

2. PROJETOS ESTRUTURANTES DE INTEGRAÇÃO REGIONAL: BRASIL E AMÉRICA DO SUL

30 de Junho de 2006

COORDENADOR:

Cláudio Salm

Diretor de Pesquisa do Centro Celso Furtado

EXPOSITORES:

Sebastião Soares.

Consultor do setor de infra-estrutura.

“Logística nacional e o Plano Plurianual”

Tânia Bacelar de Araújo.

Professora do Departamento de Geografia da UFPE.

“Projetos estruturantes de integração regional”

Maurício Borges Lemos

Diretor do BNDES.

“Políticas de desenvolvimento regional no BNDES”

CLÁUDIO SALM. Iniciaremos com o engenheiro Sebastião Soares, consultor do setor de infra-estrutura, e que irá falar sobre logística nacional e o Plano Plurianual. A seguir, a professora Tânia Bacelar, do Departamento de Geografia da Universidade Federal de Pernambuco, fará sua apresentação sobre Projetos estruturantes de Integração Regional. Ao dr. Maurício Borges Lemos caberá apresentar as Políticas de desenvolvimento regional do BNDES.

SEBASTIÃO SOARES. (*ver power point à p. 210*) Quero expressar minha satisfação de estar aqui no Centro Celso Furtado e dizer que é sempre muito bom voltar ao BNDES. Quando a professora Maria da Conceição e o professor Cláudio Salm conversaram comigo, a orientação foi que eu abordasse o tema Transportes e Logística no contexto do Plano Plurianual 2004/07, do governo federal. Por outro lado, considero que em encontros como o que agora realizamos são relevantes os debates e discussões que as apresentações feitas podem suscitar; assim sendo, espero que os temas e questões que aqui tratarei possam ser aprofundados em debates posteriores.

A apresentação está estruturada da seguinte forma:

(a) A logística no PPA 2004/07

- Algumas metas no setor de transportes
- Principais projetos
- Variáveis e indicadores relevantes

(b) O Projeto Piloto de Investimentos

- Dificuldades na implementação do PPA
- O Projeto Piloto de Investimentos
- Resultados do Projeto Piloto em 2005

(c) Os grandes desafios

- Carências que permanecem
- Problemas comuns aos modais de transportes
- Plano Nacional Multi-modal de Transportes

A logística no PPA 2004/07

O Plano Plurianual é evidência de que a função planejamento público no Brasil está bem consolidada. Embora mereça ainda diversos aperfeiçoamentos, desde 1988 a elaboração dos orçamentos anuais e do Plano Plurianual estão consagradas como importantes atividades a serem realizadas pelo Estado brasileiro. De fato, a Constituição de 1988 define que o Plano tem que abranger

um quadriênio e também que o mesmo deve cobrir um período que corresponda ao segundo ano de um mandato presidencial até o primeiro ano do mandato seguinte. Portanto, o PPA não corresponde a um plano de governo mas sim a um plano de Estado.

A elaboração do PPA é bastante complexa pois contempla as atividades de todos os Ministérios e órgãos da administração pública federal. Além disso, também incorpora um conjunto de conceitos e de premissas de política econômica, de política monetária e fiscal. Inclui também os repasses que a União faz para os outros entes federativos. Ou seja, o PPA é um planejamento bastante abrangente e completo do Estado brasileiro e das atividades, direta e indiretamente, a ele relacionadas.

A Constituição estabelece que o orçamento da União só pode ser utilizado para executar ações que estejam referidas no Plano Plurianual, o que é muito importante. Assim, não se tem um sistema de elaboração e execução orçamentária independente de um planejamento de atividades, com metas físicas e econômicas a serem alcançadas. Em outros termos, cabe destacar que a função planejamento (dimensão econômica) é prioritária, e a função orçamentária (dimensão financeira) é, conceitual e constitucionalmente, subordinada à função planejamento.

Pode-se então afirmar que o Plano Plurianual é bastante amplo e, particularmente, no setor de transportes e logística, colocou explicitamente alguns objetivos como prioritários, que estão relacionados a seguir:

- Recuperar a malha rodoviária federal
- Concluir obras rodoviárias já iniciadas, com impacto regional relevante
- Ampliar a capacidade operacional da malha rodoviária
- Proceder à adequação de trechos
- Modernizar a malha ferroviária para remover gargalos
- Expandir a malha ferroviária em regiões selecionadas
- Modernizar o sistema portuário
- Incentivar o transporte multi-modal de cargas
- Cuidar dos acessos ferroviários e rodoviários aos principais portos do país
- Promover a integração da infra-estrutura regional na América do Sul.

Em relação à malha rodoviária, em primeiro lugar destaca-se a necessidade da recuperação da malha federal que estava muito deteriorada; em segundo lugar, a conclusão das obras já iniciadas. Estas são as prioridades, juntamente

com a ampliação da capacidade operacional da malha rodoviária, adequação de trechos, e outros tópicos acima indicados.

Em relação à adequação de trechos é necessário registrar que a expressão, no jargão do setor de transportes, designa a duplicação de vias. A malha rodoviária brasileira é feita, geralmente, com rodovias de pista única e, com o crescimento da região servida por essas rodovias e com o aumento das cargas transportadas e do tráfego, elas ficam saturadas e necessitam de duplicação. Assim, normalmente, ampliar a capacidade da malha, ou sua capacidade operacional, mediante a adequação de trechos, implica em obras para a duplicação.

Um outro objetivo essencial, também explícito no PPA, é a modernização da malha ferroviária, envolvendo a remoção de gargalos e a expansão de trechos em algumas regiões selecionadas. Considera-se que este PPA contempla o início da modificação da matriz de transporte de cargas do Brasil. Como se sabe, nos últimos 40 anos do século passado o transporte de cargas em nosso país passou a utilizar, crescentemente, o modo rodoviário; isso freqüentemente corresponde a um encarecimento do frete das mercadorias e acarreta uma série de dificuldades. É, pois, imperativo iniciar a reestruturação da matriz brasileira de transportes de cargas, ampliando a utilização do modo ferroviário. A modernização do sistema portuário já esta em curso desde o início da década de 1990 e deve ter continuidade.

O Brasil não tem hoje uma política nítida abrangente e prestigiada de utilização da inter-modalidade para planejar e implementar seus sistemas de transportes de cargas e de logística das mercadorias. A começar pela formação acadêmica, os engenheiros estudam e se formam em ambientes de acentuada especialização: serão bons técnicos rodoviários, ou ferroviários, ou hidroviários. Raramente os cursos favorecem a formação do engenheiro de transportes, em sua acepção mais ampla e moderna, que considera a multi-modalidade como o meio mais eficaz para alcançar um sistema de transportes de cargas mais eficiente e efetivo.

Na *figura 5* são apresentadas algumas metas estabelecidas no PPA 2004/07 para o setor de transportes.

Na seqüência estão os mapas das cinco grandes regiões geográficas brasileiras com a indicação dos principais projetos previstos em cada uma delas. A apresentação de cada mapa será seguida por comentários sobre os projetos nele indicados.

