



Junio 2019 - ISSN: 1696-8352

## **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**

**Roberto Mauro da Silva Fernandes<sup>1</sup>**

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Roberto Mauro da Silva Fernandes (2019): "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 (junio 2019). En línea

<https://www.eumed.net/rev/oel/2019/06/programa-investimento-logistica.html>

**RESUMO:** *O Programa de Investimento em Logística (PIL) foi lançado durante a primeira gestão (2011-2014) da Presidenta Dilma Rousseff. O PIL tinha como objetivo ampliar a infraestrutura e a logística referente à movimentação de cargas no Brasil. 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 demonstrar como o PIL foi atravessado pelas relações de produção e pela condensação circunscrita ao fim do projeto neodesenvolvimentista (um acontecimento). Projeto iniciado no primeiro governo Lula.*

**PALAVRAS-CHAVE:** Programa de Investimento em Logística; Neodesenvolvimentismo; Luta de classes; acontecimento, Logística.

**RESUMO:** *El Programa de Inversión en Logística (PIL) fue publicado durante la primera gestión (2011-2014) de la Presidenta Dilma Rousseff. El PIL tenía como objetivo ampliar la infraestructura y la logística referente al movimiento de cargas en Brasil. Sin embargo, la producción de conflictivas relaciones políticas/económicas/ideológicas en Brasil, entre los años 2013 y 2016, influyó y puso fin a lo que estaba propuesto. Por lo tanto, el objetivo de este artículo es demostrar cómo el PIL ha sido atravesado por las relaciones de producción y la condensación relacionada con el fin del proyecto neo-desarrollista (un acontecimiento). Proyecto empezado en lo primero gobierno Lula.*

**PALABRAS CLAVE:** Programa de Inversión en Logística; Neo-desarrollismo; Lucha de clases; acontecimiento, Logística.

**ABSTRACT:** *The Logistics Investment Program (PIL) was published during the first management (2011-2014) of President Dilma Rousseff. The PIL aimed to increase the infrastructure and logistics related to carrying loads in Brazil. However, the production of conflicting political / economic / ideological relations in Brazil, between the years of 2013 and 2016, influenced and put an end to what was planned. In this way, the objective of this article is to demonstrate how the PIL was reached by the relations of production and the condensation*

*related to the end of the neodevelopmental project (an event). Project started in the first Lula government.*

**KEYWORDS:** Logistics Investment Program; Neodevelopment; Class struggle; event, Logistics.

## 1 – INTRODUÇÃO

O Programa de Investimentos em Logística (PIL) foi lançado no dia 15 de agosto de 2012, durante a primeira gestão (2011-2014) da Presidenta Dilma Rousseff, especificamente o pronunciamento envolvia o setor rodoviário e ferroviário e foi anunciado um investimento inicial (recursos federais), no montante de R\$ 133 bilhões. Em dezembro de 2012, dias 06 e 20 respectivamente, foram publicados os programas que contemplariam o setor aeroportuário e o portuário. Aos primeiros, os investimentos públicos giravam em torno de R\$ R\$ 26,2 bilhões direcionados para 270 aeroportos regionais e concessão dos aeroportos do Galeão (RJ) e Confins (MG). No caso dos portos a previsão era de um aporte de R\$ 54,6 bilhões para concessões, arrendamentos e construção de Terminais de Uso Privativo (TUPs) até 2017.

No montante, estavam inicialmente previstos mais de R\$ 253 bilhões de reais em investimentos públicos nos quatro setores de transporte. Em julho de 2015, o Governo Federal publicou a 2ª etapa do PIL, a previsão de aportes públicos ampliou-se para a ordem de R\$ 198,4 bilhões nos quatro modais.

As intenções do programa eram declaradamente: aumentar a escala de aplicação de recursos públicos e privados no setor de transportes para ampliar a infraestrutura e com tais investimentos coaduná-los a outros elementos da logística, bem como, reduzir custos logísticos referentes à movimentação de cargas no Brasil em um período de 30 anos no sentido de fomentar o crescimento econômico para o país. Com tais pressupostos, o PIL foi estruturado em quatro segmentos. Respectivamente:

- a) Programa de investimento em Logística: rodovias;
- b) Programa de Investimento em Logística: ferrovias;
- c) Programa de Investimento em Logística: portos; e
- d) Programa de Investimento em Logística: aeroportos

O Programa de Investimento em Logística trazia em seu interior o modelo de Parcerias Público-Privadas, regulado pela Lei nº 11.079/04, de 30 de dezembro de 2004 (Lei de PPPs). Ademais, o PIL trazia no seu interior o conceito de logística. Esta que devemos entender como a combinação entre competências infraestruturais, normas regulatórias e estratégias operacionais em suas diferentes escalas e singularidades (BRAGA e CASTILLO, 2013). Igualmente, é preciso pensá-la como estratégia, planejamento e gestão. A logística não pode ser reduzida aos modais de transportes. Consoante com Silveira (2009):

A logística participa dos circuitos “espaciais de produção” e dos “circuitos de cooperação do espaço”, mas somente enquanto estratégia, planejamento e gestão, e não como sistema de movimentos e fluxos, ou seja, ela é uma estratégia e não um fluxo ou um fluxo, propriamente dito. Ferrovias e rodovias não se configuram como “logística”. Antes utilizam uma estratégia, um planejamento e uma gestão logística para a realização eficiente dos fluxos (para atender aos interesses das corporações e dos estados nacionais). Há necessidade para isso, da utilização da indústria de equipamentos de transportes, de construção civil, da tecnologia da informação e do conhecimento científico (SILVEIRA, 2009, p.16).

Levando em consideração tais argumentos, cabe mencionar que o PIL, além de propor a implantação e reestruturação da infraestrutura dos sistemas rodoviário, ferroviário, portuário e aeroportuário, igualmente, apresentava a intenção da produção de novas normas regulatórias (leis, decretos, portarias etc.) 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 Programa ensinava a mobilização da construção civil, da indústria, e demais setores vinculados. Assim, quando nos referirmos à logística, é a partir desses elementos que fazemos.

Além disso, o trabalho está situado no interior de um grupo significativo de pesquisas realizadas nos últimos dezesseis anos que trazem o debate sobre logística como sendo um conjunto estratégias, planejamentos, gestões, técnicas, normas e deliberações políticas (governamentais, sobretudo). Essas reflexões estão presentes em dissertações de mestrado, teses de doutorado, publicações em periódicos, livros, capítulos de livros, comunicações em anais de congressos e de seminários e relatórios.

Podemos citar como destaques, no conjunto de pesquisas acima mencionado, os trabalhos intitulados: *Transporte e Logística: as ferrovias no Brasil* (SILVEIRA, 2002); *Das concessões rodoviárias às Parcerias Público-Privadas: preocupações com o valor do pedágio* (SOARES, R. P.; CAMPOS NETO, C. A. S., 2006); *Plano CNT de logística* (CNT, 2008); *As cinco revoluções e evoluções logísticas e seus impactos sobre o território brasileiro* (SILVEIRA, 2009); *O transporte rodoviário no Brasil: algumas tipologias da viscosidade* (SOUZA, V. H. P., 2010); *A intermodalidade compensa? Um estudo sobre o escoamento de arroz no corredor Vale do Jacuí (RS) – Região do Lagos (RJ)* (RIBEIRO, L. O. M., 2010); *Infraestruturas de logística e transporte: análise e perspectivas* (BARAT, J., 2011); *A política de Transporte no Governo Fernando Henrique Cardoso: o exemplo do modal ferroviário no Estado do Mato Grosso do Sul* (SOUZA, A. O., 2011); *Logistics and intensive agriculture in the Cerrado: the new brazilian railroad system* (CASTILLO, R.; VENCOVSKY, V. P.; BRAGA, V., 2011); *Considerações sobre os marcos regulatórios do setor ferroviário brasileiro. Nota Técnica nº 6.* (POMPERMAYER, F. M.; CAMPOS NETO, C. A. S.; SOUZA, R. A. F., 2012); *Tipologia e topologia de nós logísticos no território brasileiro: uma análise dos terminais ferroviários e das plataformas multimodais* (BRAGA, V.; CASTILLO, R., 2013); *Concessões de aeroportos e de rodovias federais: o erro de atribuir aos concessionários riscos controlados pelo Poder Concedente e as suas consequências* (RIBEIRO, M. P.; PINTO, G., 2014); *Nova lei dos portos: desafios jurídicos e perspectivas de investimentos* (FARRANHA, A. C.; FREZZA, C. S.; BARBOSA, 2015); *Análise do Arranjo Institucional do setor portuário conforme a Lei Nº 12.815/2013 e seus impactos na regulação de arrendamentos operacionais* (BARBOSA, F. O.; SANTANA, A. C. F., 2015); *Mudança de Competências e Novas Formas de Exploração Portuária* (HEEREN, M. L., 2015); *Conceito de logística* (FIESP, 2016); *Análise do arranjo institucional do setor portuário conforme a Lei nº 12.815/2013 e seus impactos na regulação de arrendamentos operacionais* (BARBOSA, F. O., 2016) e *A nova Lei dos Portos e os modelos de concessões e de agências reguladoras: mecanismos para a garantia do interesse público* (FREZZA, C. S., 2016).

Nos supramencionados trabalhos, a partir de perspectivas teóricas da Geografia, Direito, Administração, Engenharia Civil, Ambiental e do Transporte, os pesquisadores tratam de maneira geral da logística como sendo baseada em estratégias, planejamento e gestão para controle de fluxo eficiente e permanente de matérias-primas, de informações e produtos que interagem com o território a partir da criação de um conjunto de técnicas e normas e que ocorrem em várias escalas e intensidades e são concebidas a partir de decisões políticas.

No interior destas análises, sublinhamos que os artigos de Farranha, A. C.; Frezza, C. S. e Barbosa (2015) e Barbosa, F. O. e Santana, A. C. F. (2015) e as dissertações de Barbosa, F. O. (2016) e Frezza, C. S. (2016) estão diretamente vinculados ao objeto de nossa discussão que é o Programa de Investimento em Logística (PIL). Tais autoras debatem especificamente o setor portuário brasileiro e a Lei nº 12.815 (marco regulatório publicado no ano de 2013 para o setor). Os debates que realizam não são necessariamente sobre o PIL. Embora façam referência ao programa, tratam a Lei nº 12.815/2013, como objeto a parte.

A nosso ver, a lei supracitada é uma das instituições promovidas pelo PIL. A Lei nº 12.815/2013 foi publicada no interior do programa, contendo as diretrizes e mecanismos para mediar à relação entre a iniciativa privada e o poder público nos projetos do “PIL: portos”, especialmente, no que diz respeito a forma de contratação do particular para explorar e investir nos portos públicos e nos Terminais de Uso Privativos (TUPs)<sup>2</sup>.

Demonstramos tal assertiva na tese intitulada: *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*. Assim, o debate que ora iniciamos é parte integrante e um desdobramento da tese de doutorado em questão, defendida em abril de 2017, na Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)/Programa de Pós-Graduação em Geografia. Sob a orientação do Professor Dr. Adáuto de Oliveira Souza.

É preciso também destacar que nos anos de 2013 e 2014 publicamos os artigos intitulados: *O Plano Nacional de Logística Integrada (PNLI) – “Programa de Investimento em Logística: rodovias e ferroviárias” e a institucionalização da unidade dos contrários*

(FERNANDES, R. M. S., 2013) e *O Plano Nacional de Logística Integrada e o processo de inserção do estado de Mato Grosso do Sul no “Programa de Investimentos em Logística: rodovias e ferrovias”* (FERNANDES, R. M. S.; SOUZA, A. O., 2014). Nestes trabalhos apresentamos, respectivamente, as diretrizes e encaminhamentos iniciais do “PIL: rodovias” e “PIL: ferrovias” para o Brasil e Mato Grosso do Sul. Era um momento em que os debates estavam ocorrendo por meio da imprensa, de reuniões entre empresários e parlamentares, reuniões participativas e audiências públicas<sup>3</sup> sobre a concessão de rodovias e a construção de trechos ferroviários em grande parte do território brasileiro.

Era um contexto no qual existiam apenas expectativas e resistências por parte de alguns setores da iniciativa privada acerca das relações jurídicas e responsabilidades frente aos acordos que seriam fechados (referentes às concessões e financiamentos públicos). Logo, não estávamos apresentando resultados, mas apontando o que poderia acontecer (ou o que estava por vir) com as orientações publicadas pelo então governo da presidenta Dilma Rousseff a partir do lançamento do PIL.

Dito isso – e levando em consideração que o Estado apresenta relações sociais simultaneamente determinadas pela materialidade institucional (por meio de relações de produção) e pela condensação das lutas de classes (e de suas frações) - o objetivo deste artigo é demonstrar o vínculo do Programa de Investimento em Logística (PIL) com o fim do projeto político/econômico neodesenvolvimentista (fato que estamos denominando nesta discussão de *o acontecimento*). Tal relação influenciou o andamento do que foi estabelecido pelo governo Dilma Rousseff para o programa, bem como, foi fundamental para a sua destruição. As relações de produção (vetores políticos, econômicos e ideológicos) e condensação (luta de classe) inerentes ao Estado brasileiro entre os anos de 2012 e 2016 atravessaram o PIL.

Para realizarmos esta discussão, fizemos uso de levantamento bibliográfico, documental e de trabalho de campo, bem como, apuramos informações na internet, no ciberespaço, manuseando as informações dos *sites* governamentais e notícias divulgadas na imprensa.

No que tange ao levantamento bibliográfico, optamos por uma abordagem interdisciplinar em livros, capítulos de livros e artigos nas áreas da sociologia, ciência política, economia, geografia e história para subsidiar o debate acerca das dinâmicas recentes da política e economia brasileira e em especial porque tratam de processos circunscritos aos interesses e lutas de classes no Estado capitalista brasileiro. São análises realizadas entre os anos de 2014 e 2018 por Bresser-Pereira (2014), Singer (2015), Anderson (2016), Gobbo et. al. (2016), Limongi (2017), Bastos (2017), Carneiro (2017), Brandão (2017) e Boito Jr. (2018). Especificamente na geografia fomos buscar os trabalhos de Silveira (2009) e Braga e Castillo (2013). Estes pesquisadores discutem o conceito de logística, elemento fundamental no PIL. Como veremos, a logística não está relacionada apenas a construção de infraestrutura de transporte, nela há um fator de extrema importância: a política. Em relação a logística, também fizemos uso de definições de entidades representativas como CNT (2008) e Fiesp (2016). No que tange ao aspecto conceitual, para debater as articulações do Estado capitalista, escolhemos Poulantzas (1985) e (2000). Para versar sobre o tempo, utilizamo-nos do conceito de tempo histórico de Fernand Braudel. Tais perspectivas são fundamentais para entendermos as relações do PIL com o contexto econômico e político do Brasil nestes últimos quinze anos.

No caso da pesquisa documental, analisamos minutas de editais, contratos de concessão, leis, decretos, portarias. Documentos que foram publicados entre os anos de 2012 e 2015. Tais fontes foram fundamentais para averiguarmos como o PIL estava estruturado, especialmente, pois no período mencionado era escassa (e ainda é) a bibliografia sobre o programa. Sobre o PIL era possível encontrar os trabalhos do Dieese (2012), neste artigo entramos em contato com uma análise inicial sobre o programa e apenas com foco no setor ferroviário e rodoviário. Assim como, o artigo de Farranha, A. C.; Frezza, C. S. e Barbosa (2015) e as dissertações de Barbosa, F. O. (2016) e Frezza, C. S. (2016) que como já mencionamos debatem especificamente o setor portuário brasileiro e a Lei nº 12. 815/2013. Logo, a análise documental foi de suma importância na construção do debate.

