

**O PROGRAMA DE INVESTIMENTO EM LOGÍSTICA (PIL) PARA O SETOR
RODOVIÁRIO: DIRETRIZES, BALANÇO E DESFECHOS**

THE LOGISTICS' INVESTMENT PROGRAMA (PIL) FOR THE ROAD SECTOR:
GUIDELINES, BALANCE AND OUTCOMES

EL PROGRAMA DE INVERSIÓN EN LOGISTICA (PIL) PARA EL SECTOR VIAL:
PAUTAS, INVESTIGACIÓN Y RESULTADOS

Roberto Mauro da Silva Fernandes¹

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: rodovias”, bem como, demonstrar quais foram os resultados obtidos. Para tal, fizemos uso de levantamento bibliográfico e documental.

Palavras-chave: Programa de Investimento em Logística. Parceria Público-Privada. PIL: rodovias.

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: righways”, as well as to demonstrate the results obtained and the political relations that influenced the process. For this, we perform bibliographical and documentary surveys.

Keywords: Logistics' Investment Program Logistics. Public-Private Partnership. PIL: highways.

Resumen: El Programa de Inversión en Logística (PIL) fue publicado durante la primera gestión (2011-2014) de la Presidenta Dilma Rousseff. El PIL tenía como objetivo ampliar la infraestructura y la logística referente al movimiento de cargas en Brasil. Sin embargo, la producción de conflictivas relaciones políticas/económicas/ideológicas en Brasil, entre los años 2013 y 2016, influyó y puso fin a lo que estaba propuesto. Por lo tanto, el objetivo de este artículo es describir las estrategias, pautas y objetivos de lo “PIL: carreteras”, así como

¹ Doutor em Geografia. Pós-Doutorando em Geografia na Universidade Estadual do Centro-Oeste (Unicentro). Guarapuava/PR. Bolsista CAPES do Programa Nacional de Pós-Doutorado - PNPd. E-mail: robertomauro.fernandes@hotmail.com. Lattes iD: <http://lattes.cnpq.br/5861479292343597>. Orcid iD: <https://orcid.org/0000-0001-8827-365X>.

demonstrar cuáles fueron los resultados obtenidos. Para este fin, utilizamos una encuesta bibliográfica y documental.

Palabras clave: Programa de Inversión en Logística, Asociación Público-Privada, PIL: carreteras.

Introdução

Em 15 de agosto de 2012, a presidenta Dilma Rousseff lançou o Programa de Investimentos em Logística (PIL). O governo, desta maneira, entre 2012 e 2015 anunciou que seriam investidos cerca de R\$ 451,4 bilhões de reais em recursos públicos na ampliação da infraestrutura de transportes nos setores rodoviário, ferroviário, portuário e aeroportuário, assim como na redução dos custos logísticos referentes à movimentação de cargas no Brasil em um período de 30 anos. Ademais, a intenção era que tais investimentos pudessem incentivar o aumento da aplicação de recursos privados no setor de transportes e assim coaduná-los a outros elementos da logística², no sentido de fomentar o crescimento econômico para o país.

O PIL trazia em seu interior o modelo de Parcerias Público-Privadas³, 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. Para tal, genericamente escolheu combinar a redução de tarifa (diminuindo e/ou extinguindo o valor da outorga) e o aumento do investimento privado através das mudanças dos preços relativos no sentido de induzir as decisões de aplicação (BASTOS, 2017; CARNEIRO, 2017).

O governo federal ao instrumentalizar a Lei Nº 11.079/04 inaugurou, em nível nacional, um novo modelo de concessões que apresentava uma forma de contratação na qual o parceiro público assumia riscos juntamente com o parceiro privado e lhe forneceria garantias. O particular, em contrapartida, executaria o serviço sujeitando-se a uma contraprestação pecuniária (subsídio) efetuada pelo Poder Público contratante.

² Para Braga e Castillo (2013), 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.

³ Não vamos nos aprofundar acerca da problemática das Parcerias Público-Privadas/concessões como mecanismo de implementação de política para fomentar crescimento econômico. Sobre tal debate ver Ribeiro, M. P. (2014). Neste trabalho vamos apenas apontar que os investimentos do “PIL: rodovias” seriam realizadas por meio de PPPs e que o governo Dilma optou pelas parcerias. Devemos também destacar que as PPPs do PIL estavam atreladas ao um contexto macroeconômico neoliberal. Logo, a política desenvolvimentista pensada no segundo governo Dilma foi iniciada sem romper com o modelo, bem como, as demais políticas dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) foram pensadas e executadas no interior de uma estrutura neoliberal. Para maiores detalhes sobre esta última questão ver Boito Jr. (2018).

Os projetos do PIL seriam realizados por meio de concessão patrocinada⁴. Nesta, além da cobrança tarifária aos usuários havia a exigência de que parceiro-público realizasse uma contraprestação pública de até 70% das obras com recursos (BINENBOJM, 2005). Assim, o PIL estabeleceria, via contrato, metas de desempenho para o particular e o contratado receberia o pagamento público de acordo com o cumprimento do serviço prestado. Esta especificidade da lei de PPPs foi regra nos contratos assinados e naqueles que estavam previstos no interior do PIL.

Prazos de no mínimo cinco anos e de no máximo trinta anos foram estabelecidos para o PIL, pois a intenção era a realizar investimentos de grande porte com extenso período de amortização do financiamento realizado por parte das instâncias públicas. Bem como, teoricamente sugeriam contratações “despartidarizadas”, os prazos contratuais perpassariam vários mandatos e diferentes governos.

Dito isso, o objetivo deste artigo é versar sobre o Programa de Investimento em Logística (PIL) para o setor rodoviário. Especificamente, vamos demonstrar o processo de criação e instalação do “PIL: rodovias”, descrever os projetos para o setor e as estratégias estabelecidas pelo governo para contratar e trabalhar com a iniciativa privada nas concessões rodoviárias, bem como demonstrar quais foram os resultados obtidos.

É preciso ressaltar que as informações contidas neste texto são uma síntese dos resultados de pesquisa realizada entre 2013 e 2016 que culminou em uma tese de doutorado na área de geografia, defendida em abril de 2017⁵. Logo, as conclusões aqui apresentadas decorrem desse período temporal. Ademais, é necessário apontar que a narrativa será sempre no passado, pois o PIL foi extinto com a ascensão de Michel Temer ao Poder Executivo em 2016.

Para realização deste debate, fizemos uso de levantamento bibliográfico, documental e de trabalho de campo, bem como apuramos informações na internet, manuseando as informações dos *sites* governamentais e notícias divulgadas na imprensa.

⁴ A Lei de PPPs também prevê a concessão administrativa. Neste tipo de descentralização, há um contrato de prestação de serviços no qual a administração pública é usuária indireta e direta, o que significa, respectivamente, que ocorre concessão de serviço público, sendo prestado diretamente ao usuário, 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). A título de exemplo, nas concessões para o setor aeroportuário do PIL, os aeroportos de Cumbica/MG e do Galeão/RJ ocorreram por meio de concessões patrocinadas. Para maiores detalhes sobre as concessões do PIL no setor aeroportuário, ver Fernandes (2017) e (2019).

⁵ A tese foi defendida no Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD e foi produzida sob a orientação do Prof. Dr. Adáuto de Oliveira Souza.

