

**O PROGRAMA DE INVESTIMENTO EM LOGÍSTICA(PIL) E O FIM DA FRENTE  
POLÍTICA/ECONÔMICA NEODESENVOLVIMENTISTA: governo Dilma, frações de  
classe e o ensaio desenvolvimentista no interior de um modelo capitalista neoliberal  
periférico**

Roberto Mauro da Silva **FERNANDES**

Pós-Doutorando em Geografia pela Universidade Estadual do Centro-Oeste (UNICENTRO)/  
Membro do Grupo de Pesquisa Redes de Poder, Migrações e Dinâmicas Territoriais – GEPES  
E-mail: robertomauro.fernandes@hotmail.com

**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 nosso objetivo é demonstrar as relações entre política e logística e, mais especificamente, como o PIL foi atravessado pelas relações de produção e pela condensação circunscrita ao fim do projeto neodesenvolvimentista.

**Palavras-chave:** Programa de Investimento em Logística. Neodesenvolvimentismo. Luta de classes. Logística.

**THE LOGISTICS' INVESTMENT PROGRAM(LIP) AND THE END OF THE  
NEODESDEVELOPMENT POLICY/ECONOMIC ALLIANCE: Dilma Government,  
class fractions and the development test inside a peripheral neoliberal capitalist model**

**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 demonstrate the relations between politics and logistics and, more specifically, how the PIL was crossed by the relations of production and by the condensation related to the end of the neodevelopmental project.

**Keywords:** Logistics' Investment Program. Neodevelopment. Class struggle. Logistics.

**EL PROGRAMA DE INVERSIÓN LOGÍSTICA (PIL) Y EL FIN DEL PACTO POLÍTICO/ECONÓMICO NEO-DESARROLLISTA: gobierno de Dilma, fracciones de clase y lo ensayo desarrollista dentro de un modelo capitalista neoliberal de la periferia**

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

## **INTRODUÇÃO**

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

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

As intenções do programa eram aumentar a escala de aplicação de recursos públicos e privados no setor de transportes para ampliar a sua capacidade e reduzir custos logísticos referentes à movimentação de cargas no Brasil em um período de 30 anos. No entanto, o PIL foi extinto no ano de 2016 com o lançamento do Programa de Parcerias de Investimento (PPI). Em suma, o PIL foi publicado durante a primeira gestão da presidente Dilma Rousseff e encerrado com a ascensão de Michel Temer ao Poder Executivo.

Dito isso – e levando em consideração que o Estado apresenta relações sociais simultaneamente determinadas pela materialidade institucional (por meio de relações de produção) e pela condensação das lutas de classes (e de suas frações) - o objetivo deste artigo é demonstrar como o Programa de Investimento em Logística (PIL) foi atravessado pelas relações de produção (vetores políticos, econômicos e ideológicos)<sup>1</sup> e pela condensação (luta de classe) relacionados ao fim do projeto político/econômico neodesenvolvimentista.

## **METODOLOGIA**

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

No que tange ao levantamento bibliográfico, optamos por uma abordagem interdisciplinar em livros, capítulos de livros e artigos nas áreas da sociologia, ciência política, economia, geografia e história para subsidiar o debate acerca das dinâmicas recentes da política e economia brasileira e em especial porque tratam de processos circunscritos aos interesses e lutas de classes no Estado capitalista brasileiro. São análises realizadas entre os anos de 2014 e 2018 por Bresser-Pereira (2014), Singer (2015), Anderson (2016), Fernandes R. M. S. (2016), Fernandes, R. M. S. (2017), Limongi (2017), Bastos (2017), Carneiro (2017), Brandão (2017) e Boito Jr. (2018). Especificamente na geografia fomos buscar os trabalhos de Silveira (2009) e Braga e Castillo (2013). Estes pesquisadores discutem o conceito de logística, elemento fundamental no PIL. Como veremos, a logística não está relacionada

