

REVISTA TOCANTINENSE DE GEOGRAFIA - online
<https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/geografia>
ISSN 2317-9430



O “PIL: FERROVIAS”: DIRETRIZES, OBJETIVOS E DESFECHOS

ROBERTO MAURO DA SILVA FERNANDES – UNICENTRO – Guarapuava–
Paraná– Brasil

robertomauro.fernandes@hotmail.com

ADÁUTO DE OLIVEIRA SOUZA – UFGD – Dourados – Mato Grosso do Sul - Brasil

adautosouza@ufgd.edu.br

RESUMO: O Programa de Investimento em Logística (PIL) para o setor ferroviário foi lançado durante a primeira gestão (2011-2014) da Presidenta Dilma Rousseff. O “PIL: ferrovias” tinha como objetivo ampliar a infraestrutura e a logística referente à movimentação de cargas no Brasil pelo sistema ferroviário. Entretanto, a produção de conflitivas relações políticas/econômicas/ideológicas no Brasil, entre os anos de 2013 e 2016, influenciou e colocou fim ao que estava previsto. Desta maneira, o objetivo deste artigo é descrever as estratégias, as diretrizes e objetivos do “PIL: ferrovias”, bem como, demonstrar quais foram os resultados obtidos. Para tal, fizemos uso de levantamento bibliográfico, documental e trabalho de campo.

PALAVRAS-CHAVE: Programa de Investimento em Logística, Parceria Público-Privada, “PIL: ferrovias”, Acesso aberto.

THE “PIL: RAILWAYS”: GUIDELINES, OBJECTIVES AND OUTCOMES

ABSTRACT: The Logistics’ Investment Program (PIL) was launched during the first management (2011-2014) of President Dilma Rousseff. The “PIL: railroads” aimed to increase the infrastructure and logistics related to carrying loads in Brazil by the rail system. However, the production of political/economic/ideological conflicting relations in Brazil, between the years of 2013 and 2016, influenced and putted end to what was planned. In this way, the objective of this article is to describe the strategies, the guidelines and the objectives of the “PIL: railroads”, as well as to demonstrate the results obtained and the political relations that influenced the process. For this, we perform bibliographical, documentary surveys and field research.

KEYWORDS: Logistics’ Investment Program Logistics, Public-Private Partnership, “PIL: railroads”, Open Access.

INTRODUÇÃO

O Programa de Investimento em Logística (PIL) foi lançado em 15 de agosto de 2012, durante a primeira gestão (2011-2014) da Presidenta Dilma Rousseff. O PIL, além de propor a implantação e reestruturação da infraestrutura do sistema rodoviário, ferroviário, portuário e aeroportuário, tinha a intenção de produzir novas normas regulatórias para todos esses campos, com deliberações acerca do modo de contratação e execução de serviços,

fiscalização das agências reguladoras estatais, direitos trabalhistas, formas de gerenciamento, entre outros. Todos esses institutos conseqüentemente anunciavam aos sujeitos integrantes que teriam de pensar novidades técnicas e operacionais, assim como, o PIL ensejaria a mobilização da construção civil, da indústria, e demais setores vinculados, bem como o governo anunciou investimentos públicos para os quatro mencionados setores de transporte, a serem realizados num período de 30 anos.

Entretanto, todas as premissas iniciais do PIL foram alteradas e as estratégias redirecionadas com as articulações no bloco no poder entre os anos de 2013 e 2016. Entre os principais motivos para as mudanças está a dissolução da frente política e econômica que deu sustentação aos governos do Partido dos Trabalhadores – PT. Tal frente foi estabelecida no final no governo Lula e desfez-se no primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff¹, o fim desta frente político/econômica comprometeu o andamento do PIL, inclusive foi processo fundamental para as articulações que resultaram no “*impeachment político*”² (Golpe de Estado) de Dilma Rousseff (BOITO JR., 2018; FERNANDES, 2019).

Isto posto, o objetivo deste artigo é apresentar as intenções, a estrutura e os desfechos do Programa de Investimento em Logística (PIL) para o setor ferroviário, o “PIL: ferrovias”. Para tal, utilizamos levantamento documental, sobretudo dos oficiais; oriundos do Ministério dos Transportes, especificamente da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), a Empresa de Planejamento e Logística (EPL) e Valec – Engenharia, Construções e Ferrovias S. A. Entrevistamos os responsáveis e aqueles que estavam diretamente envolvidos com o processo de planejamento e execução dos projetos relacionados ao “PIL: ferrovias”,

¹ Boito Jr. (2018) denomina esta composição como frente neodesenvolvimentista, composta pela grande burguesia interna (setores do agronegócio, da produção mineral, da construção pesada, da construção naval, da indústria de transformação, do capital bancário nacional e importantes associações corporativas), trabalhadores da massa marginal, movimentos sociais, baixa classe média, camadas populares beneficiadas pelos programas sociais, alguns segmentos tecnoburocratas, a classe operária, sindicatos e o PT

² Os motivos apresentados pela acusação e que provocaram a instauração de processo de *impeachment* contra a então presidenta Dilma Rousseff estão relacionados à edição de seis decretos não numerados, responsáveis pela abertura de créditos suplementares e as chamadas “pedaladas fiscais”, referente ao atraso no pagamento ao Banco do Brasil de subvenções relativas ao “Plano Safra” (relacionado ao financiamento de agricultura familiar e produção de alimentos). No que tange ao primeiro, os decretos publicados estavam ratificados pela lei nº 13.199/15, logo, não houve desrespeito à meta primária, como afirmou a denúncia. A Lei orçamentária permite abertura de crédito suplementar sob a condição de que a meta primária tenha sido atingida, assim quando o Congresso Nacional aprovou o PLN nº 5/2015, convertida na Lei nº 13.199/15, permitiu a inclusão de créditos suplementares na Lei orçamentária. Em relação ao segundo motivo, os denunciantes se apropriaram da Lei de Responsabilidade Fiscal para tentar provar que houve ato atentatório à Lei Orçamentária. O art. 85, no seu inciso VI, descreve que cometerá crime de responsabilidade aquele que afrontar a Lei Orçamentária. Algo que a presidenta não fez, o que ocorreu foi o atraso de repasse de dinheiro público a um banco público, a denúncia comparou retenções temporárias com operações de créditos – o que não é fato (RAMOS e MOREIRA, 2016, p. 58; MORAES BAHIA et. al., 2016, p. 32; BOTELHO e TEIXEIRA, 2016, p. 394-395). Logo, não havia base jurídica para o *impeachment*, os critérios foram políticos. Mas, apenas critérios políticos não são suficientes para o afastamento do chefe do executivo, logo, houve um golpe a constituição da democracia brasileira.