No que tange ao levantamento bibliográfico, optamos por uma abordagem interdisciplinar em livros, capítulos de livros, artigos, dissertações e teses. Na análise documental, recorreremos às minutas de editais, contratos de concessão, leis, decretos, portarias que foram publicados entre 2012 e 2016. Tais fontes foram fundamentais para averiguarmos como o PIL estava estruturado, pois no período mencionado era escassa (e ainda é) a bibliografia sobre o programa⁶. O trabalho de campo foi realizado entre junho de 2013 e fevereiro de 2017. As informações de campo foram obtidas nas ocasiões em que tivemos contato com os técnicos da Agência Nacional dos 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 PIL⁷.

Mediante o exposto, além desta introdução, este trabalho está dividido em mais quatro seções. Na segunda parte vamos versar sobre o modelo pensado para “PIL: rodovias”, em especial como o governo iria contratar os particulares. Na terceira seção apresentaremos os objetivos a serem alcançados com o programa, veremos a arquitetura do “PIL: rodovias” no que dizia respeito aos trechos rodoviários que seriam concedidos. Na quarta, apresentaremos os desfechos dos projetos, bem como alguns dos seus detalhes. A última parte será reservada para as nossas considerações finais.

“PIL: rodovias”: aspectos gerais

Ao “PIL: rodovias” foram destinados um total de R\$ 112 bilhões em recursos para serem investido entre 2013 e 2017. Valores equivalentes à execução dos projetos referentes às primeira e segunda etapas que foram publicados respectivamente em agosto de 2012 e junho de 2015.

Para a primeira etapa, o governo federal reservou à iniciativa privada a responsabilidade de implantação e ampliação (duplicação⁸) de 7,5 mil quilômetros de rodovias. Assim, foram anunciados R\$ 46 bilhões em investimentos públicos. O modelo publicado previa concessões

⁶ 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).

⁷ 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 os agentes de Estado sobre o andamento das empreitadas.

⁸ O termo correto é rodovia ampliada. Duplicação é uma referência coloquial, no entanto, é assim que vamos nos referir a esse processo de engenharia no decorrer do texto.

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 duplicadas⁹.

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 significa que neste modelo não estava previsto o pagamento de outorga, “[...] que normalmente se refere ao direito de exploração, não sendo mais necessário incluir nas tarifas o peso da amortização deste valor” (DIEESE, 2012). Isto seria possível em decorrência da Lei de PPPs que criou um mecanismo de descentralização especial, a concessão patrocinada¹⁰ (FERNANDES, 2017).

Ademais, como as descentralizações ocorreriam por meio da concessão patrocinada, o governo estabeleceu que as concessionárias teriam por obrigação contratual duplicar o trecho contratado num prazo de cinco anos. Sobre a última questão é preciso destacar as palavras do representante da ANTT, o Sr. Érico Reis Guzen, proferidas durante a Audiência Pública “Impactos Sociais e Econômicos da duplicação da BR-163”, realizada em 07 de maio de 2014 na Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul, em Campo Grande:

Em julho de 2012, o Governo Federal lançou esse programa de concessões e a premissa mais importante desse programa de concessões era a duplicação em cinco anos. Aqui [Mato Grosso do Sul] nós temos uma concessão que vai duplicar 847 Km em cinco anos. Então assim, se a gente for esperar a duplicação de determinado segmento para implantar a praça [pedágio] e iniciar a cobrança a tarifa não seria 4,38 por 100 km, seria muito mais alta do que isso. No edital havia uma tarifa teto até bem mais alta que essa, em torno de 8 ou 9 reais. Nós levantamos todos os valores, todos os investimentos do contrato, tudo foi orçado, previsto tráfego na rodovia. E a partir disso, nós chegamos a uma tarifa teto de leilão. Se a tarifa fosse cobrada a partir da duplicação de cada segmento, desculpe eu dizer isso, a tarifa teto seria muito mais alta do que era e a tarifa a ser cobrada durante um ano e meio seria muito mais alta. Esse projeto que a gente tem aqui no Mato Grosso do Sul é muito ousado. Os projetos das concessões anteriores eles iniciavam antes de qualquer duplicação, de duplicação nenhuma, a gente já está duplicando 10% da rodovia para que possa cobrar pedágio em todas as praças. Esses 10% não é só para beneficiar aquele que vai pagar pedágio, a ideia é mostrar para sociedade que a gente vai duplicar em cinco anos, que a concessionária vai conseguir duplicar em cinco anos, que o governo vai conseguir botar na rua o projeto que ele tinha inicialmente, essa é a ideia¹¹.

⁹ “Ministro dos Transportes detalha o Programa de Investimentos em Logística: Rodovias e Ferrovias”. Disponível em: <www.youtube.com/watch/atividadesdapresidenta/tvnbr>. Acesso em: 18 set. 2012.

¹⁰ Cláusula que não existia nos contratos regidos pela Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

¹¹ Audiência Pública “Impactos Sociais e Econômicos da duplicação da BR-163”, realizada em 07/05/2014.

Apesar de se tratar de um caso específico (da concessão da BR-163/MS), o posicionamento do representante da agência reguladora confirmava o que estava previsto para todas as concessões rodoviárias no que dizia respeito ao modelo de concessão patrocinada. As concessionárias contratadas pelo governo federal realizariam a duplicação de 10% das rodovias, para depois cobrar as tarifas, porque a parceria com o poder público seria sustentada por subsídios públicos, ou seja, por um “patrocínio” e adiantamento governamental para ensejar a aceleração das obras previstas nos cinco primeiros anos de contrato e que possibilitaria o usuário receber primeiramente o benefício. Embora a Lei nº 11.079/04 estivesse em vigor há dez anos um instituto era a primeira vez, em nível nacional, que se dava sua aplicabilidade. A lei prevê recursos públicos para financiar até 70% dos projetos, assim ocorreu com as concessões do PIL para o setor rodoviário.

A contraprestação foi proposta por parte do governo para que na fase de investimentos da concessão fossem mitigados os preços das tarifas cobradas aos usuários. Deste modo, o concessionário teria condições de recuperar o investimento realizado e manter o nível da modicidade tarifária exigido pelo poder concedente. Logo, na fase de risco (período de implantação do projeto) as responsabilidades financeiras seriam do poder público.

A Lei nº 8.987/95 (lei de concessão comum) também apresenta instrumentos de contraprestação pública – isto é, mecanismos de adiantamento sobre as tarifas cobradas – e versa sobre compartilhamento de riscos na fase de investimentos, assim como a divisão de responsabilidade na elaboração das metas e obrigações entre o poder público e privado. No entanto, como na lei de PPPs quem assume os riscos na fase de investimentos é o governo (o poder público), que elabora e estabelece as metas e obrigações que devem ser cumpridas. Portanto, no “PIL: rodovias”, a contraprestação seria encaminhada para o concessionário, mas este deveria duplicar os trechos contratados em cinco anos (fase de investimentos) e a prestação de serviços iniciada já neste período. Por isso, nas etapas que antecederam os leilões e assinatura dos contratos, as empresas interessadas deveriam demonstrar condições para cumprir o projeto. Assim, no leilão os critérios para escolher o vencedor seriam a menor tarifa oferecida e maior deságio.

Mediante tais pressupostos, o governo federal, por meio do “PIL: rodovias” previa a duplicação (e instalação de serviços) dos principais eixos rodoviários do país através da assinatura de contratos com base em concessões patrocinadas no sentido de manter em boas condições de trafegabilidade as rodovias federais que, pelo baixo fluxo de veículos, não

geravam receita por meio de pedágios e que não eram atrativas de investimentos diretos do setor privado.

Nesse sentido, o governo anunciou uma Taxa de Retorno Interno (TRI)¹² que ficou entre 5,5% e 6%. O mercado não reagiu muito bem, pois os números publicados foram 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).

