

DANTE CHIAVARETO PEZZIN

PELO DIREITO AO TERRITÓRIO

Estudo sobre a privatização da infraestrutura de transportes no Brasil

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Planejamento Urbano e Regional.

Orientadora: Profa. Dra. Hipólita Siqueira de Oliveira

Rio de Janeiro

2014

P522p Pezzin, Dante Chiavareto.
Pelo direito ao território : estudo sobre a privatização da infraestrutura de transportes no Brasil / Dante Chiavareto Pezzin. – 2014.
182 f. : il. color. ; 30 cm.

Orientador: Hipólita Siqueira de Oliveira.
Tese (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2014.
Bibliografia: f. 146-157.

1. Transportes - Brasil. 2. Privatização. 3. Território nacional - Brasil. I.Oliveira, Hipólita Siqueira de. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. III. Título.

CDD: 388

DANTE CHIAVARETO PEZZIN

PELO DIREITO AO TERRITÓRIO

Estudo sobre a privatização da infraestrutura de transportes no Brasil

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Planejamento Urbano e Regional.

Aprovada em:

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dra. Hipólita Siqueira de Oliveira

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

Prof. Dr. Carlos Antônio Brandão

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

Prof. Dra. Maria Mónica Arroyo

Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – FFLCH/ USP

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer à Profa. Hipólita, por todo o incrível apoio que me deu ao longo desses dois anos de orientação. Sem suas reflexões, motivações, ideias, cuidados e sugestões, a realização dessa pesquisa não teria sido possível.

Agradeço também à Profa. Mónica Arroyo por aceitar gentilmente a participação na banca da defesa e pelas reflexões de sua tese, que me motivam desde os trabalhos de graduação.

Ao Prof. Brandão, agradeço imensamente pela sugestão da realização do curso de mestrado no IPPUR. Por seus textos e pelo empenho motivador em lutar por um país mais justo. E pela presença no exame de qualificação e na banca de defesa.

Ao CNPq, pelo financiamento indispensável à realização deste trabalho.

Aos funcionários, Cristina e Marcia (sempre presentes nas comemorações!), André Luis e Zuleica, sempre atenciosos e em alto astral.

Aos professores, que de algum modo marcaram minhas indagações e me ajudaram a definir o objeto de pesquisa: Ana Clara, Vainer, Luciana, Pedro e Fânia. E em especial o Prof. Jorge Natal, pelas sugestões oferecidas na qualificação e pela disposição de orientar os primeiros momentos da dissertação.

Pela inesquecível companhia dos amigos da turma de 2011, alguns sempre presentes nas tarde do mangue: Juliana, Nelson, Bernardo, Fernanda, Leandro, Gabriel, Valéria, Irene, Gisele, Paula, Felipe, Silvia, Roberto, Endyra, Carlos. Agradeço também à Márcia, Sara, Vinícius, Igor e Carla por me abrigarem de braços abertos nessa cidade maravilhosa. E também pela amizade, conversas e experiências de vida.

Não poderia faltar um agradecimento especial para o Pedro, companheiro da mesa de bar e de praia nos finais de semana.

Também agradeço aos amigos de São Paulo: Sérgio e Rubens, que me acompanham desde os tempos de colégio e estiveram presentes na defesa. Gláucia, amizade campineira de toda a vida, Bruno, meu cunhado quase irmão.

Para os meus pais, Antonio Carlos e Marcia, pelo amor infinito.

Para os meus irmãos, Olivia e Erico, que tanto me ajudaram, cada um ao seu modo.

Para Adriana, amada.

A cortina permanece fechada; luz em João Alegre que batuca numa caixinha de fósforos; a orquestra entra aos poucos

João Alegre canta “O Malandro”

O malandro/ Na dureza
Senta à mesa/ Do café
Bebe um gole/ De cachaça
Acha graça/ E da no pé

O garçom no/ Prejuízo
Sem sorriso/ Sem freguês
De passagem/ Pela caixa
Dá uma baixa/ No português

O galego/ Acha estranho
Que o seu ganho/ Tá um horror
Pega o lápis/ Soma os canos
Passa os danos/ Pro distribuidor

Mas o frete/ Vê que ao todo
Há engodo/ Nos papéis
E pra cima/ Do alambique
Dá um trambique/ De cem mil réis

O usineiro/ Nessa luta
Grita puta/ Que o pariu
Não é idiota/ Trunca a nota
Leso o Banco/ Do Brasil

Nosso banco/ Tá cotado
No mercado/ Exterior
Então taxa/ A cachaça
A um preço/ Assustador

Mas os ianques/ Com seus tanques
Têm bem mais o/ Que fazer
E proíbem/ Os soldados
Aliados/ De beber

A cachaça/ Tá parada
Rejeitada/ No barril
O alambique/ Tem chilique
Contra o Banco/ Do Brasil

O usineiro/ Faz barulho
Com o orgulho/ De produtor
Mas a sua/ Raiva cega
Descarrega/ No carregador

Este chega/ Pro galego
Nega arrego/ Cobra mais
A cachaça/ Tá de graça
Mas o frete/ Como é que faz?

O galego/ Tá apertado
Pro seu lado/ Não tá bom
Então deixa/ Congelada
A mesada/ Do garçom

O garçom vê/ Um malandro
Sai gritando/ Pega ladrão
E o malandro/ Autuado
É julgado e condenado culpado
Pela situação

Chico Buarque de Hollanda, Ópera do Malandro, 1980.

RESUMO

O estudo pretende realizar uma análise crítica sobre a privatização da infraestrutura de transportes brasileira. Para isso, realiza inicialmente uma reflexão teórica sobre as características gerais do setor e seus efeitos de dinamismo e demais impactos sobre o território. No segundo capítulo, é feita uma análise histórica das relações entre o Estado brasileiro e a iniciativa privada, atentando para a constituição do planejamento do setor, dos investimentos realizados e dos mecanismos institucionais criados ao longo do processo de industrialização do País. Nos capítulos seguintes, o estudo realiza um exame descritivo do processo de privatização da infraestrutura de transportes no Brasil, entendida como uma das práticas políticas do período contemporâneo para promover a transferência de renda e de ativos públicos para grupos hegemônicos. Observa-se que em um primeiro momento, as privatizações em transportes desmantelaram a estrutura institucional e promoveram a concentração de investimentos nos ativos conjuntamente atrativos para usuários e operadores privados, provocando a deterioração seletiva do setor. Em um segundo momento, a reestruturação da infraestrutura de transportes se deu através do desenvolvimento de novas institucionalidades e da retomada parcial dos investimentos, caracterizada pelo tratamento preferencial ao uso logístico do território brasileiro. Constatou-se que a adoção da operação privada dos serviços e o planejamento à jusante no setor não contribuíram para reverter as desigualdades regionais do país.

Palavras-chave: Privatizações. Infraestrutura de transportes. Território brasileiro. Planejamento territorial

ABSTRACT

The study aims to conduct a critical analysis of the privatization of Brazil's transport infrastructure. For this, initially conducts a theoretical reflection on the general characteristics of the sector and its effects of dynamism and other impacts on the territory. In the second chapter, a historical analysis of the relations between the Brazilian state and private initiative is taken, noting the establishment of sector planning, investments made and the institutional mechanisms set up along the country's industrialization process (1930-1980). In the following chapters, the study performs a descriptive examination of the privatization of transport infrastructure in Brazil, considered as one of the political practices of the contemporary period to promote the transfer of income and public assets for hegemonic groups. It is observed that at first, privatization in transport dismantled the institutional structure and promoted the concentration of investments in conjuncturally attractive assets to private operators and users, causing selective deterioration of the sector. In a second step, the restructuring of the transport infrastructure was through the development of new institutions and the partial recovery of investment, characterized by preferential treatment to the logistical use of Brazilian territory. It was found that the adoption of private operation of services and market friendly planning in the sector has not contributed to reversing regional inequalities.

Key-words: Privatization. Transport infrastructure. Brazilian territory. Territorial planning

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Indústria e Infraestrutura: Perfil temporal da receita líquida.....	29
Figura 2 – Comparação de características entre modais de transporte.....	32
Figura 3 – Comparação dos padrões da infraestrutura de transportes (países selecionados)....	34
Figura 4 – Plano Geral de Viação Nacional (1934).....	38
Figura 5 – Plano Rodoviário Nacional (1956).....	44
Figura 6 – II PND: Política regional.....	58
Figura 7 – PROCROFE: Concessões da primeira etapa.....	80
Figura 8 – Sistema Ferroviário Nacional: Concessionárias e principais acionistas.....	81
Figura 9 – Programa “Brasil em Ação” (1996-1999): Eixos.....	86
Figura 10 – Programa “Avança Brasil” (2000-2003): Eixos.....	87
Figura 11 – PNLT: Vetores logísticos.....	100
Figura 12 – PNLT: Distribuição dos investimentos recomendados em infraestrutura de transportes.....	101
Figura 13 – PAC 1 e PAC 2: Investimentos na infraestrutura de transportes	112
Figura 14 – PROCROFE: Previsão inicial das concessões da terceira etapa.....	115
Figura 15 – PIL: Previsão inicial da segunda rodada de concessões de rodovias (2014).....	117
Figura 16 – Malha ferroviária efetivamente utilizada – estimativa (2007).....	118
Figura 17 – PIL: Previsão inicial das concessões de trechos ferroviários (2012).....	119
Figura 18 – Sistema Rodoviário Nacional: distribuição da extensão total da malha concedida.....	130
Figura 19 – Sistema Ferroviário Nacional: distribuição da extensão total da malha (esquerda) e movimentação total de mercadorias (direita).....	131

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Número de Funcionários da CODESP e da CDRJ (1986-1999).....	75
Gráfico 2 – PAC (2007-2010): Distribuição dos investimentos anunciados em “Logística”..	102
Gráfico 3 - Investimento público e privado - total por modal e total geral.....	105

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Características especiais da infraestrutura de transportes.....	28
Quadro 2 – Comparação de custos entre modais de transporte.....	31
Quadro 3 – Sistema Ferroviário Nacional: participação das concessões privadas na operação do total da malha federal (1870-1956).....	38
Quadro 4 – Plano de Metas (1957/1961): previsão de investimentos.....	43
Quadro 5 – Fundos de aplicação específica em transportes: fonte e destinação dos recursos..	46
Quadro 6 – II PND: Participação do setor “Transportes” no programa de investimentos.....	55
Quadro 7 – II PND: Participação do setor “Integração Nacional” no programa de investimentos.....	57
Quadro 8 – Tarifa média de importação no Brasil (em %)......	67
Quadro 9 – Principais leis do governo federal no setor de transportes (1990-1994).....	69
Quadro 10 – Principais leis do governo federal no setor de transportes (1995-2002).....	76
Quadro 11 – PND: Mudanças na redação dos objetos de desestatização.....	79
Quadro 12 – Concessão de Terminais e Arrendamentos de Áreas em Portos Organizados: Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).....	83
Quadro 13 – Principais leis do governo federal no setor de transportes (2003-2010).....	93
Quadro 14 – PROCROFE: Concessões da segunda etapa.....	97
Quadro 15 – PAC: Ações de estímulo ao investimento privado em infraestrutura de transportes.....	103
Quadro 16 – Principais leis do governo federal no setor de transportes (2011-2014).....	108
Quadro 17 – PAC 2: Previsão preliminar de investimentos.....	111
Quadro 18 – PAC 2: Distribuição preliminar de investimentos em transportes.....	112
Quadro 19 – Aeroportos privatizados pelo governo federal.....	114
Quadro 20 – PROCROFE: Concessões da terceira etapa.....	116

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AB – Atlantia Bertin Concessões

ABCR – Associação Brasileira de Concessões de Rodovias

ABTP – Associação Brasileira dos Terminais Portuários

ALL – América Latina Logística

ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil

ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários

ANTF – Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários

ANTT – Agência Nacional dos Transportes Terrestres

ARTESP – Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte (SP)

BIRD – Banco Interamericano para a Reconstrução e o Desenvolvimento

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CACEX – Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil

CAP – Conselho de Autoridade Portuária

CBTU – Companhia Brasileira de Trens Urbanos

CCR – Companhia de Concessões Rodoviárias

CDRJ – Companhia Docas do Rio de Janeiro

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CIDE – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico

CMM – Comissão da Marinha Mercante

CODEBA – Companhia das Docas do Estado da Bahia

CODESA – Companhia Docas do Espírito Santo

CODESP – Companhia Docas do Estado de São Paulo

COFINS – Contribuição para Financiamento da Seguridade Social

CONAC – Conferência Nacional de Aviação Civil

CONIT – Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte

CPC – Companhia de Participações em Concessões

CSN – Companhia Siderúrgica Nacional

CVRD – Companhia Vale do Rio Doce

DAC – Departamento de Aviação Civil

DNER – Departamento Nacional de Estradas de Rodagem

DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

DNPVN – Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis

EMBRAER – Empresa Brasileira de Aeronáutica S/A

ENGEFER – Empresa de Engenharia Ferroviária S/A

EPL – Empresa de Planejamento e Logística S/A

FEPASA – Ferrovia Paulista S/A

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FI-FGTS – Fundo de Investimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FINAME – Financiamento para a Aquisição de Máquinas e Equipamentos

FINEM – Financiamento para Empreendimentos

FIP-IE – Fundo de Investimento em Participações em Infraestrutura

FNAC – Fundo Nacional de Aviação Civil

FRANAVE – Companhia de Navegação do São Francisco

FTC – Ferrovia Tereza Cristina

FUNCEF – Fundação dos Economiários Federais

GEIA – Grupo Executivo da Indústria Automobilística

GEICON – Grupo Executivo da Indústria de Construção Naval

GEIMF – Grupo Executivo da Indústria de Material Ferroviário

GEIPOT – Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IGP-DI – Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna

IGP-M – Índice Geral de Preços – Mercado

IIRSA – Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sulamericana

INFRAERO – Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPTU – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

LLOYDBRAS – Companhia de Navegação Lloyd Brasileiro

OTP – Odebrecht Transport Participações

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PETROBRÁS – Petróleo Brasileiro S/A

PETROS – Fundação Petrobrás de Seguridade Social

PIB – Produto Interno Bruto

PIL – Programa de Investimentos em Logística

PIS – Programa de Integração Social

PND (até 1990) – Plano Nacional de Desenvolvimento

PND (pós 1990) – Programa Nacional de Desestatização

PNLT – Programa Nacional de Logística e Transportes

PORTOBRÁS – Empresa de Portos do Brasil S/A

PPA – Plano Plurianual

PPP – Parceria Público-Privada

PROCROFE – Programa de Concessões de Rodovias Federais

PRODEST – Programa de Desenvolvimento do Setor Transportes

REIDI – Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura

REPORTO – Regime Tributário para Incentivo à Modernização e à Ampliação da Estrutura Portuária

RFFSA – Rede Ferroviária Federal S/A

SAC – Secretaria de Aviação Civil

SEP – Secretaria Especial dos Portos

SNBP – Serviço de Navegação da Bacia do Prata

SUDENE – Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste

SUMOC – Superintendência da Moeda e do Crédito

SUNAMAN – Superintendência Nacional da Marinha Mercante

TPI – Triunfo Participações e Investimentos

USIMINAS – Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais S/A

VALEC – Engenharias, Construções e Ferrovias S/A

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1 PRESSUPOSTOS TEÓRICOS E CARACTERÍSTICAS DA INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES	20
1.1 DEBATE TEÓRICO E MOTIVAÇÕES DO INVESTIMENTO NO SETOR.....	20
1.2 O INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES.....	29
2 POLÍTICAS DE INTEGRAÇÃO NACIONAL NO PERÍODO DESENVOLVIMENTISTA (1930-1980)	37
2.1 PRIMEIROS PLANOS DE INVESTIMENTO EM TRANSPORTES (1930-1956)...	38
2.2 PLANO DE METAS.....	45
2.3 POLÍTICAS DE INTEGRAÇÃO NACIONAL NA DITADURA MILITAR.....	51
2.3.1 Golpe de Estado e Modernização Conservadora.....	51
2.3.2 Anos 1970: Novas Estratégias de Integração Nacional?.....	55
2.3.3 II Plano Nacional de Desenvolvimento.....	58
2.3.4 Os Limites da Modernização Conservadora.....	63
3 PRIVATIZAÇÃO DA INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES (1990-2002): FRAGMENTAÇÃO NACIONAL E DETERIORAÇÃO SELETIVA	66
3.1 GOVERNOS COLLOR/ ITAMAR FRANCO (1990-1994).....	70
3.1.1 Mudanças Institucionais.....	71
3.1.2 Planos de Investimentos em Transportes.....	77
3.1.3 Grupos de Interesse Envolvidos.....	78

3.2	GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-2002).....	80
3.2.1	Mudanças Institucionais.....	81
3.2.2	Planos de Investimentos em Transportes.....	90
3.2.3	Grupos de Interesse Envolvidos.....	94
4	PRIVATIZAÇÃO DA INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES	
	(2003-2014): NOVAS ESTRATÉGIAS DO ESTADO BRASILEIRO?.....	96
4.1	GOVERNO LULA DA SILVA (2003-2010).....	96
4.1.1	Mudanças Institucionais.....	97
4.1.2	Planos de Investimentos em Transportes.....	104
4.1.3	Grupos de Interesse Envolvidos.....	111
4.2	GOVERNO DILMA ROUSSEFF (2011-2014).....	113
4.2.1	Mudanças Institucionais.....	114
4.2.2	Planos de Investimentos em Transportes.....	117
4.2.3	Grupos de Interesse Envolvidos.....	128
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	132
	REFERÊNCIAS.....	146
	APÊNDICES.....	158
	ANEXOS.....	163

INTRODUÇÃO

Na fase contemporânea do capitalismo, a dinâmica do setor de infraestrutura de transportes tem passado por grandes mudanças. Transformações de base tecnológica, nas estruturas institucionais, nos mecanismos de financiamento e planejamento e no modo de atuação dos agentes participantes do investimento no setor, revelam novos usos e intencionalidades sobre esse atributo territorial, que se constitui como um dos principais recursos socioeconômicos de que uma nação dispõe para si. A importância do setor revela-se especialmente nos efeitos de dinamismo que este gera para o território: acessibilidade de localizações e serviços, demanda de investimento, emprego de força de trabalho, articulação/integração de mercados e indústrias, redução de custos produtivos, dentre outros fatores que influenciam decisivamente no modo como se distribuem os recursos necessários para a qualidade de vida da maioria da população. Assim, ao discutir políticas de infraestrutura de transportes, é necessário considerar que as ações executadas no setor incidem de modo indireto em temas que também são influenciados por sua dinâmica, como, por exemplo, os estímulos de política industrial e agrícola, as medidas de acessibilidade dos sistemas de saúde e educação, as ações de combate às desigualdades regionais e etc.

A presente pesquisa observa que as privatizações da infraestrutura de transportes constituíram-se como uma das principais transformações empreendidas pelo Estado brasileiro no setor desde a última década do século XX. No período pós-2007, isso ocorre de um modo aparentemente contraditório, em um contexto de retomada da atuação estatal (investimentos e planejamento) nesse setor.

Dada a importância do setor de transportes para o país, o processo de alienação dos investimentos e da operação dos serviços para a iniciativa privada deve ser encarado não como um simples mecanismo de transferência de responsabilidades, mas como um processo potencialmente gerador de impactos sobre as dinâmicas variadas de uso do território. As privatizações já alcançaram números bastante relevantes que reforçam a importância de se realizar uma análise dos impactos desse processo. Praticamente 100% da movimentação de mercadorias em ferrovias atualmente é operada pela iniciativa privada (ANTT, 2014). Na operação de rodovias, as concessionárias são responsáveis por mais de 50% do total de mercadorias transportadas no país (ANUÁRIO VALOR: Logística, 2014). No setor portuário, os terminais de uso privado movimentaram cerca de 65% da tonelagem de mercadorias em 2012 (ANTAQ, 2012). E com as recentes concessões de aeroportos, a iniciativa privada

passou a controlar 67% da movimentação total de cargas e 44% da movimentação total de passageiros (INFRAERO, 2012).

Tais indicadores revelam a urgência da análise das privatizações da infraestrutura de transportes a partir de uma interpretação crítica, que procure compreender o processo a partir de suas motivações, resumidas nas disputas de intencionalidades de uso dos atributos territoriais e dos recursos e mecanismos estatais no capitalismo contemporâneo no Brasil. Nesse sentido, a presente pesquisa não trabalha as privatizações como uma opção de governo, mas como um objetivo dos grupos de interesses envolvidos nesse processo. Tal perspectiva encontra respaldo na análise de Harvey (1990, 2004), que afirma as privatizações como um dos mecanismos largamente utilizados nas práticas políticas dos Estados nacionais a partir da década de 1980 para promover a **transferência de renda e de ativos para grupos hegemônicos** através da quebra de direitos públicos, da venda de empresas estatais e da promoção da participação privada nos mecanismos de gestão de Estado.

Para Harvey (1990), o investimento em infraestrutura de transportes exerce papel fundamental dentro da dinâmica dos fluxos produtivos ao promover a circulação de mercadorias, e, portanto, viabilizar a realização do valor no capitalismo. Ao passo em que essa infraestrutura exerce influência direta sobre a concorrência, o setor também é considerado como parte dos custos produtivos para os capitalistas em sua dinâmica individual.

No período contemporâneo, a procura dos capitalistas individuais pela redução de custos de deslocamentos tem estimulado cada vez mais o uso logístico da infraestrutura de transportes, voltado para atender às necessidades das cadeias produtivas de grandes grupos privados. A intenção desses grupos é que os investimentos em infraestrutura de transportes promovam a racionalização de seus deslocamentos individuais (aquisição de fatores de produção e distribuição de mercadorias). Contudo, essa intenção não é a única dinamizadora dos fluxos na infraestrutura de transportes. Harvey (1990) atenta que, para além da dinâmica capitalista, o setor também se constitui como elemento fundamental nos processos políticos, na medida em que regula o deslocamento, a distribuição e o acesso de fatores também importantes para a (re)afirmação de relações de poder no território, como equipamentos de uso coletivo (hospitais, escolas, espaços culturais etc.), instituições estatais (câmara, exército etc.) e serviços de utilidade pública.

A privatização da operação e dos investimentos em infraestrutura de transportes não é um fenômeno do período contemporâneo no Brasil. Galvão (1996) comenta que nos contratos de doação das sesmarias já existiam cláusulas exigindo a construção e manutenção de estradas

por parte de particulares. E ao longo do período cafeeiro, o Estado brasileiro delegou à iniciativa privada a operação de portos e ferrovias por meio de concessões.

Contudo, é preciso captar o sentido específico que as privatizações adquirem no período atual e compreender o porquê do Estado brasileiro adotar como política de longo prazo as transferências de renda e de ativos para grupos hegemônicos a partir dos anos 1990.

Esse processo remete à emergência do neoliberalismo como um novo projeto para o país, cujos princípios baseiam-se nas exigências das empresas transnacionais e do sistema financeiro internacional. Tal projeto defende a perspectiva de que quanto maior seja a liberdade para a iniciativa privada alocar suas propriedades e recursos no mercado, maiores serão as chances de a coletividade usufruir de algum tipo de crescimento econômico, uma vez que essa liberdade proporcionaria uma tendência ao aumento de produtividade da economia, que, por sua vez, impulsionaria um efeito multiplicador sobre os recursos sociais.

A função do Estado, na versão radical dessa perspectiva, estaria resumida à proteção das liberdades de ação, de expressão e de escolha dos agentes individuais através da garantia do direito individual, da propriedade privada e das instituições de mercado e comércio livres (HARVEY, 2008). Contudo, passados mais de vinte anos da adoção de medidas governamentais inspiradas nesses princípios, o Brasil não alcançou o prometido crescimento econômico sustentado.

Santos (2000) realiza uma crítica sobre as privatizações, enfatizando seus efeitos deletérios para a sociedade brasileira. De acordo com o autor, na medida em que o Estado delega responsabilidades de prestação de serviços públicos para a iniciativa privada, a concepção desses serviços enquanto direitos universais é perdida e, por consequência, a perspectiva da cidadania dá lugar à perspectiva do consumidor. O autor também ressalta o risco da perda dos serviços públicos enquanto instrumentos do planejamento e das políticas públicas destinadas à correção das mazelas do país, ao passo em que o setor privado depende de uma dinâmica própria (lei de oferta e procura, capacidade de assumir custos e riscos, rendimentos mínimos, concorrência), que inevitavelmente relega para o segundo plano as intencionalidades de ampliação dos direitos sociais. Santos (2000) resume bem esse processo ao afirmar que não se pode esperar que os grandes problemas nacionais sejam solucionados ocasionalmente através de um “jogo interminável de preços” da dinâmica privada.

Assim, a presente dissertação analisa a privatização da infraestrutura de transportes a partir da perspectiva proposta por Santos (2000), compreendendo o território brasileiro como direito de seus cidadãos, ou seja, como um direito de uso de suas potencialidades e atributos econômicos e culturais para a resolução dos problemas de desigualdades regionais e de acesso

aos serviços e recursos públicos. Nesse sentido, os investimentos em políticas territoriais, inclusive aqueles relacionados aos transportes, deveriam ter como meta a instrumentalização do território, através de um arranjo de bens e serviços distribuídos para a promoção de todos os atributos indispensáveis para uma vida decente à população brasileira. Apesar da reflexão de Santos (2000) implicar em uma discussão de maior fôlego, que foge aos propósitos desta dissertação, sua perspectiva, que resumo na expressão do “direito ao território”, serve como norteadora para a definição dos termos do objetivo principal da pesquisa, de realizar uma análise crítica das privatizações no setor de transportes.

Para a concretização deste objetivo, a pesquisa também considerou importante a análise das discussões teóricas, pois a revisão dos debates conceituais propicia elementos importantes para que se possa observar, em certa medida, como o setor, a partir de sua dinâmica própria, foi impactado pelas privatizações. Desse modo, para a realização da síntese das principais interpretações teóricas foram utilizados textos de autores geógrafos, como Arroyo (2001), Silveira (2011), Harvey (1990) e Raffestin (1993) e de economistas das áreas ligadas ao planejamento, políticas públicas e desenvolvimento regional, como Brandão e Corrêa (1997), Montes e Reis (2011) e Lessa (2009). No que se refere às discussões sobre os pactos de poder e a hegemonia de grupos de interesse, foram fundamentais a análise de Teixeira e Pinto (2012) sobre a obra de Poulantzas (1977) e as reflexões de Harvey (2004).

O segundo passo metodológico da pesquisa procurou realizar uma periodização histórica das relações entre o Estado brasileiro e a iniciativa privada no setor de infraestrutura de transportes. Para esse objetivo, foram selecionados textos de referência sobre o planejamento do setor e os investimentos realizados ao longo do período desenvolvimentista, quando se efetiva o processo de industrialização brasileira e a integração do território nacional. Dentre os autores utilizados, destacam-se os estudos de Draibe (1985) sobre o processo de modernização da estrutura administrativa do Estado brasileiro, de Diniz (1987) sobre as décadas de 1930-1940, de Lessa (1975) sobre o Plano de Metas e de Natal (1991) sobre as ações implementadas nos modais rodoviário e ferroviário ao longo de todo o século XX. O estudo de Galvão (1996) foi fundamental para compreender as políticas do setor como expressão dos pactos de poder no território.

A análise da trajetória histórica do setor permitiu à pesquisa adquirir os elementos necessários para a realização de uma análise comparativa e a compreensão da real dimensão dos impactos das privatizações para a sociedade brasileira. Observada a estrutura institucional, os mecanismos de financiamento e as relações entre Estado e mercado constituídas no período anterior, coube à pesquisa a realização de uma extensa descrição das

transformações desses temas, dessa vez, inseridos no processo contemporâneo de privatização da infraestrutura de transportes. Foram abordadas as mudanças institucionais, os planos de investimento e os grupos de interesse envolvidos em cada um dos governos que se sucederam com o advento do neoliberalismo. O trabalho procurou extrair as principais transformações do período, inclusive as medidas adotadas que influenciaram de modo indireto no setor, como por exemplo, a criação do Programa Nacional de Desestatização. Por não adquirirem relevância em longo prazo, não foram abordadas as mudanças transitórias, como por exemplo, a tentativa fracassada do governo Collor em criar o Ministério da Infra-Estrutura.

O recorte da pesquisa trata do planejamento e da execução de investimentos para as finalidades de construção e operação da infraestrutura de transportes, isto é, a base material do setor: rodovias, ferrovias, portos e aeroportos. Contudo, de acordo com o período histórico abordado, também foram observados de modo complementar as indústrias associadas ao setor e a operação dos serviços (transporte de mercadorias e pessoas, como, por exemplo, a marinha mercante e as companhias aéreas) sempre que demonstrada a relevância desses temas a partir da bibliografia selecionada. O objeto da pesquisa também se restringiu às medidas adotadas pelo governo federal, o que implicou na exclusão de iniciativas em outras esferas de análise, como, por exemplo, o programa de privatização de rodovias no estado de São Paulo ou a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sulamericana (IIRSA). Acredita-se que tais programas e planos, a despeito de sua importância para o tema, podem ser abordados em momento oportuno.

Para a realização do exame descritivo das privatizações, dedicou-se intensivamente à análise de um farto material: desde os textos que abordavam a questão dos orçamentos e planejamento de governo, como em Brandão e Galvão (2003) e Azeredo (2004), até os autores que abordavam o setor de transportes em sua totalidade, como em Gomide (2013), Campos Neto e Moura (2012) e outros da publicação “Textos para Discussão” do IPEA. Os dados obtidos, quando se mostraram insuficientes para os propósitos da pesquisa, foram confrontados com textos setoriais, como no caso dos portos (ARROYO, 2001; OLIVEIRA, 2000), da marinha mercante (GOULARTI FILHO, 2010) e do setor ferroviário (VENCOVSKY, 2012) e os capítulos referentes aos transportes do estudo do IPEA (2010) sobre a infraestrutura econômica do Brasil. A obtenção de informações a partir do final do governo Lula, torna-se cada vez mais dependente dos planos oficiais de governo e de notícias da mídia impressa e eletrônica. Essas fontes de dados foram utilizadas basicamente para a obtenção de informações sobre os últimos planos de investimento (PAC e PIL) e as concessões realizadas no último período.

A dissertação está dividida em quatro capítulos.

No primeiro capítulo, o exame teórico elenca as motivações do investimento em infraestrutura de transportes a partir de fatores políticos e econômicos. Destaca as reflexões de Poulantzas (1977) sobre os pactos políticos realizados entre grupos de interesse como elemento decisivo para a mobilização dos recursos e instrumentos estatais bastante utilizados para a realização de investimentos de grande porte, como é o caso da infraestrutura de transportes. Em um segundo momento, aborda a perspectiva marxista sobre as motivações dos investimentos em infraestrutura de transportes destacando suas características gerais e os efeitos dinâmicos do setor sobre o território.

O segundo capítulo tem por objetivo compreender a montagem da estrutura institucional de planejamento e de estímulos do setor de transportes ao longo do processo de industrialização brasileira (1930-1980), quando o país passa a articular e integrar suas diversas economias regionais. É nesse período que o país internaliza diversos setores da indústria, e o problema da distribuição desigual de serviços e recursos no território ganha escala nacional na medida em que o país se integra e constitui um mercado interno unificado.

No capítulo três, a pesquisa trata das ações dos governos Collor/Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso descrevendo como se efetivou a desmontagem de praticamente toda a estrutura institucional e de planejamento construída ao longo do período desenvolvimentista no setor. Foram observados quais grupos de interesse influenciaram e se beneficiaram das privatizações e da nova distribuição de responsabilidades na prestação de serviços do setor e como as mudanças realizadas impactaram nos níveis de investimentos, na reestruturação dos fluxos no território e em outros aspectos relevantes para a sociedade brasileira.

O quarto e último capítulo aborda o movimento de continuidade das privatizações ao longo dos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff. Realiza um balanço das mudanças de estratégias de investimentos e dos novos mecanismos estatais e privados de atuação na área, refletindo sobre as limitações dos novos planos de governo e do uso logístico do território brasileiro.

As considerações finais abordam alguns elementos de destaque da comparação entre a análise histórica do setor e a descrição dos processos de privatização no período contemporâneo. Indica tendências, continuidades e interrupções de condutas nas relações entre Estado e iniciativa privada sinalizando a importância da crítica para a compreensão do sentido das privatizações e como exercício necessário à instrumentalização de projetos alternativos de uso do território brasileiro.

1 PRESSUPOSTOS TEÓRICOS E CARACTERÍSTICAS DA INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES

Este capítulo realiza uma investigação sobre as motivações do investimento e as características gerais do setor de infraestrutura de transportes. Sem a pretensão de esgotar o tema, o intuito desse esforço se resume em extrair os fundamentos desse setor enquanto um importante elemento para a organização e a transformação dos fluxos no território. Para isso, o capítulo se propõe a estudar os fatores que concorrem para sua concretização, sistematizar suas características e compreender de que modo o setor promove impactos e efeitos dinâmicos nos fluxos, definindo novos usos para o território.

Em um primeiro momento, o capítulo faz uma revisão do debate teórico, compreendendo o investimento no setor a partir de autores que fornecem subsídios para o diálogo do tema com a abordagem do desenvolvimento regional. Ao final da seção, são elencadas algumas perspectivas de análise sobre as características do setor e seus efeitos sobre a economia e o território.

1.1 DEBATE TEÓRICO E MOTIVAÇÕES DO INVESTIMENTO NO SETOR

A partir da análise de Claude Raffestin (1993), pode-se afirmar que a mobilidade é definida como o conjunto dos processos de *circulação* (a transferência de bens e pessoas em sentido amplo) e os processos de *comunicação* (transferência de informações) em uma dada situação, sendo que a demanda por seus recursos pode ser determinada para diversas finalidades, portanto por qualquer tipo de sujeito: um grupo social, uma empresa, um Estado, uma comunidade, um conjunto de capitais ou outro grupo de interesse organizado que realiza a construção de uma infraestrutura com o objetivo de conectar um ponto ao outro. Nesse sentido, a afirmação de que “a circulação [a mobilidade em sentido amplo] é um fato da civilização, essencialmente” (SORRE apud SILVA JUNIOR, 2011, p. 71), resume bem o fato de que a *regularidade* da transferência de seres, bens e informações necessita de algum tipo de *organização política*¹.

¹ Ao final da pré-história, a mobilidade (o nomadismo) deixou de ser a característica principal dos grupos humanos. Contudo, o sedentarismo inicialmente implicou em um isolamento das comunidades, que dificilmente realizavam intercâmbios. A troca começou a se desenvolver através de **conflitos** ou pela **via pacífica** e foi esta última que gerou o escambo e posteriormente a utilização do produto-dinheiro (sal, peles, gado, metais etc.), o primeiro equivalente geral do comércio (SILVEIRA, 2009).

De fato, a motivação política parece ser um dos vetores determinantes para a construção de infraestruturas com o intuito de propiciar a mobilidade. No começo do século XX, o geógrafo francês Camille Vallaux chegou a concluir que os Estados nacionais constroem e mantêm as vias de circulação com a finalidade de ocupar e proteger o território e apenas secundariamente para atender aos interesses econômicos. Uma vez que o Estado dispõe de um acúmulo de informações, tornava-se necessária a constituição de estruturas físicas que viabilizem a circulação imaterial, a transferência de pensamentos, ideias e ordens que reafirmam as relações de poder no território. Portanto, o interesse político em mobilizar as informações no espaço geográfico é constituído por motivações estratégicas: o “como”, o “quando” e o “porquê” de se utilizar uma rede de deslocamentos (RAFFESTIN, 1993).

A importância dos fatores políticos da mobilidade constituiu o tema de reflexão mais relevante dos autores clássicos do primeiro momento da chamada “Geografia da Circulação”, quando essa ainda se caracterizava por um discurso bastante influenciado pelo positivismo, o que implicava em diversas analogias entre a mobilidade e a circulação observada na natureza². Na verdade, pode-se dizer que a formação desse campo de estudo também se confunde com a formação da própria Geografia, caracterizada no período pela reflexão sobre a relação “homem-meio natural” e pelas disputas entre as escolas alemã e francesa. Como maior representante da primeira escola, Friedrich Ratzel compreendia a mobilidade como a força política elementar de uma sociedade. Para o geógrafo alemão, a circulação encontrava barreiras impostas pelo meio natural que, contudo, seriam transponíveis pelo progresso técnico, que implanta as vias de deslocamento de acordo com o menor grau de dificuldade possível (morfológico, climático etc.). Assim, para Ratzel, o meio natural também define a localização das atividades econômicas no espaço geográfico (SILVA JÚNIOR, 2011).

Enquanto elemento estratégico das motivações políticas, a circulação é estimulada pela função básica da *segurança*, onde a garantia da soberania do poder político sobre um território depende do modo como se utilizam e aplicam “os recursos e os serviços econômicos (...), a gestão dos modos de vida, a melhoria e o desenvolvimento, assim como sua regulação, limitação e prevenção” (GOTTMAN apud ARROYO, 2001, p.15). De acordo com Arroyo (2001), com a gênese dos Estados modernos, ao final da Idade Média, a preocupação desses com a soberania territorial contribuiu também para a contiguidade de mercados e esse

² O filósofo e socialista-utópico Saint-Simon, por exemplo, evocava o poder que o desenvolvimento tecnológico teria em propiciar o aperfeiçoamento da sociedade. Nesse sentido, o investimento na mobilidade de um país deveria ser feito com o propósito de se buscar a perfeição e a harmonia de uma sociedade tal como a circulação sanguínea no corpo humano e o mesmo valeria para o fluxo circular da vida econômica (SILVA JUNIOR, 2011).

fenômeno por sua vez foi decisivo para impulsionar o comércio, na medida em que a soberania permitia estabelecer um meio de pagamento e uma legislação em comum. O caráter político desse processo implicou finalmente em uma “rede de malhas irregulares”, constituída a despeito das divergências entre as cidades-estados que por sua escala demonstraram ser incapazes de estruturar uma administração política unificada. O mercado, por si só, não conseguia, portanto, desenvolver os meios de deslocamento de bens, pessoas e informações sem um agente que desempenhasse o papel de uma autoridade política e só essa poderia garantir a *regularidade* nos meios de deslocamento, estabelecendo a manutenção da infraestrutura das vias e intermediando as divergências entre as cidades-estados.

Assim, na medida em que se desenvolveram os Estados modernos, o poder político passou a considerar outro elemento para a garantia da soberania sobre o território: a capacidade econômica de um país em relação aos seus pares, ao passo em que essa capacidade também se conformava cada vez mais em uma fonte de poder. Essa preocupação deu origem à atuação do poder político sobre a economia dos territórios e é a partir desse processo que Braudel afirma surgir o mercantilismo, o período em que os Estados passam a atuar de modo mais incisivo nas questões comerciais, atentando para o acúmulo de divisas em metais preciosos e o saldo da balança comercial (ARROYO, 2001). As motivações políticas, portanto, também estimulavam a intensificação dos fluxos comerciais, como se observa no exemplo da França de Luís XIV, que em pleno século XVII já elaborava um plano de rodovias e hidrovias. No mesmo período, outros Estados europeus lançam-se em aventuras colonialistas, organizadas em conjunto com comerciantes, formando companhias de comércio para controlar as trocas entre as metrópoles e as colônias, estabelecendo assim os monopólios mercantis. Na Idade Moderna percebe-se, portanto, o gérmen do sentido que a mobilidade iria adquirir sob o capitalismo, um processo cada vez mais influenciado pelos interesses econômicos. Portanto, é no momento de transição para o modo de produção capitalista, que cada vez mais se entrelaçam os interesses do poder político (Estados) e do poder econômico (acumulação de capital).

Ao final do século XVIII o modo de produção capitalista se expandia e buscava a diversificação das estratégias para a ampliação do lucro. Para Santos (2008, p.177), esse evento multiplicou “o processo criativo de novos objetos, engrenagens, materiais, apropriações das virtualidades da natureza”. Ao longo da Revolução Industrial, o capitalismo também instrumentaliza o método científico e a fusão definitiva da ciência com a técnica propicia a “invenção do método de invenção” (WHITEHEAD apud SANTOS, 2008, p.177), isso é, elabora uma forma sistematizada de se alcançar inovações tecnológicas, partindo “do

efeito desejado para estabelecer a cadeia causal necessária”.

Para Santos (2008), o período que se inicia a partir da Revolução Industrial distingue-se dos anteriores pela aceleração na quantidade de inovações e crescente rapidez da difusão de novas tecnologias, cujo uso cotidiano passa a se tornar praticamente inevitável. Em compasso com as transformações que o capitalismo promoveu sobre os meios de produção, ocorreram também diversas mudanças nos materiais e meios de deslocamento constitutivos da infraestruturas de transportes. As inovações tecnológicas aplicadas ao modo de produção capitalista geraram novas formas e técnicas de mobilidade, dentre as quais destacam-se o trem a vapor e o telégrafo. Essas inovações tecnológicas substituíram progressivamente as trilhas e os caminhos para a circulação e a figura do mensageiro para a comunicação, permitindo planejar de forma mais acurada os deslocamentos de bens e pessoas³, fazendo em horas o que antes se levavam dias para acontecer (DIAS, 1995). Essas duas inovações inauguraram também a progressiva separação dos eventos da circulação (fluxos de bens e pessoas) e da comunicação (fluxos de informações)⁴. Com o tempo, o desenvolvimento de novas técnicas para a mobilidade dos fluxos de informações propiciou a convergência de momentos, isso é, a possibilidade de localidades separadas conhecerem instantaneamente eventos longínquos e, assim, a possibilidade de perceberem a sua simultaneidade (SANTOS, 2008). Tal evento vem permitindo o progressivo aumento do controle sobre a própria circulação, seu maior planejamento e organização, além de implicar em mudanças sobre o comportamento humano e a percepção de tempo.