---

<sup>1</sup> Para Nicos Poulantzas, o Estado deve ser percebido e entendido a partir de uma perspectiva relacional, cujas práticas políticas são desenroladas e materializadas mediante relações de produção, isto é, através de poderes (capacidades) políticos, econômicos e ideológicos – que determinam o lugar de uma classe social – e pela condensação (luta de classe). Assim, as classes sociais são definidas por sua posição no conjunto das práticas sociais e não apenas pelo poderio econômico. Deste modo, o lugar de cada classe e a estratégia frente às outras determina a capacidade ou o poder de realizar seus interesses no interior das relações de forças. Portanto, o poder de uma classe significa seu lugar objetivo no sistema relacional de lugares materiais ocupados pelos agentes.

apenas a construção de infraestrutura de transporte, nela há um fator de extrema importância: a política. No que tange ao aspecto conceitual, para debater as articulações do Estado capitalista, escolhemos Poulantzas (1975) e (2000). Para versar sobre o tempo, utilizamo-nos do conceito de tempo histórico de Fernand Braudel. Tais perspectivas são fundamentais para entendermos as relações do PIL com o contexto econômico e político do Brasil nestes últimos quinze anos.

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

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

Em relação as informações colhidas na internet, o desenvolvimento dos sistemas eletrônicos promoveu grandes transformações na sociedade, na economia, na política e na mídia. Como assevera Castells (1999), a tecnologia propiciou a redução das distâncias e veementes mudanças culturais que culminaram no que tem se denominado de “cultura internet”. Logo, esta cultura está interconectada a um ciberespaço que, antes de tudo, é um ambiente virtual alicerçado por meio de uma rede de computadores, assim como, é o espaço de comunicação interconectado pelas memórias dessa rede, o que possibilita a aproximação das pessoas, instituições (educacionais, governamentais, não governamentais etc.), comunidades virtuais, que se relacionam e buscam objetivos comuns (LÉVY, 2000, p.92; LEMOS, 2004, p.115). Interconexão mundial dos computadores que impactam em relação

aos serviços, educação e obtenção de informações. Como nos propomos a discutir um intento que estava em curso, “ao calor da hora” - um acontecimento da história imediata - e que sofreu alterações amiúde, para nos mantermos atualizados acerca dos processos circunscritos ao PIL, acessávamos esse ciberespaço da qual a mídia também pertence<sup>2</sup>. O contexto político estava agitado (o golpe estava sendo preparado), os núcleos responsáveis pelo programa não repassavam informações, por conseguinte, os informes da imprensa passaram a ser importantes. Ela foi fundamental nas discussões concernentes ao Programa de Investimentos em Logística. Analisávamos o discurso veiculado e buscávamos a informação nos sites dos órgãos oficiais envolvidos no PIL e nas normas publicadas. Assim, foi possível realizar as comparações entre os documentos oficiais e o discurso midiático com o seu teor político.

### **A NME, O PIL E A IMPLOÇÃO DA FRENTE NEODESENVOLVIMENTISTA**

Levando em consideração que o PIL fora publicado no interior das dinâmicas inerentes à constituição/divisão do Estado capitalista brasileiro, os objetivos do programa dependiam, sobretudo, do compromisso firmado entre as diferentes frações de classe do bloco no poder até então vigente e do equilíbrio entre este com as classes dominadas.

De acordo com Poulantzas (1975) e (2000), bloco no poder seria a unidade contraditória entre classes sociais e/ou frações de classe sob uma hegemonia, o campo das práticas políticas que reflete um conjunto de níveis da luta de classe em um contexto específico. Logo, esta unidade contraditória está umbilicalmente vinculada ao Estado capitalista que é a condensação material e específica de uma relação de forças entre classes sociais e suas frações. Assim, é constituído-dividido e está destinado a reproduzir essa divisão.

Deste modo, sendo a logística a combinação de infraestruturas, normas e procedimentos operacionais (BRAGA e CASTILLO, 2013) e dotada de estratégias, planejamento e gestão, não podendo ser reduzida aos modais de transporte (SILVEIRA, 2009); nesse sentido, ela sofre influências das articulações políticas do bloco no poder, das relações de produção e da constituição/divisão do Estado.