O impasse em torno da TRI foi responsável, por exemplo, por atrasos na realização das audiências públicas, na publicação de editais, no processo licitatório e na assinatura dos contratos. Essas etapas, segundo o cronograma inicial do governo, estavam previstas para acontecerem entre janeiro e julho de 2013. Assim, os primeiros editais foram publicados a partir de agosto de 2013 e o último contrato assinado em maio de 2015.

Aparentemente, os interesses de classe se faziam presentes e coincidiam com as articulações pré-processo eleitoral. Não podemos esquecer que o Estado é constituído-dividido e está destinado a reproduzir essa divisão (POULANTZAS, 2000), seria incoerência pensá-lo como um bloco monolítico, sem fissuras. O setor privado, naquele momento, sabendo da sua posição estratégica para a realização das ações referentes ao PIL, passou a “barganhar” e a sugerir uma TRI mais atrativa.

Entre as sugestões analisadas pelos técnicos do governo federal estava o aumento das tarifas de pedágio ou a redução das exigências de investimentos, alternativas que possibilitariam uma renegociação quanto ao prazo de cinco anos para duplicação das rodovias¹³. A solução foi elevar TRI para 7,2%. Assim, quanto maior a taxa, mais condições o setor privado teria para buscar recursos, financiar os projetos e mitigar os riscos¹⁴.

Em junho de 2015, a 2ª etapa do “PIL: rodovias” foi publicada e para esta fase o carregamento de recursos públicos ficou estimado em R\$ 66,1 bilhões para os processos de descentralização que deveriam ocorrer entre 2015 e 2016. A previsão era conceder à iniciativa

¹² A TRI diz respeito à expectativa de lucro que o empresário obterá com a concessão, levando em consideração o cumprimento por parte do governo das premissas apontadas nos estudos para realização dos projetos.

¹³ “Taxa de retorno em concessões pode ir a 8%”. Disponível em: <<http://www.antf.org.br/index.php/noticias/4353-taxa-de-retorno-em-concessoes-pode-ir-a-8>>. Acesso em 06 jun. 2013.

¹⁴ “Governo propõe taxa de retorno maior para concessão de rodovias, diz Sinicon. 2013”. Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-05-08/governo-propoe-taxa-de-retorno-maior-para-concessao-de-rodovias-diz-sinicon>>. Acesso em 25 mai. 2014.

privada mais 6.974 km de trechos rodoviários (seis trechos rodoviários)¹⁵. 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, mas flexibilizaria o prazo para a execução das obras de duplicação das rodovias e instalação dos serviços referentes à concessão.

“PIL: rodovias”: intenções

No lançamento da 1ª etapa do “PIL: rodovias”, o governo explicitou a intenção de conceder treze trechos de rodovias federais, divididos em nove lotes (Quadro 1).

Quadro 1 - Lotes da 1ª etapa de concessões do “Programa de Investimento em Logística: rodovias”

Lotes	Rodovias	Trechos
Lote nº 1	BR-101 (BA)	Entre os entroncamentos com a BR-324 (Feira de Santana) e BA-698 (Mucuri)
Lote nº 2	BR-262 (ES/MG)	Entre os entroncamentos com as BRs 101 (Viana/ES) e 381 (João Monlevade/MG)
Lote nº 3	BR-153 (GO/TO)	Entre os entroncamentos com a BR-060 (Anápolis/GO) e TO-080 (Paraíso do Tocantins)
Lote nº 4	BR-050 (GO/MG)	Entre o entroncamento com a BR-040 (Cristalina/GO) e a divisa MG-SP)
Lote nº 5	BR-163 (MT)	Da divisa MS-MT até o entroncamento com a MT-220 (Sinop)
Lote nº 6	BR-163 (MS) BR-262 (MS) BR-267 (MS)	Da divisa MT-MS até a divisa MS-PR + BR-262 + BR-267 até a divisa MS-SP
Lote nº 7	BR-060 (DF/GO) BR-153 (GO/MG) BR-262 (MG)	Entre o entroncamento com a BR-251 (DF) até a divisa SP-MG; BR-262 até o entroncamento com a BR-381 (Betim)
Lote nº 8	BR-116 (MG)	Da divisa MG-RJ até a divisa MG-BA
Lote nº 9	BR-040 (DF/GO/MG)	Entre o entroncamento com a BR-251 (DF) até Juiz de Fora

Fonte: Ministério dos Transportes, 2012.

¹⁵ O governo também incluía e anunciava a concessão e os investimentos para a BR-101/RJ (trecho da Ponte Rio-Niterói), que outrora compôs o Lote nº 1 da 1ª etapa do PIL.

Contudo, ocorreram algumas alterações quanto aos trechos rodoviários inicialmente anunciados (em agosto de 2012) para serem explorados por particulares, assim como houve uma reorganização dos lotes (Quadro 2). As mudanças aconteceram em 2013. Entre os segmentos excluídos estavam as BRs 262/MS (trecho Campo Grande-Três Lagoas) e 267/MS (trecho Nova Alvorada do Sul-divisa MS-SP), retiradas por falta de viabilidade econômica (baixo fluxo de tráfego). Ambos os segmentos faziam parte do Lote nº 6, no qual estava inserida a BR-163/MS.

Quadro 2 - Reorganização dos lotes destinados à concessão no “Programa de Investimento em Logística: rodovias” – 1ª etapa

Lote	Rodovia (s)/trecho	Extensão
Lote nº 1	BR-101/RJ (Ponte Rio-Niterói) ¹	13,2 km
Lote nº 2	BRs 476/153/282/480 (PR/SC)	493,3 km
Lote nº 3	BR-364 (GO/MG)	439,2 km
Lote nº 4	BRs 163-230/MT-220 (MT/PA)	976,0 km
Lote nº 5	BRs 364/060 (MT/GO)	703,7 km
Lote nº 6	BR-153 (GO/MG)	624,8 km
Lote nº 7	BR-050 (GO/MG)	436,6 km
Lote nº 8	BRs 060/153/262 (DF/GO/MG)	1.176,5 km
Lote nº 9	BR-163 (MT)	850,4 km
Lote nº 10	BR-163 (MS)	847,2 km
Lote nº 11	BR-040 (DF/GO/MG)	936,8 km
Lote nº 12	BR-116 (MG)	816,7 km
Lote nº 13	BR-101 (BA)	772,3 km
Lote nº 14	BR-262 (ES/MG)	375,6 km

Fonte: Empresa de Planejamento e Logística (EPL), 2014.

Obs1.: Este trecho foi posteriormente incluído na 2ª etapa do “PIL: rodovias”, lançada em junho de 2015.

