

Relações de força do estado e o “Pil:Ferrovias”: o parecer “técnico”/político do TCU sobre o trecho ferroviário Lucas do Rio Verde/MT – Campinorte/GO

Estate strength relations and the "Pil: Railways": TCU's “technical”/political report about the railway stretch Lucas do Rio Verde/MT – Campinorte/GO

Roberto Mauro da Silva Fernandes¹

Resumo

O Programa de Investimento em Logística – PIL foi lançado durante o primeiro governo da presidenta Dilma Rousseff, deste modo, para o setor ferroviário foram anunciados investimentos na ordem de R\$ 186 bilhões para construção e/ou melhoramentos de 18,5 mil km de linhas férreas. 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. Dito isso, o objetivo deste artigo é discutir aspectos de um dos episódios que fizeram parte de tais conflituosas relações, mais especificamente, vamos alterar sobre as inclinações políticas vinculadas ao parecer “técnico” do Tribunal de Contas da União – TCU sobre o trecho ferroviário Lucas do Rio Verde/MT – Campinorte/GO (parte integrante da EF-354, a Ferrovia de Integração do Centro-Oeste – FICO). Para tal, fizemos uso de levantamento bibliográfico, documental, na internet e trabalho de campo. O parecer “técnico” do TCU, do ponto de vista político, impossibilitou a concessão do trecho em questão, como também aniquilou o programa no qual estava inserido, o “PIL: ferrovias”.

Palavras-chave: Programa de Investimento em Logística - PIL; Ferrovias; Economia Política.

Abstract

The Logistics' Investment Program (PIL) was launched during the first management (2011-2014) of President Dilma Rousseff, in this way, investments in the order of R \$ 186 billion were announced for the railway sector for the construction and/or improvement of 18,5 thousand km of railway lines. 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. Therefore, the objective of this article is to discuss aspects of one of the episodes that were part of such conflicting relationships, more specifically, we will reflect about the political inclinations linked to the “technical” report of the Federal Court of Accounts - TCU about the railway stretch Lucas do Rio Verde/MT – Campinorte/GO (part of the EF-354, the Midwest Integration Railway - FICO). For this, we perform bibliographical, documentary, internet surveys and field research. TCU's “technical” report made it difficult to carry out the project for the railway line under discussion. as well as destroying the program in which it was inserted, the “PIL: railways”.

Keywords: Logistics' Investment Program Logistics; Railways in Brazil; Political Economy.

¹ Professor Visitante/Programa em Pós-Graduação em Geografia/UNIFAL-MG. robertomauro.fernandes@hotmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8827-365X>

Introdução

No dia 12 de agosto de 2012 o Governo Federal publicou o Programa de Investimento em Logística (PIL). O programa foi uma consequência direta da política econômica de viés mais desenvolvimentista, lançada no primeiro governo Dilma (2011-14) que ficou conhecida como Nova Matriz Econômica - NME. O PIL abrangeu os setores de transporte rodoviário, aeroviário, portuário e ferroviário. No montante, estavam inicialmente previstos mais de R\$ 253 bilhões em investimentos públicos nos quatro setores de transporte. O setor ferroviário seria contemplado com investimentos na ordem de R\$ 186 bilhões.

Dito isso, o objetivo deste artigo é discutir as relações de força (POULANTZAS, 2000) que estiveram relacionadas ao Programa de Investimento em Logística (PIL) para o setor ferroviário, o “PIL: ferrovias”. Mais especificamente, vamos debater como o parecer técnico do Tribunal de Contas da União – TCU acerca do trecho ferroviário Lucas do Rio Verde/MT – Campinorte/GO (parte integrante da EF-354, a Ferrovia de Integração do Centro-Oeste – FICO) não possuiu um caráter meramente “técnico”, mas tinha inclinações políticas.

É preciso dizer que quando o governo Dilma lançou o “PIL: ferrovias” o bloco no poder (POULANTZAS, 2000) do Estado brasileiro tinha como hegemonia a grande burguesia interna, fração da burguesia instalada no Brasil que assumiu tal posição durante o segundo mandato do presidente Lula e que liderava a frente política e econômica (frente neodesenvolvimentista) que dava sustentação aos governos do PT (BOITO JR., 2018). Esta seria a fração burguesa que estava sendo convocada e iria encabeçar os intentos do setor ferroviário (e dos demais setores do PIL) juntamente com o governo. No entanto, membros importantes da grande burguesia interna (empresários brasileiros do setor mineral, agropecuário, da construção pesada, da indústria de transformação, capital bancário nacional, Fiesp, Sinaval, Abdib, Abimaq, etc.) romperam com a presidenta Dilma e fragmentaram a frente neodesenvolvimentista (BASTOS, 2017; BOITO. JR., 2018), processo que comprometeu o andamento do “PIL: ferrovias”, que foi do ponto de vista político foi influenciado pelo mencionado parecer do TCU sobre o trecho ferroviário Lucas do Rio Verde/MT – Campinorte/GO e que é um dos episódios do rompimento político mencionado.

Mediante o exposto, o nosso artigo, além desta introdução, está dividido em mais três seções. Na segunda, as diretrizes do “PIL: ferrovias” serão apresentadas, demonstraremos alguns dos aspectos do modelo de *open access* proposto pelo governo Dilma com o lançamento do “PIL:

ferrovias”. Na terceira parte, apresentaremos os detalhes acerca do parecer “técnico” do TCU sobre o trecho ferroviário Lucas do Rio Verde/MT – Campinorte/GO e as relações de forças desse processo. A última segmentação foi reservada para as nossas considerações finais.