Portanto, a execução dos projetos circunscritos ao PIL não estava separada dos interesses e contradições de classe. Estas, como explica Nicos Poulantzas, atravessam o

---

<sup>2</sup> É preciso ainda destacar que este debate é resultante de uma pesquisa que resultou em uma tese de doutorado na área de Geografia. Assim, o PIL foi publicado em agosto de 2012, iniciamos o nosso doutorado em março de 2013, o PIL foi extinto em setembro de 2016 e defendemos a tese em abril de 2017. Ademais, foi em decorrência da pesquisa realizada em nosso pós-doutorado que pudemos aprofundar as relações entre o PIL e a frente política/econômica neodesenvolvimentista, cujos resultados demonstramos nesse trabalho.

Estado, em especial, seus aparelhos (ideológicos e de repressão) e a política partidária, ou seja, a cena política<sup>3</sup>. Assim, o PIL foi atravessado pelas contradições de classe que produziram a implosão do projeto político/econômico neodesenvolvimentista, este deu sustentação aos governos do Partido dos Trabalhadores – PT (BOITO JR., 2018).

O PIL foi publicado no interior um conjunto de instrumentos que ficou conhecido como Nova Matriz Econômica (NME). Entre as ações da NME estava a liberação de crédito público para subsidiar as empresas nacionais, política de desoneração da folha de pagamentos para setores com mão de obra intensiva, a redução da taxa de juros, desvalorização do real para ampliar a competitividade da produção local, a ampliação da taxa de lucro, a opção pelos investimentos via PPPs. Assim, para promover investimentos no setor de transporte, o governo Dilma publicou o PIL (SINGER, 2015; CARNEIRO, 2017; BASTOS, 2017).

O programa foi anunciado em um momento em que a grande burguesia interna<sup>4</sup> ocupava a posição hegemônica do bloco no poder. A ascensão política da grande burguesia interna ocorreu na passagem do primeiro para o segundo governo Lula. Assim, entre os anos de 2005 e 2013 formou-se uma frente composta, entre outros, pela grande burguesia interna, movimentos sociais, baixa classe média, camadas populares beneficiadas pelos programas sociais, a classe operária, sindicatos e o PT (BOITO JR., 2018).

O PT passou a priorizar os interesses da grande burguesia interna (que liderava a frente política), tornando-se o partido dessa fração na cena política. Em troca, aceitou as contrapartidas dos governos petistas, que consistiram nas políticas de inclusão social. Tais compensações foram aceitas, pois assim teriam vantagens, no interior do bloco no poder, na disputa com a burguesia associada (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

---

<sup>3</sup> A cena política é o lugar privilegiado, nas formações capitalistas, das ações abertas das forças sociais mediante sua representação político-partidária. Não pode ser confundida com poder político de uma classe social sobre o Estado (este não é uma *coisa* que pode ser manipulável); deve ser entendida enquanto relação concreta entre partidos políticos e classes dominantes e suas frações. Neste sentido, é o lugar público, a instância formal na qual as demandas das classes dominantes e de suas frações são viabilizadas (POULANTZAS, 1975), é o palco no qual a dissimulação dos interesses dominantes se desenrola (BOITO JR., 2007).

<sup>4</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 grande burguesia interna brasileira composta por grandes empresários do setor agropecuário, da produção mineral, da construção pesada, da construção naval, da indústria de transformação, capital bancário nacional, importantes associações corporativas como a Federação das Indústrias do estado de São Paulo - FIESP, Sindicato Nacional da Indústria da Construção e Reparação Naval e Offshore - SINAVAL, etc.

do modelo capitalista neoliberal periférico que conferiu importância menor ao mercado interno, manteve a abertura comercial herdada dos governos Collor e FHC, atribuiu menor valor à política de desenvolvimento do parque industrial local, reativou a função primário-exportadora, 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 articulado ao modelo econômico neoliberal. A estrutura econômica política em questão começou a ser abalada no ano de 2013 em decorrência de um conjunto de fatores, colocando em xeque a matriz econômica anunciada pelo governo Dilma e, sobretudo, produzindo a fragmentação da frente neodesenvolvimentista que viria a atravessar os projetos prescritos no PIL.

Entre tais razões podemos destacar primeiramente o encerramento do ciclo de crescimento econômico (fomentado nos governos Lula) base no consumo e exportação de *commodities* (especialização regressiva). Isto gerou um quadro de inibição de efeitos multiplicadores (entre os quais o emprego). Quando Dilma Rousseff assumiu o governo, deveria promover a correção de tal assimetria (depreciar o câmbio e igualar os preços lucro/salário), não foi o que ocorreu (BRESSER-PEREIRA, 2014).