Por outro lado, foram incluídos, em 2014, mais seis trechos rodoviários à 1ª etapa do “PIL: rodovias”. Dois desses trechos foram licitados e concedidos à iniciativa privada no decorrer de 2014 e 2015. São os trechos da TO-080 e BR-101/RJ (Ponte Rio-Niterói). Em relação ao primeiro, em 2014 houve a incorporação da TO-080 ao lote nº 6, do qual pertence a BR-153, que foi concedida, cujo leilão e assinatura de contrato ocorreram respectivamente, em 23 de maio e 12 de setembro de 2014. No caso da BR-101/RJ (Ponte Rio-Niterói), o edital para o processo licitação foi publicado em fevereiro e o contrato foi assinado em maio de 2015. Além destes dois trechos citados, em 2014 foram incluídos no “PIL: rodovias” (1ª etapa) os seguintes trechos:

- 1) **BRs 476/153/282/480 (PR-SC):** Projeto referente a uma extensão de 399,8 km, compreendendo as BRs 476/PR (trecho Lapa-União da Vitória); 153/PR-SC (trecho União da Vitória-entroncamento com a BR-282); 282/SC (trecho entroncamento com a BR-153 e o entroncamento com a BR-480) e 480/SC (trecho entroncamento com a BR-282 e Chapecó). O prazo de concessão estabelecido era de 30 anos, obedecido o seguinte cronograma:
 - Publicação do edital de chamamento para apresentação de estudos de viabilidade: 03/02/2014;
 - Prazo para manifestação de interesse: até 17/02/2014;
 - Publicação do Termo de Autorização para elaboração dos estudos: 19/05/2014;
 - Divulgação das empresas autorizadas para elaborar os estudos: 15/01/2015. Empresas autorizadas: Concesolo Engenharia Ltda., Construtora Queiroz Galvão S.A., EGP – Empresa Global de Projetos Galvão Engenharia S.A., J. Malucelli Construtora de Obras S.A, Planos Engenharia S/S LTDA / TPI – Triunfo Participações e Investimentos Sul Catarinense / STE – Serviços Técnicos de Engenharia S.A.;
 - Processo de seleção de estudos: 04/03/2015. Os estudos selecionados foram os apresentados pelas empresas J. Malucelli Construtora de Obras S.A. e Concesolo Engenharia Ltda.;
 - Audiências públicas: realizadas entre 14 e 30 de julho de 2015;

- A ANTT encaminhou os estudos ao Tribunal de Contas da União (TCU) em 31 de agosto de 2015, que aprovou os relatórios em 17 de fevereiro de 2016. Até fevereiro de 2017 não havia previsão de realização de leilão.
- 2) **BRs 364/365 (GO-MG):** Projeto apresenta uma extensão de 437 km, compreendendo as BRs 364-365/GO-MG (trecho entroncamento com a BR-060, em Jataí/GO, e o entroncamento com a LMG-749, Contorno Oeste de Uberlândia/MG). O prazo de concessão estabelecido seria de 30 anos.
- Publicação do edital de chamamento para apresentação de estudos de viabilidade: 03/02/2014;
 - Prazo para manifestação de interesse: até 17/02/2014;
 - Publicação do Termo de Autorização para elaboração dos estudos: 28/06/2015;
 - Processo de seleção dos estudos: 10/09/2015;
 - Audiências públicas: realizadas entre 16 de setembro e 02 de outubro de 2015;
 - A ANTT encaminhou os estudos ao TCU em 30 de novembro de 2015, que aprovou os relatórios em 30 de abril de 2016. Até fevereiro de 2017 não havia previsão de realização de leilão.
- 3) **BRs 364/060 (MG-GO):** A previsão de concessão era referente a um projeto que apresentava uma extensão de 439,2 km, compreendendo a BR-364/GO-MG (trecho entroncamento com a BR-060, em Jataí/GO e entroncamento com as BRs 153/262, em Comendador Gomes/MG). O prazo de concessão seria de 30 anos.
- Publicação do edital de chamamento para apresentação de estudos de viabilidade: 03/02/2014;
 - Prazo para manifestação de interesse: 14/05/2015;
 - Publicação do Termo de Autorização para elaboração dos estudos: 19/05/2014;
 - Processo de seleção dos estudos: 10/09/2015;
 - Audiências públicas: realizadas entre 1º e 30 de outubro de 2015;
 - Até fevereiro de 2017 não havia previsão e informes sobre prazos de envio dos estudos ao TCU e nem de previsão de leilão.

4) **BRs 163/230 (MT-PA):** O projeto compreendia uma extensão de 976 km, abrigando as BRs 163/MT-PA (entroncamento com a MT-220 até o entroncamento com a BR-230) e 230/PA (entroncamento com a BR-163, em Campo Verde/MT, até Miritituba/PA). O prazo de concessão seria de 30 anos.

- Publicação do edital de chamamento para apresentação de estudos de viabilidade: 03/02/2014;
- Prazo para manifestação de interesse: 14/05/2014;
- Publicação do Termo de Autorização para elaboração dos estudos: 25/05/2014;
- Processo de seleção dos estudos: 10/09/2015;
- Audiências públicas: realizadas entre 1º e 30 de outubro de 2015;
- Até fevereiro de 2017 não havia previsão e informes sobre prazos de envio dos estudos ao TCU e não havia previsão de leilão.

É preciso informar que os quatro projetos supracitados foram incorporados às intenções de concessão da 2ª etapa do “PIL: rodovias”, lançada em junho de 2015. Ao lançar a nova fase, são justamente esses trechos que iriam para leilão até o final do mesmo ano. O governo também incluía e anunciava a concessão e os investimentos para BR-101/RJ (trecho da Ponte Rio-Niterói), que passara a fazer parte dos processos de concessão da 2ª etapa do “PIL: rodovias” e que outrora compôs o Lote nº 1 da 1ª etapa.

A previsão de investimentos públicos concernentes as concessões da 2ª etapa que seriam realizadas a partir de 2015 ficou na ordem de R\$ 19,6 bilhões. No entanto, nenhum leilão foi realizado. Para o ano de 2016 (ainda referentes à 2ª etapa) foram reservados processos de concessão para onze trechos rodoviários (Quadro 3). A intenção era de que fossem realizados os leilões de todos os lotes no mesmo ano e os aportes públicos anunciados para as descentralizações dos trechos rodoviários ficariam em torno de R\$ 31,2 bilhões, computando um total de R\$ 50,8 bilhões para duplicação das pistas, instalação de terceira pista, de faixas adicionais, sinalização, de obras que envolvessem a operação e infraestrutura em geral e integração de tais trechos com a malha federal já concedida.

Quadro 3 - Trechos rodoviários com previsão de concessão – 2ª etapa “PIL: rodovias” – intenção de leilão (2016)

Investimentos públicos: R\$ 31,2 bilhões
BR-101 (BA)
BR-101 (SC)
BR-262 (MS)
BR-267 (MS)
BR-280 (SC)
BR-364 (RO-MT)
BRs 101/232 (PE)
BRs 262/381 (MG)
BRs 282/470 (SC)
BRs 101/493/465 (RJ-SP)
BRs 101/116/290/386 (RS)

Fonte: Empresa de Planejamento em Logística (EPL), 2016.

Inclusive é necessário destacar que alguns segmentos excluídos na 1ª etapa, como é o caso das BRs 262/MS (trecho Campo Grande-Três Lagoas) e 267/MS (Nova Alvorada do Sul-divisa MS-SP), retirados por falta de viabilidade econômica, retornaram à relação de rodovias que seriam concedidas (no cômputo geral os dois projetos tinham previsão de R\$ 4,5 bilhões em investimentos).

Quadro 4 - Trechos rodoviários com previsão de concessão – 2ª etapa “PIL: rodovias” – intenção de leilão (2015 e 2016)

Investimentos públicos em 2015: R\$ 19,6 bilhões
BRs 476/153/282/480 (PR-SC)
BRs 364/365 (GO-MG)
BRs 364/060 (MT-GO)
BRs 163/230/MT-220 (MT-PA)
Investimentos públicos em 2016: R\$ 31,2 bilhões
BR-101 (BA)
BR-101 (SC)

BR-267 (MS)
BR-280 (SC)
BR-364 (RO-MT)
BRs 101/232 (PE)
BRs 262/381 (MG)
BRs 282/470 (SC)
BRs 101/493/465 (RJ-SP)
BRs 101/116/290/386 (RS)
Previsão total de investimento público em concessões: R\$ 50,8 bilhões

Fonte: Empresa de Planejamento em Logística (EPL), 2016.