(*figura 6 — mapa região Norte*)

Na região Norte, importante intervenção é a ligação rodoviária entre Porto Velho e Manaus (BR-319). Essa é uma estrada construída na década de

2. Projetos estruturantes de integração regional: Brasil e América do Sul | 71

1970, que adotou, naquela época, especificações técnicas mais modestas (menor faixa de domínio, pavimentos menos resistentes, travessias de cursos d'água feitas em balsas, dentre outras) o que resultou, em trinta anos, no completo sucateamento da rodovia. Hoje sua reconstrução é necessária pois constitui a única ligação, por terra, das outras regiões do país com Manaus, e daí, com Boa Vista (Roraima), alcançando mais ao norte a fronteira do Brasil com a Venezuela (BR-174). Desse ponto chega-se a Caracas através de moderna rodovia venezuelana.

Outra intervenção significativa é a pavimentação do trecho paraense da BR-163, que interligará Guarantã do Norte (MT) com Itaituba, nas margens do rio Tapajós, já mais próximo de seu desaguar no rio Amazonas (na cidade de Santarém, PA). A pavimentação dessa rodovia é extremamente controversa porque atravessa uma zona muito vulnerável da floresta amazônica, com presença de grileiros e de madeireiros que fazem desmatamento indiscriminado para retirada clandestina de grandes quantidades de mogno. Toda a região é de terras devolutas, e é inexpressiva a presença do Estado, com seu poder de fiscalização e de polícia.

Atualmente a soja de Mato Grosso vai de caminhão até Porto Velho, onde é transbordada para barcas que descem o rio Madeira até Itacoatiara. Esta localidade é um porto fluvial, já no rio Amazonas, a jusante de Manaus, onde o produto é transferido para navios oceânicos. Vale registrar que o rio Amazonas comporta, até a altura de Manaus, a entrada de navios com capacidade de 70 000 toneladas de carga. A pavimentação da rodovia BR-163, em toda a sua extensão, permitiria levar a soja de caminhão, diretamente, a um porto no rio Amazonas, com expressiva simplificação do fluxo logístico e com economia nos custos de escoamento para a exportação.

Todavia, a extrema fragilidade sócio-ambiental da região atravessada pela rodovia, agravada pela ausência do Estado, justificou a constituição de um Grupo de Trabalho interministerial para estudar o desenvolvimento socioeconômico e ambientalmente sustentável da região sudoeste do Estado do Pará. Esse GT deverá também indicar as características da intervenção rodoviária, necessárias para promover esse desenvolvimento regional, bem como as providências prévias ao início do projeto. Relacionará também os cuidados a serem tomados pelos poderes públicos federal, estadual e municipais, durante a implantação, para eliminar os riscos de deterioração ambiental.

Hoje, em meados de 2006, as atividades desse Grupo de Trabalho, que tem realizado consultas junto a organizações da sociedade civil, vêm alcançando bons resultados. O Ministério do Meio Ambiente estuda a definição de grande área na região, e a sua declaração como Reserva Nacional; o Ministério do Desenvolvimento Agrário encaminha a declaração de utilidade pública da faixa de terra às margens da rodovia a ser pavimentada, para fins de assentamento de ribeirinhos e pequenos produtores — rurais e extrativistas — dispersos na região; a FUNAI realiza o completo levantamento das terras indígenas para encaminhar demarcações; o poder público federal — Polícia Federal, IBAMA, INCRA — equaciona uma maior presença de seus efetivos e fiscais na região. Além disso, os governos do estado do Pará e dos municípios atravessados pela rodovia também estão articulados com as autoridades federais e equacionando os respectivos esforços para contribuir na solução dos problemas. Adicionalmente, e também muito importante, as populações locais estão mobilizadas e atentas, buscando acompanhar e fiscalizar o andamento das providências tomadas para reduzir os riscos de uma catástrofe sócio-ambiental na região.

Essas iniciativas estão avançando e os resultados já obtidos, embora ainda não completos e definitivos, são expressivos e apontam uma trajetória virtuosa que pode superar o dilema perverso “desenvolver” predatoriamente *versus* nada realizar. Pode-se estar, com este projeto e com os estudos por ele desencadeados, construindo um novo método para projetar intervenções na infra-estrutura: a partir de uma análise ambiental estratégica e do levantamento cadastral das vulnerabilidades e potencialidades da região, define-se o projeto de desenvolvimento regional desejável e — só então, e exclusivamente para viabilizá-lo — planeja(m)-se a(s) intervenção(ões) necessária(s) na infra-estrutura regional. Esta última atividade implica em definir características, indicar providências prévias, cuidados durante e ritmo de implantação, dentre outros. E, ademais de tudo isso, tendo ainda mobilizados e integrados na concepção e na implementação do(s) projeto(s) — além do grupo empreendedor — os poderes públicos federal, estaduais e municipais, bem como as populações residentes e suas organizações.

(figura 7 — mapa região Nordeste)

Passando para a região Nordeste, é importante citar a necessidade de adequação da rodovia BR-101. Cabe lembrar que a adequação da BR-101 significa

a sua duplicação em todo o Nordeste. Praticamente, devido a esta grande intervenção rodoviária já em andamento, será possível ir pelo litoral brasileiro, de Fortaleza até Osório, no Rio Grande do Sul, por rodovia de primeira classe, de pista dupla, com muito movimento e de grande apelo turístico.

Quanto às ferrovias, a Transnordestina é um caso específico e bastante interessante. O que está previsto no PPA é a ligação da cidade de Salgueiro a Araripina, no oeste pernambucano e, daí, a interligação ao porto de Fortaleza. Inclui também a ligação de Salgueiro até Petrolina, ainda em Pernambuco. Petrolina está localizada na extremidade norte da via navegável do rio São Francisco, na barragem de Sobradinho.

Na região Nordeste a infra-estrutura ferroviária é complementada pela Estrada de Ferro Carajás e sua continuidade para o sul, através da Ferrovia Norte-Sul, que já está pronta, desde Açailândia até Estreito (Maranhão). A idéia é continuar avançando para o sul até a cidade de Darcinópolis e construir aí um novo ramal em direção à região de Balsas, no sul do Maranhão. Em toda essa região a produção de grãos está se desenvolvendo muito intensamente e a idéia é fazer de Balsas um pólo receptor da produção do sul do Maranhão e do oeste do Piauí. Assim, o escoamento dos grãos ali produzidos seria feito pelo porto de São Luís.

A Transnordestina prevista no PPA tem a possibilidade de criar na região Nordeste um grande terminal de integração inter-modal fluvio-ferroviário, em Petrolina. A partir da integração nesse terminal, da via navegável do rio São Francisco com a Ferrovia Transnordestina, o volume de cargas com destino ao porto de Fortaleza seria ampliado. O projeto inclui, também, a reconstrução do trecho ferroviário, já existente, que vai de Salgueiro ao porto de Suape, no litoral de Pernambuco. O BNDES acabou de aprovar aporte de recursos para a construção da Transnordestina, mas o projeto contemplado não é exatamente o mesmo que foi incluído no PPA. Sem pretender polemizar, não se entende por que o projeto que será financiado pelo BNDES, diferente do que foi previsto no PPA, agrega um trecho, de Araripina (PE) até Eliseu Martins, no Piauí, e abandona a ligação de Salgueiro a Petrolina, ambas em Pernambuco. Com isso introduz-se a disputa por uma carga potencial originária do cerrado piauiense (soja) que, como se viu, poderia em melhores condições ser escoada, utilizando o sistema ferroviário Norte Sul/Carajás, pelo porto de São Luis, e se abandona a soja que, em expressiva quantidade, já é produzida no interior e no oeste do estado da Bahia e, de alguma forma, já tem facilidade de escoamento pela Hidrovia do São Francisco, até alcançar Petrolina. Ali, também como se viu, chegando a