Segundo, ao lançar a NME (e conseqüentemente o PIL), o governo Dilma Rousseff não rompeu com os pilares do modelo capitalista neoliberal e iniciou com uma primeira fase de austeridade e quando reduziu os juros no primeiro semestre de 2012, o PIB já estava estagnado desde o segundo semestre de 2011. Este quadro tinha relações com a queda dos preços das *commodities* no mercado internacional (BASTOS, 2017). Tais condições impediam a realização de uma política desenvolvimentista *strictu sensu* (BOITO JR., 2018).

Terceiro, a presidenta ao iniciar a política de queda de juros não informou sua base social e eleitoral que as medidas de cunho econômico tinham um fundo político e anti-sistêmico (contra o modelo neoliberal), o que beneficiou o discurso da grande mídia em favor do setor financeiro, bem como, provocou o afastamento dos bancos nacionais da frente neodesenvolvimentista, pois ao reduzir juros e *spreads* na tentativa de beneficiar o setor industrial, posicionou os bancos públicos brasileiros no sentido de se tornarem os principais financiadores do setor privado e deste modo concorrerem com os bancos comerciais nacionais privados (SINGER, 2015; BASTOS, 2017; BOITO JR., 2018).

A outra questão a ser citada é que a partir de 2013 a grande burguesia interna inicia um processo mais contundente de fragmentação. Os segmentos burgueses foram dissidindo da

frente neodesenvolvimentista em decorrência do momento econômico, outros porque foram forçados e por conta da solidariedade de classe. Logo após a reeleição de Dilma Rousseff ocorreria uma unificação burguesa, composta pelos segmentos que abandonam o governo – entre os quais o capital bancário nacional, grupos empresariais vinculados a FIESP e CNI (Confederação Nacional das Indústrias) e por frações vinculadas ao capital financeiro internacional e nacional (SINGER, 2015; BASTOS, 2017; BOITO JR., 2018).

O quinto fator a ser destacado foi o ajuste realizado pelo governo Dilma em 2015, uma tentativa de desarticular a burguesia unificada. Desta maneira, sob o comando de Joaquim Levy (que apoiou explicitamente, em 2014, a campanha de Aécio Neves), implementou um pacote que 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). Mas, o que se observou foi o afastamento do eleitorado e a base social que elegeu e reelegeu a presidenta (SINGER, 2015). Insatisfações que se somavam àquelas aferidas nas jornadas de junho de 2013.

Neste momento, a grande mídia já flertava com o golpe. O Grupo Globo, a título de exemplo, convocou durante o ano de 2015 milhares de pessoas contra o governo Dilma, os protestos de rua foram encorpados por frações da alta classe média brasileira (vestidas de verde e amarelo), assim, as manifestações contra o governo ganhavam as páginas dos principais jornais e revistas do país e dos programas de televisão e ganhava força o discurso de impopularidade da presidenta. Disseminava-se a ideia de que a “população brasileira” estava insatisfeita. Quando os protestos eram a favor do governo, a *TV GLOBO*, *GLOBO NEWS*, revista *Veja*, Grupo Abril e outros sujeitos da grande imprensa (golpista) brasileira afirmavam que estes eram apenas militantes do PT. Em outras palavras, os grandes grupos da mídia “nacional” manipularam os discursos contra o governo (ANDERSON, 2016; FERNANDES, R. M. S., 2016).

Munidos dos discursos que apontavam a impopularidade da presidenta e das “vozes” de insatisfação dos setores da alta classe média alta brasileira, as articulações entre as demais frações dominantes eram tecidas no sentido de materializar um processo de *impeachment*. Assim, parlamentares na cena política, frações burguesas (associada e da grande burguesia interna) e setores importantes da classe média, entre os quais, aqueles que compõem os *intelectuais do Estado*<sup>5</sup> uniam-se para dar voz a ideia de que a presidenta Dilma havia

