

**O PROGRAMA DE INVESTIMENTO EM LOGÍSTICA (PIL):  
diretrizes, objetivos, política e desfechos**

**THE LOGISTICS INVESTMENT PROGRAM (PIL): guidelines, objectives,  
politics and upshots**

**EL PROGRAMA DE INVERSIÓN EN LOGÍSTICA (PIL): directrices, objetivos,  
política y resultados**

**Roberto Mauro da Silva Fernandes**

Pós-Doutor em Geografia pela Universidade Estadual do Centro-Oeste – UNICENTRO/  
PNPD/CAPEL. Doutor em Geografia pela Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD.  
Membro do Grupo de Pesquisa Redes de Poder, Migrações e Dinâmicas Territoriais – GEPES.  
robertomauro.fernandes@hotmail.com / <http://orcid.org/0000-0001-8827-365X>

**Márcia da Silva**

Doutora em Geografia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho –  
UNESP/Presidente Prudente. Professora do Departamento de Geografia e do Programa de Pós-  
Graduação em Geografia da Universidade Estadual do Centro-Oeste – UNICENTRO. Líder do  
Grupo de Pesquisa Redes de Poder, Migrações e Dinâmicas Territoriais – GEPES.  
msilva@unicentro.br / <http://orcid.org/0000-0002-2742-1396>

**Recebido: 25/07/2019; Aceito: 05/12/2020; Publicado: 27/03/2021.**

**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 descrever as estratégias, as diretrizes e objetivos do PIL, bem como, demonstrar quais foram os resultados obtidos. Para tal, fizemos uso de levantamento bibliográfico, documental e no ciberespaço.

**Palavras-chave:** Programa de Investimento em Logística; Parceria Público-Privada; Golpe de 2016.

**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 putted end to what was planned. In this way, the objective of this article is to describe the strategies, the guidelines and the objectives of the PIL, as well as to demonstrate the results obtained and the political relations that influenced the process. For this, we perform bibliographical, documentary and cyberspace surveys.

**Keywords:** Logistics Investment Program; Public-Private Partnership; Coup of 2016.

**RESUMEN**

El Programa de Inversión en Logística (PIL) se lanzó durante la primera gestión (2011-2014) de la Presidenta Dilma Rousseff. El objetivo de la PIL era aumentar la capacidad, la eficiencia, la eficacia y reducir los costos logísticos relacionados con el transporte de cargas en Brasil. Sin embargo, la producción de relaciones políticas/económicas/ideológicas conflictivas en Brasil, entre los años 2013 y 2016, influyó y puso fin a lo planeado. De esta manera, el objetivo de este artículo es describir las estrategias, las directrices y objetivos del PIL, así como, demostrar cuáles fueron los resultados obtenidos y las relaciones políticas que influyeron en el proceso. Así, realizamos levantamiento bibliográfico, documental y en el ciberespacio.

**Palabras-clave:** Programa de Inversión en Logística; Asociación Público-Privada; Golpe de 2016.

---

## INTRODUÇÃO

No dia 15 de agosto de 2012, a presidenta Dilma Rousseff lançou o Programa de Investimentos em Logística (PIL). Seriam investidos entre 2012 e 2015 cerca de R\$ 451,4 bilhões em recursos públicos para a ampliação da infraestrutura de transportes no Brasil. Ademais, a intenção era que tais investimentos pudessem incentivar o aumento da aplicação de recursos privados e coaduná-los a outros elementos da logística<sup>1</sup>.

Assim, o governo escolheu extinguir a cobrança do valor da outorga nas concessões e ampliar o investimento privado através das mudanças dos preços relativos para induzir as decisões de aplicação (BASTOS, 2017; CARNEIRO, 2017). O PIL também 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). O Governo Dilma ao lançar o PIL optou pelos investimentos via concessão e adotou de forma parcial o investimento público convencional.

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 não existiam (e ainda não existem), interligando tais fixos às rodovias e conseqüentemente aos portos e aeroportos. Além disso, o Programa tinha como escopo possibilitar o acesso eficiente a grande parte da sociedade brasileira, por exemplo, por meio de um programa de aviação regional, subsidiando passagens e tarifas, na tentativa de mitigar as alternâncias no uso dos modais. Assim como, objetivava criar um novo marco regulatório para o setor aeroportuário, que alicerçasse uma engenharia de integração entre operadores particulares com a infra e superestrutura pública e vice-versa, desobstruindo os gargalos do setor.