De acordo com Silva Júnior (2011), se nos séculos XVI e XVII as grandes navegações propiciaram novas técnicas cartográficas e de navegação que estimularam o investimento no modal aquaviário (a construção de canais e embarcações de maior porte e mais seguras), a Revolução Industrial propiciou o surgimento de uma série de outras novidades para a mobilidade no século XIX: o barco a vapor, as novas técnicas de pavimentação rodoviária (o pavimento Telford, o macadame e o asfáltico), o automóvel e a telefonia. O crescimento e a difusão de inovações tecnológicas para a mobilidade se deu também pelo modo como o capitalismo se apropriou da ciência para os fins da acumulação, como já comentado.

³ Para Chandler (1998), a própria operação das ferrovias estimulou o surgimento de novas técnicas administrativas utilizadas na estrutura da moderna empresa capitalista. A elaboração e a utilização de dados obtidos com o telégrafo – localização do trem, motivos de atrasos, capacidade ociosa – promoveu o desenvolvimento de técnicas para minimizar custos de escala e de estruturação da divisão interna do trabalho nas grandes empresas.

⁴ Claude Raffestin (1993) ressalta que, no limite, em qualquer movimento coexistem a circulação e a comunicação. Se observadas sob o ponto de vista da semiótica, a circulação sempre contém um “significado” e a comunicação um “significante”, ou seja, todo elemento material é portador de uma mensagem e esta, por sua vez, necessita de um meio material para ser transmitida.

Silveira (2009, p. 24-25) ilustra bem o processo:

A pressão nas relações de produção e de trabalho desencadeou, juntamente com a evolução da máquina-ferramenta e das máquinas de fiar e de tear, uma transformação técnica e cultural no desenvolvimento e uso dos sistemas de movimento. A utilização dos meios de transporte a vapor (locomotivas e navios) e a modernização das suas vias de acesso (rotas marítimas e ferrovias) e os cabos submarinos telegráficos intercontinentais (entre a Inglaterra e a França, em 1850), para atender o capitalismo industrial nascente só contribuíram para dar um novo impulso à industrialização e, por conseguinte, ao início de mais uma evolução logística.

Desse modo, o capital, em sua dinâmica de acumulação, realiza o investimento em infraestrutura de transportes com o objetivo de alcançar os fatores de produção e os mercados consumidores mais distantes e/ou de forma mais rápida. Esse movimento decorre da tendência do capital em diminuir seu tempo de rotação⁵ ao máximo possível, sua necessidade de “aniquilar o espaço pelo tempo”. Sobre esse processo, Harvey (1990, p. 380) faz um destaque:

As reduções no custo e tempo de movimento, junto com os avanços na regularidade e confiabilidade dos serviços de transporte, se devem ao “desenvolvimento das forças de produção pelo capital” (...) O capital, escreve Marx, deve “esforçar-se para derrubar qualquer barreira espacial ... para a troca, e conquistar toda a Terra para o seu mercado” (...) Na medida em que a produção vai centrando-se cada vez mais para o valor de troca e, portanto, sobre a troca mesma, vão adquirindo maior importância para ela as condições materiais da troca, os meios de transporte e comunicação⁶.

Portanto, quando a circulação da mercadoria no espaço geográfico é tratada como um *custo necessário*⁷ para a realização de seu valor, a infraestrutura de transportes é tratada como um fator de produção, ao lado de outros tipos de capitais fixos, tais como máquinas e equipamentos, fábricas, barragens, escritórios, linhas de transmissão de energia e etc. Sob essa perspectiva, as infraestruturas de transporte se sujeitam, portanto, às mesmas tendências do capital fixo, desenvolvido para o objetivo de poupar capital e trabalho. Para Marx (2005,

⁵ O tempo de rotação do capital é a soma do “tempo de produção da mercadoria” com o seu “tempo de circulação”.

⁶ Tradução livre do seguinte trecho: “*Las reducciones en el costo y tiempo de movimiento, junto con los adelantos en la regularidad y confiabilidad de los servicios de transporte, se deben al “desarrollo de las fuerzas de producción por el capital”. (...) El capital, escribe Marx, debe “esforzarse por derribar cualquier barrera espacial ... para el intercambio, y conquistar toda la Tierra para su mercado” (...) A medida que la producción va centrándose cada vez más sobre el valor de cambio y, por tanto, sobre el cambio [mismo], van adquiriendo mayor importancia para ella las condiciones materiales del cambio, los medios de transporte y comunicación*” (MARX apud HARVEY, 1990, p. 380).

⁷ Marx (2005) trata os custos necessários em um capítulo a parte d’O capital, chamado “Os Custos de Circulação”, que se constituem em: *custos estritos* (tempo gasto em compra e venda, contabilidade e dinheiro), *custos de conservação* (formação de estoques em geral e estoque de mercadorias propriamente dito) e, por fim, os *custos de transporte*. Observa-se já em seu livro, portanto, uma espécie de sistematização do que hoje se trata por “custos de logística”.

p.168), o setor se singulariza por aparecer como “continuação do processo de produção dentro do processo de circulação e para o processo de circulação” (MARX, 2005, p. 168).

Desse modo, em uma perspectiva dialética, não é possível tratar o capital fixo (no caso, a infraestrutura de transportes) como uma coisa, um simples objeto técnico e tampouco um elemento imóvel, gravado na superfície terrestre. De acordo com Harvey (2006), para que se compreenda o capital fixo, não se pode tratá-lo de forma isolada, como se sua definição estivesse em sua utilidade ou algum tipo de essência, mas sim enquanto um objeto através do qual ocorre o processo de circulação do capital, objeto que é utilizado como uma “fonte de mais-valia relativa”. Isso é mais bem compreendido quando observado o processo histórico de conversão dos instrumentos de produção para a dinâmica própria do capitalismo.

Segundo Harvey (2006, p.205),

Os capitalistas tomam controle dos instrumentos de trabalho, em primeiro lugar, através de um processo histórico específico – acumulação primitiva. Isto implica, de qualquer modo, que, em princípio, “o capital subordina o trabalho nas condições técnicas nas quais historicamente o encontra” (Capital, vol. 1, p.310). Mas conforme a tendência à procura pela mais-valia relativa se torna mais poderosa, o capitalismo tem que criar meios para produzir instrumentos de trabalho “adequados ao seu propósito”. E ele pode produzi-los somente sob a única forma que conhece: através da produção de mercadorias. Quando os diversos instrumentos de trabalho [inclusive transportes] são produzidos como mercadorias, trocados como mercadorias, consumidos de modo produtivo dentro de um processo de trabalho dado para adquirir mais-valia absoluta e, ao final de sua vida útil, são repostos por novas mercadorias, eles se tornam, no léxico de Marx, capital fixo⁸.

Assim, na medida em que a busca por um meio de distribuição de mercadorias (e o investimento em transportes) se adequa à própria dinâmica do capitalismo, a infraestrutura de transportes promove a *diminuição do custo* de movimentação no preço final da mercadoria.

Natal (1991) e Brandão (1996, p. 33) ressaltam que, para compreender os custos de transporte sob a perspectiva da teoria do valor-trabalho, é necessário atentar também para o fato de que o que a indústria de transporte produz é a “mudança de lugar”, como é possível observar na reprodução que o último autor faz do seguinte excerto de Marx (1894, p. 55-56)

⁸ Tradução livre do seguinte trecho: “*The capitalists take control of the instruments of labour in the first instance through a specific historical process – primitive accumulation. This implies, however, that at first “capital subordinates labour on the basis of the technical conditions in which it historically finds it” (Capital, vol.1, p.310). But as the drive for relative surplus value becomes ever more powerful, so capitalism must devise means for producing instruments of labour “adequates to its purpose”. And it can produce them in the only way it knows how: through commodity production. When the various instruments of labour are produced as commodities, exchanged as commodities, productively consumed within a work process given over to surplus value production and, at the end of their useful life, replaced by commodities, they become, in Marx’s lexicon, fixed capital*” (HARVEY, 2006, p.205).

[Existem] certos ramos industriais em que o resultado do processo de produção não é nenhum produto, nenhuma mercadoria. Entre eles, o único setor importante, do ponto de vista econômico, é o de transportes e comunicações que abrange tanto transporte de mercadorias e pessoas quanto a transmissão de notícias, serviços postais, etc (...) o resultado, transportem [pessoas] ou mercadorias, é a mudança de lugar (...) o que a indústria de transporte vende é a própria mudança de lugar.

Assim, esse é um ramo produtivo que não gera a mercadoria simples, mas, mesmo assim, produz mais-valia e gera valor em seu processo de produção individual. Trata-se, portanto, de uma *mercadoria especial*, que se constitui como um dos atributos que convertem o próprio território em uma mercadoria, uma localização diferencial (vantagem locacional) para o processo de produção. A concorrência entre os capitais individuais, que utilizam a infraestrutura de transportes e outros atributos do território, desempenha papel central nesse processo, onde a busca pela mais-valia relativa força a procura pela mudança de lugar e pela aceleração do tempo de circulação do capital. Tal debate é fundamental para a compreensão do acirramento da “guerra dos lugares”, observado a partir da década de 1990, nas disputas fiscais e de outras vantagens locacionais empreendidas entre estados, municípios e até países.

Portanto, o espaço geográfico desempenha dois papéis no processo global de produção capitalista: **barreira ao tempo de circulação** (que o capitalista procura reduzir ao mínimo possível) e um **fator de produção** (mercadoria especial) que propicia mais-valia relativa, através de seus atributos poupadores de capital e trabalho: infraestrutura de transportes, preço de força de trabalho, isenções fiscais, grau de modernização dos capitais fixos, disponibilidade de recursos naturais, legislação flexível etc.

Para Harvey (1980) existe uma diferença importante entre a infraestrutura de transportes e os demais capitais fixos, pois, se é possível considerar uma máquina ou uma ferramenta como uma mercadoria, os modais de transporte não se encaixam perfeitamente nessa definição, uma vez que se tratam de meios *necessários* à circulação da mercadoria, ou seja, condição indispensável à realização de seu valor, e, desse modo, muito mais do que a simples “oferta de caminhos”¹⁰. Nesse sentido, esse setor compõe um tipo de capital fixo que Marx (2005, p.226) chama de “pré-condições gerais da produção”, caracterizado pelo seu uso compartilhado e temporário (fora do processo de produção) entre os capitais individuais. Assim, compreende-se que a decisão pelo investimento em transportes também leva em conta fatores que fogem à dinâmica individual dos capitais e que também dependem de elementos políticos e culturais, como, por exemplo, as disputas e a capacidade de articulação entre

¹⁰ Um capitalista pode optar pelo investimento em máquinas ou pela contratação de um maior contingente de trabalhadores assalariados para realizar o mesmo serviço, mas não pode optar por não colocar sua mercadoria em circulação.

grupos de interesse, as mediações desses grupos com o poder político, a demanda conjuntural sobre esse tipo de investimento, as condições gerais da economia e etc.

Na medida em que o capitalismo desenvolve sua capacidade de produzir mercadorias e aumenta a produtividade através do desenvolvimento tecnológico, aumentam as necessidades de *modernização* das infraestruturas de transportes, para que os capitalistas em sua dinâmica individual obtenham maior velocidade e maior capacidade de deslocamento (“aniquilar o espaço pelo tempo”). Aumentam também as pressões para a *expansão* dessas infraestruturas, para que se possam alcançar mercados (consumidores ou recursos) mais distantes. A combinação desses dois processos constitui o aprofundamento da divisão territorial do trabalho, a manifestação espacial da tendência aludida por Marx, de constituição de um mercado mundial único, que se viabiliza através da integração espacial do capitalismo.

A integração espacial do capitalismo é um processo complexo, distinto de uma simples articulação entre dois lugares ou regiões, como a que se observa, por exemplo, na relação entre uma metrópole e sua colônia. Para Lavinias (1994, p.24), a integração espacial sugere uma “estruturação mais elaborada e de difícil apreensão” entre dois pontos. Nessa, a divisão social do trabalho engendra novas espacialidades que pressupõem a existência de formas sociais de produção, circulação e consumo que “conservam, muitas vezes, particularidades [de modos de produzir e viver anteriores], sem, no entanto, se sustentarem em dinâmicas próprias”. Já a simples articulação espacial, supõe “formas específicas” que possuem dinâmicas próprias, com um processo material de produção distinto da outra localidade na qual está conectada (LAVINAS, 1994, p.24).

A integração espacial do capitalismo também é bem definida por Brandão (2007), que entende esse processo enquanto uma das principais determinações da dimensão espacial do desenvolvimento capitalista. Para o autor, trata-se de uma “coerção imposta”, onde um lugar ou região submete-se à dinâmica de outro, perdendo sua autonomia, na medida em que é exposto a uma pluralidade de formas superiores de capitais forâneos. Assim, a integração espacial é um processo contínuo e de difícil reversão, que resulta na **interdependência** e a **complementaridade** entre duas regiões ou lugares. Esse processo engendra aumentos de produtividade para a acumulação de capital, uma vez que dinamiza as diversas porções do território, propiciando a integração intersetorial¹¹ e a especialização regional nas cadeias produtivas.

¹¹ A integração intersetorial pode ser percebida pelo grau de interdependência de uma indústria (MONTES; REIS, 2011), ou seja, a relação entre as atividades geradas a partir de seu efeito de demanda (sua provisão de insumos) e oferta (a proporção de seus produtos que representam compras vindas de outras indústrias).

Harvey (1990, p.378), por sua vez, define a integração espacial do capitalismo como o “enlace da produção de mercadorias em diferentes situações de intercâmbio”. Ao afirmar o investimento na infraestrutura de transportes como uma “fonte de mais-valia relativa”, Harvey (1990) ressalta que a infraestrutura de transportes também gera efeitos, não apenas para a microdinâmica dos capitalistas individuais, mas inclusive para a **dinâmica mais geral do capitalismo**. Nesse sentido, de acordo com sua teoria do “ajuste espacial” (*spatial fix*), o investimento em transportes pode proporcionar, por um lado, o chamado *adiamento temporal*, quando a quantidade de recursos e o longo prazo necessários para esse tipo de investimento promovem a absorção dos excedentes de capital e trabalho em períodos de crise econômica, que, empregados na expansão e/ou modernização da rede pretérita reforçam a hegemonia anterior, uma vez que o “novo” capital fixo mantém a inércia dos fluxos já existentes. Por outro lado, o investimento em transportes, pode provocar também a *reorganização espacial* dos fluxos, quando promovem a dispersão dos excedentes de capital e trabalho para lugares novos e mais rentáveis (HARVEY, 2007). Nesse caso, ocorre a desvalorização da infraestrutura construída anteriormente.

Brandão (2007) ressalta que a integração espacial decorrente do desenvolvimento capitalista é importante também para colocar o problema das desigualdades regionais em uma escala de discussão mais ampla. Para o autor, “a integração põe em toda sua inteireza a questão do fosso no nível de desenvolvimento das forças produtivas entre as regiões, impondo a conscientização da natureza desigual do processo de desenvolvimento capitalista e explicitando uma “questão regional” (BRANDÃO, 2007, p.79). Nesse sentido, o processo de integração transforma o problema regional em uma questão de escala nacional, na medida em que expõe nessa dimensão o problema do modo como as diferentes regiões produziam e viviam de forma isolada, implicando em diversos graus de vulnerabilidade e disparidades na distribuição de recursos, serviços e oportunidades. Compreende-se, portanto, que estudar o modo como se deu a integração do território brasileiro e o papel da infraestrutura de transportes nesse processo é um exercício necessário para entender também a transformação do problema das desigualdades regionais.

No período contemporâneo, observa-se que os agentes econômicos tem grande interesse na mobilização dos recursos e instrumentos estatais para a realização de investimentos que dificilmente seriam realizados na dinâmica individual dos capitais. Para Teixeira e Pinto (2012), a análise de Poulantzas (1977) sobre a natureza do Estado no capitalismo, pode contribuir para a compreensão de como se dá a articulação dos grupos de interesses e como esses grupos atuam na disputa da hegemonia do poder político dentro e fora

da estrutura do Estado. Segundo os autores, Poulantzas concebe a hegemonia do poder político através da capacidade de um grupo de interesse (fração de classe) liderar o interesse das demais frações e classes do bloco no poder. Ainda, de acordo com Poulantzas (1977), o bloco no poder é restrito a uma dada conjuntura espacial e temporal, uma especificidade histórica que estabelece “uma configuração particular das relações entre classes dominantes: essas relações, na sua relação com o Estado, funcionam no seio de uma unidade política específica” (POULANTZAS apud TEIXEIRA; PINTO, 2012, p.918). Assim, **é a obtenção da hegemonia do bloco no poder que pode definir o sentido da mobilização de recursos do Estado em um determinado momento da história de um povo**. Tal hegemonia pode ser restrita, quando consentida apenas dentro do bloco no poder, ou ampla, quando consolida uma unidade orgânica entre grupos dominantes e dominados. Por fim, Poulantzas conclui que o bloco no poder é formado pelas classes e frações de classes que ocupam o Estado, o *locus* da dominação da luta política de classes. Contudo, o Estado possui uma dinâmica que não se resume ao bloco no poder, de modo que sua subordinação aos interesses de grupos e classes sociais se combina, em maior ou menor grau, de acordo com a conjuntura, com a autonomia na administração central.

1.2 O INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES

Na seção anterior viu-se como o investimento em infraestrutura de transportes encontra paralelo com outros tipos de investimento em capital fixo, ambos correspondendo à “fontes de mais-valia relativa” para a produção capitalista. Contudo, como visto, o setor de transportes tem características singulares que o coloca sob uma condição especial, diferenciando-o de outros capitais fixos. O Quadro 1 elenca algumas dessas características.

Quadro 1 – Características especiais da infraestrutura de transportes

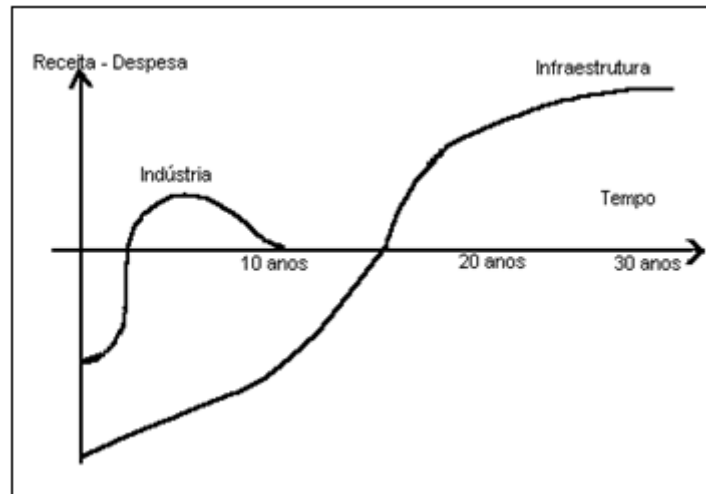
- Capital fixo utilizado de modo **compartilhado** entre os capitalistas e para **intencionalidades diversas**, que podem fugir ao processo de produção do capital.
- Atributo **indispensável** para a realização do valor da mercadoria.
- Viabiliza o **processo de circulação do capital**.
- Infraestrutura fixada à terra, o que lhe confere um **monopólio natural** de localização.
- Seu valor-de-uso – a mudança de lugar – não depende de características próprias, mas das necessidades e intencionalidades do usuário (pode deslocar diversas categorias de bens e pessoas, para diversas finalidades).
- A realização do seu valor depende de características gerais da economia, das necessidades e intencionalidades dos usuários, que influenciarão na decisão de investimento.

Fonte: HARVEY (1980); NATAL (1991).

O setor de transportes compõe em conjunto com outros tipos de investimento de grande porte (produção e transmissão de energia, rede de telecomunicações), a infraestrutura necessária¹³ para o desenvolvimento econômico de um país e sua integração territorial. Na medida em que se constituem, tais macroestruturas contribuem para aumentar a produtividade dos capitais individuais e reduzir o custo por unidade de insumo, promovendo o emprego e a ampliação dos fatores de produção e, conseqüentemente, aumentando sua remuneração. Portanto, propiciam o crescimento econômico e são essenciais para estimular o investimento nas atividades produtivas em longo prazo (MONTES; REIS, 2011). Essas infraestruturas são comumente tratadas sob o conceito de “Capital Fixo Social” ou “Capital Social Básico”, definidos por um conjunto de características que se distinguem do investimento em atividades diretamente produtivas, dentre as quais se destacam: sua já comentada facilidade de desenvolver uma grande variedade de atividades econômicas; seu planejamento, operação, coordenação e financiamento ser realizado basicamente pelo Estado ou por agentes privados sujeitos à fiscalização pública; e pelo montante de investimento necessário, constituído por valores vultosos e uma razão “capital-produção” igualmente alta (BRANDÃO; CORRÊA, 1997). Além dessas características particulares, a Figura 1 ilustra bem duas outras diferenças importantes, o tempo de retorno do investimento e a vida útil do ambiente construído.

¹³ Não existe um consenso a respeito do uso do termo e da conceituação do que se entende por infraestrutura. De modo geral, a expressão corresponde às instalações e equipamentos físicos, estruturas organizacionais e institucionais associadas, e demais fundações econômicas e sociais necessárias para o provimento de atividades básicas da sociedade (QUADROS; RIBEIRO, 2008).

Figura 1 - Indústria e Infraestrutura: Perfil Temporal da Receita Líquida



Fonte: FERREIRA apud BRANDÃO; CORRÊA (1997).

A partir da Figura 1 é possível visualizar uma diferença fundamental entre os capitais fixos “social” (*infraestrutura*) e o “aplicado diretamente na produção” (*indústria*), no que se refere ao ritmo de evolução do tempo de realização e retorno do investimento¹⁴. Enquanto que na indústria o capital fixo é “consumido” de modo mais rápido e completamente no processo de produção (e seu valor é totalmente transferido à mercadoria produzida), o mesmo não ocorre com as infraestruturas de apoio à produção.

No que se refere à infraestrutura de transportes, Brandão e Corrêa (1997, p. 5), resumem bem as potencialidades desse tipo de capital social básico, elencando suas funções para a economia e o território nacional: “captação, que realiza o primeiro tratamento dos fluxos, coletando os *inputs*¹⁵; distribuição, que realiza a interface com o consumidor, entregando-lhe um produto ou serviço; transmissão, articula as funções anteriores; controle, monitora e hierarquiza os diversos fluxos”.

Assim, enquanto capital social básico de um país, a infraestrutura de transportes exerce funções mediadoras das etapas da produção (beneficiamento, transformação, consumo final, exportação e importação), desempenhando papel fundamental no processo de acumulação do capital e na organização do espaço geográfico desse modo de produção. Na medida em que a rede de transportes está fixada na superfície terrestre e não pode se deslocar livremente, como alguns tipos de capitais fixos (máquinas e equipamentos), acaba

¹⁴ Esse horizonte de tempo estimado também leva em conta que o setor de máquinas e equipamentos apresenta maior rapidez nas inovações tecnológicas do que o setor de infraestrutura, uma vez que a concorrência entre as empresas do setor produtivo exige investimentos frequentes na modernização de seus processos e a infraestrutura, por sua vez, possui um monopólio natural de localização (BRANDÃO; CORRÊA, 1997).

¹⁵ Fatores de produção (matéria-prima, máquinas, energia etc.) adquiridos para a produção da mercadoria.

condicionando a produção e a distribuição de mercadorias e, por consequência, os valores e rendas no espaço geográfico. Por essa razão, adquire um sentido estratégico, tanto para os fins econômicos como para os fins políticos de uso do território.

Tratada sob a perspectiva do Estado, a infraestrutura de transportes adquire importância também por sua capacidade de dinamizar a economia geral, empregando força de trabalho e realizando encomendas em indústrias do setor, tais como construção civil, petroquímica, ferroviária, construção naval, automobilística e aeronáutica. Desse modo, o setor pode servir para impulsionar atividades econômicas, pois gera efeitos de indução, que, em sua exigência por uma grande quantidade de insumos, gera demanda para os setores que os produzem (“efeito para trás”: asfalto, cimento, bitolas para ferrovias etc.), ao mesmo tempo em que promove os benefícios já comentados (“efeito para frente”: as cadeias produtivas diversas que se beneficiam da rede de deslocamentos) (MONTES; REIS, 2011).

Compreende-se então que o setor de transportes, ao induzir o investimento pode também canalizar a poupança de uma economia nacional para um ciclo virtuoso de crescimento, promovendo a formação bruta de capital fixo¹⁶ de um país (IPEA, 2010), constituindo, inclusive, uma parte desta.

A base física da infraestrutura de transportes também pode ser classificada por critérios topológicos. Arroyo (2001) e Contel (2011), por exemplo, destacam que o setor pode ser definido como um conjunto de objetos técnicos constituído por um sistema integrado de pontos e linhas, onde os pontos se caracterizam como os locais concentradores de fluxos, que podem ser nodais (centros de distribuição, locais de armazenagem etc.) ou o destino final dos deslocamentos no território (portos, aeroportos, terminais de carga, rodoviárias etc.). Por sua vez, as linhas se constituem na base física onde esses fluxos se deslocam (estradas, ferrovias, linhas aéreas etc.).

A escolha pelo deslocamento de mercadorias por um determinado modal depende de que modo os atributos desse correspondam às necessidades de deslocamento de seus interessados diretos. Na microdinâmica do capitalista individual, o deslocamento é tratado meramente como custo de mercadoria, que precisa ser reduzido ao máximo. Para ilustrar tal fato, o Quadro 2 revela uma comparação aproximada de custos entre os modais de transporte.

¹⁶ A formação bruta de capital fixo pode ser definida como “o valor total dos investimentos brutos (sem deduzir o uso devido à depreciação e obsolescência) em capital fixo (máquinas e equipamentos, estruturas e edificações, rebanhos e culturas permanentes), realizados pelas empresas públicas e privadas no ano. [Assim], o valor indica o aumento bruto da capacidade produtiva do país” (PAULANI, 2005, p.37).

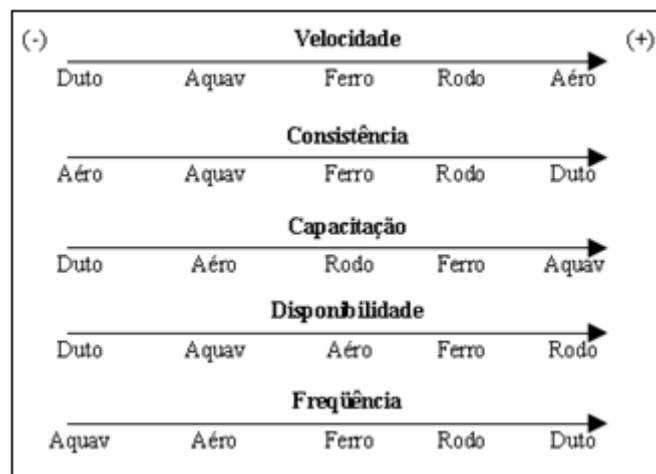
Quadro 2 – Comparação de custos entre modais de transporte

Modal	US\$ centavos/ ton.km
Aéreo	14
Rodoviário	4,0 – 5,0
Ferrovário	0,3 – 1,0
Aquaviário	0,02 – 0,18

Fonte: LESSA (2009).

O custo do deslocamento pode variar bastante, mesmo dentro de um mesmo modal, uma vez que também depende de outros fatores¹⁷. Contudo, é possível fazer uma comparação entre as características de cada modal. No estudo de Vencovsky (2006), são destacados alguns dos principais atributos que diferenciam qualitativamente os modais de transporte, dentre os quais podem ser citados: velocidade; segurança; consistência (a capacidade de um modal cumprir o tempo de deslocamento previsto); capacitação (possibilidade de trabalhar com diferentes volumes e variedades de produtos); disponibilidade (número de localidades que o modal atende); e frequência (a quantidade de vezes que o modal pode ser utilizado em um determinado horizonte de tempo: horas, dias, semanas etc.). Tais atributos podem ser observados na comparação feita na Figura 2.

Figura 2 – Comparação de características entre modais de transporte



Fonte: FLEURY apud VENCOVSKY (2006).

¹⁷ Os custos também são influenciados pela estrutura de apoio dos modais de transporte, os fatores da componente logística da produção: as operações de planejamento, armazenagem, controle de custos e tecnologia de informação associada aos deslocamentos (LESSA, 2009).

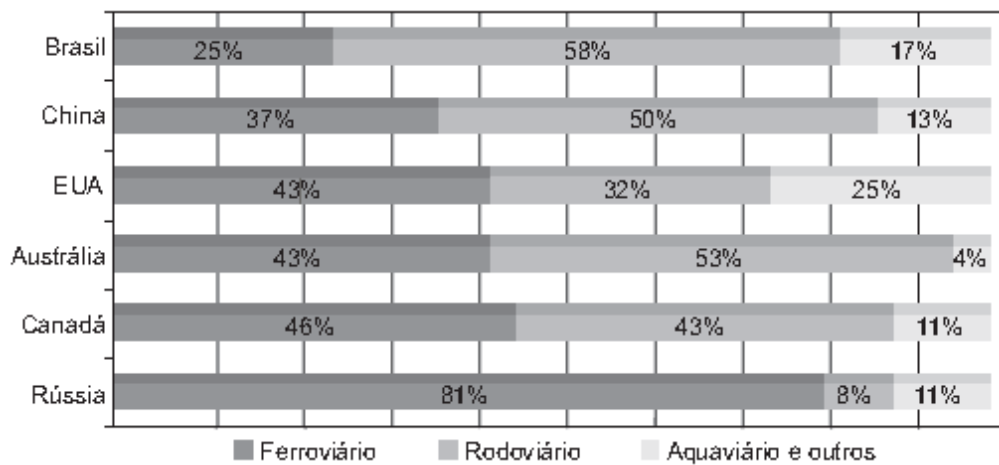
Além das diferentes características de cada modal, outro fator que influencia na decisão de investimento no setor de transportes são os riscos inerentes à aplicação de recursos nesse tipo de atividade. Na presente pesquisa, observou-se que tais riscos se dividem em duas modalidades principais, as quais serão comentadas de forma breve.

Abordados sob a perspectiva teórica (o segundo momento do ajuste espacial), o investimento na infraestrutura de transporte apresenta um risco de redirecionamento de fluxos, uma vez que o capital imobilizado na terra fica sujeito à demanda não-uniforme ao longo do tempo e espaço, isto é, seu uso está sujeito a “picos e subutilizações” (BRANDÃO; CORRÊA, 1997). Na perspectiva prática do investimento, essas variações são trabalhadas sob o conceito de *risco de conjuntura*, onde o valor de mercado do instrumento financeiro utilizado para o investimento, pode depreciar-se ao longo do prazo da execução da obra. Outras formas de depreciação podem ocorrer através de mudanças no quadro geral da economia nacional, como as variações na inflação, taxa de câmbio ou juros etc. (BRANDÃO; CORRÊA, 1997). Nesse sentido, as concertações entre grupos de interesse e as coalizões políticas formadas entre o Estado e a iniciativa privada surgem como uma forma de se amenizarem os riscos e de socialização de eventuais prejuízos. Participam desses acordos: instituições financeiras, empresários, companhias seguradoras e consultorias. Existem também outras táticas diluidoras de responsabilidades nos marcos da própria dinâmica de mercado, tais como a abertura de capital, emissão de debêntures e etc.

Outro risco normalmente elencado para o agente financiador do investimento em infraestrutura de transportes é o *risco de crédito*, também influenciado pela conjuntura e que corresponde ao mesmo problema do longo prazo e da quantidade vultosa de recursos que o investimento nos modais de transporte necessita. Como o financiamento depende de garantias de rendimento que ainda não se realizaram, a concretização dos investimentos em transporte exige a realização de estudos sobre a consistência da demanda, a avaliação da capacidade de honrar o pagamento da dívida por parte do investidor etc. No entanto, existe uma dificuldade em se estimar a demanda potencial desse tipo de investimento, devido às próprias mudanças conjunturais na economia e política de um território. Muitas vezes, e especialmente no caso de países subdesenvolvidos como o Brasil, como será visto, o investimento em infraestrutura de transportes acaba sendo realizado pelo Estado, que costuma ser superestimado em sua capacidade de socializar eventuais prejuízos, não raro comprometendo outras políticas públicas e direitos sociais.

Tendo em vista a dimensão dos *custos de implantação* e os *riscos envolvidos* no setor, torna-se claro que a realização de investimentos e o processo de planejamento da infraestrutura de transportes depende também de diversos outros fatores para se concretizar. Nesse sentido, a escolha de um determinado modal ou a existência de um dado padrão de infraestrutura de transportes no território também são resultado de outros elementos importantes para as decisões de investimento, dentre os quais: o padrão nacional de acumulação, o papel do Estado no desenvolvimento nacional, as dimensões físicas do território, o grau de convergência e o perfil dos grupos de interesse, as relações do território com os interesses externos, o padrão de distribuição populacional, a distribuição territorial das atividades econômicas e de recursos, as variações topográficas, climáticas e morfológicas, dentre outros. Não por outra razão, é possível perceber que os padrões observados no mundo são múltiplos, mesmo quando comparamos países de dimensões territoriais semelhantes à brasileira, como se vê na Figura 3.

Figura 3 – Comparação dos padrões da infraestrutura de transportes (países selecionados)



Fonte: QUADROS; RIBEIRO (2008).

As diferenças entre esses padrões também implicam em potencialidades e limitações distintas sobre o uso da infraestrutura de transportes. Se no caso brasileiro, o modal rodoviário se expande a partir do final da Segunda Guerra, com a decadência e inadequação do modal ferroviário, nos Estados Unidos e na Europa, a expansão do modal rodoviário se dá no mesmo período com o objetivo de complementar a infraestrutura anterior.

No período contemporâneo, é possível observar o acirramento de duas perspectivas opostas sobre o investimento no setor de infraestrutura de transportes. Se o **uso logístico** enfoca os objetivos já comentados, de redução de custos e especialização produtiva regional a

partir das intencionalidades de grandes empresas e suas cadeias produtivas globais, a abordagem que trata do tema em questão enquanto um **serviço de utilidade pública** ressalta o caráter público e estratégico das infraestruturas para as coletividades. Tal abordagem enfatiza a importância do setor para a reprodução da vida social e suas características de consumo coletivo, de formação ampliada das forças produtivas humanas. Para Brandão (1996), enquanto meio estruturante e produtor do espaço geográfico, a infraestrutura reorganiza e transforma fluxos, impactando de diversas formas a vida social, orientando posteriores localizações de equipamentos urbanos e unidades produtivas, engendrando fatores aglomerativos e, desse modo, condicionando o desenvolvimento regional. Nesse sentido, as decisões de investimento no setor devem ser consideradas a partir de um ponto de vista de uso racional dos recursos públicos, que leve em conta as prioridades de universalização de direitos básicos e a disponibilização de serviços essenciais para a promoção do bem-estar. Isso implica em considerar os prováveis impactos econômicos e ambientais negativos que o uso logístico promove para as demais políticas públicas.

A partir dessa seção foi possível observar a multiplicidade de fatores que fazem do investimento na infraestrutura de transportes uma decisão crucial. Não apenas por envolver maiores custos e riscos se comparada aos investimentos em atividades diretamente produtivas, mas também por seu caráter gerador de efeitos intersetoriais na economia e pelo seu caráter de serviço público, compartilhado não apenas entre os capitalistas interessados em seu uso logístico, mas também para as diversas intencionalidades de fluxos no território que o afirmam enquanto um direito social, um mecanismo de acessibilidade de serviços e equipamentos públicos.

2 POLÍTICAS DE INTEGRAÇÃO NACIONAL NO PERÍODO DESENVOLVIMENTISTA (1930-1980)

Este capítulo pretende realizar uma análise da trajetória histórica do planejamento dos investimentos em infraestrutura de transportes no Brasil. Para isso, procura compreender como o Estado brasileiro assumiu papel de destaque, observadas as relações com a iniciativa privada no setor de transportes e as implicações das escolhas feitas, seus impactos e efeitos dinâmicos nos fluxos do território brasileiro, resultando na transformação da configuração do sistema nacional de transportes ao longo dessa trajetória.

O período desenvolvimentista (1930-1980) foi marcado por profundas transformações econômicas, sociais, territoriais e culturais do país. Ao longo desse período, a estrutura produtiva nacional expandiu-se e diversificou-se, ao passo em que a integração do mercado nacional unificou as distintas economias regionais sob uma mesma divisão territorial do trabalho. O Estado modernizou sua gestão, seus instrumentos de atuação e os mecanismos de planejamento da economia e das políticas públicas, direcionando o desenvolvimento econômico nacional e assumindo protagonismo na realização dos investimentos em infraestrutura. Contudo, para Lessa (1975, p.5), as transformações institucionais do período impuseram um esforço de instrumentalização da política econômica do governo federal, cujos traços dominantes foram a “heterodoxia das soluções encontradas e seu caráter marcadamente pragmático”. No setor de transportes, foram elaborados diversos planos de investimentos, criaram-se comissões de estudos para propostas, estruturou-se uma política fiscal com o objetivo de arrecadar recursos para garantir o financiamento do setor no longo prazo. Apesar disso, as transformações realizadas no período não promoveram – e não tinham por objetivo – a solução dos problemas relacionados à questão regional brasileira e, desse modo, a integração do território brasileiro acabou tornando mais complexo o problema das desigualdades regionais, como será visto a seguir.

2.1 PRIMEIROS PLANOS DE INVESTIMENTO EM TRANSPORTES (1930-1956)

Durante o período cafeeiro, a constituição da infraestrutura de transportes havia se realizado, basicamente, através do mecanismo de concessões para o setor privado. Apesar disso, já naquele período, o governo federal subsidiou boa parte da construção e operação de ferrovias, portos e a marinha mercante, através de diversos instrumentos de estímulo às concessionárias. No modal ferroviário, destacaram-se como mecanismos de apoio do governo as isenções fiscais, a concessão de terras próximas às margens das ferrovias, a operação de trechos por um período de longo prazo e, principalmente, a *garantia de rentabilidade mínima*¹⁸ do investimento. Para Natal (1991), tais medidas estimularam a entrada do capital estrangeiro no país, uma vez que as altas taxas de retorno garantidas pelo governo proporcionavam lucros imediatos¹⁹. De acordo com o mesmo autor, a opção do governo brasileiro naquele momento revela a “clara e antiga experiência patrimonialista, lamentavelmente permanente (...) e que antecede o processo de formação do Estado no país”. Galvão (1996), por sua vez, vai mais além e afirma que a preferência pela garantia de juros via subsídios diretos foi a diferença fundamental entre o investimento ferroviário no Brasil e o investimento realizado nos Estados Unidos. Segundo o autor, no caso norte-americano, o governo concedeu a exploração das terras próximas às ferrovias no âmbito das *homestead laws*, e, desse modo, mediante critérios que promoveram a **reforma agrária**. A obrigação do estabelecimento de pequenos proprietários rurais nas terras concedidas influenciou decisivamente na expansão do modal, na medida em que promovia a distribuição da densidade de tráfego por unidade de área, estimulando fluxos bidirecionais, ou seja, fretes de ida e retorno. Assim, a utilização diversificada e autossustentada atuou como efeito de demanda para os investimentos ferroviários. Contudo, Natal (1991) ressalta que a experiência norte-americana esteve longe de ser um exemplo bem sucedido, se levados em conta a violência e o extermínio de comunidades indígenas que promoveu.

No caso brasileiro, a garantia de subsídios estatais não só desestimulou os fluxos bidirecionais, como também foi destituída de qualquer preocupação em relação ao planejamento do setor, acarretando em problemas estruturais para a formação do sistema de

¹⁸ O governo brasileiro oferecia, através de subsídio direto, a garantia de 5% de juros sobre o investimento todo ano em que a renda líquida da empresa ferroviária não bastasse para distribuir dividendos na mesma porcentagem (Lei n. 641/1852). Alguns governos provinciais propiciavam um adicional de 2% sobre a garantia do governo central (NATAL, 1991). Para a operação de serviços da marinha mercante, o governo ofereceu subvenção de 8% do capital empregado e um prazo de concessão de vinte anos para operação de rotas exclusivas, de acordo com o Decreto n. 632/1851 (GOULARTI FILHO, 2012).

¹⁹ O capital privado nacional realizou boa parte dos investimentos em São Paulo e o capital privado internacional atuou especialmente no Sul e Nordeste do país (NATAL, 1991).

transportes do país. O investimento privado não planejado implicou em diferenças de padrões tecnológicos – os tamanhos das bitolas de trem variavam entre 0,60 m e 1,60 m – que impediram a integração das linhas em uma rede nacional (DINIZ, 1987). Além disso, o setor privado preferiu importar máquinas e equipamentos necessários para a construção do modal ferroviário²⁰, e desse modo, o país desperdiçou a oportunidade de utilizar os investimentos em ferrovias para dinamizar outros setores da economia, diversificando produtos e serviços no mercado interno através do efeito de demanda que o setor poderia gerar.