As entrevistas e abordagens foram realizadas entre junho de 2013 e fevereiro de 2017. Abordagens porque muitas das informações de campo foram obtidas nas ocasiões em que tivemos contato com os técnicos da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, nas audiências públicas e reuniões participativas para colhimento de subsídios no sentido de ajudar na elaboração dos estudos e minutas de editais e projetos do PIL. Quando realizamos a pesquisa, as tensões políticas no Brasil estavam acentuadas e geralmente não recebíamos

respostas dos centros que estavam conduzindo os processos, portanto, aproveitávamos o ensejo das atividades públicas para abordar e indagar sobre o andamento das empreitadas.

Em relação as informações colhidas na internet, o desenvolvimento dos sistemas eletrônicos promoveu grandes transformações na sociedade, na economia, na política e na mídia. Como assevera Castells (1999), a tecnologia propiciou a redução das distâncias e veementes mudanças culturais que culminaram no que tem se denominado de “cultura internet”. Logo, esta cultura está interconectada a um ciberespaço que, antes de tudo, é um ambiente virtual alicerçado por meio de uma rede de computadores, assim como, é o espaço de comunicação interconectado pelas memórias dessa rede, o que possibilita a aproximação das pessoas, instituições (educacionais, governamentais, não governamentais etc.), comunidades virtuais, que se relacionam e buscam objetivos comuns (LÉVY, 2000, p.92; LEMOS, 2004, p.115). Interconexão mundial dos computadores que impactam em relação aos serviços, educação e obtenção de informações. Como nos propomos a discutir um intento que estava em curso, “ao calor da hora” - um acontecimento da história imediata - e que sofreu alterações amiúde, para nos mantermos atualizados acerca dos processos circunscritos ao PIL, acessávamos esse ciberespaço da qual a mídia também pertence. O contexto político estava agitado (o golpe estava sendo preparado), os núcleos responsáveis pelo programa não repassavam informações, por conseguinte, os informes da imprensa passaram a ser importantes. Ela foi fundamental nas discussões concernentes ao Programa de Investimentos em Logística. Analisávamos o discurso veiculado e buscávamos a informação nos sites dos órgãos oficiais envolvidos no PIL e nas normas publicadas. Assim, foi possível realizar as comparações entre os documentos oficiais e o discurso midiático com o seu teor político.

Mediante o exposto, além desta introdução, este trabalho está dividido **em mais quatro seções**. Na segunda parte vamos versar sobre o modelo pensado para Programa de Investimento em Logística (PIL) e quais eram os objetivos a serem alcançados pelo governo. Na terceira seção apresentaremos uma reflexão sobre as relações de força inerentes a frente neodesenvolvimentista (base política e econômica preponderante nos governos do Partido dos Trabalhadores) e os fatores que levaram ao seu fim, este evento influenciou imensamente o andamento do PIL. Na quarta, apresentaremos os desfechos dos projetos depois da implosão da frente neodesenvolvimentista e do falso *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff. A última parte será reservada para as nossas considerações finais.

## **2 – O PROGRAMA DE INVESTIMENTO EM LOGÍSTICA (PIL): normas e objetivos**

A princípio, o Programa de Investimento em Logística foi apresentado como um prospecto para o setor de infraestrutura, pois as veiculações governamentais demonstravam a intenção de construir trechos ferroviários, pavimentar rodovias, edificar Terminais de Uso Privativos e ampliar instalações de Portos Públicos, incorporar novos equipamentos aos Aeroportos Públicos e obrar aeródromos regionais. Entretanto, não se tratava somente disso. O complemento “logística” ao nome do Programa de investimento não estava ali meramente para florear o discurso, como fazem alguns políticos com falas prosaicas e utilizam a palavra “logística” como sinônimo de rodovia, ferrovia, etc.

Ao anunciar o Programa, o Governo intencionava modificar a estrutura e a superestrutura do setor de transportes no Brasil. A partir de dois pontos: 1) correção de falhas técnicas e operacionais no setor de transporte nacional e 2) alteração e/ou destruição dos empoderamentos (políticos sobretudo) que contribuíam para que essas falhas persistissem e que eram vantajosas para os grupos que se utilizam de bens públicos nacionais.

Com a publicação do PIL, a intenção era iniciar um processo para corrigir as deficiências no setor de transporte nacional, integrando a malha ferroviária e construindo trechos que em pleno século XXI ainda não existiam (e não existem), interligando tais fixos as rodovias e consequentemente 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 as linhas estão sob o domínio (por conta das concessões da década de 1990) de particulares, não contribuiu para a modernização da malha ferroviária brasileira, pelo contrário impede os fluxos de demanda. Nesse sentido, o modelo anunciado, por meio do 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. O setor industrial é fundamental para o desenvolvimento nacional, como todos sabemos.

Ademais, o Programa tinha como escopo possibilitar o acesso eficiente a grande parte da sociedade brasileira, por meio de um programa de aviação regional, subsidiando passagens e tarifas, na tentativa de mitigar as alternâncias no uso dos modais. Outra questão era a intenção de captar recursos através de parceiro experiente para o setor aeroportuário que iria trabalhar com uma estatal, a Infraero Serviços (a criação da empresa foi anunciada, de igual modo, na rela de objetivos do Programa), esta seria fundamental nos quesitos de gestão dos aeroportos regionais. No âmbito dessas duas ações (que gerariam outras variáveis) a intenção era gerar acessibilidade, em nossa interpretação, viabilizar de fato, o direito de ir e vir entabulado no artigo 5º da Constituição de 1988. O que também significava fomentar as economias regionais.

Para o setor portuário o objetivo era remodelar, a intenção anunciada era criar a um novo marco regulatório que alicerçasse uma engenharia de integração entre operadores particulares com a infra e superestrutura pública e vice-versa, desobstruindo os gargalos do setor. Os TUPs, com o PIL, não poderiam mais excluir cargas de terceiro, este é um dos principais obstáculos do setor; sendo também um exemplo de que o PIL vinha para rearranjar competências operacionais. Bem como, projetou novas formas de contratar, igualando responsabilidades para os contratados, seja em contrato de concessão (dos Portos) ou de arrendamento (TUPs). O Programa governamental anunciava transformações nas formas de gestão dos Portos Organizados para evitar e/ou mitigar corporativismos. A projeção era de que as Administrações Portuárias se reportassem e deliberassem diretamente com a SEP/PR.

Para as rodovias, a intenção era proporcionar melhorias técnicas, mas sobretudo arrecadatórias para os municípios. Com a assinatura dos contratos, os municípios lindeiros as rodovias seriam contemplados pelas concessionárias com os repasse do Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza - ISSQN oriundo da concessão. Isso não significava “privatizar” rodovias e beneficiar a iniciativa privada. O Brasil depende das rodovias e enquanto os projetos destinados aos demais setores não estivessem dispostos, as rodovias continuariam a ser o principal eixo de escoamento da produção nacional. Para isso o PIL trazia como regra que a ampliação da capacidade técnica das rodovias concedidas fossem realizadas nos cinco primeiros anos de contrato, desse modo, o Estado, por meio de seus bancos de desenvolvimento, financiaria o projeto, assumindo os riscos na fase de investimentos. Um dos mecanismos era a antecipação de recurso para barateamento dos pedágios. Algo sem precedentes no Brasil, pois as concessões do passado regidas pela “Lei de concessão comum” pregavam que o concessionário deveria assumir o intento por sua conta e risco.

No “PIL: rodovias”, o Estado se comprometia no sentido de dar garantia financeiras ao particular na fase de investimento que é de alto risco. Geralmente por meio da legislação anterior, nesta fase muitas mudanças ocorriam. Para que isso não se sucedesse, o Estado garantia o projeto e estabelecia a execução das metas, bem como, devemos mencionar que ao anunciar adiantamento (empréstimo) de 70% dos custos do projeto ficava garantido a execução do intento a longo prazo. Estava posto à instrumentalização da “Lei de PPPs”, a engenharia citada caracterizaria as concessões patrocinadas. No interior desse processo, aparecia o Estado planejando as ações.

Assim, o desígnio “logística” do Programa de investimento não era mero “enfeite”, o PIL proporcionou a apresentação, publicação e operacionalização de novas normas, isto é, nova lei para o setor portuário, decreto estruturando novo modelo ferroviário (que ficou vigente por dois anos), lei de criação do Programa de Aviação Regional e instrumentalização da “Lei de PPPs”. Consequentemente tais leis e decretos, regulamentaram e readequaram estratégias operacionais (seja no transporte e armazenamento de cargas, como foi o caso dos TUPs, seja na forma de contratar o particular). Estes dois elementos estão combinados à edificação das infraestruturas projetadas pelo programa. Logo, o Programa de Investimento em Logística proporcionava a combinação entre competências infraestruturais, normas regulatórias e estratégias operacionais em suas diferentes escalas e singularidades, aos moldes citados por Braga e Castillo (2013).

De igual modo, o PIL estava dotado de estratégia, planejamento e gestão, como ratifica Silveira (2009) a respeito da maneira que devemos pensar a logística. O governo não vislumbrava com o lançamento do Programa apenas construir equipamentos para viabilizar movimentos e fluxos. Pelo contrário, os órgãos ganhariam novas funções, o Programa em

essência visava metas à longo prazo, algo fundamental para o planejamento no que tange ações e estratégias para elaboração, execução e gestão dos projetos e pensou em novas formas de gestão (um dos exemplos era o modelo ferroviário que fora anunciado). Nesta seção vamos apresentar a arquitetura do PIL e quais normas lhe dariam sustentação.

## 2.1 - A lei nº 11.079/2004: a base jurídica do PIL

É preciso destacar que o Governo Dilma Rousseff (gestão 2011/14 e 2015/2016) ao lançar o Programa de Investimento em Logística e iniciar as ações de sua primeira etapa (reuniões participativas para tomadas de subsídios técnicos, publicação de editais, leilões e audiências no decorrer do ano de 2013) pôs em prática uma das mais importantes institucionalidades no que diz respeito a ações de parceria entre a Administração Pública e o setor privado, a Lei Nº 11.079/04. A norma foi criada durante o Governo de Luís Inácio Lula da Silva, e regulamenta um novo modelo de concessões, mais especificamente oficializa as chamadas Parcerias Público-Privadas (PPPs).

Para Xavier (2011(b), pp. 2-5) a Lei 11.079/04 estabelece que o parceiro-público, detentor dos ativos, deve assumir riscos juntamente com o parceiro-privado, e que o primeiro deve fornecer garantias. O particular, em contrapartida, executa o serviço com remuneração total ou parcial, sujeitando-se a contraprestação efetuada pelo Poder Público contratante. Por conseguinte, temos uma nova forma de atuação do Estado em relação a forma de contratar o particular. A referida normativa é uma institucionalidade que promoveu inúmeras mudanças no que se refere à contratação entre setor público e privado no Brasil, sobretudo, quanto a serviços e obras públicas, dentre elas está a operacionalização da concessão patrocinada. Com a Lei, as concessões comuns, orientadas pela Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, deixam de ser *a regra*<sup>4</sup>, nesta não havia a contraprestação pecuniária do parceiro-público ao parceiro-privado. Portanto, o Governo Federal ao publicar o PIL tentava operacionalizar novas regras.

A “lei de PPPs” ensejou várias inovações em relação à “lei de concessões comuns”, a intenção do legislador é ampliar de forma significativa o aparceramento entre o Estado e o particular. Suas principais diretrizes são:

*Art. 4º - Na contratação de parceria público-privada serão observadas as seguintes diretrizes:*

*I – eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade;*

*II – respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução;*

*III – indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado;*

*IV – responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias;*

*V – transparência dos procedimentos e das decisões;*

*VI – repartição objetiva de riscos entre as partes;*

*VII – sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria (BRASIL, 2004).*

A proposta é estabelecer pontos de convergência e coalizão de interesses entre os sujeitos do público e do privado. Deste modo, é importante trazer à tona outros aspectos da instituição.

Primeiramente, vamos tocar em algumas questões que tangem as vantagens para o particular. O propósito em tais dispositivos está explícito o escopo de atrair os investimentos da iniciativa privada para áreas estratégicas que nem sempre possibilitam retorno financeiro garantido. Temos que ter em mente que o objetivo maior das PPPs é “convencer” os investidores a entrarem no negócio com excelentes contrapartidas, seria ingenuidade pensar de outra maneira.

A primeira inovação consiste na possibilidade de haver PPPs em áreas pouco atrativas economicamente ou mesmo sem nenhum retorno do capital aplicado. A lei criou e distinguiu modos do Poder Público contratar. Neste modelo são subespécies: a concessão patrocinada e a concessão administrativa.

Na primeira (que era diretamente o caso das concessões rodoviárias do PIL), além da cobrança tarifária aos usuários há a exigência de que parceiro-público realize uma complementação de recursos, seria uma contraprestação pública parcial. Na segunda há um contrato de prestação de serviços no qual a administração pública é usuária indireta e direta, o

que significa, respectivamente, que ocorre concessão de serviço público, sendo prestado diretamente ao usuário, sem cobrança de qualquer tarifa (BINENBOJM, 2005).

Na concessão administrativa (o caso das concessões dos aeroportos), sendo a Administração Pública usuária direta ou indireta dos serviços prestados, 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, cujo serviço prestado é custeado em parte pelos usuários, a lei autoriza que o Estado financie até 70% das obras com recursos. Esta última regra seria aplicada nos setores do PIL.

A Lei 11.079/04 prevê e autoriza a celebração de contratos de concessão por prazos de no mínimo cinco anos e de no máximo trinta e cinco anos, o que pode implicar em investimentos de grande porte e com extenso período de amortização do financiamento realizado por parte das instâncias públicas. Bem como, teoricamente sugere contratações “despartidarizadas”, haja vista Poder concedente e particular firmarem contratos cujos prazos passam por vários mandatos e diferentes governos. De acordo com Foco (2005)<sup>5</sup> *apud* Soares e Campos Neto (2006, p.05): “Em outras palavras, os investidores têm muito medo de se tornarem sócios de alguém que muda de idéia sobre o negócio a cada quatro anos”. Embora isso seja aparentemente verdade, é preciso ressaltar que por conta desse receio, os projetos envolvendo PPPs possuem custos elevados para o Governo.

Deste modo, por envolverem extenso prazo de duração, a “Lei das PPPs” prevê em seu artigo 11, inciso III, a probabilidade de se empregar instrumentos privados de resolução de controvérsias:

*III – o emprego dos mecanismos privados de resolução de disputas, inclusive a arbitragem, a ser realizada no Brasil e em língua portuguesa, nos termos da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, para dirimir conflitos decorrentes ou relacionados ao contrato (BRASIL, 2004).*

Portanto, litígios são resolvidos por meios de resolução próprios, criando alternativa a via judicial comum. As controvérsias ocorridas no decorrer da concessão podem ser resolvidas com soluções rápidas, fugindo da morosidade judiciária e de seus posicionamentos políticos. Os contratos de parceria exigem uma prestação continuada de serviços que não podem ser interrompidos e necessitam de agilidade na superação dos litígios.

Em outras palavras, esses tribunais de arbitragem colocam a Administração Pública no ritmo do mercado, sobretudo, colhendo benesses com tais instrumentos, sobretudo, porque favorece os usuários do serviço prestado e é um atrativo para o setor privado. Não podemos nos esquecer de que os contratos de PPPs são essencialmente econômicos e em situações conflitantes, governo, sociedade e o próprio investidor não podem se dar ao luxo de aguardarem os vagares do judiciário e de seus interesses. É importante que fique bem compreendido que o legislador estabeleceu uma faculdade quanto aos tribunais de arbitragem. Outra questão é o fato destes não excluírem as apreciações do Poder Judiciário.