Transnordestina estaria equacionado um paradigmático projeto inter-modal (fluvio-ferroviário), de grande importância para o Nordeste e para o Brasil.*

(figura 8 — mapa região Sudeste)

Na região Sudeste, importante intervenção rodoviária é a duplicação da BR-381 que, entre Belo Horizonte e São Paulo, se chama Fernão Dias, e será prolongada até Governador Valadares, no nordeste mineiro. A integração em direção ao Norte/Nordeste é assegurada pela BR-116, já asfaltada, e pela BR-101. Sendo a duplicação desta última realizada, haverá a integração desde o Norte/Nordeste até o Sul, partindo de Fortaleza, com um pequeno desvio (de Salvador a Feira de Santana), ocorrendo a integração com a BR-116, que para o sul entronca com a BR-381 em Governador Valadares. Assim se chegará a Curitiba, no Paraná e a seguir, a BR-101 poderá ser retomada em Santa Catarina e através dela se chegar a Osório, no Rio Grande do Sul. Em outras palavras, entre Fortaleza (CE) e Osório (RS), atravessando três grandes regiões geográficas do país, haverá duas rotas de integração rodoviária: a BR-101 e a BR-116/381, ambas de primeira categoria e apresentando, em quase todo o trajeto, moderno traçado e duas pistas de rolamento.

Ainda na região Sudeste, é importante destacar neste projeto de integração o trecho que faz o contorno do fundo da Baía da Guanabara, ou seja, o Rodoanel do Rio de Janeiro. Além disso, há que destacar o Ferroanel de São Paulo, que é muito importante para melhorar o acesso ao Porto de Santos. Esses projetos contribuem para reduzir os congestionamentos ocasionados pelo transporte de cargas por dentro de grandes cidades.

(figura 9 — mapa região Sul)

Na região Sul, além do contorno rodoviário da cidade de Curitiba, a BR-101 já está duplicada no trecho entre Curitiba e Florianópolis. No setor ferroviário o trecho Guarapuava-Ipiranga (incorretamente localizado no mapa) faz parte do tronco sul. O que poderia ser equacionado era a expansão da ferrovia para oeste,

** Nesse momento houve uma intervenção de Maurício Borges, do BNDES: O projeto da Transnordestina apoiado pelo BNDES ainda não está pronto, apenas o crédito foi aprovado; é um pré-projeto. Um dos trechos questionados é este que vem de Eliseu Martins, no Piauí. Ele não faz um desvio em direção a Petrolina para depois retornar. O traçado é reto e, no meu entender, fica focado no atendimento à produção de soja do sul do Piauí e também do Maranhão, desprezando o escoamento da soja do oeste baiano. A produção de soja que fica na região do Bico de Papagaio, já no Maranhão, mais próxima da região de Balsas, poderia ser resolvida de outra forma. Poderia seguir para São Luis através da ferrovia que vem de Carajás. Entretanto, gostaria de ressaltar que o projeto não está pronto e que o mesmo será executado por etapas. Assim, as questões que o dr. Sebastião está destacando deverão ser consideradas.*

o que eliminaria o congestionamento dos caminhões que se destinam a Paranaguá, no escoamento da safra de soja. Se em Ponta Porã fosse construído um terminal rodo-ferroviário de recebimento de grãos, capturando a produção de Mato Grosso do Sul, do Paraguai e da Bolívia, essa carga poderia ser transportada, via ferrovia, para o porto de Paranaguá, barateando custos e economizando tempo. O problema que a atual ferrovia apresenta, no traçado e em outras características inadequadas no trecho de serra, entre Curitiba e Paranaguá, deverá ser estudado para aprofundar que tipo de investimento deveria ser feito.

(figura 10 — mapa região Centro-Oeste)

Finalmente, na região Centro-Oeste, é necessária a adequação da BR-364 e do trecho que vai de Campo Grande até Corumbá. Nesta região, no setor ferroviário, além da conclusão da ligação Alto Taquari-Rondonópolis, da Ferronorte, existe a antiga estrada de ferro Campo Grande-Corumbá, cujo projeto tem objetivos turísticos, ou seja, oferece a possibilidade de atravessar de trem todo o Pantanal.

Em grandes números, como se pode verificar nos quadros a seguir (*figuras 11 a 14*), o PPA 2004/07 prevê dispêndios de recursos de cerca de R\$ 1,8 trilhão para serem feitos em 4 anos. Em termos percentuais, pretende-se atingir em 2007 investimentos de pouco mais de 21% do PIB. Pode parecer irreal, mas o que se buscou foi o estabelecimento de uma meta que retomasse os investimentos que cessaram ainda nos anos 1970. Segundo estudo realizado, na década de 1970 os investimentos atingiram cerca de 23,5% do PIB; na década de 1980 caíram para algo próximo de 19%; em 2001, esses recursos estavam em torno de 15%. Logo, a previsão em torno de 21% do PIB permitiria uma recuperação satisfatória.

Conforme se pode verificar nas *figuras 15 e 16*, na década de 1970 os recursos para infra-estrutura representavam cerca de 5% do PIB e declinaram no mesmo ritmo que a formação bruta de capital fixo. Verifica-se que os investimentos em energia elétrica tiveram queda pronunciada nos anos 1990, o que certamente contribuiu para a ocorrência da escassez e racionamento havidos em 2001/2002 (o “apagão”). No setor de telecomunicações, ao contrário, os investimentos cresceram no final do período, mas em saneamento básico os investimentos caíram e depois houve alguma recuperação. No setor de transportes os investimentos caíram muito e a intenção implícita no PPA é recuperar a malha e criar uma logística necessária para atender o crescimento do país, mesmo que modesto.

O Projeto Piloto de Investimentos

O quadro a seguir relaciona algumas dificuldades enfrentadas na implementação do PPA 2004/07. Dentre estas destaca-se o comportamento das variáveis macroeconômicas, que foi bastante diferente daquilo que se previa. Em relação ao PIB, o crescimento foi cerca de 80% da previsão com que se trabalhou; entretanto, quando se consideram as metas de superávit primário verifica-se que a defasagem foi muito grande. O governo realizou um superávit muito maior do que aquele que estava previsto, promovendo um ajuste fiscal rigoroso e excessivo. Só em 2004 e 2005 foram apurados cerca de R\$17 bilhões de excesso de ajuste fiscal e isto pesou na disponibilidade de recursos destinados à realização dos investimentos.

(figura 17)

Ao final de 2004, com o novo critério de cálculo do superávit primário acertado com o Fundo Monetário Internacional, os investimentos do projeto piloto foram retirados do campo das despesas passíveis de contingenciamento. Um dos méritos do projeto piloto foi a adoção de critérios de seleção de projetos mais cuidadosos e resultou na elaboração do PPI, cuja carteira de investimentos prevê recursos de R\$10 bilhões para os 3 anos, ou seja, de 2005 a 2007. Apesar de ser muito inferior ao que estava previsto no PPA, tem-se a segurança de que aquilo que está em execução corresponde a prioridades e objetivos definidos.