as entrevistas realizadas e abordagens foram realizadas entre junho de 2013 e dezembro de 2016. Abordagens porque algumas das informações de campo se deram nas ocasiões em que tivemos contato com os técnicos da ANTT nas audiências públicas para colhimento de subsídios para ajudar na elaboração dos estudos e minutas de editais e projetos para o setor ferroviário³.

Ademais, recorreremos as informações veiculadas a imprensa acessando a internet. Como nos propomos a discutir um acontecimento do tempo presente (BRAUDEL, 1992; OLIVEIRA, 2016) que sofria alterações amiúde, para nos mantermos atualizados acerca dos processos circunscritos ao “PIL: ferrovias”, acessávamos esse ambiente virtual (amplamente interconectado pela rede de computadores, assim como pelas suas memórias⁴).

Além disso, ressaltamos que o debate que ora iniciamos será apresentado como uma narrativa do passado, já que o “PIL: ferrovias” foi anunciado em agosto de 2012 e extinto em outubro de 2016 após a ascensão do governo golpista de Michel Temer por meio do “*impeachment político*”.

Mediante o exposto, o nosso artigo, além desta introdução, está dividido em mais três seções. Na segunda, o *modus operandi* do “PIL: ferrovias” será apresentado, a discussão será sobre o modelo de *open access* do programa. Na terceira parte vamos verificar os objetivos e as alterações ocorridas no “PIL: ferrovias” entre os anos de 2012 e 2015. A última segmentação foi reservada para as nossas considerações finais.

O MODUS OPERANDI DO “PIL: FERROVIAS”

No dia 12 de agosto de 2012, o Ministério dos Transportes divulgou um conjunto de intenções, diretrizes e aplicação de recursos para o sistema ferroviário brasileiro. Deste modo, foi publicado que o “PIL: ferrovias” seria posto em prática através um novo modelo de Parceria Público-Privada (PPP)⁵ no qual o governo compraria e venderia a capacidade de

³ Utilizamos tal procedimento, pois, na maioria dos casos, não recebíamos respostas dos centros que estavam conduzindo o processo, portanto, aproveitávamos o ensejo das atividades públicas para abordar e indagar sobre o andamento dos projetos. Quase sempre, os assessores de imprensa, após a conversa, nos passavam o endereço de e-mail, mas na maioria dos casos não nos respondiam. Aqueles que deram retorno concederam-nos entrevistas, no entanto, o pedido era de que o nome ficasse obduco.

⁴ Lévy (2000) e Lemos (2004) denominam este ambiente virtual de ciberespaço.

⁵ A base jurídica seria a Lei nº 11.079/04. Esta norma traz em sua redação duas novas formas de descentralização para execução de obras e serviços públicos: a concessão patrocinada e concessão administrativa. Na primeira, há a cobrança tarifária aos usuários e existe a exigência de que parceiro público realize uma contraprestação pública parcial. Na segunda há um contrato de prestação de serviços no qual a administração pública é usuária indireta e direta, assim, ocorre concessão de serviço público, sendo prestado

circulação dos trechos construídos, a responsável por este processo seria a Valec – Engenharia, Construções e Ferrovias S. A.⁶

O “PIL: ferrovias” constituir-se-ia do modelo de acesso aberto ou livre acesso (*open access*)⁷ e seria uma contrapartida sistema de integração vertical (*vertical unbundling*) vigente no país⁸. Neste, a concessionária controla a gestão da infraestrutura, bem como, a prestação dos serviços de transporte ferroviários. No *open access* do PIL haveria um processo de segregação operacional da rede, o Gestor de Infraestrutura (a Concessionária) seria responsável pela implantação, manutenção e operação do trecho e haveria o estabelecimento de um contrato de concessão específico, assim, o governo não construiria nada (FERNANDES, R. M. S., 2017). Por outro lado, existiria a realização de outro acordo (autorização)⁹ para utilização da malha ferroviária. Com tais pressupostos, o “PIL: ferrovias” estava estruturado da seguinte forma:

1. O Governo contrataria a construção, manutenção e a operação da ferrovia através de concessão;
2. A concessionária ficaria responsável pela instalação da infraestrutura, sinalização e pelo controle da circulação de trens (e demais equipamentos), detendo o direito de exploração da ferrovia;
3. A Valec compraria a capacidade integral da ferrovia (inclusive a ociosa) e faria a oferta pública da capacidade operacional adquirida;
4. As aquisições da Valec teriam como função assegurar o direito de passagem dos trens da malha ferroviária;

diretamente ao usuário, sem cobrança de qualquer tarifa (BINENBOJM, 2005). Na concessão administrativa, as despesas correntes da parceria são pagas integralmente pelo setor público caso o empreendimento não possa ser subsidiado por meio de tarifas ou pedágios. Na modalidade patrocinada, a lei autoriza que o Estado viabilize uma contraprestação (financiamento) de até 70% das obras com recursos. Esta última regra seria aplicada em todos os setores do PIL.

⁶ Empresa pública sob a forma de sociedade por ações, cujo vínculo com o Ministério dos Transportes está regido pela Lei nº 11.772, de 17 de setembro de 2008.