Os investimentos previstos para os projetos desta etapa referentes a 2015 e 2016 somar-se-iam àqueles até então realizados, isto é, as concessões da 1ª etapa que em junho de 2015 já haviam sido realizadas (sete concessões), projetos cujas inversões públicas foram de R\$ 15,3 bilhões. Agregando os processos, teríamos um valor de R\$ 66,1 bilhões em concessões. Todavia, nenhum dos leilões anunciados para os anos de 2015 e 2016 referentes à 2ª etapa ocorreram. A partir de maio de 2016, a partir do “impeachment político”¹⁶ e a ascensão de Michel Temer à Presidência da República, as intenções da 2ª etapa do PIL foram incorporadas ao Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), criada pela Medida Provisória nº 727, de 12 de maio de 2016. Em outras palavras, o PIL foi extinto e os projetos foram apropriados e modificados pelo novo governo.

¹⁶ 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 denunciadores 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. Assim, o impeachment não tinha base jurídica, o afastamento deu-se por motivos políticos (RAMOS e MOREIRA, 2016; MORAES BAHIA et. al., 2016; BOTELHO e TEIXEIRA, 2016).

“PIL: rodovias”: o que foi concedido

Quanto às concessões realizadas à iniciativa privada concernentes à 1ª etapa do “PIL: rodovias”, as sessões públicas dos leilões ocorreram entre setembro de 2013 e março de 2015 e os contratos estabelecidos entre o Poder Público e a iniciativa privada foram assinados no período de dezembro de 2013 a maio de 2015. Embora a concessão da BR-101/RJ (Ponte Rio-Niterói) tenha ocorrido no interior da 2ª etapa, a descentralização foi formalizada no período mencionado (Quadro 5).

Quadro 5 - Concessões do “PIL: rodovias” – 1ª e 2ª etapas

1ª etapa	
Rodovia	Detalhamento do processo
BR-050/GO-MG	Leilão: 18 de setembro de 2013 Vencedor: Concessionária de Rodovias Minas Gerais S.A. Deságio: 42,38% Tarifa teto: R\$ 0,0787 por quilômetro de rodovia Proposta: R\$ 0,04534 por quilômetro de rodovia Assinatura do contrato: 5 de dezembro de 2013
BR-163/MT	Leilão: 27 de novembro de 2013 Vencedor: Concessionária Rota do Oeste S.A. Deságio: 52,03% Tarifa teto: R\$ 0,0550 por quilômetro de rodovia Proposta: R\$ 0,02638 por quilômetro de rodovia Assinatura de contrato: 12 de março de 2014
BR-060/153/262 DF-GO	Leilão: 4 de dezembro de 2013 Vencedor: Concessionária das Rodovias Centrais do Brasil S.A (Concebra) Deságio: 53% Tarifa teto: R\$ 0,0594 por quilômetro de rodovia Proposta: R\$ 0,02851 por quilômetro de rodovia Assinatura de contrato: 31 de janeiro de 2014
BR-163/MS	Leilão: 17 de dezembro de 2013 Vencedor: MSVia – Concessionária de Rodovia Sul-Matogrossense S.A. Deságio: 52,74% Tarifa teto: R\$ 0,0927 por quilômetro de rodovia Proposta: R\$ 0,04381 por quilômetro de rodovia Assinatura de contrato: 12 de março de 2014
BR-040/DF-MG	Leilão: 27 de dezembro de 2013 Vencedor: Via 040 – Concessionária BR-040 S.A. Deságio: 61,13% Tarifa teto: R\$ 8,29763 Proposta: R\$ 3,22528 por praça de pedágio Assinatura de contrato: 12 de março de 2014
BR-153/TO-GO	Leilão: 23 de maio de 2014 Vencedor: Concessionária de Rodovias Galvão BR 153 SPE S.A. Deságio: 45,99% Tarifa teto: R\$ 9,22 Proposta: R\$ 4,979 por cada 100 km Assinatura de contrato: 12 de setembro de 2014

2ª etapa	
BR-101/RJ (Ponte Rio-Niterói)	Leilão: 18 de março de 2015 Vencedor: Ecorodovias Infraestrutura e Logística S.A. Deságio: 36,67% Tarifa teto: R\$ 5,18 Proposta: R\$ 3,28 Assinatura de contrato: 22 de maio de 2015

Fonte: Ministério dos Transportes.
Organizado pelo autor, 2015.

Em 05 de dezembro de 2013, a ANTT formalizou contrato com a Concessionária de Rodovias Minas Gerais S.A. para a exploração da BR-050 (GO-MG), e o início da concessão ocorreu a partir de 08 de janeiro de 2014. O sistema rodoviário compreende 436,6 km de extensão entre o entroncamento com a BR-040, em Cristalina/GO e a divisa de Minas Gerais com São Paulo. De acordo com o Programa de Exploração da Rodovia, o segmento concedido possuía 218,5 km de pista simples, 218,1 km de pista dupla com canteiro central e 22,8 km de vias marginais, sendo 1,3 km não pavimentado¹⁷. A concessão indicava a instalação de seis praças de pedágio ao longo do trecho concedido (Quadro 6).

Quadro 6 - Praças de pedágio (BR-050/GO-MG)

Praça de pedágio	km	Município	UF
P01	139	Ipameri	GO
P02	225	Campo Alegre de Goiás	GO
P03	11	Araguari	MG
P04	52	Araguari	MG
P05	109	Uberaba	MG
P06	195	Delta	MG

Fonte: Adaptado do contrato de concessão. Edital nº 001/2013. Parte VII. Brasília, 2013.

Em 31 de janeiro de 2014, a ANTT firmou contrato com a Concessionária das Rodovias Centrais do Brasil S.A. (Concebra), empresa do Grupo Triunfo Participações e Investimentos (TPI), para a exploração do lote nº 8, composto pelas BRs 060, 153 e 262 (DF-GO-MG). Consoante ao contrato que rege a parceria, consta no Anexo II:

O Sistema Rodoviário objeto da Concessão compreende trecho de 1.176,50 km das rodovias BR 060, BR 153 e BR 262, sendo: 630,20 km da BR 060 e BR-153, desde o entroncamento com a BR 251, no Distrito Federal, até a divisa dos estados de Minas Gerais e São Paulo, e 546,30 km da BR 262, do entroncamento com a BR 153 ao entroncamento com a BR 381, no estado de

¹⁷ Contrato de concessão. Edital nº 001/2013. Parte VII. Brasília, 2013.