De acordo com Soares e Campos Neto (2006, p.13), a Lei superou várias dificuldades, “[...] entre as quais, destaca-se o conceito dessas parcerias. Até então, o conceito em discussão possibilitava que expressivo número de empreendimentos fosse classificado como PPP”. De igual modo, os autores asseveram:

*Oportunamente, a Lei estabeleceu que a nova modalidade de parceria é exclusiva para os projetos de pouca ou nenhuma viabilidade econômica, como rodovias, ferrovias, entre outros. Por isso, explicita que somente os projetos que necessitam do comprometimento de recursos públicos para pagamento ao parceiro privado podem ser classificados como tal (SOARES e CAMPOS NETO, 2006, pp. 13/14).*

O que era o caso do “Programa de Investimentos em Logística: rodovias e ferrovias”. Estava previsto no projeto a construção de infraestrutura, além da manutenção de tais equipamentos em regiões com baixo volume de fluxos e menos desenvolvidas do ponto de vista econômico. Logo, as PPPs eram importantes para atrair a participação da iniciativa privada, especialmente porque a lei estabelece que o Poder Público deve apresentar possibilidades de garantias, outra inovação que se mostrava vantajosa para o particular realizar os investimentos.

A Lei nº 11.079/04, deste modo, tenta superar limitações que existiam quanto à atração de parceiros privados. A Administração Pública passou a possuir instrumentos para “convencer” o investidor a participar dos projetos por meio de recursos orçamentários que cobrem os custos antecipadamente e durante a vida útil do empreendimento. A Lei estabelece



garantias mais efetivas à atração de parceiro privado, segundo a institucionalidade as obrigações pecuniárias contraídas pelo Poder concedente devem custeadas por meio de um Fundo Garantidor para Pagamentos das Parcerias Público-Privadas:

*Art. 8º As obrigações pecuniárias contraídas pela Administração Pública em contrato de parceria público-privada poderão ser garantidas mediante:*

*I – vinculação de receitas, observado o disposto no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal;*

*II – instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei;*

*III – contratação de seguro-garantia com as companhias seguradoras que não sejam controladas pelo Poder Público;*

*IV – garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras que não sejam controladas pelo Poder Público;*

*V – garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade;*

*VI – outros mecanismos admitidos em lei (BRASIL, 2004).*

Mobilizam-se nesses dispositivos, modos de garantia para carrear as contraprestações oriundas das concessões (administrativas e/ou patrocinadas) das Parcerias Público-Privadas. É a partir dos supracitados mecanismos que o Poder Público pode se comprometer (anualmente) para realizar os pagamentos aos concessionários.

No primeiro inciso, os recursos não podem ter origem tributária, bem como, não podem constituir em fontes de endividamento para o setor público, esses seriam, portanto, as fontes não tributárias (ou originárias), tais como:

- a) Royalties da exploração de petróleo, da utilização econômica de reservas minerais ou dos recursos provenientes da mitigação de impacto de construção de usinas hidroelétricas;
- b) Direitos de passagem sobre serviços públicos de fibras óticas, sobre o uso de malha rodoviária, ferroviária e infraestrutura fluvial, pagos geralmente pelos concessionários ou cessão de direitos de exploração;
- c) Rendas oriundas de outorgas de concessões, de cessões onerosas, de permissão de uso (de direitos de uso de bens públicos em geral); e
- d) Eventuais receitas ligadas ao setor da concessão e outros recursos para-orçamentários.

Os fundos especiais previstos no segundo inciso seriam aqueles com ou sem origem no orçamento público, autorizados pelas casas legislativas (federal, estadual ou municipal) com destino exclusivo para o pagamento das contraprestações derivadas do processo de execução das PPPs. O terceiro e o quarto inciso tratam especificamente de operações de Seguro Garantia ou de Fiança que mitigariam o risco de demanda da parceria, o que facilita na medição dos custos sobre as receitas dos projetos, evitando ao Poder Público ultrapassar as margens de endividamento estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

O inciso quinto, versa sobre a possibilidade do Poder público constituir empresa em que seja acionista majoritário com bens e direitos constitutivos de seu capital social, seria um lastro garantidor para as contraprestações pecuniárias que se comprometeria a pagar na modelagem das concessões administrativas e patrocinadas. Deste modo, com lastro no seu capital (entre os quais ativos reais, mobiliários, ativos financeiros) o Poder Concedente poderia ser fiador ou avalista dos projetos.

Quanto ao sexto inciso, a Administração Pública pode lançar mão de negociações cujas garantias lastreadoras envolvam, por exemplo, o Contrato de Suporte do(s) Acionista(s), os chamados "*equity support agreement*" (ESA). Nesse caso, os bens da concessionária não seriam usados como garantia, mas a receitas geradas com o empreendimento. Com este mecanismo a empresa pode aumentar o capital dos consórcios em até 20% do valor total das obras e desta maneira cobrir eventuais inconveniências ao longo do processo.

Destarte, trata-se de fundos constituídos com recursos públicos (garantias tradicionais de financiamento, com exceção do último apresentado), da União, cujo escopo é garantir os pagamentos futuros assumidos pelo Poder Público em virtude de suas obrigações pecuniárias oriundas da assinatura dos contratos de Parceria Público-Privadas. Ademais, o legislador criou um fundo especial garantidor para tais parcerias:

*Art. 16. Ficam a União, seus fundos especiais, suas autarquias, suas fundações públicas e suas empresas estatais dependentes autorizadas a participar, no limite global de R\$ 6.000.000.000,00 (seis bilhões de reais), em Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas - FGP que terá por finalidade prestar garantia de pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos federais,*

*distritais, estaduais ou municipais em virtude das parcerias de que trata esta Lei (BRASIL, 2004).*

Este fundo bilionário é uma forma de ampliar a credibilidade da Administração Pública, permitindo que o parceiro privado tenha garantias de retorno suficientes ao ser contratado. Isso é uma condição muito importante, visto o Poder Concedente trabalhar com a possibilidade de receber o serviço, resultante da parceria, e disponibilizá-lo ao usuário sem de imediato desembolsar grande quantia de aportes, logo, o investimento seria por conta do particular, com plenas salvaguardas do contratante público.

Com tais pressupostos, a Lei 11.079/04 está fundamentada no sentido de produzir um ambiente de confiança recíproca entre o Poder Público e iniciativa privada, para que este faça o investimento com a certeza da contrapartida por parte do Estado. A normativa tenta, no ponto de vista jurídico, propiciar uma nova forma de a Administração Pública contratar serviços do particular, sem eventuais usos da máquina pública para garantir interesses pessoais.

Nem tudo na “Lei de PPPs” privilegia ou proporciona grandes vantagens a iniciativa privada. Existem alguns aspectos na instituição que equilibram os compromissos entre os parceiros, especialmente, em favor do Estado. Segundo a lei, existem restrições quanto à contratação do serviço e há a questão da repartição de riscos entre o Poder Público e o parceiro privado. Quanto às restrições estabelecidas no artigo 2º da lei, por exemplo, elas estão relacionadas ao uso indiscriminado das Parcerias Público-Privadas. O parágrafo quarto deste dispositivo traz as seguintes vedações:

*§ 4º É vedada a celebração de contrato de parceria público-privada:*  
*I – cujo valor do contrato seja inferior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais);*  
*II – cujo período de prestação do serviço seja inferior a 5 (cinco) anos; ou*  
*III – que tenha como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública (BRASIL, 2004).*

Essas deliberações são importantes, pois tanto o valor mínimo quanto o tempo mínimo de contrato podem evitar modelagens a serem empregadas em qualquer situação, acarretando o comprometimento de receitas futuras, bem como no inciso III, evita terceirizações disfarçadas em contrato de PPP.

A lei também impõe a necessidade de estudos de comparação entre custos e benefícios para que o projeto seja realizado através de Parceria Público-Privada, conhecido como “Valor pelo Dinheiro” (“Value for Money”):

*Talvez a tarefa mais importante da modelagem seja assegurar que a PPP ofereça à sociedade o que se chama em Inglês de “Value for Money” ou “Valor pelo Dinheiro” VPD. O Valor Pelo Dinheiro resulta da comparação entre os custos e os benefícios definidos para um projeto realizado através de PPP e outras alternativas tradicionalmente utilizadas pela Administração Pública para prestar o mesmo serviço. As vantagens da PPP para a sociedade devem estar claras e comprovadas de forma quantitativa, antes da licitação, o que será possível através de um levantamento de custos que compense as diferenças existentes entre a contabilidade pública e a privada e que leve em consideração todos os custos indiretos (UNIDADE PPP MINAS GERAIS, 2005, p.12).*

De acordo com a normativa, o estudo deve ser apresentado antes da publicação do edital, as deliberações sobre os custos e benefícios a serem apresentados constam no artigo 10º.

De igual modo, a União somente pode contratar Parcerias Público-Privada com desembolsos anuais para os projetos que não excedam 1% da receita corrente líquida do exercício anterior:

*Art. 22. A União somente poderá contratar parceria público-privada quando a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas não tiver excedido, no ano anterior, a 1% (um por cento) da receita corrente líquida do exercício, e as despesas anuais dos contratos vigentes, nos 10 (dez) anos subsequentes, não excedam a 1% (um por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios (BRASIL, 2004).*

Limite imposto aos Estados, Distrito Federal e Municípios, como condição prévia ao recebimento de recursos financeiros e garantias da União. Deste modo, o dispositivo constitui-se num importante elemento para que não haja fuga dos limites estabelecidos pela Lei de

Responsabilidade Fiscal e, ao mesmo tempo, trata-se de mais um instrumento que tem como objetivo restringir impactos futuros das PPPs sobre as contas públicas.

No que diz respeito aos riscos concernentes aos projetos de PPP, a norma prescreve no seu artigo 3º: “III – a repartição de riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária” (BRASIL, 2004). Uma necessidade contratual<sup>6</sup> que a lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (Lei de concessão comum) não prevê. Nesta, os riscos econômicos decorrentes do empreendimento, são transferidos de maneira integral para o contratado. Nas PPPs, o Poder Concedente e o prestador do serviço dividem os riscos do projeto.

A Lei 11.079/04 também dispõe, no artigo 5º, sobre a possibilidade de transferência do controle da Sociedade de Propósitos Específicos (SPE) para os financiadores do projeto, caso a concessionária não cumprir com o contrato de parceria. A SPE é um modelo de organização empresarial pelo qual se constitui uma nova empresa para cuidar de determinadas questões relativas a um projeto, possui personalidade jurídica, escrituração contábil própria, tem obrigações tributárias, de igual modo, é uma sociedade patrimonial, podendo adquirir bens móveis, imóveis e participações, foi criada pela lei Complementar nº 128, 19 de dezembro de 2008 (BRASIL, 2004).

Na Lei 11.079/04, artigo 9º, a Sociedade de Propósitos Específicos, que deve ser criada antes da celebração dos contratos, fica “[...] incumbida de implantar e gerir o objeto da parceria” (BRASIL, 2004). Deste modo, é possível ler:

*§ 2º Os contratos poderão prever adicionalmente:*

*I – os requisitos e condições em que o parceiro público autorizará a transferência do controle da sociedade de propósito específico para os seus financiadores, com o objetivo de promover a sua reestruturação financeira e assegurar a continuidade da prestação dos serviços, não se aplicando para este efeito o previsto no inciso I do parágrafo único do art. 27 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (BRASIL, 2004).*

Cabe aqui à Administração fixar no contrato de concessão as situações em que ocorrem essa transferência para o agente financiador. Entende-se que é mais adequado a SPE (empresa financiadora do projeto) assumir o serviço nos casos de descumprimento do estabelecido (por parte da concessionária), pois possui o conhecimento contábil da parceria, podendo utilizar a experiência que já possui na gestão para contratar a equipe técnica especializada para então, sob seu controle, dar continuidade ao serviço mal prestado ou interrompido.

Por conseguinte, o serviço continuaria a ser oferecido ao usuário, afinal o objetivo é resguardar o interesse público, o que também implicaria num ônus menor para a sociedade e Administração Pública. Desta forma, a possibilidade da SPE assumir os riscos mitigaria e/ou resolveria complicações para o Poder Concedente caso ocorra o não cumprimento do acordo pela concessionária.

A Sociedade de Propósito Específico assumiria o processo de contratação de funcionários, organizaria ou reorganizaria os contratos de licitação para adquirir materiais e assim por diante, faria a função que fora delegada ao concessionário, a de gestora do projeto. Quando o Estado contratou o serviço, a intenção era evitar a gestão do negócio. Se não existir um sujeito para realizar o que foi estabelecido, a Administração terá que cumprir um papel que não estava previsto e deseja evitar, sobretudo, porque pode não ser detentora de “know-how” para operar o serviço, o que causaria danos ao erário e a sociedade, esta que deve ser sempre beneficiada com a incumbência pública.

Outro ponto interessante na nova legislação brasileira para PPPs e que consta no artigo 5º, inciso IX, é a possibilidade de “[...] compartilhamento com a Administração Pública de ganhos econômicos efetivos do parceiro privado decorrentes da redução do risco de crédito dos financiamentos utilizados pelo parceiro privado” (BRASIL, 2004). Neste caso, as perspectivas de compartilhar benefícios econômicos espraiam-se, os ganhos podem ser com a redução de risco de créditos (como cita a redação), mas também com menores gastos com juros, com a captação de lucros oriundos do aumento do volume de usuários do serviço e a consequente ampliação da arrecadação com pedágios e tarifas. Em vista disso, há a probabilidade de se prever no contrato tais retornos, tanto para o Poder Público que pode obter lucro extraordinário em determinadas parcerias quanto para as empresas, que por estarem repartindo seus riscos, podem tirar maior proveito das situações contratuais.

A Lei 11.079/04 também prevê o estabelecimento, via contrato, de metas de desempenho para o particular, critério entabulado no artigo 6º da institucionalidade:

*§ 1º O contrato poderá prever o pagamento ao parceiro privado de remuneração variável vinculada ao seu desempenho, conforme metas e padrões de qualidade e disponibilidade definidos no contrato. (Incluído pela Lei nº 12.766, de 2012) (BRASIL, 2004).*

O contratado ao assinar os contratos e assumir o que for previsto deve cumprir com algumas metas e exigências, pois o seu pagamento está relacionado à eficiência no cumprimento do serviço prestado. Esta especificidade da lei, por outro lado, corrobora com o aumento da eficiência dos órgãos de planejamento do Estado, pois contribui com a consolidação e constituição de agências reguladoras técnicas, autônomas, independentes, eficazes, pautadas nos contratos e na legalidade, isso contribui no controle de resultados e metas estabelecidas.

Igualmente destacamos que o artigo 6º traz as formas de contraprestação do Poder concedente ao parceiro privado. Dentre os quais estão: a) ordem bancária; b) cessão de créditos não tributários; c) outorgas de direitos em face da Administração Pública; d) outorga de direitos sobre bens públicos dominicais ou e) outros meios admitidos em lei.

Bem como, de acordo com artigo 7º da legislação sobre as PPPs existe a obrigatoriedade da Administração somente efetuar a contraprestação após a disponibilização efetiva do serviço estabelecido em contrato. Entretanto, permite-se por meio de contrato o parcelamento do serviço e o pagamento de contraprestação relativa à parcela disponibilizada. Outra questão importante a ser ressaltada é que o serviço deve ser disponível para utilização (fruível), sendo ilegal o parcelamento sem tal pressuposto.

Em suma, estas são algumas das particularidades da institucionalidade que dão sustentação ao modelo de Parcerias Público-Privadas no Brasil. Norma que foi instrumentalizada com o lançamento do Programa de Investimento em Logística (PIL) cujo objetivo é financiar com projetos estruturantes o setor rodoviário, ferroviário, aeroportuário e portuário nacional.