⁷ Este modelo é bem consagrado em outros países. Alemanha, Grã-Bretanha, Suécia e Austrália são alguns dos exemplos.

⁸ Caso o modelo fosse de fato implantado, o Brasil sistema um sistema híbrido de regulação do setor ferroviário, pelo menos até o fim dos contratos de concessão em vigência, assinados na década de 1990. O término destas concessões está previsto para 2026/2028.

⁹ Ato administrativo cujo repasse do serviço ou obra pública ao particular ocorre de forma excepcional, já que não exige licitação, gera muito interesse do setor privado. Todavia, a descentralização tem caráter emergencial e transitório ou especial (art. 3º, do Decreto nº 2.521/98) e Administração Pública (poder concedente) pode revogar o contrato mediante conveniência e oportunidade (critérios de mérito), assim o autorizado não qualquer direito a continuidade no projeto (que era de caráter emergencial), muito menos tem o direito de receber a autorização pretendida.

5. A concessionária prestaria serviços de operação diretamente aos usuários, que a remuneraria através de uma Tarifa de Fruição (TF), na medida houvesse utilização da Ferrovia;

6. A Valec ao realizar a venda da capacidade operacional da ferrovia, priorizaria: a) Operadores Ferroviários independentes (figura jurídica criada pela lei nº 10.233/01¹⁰), b) Usuários que optassem por transportar carga própria e c) Concessionários do setor ferroviário; e

7. A Valec remuneraria a concessionária por meio de Tarifa pela Disponibilidade da Capacidade Operacional (TDCO)¹¹. Esta cota seria um abono em decorrência dos investimentos realizados pela concessionária e pelos custos fixos de manutenção e o pagamento (trimestral) e seria efetuado mesmo que não conseguisse subconceder a capacidade que adquiriu, independentemente das condições de demanda. De igual modo, arcaria com o ônus pela utilização da capacidade, remuneraria o particular pelos custos variáveis oriundos da movimentação de trens.

Neste modelo de outorga, a Valec teria um papel preponderante, sua função no processo de contratação dos serviços era assumir o risco de demanda do concessionário (garantia ao parceiro privado de pagamento, independente da utilização efetiva do bem/serviço). Comprando toda a capacidade, a empresa pública, ampliaria a participação de capital privado nos projetos de infraestrutura. Por outro lado, a PPP, ao transferir a ferrovia ao particular, eliminaria o risco de engenharia por parte do Poder Público.

Outra previsão de carreamento de recurso público para mitigar o risco de demanda do particular contratado consistia na antecipação do equivalente a 15% do *capital expenditure* (CAPEX), referentes a capacidade operacional. O CAPEX seria disponibilizado durante o período de obras e o valor mencionado, mediante o cumprimento do cronograma de execução por parte da concessionária, seria abatido durante os anos operacionais da remuneração ordinária (FERNANDES, R. M. S., 2017). Assim, esse capital era uma espécie de contraprestação pecuniária que seria encaminhada ao particular para a construção da infraestrutura ferroviária, mas também para as demais atividades necessárias ao início das operações na ferrovia, ou seja, para a execução de serviços de engenharia e de apoio,

¹⁰ A figura do operador ferroviário independente foi inserida na lei em referência pela mesma instituição que criou a Empresa de Planejamento e Logística (EPL), a Lei 12.743, de 19 de dezembro de 2012.

¹¹ Para a ANTT, capacidade operacional é “[...] capacidade de tráfego contratada da Ferrovia destinada à realização das atividades de transporte dos Usuários, expressa pela quantidade de trens que poderão circular, nos 2 (dois) sentidos, em um período de 24 (vinte e quatro) horas (Nota Técnica Conjunta nº 001/SUFER-DCN/ANTT, 2013, p.04

fornecimento dos equipamentos e materiais necessários, para desapropriações, elaboração dos projetos, montagens eletromecânicas/eletrotécnicas/eletrônicas, licenças ambientais de instalação, etc.

O “PIL: ferrovias” e o modelo que o sustentaria foi anunciado em agosto de 2012, no entanto foi regulamentado um ano e meio após o lançamento das intenções pelo Decreto nº 8.129, publicado no dia de 23 de outubro 2013. Esta norma oficializou o modelo (Open Access) anunciado pelo Governo Federal e estabeleceu novas regras para o setor ferroviário no Brasil no que dizia respeito a operacional.

OS OBJETIVOS E IMPASSES DO “PIL: FERROVIAS”

O “PIL: ferrovias” quando publicado em dezembro de 2012, sob a coordenação do Ministério da Fazenda comandado por Guido Mantega, tinha uma previsão de investimentos de R\$ 99,6 bilhões para construção e/ou melhoramentos de 11 mil km de linhas férreas, com a aplicação de R\$ 56 bilhões nos cinco primeiros anos e o restante (R\$ 43,5 bi) em trinta anos. De acordo com a 1ª etapa, os trechos a serem concedidos foram divididos em dois grupos, cada um com cronograma específico e unificado, contendo os procedimentos de concessão (Quadro nº 1).

Quadro nº 1 – trechos do “PIL: ferrovias” anunciados para concessão (1ª etapa)

FERROVIAS	
GRUPO 1 – 2,6 mil km em extensão	GRUPO 2 – 7,4 mil km em extensão
Ferroanel SP – Tramo norte	Uruaçu (GO) – Corinto (MG) – Campos (RJ)
Ferroanel SP – Tramo sul	Salvador (BA) – Recife (PE)
Acesso ao Porto de Santos	Rio de Janeiro (RJ) – Campos (RJ) – Vitória (ES)
Lucas do Rio Verde (MT) – Uruaçu (GO)	Belo Horizonte (MG) – Salvador (BA)
Estrela d'Oeste (SP) – Panorama (SP) – Maracaju (MS)	Maracaju (MS) – Mafra (SC)
Açailândia (MA) – Vila do Conde (PA)	São Paulo (SP) – Mafra (RS) – Rio Grande (RS)

Fonte: Ministério dos Transportes.