(figuras 18 e 19)

Ao mesmo tempo, conceitos como os de eficácia do empenho e eficácia do pagamento começaram a ser observados, como é mostrado nos quadros abaixo. Verifica-se que, praticamente, o limite do empenho definido para o setor de transportes foi alcançado. Isto, no processo de execução orçamentária federal dos últimos tempos é um grande avanço pois o que tem ocorrido é a definição dos projetos, dos valores a eles relacionados e dos recursos efetivamente consignados em orçamento, e, sequer, acontecer o empenho dos mesmos. Pode-se verificar, nesses quadros, que se o empenho foi total, o pagamento foi de apenas 37%. Isto é explicado porque o empenho foi em grande parte feito em novembro e dezembro, ou seja, ao final do ano de 2005, ficando em restos a pagar, para liquidação em 2006.

(figuras 20, 21)

Na realidade, pode-se fazer um elenco das questões que dificultam a execução do PPA. Existe incapacidade operacional nos Ministérios, mas também existiu grande conservadorismo na definição das políticas macroeconômicas de curto

prazo, que retiveram a liberação dos recursos orçados e impediram a realização dos investimentos previstos. Por outro lado, um dos méritos que o projeto piloto apresenta é o aperfeiçoamento do gerenciamento dos projetos, como indicado no quadro a seguir. (*figura 22*)

Os grandes desafios

Na relação a seguir está apresentado um resumo das principais carências ainda existentes nos setores de transporte no Brasil:

Rodovias

- Má conservação
- Necessidade de expansão da malha
- Tarifas de pedágio elevadas; baixo investimento das operadoras

Ferrovias

- Obsolescência da malha, das instalações e equipamentos
- Baixa articulação entre operadoras
- Usuários ou prestadores de serviços públicos?

Portos

- Insuficiência dos acessos, equipamentos e instalações
- Usuários ou prestadores de serviços públicos?

Em relação às rodovias, os investimentos estão muito aquém do previsto e é muito necessária a expansão da malha. Dada a extensão territorial do Brasil, o crescimento histórico da malha rodoviária federal foi da ordem de 4% a 5% ao ano; entretanto, nos últimos 10 anos o crescimento dessa malha ocorreu a taxas muito mais baixas. A solução de conceder à iniciativa privada a operação de trechos rodoviários tem resultado em tarifas de pedágio bastante elevadas e baixo investimento realizado pelas concessionárias privadas. Essa questão não está ainda bem resolvida.

Quando o poder público estabelece a parceria com o empresário privado usando o marco regulatório da concessão, este passa a operar a rodovia e não faz os investimentos, esperando que o Estado construa os novos trechos para ampliar o escopo de sua operação. Confirmando esse fato, atualmente, há um conjunto de 8 rodovias federais que se pretende licitar para operação, manutenção e exploração por concessionários privados. No entanto, todos estão em final de execução e quase a totalidade dos investimentos já foi realizada com recursos da União; ou seja, a concessão será feita depois do investimento pronto. Para o

problema do investimento, a parceria realizada nesses termos não parece ser a solução.

As Parcerias Público-Privadas (PPP) encontram-se na ordem do dia, apesar de possuírem entraves para sua aplicação, principalmente em relação ao arcabouço legal. A questão do risco não está equacionada; igualmente não há solução quanto à apropriação dos ganhos de produtividade do empreendimento, pois quando este amadurece há aumento de produtividade e não há destinação adequada e justa para esse ganho do empreendimento; enfim, existem ainda diversos problemas por resolver.

No caso das ferrovias, uma das questões mais complicadas é a obsolescência da malha e a baixa articulação entre operadoras. Um caso emblemático desse pouco entendimento entre concessionários de serviços públicos ocorreu na cidade de São Paulo, onde três empresas — a MRS, a FERROBAN (hoje ALL) e a CPTM — não se entenderam para resolver a questão do tráfego mútuo, ou seja, como uma composição de qualquer dessas empresas utilizava a linha de outro concessionário. Foi necessária a arbitragem do Judiciário.

No processo de privatização do parque ferroviário da Rede Ferroviária Federal (RFF), ocorrido nos anos 90, a modelagem então utilizada priorizou parcerias com os grandes usuários privados dos trechos licitados. Isso tendo acontecido, o novo operador privado passou a operar o trecho ou a malha que lhe coube com o objetivo precípua de melhorar as condições do transporte de suas próprias cargas — freqüentemente um elo importante de sua cadeia produtiva —, relegando a um plano secundário a prestação do serviço público que lhe fora concedido. Logo, o novo concessionário, também usuário, melhora as condições de tráfego, melhora custos, melhora a confiabilidade do transporte ferroviário, pois tudo isso implica em melhorias fundamentais para a sua própria cadeia produtiva. No entanto, não tem uma perspectiva de longo prazo para a ferrovia e para as necessidades de outros usuários e do próprio desenvolvimento da região por ela servida.

Em relação aos portos, um dos principais problemas é o acesso. Igualmente no setor de portos repete-se o problema: o operador comporta-se apenas como usuário ou, também, atua como prestador de serviços públicos? Entretanto, nesse setor, a questão é mais atenuada do que no setor ferroviário.

(*figura 24*) Já caminhando para o término desta apresentação e observando a figura acima, que relaciona alguns graves problemas comuns a todos os modais, verifica-se que falta cuidar da integração inter-modal e reafirma-se o que foi

registrado anteriormente: este é um problema básico, que começa na engenharia brasileira. Não há formação em engenharia de transportes, mas sim especialização em setores, e falta a visão de transportes e logística, como serviços essenciais ao desenvolvimento.

Em relação aos aspectos tecnológicos, o Brasil se encontra bastante atrasado. Hoje, em todo o mundo, não há mais carga geral em pequenos volumes, pois é inviável e inconcebível. A carga é unitizada, acondicionada em *pallets* ou transportada em contêineres, e no Brasil não há ferrovia capacitada a carregar contêineres, a não ser de forma precária, ou seja, transporta-se em cima de vagão plataforma, o que é arriscado. Mesmo no porto mais bem preparado e com o maior volume de cargas acondicionadas em contêineres do país, que é o de Santos, a retirada dessas cargas é precária. A consequência é a grande concentração do transporte por caminhão, via Sistema Anchieta e Emigrantes, atravessando e sobrecarregando o enorme volume de tráfego já existente na cidade de São Paulo.

Isto não acontece esporádica ou periodicamente, com intervalos, mas é uma situação permanente em decorrência do grande volume de cargas em contêineres que transita no porto de Santos e não é, a partir daí, movimentado por via ferroviária. É um absurdo a quantidade de caminhões imensos, com um ou dois contêineres, subindo ou descendo a Serra do Mar e, continuamente, atravessando importantes vias urbanas da cidade de São Paulo, demandando as saídas rodoviárias para o interior. Além de completar a construção do Rodoanel da cidade, é indispensável que, em curto prazo, as ferrovias privadas se capacitem para transportar contêineres, desde Santos para seus destinos, no interior do estado de São Paulo, ou de estados vizinhos, bem como no sentido contrário.

Finalmente, o grande desafio para o setor de transportes é a elaboração de um Plano Nacional Multi-modal de Transporte (*figura 25*), o que é estratégico para o desenvolvimento setorial. Deverá ser plurianual, nos moldes, por exemplo, do que existe no setor de energia elétrica. O Brasil precisa pensar o longo prazo e desenhar planos que levem em conta o tipo de desenvolvimento que se deseja. É preciso perguntar qual é o projeto de desenvolvimento de longo prazo do país. Isto implica pensar em logística, em infra-estrutura, pensar em integração e desenvolvimento. Este projeto precisa estar claro, ter finalidade, e o plano de transportes de longo prazo, a logística, precisa desse desenho para poder ser elaborado. Também a visão da questão regional é essencial, como a da integração das diversas regiões nacionais e a da integração sul-americana.