O Governo Dilma ao lançar o PIL optou pelos investimentos via concessão e adotou de forma parcial o investimento público convencional. Para tal, genericamente, escolheu combinar a redução de tarifa (diminuindo e/ou extinguindo valor da outorga) e o aumento do investimento privado através das mudanças dos preços relativos no sentido de induzir as decisões de aplicação. Era uma tentativa de alterar três décadas de rentismo curto-prazista e injetar capitais em larga escala e a longo prazo em infraestrutura e diversificação industrial (BASTOS, 2017; CARNEIRO, 2017).

A previsão era que o instrumento da concessão patrocinada fosse utilizado nas contratações do setor portuário (nos arrendamentos dos equipamentos portuários e na concessão dos portos organizados), no setor das ferrovias (aqui, indiretamente, por meio da Tarifa pela Disponibilidade da Capacidade Operacional – TDCO, que corresponde ao conceito de contraprestação adotada na lei) e nas concessões rodoviárias (o único setor em que de fato o mecanismo de concessão patrocinada foi aplicado). A exceção ocorreria nas descentralizações dos aeroportos. Para estes ocorreriam concessões administrativas (embora toda concessão seja um ato administrativo, a lei de PPPs especifica que para tais concessões não existe a contraprestação, mas também não são concessões comuns).

Por outro lado, a contratação com base na lei também permitiria o estabelecimento de uma relação em que os riscos de investimento privado seriam mitigados. O PIL, desta maneira, apresentava uma mistura de investimento convencional (70% de financiamento público) e investimento por meio de recursos do setor privado. Esta simbiose não ocorreu nas concessões de bens públicos de transporte da década de 1990, visto terem sido firmadas através de modelo regido pela Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que estrutura os contratos de concessão comum. Contudo, as alterações ocorridas nos projetos, entre 2013 e 2015, proporcionaram um caráter híbrido ao programa, pois também foram estabelecidos instrumentos para se contratar o particular e com o mesmo assinar contratos em modelos regidos pela Lei de concessão comum.

É importante ressaltar que o mencionado aparato normativo, do ponto de vista teórico, tem como escopo mudar paradigmas no que tange a relação da Administração Pública e da iniciativa privada como promotores e executores de serviços públicos de qualidade para a sociedade. São inúmeras as inovações do instituto, entretanto, na prática, é necessário competência técnica para viabilizar o funcionamento dos projetos e, sobretudo, coalizão de classe ou pacto político<sup>7</sup> (BRESSER-PEREIRA, 2010) para que os projetos tenham prosseguimento.

As Parcerias Público-Privadas/concessões como instrumentos de implementação de infraestrutura e serviços possuem vantagens e desvantagens para os processos de desenvolvimento, não é nossa intenção realizar tal debate<sup>8</sup>. Neste trabalho estamos apenas demonstrando que os investimentos do PIL seriam realizados por meio de PPPs e que o governo optou por este instrumento. Devemos também destacar que as PPPs do PIL estavam atreladas ao um contexto macroeconômico neoliberal. Logo, a política desenvolvimentista pensada no segundo governo Dilma foi iniciada sem romper com o modelo (bem como, as demais políticas dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) foram pensadas e executadas no interior de uma estrutura neoliberal). O PIL, embora fizesse parte de um conjunto de ações com cunho mais produtivista, foi pensado e teve suas primeiras etapas realizadas no interior de um desenvolvimentismo possível e vinculado ao capitalismo periférico neoliberal (BOITO JR., 2018).

No entanto, é preciso também destacar que o Brasil necessita urgentemente de infraestrutura de transporte, o déficit no país é enorme e o governo Dilma tentou iniciar a resolução do problema (que é histórico e não é culpa das gestões do PT) convocando a iniciativa privada para participar do processo. Ambos os lados teriam ganhos, o governo ganho político e os particulares retorno financeiro. Entretanto, projetos no setor de transporte não tem retorno rápido e garantido, daí a escolha das PPPs com um subsídio público dos projetos do PIL com 70% dos investimentos.

## **2.2 - O Programa de Investimento em Logística: rodovias e ferrovias**

No que se refere ao setor rodoviário, a primeira etapa do PIL marcou a divulgação do repasse à iniciativa privada a responsabilidade de implantação e duplicação de 7,5 mil quilômetros de rodovias. Foram anunciados para este intento R\$ 46 bilhões de reais em investimentos públicos. O modelo publicado previa concessões com prazo de trinta anos. A intenção era que R\$ 23,5 bilhões deste montante fossem injetados nos cinco primeiros anos de contrato, contabilizando cerca de 5,7 mil rodovias duplicadas (TV NBR, 2012).

Assim como, a taxa de retorno alavancada (TRA) anunciada ficou entre 10,8 % e 14,6%. A TRA diz respeito à remuneração de capital dos investidores privados. Os valores *a priori* pareciam atrativos, o problema estava na Taxa de Retorno Interno (TRI) veiculada pelo Governo Federal. O mercado não reagiu muito bem, os números publicados giravam em torno de 5,5% a 6%, considerados muito baixos. Depois de meses de pressão (oito meses para ser mais exato), os investidores conseguiram fazer com que o Ministério da Fazenda elevasse a TRI para 7,2% (FERNANDES, R. M. S., 2017)<sup>9</sup>.

De acordo com as premissas originárias, as concessões ocorreriam pelo critério de menor tarifa, não seria permitida a cobrança de pedágios em trechos urbanos das rodovias concedidas e a concessionária somente poderia cobrá-los a partir da conclusão de 10% da duplicação, o que significava que neste modelo não estava previsto o pagamento de outorga. Bem como, as concessionárias contratadas pelo Governo Federal realizariam a duplicação de 10% das rodovias, para depois cobrar as tarifas. Isto seria possível em decorrência da concessão patrocinada (FERNANDES, R. M. S., 2017).

No seu lançamento (1<sup>o</sup> etapa do "PIL: rodovias"), explicitou-se a intenção de conceder dezenove trechos de rodovias federais, divididos em nove lotes. Em junho de 2015, a 2<sup>a</sup> etapa do PIL foi publicada para o setor rodoviário. O carreamento de recursos públicos ficou estimado em R\$ 66,1 bilhões de reais para os processos de descentralização que deveriam ocorrer entre 2015 e 2016. A previsão era conceder a iniciativa privada mais km 6.974 de trechos rodoviários (seis trechos rodoviários)<sup>10</sup>. Nesta etapa, o Governo Federal já sinalizava para os setores empresariais que manteria a contraprestação pecuniária e continuaria a realizar os leilões com critério de menor tarifa, entretanto, flexibilizaria o prazo para a execução das obras de ampliação das rodovias e instalação dos serviços referentes à concessão. No total, as cifras anunciadas entre 2013 e 2017 somavam R\$ 112 bilhões.

Para o setor ferroviário estava previsto a construção e/ou melhoramentos de 11 mil quilômetros de ferrovias, para tal o governo e a pasta econômica ofereceram financiamento e empréstimos ao setor privado com carência de até cinco e amortização num prazo de vinte e cinco anos. O cronograma de execução era de 30 anos, sendo que dos R\$ 133 bilhões de alavancagem inicialmente anunciadas, 68,4% dos recursos seriam para ferrovias.

O “PIL: ferrovias” seria instrumentalizado por meio de um novo modelo de concessão: o acesso aberto ou livre acesso (*open access*) e seria uma contrapartida sistema de integração vertical (*vertical unbundling*) vigente no país. Com tal pressuposto, o Programa em discussão, estava estruturado da seguinte forma:

- 1) O Governo contrataria a construção, manutenção e a operação da ferrovia através de concessão. 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;
- 2) A Valec<sup>11</sup> compraria a capacidade integral da ferrovia (inclusive a ociosa);
- 3) A Valec faria a oferta pública da capacidade operacional. Desta maneira, assegurava o direito de passagem dos trens da malha ferroviária, objetivando a modicidade tarifária;
- 4) A Valec realizaria a venda da capacidade operacional da ferrovia, priorizando:
  - I. Operadores Ferroviários independentes;
  - II. Usuários que optassem por transportar carga própria;
  - III. Concessionários do setor (transporte) ferroviário.
- 5) A Valec remuneraria a concessionária por meio de Tarifa pela Disponibilidade da Capacidade Operacional (TDCO)<sup>12</sup>. Aqui seriam levados em consideração os investimentos realizados e os custos fixos de manutenção. O pagamento seria efetuado trimestralmente mesmo que não conseguisse subconceder a capacidade que adquiriu, independentemente das condições de demanda; e
- 6) 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.

Em outras palavras, 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, isto é, do objeto do contrato). Comprando toda a capacidade, a empresa pública, ampliaria a participação de capital privado nos projetos de infraestrutura. Por outro lado, a Parceria Público-Privada, ao transferir para a ferrovia ao particular, eliminaria o risco de engenharia por parte do Poder Público.

### 2.3 - O Programa de Investimento em Logística: portos e aeroportos

No caso dos portos, o PIL tinha como objetivo expandir e modernizar a infraestrutura e superestrutura portuária brasileira por meio de parcerias estratégicas com o setor privado. Para tal, o governo tinha a intenção de:

- a) **Retomar a capacidade de planejamento no setor portuário.** Neste quesito o objetivo era:
  - I. Dotar de maior autonomia a Secretaria dos Portos da Presidência da República (SEP/PR) e conciliar suas funções com a atividade regulatória da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ);
  - II. Criar do Instituto Nacional de Pesquisas Oceanográficas e Hidroviárias – INPOH. O órgão foi inaugurado em maio de 2013 e ficou incumbido de pensar ações de ampliação e melhoramento dos acessos aquaviários e terrestres;
  - III. Integrar as autoridades dos portos (policial, fazendária, de saúde e marítima);
  - IV. Criar a Comissão Nacional das Autoridades nos Portos - CONAPORTOS.
- b) **O aprimoramento do marco regulatório para o setor portuário.** Neste caso os escopos seriam:
  - I. Ampliar os arrendamentos no interior dos portos organizados, concessão de portos organizados e autorizações de Terminais de Uso Privativo (TUPs);
  - II. Extinguir a diferenciação para movimentação de carga própria e de terceiros;
  - III. Descentralizar sem a cobrar outorga, logo, as concessões dos portos e arrendamentos ocorreriam pelo critério de maior movimentação com menor

tarifa e seriam realizadas chamadas/seleções públicas para autorizações de TUPs.

c) **Realização de investimentos por meio de concessões, arrendamentos e TUPs.** Os valores anunciados para a primeira e segunda etapas do “PIL: portos” foram da ordem R\$ 91,6 para serem investidos entre os anos de 2014 e 2017. Para a execução dos projetos, os bancos públicos brasileiros poderiam financiar até 65% do valor do investimento.

Para atingir tais objetivos, o Governo editou a Medida Provisória nº. 595, de 6 de dezembro de 2012, convertida na Lei nº. 12.815, de 5 de junho de 2013, que revogou a Lei nº. 8.630/1993 (A Lei de Modernização dos Portos), estabelecendo-se assim um novo marco regulatório para o setor portuário brasileiro baseado “[...] na busca da modernização da gestão, ampliação da infraestrutura, atração de investimentos oriundos do setor privado e no aumento da movimentação de cargas com redução dos custos de operação e eliminação de barreiras comerciais” (FREZZA, 2016, p. 36).

A nova lei dos portos (Lei nº. 12.815/2013) foi regulamentada pelo Decreto nº 8.033, de 27 de junho de 2013, cujo artigo 9º foi modificado pelo Decreto nº 8.464 e o artigo 62º foi alterado pelo Decreto nº 8.465, ambos de 8 de junho de 2015. As alterações dispostas no artigo 9º dizem respeito ao estabelecimento do critério de maior valor de outorga no julgamento de arrendamentos e concessões. Assim, a contratação passava sem outorga, via concessão patrocinada e via concessão comum. No que tange ao artigo 62º, as regras de arbitragem ficavam mais nítidas, sobretudo para dirimir litígios entre a União/entidades da administração pública federal indireta e iniciativa privada contratada em caso de inadimplência no recolhimento de tarifas portuárias ou outras obrigações financeiras frente a administração do porto e a ANTAQ. Este já era o contexto do ajuste fiscal promovido pelo então Ministro da Fazenda, Joaquim Levy.

Com o “PIL: aeroportos”, o Governo Federal, tinha como objetivo melhorar a qualidade dos serviços e a infraestrutura aeroportuária, ampliar a oferta de transporte aéreo, sobretudo, por meio da instalação de uma rede de aviação regional. Portanto, as intenções eram:

a) **Conceder os aeroportos** de Galeão (RJ) e Confins (MG);  
b) **Instituir a Infraero Serviços (que seria uma subsidiária da Infraero).** Aqui os objetivos seriam:

- I. Estabelecer uma parceria com um operador internacional para ofertar serviços especializados de planejamento, administração, consultoria, treinamento de pessoal e outros relacionados à exploração de aeroportos no Brasil e no exterior;
- II. Credenciar a nova estatal para operar em aeroportos fora da rede da Infraero;
- III. Estabelecer uma academia de treinamento aeroportuário.

c) **Estabelecer uma rede de aviação regional.** Neste caso:

- I. Os projetos teriam um aporte de 100% do Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC);
- II. Ocorreriam também investimentos via Banco do Brasil, subsídios, isenções e parcerias com Estados e municípios;
- III. As descentralizações ocorreriam por meio de concessão administrativa e autorização:
  - a) Nas concessões administrativas, as despesas correntes da PPP seriam pagas integralmente pelo setor público caso o empreendimento não pudesse ser subsidiado por meio de tarifas ou pedágios,
  - b) As autorizações seriam utilizadas na construção de aeroportos para a aviação geral.

A previsão de investimentos por meio de concessões era na ordem de R\$ 11,4 bilhões de reais, valor referente somente ao processo de descentralização dos aeroportos de Confins (R\$ 4,8 bilhões) e Galeão (R\$ 6,6 bilhões). Para a aviação regional estavam previstos R\$ 15,8 bilhões de reais referentes a 1ª e 2ª etapas do “PIL: aeroportos”, a intenção era contemplar 270 aeroportos regionais em todas Unidades Federativas<sup>13</sup>. O objetivo geral escopo era integrar o território nacional, promover o desenvolvimento dos polos regionais, fortalecer os centros de turismo e garantir acessos às comunidades da Amazônia Legal por meio da expansão da malha aeroportuária.

### 3 – O PIL E A FRENTE NEODESENVOLVIMENTISTA: os atravessamentos

#### 3.1 - PIL, contradições de classe e o *acontecimento*

Para além das inovações técnicas, normativas e operacionais, o PIL provocaria o deslocamento de poder em alguns setores, alterando a posição hegemônica de alguns sujeitos (FERNANDES, R. M. S., 2017). Portanto, deve-se ter em mente que os escopos e intenções mencionadas dependiam, sobretudo, do compromisso firmado entre as diferentes frações de classe do bloco no poder até então vigente, bem como, do equilíbrio entre este com as classes dominadas. Relações inerentes à constituição/divisão do Estado capitalista e que também estão plasmadas no Estado capitalista brasileiro.

De acordo com Poulantzas (1985) e (2000), bloco no poder seria a unidade contraditória entre classes sociais e/ou frações de classe sob uma hegemonia, o campo das práticas políticas que reflete um conjunto de níveis da luta de classe em um contexto específico. Logo, esta unidade contraditória está umbilicalmente vinculada ao Estado capitalista que é a condensação material e específica de uma relação de forças entre classes sociais e suas frações. Assim, é constituído-dividido e está destinado a reproduzir essa divisão.