De acordo com o cronograma do Grupo 1, os estudos dos seus seis trechos aconteceriam entre agosto e dezembro de 2012, seriam colocados em audiência pública em janeiro de 2013, os editais seriam publicados em março, a licitação em abril e a previsão de assinatura dos contratos entre os meses de maio e julho do mesmo ano. Para o Grupo 2 a previsão era de que os estudos fossem iniciados em agosto de 2012 e seriam encerrados em fevereiro de 2013, as audiências públicas estavam planejadas para março de 2013, a

publicação dos editais, licitação e assinaturas entre maio e setembro de 2013. Contudo, os prazos não foram cumpridos como o esperado. Nenhum leilão fora realizado, logo, nenhum dos trechos foi concedido dentro do cronograma inicialmente previsto.

A intenção do Governo Federal com o “PIL: ferrovias” era ampliar a rede ferroviária brasileira, modernizando-a e integrando-a, impingindo características competitivas a sua infraestrutura e serviços. O programa previa nas suas concepções originárias que as concessionárias (cuja premissa embrionária era assinar com o Poder Público contratos com prazo de 35 anos), deveriam instalar ferrovias de bitola larga (1.600 mm) para alta capacidade de carga, com traçado geométrico otimizado que permitisse maiores velocidades (80 km/h). Bem como, a política lançada em 2012 objetivava resgatar a ferrovia como alternativa logística e, sobretudo, pretendia quebrar monopólios na oferta de serviços ferroviários.

Até abril de 2015, das quatorze ferrovias previstas na 1ª etapa do “PIL: ferrovias” para concessão, somente o trecho Lucas do Rio Verde/MT e Campinorte/GO possuía o projeto básico de engenharia e tinha os estudos analisados e aprovados pelo TCU¹² e seis segmentos (incluindo Grupos 1 e 2) estavam em processo de elaboração de estudos de viabilidade e posterior análise do TCU¹³. Ademais, nenhum dos trechos ferroviários da 1ª etapa tinham sido concedidos.

Em maio de 2015, o Ministério da Fazenda, já sob o comando do ministro Joaquim Levy¹⁴, apontou a intenção de realizar ajustes no “PIL: ferrovias”. Mediante o discurso de que o governo precisava arrecadar para cumprir a meta fiscal, a intenção seria retomar o modelo antigo de concessões ferroviárias, assim, os leilões futuros seriam realizados com o critério de maior valor de outorga, isto é, o interessado deveria pagar para obter o direito de exploração da linha (conforme a Lei nº 8.987/1995 - Lei de concessão comum). Isso alterava a regra de leilão com oferta de menor tarifa para selecionar o vencedor com base na lei de PPPs, trazendo mais incertezas a um contexto no qual inúmeras ações concernentes a 1ª etapa do “PIL: ferrovias” precisavam ser definidas¹⁵.

¹² Este trecho pertencia ao segmento Lucas do Rio Verde/MT – Uruaçu/GO, assim como era parte integrante da EF-354 (Ferrovia de Integração do Centro-Oeste - FICO).

¹³ Entre as quais estavam: a) Ferrovia Belo Horizonte (MG) – Guanambi (BA); b) Ferrovia Açailândia (MA) – Barcarena/PA (Porto de Vila do Conde); c) Ferrovia Sinop (MT) – Miritituba (PA); d) Ferrovia Sapezal (MT) – Porto Velho (RO); e) Ferrovia Estrela D'Oeste (SP) – Dourados (MS); e f) Ferrovia Anápolis (GO) – Corinto (MG).

¹⁴ Quando o PIL foi publicado no ano de 2012, o Ministério da Fazenda era comandado por Guido Mantega.

¹⁵ A título de exemplo, naquele momento, os estudos da primeira etapa ainda estavam sendo realizados e nenhum leilão estava publicado após de quase dois anos do seu anúncio.

Além disso, para os setores interessados na concessão vinha à baila o impasse que ocorria entre o Ministério dos Transportes e Ministério da Fazenda. O primeiro defendia o modelo *open access* (contrato de PPP), a pasta comandada por Levy passava a defender o pagamento de outorga (contrato de concessão comum). A questão central desta celeuma era o repasse antecipado dos 15% do valor no total dos investimentos das obras, via CAPEX¹⁶. Assim, no mês de maio de 2015, o então Ministro da Fazenda, Joaquim Levy, informou ao setor privado que não iria repassar a subvenção (oriunda de títulos do Tesouro Nacional) como garantia da União para assegurar os futuros investimentos do particular na construção de ferrovias (ESTADÃO, 2015). Tal declaração endossava o discurso proferido pelos principais veículos da imprensa nacional de que a Valec não teria condições de honrar com os compromissos financeiros das futuras concessões ferroviárias¹⁷ (FERNANDES, R. M. S., 2017). A justificativa do Ministério da Fazenda era de que aquele era o momento de arrumar as contas públicas.

Para além do discurso econômico, os posicionamentos do ministro da fazenda causavam alterações políticas, pois voltar ao modelo de concessões comuns, compreendia na prática resgatar o modelo de descentralizações do *período FHC* e destruir a possibilidade de implantação de um sistema capaz de quebrar o monopólio dos grupos e consórcios detentores do direito de exploração da atual malha ferroviária brasileira, direito obtido nos governos de Fernando Henrique Cardozo, cujos contratos são com base no *vertical unbundling*.

Cabe ressaltar que a área econômica, sob o comando de Levy, também dava declarações públicas de que a existência do sistema de integração vertical (*vertical unbundling*) não era empecilho para a instalação do modelo desenhado (*open access*, definido pelo Decreto nº 8.129/13). Todavia, esse discurso apresentava-se contraditório, pois o modelo anunciado

¹⁶ Cabe destacar que vários setores da grande imprensa nacional emitiram posicionamentos que consistiam em afirmar que este adiantamento era de R\$ 15 bilhões do valor do projeto. Informação inverídica, a subvenção seria de 15% do valor do total das obras referentes à concessão.

