000,00 (nove milhões, seiscentos e setenta e oito mil reais), (ANTT, 2012, pág. 51).

A Agência Nacional de Transporte Terrestre, em seu relatório anual, fez referência à Transnordestina no tocante ao estabelecimento de metas contratuais; meta de produção; elaboração de atos normativos; fiscalização ordinária e extraordinária, e, segundo a (ANTT, 2010, p.107), tudo com objetivo de atestar a conformidade das empresas reguladas às condições avençadas nos editais de licitação, contratos de outorga e demais normas e regulamentares legais aplicáveis, no que tange aos aspectos financeiros; fiscalização extraordinária; processos administrativos para apuração de infrações.

Em relação às obras da Transnordestina, essas fiscalizações ocorreram nas datas de 01 a 05 de março de 2010, (ANTT, 2010, pág. 109) e as Inspeções nas datas compreendidas entre 24 a 26 de novembro de 2010, (ANTT, 2010, pág. 110), tais ações, segundo o que dispõe o relatório: “Todas as Inspeções foram realizadas e os respectivos relatórios arquivados ou em fase de conclusão pelos técnicos integrantes de cada equipe”, (ANTT, 2010, pág.110).

Por fim a Agência apresentou um quadro evolutivo da produção da Concessionária Transnordestina Logística S.A de 2006 à 2010, conforme se vê na figura abaixo:

Figura 13: Produção da TLSA – período 2006 a 2010

Concessionárias	Ano	Produção			Produção		
		Meta	Realizado	Varição	Meta	Realizado	Varição
Transnordestina Logística S.A. Concessão - 01/01/98	2006	1,40	0,68	-51,58%	220,00	149,72	-31,95%
	2007	1,82	0,96	-47,11%	175,00	114,46	-34,59%
	2008	0,93	0,92	-1,08%	140,00	174,12	24,37%
	2009	0,93	0,73	-21,50%	120,00	167,82	39,85%
	2010	0,77	0,73	-5,42%	120,00	196,65	63,88%

Fonte: (ANTT, 2010).

Verifica-se na figura acima que, o os dados que mostram a evolução de 25% (vinte e cinco por cento) no Relatório de Demonstrações Financeiras, elaborado por auditores externos, explicitado anteriormente, não coaduna com as informações do Relatório Anual da ANTT, o qual demonstra a evolução variável de 63,88% (sessenta e três vírgula oitenta e oito por cento).

Por fim, para o ano de 2010, ficaram as providências de continuidade das obras de infraestrutura de todos os subtrechos da ferrovia, estabelecendo-se a data

de finalização para março de 2011 e, quanto à conclusão total da obra, o ano de 2012, (PAC, 2010, pág. 75).

3.4. PAC 2 – Evolução quadriênio 2011/2014

O período compreendido entre os anos 2011 e 2014 foram marcados por grandes mudanças na evolução das obras da Ferrovia Transnordestina, conforme será exposto adiante. O Governo Federal apresentou além dos balanços quadrimestrais, um relatório final do período de 4 anos, o qual será objeto da análise deste tópico, juntamente com o Relatório de Demonstrações Financeiras da ANTT referente à Transnordestina Logística S.A, bem como o Relatório Anual da ANTT.

Figura 14: Balanço completo do PAC 2 – 4 anos (2011 a 2014)



Fonte: (BRASIL, 2014).

Insta ressaltar, que no ano de 2011, os dois primeiros relatórios, o primeiro de janeiro/junho e o segundo de julho/setembro apenas mencionaram a construção da ferrovia Transnordestina, sem precisar qualquer dado específico. Apenas no 3º relatório, o qual explanava a evolução de 1 (um) ano foram detalhados demais dados. Os principais destaques desse quadriênio são, segundo os balanços do PAC 2: a data conclusão da obra, que no 3º relatório consta como 30/12/2014 e previsão

de investimentos até o ano de 2014, que se iniciou com o valor de 3,24 bilhões e encerrou com a previsão de aproximadamente 7,5 bilhões.

Além disso, são ainda destaques: a conclusão do sub trecho Missão Velha/CE- - Salgueiro/PE – 96 km em 28/02/2013, conforme consta do 7º Balanço janeiro/abril de 2013 e a assinatura dos acordos de investimentos e de acionistas, “em que se estabeleceram os direitos e obrigações dos acionistas e os limites de participação do Bloco Público no capital social votante, bem como as condições, os prazos e os montantes a serem desembolsados pelos acionistas e investidores da ferrovia” (TCU, 2017, p. 5).

Foi assinado também, um termo de ajustamento de conduta (TAC) com a concessionária (Companhia Ferroviária do Nordeste e Transnordestina Logística S.A) em 20 de setembro de 2013, o qual foi objeto de representação pelo Ministério Público no ano de 2017, como será estudado no terceiro capítulo da presente pesquisa.

Com a edição da Resolução 4.042 da ANTT, em fevereiro de 2013, foi autorizada a cisão da concessão outorgada em 1997 em duas, com consequente constituição de duas empresas, cada uma responsável por uma concessão. A antiga malha Nordeste, rebatizada de malha I (São Luiz - Mucuripe, Arrojado - Cabedelo e Macau – Recife), ficou sob a responsabilidade de uma nova concessionária, que passou a se chamar Ferrovia Transnordestina Logística (FTL) em 22 de janeiro de 2014, (CNI, 2018, pág.67).

Por sua vez, a malha II, (Missão Velha - Salgueiro, Salgueiro - Trindade, Trindade - Eliseu Martins, Salgueiro - Porto de Suape e Missão Velha - Porto de Pecém), conforme a (CNI, 2018 pág.68) foi concedida a Transnordestina Logística S. A. (TLSA), encarregada de construir a Nova Transnordestina, então, a ANTT e o DNIT assinaram um Contrato de Concessão da Transnordestina (Malha II), que formalmente alocou a responsabilidade da construção da Transnordestina à TLSA, simultaneamente fixando prazos para sua realização, assim como concedendo o direito de sua operação exclusivamente pela TLSA, o qual também foi objeto de análise do Tribunal de Contas da União, posteriormente.

Nesse contexto, o relatório quadrienal do PAC (2011/2014) já apresentava a data de conclusão da obra para o ano de 2017, e com selo de ações significativas tarjado em amarelo e descrito: “ATENÇÃO”. Em paralelo, o relatório de Demonstrações Financeiras encaminhado à ANTT, referente ao período 2013/2014

da Ferrovia Transnordestina Logística S.A, elaborado por auditores da *Delloite Touche Tohmatsu Auditores Independentes Ltda*, apresentava, entre outros, os seguintes dados mais relevantes, referentes à concessionária: Receita Bruta de R\$ 106,8 milhões, ativo circulante, em 31/12/2014, de 29.560 (em milhares de reais), enquanto que no mesmo período, o passivo circulante era de 101.412 (em milhares de reais). Já o relatório anual (2014) da ANTT, mencionou, no que concerne à fiscalização, a existência de auditorias de execução contratual internas e externas em relação a Ferrovia Transnordestina, que serão analisadas posteriormente.

3.5. PAC 2 – Evolução quadriênio 2015/2018

O quadriênio 2015/2018 foi o mais tímido quanto às prestações de informações sobre a evolução do projeto da Transnordestina. Ao todo foram 7 balanços, dos quais, apenas o primeiro, referente ao primeiro semestre de 2015 mencionou a conclusão do sub trecho Salgueiro/PE e Trindade/PE (163KM), (PAC, 2015, pág. 12).

Nos relatórios posteriores havia apenas à menção as obras da Transnordestina, aliada à outras duas: Ferrovia Norte Sul (FNS) e Ferrovia de Integração Oeste Leste (FIOL), o primeiro (janeiro/junho de 2015) apresentando o dado correspondente à 2.486km de ferrovia construída, somando as três; o 2º e o 3º já apresentaram a extensão de 2.398km de obras em ferrovias (PAC, 2015, pág. 21); o 4º apresenta a metragem de 3.457km de obras (PAC, 2016, pág.20), assim como o 5º, 6º (2017) e 7º balanços, este último já do ano de 2018. O Relatório da Administração da Ferrovia Transnordestina S.A. do ano de 2017 apresentou o seguinte gráfico:

Figura 15: Total de trabalhadores alocados na construção da Ferrovia Transnordestina (ano 2017)



Fonte: (TLSA, 2017)

Observando a figura acima deduz-se que a queda no número de trabalhadores é diretamente proporcional à queda no nível de produção/evolução da obra. O relatório informa ainda que houve uma queda de 47% (quarenta e sete por cento em relação ao ano anterior (PWC, 2017, pág.04).

Um relevante ponto apresentado pelo relatório de auditoria externa da TLSA é a situação do balanço patrimonial, o qual apresentou um passivo circulante superior ao ativo circulante no montante de R\$ 139.707.000,00 (cento e trinta e nove milhões setecentos e sete mil reais) (PWC, 2017, pág. 07), tendo como principais medidas equalizadoras, as seguintes:

Para equalização da situação do capital circulante negativo, a administração da Companhia trabalha com ações contendo os seguintes principais elementos: (i) **liberação de recursos** por parte de seus acionistas e de terceiros para a retomada e conclusão da obra de construção da ferrovia Transnordestina; (ii) **revogação da decisão cautelar imposta pelo Tribunal de Contas da União - TCU que proibiu novos repasses** de recursos públicos para a Companhia; (iii) conclusão do processo de readequação orçamentária; (iv) **aprovação do novo cronograma** que prevê o término da obra e entrada em operação da Companhia; e (v) **renegociação do fluxo de pagamentos das debêntures em linha** com o processo de readequação orçamentária e novo prazo para entrada em operação. (PWC, 2017, pág. 07, grifo nosso).

Conforme visto anteriormente, ainda no ano de 2013, houve uma cisão em relação às concessionárias do projeto, e o que era a malha Nordeste, passou a ser malha I, de responsabilidade da TLSA, e malha II, de responsabilidade da FTL. Nos meses seguintes, segundo informa a (CNI, 2018 pág. 67), a ANTT e a TLSA passaram a negociar uma série de pendências relativas a multas por descumprimento de contrato, resultando, em 2013, na assinatura de um Termo de Ajuste e Conduta voltado à correção das pendências e irregularidades da CFN na administração da concessão, recebida em 1997, daí a necessidade de tais medidas acima mencionadas.

Válido destacar que, em março de 2017, foi constituído um Grupo de Trabalho Interministerial, com representantes da Casa Civil, do Ministério dos Transportes, da ANTT e do Ministério de Planejamento, para elaborar propostas para a Ferrovia Transnordestina (CNI, 2018, pág. 69).

No presente capítulo verificaram-se algumas contradições constantes entre os Balanços do PAC, as fiscalizações da ANTT e os relatórios de auditoria externa. As obras tiveram seu ápice no ano de 2010, quando medido pelo volume de recursos

liberados pelos órgãos públicos e o número de trabalhadores ocupados, que chegou a cerca de dez mil nesse ano (CNI, 2018), porém, inicialmente, 2010 seria o ano de entrega, mas apenas 17% das obras haviam sido executados (MACHADO, 2016).

Nos anos seguintes, a situação financeira do projeto piorou, com a TLSA demandando mais recursos para continuar a obra. Em 2011, a Valec aportou R\$ 164 milhões no capital da TLSA, adquirindo ações preferenciais, passando a ter 10,6% do capital da TLSA (CNI, 2018).

Em 2016, a concessionária apresentou uma “readequação orçamentária”, aprovada por meio da Portaria 60, de 12 de abril de 2016, do Ministério da Integração Nacional (TLSA, 2016). Esse novo orçamento contava com a inclusão do financiamento de R\$ 3,1 bilhões, que viriam da venda antecipada do direito de passagem na ferrovia (CNI, 2018). Porém, já havia diferentes auditorias do TCU, apontando que o projeto apresentava irregularidades, que iam da falta de licitação na concessão da Transnordestina à ausência de projetos e orçamento precisos da obra, passando por um grau de execução física bem inferior à execução financeira (TCU, 2017a).

Em 15 de maio de 2016, por recomendação do MP/TCU e da Unidade Técnica do Tribunal de Contas, o TCU determinou a suspensão de recursos públicos para o projeto. A análise mais aprofundada das decisões tomadas pelo Tribunal de Contas da União e as irregularidades contratuais existentes nas concessões da Malha Nordeste, e a abordagem da gestão e governança na obra, será feita adiante.