---

<sup>5</sup> Os *intelectuais do Estado* fazem parte da categoria *pessoal do Estado*, são os agentes da lei. Para Nicos Poulantzas (2000, p. 88) “[...] todo agente do Estado em amplo sentido, parlamentar, policial, oficial, juiz, advogado, assistente social, etc., é um intelectual na medida em que é um *homem da lei*, que legisla, que conhece

cometido crime de responsabilidade. Esses irmanamentos culminam no dia 2 de dezembro de 2015 quando então presidente da Câmara dos Deputados (que estava sendo investigado pela Polícia Federal), o Sr. Eduardo Cunha, aceitou a denúncia, encaminhada pelo procurador de justiça aposentado Hélio Bicudo e pelos advogados Miguel Reale Júnior e Janaina Paschoal. Segundo a acusação, a presidenta havia editado seis decretos não numerados, responsáveis pela abertura de créditos suplementares e por ter cometido o que ficou conhecido como “pedaladas fiscais”, referente ao atraso no pagamento ao Banco do Brasil de subvenções relativas ao “Plano Safra”<sup>6</sup>.

Assim como, é preciso lembrar que o presidente da Câmara dos Deputados aceitou a denúncia pois estava, aparentemente, numa disputa pessoal com a presidenta. O desafeto e o confronto entre ambos têm como ponto de partida a intervenção que Dilma, então Ministra da Casa Civil, realizou na diretoria comandada por Cunha em Furnas, o parlamentar estava envolvido com favorecimentos ilícitos. Bem como, as denúncias foram bem aceitas no Congresso por conta das incursões da Lava Jato contra deputados e senadores, como o Poder Executivo não se dispôs a proteger os deputados e senadores investigados, os parlamentares (inclusive da base aliada) passaram a negociar com Michel Temer proteção (ANDERSON; 2016; LIMONGI, 2017). O desfecho de todos esses processos é o “impeachment político”<sup>7</sup> (o golpe) de 2016.

Portanto, um *mix* de fatores, alterou profundamente a história recente da democracia representativa burguesa no Brasil, mas, em especial, o andamento do Programa de Investimento em Logística – PIL e impossibilitou o cumprimento do que estava previsto.

---

a lei e o regulamento, que concretiza-os, que aplica-os”. Estes agentes são fundamentais no sistema jurídico-capitalista (abstrato, formal, geral), este que através da lei tem o papel de oficializar os lugares das classes sociais, permitindo e interditando os deslocamentos de classe, bem como, de formalizar a falácia de que todos são iguais e livres diante da lei. No caso do processo que culminou no falso *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, os intelectuais do Estado em questão foram os Deputados Federais, Senadores, juizes, advogados, Ministérios Públicos, Polícia Federal, etc.

<sup>6</sup> Plano relacionado ao financiamento de agricultura familiar e produção de alimentos.

<sup>7</sup> A Abreviação do segundo mandato da presidenta Dilma, disfarçado em processo de impeachment, tratou-se de um Golpe de Estado devido ao fato de inexistir comprovação de tipicidade e autoria dolosa do cometimento de crime de responsabilidade. No que tange a acusação referente aos decretos suplementares, a publicação dos editos estava ratificada 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 as chamadas “pedaladas fiscais”, os denunciante se apropriaram da Lei de Responsabilidade Fiscal para tentar provar que houve ato atentatório à Lei Orçamentária. O art. 85, no seu inciso VI, descreve que cometerá crime de responsabilidade aquele que afrontar a Lei Orçamentária. Algo que a presidenta não fez, o que ocorreu foi o atraso de repasse de dinheiro público a um banco público, a denúncia comparou retenções temporárias com operações de créditos – o que não é fato (RAMOS e MOREIRA, 2016, p. 58; MORAES BAHIA et. al., 2016, p. 32; BOTELHO e TEIXEIRA, 2016, p. 394-395).

## OBJETIVOS E DESFECHOS DO PIL

Para a 1ª etapa do “PIL: rodovias” estavam previstas o 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.

Em junho de 2015, a 2ª etapa do PIL foi publicada para o setor rodoviário. O carreamento de recursos públicos ficou estimado em R\$ 66,1 bilhões de reais para os processos de descentralização que deveriam ocorrer entre 2015 e 2016. A previsão era conceder a iniciativa privada mais km 6.974 de trechos rodoviários. No total, as cifras anunciadas entre 2013 e 2017 somavam R\$ 112 bilhões.