---

<sup>1</sup> Devemos entender a logística como a combinação entre infraestruturas (rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, etc.), normas regulatórias (leis, decretos, resoluções, etc.) e estratégias operacionais (técnicas de armazenamento, desembarço aduaneiro, carregamento e expedição, estivagem e descarga de embarcação, etc.) em suas diferentes escalas e singularidades. Para maiores detalhes, ver: Braga e Castillo (2013).

Disto isso, o objetivo deste artigo é descrever as estratégias, as diretrizes e objetivos do Programa de Investimento em Logística (PIL), bem como, demonstrar quais foram os resultados obtidos e as relações políticas que influenciaram o processo.

É preciso ressaltar que as informações contidas neste texto são uma síntese dos resultados de pesquisa realizada entre os anos de 2013 e 2016 que culminou em uma tese de doutorado, defendida em abril de 2017 no Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)<sup>2</sup>, assim como, constam repercussões das investigações empreendidas (durante o segundo semestre de 2018 e primeiro semestre de 2019) no âmbito do estágio pós-doutoral realizado no Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual do Centro-Oeste (UNICENTRO)<sup>3</sup>.

No contexto de elaboração da tese tínhamos a noção de que os projetos do PIL estavam sofrendo interferência das articulações do bloco no poder então vigente durante o governo Dilma, mas como analisamos os processos “ao calor da hora”, não conseguíamos identificar o ponto de partida de tais movimentações. Portanto, somente durante o processo de pesquisa realizado no pós-doutorado foi possível perceber que as reviravoltas do PIL tinham como epicentro a fragmentação da frente política e econômica (a frente neodesenvolvimentista) que entre 2005 e 2013 deu sustentação ao governo do Partido dos Trabalhadores (PT). De igual modo, é necessário apontar que a narrativa será sempre no passado, pois o PIL foi extinto com o Golpe que retirou a presidenta Dilma do Poder Executivo em 2016.

Para realização deste debate, fizemos uso de levantamento bibliográfico e documental, bem como, apuramos informações no ciberespaço, manuseando as informações dos *sites* governamentais e notícias divulgadas na imprensa.

No que tange ao levantamento bibliográfico, optamos por uma abordagem em livros, capítulos de livros e artigos na área da geografia, direito administrativo, ciência política, economia política e história. Na análise documental, recorreremos às minutas de editais, contratos de concessão, leis, decretos, portarias. Documentos que foram publicados entre os anos de 2012 e 2016. 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<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> A pesquisa que resultou na tese foi orientada pelo Professor Doutor Adáuto de Oliveira Souza.

<sup>3</sup> Sob a supervisão da Profa. Doutora Márcia da Silva.

<sup>4</sup> A pesquisa que realizamos e que culminou na tese de doutorado é a única no Brasil a respeito das diretrizes gerais do Programa de Investimento em Logística (PIL).

Em relação ao ciberespaço, este é o ambiente virtual alicerçado por meio de uma rede de computadores, o espaço de comunicação interconectado pelas memórias dessa rede (LÉVY, 2000, p. 92; LEMOS, 2004, p. 115) e que possibilita acesso às informações da imprensa mundial. Quando realizamos a pesquisa, o PIL estava em curso, para nos mantermos atualizados acerca dos processos no âmbito nacional, recorriamos ao ciberespaço com acesso à mídia. O contexto político estava agitado (o golpe contra a presidenta Dilma estava sendo preparado), os núcleos responsáveis pelo programa não repassavam informações, por conseguinte, os informes da imprensa passaram a ser importantes. Logo, analisávamos os discursos veiculados e buscávamos a informação nos sites dos órgãos oficiais envolvidos no PIL. Assim, foi possível realizar as comparações entre os documentos oficiais e o discurso midiático com o seu teor político.

Além desta introdução, este artigo está dividido em mais quatro seções. Na segunda parte vamos versar sobre alguns dos aspectos da Lei nº 11.079/04, a “Lei de PPPs”. Este instituto foi a base jurídica do PIL. No terceiro e quarto fragmento, descreveremos o modelo pensado para o PIL e quais eram as diretrizes e os objetivos a serem alcançados pelo governo. A última parte será reservada para as nossas considerações finais, nela apresentaremos os desfechos dos projetos do PIL e os atilhos destes resultados com a implosão da frente neodesenvolvimentista.