Metodologia

Para alcançar objetivos propostos, optamos por uma abordagem interdisciplinar em 1) livros, capítulos de livros e artigos nas áreas da sociologia, ciência política, economia, geografia e história (para subsidiar o debate acerca das dinâmicas recentes da política e economia brasileira e em especial porque tratam de processos circunscritos aos interesses e lutas de classes no Estado capitalista brasileiro); elegemos também 2) a investigação documental, analisando minutas de editais, contratos de concessão, leis, decretos, portarias, acórdãos (documentos que foram publicados entre os anos de 2012 e 2016); escolhemos 3) elucubrar a partir das dinâmicas dos sujeitos pertencentes ao bloco no poder vigente durante o Governo Dilma; realizamos 5) entrevistas, entre junho de 2013 e dezembro de 2016, com os responsáveis e aqueles que estavam diretamente envolvidos com o processo de planejamento e execução dos projetos relacionados ao “PIL: ferrovias” e 6) recorreremos as informações veiculadas a imprensa acessando a internet.

O ponto de partida para realizar o debate é a teoria do Estado relacional de Poulantzas (2000) disposta no livro “O Estado, o Poder, o Socialismo” e a tese sobre o neodesenvolvimentismo de Boito Jr. (2018) exposta no livro “Reforma e crise política no Brasil: os conflitos de classe nos governos do PT”. Este faz uso da teoria do primeiro para analisar as relações de força do Estado brasileiro durante os governos do PT, em especial, com base no conceito de bloco no poder. Assim, instrumentalizamos os conceitos e análises dos mencionados autores para discutir aspectos da economia política circunscrita ao “PIL: ferrovias”.

O “Pil: Ferrovias”: panorama geral

O governo Dilma entre 2012 e 2015, especificamente para o setor ferroviário, anunciou intenções de investimento na ordem de R\$ 186 bilhões, valor referente a 1ª e 2ª fase do que ficou conhecido como “PIL: ferrovias”. Para a etapa primeira – publicada em agosto de 2012 – o prognóstico de recurso girava em torno de R\$ 99,6 bilhões em construção e melhoramentos de 11 mil km de linhas férreas; no que tange a segunda fase – anunciada em junho de 2015 – o aporte

financeiro seria de R\$ 86,4 bilhões para a construção, modernização e manutenção de 7,5 mil quilômetros de ferrovias (FERNANDES, 2017).

É preciso destacar que quando publicado, o Ministério da Fazenda estava sendo dirigido por Guido Mantega, logo, o programa tinha um caráter mais desenvolvimentista; no ano de 2015 a pasta ficou sob o comando de Joaquim Levy, assim, o “PIL: ferrovias” ganhou um caráter mais neoliberal. Embora o modelo anunciado pelo último ministro apresentasse uma estrutura “híbrida”, a intenção era dar prioridade ao sistema *vertical unbundling*, cujo modelo originário do “PIL: ferrovia” tinha a intenção de substituir (FERNANDES e SOUZA, 2020).

Na 1ª etapa, o “PIL: ferrovias” seria estruturado com base em contratos de Parceria Público-Privadas dotados de dispositivos públicos de contraprestação pecuniária destinados aos particulares vencedores dos leilões. Na prática, seriam realizadas duas formas de antecipação financeira ao concessionário: 1) Haveria uma remuneração pela capacidade de circulação através da Tarifa pela Disponibilidade da Capacidade Operacional (TDCO); e 2) A concessionária também poderia receber um valor de 15% do *capital expenditure* (CAPEX) referente aos projetos de infraestrutura. Bem como, teria uma empresa estatal, a Valec – Engenharia, Construções e Ferrovias S. A., assumindo o risco de demanda dos concessionários (FERNANDES, 2017, FERNANDES, 2019).

No *open access* do “PIL: ferrovias” – anunciado na 1ª etapa – a concessionária ficaria responsável pelas operações do trecho concedido, a Valec controlaria a demanda, remuneraria o particular de acordo com as metas estabelecidas e autorizaria a utilização por terceiros dos trechos concedidos. Assim, o modelo seria operado com base no conceito de segregação operacional da rede descentralizada e no livre acesso para quebrar monopólios (FERNANDES e SOUZA, 2020). A oficialização do *open access* – e o estabelecimento das novas regras para o setor ferroviário no Brasil – ocorreu por meio do Decreto nº 8.129, publicado no dia de 23 de outubro 2013.

A 2ª etapa do “PIL: ferrovias” foi publicada em junho de 2015, na ocasião, o Ministério da Fazenda estava sob o comando de Joaquim Levy, que passou a redefinir a política macroeconômica. Em meio a um conjunto de práticas mais neoliberais para buscar soluções ao momento de recessão, ocorreu a remodelagem do “PIL: ferrovias”. Para a nova etapa, ficou decidido que 1) os modelos *open access* e *vertical unbundling* seriam integrados, logo, a área econômica anunciou que 2) haveria melhoramento dos instrumentos de concorrência do modelo vertical, assim seria possível conciliá-lo com o sistema de direito de passagem (divulgado na era Mantega e que serviria para quebrar o

monopólio das concessionárias do *vertical unbundling*); 3) no novo modelo também seriam realizados leilões com o pagamento de outorga, portanto, a concessão comum voltava a figurar como base jurídica para os contratos de descentralização; 4) as novas concessões estariam vinculados aos projetos da Ferrovia Norte-Sul, que na época possuíam carteiras de investimentos orçadas em valores que giravam em torno de R\$ 12,7 bilhões e 5) a Valec dividiria com as concessionárias as decisões sobre a demanda, compraria e venderia a capacidade somente caso os contratos fossem de PPP (FERNANDES, 2019).