4 ENTRAVES NA EXECUÇÃO: GESTÃO E FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL DA CONCESSÃO DA FERROVIA TRANSNORDESTINA

4.1. Gestão e governança

Trazido através do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, o conceito de governança pública apresenta-se em seu artigo 2º, I, como:

[...] Art. 2º Para os efeitos do disposto neste Decreto, considera-se:
I - governança pública - conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

Além disso, o mesmo artigo trás em seu bojo o conceito de gestão de riscos, em seu inciso IV, conforme se lê:

Art. 2º Para os efeitos do disposto neste Decreto considera-se:
[...]
IV - gestão de riscos - processo de natureza permanente, estabelecido, direcionado e monitorado pela alta administração, que contempla as atividades de identificar, avaliar e gerenciar potenciais eventos que possam afetar a organização, destinado a fornecer segurança razoável quanto à realização de seus objetivos.

A governança pode ser considerada como uma abordagem ou agenda de pesquisa interdisciplinar, voltada a analisar o funcionamento de diversas dimensões do Estado (LEVI-FAUR, 2012) e, partindo da perspectiva estatal sobre o tema, é permitido fixar duas premissas importantes: a política é voltada para as instituições públicas federais e suas ações; cada órgão e cada entidade já possui um modelo próprio de governança pública. (BRASIL, 2018)

O objetivo da governança, no contexto estatal, é que as instituições públicas federais, por meio de suas ações, construam um modelo mais adequado de gestão pública – o que aproxima a política de uma estratégia de governança (CAPANO, G.; HOWLETT, M.; RAMESH, M., 2014). Com frequência as instituições públicas realizam medidas voltadas ao aprimoramento de sua governança, ou seja, para que suas ações estejam efetivamente direcionadas para objetivos alinhados aos interesses da sociedade.

O Banco Mundial, em seu Relatório “Desenvolvimento Mundial 2017: Governança e a Lei”, descreve governança como sendo um “processo por meio do qual atores estatais e não-estatais interagem para formular e implementar políticas dentro de um conjunto predefinido de regras formais e informais que moldam e são moldadas pelo poder” (BANCO MUNDIAL, 2017). Portanto, ter um conjunto

predefinido de regras formais que favoreça a formulação e a implementação de políticas e serviços públicos que de fato atenderão às necessidades da sociedade é estabelecer uma boa governança e conseqüentemente uma boa gestão – ou, dito de outra forma, implementar boas práticas de governança.

Daí se diz que, a escolha de quais interesses serão tutelados pelo Estado e de que forma serão buscados, são elementos da arena política, na qual grupos e atores diferentes interagem e negociam a conformação do interesse público. É nesse contexto que a governança se manifesta (Banco Mundial, 2017).

A OCDE, na mesma linha, afirma que a boa governança é um meio para atingir um fim, qual seja, identificar as necessidades dos cidadãos e ampliar os resultados esperados (OCDE, 2017). Portanto, o conceito que será utilizado na condução da política de governança e que orienta as ideias da presente pesquisa está alinhado aos entendimentos dessas organizações. Compreendido isso, passa-se à análise da evolução ideológica do desenvolvimento regional e como ele se alinhou aos conceitos de governança e gestão.

4.2 As concessões

A Constituição Federal permite à Administração Pública o repasse da execução de determinado serviço público de sua competência para a iniciativa privada através dos institutos da: autorização, permissão ou concessão (art. 21, XII, e art. 175, CF/88). Tais institutos configuram formas de gestão indireta do serviço público.

Segundo a previsão da Lei nº 8.987/95, em seu art. 2º, II, concessão de serviço público “é a transferência da prestação de serviço público, feita pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, mediante concorrência, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas, que demonstre capacidade para o seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado”.

Concessão, então, é segundo (CUNHA, 2014), a delegação contratual da execução de serviço, originalmente de competência do Poder Público, através de licitação, na modalidade concorrência. Há concessão também para execução de obra pública ou uso de bem público.

Na lição de (MELO, 2010, pág.624):

... é o instituto através do qual o Estado atribui o exercício de um serviço público a alguém que aceita prestá-lo em nome próprio, por sua conta e risco, nas condições fixadas e alteráveis unilateralmente pelo Poder Público, mas sob garantia contratual de um equilíbrio

econômico-financeiro, remunerando-se pela própria exploração do serviço, em geral e basicamente mediante tarifas cobradas diretamente dos usuários do serviço.

Para (PIETRO, 2018, pág.378):

...é o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública delega a outrem a execução de um serviço público, para que o execute em seu próprio nome, por sua conta e risco, assegurando-lhe a remuneração mediante tarifa paga pelo usuário ou outra forma de remuneração decorrente da exploração do serviço. Esse é o conceito aplicável às concessões disciplinadas pela Lei n o 8.987 e que poderá ser alterado em relação às parcerias público-privadas, porque, nesse caso, a remuneração por tarifa tende a deixar de ser a forma principal ou única de remuneração das empresas concessionárias.

A Ferrovia Transnordestina se trata, portanto, de um serviço de competência originária do poder público federal, qual seja: o transporte de carga ferroviário. Como bem aponta o (TCU, 2014, p.05), a malha ferroviária concedida (Malha Nordeste), pertencia à extinta Rede Ferroviária Federal S.A. – RFFSA, possuía extensão total de 4.238km e era composta pelas ferrovias abrangidas pelas superintendências regionais da extinta RFFSA, SR-1 (Recife), SR-11 (Fortaleza) e SR-12 (São Luís), foi leiloadada em 18/07/1997 na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro, com lance no valor de R\$ 15.800.000,00, dado pelo Consórcio Manor, que, posteriormente constituiu a Companhia Ferroviária do Nordeste - CFN para a execução do contrato firmado com a União.

Para o início da execução das obras, explica o (TCU, 2014, pág. 06):

Em 2004, a concessionária solicitou à ANTT autorização para executar as obras de construção da ferrovia Transnordestina, que foi atendido por meio da Resolução ANTT 1.210/2005. Com base nessa resolução, em 2005, a CFN, a União, a Agência de Desenvolvimento do Nordeste - ADENE (atual Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE), o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte - DNIT, o Banco do Nordeste do Brasil - BNB e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES firmaram um documento denominado "Protocolo de Intenções" para a realização do projeto de infraestrutura denominado "Nova Transnordestina.

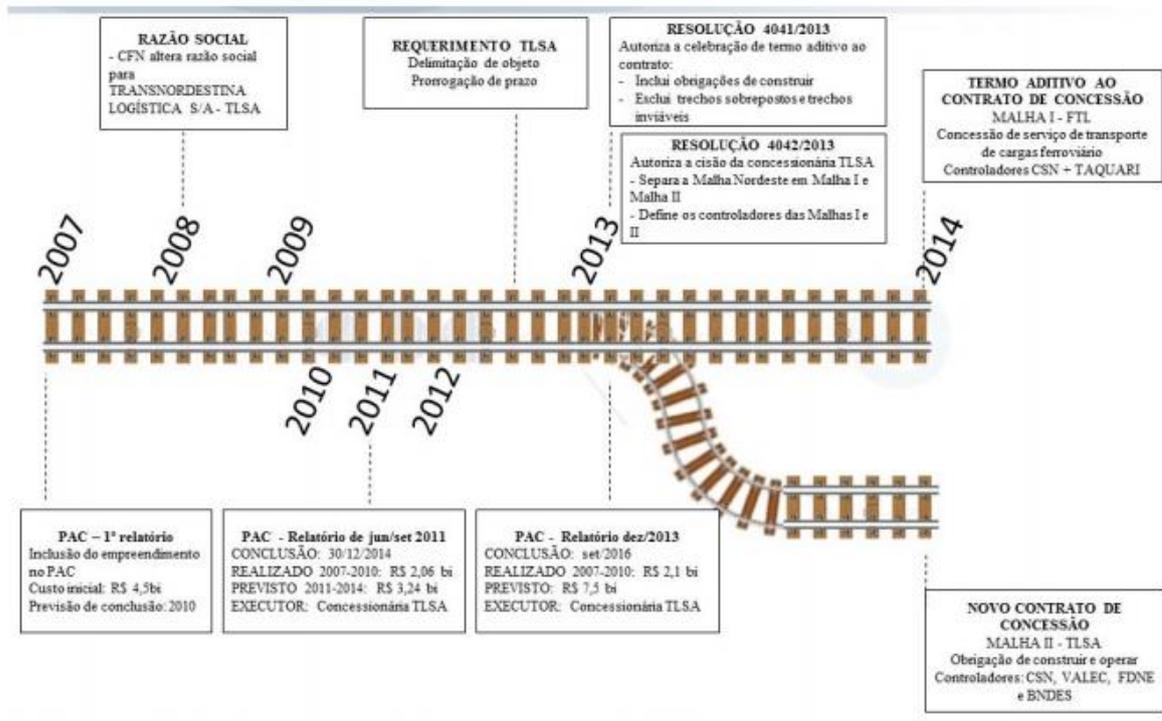
Em 2008, e já iniciadas as obras, a concessionária (CFN) mudou de nome para Transnordestina Logística S.A (TLSA), autorizada pela ANTT, através da Deliberação 042/2008. Em 2013, ocorreram significativas modificações na

concessão, que se dividiu em duas, sendo a mais nova chamada de Ferrovia Transnordestina Logística S.A (FTL) e mais as seguintes alterações:

- a) a celebração de termo aditivo ao contrato de concessão para prorrogar o contrato até 2057 e incluir obrigações assumidas pela concessionária, relativas à construção do conjunto de linhas e ramais complementares à Malha Nordeste, excluindo os trechos com superposição na referida malha (Resolução-ANTT 4.041/2013), e; b) a cisão da concessão criando a Malha I (antiga Malha Nordeste) e a Malha II (projeto Nova Transnordestina), assim como definiu os grupos controladores de cada malha. Para a Malha I, permaneceu a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e a Taquari Participações como controladores, e a Malha II tem os seguintes controladores: CSN, Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE), VALEC e BNDES (Resolução-ANTT 4.042/2013). (TCU, 2014, pág.07)

Como as obrigações de cada concessionária não ficaram bem definidas, foram necessários termos aditivos ao contrato de concessão originário. Segue ilustração apresentada no relatório de fiscalização do Tribunal de Contas da União de 2014, que detalha didaticamente a dinâmica das concessões ocorridas no contexto da Transnordestina.

Figura 16: Evolução da concessão até a cisão contratual da TLSA



Fonte: (TCU, 2014)

Como se infere da figura acima, a inconstância da administração do projeto Transnordestina foi uma de suas principais características e, o motivo que

desencadeou uma investigação mais aprofundada por parte do controle externo do Estado.

Conforme foi exposto no item '2.4' que tratou da evolução das obras no quadriênio de 2011/2014, foram realizadas auditorias para fiscalização do andamento do projeto, as quais foram objeto de fiscalização pelo Tribunal de Contas da União, que em seu relatório de nº 218/2014 elencou uma série de irregularidades.

4.3. Relatório de Fiscalização 218/2014 – Análise da Gestão Contratual

Logo no início do documento apresentado pelo Tribunal de Contas, o órgão apresenta a deliberação que originou tal fiscalização, trazendo em seu texto o seguinte:

Em cumprimento ao Acórdão 1.234/2013-TCU-Plenário, realizou-se auditoria na Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT e no Ministério dos Transportes - MT, no período compreendido entre 9/4/2014 e 27/6/2014. 5. Entre as razões que motivaram esta auditoria destacam-se: (a) assinatura de novos contratos após a cisão da concessão em Malha I e Malha II; (b) recorrentes atrasos na conclusão das obras de construção da ferrovia e aumento no orçamento previsto do empreendimento; e (c) descompasso entre a execução física e os desembolsos financeiros da obra da ferrovia Nova Transnordestina (TCU, 2014, pág.05).

Ou seja, as sucessivas concessões e adiamentos na data de conclusão da obra, aliados à demonstrações financeiras incoerentes com o andamento físico do projeto - como demonstrado nos balanços analisados no capítulo anterior - foram gatilhos para o início da investigação pelo controle externo Federal, sendo tais fiscalizações incluídas no relatório anual da Corte de contas sobre fiscalização em obras públicas (FISCOBRAS).

À título de exemplificação, entre as irregularidades referentes ao “descompasso entre execução física e desembolso financeiro”, cita-se o Fundo de Investimentos do Nordeste – FINOR, um dos atores financeiros responsáveis pela Transnordestina, que, mesmo antes de sua atuação junto à ferrovia, foi alvo de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), instaurada em 18 de abril de 2000 (BRASIL, 2001).