Minas Gerais, incluindo os elementos integrantes da faixa de domínio, além de acessos e alças, edificações e terrenos, pistas centrais, laterais, marginais ou locais ligadas diretamente ou por dispositivos de interconexão com a rodovia, acostamentos, obras de arte especiais e quaisquer outros elementos que se encontrem nos limites da faixa de domínio, bem como pelas áreas ocupadas com instalações operacionais e administrativas relacionadas à Concessão. Não se inclui no Sistema Rodoviário o segmento de 6,3 km do PNV _262BMG1000, do Km 797,0 ao Km 803,3, coincidente com a rodovia BR 050.¹⁸

De igual modo, lê-se no documento que dos 1.176,5 km de extensão do trecho concedido, 647,8 km eram constituídos de pista simples, 528,7 km, de pista dupla com canteiro central e 64,6 km de vias marginais, sendo 7,7 km não pavimentados¹⁹. A concessionária assumiu o processo de exploração em 05 de março de 2014 e de acordo com os termos contratuais ficou encarregada de implantar no mencionado sistema rodoviário 11 pontos de arrecadação (Quadro 7):

Quadro 7 - Praças de pedágio (BR-060/153/262/DF-GO-MG)

Praça de pedágio	km	Município	UF	Rodovia
P01	43	Alexânia	GO	BR-060
P02	459	Goianópolis	GO	BR-153
P03	551	Piracanjuba/Professor Jamil	GO	BR-153
P04	687	Itumbiara	GO	BR-153
P05	123	Prata	MG	BR-153
P06	226	Fronteira/Frutal	MG	BR-153
P07	391	Florestal/Pará de Minas	MG	BR-262
P08	514	Luz	MG	BR-262
P09	596	Campos Altos	MG	BR-262
P10	732	Perdizes	MG	BR-262
P11	861	Campo Florido/Conceição das Alagoas/Veríssimo	MG	BR-262

Fonte: Contrato de concessão. Edital nº 004/2013. Parte VII. Brasília, 2013.

Em 12 de março de 2014 foram formalizados os contratos da BR-163/MS com a Concessionária de Rodovia Sul-Matogrossense S.A. (MSVia), do Grupo CCR, e da BR-163/MT com a Concessionária Rota do Oeste S.A., do Grupo Odebrecht S/A. Em relação a BR-163/MS, o projeto de concessão envolve uma extensão total de 847,2 km da rodovia no Mato Grosso do Sul. O segmento está localizado entre a divisa com o Mato Grosso, ao norte, e a

¹⁸ Contrato de concessão. Edital nº 004/2013. Parte VII. Brasília, 2013.

¹⁹ Contrato de concessão. Edital nº 004/2013. Parte VII. Brasília, 2013.

divisa com o Paraná, ao sul, especificamente no município de Mundo Novo/MS. O Grupo CCR (MSVia) iniciou os trabalhos em 11 de março de 2014.

O trecho que compreende a BR-163 no Mato Grosso possui 850,9 km de extensão e a duplicação e demais obras, assim como a realização dos serviços previstos em contrato foram distribuídos entre a divisa com Mato Grosso do Sul até o entroncamento com a rodovia MT-220, no município de Sinop. A Concessionária Rota do Oeste S.A iniciou sua atuação no trecho em 20 de março de 2014. Por força de contrato, ao longo da BR-163, entre Sinop/MT e Mundo Novo/MS, estava prevista a instalação de 18 praças de pedágio (Quadro 8), sendo nove pontos de arrecadação no Mato Grosso e nove em território sul-mato-grossense.

Figura 1 - Solenidade de assinatura do contrato de concessão das BRs 163/MS-MT-e 040 (DF-GO-MT)



Fonte: Agência Brasil. 12 de março de 2014²⁰.

Quadro 8 - Praças de pedágio (BR-163/MT e BR-163/MS)

BR-163/MT			
Praça de pedágio	km	Município	UF
P01	38	Itiquira	MT
P02	138	Rondonópolis	MT
P03	237	Campo Verde/ Santo Antônio do Leverger	MT
P04	300	Cuiabá/ Santo Antônio do Leverger	MT

²⁰ “Dilma diz que concessões de rodovias são resposta ao pessimismo”. Disponível em: <<https://www.campograndenews.com.br/>> (com informações da Agência Brasil). Acesso em 12 mar. 2014.

P05	402	Acorizal/Jangada	MT
P06	515	Diamantino	MT
P07	582	Nova Mutum	MT
P08	667	Lucas do Rio Verde	MT
P09	772	Sorriso	MT
BR-163/MS			
P01	30	Mundo Novo	MS
P02	115	Itaquiraí/Naviraí	MS
P03	226	Caarapó	MS
P04	314	Rio Brillhante	MS
P05	429	Campo Grande	MS
P06	537	Bandeirantes/Rochedo/Jaraguari	MS
P07	601	São Gabriel do Oeste/Camapuã	MS
P08	705	Rio Verde de Mato Grosso	MS
P09	823	Pedro Gomes/Sonora	MS

Fonte: Contrato de concessão. Edital nº 003/2013 e nº 005/2013. Parte VII. Brasília, 2013.

Quanto a BR-040 (DF/GO/MG), concedida à Via 040-Concessionária BR-040 S.A., do Grupo Invepar – Investimentos e Participação em Infraestrutura S.A., em 12 de março de 2014, o projeto compreende o trecho que interconecta os Estados de Minas Gerais, Goiás e Distrito Federal, da cidade de Juiz de Fora/MG até Brasília, com uma extensão total de 936,8 km.

A BR-040 é a principal ligação rodoviária entre Brasília e Belo Horizonte, passando por Luziânia/GO e Cristalina/GO e interligando as duas capitais a Juiz de Fora e Rio de Janeiro, ao sul do trecho concedido. Ademais, a BR-040 é uma grande rota de escoamento de carvão mineral, ferro gusa e placas de aço. Está prevista a instalação de 11 praças de pedágio (Quadro 9):

Quadro 9 - Praças de pedágio (BR-040/DF-GO-MG)

Praça de pedágio	Km	Município	UF
P01	95	Cristalina	GO
P02	16	Paracatu	MG
P03	94	Lagoa Grande	MG
P04	172	João Pinheiro	MG
P05	250	Canoeiras	MG
P06	328	Felixlândia	MG
P07	406	Curvelo	MG
P08	484	Sete Lagoas	MG
P09	575,1	Itabirito	MG
P10	640	Conselheiro Lafaiete	MG
P11	718	Juiz de Fora	MG

Fonte: Contrato de concessão. Edital nº 006/2013. Parte VII. Brasília, 2013.

No que diz respeito a BR-153/TO-GO, a Concessionária de Rodovias Galvão BR 153 SPE S.A., cuja empresa controladora é a Galvão Engenharia S.A., ficou responsável pela exploração de 624,8 km do sistema rodoviário em questão. A concessão abrange—desde o entroncamento com a BR-060, em Anápolis/GO, até o entroncamento com a rodovia TO-070, em Aliança do Tocantins.

De acordo com o contrato de concessão, mais especificamente com o Programa de Exploração da Rodovia, a previsão de duplicação é inclui 598,3 km de rodovia em cinco anos. Quando concedida, a rodovia possuía 9,2 km de vias marginais, sendo 2,8 km sem pavimentação e somente 26,5 km de pista dupla.²¹ Por força de contrato ficou estabelecida a implantação de nove praças de cobrança de pedágio (Quadro 10):

Quadro 10 - Praças de pedágio (BR-040/DF-GO-MG)

Praça de pedágio	km	Município	UF
P01	647	Dueré	TO
P02	732	Alvorada	TO
P03	776	Talismã	TO
P04	57	Porangatu	GO
P05	160	Campinorte	GO
P06	231	Hidrolina	GO
P07	296	Rialma	GO
P08	370	Jaraguá	GO
P09	422	Anápolis	GO

Fonte: Contrato de concessão. Edital nº 001/2014. Parte VII. Brasília, 2014.

No que tange a BR-101/RJ (Ponte Rio-Niterói), o processo seguiu o cronograma abaixo:

- Publicação do edital de chamamento para apresentação de estudos de viabilidade: 29/01/2014;
- Prazo para manifestação de interesse: até 12/02/2014;
- Publicação do Termo de Autorização para elaboração dos estudos: 24/04/2014;
- Processo de seleção dos estudos: outubro de 2014;
- Publicação do edital de licitação: 04/02/2015;
- Realização do leilão: 18/03/2015.