Assim, entre agosto de 2012 e maio de 2015, o “PIL: ferrovias” transitou do modelo de acesso aberto (*open access*) – baseado na lei nº 11.079/04 (“lei de PPPs”) e em contratos de Parceria Público-Privados – e em um modelo “híbrido” que mesclava o modelo *open access* e o sistema vigente, estruturado em contratos de concessão de integração vertical (*vertical unbundling*), regido pela lei nº 8.987/95, a “lei de concessão comum” (FERNANDES, 2019). O Quadro 1, a seguir, faz um comparativo entre as duas etapas.

Quadro 1 - Modelo do “PIL: ferrovias” (1ª e 2ª etapa).

“PIL: ferrovias”	
1ª etapa (<i>open access</i>)	2ª etapa (modelo “híbrido”)
Norma regulamentadora	
Decreto nº 8.129/2013	Sem regulamentação
Regras de contratação:	
<ul style="list-style-type: none"> • Modelo: PPP • Base jurídica: lei nº 11.079/04 (a lei de PPPs). • Forma de descentralização: <ul style="list-style-type: none"> a) concessão patrocinada b) acordos de autorização (utilização da malha ferroviária por terceiros) 	<ul style="list-style-type: none"> • Modelo: Concessão Onerosa/PPP • Base jurídica: a lei nº 11.079/04 (“lei de PPPs”) - lei nº 8.987/95 (“lei de concessão comum”) • Forma de descentralização: <ul style="list-style-type: none"> a) concessão comum/concessão patrocinada b) acordos de autorização (utilização da malha ferroviária por terceiros) – em caso de contrato de PPP
Contraprestação pecuniária:	
<ul style="list-style-type: none"> • 15% do <i>capital expenditure</i> (CAPEX). 	<ul style="list-style-type: none"> • Em caso de contrato de PPPs: TDCO e CAPEX

<ul style="list-style-type: none"> • Tarifa pela Disponibilidade da Capacidade Operacional (TDCO) 	<ul style="list-style-type: none"> • Em caso de concessão comum: risco integral do concessionário
Papel operacional da concessionária:	
<ul style="list-style-type: none"> • Instalação da infraestrutura; • Responsável pela sinalização; • Controle da circulação de trens; e • Prestação de serviços de operação aos usuários. 	<ul style="list-style-type: none"> • Em caso de contrato de PPPs: responsabilidade pelas operações da linha • Em caso de concessão comum: controle integral das operações e demanda
Função da Valec:	
<ul style="list-style-type: none"> • Comprar e vender a capacidade (integral e ociosa) da ferrovia; • Assegurar o direito de passagem da malha ferroviária concedida; • Remunerar a concessionária com a TDCO; • Remunerar o particular pelos custos variáveis provenientes da movimentação de trens 	<ul style="list-style-type: none"> • Em caso de contrato de PPPs: as funções da 1ª etapa • Em caso de concessão comum: não participaria do processo
Leilões	
<ul style="list-style-type: none"> • Critério da menor tarifa e sem outorga 	<ul style="list-style-type: none"> • Em caso de contrato de PPPs: menor tarifa e sem outorga • Em caso de concessão comum: <ol style="list-style-type: none"> a) Pagamento de outorga; b) Compartilhamento de investimentos

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Na 2ª etapa ficava evidente a vinculação dos modelos em uma tentativa de acomodação política devido o descontentamento de alguns setores com o anúncio do modelo do *open access* (FERNANDES, 2017). A escolha de Joaquim Levy para a pasta ocorreu por conta de tais descontentamentos e devido as redefinições do bloco no poder, o que levou a presidenta Dilma a perder o apoio político das frações burguesas vinculadas a grande burguesia interna que se aliaram as frações rentistas e financistas contra seu governo (articulação que resultou no golpe em 2016), assim numa tentativa de desarticular essa frente indicou Levy (SINGER, 2015; BASTOS, 2017; BOITO JR., 2018; FERNANDES, 2019). Logo, este passou alterar, com suas premissas neoliberais, o “PIL:

ferrovias”, em especial, as orientações do livre acesso nas concessões que visavam quebrar os monopólios estabelecidos no setor ferroviário (FERNANDES, 2019).

As mudanças de 2015 pendiam para o modelo de integração vertical, pois ao estabelecer duas opções de descentralização – aparentemente – em um momento de recessão (que afeta os cofres públicos), os empresários optariam pelo modelo já conhecido, que não dependeria da contraprestação pública e que não precisaria cumprir com as metas definidas pelo Estado.

Ademais, desde o início de 2013 a imprensa veiculava a tese do “Risco Valec”, criada depois da publicação da Nota Técnica nº 6 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) que trazia observações sobre o *open access* do “PIL: ferrovias” e fazia reflexões sobre o papel da Valec no processo e dos possíveis limites de sua atuação no novo modelo. Foi disseminada a ideia de que a Valec não conseguiria realizar o financiamento dos parceiros privados como apontava o modelo, assim, o “Risco Valec” tornou-se o principal elemento do discurso das frações burguesas que questionavam o papel da estatal e eram opositoras do PIL (FERNANDES, 2017). Portanto, em decorrência do ambiente de recessão econômica e de desconfiança na atuação da Valec, quando a 2ª etapa foi publicada, ficava explícito que o *open access* seria preterido em relação ao *vertical unbundling* (FERNANDES, 2019).