Ademais, visto o fracionamento inerente à burguesia em decorrência de interesses e posições diferenciadas na estrutura de produção e sua incapacidade de auto-organização, o Estado organiza as classes dominantes (as frações burguesas) a longo prazo e seus vínculos (interesses políticos) com o bloco no poder. Assim como, a fim de estabelecer a estabilidade política mantém o equilíbrio entre o bloco no poder e as classes dominadas (POULANTZAS, 2000).

Deste modo, ter a percepção de que a logística é a combinação de infraestruturas, normas e estratégias operacionais e envolve planejamento, acima de tudo, é perceber que ela sofre influências das articulações políticas e da constituição/divisão do Estado. A execução dos projetos circunscritos ao PIL não estava separada de interesses e contradições de classe. Estas, como explica Nicos Poulantzas, atravessam o Estado, em especial, seus aparelhos (ideológicos e de repressão) e a política partidária, ou seja, a cena política (o palco da representação, publicização, ratificação e formalização dos interesses burgueses).

Dito isso, o PIL foi parte integrante de um ensaio desenvolvimentista (SINGER, 2015; CARNEIRO, 2017) que foi pensado e executado em um momento de rearticulação do bloco no poder, no qual os interesses de classe atravessavam acintosamente os aparelhos de Estado e recodificavam a cena política. Logo, o PIL foi uma ação da Nova Matriz Econômica (MNE) apresentada pelo governo Dilma que para além de inovações técnicas, pretendia mexer em bases consideradas *pétreas* do neoliberalismo no Brasil. Portanto, o PIL faz parte de um tempo, mais especificamente de uma conjuntura.

Para Fernand Braudel (1965), por estrutura entende-se a organização coerente, contínua, com relações fixas entre as realidades e a sociedade, mas dotadas de mobilidades, de mudanças, em outras palavras, a estrutura seria o tempo longo (mil anos, quinhentos, trezentos, etc.). Nela está plasmada a conjuntura, o tempo médio (dez, vinte ou cinquenta anos). Este seria constituído pelo conjunto de eventos/acontecimentos (coisas) que ocorrem (estão “dentro”) sobre a estrutura. Por sua vez, o evento/acontecimento é tempo curto (três, cinco, dez ou quinze anos). O tempo da vida cotidiana, das rápidas tomadas de consciência, das catástrofes, o tempo por excelência do cronista, o tempo do agora.

No Brasil, a título de exemplo, encontramos-nos em meio a uma conjuntura que foi produzida com o processo de redemocratização, isto é, que está relacionado ao Pacote de Abril de Ernesto Geisel em 1977, que passa pelos movimentos das “Diretas já”, pela eleição indireta de Tancredo Neves em 1985 e a manutenção da elite político-partidária que compactuou com o regime militar, pela implementação do Estado de bem-estar social a partir da Constituição de 1988 e instalação da democracia representativa liberal/burguesa, pelo fim do modelo desenvolvimentista e a implantação do modelo neoliberal em 1990 e pelos processos de neoliberalização e reestruturação regulatória (BRANDÃO, C., 2017) dos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Lula (2003-2010), Dilma (2011-16) e do governo (golpista) de Michel Temer (2016-18).

Assim, o Programa de Investimento em Logística (PIL) como uma ação da NME e parte de um tempo histórico – da conjuntura supracitada – foi atravessado pelas contradições de classe que produziram um *acontecimento*. Este *acontecimento* é a ruptura da aliança de classes que deu sustentação aos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), é o tempo da



implosão do projeto político/econômico neodesenvolvimentista (BOITO JR., 2018). O PIL não foi apenas atravessado pela condensação material das relações de força do *acontecimento*, foi aniquilado.

### **3.1 - A Nova Matriz Econômica, o PIL e a implosão da frente neodesenvolvimentista (o *acontecimento*)**

O PIL foi desencadeado em resposta a uma conjuntura econômica internacional desfavorável, na qual os mercados ao redor do globo reviviam os dias agitados de 2008 e que incidia sobre a economia brasileira (SINGER, 2015), bem como, foi proposto em decorrência do arrefecimento do ciclo de crescimento econômico (com políticas de distribuição de renda, a partir do aumento do salário mínimo real, com gastos sociais, aumento dos créditos às famílias, mas com base no consumo e na exportação de *commodities*) ocorrido entre 2003 e 2010 (durante o Governo Lula) e que impunha a necessidade de buscar um novo modelo para superar os limites do padrão anterior (BRESSER-PEREIRA, 2014; CARNEIRO, 2017).

Nesse contexto, a então área econômica, comandada por Guido Mantega, decidiu adotar uma política econômica com um caráter mais desenvolvimentista. Um conjunto de instrumentos que ficou conhecido como Nova Matriz Econômica (NME). 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).

É preciso ainda sublinhar que o PIL foi anunciado em um momento em que a grande burguesia interna (grandes empresários brasileiros do setor agropecuário, da produção mineral, da construção pesada, da construção naval, da indústria de transformação, capital bancário nacional, importantes associações corporativas como Fiesp, Sinaval, Abdib, Abimaq, etc.) ocupava a posição hegemônica do bloco no poder. A ascensão política da grande burguesia interna ocorreu na passagem do primeiro para o segundo governo Lula. Esta, ao ocupar o lugar de hegemonia, deslocou de tal posição a fração vinculada ao setor financeiro (a burguesia associada ou compradora) que durante os governos FHC tivera amplo controle político no Estado brasileiro. Assim, entre os anos de 2005 e 2013 formou-se uma frente composta pela grande burguesia interna, 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 (BOITO JR., 2018).

O PT, durante o período supramencionado, passou a priorizar os interesses da grande burguesia interna (que liderava a frente política), tornando-se o partido dessa fração na cena política. Em troca, aceitou as contrapartidas dos governos petistas, que consistiram nas políticas de inclusão social. Tais compensações foram aceitas, pois assim teriam vantagens, no interior do bloco no poder, na disputa com a burguesia associada. No governo do PSDB, a título de comparação, a fração que teve as prioridades atendidas foi à burguesia associada, a corrente financista/rentista (BOITO JR., 2018). Como afirma Poulantzas (2000), no Estado capitalista não existe governo de partido, mas partido do governo. No Brasil isto não é diferente.

A hegemonia da grande burguesia interna e a formação da frente política esteve relacionada ao projeto neodesenvolvimentista. Este foi o desenvolvimentismo possível dentro do modelo capitalista neoliberal periférico. O projeto neodesenvolvimentista conferiu importância menor ao mercado interno, manteve a abertura comercial herdada dos governos Collor e FHC, atribuiu menor importância à política de desenvolvimento do parque industrial local, não estava disposta a romper com a divisão internacional do trabalho e em condições históricas novas reativou a função primário-exportadora, apesar dos avanços, por conta dependência das *commodities*, tinha menor capacidade distributiva da renda e era dirigido por uma fração burguesa que perdeu a capacidade de agir como força social nacionalista e anti-imperialista (BOITO JR., 2018).

Assim, os projetos destinados ao PIL seriam desenrolados no interior do projeto neodesenvolvimentista, cujas bases políticas se assentavam na mencionada frente (interclassista) e que conseqüentemente estavam articulados ao modelo econômico neoliberal. A estrutura econômico política em questão começou a ser abalada no ano de 2013 em decorrência de um conjunto de fatores, colocando em xeque a matriz econômica anunciada pelo governo Dilma e, sobretudo, produzindo o *acontecimento* que viria a atravessar os projetos prescritos no PIL.

Entre tais razões podemos destacar primeiramente que o ciclo anterior de crescimento (fomentado nos governos Lula) foi pautado com base no consumo e exportação de *commodities* (especialização regressiva), com desequilíbrio entre as duas variáveis e sustentado por uma taxa de câmbio não competitiva. Isto gerou um quadro de sobrevalorização cambial (condição que eleva os níveis da chamada *doença holandesa*) e ampliou o custo unitário do trabalho, fator que diminuía a competitividade das empresas brasileiras em um cenário de mundialização da economia, em um contexto em que os salários cresciam mais que a produtividade e portanto mais do que a taxa de lucro dos empresários. Este desequilíbrio macroeconômico impõe limites ao investimento empresarial (inibindo os efeitos multiplicadores, entre os quais o emprego) e promove rompimentos políticos. Quando Dilma Rousseff assumiu o governo não havia mais condições de continuar com a política econômica de seu antecessor, deveria promover a correção de tal assimetria (depreciar o câmbio e igualar os preços lucro/salário), não foi o que ocorreu (BRESSER-PEREIRA, 2014).

Segundo, ao lançar a NME (e conseqüentemente o PIL), o governo Dilma Rousseff não rompeu com os pilares do modelo capitalista neoliberal (diga-se de passagem, o presidente Lula também não o fez), logo, a execução das ações previstas na NME foi prejudicada por iniciar com uma primeira fase de austeridade que supostamente prepararia as condições para a queda dos juros. Quando o governo reduziu os juros no primeiro semestre de 2012, o PIB já estava estagnado desde o segundo semestre de 2011. Este quadro tinha relações com a queda dos preços das *commodities* no mercado internacional (BASTOS, 2017). Tais condições impediam a realização de uma política desenvolvimentista *strictu sensu* (BOITO JR., 2018).

Terceiro, a presidenta ao iniciar a política de queda de juros e dos *spreads* bancários (no primeiro semestre de 2012), o fez sem apoio da opinião pública e mais, não informou sua base social e eleitoral que as medidas de cunho econômico tinham um fundo político e anti-sistêmico (contra o modelo neoliberal), o que beneficiou a contrarreação da grande mídia em favor do discurso do setor financeiro (as acusações eram de que o governo adotara uma postura intervencionista e de que flertava com a alta inflação), bem como, provocou o afastamento dos bancos nacionais da frente neodesenvolvimentista, pois ao reduzir juros e *spreads* na tentativa de beneficiar o setor industrial, posicionou os bancos públicos brasileiros no sentido de se tornarem os principais financiadores do setor privado e deste modo concorrerem com os bancos comerciais nacionais privados. Os últimos começaram a se afastar do governo. Esta fratura foi aproveitada pela fração burguesa vinculada ao setor financeiro internacional (a burguesia associada), que passou a intensificar os pedidos de elevação da taxa de juros (reivindicação atendida em abril de 2013) e cooptou os bancos privados nacionais (SINGER, 2015; BASTOS, 2017; BOITO JR., 2018).

A outra questão a ser citada é que a partir de 2013 a grande burguesia interna inicia um processo mais contundente de fragmentação. Cisão que se desenrolou entre 2013 e 2015 e que não ocorreu em bloco. Os segmentos burgueses foram dissidindo da frente neodesenvolvimentista em decorrência do 1) momento econômico, outros porque 2) foram forçados (BOITO JR., 2018) e por conta de 3) solidariedade de classe (BASTOS, 2017).

No caso das motivações econômicas, é preciso ter em mente que a burguesia e suas frações agem de acordo com as circunstâncias apresentadas, com o baixo crescimento econômico alguns segmentos burgueses que aceitaram a realização das políticas de inclusão social durante os governos do PT – políticas estas que garantiram o apoio popular ao neodesenvolvimentismo – afastaram-se do governo e da frente. Com o fim do ciclo econômico favorável, as políticas distributivas e de inclusão passaram a ser vistas como um preço muito alto a se pagar. Outra parte, como por exemplo os sujeitos da indústria de transformação, deslocaram-se por conta do descontentamento com a penetração dos manufaturados chineses, desde 2011 havia uma declinante devido à concorrência estrangeira (BOITO JR., 2018).

Logo após a reeleição de Dilma Rousseff ocorrera uma unificação burguesa, composta pelos segmentos que abandonam o governo – entre os quais o capital bancário nacional, grupos empresariais vinculados a Fiesp e CNI e estas organizações – e por frações vinculadas

ao capital financeiro internacional e nacional. Aqui a solidariedade de classe se deu, sobretudo, porque havia o interesse em comum de barrar o avanço político de uma presidenta que tentou politizar e mobilizar apoio popular (SINGER, 2015; BASTOS, 2017; BOITO JR., 2018).

O ato que precedeu a queda das taxas de juros e dos *spreads* bancários foi o pronunciamento, em cadeia nacional, de Dilma Rousseff no dia primeiro de maio de 2012 contra os bancos privados (SINGER, 2015). Logo seguida, o governo mobilizou os bancos públicos para o financiamento do setor produtivo. Esta articulação desencadeou um pensamento generalizado de alguns segmentos burgueses de que em um primeiro momento a investida era contra os bancos depois seria em relação aos setores industriais. Por outro lado, como o custo unitário do trabalho havia se elevado, a outra pauta unificadora era austeridade fiscal e salarial. Perante os empresários existia a necessidade de o governo recuperar sua credibilidade, em especial aquela credibilidade do poder econômico/disciplinador sobre os trabalhadores e sobre as expectativas dos beneficiários dos gastos públicos (BASTOS, 2017). Para Boito Jr. (2018), este episódio representou uma alteração no interior da política neodesenvolvimentista e ensinou uma ofensiva restauradora do capital financeiro.

No que tange aos deslocamentos forçados, agentes estatais (juizes, membros do MP, polícia federal) em comunhão com a operação Lava Jato (e com apoio da alta classe média), utilizando-se do discurso da corrupção perseguiram judicialmente, isolaram e destruíram as empresas nacionais de construção e engenharia pesada e de forma seletiva perseguiram os parlamentares do PT e da sua base aliada (BOITO JR., 2018). Assim, com o instituto da prisão cautelar e delação premiada, as tradicionais relações da cena política com o setor empresarial foi sendo desmantelada seletivamente – afastando os parlamentares aliados do governo no congresso (estes passaram a pressionar o Poder Executivo no sentido de obter proteção frente as ações da Lava Jato) - e na medida em que a Polícia Federal prendia proprietários e executivos, as ações das grandes empreiteiras vinculadas a NME e ao PIL – possíveis por conta da aliança neodesenvolvimentista – eram neutralizadas (ANDERSON, 2016; LIMONGI, 2017). Este cenário contribuiu para rompimentos de contratos já assinados, generalizando o sentimento de insegurança jurídica (o que dificultava a realização de PPPs) e ampliando a crise econômica e política.

O quinto fator a ser destacado foi o ajuste realizado pelo governo Dilma em 2015, uma tentativa de desarticular a burguesia unificada. Desta maneira, sob o comando de Joaquim Levy (que apoiou explicitamente, em 2014, a campanha de Aécio Neves), implementou um pacote que em conjunto ao ajuste fiscal, acelerou o ajuste de preços relativos, em particular na relação câmbio/salários que além de desvalorizar o câmbio, reduziu o valor dos salários reais e o nível de emprego (BASTOS, 2017). Estes procedimentos poderiam reunificar a burguesia em favor do governo, mas o que se observou foi o afastamento do eleitorado e a base social que reelegera a presidenta (SINGER, 2015). Aqui, os afastamentos passam a ser das classes populares (movimentos sociais, sindicatos, baixa classe média, etc.). Insatisfações que se somavam àquelas aferidas nas jornadas de junho de 2013.

Neste momento, a grande mídia já se articulava com as frações da alta classe média e os protestos de rua contra o governo ganhavam as páginas dos principais jornais e revistas do país e dos programas de televisão (ANDERSON, 2016). Sublinha-se que o Grupo Globo e os seus veículos foram os mais incisivos na manipulação dos discursos contra o PT e a presidente Dilma (FERNANDES, R. M. S., 2016).