O conteúdo desse plano de transportes deve ser capaz de definir os principais agentes e a origem dos recursos necessários. Deve haver, ainda, a participação de um conjunto de atores relevantes, pois a elaboração desse plano não pode ser apenas uma tarefa do Ministério dos Transportes. Os estados devem ser ouvidos; devem participar diferentes especialistas; a sociedade civil e os usuários devem ser chamados a participar de sua concepção e formulação. Isso tudo é absolutamente necessário, pois intervenções pontuais não promoverão o desenvolvimento.

Referências Bibliográficas

ARAGÃO, Joaquim José Guilherme de [et al.] Parcerias sociais para o desenvolvimento nacional e fatores críticos para o seu sucesso. Natal, RN: EDUFRN, Editora da UFRN, 2004.

BIELSCHOWSKY, Ricardo, coord. Investimento e reformas no Brasil. Indústria e infra-estrutura nos anos 1990. Brasília, DF: Ipea/Cepal. Escritório do Brasil, 2002.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - Plano Plurianual 2004-2007: Mensagem Presidencial. Brasília, DF: MPOG/SPI, 2003.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - Projeto-Piloto de Investimentos: Relatório Anual 2005. Brasília, DF: MPOG/SPI, 2006.

LIMA NETO, Oswaldo, coord. Transporte no Brasil: história e reflexões. Brasília, DF: Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes/GEIPOT; Recife, PE: Editora Universitária/UFPE, 2001.

TÂNIA BACELAR. (*ver power point à p.214*) Boa-tarde a todos. Minha apresentação está estruturada para discutir os projetos estruturantes a partir de uma leitura da integração nacional em três grandes fases:

- o longo período primário exportador
- o momento da intensificação da industrialização sob o comando do Estado desenvolvimentista
- a fase da crise do Estado com mergulho na financeirização

Primeiro, fiz uma leitura do que estou chamando de integração brasileira. Penso que tivemos três grandes momentos no processo de construção da nossa integração. Um primeiro momento, longo, quando o Brasil era um país primário-exportador, no qual a integração se dava com muita força de cada um

dos pólos produtivos do país, com os portos e com o exterior. Nesse período, o país tinha bases produtivas que dialogavam muito pouco entre si, ou seja, havia uma frágil integração entre as regiões. A integração era mais forte entre as regiões produtivas e o mercado mundial, ou seja, com os mercados que absorviam a produção de cada uma das bases produtivas instaladas em diversas regiões do país. Isso marcou o nosso chamado modelo de integração, se é que se pode chamar assim, durante muitos séculos.

No século XX, há uma ruptura importante, sob o comando do Estado desenvolvimentista brasileiro, com a intensificação da industrialização organizada com base no modelo de substituição de importações. É a partir dessa importante ruptura que posso começar a falar, da minha visão, de processo de integração regional do país. É uma integração que se dá, primeiro, em termos físico-territoriais. Em decorrência, o mapa da infra-estrutura do Brasil muda, ou seja, passa-se de um mapa de infra-estrutura que vinha das regiões produtoras para os portos e dos portos para o mundo, para um mapa no qual a base industrial — que irá produzir para dentro do país — cria uma rede de infra-estrutura que interliga alguns pontos do espaço brasileiro. Liga o grande centro produtor industrial — o Sudeste, em especial São Paulo — com as regiões consumidoras, em especial as grandes áreas urbanas do país.

Anteriormente, a malha de infra-estrutura era tecida na horizontal, quando olhada no mapa. Com o início da industrialização, se constrói uma malha que também é vertical. Por exemplo, Juscelino faz a rodovia Rio-Bahia e liga o Nordeste ao Sudeste. Depois faz Brasília e, a partir de Brasília, faz a Belém-Brasília. São eixos na vertical que redesenham completamente o processo de funcionamento da circulação de mercadorias e de pessoas no país. Cria-se, assim, uma integração físico-territorial redesenhada, agora, para o novo momento da vida nacional.

Gostaria de destacar algumas características dos investimentos em infra-estrutura e mostrar como foram importantes. Antes disso, vale destacar que essa articulação que começa a se fazer dos vários pontos do espaço territorial do Brasil tem um comando, e a hegemonia é o capital industrial. São os interesses do capital industrial que estão sendo atendidos e articulados naquele momento. E esse capital industrial tem um espaço de localização privilegiado que é a região Sudeste. Então, geograficamente o comando é do Sudeste e economicamente o comando não é mais do capital mercantil ou agrário, é agora do capital produtivo industrial. Esta mudança é profunda e desenha um novo processo de integração.

Com a forte concentração de investimentos na região Sudeste, no lugar do comando que permanece até hoje, quando se observa um mapa da infra-estrutura do Brasil, este mapa mostra um bloco de investimento muito mais pesado no Sudeste e no Sul do país do que nas outras regiões. Igualmente, este mapa apresenta eixos de integração que visavam articular esta base produtiva principal com o resto do país, visto mais como mercado, num primeiro momento, mas visto também no seu potencial produtivo, num segundo momento. Isso muda profundamente o funcionamento do movimento de integração. É importante destacar que não se integrou somente a base de infra-estrutura, mas também a própria dinâmica da economia.

O Brasil passa a ter uma economia na qual o comando da acumulação se dá dentro do país e integra o mercado brasileiro no seu movimento de acumulação. Então, a integração econômica se constrói junto com a integração físico-territorial e, a partir daí, podemos falar de integração do país. Até esse período, no meu entender, usar a palavra integração era forçar o uso do conceito. Depois do avanço da industrialização, não. Podemos falar de um país que conseguiu ligar fisicamente e economicamente diversos espaços de seu enorme território. Se hoje você mora em Teresina e compra em Porto Alegre, essa mercadoria chega a Teresina com uma rapidez razoável, num padrão aceitável. Portanto, essa é uma mudança de grande profundidade.

Quando procuramos ver quem patrocinou isso, entendemos que não foi o mercado sozinho. O Estado desenvolvimentista, superavitário, usou a poupança pública para patrocinar a integração do país. O Estado apostou nesse projeto de integração e grande parte da infra-estrutura construída foi realizada com investimento público. O esforço de financiamento desse movimento de internalização da acumulação industrial é constituído, em grande parte, por recursos públicos.

A fase mais recente, a estou chamando de fase de crise do Estado, com mergulho na financeirização. Quer dizer, quando as bases da integração estavam montadas, ou seja, quando o Brasil “virou a mesa” e começou a construir uma trajetória de integração, teve que enfrentar a crise do principal financiador do projeto, que é o próprio Estado brasileiro. O país entrou em crise nos anos 80 do século XX e está em crise até hoje. Essa crise se deu em paralelo com o mergulho do país no modo hegemônico da acumulação mundial, que hoje é a acumulação financeira. As necessidades, as exigências da acumulação produtiva ficaram como uma segunda prioridade, porque a acumulação na esfera financeira é a prioridade. Entendo que dos anos 80 para cá estamos vivendo este momento.