### **A LEI Nº 11.079/2004: a base jurídica para PPPs do PIL**

O Governo Federal (gestão Dilma Rousseff – 2011/14) ao lançar o Programa de Investimento em Logística optou por investimentos via concessão. Para atingir os objetivos econômicos e políticos do programa e iniciar as ações da primeira etapa (reuniões participativas para tomadas de subsídios técnicos, publicação de editais, leilões e audiências no decorrer do ano de 2013), pôs em prática, em âmbito nacional, a Lei Nº 11.079/04. A norma regulamenta as chamadas Parcerias Público-Privadas (PPPs). Assim, foi a base jurídica que regulou os critérios de contratação do Poder Público frente à iniciativa privada no interior do PIL. Deste modo, é importante trazer à tona alguns aspectos da instituição.

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.

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). O que era o caso do PIL em todos os setores. 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 lei possibilitaria ao Poder Público contratar particulares por meio de concessão patrocinada e a concessão administrativa. Na primeira (que foi diretamente o caso das concessões rodoviárias), além da cobrança tarifária aos usuários haveria a possibilidade de uma complementação de recursos por parte do Poder Público, seria uma contraprestação pública parcial, a lei autoriza que o Estado financie até 70% das obras com recursos públicos. Na segunda haveria possibilidade de realização de um contrato de prestação de serviços no qual a administração pública seria usuária indireta e direta, desta maneira, ocorreria concessão de serviço público, sendo prestado diretamente ao usuário. Nesse caso, 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).

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. Bem como, teoricamente, sugere contratações “despartidarizadas”, em que os prazos contratuais perpassariam vários mandatos e diferentes governos. As concessões do PIL, em todos os setores, teriam duração de 30 anos.

A norma também estabelece garantias mais efetivas à atração de parceiro privado, segundo a institucionalidade as obrigações pecuniárias contraídas pelo Poder concedente devem ser custeadas por meio de um Fundo Garantidor para Pagamentos das Parcerias Público-Privadas de estatais dependentes autorizadas a participar no limite global de R\$

6.000.000.000,00 (BRASIL, 2004). Destarte, é constituído com recursos públicos 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 Parcerias Público-Privadas.

Ademais, a lei nº 11.079/04 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*). Esta análise consiste na comparação entre os custos e os benefícios definidos para um projeto enquadrado como PPP (UNIDADE PPP MINAS GERAIS, 2005, p. 12). De acordo com a normativa, o estudo deve ser apresentado antes da publicação do edital, bem como, a União somente poderá contratar Parcerias Público-Privadas com desembolsos anuais para os projetos que não excedam 1% da receita corrente líquida do exercício anterior (BRASIL, 2004).

O limite supracitado foi imposto aos Estados, Distrito Federal e Municípios, como condição prévia ao recebimento de recursos financeiros e garantias da União para que não ocorra 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.

A norma prescreve no seu artigo 3º, inciso III, a repartição de riscos entre as partes (BRASIL, 2004). Uma necessidade contratual que a lei 8.987/1995 (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. Isto era cláusula imutável nos contratos do PIL.

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.

Na Lei 11.079/04, artigo 9º, a SPE, que deve ser criada antes da celebração dos contratos, fica “[...] incumbida de implantar e gerir o objeto da parceria”. Cabe aqui à Administração Pública fixar no contrato de concessão as situações em que ocorrerá essa transferência para o agente financiador (BRASIL, 2004). Entende-se que seria mais adequado a SPE assumir o serviço nos casos de descumprimento do estabelecido (por

parte da concessionária), pois possuiria todo 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.

Outro ponto interessante na 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, 2014). 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 suma, estas são algumas das particularidades da institucionalidade que dá sustentação ao modelo de Parcerias Público-Privadas no Brasil. Norma que foi instrumentalizada em nível nacional com o lançamento do Programa de Investimento em Logística cujo objetivo era financiar com projetos estruturantes o setor rodoviário, ferroviário, aeroportuário e portuário.

## **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, 2017)<sup>5</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, 2017).

No seu lançamento (1º 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 à iniciativa privada mais 6.974 km de trechos rodoviários (seis trechos rodoviários)<sup>6</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 prevista 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:

---

<sup>5</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 acontecer 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>6</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.

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>7</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>8</sup>. Aqui seriam levados em consideração os investimentos realizados e os custos fixos de manutenção. 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 a remuneraria através de uma Tarifa de Fruição (TF), na medida em que 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.

Bem como, com o anúncio da implantação do *open access* para o setor ferroviário, havia intenção de quebra de monopólios, quadro criado em decorrência da assinatura de

---

<sup>7</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>8</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/SUPER-DCN/ANTT, 2013, p. 04).

contratos de concessão da década de 1990, sob tutela do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

A dinâmica do modelo vertical (vertical *unbundling*) e das concessões da década de 1990) de particulares não contribuiu para a modernização da malha ferroviária brasileira, pelo contrário impediu 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 da Valec, ensejando a terceiros o direito de passagem e, sobretudo, atendendo anseios produtivos e comerciais. A intenção do governo era de que a intermediação da Valec, comprando e oferecendo a capacidade, fomentasse a estruturação de uma indústria nacional para os fins do setor.