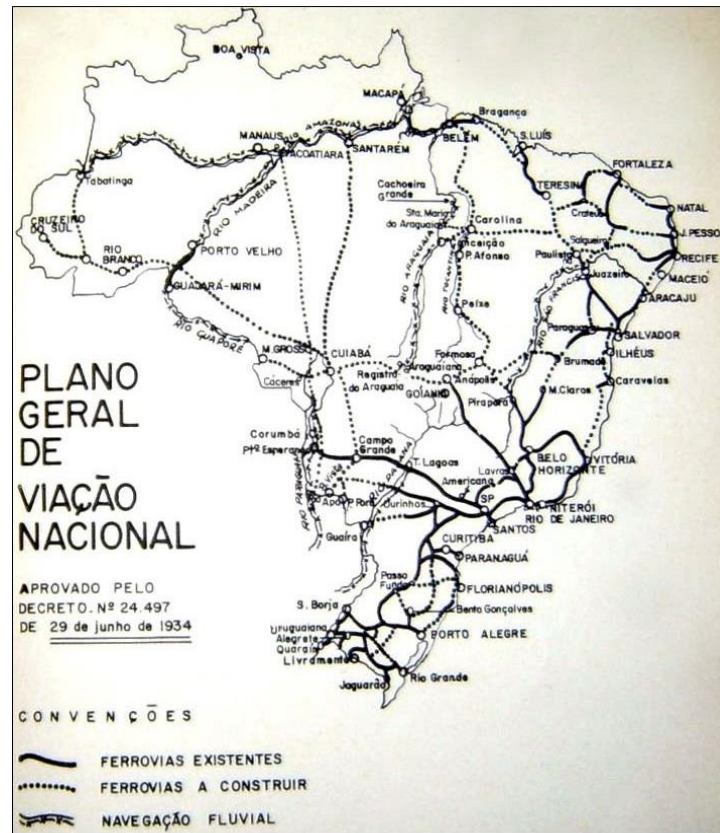
A partir da década de 1930 o país passa por um momento de transição, onde o padrão socioeconômico anterior, caracterizado pelo “desenvolvimento para fora”, dá lugar à integração do mercado interno nacional e o território brasileiro passa a ser constituído sob a dinâmica da progressiva complementaridade entre suas porções até então isoladas, configurando um processo de divisão interregional do trabalho (BRANDÃO, 2007). Para Celso Furtado (1962, p.65), as mudanças ocorridas a partir desse momento resultaram muito mais “de uma imposição histórica do que da tomada de consciência da realidade nacional pelos homens que dirigiram o país”.

Apesar da decadência da economia cafeeira ter sido parcialmente estancada pelo governo, o modal ferroviário demonstra cada vez mais sua inadequação ao perfil urbano-industrial nascente. A defesa pela utilização das ferrovias continuou a ser feita, pela oportunidade de se utilizar a estrutura anterior como base para a constituição de um sistema nacional de transportes, evitando a concorrência com outros modais e o desperdício do capital fixo já investido. É nesse contexto que o governo federal, aprova pela primeira vez um plano de infraestrutura de transportes de natureza multimodal e em escala nacional: o Plano Geral de Viação Nacional, de 1934, que combinava os modais ferroviário e aquaviário²¹ e tinha por objetivo “traçar o plano geral das vias de comunicação de caráter nacional, que constituiriam a rede federal, cobrindo todo o território da República” (NATAL, 1991, p.112).

²⁰ Desperdiçou-se assim a oportunidade de o país internalizar os efeitos do investimento, tal como ocorreu com as ferrovias nos Estados Unidos: ocupação territorial, emprego de mão-de-obra, compra de materiais e demais efeitos interindustriais (NATAL, 1991).

²¹ Até a Segunda Guerra Mundial, a navegação de cabotagem, considerada por Natal (1991, p.322) como o verdadeiro “quebra-galho nacional”, foi o principal modo de deslocamento longitudinal do país, viabilizando a articulação entre as economias regionais próximas à costa brasileira. A navegação interna era utilizada em menor medida, destinada aos deslocamentos em direção ao interior do país. De acordo com Barat (1978), a navegação interna e de cabotagem e as ferrovias do período cafeeiro não concorriam entre si, apresentando até certa complementaridade.

Figura 4 – Plano Geral de Viação Nacional (1934)



Fonte: DNIT (2013).

Contudo, o setor ferroviário já estava em crise aberta na década de 1930, devido ao final dos subsídios do governo no começo do século e a redução nos volumes de cargas transportadas, que resultavam em *déficits* para as concessionárias operadoras. Conforme as empresas do setor não conseguiam reverter os *déficits*, deixavam de renovar os contratos de concessão. Assim, o setor ferroviário foi progressivamente sendo encampado pelo Estado e no início da década de 1950 praticamente toda a rede já era administrada pelo setor público.

Quadro 3 – Sistema Ferroviário Nacional: participação das concessões privadas na operação do total da malha federal (1870-1956)

Ano	1870	1907	1929	1945	1953	1956
Participação Privada	72%	45%	33%	23%	6%	0%

Fonte: NATAL (1991).

Nesse momento, ganha fôlego a necessidade da modernização, expansão e a remodelação do padrão da infraestrutura de transportes do país. O setor ferroviário passa a ser questionado como meio preponderante para o deslocamento de mercadorias e pessoas. Como resume Diniz (1987, p.243),

O sistema ferroviário, implantado a partir de meados do século XIX, fora localizado com traçado perpendicular à costa brasileira, de forma desintegrada, orientado para atender as necessidades do fluxo exportador. [Com o fim da economia cafeeira], a economia nacional voltou-se para o mercado interno, sob a liderança de São Paulo, impondo a necessidade de se desenvolver o sistema de transporte e comunicações como forma de assegurar a movimentação de bens inter-regional, dentro do país.

Desse modo, pode-se concluir que as políticas de investimento no sistema ferroviário do período cafeeiro apresentaram dois problemas básicos: a preferência pela **garantia de rendimentos sem uma política de reforma agrária**, ocasionando o tráfego unidirecional (a forte dependência da economia primário-exportadora) e o progressivo abandono das concessões pela iniciativa privada e a **ausência do planejamento no setor**, implicando nas diferenças de tamanho entre as bitolas e no traçado inadequado da rede ferroviária. A constituição das linhas de forma autônoma e extravertida dificultou a integração da rede e impediu o uso potencial do modal para o novo momento do país, onde a economia passou a estar mais vinculada ao mercado interno.

Com o progressivo abandono do padrão de deslocamentos anterior, o modal rodoviário cada vez mais se apresentava como alternativa para os deslocamentos de mercadorias e pessoas, tanto por suas características particulares – maior flexibilidade (ligação porta-a-porta) e menor custo de implantação – como pelo crescimento de sua utilização²². Em 1937, após o golpe de Estado de Getúlio Vargas, a ditadura cria o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), que no mesmo ano elabora um Plano de Viação em escala nacional, servindo de referência para o Plano Rodoviário Nacional, aprovado em 1944²³.

A partir da década de 1940, a Segunda Guerra Mundial passa a gerar efeitos da economia de guerra no país (DINIZ, 1987), dificultando importações e forçando o governo a investir em obras públicas e de defesa nacional. Em 1939 o governo lança o primeiro plano

²² No Brasil, as primeiras montadoras de automóveis haviam sido instaladas na década anterior: a *Ford* em 1919, *General Motors* em 1924 e *General Harvest* em 1926 (NATAL, 1991). Tais empresas, assim como as outras que se instalaram até o governo Juscelino Kubitschek, caracterizavam-se pela simples montagem a partir da importação de peças de veículos completamente desmontados (*completely knocked down*).

²³ Para Galvão (1996, p. 196-197), até meados da década de 1940, “a ideia da ligação das várias regiões do país por meio de rodovias era considerada indesejável e uma meta distante de ser alcançada. (...) As rodovias eram vistas, obviamente, como necessárias, mas a cumprirem uma função supletiva, complementar e subsidiária à rede ferroviária e aos portos”. Desse modo, os investimentos realizados no período ainda procuravam “evitar a concorrência e a superposição das rodovias com os principais troncos ferroviários existentes ou a concluir” (BRASIL apud GALVÃO, 1996, p.196).

plurianual da história brasileira: o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional. Influenciado pela Segunda Guerra, pela crise econômica da última década (o fracasso da doutrina liberal) e pelo avanço das técnicas de planejamento da União Soviética, o governo brasileiro, assim como outros países, começa a estabelecer planos de investimento que se convertem em instrumentos de política de Estado e que, de certo modo, perduram até o período contemporâneo (APÊNDICE A). Muitas vezes, influenciados pela conjuntura política, econômica e social, tais planos foram abandonados ou modificados e em alguns casos acabaram se resumindo em simples registros de intenções.

A navegação de longo curso é interrompida e a de cabotagem passa a reduzir sua operação, devido aos riscos de bombardeio na costa brasileira²⁴. Tais acontecimentos estimulam a expansão dos modais de transporte terrestre e é nesse momento que o modal rodoviário começa a concorrer com o ferroviário. Diniz (1987, p.225) afirma que o padrão rodoviário-automobilístico ganha força nesta disputa, pois

Havia uma dicotomia crescente entre a rede ferroviária antes montada para atender às “células” exportadoras - ligando-as diretamente aos portos de exportação - e as necessidades impostas pela industrialização e a criação do mercado interno. Dessa forma, o traçado ferroviário existente não se prestava a atender às novas exigências de transporte. Para isso, além de sua remodelação e ampliação, ele exigia um amplo programa de integração regional.

O período se caracterizou pela progressiva dispersão populacional, de atividades econômicas e a mobilidade da fronteira agrícola. Alguns autores afirmam que não havia como compatibilizar essas mudanças com a modernização do modal ferroviário, que pelas condições do momento, exigiria maiores custos. Sobre o período, Santos (2011, p.229) afirma:

Se os transportes marítimos sempre reforçaram a dependência em relação ao estrangeiro, os novos transportes terrestres, a partir da Segunda Guerra Mundial, beneficiam São Paulo, a metrópole industrial do país. (...) O traçado dessas estradas obedecia às novas exigências da indústria e do comércio, e assim acabou por reforçar a posição de São Paulo como centro produtor e, ao mesmo tempo, de distribuição primária (p.43). [mais adiante] A Segunda Guerra Mundial mostrou o isolamento relativo, ou absoluto, de muitas regiões e lugares do país, e despertou os responsáveis para a necessidade de encontrar remédio para essa situação. Planos nacionais foram estabelecidos para permitir ligações ferroviárias e rodoviárias entre as diversas porções do país.

Nesse sentido, esse autor conclui que “a complementação do sistema de transportes e a melhoria das comunicações constituíam a condição material para a unificação do território” brasileiro (2011, p.230).

²⁴ “Foram abatidos 31 navios brasileiros, representando 21,47% da frota nacional em toneladas. Do Lloyd Brasileiro, foram 23 navios, da Costeira, 2 e os demais de companhias privadas. Porém, as maiores perdas foram humanas, com a morte de 470 tripulantes e 502 passageiros” (GOULARTI FILHO, 2010, p.251).

Em 1945 o governo federal implanta o Fundo Rodoviário Nacional, através de um imposto sobre combustíveis e derivados de petróleo (*IUCLG*), revertido para o DNER e os respectivos departamentos nas esferas estaduais e municipais. Ao final da Segunda Guerra Mundial, a disponibilidade momentânea de divisas estimulou as importações de veículos e aviões²⁵, mas ainda havia a carência de infraestrutura para o setor de transportes, especialmente no que se refere à produção de bens intermediários (asfalto e combustível). É nesse contexto que começam a aparecer as missões internacionais, com objetivos de realizar estudos sobre a demanda de infraestrutura do país, realizando diagnósticos para o planejamento do investimento em setores estratégicos e verificando possibilidades de financiamento de organismos internacionais tais como o BIRD e o Banco Mundial²⁶. Ao final do diagnóstico dessas comissões, faziam-se sugestões de investimento em macroestruturas do território nas áreas de transporte, comunicação, energia, indústrias de bens de capital e intermediários, além de recomendações sobre a organização administrativa e financeira de instituições públicas ligadas ao setor de infraestrutura. Dentre essas missões, destacou-se a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), que constatou que a ausência de investimento em Capital Social Básico estava retardando o crescimento econômico do país (BARAT, 1978). A Comissão sugeriu diversos projetos para o setor de transportes, ainda enfatizando a importância da modernização dos portos e do modal ferroviário, suprimindo os ramais considerados inviáveis economicamente e sugerindo a especialização desse modal para o transporte de massas.

A partir da década de 1950, no segundo governo de Getúlio Vargas, foram adotadas diversas medidas com o propósito de internalizar a indústria de bens intermediários no Brasil. Para isso, foi criado o Fundo de Reparelhamento Econômico, cujos recursos foram obtidos através de alíquota adicional no Imposto de Renda para pessoas físicas e jurídicas. Para gerir esse fundo, foi criado o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), que passa a se responsabilizar pela administração e avaliação dos projetos de investimento em infraestrutura no país, servindo também como instrumento de garantia para os financiamentos internacionais. Em 1954, o governo cria a PETROBRAS e constrói usinas de asfalto, resolvendo os principais entraves para o investimento no modal rodoviário. No setor de transportes, o governo reequipa parcialmente a marinha mercante e os portos, a partir de

²⁵ Até o final dos anos 1950, são fundadas diversas companhias regionais e o número de aeroportos chega ao recorde histórico, alcançando quase 350 municípios em 1959 (BNDES, 2002). Tal crescimento encontrou estímulo na ausência de oferta de outros modais e no barateamento da aquisição de aeronaves.

²⁶ Natal (1991) elenca as missões presentes no país até a ditadura militar: Taub (1941), Cooke (1942), Abbink (1948-49) e a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1951-1953).

propostas da CMBEU (LESSA, 1975), e elabora um novo Plano de Viação Nacional²⁷, porém, sem conseguir aprová-lo no legislativo. Por fim, foi instituído o Grupo Misto CEPAL-BNDE (1953-1955), com o objetivo de elaborar um plano integrado de investimentos nos setores básicos da economia. Os resultados desse grupo de trabalho serão de importância fundamental para o Plano de Metas adotado pelo presidente Juscelino Kubitschek.

2.2 O PLANO DE METAS

A década de 1950 se caracteriza pelo grande salto no processo de industrialização, pela modernização dos instrumentos da administração pública e pela progressiva integração do território nacional. Tais mudanças são em grande parte decorrentes das exigências próprias da generalização da mercantilização interna do país. Nesse período, acirram-se as pressões para a redução de custos de transporte, através do aumento de sua *rapidez, regularidade e capacidade* (BRANDÃO, 2007).

O Plano de Metas (1957-60) foi criado com o objetivo de corrigir o desequilíbrio que vinha se formando desde a década de 1930, entre a industrialização impulsionada pelo mercado interno e o setor de capital social básico do país. Desse modo, o plano corresponde a um conjunto de metas de investimentos diretos do governo, sobretudo em setores de infraestrutura (energia e transportes) e de estímulos do governo para o investimento privado no setor secundário da economia, produtor de “equipamentos e insumos com funções de produção de alta intensidade em capital” (LESSA, 1975, p.14). Para Draibe (1985, p.246), Juscelino Kubitschek (JK) soube fazer “uso intenso de todo o notável elenco de organismos, planos e instrumentos avançados durante o segundo governo de Getúlio Vargas”. Assim, no período anterior já havia sido realizado o mapeamento, o planejamento e as projeções para o futuro das necessidades de investimento público. Contudo, Mendes (1978, p.76) ressalta que o mérito do Plano de Metas se deu na medida em que todos os planos brasileiros que o antecederam se restringiram a “aspectos parciais da realidade econômica, ora focalizando determinado setor ou região, ora ampliando aquele escopo e considerando de uma só vez, vários setores, porém de forma estanque, e visando apenas o controle e a coordenação dos gastos públicos”.

²⁷ Galvão (1996) observa que no texto do novo plano, é possível perceber o protagonismo que as rodovias adquirem em relação ao plano anterior: as rodovias passam a exercer “função pioneira, outrora exclusiva das estradas de ferro”, e o “desenvolvimento da rede ferroviária [passa a ser] em grande parte, substituído por estradas de rodagem” (BRASIL, 1974 apud GALVÃO, 1996, p.197).

O fato é que através dos resultados dos estudos da CMBEU e do Grupo Misto CEPAL-BNDE²⁸, o governo JK procurou resolver os principais entraves da industrialização brasileira, através do investimento em **Capital Social Básico** e na promoção da diversificação da matriz produtiva, criando uma *estrutura industrial verticalmente integrada*²⁹(LESSA, 1975). Para isso, foi estabelecido um conjunto de metas de investimento, que propiciariam as bases para a industrialização efetiva do país, como se vê no quadro a seguir.

Quadro 4 – Plano de Metas (1957/1961): previsão de investimentos

Setor	Custo estimado de bens e serviços nacionais (em bilhões de Cr\$)	Custo estimado de bens e serviços importados (em bilhões de Cr\$)	Investimento total estimado (em bilhões de Cr\$)	Participação do setor no conjunto das metas (em %)
Energia	110	44,3	154,3	43,4
Transportes	75,3	30	105,3	29,6
Indústrias de Base	34,6	38,1	72,7	20,4
Educação	12	-	12	3,4
Alimentação	4,8	6,7	11,5	3,2
TOTAL	236	119,1	355,8	100

Fonte: LESSA (1975).

Percebe-se que o investimento no setor de Transportes ocupa uma boa parte das metas do Plano, correspondendo a aproximadamente 30% do seu conjunto. Essa participação não inclui o investimento em setores associados aos transportes, tal como uma parte do realizado em Energia (petróleo e carvão mineral) e outra nas Indústrias de Base. Contudo, é possível afirmar que houve uma complementaridade entre o investimento no setor de transportes e nas indústrias associadas, em especial, a automobilística³⁰. Para a realização dos investimentos, o governo promoveu a concertação de interesses entre as empresas de capital internacional, de capital nacional e o Estado, através de acordos realizados nos *grupos executivos setoriais*³¹, que na prática se configuraram como as principais instâncias de decisão do Plano de Metas. O Grupo Executivo da Indústria Automobilística (GEIA) congregava os principais setores interessados no desenvolvimento do padrão rodoviário-automobilístico no Brasil.

²⁸ O plano se baseou nos conceitos adotados pela CMBEU (BARAT, 1978), de “pontos de estrangulamento” (demanda insatisfeita de infraestrutura) e “pontos de germinação/crescimento” (o uso potencial da oferta de infraestrutura para desencadear novas atividades produtivas, como, por exemplo, a construção de Brasília).

²⁹ Através desses objetivos o governo buscou internalizar os efeitos de oferta e demanda das atividades diretamente produtivas, promovendo a integração entre os setores da indústria brasileira (LESSA, 1975).

³⁰ Esta, por sua vez, gerou efeitos intersetoriais “para frente” e “para trás” de suas atividades, dinamizando outras indústrias como a produção de pneus, vidro, borracha e tintas (NATAL, 1991).

³¹ Constituídos por representantes do governo e de ministérios estratégicos em conjunto com empresários, funcionavam por um sistema de colegiado, servindo como instância de seleção das empresas beneficiadas pelas decisões de governo. No que se refere às indústrias associadas ao setor de transporte, destacam-se o GEIA (automobilística), o GEICON (construção naval) e o GEIMF (material ferroviário).

Como bem destaca Pereira (2011):

Reuniram, então, empresários de montadoras estrangeiras, industriais de autopeças e técnicos governamentais para chegar a um acordo sobre o assunto da implementação do setor no país. Ficou estabelecido [em termos gerais] que caberia ao governo dar incentivos para atrair o capital estrangeiro, os empresários locais ficariam com a área de fabricação de autopeças e ao setor multinacional a montagem de carros, ou seja, colocariam as montadoras dentro do Brasil [...] e a necessidade de se produzir todas as partes do carro no Brasil a fim de diminuir a quantidade de peças trazidas do exterior (HAFFNER, 2002 apud PEREIRA, 2011, p.32).

A partir de JK, o Brasil abandona de vez a utilização do modal ferroviário como meio de ampliação da fronteira econômica do país e o modal rodoviário assume o protagonismo para a constituição de um sistema nacional de transportes. Na medida em que o investimento na construção e pavimentação de rodovias se realiza de modo concomitante ao investimento na indústria automobilística, o governo promoveu além de uma relação de complementaridade entre os dois setores, **a redução dos riscos de investimento**, tanto para o Estado como para o capital privado, uma vez que a realização do capital social básico formou as condições materiais necessárias para a existência de um mercado interno, promovendo, de certo modo, a elasticidade da demanda na indústria automobilística. Nesse sentido, foi central o papel que a construção de Brasília teve para a indução dos investimentos, transformando a configuração do sistema nacional de transportes e sinalizando para a posterior integração do território brasileiro, rompendo com as marcas do período anterior do país, de infraestrutura voltada para atender à economia primário-exportadora.

Figura 5 – Plano Rodoviário Nacional (1956)



Fonte: BRASIL (1974).

Na Figura 5 observa-se a importância que Brasília assume como “ponto de germinação” na infraestrutura de transportes do território brasileiro. O governo propõe a realização de eixos radiais partindo da nova capital, dentre os quais a rodovia Belém-Brasília, construída durante o período JK e concretizada como o primeiro grande eixo rodoviário interior do país. Destacam-se ainda a construção das rodovias Fernão Dias e Régis Bittencourt, que promoveram a ligação da região Sul com o Sudeste do país. A construção e asfaltamento de novas rodovias estimulou bastante o conjunto da economia brasileira, tendo superado as metas iniciais do plano e chegando a movimentar cerca de 3% do PIB no período³². Para Natal (1991), a transferência da capital para Brasília criou demanda para ligações interregionais no país, as quais, posteriormente, romperam de modo definitivo com o isolamento de diversas porções do território.

Apesar de o Plano de Metas ter sido bem sucedido no que se refere aos seus objetivos iniciais, a concentração de investimentos em curto período de tempo acarretou em diversos

³² Com a meta prevista em 10.000 km, a construção de rodovias alcançou 14.900 km e a pavimentação inicialmente definida para 3.000 km concluiu-se em 6.210 km (BARAT, 1978). Já no que se refere ao modal ferroviário, até 1959, o governo federal entregou 1036 km de ferrovias, alcançando aproximadamente 50% da meta estabelecida, aumentando o volume de carga no período em cerca de 22%, reequipando e readequando a rede ferroviária em praticamente 75% do previsto (NATAL, 1991).

aspectos negativos. Para Draibe (1985), a execução do plano teve um caráter bastante improvisado no que se refere à coordenação global dos investimentos. Não houve preocupação com a modernização dos mecanismos de planejamento do Estado e o governo manifestou uma postura pragmática como estratégia para alcançar os objetivos do plano. O Conselho de Desenvolvimento, inicialmente criado para centralizar as responsabilidades do Plano de Metas, acabou se tornando uma pasta que apenas realizava balanços e estatísticas sobre o andamento dos investimentos. As responsabilidades e decisões principais ficaram nas mãos dos Conselhos da SUMOC (Superintendência da Moeda e do Crédito), da CACEX (Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil), do BNDE³³ e dos **grupos executivos setoriais** (LESSA, 1975). Tais grupos funcionaram como instâncias de concertação entre grupos de interesse, reunindo, na prática, as empresas que posteriormente formariam oligopólios nas indústrias associadas ao setor de transportes. No GEIA, os financiamentos restringiram-se para dez montadoras, que competiam abertamente, no máximo, em blocos de três ou quatro produtos (BNDES, 1996).

No modal ferroviário, o governo federal reorganizou a estrutura administrativa do setor, criando a *holding* RFFSA (Rede Ferroviária Federal S.A), que centralizou os programas de investimento em ferrovias e reuniu sob sua direção todos os sistemas regionais (LESSA, 1975), com a exceção das estradas de ferro paulistas, posteriormente reunidas na FEPASA em 1971. Apesar disso, não havia interesse concreto, por parte do governo federal e dos grupos empresariais, em atribuir um papel mais significativo ao modal ferroviário na nova configuração do sistema de nacional de transportes.

No modal aquaviário, os investimentos em usinas siderúrgicas e na indústria metalomecânica disponibilizaram aço e componentes elétricos indispensáveis para a internalização da indústria de construção naval (BNDES, 1996). O governo JK destacou-se por iniciativas com o objetivo de estimular **o desenvolvimento da indústria de construção naval através de sua articulação com as necessidades de renovação de frota da marinha mercante** (GOULARTI FILHO, 2010). Para isso, o governo criou uma linha de financiamento para renovar a frota, transformou a Comissão da Marinha Mercante (CMM) em autarquia e criou um fundo específico para o setor. Para Goularti Filho (2010), tais medidas foram decisivas para a internalização da construção naval de peso no país, que praticamente inexistia antes de JK, e já em 1962, não realizava mais encomendas de importação de novas

³³ Para Lessa (1975), essas entidades se constituíram nos principais intermediadores entre os recursos financeiros e os investimentos, regulando o crédito, concedendo avais de captação de empréstimos no exterior e utilizando a política cambial para estimular a industrialização.

embarcações. Contudo, os financiamentos realizados também implicaram, à semelhança da indústria automobilística, na posterior estrutura oligopolizada do setor, uma vez que o governo restringiu o apoio para, basicamente, seis empresas, posteriormente privilegiadas nos programas de construção naval da ditadura militar³⁵.

A criação de fundos e autarquias setoriais em transportes foi um fenômeno do período desenvolvimentista que se converteu em um mecanismo improvisado, mas consistente, de planejamento para o setor no Brasil.

Quadro 5 – Fundos de Aplicação Específica em Transportes: fonte e destinação dos recursos

Fundo	Ano de Criação	Autarquia Vinculada	Fonte de Recursos	Destinação de Recursos
Rodoviário Nacional	1945	DNER	Tributação extra-orçamentária sobre combustíveis e lubrificantes de origem mineral (IUCLG)	Construção e conservação de rodovias
Nacional de Pavimentação	1955	DNER e Departamentos Estaduais	Sobretaxa cambial pela importação de petróleo e derivados	Pavimentação de estradas e substituição de ramos ferroviários de baixa densidade de tráfego
Nacional de Investimento Ferroviário*	1962	DNEF	Tributação de combustíveis (IUCLG) e taxa de melhoramento e renovação patrimonial	Reaparelhamento e ampliação da rede ferroviária
Portuário Nacional	1958	DNPRC**	Fretes de navegação e tarifa aduaneira	Obras portuárias
Marinha Mercante	1958	Comissão da Marinha Mercante	Adicional sobre frete e taxa de despacho aduaneiro	Ampliar tonelagem da frota mercante e assegurar reserva de mercado para a indústria de construção naval
Aeronáutico	1957	DAC	Taxa de despacho aduaneiro	Construção e melhoria de aeroportos

* Obs: Até o ano de criação desse fundo existiam diversas fontes de financiamento do investimento no setor ferroviário.

**Em 1963 transformou-se em autarquia (DNPVN).

Fonte: LESSA (1975); BARAT (1978); NATAL (1991).

Através do binômio “Fundos Vinculados/Autarquias” o governo conseguiu, ao longo das décadas de 1940 e 1950, garantir recursos contínuos para os planos de investimento de longa duração, delegando às autarquias a responsabilidade de sua execução. A utilização de fundos vinculados é um mecanismo de financiamento utilizado até hoje em boa parte do mundo, pois, por se tratar de um com as características próprias do capital social básico (longo prazo de maturação, riscos e custos elevados), a infraestrutura de transportes necessita de um rigor na programação das inversões e de garantias de financiamento contínuo. Dentre

³⁵ De capital nacional, as já existentes empresas *Só* (RS), *Emaq* (RJ), *Caneco* (RJ) e *CCN/Mauá* (RJ). De capital estrangeiro, a japonesa *Ishikawajima* e a holandesa *Verolme*, também instaladas no estado do Rio de Janeiro durante o governo JK.

os fundos observados no Quadro 5, destaca-se o incentivo no modal rodoviário, constituído por dois fundos e que também serviu aos investimentos para estados e municípios. Os gastos em transportes foram complementados, em menor medida, por outras fontes de financiamento, como por exemplo, os empréstimos internacionais (BARAT, 1978).

O financiamento da importação de bens para a ampliação e modernização de portos para concessionárias e a aquisição de aeronaves para empresas privadas, foi realizado, uma vez que esses modais utilizavam máquinas e equipamentos que ainda não eram produzidos no Brasil e o programa de internalização da indústria não contemplou esses setores.

No que se refere à temática das desigualdades regionais, o governo JK constituiu a SUDENE (Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste) em 1959. Apesar da proposta do órgão, que buscava a promoção de uma economia nordestina autossustentada em seu projeto inicial, seus resultados não foram expressivos. Os objetivos de realizar profundas transformações na região encontraram problemas de natureza orçamentária, e, sobretudo, política, uma vez que a elevação dos níveis de produtividade da região inevitavelmente exigiriam mudanças na estrutura da propriedade agrária (IPEA, 2010b).

Lessa (1975, p. 6-15) afirma que o Plano de Metas tratou-se de uma “completa mobilização em prol da industrialização e colocação em segundo plano e a seu serviço das práticas relacionadas com o processo inflacionário, desequilíbrio externo, disparidades regionais e setoriais”. Assim, para esse autor, o governo optou pelo “desenvolvimento” em relação à “estabilidade”. Para conseguir canalizar os recursos privados para as áreas de interesse, o governo utilizou de uma série de instrumentos: recursos fiscais (isenções, redução de tributações e promoção de subsídios); expansão do crédito de longo prazo para o investimento público e privado através do BNDE (com taxas de juros atraentes e até mesmo negativas, com grande período de carência e amortização); financiamento inflacionário das operações do Banco do Brasil (para conter o déficit extra orçamentário); operações de câmbio subsidiadas para a importação de insumos e partes complementares aos setores prioritários; e tratamento preferencial ao capital internacional. O objetivo dessas medidas era “**reduzir o custo de investimento e elevar a rentabilidade das inversões nos setores estratégicos**” (LESSA, 1975, p.42), tornando-os atrativos para a iniciativa privada. Mais do que oferecer a redução de custos e riscos associados, o governo também lidava com a pouca propensão, no Brasil, da iniciativa privada investir em setores menos rentáveis do que aqueles de natureza especulativa ou intensiva em terra ou trabalho.

Esse problema remete também ao fato de o Plano de Metas se caracterizar por uma quase total despreocupação com a elaboração de um mecanismo de redistribuição de renda.

Para Mendes (1978, p. 93), o Plano não fazia “qualquer menção à distribuição funcional, pessoal ou regional de renda” e na medida em que se concentrou na região Sudeste, acabou promovendo a concentração de renda. As disparidades resultantes da industrialização concentrada também explicam a preferência pelo modal rodoviário. Para Galvão (1996, p. 206), a concentração da renda e da riqueza nacional, resultou em uma “pequena densidade de tráfego por unidade de área, fazendo com que o transporte rodoviário seja praticamente o único viável dentre as várias modalidades de transporte” (1996, p.206). Assim, a flexibilidade do carro e do caminhão prevaleceu, uma vez que a eficiência dos modais ferroviário e aquaviário depende do tráfego de grandes volumes de carga nas duas direções (frete de ida e de retorno), o que só seria possível com a **distribuição territorial da renda**.

A preocupação em tornar o investimento atrativo ao capital privado (nacional e internacional) favoreceu a formação de oligopólios setoriais, a concentração da riqueza e dos benefícios gerados pela industrialização do país. Na medida em que tais problemas persistem até o período contemporâneo, estes fatores parecem indicar algum tipo de problema estrutural da sociedade brasileira.

2.3 POLÍTICAS DE INTEGRAÇÃO NACIONAL NA DITADURA MILITAR

O início da década de 1960 se caracteriza pela maturação dos blocos de investimento (concentrados espacial e temporalmente) realizados no governo anterior. O rápido aumento populacional e das taxas de urbanização do país tornavam urgente a solução de problemas de infraestrutura social, tais como a produção de alimentos, saneamento básico, transporte público, desemprego, saúde e educação (BRANDÃO, 2007). A instabilidade econômica e política marcou o período. Nesse sentido, o governo João Goulart, propôs o Plano Trienal e as reformas de base que não chegaram a ser efetivadas (MENDES, 1978). Em 1964 os militares tomam o poder e apresentam o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), focado no combate à inflação e em reformas na estrutura administrativa e fiscal do Estado brasileiro.

2.3.1 O GOLPE DE ESTADO E A MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA

Os problemas da década de 1960 obrigaram a ditadura a apresentar “soluções” para as grandes questões nacionais do período e isso se deu sob uma nova rodada de modernização conservadora: a “questão urbana” seria respondida com uma política habitacional limitada. A “questão agrária” com a tentativa de colonização da região amazônica. A pressão inflacionária

com o arrocho salarial, a retomada do crescimento econômico com o aprofundamento da dependência do capital externo e assim por diante. Desse modo, os militares buscaram responder aos problemas brasileiros de acordo com os interesses dos setores que os apoiavam, **sem alterar a estrutura social e política do país** e sob essa diretriz realizaram-se os planos e programas de investimento no período.

Apesar dos níveis de investimento em transporte se manterem próximos aos obtidos na década anterior, durante os anos 1960, não se concretizaram grandes planos de investimentos na ditadura. Para Barat (1978, p.132), destacaram-se as reformas administrativas, que estabeleceram como meta “permitir as autarquias [empresas públicas do setor] concorrerem pelas cargas sem dependerem de subsídios e operarem sem discriminação de preço para certas cargas e passageiros”. Para Goularti Filho (2010), outro fator importante das reformas realizadas no momento estava no empenho dos militares em promover um enfoque privatista sobre a gestão das empresas públicas, **transformando-as em sociedades anônimas**, o que aumentava o grau de liberdade da ditadura para fazer mudanças unilaterais, como por exemplo, enxugar a folha de pagamentos sem resistência sindical.

São reformados órgãos de caráter executivo como o Ministério dos Transportes e o Conselho Nacional de Transportes, que passam a contar com a participação de ministros militares e é criada a Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (GEIPOT), com o objetivo de elaborar estudos e subsídios para as decisões no setor. Coube ao GEIPOT, até o final da década de 1990, o planejamento integrado das políticas de investimento e a análise da operação e das tarifas das empresas públicas no setor de transportes. Outro ponto importante das mudanças administrativas foi a elaboração de um novo Plano de Viação Nacional (1964), que atentava para a necessidade de contenção dos investimentos até a retomada do crescimento econômico, mas já projetava a expansão do modal rodoviário, seja através da construção e pavimentação de novas ligações, seja pela centralização de rodovias estaduais para o governo federal. No novo plano é possível observar como os fluxos adquirem sentido geopolítico, uma vez que o movimento das mercadorias e pessoas no território passa a ser observado como fator estratégico para a *segurança* nacional, de acordo com a perspectiva do projeto civil-militar em curso. O plano de construção de rodovias – disponível no ANEXO A – por si mesmo revela bastante os interesses geopolíticos do investimento. Em conferência na Escola Superior de Guerra, o então Ministro dos Transportes elencou, dentre os principais objetivos da política nacional de transportes estabelecida em 1967, a “concentração eventual de recursos naturais e humanos, do centro de poder governamental às áreas de maior sensibilidade estratégica [para] assegurar as condições para aplicação do poder em termos de

força, quando necessário” (ANDREAZZA, 1972, p.10).

Quando observadas as diretrizes elencadas no plano, as intencionalidades da ditadura militar ganham contornos mais nítidos: a perspectiva de 25 anos (o horizonte temporal desejado); o estabelecimento de vias de caráter nacional; e a ligação do centro de poder político brasileiro (o quadrilátero formado pelas cidades do Rio de Janeiro, S. Paulo, Belo Horizonte e Brasília) com as capitais dos Estados mais importantes (NATAL, 1991). No texto, nota-se também que os objetivos de segurança nacional não se resumem à simples ocupação do espaço geográfico, como garantia da soberania do país sobre seus fundos territoriais. A ditadura buscava efetivar o rápido deslocamento das forças de repressão do governo sobre todo o território brasileiro, especialmente nas áreas menos povoadas e nas regiões de fronteira, e mais especificamente nas áreas próximas aos países onde existiam guerrilhas e grupos revolucionários, para evitar a disseminação dessas táticas (NATAL, 1991).

A facilidade de implantação do modal rodoviário e a possibilidade de realizá-lo em duas etapas (piso de terra e asfaltamento) também contribuíram para que esse ganhasse a preferência nos investimentos da ditadura. Nesse sentido, o plano estabeleceu um Programa de Rodovias Prioritárias (1967), para construir redes intrarregionais básicas que posteriormente se articulariam com as “grandes artérias troncos”, formando um sistema nacional de viação integrado. Ao articular a construção das rodovias com estratégias de intervenção regional, a ditadura pretendeu utilizar o investimento no modal como elemento de estímulo à colonização das porções estratégicas para seu projeto no território, utilizando não apenas os recursos vinculados do setor, mas também outras fontes e o próprio orçamento do governo, não levando em consideração as consequências de longo prazo para a administração de uma grande rede rodoviária³⁷.

Portanto, o período militar dos anos 1960 é marcado pela emergência de um projeto conservador para o país. Como resultado desse projeto, o modal rodoviário passa a assumir uma tripla função a partir da década de 1970: promover as ligações longitudinais de longa distância entre os centros urbanos litorâneos; as ligações transversais entre o interior e o litoral (inclusive as rodovias de penetração ou “pioneiras”); e as conexões “alimentadoras entre as áreas rurais e a rede-tronco (NATAL, 1991).

O Plano Nacional de Viação de 1964 previa alguns investimentos no modal ferroviário como a criação de uma linha tronco, no sentido longitudinal, do extremo sul ao Nordeste,

³⁷ Os resultados dessa política refletiram na matriz de transportes do país. No período 1960-1970, o modal rodoviário aumentou sua participação de 60,3% para 68,9%, enquanto o transporte marítimo de mercadorias caiu de 20,8% para 13,5% no mesmo período (BARAT, 2012).

estendida em uma faixa de 500 km de distância do litoral. Além disso, previa a reestruturação da RFFSA e o enfoque da expansão do sistema na ligação entre o eixo político do país e a região Centro-Oeste. Contudo, o fato que mais se destacou no modal, ao longo da década de 1960, foi a **brutal redução da extensão da malha total**, que passou de 38.339 km para 30.429 entre os anos de 1960 e 1973 (NATAL, 1991), refletindo a preferência do Estado brasileiro pela eliminação de ramais considerados antieconômicos diante da emergência do padrão rodoviário-automobilístico.

No setor da marinha mercante, a ditadura tomou diversas medidas para a privatização do setor e para a redução da atuação das companhias estatais. Transformou a Lloyd Brasileiro em uma empresa estatal de sociedade anônima, e dissolveu a Companhia de Navegação Costeira, encampada por Getúlio Vargas, transformando-a em uma empresa de reparos navais. Para Goularti Filho (2010), os militares procuraram promover a expansão dos investimentos, estimular a **concentração de capitais** e a formação de uma estrutura de mercado **oligopolizada** no setor, através da fusão de pequenas companhias e do apoio para grandes companhias privadas de navegação. Até o final da década de 1960, a Comissão da Marinha Mercante atuou no setor, realizando a fusão de treze companhias de navegação de cabotagem em uma única empresa, a *Companhia Libra de Navegação*. Na navegação de longo curso, além da operação das companhias estatais, foram distribuídas rotas de operação exclusivas para seis empresas privadas (GOULARTI FILHO, 2010). Em 1969, os militares transformam a CMM na Superintendência Nacional da Marinha Mercante (SUNAMAN), um novo órgão criado com o objetivo de controlar os planos de investimento no setor. A SUNAMAN responsabilizou-se pelos Planos de Construção Naval da ditadura, realizando 98% das encomendas do primeiro plano para os seis estaleiros beneficiados pelas políticas de construção naval do governo JK (GOULARTI FILHO, 2010).

Por fim, vale lembrar as mudanças ocorridas no período sobre o modal aéreo. Este, que antes desempenhava a função de articular regiões isoladas e que havia experimentado um forte crescimento no pós-guerra, apresentava dificuldades de renovação da frota de jatos e aviões comerciais. Tais dificuldades eram maiores para as empresas de pequeno e médio porte, que operavam, na maior parte das vezes, as rotas regionais (BIELSCHOWSKY et al, 2011). Cordeiro (1994, p. 289) resume o quadro do setor naquele momento:

No período 1965/73, um grande número de ligações [aéreas] entre pares e centros urbanos desapareceu, sendo compensadas pelas intensificações das ligações que persistiram; (...) as interações nas regiões Sul e Sudeste diminuíram: sua rede viária é a mais densa de todo o país, ficando o transporte aéreo reservado para grandes distâncias ou ligações entre centros de função economicamente expressiva.

Ao longo da década de 1960 foram realizadas as Conferências Nacionais da Aviação Civil (CONACs) com o intuito de regular o mercado aéreo e condicionar a concorrência do setor aos interesses do governo e, posteriormente, da ditadura (BNDES, 2002). Contudo, as conferências não foram eficazes e a distinção entre as grandes companhias e as companhias regionais foi ganhando contornos cada vez mais nítidos. Ao passo em que as primeiras conseguiram acesso aos subsídios, à renovação de jatos e aviões comerciais e demais benefícios oferecidos pelo governo, foram aumentando sua margem de rentabilidade e acentuando o oligopólio do setor aéreo. Outro evento que contribuiu para a concentração de capitais no período militar, foi a decisão unilateral (através de decreto do Ministério da Aeronáutica) de cassação da concessão das linhas da *Panair do Brasil*, que acabou favorecendo a empresa *Varig*, acusada de dar suporte ao golpe militar, e que ao longo da ditadura se consolidaria como a principal operadora aérea do país (COMISSÃO..., 2013).