Já que estamos em um seminário no Centro Celso Furtado, e seu patrono referiu-se à “construção interrompida” de uma nação, posso dizer que o processo de integração nacional também foi interrompido pela crise. Assim, para uma reflexão inicial, gostaria de frisar esses três grandes momentos. Na fase mais recente, o projeto de desenvolvimento mais claramente anunciado foi o da era Fernando Henrique Cardoso. Mergulhados na acumulação financeira, os dois governos FHC tinham uma proposta de médio prazo para o Brasil, que eles chamavam de “integração competitiva”.

Mas o que seria a integração competitiva? Tratava-se de priorizar a integração dos espaços mais competitivos do Brasil ao mercado mundial. Quer dizer, já que o país estava em crise, já que não havia quem patrocinasse a integração — e é essa a leitura que faço —, a solução encontrada foi o patrocínio da inserção competitiva das partes mais dinâmicas do território, da economia e da sociedade brasileira, porque isso tudo vem junto, na economia global. Penso que nada mais revelador desse projeto do que o mapa dos eixos de desenvolvimento que podemos verificar abaixo. (*figura 2*)

No primeiro governo o projeto é mais claro do que o do segundo governo, porque o mapa foi criticado e eles pioraram. “Borraram” o mapa da integração para esconder esses eixos. Se olharmos o mapa do Avança Brasil, ele não nos diz nada, porque o Brasil está todo pintado, e assim esconde o que era, na verdade, o conteúdo principal da proposta da “integração competitiva”. O objetivo primeiro era, através de investimentos prioritários em infra-estrutura, aumentar a competitividade das áreas mais dinâmicas do país. Os investimentos em infra-estrutura tinham como objetivo articular essas áreas aos portos e estes ao mercado mundial.

Assim, mostramos o mapa no qual o objetivo é mais claro, que é o do primeiro governo. Quando verificamos os grandes investimentos nos damos conta de que são eixos de acessibilidade. A escolha prioritária recaiu em investimentos de infra-estrutura para dotar os espaços dinâmicos de melhor acessibilidade e, portanto, de melhores condições para que pudessem se inserir na dinâmica da economia mundial. Qual era a crítica principal que fazíamos? O que se dizia é que este pode ser um grande objetivo do país, mas não pode ser o objetivo prioritário do país, pelo menos de acordo com a visão de integração que tenho.

Que a melhoria das condições de acesso e de integração com a economia mundial deva estar entre os principais objetivos do país, acho que ninguém será contra. Já que fomos capazes de construir eixos e bases competitivas, não devemos abandoná-las. Já que o mundo interage cada vez mais, devemos ter a

preocupação de articular nossas áreas competitivas com a economia mundial. Até aí não há problema algum. O problema é que tornar isto prioritário e o grande objetivo estratégico, nega um outro desafio importante, não completado, que é integrar o Brasil. E é disso que desejo tratar.

Num seminário que tem como objetivo discutir a integração do Brasil, e não a integração de pedaços do Brasil, com o mundo, o debate sobre projetos estruturantes torna-se altamente relevante. O que vínhamos construindo era um processo de integração do país e o que está interrompido até hoje é esse processo de integração das diversas porções desse imenso país. O processo de integração se encontrava ainda em curso e, no estágio em que foi travado, resultou em duas marcas: a desigualdade e a seletividade.

Cabe, de saída, então, perguntar: por que esse processo que construímos e que se interrompeu com a crise foi seletivo e muito desigual? Existem pedaços do Brasil que hoje de fato possuem condições para se integrar no mundo, mas existem regiões que não possuem as condições mínimas. E o que faremos com elas? Esta era a cobrança quando olhávamos o mapa da integração proposto no governo FHC: e as regiões não competitivas, o que se faz com elas? Elas resultaram de nossa integração incompleta, mas abrigam milhares de brasileiros e têm suas potencialidades.

O resultado do que o país foi capaz de construir, principalmente no século XX, foi um padrão de integração ainda muito insuficiente para o tamanho do nosso desafio. Do ponto de vista da infra-estrutura física, quando a examinamos num mapa de infra-estrutura no Brasil podemos ver que a dotação de infra-estrutura no Sudeste e no Sul é muito melhor e, portanto, fisicamente, o espaço territorial do Sul e do Sudeste estão muito mais integrados. Quando se observam a região norte, o Centro-oeste ou o Nordeste percebe-se que há muito ainda a fazer para dar a fluidez que já existe no espaço territorial do Sul e do Sudeste. Por conta da integração interrompida, o país ficou no meio do caminho. Logo, é necessário um grande esforço para que a integração de outras partes do país seja completada. E este esforço não diz respeito apenas à malha de infra-estrutura.

(*figura 3*) A integração desigual e seletiva do Brasil está revelada na malha de infra-estrutura, e também na malha urbana, como se pode verificar no mapa da *figura 4*. Porque não foi só no setor de infra-estrutura que o projeto foi desigual e seletivo, mas também no desenvolvimento das cidades. No debate acerca da integração, penso ser importante falar sobre cidades. Um dos elementos mais importantes da integração de um país, da integração de uma região é a

existência de *locus* de nucleação, e quem faz esse papel é a cidade. Novamente, o mapa de cidades do Brasil mostra as mesmas marcas: a da concentração e a da seletividade. A integração incompleta deixou também na malha urbana a mesma característica que deixou na malha de infra-estrutura.

Observem o mapa as cidades que têm mais de 50 mil habitantes. O autor colocou as que possuem acima de 20 mil habitantes para cima no mapa. Observem que tecido urbano maravilhoso no Sudeste e no Sul do Brasil. Nessas regiões se tem como apoiar e promover o desenvolvimento regional. Agora, olhem para o Nordeste, e dentro dele, por exemplo, para o Ceará. Além de Fortaleza, Sobral e Juazeiro, mais embaixo, não há outros centros urbanos de peso. Observem Pernambuco. Há Recife, Caruaru e, bem mais adiante, localizamos Petrolina. O resto é um vazio que sequer possui cidades com mais de 50 mil habitantes. Como é que será realizada a integração de Pernambuco? Ou a da região nordeste? Ou a do Brasil? E estamos observando o Nordeste, que tem uma velha construção de cidades. Observem o Centro-oeste! Olhem para áreas que hoje são dinâmicas no Brasil e que não possuem cidades. Observem o oeste da Bahia, que é uma das áreas mais dinâmicas do estado hoje. Apenas um núcleo urbano consegue aparecer no mapa. Como é que se integra o oeste da Bahia com o resto da Bahia? Hoje a Bahia é um estado fraturado. Ela é dinâmica no litoral, dinâmica no oeste e possui um imenso vazio no meio. O que é que denominamos integração? Ora, isso é desenvolvimento, e não se faz sem investimentos em infra-estrutura e sem a existência de cidades.

Há outra leitura que pode ser feita para identificar o que se está aqui destacando: o desenvolvimento desigual e seletivo. Esse desenvolvimento serve a dinâmicas distintas (*figuras 5, 6*). É um grande desafio hoje é lidar com essas duas heranças. Uma primeira herança conseguimos ler melhor na escala macro-regional, e a outra herança conseguimos ler melhor na escala sub-regional. A escala macro-regional é insuficiente para se fazer a leitura e, penso eu, que a discussão sobre integração do Brasil hoje remete ao desafio de sabermos lidar com a complexidade do problema. Por sua vez, essa complexidade nos remete à necessidade de trabalharmos em múltiplas escalas (*figuras 7 a 15*).