A CPI teve por objetivo apurar denúncias de irregularidades na liberação e aplicação de recursos do Fundo de Investimentos do Nordeste – FINOR. O documento aponta como os projetos eram financiados de forma arbitrária, conforme transcrição do seguinte trecho:

As diligências efetuadas pela CPI a empreendimentos beneficiários evidenciaram que o trabalho de análise prévia dos projetos padece de inúmeras fragilidades: **é incompleto, inconsistente e muitas vezes sem embasamento técnico. Os estudos de mercado não são tecnicamente sustentáveis e não é feita vistoria prévia ao local do empreendimento para verificação, entre outras, das condições da infra-estrutura local**, da acessibilidade e adequação da área ao projeto, principalmente em relação aos empreendimentos agropecuários. O pequeno número de técnicos, por um lado, e o despreparo de alguns servidores, por outro, resultam, na fase de seleção e aprovação de projetos, na ausência de estudos de viabilidade técnica solidamente realizados. (BRASIL, 2001, p.184-185, grifo nosso).

Após, aponta diretamente o exemplo da Transnordestina:

Outro, é o projeto da Transnordestina S/A, que prevê um montante de R\$ 198.900.000,00 de recursos FINOR para sua implantação. É interessante observar que, no final de 1999, foram aprovados 19 projetos novos, que comprometem R\$ 667.674.460,00. Durante o exercício de 1999, os repasses do Tesouro Nacional ao Fundo totalizaram R\$ 313.956.875,31, dos quais R\$ 94.631.154,38 foram pagos ao BNB a título de taxa de administração. (BRASIL, 2001, p.185).

Ou seja, desde o começo do projeto Transnordestina, a falta de gestão foi sua principal patologia, com destaque para a ausência de projetos executivos e orçamentários. Válido destacar, no entanto, que o relatório 218/2014 do TCU, analisou apenas as irregularidades na gestão contratual da ferrovia, no que tange ao acompanhamento das metas contratuais e no gerenciamento das obras de construção do projeto Nova Transnordestina.

A fiscalização quanto a legalidade e a regularidade dos atos que culminaram na assinatura de um novo contrato de concessão para a exploração e desenvolvimento do serviço de transporte ferroviário de cargas na Malha Nordeste, ficou a cargo do Relatório de nº 012.179/2016-7, e da fiscalização nº 292/2016, que se encontra, ainda, sem deliberação do TCU.

4.3.1 Do descumprimento das metas contratuais pela concessionária TLSA

No capítulo 2 foram apresentados os níveis de evolução da obra segundo dados do PAC através de seus balanços, juntamente com os relatórios anuais da ANTT e as demonstrações financeiras executadas por auditores externos e apresentadas à ANTT.

Pois bem, o TCU apresentou em seu relatório de fiscalização 218/2014, dados que demonstram justamente a o desequilíbrio no cumprimento de metas pela

empresa concessionária (TLSA). Tomando por base a data de início do projeto da ferrovia Transnordestina, segue a figura demonstrativa das metas pactuadas e os níveis de desenvolvimento alcançados pela TLSA no período de 2006/2013.

TABELA 01: Metas pactuadas e os níveis de desenvolvimento alcançados pela TLSA no período de 2006/2013

	META	NÍVEL
2006	1,400 TKU	0,700 TKU
2007	1,800 TKU	0,900 TKU
2008	0,900 TKU	0,880 TKU
2009	0,900 TKU	0,790 TKU
2010	0,790 TKU	0,750 TKU
2011	0,790 TKU	0,740 TKU
2012	0,850 TKU	0,740 TKU
2013	0,850 TKU	0,500 TKU

Fonte: (TCU, 2014).

Da análise da tabela acima, infere-se que o melhor ano de produção da concessionária foi justamente o de lançamento do projeto Transnordestina (2007), sendo o ano de 2013 o de maior disparidade entre a produção e a meta. Não se furta ao detalhe de que, desde a o início da concessão o nível de produtividade sempre foi decrescente.

O TCU apresenta a seguinte conclusão sobre o discutido acima:

Ao longo de todo o período da concessão, ou seja, entre 1/1/1998 a 31/12/2013, a empresa concessionária não logrou alcançar nenhuma das metas anuais de produção pactuadas originalmente ou, mesmo, aquelas que resultaram das inúmeras repactuações havidas durante esse período. Ao todo, foram 16 anos de serviços prestados em níveis de desempenho sempre decrescentes. (TCU, 2014, p.12)

4.3.2. Parcelamento ilegal das multas

Em decorrência do descumprimento dessas metas, aliado á ausência de manutenção de instalações e equipamentos, entre outras irregularidades, a TLSA sofreu penalidade de multa, as quais foram objeto de processos administrativos de cobrança, que, por sua vez e de forma ilegal, foram parceladas com a aplicação de um Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, em 20 de setembro de 2013. (TCU, 2014).

A adoção desse procedimento pelo poder concedente fere o §2º do Art. 1º da Resolução 3.561/2010/ANTT. Tal resolução dispõe sobre o parcelamento de débitos resultantes de infrações praticadas pelas concessionárias, e estabelece, expressamente que "o autuado poderá solicitar o parcelamento (...) antes do vencimento das multas (...)". 36. Outrossim, a inclusão de dívidas no montante de R\$

10.275.458,28, referente às multas no mencionado TAC, foi feita em desacordo com o art. 3º da Resolução 3.561/2010/ANTT, que condiciona a autorização para parcelamentos acima de R\$ 2.000.000,00 a ato específico da Diretoria da ANTT. (TCU, 2014, p.13)

Ou seja, a própria agência responsável pela regulação e fiscalização da Transnordestina incorreu em irregularidade, ao parcelar dívidas que deveriam continuar em processo de cobrança. Tal conduta, conforme afirma a Corte de Contas da União, geraram sensação de impunidade por parte da concessionária, que passou a, reiteradamente, descumprir o contrato de concessão e as normas da ANTT, afetando a prestação de serviço ao usuário.

Considerando que o TAC é instrumento extrajudicial que visa dar maior celeridade ao processo de sanar irregularidades, este só pode ser utilizado como instrumento pedagógico e coercitivo, o que, *in casu*, não ocorreu. Por fim, o TCU conclui:

As concessionárias reconheceram que a celebração do TAC fez parte de uma negociação com o intuito de eliminar as pendências existentes junto a ANTT. Por esse motivo, a Agência, visando eliminar quaisquer empecilhos que pudessem atrapalhar a construção e o financiamento do Projeto Nova Transnordestina, incluiu, indiscriminadamente, todos processos administrativos abertos contra a concessionária. Tal alegação reforça que o TAC assinado continha multas aplicadas que se encontravam vencidas. (TCU, 2014, p.14)

Para agravar a situação, a multa, no valor de R\$ 10.275.458,28 (dez milhões duzentos e setenta e cinco mil quatrocentos e cinquenta e oito reais e vinte e oito centavos), a qual tinha sido parcelada, até a data do Relatório 218/2014 do TCU, não possuía nenhuma parcela paga até a data da auditoria e a ANTT não estava tomando medidas efetivas voltadas à cobrança e cumprimento do acordo, em clara irregularidade e afronta ao interesse público em infringir, a ANTT, o dever legal de fiscalizar a prestação dos serviços e de aplicar penalidades pelo descumprimento das obrigações outorgadas. (TCU, 2014).

A agência se manifestou apresentando a Deliberação 195 emitida pela Diretoria da ANTT, ocorrida em 1/8/2014, que permitia o parcelamento da dívida incluída no TAC, e que teve a sua primeira parcela comprovadamente paga no dia 1/9/2014. (TCU, 2014). Porém, a Corte de Contas verificou que, tomando por base a data do TAC, com a data do pagamento da primeira parcela, o lapso temporal era de

01 (um) ano, o que tira totalmente a eficácia do TAC na solução de pendências junto as concessionárias.

4.3.3 Processo de caducidade sobrestado de forma irregular

Em continuidade à análise das irregularidades diagnosticadas pelo TCU, tem-se ainda o sobrestamento do processo de caducidade da concessão da Malha Nordeste, de nº 50500.027190/2012-91, sem motivação devidamente fundamentada.

Conforme se analisou acima, as metas contratuais eram, ano após ano, descumpridas pela TLSA, o que configura uma falta grave. Sabe-se que as concessões possuem lei específica sobre o tema, qual seja, a Lei 8.987/1995, que traz em seu artigo 38 a possibilidade de caducidade da concessão por inexecução contratual. Nesse ínterim, a ANTT, abriu o processo de caducidade, o qual foi sobrestado pela Superintendência de Marcos Regulatórios – SUREG, em 2012.

Relata ainda o TCU:

[...], o que se observa é uma "estagnação" da evolução da produtividade ao longo dos anos, chegando ao extremo de, no ano de 2011, haver atingido um nível de produção inferior ao do ano de 1998. Ou seja, a concessionária tem se revelado um parceiro igual ou pior do que a antiga RFFSA em termos de atingimento de níveis de produção e segurança, não havendo sido atendido o interesse público inicialmente pretendido no contrato assinado em 1997, vigente durante todo o período analisado (1998 a 2012), qual seja, de incrementar a eficiência do serviço de transporte ferroviário na Malha Nordeste.

Foram enviados ofícios à TLSA comunicando-a acerca das infrações contratuais cometidas, nos termos da legislação aplicável. Ocorre que, a SUREG, por meio de Despacho, em 13/11/2012, determinou o sobrestamento do processo de caducidade até a finalização das negociações entre o Poder Concedente e a Concessionária (TLSA) para realização de investimentos na infraestrutura de transporte, visando à construção de segmentos ferroviários não construídos anteriormente pelo Governo. (TCU, 2014).

A concessionária alegou que o Governo foi omissos quanto à construção da ferrovia Transnordestina, impedindo-a de prosseguir com a exploração da malha ferroviária. Porém, o entendimento do TCU foi o seguinte:

Caso o entendimento da ANTT para o sobrestamento do processo de caducidade fosse o de que a não construção do projeto Transnordestina teria inviabilizado por completo o cumprimento do contrato, deveria ter demonstrado tal impedimento de maneira sustentada, fundamentada por meio de estudos e não apenas

mediante um Despacho, sem qualquer prova empírica que demonstre o respeito e o atendimento do interesse público na manutenção do parceiro como o concessionário prestador do serviço de transporte ferroviário. 83. Nesse sentido, verificou por meio dos autos que a atuação individual adotada pela SUREG afrontou os arts. 25, 26 e 27 da Resolução 442/2004/ANTT. 84. Como consequência, o sobrestamento do processo de caducidade permite que um concessionário ineficiente e que recorrentemente descumpra as metas contratuais pactuadas permaneça prestando o serviço de transporte ferroviário em detrimento do usuário, aumentando a sensação de impunidade. (TCU, 2014, p.19)

Para a Corte Contas a referida suspensão, por decisão monocrática, do processo de apuração da caducidade, afrontou o interesse público, além de que, diante de tantas irregularidades cometidas pela concessionária, era exigível conduta diversa da responsável, especialmente pelo fato de que a SUREG possuiu o condão de disciplinar, quando se trata de um projeto de grande magnitude que utiliza majoritariamente recursos provenientes de financiamentos públicos, sobretudo quando aplicados diretamente em uma concessionária que nunca conseguiu atingir as metas de desempenho pactuadas.

4.3.4 Das autorizações dadas pela ANTT

A Lei 10.233/01 trata sobre a reestruturação dos transportes aquaviários e terrestres, criando o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

Especificamente, em seu art. 24, inciso IX, dispõe o seguinte:

Art. 24. Cabe à ANTT, em sua esfera de atuação, como atribuições gerais:

[...]

IX - autorizar projetos e investimentos no âmbito das outorgas estabelecidas;

No âmbito da ANTT, a Resolução 2.695/2008/ANTT é a que define o procedimento interno de aprovação dos investimentos a serem realizados pelas concessionárias na malha concedida:

Art. 4º As obras de interesse das concessionárias para implantação de novos ramais, variantes, pátios, estações, terminais ou oficinas e obras de modificação ou demolição envolvendo quaisquer bens arrendados ou não, poderão ser autorizadas pela Diretoria, mediante a apresentação da documentação relacionada no Anexo 1.

Ou seja, o artigo acima transcrito define de quem é a competência para aprovar os investimentos requeridos e os documentos necessários para sua análise, dentre eles estudos geológicos, topográficos, hidrológicos, de traçado da ferrovia, terraplenagem, drenagem, infraestrutura e superestrutura ferroviária, bem como estimativas detalhadas dos custos de todo o projeto (TCU, 2014).