2.3.2 ANOS 1970: NOVAS ESTRATÉGIAS DE INTEGRAÇÃO NACIONAL?

Em 1968 o Ato Institucional nº5 (AI-5) deu amplos poderes ao poder executivo, consolidando o que alguns autores denominaram como o “golpe dentro do golpe” (GREMAUD, 1999), quando a linha dura da ditadura militar afirma a disposição de se manter no poder por prazo indeterminado. Para Ianni (1977), o AI-5 e as alterações constitucionais realizadas, ampliaram a hipertrofia do poder executivo, permitindo aos militares a execução de planos e investimentos com bem menos esforço do que os governos do período democrático, uma vez que não estavam sujeitos à negociação política e à fiscalização. Desse modo, a ditadura impôs propostas sem quaisquer preocupações de legitimação perante a sociedade civil, privilegiando grupos de interesse mais próximos, que se beneficiavam dos projetos de investimento de grande peso do período. Nesse quadro, foi apresentado o plano “Metas e Bases para a Ação do Governo”, com o objetivo-síntese, que de certo modo expressava a megalomania e o horizonte de tempo desejado pela linha dura: viabilizar “o ingresso do Brasil no mundo desenvolvido, até o final do século” (BRASIL apud GREMAUD, 1999, p. 45).

Como continuidade do plano “Metas e Bases”, no começo da década de 1970 é apresentado o Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). Com o crescimento econômico retomado e o cenário externo favorável, a ditadura aproveita o ambiente de liquidez no sistema financeiro internacional e adquire empréstimos de bancos privados e organismos

como o BID e Banco Mundial (NATAL, 1991), aplicando os recursos em “grandes programas de investimento”³⁸, com os objetivos de investir em obras de infraestrutura e internalizar os setores mais avançados da economia.

Nesse período, os investimentos em infraestrutura de transportes passam a se articular também com as estratégias políticas de integração nacional. No plano do discurso, a ditadura apresenta uma estratégia de unificação e integração do território baseada em duas frentes de atuação: o desenvolvimento do Nordeste – a transformação da agricultura tradicional e a difusão da irrigação – e a ocupação da Amazônia – programas de colonização e de infraestrutura na região. No plano prático, tais políticas foram utilizadas como instrumento de concretização dos objetivos geopolíticos militares, baseados na proposta de efetivação da “modernização conservadora”. O recorte macrorregional foi desprezado em favor dos vários *programas especiais* nas regiões Norte e Nordeste e, em menor escala, no Planalto Central e Sul do país. Dentre estes, destacam-se no começo da década de 1970: o Programa de Integração Nacional (PIN), o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (PROTERRA), o Programa Especial para o Vale do São Francisco (PROVALE) e o Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PRODOESTE) (PIQUET, 2007).

O Programa de Integração Nacional (PIN) foi instituído em 1970, com o propósito de fixar um grande contingente populacional nas regiões mais afastadas dos grandes centros urbanos, deslocando o sentido do fluxo migratório do Nordeste-Sudeste para o sentido Nordeste-Norte, especialmente nas áreas de fronteira econômica da Amazônia. A estratégia da ditadura para atrair os contingentes populacionais se deu inicialmente através dos chamados Eixos de Desenvolvimento³⁹, que se constituíam em grandes investimentos na infraestrutura de transportes, basicamente através da abertura de rodovias na região amazônica. Com a função estritamente “pioneira”, cortavam a floresta amazônica, desrespeitando áreas de preservação ambiental e reservas indígenas já delimitadas por lei. Desse modo, o contato nada cuidadoso das frentes de trabalho, dos colonizadores e, posteriormente, dos agropecuaristas com os indígenas não trouxe integração para estes últimos, mas destruição, degeneração, mortes pelo contágio de doenças, conflitos e o fim de diversas tradições (KOHLHEPP, 1981).

³⁸ Tais como o Programa Petroquímico, o Programa de Expansão da Siderurgia e o Programa de Construção Naval, o Programa Básico de Energia Elétrica, o Programa de Comunicação etc.

³⁹ As estratégias de desenvolvimento da ditadura militar na Amazônia podem ser observadas no ANEXO B.

A proposta inicial do PIN afirmava o objetivo de desenvolver em áreas selecionadas a colonização agrária baseada no sistema de pequena propriedade (KOHLHEPP, 1981). Para a realização da colonização agrária, o PIN previa a reserva de uma faixa de 200 km de largura ao longo das rodovias federais, onde os primeiros 20 km destinavam-se ao uso agrícola estrito. Dentre as rodovias planejadas no Programa, destacaram-se a Transamazônica e a Cuiabá-Santarém. Contudo, os militares objetivavam resolver o problema da questão agrária brasileira, sob a tradicional via da “modernização conservadora”. De acordo com Margarit (2013), a distribuição de terras do PIN era realizada através de critérios rígidos e burocráticos, que, na prática, inviabilizaram o acesso à propriedade da terra para a maior parte dos colonos migrantes de regiões carentes. Diversos migrantes se estabeleciam muitas vezes de forma espontânea e sem apoio do governo, resultando em diversos conflitos com grileiros. Sem os incentivos indispensáveis para o êxito da agricultura familiar, observa-se que, de certo modo, os militares repetem o “erro” do período cafeeiro. Eximindo-se de uma política de reforma agrária efetiva, condição indispensável para a distribuição do tráfego, a geração de efeitos de demanda e de fluxos bidirecionais, a ditadura assumiu o risco do caráter antieconômico das novas rodovias, construindo extensas rodovias sem uma análise racional sobre o “custo-proveito” de implantação. Esse fator também contribuiu, em alguma medida, para o abandono da proposta inicial do PIN e da própria realização integral do Plano Nacional de Viação.

O PROVALE constituiu-se por investimentos nos modais hidroviário e rodoviário na região do Vale do Rio São Francisco. Foram realizadas obras de dragagem e a construção de uma eclusa, além de trechos de rodovias interligando a porção norte com o sul da bacia (LIMA NETO, 2001). O PRODOESTE, por sua vez, possibilitou à ditadura adquirir recursos adicionais com a finalidade de construir e pavimentar rodovias na região Centro-Oeste⁴¹. Por fim, o PROTERRA foi considerado como uma espécie de contrarreforma agrária do Nordeste, pois, apesar de em seus princípios afirmar o apoio à agroindustrialização da região e o incentivo para o pequeno produtor rural, os militares não tinha qualquer pretensão de alterar a estrutura da propriedade agrária no Nordeste. O programa serviu, na prática, para “financiar a modernização, dentro da concepção geral de apoiar as grandes empresas, industriais e agrícolas” (VERMULM apud GREMAUD, 1999, p. 57).

No que se refere ao planejamento dos transportes, em 1973, a ditadura militar aprova uma nova edição do Plano Nacional de Viação de 1964. Diferentemente dos planos anteriores que apenas compilavam os planos isolados para cada modal, o novo plano afirmava o objetivo

⁴¹ Natal (1991) destaca a construção das rodovias Brasília-Cuiabá, a Cuiabá-Cáceres, a Cuiabá-Campo Grande e a Campo Grande-Ponta-Porã.

de “permitir o estabelecimento da infraestrutura de um sistema viário integrado, assim como as bases para os planos globais de transporte que atendam, pelo menor custo, às necessidades do país, sob o múltiplo aspecto econômico-social-político-militar” (BRASIL apud NATAL, 1991). Resultante da revisão do anterior, o plano foi feito com base em estudos do GEIPOT com as empresas e autarquias de cada setor e reafirmava as pretensões geopolíticas de longo prazo dos militares.

2.3.3 II PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO

O II PND (1974-1979) afirmava, dentre suas diretrizes, a mudança do eixo da economia nacional, passando do setor de bens de consumo duráveis para os setores de bens intermediários e de bens de capital. De acordo com o discurso oficial da ditadura militar, tal mudança seria suficiente para promover a autonomia do país, alçando-o a categoria de nação desenvolvida. Para Becker (1994, p.139), o plano buscava “o fortalecimento das firmas nacionais, a industrialização comandada pela produção de bens de capital, a crescente autonomia tecnológica, o apoio dos conglomerados financeiros e a mudança das relações externas para ampliar o grau de independência econômica nacional”. Contudo, os resultados do II PND sobre a economia brasileira e o grau de dependência externa são objeto de intenso debate no campo econômico. A vulnerabilidade observada durante a crise da década de 1980 demonstrou a persistência da falta de autonomia do país e os limites da estratégia baseada em financiamento a partir do capital internacional.

Durante os anos 1975-1979 foram realizados grandes blocos de investimento, sendo que, no final do período, o Estado chegou a se responsabilizar por quase 40% da formação bruta de capital fixo do país (LESSA, 1998). Uma das principais medidas realizadas para financiar os investimentos do II PND, foi a desvinculação de parte relevante dos recursos do Fundo Rodoviário Nacional para o recém-criado Fundo Nacional de Desenvolvimento. Ao tomar essa medida, os militares interromperam o vínculo de recursos que havia garantido a política de investimentos em longo prazo no modal rodoviário, retirando parte da escassa autonomia do DNER e dos departamentos estaduais.

O programa de investimentos do II PND possuía duas seções importantes para o tema deste trabalho. A primeira se refere às ações do governo na infraestrutura de transportes, cuja participação no total do plano pode ser observada no Quadro 6.

Quadro 6 – II PND: Participação do setor “Transportes” no programa de investimentos

Subsetores	Participação (em %)
Programa Ferroviário	1,6
Programa de Construção Naval	1,3
Programa Rodoviário	1,9
Portos	0,5
Transporte Aéreo	0,4
Outros	2,0
Total do setor	7,7

Fonte: GREMAUD (1999).

Os investimentos propostos para o modal rodoviário se concentraram no asfaltamento de rodovias já implantadas. Apesar da continuidade da construção de rodovias, observa-se certa inflexão no período. Alguns projetos ambiciosos, como a Transamazônica e a Perimetral Norte são interrompidos e posteriormente abandonados. Os militares priorizam investimentos em “corredores de transporte” (para o escoamento da produção agrícola), rodovias de integração e vicinais (NATAL, 1991). Apesar dos investimentos no programa rodoviário ainda se manterem com a maior quantidade de recursos dentre os modais, a política rodoviarista da ditadura começa a enfrentar problemas estruturais. Além da necessidade de manutenção da extensa malha brasileira, outros problemas do momento também foram decisivos. Segundo Lima Neto (2001, p. 332),

O acentuado crescimento da rede pavimentada no período entre 1957 e 1975 exigiu uma crescente alocação de recursos financeiros, começando a arrefecer a partir de 1973, em consequência do vertiginoso aumento do preço do petróleo bruto, da disparada inflacionária e do redirecionamento da política para a problemática das áreas urbanas do país.

Nos outros modais, foram realizadas mudanças institucionais e de estratégias de investimento. No modal aquaviário, o governo substituiu o Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis (DNPVN), autarquia que administrava o setor, pela PORTOBRÁS, uma empresa de capital aberto⁴³ que adquiriu as funções de “planejamento, financiamento, controle e fiscalização do sistema portuário e das vias navegáveis” (LIMA NETO, 2001, p.372). O segundo programa de construção naval, cuja indústria concentrava-se no estado do Rio de Janeiro, foi inscrito na mais alta prioridade do II PND realizando-se completamente e alçando o país à posição de segundo maior produtor de embarcações do mundo (LESSA,

⁴³ As empresas Petrobrás, Docenave (CVRD) e Lloyd Brasileiro eram as principais acionistas da nova empresa (LIMA NETO, 2001).

1998). O capital estrangeiro, representado pelos estaleiros *Ishikawajima* e *Verolme*, novamente abocanhou a maior parte das encomendas, correspondendo à 56,7% do total.

O Programa de Desenvolvimento Ferroviário tinha a meta ambiciosa de triplicar o índice anual de cargas transportadas no sistema nacional⁴⁴. Apesar de não realizar uma mudança estrutural na matriz de transportes do país, entre os anos 1970 e 1980 o modal ferroviário aumentou sua participação na movimentação de cargas de 16,3% para 24,5% (BARAT, 2012).

O modal aéreo passou por grandes transformações nos anos 1970. A evolução tecnológica das últimas décadas exigia a necessidade de novos investimentos e a ditadura passou a atuar na indústria aeronáutica com a criação da Empresa Brasileira de Aeronáutica (EMBRAER) em 1969, instalada em São José dos Campos-SP. O governo instituiu também a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO) em 1972, com a finalidade de coordenar e realizar os investimentos em aeroportos, além de operar os serviços de infraestrutura. No que se refere aos incentivos para o mercado do modal aéreo, o oligopólio que dominava os deslocamentos em escala nacional acentuou-se, restringindo-se à duas empresas privadas (*Varig* e *Transbrasil*) e à estatal Vasp. Tais empresas obtiveram a maior parte dos financiamentos e subsídios da ditadura (BNDES, 2002). No setor de aviação regional, os militares estabeleceram um mecanismo de garantia de rentabilidade mínima para as companhias operarem, e isso se deu através da definição de áreas exclusivas de atuação: o Sistema Integrado de Tráfego Aéreo Regional (SITAR). Esse sistema estabeleceu **monopólios de operação** das linhas aéreas regionais, em áreas definidas a partir de critérios geoeconômicos e de potencial de expansão de tráfego⁴⁵. Para o BNDES (2002), o objetivo da ditadura não era apenas viabilizar economicamente as linhas menos lucrativas, mas também formar um sistema semelhante ao observado no tráfego aéreo norte-americano, um sistema integrado de linhas tronco-alimentadoras onde as companhias regionais interligariam os fluxos aos aeroportos centrais. Apesar das mudanças ocorridas no período, a nova política da ditadura não viabilizou a democratização do acesso aos fluxos aéreos no país, que continuaram funcionando sob os moldes do SITAR até 1991.

A segunda seção relevante do II PND para o tema deste trabalho trata do programa de investimentos relacionado ao setor “Integração Nacional”. A participação desse no conjunto do Plano estava dividida de acordo com o Quadro 7.

⁴⁴ Estavam previstas a construção de 3.800 km de novas linhas e a realização de melhoramentos em 10.800 km, além da aquisição de 25.000 vagões e 300 locomotivas (LESSA, 1998).

⁴⁵ As áreas de operação exclusiva, as empresas beneficiadas e as controladoras das companhias do SITAR podem ser visualizadas no ANEXO C.

Quadro 7 – II PND: Participação do setor “Integração Nacional” no programa de investimentos

Subsetores	Participação (em %)
Incentivos Fiscais	0,8
PIN e Proterra	1,1
Programas Regionais Prioritários	2,2
Transf. da União à Estados e Municípios	2,2
Apoio Financeiro Oficial	3,1
Total do setor	9,4

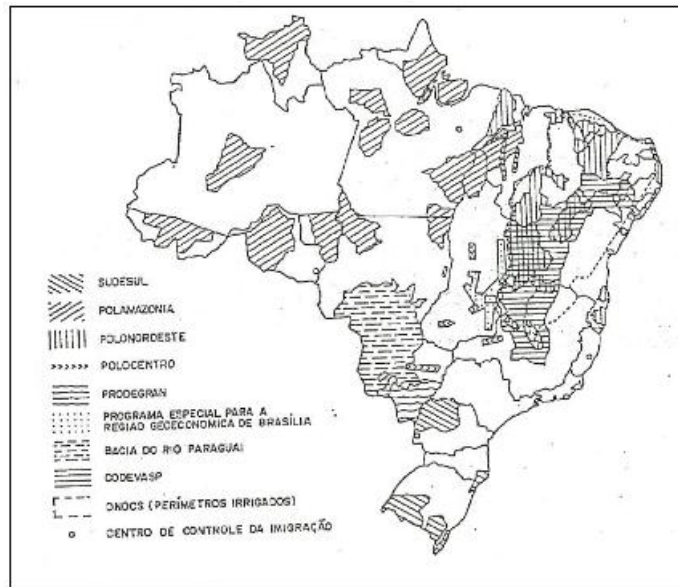
Fonte: GREMAUD (1999).

Observa-se que a ditadura inclui nos cálculos do programa de investimentos, subsectores que normalmente entram no orçamento de governo, como por exemplo, as transferências da União para outras unidades da federação. Em uma análise resumida das propostas dessa seção, Lessa (1998, p.26) afirma:

A consciência das implicações espaciais-regionais da estratégia proposta leva o II PND a articular longamente [diversos tipos de investimentos], sob o título de “Integração Nacional e Ocupação do Universo Brasileiro”, por razões que vão de uma visão estratégica nacional de ocupação de vazios (eventual objeto de cobiça internacional), correspondentes implicações demográficas, implantação de projetos estratégicos, abertura de novas frentes de exportação e uma nova conceituação para a antiga temática da correção dos desequilíbrios regionais.

Com o objetivo estratégico de completar a integração do território brasileiro, unificando-o sob uma mesma dinâmica, a ditadura pretendeu aproveitar a tendência da desconcentração industrial do período para reelaborar as estratégias de desenvolvimento regional, definindo prioridades de investimento a partir dos projetos de indústria básica e plantas energéticas das grandes estatais contidos no II PND. Buscava-se a criação de novos pontos nodais no território (LESSA, 1998), a partir de polos industriais germinativos, gerados por uma estratégia mais intrarregional do que nacional (BECKER, 1994). Esses polos seriam instituídos a partir de novos programas especiais, como se pode observar na Figura 6.

Figura 6 - II PND: Política Regional



Fonte: BECKER (1994).

Percebe-se que a estratégia da ditadura resultou na proliferação e até mesmo na sobreposição de programas regionais previstos no II PND⁴⁶. Para compreender esse fenômeno é importante frisar que boa parte desses programas se constituíram em cartas de intenções para velhas dotações orçamentárias (LESSA, 1998), revestidas sob um discurso cheio de objetivos que nunca se concretizaram, constando apenas no campo do discurso oficial. Para Vainer (2007), as superintendências de desenvolvimento regional quase não participam das políticas regionais, perdendo importância e esvaziando-se de sentido, transformando-se em meras agências de intermediação de incentivos fiscais à instalação de indústrias nas regiões periféricas. As empresas estatais, por sua vez, é que definiam, na prática, a estruturação dos fluxos no território brasileiro, através das decisões de localização dos grandes projetos de investimento realizados de acordo com as coalizões políticas entre grupos de interesse locais e nacionais (VAINER, 2007).

A interiorização da produção de insumos básicos também pode ser encarada como uma adequação das estratégias de investimento à formação das cidades médias e à urbanização acelerada do país. A partir da década de 1970, as cidades assumem uma função logística na estratégia de acumulação de capital no país. Por um lado, “asseguram a intensificação da mobilidade do capital e da força de trabalho”, e por outro, “são o lócus das instituições estatais e da informação controlada” (BECKER, 1994, p.146). Desse modo, a ditadura militar elabora também uma Política de Desenvolvimento Urbano no II PND.

⁴⁶ Os programas especiais exigiam metas no setor de infraestrutura de transportes para as superintendências. Desse modo, as autarquias regionais foram utilizadas como fonte adicional de recursos.

Nessa breve análise das propostas do II PND, percebe-se o afã dos militares em instrumentalizar o espaço como base para a acumulação e como elemento estratégico de legitimação de sua permanência no poder. A industrialização e a urbanização realizadas nas últimas décadas engendraram problemas com a mesma velocidade em que ocorreram. A ditadura procurava responder através da “modernização conservadora”, adotando o discurso conciliador nos planos, cada vez mais contraditórios com o resultado das políticas implantadas. Para Natal (1991, p.45), os militares pretenderam “tirar partido da dimensão continental do país, através de uma estratégia que promoveu o progresso de áreas novas e a ocupação de áreas vazias, [contudo] sem comprometer o ritmo de crescimento para o núcleo desenvolvido e o produto global do país”. Apesar dos planos do período citarem a importância da resolução dos problemas ligados às desigualdades regionais, em nenhum momento as ações de mitigação desses problemas poderiam comprometer o objetivo de transformar a economia e o território, garantindo inalteradas a estrutura social e política do país.

2.3.4 OS LIMITES DA MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA

Ao final do período desenvolvimentista, o país havia passado por uma mudança sem precedentes em sua história. Formara-se uma divisão interregional do trabalho à escala nacional e a estrutura econômica produtiva do país se especializara regionalmente. Guimarães Neto (1990) demonstra bem essas transformações, ao identificar que, a partir da década de 1970, ao mesmo tempo em que se observa a **unidade da estrutura produtiva brasileira**, o crescimento econômico das regiões periféricas se dá em ritmo mais acelerado que o observado no Sudeste. Essa desconcentração industrial também foi acompanhada de um decréscimo da participação relativa da produção no grupo de bens de consumo não duráveis nessas regiões periféricas, em favor dos grupos de bens intermediários e bens de consumo duráveis e de capital.

O começo da década de 1980 caracteriza-se pelo desgaste da ditadura militar perante a sociedade civil e até mesmo entre setores dos grupos de interesse que sustentavam o regime de exceção. De acordo com Natal (1991, p. 279-280), “o traço geral dos anos 1979-1985 foi o da recessão e da desestruturação da economia, salvando-se aí, no limite, o setor exportador”. Apesar do choque do petróleo⁴⁷ e da alta na taxa de juros norte-americana, os militares

⁴⁷ O segundo choque do petróleo contribuiu bastante para a crise de financiamento do gasto público, implicando em déficits na arrecadação de impostos do setor petroquímico (GOMIDE, 2013). Diante da crise, em 1982, a ditadura desvincula totalmente o imposto sobre combustíveis (IUCLG) do Fundo Rodoviário Nacional.

também tiveram papel protagonista nas causas da crise econômica, especialmente pelo aprofundamento da opção de financiamento do desenvolvimento através do capital internacional e a partir das reformas bancárias e financeiras no começo da ditadura, que concentraram o Sistema Financeiro Nacional, conduzindo-o à conglomeração, oligopolização e internacionalização (BRANDÃO, 2007), ao invés de promover um mecanismo autônomo e sustentado de financiamento dos investimentos no país.

No setor de transportes, a década de 1980 se caracterizou por um quase completo imobilismo do Estado brasileiro. Para Becker (1991, p.51), “o projeto geopolítico [da ditadura] tentou completar o controle do território através da imposição de sua malha programada, estendendo as fronteiras além do seu poder de mantê-las e controlá-las. O território foi, assim, instrumento de consolidação e crescimento do Estado, mas também expressão de vulnerabilidade”. A ditadura necessitava de recursos para cobrir os altos custos de conservação da malha rodoviária implantada nas décadas anteriores, mas a crise econômica pressionava pela adoção do ajuste fiscal, que engessaria a capacidade de executar investimentos planejados em médio e longo prazo.

De acordo com Brandão (2007, p. 153), “as empresas estatais foram usadas como instrumentos de política de curto prazo e postas no centro de manejos macroeconômicos conjunturais, geradoras de divisas para cobrir déficits do balanço de pagamentos”. Com a perda da estabilidade na fonte de recursos, os investimentos de autarquias e empresas estatais ficaram comprometidos, ameaçando a própria manutenção da infraestrutura e da indústria de transportes do país. Nesse quadro, o Estado brasileiro passa a priorizar gastos de menores custos. No modal rodoviário, os principais investimentos foram realizados na implantação de rodovias em áreas de expansão da fronteira agrícola e mineral e na adequação dos corredores de exportação (LIMA NETO, 2001; NATAL, 1991).

Os números do modal ferroviário também refletem o crescimento da importância do setor primário da economia naquele momento. Até 1985, a Companhia Vale do Rio Doce, com apenas duas ferrovias (Estrada de Ferro Carajás e Vitória-Minas) já investia mais do que toda a RFFSA, transportando 40% da carga (em peso) do modal ferroviário no país. A ausência de investimentos da empresa contribuiu para o aumento da capacidade ociosa da indústria de material ferroviário e para a deterioração da malha, percebida na diminuição da extensão da rede nacional (NATAL, 1991).

A partir da segunda metade da década, o GEIPOT propõe o Programa de Desenvolvimento do Setor Transportes (PRODEST), visando uma perspectiva integrada e multimodal do planejamento dos transportes, seguindo as diretrizes do governo Sarney:

apoiar o crescimento das exportações e a expansão da fronteira agrícola e mineral do país, através de ações focadas nos eixos rodoviários, ferroviários e em terminais portuários estabelecidos como os mais relevantes para o comércio exterior (LIMA NETO, 2001). Contudo, o acirramento da inflação deixou quaisquer tentativas de execução do programa em segundo plano. Na medida em que a crise econômica expôs o caráter estrutural do engessamento fiscal do Estado brasileiro, começaram as pressões para a procura por outras fontes de recursos. Assim, a opção brasileira pela privatização do setor de transportes começa a ganhar contornos mais nítidos.

Ainda na ditadura militar, começam os primeiros movimentos de redefinição das relações entre Estado e o setor privado na economia. Em 1981, foi criada a Comissão Especial de Desestatização, encarregada de privatizar 20 empresas estatizadas em virtude de pedidos de concordata ou pagamento de dívidas com o Estado. De pequeno e médio porte, as empresas foram vendidas com o objetivo de realizar o saneamento financeiro da carteira de investimentos do BNDES (CARVALHO, 2001). De modo adverso às privatizações realizadas nas décadas seguintes, as empresas foram oferecidas diretamente para empresários interessados, sem qualquer tipo de concorrência (MOYA, 2000). A partir do governo de José Sarney observa-se uma tentativa mais incisiva de incorporar as privatizações na política de Estado do país. Em 1985, o presidente implanta o Conselho Interministerial de Privatização, que posteriormente foi substituído pelo Conselho Federal de Desestatização (1988). Este foi responsável pela privatização de 18 empresas mediante a coordenação do BNDES, a quem competia contratar auditorias, selecionar candidatos e propostas de vendas. Para Natal (1991), o governo começou uma verdadeira “operação desmonte”, repassando aos estados e municípios diversos serviços e buscando alterações institucionais para viabilizar o ingresso da iniciativa privada em setores antes controlados pelo Estado. No setor de transportes, foram realizadas concessões no modal ferroviário que reforçaram essa perspectiva: através da RFFSA, o governo autorizou ao setor privado a construção da Ferronorte e a Ferroeste⁴⁸. No modal aquaviário, o governo extinguiu a Superintendência Nacional da Marinha Mercante (SUNAMAN) e privatizou algumas companhias de navegação.

Contudo, não se pode negar que existe uma diferença clara entre as ações dessa “**primeira fase das privatizações**”, caracterizada por decisões conjunturais e destituídas de mecanismos institucionais, e as realizadas a partir da década de 1990, quando os sucessivos governos passam a executá-las como política de Estado.

⁴⁸ A Ferroeste foi assumida pelo governo do Paraná em 2006 e a Ferronorte realizou reestruturações acionárias, recebendo diversos incentivos públicos ao longo de sua construção.

3 PRIVATIZAÇÃO DA INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES (1990-2002): FRAGMENTAÇÃO NACIONAL E DETERIORAÇÃO SELETIVA

Este capítulo pretende analisar de que modo se realizaram os investimentos em infraestrutura de transportes no Brasil ao longo da década de 1990, quando o neoliberalismo passa a influenciar as políticas de longo prazo do Estado nacional. O objetivo desse exercício é compreender como se deram as transformações nas relações entre Estado e mercado no setor e verificar quais grupos se beneficiaram das mudanças decorrentes da política de privatizações. Para isso, foram destacadas as mudanças institucionais, os planos de investimento em transportes e os grupos de interesse diretamente envolvidos nas alienações de ativos e operação de serviços do setor em cada um dos governos do período.

As grandes mudanças ocorridas na economia mundial a partir dos anos 1970 refletiram em novos comportamentos dos agentes políticos e econômicos. A expansão exagerada do sistema bancário privado internacional provocou um ambiente externo de grande liquidez, e aproveitando-se desse momento, a ditadura militar adquiriu empréstimos através de empresas estatais visando a sua aplicação em setores que consideravam como estratégicos para seus objetivos (FURTADO, 1992; BRANDÃO, 2007). A repentina alta na taxa de juros da moeda norte-americana⁴⁹ implicou numa explosão da dívida externa ao longo da década de 1980 e o governo brasileiro optou pela retração do financiamento e do investimento público. Esse processo, que em um primeiro momento parecia conjuntural, implicou no engessamento estrutural da capacidade fiscal do Estado brasileiro, o que acabou inviabilizando a execução de políticas de investimento de longo prazo, como observa Araújo (1993, p. 477-478):

Os planos estratégicos nacionais e regionais elaborados, e as propostas de médio e longo prazo montadas, não passam de intenções e são seguidamente sufocados pelas negociações com os credores externos e internos e seus representantes, no contexto de metas de curto prazo que dizem respeito ao equilíbrio das contas públicas, ao comportamento dos preços e o pagamento da dívida pública.

⁴⁹ Essa decisão por parte das autoridades norte-americanas é objeto de intenso debate na perspectiva marxista. Chesnais (1999) ressalta os impactos que a elevação da taxa de juros do dólar teve sobre o sistema financeiro internacional, ampliando o poder especulativo de operadores privados do mercado financeiro sobre os títulos públicos e a dívida externa dos países. Por sua vez, Panitch (2013) ressalta a função que a elevação da taxa teve para a economia doméstica dos Estados Unidos. Ao manter a taxa de juros em elevados patamares por vários anos, o governo teria promovido um ajuste fiscal, que ao mesmo tempo servia para o controle inflacionário como também para combater as recentes conquistas obtidas pelos sindicatos no país.

O que estava em curso não era apenas um evento relacionado à má gestão dos instrumentos de política econômica, mas sim, uma transição estrutural nas estratégias de lucro dos grandes grupos privados internacionais – empresas, bancos, fundos de investimento - que passaram a pressionar os países pela liberalização dos fluxos de capitais, mercadorias e informações. Essa mudança de tática das empresas implicou em um confronto com a autonomia das políticas macroeconômicas dos Estados nacionais. Para Furtado (1992, p. 32)

Na lógica das empresas transnacionais, as relações externas, comerciais ou financeiras, são vistas, de preferência, como operação interna das empresas, e cerca de metade das transações do comércio internacional já são atualmente operações realizadas no âmbito interno das empresas [em 1992]. As decisões sobre o que importar e o que produzir localmente, onde completar o processo produtivo, a que mercados internos e externos se dirigir são tomadas no âmbito da empresa, que tem sua própria balança de pagamentos externos e se financia onde melhor lhe convém.

A partir da década de 1980, a ascensão de estratégias globais de investimentos dos grandes grupos privados internacionais promove também a chamada “guerra dos lugares”. Com a abertura comercial e financeira dos países, os grandes grupos privados adquirem poder de barganha para negociar a localização de suas atividades, fluxos e instalações físicas com os grupos políticos. Nesse processo, governantes de cidades e regiões, e até mesmo de países inteiros, agem como se estivessem operando em um “mercado livre e concorrencial de localizações” (VAINER, 2007, p. 13), disputando investimentos através da oferta de atributos vantajosos aos grandes grupos privados, como por exemplo: isenções fiscais, desregulamentação do mercado de trabalho, infraestrutura de transportes adequada aos interesses das empresas. Para Vainer (2007), esse processo é decisivo para a multiplicação de rupturas sócio-territoriais e o aprofundamento da fragmentação dos territórios nacionais.

Nesse quadro, o Brasil sofreu uma série de imposições para obter novamente o acesso ao sistema financeiro internacional. Essas condições, hoje popularmente conhecidas como o “Consenso de Washington”, constituíram-se em um conjunto de medidas elaboradas a partir da perspectiva do neoliberalismo, que afirmava a importância de medidas para ampliar a participação do mercado nas atividades econômicas como estratégia para restaurar o crescimento econômico dos países no longo prazo (ANDERSON, 1995). Dentre essas medidas estava a disciplina orçamentária, resumida no superávit primário das contas nacionais, a reforma fiscal (liberalização, ou seja, desoneração de impostos dos fluxos

comerciais e de capitais para o país) e a reorientação do papel do Estado na economia, através da privatização de empresas e de serviços públicos⁵⁰.

As privatizações se constituem, portanto, como parte de uma estratégia de reposicionamento do Estado em suas relações com os agentes de mercado na economia capitalista, com o objetivo claro de ampliar as oportunidades lucrativas para grupos poderosos da iniciativa privada, disponibilizando grandes setores da atividade econômica que antes operavam fora do mercado (HARVEY, 2004).

Nesse contexto, a *concessão* de serviços públicos de infraestrutura de transporte pode ser entendida como uma modalidade de privatização que procura transferir responsabilidades de **operação** ou de **investimentos** no setor para a iniciativa privada. Geralmente realizada através de contratos de longo prazo, a concessão não pode ser expressa como privatização, no sentido jurídico do termo porque, de acordo com a Constituição Federal brasileira, “Incumbe ao Poder Público, na forma de lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos” (BRASIL, 1989, p.80). Desse modo, ao conceder uma estrada ou ferrovia para uma empresa privada operar ou investir, o governo não está, ao pé da letra, transferindo essas infraestruturas para a iniciativa privada. Contudo, apesar de a Constituição Federal proibir a alienação (venda) dos serviços nesse setor, afirmando-os como um patrimônio do povo brasileiro e condicionando-os a uma legislação específica para as concessões, é impossível negar que hoje, na prática, as atividades exploradas através de concessão à iniciativa privada estão privatizadas.

A presente pesquisa concorda com a definição que afirma as privatizações como “**um conceito ou um processo em aberto**” (DI PIETRO, 2011, p.7), cuja dinâmica está em constante transformação, podendo assumir diferentes formas de acordo com a sua evolução. Desse modo, as privatizações podem ser definidas como a adoção de diversas medidas, por parte do governo, para promover a ampliação da participação da iniciativa privada nas atividades econômicas e serviços públicos de um país. Isso implica em considerar tanto a alienação de ativos públicos – venda de empresas estatais – como a concessão de serviços públicos, as terceirizações de atividades internas e também a abertura de parte do capital das

⁵⁰ É importante ressaltar que as medidas propostas pela perspectiva neoliberal atingiram os países de distintas maneiras. Nos Estados Unidos, por exemplo, não houve preocupação do governo no que se refere aos gastos orçamentários, que se elevaram bastante, especialmente em virtude da escalada dos gastos militares. Na Escandinávia, os setores básicos do Estado de bem-estar social (saúde e educação) foram protegidos da interferência do mercado, e na Inglaterra as privatizações foram bem mais radicais do que nos países do Mediterrâneo (ANDERSON, 1995).

empresas estatais como medidas de cunho privatizante⁵¹. Cada um desses procedimentos tem implicações distintas: enquanto a alienação de ativos públicos gera receitas de capital imediatas, as concessões podem gerar um fluxo de receitas correntes ao longo do tempo de duração dos contratos (CARVALHO, 2001). As terceirizações, por sua vez, promovem a precarização dos direitos e condições de trabalho em setores das empresas e serviços públicos implicando em redução dos gastos correntes do governo⁵². Mas, guardadas as diferenças analíticas e de termos jurídicos de cada tipo de privatização, não existem razões para afirmá-las como processos distintos, pois a motivação de todos os mecanismos privatizantes é a mesma: diminuir a participação do Estado na economia e na responsabilidade sobre a oferta de serviços públicos.

Nesse processo, a afirmação dos serviços públicos enquanto direitos universais dá lugar à simples aquisição de serviços através dos mecanismos de mercado. Portanto, privatiza-se a perspectiva do direito público e a noção de cidadania dá lugar à perspectiva do consumidor, que adquire o direito de uso de um serviço ou bem após o pagamento de uma tarifa ao prestador privado. Desse modo, o indivíduo perde elementos que lhe inserem na comunidade ou em algum tipo de projeto coletivo. Santos (2000, p. 127) ilustra bem a diferença das duas perspectivas, ao afirmar que “quando se confundem cidadão e consumidor, a educação, a moradia, a saúde, o lazer aparecem como **conquistas pessoais** e não como **direitos sociais**”.

⁵¹ Di Pietro (2011) elenca outras medidas adotadas para fazer avançar a privatização do setor público: desregulações, quebra de monopólios, programas de desinvestimentos, introdução de mecanismos e procedimentos de gestão privada nas entidades públicas, o abandono do auxílio público e o *contracting out* (contratação de serviços e atividades antes geridos diretamente) através de convênios, contratos de obras etc.

⁵² Apesar de as privatizações terem sido realizadas com o objetivo de pagamento da dívida pública no Brasil, os recursos obtidos com a alienação de ativos ou o fluxo de receitas que uma concessão gera pode ser inferior, no longo prazo, ao que o Estado obteria se continuasse a realizar a operação do serviço público. No balanço geral, o Estado pode acabar gastando mais recursos do que adquiriu inicialmente, como será visto no caso da RFFSA. Além disso, é difícil medir com precisão o impacto que uma redução de custos de um setor tem em outro. Por exemplo, as terceirizações no funcionalismo público podem gerar indiretamente maiores gastos no serviço público de saúde.

3.1 GOVERNOS COLLOR/ITAMAR FRANCO (1990-1994)

As tendências programáticas do neoliberalismo foram confirmadas com a eleição de Fernando Collor para a presidência que, por sua vez, aplica um conjunto de medidas destinadas não apenas às privatizações, mas também à rápida abertura comercial e a realização de profundas reformas na ação do Estado. No Quadro 8 é possível perceber o alcance da redução das barreiras comerciais no período Collor/Itamar Franco:

Quadro 8 – Tarifa média de importação no Brasil (em %)

Período	1990	Fev./1991	Jan./1992	Out./1992	Jul./1993	Jan./1995
Média	32,2	25,3	21,2	16,5	14,9	12,1

Fonte: ARROYO (2001).

A política de abertura sistemática do mercado interno favoreceu uma espécie de “desconcentração desintegradora dos investimentos” no território brasileiro (ARAÚJO, 1993), propiciando às empresas transnacionais o acesso mais fácil aos mercados de consumo final e também a obtenção de recursos utilizados em seus processos produtivos. O projeto neoliberal para o Brasil tinha por objetivo inserir a economia nacional no plano externo através da exposição do parque industrial do país à concorrência internacional e a consequente preservação dos ramos industriais que conseguissem se mostrar capazes de competir no mercado global.

De acordo com Gomide (2013), concomitante a esse processo, o projeto de abertura comercial e financeira do país, conferia ao setor público a tarefa de realizar desestatizações para recuperar as finanças públicas e liberar parte significativa da poupança agregada, fatores que teoricamente promoveriam a competitividade do país. Furtado (1992) já atentava naquele momento para os efeitos que poderiam resultar desse processo e que tanto caracterizaram a década de 1990: tensões interregionais, exacerbação de rivalidades corporativas, formação de bolsões de miséria. Para esse autor, “a partir do momento em que o motor do crescimento deixa de ser a formação do mercado interno para ser a integração econômica internacional, os efeitos de sinergia gerados pela interdependência das distintas regiões do país desaparecem” (1992, p.32).

A ausência de investimentos, planejamento e incentivos do governo, dessa vez como programa de governo e não apenas como resultado da pressão de credores internacionais implicou em graves problemas sociais e econômicos e até mesmo em problemas na

manutenção das atividades básicas do Estado, como visto em um raro momento de crítica ao governo, no último livro organizado pelo GEIPOT:

Tratava-se de aplicar ao setor transportes não só uma política de retirada do Estado de suas atribuições assumidas “indevidamente” em substituição às forças do mercado, mas realmente de toda e qualquer atribuição no plano econômico, social ou político. Em vez de desestatização, o que ocorria era a total desestruturação do Estado federal para o desempenho das tarefas a ele reservadas pela Constituição de 1988 (LIMA NETO, 2001, p.468).

Esse período, também classificado pela literatura como a “**segunda fase das privatizações**”, se caracterizou pela formação dos primeiros mecanismos institucionais necessários à implantação das privatizações como política de Estado e também pela venda de empresas estatais de grande porte, concentradas nos setores industriais como siderurgia, petroquímica e fertilizantes (CARVALHO, 2001). Assim, foram vendidas 33 empresas estatais, totalizando uma arrecadação de US\$11,8 bilhões, dentre as quais se destacam a Usiminas, a CSN e a Embraer (MOYA, 2011). No setor de transportes, além da Embraer, vendida por US\$ 455 milhões, também foram vendidos o Serviço de Navegação da Bacia do Prata (SNBP), por US\$ 12 milhões, e, no plano estadual, a Viação Aérea São Paulo (VASP), por US\$ 44 milhões. Durante o período foram realizadas poucas concessões e arrendamentos em transportes – com a exceção da Ponte Rio-Niterói⁵⁴ e de alguns contratos no setor portuário – destacando-se as mudanças institucionais e regulatórias.

3.1.1 MUDANÇAS INSTITUCIONAIS

A construção de um aparato institucional coerente com a proposta neoliberal de atuação do Estado passa por três eixos básicos: privatização, desburocratização e descentralização (BECKER, 1991). O período dos governos Collor/Itamar Franco se destaca pelo desenvolvimento de uma legislação sobre esses eixos, através do Decreto 99179 e da Lei 8031, que expressam bem a implantação do projeto neoliberal nas políticas de longo prazo do Estado brasileiro.

⁵⁴ Ao conceder a Ponte no dia 29 de dezembro de 1994, o Ministério dos Transportes inaugurou o Programa de Concessões de Rodovias Federais (PROCROFE), ignorando a exigência constitucional de elaboração prévia de lei específica para as concessões de serviços públicos.

Quadro 9 – Principais leis do governo federal no setor de transportes (1990-1994)

Lei (N.)	Data da Sanção	Ementa	Setor
99179	15 de março de 1990	Institui o Programa Federal de Desregulamentação	Suprasetorial
8029	12 de abril de 1990	Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração Pública Federal	Suprasetorial/ Aquaviário
8031	12 de abril de 1990	Cria o Programa Nacional de Desestatização	Suprasetorial
8630	24 de fevereiro de 1993	Dispõe sobre o regime jurídico de exploração dos portos organizados e das instalações portuárias	Aquaviário (Portos)

Fonte: BRASIL (1990a, 1990b, 1990c, 1993).