¹⁷ Esta é a tese do “Risco Valec”. Aparentemente, a origem desta ideia está na Nota Técnica nº 6, publicada em dezembro de 2012 no site do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), intitulada “Considerações sobre os Marcos Regulatórios do Setor Ferroviário Brasileiro - 1997 – 2012”, de autoria de Fabiano Pompermayer, Carlos Campos Neto e Rodrigo Abdala Sousa. Técnicos de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura – DISET/Ipea. No artigo, os autores discorriam sobre os desafios na implantação do *open access* do “PIL: ferrovias” frente a estrutura do *vertical unbundling* existente no Brasil. Os apontamentos do trabalho, as dúvidas que pairavam sobre o novo modelo e a falta de regulamentação jurídica aguçou o debate entre os representantes da burguesia circunscrita ao setor ferroviário, pois ela tocava justamente na questão dos riscos de investimento e da garantia de participação do empresariado nos projetos. Assim, a imprensa passou a indagar sobre a capacidade da Valec como financiadora das obras e como compradora da capacidade de circulação, estes questionamentos ficaram conhecidos como “Risco Valec”. Em resposta, o Governo anunciou (em fevereiro de 2013) a antecipação de 15% no total dos investimentos das obras, via CAPEX.

com “PIL: ferrovias” tinha uma lógica crucial: garantir o direito de passagens a terceiros nos trechos concedidos. Logo: como seria possível conceder trechos ferroviários pelo modelo de integração vertical se neste o vencedor do leilão mantém controle único da operação e construção (e manutenção) da infraestrutura?

Na época, o diretor de operações e presidente em exercício da Valec, o Sr. Bento José de Lima, ressaltava que as intenções da área econômica de reajustar o modelo originário proposto, reinsertando o pagamento de outorgas e viabilizando leilões com moldes pretéritos acarretaria uma solução arrecadatória de curto prazo e comprometeria todo um cenário de demandas futuros para o setor ferroviário brasileiro (ESTADÃO, 2015). Para o representante da Valec, caso os leilões previstos para o “PIL: ferrovias” fossem realizados com as bases do modelo antigo, a tendência seria a continuidade no controle das malhas ferroviárias, ou seja, dos monopólios e conseqüentemente subutilização dos trechos. Isso compreenderia na inviabilidade do modelo cogitado pelo programa.

É preciso destacar que esse impasse está relacionado aos embates no bloco no poder, contendas iniciadas com o lançamento da Nova Matriz Econômica – NME (da qual o PIL faz parte)¹⁸. As premissas mais desenvolvimentistas desse plano econômico, pensado ainda sob a gestão de Guido Mantega no Ministério da Fazenda, desencadearam articulações contrárias por parte de setores da burguesia brasileira, primeiro dos segmentos vinculados ao setor financeiro, depois das frações ligadas ao setor produtivo e que formavam a frente política e econômica que dava sustentação até então aos governos do PT. Houve uma unificação das frações burguesas (SINGER, 2015; BASTOS, 2017; BOITO JR, 2018)

O governo Dilma perdeu o apoio dos industriais (de extrema importância para o projeto desenvolvimentista e para o PIL), criou-se o consenso de que seu governo era intervencionista, que não possibilitava a criação de investimentos e não gerava confiança, bem como, perdeu apoio de bases populares. Perdendo as bases de apoio político e econômico, o projeto desenvolvimentista da NME (SINGER, 2015). Boito Jr (2018) ainda

¹⁸ Entre as ações da NME estava a adoção do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES na liberação de crédito para subsidiar as empresas nacionais, a realização de política de desoneração da folha de pagamentos para setores que faziam uso de mão de obra intensiva, a redução da taxa de juros, desvalorização do real para ampliar a competitividade da produção local, a ampliação da taxa de lucro – para tal houve oferta pública de subsídios creditícios, fiscais e trabalhistas e redução de preços administrados de serviços e insumos essenciais – e a opção pelos investimentos via concessão (através de PPPs), colocando o setor privado no protagonismo da nova estratégia. Logo, para que investimentos fossem realizados no setor de transporte, o governo Dilma publicou o PIL (SINGER, 2015; CARNEIRO, 2017; BASTOS, 2017).

explica que, além dos industriais, o *Pessoal do Estado*¹⁹, com sujeitos do Legislativo, do Judiciário, do Ministério Público Federal e do TCU, apoiados nas ações da Polícia Federal, passaram a agir acintosamente contra as instituições estratégicas para a política econômica, social e externa do Poder Executivo, isto é, em oposição a Petrobrás, o BNDES, o Itamaraty e a própria chefia do Executivo Federal.

Destarte, na tentativa de dividir o *Pessoal do Estado* e as frações burguesas que se aliaram; a presidenta convocou para o Ministério da Fazenda Joaquim Levy (quadro que colaborou com a campanha do candidato do PSDB nas eleições de 2014) que a partir de maio de 2015²⁰ passaria a colocar em prática seus métodos para buscar soluções ao momento de recessão (BASTOS, 2017). Entre os quais estava à reorganização da modelagem de contratação da iniciativa privada para a concessão dos trechos ferroviários previstos no Programa de Investimento em Logística por meio de concessão comum.

Assim, num cenário de incertezas, de reorganização do bloco de poder e de redefinições da política macroeconômica. No dia 09 de junho de 2015, o Governo Federal anunciou a 2ª etapa do “PIL: ferrovias”. Para esta etapa, foi projetada a aplicação de R\$ 86,4 bilhões reais na construção, modernização e manutenção de 7,5 mil quilômetros de linhas férreas, além do mais, foram apresentados cinco novos lotes de concessões (Quadro nº 2). Houve um reagrupamento dos trechos que já estavam previstos na 1ª etapa e exclusão de projetos. Ao todo, a previsão de concessão consistia num grupo de 12 trechos reunidos e divididos em cinco lotes.