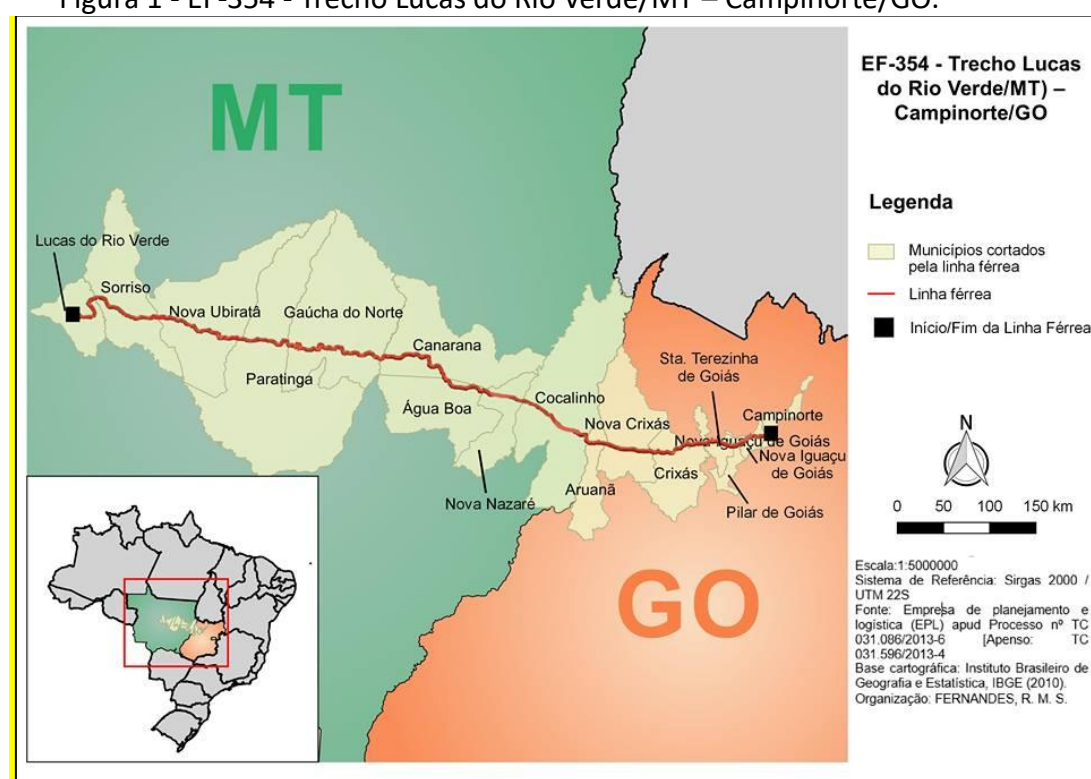
Apesar das novas regras e intenções, nenhum leilão foi realizado. Se a 1ª etapa ficou comprometida pela tese do “Risco Valec”, a 2ª etapa se deparava com uma nova questão: não havia norma legal para o modelo “híbrido”. O Decreto nº 8.129/13, por exemplo, versava apenas sobre o modelo da 1ª etapa. Instalava-se assim, um clima de insegurança jurídica que foi associado ao clima de insegurança política promovido no ano de 2015 em consequência das articulações para o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff e que culminaram na sua deposição (golpe) (FERNANDES, 2017; FERNANDES, 2019).

No entanto, é preciso sublinhar que mesmo antes das alterações ocorridas na 2ª etapa e das articulações políticas que culminaram no golpe de 2016, a implosão do “PIL: ferrovias” teve de fato início com a publicação do relatório do Tribunal de Contas da União - TCU sobre o trecho Lucas do Rio Verde/MT - Campinorte/GO. O parecer do TCU está estritamente vinculado a conjuntura política e econômica do Brasil entre o final do ano de 2012 e 2016, mais especificamente, está relacionado a ruptura do governo Dilma com as frações burguesas que apoiavam o seu governo e que participariam do PIL (FERNANDES, 2019).

Interpretações: o caso do trecho ferroviário Lucas do Rio Verde/MT – Campinorte/GO

Mediante o cenário conturbado, no qual o “Risco Valec” era a tese central, o então governo Dilma (2011-2014) tinha a expectativa de conceder, via “PIL: ferrovias”, o primeiro trecho ferroviário no início de 2014. O projeto escolhido foi o segmento Lucas do Rio Verde/MT – Campinorte/GO (Figura 1), parte integrante da EF-354, a Ferrovia de Integração do Centro-Oeste – FICO.

Figura 1 - EF-354 - Trecho Lucas do Rio Verde/MT – Campinorte/GO.



Fonte: Empresa de Planejamento e Logística (EPL) (2013).

A concessão – e início das obras no trecho supramencionado – seria fundamental para dar credibilidade ao modelo anunciado, mitigaria as pressões de alguns setores e efetivamente inauguraria as ações do “PIL: ferrovias”, especialmente, pois conectar-se-ia a “espinha dorsal” do sistema ferroviário brasileiro, a Ferrovia Norte-Sul. De igual modo, possibilitaria a criação de canal de escoamento aos produtores de grãos de Mato Grosso, que teriam opções de acessar, pelo modal ferroviário, tanto os portos do Norte e Nordeste quanto aos de Santos (SP) e Paranaguá (PR),

tornando-se mais uma alternativa para o escoamento das safras que ocorrem por meio da BR-163 (FERNANDES, 2017). Para tal era necessário à aprovação do projeto de engenharia por parte do Tribunal de Contas da União (TCU).

a) O parecer do TCU: projeto sem base legal

O parecer sobre à concessão do trecho Lucas do Rio Verde/MT e Campinorte/GO foi publicado no Diário Oficial nº 246 de 19/12/2013 e intensificou a posição e sentimento de insegurança jurídica que existiam em relação ao modelo defendido pelo Governo Federal. As observações e conjecturas foram publicados no Processo nº TC 031.086/2013-6 [Apenso: TC 031.596/2013-4].