Ocorre que diversas irregularidades foram verificadas nas autorizações, concedidas pela ANTT, das obras de implantação da Ferrovia Nova Transnordestina ocorridas antes da cisão da concessão. Verificou-se que a Agência descumpriu normativos de aprovação de projeto executivo das obras de construção da ferrovia em execução pela concessionária TLSA.

Segundo os dados do (TCU, 2014), a autorização para a TLSA elaborar os projetos foi concedida pela ANTT em 2005 por meio da Resolução 1.210/2005/ANTT, sendo estes apresentados à Agência em janeiro de 2006, por meio da carta CEX-PRCFN-003-06, com destaque para o projeto do trecho Salgueiro/Missão Velha (SMV), elaborados pelo DNIT, e entregues em março de 2006, por meio da carta CEX-PRCFN-019-06.

Sobre a entrega dos demais projetos, consta do relatório 2018/2014 do TCU, o seguinte:

As primeiras versões dos projetos desses trechos (TS, SPS, EMT e MVP) somente foram apresentadas no ano de 2008. Desse modo, após a análise de versões preliminares dos projetos dos trechos SPS, EMT e MVP, a ANTT emitiu as resoluções 2.870, 2.895 e 3.069, entre setembro de 2008 e março de 2009, autorizando os projetos apresentados pela concessionária, com ressalvas que deveriam ser cumpridas antes do início das obras. (TCU, 2014, p.23)

Ocorre que, embora a ANTT tivesse informado, por meio do ofício 547/2009/GEROF/SUCAR, datado de julho de 2009, que se encontravam "supridas as condicionantes" das resoluções, dando a entender que as obras daqueles trechos poderiam ser iniciadas, neste mesmo ofício declarou, de forma contraditória, que os projetos continuavam em análise e que ainda poderia solicitar esclarecimentos e ajustes à concessionária. Portanto, verificou-se que as condicionantes dos projetos foram consideradas supridas antes mesmo de concluir as devidas análises.

As irregularidades ainda continuam, segundo o TCU:

A impropriedade é reforçada novamente no mês seguinte. Em agosto de 2009, por meio do Ofício 612/2009/GEROF/SUCAR, no qual a ANTT declarou que a análise das condicionantes impostas pelas resoluções apontou divergências significativas entre os quantitativos

dos orçamentos e dos projetos, deixando clara a permanência de pendências nos projetos. A Agência ainda destacou que a TLISA estaria efetuando ajustes nos projetos analisados com o objetivo de adequá-los aos custos do empreendimento. (TCU, 2014, p.23).

Ou seja, de fato, o início das obras pela concessionária nos trechos SPS, EMT e MVP, ocorreu antes de a ANTT ter se manifestado sobre as novas versões dos projetos. Dos dez lotes de obras iniciados pela concessionária entre dezembro de 2009 e junho de 2011, cinco deles começaram antes mesmo de a TLISA ter entregue as novas versões dos projetos à ANTT, o que somente ocorreu em abril de 2010, restando clara a afronta aos incisos VIII e IX, do art. 24 da Lei 10.233/2001, por falta de fiscalização por parte da agência, a qual deveria ter alertado à concessionária da inexistência das referidas autorizações para execução das obras.

Além disso, o Tribunal de Contas da União constatou o cometimento de impropriedade por arte do Superintendente de Cargas da ANTT, visto que manifestou-se acerca da análise dos novos projetos decorrentes das adequações propostas pela concessionária, sendo, segundo o art. 4º da Resolução 2.695/2008/ANTT, tal manifestação de competência da diretoria (TCU, 2014).

Quanto à análise orçamentária, afirma o TCU:

[...]outra irregularidade residiu na ausência de análise dos orçamentos das obras de construção da ferrovia pela ANTT. A análise das manifestações da Agência sobre os projetos evidencia que o superintendente da ANTT declarou não haver "óbices técnicos" à implementação das adequações, registrando, por outro lado, que os aspectos orçamentários dos investimentos não foram abordados. Este aspecto se mostra relevante, visto que o orçamento do projeto da ferrovia não foi aprovado pela ANTT, ou seja, até o momento a ANTT desconhece o custo do empreendimento. (TCU, 2014, p.25).

Válido ressaltar, que mesmo sem a análise orçamentária feita e autorizada pela ANTT, a concessionária recebeu durante esse período aportes de diversas fontes públicas, seja na forma de financiamento ou de aumento de capital, além de que, o custo da obra foi utilizado como justificativa para a assinatura do novo contrato de construção e operação na Malha II.

Faz-se *mister* o destaque para a falta de gestão, considerando a ausência da análise dos orçamentos e dos projetos de engenharia, o que inviabilizariam a conclusão acerca dos custos e do cronograma de execução das obras de construção da Malha II e conseqüentemente do impacto dos investimentos no fluxo financeiro da concessão, porém, ainda assim, as obras prosseguiram com normalidade.

4.3.5. Considerações do controle externo acerca das irregularidades detectadas na construção da ferrovia Transnordestina

O Tribunal de Contas da União realizou auditoria junto à ANTT para avaliar o acompanhamento da execução contratual da concessão da Ferrovia Transnordestina, dentre as medidas avaliadas apresenta-se: conformidade; cumprimento das metas contratuais; medidas tomadas pela ANTT ante o descumprimento de metas de desempenho; a metodologia empregada pela ANTT para avaliação do orçamento das obras de construção da ferrovia; e os elementos contidos nos estudos que justificam os valores/índices inseridos no novo contrato de concessão.

Da análise do relatório 28/2014 apresentado pelo Tribunal de Contas da União, infere-se que os níveis de produção alcançados pela concessionária revelaram um decréscimo contínuo de sua produção, além da revelação do descumprimento recorrente das metas de desempenho, e consequentemente, a precária atuação da ANTT na aplicação das penalidades previstas nos normativos internos, no contrato de concessão e na lei não tem sido efetiva.

A análise macro da situação permite verificar a falta de controle da ANTT em relação à concessionária Transnordestina Logística S.A., uma vez que esta foi ineficiente tanto para alcançar as metas de desempenho pactuadas quanto para executar as obras de construção da ferrovia Transnordestina.

Associado a isso, verificou-se uma série de irregularidades da ANTT no acompanhamento contratual da concessão da Malha Nordeste, no que tange ao descumprimento de resoluções internas e de leis, que resultam, por fim, no desequilíbrio do contrato em desfavor do interesse público.

Diante de tal situação, o Tribunal de Contas tomou a postura de exercer sua função corretiva e propôs a realização de audiências de diversos responsáveis, além de determinações à ANTT, com prazo de cumprimento de 60 (sessenta) dias para cumprimento, entre outras:

[...] 1) comunique, nos termos do §3º do art. 38 da Lei 8.987/1996, detalhadamente as concessionárias TLISA e FTL sobre os **descumprimentos contratuais havidos na Malha Nordeste** (achado 3.1.A3); 1.2) instaure, após vencido o prazo para correção das falhas e transgressões contido no §3º do art. 38 da Lei 8.987/1996, caso não sejam regularizadas, **novo processo administrativo de inadimplência para efeito de declaração de**

caducidade da concessão da Malha Nordeste, respeitando os ritos contidos na Resolução ANTT 442/2004 (achado 3.1.A3); I.3) se manifeste, por meio da sua Diretoria, nos termos do art. 4º da Resolução ANTT 2.695/2008, **acerca do orçamento e das adequações promovidas nos projetos dos trechos da ferrovia Transnordestina** entre as cidades de: Salgueiro-Suape (SPS), Eliseu Martins-Trindade (EMT) e Missão Velha-Pecém (MVP), com base em análises que compreendam pelo menos: (achado 3.2) I.3.a) o levantamento, com base nos projetos executivos, do custo total de implantação da Ferrovia Nova Transnordestina (Malha II) que servirá como investimento autorizado nos termos do art. 24, inciso IX, da Lei 10.233/2001; I.3.b) **o levantamento completo dos serviços de construção da Malha II já executados pela concessionária Transnordestina Logística S.A.**, identificando de forma fundamentada os serviços, quantitativos e custos correspondentes; [...] I.4) **proceda a realização dos estudos mínimos (e.g. demanda, receitas, custos operacionais, investimentos etc.) necessários para justificar que os termos do contrato da Malha II mantenham o equilíbrio da concessão regularmente licitada e que atendem ao interesse público**; (achado 3.3); I.5) considere o descumprimento contratual recorrente da concessionária, bem como o resultado do processo administrativo com objetivo de declaração de caducidade da concessão, na avaliação da legalidade e da conveniência e oportunidade da prorrogação contratual (achado 3.3); I.6) adote as medidas necessárias para, a depender do caso, ajustar ou anular o aditivo ao contrato de concessão firmado com a Transnordestina Logística S.A (achado 3.3); I.7) [...] (TCU, 2014, p.51-53).

Conforme exposto acima, o Tribunal de Contas da União, em decorrência de auditoria realizada junto à ANTT, averiguou a existência de irregularidades na execução das obras da ferrovia Transnordestina, e em consequência, estabeleceu prazo para a regularização das inúmeras situações identificadas, as quais, serão objeto de análise no Capítulo 04.

4.4. Relatório de Fiscalização 021.573/2016-6 – Análise da Estrutura de Governança da construção da ferrovia Transnordestina

Conforme visto no tópico anterior, foram detectadas várias irregularidades quanto à gestão da obra da ferrovia Transnordestina. Em 2016, a Corte de Contas, por pleito do Congresso Nacional, resolveu apurar também as questões relacionadas à estrutura de governança da ferrovia, o que foi materializado através do relatório de fiscalização 021.573/2016-6 do Tribunal de Contas da União.

Primeiramente, o TCU abordou a questão da estruturação do projeto, concluindo tratar-se de um projeto eminentemente privado, porém, com maioria de recursos advindos dos cofres públicos.

Figura 17: Relatório da Administração da TLSA (2015)

Dados do Balanço - Valores em R\$ mil	31/12/2015	Público	Privado
PASSIVO CIRCULANTE	293.322	-	293.322
PASSIVO NÃO CIRCULANTE	4.908.461	4.552.450	356.011
Empréstimos e financiamentos	607.698	607.698	-
Debêntures	3.724.752	3.724.752	-
Partes relacionadas	356.011	-	356.011
Adiantamento para futuro aumento do capital	220.000	220.000	-
PATRIMÔNIO LÍQUIDO	2.233.069	748.402	1.484.667
Capital social	2.896.505	1.013.777	1.882.728
Prejuízos acumulados	(663.436)	(265.374)	(398.062)
TOTAL DOS PASSIVOS E PATRIMÔNIO LÍQUIDO	7.434.852	5.300.852	2.134.000
	100%	71%	29%

Fonte: (TCU, 2016)

O relatório do TCU apresenta dados trazidos pela concessionária TLISA de 2015, os quais aponta a porcentagem equivalente a 71% (setenta e um por cento) de recursos públicos inseridos no projeto, que, ao final de 2016, já apresentava o percentual de 75% (setenta e cinco por cento), (TCU, 2016).

Ocorre que, embora a maioria dos recursos, aplicados ao projeto fossem públicos e que, a CSN fosse detentora da maioria do capital votante, esta não detinha o controle da concessão, isto porque, tinha sua atuação limitada em decorrência de Acordo de Acionistas realizados entre os atores envolvidos no projeto, quais fossem: Valec, Sudene (como gestora do FDNE), pelo BNDESPar (gestora de participações sociais, subsidiária do BNDES), pela CSN e pela TLISA.

Ademais, quanto ao financiamento do empreendimento o TCU destaca:

[...] o contrato de concessão, firmado pela ANTT - representando a União - e a TLISA (peça 34), traz, em sua cláusula 4ª, elementos caracterizáveis como absolutamente fora do padrão de contratos de concessão, na medida em que o poder concedente assume parte dos riscos que deveriam ser integralmente suportados pelo concessionário na sua relação privada com os agentes financiadores. (TCU, 2016. p. 76).

Para o TCU, tal cláusula, do ponto de vista da governança dificultava o acompanhamento das obrigações contratuais, criando regime de exceção, dando azo à criação de diversas situações ou atos que pudessem justificar comportamentos indesejados por parte da Concessionária.

Ainda, a auditoria, levando em conta os atores envolvidos no empreendimento, consideraram que a diversidade de instituições públicas envolvidas neste e o volume dos investimentos públicos, deveriam garantir a disponibilidade, fidedignidade e uniformidade das informações, configurando assim uma governança adequada, (TCU, 2016).