O Programa Federal de Desregulamentação teve como atribuição principal a instituição de uma Comissão Especial no governo para propor medidas com o objetivo de fortalecer a iniciativa privada e reduzir a atuação e o controle do governo sobre as atividades econômicas no país. Isso se deu, na prática, através da limitação das atividades do Estado, a partir da extinção de diversas empresas públicas e da descentralização da responsabilidade pela execução de serviços para estados e municípios da federação. Essas medidas são mais bem visualizadas na Lei 8029/90, caracterizada por um grande número de ações de caráter executivo⁵⁶, dentre as quais se destaca a extinção da PORTOBRÁS, que será comentada mais adiante.

O Programa Nacional de Desestatização, reformado posteriormente pelo governo Fernando Henrique Cardoso, é provavelmente a instância jurídica mais importante das privatizações no Estado brasileiro. A Lei 8031/90 transforma as privatizações em uma verdadeira política de Estado, utilizada até hoje pelo governo federal, definindo de modo claro os objetivos fundamentais do programa:

- I - reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;
- II - contribuir para a redução da dívida pública, concorrendo para o saneamento das finanças do setor público;
- III - permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada;
- IV - contribuir para modernização do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia;
- V - permitir que a administração pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais;

⁵⁶ A abrangência das mudanças realizadas na Lei 8029/90 reflete bem o modo truculento que o governo Collor tentou implantar o programa neoliberal no Estado brasileiro. A versão compilada está disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8029compilada.htm>. Acesso em: 15 ago. 2013

VI - contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrem o Programa (BRASIL, 1990c).

Percebe-se aqui a anuência total do Estado brasileiro com a perspectiva do neoliberalismo: o reconhecimento de que o Estado atuou de modo indevido em diversos setores da economia, a reorientação de suas ações para setores estritamente necessários; a necessidade de fortalecer o mercado de capitais. Reconhece também, através dessa lei, que o Estado necessita realizar um ajuste fiscal para sanear suas contas e a sua incapacidade de liderar novas rodadas de investimento no setor produtivo, conclamando às privatizações um papel protagonista na consecução desses objetivos.

A primeira versão da lei do Programa Nacional de Desestatização não previa a modalidade de concessão de serviços públicos⁵⁷, refletindo o fato de que, naquele momento, a preocupação maior do governo estava em privatizar as grandes empresas estatais, que despertavam bastante o interesse de investidores nacionais (MOYA, 2011). Além disso, a Constituição Federal exigia a regulamentação de uma série de procedimentos relacionados à prestação de serviços públicos por parte da iniciativa privada⁵⁸. Para operacionalizar as privatizações, a lei criou o Fundo Nacional de Desestatização para receber os depósitos das vendas, administrado pela figura do Gestor de Fundo, assumida pelo BNDES (CARVALHO, 2001). O banco destinava os recursos obtidos com as privatizações para o abatimento da dívida pública. Para Carvalho (2001), tal procedimento significou, no máximo, atenuar a sua expansão, uma vez que o aumento da taxa de juros sobre os títulos da dívida pública, com intuito de atrair capitais externos, concorria para o aumento da dívida pública⁵⁹. Posteriormente, o governo Itamar Franco autoriza a aplicação dos recursos obtidos em outros setores, o que ocorre de modo bastante tímido.

⁵⁷ As modalidades previstas eram as seguintes: “I- Alienação de participação societária, inclusive de controle acionário (...); II- Abertura de capital; III- Aumento de capital com renúncia ou cessão, total ou parcial, de direitos de subscrição; IV- Transformação, incorporação, fusão ou cisão; V- Alienação, arrendamento, locação, comodato ou cessão de bens e instalações; ou VI- Dissolução de empresas ou desativação parcial de seus empreendimentos, com a consequente alienação de seus ativos” (BRASIL, 1990c).

⁵⁸ O único passo dado nesse sentido durante o período em questão foi a Lei das Licitações (8666/93), que definiu procedimentos e modalidades para a realização de obras, serviços, compras, alienações e locações por parte do Poder Público.

⁵⁹ É importante ressaltar que a utilização das privatizações como estratégia de redução da dívida pública é parte de um conjunto de medidas propostas sob uma perspectiva monetarista da política econômica. Mesmo dentro desse campo de debate (CARVALHO, 2001), existe o reconhecimento de que as privatizações realizadas na década de 1990 não reduziram o estoque da dívida pública.

O modal ferroviário sofreu com a descentralização da CBTU (Companhia Brasileira de Trens Urbanos), onde o governo federal transferiu as responsabilidades do transporte de passageiros em regiões metropolitanas para os governos estaduais. Além disso, a Lei 473/92 incluiu a RFFSA no Programa Nacional de Desestatização, acenando para sua privatização, o que, contudo, só ocorreria no governo seguinte.

Os modais de transporte que mais sofreram com a implantação do projeto neoliberal no período Collor/Itamar Franco foram o aquaviário e o aeroportuário. Ao invés de definir previamente um novo marco institucional para os transportes, o governo preferiu “queimar a etapa”, avançando nas privatizações e extinguindo empresas através da Lei 8029/90. Em especial, a extinção da PORTOBRÁS foi bastante prejudicial, pois, como visto no capítulo anterior, cabia a essa empresa o papel de realizar a administração direta de portos, o controle das Companhias Docas estaduais, a fiscalização de concessões estaduais, privadas e de terminais privativos, além do planejamento e a realização dos investimentos portuários no Brasil (ARROYO, 2001). Apesar dos problemas preexistentes, de usos e intencionalidades questionáveis de entidades como essa ao longo da história brasileira, a extinção da empresa não veio acompanhada de uma nova regulamentação da área, causando confusões jurídicas e legislativas no setor portuário que perduraram por toda a década de 1990. Essas confusões administrativas acabaram contribuindo para estimular a deterioração das estruturas portuárias brasileiras na década de 1990, uma vez que as Companhias Docas ficaram “soltas” do ponto de vista da hierarquia administrativa, dificultando a realização de novos investimentos (GOMIDE, 2013). No setor de marinha mercante e indústria naval, o governo começa a realizar a desnacionalização de empresas privadas e o desmonte parcial dos ativos públicos. O material flutuante da Lloyd Brasileiro, uma companhia estatal de mais de 100 anos, começa a ser leiloado aos poucos por preços abaixo do mercado (GOULARTI FILHO, 2010).

Com o objetivo de reposicionar as relações entre Estado e mercado no setor portuário, adequando-o ao projeto neoliberal, foi instituída a Lei 8630/93, também conhecida como “Lei de Modernização dos Portos”. Esta lei autorizou o governo a realizar as privatizações no setor, através das *concessões de terminais* e *arrendamentos de áreas* para o setor privado, além de elencar novas responsabilidades de atuação e definir diretrizes dos processos de privatização e descentralização.

Para Gomide (2013, p. 37-38),

Até a Lei n. 8630/1993, os portos eram controlados e explorados unicamente pela Administração do Porto, podendo esta ser um órgão federal da administração indireta (empresas públicas, como as Companhias Docas), entidade governamental estadual ou municipal (...). A Lei dos Portos veio mudar tal situação, estabelecendo dois níveis organizacionais para exercer as atribuições de Autoridade Portuária em cada porto (de gestão e regulação das atividades portuárias): a Administradora do Porto (a Companhia Docas, por exemplo) e o Conselho de Autoridade Portuária (CAP). Com isso, a antiga Administração do Porto foi transformada em gestora e provedora da infraestrutura portuária e para o exercício das funções regulatórias (por exemplo, homologar os valores das tarifas em todos os portos) foram criados os CAPs.

Assim, a Lei dos Portos criou a possibilidade de transferir para os CAPs a tarefa de regular as atividades que antes eram de responsabilidade exclusiva do poder público⁶⁰. Como visto, os CAPs são órgãos colegiados paralelos à administração portuária, constituídos por quatro entes: representantes do poder público (municipal, estadual ou federal), operadores portuários, trabalhadores (avulsos e permanentes) e usuários (exportadores e importadores). Criou-se a figura do “operador portuário”, onde o poder público liberou à iniciativa privada os serviços de movimentação e armazenagem de mercadorias nos portos organizados (públicos). Assim, as empresas estatais (Companhias Docas) passaram a concorrer com grupos privados na execução desses serviços (GOMIDE, 2013; ARROYO, 2001). A lei também autorizou terminais arrendados e privativos receberem cargas de terceiros, sob certas condições, possibilitando ainda a construção de terminais privativos fora da área do porto organizado.

De acordo com o estudo do IPEA (2010), após a Lei dos Portos, a iniciativa privada restringiu-se aos investimentos em equipamentos, recuperação e manutenção das instalações portuárias. O Estado ofereceu – e tem oferecido - boa parte do financiamento para esses empreendimentos através de linha especial do BNDES (Finame) e continuou realizando obras de construção e manutenção da infraestrutura portuária⁶¹. Apesar de realizar investimentos na modernização de instalações, o setor privado negligenciou obras importantes que seriam de sua responsabilidade, especialmente no que se refere ao acesso à região portuária e à armazenagem de mercadorias. Isso porque a nova lei não definiu de modo claro as responsabilidades de investimento, a delimitação da área do porto organizado e diversos outros pontos importantes, estimulando aos concessionários e arrendatários a barganha de investimentos e financiamento de obras (OLIVEIRA, 2000). Além disso, a modernização das

⁶⁰ Tais como: homologar valores de tarifas, aprovar o plano de desenvolvimento do porto, definir o regulamento de exploração da área portuária etc.

⁶¹ As atividades de infraestrutura portuária se referem à condução do navio até a baía e sua atracagem na área do porto, enquanto as atividades de operação portuária restringem-se à carga e descarga, movimentação e armazenagem de mercadorias (GOMIDE, 2013).

instalações e a precarização da condição dos trabalhadores, apesar de impactar na redução do que o setor privado chama de “custos logísticos”, **não se traduziu na redução de tarifas** (OLIVEIRA, 2000; REIS *apud* IPEA, 2010), o que sugere a captação desses rendimentos aos concessionários e arrendatários.

No mesmo compasso das medidas liberalizantes do período, o modal aéreo, por sua vez, também passou por uma transformação institucional. Após a realização da V CONAC (Conferência Nacional de Aviação Civil), em 1991, ocorrem mudanças regulatórias importantes da operação comercial no setor, através de portarias emitidas pelo Ministério da Aeronáutica (BNDES, 2002): a eliminação de barreiras para o transporte não-regular; a autorização da criação de novas companhias aéreas; a adoção das bandas tarifárias (um primeiro passo para desregulamentação de preços das passagens); a competição entre empresas de âmbito nacional e regional através da extinção dos monopólios regionais (SITAR) criados na década de 1970. Tais medidas, contudo, não implicaram na prometida concorrência, tampouco no barateamento de passagens e a democratização do acesso ao modal.

No que se refere à alienação dos ativos públicos do setor aéreo, a privatização da VASP, à época considerada a segunda maior operadora de aviação comercial do país, implicou na alienação de 60% de suas ações pelo valor de US\$ 44 milhões em um processo polêmico, envolvendo diversas acusações de corrupção e subavaliação de ativos (VASP..., 2004; SÓ..., 2010)⁶². Com a extinção da companhia, 27 aeronaves que a empresa possuía transformaram-se literalmente em sucata abandonada nos pátios de aeroportos, vendida para o pagamento de ações trabalhistas resultantes da demissão de um contingente de mais de cinco mil trabalhadores (AERONAVES..., 2014).

⁶² O processo de privatização da VASP deu origem à uma Comissão Parlamentar de Inquérito que apurou o investimento feito pelo governo de São Paulo, de US\$ 53 milhões, às vésperas da alienação da companhia. Também foi constatada a subavaliação do ativo em mais de 75% de seu valor real, gerando um prejuízo superior à US\$ 150 milhões para o estado de São Paulo, além do envolvimento do governo federal e de outras empresas privadas nas irregularidades do processo. Ao final da década, a participação acionária do estado de São Paulo na empresa, foi reduzida para 4,6% através de manobra fraudulenta (VASP..., 2004).

3.1.2 PLANOS DE INVESTIMENTOS EM TRANSPORTES

No setor de transportes, o governo Collor desarticulou a estrutura institucional que havia sido montada com base numa visão multimodal e integrada, retrocedendo aos investimentos setoriais isolados (LIMA NETO, 2001). Em um quadro de escassez de recursos para tais investimentos e de avanço da deterioração da extensa malha rodoviária do país, o GEIPOT propõe a concentração de esforços do governo em um Sistema Nacional Básico de Transportes, na segunda etapa do PRODEST, iniciado no governo Sarney. Esse sistema assumia a **inevitável deterioração de parte da malha**, defendendo a realização dos investimentos em trechos indispensáveis ao país, definidos de acordo com três quesitos: volume de geração/atração de fluxos, importância para a integração nacional e para o comércio exterior (LIMA NETO, 2001).

A instabilidade econômica e política do período, resumidas na hiperinflação e no *impeachment* do presidente, influenciariam por si só qualquer programação de investimentos do governo. Se esses fatores forem somados ao esforço realizado no período, de avançar o projeto neoliberal o máximo possível nas ações do governo e na própria transformação da estrutura institucional do Estado brasileiro, já se tem um conjunto de argumentos bastante razoável para compreender que, na prática, não houve planos de investimentos em transportes no período. Os “esforços” realizados pelos governos Collor/Franco caminharam no sentido de um choque de gestão, de retirada do planejamento no setor de transportes e até mesmo da interrupção das atividades de empresas estatais.

A ausência de recursos orçamentários, inicialmente fruto da crise econômica dos anos 1980, se confirma na Constituição de 1988, que não garante vinculações, e por consequência, dificulta o planejamento de longo prazo dos investimentos no setor. Portanto, havia a necessidade de se restabelecer as fontes de recursos para os transportes e, sob essa justificativa retórica, os governos seguintes irão descentralizar e privatizar a operação do setor.

3.1.3 GRUPOS DE INTERESSE ENVOLVIDOS

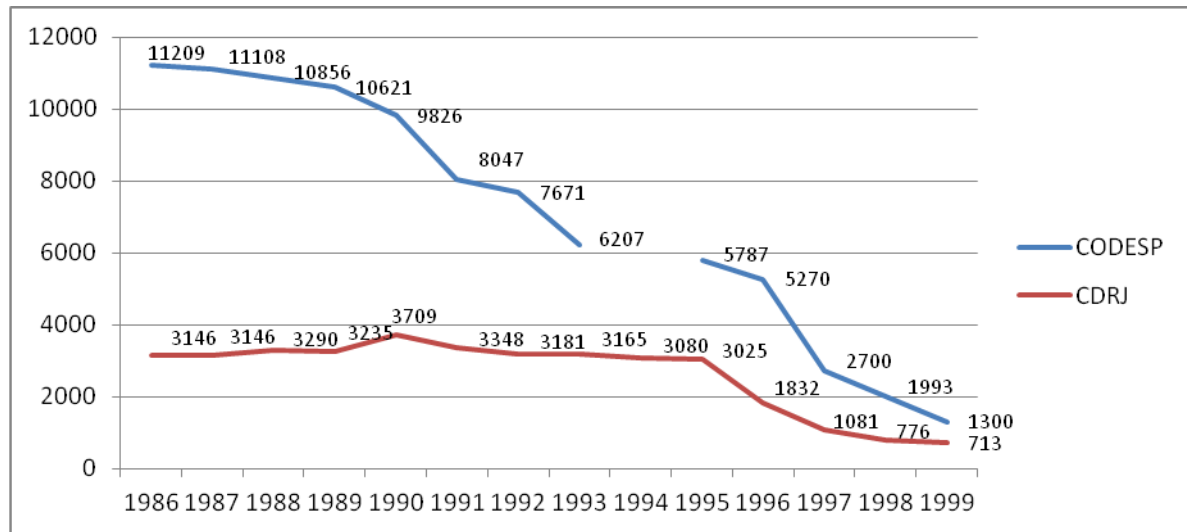
A concessão de serviços de infraestrutura de transportes ficou em segundo plano nessa chamada “segunda fase das privatizações”, pois, como visto, a venda de empresas estatais em outros setores estava mais latente. Entretanto, ocorreram algumas mudanças institucionais e privatizações, especialmente nos modais aquaviário e aéreo. No primeiro, a Lei de Modernização dos Portos viabilizou a privatização da exploração das atividades portuárias, em acordo com a tendência internacional, de estimular a concorrência entre portos⁶³.

Gomide (2013) ressalta que a Lei dos Portos resultou da primeira ação de *lobby* político organizado entre empresários, desde a ditadura militar. De acordo com esse autor, o *lobby*, liderado pelo empresário Jorge Gerdau, à época presidente da *Associação dos Exportadores Brasileiros*, buscava três objetivos claros: a privatização da operação portuária, a possibilidade de terminais privados operarem cargas de terceiros e a quebra do monopólio sindical na negociação dos serviços de trabalhadores avulsos. O resultado final da lei favoreceu bastante os objetivos do setor privado, que ficou com duas das quatro cadeiras na estrutura dos CAPs (representantes dos operadores portuários e dos exportadores/importadores) e conseguiu transferir a responsabilidade pela negociação dos serviços dos trabalhadores portuários, antes dos sindicatos, para o recém criado Órgão Gestor de Mão de Obra (OGMO) (GOMIDE, 2013). Contudo, nos governos seguintes, o próprio setor privado desrespeitaria a nova lei, contratando trabalhadores avulsos sem a intermediação do novo órgão (OLIVEIRA, 2000).

Para os trabalhadores portuários, o principal impacto das mudanças ocorridas no período foi o avanço no número de demissões nas Companhias Docas e a precarização da condição dos trabalhadores avulsos. Através de Programas de Desligamento Voluntário e outros mecanismos foram demitidos mais de 12 mil funcionários apenas nas Companhias Docas de São Paulo (CODESP) e Rio de Janeiro (CDRJ). No Gráfico 1 é possível observar que as demissões no setor já ocorriam desde meados da década de 1980, ganhando fôlego a partir do governo Collor:

⁶³ As empresas transnacionais, em sua exigência pela redução de custos logísticos, utilizam cada vez mais os serviços dos armadores internacionais, grandes transportadores marítimos de longo curso, que pressionam as autoridades portuárias por “novas instalações e equipamentos [que] são incorporados de forma acelerada à sua performance operacional, como contêineres, guindastes especializados, armazéns, cais, berços etc., junto a ações informatizadas que se introduzem em todos os processos” (ARROYO, 2001).

Gráfico 1 – Número de Funcionários da CODESP e da CDRJ (1986-1999)



Fonte: OLIVEIRA (2000).

Por fim, no setor aéreo, a flexibilização dos monopólios regionais acabou atendendo aos interesses das próprias empresas que operavam esses monopólios, especialmente a *TAM* e a *Varig (Rio-Sul)*. Essas empresas estavam “ansiosas pela ampliação de seus serviços para além de suas áreas de atuação e em linhas de maior densidade de tráfego” (BNDES, 2002, p.3).

Apesar dos esforços para o avanço de investimentos direcionados para a reestruturação do território, de acordo com a proposta de uso logístico de suas infraestruturas, a variação do preço internacional das *commodities* agrícolas e minerais no período, também estimulou a redução dos investimentos no setor de transportes.

3.2 GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-2002)

Com a eleição de Fernando Henrique Cardoso (FHC), houve alguma expectativa de diminuição da velocidade com que o projeto neoliberal estava sendo implantado no Brasil. Além disso, com a estabilidade monetária alcançada, o governo dispunha de um elemento importante para a retomada de horizontes mais largos de planejamento e orçamento. No entanto, para Galvão e Brandão (2003, p.3), “parte das mesmas forças que amparavam o governo anterior estavam articuladas no comando do novo governo empossado”, exercendo pressão para que houvesse uma linha de continuidade com o projeto anterior. No plano do discurso, a expectativa do governo era canalizar recursos da iniciativa privada para realizar a retomada dos investimentos nos setores produtivo e de infraestrutura, paralisados desde a década de 1980. Contudo, Montes e Reis (2011) demonstram que o nível de investimento privado no período não aumentou o suficiente para compensar a redução do investimento público – causada pelas privatizações e pelo ajuste fiscal – o que acabou ocasionando a **redução sustentada dos investimentos no país**, e por consequência, o avanço na deterioração dos serviços públicos⁶⁴. No ano de 2001, a paralisia pública e privada dos investimentos no setor de energia elétrica causou uma escassez de oferta, implicando no racionamento de luz, que culminou no primeiro grande apagão de serviços públicos do Brasil.

No período FHC, começa a “**terceira fase das privatizações**”, caracterizada pela privatização do sistema financeiro e dos serviços públicos, inclusive no setor de infraestrutura do território brasileiro (CARVALHO, 2001). Foram tomadas medidas concretas para avançar ainda mais as privatizações no país, através da venda de ativos e concessões de serviços e da progressiva inclusão da lógica da iniciativa privada na estrutura institucional e nos planos de investimento do governo. No que se refere à alienação do patrimônio público, o governo federal vendeu 30 empresas que juntas arrecadaram o valor de aproximadamente US\$17 bilhões (MOYA, 2011)⁶⁵. Concomitante às alienações de patrimônio, avançaram em grande velocidade diversas outras modalidades de privatização que incluíram de vez o neoliberalismo dentro das práticas internas da administração pública e nas políticas públicas do Estado brasileiro, como por exemplo: as terceirizações de serviços antes executados por funcionários públicos; a ampliação do capital acionário da Petrobrás através de recursos privados; a

⁶⁴ De acordo com as premissas adotadas pelo governo na área econômica, as privatizações deveriam reduzir a necessidade de financiamento do setor público e sua participação no investimento total. Posteriormente, a Lei de Responsabilidade Fiscal impediria a realização de grandes investimentos nas três esferas da federação, garantindo o ajuste fiscal. Na prática, o governo não poupou recursos para concretizar as privatizações, fornecendo empréstimos, participação acionária, preços atraentes e garantias de retorno.

⁶⁵ Não inclui os recursos obtidos com os leilões e concessões em infraestrutura.

concessão de áreas de exploração dos serviços de telecomunicações; e a já comentada concessão de serviços públicos no setor de transporte.

As concessões em transportes encontraram dificuldades para serem encampadas pela iniciativa privada, uma vez que se tratam de atividades cuja taxa de retorno depende do longo prazo e ocorre, para o operador, essencialmente a partir de tarifas aplicadas aos usuários e de uma utilização sustentada dos serviços⁶⁶. Desse modo, as privatizações não poderiam responder ao problema da deterioração da infraestrutura de transporte nos trechos e pontos nodais que não constituem os principais fluxos econômicos do país, restringindo-se à operação de trechos consolidados ou então de forte interesse conjuntural.

3.2.1 MUDANÇAS INSTITUCIONAIS

Se no período anterior, os governos Collor/Franco priorizaram a venda de ativos públicos no ramo industrial, o governo FHC se caracteriza pelo ataque privatista em todas as frentes. Ao mesmo tempo em que vende empresas importantes do setor produtivo – como a Companhia Vale do Rio Doce – e atua na desestatização do Sistema Financeiro Nacional – através do apoio à venda de diversos bancos estaduais –, o governo realiza esforços para aprovar diversas leis exigidas pela Constituição Federal, para promover a concessão de serviços públicos. Além disso, procura desenvolver o marco regulatório do setor de transportes, o que só veio ocorrer no final do mandato, através da criação de duas Agências Reguladoras. Ao mesmo tempo, o governo não poupou esforços para privatizar o setor de transportes, dando continuidade ao Programa de Concessões de Rodovias Federais, privatizando todo o Sistema Ferroviário Nacional e realizando licitações e arrendamentos em boa parte dos principais portos e terminais do país.

Gomide (2013) conclui que o governo tomou diversas medidas no “calor do momento”, iniciativas desconexas e soluções imediatistas que revelaram a falta de visão estratégica, implicando no descompasso entre as privatizações e a definição de um novo marco institucional no setor de transportes. No Quadro 10 estão sintetizadas as mudanças institucionais do período.

⁶⁶ No Capítulo 1 estão elencadas as características do investimento em capital social básico e as principais diferenças entre esse e o investimento realizado em atividades diretamente produtivas.

Quadro 10 – Principais leis do governo federal no setor de transportes (1995-2002)

Lei (N.)	Data da Sanção	Ementa	Setor
8987	13 de fevereiro de 1995	Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no Art. 175 da Constituição Federal	Suprasetorial
9074	07 de julho de 1995	Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos	Suprasetorial
9277	10 de maio de 1996	Autoriza a União a delegar aos municípios, estados da Federação e ao Distrito Federal a administração e exploração de rodovias e portos federais	Rodoviário/ Aquaviário (Portos)
9491	09 de setembro de 1997	Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei n. 8031 de 12 de abril de 1990	Suprasetorial
10233	05 de junho de 2001	Dispõe sobre a reestruturação do transporte aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes	Rodoviário/ Aquaviário/ Ferroviário
10336	19 de dezembro de 2001	Institui Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool etílico combustível	Suprasetorial

Fonte: BRASIL (1995a, 1995b, 1996, 1997, 2001a, 2001b).

As Leis 8987/95 (Lei de Concessões) e 9074/95 regularizaram perante a Constituição Federal, a delegação da prestação de serviços públicos para a iniciativa privada⁶⁷. Definiu duas modalidades para as concessões: uma simples, e outra “precedida da execução de obra pública”. Essa última, mais observada nos contratos do setor de transportes, é definida na lei com o objetivo de realizar:

A construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegada pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado (BRASIL, 1995a, Art. 2).

De acordo com Gomide (2013), a Lei de Concessões deu impulso às licitações no setor. Até então, a privatização nos transportes ocorria através de “leis ordinárias, medidas provisórias, decretos presidenciais e portarias ministeriais” que driblavam a exigência constitucional de uma legislação específica sobre esse tema. Contudo, os primeiros contratos

⁶⁷ Estabeleceram os critérios das concessões, o conteúdo dos editais de licitação e dos contratos, a política tarifária, direitos e obrigações das concessionárias, do poder concedente e dos usuários etc.

assinados acabaram sendo feitos antes da criação das Agências Reguladoras, criadas em 2001, contribuindo para a formação de grupos de interesse que não apenas influenciaram na elaboração do novo marco institucional dos transportes, como também atuaram para manter uma estrutura de oligopólio entre as concessionárias do setor no Brasil.

A Lei 9277/96 teve por objetivo a descentralização das rodovias federais e dos portos organizados da União para os Estados e municípios. Bastante sintética, previa dentre os seus sete artigos, a possibilidade do Governo Federal transferir responsabilidades administrativas nos dois modais. Autorizava ainda a cobrança de pedágio e tarifas por parte dessas esferas de governo e as concessões em portos e rodovias estaduais ou municipais para a iniciativa privada. Apesar da descentralização de algumas rodovias, portos e Companhias Docas, a estratégia de delegar rodovias para Estados e municípios realizarem privatizações não avançou e o Governo Federal teve de retomar diversos trechos (GOMIDE, 2013). No ANEXO C é possível consultar a relação dos portos delegados.

A Lei 9491/97 dá nova redação ao Programa Nacional de Desestatização. Mantém seus objetivos fundamentais, com duas pequenas modificações, e amplia o escopo dos objetos de privatização, estendendo-os para a desestatização do sistema financeiro e dos serviços públicos, como se observa a seguir.

Quadro 11 – PND: Mudanças na redação dos objetos de desestatização

<p>Redação Anterior (Lei 8630/90)</p>	<p>Art. 2 - Poderão ser privatizadas, nos termos desta lei, as empresas:</p> <p>I – controladas, direta ou indiretamente, pela União e instituídas por lei ou ato do Poder Executivo; ou</p> <p>II – criadas pelo setor privado e que, por qualquer motivo, passaram ao controle, direto ou indireto, da União.</p> <p>Par 1 – Considera-se privatização a alienação, pela União, de direitos que lhe assegurem, diretamente ou através de outras controladas, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores da sociedade</p>
<p>Redação Atual (Lei 9491/97)</p>	<p>Art. 2 - Poderão ser objeto de desestatização, nos termos desta lei:</p> <p>I – <u>empresas, inclusive instituições financeiras</u>, controladas direta ou indiretamente pela União, instituídas por lei ou ato do Poder Executivo</p> <p>II – empresas criadas pelo setor privado e que, por qualquer motivo, passaram ao controle da União</p> <p>III- <u>serviços públicos objeto de concessão, permissão ou autorização</u></p> <p><u>IV- instituições financeiras públicas estaduais que tenham tido as ações de seu capital social desapropriadas (...)</u></p> <p><u>V – bens móveis e imóveis da União</u></p> <p>Par 1 – Considera-se desestatização: a) a alienação, pela União, de direitos que lhe assegurem, diretamente ou através de outras controladas, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores da sociedade; b) <u>a transferência, para a iniciativa privada, da execução de serviços públicos explorados pela União, diretamente ou através de entidades controladas, bem como daqueles de sua responsabilidade;</u> c) <u>a transferência da outorga de direitos sobre bens móveis e imóveis da União, nos termos desta Lei</u></p>

Fonte: BRASIL (1990c, 1997) (grifos do autor).

Com as mudanças introduzidas pela nova lei, o governo federal precisa incluir no Programa Nacional de Desestatização qualquer serviço público que venha a se tornar objeto de concessão. A nova lei criou ainda o Conselho Nacional de Desestatização, responsável por recomendar a inclusão de bens, empresas e serviços no PND, além de encaminhar os procedimentos para viabilizar as privatizações e definir a destinação dos recursos obtidos⁶⁸. A operação dos procedimentos técnicos relativos aos editais de leilões e licitações continuou a ser realizado pelo BNDES, gestor do Fundo Nacional de Desestatização (BRASIL, 1997).

Como visto anteriormente, o governo não esperou a aprovação das leis exigidas pela Constituição e tampouco um novo marco regulatório do setor para privatizar os serviços públicos. No setor de transportes, o DNER realizou a primeira etapa do Programa de Concessões de Rodovias Federais (PROCROFE), concedendo à iniciativa privada cerca de 1700 km de rodovias, fora as concessões estaduais, que avançaram especialmente nos estados de São Paulo e Paraná, somando cerca de 3000 km de rodovias.

Figura 7 – PROCROFE: Concessões da primeira etapa

Trecho	Prazo	Concessionária	Data do contrato	Controladora
Ponte Rio-Niterói	20 anos	Ponte S.A.	29/12/1994	Cia. de Concessões Rodoviárias (Andrade Gutierrez Concessões e Camargo Corrêa, principalmente)
Rio-São Paulo	25 anos	Novadutra S.A.	31/10/1995	Cia. de Concessões Rodoviárias (Andrade Gutierrez Concessões e Camargo Corrêa, principalmente)
Rio-Juiz de Fora	25 anos	Concer	31/10/1995	Triunfo Participações e Investimentos, CONSTRUCAP, CCPS Engenharia e Comércio, Construtora Metropolitana e CCI Concessões
Rio-Teresópolis	25 anos	CRT S.A.	22/11/1995	Construtora OAS, Strata Construções e Concessionárias Integradas, Construtoras Queiroz Galvão, CCNE Carioca Concessões
Osório-Porto Alegre	20 anos	Concepa S.A.	4/3/1997	Triunfo Participações e Investimentos e SBS Engenharia e Construções
Polo rodoviário de Pelotas ¹	27 anos	Ecosul S.A.	20/7/1998	Primav Ecorodovias S.A. e SBS Engenharia e Construções Ltda.

Obs: A controladora Triunfo adquiriu posteriormente a participação da SBS Engenharia e Construções na concessionária Concepa S.A.
 Nota: ¹ O polo rodoviário de Pelotas foi delegado ao estado do Rio Grande do Sul e concedido à iniciativa privada em julho de 1998. Em maio de 2000 esse polo retornou à administração federal e o prazo inicial da concessão passou de 15 para 27 anos.

Fonte: GOMIDE (2013).

Os contratos da primeira etapa do PROCROFE não previam a ampliação e/ou duplicação da malha, restringindo as concessões à **simples operação das rodovias**, cabendo às empresas a recuperação e manutenção das estradas, além de serviços de atendimento ao usuário (IPEA, 2010). Esses gastos exigem poucos recursos, que podem ser facilmente cobertos com a arrecadação dos pedágios em pistas com tráfego intenso, tais como a Ponte Rio-Niterói, a Via Dutra e as principais estradas paulistas. Assim, nesse primeiro momento, foram concedidas as rodovias com **menores riscos** (alto volume de tráfego) e **custos**

⁶⁸ A prioridade de destinação de recursos era a quitação de dívidas e a permuta por títulos públicos (Notas do Tesouro Nacional) ou créditos securitizados (BRASIL, 1997).

operacionais (em bom estado de conservação quando comparadas às demais) do sistema federal, fato que contribuiu para que as concessões da primeira etapa apresentem até o período atual as **maiores taxas de retorno**, não só entre operadores privados de rodovias ou do setor de transportes, mas, inclusive, de todas as privatizações realizadas no país, originando um pedido de revisão dos contratos pelo Tribunal de Contas da União (TCU..., 2013). Um fator importante para os lucros exorbitantes está nos indicadores (IGP-M e IGP-DI) utilizados nos contratos como critério para a revisão anual de tarifas, cuja composição é questionável, pela relação tênue com a inflação e os próprios custos de manutenção do setor (OLIVEIRA, 2013). O argumento de que a crise política e econômica do período justificariam a adoção de tais indicadores não se sustenta quando observadas as taxas internas de retorno exorbitantes (entre 17% e 24% acima da inflação), os contratos mal formulados (dificultando a negociação de obras necessárias de ampliação) e o próprio fato de que as rodovias privatizadas não exigiam grandes volumes de recursos para a recuperação e conservação. Até o final de 2002 existiam 36 concessionárias no país – apenas seis em rodovias federais – operando os cerca de 4700 km de estradas privatizadas.

Entre 1996 e 1999 o governo FHC privatizou todo o Sistema Ferroviário Nacional, concedendo à iniciativa privada quase 30000 km de ferrovias pertencentes às estatais RFFSA, FEPASA e CVRD (Estradas de Ferro Carajás e Vitória-Minas). De acordo com a bibliografia consultada (CARVALHO, 2001), o governo realizou sete leilões⁶⁹, alguns com ágio zero, arrecadando um total de R\$ 1,7 bilhão em valores da época.

⁶⁹ A estrutura das ferrovias Estrada de Ferro Carajás e Estrada de Ferro Vitória-Minas foi arrendada e sua operação concedida no processo de privatização da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD).

Figura 8 – Sistema Ferroviário Nacional: Concessionárias e principais acionistas*

Malha: concessionária	Principais acionistas
1. Malha Sudeste (Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo): MRS Logística S.A. – 1.674 km	1. CSN; Minerações Brasileiras Reunidas (MBR); Ferteco Mineração S.A.; Usiminas; Fundação Caemi de Previdência Social (Funcape); Cia. Siderúrgica da Guanabara (Cosigua); Celato Integração Multimodal S.A.; Ultrafertil S.A.; ABS Empreendimentos Imobiliários de Participação e Serviços S.A.
2. Malha Leste (Minas Gerais, Goiás, Distrito Federal, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Bahia e Sergipe): Ferrovia Centro-Atlântica (FCA) – 7.080 km	2. Mineração Tacumã Ltda.; Interfêrea S.A. Serviços Intermodais; CSN; Tupinambarana S.A.; Railtex International Holdings, Inc.; Varbra S.A.; Ralph Partners Inc.; Judori Adm. Empr. e Part. Ltda.; Fund. Vale do Rio Doce de Seguridade Social; e Banco de Boston S.A.
3. Malha Sul (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul): Ferrovia Sul-Atlântica (FSA) – 6.586 km	3. Varbra S.A.; Judori Adm. Empr. e Part. Ltda.; Interfêrea S.A.; Ralph Partners; Railtex International Holding Inc.; Brasil Private Equity; Brazilian Equity Invest. III Ltd.; e Brazilian Equities Ltd.
4. Malha Nordeste (Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará, Piauí e Maranhão): Companhia Ferroviária do Nordeste (CFN) – 4.535 km	4. Taquari Participações; CSN; CVRD; e ABS Empreendimentos Imobiliários de Participação e Serviços S.A.
5. Malha Oeste (São Paulo e Mato Grosso do Sul): Ferrovia Novoeste S.A. – 1.621 km	5. Noël Group, Inc.; Brazil Rail Partners, Inc.; Western Rail Investors, LLC; Bankamerica Intern. Invest. Corp.; DK Partners; e Chemical Latin America Equity Assoc.
6. Trecho isolado (Santa Catarina): Ferrovia Tereza Cristina – 164 km	6. Santa Lúcia Agro-Ind. e Com. Ltda; Banco Interfinance S.A.; e Gemon Geral de Eng. e Montagem S.A.
7. Malha Paulista (São Paulo, Paraná e Minas Gerais): Ferrovia Bandeirantes (Ferroban) – 4.186 km	7. Previ, Fundação dos Economistas Federais (Funcéf), União Comércio e Participações; Chase Latin; Capmelissa; Logística Bandeirante

* Obs: Acionistas participantes dos consórcios formados à época.

Fonte: GOMIDE (2013).

As privatizações do setor previam não apenas a *concessão* da operação do serviço ferroviário, mas também o *arrendamento* dos bens imóveis e ativos operacionais da RFFSA, tais como trilhos, locomotivas, vagões etc. (IPEA, 2010)⁷¹. As concessões no modal ferroviário são objeto de crítica de diversos autores, representando o modo como o governo FHC atropelou diversos aspectos importantes do planejamento no setor de transportes: contrariando, de certo modo, o próprio discurso da privatização para a redução do gasto público, os valores de outorga contaram com financiamento de até 80% realizado pelo próprio governo, através do BNDES, com 2 anos de carência e 30 de amortização (VENCOVSKY, 2011); os contratos foram elaborados de modo quase emergencial, de modo que não houve preocupação com a integração do sistema (conexão entre as malhas, tráfego mútuo e passagem de linhas) e a disponibilização dos serviços ferroviários para outros usuários potenciais para além das próprias concessionárias (GOMIDE, 2013). Além disso, a deterioração dos ativos foi estimulada, pois não existiam regras claras quanto à preservação do patrimônio arrendado para as concessionárias (a RFFSA possuía à época mais de 30 mil imóveis distribuídos em mais de mil municípios). A deterioração dos ativos do sistema ferroviário não atingiu apenas as estações ferroviárias, muitas vezes abandonadas ou

⁷¹ Desse modo, as ações da RFFSA não foram vendidas e a empresa continuou a existir, responsabilizando-se pelas dívidas que havia adquirido antes da privatização (GOMIDE, 2013). Boa parte das dívidas da empresa formou-se de passivos trabalhistas decorrentes da demissão de funcionários para tornar a empresa atraente às concessionárias. Para se ter uma ideia, antes das concessões, a empresa contava com mais de 40 mil funcionários e as dívidas somavam cerca de R\$ 3 bilhões. Após a privatização, menos da metade dos funcionários foram transferidos para as novas operadoras, e em 2005 o Tesouro Nacional já havia gasto R\$5,5 bilhões em pagamento de dívidas, valor bem superior do que o arrecadado nos leilões (REDE..., 2005).

demolidas, mas também o próprio material rodante da rede, constituído por vagões e locomotivas abandonados e até mesmo vendidos ilegalmente pelas concessionárias à preços irrisórios (POLÍCIA..., 2008)⁷².

Outro problema observado nos contratos é a inexistência de investimentos pré-definidos – como prevê a Lei de Concessões – mas apenas metas anuais de produção e de redução de acidentes (TOLEDO, 2002)⁷³. Segundo Toledo (2002), dados do GEIPOT para o primeiro quinquênio após as privatizações indicam o não cumprimento de quase todas as metas de produção estabelecidas e a deterioração do modal ferroviário, pois as empresas passaram a se concentrar em trechos essenciais do sistema, acarretando no encolhimento da rede. Isso ocorreu, pois a maioria das concessionárias constituiu-se por antigos usuários das ferrovias (especialmente Vale e CSN), que internalizaram os custos internos das empresas, concentrando os investimentos nos trechos mais rentáveis. Para Vencovsky (2011, p.47), “a concessão do sistema ferroviário permitiu não só um controle maior sobre o sistema por parte das empresas, mas uma maior capacidade de realizar [e alienar] sua **refuncionalização**, através de um controle sobre as questões técnicas e políticas”. O mesmo autor identifica a preferência das concessionárias pelos corredores de exportação de *commodities* agrícolas e minerais, o que implicou na restrição de investimentos para os trechos extravertidos, unidirecionais e perpendiculares ao litoral, implicando no uso “seletivo e excludente” da infraestrutura do território, como um dos principais resultados da privatização do setor. Essa preferência implicou na monofuncionalização do transporte ferroviário para a movimentação de cargas pesadas sob a modalidade de alto desempenho (*heavy haul*), o que desestimulou o transporte de cargas gerais e acarretou no abandono definitivo do transporte de passageiros (VENCOVSKY, 2011).

As concessões não funcionaram como um mecanismo de retomada dos investimentos no setor ferroviário, como prometia o discurso da privatização, mas promoveram apenas mudanças em trechos de forte demanda e de interesse dos antigos usuários, desastrosas para o restante do sistema e o próprio país, promovendo a demissão de um grande contingente de

⁷² Relatório da Polícia Federal indica a venda de “bens servíveis ou recuperáveis de alto valor” (trilhos, locomotivas, vagões e diversos equipamentos da RFFSA) não autorizada pela ANTT. A venda e o desmanche de peças foi feito tanto pelas concessionárias como por servidores do DNIT à preços de sucata (e até mesmo abaixo desse valor) para ferros-velhos e siderúrgicas (TREM..., 2011).