A intenção do governo era realizar a descentralização por meio de concessão patrocinada, cujas figuras da TDCO e CAPEX seriam a contraprestação pecuniária (FERNANDES, 2017). De acordo com o relatório do TCU, a concessão não encontrava respaldo na lei nº 11.079/04 porque a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT estabeleceu no edital de concorrência que a descentralização seria regida pela lei nº 8.987/1995, que em seu artigo 2º, inciso II, define que o particular deve demonstrar capacidade para construir, conservar, reformar, ampliar ou melhorar, por sua conta e risco, quaisquer infraestrutura de interesse público, concedida pelo poder concedente à pessoa jurídica ou consórcio. Portanto, não caberia o pagamento por parte da Valec da TDCO (TCU, 2013, p. 24).

Assim, a ANTT foi orientada a estruturar “[...] a concessão em tela na forma de uma parceria público-privada na modalidade concessão administrativa, conforme estabelecido art. 2º, § 2º, da lei nº 11.079/2004” (TCU, 2013, p. 58). De igual modo, o parecer apontava que devido a Lei nº 8.987/1995 regular outorgas baseadas em concessão comum seria incompatível a antecipação de 15% dos investimentos sobre o total de investimento para execução das obras (TCU, 2013, p. 24-25).

Para o TCU, a implementação do projeto significava riscos para as finanças públicas, ao passo que era ofertada por meio de concessão comum aos concorrentes, contudo em essência o modelo era de PPP, haja vista a Valec garantir antecipação de valores e assumir todo o risco de demanda do empreendimento adquirindo 100% do uso correspondente à capacidade operacional da ferrovia.

Ademais, o TCU também considerou o modelo de outorgas anunciado nos moldes de uma concessão administrativa, conforme previsto no art. 2º, parágrafo 2º da lei nº 11.079/2004. Assim, a Valec seria usuária direta ou indireta, logo, para o Tribunal isto seria outra incoerência, pois a empresa pública teria por finalidade diminuir risco de demanda (TCU, 2013, p. 57).

Os pareceristas também foram contundentes em relação ao Decreto nº 8.129/2013, instrumento que regulava o *open access* do “PIL: ferrovias”. Fazendo uma remissão ao artigo 2º da norma é possível ler:

Art. 2º Compete à Valec, no cumprimento das atribuições estabelecidas no art. 9º da Lei nº 11.772, de 17 de setembro de 2008, **fomentar** [grifo nosso] o desenvolvimento dos sistemas de transporte de cargas sobre trilhos, nos termos deste Decreto e em conformidade com as diretrizes estabelecidas pelo Ministério dos Transportes (BRASIL, 2013).

Destacamos a palavra fomento, pois foi a partir dela que se iniciou a defesa do TCU sobre a inconstitucionalidade do decreto em questão como instrumento legal para regular o sistema de *open access* no Brasil:

O Decreto 8.129/2013 não pode conferir competência para a Valec fomentar [grifo nosso] o desenvolvimento dos sistemas de transporte de cargas sobre trilhos, porque não encontra fundamento de validade na legislação ordinária, em especial na Lei 11.772/2008 (TCU, 2013, p. 14).

O TCU considerou o termo fomento como sinônimo de incentivo público, deste modo, as atividades de fomento decorrem do que está previsto no artigo 174 da Constituição Federal de 1988, isto é, o Estado exercerá, como agente normativo e regulador da atividade econômica, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento na forma da lei. Portanto, para o Tribunal: “De plano, percebe-se que o exercício da função de incentivo depende de lei” (TCU, 2013, p. 14). Bem como, ressaltou que fomento e a prestação de serviço público são atividades administrativas distintas, instituídas para serem empregadas em contextos dessemelhantes. Por conseguinte, “[...] juridicamente, não cabe falar em fomento para a prestação de serviço público, até mesmo porque o seu regime já prevê as formas de auxílio que poderão ser prestadas pelo Poder Público” (TCU, 2013, p. 16).

O TCU ainda concluiu que fomento não se aplicava a prestação de serviço público, já que versava sobre uma atividade econômica privada e não sobre atividade estatal. Assim:

[...] o Decreto 8.129/2013 é parcialmente ilegal, porquanto extrapolou o seu campo de incidência, visto que criou regras não previstas na legislação ordinária [...] Por

consequente, o modo de atuação da Valec no modelo de concessões do PIL-Ferrovias elaborado pela ANTT resta prejudicado em parte.

Em tese, é possível admitir que a aquisição e venda do direito de uso da capacidade de transporte das ferrovias exploradas por terceiros (art. 3º, inciso II, do Decreto 8.129/2013) seja uma forma de promover o desenvolvimento dos sistemas de transporte de cargas sobre trilhos (art. 9º, inciso VI, da Lei 11.772/2008). Todavia, o decreto não é o instrumento jurídico adequado para transformar essa atividade em uma ação de fomento do sistema (TCU, 2013, p.23).

Além disso, no relatório os analistas ressaltavam que no caso da concessão do trecho entre Lucas do Rio Verde/MT e Campinorte/GO, haveria o aumento das despesas previstas, estimava-se um desembolso de R\$ 553 milhões por ano, sendo que o total de custos era da ordem de R\$ 17,1 bilhões. Logo, com base no artigo 84, inciso VI, alínea “a”, da Constituição Federal de 1988, afirmaram que o “[...] o exercício pela Presidência da República da competência privativa para dispor por meio de decreto autônomo não pode implicar aumento de despesa” (TCU, 2013, p. 14). No artigo em voga pode-se ler que o/a presidente/a somente pode dispor, mediante decreto, sobre organização e funcionamento da administração federal quando não implicar aumento de despesa.

