

ROBERTO MAURO DA SILVA FERNANDES

O PROGRAMA DE INVESTIMENTO EM LOGÍSTICA (PIL) E O FIM DO PROJETO NEODESENVOLVIMENTISTA: OS ATRAVSSAMENTOS DE UM ACONTECIMENTO

Recebido em 02/2019

Aprovado em 04/2019

O PROGRAMA DE INVESTIMENTO EM LOGÍSTICA (PIL) E O FIM DO PROJETO NEODESENVOLVIMENTISTA: OS ATRAVESSAMENTOS DE UM ACONTECIMENTO

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 referentes 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).

Palavras-chave: Programa de Investimento em Logística; neodesenvolvimentismo; luta de classes; acontecimento; logística.

ROBERTO MAURO DA SILVA FERNANDES

Pós-doutorando em geografia pela Universidade Estadual do Centro Oeste (UNICENTRO). Doutor em geografia pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD).

robertomauro.fernandes@hotmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-8827-365X>

Abstract

The Logistics' Investment Program (PIL) was launched 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 political/economic/ideological conflicting 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 crossed by the relations of production and by the condensation related to the end of the neo-developmental project (a happening).

Keywords: Logistics' Investment Program; neo-development; class struggle; happening; logistics.

I. 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. Ao primeiro, 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 de 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, ea 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.

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 como o Programa de Investimento em Logística (PIL) foi atravessado pelas relações de produção (vetores políticos, econômicos e ideológicos) e pela condensação (luta de classe) de *um acontecimento*: o fim do projeto político/econômico neodesenvolvimentista.

Para tal, fizemos uso de levantamento bibliográfico¹, documental² e de trabalho de campo³, bem como apuramos informações na internet, no ciberespaço, manuseando as informações dos sites governamentais e notícias divulgadas na imprensa⁴.

¹ Aqui 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, 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 alii. (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 à 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, utilizamos-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.

² Neste caso 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, 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 nos setores ferroviário e rodoviário. Assim como buscamos ao longo da pesquisa o artigo de Farranha; Frezza e Barbosa (2015) e as dissertações de Barbosa (2016) e Frezza (2016), que debatem especificamente o setor portuário brasileiro e a Lei nº 12.815 (marco regulatório publicado no ano de 2013 no interior do PIL). Os debates que realizamos não são necessariamente sobre o PIL. Embora façam referência ao programa, tratam a Lei nº 12.815/2013, como objeto à parte. Logo, a análise documental foi de suma importância na construção do debate.

³ 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 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.

⁴ 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). Essa interconexão mundial dos computadores impacta em relação aos serviços, educação e obtenção de informações. Como nos propusemos 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 ao qual a mídia também pertence. O contexto político estava agitado (o golpe estava sendo preparado), os núcleos responsáveis pelo programa não repassavam informações e, 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 à 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 *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff. A última parte será reservada para as nossas considerações finais.

2. O Programa de Investimento em Logística (PIL): intenções

2.1. PPPs e a logística

O PIL foi uma ação da economia política do governo Dilma Rousseff (2011-2014) e estava estruturado em quatro segmentos:

- 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, de 30 de dezembro de 2004 (lei de PPPs). 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 o 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 longo prazo, em infraestrutura e diversificação industrial (BASTOS, 2017; CARNEIRO, 2017).

Para atingir os objetivos econômicos (políticos e ideológicos) do programa 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), o governo federal pôs em prática, em âmbito nacional, a Lei nº 11.079/2004. A norma regulamenta as chamadas Parcerias Público-Privadas (PPPs) e um novo modelo de concessões. Logo, foi a base jurídica que, no interior do PIL, regulou os critérios de contratação do poder público frente à iniciativa privada⁵.

A lei trata de uma forma de contratação na qual o parceiro público, detentor dos ativos, assume riscos juntamente com o parceiro-privado e lhe fornece garantias. O particular, em contrapartida, executa o serviço com remuneração total ou parcial, sujeitando-se a contraprestação (subsídio) efetuada pelo poder público contratante.