⁷³ Observados os quadros comparativos de indicadores anuais em relatórios da ANTT (ANTT 2006; 2014) é possível notar, inclusive, que as concessões da malha Oeste (atual *ALL – Malha Oeste*) e da malha Nordeste (atual *Transnordestina*) apresentam **indicadores de produção abaixo dos observados em anos anteriores** à privatização em praticamente todos os anos do período 1997-2013. A malha Tereza Cristina, por sua vez, não apresentou mudanças significativas.

trabalhadores e a deterioração do patrimônio da RFFSA. Apesar do aumento do volume operacional do sistema, a malha ferroviária seguiu sem grandes investimentos até 2007. Na indústria ferroviária, a interrupção na produção de **locomotivas de grande potência** no período 1996-2009 e na produção de **trilhos** em 1996 (ainda não retomada) (MARCHETTI; FERREIRA, 2012), provavelmente foi bastante influenciada pela ausência de investimentos no setor.

Durante o governo FHC, o modal aquaviário passou por um período de adaptação às regras da Lei de Modernização Portuária. Ao mesmo tempo em que avançaram as demissões de trabalhadores no setor, constituíram-se em diversos portos os Conselhos de Autoridade Portuária e privatizaram-se terminais, através de concessões de terminais e arrendamentos de áreas em portos dos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo e Bahia, como se observa no Quadro 12.

Quadro 12 – Concessão de Terminais e Arrendamentos de Áreas em Portos Organizados: Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)

Cia. Docas	Porto (Terminal)	Data da venda	Receita da operação (US\$ mi)
CODESP	Porto de Santos (Tecon-1)	17/09/1997	251
CDRJ	Porto de Sepetiba (Tecon-1)	03/09/1998	79
	Porto do Rio (Roll-on roll-off)	03/11/1998	26
	Porto de Angra dos Reis	05/11/1998	8
CODESA	Cais de Capuaba (Berços 203, 204 e 205)	13/05/1998	26
	Cais de Paul (Berço 206)	20/05/1998	9
CODEBA	Porto de Salvador	27/12/1999	21

Fonte: CARVALHO (2001); BNDES (2013).

De modo geral, manteve-se uma tendência de delegar a operação portuária à iniciativa privada e a administração dos portos públicos às Companhias Docas. No setor de navegação, o governo extinguiu a companhia Lloyd Brasileiro (LLOYDBRAS), que realizava serviços de transporte por cabotagem e de longo curso e a indústria naval foi praticamente desativada. O governo atuou para a desnacionalização do setor, retirando reservas de mercado para

embarcações nacionais e autorizando o transporte de mercadorias para grandes armadores internacionais (GOMIDE, 2013)⁷⁴.

O setor aéreo, por sua vez, não apresentou grandes mudanças institucionais durante o governo FHC. Para Gomide (2013), as tentativas de integrar a regulação de todas as modalidades de transporte em uma única agência foram barradas, em parte, pelo poder de veto que os militares têm sobre as decisões do governo. Como o setor aéreo historicamente manteve-se sob o controle da Aeronáutica, a criação de novos marcos regulatórios para o setor acabou ficando de fora dos debates sobre a criação da agência reguladora dos transportes. De acordo com Barat (2012), o período se caracterizou pela adaptação às mudanças realizadas nos governos Collor/Franco, resultado das discussões da V CONAC. As poucas mudanças institucionais relevantes foram a total liberalização dos preços de passagens e a flexibilização dos processos de entrada de novas empresas aéreas, linhas, frequências de voos e aeronaves, o que permitiu a introdução da companhia *GOL*, cuja operacionalização baseava-se em conceitos de *low cost*. Contudo, tais desregulamentações foram realizadas sem um planejamento adequado (BARAT, 2012).

A Lei 10233/01 tentou reorganizar toda a estrutura institucional do setor de transportes, delineando nesse o novo papel do Estado no Brasil. Resultado da proposta de criação de uma agência reguladora para o setor de transportes, a lei teve por objetivo implementar um mecanismo regulador independente, nos termos do projeto neoliberal⁷⁵. No começo das discussões, havia a perspectiva de se unificar a regulação de todos os subsetores – rodoviário, ferroviário, aquaviário e aéreo - em uma única agência. Contudo, o Comando da Aeronáutica parece ter exercido um poder de veto sobre o modal aéreo, recusando-se a aceitar a transferência da operação das atividades do setor (GOMIDE, 2013). Já no caso do modal aquaviário, houve uma coalizão de interesses, que pressionou pela criação de uma agência específica ao setor. Assim, a Lei 10233/01 criou a ANTT (Agência Nacional de Transportes Terrestres) e a ANTAQ (Agência Nacional dos Transportes Aquaviário) para fiscalizar os serviços públicos privatizados, cabendo a essas as funções de outorgar serviços de transporte de passageiros/cargas; autorizar a exploração de atividades em seus subsetores; celebrar

⁷⁴ No ANEXO E é possível visualizar a evolução dos indicadores de emprego e de desnacionalização do setor.

⁷⁵ De acordo com Salgado (2003), uma das abordagens possíveis sobre o tema reconhece que o livre mercado está sujeito a falhas, que demonstram a incapacidade do mercado garantir por si mesmo as escolhas adequadas para que exista o equilíbrio entre oferta e procura por um bem ou serviço. Assim, as Agências Reguladoras surgem com a missão de concretizar a utopia neoliberal, fiscalizando a iniciativa privada para promover a concorrência necessária entre os operadores dessas atividades, o que garantiria a conciliação entre o bem-estar de consumidores e a lucratividade das empresas operadoras de serviços públicos.

contratos de concessão. A mesma lei extinguiu também o DNER e criava o DNIT (Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes), que se responsabilizaria pela execução das operações não delegadas, ou seja, as atividades e investimentos mantidos como públicos. Para Di Pietro (2011), a concretização de agências reguladoras em moldes próximos ao da perspectiva neoliberal (baseadas na experiência dos países anglo-saxões), contraria a Constituição Federal de 1988, que afirma que **o poder regulamentar é função exclusiva do chefe do Poder Executivo**. Desse modo, não existe espaço, no direito brasileiro, para as agências reguladoras baixarem normas, decretos ou regulamentos autônomos.

Por fim, outra mudança institucional se deu com a Lei 10336/01, que criou, no final de 2001, a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE). Com a incapacidade da iniciativa privada em realizar os investimentos para recuperar a infraestrutura de transportes, existia a necessidade de se reestabelecer a vinculação de uma fonte de recursos para o setor. Nesse sentido, o governo estabeleceu um imposto sobre combustíveis, de modo semelhante ao que funcionou ao longo de todo o período desenvolvimentista. O imposto, incidente sobre a importação e comercialização de petróleo e derivados, além do gás natural e álcool etílico, buscava dentre seus objetivos o “financiamento de programas de infraestrutura de transportes” (BRASIL, 2001b), prevendo a distribuição de recursos para a União, Estados e municípios. Contudo, o próprio governo inviabilizou na prática a sua aplicação para esse fim, priorizando o ajuste fiscal, e utilizando os recursos para “amortizar dívidas, pagar funcionários e custear a administração federal” (IPEA, 2010, p.414), fato que se repetiu no governo seguinte.

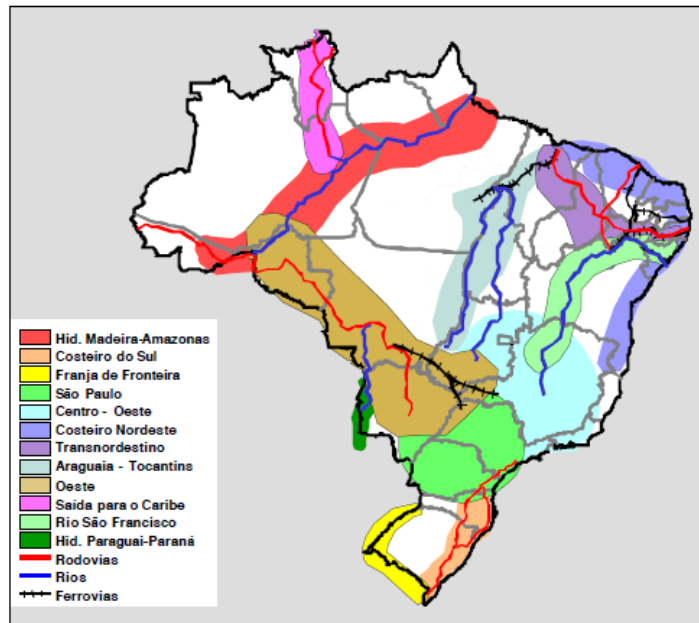
3.2.2 PLANOS DE INVESTIMENTOS EM TRANSPORTES

Com um ambiente de maior estabilidade macroeconômica do que o governo anterior, o período FHC teve condições mais favoráveis para implantar o sistema de Planejamento previsto pela Constituição Federal, centralizado no Plano Plurianual⁷⁶. Desse modo, o governo possuía condições para levar adiante sua proposta de planejamento dos investimentos

⁷⁶ Galvão e Brandão (2003) ressaltam que a Constituição Federal acabou privilegiando a prática da programação orçamentária em detrimento da exigência de Planos Nacionais, Regionais e Setoriais. As razões para isso variam desde a associação do planejamento ao autoritarismo da ditadura como também pela impossibilidade momentânea de o Estado garantir a alocação de recursos em setores pré-definidos, diante das sucessivas crises ao longo da década de 1980. Além disso, houve uma preocupação de não se estabelecerem mecanismos para a democratização do planejamento, restringindo-se esse aos burocratas do governo e seus grupos de interesse.

em infraestrutura, apresentado através da estratégia dos “Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento”, incorporada no PPA 1996-1999.

Figura 9 – Programa “Brasil em Ação” (1996-1999): Eixos



Fonte: GALVÃO; BRANDÃO (2003).

O PPA 1996-1999 fugiu às funções estabelecidas na Constituição, pois continha recursos privados como fonte de investimento e não explicitava metas regionais para os dispêndios. Quanto aos “Eixos Nacionais”, sua base teórica principal constituía-se numa proposta de investimentos formulada pelo Ministro da Secretaria de Assuntos Estratégicos de Itamar Franco, Eliezer Batista da Silva⁷⁷. O governo abandonou as preocupações ambientais desse texto, buscando montar “uma eficiente malha logística de corredores de exportação das produções regionais já existentes [os bolsões de riqueza], em cada eixo-região, integrando-o apenas aos mercados internacionais de *commodities*, e não a outras porções do território” (GALVÃO; BRANDÃO, 2003, p.1)⁷⁸. Preocupando-se com o direcionamento dos investimentos em infraestrutura para a montagem de uma estrutura extravertida do território, isto é, voltada para a exportação de *commodities* minerais e agroindustriais e despreocupada com uma integração entre as regiões do país, o governo federal abandonava de vez o

⁷⁷ Presidente da Companhia Vale do Rio Doce em dois períodos (1961-1964 e 1979-1986), também trabalhou em diversas companhias privadas de mineração.

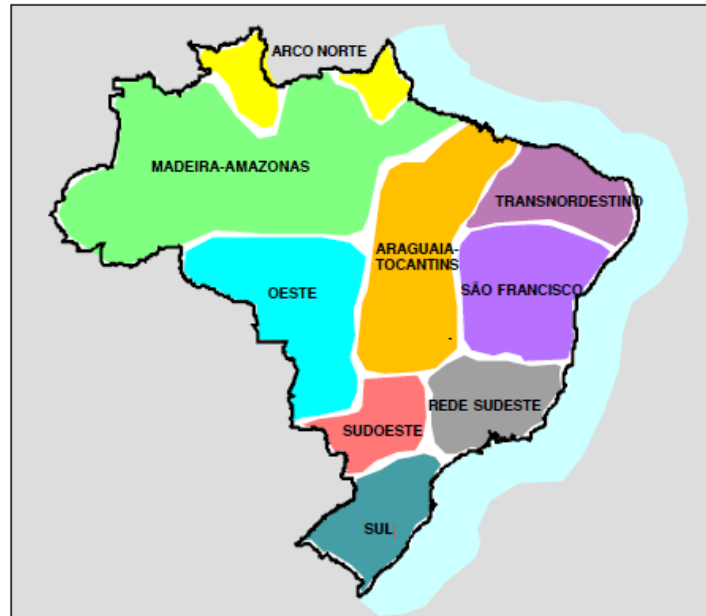
⁷⁸ Egler (2004) afirma que outra influência para a definição dos Eixos foram os estudos do GEIPOT (PRODEST) sobre os corredores de transporte para a exportação de produtos do complexo agroindustrial brasileiro, realizados em meados da década de 1980.

desenvolvimentismo dentro das práticas de planejamento governamental. A partir de Fernando Henrique Cardoso, torna-se cada vez mais clara a preponderância do uso logístico do território em detrimento da integração nacional nos Planos de Investimento em Transportes.

Outra edição dos “Eixos Nacionais” foi proposta para o segundo mandato de FHC. Contratado pelo BNDES, o Consórcio Brasileira – formado pelas consultorias *Booz Allen & Hamilton* e *Bechtel International*, além do Banco *ABN Amro* – elaborou um Estudo sobre os Eixos Nacionais, propondo um portfólio de investimentos para subsidiar o PPA 2000-2003. Para Galvão e Brandão (2003), o estudo utilizou recursos vultosos e teve um impacto menor do que o esperado. As propostas de investimento se assemelharam às da visão gerencial estratégica da iniciativa privada e cada vez mais distante de intencionalidades governamentais ou públicas. O consórcio definiu eixos prioritários de investimento, que na prática, só potencializariam os fluxos logísticos já existentes, não promovendo a constituição de novas estruturas produtivas e a consequente diversificação de atividades econômicas. Segundo os autores citados, o “Estudo dos Eixos” propõe que a atuação do Estado deveria se restringir ao planejamento indicativo dos investimentos, buscando otimizar as oportunidades via parcerias público-privadas, sempre que possível.

O PPA 2000-2003 definiu nove “regiões” de “planejamento”, definidas a partir das porções adjacentes aos Eixos Nacionais no território, consideradas totalmente em segundo plano, quando comparados os subsídios desenvolvidos para as ações nessas regiões e os referentes à implantação de projetos nos Eixos propriamente ditos, os corredores de exportação prioritários para o mercado externo acessar de modo mais eficiente os bolsões de riqueza do país (GALVÃO; BRANDÃO, 2003).

Figura 10 – Programa “Avança Brasil” (2000-2003): Eixos



Fonte: GALVÃO; BRANDÃO (2003).

Mas afinal como e quanto o governo e a iniciativa privada investiram em transporte no período FHC? Montes e Reis (2011) demonstram que, ao contrário do discurso alardeado de que as privatizações permitiriam a retomada dos níveis de investimento de períodos anteriores, entre 1995 e 2003 houve, de modo geral, uma persistente redução da taxa de investimento no país. Apesar de, entre 1998 e 2003, o setor de transportes ocupar a maior parcela dos investimentos públicos em infraestrutura, o nível de investimentos do setor também caiu para menos de 1% do PIB⁷⁹. Além disso, muitos dos investimentos privados previstos nos Planos Plurianuais não se efetivaram, e desse modo, houve uma discrepância entre os investimentos planejados e os executados (SOARES; CAMPOS NETO, 2004). Esses dados são importantes para que se tenha a real dimensão dos planos de investimentos em transportes no período.

No que se refere ao modal rodoviário, além dos gastos correntes realizados tanto pelo governo como nas estradas privatizadas (recuperação e conservação), houve a construção de diversos pequenos trechos de rodovias previstos nos Planos Plurianuais. Contudo, Toledo (2003) ressalta que nenhum dos projetos previstos como corredores de exportação chegaram a 100% de conclusão das obras, e, por se tratarem de projetos com perspectiva multimodal, a inconclusão significou que não se concretizaram sequer os objetivos de redução de custos ou

⁷⁹ O ANEXO F fornece dados referentes às taxas de investimento dos setores de infraestrutura entre os anos 1971-2013.

de tempo de trajeto para as exportações. No modal ferroviário, os únicos projetos relevantes concluídos foram a construção de 110 km da Ferronorte e uma ponte sobre o Rio Paraná. As concessões do setor, por sua vez, realizaram algumas modernizações nos trechos mais rentáveis com o objetivo de reestruturar a operação das ferrovias, totalizando cerca de R\$ 2 bilhões entre 1997 e 2002 (AZEREDO, 2004), valor insuficiente, na maior parte dos casos, para alcançar as metas anuais de produção estipuladas nos contratos. Por fim, no modal aquaviário, foram concluídas obras de modernização nos portos de Santos, Sepetiba, Suape, Rio Grande e Pecém, além da implantação da Hidrovia do Rio Madeira.

3.2.3 GRUPOS DE INTERESSE ENVOLVIDOS

Como visto, a privatização da infraestrutura de transportes (desestatização, liberalização e descentralização do setor) foi realizada ao longo da década de 1990, antes da criação de uma nova estrutura institucional. Ao promover esse processo em uma velocidade acelerada, ao mesmo tempo em que realizava medidas no mesmo sentido em outros setores estratégicos do país, o governo permitiu e promoveu a formação de oligopólios entre as concessionárias no setor de transportes. Para Gomide (2013, p.78), as privatizações resultaram em um “mosaico de atores privados e interesses cristalizados nas regras e organizações recém-configuradas e nos contratos firmados”, que dificultaram a institucionalização das Agências Reguladoras. Ao final da década de 1990, esses oligopólios já possuíam até mesmo entidades organizadas – a *Associação Brasileira de Concessões Rodoviárias (ABCR)*, a *Associação Brasileira de Terminais Portuários (ABTP)* e a *Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários (ANTF)* – para representar os interesses das empresas concessionárias. Essas empresas exerceram papel decisivo na criação das Agências Reguladoras, e, além disso, passaram a usufruir de informações assimétricas em relação ao governo e às possíveis concorrentes em editais de concessão, inviabilizando a efetivação da utopia neoliberal sobre a eficiência do mercado⁸⁰. Como visto na Figura 7, grandes empreiteiras brasileiras acabaram monopolizando as concessões da primeira etapa das concessões rodoviárias: *Andrade Gutierrez*, *Camargo Correa*, *SBS Engenharia e Construções e Triunfo Participações e Investimentos* participaram cada uma de, ao menos, duas das seis concessões federais no período.

⁸⁰ De acordo com Salgado (2003) o acesso igualitário à informação é um dos pressupostos teóricos da eficácia dos mercados e pré-condição para se efetivar minimamente qualquer processo de concorrência.

O modal ferroviário, por sua vez, foi adquirido em grande parte por seus antigos usuários, agora controlados por grupos privados (Vale e CSN), com a exceção da malha posteriormente adquirida pela *América Latina Logística* (IPEA, 2010). Com isso, houve uma transferência das operações de transporte de mercadorias para os custos internos das empresas que já utilizavam os serviços e **privilegiaram o transporte de alto desempenho**, abrindo mão de investimentos para a diversificação das operações, como o transporte de carga geral (contêineres) ou de passageiros em longa distância. De acordo com Vencovsky (2011), a tendência de inserção internacional do país através da exportação de *commodities* agrícolas e minerais resultou na utilização do sistema ferroviário para os interesses de *tradings*, agroindústrias, fornecedores de insumos agrícolas etc.

De modo semelhante, no setor portuário as concessões e arrendamentos de áreas dos portos organizados atenderam especialmente aos interesses dos antigos usuários e dos grandes armadores internacionais, que realizam a navegação de longo curso. A formação da ANTAQ foi resultado de uma coalizão formada entre empresários e trabalhadores portuários. A impressão de que o modal seria relegado para o segundo plano com a criação de uma Agência Reguladora unificada acabou servindo para a convergência de interesses na proposta de criação de uma agência específica para o setor. Para os empresários, havia o perigo de se perderem as conquistas da Lei da Modernização Portuária, resultado do *lobby* feito no governo anterior. Para os trabalhadores corria-se o risco de uma ainda maior precarização nas condições de trabalho e na perda de direitos de atuação por parte dos sindicatos, historicamente mais fortes nesse setor se comparados com outras categorias (GOMIDE, 2013). Essa coalizão de interesses também contou com a participação do setor de navegação marítima, bastante atacado durante o governo FHC, e a Marinha, que via na deterioração da marinha mercante uma ameaça aos interesses da segurança nacional (GOMIDE, 2013).

4 PRIVATIZAÇÃO DA INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES (2003-2014): NOVAS ESTRATÉGIAS DO ESTADO BRASILEIRO?

Este capítulo pretende dar continuidade à análise iniciada no capítulo anterior, sobre as mudanças nos mecanismos institucionais e nos planos de governo referentes à infraestrutura de transportes no Brasil a partir do advento do neoliberalismo. De modo geral, os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff deram continuidade às medidas de privatização ao mesmo tempo em que promoveram a retomada parcial de alguns dos mecanismos de planejamento e dos gastos no setor. O capítulo atual pretende compreender os fatores responsáveis por este duplo movimento, aparentemente contraditório, destacando as mudanças de atuação do Estado no setor e de que modo tais medidas podem refletir transformações nos pactos políticos e em novas intencionalidades sobre o uso da infraestrutura de transportes do território brasileiro.

4.1 GOVERNO LULA DA SILVA (2003-2010)

A eleição de um governo formado pelo Partido dos Trabalhadores gerou grandes expectativas de mudanças na sociedade brasileira. Passados doze anos de governos que sucessivamente aprofundaram o projeto neoliberal no país, Lula fora eleito com um discurso programático de conciliação de classes, propondo a combinação de interesses entre os diversos segmentos da sociedade, entre o projeto histórico de seu partido para o país e as imposições dos grupos que buscavam o aprofundamento do projeto neoliberal. Mesmo diante desse patamar mínimo de projeto, o mercado financeiro internacional e as elites brasileiras reagiram mal diante da possibilidade de vitória de Lula, o que contribuiu para piorar alguns dos já deteriorados indicadores macroeconômicos do país. A explosão do risco-país e o descontrole das taxas de câmbio e de juros ao final do governo FHC evidenciaram um ataque especulativo sobre o Brasil, que levou muitos a acreditarem no fato de que a adoção de medidas econômicas ortodoxas⁸¹ pelo novo governo seriam conjunturais, como se necessárias para acalmar os investidores externos (PAULANI, 2010).

⁸¹ Paulani (2010) ressalta que em 2003, o governo elevou o superávit primário para 4,25% do orçamento, manteve a taxa de juros como a mais alta do mundo e realizou um corte de liquidez em cerca de 10% dos meios de pagamentos. Para essa autora, a partir do governo Lula consolida-se o “estado de emergência econômico”, onde o discurso da “necessidade” **temporária** do ajuste fiscal, defendido como mecanismo de pagamento da dívida pública nos anos 1980 e 1990, dá lugar ao discurso da “necessidade” do ajuste fiscal **permanente**, como um meio do país conquistar definitivamente a credibilidade de investidores externos.

Ao longo do período de oito anos, o governo frustrou em boa medida as expectativas de mudanças estruturais no país, realizando diversas reformas de cunho precarizante/privatizante (Universitária/Prouni, Previdência, Organizações Sociais, Lei de Falências). Apesar disso, o período foi marcado por algumas ações diferenciadas em relação aos governos anteriores. Para Teixeira e Pinto (2012), durante o segundo mandato observa-se certa flexibilização na gestão da política econômica. De acordo com os autores, algumas medidas adotadas a partir de 2006 ilustram bem esse processo: a ampliação do crédito ao consumidor e ao mutuário, o aumento real do salário mínimo, a criação do bolsa-família, do PAC e as medidas anticíclicas durante a crise internacional. Ao mesmo tempo, no campo da política econômica o governo se mantém influenciado pelas receitas ortodoxas, sacralizando a combinação entre metas de inflação, superávit primário e câmbio flutuante, fatores decisivos para a persistência do engessamento da capacidade de ação do Estado brasileiro. Assim, Teixeira e Pinto (2012), concluem que o governo Lula da Silva caracterizou-se por medidas contraditórias, pois, se de um lado, promoveu estímulos ao mercado interno, de outro, continuou garantindo rendimentos e a hegemonia dos interesses do setor bancário-financeiro (nacional e externo).

No que se refere ao setor da infraestrutura de transportes, o governo realizou transformações institucionais e planos de investimento que deram início ao que se poderia chamar como a “**quarta fase das privatizações**”: o avanço dos modos privados de gestão dos serviços públicos, a implantação da lei das parcerias público-privadas e a aproximação entre o Estado e o mercado na realização de novos investimentos e no planejamento do setor. A necessidade de se retomarem os níveis mínimos de investimentos para a manutenção da infraestrutura de transporte não foi totalmente atendida durante o período (IPEA, 2010), o que acabou reafirmando a tese de que a iniciativa privada sozinha é incapaz de tomar para si os investimentos desse tipo.

4.1.1 MUDANÇAS INSTITUCIONAIS

Apesar de doze anos da “deterioração seletiva” da infraestrutura de transportes do território brasileiro, o governo continuou proclamando o papel protagonista da iniciativa privada para a realização dos investimentos. Como se verá a seguir, os esforços realizados pelo governo Lula para reestruturar o setor de transportes demonstram mais a consolidação do novo papel do Estado do que uma mudança qualitativa de projeto de uso da infraestrutura do território. O governo procura fazer avançar os investimentos necessários para o projeto de uso

logístico, esboçado desde a década de 1980, e, para esse objetivo, o Estado institucionaliza progressivamente a tarefa de promover um ambiente mais atrativo para o setor privado investir em concessões menos rentáveis, uma vez que **os governos anteriores já haviam privatizado os setores com as maiores taxas de retorno**. Assim, o governo Lula procurou minimizar riscos através de marcos regulatórios mais claros e estímulos por parte do Poder Público.

Quadro 13 – Principais leis do governo federal no setor de transportes (2003-2010)

Lei (N.)	Data da Sanção	Ementa	Setor
11079	30 de dezembro de 2004	Institui normas gerais para a licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública	Suprasetorial
11182	27 de setembro de 2005	Cria a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC	Aeroviário
11518	05 de setembro de 2007	Acresce e altera dispositivos (...) para criar a Secretaria Especial dos Portos	Aquaviário
11772	17 de setembro de 2008	Acresce e altera dispositivos (...) que aprova o Plano Nacional de Viação; reestrutura a VALEC – Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.	Ferrovário

Fonte: BRASIL (2004, 2005, 2007, 2008).

A criação de uma lei para regular as parcerias público-privadas (PPP's) surge como um novo mecanismo para fazer a iniciativa privada operar em projetos de interesse público que em si não se demonstram autossustentáveis, ou seja, onde a exploração direta do serviço não amortiza os investimentos realizados e nem proporciona uma rentabilidade atraente aos operadores privados através da simples cobrança de tarifas aos usuários. Com a nova lei, constitui-se, portanto, uma nova modalidade de privatização, onde a iniciativa privada não recebe apenas o direito de explorar um serviço público mediante concessão, mas passa a receber diretamente recursos públicos para realizar um serviço público.

No campo teórico e das práticas de investimento, encontram-se diversas definições de parcerias público-privadas pelo mundo, abrangendo várias modalidades específicas das relações entre o Estado e o mercado⁸³ e que nem sempre envolvem a alocação de recursos por parte do setor privado. Podem envolver também diversas ou apenas uma das etapas de um empreendimento de interesse público: financiamento, projeto, construção, operação e manutenção (SOARES e CAMPOS NETO, 2004). O Brasil já utilizava alguns mecanismos semelhantes às Parcerias Público-Privadas antes da Lei 11079/04 em setores como a educação

⁸³ Uma relação das modalidades de parcerias público-privada pode ser encontrada no APÊNDICE B.

e a saúde, através de contratos com Organizações Sociais e Não-Governamentais. Com a nova lei, define-se um conceito oficial de PPP no governo federal, que prevê as condições para a realização de duas modalidades específicas de concessões:

- **Concessão Patrocinada:** “é a concessão de serviços públicos ou obras públicas de que trata a [Lei das Concessões] (...) quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, uma contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado”;
- **Concessão Administrativa:** “contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva a execução de obra ou fornecimento e instalação de bens” (BRASIL, 2004)

Assim, na primeira modalidade, a iniciativa privada tem como fonte de recursos tanto a cobrança de tarifa ao **usuário** pela utilização dos serviços prestados, como também o **poder público**, que transfere recursos para o empreendimento, de acordo com as regras estabelecidas em contrato, no que se refere às garantias de rentabilidade e amortização dos investimentos. A segunda modalidade, por sua vez, trata das concessões de serviços públicos que por alguma razão não podem ser cobrados aos usuários. Além dessas modalidades, a lei continua reconhecendo as Concessões Comuns e as Licitações como outros mecanismos de relação entre Estado e mercado na prestação de serviços e define condições para as Parcerias Público-Privadas, tais como o prazo dos contratos (entre 5 e 35 anos) e os valores dos contratos (a partir de R\$ 20 milhões). Posteriormente, o governo federal criou um Comitê Gestor e uma Comissão Técnica das Parcerias Público-Privadas, para operacionalizar as propostas e realizar medidas de caráter executivo sobre o tema. Além disso, foi definido um Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privadas, sob responsabilidade do Banco do Brasil, para prevenir o setor privado no caso de eventuais mudanças políticas ao longo do período do contrato, demonstrando bem a indisposição do projeto neoliberal – a responsabilização da iniciativa privada pela realização de investimentos em capital social básico – com a própria dinâmica da democracia.

Apesar dos esforços realizados para avançar as PPP's no Brasil, durante o governo Lula foram realizados poucos contratos nas modalidades estabelecidas em lei. Inclusive no que se refere ao setor de infraestrutura de transportes, não houve sequer um contrato firmado

pelo Governo Federal⁸⁴. Contudo, isso não significa que o governo deixou de realizar parcerias público-privadas se as considerarmos em suas definições mais amplas: contratos com organizações sociais, programas de incentivos fiscais para concessões comuns realizarem investimentos de sua responsabilidade, construção de infraestruturas para posteriormente privatizar sua operação (Ferrovia Norte-Sul), investimentos em setores concedidos (armazéns em portos, obras de duplicação em rodovias).

Dando continuidade à reforma institucional e regulatória do setor de transportes, o governo Lula estabelece a Lei 11182/05 que cria a pendente Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). De acordo com Barat (2012), para além de regular e fiscalizar as empresas do setor e as atividades de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, a nova agência acabou herdando diversas funções do extinto Departamento de Aviação Civil (DAC), tais como: elaborar pesquisas e estudos na área, outorgar serviços aéreos, aprovar planos diretores de aeroportos, propor modelos de concessões etc. A administração da infraestrutura aeroportuária, contudo, continuou sob responsabilidade da INFRAERO (aeroportos federais) e entidades estaduais e municipais. Ao Comando da Aeronáutica, mantiveram-se as funções de controle do tráfego aéreo e a prevenção e investigação de acidentes.

A Lei 11518/07 institui a Secretaria Especial dos Portos (SEP), órgão diretamente vinculado à Presidência da República, com o objetivo de formular políticas e diretrizes para o setor portuário, além de executar medidas, programas e projetos de infraestrutura portuária, com recursos orçamentários e de outras dotações do governo, como por exemplo, o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC (IPEA, 2010). A criação dessa Secretaria representou uma mudança institucional importante, uma vez que **retirou atribuições da ANTAQ e do DNIT para o setor portuário**, definidas no governo FHC. Desse modo, observou-se certa inflexão do governo federal no desenho institucional montado pela gestão anterior. Contudo, não se pode afirmar que a criação da SEP interrompe o projeto neoliberal para o país, uma vez que, antes de representar alguma possível mudança, a SEP veio atender às necessidades de retomada do investimento público básico no setor, uma vez que a iniciativa privada não se dispôs em realizar sem estímulos do governo os investimentos necessários para eliminar o que denominava por "gargalos" logísticos no país.

⁸⁴ De acordo com o Ministério do Planejamento, a Comissão Técnica das PPP's abandonou o projeto inicial de conceder à iniciativa privada a construção da Ferrovia Norte-Sul e do trecho rodoviário da BR116/324, optando pela proposta de realizar concessões comuns. Como se verá a seguir, o próprio governo acabou realizando obras nesses projetos. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/hotsites/ppp>>. Acesso em: 12 out. 2013

Como visto, as concessões e arrendamentos realizados no período entre a Lei de Modernização dos Portos (1993) e a criação da SEP (2007), promoveram investimentos privados, na maior parte financiados pelo BNDES, em equipamentos, manutenção e recuperação das instalações portuárias, sem, contudo, resolver problemas fundamentais como a construção e manutenção da infraestrutura e de obras de armazenagem de mercadorias e acesso aos portos e terminais (IPEA, 2010). Na Secretaria Especial dos Portos optou-se pela continuidade das privatizações (arrendamento de áreas) e pela homologação de um Plano Geral de Outorgas Portuárias, que estabelece as áreas da costa brasileira com potencial para a construção de terminais de uso privado ou para novas concessões e arrendamentos à iniciativa privada⁸⁵. Além disso, no modal aquaviário, o governo ainda extinguiu a Companhia de Navegação do São Francisco (FRANAVE), encerrando o ciclo de liquidações das empresas estatais da marinha mercante, iniciado no governo Collor. Por fim, o governo federal procurou resolver divergências de interpretação da Lei de Modernização dos Portos (IPEA, 2010) ratificando as modalidades de concessão, arrendamento e permissão de atividades portuárias, através de um decreto posteriormente substituído por outra lei no governo Dilma.

Outra mudança institucional relevante do período foi a reestruturação da VALEC, através da Lei 11772/08, e sua posterior exclusão do Programa Nacional de Desestatização. Com a frustração das expectativas de que a iniciativa privada realizaria uma retomada dos investimentos no setor ferroviário, o governo federal se movimentou no sentido de elaborar um novo modelo de investimentos em ferrovias, onde coube à VALEC, uma empresa pública estruturada em sociedade por ações, a construção e o uso de quatro grandes ferrovias nacionais projetadas⁸⁶, para basicamente atender a demanda de exportação de *commodities* agrícolas e minerais, estimulando a expansão dessas atividades (VENCOVSKY, 2011). Além da construção dessas ferrovias, a reestruturação da empresa previa à VALEC atuar também na administração de programas de operação de infraestrutura ferroviária, no desenvolvimento de estudos e projetos de obras, na fiscalização, coordenação e execução de obras, dentre outras atribuições (IPEA, 2010).

A constituição de uma empresa pública para realizar investimentos no setor, assim como a criação da Secretaria Especial dos Portos, criaram a impressão de que o governo Lula poderia estar se contrapondo ao projeto de privatização da infraestrutura e do uso do território nacional. Contudo, na prática, a VALEC adquiriu as concessões para construção de ferrovias

⁸⁵ No ANEXO G é possível visualizar a distribuição espacial das áreas passíveis de novas outorgas.

⁸⁶ O projeto inicial das ferrovias sob responsabilidade da VALEC pode ser consultado no ANEXO H.

através de contratos com a ANTT, para posteriormente realizar subconcessões. Assim, em 2007, o grupo Vale formou a concessionária *FNS S.A.* e arrematou por R\$ 1,47 bilhões e no período de 30 anos, a subconcessão do trecho construído entre Palmas e Açailândia da ferrovia EF-151 (Ferrovia Norte-Sul). Coube à empresa apenas a execução de "sinalização da estrada, construir oficinas, os postos de abastecimento, os terminais de carga e descarga e de toda a infraestrutura necessária à operação comercial" (VALEC, 2013). Desse modo, na prática, deu-se prosseguimento a uma espécie de parceria público-privada em sentido amplo, onde o setor privado fica responsável pela operação comercial de uma infraestrutura de transporte que acabou de ser construída pelo Poder Público, extraindo ganhos decorrentes da ausência da necessidade de investimentos para a recuperação da malha. Assim, o governo abriu mão da cobrança pelo serviço de transporte ferroviário, e por consequência, deixou de obter uma parte dos ganhos de produtividade obtidos com o investimento realizado, transferindo potenciais rendimentos viabilizados pelos recursos públicos para uma única empresa mineradora. Por fim, a VALEC também adquiriu a concessão para começar a construir um trecho da EF-334 (Ferrovia de Integração Oeste-Leste), no sul da Bahia.

No modal rodoviário, o governo Lula deu continuidade ao Programa de Concessões de Rodovias Federais. Nessa segunda etapa, foram realizadas oito concessões de trechos rodoviários entre os anos 2007 e 2009:

Quadro 14 – PROCROFE: Concessões da segunda etapa (Fase I e Fase II)

TRECHO	RODOVIA	CONCESSIONÁRIA	CONTROLADORA
Curitiba – Divisa PR/SC	BR116/PR/SC	PLANALTO SUL	Arteris (Abertis e Brookfield)
Curitiba – Florianópolis	BR376/PR e BR101/SC	LITORAL SUL	Arteris (Abertis e Brookfield)
São Paulo – Curitiba	BR116/SP/PR	RÉGIS BITTENCOURT	Arteris (Abertis e Brookfield)
Belo Horizonte – São Paulo	BR381/MG/SP	FERNÃO DIAS	Arteris (Abertis e Brookfield)
Divisa MG/RJ – Entroncamento da Via Dutra	BR393/RJ	RODOVIA DO AÇO	Acciona Concessões
Ponte Rio-Niterói – Divisa RJ/ES	BR101/RJ	FLUMINENSE	Arteris (Abertis e Brookfield)
Divisa MG/SP – Divisa SP/PR	BR153/SP	TRANSBRASILIANA	BRVias (Splice e Comporte)
Divisa MG/BA – Salvador e entroncamentos	BR116/BA, BR324, BA526 e BA528	VIABAHIA	Viabahia (Isolux Corsan e Engevix)

Fonte: ANTT (2013); ABCR (2013); IPEA (2010).

Foram privatizados cerca de 3300 km de rodovias⁸⁷. Os contratos assinados preveem um período de concessão de 25 anos e investimentos totais na ordem de R\$19 bilhões⁸⁸ (ANTT, 2013), com financiamento do BNDES de até 70%. De modo diverso à etapa anterior do PROCROFE, o governo optou pela menor tarifa básica de pedágio como o critério de disputa do leilão, o que chegou a ser defendido por alguns como um mecanismo privatizante de menores custos sociais. Na prática, o governo estava somente aplicando uma das modalidades de leilão definidas pela Lei de Concessões de Fernando Henrique Cardoso, o que de fato propiciou fortes deságios nas tarifas, mas não conseguiu evitar que o grupo espanhol *OHL Brasil* (atual *Arteris*) ganhasse cinco das oito concessões realizadas.

Para Campos Neto e Moura (2012), esse resultado, somado à etapa anterior do PROCROFE – onde o Grupo *CCR* havia levado duas concessões e diversos trechos estaduais importantes – implicou em um **duopólio** no "mercado" brasileiro de concessões rodoviárias. Essa estrutura de mercado vem prejudicando decisões de investimento, dificultando a fiscalização dos serviços e ampliando a assimetria de informações no setor (IPEA, 2010). Assim, o poder de “barganha” das concessionárias amplia-se tornando mais difícil a realização de obras não previstas nos contratos. Ademais, o Grupo *OHL Brasil* sequer realizou as obras previstas nos primeiros anos de contrato e mesmo assim implantou pedágios e cobrou tarifas acima da inflação com a conivência da ANTT (CONSTRUTORA..., 2013)⁸⁹.

Apesar da segunda etapa do PROCROFE incluir a "ampliação" de rodovias dentre as atribuições das concessionárias, a ausência de metas e até mesmo de uma definição mais clara do que se entende por "ampliação" nos contratos, implicou, na prática, em uma indisposição das empresas que ganharam as concessões em investir em obras que não sejam de recuperação e manutenção (CAMPOS NETO; MOURA, 2012). Não se pode dizer que o governo desconhecia o risco implícito na redação dos contratos de concessão, pois o próprio Ministério Público Federal tentou anular os leilões à época, alertando para a “inexistência de projetos de obras estruturais” (MPF..., 2007).

⁸⁷ As rodovias concedidas na Fase I podem ser visualizadas no ANEXO H.

⁸⁸ O montante de recursos anunciados pelo período de tempo das concessões revela uma média de R\$95 milhões anuais de investimentos para cada concessão. Como algumas rodovias já possuíam pedágio antes das concessões, não seria exagero afirmar que nesse caso as privatizações mal se justificariam até mesmo para a perspectiva monetarista que prioriza a redução do gasto público.

⁸⁹ Foram retirados R\$ 310 milhões em lucros obtidos nos pedágios federais e do estado de São Paulo, distribuídos como dividendos antecipados aos acionistas da empresa OHL. Esses venderam a empresa para novas controladoras (Abertis e Brookfield) sem concluir as obras previstas em contrato, o que não poderia ser feito de acordo com a legislação federal. O episódio deu origem ao que os especialistas da área têm chamado de “Síndrome OHL”.

Diante do atraso das ações previstas nos contratos, observado em **todas as concessões**, a ANTT aplicou R\$ 20 milhões em multas até o ano de 2013. Contudo, as empresas só haviam pagado cerca de R\$ 2,25 milhões até outubro do mesmo ano, deixando o restante pendente através de litígios judiciais (AUTOPISTA..., 2013). Tal postura obrigou a Agência Reguladora a firmar um Termo de Ajustamento de Conduta com as concessionárias da segunda etapa do PROCROFE. De modo geral, investimentos em rodovias importantes como a Régis Bittencourt e a Fernão Dias, receberam recursos públicos expressivos para obras, ao longo do governo Lula.