Desse modo, para o TCU a função da Valec como fomentadora do sistema ferroviário dependia de lei, logo, o Decreto 8.129/2013, extrapolava seu campo de incidência e não tinha poder para conferir a estatal competência para atuar na compra e venda de capacidade operacional ferroviária de toda a malha nacional (TCU, 2013, p. 25). O tribunal encerrou suas observações afirmando que não estava questionando o *open access* e sim os meios para chegar a esse objetivo, especialmente em decorrência das consequências para os envolvidos, pois:

[...] se o modelo proposto não for capaz de se manter viável ao longo dos 35 anos, os usuários do transporte ferroviário, parte sensível e interessada, correm o risco de, em afronta ao §1º do art. 6 da lei 8987/1995, não receberem esse serviço de forma adequada, especialmente no que tange a continuidade dos serviços (TCU, 2013, p. 60).

Além do mais, o modelo teria essência de Parceria Público-Privada, mas estava apresentada com base num regime de outorga em concessão comum, disposta na Lei nº 8.987/1995 (TCU, 2013, p. 60). Em suma, segundo parte dos analistas a proposta não possuía suporte legal.

Ademais, verificou-se que ANTT apresentou um custo do investimento para implantação da ferrovia de R\$ 6,354 bilhões. Para parte dos pareceristas o valor estava superestimado em cerca de R\$ 1,957 bilhão (44% acima dos custos de mercado), houve então uma redução de valores que ficou

na ordem de R\$ 4,397 bilhões. Logo, sugeriram: “Considera-se necessário, portanto, determinar à ANTT que corrija os preços dos itens” (TCU, 2013, p. 32).

Por fim, o TCU aprovou, com ressalvas, os estudos de viabilidade técnica e econômica da ferrovia. Contudo, a decisão impôs atrasos no cronograma do Governo. A intenção era publicar o edital e realizar o processo de licitação até junho de 2014, o impasse e a falta de perspectiva em relação aos leilões duraram até junho de 2015, quando o Governo Federal lançou a 2ª Etapa do “PIL: ferrovias” com o anúncio de cinco lotes para serem concedido a iniciativa privada. Na nova etapa, o trecho Lucas do Rio Verde/MT e Campinorte/GO foi inserido no projeto da Ferrovia Bioceânica (GO/MT/RO/AC), cujo traçado possui km 3.500 de extensão e investimento estimado em R\$ 40 bilhões, projeto que até fevereiro de 2017 somente tinha o segmento Lucas do Rio Verde/MT e Campinorte/GO com estudo entregue ao TCU. Até dezembro de 2020, não havia previsão de leilão.

b) O relatório: um parecer “técnico”?

O resultado do relatório (Processo nº TC 031.086/2013-6 [Apenso: TC 031.596/2013-4]), como já destacamos, era de suma importância para consolidar os planos do governo Dilma para o setor. A repercussão do parecer do TCU não foi positiva. Do ponto de vista econômico a redução de orçamento de R\$ 6,354 bilhões para R\$ 4,397 bilhões dificultou a atração de investidores. O ex-Ministro dos Transportes, o Sr. César Borges, disse na ocasião: “Isso torna o empreendimento totalmente inviável para o mercado” (JORNAL DO COMÉRCIO, 2013).

No quesito político, o relatório aumentou o clima de “desconfiança” acerca do programa, fortaleceu a tese do “Risco Valec” e os posicionamentos sobre o Governo possuir carências de gestão. Alguns segmentos do setor ferroviário passaram a arguir sobre insegurança jurídica, assim como, as impropriedades apontadas pelo TCU em relação ao anteprojeto de engenharia alicerçaram ainda mais o discurso de que os projetos eram inconsistentes e necessitariam de readequações futuras, o que significava mais custos e a mais desconfiança na Valec como mitigadora do risco de demanda (FERNANDES, 2017).

Em entrevista ao periódico Valor Econômico, Rodrigo Vilaça, ex-presidente da Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários, vociferou: “O governo não sabe planejar novas ferrovias e sequer consegue lidar com os problemas que são dele” (PUPO e RITTNER, 2013). Declarações como

essa ganhavam força e colocavam em “xeque” um projeto que já estava previsto no Programa de Aceleração de Crescimento (PAC) e que já possuía projeto básico de engenharia.

Além do mais, é preciso destacar que no mês de agosto de 2013 o TCU havia desaconselhado o processo de concessão do trecho da EF-151, compreendido entre Açailândia/MA e Barcarena/PA. De acordo com o tribunal, os documentos encaminhados pela ANTT apresentavam deficiências, inconsistências e irregularidades, não podendo embasar a outorga. Assim, a ANTT remanejou o projeto da EF-354 do PAC para o PIL. Como era o único trecho ferroviário com estudos realizados (dentre aqueles que estavam previstos para concessão), a agência vislumbrava uma aprovação sem ressalvas, quando o TCU desconstruiu o projeto e agravou o clima de insegurança jurídica que já existia com desaprovação da EF-151, falas ásperas começaram a ser publicadas.

O parecer do TCU ensejou críticas ríspidas por parte do governo, a ANTT acusava o TCU de agir com “má fé” e de deliberadamente atrasar o início dos processos de licitação (FERNANDES, R. M. S., 2017). Na época, o ministro Augusto Nardes (presidente do tribunal) rebateu as críticas respondendo que o órgão não podia ter pressa nas análises dos projetos, que deveriam ser realizadas com rigor e acusava o governo de improviso, sobretudo, no envio da documentação, encaminhadas pela ANTT de forma incompleta e com muitos erros. O problema era de gestão, dizia o magistrado, não do TCU (FERNANDES, J., 2013). Esta posição deixava transparecer que se tratava de uma questão meramente “técnica”, isto é, que o TCU estava apenas cumprindo com suas atribuições constitucionais e que os atrasos estavam ocorrendo por conta de erros das outras agências de Estado.