Os projetos do PIL seriam realizados com uma contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. Isso porque a lei possibilita ao poder público contratar particulares por meio de concessão patrocinada⁶. Nesta, além da cobrança tarifária aos usuários, há a exigência de que o

⁵ Não vamos nos aprofundar acerca da problemática das Parcerias Público-Privadas/concessões como instrumentos de implementação de política com vantagens e desvantagens para os processos de desenvolvimento. Sobre tal debate, ver Ribeiro (2014). Neste trabalho vamos apenas demonstrar que os investimentos do PIL seriam realizados por meio de PPPs e que o governo Dilma optou por este instrumento. Devemos também destacar que as PPPs do PIL estavam atreladas a 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. Para maiores detalhes sobre esta última questão, ver Boito Jr. (2018).

⁶ A Lei de PPPs também prevê a concessão administrativa. Neste tipo de descentralização, há um contrato de prestação de serviços no qual a administração pública é usuária indireta e direta, o que significa que ocorre concessão de serviço público, sendo prestado diretamente ao usuário, e as despesas correntes da parceria são pagas integralmente pelo setor público caso o empreendimento não possa ser subsidiado por meio de tarifas ou pedágios (BINENBOJM, 2005).

parceiro público realize uma complementação de recursos, uma contraprestação pública, a lei também autoriza que o Estado financie até 70% das obras com recursos⁷ (BINENBOJM, 2005).

Logo, a Lei nº 11.079/04 prevê o estabelecimento, via contrato, de metas de desempenho para o particular, critério entabulado no artigo 6º da institucionalidade. O contratado, mediante as metas e exigências, recebe o pagamento público (subsídio) de acordo com a eficiência no cumprimento do serviço prestado. Esta especificidade da lei foi regra nos contratos assinados e naqueles que estavam previstos no interior do PIL.

A Lei de PPPs 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. Teoricamente, também sugere contratações “despartidarizadas”, os prazos contratuais atravessariam vários mandatos e diferentes governos. As concessões do PIL, em todos os setores, teriam duração de 30 anos.

Cabe também destacar que a lei possibilita a realização de PPPs em áreas cujos projetos são de pouca ou nenhuma viabilidade econômica, como de rodovias, ferrovias, entre outros. Desta maneira, está plasmado na norma que somente os projetos que necessitam do comprometimento de recursos públicos para pagamento ao parceiro privado podem ser classificados como tal (SOARES & CAMPOS NETO, 2006, p. 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.

A previsão era que tal instrumento 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

⁷ Este foi diretamente o caso das concessões rodoviárias realizadas sob as diretrizes do PIL.

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).

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.

Ademais, o PIL trazia no seu interior o conceito de logística. Devemos entender a logística como a combinação entre competências infraestruturais, normas regulatórias e estratégias operacionais em suas diferentes escalas e singularidades (BRAGA & CASTILLO, 2013). Igualmente:

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, 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)

Assim como, devemos também compreender a logística como:

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)

De igual modo, a logística seria:

Expressão do processo de planejamento, operação e controle do fluxo de produtos (bens manufaturados, granéis agrícolas, granéis 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)

Os conceitos supramencionados estão próximos e convergentes, logo, a logística seria a otimização de processos, baseados 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. Portanto, o planejamento, as estratégias de gestão, o financiamento para construção de infraestrutura, a produção da norma que regula a ação dos agentes envolvidos no processo (empresas, fretes, operadores logísticos, etc.), que ocorrem em várias escalas e intensidades, são pré-concebidas e discutidas em momentos anteriores à publicação das intenções.

Todas as estratégias envoltas na logística são produtos de tempos históricos e condicionantes para a dominação espacial. Dessa forma, a logística, para além de suas concepções técnicas, das interações espaciais que produz e das 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 (POULANTZAS, 1985; 2000). Logo, a política é 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. No Estado capitalista, 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.

Desta maneira, o PIL deve ser pensado a partir das perspectivas anteriormente mencionadas. A intenção do governo Dilma, ao publicar o programa, para além de propor a implantação e reestruturação da infraestrutura de transporte, era produzir novas normas regulatórias para contratar e executar serviços, aperfeiçoar a atuação das agências estatais, contemplar direitos trabalhistas, etc.; conseqüentemente, o PIL incentivaria a criação de novidades técnicas e operacionais, mobilizaria a construção civil, a indústria e demais setores vinculados.

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).

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,2017)⁸.

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. 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,2017).