Sendo a ANTT responsável pela fiscalização e normatização do projeto, entende o TCU:

As atribuições legais da ANTT permitem qualificá-la, no âmbito das instituições públicas, como a produtora primária de informações sobre o andamento das obras da Ferrovia Transnordestina, ou como a responsável primária por cancelar a fidedignidade das informações produzidas pela TLSA. Sendo assim, para que a governança do empreendimento seja adequada é fundamental que os processos de fiscalização das obras e o acompanhamento do fluxo de caixa da concessão sejam efetivos (TCU, 2016, p.83).

Conforme visto nos tópicos anteriores, a ANTT por diversas vezes foi falha na fiscalização e mesmo fiscalizando, era omissa quanto à aplicação das sanções cabíveis, como por exemplo, na cobrança das multas devidas pela concessionária. Tais problemas, segundo a Corte, decorrem, entre outros aspectos, por não existir processo de acompanhamento da liberação dos recursos financeiros feito de forma concomitante ao acompanhamento das obras (TCU, 2016).

Por fim, o relatório assevera acerca da estrutura de governança da ANTT:

Transcorrido o prazo final para a conclusão destas obras - que sequer deveriam ter sido iniciadas, por falta de elementos básicos de projeto - o que se verifica hoje é situação de impasse absoluto, na qual a ANTT nem aprovou sanções pelo descumprimento reiterado de prazos, para a conclusão dos diversos trechos das obras, nem foi capaz de repactuá-los. O que se verificou ao longo de todo o período transcorrido, desde a assinatura dos acordos de Acionistas e de Investimentos, bem como do Contrato de Concessão, foi situação de absoluta falta de coordenação institucional que fosse capaz de produzir informações fidedignas e tempestivas sobre o efetivo andamento das obras e sobre as reais causas de eventuais atrasos (TCU, 2016, p.89).

O que se viu através da análise deste tópico é que, o TCU verificou a existência de algumas fiscalizações por parte da ANTT, que, desde 2014, sem sucesso, solicita à concessionária que saneie as várias inconsistências e omissões dos projetos e orçamentos apresentados e atenda às condicionantes registradas nas autorizações por ela emitidas.

Como foi visto no início deste capítulo, a mobilização institucional para legitimar o empreendimento, iniciou-se desde 2006, com a assinatura do "Protocolo de Intenções", visando a realização do projeto de infraestrutura da "Ferrovia Nova Transnordestina", o que torna tais atrasos absolutamente injustificáveis.

Em razão disso o TCU, ao deparar-se com o iminente risco de agravamento do dano ao Erário, decorrente da disparidade entre os cronogramas físico e financeiro do empreendimento, ausência de comprovação do efetivo destino dos

recursos públicos aplicados e inviabilidade de aferição do custo real da obra, ante a precariedade dos projetos e do orçamento, exarou o Acórdão 67/2017, objeto de análise do último capítulo da presente pesquisa.

A decisão colegiada determina, através de medida cautelar, aos parceiros públicos, signatários do Acordo de Investimentos, que se abstivessem de destinar recursos, a qualquer título, para as obras de construção da Ferrovia Transnordestina (Malha II), ou para a respectiva concessionária, até que a TLSA apresentasse à ANTT todos os elementos de projetos, incluindo os estudos geotécnicos, solicitados pela Agência, bem como até que a ANTT validasse as alterações do projeto e a definição do respectivo orçamento. Contra esta deliberação, a TLSA interpôs agravo, que se encontra em instrução no âmbito da Unidade Técnica.

5. A DECISÃO DO TRIBUNAL E CONTAS DA UNIÃO E O INÍCIO DO FIM

O presente Capítulo trata da decisão proferida pelo colegiado do Tribunal de Contas da União, acórdão de número 012.179/2016-7, que tem como destinatários/interessados/responsáveis os órgãos/entidades: Agência Nacional de Transportes Terrestres; Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil; Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - Bndes; Bndes Participações S.A, Ferrovia Transnordestina Logística S.A, Transnordestina Logística S.A, Banco do Nordeste do Brasil S/A, Companhia Siderúrgica Nacional (privatizada), Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste.

Tal processo foi iniciado através de representação do Ministério Público ante as auditorias realizadas pelo referido tribunal e a consequente detecção de inúmeras irregularidades cometidas pelos órgãos/entidades acima mencionados.

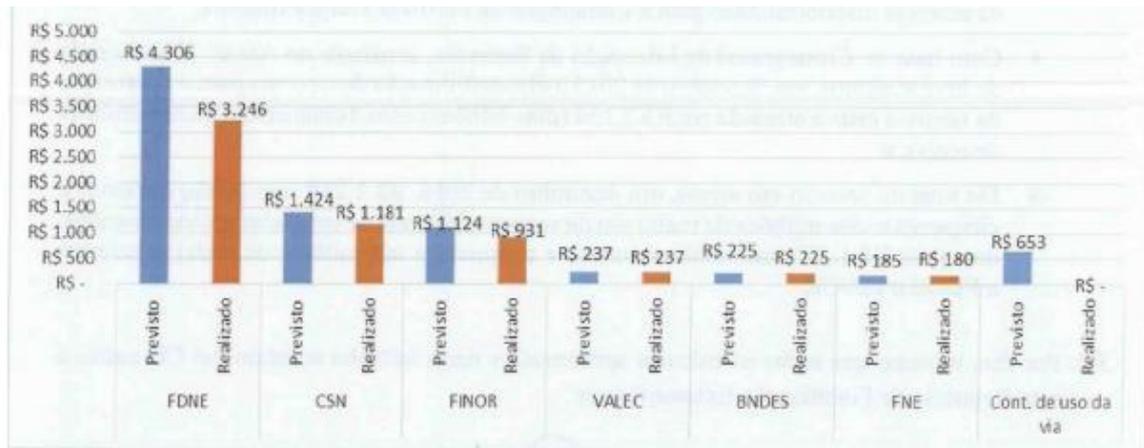
O documento de 32 (trinta e duas) páginas inicia-se com um histórico de movimentações das deliberações e pedidos de esclarecimentos feitos pelo TCU às suas Unidades Técnicas (UT's) quanto á informações da ferrovia Transnordestina, tais como: localização, orçamentos, prazos, quantidade de empregados, razões dos atrasos, entre outros assuntos.

Na parte destinada ao exame técnico, o acórdão apresenta um breve histórico sobre a construção da ferrovia, além de um apanhado acerca das obras e contratos de provimento de serviços e de materiais relevantes em execução e a relevância destes para que não se submetessem à uma paralisação (TCU, 2017).

5.1. Do atraso no aporte de recursos pelos atores financiadores

O primeiro ponto a se destacar refere-se ao atraso contínuo do aporte de recursos públicos à ferrovia. Conforme exposto no Capítulo 3, a Transnordestina era subsidiada, em sua ampla maioria, por recursos públicos, embora fosse planejada e executava por empresas privadas, mediante instrumento particular celebrado entre os Investidores Públicos, a Companhia Siderúrgica Nacional — CSN e a TLISA.

Figura 18: Situação dos aportes previstos e realizados no empreendimento - 2015



Fonte: (TCU, 2017).

Observa-se com a figura acima, que os maiores financiadores do projeto eram o FNDE e o FINOR. Só no ano de 2015 a diferença do valor previsto para o valor executado foi de R\$ 2.154 bilhões (TCU,2017), fato este não justificado pela ANTT em fiscalização à concessionária, haja vista a existência de processo administrativo em curso para apurar a situação.

No entanto, para a concessionária os atrasos do financiamento pelo FNDE se deram em razão de:

- [...] a) reavaliação por parte do BNB de glosas promovidas pelo banco em comprovações anteriores, no montante de R\$ 792 milhões
 - b) necessidade de comprovação dos desembolsos realizados no período de mar/2014 a dez/2015; e
 - c) readequar-se o orçamento para R\$ 11,2 bilhões cujo pleito foi protocolado junto ao BNB.
- (TCU, 2017,p.9).

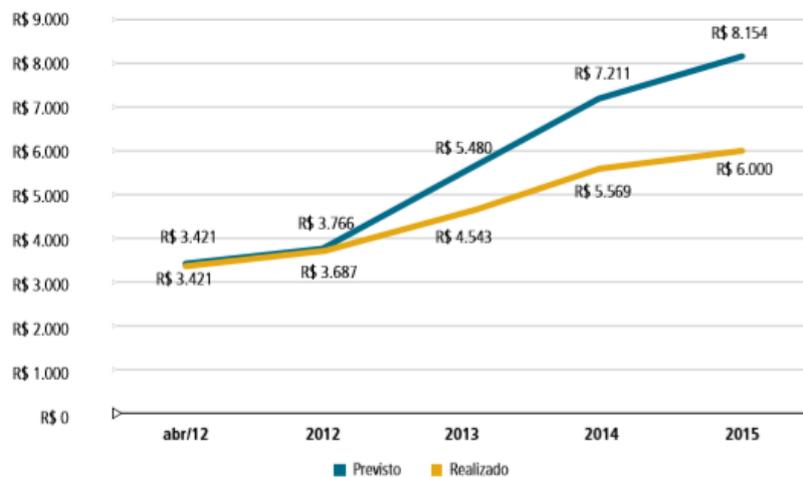
Tais motivos, segundo a TLSA, deram ensejo a retenções e retardamentos na realização de liberações, que acabaram por comprometer de forma irreversível o cumprimento dos prazos contratados, afirma ainda que esses mesmo motivos justificam o atraso de aporte financeiro do FINOR, haja vista que as regras de liberação desta segunda fonte de recursos são as mesmas da primeira.

Sobre os investimentos da VALEC, esta se apresenta como “financiadora de última instância”, e que esta atuou somente quando o aporte das demais fontes de financiamento tornaram-se insuficientes, à exemplo, em 2015 quando liberou R\$ 420 milhões dos R\$ 674 milhões previstos, recursos esses, essenciais para se evitar a paralização das obras, mas que foram enviados em volume e tempo insuficientes para permitir o fiel cumprimento dos prazos contratuais (TCU, 2017).

O BNB e o BNDES manifestaram-se no sentido de discordar quanto ao atraso nos aportes, declarando, durante as fiscalizações que os valores firmados no Acordo de Investimentos foram devidamente repassados.

A figura abaixo demonstra com clareza a diminuição ao longo dos anos do aporte financeiro às obras da ferrovia Transnordestina:

Figura 19: Evolução temporal dos aportes nas obras da Transnordestina (valores atualizados até dez./2015)



Fonte: (TCU, 2016)

(MACHADO, 2016) especula que o desalinhamento de incentivos foi um dos fatores que contribuiu com o atraso na construção da Transnordestina. Segundo o autor, a TLSA obtém seus lucros por meio da gestão da obra, recebendo recursos dos diversos financiamentos e da contratação das obras. Os objetivos da concessionária estão voltados para o gerenciamento da obra, quando deveria ser a operação da ferrovia.

Pode-se concluir pela existência de informações desconhecidas acerca das razões que resultaram no atraso do aporte dos recursos pelos financiadores públicos e a concessionária, além do atraso no aporte de recursos públicos e privados da ordem de R\$ 1,2 bilhão até o ano de 2015. Tais fatos aliam-se a disparidade do orçamento aprovado para a conclusão das obras, o que, somados, indicam uma baixa governança dos entes envolvidos no empreendimento.

5.2. Dos custos pelo atraso

Partindo da análise de todas as irregularidades mencionadas nos tópicos deste capítulo e dos capítulos anteriores, é possível aferir, corroborando o que apresenta (CNI, 2018) dois tipos de custos econômicos resultantes do atraso na

conclusão do projeto da Transnordestina. O primeiro diz respeito, ainda segundo a (CNI, 2018) ao valor agregado pelos serviços que deixam de ocorrer ou ainda o excedente total que não foi gerado, abarcando o lucro e o excedente do consumidor. O segundo equivale ao dinheiro investido no projeto, que, por conta do atraso, não gera qualquer retorno, como é o caso da ferrovia Transnordestina, onde já foram investidos R\$ 6,4 bilhões, em valor não corrigido pela inflação, sem que daí tenha resultado qualquer ganho para o País.

Para (RIBEIRO, 2019) por melhor que seja um projeto (quando existe um), não significa que ele sempre será cumprido à risca. Podem ocorrer atrasos, gastos extras ou necessidades que não estavam previstas inicialmente.