Entretanto, ao que parece, o discurso tinha um caráter político, especialmente, porque não houve unanimidade acerca dos pareceres referentes ao trecho da EF-354. A título de exemplo, relator do processo, o ministro Walton Alencar, defendeu a legalidade das regras: “O papel da Valec é absolutamente aderente aos objetivos da lei”. O magistrado também foi assertivo ao dizer que as novas linhas tinham viabilidade econômica e que era precipitado afirmar que a Valec ficaria no vermelho, já que os leilões tinham sido “alvo” de intensa disputa e que o governo já tinha experiência nos processos. Para o mencionado ministro, se houvesse deságio de 40% na tarifa-base do leilão, a estatal pagaria menos à futura concessionária, conseguindo a partir do décimo ano auferir rentabilidade positiva. Seu posicionamento foi fundamental para a aprovação do estudo (RITTNER, 2013).

O ministro Walton Alencar derrubou, uma a uma, as justificativas da equipe técnica durante a reunião plenária que analisava o estudo, ele não contrariou simplesmente o parecer, ele interpretou de outra maneira (RITTNER, 2013). Logo: era uma questão meramente “técnica”? Tanto aqueles que argumentaram contra o projeto quanto aqueles que o consideraram fizeram uso de métodos inerentes à teoria da interpretação, logo: Por que análises distintas?

É preciso ter em mente que o “PIL: ferrovias” foi um dos elementos da Nova Matriz Econômica – NME, lançada pelo ex-ministro da Fazenda, o Sr. Guido Mantega, um programa de característica mais desenvolvimentista que consistiu em procedimentos como “[...] redução de juros, desvalorização da moeda, controle do fluxo de capitais, subsídios ao investimento produtivo e reordenação favorável ao interesse público de concessões à iniciativa privada [...]” (SINGER, 2015)

Quando a presidenta Dilma lançou a NME provocou uma alteração no interior da frente política e econômica (a frente neodesenvolvimentista) que apoiava seu governo, pois houve uma aproximação política entre os bancos privados “nacionais” (que faziam parte da frente) com o capital financeiro internacional e a fração da burguesia brasileira a ele associada (BOITO JR, 2018, p. 214)

Os bancos privados “nacionais”, não podemos esquecer, tem vínculos com o setor financeiro e compactuam com a política de juros altos que favorece o setor financeiro e não o produtivo. Além do mais, o governo sinalizava que os projetos do PIL seriam financiados pelos bancos públicos (BNDES, BB e CAIXA) e os bancos privados seriam preteridos. Este processo desencadeou uma unificação burguesa de setores vinculadas ao capital financeiro com os bancos privados “nacionais”, o que possibilitou a cooptação de outras frações da burguesia que compunham a frente neodesenvolvimentista que dava sustentação ao governo Dilma (especialmente dos industriais, de extrema importância para o projeto desenvolvimentista), bem como, criou-se o consenso de que o governo era intervencionista, que não possibilitava a criação de investimentos e não gerava confiança (além de perder o apoio das classes populares). Assim, já no de 2013, iniciaram uma ação coordenada contra o governo, sobretudo, para impedir a reeleição da presidenta (SINGER, 2015; BASTOS, 2017; BOITO JR, 2018).

Boito Jr (2018) ainda explica que a articulação das frações burguesas teve apoio dos sujeitos do Legislativo, do Judiciário, do Ministério Público Federal e do próprio TCU, que apoiados nas ações da Polícia Federal, passaram a agir acintosamente contra as instituições estratégicas para a política

econômica, social e externa do Poder Executivo, isto é, em oposição a Petrobrás, o BNDES, o Itamaraty e a própria chefia do Executivo Federal e aos seus projetos.

É preciso destacar que o governo deixava explícito (em conferências, seminários, encontros empresariais, nos discursos públicos de ministros e da presidenta) que no modelo proposto a iniciativa privada era preponderante, assim, o “PIL: ferrovias” dependia de um grande pacto político. No entanto, com o fracionamento das frações burguesas que apoiavam o governo tornou-se cada vez difícil a adesão ao PIL. Logo, a rearticulação do bloco no poder incidiu diretamente no “PIL: ferrovias” e influenciou o andamento do que o governo havia projetado.

O processo supramencionado coincide com a movimentação de setores da imprensa brasileira disseminando o discurso do “Risco Valec” e com a publicação do relatório do TCU refutando o projeto do trecho Lucas do Rio Verde/MT e Campinorte/GO. Assim, tratava-se apenas de contradições técnicas, isto é, de interpretação da norma?

Considerações finais

O Estado “[...] é a condensação material e específica de uma relação de forças entre classes e frações de classe” (POULANTZAS, 2000, p. 131) e possui uma ossatura material. Assim, o TCU, os sujeitos que ocupam cargos políticos e a iniciativa privada estão diretamente vinculados a essa formação, são sujeitos participantes e instigadores das contradições de classe, fomentam, deste modo, elementos que definem a dominação política e, em especial, influenciam no planejamento. Advoga Poulantzas (2000):

Cada ramo ou aparelho de Estado, cada face, de alto a baixo, de cada um deles (pois eles são muitas vezes, sob uma unidade centralizada, desdobrados e obscurecidos), cada patamar de cada um deles constitui muitas vezes a sede do poder, e o representante privilegiado, desta ou daquela fração do bloco no poder, ou de uma aliança conflitual de algumas dessas frações contra as outras, em suma a concentração-cristalização específica de tal ou qual interesse ou aliança de interesses particulares (POULANTZAS, 2000, p. 135).