Hoje há mais aglomerações de pessoas do que cidades. Por exemplo, examine-se uma cidade média. Recentemente fui a Maringá, que se situa em uma das áreas mais dinâmicas do Brasil. Olhem para Maringá, e depois comparem com Londrina, no mesmo estado do Paraná. Estou chamando a ambas de cidade, como se fossem a mesma coisa, e não são. Uma não possui o

mesmo conjunto de investimentos que a outra. De acordo com minha visão isso é estratégico para pensar em integração nacional e em integração regional.

Observando a região nordeste, que conheço mais profundamente, a Transnordestina atual (*figuras 16, 17*), a que está sendo chamada de “nova Transnordestina”, vai até o Piauí e traz carga para Recife (Suape), ou sobe até Pecém (CE) e não passa mais em Petrolina. Eu e o dr. Sebastião tivemos a mesma dúvida. Esse novo traçado promove a integração em escala regional? Por quê? Ele está integrando a área graneleira, do sul do Piauí aos portos do Nordeste. Essas áreas não são mais Nordeste do ponto de vista do que é o resto do Nordeste. Elas se parecem muito mais com áreas do Centro-oeste, do ponto de vista da dinâmica econômica, das pessoas que estão lá, da cultura que está se criando ali. Hoje na região sul do Piauí tem mais gaúcho, sulista, do que nordestino. O tipo de atividade é muito mais próximo do que está no resto da zona graneleira do Centro-oeste do Brasil do que no resto do Nordeste (*figuras 18, 19*).

A ferrovia Transnordestina pode ser vista como uma ponte que é jogada para puxar a integração para o lado oriental do Nordeste. Observem que o lado ocidental do Nordeste é muito densamente povoado. Se esse eixo não puxar a dinâmica da porção oriental para o lado ocidental o que irá se consolidar é a integração que já está estruturada, comandada pelo eixo Norte-Sul, que sai da ferrovia de Carajás e desce em direção ao Sudeste. Passe onde passar, uma via como essa é uma via estratégica para integrar a parte oriental do Nordeste, a dinâmica do Nordeste ocidental. Dependendo da escala com que trabalhamos, vamos encontrando exemplos e projetos que são importantes para integrar as regiões naquela escala.

A mensagem final que desejo passar é esta: se descermos na escala sub-regional, encontraremos projetos importantes para aquela área. Em um seminário como este, não dá para trabalharmos com toda a diversidade existente, mas em cada lugar, numa outra escala encontraremos projetos que são estratégicos do ponto de vista da integração daquela área, naquela escala ou até mesmo em uma escala maior.

Cabe finalmente lembrar que muitos dos projetos estruturantes e integradores são privados. Portanto, realiza-se a integração à luz dos interesses de cada grupo empresarial. Cada grande empresa tentará definir uma logística que atenda a seus interesses. É assim quando é o setor privado que define os projetos estratégicos. Iremos cobrar dele a preocupação e o comprometimento com os interesses do país? A disputa passa a ser entre eles, e o compromisso de

desenvolvimento e de integração não é regional ou nacional. Daí a importância da regulação do setor público, pois a integração regional incompleta ainda é um grande desafio para a maior parte de nosso país.

MAURICIO BORGES LEMOS. (*ver power point à p. 218*) A exposição da professora Tânia foi muito boa e importante e eu gostaria de apresentar, resumidamente, um pouco da política de desenvolvimento regional que o BNDES está tentando implantar. O primeiro ponto a destacar é que o BNDES nunca teve política regional. O Banco tem mais de 50 anos e os passou, fundamentalmente, sem política regional. Possuía vários elementos para tentar buscar uma política regional, mas isso acabou não acontecendo. O que hoje estamos tentando fazer é definir grandes linhas de atuação e a estas articular, ou melhor, procurar articular um esboço de política regional. Assim o primeiro ponto que trataremos são os projetos estruturantes e a Operação-Programa.

- Projetos estruturantes e Operações-Programa
- Programa de investimentos coletivos produtivos (PROINCO)
- Programa de geração de emprego e renda (PROGEREN)
- Programa de dinamização regional (PDR)

Tentarei detalhar cada um dos projetos e programas listados acima. Para entendermos o que é projeto estruturante, retomo a questão da Transnordestina e da BR-163, pois na visão do BNDES ambos são projetos tipicamente estruturantes, creio que também no sentido que este seminário vem dando à questão. No nosso entender, o ponto de partida de uma política regional são os projetos estruturantes, pois estes são ligaduras de integração, de coordenação, de movimento, de investimento regional, enfim, poderíamos dizer que são o começo e o fim de uma política de economia regional. Assim, projetos estruturantes são:

- aqueles capazes de gerar impacto no desenvolvimento de determinada área ou região, ao criar condições econômicas para atração de outros investimentos.
- em geral se constituem nos projetos de infra-estrutura econômica, e deverão estar associados a outros destinados a construir externalidades (outras infra-estruturas, projetos de P&D).

Os projetos estruturantes representam a articulação do espaço, a articulação de infra-estruturas etc., e uma variante do projeto estruturante é o que

denominamos, no BNDES, de operação-programa. Uma operação-programa pode ser definida como investimentos multi-setoriais e integrados, decorrentes de ações de articulação institucional, a serem realizados em área previamente delimitada, especialmente nas regiões de baixa renda.

Assim, uma operação-programa é algo um pouco menos específico do que um projeto de infra-estrutura, mas é algo que também pode ter um papel estruturante. De acordo com a política que o BNDES vem desenvolvendo, a partir dos invólucros dos projetos estruturantes e das operações-programas é que fazemos o diagnóstico para determinar se sua escala de atuação se dá em nível micro-regional, ou até mesmo em escala um pouco menor. Assim, o BNDES vem desenvolvendo alguns produtos com o intuito de interferir e, em certo sentido, articular ações em nível micro-regional, ou pelo menos *mezzo* regional, mas procura criar garantias a fim de que as ações possam ser eficazes para a promoção do desenvolvimento regional e para que os investimentos efetivamente venham a ocorrer.

Para o desenvolvimento das regiões mais pobres deste país, um dos programas que surgiram foi o Programa de Investimentos Coletivos (PROINCO), tipicamente um programa para atender ao contexto de arranjos produtivos locais, e que tem seu objetivo definido abaixo:

- viabilizar o financiamento em todo o Brasil, com ênfase nos municípios menos desenvolvidos, de projetos de investimentos coletivos capazes de impactar decisivamente o desenvolvimento econômico e social da região, dos setores e das comunidades envolvidas.
- a metodologia de classificação das microrregiões do PROINCO foi inspirada no critério empregado pela PNDR, e também utiliza as dimensões PIB e renda para classificar as microrregiões, porém adota a renda mediana em lugar da renda média e dados do PIB Municipal mais atualizados (1999 a 2002).

O cerne do PROINCO é a criação de economias externas, ou seja, a criação, a dotação de equipamentos coletivos para as aglomerações de micro, pequenas e até médias empresas. O PROINCO já está em andamento no BNDES e existem cerca de 3 ou 4 operações aprovadas. A carteira do PROINCO está sendo montada agora e seu primeiro formato está atendendo, fundamentalmente, à baixa renda, às regiões mais pobres. O PROINCO ainda não atingiu aglomerações produtivas mais desenvolvidas que tenham maior significado em termos de arranjos

produtivos locais e nos quais poderia ser aplicado, com recursos não reembolsáveis, em menor escala. No momento, recursos não reembolsáveis são utilizados de forma mais abundante, mas o PROINCO seria uma forma de atuar no microespaço e mesmo tomar a feição de um tipo de projeto estruturante em níveis mais acima. Os investimentos do PROINCO procuram atender:

- Centros Tecnológicos
- Centros de Formação de Mão-de-obra
- Outros investimentos coletivos que gerem ganhos de escala não alcançáveis por produtores individuais.