No seu lançamento (1ª etapa do “PIL: rodovias”), explicitou-se a intenção de conceder dezenove trechos de rodovias federais, divididos em nove lotes. Em junho de 2015, a 2ª 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 6.974 km de trechos rodoviários (seis trechos rodoviários)⁹. Nessa 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 estavam previstos 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 anos e amortização num prazo de 25 anos. O cronograma de

⁸ 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.

⁹ 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.

execução era de 30 anos, sendo que dos R\$ 133 bilhões de alavancagem inicialmente anunciados, 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 ao 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 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 Valec¹⁰ 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)¹¹. Aqui seriam levados em consideração os investimentos realizados e os custos fixos de manutenção.

¹⁰ Valec – Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. 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.

¹¹ Para a ANTT, capacidade operacional é “[...] capacidade de tráfego contratada da Ferrovia destinada à realização das atividades de transporte dos Usuários, expressa pela quantidade de trens que poderão circular, nos 2 (dois) sentidos, em um período de 24 (vinte e quatro) horas (Nota Técnica Conjunta nº 001/SUFER-DCN/ANTT, 2013, p. 4).

O pagamento seria efetuado trimestralmente mesmo que não conseguisse subceder a capacidade que adquiriu, independentemente das condições de demanda; e

6. A concessionária prestaria serviços de operação diretamente aos usuários, que seria remunerada através de uma Tarifa de Fruição (TF), na medida em que houvesse utilização da ferrovia.

Em outras palavras, neste modelo de outorga 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 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 o 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 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 a segunda etapas do “PIL: portos” foram da ordem de R\$91,6 bilhões, 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 à administração do porto e à 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 da ordem de R\$ 11,4 bilhões de reais, valor referente somente ao processo de descentralização dos aeroportos de Confins (R\$ 4,8 bilhões) e do Galeão (R\$ 6,6 bilhões). Para a aviação regional estavam previstos R\$ 15,8 bilhões, referentes às 1ª e 2ª etapas do “PIL: aeroportos”. A intenção era contemplar 270 aeroportos regionais em todas as Unidades Federativas¹². O objetivo geral 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. Bloco no Poder, conjuntura, 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, 2017). Portanto, deve-se ter em mente que os escopos e intenções mencionados 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. Tais relações são inerentes à constituição/ divisão do Estado capitalista e estão plasmadas no Estado capitalista brasileiro.

De acordo com Poulantzas (1985; 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 classes em um contexto específico. Logo, esta unidade contraditória está umbilicalmente vinculada ao Estado capitalista, que é a condensação

¹² 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.

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 posições e interesses diferenciados na estrutura de produção e sua incapacidade de auto-organização, o Estado organiza as classes dominantes (as frações burguesas) em longo prazo e seus vínculos (interesses políticos) com o bloco no poder. Além disso, 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).

Desta maneira, o PIL é 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 (NME) 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 dotada 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, encontramos-nos em meio a uma conjuntura que foi produzida com o processo de redemocratização, isto é, que está relacionada 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, 2017) dos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Lula (2003-2010), Dilma (2011-2016) e do governo (golpista) de Michel Temer (2016-2018).

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.

3.2. A Nova Matriz Econômica, o PIL e a implosão da frente neo-desenvolvimentista (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), impondo-se, então, 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, essa fração da burguesia 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 (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 disposto a romper com a divisão internacional do trabalho e, em condições históricas novas, reativou a função primário-exportadora. Apesar dos avanços, por conta da 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), mas 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 (digasse 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 presidente, ao iniciar a política de queda de juros e dos *spreads* bancários (no primeiro semestre de 2012), o fez sem apoio da opinião pública então informou sua base social e eleitoral que as medidas de cunho econômico tinham um fundo político e antissistêmico (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 comoprovocou 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 burguesia interna inicia um processo mais contundente de fragmentação. Tal cisão desenrolou-se entre 2013 e 2015 então ocorreu em bloco. Determinados segmentos burgueses foram dissidindo da frente neodesenvolvimentista em decorrência do momento econômico, outros porque foram forçados (BOITO JR., 2018) e por conta da 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 – e 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 abandonaram o governo – entre os quais o capital bancário nacional, grupos empresariais vinculados à Fiesp e à CNI e essas próprias organizações – e por frações vinculadas ao capital financeiro internacional e nacional. Aqui a solidariedade de classe deu-se, sobretudo, porque havia o interesse em comum de barrar o avanço político de uma presidente 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 em seguida, o governo mobilizou os bancos públicos para o financiamento do setor produtivo. Essa articulação desencadeou um pensamento generalizado em alguns segmentos burgueses de que, em um primeiro momento, a investida era contra os bancos, e depois seria sobre os setores industriais. Por outro lado, como o custo unitário do trabalho havia se elevado, a outra pauta unificadora era a 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 ensejou uma ofensiva restauradora do capital financeiro.