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. Isto seria possível em decorrência da concessão patrocinada<sup>8</sup> (FERNANDES, R. M. S., 2017).

Até o mês de fevereiro de 2017 haviam sido concedidas seis dos nove lotes originários relativos à 1ª etapa anunciada em agosto de 2012. No interior da 2ª etapa, publicada em junho de 2015, somente um trecho passou por processo de concessão: o segmento referente à ponte Rio-Niterói. É necessário destacar que o governo realizou as contratações do “PIL: rodovias” da 1ª etapa por meio de concessões patrocinadas.

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

O PIL também destinava a quebra do monopólio no uso das estradas de ferro e mecanismos contratuais que tinham a intenção de estimular a redução de tarifas. O “PIL: ferrovias” seria instrumentalizado por meio de um novo modelo de concessão. Este constituir-

---

<sup>8</sup> A Lei nº 11.079/2004 dispõe de dispositivos especiais para contratar os parceiros privados, entre os quais está a concessão patrocinada. No caso do PIL, esta forma de contratação possibilitaria uma contraprestação pecuniária (subsídio) do Poder Público ao particular para que pudesse adiantar etapas das obras. Os recursos repassados pelo Poder Público seriam na ordem de 70% dos investimentos empregados nos projetos.

se-ia do modelo de acesso aberto (*open access*) e seria uma contrapartida ao sistema de integração vertical (*vertical unbundling*) vigente no país. A intenção foi apresentada por meio do Decreto nº 8.129, de 23 de outubro de 2013.

No modelo de integração vertical, a concessionária controlaria a gestão da infraestrutura, bem como, a prestação dos serviços de transporte ferroviários. No *open access* haveria um processo de segregação operacional da rede. O Gestor de Infraestrutura (a Concessionária) ficaria responsável pela implantação, manutenção e operação do trecho, estabelecer-se-ia um contrato específico. Por outro lado, haveria a realização de outro acordo (autorização) para utilização da malha ferroviária.

De acordo com as diretrizes do “PIL: ferrovias” a concessionária deveria construir, manter, implantar sinalização e gerenciar o tráfego da ferrovia, assim como, informar o custo da disponibilidade de circulação para que o Governo então pudesse realizar a oferta pública – pela menor tarifa possível – e tinha a obrigação de ampliar sua capacidade, caso houvesse a solicitação de quem desejasse comprar mais. Deste modo, a intenção do Governo era implantar um novo modelo para o setor ferroviário no Brasil concomitante ao desejo de construir uma nova rede integrada de ferrovias.

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

No caso dos portos, o PIL tinha como objetivo: a) 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); b) aprimorar o marco regulatório para o setor portuário; c) ampliar a oferta de instalações portuárias arrendadas no interior dos portos organizados, concessão de portos organizados e autorizações de Terminais de Uso Privativo (TUPs); e extinguir a diferenciação para movimentação de carga própria e de terceiros;

As licitações e leilões para 2013 e 2014 não ocorreram como o previsto. Ao longo desses anos, acirradas discussões aconteceram acerca das regras jurídicas de contratação do particular. A resolução do impasse deu-se somente em junho de 2015. Este é o contexto da

“greve de investimentos” dos empresários (SINGER, 2015) por conta da crise política. Até dezembro de 2016 nenhum dos portos organizados foi concedido e apenas três terminais portuários (instalações localizadas no interior dos portos organizados) haviam sido leiloados, sob a outorga na figura de arrendamentos (todos no porto de Santos). A previsão originária era de que entre os anos de 2013 e 2016 fossem arrendados quarenta e nove terminais.

No 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 TUPs, mas os equipamentos foram instalados no governo (golpista) de Michel Temer.

No que diz respeito aos aeroportos, o PIL tinha como objetivo melhorar a qualidade dos serviços e a infraestrutura aeroportuária para os usuários, ampliar a oferta de transporte aéreo e construir uma rede de aviação regional. Desta maneira, pretendia-se realizar: a) concessão dos aeroportos de Galeão (RJ) e Confins (MG); b) a criação da Infraero Serviços (subsidiária da Infraero) para operar em aeroportos fora da rede da Infraero, estabelecer uma academia de treinamento aeroportuário e uma ampla rede de prestação de serviços especializados; e c) subsidiar os projetos da aviação regional com um aporte de 100% do Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC).