4.1.2 PLANOS DE INVESTIMENTOS EM TRANSPORTES

Com o ambiente recessivo, a desconfiança e a postura especulativa do mercado financeiro internacional e a adoção de uma política econômica ortodoxa, não houve, durante o primeiro mandato do governo Lula da Silva, a tentativa de implantar nenhum tipo de plano de investimentos em transportes de grandes dimensões. O Plano Plurianual 2004-2007 foi bastante tímido em suas propostas, de modo que, mesmo se efetivado integralmente, não seria suficiente para promover mudanças significativas no padrão de qualidade dos serviços públicos brasileiros (AZEREDO, 2004)⁹⁰. Nesse sentido, as prioridades relativas ao setor se concentraram na melhoria de condições físicas e operacionais da malha existente, na conclusão de obras em andamento e na seleção de obras em pontos críticos para a circulação no território.

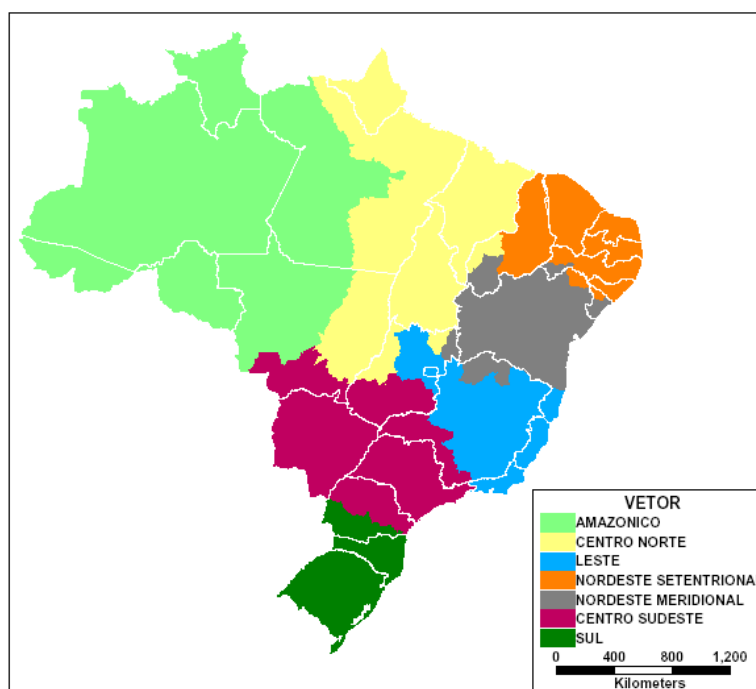
A partir do segundo mandato, a melhora do ambiente externo e a cada vez mais necessária recuperação da deteriorada infraestrutura econômica do país, estimularam a tentativa de adoção de planos de investimento mais relevantes, por parte do governo. Nesse sentido, a partir de 2007, destacaram-se dois planos que envolvem ações no setor de transportes: o Plano Nacional de Logística e Transporte (PNLT) e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

O Plano Nacional de Logística e Transporte foi anunciado como o resultado de estudos feitos pelo Ministério da Defesa e o Ministério dos Transportes, baseados em um sistema de dados georreferenciados e formados a partir de modelos de simulação e projeção

⁹⁰ Esse autor também destaca algumas disparidades entre certas intenções do PPA 2004-2007 e a previsão - ou até mesmo ausência - de recursos em obras relevantes, como por exemplo, a construção de 2400 km de ferrovias sem a indicação de uma fonte de financiamento.

das demandas de fluxos de longo prazo no setor de transportes (BRASIL, 2009). De acordo com a apresentação do plano, o estudo realizou simulações sobre a evolução dos principais produtos que escoam pela infraestrutura de transportes do país, resultando em cenários futuros e os consequentes investimentos necessários para dar conta do crescimento previsto da produção. Posteriormente, o estudo agregou contribuições de outras entidades, resultando em uma segunda versão, publicada em 2009 (BRASIL, 2009). De modo semelhante aos planos de investimentos do governo FHC, o PNLT afirma para si o mérito de que é uma iniciativa de retomada do planejamento dos transportes no país, paralisado desde a década de 1980. Outra semelhança, dessa vez, restrita ao “Estudo dos Eixos Nacionais” de FHC, é que o plano se constitui, na prática, como uma carteira de investimentos públicos e privados, assumindo apenas um caráter indicativo das ações no setor de transportes. Ao todo, o PNLT propõe 917 intervenções na infraestrutura de transportes, que somadas demandariam recursos na ordem de R\$290,8 bilhões, podendo ser realizados em três horizontes de tempo: entre 2007 e 2011 (curto prazo); entre 2011 e 2015 (médio prazo) e entre 2015 e 2023 (longo prazo)⁹¹. Tais investimentos poderiam ser realizados observando-se os vetores logísticos constituídos conforme a figura seguinte.

Figura 11 – PNLT: Vetores Logísticos

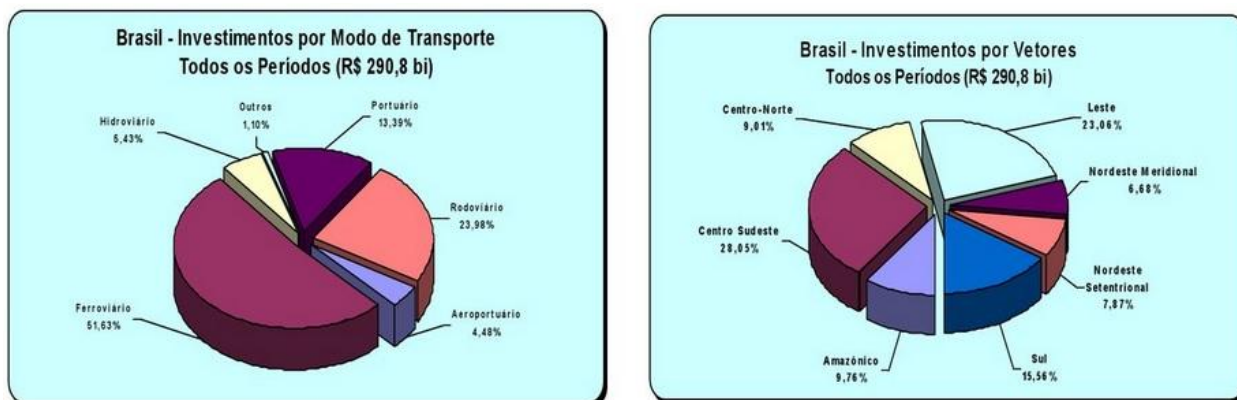


Fonte: BRASIL (2009).

⁹¹ Nesse sentido diferencia-se um pouco da carteira de investimentos dos Eixos, que previa um horizonte de tempo de até oito anos. A distribuição dos recursos pode ser observada no ANEXO I.

Apesar de, no plano do discurso, o PNLT afirmar a articulação da redução de custos logísticos com objetivos mais generosos, como, por exemplo, a redução das desigualdades regionais, na Figura 12 percebe-se que a distribuição de recursos, é desigual, privilegiando os vetores Centro-Sudeste e Leste.

Figura 12 – PNLT: Distribuição dos Investimentos Recomendados em Infraestrutura de Transporte



Disponível em: <<http://www.youblisher.com/p/248996-RELATORIO-PNLT-2009/>>. Acesso em: 07 out. 2013

O horizonte de longo prazo e o desenvolvimento de uma estrutura permanente de gestão, norteadora dos investimentos e ações do governo no setor, indica que o PNLT não é um plano de governo, mas sim, um **Plano de Estado**, ou como consta no texto “uma proposta para o Estado brasileiro”, onde se destacam alguns objetivos:

- Identificar, otimizar, racionalizar os custos envolvidos em toda a cadeia logística adotada entre a origem e o destino dos fluxos de transportes.
- Adequar a atual matriz de transporte de cargas brasileira, buscando a utilização de modalidades de maior eficiência produtiva (diminuir a hegemonia do modal rodoviário).
- Formalizar e perenizar instrumentos de análise, sob a ótica da “logística” de transportes com perspectiva de longo prazo.

Projetado para subsidiar os Planos Plurianuais até 2023, o PNLT realiza estimativas da produção nacional que destacam a importância crescente do setor primário da economia, e assumem que o planejamento da infraestrutura de transportes necessário para os investimentos de longo prazo deve levar em conta, sobretudo, as demandas atuais e, portanto, conjunturais dos fluxos no território. Portanto, se na ditadura militar o investimento em transporte fazia

parte de uma estratégia geopolítica conservadora de ocupação do espaço nacional e no governo Juscelino Kubitschek esse investimento se deu de modo integrado ao desenvolvimento da indústria automobilística⁹², **no período neoliberal ele se resume em mero mecanismo de redução de custos logísticos dos principais produtos exportados.** Assume-se então uma espécie de **planejamento à jusante**, onde não existe a estratégia de crescimento da oferta à frente da demanda e os principais fatores que norteiam as decisões de investimento já estão dados. A preocupação com a infraestrutura de transportes se resume no objetivo de redução de custos logísticos, desconsiderando o quanto as tendências atuais podem afetar a integração produtiva do território, inclusive estimulando sua desarticulação.

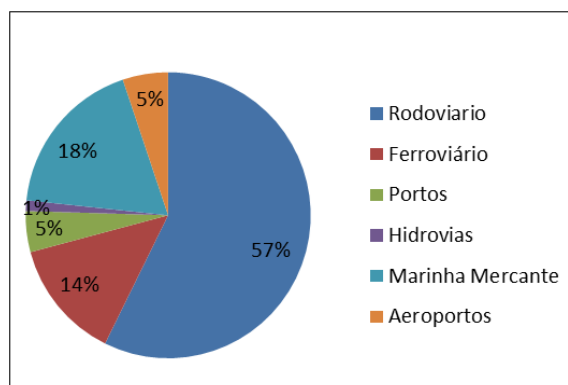
O Programa de Aceleração do Crescimento – PAC (2007-2010), aprovado através de decreto presidencial e constituído por um Comitê Gestor, afirmava em suas premissas o objetivo de acelerar o crescimento, aumentar o emprego e melhorar as condições de vida da população. Diferente do PNLT, possui caráter executivo, no sentido de efetivar um conjunto de ações de gestão e investimentos programados para um período de quatro anos. De acordo com a apresentação do Programa, as medidas realizadas são organizadas em cinco blocos: investimentos em infraestrutura⁹³; estímulo ao crédito e ao financiamento; melhoria do ambiente de investimento; desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário; e medidas fiscais de longo prazo. A fonte de recursos do programa é prevista em dois subitens: o Orçamento Fiscal e Seguridade Social (R\$67,8 bilhões) e as Estatais Federais e demais fontes (R\$ 436,1 bilhões), tais como a iniciativa privada. No que se refere ao setor de transportes, esse ocupava, sob o título de "Logística" cerca de 8,7% do total de investimentos em infraestrutura previstos, com um orçamento total de R\$ 58,3 bilhões⁹⁴, dos quais R\$ 31 bilhões em recursos fiscais.

⁹² É sempre importante ressaltar que, antes de significar uma opção pelos interesses estatais, as decisões dos governos anteriores também se deram com a finalidade de atender expectativas conjunturais do seu tempo.

⁹³ Segundo a apresentação do PAC (BRASIL, 2007b), os investimentos em infraestrutura visavam a eliminação de "gargalos" ao crescimento, a redução de custos/aumento da produtividade das empresas, o estímulo ao investimento privado e a redução de desigualdades regionais. Essa última preocupação, basicamente consta apenas no plano do discurso, de modo semelhante ao visto nos "Eixos de Integração" do governo FHC.

⁹⁴ No setor denominado "Infraestrutura Energética", no qual boa parte se refere aos investimentos da Petrobras e a construção de hidrelétricas, estavam previstos R\$274,8 bilhões. Por sua vez, o outro setor previsto, denominado "Infraestrutura Social e Urbana", contava com R\$ 170, 8 bilhões (BRASIL, 2007b).

Gráfico 2 – PAC (2007-2010): Distribuição dos investimentos anunciados em “Logística”



Fonte: BRASIL (2007b).

Observa-se a continuidade da preferência pelo investimento no modal rodoviário e da inclusão do setor da marinha mercante, que, dependendo da perspectiva de análise pode ser considerado também como "indústria de construção naval". Em 2009 o governo anunciou a expansão em R\$142 bilhões do orçamento do PAC, em virtude do acréscimo de novos investimentos relacionados à descoberta do pré-sal e a realização de medidas anticíclicas diante da crise econômica (IPEA, 2010). Medidas adicionais também foram anunciadas nos outros blocos do programa, na tentativa de estimular o investimento privado no setor, como se vê no quadro a seguir.

Quadro 15 – PAC: Ações de estímulo ao investimento privado em infraestrutura de transporte

BLOCO DE AÇÃO	PREVISÃO NO PAC	AÇÃO EFETIVADA
Estímulo ao crédito e ao financiamento	<ul style="list-style-type: none"> - Criação do Fundo de Investimento em Infraestrutura, utilizando recursos do FGTS. - Redução da Taxa de Juros de Longo Prazo - Redução dos spreads do BNDES para financiamento de investimentos no setor 	<ul style="list-style-type: none"> - Criação do Fundo de Investimento em Participações em Infraestrutura (FIP-IE) - Criação do FI-FGTS - Redução dos spreads do BNDES para novos projetos em transportes e para rodovias já privatizadas.
Desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário	<ul style="list-style-type: none"> - Suspender a cobrança do PIS e COFINS na aquisição de insumos e serviços para novos projetos de investimento no setor - Isenção do Imposto de Renda em investimentos no setor 	<ul style="list-style-type: none"> - Criação do REIDI (Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura): suspende o PIS e o COFINS sobre receitas decorrentes das aquisições de equipamentos, materiais e serviços nos modais rodoviário, ferroviário e aquaviário. - Isenção do Imposto de Renda incidente no FIP-IE após cinco anos de aquisição da cota.

Fonte: BRASIL (2007b; 2010).

Desse modo, observa-se que o governo ofereceu diversos estímulos para a iniciativa privada, que na prática se constituíram em **crédito mais barato, renúncias fiscais e a utilização de recursos da seguridade social para a realização dos prometidos investimentos privados em infraestrutura de transportes**. Em especial, a criação do FI-FGTS tomou recursos da Seguridade Social para adquirir títulos de dívida e participação acionária de grupos privados no setor de infraestrutura, expondo aos riscos desse tipo de investimento um direito público construído com os recursos fiscais do povo brasileiro⁹⁵.

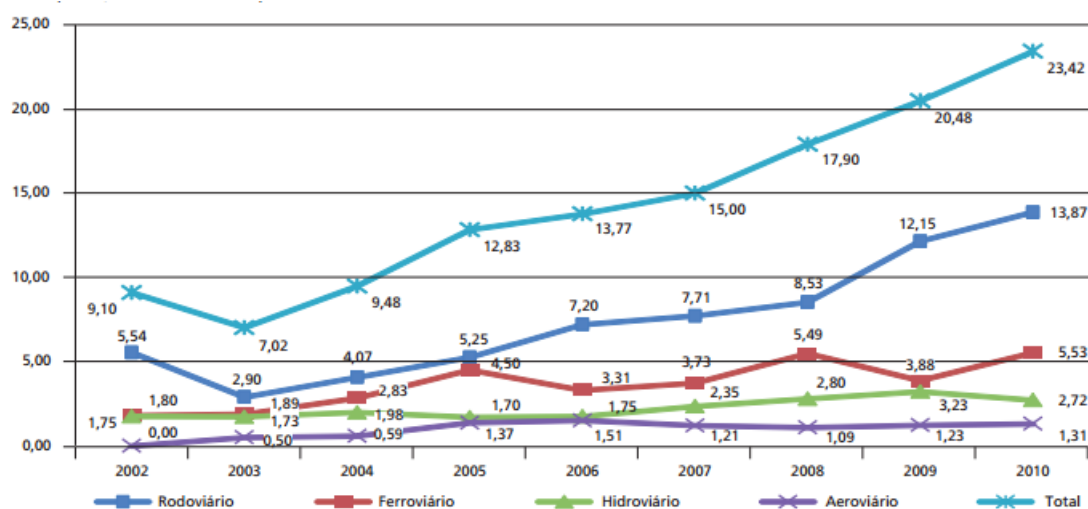
Antes mesmo do PAC, o governo federal já concedia vantagens para o setor de transportes, nos investimentos realizados em portos privatizados através do REPORTO (Regime Tributário para Incentivo à Modernização e a Ampliação da Estrutura Portuária), que suspende impostos para venda de produtos no mercado interno e importação, além de propiciar benefícios relacionados ao ICMS. De acordo com Campos Neto e Moura (2012), a previsão para a renúncia fiscal promovida pelo REPORTO estava em uma média de R\$ 150 milhões anuais, o que supera o valor de R\$ 1 bilhão no período entre 2004 – quando foi criado – e 2010.

Além disso, a iniciativa privada ainda conta com as linhas de financiamento especiais do BNDES, como o FINAME (Máquinas e Equipamentos) e o FINEM (Financiamento a Empreendimentos) para realizar investimentos no setor. Existem também renúncias fiscais involuntárias e que o setor privado mantém através de ações judiciais, como por exemplo, a não cobrança do IPTU e do uso do espelho d'água nos portos e terminais privatizados (IPEA, 2010). Portanto, percebe-se claramente que existe uma parte bem considerável de "público" no que é anunciado como investimento privado.

Por fim, entre planos indicativos e executivos qual o balanço que poderia ser feito dos investimentos em transportes realizados no governo Lula? De acordo com a bibliografia consultada (CAMPOS NETO; MOURA 2012; IPEA, 2010) pôde-se observar que houve uma elevação nos gastos do setor. O gráfico abaixo demonstra que, entre o primeiro e o último ano do período em questão, houve um crescimento de mais de 150% nos investimentos totais em transporte, passando de R\$ 9,10 bilhões em 2002 para R\$ 23,42 bilhões em 2010.

⁹⁵ No setor de transportes, os investimentos do FI-FGTS atingiram cerca de R\$ 3,5 bilhões entre 2008 e 2010 (FI-FGTS..., 2010). Apesar da preocupação do governo em definir regras para esse tipo de exposição, que se resultasse em grandes calotes das empresas do setor seria catastrófico para o Estado, o caso da *LLX Açú Operações Portuárias* já serve como exemplo do risco dessa prática para os trabalhadores brasileiros. Com dívidas de R\$ 10 bilhões, a empresa só não quebrou em 2013 porque foi comprada por outra. Com a venda, o FI-FGTS retirou sua participação da empresa, tornando-se credor (EMPRESA..., 2013).

Gráfico 3 – Investimento público e privado (2002-2010): total por modal e total geral



Fonte: CAMPOS NETO; MOURA (2012).

Observa-se que o crescimento dos investimentos no setor de transportes ganha impulso especialmente a partir do segundo mandato, quando o PAC e a crise econômica internacional estimularam o maior volume de gastos públicos. O crescimento observado, contudo, pode passar a ilusão de que durante o período teria ocorrido a retomada sustentada do setor, o que não se confirma quando observado que a média dos investimentos em transportes no período não alcançou 1% do PIB (INVESTIMENTO..., 2013). Além disso, apesar de aplicar parte dos recursos da CIDE para investimentos no setor, o governo continuou contingenciando verbas para o pagamento da dívida pública (CIDE..., 2008; IPEA, 2010). Desse modo, a análise que se pode fazer é que o governo conseguiu aumentar os investimentos em transportes, se comparado com os governos anteriores (Fernando Henrique e Collor/Franco). Mas, como visto, esses últimos haviam privatizado com pouquíssimas exigências, contingenciado verbas e desarticulado a estrutura de financiamento do setor e haviam investido muito pouco, se comparados ao período desenvolvimentista. Portanto, poderia se dizer, grosso modo, que o crescimento de 150% em relação ao período anterior se configura como uma **retomada parcial do investimento necessário para o setor**⁹⁶. No último balanço do PAC, o governo afirmava que até dezembro de 2010 seriam empenhados 82% dos recursos totais previstos. Contudo, até outubro do mesmo ano, apenas um terço das obras havia alcançado 75% de conclusão (BRASIL, 2010). Por fim, é importante destacar que não houve preocupações com a realização desses investimentos de acordo com uma perspectiva atrelada ao desenvolvimento regional e à integração produtiva do território, mas

⁹⁶ O ANEXO F pode ser consultado para a comparação entre as taxas de investimento dos setores de infraestrutura no período 1971-2012.

basicamente a realização de obras em setores de grande fluxo e de interesse imediato, como por exemplo, o trecho da Ferrovia Norte-Sul, concedido para a Vale escoar a produção de minério de ferro.

4.1.3 GRUPOS DE INTERESSE ENVOLVIDOS

As mudanças observadas no período Lula da Silva indicam a adoção de medidas aparentemente contraditórias. Singer (2012) defende a tese do realinhamento eleitoral, observado a partir do segundo mandato, que teria possibilitado uma maior margem de manobra do governo e a tentativa de efetivação de um modelo que combina a adoção de reformas graduais e um pacto conservador pela manutenção da ordem.

Por sua vez, Teixeira e Pinto (2012) defendem que a combinação entre a manutenção da política econômica ortodoxa (metas de inflação, superávit primário e câmbio flutuante) com as políticas de ativação do mercado interno e de redução da pobreza extrema não são necessariamente excludentes, revelando mais uma estratégia de legitimação dos grupos de interesse que constituem o bloco no poder do que uma plataforma política concreta para a classe dominada. Para os mesmos autores, as mudanças observadas especialmente a partir do segundo mandato de Lula refletem o aumento relativo do poder do grupo de interesse ligado à exportação de *commodities*⁹⁷.

Apesar da hegemonia da fração bancário-financeira (nacional e internacional) prevalecer no período, o aumento do poder do grupo de interesse exportador de *commodities* agrícolas e minerais exigiu esforços do Estado brasileiro, no sentido de promover o desenvolvimento de uma nova estrutura institucional e de planejamento orientada para o mercado, a retomada parcial dos investimentos públicos e a criação de mecanismos de incentivo ao setor privado. Uma vez que a iniciativa privada não se dispôs a levar adiante os investimentos em infraestrutura de transportes sem o apoio estatal para a redução de custos e a obtenção de margens de lucro elevadas, a estrutura institucional projetada no período anterior perde fôlego e o governo passa a desenvolver novas estratégias para levar adiante a reestruturação da infraestrutura de transportes esboçada desde a década de 1980, destinada ao uso logístico do território brasileiro.

⁹⁷ O aumento de poder relativo desse grupo de interesse é defendido pelos autores a partir do crescimento dos lucros líquidos reais e dos fluxos e estoques de riqueza observados no período entre 1995 e 2007.

A reestruturação da VALEC e as ações voltadas para os investimentos no modal ferroviário atenderam às demandas de grupos empresariais interessados na redução de custos logísticos para a exportação de *commodities* (VENCOVSKY, 2011). A construção de um trecho da Ferrovia Norte-Sul e sua imediata privatização constituíram-se em uma espécie de parceria público-privada entendida no sentido amplo do termo. Ao entregar a operação do trecho construído para o usuário, o governo Lula seguiu o mesmo procedimento da privatização feita por Fernando Henrique Cardoso no setor, desestimulando a diversificação do uso da ferrovia, que seria decorrente da separação de interesses entre operador e usuários do serviço. Vencovsky (2011) atenta para as reestruturações acionárias no período, que concentraram ainda mais o oligopólio dos operadores das concessões ferroviárias. Ao final do governo Lula, as empresas controladoras do setor restringiam-se, basicamente, aos grupos *Vale (VLI Multimodal)*, *CSN* e *América Latina Logística*⁹⁸. Esta última adquire o controle das Malhas Paulista, Oeste e Norte. Ao longo da década observa-se o aumento nos indicadores de produção das ferrovias especializadas no transporte de minério de ferro e o avanço na deterioração dos trechos menos rentáveis.

Do mesmo modo, no setor portuário, os usuários continuam sendo os maiores interessados nas privatizações e os mecanismos de estímulo do governo avançaram a partir dos investimentos que o poder público fez em dragagens de portos e em obras importantes de armazenamento e acesso aos terminais. Contudo, os níveis de investimento em portos mantiveram-se em patamares bastante reduzidos ao longo de toda a década. O BNDES continuou como o principal banco de financiamento de obras realizadas nos terminais privatizados (IPEA, 2010).

As décadas de 1990 e 2000 constituíram um verdadeiro “mercado de concessões” nos serviços de transportes do Brasil. A estrutura desse mercado caracteriza-se por uma forte concentração do número de operadores, dificultando a realização de investimentos não previstos em contratos e ampliando o poder de barganha das concessionárias.

⁹⁸ No ANEXO J é possível encontrar uma relação das empresas controladoras das concessões ferroviárias bem como alguns indicadores do sistema ferroviário nacional.

4.2 GOVERNO DILMA ROUSSEFF (2011-2014)

Com a crise econômica, diversos países adotaram políticas anticíclicas e protecionistas. No caso brasileiro, a redução da taxa de juros, a expansão do crédito e as desonerações fiscais foram realizadas ao final do governo Lula, com o propósito parcial de promover o dinamismo na economia, evitando a internalização dos efeitos da crise no país. Contudo, se comparadas às medidas implantadas em outros países, as ações do governo brasileiro se deram de forma temporária e tímida. Com a eleição de Dilma Rousseff, integrante de uma ala mais “desenvolvimentista” do Partido dos Trabalhadores, houve alguma expectativa da realização de medidas mais incisivas para a retomada do crescimento econômico. Contudo, a recuperação do investimento sustentado não se concretizou ao longo dos três primeiros anos de governo, caracterizados inclusive por taxas de crescimento menores do que as obtidas durante o período Lula.

O governo Dilma Rousseff poderia ser caracterizado pelo aprofundamento da “**quarta fase das privatizações**”: além de continuar a adotar medidas de desestatização da economia¹⁰⁰, no que se refere aos investimentos em transportes, houve a continuidade da reconfiguração da estrutura institucional do setor e a realização parcial de um grande programa de privatizações em transportes. Como se verá a seguir, as relações entre o setor público e a iniciativa privada se tornam cada vez mais imbricadas e complexas. Com a privatização das principais infraestruturas de transporte em governos anteriores, as novas concessões apresentam **menores taxas de retorno** e o oligopólio formado na estrutura do “mercado de concessões” contribui para que os grupos privados se encontrem em posição de maior poder de barganha, exigindo maiores garantias e condições de financiamento para disputar os leilões de privatização. O governo continua a priorizar investimentos em corredores logísticos, consolidando progressivamente a nova posição do Brasil na divisão internacional do trabalho, como um **país exportador de commodities agrícolas e minerais**.

¹⁰⁰ Como a ampliação para 30% da participação estrangeira no Banco do Brasil, os leilões de geração e transmissão de energia elétrica, dos campos do pré-sal e a nova rodada de licitações em petróleo.

4.2.1 MUDANÇAS INSTITUCIONAIS

A retomada parcial dos investimentos em transportes ao longo da década anterior e no momento atual não teria sido possível sem a ação direta do governo federal. Como visto, houve muito de público nas concessões privadas e a utopia de que o mercado poderia realizar a maior parte dos investimentos necessários para a reestruturação do território brasileiro, na prática, acabou não se concretizando. Por mais que esse discurso ainda tenha uma incrível força ideológica, torna-se cada vez mais clara a falência da primeira proposta de estrutura institucional do projeto neoliberal, na qual caberia ao setor privado recuperar os níveis de investimentos, cabendo ao governo ações complementares e de fiscalização, com destaque para a autonomia das Agências Reguladoras. Foi com o objetivo de transformar essa primeira proposta, que em 2007 o governo Lula criou a Secretaria Especial dos Portos e em 2008 reestruturou a VALEC, transferindo para essas entidades atribuições que antes haviam sido conferidas à ANTAQ e ao DNIT. No mesmo sentido, a presidenta Dilma continuou realizando mudanças no setor de transportes, que, antes de significar uma alternativa ao projeto neoliberal, procura levá-lo adiante, através de uma **segunda proposta**, na qual a iniciativa privada depende amplamente do governo para concretizar investimentos e as ações no setor de transportes se limitam cada vez mais ao objetivo de redução de custos logísticos nos deslocamentos do território nacional.

Durante o período, foram criadas duas novas instituições e um fundo vinculado à aviação civil. Além disso, a presidenta Dilma aprovou uma nova lei de regulação dos portos e terminais, aprofundando a privatização do setor.

Quadro 16 – Principais leis do governo federal no setor de transportes (2011-2014)

Lei (N.)	Data da Sanção	Ementa	Setor
12462	04 de agosto de 2011	Institui o Regime Diferenciado de Contratação – RDC; altera a lei (...) que dispõe sobre a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); Cria a Secretaria de Aviação Civil (...).	Suprasetorial/ Aéreo
12743	19 de dezembro de 2012	Altera as leis (...) para modificar a denominação da Empresa de Transporte Ferroviário de Alta Velocidade S.A. – Etav para Empresa de Planejamento e Logística S.A. – EPL e ampliar suas competências (...).	Suprasetorial
12815	05 de junho de 2013	Dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários (...).	Aquaviário

Fonte: BRASIL (2011a; 2012a; 2013a).

A criação da Secretaria de Aviação Civil (SAC) se deu sob uma proposta parecida com a da Secretaria Especial dos Portos. Do mesmo modo, o governo federal vinculou diretamente a pasta à Presidência da República e transferiu da Agência Reguladora do setor, atribuições relativas: à formulação e coordenação de políticas de desenvolvimento da aviação civil e de infraestrutura aeroportuária; à elaboração de estudos e definição de prioridades dos programas de investimentos; à elaboração de um Plano de Outorgas (o que só foi feito depois da privatização de três dos principais aeroportos do país); e à transferência de aeródromos públicos para estados e municípios (BRASIL, 2011). Desse modo, a ANAC acabou ficando com as funções de fiscalização dos aeroportos e das companhias aéreas e a Infraero, por sua vez, continuou a executar os investimentos e a administração da infraestrutura aeroportuária.

Posteriormente, o governo incluiu na mesma Lei 12462/11, o Fundo Nacional da Aviação Civil, constituído basicamente por um adicional tarifário e pelos recursos obtidos em leilões de privatização dos aeroportos. A proposta inicial do fundo é a captação de recursos para investimentos em aeroportos deficitários e para o financiamento das atividades da Infraero, inclusive nos aeroportos privatizados (BRASIL, 2013b). Contudo, de modo semelhante à CIDE, implantada por Fernando Henrique, o fundo sofreu com o contingenciamento de verbas para a obtenção do superávit primário¹⁰¹ em seus dois primeiros anos de existência. Reafirma-se, portanto, a prioridade que o governo brasileiro dá para o **ajuste fiscal**, o pagamento de juros da dívida pública em detrimento de investimentos básicos no setor.

A Lei 12743/12 realiza uma grande mudança nas funções da empresa criada no governo Lula para administrar a construção do Trem de Alta Velocidade, transformando-a em uma empresa suprassetorial. Criada no âmbito do Programa de Investimentos em Logística, a Empresa de Planejamento e Logística (EPL) afirma como seus objetivos “estruturar e qualificar, por meio de estudos e pesquisas, o processo de planejamento integrado de logística no país, interligando rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias” (BRASIL, 2013c). O governo criou a empresa com o propósito inicial de atuar no programa de privatizações, acelerando as etapas de investimento, uma vez que a EPL pode realizar o planejamento das ações, realizar estudos de viabilidade técnica, e até mesmo assumir a figura jurídica de

¹⁰¹ O governo criou uma medida provisória para quebrar a obrigatoriedade da aplicação dos recursos em investimentos no setor, autorizando o depósito dos recursos obtidos em leilões na conta do Tesouro Nacional. Em 2012 foram arrecadados R\$1,2 bilhões para o fundo, mas o orçamento final ficou em R\$909 milhões, dos quais apenas R\$ 577 milhões foram gastos (BRASIL, 2013b). Em 2013 foram arrecadados R\$ 2,7 bilhões, sendo que foram gastos apenas R\$1,47 bilhões (FUNDO..., 2014).

empreendedora das obras realizadas nas novas concessões, tornando mais rápidos os procedimentos de licenciamento ambiental antes da realização dos contratos. A empresa funciona também como secretaria executiva do Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (CONIT)¹⁰² e poderá ser sócia da concessão do Trem de Alta Velocidade.

Por fim, a Lei 12815/13 revoga a Lei 8630/93 (Lei de Modernização dos Portos), instituindo novas regras de operação no setor portuário público e privado. A batalha legislativa sobre os termos da nova lei acabou resultando em um texto final que inicialmente desagradou aos setores que adquiriram concessões e arrendamentos após a Lei 8630/93, pois o governo não aceitou a renovação automática dos contratos assinados nos portos organizados (públicos). Posteriormente, o governo acabou aceitando analisar pedidos de renovação mediante compromisso de investimentos mínimos (ANTAQ..., 2014).

Contudo, o ponto mais polêmico da nova lei trata das novas regras para os Terminais de Uso Privado, que perderam as restrições para movimentação de carga de terceiros e agora podem ser construídos através de simples autorização do Poder Público, dispensando-se a realização de licitações (GOVERNO..., 2013). Por fim, as novas concessões e arrendamentos em terminais do porto organizado serão selecionados através de uma combinação entre menor tarifa e maior movimentação de cargas propostas (ANUÁRIO VALOR: Infraestrutura, 2013). Os trabalhadores, por sua vez, ficaram ainda mais prejudicados do que na situação da antiga lei, pois o Órgão Gestor de Mão-de-Obra perdeu a exclusividade, que já vinha sendo desrespeitada, na negociação da contratação entre trabalhadores avulsos e os grandes armadores internacionais. Pode-se concluir que o conjunto de medidas adotadas levou a privatização portuária ao limite, pois concedeu aos Terminais de Uso Privado as atribuições de um porto público, sem que esses precisem se adequar às exigências e procedimentos habituais de um serviço público, o que contribui para favorecer o já excessivo poder de barganha dos grandes transportadores internacionais.

¹⁰² Criado no final do governo Fernando Henrique Cardoso, o CONIT não se reuniu uma única vez até o final de 2009. A partir de 2012, o governo Dilma incorpora ao conselho representantes de sindicatos e da iniciativa privada (GOMIDE, 2013; BRASIL, 2013c).

4.2.2 PLANOS DE INVESTIMENTOS EM TRANSPORTES

Dentre os planos de investimentos anunciados pelo governo Dilma Rousseff, dois dedicam especial atenção à infraestrutura de transportes do país: a segunda edição do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 2 (2011-2014) e o Programa de Investimentos em Logística (PIL). O primeiro se afirma como a continuação da proposta do governo anterior, com o objetivo de realizar uma nova rodada de investimentos prioritários, através da ampliação das parcerias entre o setor público e a iniciativa privada. Para isso, o governo se propôs a estimular os investimentos através de concessões, da ampliação da contratação de serviços e da interlocução com o setor privado sobre crédito, desoneração e o desenvolvimento de políticas (BRASIL, 2011b). Diferente da primeira versão do Programa, o PAC 2 prevê também investimentos para depois do período de mandato do governo como se vê no Quadro 17.

Quadro 17 – PAC 2: Previsão preliminar de investimentos (R\$ bilhões)

EIXOS	2011-2014	Pós-2014	TOTAL
Cidade Melhor	57,1	-	57,1
Comunidade Cidadã	23,0	-	23,0
Minha Casa, Minha Vida	278,2	-	278,2
Água e Luz Para Todos	30,6	-	30,6
Transportes	104,5	4,5	109,0
Energia	461,6	626,9	1.088,5
TOTAL	955	631,4	1.586,4

Fonte: BRASIL (2011b).

Apesar de o setor de transportes apresentar uma previsão de investimentos alta em relação às demais e superior à projetada na primeira versão do programa, não se pode dizer que o setor ganhou tratamento preferencial. Isso porque os quatro primeiros setores correspondem aos investimentos que se caracterizavam como “Infraestrutura Social e Urbana” no PAC anterior. Desse modo, o que se destaca entre os investimentos anunciados é a prioridade que ganharam os Eixos “Energia” e “Minha Casa Minha Vida”, sendo o primeiro responsável por cerca de dois terços do total de investimentos previstos, boa parte para depois de 2014. Os investimentos do Eixo “Transportes” estão previstos em uma série de trechos em todos os modais¹⁰³, como se vê no Quadro 18 e na Figura 13.

¹⁰³ Diversos tipos de investimento, como por exemplo: duplicação de rodovias, dragagem de portos, expansão de ferrovias para interligar áreas agrícolas aos pontos de consumo e exportação.

Quadro 18 – PAC 2: Distribuição preliminar de investimentos em transportes (R\$ bilhões)

MODAL	2011-14	Pós-2014
Rodovias	48,4	2
Ferrovias	43,9	2,1
Portos	4,8	0,3
Hidrovias	2,6	0,1
Aeroportos	3	-
Outros	1,8	-

Fonte: BRASIL (2011b).

Figura 13 – PAC 1 e PAC 2: Investimentos na Infraestrutura de Transportes*



*Obs: exclusive modal aéreo
Fonte: BRASIL (2011b).

A figura acima demonstra os investimentos previstos desde a primeira versão do programa, dentre os quais, projetos que se arrastam desde a década de 1980, abandonados no período Collor/Franco e reincorporados na carteira de investimentos do governo no mandato de Fernando Henrique Cardoso (como a extensão da Ferronorte e o asfaltamento de rodovias na Região Norte). De certo modo, observa-se a continuidade dos projetos de uso para o território brasileiro, apesar dos grandes projetos terem pouca perspectiva de avançarem no médio prazo. Como exemplo, destacam-se os projetos do modal ferroviário (as Ferrovias da VALEC e o Trem de Alta Velocidade), que praticamente não avançaram durante os três primeiros anos de governo. O governo afirma dentre os critérios de prioridade de ações a redução de desigualdades sociais e regionais de um modo um bastante vago, sem se aprofundar no tema.

De acordo com o nono balanço do PAC 2 (BRASIL, 2014), até janeiro de 2014, no setor de transportes haviam sido concluídos cerca de 32% das obras previstas em quantidade de ações e 41% em valor. No modal ferroviário entraram em operação 84 km da Ferronorte (*ALL – Malha Norte*) somados aos 163 km concluídos anteriormente, e no modal rodoviário foram realizadas obras em 3.080 km de estradas. Nas hidrovias foram concluídos 16 terminais e nos portos estão sendo realizadas dragagens em diversos deles, além de algumas obras relevantes que foram concluídas como o acesso ao porto de Santos e a ampliação do cais de Vitória. Nos aeroportos, realizaram-se diversas obras, dentre as quais chama atenção a antecipação de investimentos que a INFRAERO realizou e ainda executa em aeroportos que foram privatizados, justamente sob o argumento de que promoveriam a retomada de investimentos necessários. No Galeão, por exemplo, foram executados o “alargamento do sistema de pistas e recuperação da pavimentação do sistema de pistas e pátios, permitindo a operação de aeronaves F-A380”. Em Confins, a INFRAERO é responsável por obras referentes à “reforma, modernização e ampliação do Terminal de Passageiros, com substituição das pontes de embarque existentes, atualização tecnológica dos sistemas [etc.]” (BRASIL, 2013d).

O Programa de Investimentos em Logística (PIL), lançado em agosto de 2012, se configura como um **grande programa de privatizações da infraestrutura de transportes** do território brasileiro. Partindo dos objetivos de estabelecer uma ampla e moderna rede de infraestrutura e proporcionar uma logística eficiente com modicidade tarifária (BRASIL, 2012b), o governo elabora um programa de longo prazo de investimentos em transportes, tentando posicionar esse setor como um dos principais elementos dinamizadores da economia brasileira para os próximos trinta anos, prazo equivalente ao tempo médio das concessões. De caráter executivo, o PIL anunciou a criação da Empresa de Planejamento e Logística (EPL) e um cronograma de concessões de rodovias, ferrovias, portos e aeroportos, com a previsão total de cerca de R\$242 bilhões em investimentos (ANUÁRIO VALOR: Infraestrutura, 2013).

No modal aéreo, foram privatizados durante o governo Dilma Rousseff seis aeroportos, dentre os quais, Galeão e Confins, que constam como ações do PIL.

Quadro 19 – Aeroportos privatizados pelo governo federal

AEROPORTO	TEMPO DE CONCESSÃO	DATA DO LEILÃO	CONSÓRCIO VENCEDOR	CONTROLADORA	VALOR OFERECIDO (R\$ bilhões)
São Gonçalo do Amarante (RN)	28 anos	22/08/2011	Inframerica Aeroportos	Infravix (Engevix) e Corporación América	0,177
Cumbica (SP)	30 anos	06/02/2012	Invepar ACSA	INVEPAR (OAS, Previ, Petros, Funcef) e ACSA	16,123
Viracopos (SP)	20 anos	06/02/2012	Aeroportos Brasil	TPI (Triunfo), UTC e EGIS	3,821
Juscelino Kubitschek (DF)	25 anos	06/02/2012	Inframerica Aeroportos	Infravix (Engevix) e Corporación America	4,501
Galeão (RJ)	25 anos	22/11/2013	Aeroportos do Futuro	OTP (Odebrecht) e Changi	19,018
Confins (MG)	30 anos	22/11/2013	Aerobrasil	CPC (CCR), Zurich Airport International AG e Munich Airport International GMBH	1,820

Fonte: (AEROPORTOS..., 2012; GOVERNO..., 2013).

Com a exceção de São Gonçalo do Amarante (RN), cuja licitação foi realizada para construção, todos os aeroportos apresentam grande fluxo de passageiros e cargas¹⁰⁴. Por essas características, os cinco aeroportos concedidos proporcionavam *superávits* que a INFRAERO utilizava também para financiar a operação de aeroportos de menor fluxo, incapazes de gerar lucro operacional. Desse modo, a empresa estatal transferia recursos para aeroportos importantes, como por exemplo, em diversas capitais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, garantindo a manutenção do serviço público.