Sem o devido acompanhamento, essas condições podem acontecer e talvez comprometer toda a continuidade da obra, sobre isso o autor destaca ainda:

Nessa fase, dois aspectos são importantes: a viabilidade técnica e a financeira. No primeiro caso, é preciso considerar as especificidades da obra, a necessidade de profissionais especializados, a facilidade de acesso, a disponibilidade de fornecedores e assim por diante. No quesito financeiro, há a necessidade de uma avaliação do orçamento e do fluxo de caixa. Afinal, deve-se saber se a empresa possui, ou não, caixa para realizar a obra. Essa análise também serve para indicar se é preciso buscar por investidores ou formas de financiamento. Se uma das duas áreas não forem atendidas completamente ou se tiver mais riscos que o desejável, a viabilidade econômica de obras pode ficar comprometida. Então, não basta ter um orçamento bem estruturado se a parte técnica não é atendida corretamente — e vice-versa. (RIBEIRO, 2019, p.01)

Se a obra vem sendo feita sem um projeto executivo e um orçamento detalhado, conforme aponta (CNI, 2018), é de se supor que a análise econômica que justificou a decisão de implementá-la também tenha sido feita de forma pouco detalhada. Conclui a CGU sobre o projeto.

No mesmo sentido entende (SILVA, 2016, p.14):

Sem uma avaliação do montante de investimentos a serem realizados em equipamentos e instalações, bem como de um estudo de previsão de demanda e receitas decorrentes da operação, não há como avaliar se o valor a ser financiado pelo governo federal está adequado ao tamanho do empreendimento e à taxa de retorno do projeto.

O TCU chegou à mesma constatação ao afirmar que suas Unidades Técnicas concluíram que, até o final de 2016, a ANTT não possuía o orçamento detalhado da

obra, baseado em projeto executivo, nem mesmo dos trechos que já foram concluídos. (TCU, 2017).

Ainda, em trecho seguinte do acórdão, afirma:

A questão fundamental consiste no fato de que a TLISA não apresentou os elementos do projeto necessários à cabal verificação do descompasso entre os valores efetivamente recebidos e a parcela de obra já executada. A ANTT tem solicitado essas informações sem sucesso desde 2015, no mínimo. Disso decorre imenso risco ao Erário quanto ao efetivo destino dos recursos públicos aplicados e do custo real da obra. (TCU, 2017, p.29).

Sem previsão orçamentária e com informações destoantes entre as entidades responsáveis pela gestão e governança da obra, não restou alternativa ao Tribunal de Contas a não ser destacar o iminente risco ao erário público. Além disso, a Corte de Contas destacou a existência de outras irregularidades, tais como:

a) construção de ferrovia com 1.753 Km de extensão entregue sem prévia licitação à concessionária que explorava a Malha Nordeste; b) precariedade, informalidade e imprecisão dos projetos da obra; c) imprecisão do orçamento da obra; d) descompasso entre a execução física e a financeira; e) indicativos da baixa qualidade dos serviços executados; f) desfiguração da equação econômico-financeira estabelecida por ocasião da celebração do contrato original de concessão; e g) prorrogação indevida da vigência da concessão. (TCU, 2017, p.29).

Não restaram dúvidas ao órgão do controle externo quanto a ocorrência de vícios insanáveis que ensejavam a nulidade dos atos e contratos que viabilizaram a construção da Transnordestina. A gravidade da situação ensejou adoção de medida acautelatória, visando coibir o emprego de recursos públicos de forma temerária, embora o Tribunal tivesse ciência da importância da obra, tal situação não poderia mais se prolongar.

Conforme consta de texto transcrito do acórdão 67/2017, acordaram de forma unânime pela suspensão do aporte de recursos por todas as entidades envolvidas no projeto:

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator, em: 9.1. determinar, com fulcro no art. 276 do RI/TCU, à Valec Engenharia, Construções e Ferrovias, ao Fundo de Investimento do Nordeste - Finor, ao Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE, ao Fundo de Desenvolvimento do Nordeste - FDNE, ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES e ao BNDES Participações S.A. - BNDESPar que se abstenham de destinar recursos, a qualquer título, para as obras de construção da Ferrovia Transnordestina (Malha II) ou para a respectiva concessionária, até que a TLISA apresente à ANTT todos

os elementos de projetos, incluindo os estudos geotécnicos, solicitados por aquela Agência, bem como até que a ANTT valide as alterações do projeto e a definição do respectivo orçamento. (TCU, 2017, p.32).

Baseado, entre outros, no princípio da legalidade, estampado no artigo 37 da Constituição Federal, os quais regem a Administração Pública, o relator do acórdão 67/2017 manifestou-se pela não tolerância da liberação de recursos públicos para empreendimentos que apresentam alto risco de não conclusão, por considerar ausentes os elementos que permitissem aferir o custo real da obra, suspendendo, por fim, o repasse de recursos destinados à construção da Transnordestina.

5.3. A retomada em 2019

Segundo (OGLOBO, 2019), o Tribunal-Regional Federal da 1ª Região (TRF-1) autorizou a retomada das obras da Transnordestina, que estava paralisada desde 2016, quando a Justiça Federal do Piauí embargou as obras por violar os direitos dos quilombolas.

No entanto o referido portal destaca que “Esse era único entrave que impedia, há mais de dois anos, a execução da Ferrovia”. Conforme fora visto alhures, existem outros inúmeros aspectos que impediam a continuação das obras.

Abaixo, transcrição de parte da reportagem:

Com a decisão, a CSN, responsável pelo Transnordestina Logística, que executa o projeto, retomará as obras, ainda em 2019, com recursos próprios. Nesta fase, a empresa programa investir quase R\$ 300 milhões do próprio caixa, sem a utilização de dinheiro público. As tratativas para a retomada estão em estágio avançado com o chefe da pasta da Infraestrutura, Tarcísio de Freitas.— Entendo necessária a retomada da execução da obra. Sua paralização, no presente estágio, quando já investida vultuosa cifra, em nada beneficia o interesse público, considerando-se os danos emergentes com o abono do canteiro de obras e deterioração das estruturas logísticas, bem como da infraestrutura já pavimentada. — escreveu o desembargador Carlos Augusto Pires Brandão. (OGLOBO, 2019).

A (CNI, 2018) destacou em seus estudos a possibilidade de retomada da obra, sob a gestão totalmente pública, com a declaração, pela ANTT, da caducidade da concessão e conseqüentemente responsabilização total pelo projeto. Tal declaração já se encontra formalizada, segundo divulgação feita por (PELEGI, 2019, p.1):

[...] a Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, propõe ao Governo Federal a declaração da caducidade do Contrato de Concessão da Ferrovia Transnordestina

Logística S/A – FTL S/A. A FTL S/A é uma empresa brasileira de logística, controlada pelo Grupo CSN que opera ferrovias com 1.190 km de extensão ligando os portos de Itaqui (São Luis/MA), Pecém (São Gonçalo do Amarante/CE) e Mucuripe (Fortaleza/CE), na Região Nordeste do Brasil. A companhia, criada a partir da cisão da TLSA (Transnordestina Logística S/A) em 29 de outubro de 2012, administra desde então a chamada Malha I, que compreende os trechos em bitola métrica de São Luís a Mucuripe, Arrojado a Recife, Itabaiana a Cabedelo e Paula Cavalcante a Macau. A Malha II ficou com a TLSA, e é composta pelos trechos Missão Velha-Salgueiro, Salgueiro-Trindade, Trindade-Eliseu Martins, Salgueiro-Porto de Suape e Missão Velha-Porto de Pecém, passando pelos estados do Piauí, Ceará e Pernambuco. Este trecho compreende a construção da Ferrovia Nova Transnordestina, com extensão total de linhas de 1.753 quilômetros. A construção da ferrovia Transnordestina começou em 2006 e atravessou as gestões Lula, Dilma e Temer. A obra está paralisada desde 2017. A obra, com orçamento inicial de R\$ 4,5 bilhões, viu seu valor aumentado para R\$ 5,6 bilhões e depois para R\$ 7,5 bilhões. Determinação do Tribunal de Contas da União (TCU) de 2017 suspendeu a liberação de recursos públicos para o projeto até que a TLSA apresente à agência reguladora um cronograma e um orçamento factíveis. O Governo Federal pressiona para concluir a obra.

A deliberação foi publicada no Diário Oficial da União em 23 de setembro de 2019, com vigência na data de sua publicação, tendo como órgão responsável o Ministério da infraestrutura.

Ainda, em Audiência pública realizada na Comissão Mista de Orçamento do Senado Federal em 05 de novembro de 2019, fora discutida a retomada da concessão da ferrovia Transnordestina pelo governo federal caso a empresa Transnordestina Logística, da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), não apresente projetos que justifiquem o custo total da obra (SENADO, 2019).

CONCLUSÃO

Retomando as ideias trazidas na presente pesquisa, o Capítulo 1 apresentou a parte introdutória, apresentando como problema de pesquisa o seguinte: Considerando a ferrovia Transnordestina como maior obra de infraestrutura logística do país, e tendo uma quantia elevada de aporte financeiro, quais as causas que justificam a frustração de sua execução e conclusão ao longo de mais de 14 anos? A hipótese apresentada foi a de má gestão do aporte financeiro e deficiência na governança administrativa.

O objetivo central do estudo era analisar, sob a égide da gestão e da governança do projeto Transnordestina, a sua execução e as falhas detectadas desde sua instituição em 2006

A pergunta da pesquisa seria respondida através dos tópicos elencados como objetivos específicos, quais sejam: a) Explicar a origem do processo de desenvolvimento regional e estrutural do Nordeste, que deu base à criação do projeto da Transnordestina, através de uma abordagem temporal, conceitual e teórica; b) Explanar sobre o Programa de Aceleração do Crescimento enquanto e como o referido programa influenciou na execução das obras da ferrovia Transnordestina; c) Analisar a gestão do desenvolvimento e execução das obras da ferrovia Transnordestina, por meio dos balanços quadrimestrais do PAC; d) Averiguar, através da análise de documentos oficiais da ANTT e Tribunal de Contas da União, os embaraços do projeto da ferrovia Transnordestina que resultaram em sua total paralisação. Posto isso, passa-se a demonstração dos resultados obtidos das análises bibliográficas e documentais da pesquisa.

Quanto ao primeiro objetivo, foi explicada a evolução do desenvolvimento regional, inicialmente em nível internacional e após, no contexto brasileiro com enfoque na região Nordeste. No Capítulo 2 constata-se que foram as teorias de Perroux, Myrdal e Hirschman, que passaram a inspirar políticas públicas que buscavam o desenvolvimento regional, além das teorias de Boisier e Celso Furtado.

Sobre a Teoria dos Polos de Crescimento, conclui-se que esta se amolda ao ideal trazido pelo projeto da Transnordestina quanto ao aspecto da polarização econômica (SANTOS, 2015), que seria o estímulo da geração de empregos e rendas devido à implantação da indústria motriz. Além do efeito da “aglomeração territorial, o qual rege que, em determinada localidade com a industrialização

intensificada, registram-se efeitos de intensificação das atividades econômicas devidos à proximidade e aos contatos humanos”. (PERROUX, 1967).

Sobre a Teoria da Causação Circular Cumulativa considerando que Myrdal (1957), apontou que o papel de políticas sociais do Estado, podem desencadear movimentos cumulativos que geram fatores relevantes, percebeu-se que, o projeto Transnordestina, fora influenciado pelas forças externas e questões econômicas, sofreu intervenção por parte do Estado para que, por meio de interação e reação em cadeia, resultassem em resultados positivos. No entanto, durante a execução do projeto, com uma série de fatores também exógenos, aliados aos endógenos, resultou em processo de desenvolvimento negativo ao invés de positivo.

Verificou-se que a ideia trazida pela Teoria dos Encadeamentos Produtivos também se encaixa ao projeto da Transnordestina haja vista que se trata de um empreendimento realizado com capital interno, nas modalidades público e privado. Porém, ao contrário do que explica a Teoria, os desequilíbrios econômicos gerados durante a execução trouxeram apenas efeitos negativos, levando-a ao colapso e não ao incentivo de tomadas de medidas para a impulsão do desenvolvimento da região.

Concluiu-se que a Transnordestina fora influenciada pela teoria da Base Exportadora, porque defendia, conforme (CNI, 2018) como objetivos e benefícios esperados com a realização do projeto: maior integração nacional, aumento da competitividade e estímulo à atividade produtiva no Nordeste, em especial em torno da produção agrícola e mineral. O empreendimento foi criado para fomentar as exportações nordestinas, viabilizando o transporte de cinco tipos de cargas a serem exportadas por Suape e Pecém, quais sejam: produtos agrícolas da região Matopiba – Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia -; minério de ferro, outros minérios como níquel, zinco e manganês; gipsita e fertilizantes (MACHADO, 2016; CNI, 2018).