No que tange aos deslocamentos forçados, agentes estatais (juízes, 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 a delação premiada, as tradicionais relações da cena política com o setor empresarial foram sendo desmanteladas 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 à 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 da base social que reelegeu a presidente (SINGER, 2015). Aqui, os afastamentos passam a ser das classes populares (movimentos sociais, sindicatos, baixa classe média, etc.). Essas insatisfações somavam-se 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, 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 presidente (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 do 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).

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 (PIL): o que foi realizado

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. Dessa 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 do Galeão (RJ) e de 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 foi influenciado 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).

5. Considerações Finais

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 às concessões e empréstimos, etc.) realizadas em um contexto de crise política e econômica (isto é, em 2013, fim do crescimento econômico proveniente da venda das commodities e expressivas 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

Está óbvio que os desfechos do PIL não foram satisfatórios. Entretanto, é preciso considerar que o programa existiu de fato por apenas quatro anos. Isso 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.

Por outro lado, 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 classes 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.

Referências Bibliográficas

- ANDERSON, P. "Crisis in Brazil", *London Review of Books*, v. 38, n. 8 (21), p. 15-22, 2016.
- 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.
- 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", *Revista Economia Contemporânea*, n. especial, 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; São Paulo: Editora Unicamp; 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 alii (orgs.). Geografia e conjuntura brasileira*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2017, p. 35-58.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. LEI Nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.
- _____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. LEI Nº 11.079, de 15 de Agosto de 2004.
- _____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 576, de 19 de Agosto de 2012.
- _____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. LEI Nº 12.815, de 5 de junho de 2013 (a).
- _____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. DECRETO Nº 8.129, de 23 de outubro de 2013.
- _____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. DECRETO Nº 8.134, de 28 de outubro de 2013.
- _____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. DECRETO Nº 8.033, de 27 de junho de 2013 (b).
- _____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 652, de 25 de julho de 2014.
- _____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 656, de 07 de outubro de 2014.
- _____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. DECRETO Nº 8.464, de 8 de junho de 2015.
- _____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. DECRETO Nº 8.465, de 8 de junho 2015.
- _____. 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.

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

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

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

BRESSER-PEREIRA, L. C. *A construção política do Brasil: sociedade, economia e Estado desde a independência*. São Paulo: Editora 34 Ltda, 2014.

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.

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

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

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", *Revista Direito GV* [online], 2015, vol. 11, n. 1, p. 89-116, 2015.

FERNANDES, R. M. S. "O Grupo Globo, a construção de sentido e o silenciamento de vozes: narrativas acerca das manifestações dos dias 13 e 18 de março de 2016". In: GOBBO et alii (orgs.) *O Poder da Mídia no Brasil – (re)editando outras verdades*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2016.

_____. *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 de Doutorado. Faculdades de Ciências Humanas, Universidade Federal da Grande Dourados, 2017.

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

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.

GOBBO et alii (orgs.) *O Poder da Mídia no Brasil – (re)editando outras verdades*, 1ª Ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2016.

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.

LIMONGI, F. "Impedindo Dilma", *Novos estudos CEBRAP*, edição especial, São Paulo, p.5-13, 2017.

POULANTZAS, N. *Poder político e classes sociais*. 2ª ed. (trad. de Francisco Silva.). São Paulo: Martins Fontes, 1985.

_____. *O Estado, o poder, o socialismo*. 3º ed. (trad. Rita Lima). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

PRONER, C. et alii. *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: 12/02/2019.

SILVEIRA, M. R. “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*. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular; UNESP. Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2009.

SINGER, A. “Cutucando a onça com varas curtas - O ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014)”, *Novos Estudos*, n. 102, julho 2015.

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.

TV NBR. Ministro dos Transportes detalha o Programa de Investimentos em Logística: Rodovias e Ferrovias. Disponível em: <www.youtube.com/watch/atividadepresidenta/tvnbr>. Acesso em: 18/09/2012.