²¹ Contrato de concessão. Edital nº 001/2014. Parte VII. Brasília, 2014.

O contrato assinado em 22 de maio de 2015 prevê a concessão de um trecho de km 13,2 de extensão que compreende o acesso à ponte em Niterói e o entroncamento com a RJ-07 (Linha Vermelha). O prazo para exploração do segmento pelo consórcio vencedor foi de 30 anos e os investimentos previstos ficaram na ordem de R\$ 1,3 bilhão.

Para a maior ponte rodoviária do país – que possui um fluxo anual de 56 milhões de veículos, sendo 151 mil diariamente – está prevista a construção de uma via de ligação (via elevada) entre a Ponte Presidente Costa e Silva (nome oficial da Ponte Rio-Niterói) e a Linha Vermelha, cujo objetivo é evitar que os usuários com destino à Baixada Fluminense e à Rodovia Presidente Dutra façam uso da Avenida Brasil, desafogando, assim, uma das vias mais congestionadas da capital fluminense.

De igual modo, há o prognóstico de implantação de uma passagem inferior (“mergulhão”) na Avenida Feliciano Sodré (direção leste-oeste), passando sob a Praça Renascença, em Niterói, cuja intenção é possibilitar maior fluidez ao tráfego do sistema rodoviário²². Dessa maneira, a Ponte Rio-Niterói (trecho da BR-101/RJ) foi a última concessão do conjunto de rodovias federais do Programa de Investimento em Logística.

Considerações Finais

É preciso destacar que as ações previstas na 1ª etapa do “PIL: rodovias” foram efetivamente iniciadas um ano após o anúncio do programa, sobretudo em decorrência da relação de forças desencadeada com a publicação das suas institucionalidades. Governo e setor privado iniciaram um debate sobre viabilidades lucrativas e segurança jurídica (que é política sobretudo) no que tange aos contratos. Até dezembro de 2016 haviam sido concedidas à iniciativa privada, através do “PIL: rodovias”, seis dos nove lotes originários da 1ª etapa anunciada em agosto de 2012 e no que diz respeito à 2ª etapa, publicada em junho de 2015, somente um trecho passou por processo de concessão.

Assim, o “PIL: rodovias” não conseguiu atingir seus objetivos como previsto em cronograma. Entre 2012 e 2015 o governo anunciou a intenção de conceder 22 trechos rodoviários, mas somente sete foram descentralizados para a iniciativa privada. Outro ponto negativo é que não rompeu com a lógica da concessão, pois o “PIL: rodovias” demonstrou que o Estado não tem condições de manter as rodovias federais sem parceiros privados. O destaque

²² “Programa de Investimento em Logística”. Disponível em: <<http://logisticabrasil.gov.br/rodovias3>>. Acesso em: 26 set. 2015.

nessas concessões foi o fato de o poder público instrumentalizar a Lei de PPPs em nível nacional e acionar a concessão patrocinada que possibilitou a cobrança de tarifas mais acessíveis e o estabelecimento de metas ao concessionário, entre as quais duplicar o trecho em cinco anos. Logo, o governo asseverou que era possível convocar a iniciativa privada para gerenciar empreendimento não lucrativo a curto prazo com regulação do Estado.

Ademais, o “PIL: rodovias” proporcionou um caixa orçamentário a mais para os municípios que são lindeiros das rodovias federais concedidas pelo repasse do Imposto Serviços sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN). Levando-se em consideração a realidade do sistema federativo brasileiro, no qual os municípios têm dificuldade para arrecadar e dependem de recursos da União (ARRETCHE, 2012), o ISSQN das concessões do PIL são um grande alento. Vide o exemplo do Mato Grosso do Sul que passou ser beneficiado com mais de R\$ 20 milhões mensais provenientes do ISSQN da concessão da BR-163, quantia direcionada para 21 municípios.

Mas não há planejamento sem coesão política e a política é preponderante nas atividades da logística²³. Em meados de 2015, o governo federal já sinalizava para os setores empresariais, por meio do lançamento da 2ª etapa do “PIL: rodovias”, que manteria o modelo de contratação, mas ampliaria o prazo para a realização das obras de ampliação e instalação dos serviços. Os primeiros contratos estabeleciam que tais processos deveriam ser realizados em cinco anos.

Como o governo realizou as primeiras contratações com este modelo, os anúncios de que a forma de se cumprir as metas iriam ser mudadas ensejou discursos (da imprensa especialmente) de que os órgãos responsáveis implementariam um modelo de concessão comum. Concomitante a tais falas, as primeiras articulações contra a presidenta Dilma já ocorriam no Congresso, ou seja, o *impeachment* estava sendo preparado.

Este ambiente causou insegurança jurídica e política, pois os setores até então interessados passaram a declarar que as regras não estavam bem estabelecidas e se afastaram em vista da sinalização de mudança de governo. Fernandes (2019), afirma que entre 2013 e 2015 o bloco no poder, até então vigente, começou a se fragmentar e a frente política que existia em torno do Governo Dilma (e dos governos do presidente Lula), sobretudo as frações burguesas do setor produtivo, deixou de apoiar os projetos do PIL. Logo, instalou-se uma greve de investimentos (SINGER, 2015) e o programa para o setor rodoviário foi perdendo força.

²³ Aqui fazemos alusão a importância das articulações entre cena política (política partidária), bloco no poder e planejamento. Um debate muito importante sobre essa relação (não necessariamente com a utilização dos conceitos mencionados), é a discussão de Silveira (2018) sobre Logística de Estado e Logística Corporativa.

Associado a tal questão estavam outros fatores: 1) o baixo crescimento da economia brasileira em 2013 (em parte produzido pela crise econômica internacional e também por conta da especialização regressiva da economia brasileira e sua vinculação ao capital financeiro/rentista neoliberal); 2) a acentuação dos conflitos de classe e de suas frações durante o governo de coalizão do Partido dos Trabalhadores (PT) entre 2014 e 2015; 3) a ofensiva restauradora do capital internacional contra o governo Dilma; 4) a unificação burguesa depois das eleições de 2014; e 5) o ajuste fiscal de 2015 promovida pelo ministro Joaquim Levy²⁴. Este mix de elementos alterou profundamente o andamento do Programa de Investimento em Logística (PIL) e impossibilitou o cumprimento do que estava previsto²⁵, sobretudo, no “PIL: rodovias”.

O resultado público das supracitadas movimentações políticas foi a realização do “*impeachment* político” que retirou Dilma Rousseff do Poder Executivo. Com a assunção do governo de Michel Temer (então vice-presidente de Dilma pelo PMDB), inúmeras mudanças ocorreram. Primeiramente, em maio de 2016, ainda como presidente interino, Temer publicou a Medida Provisória nº 727, que criou o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), cuja intenção era realizar a celebração “de contratos de parceria para a execução de empreendimentos públicos de infraestrutura e de outras medidas de desestatização” (art. 1º). A MP foi convertida na Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016. Segundo, no mesmo dia de conversão da lei, o novo governo anunciou um conjunto de concessões (34 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.

Dentre as regras do PPI estava a fixação de valor de outorga com pagamento de 25% à vista, bem como, os consórcios interessados deveriam oferecer o maior ágio (valor adicional) sobre essa cota e pagá-la com recursos próprios. Os outros 75% da outorga teriam valor fixo e seriam divididos em parcelas anuais a serem pagas ao longo do período de concessão (de 20 a 30 anos). Estas regras atingiram diretamente o “PIL: rodovias”.