Em concomitância a essas articulações, o presidente da Câmara dos Deputados iniciou a sua movimentação na cena política para impedir Dilma no governo. As motivações pessoais do parlamentar contra a presidenta (que quando estava à frente da Casa Civil desmantelou um esquema ilícito de Eduardo Cunha em Furnas) e as incursões da Lava Jato contra o Congresso são os principais elementos vinculados ao *impeachment* (o golpe) em 2016. Neste caso, os parlamentares (inclusive da base aliada e o próprio PT) não viram em Dilma o agente mais seguro para protegê-los das investidas da polícia federal e passaram a negociar com Michel Temer (ANDERSON; 2016; LIMONGI, 2017). Assim, o falso *impeachment* (o golpe) foi preparado.

Portanto, 1) o baixo crescimento econômico plasmado em 2013 (em parte produzido pela crise econômica internacional e em parte por conta da especialização regressiva da economia brasileira e sua vinculação ao capital financeiro/rentista neoliberal); 2) o período (anos de 2014 e 2015) em que o governo de coalizão do PT convivia com a acentuação dos conflitos de classe e de suas frações, no qual estas capturavam as instituições da burocracia do Estado brasileiro e redefiniam e/ou consolidavam os núcleos hegemônicos e de resistência da estrutura estatal; 3) a ofensiva restauradora do capital internacional e da burguesia

associada contra a NME da presidente Dilma; 4) a unificação burguesa depois das eleições de 2014; 5) o ajuste de 2015 e 6) as articulações na cena política para o falso *impeachment* que culminou no golpe de Estado em 2016 destruíram de fato o projeto neodesenvolvimentista e sua frente política. Este *acontecimento*, produzido a partir do *mix* de fatores mencionados, alterou profundamente o andamento do Programa de Investimento em Logística – PIL e impossibilitou o cumprimento do que estava previsto.

#### **4 – O PROGRAMA DE INVESTIMENTO EM LOGÍSTICA: o que de fato ocorreu**

Com a assunção do governo de Michel Temer, inúmeras mudanças ocorreram. Em maio de 2016, o governo ainda interino, publicou a Medida Provisória nº 727, que criou o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI cuja intenção era celebrar contratos de descentralização para a execução de empreendimentos públicos de infraestrutura. A MP foi convertida na Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016.

No mesmo dia de conversão da lei, o novo governo anunciou um conjunto de concessões (trinta e quatro no total) com as regras do PPI sob a alcunha de “Projeto Crescer”. Entre as mudanças mais contundentes estava o estabelecimento de um novo modelo de concessão com o pagamento de outorgas. Fora também anunciado que haveria mudança quanto ao modo de realizar os leilões. Novas condições financeiras foram estabelecidas, os Bancos Públicos (BNDES e CAIXA) repassariam o aporte público mediante os fluxos aferidos, o que significou redução da contraprestação pública, quebras de contratos e abandono do setor privado de inúmeros projetos previstos no PIL.

Através do Decreto nº 8.875, de 11 de outubro de 2016, o governo Temer revogou o Decreto nº 8.129, de 23 de outubro de 2013, que instituiu a política de livre acesso (*Open Access*) ao sistema Ferroviário Federal e que dispunha, sobretudo, acerca da atuação da Valec - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A, responsável pela compra, venda e oferta da capacidade integral da ferrovia (inclusive a ociosa) e remuneração das concessionárias por meio de Tarifa pela Disponibilidade da Capacidade Operacional (TDCO). O “PIL: ferrovias” efetivamente lançado em 2012 perdia sua concepção original. Desta maneira, com tais reviravoltas nenhuma concessão para o setor ferroviário, concernente ao PIL (1ª e 2ª etapas), foi realizada.

Quanto ao setor aeroportuário, os aeroportos de Galeão (RJ) e Confins (MG) foram concedidos como o previsto. O financiamento a partir de 100% do FNAC para aviação regional não foi votado no congresso. Os debates ficaram em torno do *impeachment* (o golpe). Este ao ser concretizado modificou por completo as pretensões de investimentos para a aviação regional. Em agosto de 2016, Michel Temer, ainda como presidente interino, anunciou um corte de recursos que reduziu de 270 para 176 o número de investimentos previstos para os aeroportos regionais. O investimento que na época estava estimado em R\$ 7,3 bilhões foi reduzido para R\$ 2,4 bilhões com previsão para ser realizado em 53 aeroportos até 2020.

Em relação ao “PIL: portos”, as licitações e leilões para 2013 e 2014 não ocorreram como o previsto. Ao longo desses anos, acirradas discussões aconteceram acerca das regras jurídicas de contratação do particular. A resolução do impasse deu-se somente em junho de 2015. Este é o contexto da “greve de investimentos” dos empresários (SINGER, 2015) por conta da crise política. Até dezembro de 2016 nenhum dos portos organizados foi concedido e apenas três terminais portuários (instalações localizadas no interior dos portos organizados) haviam sido leiloados, sob a outorga na figura de arrendamentos (todos no porto de Santos). A previsão originária era de que entre os anos de 2013 e 2016 fossem arrendados quarenta e nove terminais.

No que diz respeito aos contratos de autorização para exploração de terminais fora das áreas dos portos organizados, igualmente, até o mês de dezembro de 2016 estavam habilitados (autorizados) para assinarem contratos 27 empreendimentos referentes aos Terminais de Uso Privativos - TUPs. Estes se somaram aos nove TUPs anteriormente construídos no âmbito do Programa de Investimento em Logística. Entretanto, a instalação dos equipamentos ocorreu no interior do PPI.

No que tange às concessões realizadas à iniciativa privada, referentes ao “PIL: rodovias”, até o mês de fevereiro de 2017 haviam sido concedidas seis dos nove lotes originários relativos à 1ª etapa anunciada em agosto de 2012. No interior da 2ª etapa, publicada em junho de 2015, somente um trecho passou por processo de concessão: o

segmento referente à ponte Rio-Niterói. É necessário destacar que o governo realizou as contratações do “PIL: rodovias” da 1ª etapa por meio de concessões patrocinadas.

Não era exatamente o que estava previsto nos cronogramas oficiais, contudo, deve-se entender que o andamento dos processos referentes às etapas anunciadas no PIL foram influenciadas pelo ambiente político construído por inúmeros agentes (cena política, empresários, mídia, judiciário, etc.) entre 2013 e 2016 que culminou com a ruptura da frente neodesenvolvimentista (o *acontecimento*), as articulações contra o Governo Dilma e com o *impeachment* (o golpe). o programa existiu de fato por apenas quatro anos.

Isto inviabiliza uma avaliação mais aprofundada sobre os resultados do programa (projetados para 30 anos), sobretudo no que diz respeito ao modelo de descentralização (as PPPs). Como os projetos foram alterados não há como julgar se tal relação era ou não viável. A PPP foi o instrumento escolhido para realizar os investimentos públicos e cobrar o cumprimento das metas da iniciativa privada e no âmbito nacional foi a primeira experiência realizada pelo governo federal. Não foi nossa intenção realizar nesta discussão uma análise do modelo de parcerias.

Entretanto, o Programa de Investimento em Logística (PIL) produziu algumas instituições. Entre as quais:

- 1) A Lei 12. 743, de 19 de dezembro de 2012 – Esta norma criou a Empresa de Planejamento e Logística (EPL). Embora o formato do PIL tenha sofrido inúmeras alterações, a estatal é um legado e cumpre suas funções. Foi a primeira a ação efetivamente produzida pelo Programa.
- 2) A Lei nº. 12.815, de 5 de junho de 2013 – Aqui o Programa fundamentou novas regras para o setor portuário, num primeiro momento ratificou os processos de descentralização para o setor por meio do critério de menor tarifa, o que coincidia com as especificações da Lei 11.079/04 (Lei de PPPs), os contratos seriam de PPPs.
- 3) A Lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015 – Esta lei criou o Programa de Desenvolvimento da Aviação Regional (PDAR). Ela não foi publicada como o governo desejava. A intenção era que o subsídio à aviação regional fosse concebido aos novos contratados do setor com recurso integral do FNAC, com a publicação de somente 30% deste será destinado à aviação regional.
- 4) O Plano Nacional de Logística Integrada (PNLI) – Em junho de 2015, A EPL publicou um relatório executivo com as principais diretrizes do PNLI. Atualmente a estatal está desenvolvendo estudos acerca dos projetos que vão efetivamente compor o plano. As regras criadas (e vigentes) com lançamento do PIL dão bases para o PNLI. Não existe muita informação sobre esta instituição que é uma consequência direta do Programa de Investimento em Logística. Está é uma questão que fica em aberta para estudos futuros.

Assim, a despeito das supracitadas instituições, é possível afirmar que o programa foi imensamente influenciado, atravessado e destruído pela condensação material e específica de uma relação de forças que culminou no Golpe, mas que também é uma resultante da própria articulação de classe do PT com determinada fração da burguesia brasileira. Quando ocorreu a ruptura e implosão da frente neodesenvolvimentista (o *acontecimento*), o evento levou o governo Dilma a perder apoio da burguesia interna que iria conduzir os projetos. Sem apoio destes o PIL, perdeu sustentação e o golpe de 2016 (que foi apoiado por parte da burguesia interna) acabou por dar fim ao que havia sido projetado no programa.

## 5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa de Investimento em Logística (PIL) foi um dos elementos componentes da matriz econômica projetada para o Brasil a partir do segundo mandato da presidenta Dilma Rousseff. A política econômica que seu governo tentou colocar em prática uma política desenvolvimentista no interior de um capitalismo periférico neoliberal. Embora pensada neste contexto, estava dotada de intenções que consistiam na retomada da industrialização, na instrumentalização de órgãos de Estado na realização de planejamento e na orientação de que os Bancos públicos eram fundamentais para os projetos de desenvolvimento. A segunda fase da crise financeira internacional, desencadeada no segundo semestre de 2011, é o evento chave para o que governo Dilma decida por em prática a sua política econômica.

Deste modo, o PIL “nasce” em meio a um conjunto de ações que concomitantemente visavam promover o crescimento econômico e evitar os efeitos da crise internacional que se espalhava pela Europa e que afetaria a economia brasileira. As orientações desenvolvimentistas coadunadas ao PIL traziam inúmeras expectativas, visto que o anúncio de

investimentos públicos pesados em infraestrutura mobilizou o empresariado nacional que via a oportunidade de obter retorno financeiro rentável num momento de crise internacional. Bem como, o governo objetivava sanar sérios problemas no setor de transportes do país, o que também significava, alterar os domínios políticos que contribuíam para o atraso no setor.

Na nossa interpretação, por meio do PIL, o Estado asseverava aos diversos setores da burguesia vinculados ao setor produtivo nacional que financiaria até 70% dos projetos, com juros acessíveis, a longo prazo e com retorno financeiro favorável àqueles que se “dispusessem”, num período de crise econômica internacional, executar os projetos. Entretanto, o Estado iria coordenar, regular, estabelecer metas, negociar alternativas para os projetos. De igual modo, revelava o quanto era importante à construção de uma relação firme, ativa e eficaz entre setor público e privado aos moldes dos países economicamente desenvolvidos<sup>14</sup>. Em outras palavras, o Governo apregoava que estava com a intenção de pactuar, de negociar, mas apontava que haveria divergências e desapoderamentos políticos, no entanto, o objetivo era estabelecer novas regras para mudar a conjuntura. Esta aclamação era proferida em eventos oficiais, no exterior e nos diversos rincões do país e por meio das mídias (inclusive da grande imprensa).

Entretanto, não podemos afirmar que os resultados foram satisfatórios. O que era de se esperar depois das mudanças que ocorreram em todos os setores. O processo foi imensamente influenciado pela ruptura da frente neodesenvolvimentista a partir de 2013. O rompimento com alguns setores se deu logo no primeiro ano do PIL, assim houve atraso no cronograma de execução. Um clima de tensão e desconfiança tomou conta das negociações que ocorreram logo à publicação das intenções do Programa.

Este contexto foi agravado com o processo eleitoral de 2014, que deixou o “clima” mais inquietante, sobretudo, pois o bloco no poder estava se rearticulando. Como lembra Singer (2015), segmentos importantes da burguesia rompem com a Presidenta Dilma e passam a compor base com setores rentistas e financistas (aos quais não interessa políticas desenvolvimentistas e nem estão dispostos a aceitar articulações para a elaboração de estratégias nacionais de desenvolvimento). Após as eleições, as pressões ao Governo da presidenta ampliaram-se, os primeiros discursos sobre o *impeachment* começavam a reverberar.

O primeiro revés do PIL foi a perda de vigência da MP 652/14 concernente a aviação regional, sua votação teria que ocorrer até o dia 25 de novembro de 2014, não aconteceu. Aparentemente como retaliação do resultado da derrota da oposição na votação sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que ampliou a meta de abatimento do superávit primário do ano de 2014. Este já era um contexto de reagrupamentos no Congresso Nacional, lideradas pelo então Deputado Federal Eduardo Cunha, um dos protagonistas do Golpe de Estado que ocorreu em 2016 contra a presidenta Dilma. O texto da Medida Provisória foi incorporado em outro projeto de lei - por negociação típica da disputa política - e o PDAR foi criado (em janeiro de 2015) em outros moldes, não como o pensado em 2012.

O cenário sombrio não se amenizou em 2015 e os primeiros sinais de que as diretrizes dos outros setores do Programa de Investimento em Logística iriam mudar “apareceram” em março do mencionado ano. O novo ministro da Fazenda, de orientação neoliberal, anuncia novas regras, o mercado seria contemplado e as alterações são sentidas nas demais esferas do intento.

O lançamento da 2ª etapa do PIL em 2015 demonstrava tais alterações: Concessões por meio de outorga para a aviação regional e a publicação de decreto para o setor portuário inserindo o critério de maior valor de outorga para concessões e arrendamentos, alteração dos projetos do setor ferroviário, com incorporações de trechos que eram para ser concedidos na 1ª etapa à 2ª etapa. Até esse momento, nenhum leilão havia sido realizado e nenhum trecho ferroviário concedido. Aparentemente, o parecer do Tribunal de Contas da União – TCU sobre o trecho Lucas do Rio Verde/MT e Campinorte/GO<sup>15</sup>, parte integrante da EF-354 (Ferrovia de Integração do Centro-Oeste - FICO) conseguiu colocar em “xeque” o que se pensava para o “PIL: ferrovias”. O parecer do tribunal endossou os discursos ecoados pela mídia de que a Valec não cumpriria os compromissos contratuais referentes à compra e oferta da capacidade.

Até o ano de 2015, o setor em que presumivelmente não haveria alterações era o rodoviário. Crasso engano, as concessões anunciadas para a segunda etapa não ocorreram, instalava-se um “clima” de que o governo não arcaria com as contraprestações, os discursos da imprensa eram sobre crise econômica, “pedaladas fiscais” (elemento teórico que serviu para derrubar a presidenta Dilma Rousseff, diga-se de passagem, um argumento patife, torpe e sem fundamento jurídico ) e crise política.

Os resultados são acanhados e as articulações do ambiente político que se instalou, entre 2013 e 2016, determinou o processo. Os resultados são sumários do ponto de vista das contratações, ou seja, ao processo que estava circunscrito as licitações para realização de leilões para as concessões. As concessões ocorreram somente no setor rodoviário e aeroportuário, justamente aquelas que estavam prescritas para a 1ª etapa. No que tange ao “PIL: portos”, até fevereiro de 2016 apenas três terminais portuários haviam sido concedidos à iniciativa privada, nove estavam em processo de licitação e vinte e um com estudos analisados.

O “PIL: ferrovias” foi destruído, formalmente com a publicação do Decreto nº 8.875, de 11 de outubro de 2016 que revogou o Decreto nº 8.129, de 23 de outubro de 2013 (ação do Governo Temer), mas politicamente aniquilado com o parecer “técnico” do Tribunal de Contas da União em dezembro de 2013 sobre a Ferrovia de Integração do Centro-Oeste – FICO. Nenhuma concessão foi realizada até fevereiro de 2016. O que significa que o Programa de Investimento em Logística ficou comprometido, visto as regras pensadas para o setor ferroviário terem sido alteradas.