### **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) **Aprimorar o 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) **Realizar investimentos por meio de concessões, arrendamentos (com critérios de concessão) e TUPs (através de autorização).** Os valores anunciados para a primeira e segunda etapas do “PIL: portos” foram da ordem 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 escopos, o Governo editou a Medida Provisória n.º. 595, de 6 de dezembro de 2012, convertida na Lei n.º. 12.815, de 5 de junho de 2013, que revogou a Lei n.º. 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 n.º. 12.815/2013) foi regulamentada pelo Decreto n.º 8.033, de 27 de junho de 2013, cujo artigo 9º foi modificado pelo Decreto n.º 8.464 e o artigo 62º foi alterado pelo Decreto n.º 8.465, ambos de 8 de junho de 2015. As alterações dispostas no artigo 9º diziam respeito ao estabelecimento do critério de maior valor de outorga no julgamento de arrendamentos e concessões. Assim, a contratação passava a ser realizada 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 a ANTAQ.

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, especialmente, por meio da instalação de uma rede de aviação regional. Portanto, as intenções eram:

- a) **Conceder aeroportos;**
- b) **Instituir a Infraero Serviços.** Esta seria a estatal responsável por operar os aeroportos regionais, auxiliar as administrações estaduais e municipais na gestão aeroportuária e 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;

- c) **Criar o Programa de Desenvolvimento da Aviação Regional (PDAR).** Neste caso, eram objetivos:
- I. **Ampliar, reformar ou construir 270 aeroportos regionais.** Desta maneira, a intenção era estabelecer e consolidar novas infraestruturas aeroportuárias em regiões preteridas e no interior do país. Ademais, o governo federal pretendia instituir uma nova lógica operacional e financeira, que consistiria em mais tempo gasto na execução do projeto e menos tempo gasto na realização das obras;
  - II. **Ampliar a capacidade dos estados e municípios na gestão dos aeroportos regionais.** Dessa forma, era fundamental a criação da Infraero Serviços para que esta pudesse assessorar os aeroportos regionais. Assim, seria possível ampliar o número de municípios, rotas e frequências operadas regularmente pelo transporte aéreo;
  - III. **Subsidiar as passagens e tarifas em voos regionais.** Os projetos teriam um aporte de 100% do Fundo Nacional de Aviação Civil - FNAC. O intuito era aproximar o preço das passagens de ônibus, ampliando assim o acesso da população brasileira ao sistema de transporte aéreo e facilitando o ingresso das empresas em regiões com potencial turístico, democratizando o transporte aéreo e dinamizando as economias locais.

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. 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.

### **CONTEXTO POLÍTICO: o PIL e a Frente Neodesenvolvimentista**

O PIL foi anunciado em um momento no qual a grande burguesia interna<sup>9</sup> ocupava a posição hegemônica do bloco no poder<sup>10</sup>. A ascensão política da grande burguesia interna

---

<sup>9</sup> Grandes empresários brasileiros do setor agropecuário, da produção mineral, da construção pesada, da construção naval, da indústria de transformação, capital bancário nacional, importantes associações empresariais como Federação das Indústria do Estado de São Paulo - FIESP, Sindicato Nacional da Indústria da Construção e Reparação Naval e Offshore - SINAVAL, Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos – ABIMAQ, etc.)

<sup>10</sup> O bloco no poder é a unidade contraditória constituída pelas classes sociais dominantes e/ou frações de classe, o campo das práticas políticas que reflete um conjunto de níveis da luta de classe em um contexto

ocorreu na passagem do primeiro para o segundo governo Lula<sup>11</sup>. Esta, ao ocupar o lugar de hegemonia, deslocou de tal posição a fração vinculada ao setor financeiro (a burguesia associada ou compradora<sup>12</sup>), 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: a frente neodesenvolvimentista<sup>13</sup> (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<sup>14</sup>. Em troca, a fração burguesa em questão aceitou as contrapartidas dos

---

específico. Nesta unidade contraditória há uma fração politicamente hegemônica que pode controlar o bloco, mas dependendo do momento histórico não ter representação partidária no sistema político, cujo domínio ocorre pela fração reinante, aquela que detém o partido político da cena política, bem como, podem não controlar o aparelho burocrático estatal, sob domínio da fração detentora, aquela que escolhe burocratas, políticos, militares, intelectuais, entre outros, para ocupar os órgãos públicos de Estado. Estas posições do bloco no poder são estabelecidas por conta da sua dinâmica histórica e espacial e é configurado no plano das práticas políticas de classe.