A estimativa de investimentos por meio das concessões era de R\$ 18,7 bilhões de reais, valor referente somente ao processo de concessão dos aeroportos de Galeão e Confins e para a aviação contemplar 270 aeroportos regionais.

Os aeroportos de Galeão (RJ) e Confins (MG) foram concedidos como o previsto por meio de concessão administrativa. O financiamento a partir de 100% do FNAC para aviação regional não foi votado no congresso. Essa proposta foi apresentada na Medida Provisória nº 652, de 25 de julho de 2014, que além do subsídio via FNAC, criava o Programa de Desenvolvimento da Aviação Regional - PDAR

A Medida Provisória perdeu a vigência em novembro de 2014, não foi votada no senado. O seu texto foi incorporado a Medida Provisória nº 656, de 07 de outubro de 2014 (que ainda estava em vigência). Esta MP 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. A principal mudança foi o estabelecimento de apenas 30% do FNAC, quantia que inviabilizou os projetos para a aviação regional. Assim como, a disputa entre Congresso e Poder Executivo impossibilitou a criação da Infraero Serviços, os operadores interessados se afastaram, visto a demora na votação da base legal.

A Câmara dos Deputados e o Senado se preocuparam com os debates sobre o *impeachment*, ou melhor, 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.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em suma, o PIL foi criado em um momento de cisão da frente e do projeto neodesenvolvimentista (em meio à “guerra” do governo com os bancos por conta dos juros e *spreads*), teve suas primeiras ações (estudos técnicos, reuniões participativas, leilões, negociações com o setor privado no que tangia as concessões e empréstimos, etc.) realizadas em um contexto de crise política e econômica (isto é, em 2013, fim crescimento econômico proveniente da venda das *commodities* e de manifestações de rua, 2014, ano de eleições presidenciais, de disputa pelos núcleos de poder do Estado e de unificação burguesa, 2015, momento de ajuste fiscal, manifestações de rua da alta classe média e preparação do falso *impeachment*) e foi extinto meses após o golpe de Estado. Logo que assumiu o Poder Executivo, Michel Temer pôs fim ao PIL quando, em maio de 2016, publicou a Medida Provisória nº 727, que criou o Programa de Parcerias de Investimentos – PPI. A MP foi convertida na Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016.

Portanto, um dos motivos para que o PIL não atingisse seus objetivos foi a ruptura e implosão da frente neodesenvolvimentista que estava circunscrita ao governo Dilma. Logo, o Poder Executivo a perdeu apoio da grande burguesia interna (hegemonia do bloco no poder então vigente), fato que ensejou um golpe de Estado no ano de 2016, visto a fração burguesa que estava aliada ao PT se aproximar da fração associada ao capital financeiro e em face do conluio destas com as frações da alta classe média. Este *acontecimento*, produzido a partir do *mix* de fatores mencionados, alterou profundamente o andamento do Programa de Investimento em Logística – PIL e impossibilitou o cumprimento do que estava previsto.

## REFERÊNCIAS

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.<http://www.logisticabrasil.gov.br/rodovias3/>, acesso 04 mai. 2014.

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

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

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

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. **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.

BOITO JR., Armando. **Estado e Burguesia no capitalismo neoliberal**. Curitiba, Rev. Sociologia e Política, nº 28, pp. 57-73, junho/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.

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

BRAGA, Vanderlei e CASTILLO, Ricardo. **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, 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. **MEDIDA PROVISÓRIA Nº 576**, de 19 de Agosto de 2012.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

LIMONGI, Fernando. **Impedindo Dilma**. Novos estudos. CEBRAP. SÃO PAULO, Ed. especial, p.5-13. Junho, 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**. 1ª Edição. Bauru/SP: CANAL 6 editora, 2016, p.30-33.

POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais**. Trad. de Francisco Silva. 2ª ed. S. Paulo: Martins Fontes. Trad. de Francisco Silva, 1975.

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

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

SINGER, André. **Cutucando a onça com varas curtas: O ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014)**. Novos Estudos. CEBRAP [online]. 2015, n.102, p.39-67, 2015.

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

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