Foram identificados, no projeto Transnordestina, cinco, dos seis elementos constantes da Teoria do Hexágono, quais sejam: atores, recursos, instituições, procedimentos e entorno. O elemento ‘cultura’, não foi possível ser identificado, uma vez que a região de implantação da Transnordestina não foi capaz de gerar identidade ou auto referência, ou seja, identificação da sociedade com seu próprio território e com as modificações nele constantes (BOISIER, 1996).

Quanto a visão político-institucional do desenvolvimento, verificou-se uma maior identificação com a ‘Teoria da Transformação’ (PREBISH, 1961) na qual o Estado, passa a interferir nas políticas de desenvolvimento através da parceria com

grandes empresas privadas em busca de incentivos financeiros para sua economia, utilizando-se inclusive do processo de industrialização e relação com o comércio exterior. No caso da ferrovia Transnordestina, os incentivos vinham de empresas como o BNDES, Sudene, BNB e VALEC (CNI, 2018).

Portanto, averiguou-se que a questão do desenvolvimento regional, caminhou para a implantação do projeto Transnodestina, a mudança de ideologia, na qual assumia-se uma postura voltada à integração, participação do Estado e melhoramento na infraestrutura logística, com destaque para o transporte como meio de escoamento da produção e abertura de capital foram as bases para a criação do empreendimento.

No capítulo 3, analisou-se a concretização física do projeto, onde foi discutido, com base nos balanços quadrimestrais do PAC, a evolução das obras da Transnodestina, aliada às fiscalizações realizadas pela ANTT.

Pois bem, no 1º e 2º Balanços do PAC, referente a janeiro/agosto de 2007, verificou-se o andamento de processos de desapropriação e a elaboração de projetos executivos de trechos como ST, a cargo do DNIT e TEM, a cargo da CFN. Nesse período o orçamento constava em 4,5 bilhões (quatro bilhões e meio de reais).

No 3º Balanço (dezembro/2007), foi criado o Grupo Executivo entre o Governo federal e os governos estaduais do CE, PE e PI. Foram aprovados os projetos executivos dos trechos ST e MVP, porém, nota-se que, embora alguns dos trechos já tivessem iniciado as obras de infraestrutura, estes mesmos trechos não passaram pelo processo de aprovação dos seus projetos executivos. Conforme se observa nos balanços 4º e 5º (2008) onde somente neste ano os trechos TEM, ST e SS tiveram seus projetos aprovados pela ANTT.

Outro ponto de destaque é a ausência das Licenças Ambientais de todos os trechos em obras (MVP, SMV, EMT, TS e SPS), as quais só foram liberadas a partir do ano de 2012 e a última no ano de 2015. Já no ano de 2009, no qual foram elaborados os 6º, 7º e 8º Balanços do PAC, destaca-se a implantação da política de incentivos fiscais dada pelo Governo Federal, como por exemplo, a suspensão da exigência de PIS/PASEP e COFINS na receita advinda da venda de máquinas das obras da Transnordestina (ANTT,2009).

No Balanço Completo que engloba os anos de 2007 a 2010, a ANTT elaborou relatório onde foram identificados os descumprimentos de metas anuais de

produtividade durante todos os anos, porém, mostrando uma evolução de 63,88%, o que, diverge do relatório de auditoria financeira externa, referente ao mesmo período, o qual destacou a evolução de apenas 25%.

Quanto ao quadriênio 2011/2014, evidencia-se a previsão orçamentária de investimentos que já alcançava a marca de 7,2 bilhões de reais e prospectava o ano de conclusão do projeto para 2017. Nesse ínterim, foram elaborados o Acordo de Acionistas e o Termo de Ajuste de Conduta entre a CFN e a TLSA, haja vista a importante fase da Transnordestina que foi a cisão da concessão em duas: Malha I, que ficaria a cargo da FTL e Malha II, de responsabilidade da TLSA.

O último quadriênio 2015/2018, é apresentado no Balanço do PAC sem nenhuma concussão de trecho, exceto o trecho SP, ainda no ano de 2015. Não houve detalhamento quanto à orçamento, previsão de conclusão e andamento dos demais trechos com relação a obras de infra ou superestrutura. Constatou-se que foi o período de maior declínio nas obras, com destaque à diminuição vertiginosa no número de trabalhadores, já no ano de 2017, caindo de 779 em janeiro, para 324 em dezembro, segundo o relatório de auditoria externa da TLSA (CWN, 2017).

Assim, da análise de toda a documentação levantada verificou-se o declínio gerado pelo desequilíbrio econômico-financeiro do projeto Transnordestina, que mesmo com a implantação de novos investimentos e readequação orçamentária, as auditorias do TCU já haviam se manifestado no sentido de suspensão do aporte de recursos para a obra.

No quarto capítulo, em análise as concessões realizadas, com base nos relatórios de fiscalização do Tribunal de Contas, constatou-se que a Ferrovia Transnordestina se trata, portanto, de um serviço de competência originária do poder público federal, caracterizada pela inconstância da administração do projeto, consubstanciada nas sucessivas concessões e termos aditivos implantados, responsabilidades mal definidas e, conseqüente má gestão e governança, motivo que desencadeou uma investigação mais aprofundada por parte do controle externo do Estado.

Os descumprimentos de metas contratuais, parcelamento irregular de multas, de responsabilidade da ANTT, processo de caducidade da concessão feito de forma irregular, autorizações irregulares deram azo a constatação da total falta de controle da ANTT em relação à concessionária Transnordestina Logística S.A., uma vez que esta foi ineficiente tanto para alcançar as metas de desempenho pactuadas quanto

para executar as obras de construção da ferrovia Transnordestina, além do descumprimento de resoluções internas e de leis, que resultaram, por fim, no desequilíbrio do contrato em desfavor do interesse público.

Para a Corte de Contas as cláusulas que regiam a concessão do projeto, do ponto de vista da governança dificultava o acompanhamento das obrigações contratuais, criando regime de exceção, dando margem à criação de diversas situações ou atos que pudessem justificar comportamentos indesejados por parte da Concessionária, tudo isso aliado à falta de fiscalização e aplicação de sanções pela agência reguladora.

O constantes atrasos das instituições financiadoras do projeto, ocasionaram um dano quase irreversível ao andamento das obras, que há muito já não cumpriam seus prazos de conclusão. (MACHADO, 2016) especula que o desalinhamento de incentivos foi um dos fatores que contribuiu com o atraso na construção da Transnordestina.

Desta forma, a hipótese de má gestão e insuficiência de governança administrativa apresentada pela pesquisa é tida como confirmada, ante as provas inconteste de irregularidades constantes durante todos os anos de execução da ferrovia Transnordestina, as quais, verificadas pelo tribunal de Contas da União, concluiu-se pela presença de vícios insanáveis que ensejavam a nulidade dos atos e contratos que viabilizaram a construção da Transnordestina. Ainda há esperanças da retomada das obras, porém, sem a participação de financiamento privado, e apostando numa maior centralização de responsabilidades. Aguardemos a cenas dos próximos capítulos.

REFERÊNCIAS

AZZONI, C. R.. **O desafio de planejar com instrumentos limitados: aparato institucional débil, recursos financeiros escassos, recursos humanos instáveis.** In: DINIZ, C. C. (Org.). Políticas de Desenvolvimento Regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil. Brasília, Ed. da Universidade, 2007.

BIACHI, Ana Paula Theodoro ; MACEDO, Fernando Cezar. **Ferrovia nova transnordestina e organização espacial.** Fortaleza, 2018. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/mercator/v17/1984-2201-mercator-17-e17010.pdf>>. Acesso em nov de 2019.

BOISIER, Sérgio. **Em busca do esquivo desenvolvimento regional.** Brasília, Ipea, Revista Planejamento e Políticas Públicas, n.13, 1996.

BONASSA, Antonio Carlos; Avrichir, Ilan. **Logística e desenvolvimento regional.** vol.6. Ed.4. Campinas, 2007. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/gvexecutivo/article/viewFile/34639/33441>>. Acesso em nov de 2019.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. **Bases para a recriação da SUDENE por uma política de desenvolvimento sustentável para o Nordeste.** Brasília, DF: 2003a.

_____. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. GTI – grupo de trabalho interministerial para a recriação da SUDENE. **Bases para a recriação da SUDENE por uma política de desenvolvimento sustentável para o nordeste.** Brasília. 2003b.

_____. Ministério da Integração Nacional. **A PNDR em dois Tempos: a experiência apreendida e o olhar pós 2010.** Brasília: SDR, 2010.

_____. Programa de Aceleração do Crescimento. **2º Balanço do PAC maio a agosto de 2007.** Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/0c80da2335c2de4bd3b74308a1018f55.pdf>>. Acesso em jan de 2019.

_____. Programa de Aceleração do Crescimento. **3º Balanço do PAC janeiro a abril de 2007.** Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/0c80da2335c2de4bd3b74308a1018f55.pdf>>. Acesso em jan de 2019.

_____. Programa de Aceleração do Crescimento. **4º Balanço do PAC janeiro a abril de 2008.** Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/0c80da2335c2de4bd3b74308a1018f55.pdf>>. Acesso em jan de 2019.

_____. Programa de Aceleração do Crescimento. **5º Balanço do PAC janeiro a setembro de 2008.** Disponível em:

<<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/0c80da2335c2de4bd3b74308a1018f55.pdf>>. Acesso em jan de 2019.

_____. Programa de Aceleração do Crescimento. **6º Balanço do PAC fevereiro de 2009**. Disponível em:

<<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/0c80da2335c2de4bd3b74308a1018f55.pdf>>. Acesso em jan de 2019.

_____. Programa de Aceleração do Crescimento. **7º Balanço do PAC janeiro a abril de 2009**. Disponível em:

<<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/0c80da2335c2de4bd3b74308a1018f55.pdf>>. Acesso em jan de 2019.

_____. Programa de Aceleração do Crescimento. **8º Balanço do PAC maio a agosto de 2009**. Disponível em:

<<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/0c80da2335c2de4bd3b74308a1018f55.pdf>>. Acesso em jan de 2019.

_____. Programa de Aceleração do Crescimento. **9º Balanço do PAC fevereiro de 2010**. Disponível em:

<<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/0c80da2335c2de4bd3b74308a1018f55.pdf>>. Acesso em jan de 2019.

_____. Programa de Aceleração do Crescimento. **10º Balanço Completo do PAC janeiro a abril de 2010**. Disponível em:

<<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/0c80da2335c2de4bd3b74308a1018f55.pdf>>. Acesso em jan de 2019.

_____. Programa de Aceleração do Crescimento. **11º Balanço Completo PAC 4 anos 2007 a 2010**. Disponível em:

<<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/0c80da2335c2de4bd3b74308a1018f55.pdf>>. Acesso em jan de 2019.

_____. Programa de Aceleração do Crescimento. **1º Balanço do PAC 2 janeiro a junho de 2011**. Disponível em:

<<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/0c80da2335c2de4bd3b74308a1018f55.pdf>>. Acesso em jan de 2019.

_____. Programa de Aceleração do Crescimento. **2º Balanço do PAC 2 junho a setembro de 2011**. Disponível em:

<<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/0c80da2335c2de4bd3b74308a1018f55.pdf>>. Acesso em jan de 2019.

_____. Programa de Aceleração do Crescimento. **3º Balanço do PAC outubro a dezembro de 2011**. Disponível em:

<<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/0c80da2335c2de4bd3b74308a1018f55.pdf>>. Acesso em jan de 2019.

_____. Programa de Aceleração do Crescimento. **4º Balanço do PAC 2 janeiro a abril de 2012**. Disponível em:

<<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/0c80da2335c2de4bd3b74308a1018f55.pdf>>. Acesso em jan de 2019.

_____. Programa de Aceleração do Crescimento. **5º Balanço do PAC 2 maio a setembro de 2012**. Disponível em:
<<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/0c80da2335c2de4bd3b74308a1018f55.pdf>>. Acesso em jan de 2019.

_____. Programa de Aceleração do Crescimento. **6º Balanço Completo do PAC 2 -2 anos**. Disponível em:
<<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/0c80da2335c2de4bd3b74308a1018f55.pdf>>. Acesso em jan de 2019.