<sup>11</sup> De acordo com Boito Jr. (2018), a aproximação entre esta fração burguesa e o PT passou a ocorrer no segundo semestre de 2005, depois do escândalo do mensalão. É a partir deste momento que a grande burguesia interna fecha um acordo com o então governo Lula e passa ter representação política no Poder Executivo, bem como, é neste momento que o PT se alia ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB (atual MDB). A chamada política dos “campeões nacionais” é resultante do acordo entre PT e grande burguesia interna. Aqui é preciso destacar que quando o PT chegou ao Poder Executivo foi a vontade popular que o elegeu, foi um fato raro no Estado capitalista brasileiro porque as frações burguesas não foram responsáveis pela eleição do presidente Lula. Geralmente, no Estado capitalista ocupam os parlamentos quem as frações burguesas desejam (e financiam). Os partidos políticos, comumente, são organizações que representam as classes dominantes. Quando o PT se aproximou da grande burguesia interna “normalizou” a antiga ordem de fatores.

<sup>12</sup> Na teoria de Poulantzas (1975), as burguesias do Estado capitalista não são homogêneas, as frações burguesas podem ser classificadas como 1) burguesia nacional, com capacidade de promover articulações anti-imperialistas; 2) a grande burguesia interna, uma fração que possui autonomia produtiva, mas está vinculada ao capital estrangeiro, isto é, ela não é necessariamente nacional e nem anti-imperialista e 3) a burguesia associada, vinculada ao capital financeiro. A fração burguesa que iria encabeçar os projetos do PIL era, teoricamente, a grande burguesia interna brasileira.

<sup>13</sup> Para Boito Jr (2018), era uma frente política e não uma aliança política, pois esta tem conteúdo programático, os integrantes da aliança sabem o que vão realizar, tem cronograma, conhecem as hierarquias. Na frente política não há conteúdo programático, os participantes agem de forma difusa, não têm conhecimento das lideranças e das frações de classe que a compõe, bem como, em muitos dos casos, as classes dominadas não fazem ideia do vínculo entre cena política e determinada fração burguesa. Na frente neodesenvolvimentista, as massas mais marginalizadas (subempregados, trabalhadores urbanos de baixa renda, desempregados, sem terras, classe média baixa, por exemplo) não tinham sequer noção de que o PT era o representante da grande burguesia interna na cena política.

<sup>14</sup> A cena política, nas formações capitalistas, é o lugar das ações de representação político-partidária. Deve ser entendida enquanto relação concreta entre partidos políticos e classes dominantes e suas frações (POULANTZAS, 1975). A cena política tem nos parlamentos os principais palcos nos quais publicamente os embates entre as classes dominantes (organizadas em partidos políticos) ocorrem, nos quais a dissimulação dos interesses classistas se desenrola. É a realidade superficial (a superestrutura) que tem como realidade profunda os interesses velados das classes sociais e suas frações, isto é, a infraestrutura (BOITO JR., 2007). Isto é possível, pois a cena política tem como alicerce a lei, instrumento da democracia burguesa que ratifica o falso discurso da igualdade e universalidade entre os indivíduos e respalda o burocratismo. Estas relações são fundamentais para que os partidos e políticos profissionais possam se articular e, entre outras coisas, discursar

governos petistas que consistiram nas políticas de inclusão social (programas de distribuição de renda, expansão da universidade pública, aumento do salário mínimo, etc.). 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).

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 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). A fração burguesa que seria a parceira do governo nos projetos do programa era a grande burguesia interna. No entanto, a estrutura política e econômica em questão começou a ser abalada no ano de 2013 em decorrência de um conjunto de fatores, colocando em xeque os projetos prescritos no PIL.

Entre os fatores, podemos citar: 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 presidenta Dilma; 4) a unificação burguesa depois das eleições de 2014; 5) o ajuste fiscal de 2015 e 6) as articulações na cena política para o *impeachment político* que culminou no golpe de Estado em 2016 destruíram de fato o projeto neodesenvolvimentista e sua frente política. Este mix de

---

em nome do coletivo (da nação, por exemplo) e atender nos parlamentos os interesses das classes e frações de classes dominantes.

elementos alterou profundamente o andamento do Programa de Investimento em Logística – PIL e impossibilitou o cumprimento do que estava previsto.