Quadro nº 2 – Trechos ferroviários – leilão e concessão – 2ª etapa “PIL: ferrovias”

Lotes	Ferrovia	Trecho	Investimentos (Bilhões)
Lote nº 1	Ferrovia Norte-Sul	Açailândia/MA – Barcarena/PA Palmas/TO – Anápolis/GO	R\$ 7,8

¹⁹ Além das frações, as classes sociais também são compostas por categorias. As categorias sociais possuem relações específicas e sobredeterminantes com outras estruturas além das econômicas, é o caso dos intelectuais nas suas relações com o ideológico e da burocracia nos seus vínculos com os aparelhos de Estado (Poulantzas, 1986). A título de exemplo, há o *pessoal do Estado*, grupo que constitui uma categoria social detentora de unidade própria em consequência da organização (ossatura) do Estado e de sua autonomia relativa. Entre os quais podemos citar algumas de suas divisões internas: as diversas burocracias estatais, administrativa, judiciária, militar, policial, etc. Assim como as classes sociais e suas frações, o *pessoal do Estado* também possui um lugar de classe, logo, está presente na luta de classes, especialmente porque a última atravessa os aparelhos estatais (Poulantzas, 2000).

²⁰ Neste momento, o Governo Dilma já sofria as consequências e desvantagens da situação econômica mundial de 2015 e não mais existiam as condições do *superboom* de *commodities* que ajudou a reverter o quadro de estagnação durante o segundo mandato do presidente Lula.

Lote nº 2	Ferrovias Norte-Sul	Anápolis/GO – Estrela D’Oeste/SP Estrela D’Oeste/SP – Três Lagoas/MS	R\$ 4,9
Lote nº 3	Ferrovias Lucas do Rio Verde/MT – Itaituba/PA	Lucas do Rio Verde/MT – Distrito de Miritituba (Itaituba/PA)	R\$ 9,9
Lote nº 4	Ferrovias Rio de Janeiro – Espírito Santo	Rio de Janeiro – Espírito Santo	R\$ 7,8
Lote nº 5	Ferrovias Bioceânica (GO/MT/RO/AC)	Rio Branco/AC – Porto Velho/RO Porto Velho/RO – Vilhena/RO Vilhena/RO – Sapezal/MT Sapezal/MT – Lucas do Rio Verde/MT Lucas do Rio Verde/MT – Campinorte/TO	R\$ 40

Fonte: adaptado da Empresa de Planejamento e Logística – EPL.

Para a 2ª etapa do “PIL: ferrovias” a palavra de ordem do Ministério da Fazenda comandado era “aperfeiçoar” o modelo de concessão. Deste modo, as intenções consistiram em:

1. Assegurar o direito de passagem com vistas à integração das malhas ferroviárias das concessões existentes e das futuras;
2. Aprimorar a concorrência no modelo de operador verticalizado;
3. Valorizar investimentos públicos no eixo Norte-Sul (na ordem de R\$ 12,7 bilhões entre 1995-2014); e
4. Adotar o modelo de licitação por outorga ou compartilhamento de investimento.

Em relação aos itens 1 e 2, vinha à tona o objetivo da área econômica no sentido de tentar vincular o modelo *vertical unbundling* com o modelo anunciado em 2012, o *open access*. Aparentemente, pretendia-se manter o modelo instrumentalizado nos anos de 1990, inserindo neste o direito de passagem nas linhas em que o concessionário controlava operação e infraestrutura.

Todavia, este “hibridismo” retirava do Governo e da Valec o direito de contratar particular para a construção, manutenção e a operação da ferrovia, isto ficaria a cargo do concessionário que controlasse a linha. Bem como, a Valec, não poderia comprar e ofertar a capacidade operacional (integral e ociosa), garantindo assim o direito de passagem, porque isso ficaria sobre a responsabilidade do concessionário que controlasse a linha. A estatal

também não poderia vender a capacidade (para os operadores Ferroviários independentes; usuários que optassem por transportar carga própria e outro concessionário) porque isso seria competência da concessionária que detém o direito de exploração da linha. Em outras palavras, o anúncio sinalizava que o antigo modelo seria ratificado, empoderando e concentrado ainda mais o poder de decisão no planejamento da malha ferroviária nacional nas mãos do particular e dos grupos que já monopolizavam o setor.

Não haveria *open access* aos moldes pensados originariamente, no qual Governo regularia a demanda e critérios concorrenciais, mas sim um modelo no qual o particular (operador verticalizado – antigo e novo) estabeleceria as regras, ou seja, o prenuncio era de “reestabelecimento” do “antigo” modelo (que na prática estava vigente) com prerrogativas sobre o modelo pretendido, um “*open access* aos moldes do mercado” e com a manutenção de monopólio nas mãos dos grupos que não queriam o novo modelo controlado pelo Estado.

O item 3 preconizava o objetivo de iniciar a nova etapa e inaugurar a nova modelagem (o *open access* aos moldes do mercado e dos monopolistas) com a concessão de trechos novos da Ferrovia Norte-Sul e da manutenção e readequação (ou manutenção) contratual (e política) dos trechos já concedidos da mesma. Em outras palavras, as futuras descentralizações seriam periféricas e dependentes desse eixo para terem competitividade.

No que tange ao item 4 estava oficialmente exposto o novo modelo para a realização dos leilões previstos para a 2ª etapa: o pagamento de outorga por meio de concorrência com pagamento de maior valor de outorga. Este critério, aparentemente, trazia à baila a intenção de estabelecer regras contratuais com base em concessões subvencionadas (compartilhamento de investimento), deste modo, na fase de investimentos o particular poderia ditar as regras quanto à cobrança das tarifas aos usuários das linhas concedidas, ao tempo de implantação da infraestrutura, bem como, o concessionário privado poderia priorizar os quantitativos de capacidade operacional mediante seu interesse. Em outras palavras, seria mantida a estrutura vigente²¹.