_____. Programa de Aceleração do Crescimento. **7º Balanço Completo do PAC 2 janeiro a abril de 2013**. Disponível em:
<<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/0c80da2335c2de4bd3b74308a1018f55.pdf>>. Acesso em jan de 2019.

_____. Programa de Aceleração do Crescimento. **8º Balanço Completo do PAC 2 maio a agosto de 2013**. Disponível em:
<<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/0c80da2335c2de4bd3b74308a1018f55.pdf>>. Acesso em jan de 2019.

_____. Programa de Aceleração do Crescimento. **9º Completo do PAC 2 (Setembro - Dezembro 2013)**. Disponível em:
<<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/0c80da2335c2de4bd3b74308a1018f55.pdf>>. Acesso em jan de 2019.

_____. Programa de Aceleração do Crescimento. **10º Completo do PAC 2 (Janeiro - Abril 2014)**. Disponível em:
<<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/0c80da2335c2de4bd3b74308a1018f55.pdf>>. Acesso em jan de 2019.

_____. Programa de Aceleração do Crescimento. **11º Balanço Completo do PAC 2 - 4 anos (2011-2014)**. Disponível em:
<<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/0c80da2335c2de4bd3b74308a1018f55.pdf>>. Acesso em jan de 2019.

_____. Programa de Aceleração do Crescimento. **1º Balanço do PAC 2015 – 2018**. Disponível em:
<<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/0c80da2335c2de4bd3b74308a1018f55.pdf>>. Acesso em jan de 2019.

_____. Programa de Aceleração do Crescimento. **7º Balanço do PAC 2015-2018**. Disponível em:
<<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/0c80da2335c2de4bd3b74308a1018f55.pdf>>. Acesso em jan de 2019.

_____. Relatório Final do Grupo de Trabalho. **Elaboração de proposta aos ministros de estado que contemple soluções para a ferrovia transnacionalista**. Brasília-DF, 2017. Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/atividade->

legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/externas/55a-legislatura/construcao-da-ferrofia-nova-transnordestina/documentos/audiencias-publicas/otto-burlier-relatorio-final-gt-tlsa-mpdg>. Acesso em jul de 2019.

CARGNIN, Antonio Paulo. **Política nacional de desenvolvimento regional e repercussões no rio grande do sul**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/mercator/v13n1/1676-8329-mercator-13-01-0019.pdf>>. Acesso em fev de 2019.

CARVALHO, José Otamar de. **Desenvolvimento regional: um problema político**. 2. ed. – Campina Grande: EDUEPB, 2014. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/wgg9f/pdf/carvalho-9788578792770.pdf>>. Acesso em jul de 2019.

CIMA, E.G.; AMORIM, L.S.B. **Desenvolvimento regional e organização do espaço**: uma análise do desenvolvimento local e regional através do processo de difusão de inovação. Rev. FAE. Curitiba, v.10, n.2. 2007. Disponível em <http://www.fae.edu/publicacoes/fae_v10_2/06_ELIZABETH.pdf>. Acesso em jan de 2019.

CORREA, Vanessa Petrelli. **Desenvolvimento territorial e a implantação de políticas públicas brasileiras vinculadas a esta perspectiva**. Ipea, 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_regional/091220_boletim_regional3_cap3.pdf>. Acesso em ago de 2019.

COSTA, Frederico Lustosa da; CUNHA, Augusto Paulo Guimarães. **Pensar o desenvolvimento a partir do local**: novo desafio para os gestores públicos. Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044418.pdf>>. Acesso em jan de 2019.

COSTA, Kaio Glauber Vital da. **Gunnar Myrdal e o princípio da causação circular cumulativa**: uma análise a partir dos trabalhos de Allyn Young, Nicholas Kaldor e Thorstein Veblen. Rio de Janeiro, 2013.

COUTO, Joaquim Miguel. **O pensamento desenvolvimentista de Raúl Prebisch. Economia e Sociedade**. Campinas, v. 16, n. 1 (29), p. 45-64, abr. 2007.

DINIZ, C. C. **Celso Furtado e o desenvolvimento regional**. Nova Economia. Belo Horizonte. 2009.

ERBER, Fábio S. **As convenções de desenvolvimento no governo Lula**: um ensaio de economia política. Revista de Economia Política, vol. 31, nº 1 (121), pp. 31-55, janeiro-março/2011.

ISARD, Walter. **Location and space-economy**. Cambridge: MIT Press, 1956.

FERREIRA, Francisco Danilo da Silva; MEDEIROS, Elvira Helena Oliveira de. **Teoria da base de exportação**: uma avaliação da base de exportação da região sul

do brasil. *In: Revista Eletrônica de Economia da Universidade Estadual de Goiás*. vol. 12, nº 02, p.237-251 Jul/Dez. 2016.

FIEPI. Estudo Técnico. **Polo Gesseiro do Araripe**. Disponível em: <<http://www.sindusgesso.org.br/wp-content/uploads/2017/07/ESTUDO-T%C3%89CNICO-Gesseiro-Vers%C3%A3o-Final-NENI.pdf>>. Acesso em dez de 2018.

FURTADO, Celso. **O subdesenvolvimento revisitado**. Economia e Sociedade, UNICAMP, v. 1, n. 1, p. 5-19, ago. 1992.

HAESBAERT, R. da C. **O mito da Desterritorialização: do fim dos territórios à multiterritorialidade**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

HIRSCHMAN, Albert Otto. **Estratégia do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 49 1961.

HIRSCHMAN, A. O. **The strategy of economic development**. New Haven: Yale University Press, 1958.

JUNIOR, Alexandre Aloys Matte; ALVES, Darlã de. **A teoria dos polos de crescimento de perroux: uma revisão sistemática**. Revista de Administração e Negócios da Amazônia, V.9, n.3, mai/ago, 2017.

LIMA, A. C.C.; SIMÕES, R. F. **Teorias do Desenvolvimento Regional e suas implicações de Política econômica no pós-guerra: O caso do Brasil**. Ano XII Nº 21 Julho de 2010 RDE - REVISTA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Ano XII Nº 21 Julho de 2010 Salvador, BA Disponível em <<http://www.revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/download/878/940>>. Acesso em jan de 2019.

LINS, A. do E.; LIMA, J. P. R.; GATTO, M. F. **Uma Aplicação da Teoria da Base Exportadora ao Caso Nordestino**. Revista econômica do nordeste. Fortaleza, V. 43, n. 01, p. 9-32, jan./ mar. 2012.

LOPES, José Carlos Raulino. **O transporte ferroviário no nordeste brasileiro e o potencial de desenvolvimento do sudoeste do Estado do Piauí**. São Paulo, 2016. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/134373/lopes_jcr_dr_rcla.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em jan de 2019.

MACHADO, Raphael Amorim. **Condicionantes institucionais à execução do investimento em infraestrutura no brasil: estudo de caso sobre a implementação da ferrovia transnordestina**. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 2016.

MADUREIRA, Eduardo Miguel Prata. **Desenvolvimento regional: principais teorias**. Revista Thêma et Scientia – Vol. 5, no 2, jul/dez 2015.

MILANI, Ana Maria Rita; PESSOA, Sarah Regina Nascimento. **Considerações sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (2003-2010) e o Nordeste**. v. 9, n. 2, jul-dez. 2015.

MYRDAL, G. **Economic theory and under-developed regions**. London: Duckworth, 1957.

NIERDELE, Paulo André; RAMDOMSKY, Guilherme Francisco W. **Introdução às teorias do desenvolvimento**. Porto Alegre, UFRGS, 2016.

NORTH, D. C. **Teoria da Localização e Crescimento Econômico**. In: SCHWARTZMAN, J. Economia Regional: textos escolhidos. Belo Horizonte: CEDEPLAR/CETREDE-MINTER, p. 291-313, 1977

OCAMPO, José Antonio. **Hirschman, la industrialización y la teoría del desarrollo**. Desarrollo y Sociedad, n. 62. Bogotá, 2008. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/pdf/1691/169113810003.pdf>>. Acesso em jun de 2019.

OLIVEIRA, G. B.; LIMA, J. E. S. **Elementos Endógenos do Desenvolvimento Regional: considerações sobre o papel da sociedade local no processo de desenvolvimento sustentável**. Revista FAE. Curitiba, v. 6, n. 2, p. 29-37, mai/dez. 2003.

PÊGO, Bolívar; ROMA, Júlio César; FERES, José Gustavo; SCHMIDT, Larissa. **Condicionantes institucionais à execução dos investimentos em infraestrutura econômica no brasil: licenciamento ambiental**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

PERROUX, F. **A Economia do Século XX**. Lisboa: Livraria Morais Editora, 1967.

PERROUX, F. **Note sur la notion de Pôle de Croissance: économie appliquée**, v. 7, p. 307-320, 1955.

PREBISCH, R. **El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria**. In: GURRIERI, A. La obra de Prebisch en la Cepal. México: Fondo de Cultura Económica, 1982.

RIBEIRO, Flávio Diniz. **Walt Whitman Rostow e a problemática do desenvolvimento: ideologia, política e ciência na Guerra Fria**. Tese (Doutorado em História Social) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

RIBEIRO, Marcel. **Viabilidade econômica de obras: como realizar?** Juiz de Fora, 2019. Disponível em: <<https://maiscontroleerp.com.br/viabilidade-economica-de-obras/>>. Acesso em set de 2019.

RIPPEL, R.; LIMA, J.F. **Polos de crescimento econômico: notas sobre o caso do estado do Paraná**. REDES. Santa Cruz do Sul, v. 14, n. 1. 2009.

RIPPEL, R. **Os Encadeamentos Produtivos de um Complexo Agroindustrial: um estudo de caso da Frigobras-Sadia de Toledo e das empresas comunitárias**. 1995.

Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico). Universidade Federal do Paraná, Curitiba. 1995.

ROSTOW, Walt Whitman. **Etapas do desenvolvimento econômico**: um manifesto não-comunista. Traduzido por Octávio Alves Velho. Revisado por Cássio Fonseca. Rio de Janeiro. Disponível em: <
https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1974952/mod_resource/content/1/Rostow%20As%20cinc%20etapas%20do%20desenvolvimento.pdf>. Acesso em nov de 2019.

SANTOS, B. de S.; RODRÍGUEZ-GARAVITO, C. A. **Introduction: expanding the economic canon and searching for alternatives to neoliberal globalization**. In: SANTOS, B. de S. (Org.). *Another production is possible*. Beyond the capitalist canon. London: Verso, 2006.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. **Pesquisa documental**: pistas teóricas e metodológicas. In: Revista Brasileira de História & Ciências Sociais Ano I - Número I - Julho de 2009.

SEIFFERT, M.E.B. **Gestão ambiental**: instrumentos, esferas de ação e educação ambiental. São Paulo: Atlas, 2010.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Teoria do Desenvolvimento Econômico**: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. Traduzido por Maria Sílvia Possas. Editora Nova Cultural Ltda. São Paulo, 1997.

SILVA, Jorge Antonio Santos. **Turismo, crescimento e desenvolvimento**: uma análise urbano-regional baseada em cluster. Disponível em:
<http://www.eumed.net/tesis-doctorales/jass/26.htm>>. Acesso em dez de 2019.

SILVA, Edson Pereira da; OLIVEIRA, Edson Aparecida de Araujo Querido; ARAÚJO, Elvira Aparecida Simões de. **O conceito de desenvolvimento econômico regional**: uma revisão teórica. The 4th International Congress on University-Industry Cooperation. Taubaté, 2012.

SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento econômico**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNÃO. Relatório 012.179/2016-7. ACÓRDÃO Nº 1.724/2016- . Relator: Walton Alencar Rodrigues. Brasília, 2017.

UDERMAN, Simone. **Políticas de desenvolvimento regional no brasil**: limites de uma nova agenda para nordeste. Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos, 2008.

VASCONCELLOS, M. A. S.; GARCIA, M. E. **Fundamentos de economia**. São Paulo: Saraiva, 2008.

VELASCO, O. M; LIMA, E. T.; SOUZA, M. A. T. **Ferrovias**: Privatizações e regulação. Informe Infra-Estrutura, Rio de Janeiro, nº34, maio de 1999.

VIEIRA, Edson Trajano; SANTOS, Moacir José dos. Desenvolvimento Econômico Regional – Uma revisão histórica e teórica. In: Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional. v. 8, n. 2, 2012.

BRASIL. Comissão parlamentar de inquérito destinada a investigar a aplicação irregular de recursos do fundo de investimentos do nordeste – finor. Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/51-legislatura/cpifinor/relatoriofinal.pdf>>. Acesso em 23 de setembro de 2019.