Ressaltamos que os fatores 3, 4 e 5 são fundamentais para compreendermos os desdobramentos do PIL em todos os setores, pois estão relacionados à perda do governo Dilma de suas bases políticas. Tanto das frações burguesas que compactuaram com os governos do PT quanto das classes dominadas que elegeram e acreditavam nas políticas do partido.

O fator nº 3 diz respeito à ação da presidenta Dilma em dar início, no primeiro semestre de 2012, a uma política de queda de juros e dos *spreads* bancários. Ao iniciar o processo, 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 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) (BASTOS, 2017).

Ademais, provocou o afastamento dos bancos nacionais da frente neodesenvolvimentista, pois ao reduzir juros e *spreads* na tentativa de beneficiar o setor industrial, deixava subentendido que os bancos públicos seriam os principais financiadores do setor privado, assim, os bancos comerciais nacionais privados 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; BOITO JR., 2018).

Para chegarmos ao fator nº 4, é preciso ressaltar que a partir de dezembro 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 gradualmente da frente neodesenvolvimentista em decorrência do 1) momento econômico (fator nº 1), 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 interesses específicos, com o baixo crescimento econômico - registrado no final de 2012 e apontado para o ano de 2013 - 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).

Assim, logo após a reeleição de Dilma Rousseff ocorreu 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 a 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 em 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, 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 (BASTOS, 2017). Para Boito Jr. (2018), aquele ato público e a ação em si, 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 Ministério Público, 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 que continuaram aliadas do governo 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 foram sendo desmanteladas seletivamente<sup>15</sup> - afastando os parlamentares aliados do governo no congresso - e na medida em que a Polícia Federal prendia proprietários e executivos, eram neutralizadas as ações das grandes empreiteiras vinculadas ao PIL (ANDERSON, 2016; LIMONGI, 2017,

---

<sup>15</sup> Por tradicional entenda: financiamento de campanha, licitações públicas fraudadas, compra de votos para projetos que favorecem o setor privado, financiamento de lobistas, etc.

FERNANDES, R. M. S., 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 5º fator é o ajuste realizado pelo governo Dilma em 2015 numa 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). Estas ações incidiram diretamente nas regras de contratação do PIL. As descentralizações seriam realizadas por meio de PPPs (com base na lei 11.079/2004), através da cessão de subsídios, com contratos de concessão patrocinada e sem pagamento de outorga. Com o ajuste, o então Ministro da Fazenda, Joaquim Levy (tentando beneficiar as frações vinculadas ao capital financeiro), alterou as regras de contratação, estabelece pagamento de outorgas, restabeleceu as relações via lei de concessão comum e provocou mais insegurança jurídica frente às frações burguesas (do setor produtivo) interessadas.

Estes procedimentos ao invés de atrair as frações burguesas dissidentes novamente ao entorno do governo, promoveu o afastamento do eleitorado e da base social que reelegera a presidenta (SINGER, 2015), isto é, as classes populares (movimentos sociais, sindicatos, baixa classe média, etc.). Insatisfações que se somaram 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 presidenta Dilma. Ao longo do ano de 2015 e nos primeiros meses que antecederam a sessão da câmara que afastou a presidenta Dilma, a TV GLOBO, a GLOBO NEWS e outros veículos a estas vinculadas convocaram dia e noite alguns segmentos da sociedade brasileira (em especial, a alta classe média) para se organizarem e se manifestarem nas ruas contra a presidenta (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 e a Lava Jato realizava suas incursões no Congresso Nacional. Eduardo Cunha se movimentava contra Dilma, sobretudo, por questões pessoais (quando a presidenta estava à frente da Casa Civil desmantelou um esquema ilícito de Eduardo Cunha em Furnas) e os deputados e

senadores (aterrorizados) passaram a “pedir” proteção ao Poder Executivo. 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 a proteção com Michel Temer (ANDERSON; 2016; LIMONGI, 2017). Assim, o *impeachment político* (o golpe) foi preparado<sup>16</sup>. A instabilidade política estava sendo instalada e a construção do PIL, já em meados do ano de 2015, começava a ser interrompida.