Portanto, pensar que o relatório do TCU sobre a concessão do trecho Lucas do Rio Verde/MT e Campinorte/GO – projeto no interior do “PIL: ferrovias” – restringiu-se apenas a uma concepção “técnica”, que não respondia a interesses de classe ou a interesses específicos seria uma incoerência. Os ministros do TCU fazem parte de uma categoria social do Estado capitalista denominada por Pou-

lantzias (2000) de Pessoal do Estado, grupo que detém unidade própria em consequência da organização (ossatura) do Estado e de sua autonomia relativa. Assim como as classes sociais e suas frações, o pessoal do Estado também possui um lugar de classe, logo, está presente na luta de classes, especialmente porque a última atravessa os aparelhos estatais.

Quando o relatório do TCU foi publicado em dezembro de 2013 já eram visíveis os atravessamentos produzidos pelos interesses de classe nos aparelhos do Estado brasileiro, primeiro pois instalaram-se embates entre técnicos da ANTT (defensores da proposta) e parte dos ministros do TCU (que refutavam o projeto com o discurso da Lei) e depois porque já era possível perceber as primeiras dissidências da frente política e econômica que apoiava o governo Dilma. O clima de insegurança jurídica instalado impediu uma unificação das frações burguesas em torno do “PIL: ferrovias”, em especial, pois o relatório do TCU colocava dúvidas sobre a capacidade da Valec de garantir o investimento, ideia que reforçava o posicionamento dos bancos privados “nacionais” e do setor financeiro que criticavam a política econômica do ministro Guido Mantega (com a NME). Ademais, é sabido que nesse contexto o TCU já se juntava aos grupos que se articulavam contra o governo Dilma Rousseff.

Deste modo, o “PIL: ferrovias”, do ponto de vista político, foi aniquilado com o parecer “técnico” do TCU em dezembro de 2013, haja visto que a “hermenêutica política” dos ministros desse aparelho de Estado endossou o discurso de que o governo não iria cumprir com a compra da capacidade (o “Risco Valec”), logo, a ideia de insegurança jurídica se coadunou às rearticulações do bloco no poder que culminaram com o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff. Do ponto de vista “legal”, com a ascensão de Michel Temer presidência da república, o “PIL: ferrovias” foi extinto com a publicação do Decreto nº 8.875, de 11 de outubro de 2016 que revogou o Decreto nº 8.129/2013, que instituiu a política de livre acesso (*open access*) no Brasil.

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.
- 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., 2017. p. 1-63.

BRASIL. **LEI Nº 11.079**, de 15 de Agosto de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm>. Acesso 18/08/2021.

BRASIL. **LEI Nº 8.987**, de 13 de Fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm>. Acesso 18/08/2021.

BRASIL. **DECRETO Nº 8.129**, de 23 de outubro de 2013. Institui a política de livre acesso ao Subsistema Ferroviário Federal; dispõe sobre a atuação da Valec - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., para o desenvolvimento dos sistemas de transporte ferroviário; e dá outras providências. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d8129.htm>. Acesso 18/08/2021.

BRASIL. **MEDIDA PROVISÓRIA Nº 727**, 12 de maio de 2016. Cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI e dá outras providências. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/mpv/mpv727.htm>. Acesso 16/08/2021.

BRASIL. **LEI Nº 13.334**, de 13 de setembro de 2016. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13334.htm>. Acesso 16/08/2021.

BRASIL. **Decreto nº 8.875**, de 11 de outubro de 2016. Revoga o Decreto nº 8.129, de 23 de outubro de 2013, que institui a política de livre acesso ao Subsistema Ferroviário Federal e dispõe sobre a atuação da Valec - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. para o desenvolvimento dos sistemas de transportes ferroviário. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8875.htm>. Acesso 16/08/2021.

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

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

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

EXAME. **Ipea vê riscos no modelo de concessão de ferrovias**, set. 2013. Disponível em:<<https://exame.abril.com.br/economia/ipea-ve-riscos-no-modelo-de-concessao-de-ferrovias/>>. Acesso em 01 out. 2013.

FERNANDES, J. **Entrevista: “O problema é de gestão, e não do TCU”**, fev. 2013. Disponível em: <<http://jacoby.pro.br/site/entrevista-o-problema-e-de-gestao-e-nao-do-tcu/>>. Acesso 12 fev. 2014.

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

FERNANDES, R. M. S. O Programa de Investimento em Logística (PIL) e o fim do projeto neodesenvolvimentista. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, nº 54, 2019. P. 74-106

FERNANDES, R. M. S.; SOUZA. O “PIL: ferrovias”: intenções, normas e contradições de um passado recente. **Revista Equador**, Vol. 10, Nº 2, 2020. p. 301 - 316

JORNAL DO COMÉRCIO. **Governo federal conclui o modelo para os leilões de concessão de ferrovias**, ago. 2013. Disponível em: <<http://jcrs.uol.com.br/site/noticia.php?codn=150037>>. Acesso em 04 jan. 2014.

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

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

PUPO, F.; RITTNER, D. **Empresário busca solução para “risco Valec”**, out. 2013. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2013/10/25/empresarios-buscam-solucao-para-risco-valec.ghtml>>. Acesso em 30 out. 2013.

RITTNER, D. **Decisão do TCU atrasa concessões de ferrovias**, out. 2013. Disponível em: <<http://brasilsobranoelivre.blogspot.com.br/2013/12/decisao-do-tcu-atrasa-concessoes-de.html>>. Acesso 12 jan. 2014.

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

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