O novo governo também realizou mudanças quanto ao modo de realizar os leilões para transferir ao setor privado trechos rodoviários, inclusive no grupo de concessões que já estava previsto na 2ª fase do “PIL: rodovias” (em especial, BRs 364/365, entre Goiás e Minas Gerais e BRs 101/116/290/386, no Rio Grande do Sul).

²⁴ Para maiores detalhes ver Anderson (2016), Limongi (2017), Bastos (2017) e Boito Jr. (2018).

²⁵ Para maiores detalhes ver Fernandes (2017) e (2019).

Desse modo, as articulações durante o ano de 2015 contra o governo Dilma – entre as quais os pedidos de impugnação do resultado das eleições de 2014 da qual a presidenta havia vencido e as manobras na Câmara dos Deputados (lideradas pelo então deputado Eduardo Cunha, do PMDB) para legitimar o discurso de cometimento de “pedaladas fiscais” e justificar as acusações de crime de responsabilidade, o *impeachment* – a ascensão de outro governo e a publicação de novos projetos de concessão afetaram o andamento do que estava previsto para o “PIL: rodovias”, especialmente em relação à 2ª etapa.

No caso dos quatro projetos previstos para 2015, quando encerramos nossas pesquisas em fevereiro de 2017 os processos encontravam-se em estágios diferentes, dois com estudos autorizados pelo TCU e os demais ainda em fase de audiência pública (para colher opiniões de diferentes segmentos da sociedade sobre os projetos). Ademais, é preciso informar que apenas dois trechos com previsão de concessão para o ano de 2015 foram inseridos no PPI. São os segmentos que comportam as BRs-476/153/282(PR/SC) e BRs-163/230 (MT/PA). Até outubro de 2019, os primeiros encontravam-se com projetos na fase de estudo e com previsão de realização de leilão entre o 1º e 3º trimestre de 2021. Nos que tange ao segundo grupo, os estudos desse segmento estão concluídos e foram encaminhados para consulta pública e o leilão está previsto para o 3º trimestre de 2020.

Em relação às concessões previstas para 2016 (11 trechos), todos os projetos, de igual modo até fevereiro de 2017 ainda estavam na fase de chamamento de manifestação de interesse. O Ministério dos Transportes – então comandado por Maurício Quintella – pronunciava que a intenção era analisar tais relatórios em março de 2017 e conceder até junho do mesmo ano. Este cronograma não foi cumprido e até outubro de 2019 nenhum dos trechos anunciados foram concedidos. Além do mais, destacamos que dos 11 trechos em questão somente alguns foram incluídos no PPI. São os casos da BR-101 (SC), cujo projeto está em fase de análise pelo TCU e com prognóstico de concessão para o 1º trimestre de 2020; da BR-364 (RO/MT) – projeto em fase de execução; da BR-10 RJ/SP (em fase de estudo de viabilidade e previsão de leilão para o 4º trimestre de 2020) e das BRs-282/470 (SC) com projeto no estágio de consulta pública e leilão anunciado para ocorrer no 3º trimestre de 2020.

Referências

AGÊNCIA NACIONAL DOS TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT). **Contrato de Concessão. Edital nº 001/2014. Parte VII. Rodovia Federal: BR-153/TO/GO: trecho de 624,8 km da rodovia BR-153, entre o entroncamento da BR-060 em Anápolis, no estado de Goiás, e o entroncamento com a TO-070 (Oeste) em Aliança do Tocantins.** Brasília, 2014.

_____. **Nota Técnica Conjunta nº 001/SUFER-DCN/ANTT. Programa de Investimentos em Logística – Ferrovias. Trecho Açailândia – Porto de Vila do Conde.** Brasília, 2013.

_____. **Contrato de Concessão. Edital nº 001/2013. Parte VII. Rodovia Federal: BR-050/GO/MG: trecho entre o entroncamento com a BR-040, em Goiás, até a divisa de Minas Gerais com o estado de São Paulo.** Brasília, 2013.

_____. **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.

_____. **Contrato de Concessão. Edital nº 004/2013. Parte VII. Rodovia Federal: BR 060, BR 153 e BR 262 DF/GO/MG: Trecho de 1.176,50 km das rodovias BR 060, BR 153 e BR 262, sendo: 630,20 km da BR 060 e BR153, desde o entroncamento com a BR 251, no Distrito Federal, até a divisa dos estados de Minas Gerais e São Paulo, e 546,30 km da BR 262, do entroncamento com a BR 153 ao entroncamento com a BR 381, no estado de Minas Gerais.** Brasília, 2013.

_____. **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.

_____. **Contrato de Concessão. Edital nº 006/2013. Parte VI. Rodovia Federal: BR-040: trecho Brasília/DF – Juiz de Fora/MG.** Brasília, 2013.

_____. **Contrato de Concessão. Edital nº 005/2013. Anexo II. Programa de Exploração da Rodovia (PER). BR-163/MS: Trecho da rodovia BR-163 integralmente inserido no estado do Mato Grosso do Sul, com extensão total de 847,20 km (início na divisa com o estado do Mato Grosso e término na divisa com o Paraná).** Brasília, 2013.

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

BASTOS, P. P. Z. **Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia.** Revista de Economia Contemporânea, [Rio de Janeiro], número especial, p.1-63, 2017.

BINENBOJM, G. **As parcerias público-privadas (PPPs) e a Constituição.** Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, Salvador, n.2, maio-jun-jul, p.159-175, 2005.

BOITO JR., A. **Reforma e crise política no Brasil: os conflitos de classe nos governos do PT**. Campinas e São Paulo: Editora Unicamp e 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**. 1.ed. Bauru: CANAL 6 editora, 2016, p.393-398.

BRAGA, V. e CASTILLO, R. **Tipologia e topologia de nós logísticos no território brasileiro: uma análise dos terminais ferroviários e das plataformas multimodais**. Boletim Campineiro de Geografia, Campinas, 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.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. **Medida Provisória nº 576**, de 19 de agosto de 2012.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. **Lei nº 8.987**, de 13 de fevereiro de 1995.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. **Medida Provisória nº 727**, 12 de maio de 2016.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. **Lei nº 13.334**, de 13 de setembro de 2016.

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

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

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

FERNANDES, R. M. S. **O programa de investimento em logística (PIL) e o fim da frente neodesenvolvimentista (o acontecimento): atravessamentos, relações de produção, condensação (luta de classes) e a logística**. Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana, Málaga, junho, 2019.

_____. **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, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, MS, 2017.

LEMOS, A. **Cibercultura: tecnologia e vida social na cultura contemporânea.**, 2.ed., Porto Alegre: Sulina, 2004.

LÉVY, P. **Cibercultura.** 2.ed. São Paulo: Editora 34, 2000.

LIMONGI, F. **Impedindo Dilma.** Novos Estudos CEBRAP. São Paulo, Ed. especial, 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.** 1.ed. Bauru: CANAL 6 editora, 2016, p.30-33.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo.** 4.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

RAMOS, B. V.; MOREIRA, L. “Ingredientes de um Golpe Parlamentar”. In: PRONER, C. *et al.* (Org.) **A resistência ao golpe de 2016.** 1.ed. Bauru: CANAL 6 editora, 2010, p.57-60.

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

SILVEIRA, M. R. **Transporte e a logística frente à reestruturação econômica no Brasil.** Mercator, Fortaleza, v.17, e17008, p.1-20, 2018.

SINGER, A. **Cutucando a onça com varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014).** Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, p. 39-67, julho 2015.

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

Recebido em 26 de julho de 2019

Aceito em 26 de agosto de 2020

Publicado em 06 de maio de 2020