Outro ponto a ser destacado foram as mudanças no processo de contratação do parceiro privado entre os anos de 2013 e 2015. Tais alterações deram uma composição híbrida do Programa de Investimento em Logística, inserindo na concepção originária e programática mecanismos não previstos na Lei nº 11.079/04, a partir de 2015 abria-se a possibilidade de contratar via PIL com condicionalidades plasmadas na da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (Lei de “concessões comuns”).

No caso das concessões rodoviárias, o governo assinou contratos cuja contraprestação pecuniária foi realizada em relação às tarifas e preços do pedágio e concedeu um adiantamento de 70% dos investimentos, esses procedimentos estão plasmados na lei de PPPs e caracterizam uma concessão patrocinada, assim como, nos cinco primeiros anos (fase de investimento) o Estado comprometeu-se a assumir os riscos. Entretanto, com a mudança de governo os contratos foram revisados. O governo Temer (2016-2018), decidiu alterar as orientações relacionadas a contraprestação. Esta decisão levou as concessionárias a pedirem a ampliação do prazo de duplicação. A resposta do Governo Temer foi a publicação Medida Provisória Nº 800, de 18 de setembro de 2017, o tempo para a realização das ampliações das rodovias (vulgarmente chamadas de duplicação) ficou estabelecido em quatorze anos. Entretanto, a MP perdeu a vigência, pois não foi votada no prazo. Logo, as concessionárias terão que cumprir com os prazos originários, entretanto, as concessionárias entraram com pedido de revisão de contrato na Agência Nacional de Transportes terrestres – ANTT e atualmente há uma crise política entre as concessionárias e ANTT.

Para o setor aeroportuário, a concessão era comum para os aeroportos, entretanto, os leilões foram com base no oferecimento de menor tarifa (Lei de PPPs) e por regra contratual há o adiantamento ao particular de recursos públicos (o que caracteriza contraprestação). Os aeroportos regionais teriam um financiamento integral no quesito edificação de infraestrutura, o que caracterizaria uma concessão administrativa (Lei de PPPs). A subvenção de 100% do FNAC sobre passagens e tarifas caracterizaria uma contraprestação pecuniária. O PDAR, que é um desdobramento do PIL, continua sendo respaldado por tais subsídios, todavia, com apenas 30% do FNAC, o que ainda caracteriza uma PPP, com concessão patrocinada, visto que esta, por lei, gera subvenção que incide sobre tarifas.

No que tange aos Portos, de acordo com a Lei 12.815/13, o regime é híbrido e os arrendamentos previstos ocorrem por meio de processo seletivo com critério de pagamento de outorga (maior valor), o que provavelmente pode levar a uma engenharia contratual aos moldes da lei de PPP, todavia, os arrendamentos têm características de concessão, o que é uma inovação do PIL, elemento promotor da mudança do marco regulatório, bem como, o particular que arrendar os terminais terá que cumprir metas estabelecidas pelo Poder Concedente, algo que não existia no marco regulatório anterior subsidiado pela “Lei de concessão comum”.

Ademais, a nossa discussão traz a tona duas questões fundamentais. Vamos versar sobre a primeira que diz respeito da importância de pacto político para que o Estado possa promover, fomentar e sustentar o desenvolvimento econômico e, especialmente, políticas de governo para que estas possam perpassar mandatos.

O PIL é um desdobramento de uma política anticíclica frente à segunda fase da crise financeira internacional, política econômica de cunho desenvolvimentista. Entretanto, a falta de convergência entre pacto político<sup>16</sup> e política econômica contribuiu para que os projetos inicialmente pensados para o setor de transporte, por meio do Programa em questão, não obtivessem o êxito pretendido. Apontamos que o principal fator para o insucesso do PIL foi a

ruptura da frente política neodesenvolvimentista (liderada pela fração da grande burguesia interna) formada no primeiro mandato do presidente Lula e que propiciou uma reunificação burguesa em torno da fração financeira que juntamente com parlamentares, setores do poder judiciário e da classe média alta articulou o Golpe de 2016.

Com a queda da Presidenta e a ascensão do novo governo, houve quase que de imediato à publicação de um novo plano de investimento em infraestrutura, o Programa de Parceria de Investimento – PPI, que reformulou toda a modelagem de contratação do particular no setor rodoviário, que reorientou o investimento para a aviação regional – selecionando os aeroportos – e, sobretudo, o veto, via decreto presidencial (Decreto nº 8.875/2016), da norma (Decreto nº 8.129/2013) que estabeleceu um novo modelo para o setor ferroviário, deste último setor vieram as maiores contestações ao PIL.

A segunda questão está relacionada ao fato da política ser fundamental na logística. Quando nos referimos à política, estamos aludindo obviamente as práticas políticas das classes sociais no interior do bloco no poder. Este como unidade contraditória, dotado de práticas que refletem um conjunto de escalas, mediações e níveis da luta de classe em uma conjuntura específica e em simbiose com a cena política, fundamental, para oficialização (por meio das leis) dos interesses das classes e suas frações, cujas situações de defasagens entre a posição de uma classe ou fração no âmbito das práticas políticas e da cena política podem modificar a forma de Estado, promover relações que são fundamentais na elaboração da política econômica e social, na definição das ações circunscritas a logística e, sobretudo, na formação de pactos políticos (coalizão de classes)<sup>17</sup>. O Programa de Investimento em Logística é uma prova de que as políticas para o setor de transporte passaram pelo crivo dos liames do bloco no poder e sua dinâmica histórica e espacial. Em outras palavras, o bloco no poder pode abalar e implodir qualquer concepção que não seja condizente com as ideias das frações que o compõe.

Mas, antes de continuarmos a elucubração, vamos resgatar algumas concepções, conceitos e definições sobre logística, num computo geral esta é definida como:

- 1) “[...] um processo estratégico de planejamento e de controle de estoques e de fluxos de materiais, desde o ponto de origem da produção até seu destino final, para fins de transformação, embarque ou consumo” (BARAT, 2011, p. 219).
- 2) “O processo de planejar, implementar e controlar eficientemente, ao custo correto, o fluxo e armazenagem de matérias-primas e estoque durante a fabricação de produtos acabados, e as informações relativas a essas atividades, desde o ponto de origem até o local de consumo, visando atender aos requisitos do cliente” (Fiesp, 2016).
- 3) “Logistics deals with the relationship between, on one hand, the rational modes of transportation and distribution and, on the other, the material and normative characteristics of each territory, with a view to rationalizing the flow of goods” (BRAGA e CASTILLO, 2013, p. 22).
- 4) “[...] um conjunto de estratégias, planejamento, gestão e transformações tecnológicas no setor de transportes e comunicações a ponto de ampliar as interações espaciais e mudar a ordem socioeconômica vigente” (SILVEIRA, 2009, p. 14)
- 5) “Expressão do processo de planejamento, operação e controle do fluxo de produtos (bens manufaturados, grãos agrícolas, grãos minerais etc.), por meio do uso intenso de informações, de modo a oferecer a exata quantidade de mercadorias nos locais e períodos definidos a custos mínimos” (CNT, 2008, p. 9).

Pode-se sintetizar essas cinco definições de logística como sendo de otimização de processo, baseada em estratégias, planejamento e gestão para controle de fluxo eficiente e permanente de matérias-primas, informações e produtos que interagem com o território a partir da criação de um conjunto de técnicas e normas. De fato, concordamos com todos os destaques, mas o planejamento, as estratégias e gestão, financiamento para construção de infraestrutura, a produção da norma que regula a ação dos agentes envolvidos no processo (empresas, fretes, operadores logísticos, etc.) e que ocorrem em várias escalas e intensidades são pré-concebidas e discutidas em momentos anteriores a publicação das intenções.

Todas às estratégias envoltas a logística são produtos de tempos históricos e condicionantes para a dominação espacial. No caso do PIL, que levava em consideração todos os elementos apresentados nas definições acima, as articulações realizadas no interior do bloco no poder no país interferiu, alterou e revogou ideias pré-concebidas pelo Governo e os sujeitos que compunham os órgãos de planejamento.



Dessa forma, a logística para além de suas concepções técnicas, as interações espaciais que produz e as mudanças socioeconômicas que promove, sobretudo e antes de tudo, é definida pela política, mais exatamente, pelas contradições de classe e as interconexões do bloco no poder de um país.

O reposicionamento da hegemonia no atual bloco no poder, aparentemente, desarticulou e alterou as projeções do Programa de Investimento em Logística. Esta instituição quando lançada como instrumento de uma política anticíclica que tinha um viés desenvolvimentista foi modificada em todas as bases. Para a tal a cena política foi fundamental. Num primeiro momento protelando a votação de pautas importantes como é o caso da Medida Provisória que definiria o subsídio para a aviação regional, quando o projeto foi convertido em lei no ano de 2015, os recursos não seriam o mesmo. No meio do processo, as mudanças da área econômica (com o Ministro da Fazenda Joaquim Levy) alteraram as projeções de contratação e investimento, mudanças que foram anunciadas antes do lançamento da 2ª etapa do PIL (Levy seria uma indicação da fração detentora?). O que seria um desdobramento as rearticulações do cenário nacional, quando o Governo Dilma (2011-2016) perde apoio da burguesia industrial e de grande parte das classes trabalhadoras e das entidades que a representavam. A matriz desenvolvimentista de seu governo se dissipava. O desfecho é o Golpe, a retirada da Presidenta e a mudança de Governo alteram o panorama, vistos a revogação de diretrizes e anúncios de novos programas de investimentos aos moldes de mercado.

Logo, a política continua sendo um adendo analítico fundamental ao(s) conceito(s) e definições de logística. Uma instituição leva a outra; ou para obtenção dos resultados esperados ou para a destruição do que foi projetado. Se a logística é alicerçada por métodos e técnicas racionais para que os fins sejam alcançados, estes são pensados, promovidos, executados por sujeitos antes de tudo.

Política proporciona pactos, estes são de expressiva importância para que o planejamento possa ser elaborado, para que as estratégias possam ser executadas, para que a gestão possa ser realizada e, precipuamente, para que as normas possam ser criadas ou como nós constatamos (com o Programa de Investimento em Logística), dependendo da conjuntura e das rearticulações políticas (no bloco no poder) e as coalizões que delas se formam, a relação “política – pactos políticos” podem alterar o planejado e impedir que o foi projetado seja materializado.

Logo, quando a logística é pensada por agentes de Estado e este não está isento de contradições (das classes e de suas frações), as estratégias contidas na instituição (logística), que para serem executadas necessitam de sujeitos que também são fundamentais para a dinâmica relacional estatal, deve-se ser levado em consideração as nuances (alterações ligeiras) do bloco no poder, sobretudo, pois as classes/frações que o estruturam podem alterar o que foi pré-concebido. Dessa forma, tais premissas prévias dependem do Pacto Político engendrado, o que conseqüentemente depende do período histórico e das instituições estabelecidas.

O governo Dilma (2011-2016), do ponto de vista político, não conseguiu criar um Pacto Político em torno Do PIL, capaz de desapoderar alguns setores e dar continuidade como planejado ao prospecto. Assim, logística e política não podem ser dissociadas, sem pactos políticos e as convergências do bloco no poder, ela (a logística) e o que foi imaginado para compô-la podem não ocorrer.

Em suma, o PIL foi criado em um momento de cisão da frente e do projeto neodesenvolvimentista (em meio à “guerra” do governo Dilma com os bancos por conta dos juros e *spreads*), teve suas primeiras ações (estudos técnicos, reuniões participativas, leilões, negociações com o setor privado no que tangia as concessões e empréstimos, etc.) realizadas em um contexto de crise política e econômica (isto é, em 2013, fim crescimento econômico proveniente da venda das *commodities* e de manifestações de rua, 2014, ano de eleições presidenciais, de disputa pelos núcleos de poder do Estado e de unificação burguesa, 2015, momento de ajuste fiscal, manifestações de rua da alta classe média e preparação do falso *impeachment*) e foi extinto meses após o golpe de Estado. Logo que assumiu o Poder Executivo, Michel Temer pôs fim ao PIL quando publicou o Programa de Parcerias de Investimentos – PPI. Assim, o PIL foi atravessado pelas contradições de classe daquele momento que implodiu a frente neodesenvolvimentista e destruiu o programa.

## 6 – 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.

AGÊNCIA NACIONAL DOS TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT). Contrato de Concessão. EDITAL Nº 001/2013. Parte VII. Rodovia Federal: BR-050/GO/MG: trecho entre o entroncamento com a BR-040, em Goiás, até a divisa de Minas Gerais com o estado de São Paulo. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.logisticabrasil.gov.br/rodovias3>>. Acesso 03 jun. 2014.

AGÊNCIA NACIONAL DOS TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT). Contrato de Concessão. EDITAL nº 003/2013. Parte VII. Rodovia Federal: BR-163/MT: trecho de 850,9 km, sendo 822,8 km na BR-163/MT e 28,1 km na MT-407. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.logisticabrasil.gov.br/rodovias3>>. Acesso 03 jun. 2014.

AGÊNCIA NACIONAL DOS TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT). Contrato de Concessão. EDITAL Nº 004/2013. Parte VII. Rodovia Federal: BR 060, BR 153 e BR 262 DF / GO / MG: Trecho de 1.176,50 km das rodovias BR 060, BR 153 e BR 262, sendo: 630,20 km da BR 060 e BR153, desde o entroncamento com a BR 251, no Distrito Federal, até a divisa dos estados de Minas Gerais e São Paulo, e 546,30 km da BR 262, do entroncamento com a BR 153 ao entroncamento com a BR 381, no estado de Minas Gerais. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.logisticabrasil.gov.br/rodovias3>>. Acesso 03 jun. 2014.

AGÊNCIA NACIONAL DOS TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT). Contrato de Concessão. EDITAL nº 005/2013. Parte VII. Rodovia Federal: BR-163/MS: trecho entre a divisa com o estado do Mato Grosso e a divisa com o Paraná. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.logisticabrasil.gov.br/rodovias3>>. Acesso 04 mai. 2014.

AGÊNCIA NACIONAL DOS TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT). Contrato de Concessão. EDITAL nº 006/2013. Parte VII. Rodovia Federal: BR-040: trecho Brasília - DF - Juiz de Fora – MG. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.logisticabrasil.gov.br/rodovias3>>. Acesso 04 mai. 2014.

AGÊNCIA NACIONAL DOS TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT). Contrato de Concessão. EDITAL nº 001/2014. Parte VII. Rodovia Federal: BR-153/TOIGO: trecho de 624,8 km da rodovia BR-153, entre o entroncamento da BR-060 em Anápolis, no estado de Goiás, e o entroncamento com a TO-070 (Oeste) em Aliança do Tocantins. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.logisticabrasil.gov.br/rodovias3>>. Acesso 04 out. 2014.

AGÊNCIA NACIONAL DOS TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT). Contrato de Concessão. EDITAL nº 005/2013. ANEXO II. PROGRAMA DE EXPLORAÇÃO DA RODOVIA (PER). BR-163/MS: Trecho da rodovia BR-163 integralmente inserido no estado do Mato Grosso do Sul, com extensão total de 847,20 km (início na divisa com o estado do Mato Grosso e término na divisa com o Paraná). Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.logisticabrasil.gov.br/rodovias3>>. Acesso 04 mai. 2014.

AGÊNCIA NACIONAL DOS TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT). Resolução Nº 3.694, de 14 de julho de 2011 (Regulamento dos Usuários dos Serviços de Transporte Ferroviário de Cargas).