### **O PIL: o que foi realizado (desfechos)**

Logo que assumiu o Poder Executivo, Michel Temer promoveu inúmeras mudanças. 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

---

<sup>16</sup> Foi um *impeachment político* e golpe, pois os motivos apresentados pela acusação e que provocaram a instauração de processo de *impeachment* contra a então presidenta Dilma Rousseff estão relacionados à edição de seis decretos não numerados, responsáveis pela abertura de créditos suplementares e as chamadas “pedaladas fiscais”, referente ao atraso no pagamento ao Banco do Brasil de subvenções relativas ao “Plano Safra” (relacionado ao financiamento de agricultura familiar e produção de alimentos). No que tange ao primeiro, os decretos publicados estavam ratificados pela lei nº 13.199/15, logo, não houve desrespeito à meta primária, como afirmou a denúncia. A Lei orçamentária permite abertura de crédito suplementar sob a condição de que a meta primária tenha sido atingida, assim quando o Congresso Nacional aprovou o PLN nº 5/2015, convertida na Lei nº 13.199/15, permitiu a inclusão de créditos suplementares na Lei orçamentária. Em relação ao segundo motivo, os denunciantes se apropriaram da Lei de Responsabilidade Fiscal para tentar provar que houve ato atentatório à Lei Orçamentária. O art. 85, no seu inciso VI, descreve que cometerá crime de responsabilidade aquele que afrontar a Lei Orçamentária. Algo que a presidenta não fez, o que ocorreu foi o atraso de repasse de dinheiro público a um banco público, a denúncia comparou retenções temporárias com operações de créditos – o que não é fato (RAMOS; MOREIRA, 2016; MORAES BAHIA et al., 2016; BOTELHO; TEIXEIRA, 2016).

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, formalizado em 2013, era destruído no ano de 2016. 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), referentes à 1ª etapa, foram concedidos como o previsto. Aqueles que foram anunciados para a 2ª etapa não foram sequer licitados<sup>17</sup>. A Medida Provisória nº 652/2014 que propôs o PDAR foi encaminhada à Câmara dos Deputados no dia 28 de julho de 2014 e perdeu a vigência em novembro de 2014, não foi votada no Senado. O seu texto foi incorporado à Medida Provisória nº 656, de 07 de outubro de 2014 (que ainda estava em vigência) a partir de articulações entre poder executivo e lideranças partidárias no legislativo. A MP nº 656/2014 foi convertida na Lei nº 13.097, de 09 de janeiro de 2015 que criou, enfim, com alterações importantes, o Programa de Desenvolvimento da Aviação Regional – PDAR. Logo, o financiamento a partir de 100% do FNAC para aviação regional não foi estabelecido como previsto. A Lei nº 13.097/2015 estabeleceu que somente 30% do FNAC seria utilizado.

Ademais, 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. Deste modo, o PDAR foi inviabilizado, primeiro por conta da redução dos investimentos, inclusive do valor de subsídios via FNAC, depois porque este processo atravancou as negociações de criação da Infraero Serviços, que foi criada somente em julho de 2016, mas funcionalizada apenas em 2018 e sem a parceria como prevista do operador internacional (que seria a *Fraport*, empresa que faz a gestão do aeroporto de Frankfurt)<sup>18</sup>.

Em relação ao “PIL: portos”, as licitações e leilões para 2013 e 2014 não ocorreram como o previsto. Ao longo dos anos mencionados, acirradas discussões aconteceram acerca das regras jurídicas de contratação do particular. A resolução do impasse deu-se

<sup>17</sup> Seriam concedidos via 2ª etapa do “PIL: aeroportos”: os aeroportos internacionais de Fortaleza, Porto Alegre, Salvador e Florianópolis. Os quatro foram cedidos a iniciativa privada no ano de 2017, já no governo golpista de Michel Temer.

<sup>18</sup> A *Fraport* atualmente administra os aeroportos de Porto Alegre e Fortaleza

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. É necessário destacar que o governo realizou as contratações do “PIL: rodovias” desta etapa por meio de concessões patrocinadas. 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.

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 e consequente rompimento da frente neodesenvolvimentista

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 da iniciativa privada o cumprimento das metas e no âmbito nacional foi a primeira experiência realizada pelo governo federal.

Não foi nossa intenção tecer nesta discussão uma análise do modelo de parceria, mas 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. O PIL apresentou novas formas de concessão, no entanto, tais mecanismos são instrumentos neoliberais e acreditamos que, caso o Golpe não tivesse ocorrido, as negociações com a iniciativa privada seriam demoradas e complexas, pois o regime jurídico,

na prática, era desconhecido e o setor empresarial teria que ter garantias plenas de que o governo arcaria com os projetos. Em outras palavras, o poder de convencimento teria que ser contundente, em especial para financiar projetos no setor ferroviário que saíam do zero, bem como, os alinhamentos políticos teriam de estar bem definidos.