Podemos entender que o PROINCO seria um elemento complementar, dentro de uma visão mais ampla de desenvolvimento regional. Também pode ser caracterizado como um esforço para dotar de maior competitividade áreas que sofrem a exclusão econômica e social. A idéia é de que o PROINCO se encaixe naquilo que denominamos de eixo de desenvolvimento, pois aquilo que é competitivo é integrado, e assim procuramos desenvolver vantagens competitivas, habilidades e possibilidades para pequenos produtores e empresas que no momento são pouco competitivas.

- Geração de economias externas
- Estímulo à articulação inter-institucional
- Adensamento da infra-estrutura industrial e de serviços de escala superior
- Aumento da capacidade competitiva das indústrias na região
- Expansão da capacidade tecnológica e inovativa na região.

Apesar de ser um programa experimental, o PROINCO está indo bem e pertence à Área Social do BNDES. Podemos dizer que, através de uma ação com o sentido micro, criamos uma complementaridade com as idéias de operação-programa e com projetos estruturantes. Como uma espécie de contrário do PROINCO, que é um projeto de investimentos coletivos, destinado à associação de pequenos empresários e produtores, o BNDES tem também o Programa de Geração de Emprego e Renda – PROGEREN, cujos objetivos estão definidos abaixo:

- aumentar a produção, o emprego e a massa salarial, através de apoio financeiro, na forma de capital de giro, para as micro, pequenas e médias empresas – MPMEs, localizadas em municípios selecionados, conforme a presença de aglomerações produtivas.

O PROGEREN pode ser classificado como um programa automático e se encontra na área de Operações Indiretas do BNDES. Os recursos do PROGEREN são operados pelos agentes financeiros que compõem a malha do Banco, como outras operações que são automáticas. Mas o que diferencia o PROGEREN e o que nos faz incluí-lo no rol dos programas voltados para o desenvolvimento regional? Esse é um programa que aporta capital de giro, mas apenas para aglomerações produtivas.

Em sua primeira fase, ele atendeu também a grandes empresas, mas, em dezembro de 2004, seus recursos foram redirecionados, ou melhor, o sentido do programa voltou-se para o desenvolvimento regional. Os recursos do PROGEREN destinam-se a regiões e a setores produtivos, ou seja, a aglomerações produtivas que geram muito emprego e que necessitam de capital de giro. Acredito que se tivéssemos hoje um câmbio melhor o PROGEREN poderia gerar melhor sinergia. Determinadas regiões, aglomerações produtivas no setor de confecção, por exemplo, sofrem a competição de produtivos chineses e poderiam aproveitar melhor os recursos do PROGEREN, caso o câmbio estivesse melhor. Em mais ou menos um ano e meio de operação, a carteira do PROGEREN movimenta cerca de R\$ 500 milhões. O programa vem sendo bem executado e está beneficiando as aglomerações que precisam de capital de giro.

Finalmente, citamos o Programa de Dinamização Regional (PDR), que também pode ser classificado como um programa de abordagem mais micro do que macro regional. Os objetivos do PDR podem ser observados abaixo:

- Oferecer incentivos creditícios para a localização de novos investimentos industriais em regiões menos favorecidas;
- Gerar empregos, criar economias externas, contribuir para a melhoria da infra-estrutura nas regiões incentivadas;
- Tornar possível a atração de mais indústrias e a construção de uma nova e progressista vocação econômica regional.

Uma das inovações do PDR é a sua metodologia:

- Mesma concepção metodológica da PNDR.
- Adotam-se como Unidade Geográfica de Referência os municípios, ainda que tenham sido utilizadas variáveis microrregionais para categorizá-los.

Essa mudança deveu-se ao fato de o BNDES, anteriormente, adotar diferenciação de *spreads*, ou seja, de taxas de repasse bancário para as diferentes

regiões do Brasil de acordo com as grandes regiões brasileiras, ou seja, a região Nordeste englobava todo o Nordeste; a região Amazônica abraçava toda a Amazônia; assim como parte do Centro-oeste e do Sul. Outras regiões do país não tinham incentivo algum, pois a idéia era essa divisão macro-regional. Nós conseguimos mudar esse enfoque e passamos a ter uma abordagem que atinge o nível municipal. Estudando e analisando a produção no nível de município, conseguimos identificar em quais deles era essencial dar incentivo proporcionando um *spread* mais baixo. A professora Tânia sabe bem do que se trata, pois tentamos integrar a política do BNDES com a metodologia adotada pelo Ministério da Integração, desenvolvida por um grupo do qual ela fez parte.

É importante olharmos o mapa (*figura 2*), pois ele nos permitiu trabalhar com incentivos diferenciados. Por exemplo, se olharmos para micro regiões, a Centro-Oeste estava integralmente utilizando incentivo nas mesmas condições que a Região Nordeste e a Norte. A pergunta que fizemos foi no sentido do que apontou a Prof^a Tânia Bacelar: verdadeiramente, o que estas regiões tem de semelhante e de diferente? Faz sentido tratarmos todos os municípios homogeneamente? Foi importante podermos fazer a diferenciação e chegarmos a quem realmente necessita de incentivos. Por exemplo, em Minas Gerais, o vale do Jequitinhonha; no Rio Grande do Sul tem uma parte mais deprimida que continua sendo incentivada; no Paraná, algumas regiões; e até mesmo em Santa Catarina. Claro, que algumas regiões do Nordeste e do Norte, também, mas o que estamos deixando claro, ou melhor, reconhecendo é que nem todas as regiões são iguais.

A possibilidade de termos uma visão que é mais macro-regional e outra que é mais micro, nos possibilitou o desenvolvimento de programas específicos, como o PROINCO e o próprio PROGEREN. Ver em partes nos permitiu tentar trabalhar de forma concreta e isso também é coerente com a visão do desenvolvimento a partir de uma ótica de cidades, tal como mencionou a professora Tânia Bacelar. Pensar de forma muito concreta a partir das cidades que existem, integrá-las e desenvolver mais ainda as que precisam de apoio ao desenvolvimento, é ter uma visão de desenvolvimento e de integração que abraça não apenas a grande região, mas traz para dentro o *locus* de aglomeração que são as cidades. Por isso eu cito o desenho da Transnordestina e penso que não custaria muito ele ser esticado e atingir Petrolina, que é a cidade mais importante que existe na região. Como eu mencionei durante a exposição do dr. Sebastião Soares, o projeto ainda está em aberto.

O BNDES, em certo sentido, vem configurando um tipo de política regional que está utilizando como referência e ponto de partida os projetos estruturantes e as operações-programa. Os produtos que o Banco vem desenvolvendo estão procurando adequar-se a essa visão e creio que poderão ser ampliados, não ficando restritos aos que apresentamos. Trabalhar com políticas regionais mais próximas da realidade e, aos poucos, abandonar o critério de macro regiões geográficas é essencial para o fortalecimento da ação regional do Banco.

C. SALM. Obrigado, dr. Maurício. Agradecemos a presença de todos.