As novas regras foram publicadas, as intenções investimentos anunciadas, mas a realização dos leilões previstas para ano de 2015 não ocorreram. Não havia um instituto legal que possibilitasse o “hibridismo” entre *vertical unbundling* e *open access* nos moldes publicados para a 2ª etapa do “PIL: ferrovias”. O Decreto nº 8.129/13 que há dois anos estabeleceu um novo modelo para o setor ferroviário e sustentaria as concessões do PIL para o setor

²¹ Nas regras originárias do PIL, o Estado encaminharia uma contraprestação pecuniária na fase de risco dos projetos. Assim, o particular teria que cumprir as metas estabelecidas pelo poder concedente.

ferroviário não versava sobre pagamento de outorga e compartilhamento de investimento. Assim, as concessões da 2ª etapa não ocorreram.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em suma, o “PIL: Ferrovias”, tanto na sua 1ª e 2ª etapa, não resultou em nenhuma concessão. O modelo proposto tinha o objetivo de corrigir em longo prazo as deficiências no setor de transporte ferroviário nacional, logo, o “PIL: ferrovias” foi pensado para dar início a projetos que teriam como escopo integrar a malha ferroviária - construindo trechos que em pleno século XXI não existem – interligando tais fixos as rodovias e conseqüentemente aos portos e aeroportos. Bem como, com a implantação do *open access*, havia intenção de quebra de monopólios, quadro criado em decorrência da assinatura de contratos de concessão da década de 1990, sob tutela do Governo Fernando Henrique Cardoso.

A dinâmica do modelo vertical (*vertical unbundling*), cujas linhas são todas de particulares, não contribuiu para a modernização da malha ferroviária brasileira, pelo contrário impede os fluxos de demanda²². Nesse sentido, o modelo anunciado com PIL, abriria a possibilidade para o governo regular oferta e demanda de capacidade operacional por meio de uma estatal (a Valec), ensejando a terceiros o direito de passagem e, sobretudo, mediante seus anseios produtivos e comerciais, a intermediação da Valec – comprando e oferecendo a capacidade – fomentaria a estruturação de uma indústria nacional para os fins do setor. Esta foi outra intenção anunciada pelo Governo Federal.

No entanto, o programa foi anunciado num momento político conturbado, suas diretrizes foram definidas por decreto (um processo sempre complexo, pois enseja encaminhamentos que podem ser considerados centralizadores pela oposição) e foi estruturado por duas orientações macroeconômicas, uma de caráter mais desenvolvimentista entre 2012 e junho de 2015, conduzida por Guido Mantega; e outra mais neoliberal a partir da assunção de Joaquim Levy a pasta da Fazenda.

Destaca-se que com a mudança de ministro da fazenda e da orientação econômica a situação de desconfiança em torno do PIL se agravou, o clima de que o “PIL: ferrovias” não tinha fundamentação de planejamento se consolidou e as frações burguesas se afastaram do projeto definitivamente. No geral, as intenções anunciadas coincidiram com o clima de

²² Para maiores detalhes, consultar: Souza (2011).

tensões e dissidências políticas e de unificação das frações burguesas contra o governo que se sucederam no decorrer dos anos de 2013, 2014 e 2015 e que culminou com o processo de “impeachment político” (o Golpe) da presidente Dilma em abril de 2016.

Com o Golpe de Estado, veio a mudança de governo e o lançamento, sob a presidência interina de Michel Temer, de um novo “pacote” de investimentos em infraestrutura através da publicação da Medida Provisória nº 727, editada no dia 12 de maio de 2016 que criava o Programa de Parcerias de Investimentos – PPI.

No mês de setembro do ano de 2016, a mencionada Medida Provisória foi convertida em Lei. Especificamente a Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016 (o PPI estava oficialmente criado). Com a publicação das novas intenções (concessões com pagamento de outorga com pagamento de 25% a vista e restante parcelado de forma fixa para a descentralizações referentes ao setor de transportes), a gestão Temer precisava legalizá-las no interior do Projeto Crescer (eixo programático do PPI), para tal era necessário mudar os marcos legais e destruir as instituições da gestão comandada pela presidente Dilma Rousseff.

Assim, o Decreto nº 8.875, de 11 de outubro de 2016 revogou o Decreto nº 8.129, de 23 de outubro de 2013, que instituiu a política de livre acesso (Open Access) ao Subsistema Ferroviário Federal e que dispunha sobre a atuação da Valec - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. no que cabia ao desenvolvimento dos sistemas de transportes ferroviário no Brasil. O “PIL: ferrovias” efetivamente lançado em 2012 era extinto.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DOS TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT). **Nota Técnica Conjunta nº 001/SUFER-DCN/ANTT**. Programa de Investimentos em Logística – Ferrovias. Trecho Açailândia – Porto de Vila do Conde. Brasília, 2013.

BOTELHO, T.; TEIXEIRA, G. “O impeachment de Dilma Rousseff: um Golpe da constituição aos Tratados Internacionais”. In: PRONER, C. et. al. (Org.) **A resistência ao golpe de 2016**. 1ª Edição. Bauru/SP: CANAL 6 editora, 2016, p. 393-398.

BASTOS, P. P. Z. **Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia**. Rev. Econ. Contemp., núm. esp., p. 1-63, 2017.

BRAUDEL, Fernand. “História e Ciências Sociais. A longa duração”. In: **Escritos sobre a História**. 2ª. ed. São Paulo: Perspectiva, 1992 [1958]. pp. 41-78.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. **LEI Nº 11.079, de 15 de Agosto de 2004**.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. **LEI N° 8.987, de 13 de Fevereiro de 1995.**

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. **DECRETO N° 8.129, de 23 de outubro de 2013.**

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. **MEDIDA PROVISÓRIA N° 727, 12 de maio de 2016.**

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. **LEI N° 13.334, de 13 de setembro de 2016.**

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. **Decreto n° 8.875, de 11 de outubro de 2016.**

BINENBOJM, G. **As parcerias público-privadas (PPPs) e a Constituição.** Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 2, maio-jun-jul, 2005. Disponível em:<<http://www.direitodoestado.com/revista>>. Acesso em: 16 dez. 2013.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A Construção Política do Brasil: Sociedade, Economia e Estado desde a Independência.** São Paulo: Editora 34 Ltda, 2014.