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 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% 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. Esta é uma questão que fica aberta para estudos futuros.

5) A Infraero Serviços. Esta estatal foi criada durante o governo golpista de Michel Temer, através da Lei Ordinária nº 13.319, 25 de julho de 2016. No entanto, ela é oriunda da Medida Provisória nº 714, de 1º de março de 2016, ainda na gestão Dilma, bem como, a ideia de criação da subsidiária foi publicada em 2012 com o lançamento do PIL.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em suma, o PIL foi criado em meio à “guerra” do governo Dilma com os bancos por conta dos juros e *spreads* (no ano de 2012), teve suas primeiras ações (estudos técnicos, reuniões participativas, leilões, negociações com o setor privado no que tangia às

concessões e empréstimos) realizadas em um contexto de crise política e econômica. Isto é, em 2013, fim de crescimento econômico proveniente da exportação de *commodities* e de manifestações de rua, em 2014, ano de eleições presidenciais, de disputa pelos núcleos de poder do Estado e de unificação burguesa, e no ano de 2015, momento de ajuste fiscal, manifestações de rua da alta classe média e preparação do *impeachment político*. E foi extinto meses após o golpe de Estado com assunção do vice-presidente (golpista) ao Poder Executivo.

Assim, 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 e com partidos políticos que historicamente são representantes das elites brasileiras (vide o exemplo do MDB). A rearticulação do bloco no poder entre 2013 e 2015 (BOITO JR., 2018) levou o governo Dilma a perder apoio das frações burguesas que iriam conduzir os projetos. Sem o apoio destes, o PIL perdeu sustentação e o golpe de 2016 (que foi apoiado por parte da fração burguesa que deu sustentação aos governos do PT) acabou por dar fim ao que havia sido projetado no programa.

## 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 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 em: 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 em: 04 maio 2014.

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

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**. 2016. 98 f. Dissertação (Mestrado em Transportes) – Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Universidade de Brasília, 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, v. 241, n. 2, p. 159-175, maio/jul. 2005. Disponível em: <<https://doi.org/10.12660/rda.v241.2005.43332>>. Acesso em: 04 maio 2014.

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

BOITO JR., A. Cena política e interesses de classe na sociedade capitalista: a análise de Marx. In: \_\_\_\_\_. **Estado, política e classes sociais: ensaios teóricos e históricos**. São Paulo: Ed. UNESP, 2007.

\_\_\_\_\_. **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.

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

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

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. **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 N° 13.334**, de 13 de setembro de 2016.

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

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

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**. 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**. 2017. 272 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Federal da Grande Dourados, 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**. 2016. 116 f. Dissertação (Mestrado em Transportes) – Faculdade de Tecnologia, Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

LEMONS, 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**. São Paulo, ed. esp., p. 5-13, 2017.

MORAES BAHIA, A. G. M. F. [et. al.]. Golpe vergonhoso passa na Câmara. In: PRONER, C. [et. al.] (Org.). **A Resistência ao Golpe de 2016**. Bauru/SP: CANAL 6 editora, 2016. p. 30-33.

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.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. Trad. Rita Lima. 3. ed. Rio de Janeiro: Graal, 2000.

\_\_\_\_\_. **Poder político e classes sociais**. Trad. de Francisco Silva. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1986.

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

SINGER, A. Cutucando onças com varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). **Novos estud. CEBRAP** [online], n.102, p. 39-67, 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.25091/s0101-3300201500020004>>. Acesso em: 12 dez. 2020.

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/atividadesdapresidenta/tvnbr](http://www.youtube.com/watch/atividadesdapresidenta/tvnbr)>. Acesso em: 18 set. 2012.

#### Como citar:

#### ABNT

FERNANDES, R. M. S.; SILVA, M. O Programa de Investimento em Logística (PIL): diretrizes, objetivos, política e desfechos. **InterEspaço: Revista de Geografia e Interdisciplinaridade**, v. 7, e202104, 2021. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.18764/2446-6549.e202104>>. Acesso em: 25 mar. 2021.

#### APA:

Fernandes, R. M. S., & Silva, M. O Programa de Investimento em Logística (PIL): diretrizes, objetivos, política e desfechos. *InterEspaço: Revista de Geografia e Interdisciplinaridade*, v. 7, e202104. Recuperado em 25 março, 2021, de <http://dx.doi.org/10.18764/2446-6549.e202104>



This is an open access article under the CC BY Creative Commons 4.0 license.

Copyright © 2021, Universidade Federal do Maranhão.