AGÊNCIA NACIONAL DOS TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT). Resolução Nº 3.695, de 14 de julho de 2011 (Regulamento das Operações de Direito de Passagem e Tráfego Mútuo).

AGÊNCIA NACIONAL DOS TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT). Resolução Nº 3.696, de 14 de julho de 2011 (Regulamento para Pactuar Metas de Produção por Trecho e Metas de Segurança).

ANDERSON, P. "Crisis in Brazil", London Review of Books, v. 38, n. 8 (21), p. 15-22, 2016.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. DECRETO Nº 2.521, de 20 de março de 1998.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. LEI Nº 10.233, de 05 DE JUNHO DE 2001.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. LEI Nº 11.772, de 17 de setembro de 2008.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. LEI Nº 12.743, de 19 de Dezembro de 2012.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 576, de 19 de Agosto de 2012.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. MEDIDA PROVISÓRIA Nº. 595, de 6 de dezembro de 2012.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. LEI Nº 8.987, de 13 de Fevereiro de 1995.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. LEI Nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988 com alterações adotadas pelas Emendas constitucionais nº 1/92 a 32/2001 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2001.

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. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 576, de 19 de Agosto de 2012.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. LEI Nº 12.815, de 5 de junho de 2013 (a).

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. LEI Nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. DECRETO Nº 8.129, de 23 de outubro de 2013.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. DECRETO Nº 8.134, de 28 de outubro de 2013.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. DECRETO Nº 8.033, de 27 de junho de 2013 (b).

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 652, de 25 de julho de 2014.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 656, de 07 de outubro de 2014.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. DECRETO Nº 8.464, de 8 de junho de 2015.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. DECRETO Nº 8.465, de 8 de junho 2015.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. LEI Nº 13.097, de 09 de janeiro de 2015.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 727, 12 de maio de 2016.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. LEI Nº 13.334, de 13 de setembro de 2016.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. Decreto nº 8.875, de 11 de outubro de 2016.

BARAT, J. “Infraestruturas de logística e transporte: análise e perspectivas”. In: SILVEIRA, M. R. (Org.). Circulação, transportes e logísticas – diferentes perspectivas. 1 ed., São Paulo: Outras Expressões, 2011.

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

BARBOSA, F. O. Análise do arranjo institucional do setor portuário conforme a Lei nº 12.815/2013 e seus impactos na regulação de arrendamentos operacionais. Dissertação de mestrado - Universidade de Brasília. Faculdade de Tecnologia. Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Brasília, 2016.

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.

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, p. 159-175, 2005.

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.

BRAGA, V. & CASTILLO, R. Tipologia e topologia de nós logísticos no território brasileiro: uma análise dos terminais ferroviários e das plataformas multimodais. Boletim Campineiro de Geografia, v. 3, n. 2, p. 235-258, 2013.

BRANDÃO, C. A. “Espaços estatais dos processos de neoliberalização e as recentes reestruturações regulatórias na Escala Nacional do Brasil”. In: SUERTEGARAY, D. M. et. al. (Orgs.) Geografia e conjuntura brasileira. 1. Ed, Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2017, p. 35-58.

BRAUDEL, F. “História e Ciências Sociais. A longa duração”. In: Escritos sobre a História. 2ª. ed. São Paulo: Perspectiva, 1992 [1965]. pp. 41-78.

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

CASTELLS, M. A sociedade em rede. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE INDÚSTRIA. A ferrovia Norte-Sul e a integração nacional. Brasília: CNI, 2014, 43 p.

CNT – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE. Plano CNT de logística. Brasília: CNT, 2008.

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

DIEESE. Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos socioeconômicos. Plano Nacional de Logística. Nota Técnica nº 113, outubro de 2012.

FARRANHA, A. C.; FREZZA, C. S.; BARBOSA, F. O. Nova lei dos portos: desafios jurídicos e perspectivas de investimentos. Rev. direito GV [online]. 2015, vol.11, n.1, p. 89-116, 2015.

FERNANDES, R. M. S. "O Grupo Globo, a construção de sentidos e o silenciamento de "vozes": narrativas acerca das manifestações dos dias 13 e 18 de março de 2016". In: GOBBO, B. A.; PIMENTEL FILHO, J. E.; GONÇALVES, M. A. O poder da mídia no Brasil: (re)editando outras verdades. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2016.

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.

FREZZA, C. S. A nova Lei dos Portos e os modelos de concessões e de agências reguladoras: mecanismos para a garantia do interesse público - Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília. Faculdade de Tecnologia. Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Brasília, 2016.

FIESP – FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Conceito de logística. Brasília: Fiesp, 2016.

Gobbo et. al. (Org.) O Poder da Mídia no Brasil – (re)editando outras verdades, 1ª Ed. – Rio de Janeiro: Lamparina, 2016.

HEEREN, M. L. Mudança de Competências e Novas Formas de Exploração Portuária. In: RIBEIRO, L. C.; BRUNO FEIGELSON, R. V. A (Org.) Nova Regulação da Infraestrutura e da Mineração: Portos – Aeroportos – Ferrovias – Rodovias. Belo Horizonte: Fórum, 2015).

LIMONGI, F. Impedindo Dilma. Novos estud. CEBRAP. SÃO PAULO, Ed. especial, p.5-13, 2017.

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.

MINAS GERAIS. Unidade PPP. Parcerias Público-Privadas (PPP) no estado de Minas Gerais. Novas modalidades para o Governo do Estado, juntamente com o setor privado, beneficiar milhões de mineiros. Minas Gerais: Unidade PPP, 2005.

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.

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

\_\_\_\_\_. Poder político e classes sociais. Trad. de Francisco Silva. 2ª ed. S. Paulo: Martins Fontes, 1985.

PRONER, C. et. al. A RESISTÊNCIA AO GOLPE de 2016. 1ª Edição. Bauru/SP: CANAL 6 editora, 2016.

RIBEIRO, M. P. (Org.). 10 Anos da Lei de PPP. 20 Anos da Lei de Concessões - Viabilizando a Implantação e Melhoria de Infraestruturas para o Desenvolvimento Econômico-Social, 2014. Disponível em:< <http://www.portugalribeiro.com.br/wpp/wp-content/uploads/10-anos-lei-ppps-20anos-lei-concessoes.pdf>>. Acesso em 12 fev. 2019.

SINGER, A. Cutucando a onça com varas curtas - O ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). NOVOS ESTUDOS 102. Julho 2015.

SAC. Secretaria de Aviação Civil. Aviação Regional. Conectando o Brasil. Brasília: Secretaria de Aviação Civil, 2015.

SILVEIRA, M. R. Transporte e Logística: as ferrovias no Brasil. Geosul, Florianópolis, v.17, n.34, p 63-86, jul./dez. 2002.

\_\_\_\_\_. “As cinco revoluções e evoluções logísticas e seus impactos sobre o território brasileiro”. In: SILVEIRA, M. R.; LAMOSO, L. P.; MOURÃO P. F. C. (Orgs.) Questões nacionais e regionais do território brasileiro. 1 ed.. São Paulo: Expressão Popular: UNESP. Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2009.

SOUZA, A. O. A política de Transporte no Governo Fernando Henrique Cardoso: o exemplo do modal ferroviário no Estado do Mato Grosso do Sul. In: SILVEIRA, M. R. (Org.). Circulação, transportes e logísticas – diferentes perspectivas. 1 ed., São Paulo: Outras Expressões, 2011.

SOUZA, V. H. P. “O transporte rodoviário no Brasil: algumas tipologias da viscosidade. La planificación territorial y el urbanismo desde el diálogo y la participación” In: XI Coloquio Internacional de Geocrítica, 11, 2010 (b). *Actas del XI Coloquio Internacional de Geocrítica*, Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2010.

SOARES, R. P.; CAMPOS NETO, C. A. S. Das concessões rodoviárias às Parcerias Público-Privadas: preocupações com o valor do pedágio. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2006.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Processo nº TC 031.086/2013-6 [Apenso: TC 031.596/2013-4]. Relatório. Desestatização. Brasília: TCU, 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Processo nº TC 024.011/2013-4 [Apenso: AC-940-11/14-P]. Relatório. Companhia Docas do Estado de São Paulo - Codesp. Brasília: TCU, 2014.

TV NBR. Ministro dos Transportes detalha o Programa de Investimentos em Logística: Rodovias e Ferrovias. Disponível em:<[www.youtube.com/watch/atividadesdapresidenta/tvnbr](http://www.youtube.com/watch/atividadesdapresidenta/tvnbr)>. Acesso em 18 set. 2012.

XAVIER, M. The primacy of circulation and the new functions of wholesale companies in the spatial circuits of production in Brazil. *Terrae*, São Paulo, v. 8, n. 1, 2011. Disponível em:<<http://www.ige.unicamp.br/terrae/V8/TV81.html>>. Acesso em: 12 fev. 2013.

---

<sup>1</sup> Pós-Doutorando em Geografia pela Universidade Estadual do Centro-Oeste/UNICENTRO (Paraná). Bolsista CAPES do Programa Nacional de Pós-Doutorado - PNPd. Doutor em Geografia pela Universidade Federal da Grande Dourados - UFDG, Mestre em Geografia pela Universidade Federal da Grande Dourados e graduado em História pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - Campus do Pantanal. Membro do Grupo de Pesquisa Redes de Poder, Migrações e Dinâmicas Territoriais – GEPES.

<sup>2</sup> Para maiores detalhes ver: Fernandes (2017).

<sup>3</sup> Na reunião participativa o objetivo é colher informações para serem agregadas aos projetos. As audiências públicas destinam-se (teoricamente) para a publicação dos resultados debatidos, contudo, na prática os segmentos que participavam das sessões realizavam intervenções.

<sup>4</sup> Pelo menos no que concerne as concessões para o setor rodoviário, pois para o setor portuário as concessões e arrendamentos poderão ser estabelecidas a partir de parâmetros plasmados na Lei de concessão comum, haja visto

---

que ocorreram mudanças nos critérios de julgamento nas licitações para este setor com a inserção do pagamento de outorga (maior valor). Bem como, as concessões dos aeroportos de Galeão/RJ e Confins/MG ocorreram por meio de concessão comum, embora o critério do leilão tenha sido a menor tarifa e os contratos assinados imputem riscos aos particulares, o que é característico de contratos de PPPs. Discutiremos tal questão no capítulo 2.

<sup>5</sup> FOCO ECONOMIA E NEGÓCIOS. Preços Marcados, ano 2, n. 25, 27 jun. 2005.

<sup>6</sup> Urge explicitar que *álea* é fato incerto e gerador de risco. Em textos jurídicos o termo *álea* é empregado nos contratos para significar risco, este não é sinônimo daquele, haja vista o risco ser uma consequência de uma *álea*. Deste modo, a *álea* econômica extraordinária diz respeito a um evento imprevisível, cuja ocorrência onera excessivamente a execução do objeto do contrato, ocasionando o restabelecimento das condições contratuais originárias. O caso fortuito e força maior são *áleas* extraordinárias que promovem alterações contratuais, são acontecimentos previsíveis ou imprevisíveis, contudo inevitáveis, que geram efeitos no âmbito da responsabilidade civil pública. No primeiro, o fato é decorrente de ação humana, no segundo o episódio é estranho à vontade do ser humano. Fato de príncipe é uma determinação estatal que eleva os custos do cumprimento do serviço, repercutindo no equilíbrio econômico financeiro do contrato. Para maiores detalhes consultar Campos França (2011).

<sup>7</sup> Para Bresser-Pereira (2010), pactos políticos ou coalizão de classes são de extrema importância para a realização de uma revolução nacional (através de um projeto nacional de desenvolvimento), esta que é uma pré-condição para o desenvolvimento econômico.

<sup>8</sup> Sobre tal discussão ver: Ribeiro, M. P. (2014).

<sup>9</sup> Este impasse foi responsável, por exemplo, por atrasos na realização das audiências públicas, na publicação de editais, no processo licitatório e na assinatura dos contratos. Essas etapas, segundo o cronograma inicial do governo, estavam previstas para acontecerem até julho de 2013. Assim, os primeiros editais foram publicados a partir de agosto de 2013 e o último contrato assinado em maio de 2015.

<sup>10</sup> O Governo também incluía e anunciava a concessão e os investimentos para BR-101/RJ (trecho da Ponte Rio-Niterói), que outrora compôs o Lote nº 1 da 1ª etapa do PIL.

<sup>11</sup> Valec – Engenharia, Construções e Ferrovias S. A., esta é uma 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.

<sup>12</sup> 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).

<sup>13</sup> Em junho de 2015, o governo anunciou que a aviação regional seria também financiada por meio de concessões administrativas. Para o mencionado ano seriam destinados R\$ 78 milhões de reais para os aeródromos regionais.

<sup>14</sup> Do ponto de vista acadêmico, esta relação é descrita por Chang (2004), Bresser-Pereira (2008; 2009; 2014), Mazzucato (2014), dentre outros.

<sup>15</sup> Este segmento foi incluído no “PIL: ferrovias” no ano de 2013. Originariamente, o governo anunciou em 2012, que tinha o objetivo de construir e conceder por meio do programa doze trechos rodoviários. Quando publicou dividiu as intenções de ação em dois grupos. O Grupo 1 (2,6 mil km em extensão): Ferroanel SP – Tramo norte, Ferroanel SP – Tramo sul, Acesso ao Porto de Santos, Lucas do Rio Verde, (MT) – Uruaçu (GO) , Estrela d’Oeste (SP) – Panorama (SP) – Maracaju (MS), Açailândia (MA) – Vila do Conde (PA). O Grupo 2 (7,4 mil km em extensão): Uruaçu (GO) – Corinto (MG) – Campos (RJ), Salvador (BA) – Recife (PE), Rio de Janeiro (RJ) – Campos (RJ) – Vitória (ES), Belo Horizonte (MG) – Salvador (BA), Maracaju (MS) – Mafra (SC), São Paulo (SP) – Mafra (RS) – Rio Grande (RS).

<sup>16</sup> Bresser-Pereira (2014) diz que as coalizões de classe (pacto político) ao longo da história moderna foram fundamentais para a realização das chamadas revoluções nacionais, ou como ele também denomina: para o ensejo da Revolução capitalista de um Estado, que seria a junção da revolução industrial e da identidade de uma nação, ou seja a constituição do Estado-nação. A revolução nacional é uma pré-condição para o desenvolvimento econômico. No caso brasileiro, para o supracitado autor, a primeira coalizão de classes foi aquela que deu origem ao nacional desenvolvimentismo, a partir da década de 1930, o Pacto Nacional Popular. Nos anos 1960 tal coalizão se esvai porque a burguesia industrial que dela fazia parte, com medo do comunismo, passa a apoiar a derrubada do presidente João Goulart. A partir de 1964 forma-se uma nova coalizão, formada pela burguesia, a tecnoburocracia estatal e as empresas nacionais. Nesta, setores de esquerda e trabalhadores foram excluídos. Em 1977, formou-se a coalizão denominada Pacto Popular Democrático (empresários, trabalhadores e Igreja Católica), o objetivo aqui era redemocratizar o país e instituir as bases de um Estado de Bem-Estar Social no Brasil a partir da Constituição de 1988. A partir de 1991, forma-se pacto liberal-dependente, no segundo ministério de Fernando Collor de Mello, sendo a coalizão dominante até 2005 - formada pelos capitalistas rentistas, pelos profissionais de finanças e por parte da classe média urbana. Os governos do PT, segundo o autor não conseguiu formar pacto político para executar projeto de nação (BRESSER-PEREIRA, 2014).

<sup>17</sup> Para Bresser-Pereira (2014), coalizão de classe não significa fim das contradições de classe. O pacto político proporciona a convergência de matizes distintos em prol de um projeto nacional de desenvolvimento. Especialmente, pois são negociações informais em direção de um objetivo comum.