BOITO JR., A. **Reforma e crise política no Brasil: os conflitos de classe nos governos do PT.** Campinas/SP: Editora Unicamp/ São Paulo/SP: Editora Unesp, 2018.

CARNEIRO, R. **Navegando a contravento (Uma reflexão sobre o experimento desenvolvimentista do Governo Dilma Rousseff).** Texto para Discussão. Unicamp. IE, Campinas, n. 289, mar., p. 1-40, 2017.

ESTADÃO. “Para fazer caixa, concessão ferroviária volta a modelo de outorga”, 2015. Disponível em:<<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,para-fazer-caixa-fazenda-quer-retomar-modelo-antigo-de-concessao-ferroviaria,1671394>>. Acesso 15 maio 2015.

FERNANDES, R. M. S. **O Programa de Investimento em Logística como instituição no imediato: uma análise ("ao calor da hora") sobre a implantação de estratégias para o setor de transporte no Brasil e no Mato Grosso do Sul.** Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Federal da Grande Dourados, 2017.

FERNANDES, R. M. S. **O programa de investimento em logística (PIL) e o fim da frente neodesenvolvimentista (o acontecimento):** atravessamentos, relações de produção, condensação (luta de classes) e a logística. Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana, junho, 2019.

LEMOS, A. **Cibercultura: tecnologia e vida social na cultura contemporânea.** 2. ed. Porto Alegre: Sulina, 2004.

LÉVY, P. **Cibercultura**. Trad. Carlos Irineu da Costa. 2.ed. São Paulo: Editora 34, 2000.

MORAES BAHIA, A. G. M. F. et. al. “Golpe vergonhoso passa na Câmara”. In: PRONER, C. et. al. (Org.) **A resistência ao golpe de 2016**. 1ª Edição. Bauru/SP: CANAL 6 editora, 2016, p.30-33.

POMPERMAYER, F. M.; CAMPOS NETO, C. A. S.; SOUZA, R. A. F. **Considerações sobre os marcos regulatórios do setor ferroviário brasileiro**. Nota Técnica nº 6. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2012.

OLIVEIRA, T. B. **O Golpe de 2016: Breve ensaio de História Imediata sobre democracia e autoritarismo**. *Historiæ*, Rio Grande, 7 (2): 191-231, 2016.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. 3º ed. Rio de Janeiro- RJ. Brasil. Trad. Rita Lima, 2000.

POULANTZAS, N. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 1986.

RAMOS, B. V.; MOREIRA, L. Ingredientes de um Golpe Parlamentar. In: PRONER, C. et. al. (Org.) **A resistência ao golpe de 2016**. 1ª Edição. Bauru/SP: CANAL 6 editora, 2010, p. 57-60.

Roberto Mauro da Silva Fernandes - Pós-Doutorando em Geografia pela Universidade Estadual do Centro-Oeste/UNICENTRO (2018), Doutor em Geografia pela Universidade Federal da Grande Dourados/UFGD (2017), Mestre em Geografia pela Universidade Federal da Grande Dourados/UFGD (2012) e Graduado em História pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul /UFMS (2009). Realizou estágio (doutorado sanduíche) na Universidade de Buenos Aires (UBA), na Faculdade de Filosofia e Letras, Instituto de Geografia, com duração de quatro meses (outubro de 2015 a janeiro de 2016), como parte das atividades do seu doutoramento, que consistiu na realização de um estudo comparativo entre o Programa de Investimento em Logística (Brasil) e o Plan Federal Estratégico del Logística y Transporte (Argentina), sendo financiado pelo Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior (PDSE), oferecido pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). O foco de sua tese foi o Programa de Investimento em Logística (PIL), institucionalidade lançada no ano de 2012 e que tinha como escopo reestruturar o sistema logístico (infraestruturas, normas regulatórias e instrumentos operacionais) no Brasil, assim como, dotar de competitividade a economia nacional com vistas a inserção no comércio exterior. Para tal, foi financiado, com bolsa de estudo, pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) entre março de 2013 a abril de 2016. Desenvolve pesquisa na área de Geografia Humana com ênfase em Geopolítica, economia política, integração e planejamento regional, fronteira e políticas públicas, transportes e logística. Atualmente é pesquisador vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da UNICENTRO e desenvolve pesquisa relacionada a concessão da BR-163/MS (rodovia importante na logística da soja no estado de Mato Grosso do Sul) e o desenvolvimento de políticas públicas nos municípios que são lindeiros a mencionada rodovia, entre os quais, alguns se localizam na faixa de fronteira brasileira. Para tal é financiado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), por meio do Programa Nacional de Pós-Doutorado - PNPd. É Membro do Grupo de Pesquisa Redes de Poder, Migrações e Dinâmicas Territoriais - GEPES e do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional (PODDER).

Adáuto de Oliveira Souza - Possui graduação em Geografia pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (1986), graduação em Estudos Sociais pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (1983), mestrado em Geografia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho/Presidente Prudente (1995) e doutorado em Geografia (Geografia Humana) pela Universidade de São Paulo (2002). Atualmente é Professor Titular Aposentado na Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Atua na área de Geografia fase em Políticas Públicas Espaciais, atuando principalmente nos seguintes temas: desenvolvimento regional,

planejamento regional, relação público-privado e processos de industrialização, além da área de ensino em Estágio Supervisionado. Na Pós-graduação é Pesquisador Sênior UFGD - Mestrado e Doutorado - orienta trabalhos relacionados à logística e transportes; ordenamento territorial e fronteira; políticas de saúde e assistência farmacêutica, parcerias público-privada.

Recebido para publicação em 30 de dezembro de 2020.

Aceito para publicação em 31 de março de 2020.

Publicado em 31 de março de 2020.