Contudo, a partir de 2013, com a primeira rodada de privatizações de grande porte realizada, a INFRAERO passou a sofrer problemas de financiamento de suas atividades, apresentando balanços negativos. Até agosto do mesmo ano, a empresa estava em prejuízo operacional de R\$ 202 milhões, com perspectivas de piora na situação, uma vez que ainda não haviam sido privatizados os aeroportos de Galeão e Confins. Tal situação obrigou a empresa a reduzir gastos de manutenção e custeio, criando situações de alto risco para a operação dos serviços aeroportuários (INFRAERO..., 2013). Além disso, o governo parcelou o pagamento do valor oferecido nos leilões pelo período da concessão dos aeroportos e proporcionou também uma série de condições para facilitar a operação e os investimentos da iniciativa privada: além da INFRAERO realizar diversas obras, antes dos leilões, como já comentado, a

¹⁰⁴ Com as concessões realizadas, cerca de 44% da movimentação total de passageiros e 67% da movimentação total de cargas em aeroportos no Brasil agora está sob gestão privada (INFRAERO, 2012).

empresa estatal reduziu custos trabalhistas através de terceirizações e programas de demissão voluntária e aumentou aluguéis em espaços comerciais.

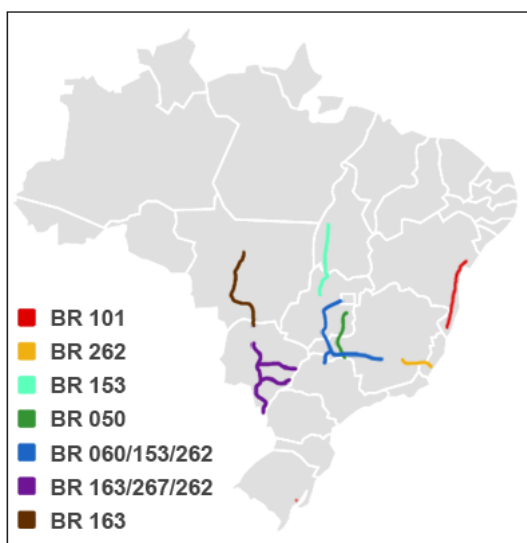
O Governo Federal, por sua vez, utilizou a empresa em um modelo de concessão que poderia ser classificado como uma parceria público-privada, no sentido amplo do termo, uma vez que a INFRAERO adquire a participação de 49% do Consórcio, podendo repassar recursos diretamente para as concessionárias. Tal evento minimiza os riscos de investimento, compartilha o valor de outorga do leilão e transfere algumas responsabilidades pela realização de obras para a empresa estatal. Nas concessões de Guarulhos, Viracopos e Brasília o BNDES realiza o financiamento de até 80% dos investimentos (AEROPORTOS..., 2013) e em Galeão e Confins (GOVERNO..., 2013), no âmbito do Programa de Investimentos em Logística, podem ser financiados 70% através dos bancos públicos brasileiros¹⁰⁵, com três anos de carência e vinte de amortização. Os recursos repassados ao Fundo Nacional de Aviação Civil, que deveriam ser utilizados para investimento, tem sido utilizados, como já comentado, em boa medida para o pagamento de juros da dívida pública.

No modal rodoviário, o governo Dilma Rousseff privatizou a BR101 (ES) em janeiro de 2012 e posteriormente apresentou no PIL uma proposta para avançar a terceira etapa do Programa de Concessões de Rodovias Federais (PROCROFE), através da privatização de cerca de 7500 km de rodovias em dez trechos federais divididos em sete lotes, como se vê na figura a seguir¹⁰⁶.

¹⁰⁵ No Programa de Investimentos em Logística (PIL), o governo disponibiliza o financiamento dos investimentos privados não somente através do BNDES, mas também através do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal (BRASIL, 2012b).

¹⁰⁶ Além dos trechos representados na Figura 14, inicialmente estava prevista a concessão das rodovias BR-040 e BR-116 (Fase I) nos trechos de Minas Gerais.

Figura 14 – PROCROFE: Previsão inicial das concessões da terceira etapa



Fonte: ANTT (2013).

De modo semelhante à segunda etapa do programa, a modalidade proposta de leilão foi a menor tarifa de pedágio. De acordo com as regras estabelecidas pelo governo, as empresas deveriam realizar obras de duplicação e recuperação nos primeiros cinco anos da concessão e somente após a conclusão de 10% das obras previstas poderiam começar a cobrar pedágio.

Ao aprofundar o programa de concessões iniciado pelo governo FHC e mantido pelo governo Lula, o governo Dilma sinaliza a continuidade de um mesmo projeto para o país em condições distintas: com a privatização dos principais trechos rodoviários federais e estaduais ao longo dos últimos anos, a terceira etapa do PROCROFE alcança novas regiões do país (Norte e Centro-Oeste), prevendo a concessão de rodovias com um volume de tráfego menor, e por consequência, com prováveis **menores taxas de retorno do que as anteriores** (IPEA, 2010). Além disso, nos últimos anos favoreceu-se a organização de grupos de interesse no setor, com forte poder de barganha de condições para assumirem as concessões. Tal evento pode explicar em parte a decisão do governo em oferecer condições ainda mais vantajosas à iniciativa privada do que as previstas no lançamento do PIL em 2012¹⁰⁷.

¹⁰⁷ O prazo das concessões subiu de 25 para 30 anos; o financiamento dos investimentos via bancos públicos foi elevado de 60% para até 80% do total e também subiram os prazos de carência e amortização e a estimativa de volume de tráfego, permitindo elevar a tarifa-teto do pedágio (ANUÁRIO VALOR: Logística, 2013).

Quadro 20 – PROCROFE: Concessões da terceira etapa

Trecho	Rodovia	Concessionária	Controladora	Extensão total (km)	Duplicação exigida (km)
Divisa BA/ES (acesso à Mucuri) – Divisa ES/RJ	BR101 (ES)	Eco101	Ecorodovias (C.R. Almeida) e SBS Engenharia	476	476
Cristalina (GO) – Divisa MG/SP	BR050 (GO/MG)	MGO Rodovias	Senpar e outros	437	218
Sinop (MT) – Itiquira (MT)	BR163 (MT)	Rota do Oeste	OTP (Odebrecht)	851	453
Brasília (DF) – Fronteira (MG) – Betim (MG)	BR060/BR153 /BR262 (DF/GO/MG)	Concebra	TPI (Triunfo)	1177	648
Pedro Gomes (MS) – Mundo Novo (PR)	BR163 (MS)*	MS Via	CCR (Camargo Corrêa e Andrade Gutierrez)	847	806
Brasília (DF) – Juiz de Fora (MG)	BR040 (DF/MG)	BR040	INVEPAR (OAS, Previ, Petros e Funcef)	937	557
Anápolis (GO) – Aliança do Tocantins (TO)	BR153 (GO/TO)	**	Galvão Engenharia	625	598

Obs: A concessão da BR101 (ES) não faz parte do Programa de Investimentos em Logística.

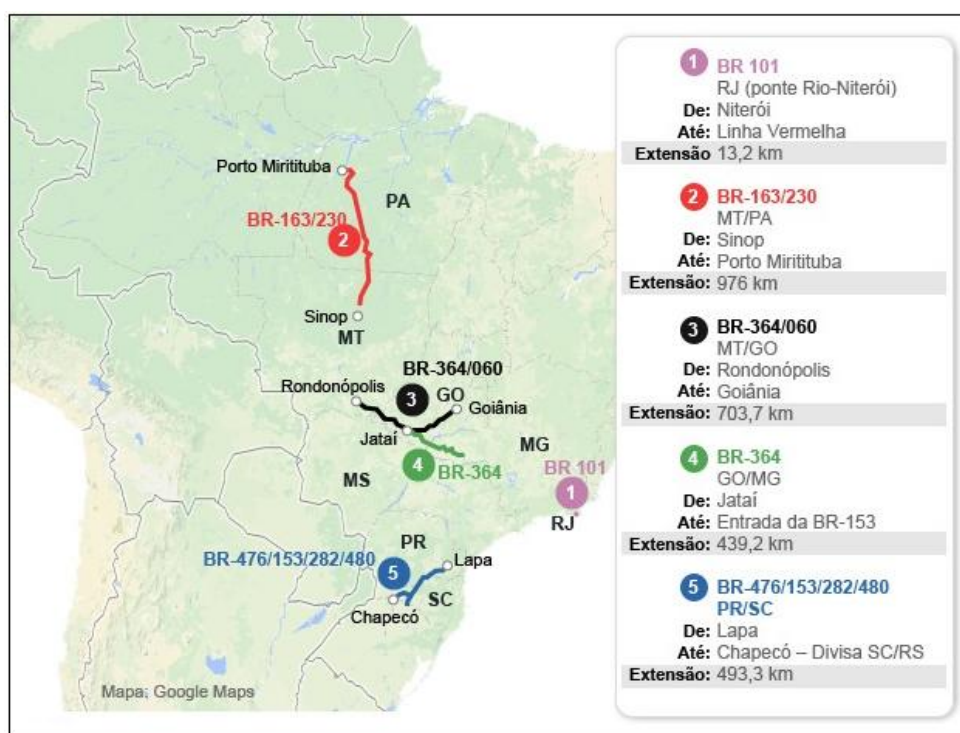
*O governo federal desistiu de conceder os trechos das rodovias BR267 e a BR262 incluídos inicialmente no lote.

** Razão social não definida.

Ao mesmo tempo em que foram anunciadas as concessões rodoviárias do PIL, com o objetivo de duplicar e implantar melhorias nos principais trechos do modal no país (BRASIL, 2012b), o DNIT foi realizando boa parte das obras anunciadas como de responsabilidade da iniciativa privada. A partir do Quadro 20 é possível observar que quatro das seis concessionárias precisarão duplicar aproximadamente metade dos trechos privatizados. Nos trechos em que se observa a responsabilidade de duplicação quase integral pela concessionária, o governo retirou boa parte da extensão prevista no lote inicial das concessões, delegando ao DNIT a função de duplicação. Somados os trechos excluídos dos lotes da BR163 (MS) e da BR153 (GO/TO), as concessionárias deixaram de se responsabilizar pela duplicação de cerca de 780 km. Tais eventos reforçam a tese de que o oligopólio formado no mercado de concessões vem ganhando maior poder de negociação de interesses, uma vez que o governo permite às concessionárias cobrarem pedágios em trechos que acabaram de ser construídos ou duplicados e que, por consequência, possuem menores custos operacionais.

Além da privatização de cerca de 5400 km de rodovias federais – extensão maior do que toda a malha federal concedida nos governos anteriores – o governo Dilma também anunciou a intenção de realizar o leilão de mais 2625 km. No total, são cinco trechos, dos quais três estão diretamente associados à intenção de facilitar o escoamento de grãos do Centro-Oeste, especialmente a produção de soja no Mato Grosso e de milho no sul de Goiás (NOVAS..., 2014)¹⁰⁸. Alguns já estão recebendo investimentos do DNIT, como é o caso da BR 163 (PA) e outros não precisam de grandes investimentos, como no caso da BR101 (RJ).

Figura 15 – PIL: Previsão inicial da segunda rodada de concessões de rodovias (2014)



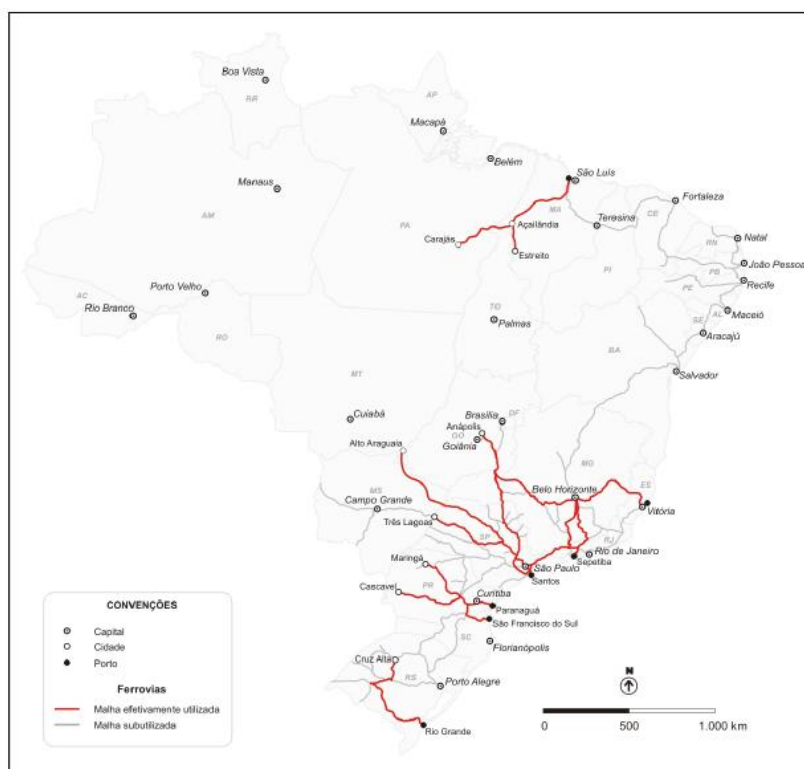
Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2014/01/dilma-rousseff-anuncia-concessao-de-mais-cinco-trechos-de-rodovias.html>>. Acesso em: 02 fev. 2014.

No modal ferroviário, o PIL apresenta uma proposta de investimentos de cerca de R\$91 bilhões em 11000 km de ferrovias divididos em doze trechos a construir ou já existentes. De acordo com a proposta de modelo de parceria público-privada para o setor, o governo contrataria, através de leilão, a construção, manutenção e a operação da ferrovia e as concessionárias operariam os trechos pelo período de 35 anos. A VALEC, por sua vez, compraria a capacidade integral de transporte da ferrovia para então fazer uma oferta pública da capacidade, como forma de assegurar o direito de passagem dos trens em todas as malhas

¹⁰⁸ O lote de cinco estradas é composto pela relicitação da Ponte Rio-Niterói, cujo contrato de concessão expira em 2015; do trecho Sinop/MT – Porto de Miritituba/PA (BR163/230); trecho Rondonópolis/MT – Jataí/GO-Goiânia/GO (BR364/060); trecho Jataí/GO – prox. de Uberlândia/MG (BR364); trecho Lapa/PR-Chapecó/SC (BR476/153/282/480).

(*open access*). O objetivo do governo, de acordo com esse modelo, seria quebrar o monopólio das concessionárias e garantir a modicidade tarifária, ou seja, reduzir o custo do frete para os usuários que quiserem transportar carga própria na malha atual e futura (BRASIL, 2012b). Desse modo, o governo reconhece a necessidade de se quebrar ou renegociar alguns contratos das concessionárias que adquiriram a malha da RFFSA, uma vez que essas abandonaram boa parte da malha ferroviária brasileira para priorizar investimentos em trechos de maior movimentação, o que acarretou na deterioração seletiva do modal. Em 2007, os trechos efetivamente utilizados correspondiam a cerca de 10000 km, ou apenas um terço do total da antiga malha ferroviária nacional, como se vê na figura a seguir.

Figura 16 – Malha ferroviária efetivamente utilizada – estimativa (2007)



Fonte: VENCOVSKY (2011).

Observando a Figura 16, pode-se dizer que o modal ferroviário talvez seja o que melhor representa de que modo o projeto neoliberal promoveu a reestruturação do território brasileiro, elencando, através das privatizações, quais setores da infraestrutura seriam aproveitados para a nova posição do país na divisão internacional do trabalho. E a proposta do PIL não parece se diferenciar desse objetivo, pois, apesar de sinalizar a intenção do governo em quebrar os monopólios das atuais concessionárias, são poucos os trechos antigos que o Programa propõe reconstruir.

Figura 17 – PIL: Previsão inicial das concessões de trechos ferroviários (2012)*



Disponível em: <<http://www.epl.gov.br/>>. Acesso em 04 nov. 2013.

*Obs: O governo realizou diversas mudanças na previsão inicial de trechos a conceder para a iniciativa privada, incorporando obras que já estão sendo realizadas pela VALEC (Trecho Sul da Ferrovia Norte-Sul), agregando trechos em um único lote (Acesso ao Porto de Santos e os Tramos Norte e Sul do Ferroanel de São Paulo) e prolongando o Trecho 9 até Dourados (MS).

Além disso, a dificuldade em se renegociar ou quebrar os contratos contribuiu para que os trechos abandonados pelas atuais concessões ocupem posição secundária dentre as prioridades do governo. Como visto, os primeiros trechos que podem ser concedidos na proposta do PIL não fazem parte da atual malha ferroviária e são de grande interesse para grupos exportadores de produtos agrícolas e minerais: a Ferrovia de Integração do Centro-Oeste (FICO), que interligará Lucas do Rio Verde (MT) à Ferrovia Norte-Sul, com o objetivo principal de escoar a produção de soja do cerrado; Açailândia-Barcarena, da Ferrovia Norte-Sul, para escoar a produção de minério de ferro; e o trecho da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (FIOL), que já está sendo construída com recursos públicos e beneficiará especialmente a exportação de minério de ferro produzido no interior baiano (VALEC, 2013b). O governo vem minimizando riscos para a privatização das ferrovias, aumentando prazos de concessão e previsão de volume de tráfego, acenando para a antecipação de receitas, além de sinalizar para a não cobrança de tarifas aos usuários, o que se configuraria em um subsídio direto que beneficiaria especialmente o setor exportador de produtos agrícolas e minerais. A forte dependência da proposta do PIL à VALEC causa dúvidas sobre a capacidade da empresa

estatal em garantir rendimentos aos usuários e concessionárias ao longo do prazo previsto nos contratos (PESSÔA, 2013). A ANTT prevê que a operação do trecho da Ferrovia Norte-Sul entre Porto Nacional (TO) e Anápolis (GO), concluído pela VALEC, seja o primeiro trecho concedido para um operador privado através do modelo *open access*.

Através desse modal, observa-se de modo mais claro o conflito interno de interesses do bloco no poder sobre os termos do projeto neoliberal para o país: a redução de custos logísticos implica em certa divergência entre a fração bancário-financeira e o setor exportador, uma vez que os possíveis operadores privados só se dispõem em realizar investimentos nas ferrovias com a garantia de redução de riscos e retornos vultosos por parte do governo. Portanto, **o objetivo de reduzir custos logísticos choca-se com a indisposição do setor privado em assumir riscos**. A garantia anual de rendimentos que o governo sinaliza, tanto para concessionárias como para usuários, é questionada, pois a capacidade fiscal do país em longo prazo pode ser afetada em qualquer momento pelo poder de veto que a própria política econômica ortodoxa impõe às possibilidades de ação do Estado brasileiro.

Para o setor portuário, o PIL apresenta uma previsão de investimentos na ordem de R\$54,6 bilhões até 2017 e a reestruturação no marco regulatório (BRASIL, 2012b), efetivada na Lei 12815/13. De acordo com a proposta inicial do governo, as novas privatizações no setor deveriam ser feitas, no caso dos arrendamentos e concessões em portos organizados (públicos), através de licitação, em uma modalidade que inclua os critérios de maior capacidade e/ou menor tempo de movimentação e menor tarifa proposta. Para os arrendamentos e concessões realizados no período compreendido entre a Lei 8630/93 e a Lei 12815/13, o governo vem sinalizando para a renovação condicionada à execução de investimentos em ampliação de capacidade e modernização. Já no caso da construção de novos terminais de uso privado, o PIL apresenta a proposta aprovada na nova Lei dos Portos. O prazo das novas concessões e arrendamentos previstos é de 30 anos e as condições de financiamento dos investimentos serão muito semelhantes aos demais modais (BRASIL, 2012b; ANTAQ..., 2014). Em 2013, a Secretaria Especial dos Portos publicou uma lista com quatro blocos de áreas passíveis de arrendamento¹¹⁰ e as autorizações para a construção de novos terminais de uso privado começaram a sair em dezembro do mesmo ano (ANTAQ..., 2014; LEI..., 2013).

¹¹⁰ A lista pode ser consultada no ANEXO L e os dados de movimentação do setor no ANEXO M.

Para estimular os investimentos privados nas concessões o governo federal vem desenvolvendo também outros instrumentos de financiamento. Como citado anteriormente, o PIL prevê não só as linhas de crédito do BNDES, mas também do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal¹¹¹. Além disso, o governo Dilma Rousseff prorrogou incentivos criados durante o governo Lula (REPORTO, REIDI e o FIP-IE) e incentivou a captação de recursos para investimento através da criação das “debêntures de infraestrutura”, que permite às concessionárias, arrendatárias, sociedades de propósito específico e suas controladoras emitirem debêntures de longo prazo¹¹² com a aprovação do Ministério dos Transportes. Para incentivar esse mecanismo de financiamento, o governo também criou o “apoio ao *equity*”, que disponibiliza recursos de bancos públicos (Banco do Brasil, Caixa e BNDES) e fundos de pensão (Petros e Funcef) para a aquisição de debêntures, títulos e participação acionária de até 49% nas Sociedades de Propósito Específico ou *holdings* empreendedoras responsáveis pelos investimentos nas concessões, arrendamentos etc. Por fim, o governo continuou utilizando recursos do FGTS para investimentos no setor, através do Fundo de Investimento FI-FGTS. No final de 2013, esse fundo já havia destinado cerca de R\$ 25 bilhões¹¹³ para infraestrutura, desde sua criação.

4.2.3 GRUPOS DE INTERESSE ENVOLVIDOS

O desenvolvimento de uma estrutura institucional e de mecanismos de apoio ao investimento privado, a proposta de um programa de privatizações de longo prazo e a contenção dos gastos públicos caracterizaram, ao longo dos três primeiros anos do governo Dilma Rousseff, dois grandes processos em curso, que parecem nortear as decisões de investimento na infraestrutura de transportes: **a consolidação do Brasil como país produtor de *commodities* agrícolas e minerais na Divisão Internacional do Trabalho e a manutenção da política econômica ortodoxa**, resumida no tripé macroeconômico: superávit primário, câmbio flutuante e o regime de metas de inflação. Enquanto o primeiro define as prioridades de investimentos públicos e privados, o segundo funciona como uma espécie de poder de veto sobre qualquer decisão de gastos do governo. Ao utilizar boa parte dos recursos

¹¹¹ As linhas de crédito do Banco do Brasil, por exemplo, possibilitam às concessões privadas o acesso direto aos recursos dos Fundos de Desenvolvimento do Nordeste e da Amazônia e ao Fundo da Marinha Mercante.

¹¹² Com isenção de Imposto de Renda para pessoas físicas e alíquota de 15% para pessoas jurídicas (BRASIL, 2012b).

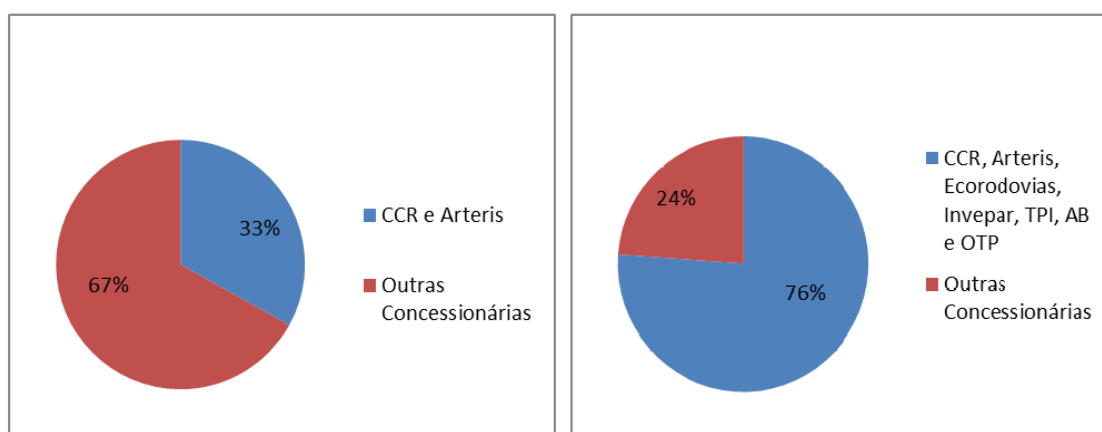
¹¹³ A Demonstração Financeira do FI-FGTS referente ao ano de 2012 pode ser consultada no ANEXO O.

do FNAC para o pagamento de juros da dívida pública, o governo Dilma exemplifica bem esse processo.

Observa-se que as prioridades de investimento em transportes, tanto no PAC 2 quanto no PIL, estão focadas especialmente nos interesses de grandes exportadores (minério de ferro e soja). Isso se torna mais claro no modal ferroviário, com as obras em curso e as projetadas para os próximos anos, e no modal portuário, com a flexibilização das regras para construção e operação de terminais de uso privado. A concretização de projetos de investimentos nesses modais e em alguns corredores do modal rodoviário promove o uso logístico do território através da manutenção e o aumento dos níveis de rendimento do setor exportador de *commodities* agrícolas e minerais em detrimento do investimento em outros setores, tais como o de infraestrutura social urbana e regional para promoção da redução de desigualdades regionais, acesso a serviços e equipamentos públicos.

As privatizações da infraestrutura de transportes realizadas no Brasil se caracterizam por um mercado de concessões estruturado em oligopólio. Contudo, é possível notar a separação de interesses entre operadores de acordo com os modais analisados. Nos modais rodoviário e aéreo, é predominante a atuação de concessionárias formadas a partir de empresas do setor de **construção civil**, e o duopólio nas rodovias privatizadas é confirmado quando se observa que somente os grupos *Arteris e CCR* operam 33% da extensão total da malha concedida e este último grupo, sozinho, abocanha cerca de 40% do total das receitas do setor (STANDARD & POOR'S, 2012). Quando somadas, as sete principais concessionárias de rodovias alcançam mais de 75% do total de rodovias (federais e estaduais) privatizadas e provavelmente um número que supera 90% do total das receitas do setor.

Figura 18 – Sistema Rodoviário Nacional: distribuição da extensão total da malha concedida

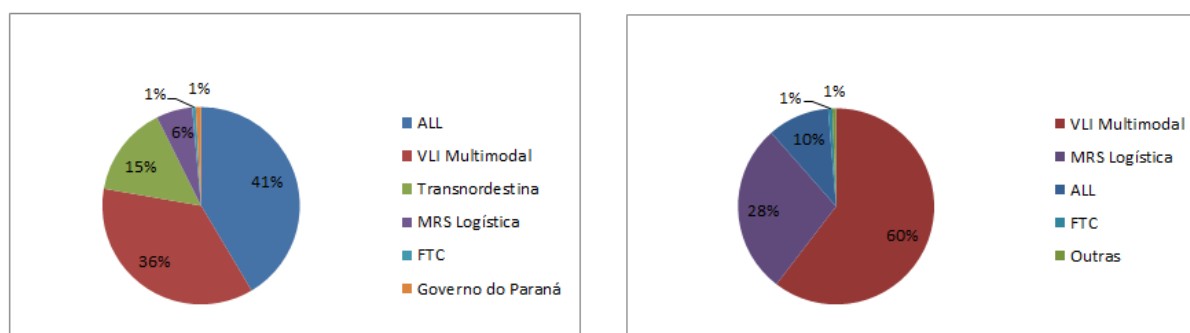


Fonte: ABCR (2013); ANTT (2013) e ARTESP (2013).

No caso do setor aéreo, foram concedidos cinco aeroportos dentre os dez mais movimentados do país, que já apresentavam lucro antes da privatização (INFRAERO, 2012). Boa parte das empresas ganhadoras dos leilões também adquiriram concessões em rodovias no período: *OAS* (Cumbica; BR040/MG), *Odebrecht* (Galeão; BR163/MT), *Camargo Correa e Andrade Gutierrez* (Confins; BR163/MS); *Triunfo* (Viracopos; BR060/153/262).

No modal ferroviário, observa-se a consolidação da operação do transporte ferroviário para três grandes operadores logísticos, controlando 83% da extensão e 98% da movimentação total de mercadorias: *VLI Multimodal*, *MRS Logística* e *América Latina Logística*. Tanto a *VLI* (*Vale*) como a *MRS* (*Vale*, *CSN* e *Usiminas*) e a *Transnordestina* (*CSN*) caracterizam-se pelo controle de grandes **usuários**. O grupo *ALL*, por sua vez, reafirma essa tendência no recente processo de fusão com o grupo *Rumo*, braço logístico da *COSAN*, empresa atuante na produção de açúcar e etanol e uma das principais usuárias interessadas no controle da malha ferroviária da *ALL* (UNIÃO..., 2014).

Figura 19 – Sistema Ferroviário Nacional: distribuição da extensão total da malha (esquerda) e da movimentação total de mercadorias (direita)



Fonte: ANTT (2014).

No período recente, observou-se a movimentação de grupos internacionais na aquisição de participação acionária desses operadores, em especial a *Mitsui* (JAP) e o fundo de investimento *Brookfield* (CAN), que adquiriram cotas da *VLI Multimodal*. O mesmo fundo de investimento também se distingue entre os demais, por participar no controle do grupo *Arteris* (concessão de rodovias)¹¹⁴ ao lado do grupo espanhol *Abertis*.

¹¹⁴ Os APÊNDICES C e D oferecem um quadro dos ativos controlados pelas principais operadoras do país.

A internacionalização dos operadores da infraestrutura de transportes também está sendo estimulada no setor portuário, com a flexibilização das regras para a construção de terminais de uso privado, que atendeu em boa parte às exigências dos grandes armadores estrangeiros. E no setor aeroportuário, as regras para as concessões de aeroportos exigiram a participação de operadores internacionais nos consórcios.

O período contemporâneo se destaca pelas disputas de interesse entre os grupos que participam do pacto político em curso: as frações do setor bancário-financeiro (nacional e internacional), e, no caso do setor de transportes, os grupos exportadores de *commodities* agrícolas e minerais e o setor de construção civil que passaram a operar a infraestrutura de transportes privatizada ao longo dos últimos 25 anos. Observa-se que as privatizações realizadas para a operação da infraestrutura de transportes se concretizam como efeitos dessas disputas entre grupos de interesse, e pouco se relacionam com as políticas de desenvolvimento regional. De certo modo, o tratamento preferencial para o uso logístico do território brasileiro tem contribuído, inclusive, para o acirramento dessa problemática, e esse processo tem sido demonstrado não apenas pelo privilegiamento dos investimentos em setores de forte interesse conjuntural ou pela fraca relação desses investimentos com a região próxima, mas inclusive, pela utilização de recursos dos fundos constitucionais de desenvolvimento regional para a concretização desses projetos de infraestrutura.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa realizada por esta dissertação teve como ponto de partida a observação da trajetória histórica dos investimentos e do planejamento da infraestrutura de transportes do Brasil. A partir dessa trajetória, foi possível realizar uma análise comparativa entre a experiência histórica e o período contemporâneo, que permitiu captar continuidades e interrupções nas relações entre Estado e iniciativa privada. A análise comparativa contribuiu também para verificar tendências de atuação desses agentes, mudanças nas coalizões do poder político e econômico e até mesmo conceber algumas perspectivas sobre o papel do investimento na infraestrutura de transportes no Brasil.

A trajetória histórica das ações do Estado brasileiro para o setor de transportes ao longo do século XX demonstra que em quase todos os governos foram realizadas medidas de estatização e/ou ampliação de instrumentos públicos de atuação nesse setor, ao mesmo tempo em que se promoveram estímulos à participação privada na operação de serviços de infraestrutura de transportes e na indústria associada. Portanto, um dos resultados fundamentais da pesquisa foi a quebra da visão dicotômica entre privatização e estatização, uma vez que esse último processo também se deu através dos instrumentos de atuação estatais utilizados como mecanismos de redução de risco e de custos de investimento, com o propósito de promover altas taxas de retorno para a iniciativa privada. Antes de se efetivar como instrumentos de controle público do investimento e de seus efeitos sobre a sociedade brasileira, as medidas de estatização se realizam, na maioria das vezes, como instrumentos para viabilizar investimentos ou socializar perdas de grupos privados interessados na constituição e/ou operação de infraestruturas, que, por suas características, dificilmente se concretizam sem o apoio estatal. Desse modo, o fundamental não é compreender se as privatizações ou as estatizações estão se ampliando ou reduzindo, mas quais os fatores que determinam as decisões dos governos e a preferência pela mobilização dos recursos e instrumentos estatais para um dado setor.

Diversos autores (LESSA; DAIN, 1984; SANTOS, 2000; VAINER; 2007; TEIXEIRA; PINTO, 2012) compreendem que as ações do Estado brasileiro são definidas basicamente através de **pactos entre os grandes grupos de interesse** com capacidade de influenciar o poder político em uma determinada conjuntura. Tais perspectivas encontram paralelo com a reflexão teórica de Poulantzas (1977) sobre a natureza do Estado no capitalismo, onde o bloco no poder (um grupo de frações de classe organizados sob a hegemonia de uma fração ou de

uma classe específica), define a mobilização dos recursos estatais em um dado momento histórico. Na medida em que a infraestrutura de transportes viabiliza o uso dos recursos e das potencialidades de um território, influenciando na distribuição de equipamentos, produtos e rendas, compreende-se que as ações de investimento e planejamento nesse setor também refletem pactos entre os grupos de interesse com poder de influência nas decisões políticas.

A presente pesquisa não teve a pretensão de analisar a evolução dos pactos de dominação e dos blocos no poder ao longo da história brasileira. Tal objetivo exigiria uma análise cuidadosa e que contemplasse as demais esferas de atuação do Estado. Contudo, a análise histórica das relações entre o Estado e a iniciativa privada nos investimentos em infraestrutura de transportes do território brasileiro permitiu observar o modo de atuação de grandes grupos privados interessados na mobilização das capacidades do Estado nesse setor. Através da descrição dos mecanismos de estímulo oferecidos pelo poder público para o investimento no setor, foi possível observar inclusive algumas práticas recorrentes, que identificam tendências na postura do Estado brasileiro e da iniciativa privada, observadas em praticamente todos os governos, tanto no período desenvolvimentista como também no período neoliberal. Dentre essas tendências, destacam-se a **utilização de recursos públicos para elevar a rentabilidade dos investimentos privados** e a **formação de oligopólios entre as empresas que atuam no setor**.

No período cafeeiro, observou-se que a infraestrutura de transportes se constituiu basicamente através de concessões à iniciativa privada. Os mecanismos de estímulo aos investimentos privados em transporte basearam-se principalmente na transferência direta de subsídios à construção e operação dos serviços em ferrovias, portos e navegação de cabotagem. Viu-se que, no caso do modal ferroviário, os subsídios oferecidos pelo Estado se deram, em boa medida, através de **isenções fiscais e garantia de juros sobre o investimento** (NATAL, 1991). No que se refere às concessões de terras próximas às ferrovias, o governo não exigiu o parcelamento de lotes e sua venda a preços acessíveis para pequenos produtores rurais, como feito no caso dos Estados Unidos. Apesar de Natal (1991) ressaltar que o caso norte-americano esteve longe de ser um exemplo bem sucedido, pela violência e extermínio de comunidades indígenas que promoveu, para Galvão (1996), esse fator – a não realização de uma reforma agrária – aliado às garantias de juros foram decisivos para o fracasso da experiência brasileira, uma vez que as ferrovias exigem, por seu alto custo de implantação, grande densidade de tráfego por unidade de área, propiciada por volumes de passageiros e mercadorias (fretes de ida e retorno) que justifiquem economicamente a sua construção. Sem o desenvolvimento de um mercado interno relevante, diversas ferrovias brasileiras

apresentavam *déficits* operacionais antes mesmo do final do século XIX. A progressiva transferência do patrimônio das concessionárias para o poder público e o final dos subsídios diretos não significaram o fim do apoio à economia cafeeira no Brasil, pois o governo continuou promovendo os interesses do setor, através do controle de preços no mercado internacional (NATAL, 1991). Tais medidas podem estar relacionadas às disputas dentro do bloco, uma vez que a não realização de uma reforma agrária representava uma exigência de um grupo de interesse com bastante força dentro do bloco no poder.

Durante o período dos governos de Getúlio Vargas, realizaram-se esforços para a autonomização dos investimentos públicos em infraestrutura de transportes, através da criação das primeiras autarquias e fundos vinculados do setor. Contudo, observou-se também a continuidade dos processos de encampação de ativos de empresas privadas (ferrovias e companhias de navegação de cabotagem), como medidas improvisadas pelo Estado para garantir a continuidade dos investimentos e da operação dos serviços de infraestrutura de transporte desenvolvidos ao longo do período anterior.

A articulação de interesses entre o capital nacional e internacional foi bem visualizada no governo Juscelino Kubitschek. Apesar de nesse período dar-se continuidade à constituição dos fundos vinculados e autarquias, a partir do Plano de Metas foi possível perceber mudanças no pacto entre os grupos interessados na mobilização dos recursos e mecanismos estatais. Foram realizadas medidas no sentido de promover a participação e a gestão privada nos investimentos e até mesmo nas decisões e no planejamento do setor. Na gestão da RFFSA, de acordo com as recomendações da CMBEU, o governo optou pela estruturação da empresa estatal através de uma sociedade anônima (NATAL, 1991). Nas decisões sobre o setor de infraestrutura de transportes, os **grupos executivos setoriais** concentravam os principais interessados na mobilização das capacidades de governo. Como visto, esses grupos funcionaram como instâncias de concertação de interesses entre empresas estrangeiras, nacionais e o governo.

No setor de infraestrutura de transportes, destacaram-se os Grupos Executivos da Indústria Automobilística (GEIA), da Indústria de Construção Naval (GEICON) e da Indústria de Material Ferroviário (GEIMF). Para a concretização da industrialização, o governo adotou diversos incentivos através da política cambial, oferta de crédito de longo prazo e isenções fiscais, com o propósito de promover a redução do custo dos investimentos, elevar a rentabilidade das inversões e atrair o capital internacional (LESSA, 1975). Apesar de o governo promover diversas medidas de privatização e até mesmo de estímulo à formação de oligopólios no setor de transportes, uma característica de destaque no período de JK foi a

tentativa de articulação desses processos com a internalização das indústrias do setor e com os interesses do Estado brasileiro (renovação da frota da marinha mercante, construção de Brasília etc.), mais amplos do que a simples partilha dos recursos estatais. A definição de metas de produção de veículos e o cumprimento de boa parte dessas pelas empresas que utilizaram os instrumentos estatais reflete, de certo modo, uma certa flexibilização dos interesses privados aos objetivos estatais.

Se no governo JK a integração do território nacional se constituía em um dos principais objetivos das políticas públicas, a partir da ditadura militar tal processo se converte em assunto de **segurança nacional**. Para Santos (2000), a opção pela suspensão do regime civil refletiu também um pacto que atendeu ao duplo interesse: interromper os projetos em curso da sociedade civil e levar adiante a inserção dependente do país na economia global. Outro processo que se acelera com a ditadura são as medidas de **privatização dos mecanismos de gestão das instituições públicas** ligadas à infraestrutura de transportes. Como visto, diversas entidades estatais foram criadas ou transformadas através de sociedades anônimas ou sob a estrutura de direito privado (INFRAERO, EMBRAER, LLOYDBRAS, PORTOBRÁS, ENGEFER e GEIPOT).

Tal processo ao mesmo tempo em que possibilitava a flexibilização dos contratos de trabalho também promovia a concretização de medidas unilaterais, destituídas de controle público (GOULARTI FILHO, 2010). Uma característica marcante do período militar foram as medidas de **estímulo à formação de oligopólios** entre as operadoras e na indústria associada aos serviços de infraestrutura de transportes. No setor de aviação civil, por exemplo, as linhas de maior fluxo e longa distância foram preservadas para as três grandes companhias na década de 1970 (*Varig, Transbrasil* e VASP) e a aviação regional, por sua vez, teve a operação restringida para apenas cinco companhias detentoras de monopólios regionais. No setor de marinha mercante, a ditadura promoveu a concentração e a centralização de capitais, através do estímulo à fusão de companhias e o tratamento preferencial para empresas selecionadas (GOULARTI FILHO, 2010). Como visto, distribuíram-se as rotas de navegação de longo curso para seis companhias. Na navegação de cabotagem, a SUNAMAN financiou a fusão de treze companhias em uma única empresa. A realização dos investimentos pela indústria de construção naval nos Planos de Construção Naval I e II basicamente ficou restrita às seis companhias beneficiadas no governo JK (GOULARTI FILHO, 2010). Ainda durante o período militar surgiram e se expandiram algumas empresas de engenharia e construção civil, beneficiadas pela realização de grandes projetos de investimento no período e que hoje participam ativamente das concessões de transportes, em especial, no setor rodoviário.

É somente a partir da década de 1990 que se torna possível afirmar que o Estado brasileiro adota uma perspectiva neoliberal, transformando as recomendações internacionais e a política econômica ortodoxa em programa de Estado, materializado especialmente na lei que institui o **Programa Nacional de Desestatização**. Como visto, nesse documento, o governo afirma como objetivos o reordenamento “da posição estratégica do Estado na economia” através das privatizações, a concentração de esforços da administração pública onde a presença do Estado seja “fundamental” e a “redução da dívida pública”, para contribuir com o “saneamento das finanças do setor público” (BRASIL, 1990c). Observou-se nos textos daquele período, que o discurso utilizado pelos grupos hegemônicos muitas vezes afirmava as privatizações como estratégia para o pagamento integral da dívida pública. A partir da revisão do PND, realizada no governo Fernando Henrique Cardoso, tal meta parece ser abandonada, e o objetivo de promover o “saneamento” das finanças é substituído pela reestruturação econômica do setor público, especificada “especialmente através da melhoria do perfil e da redução da dívida pública líquida” (BRASIL, 1997).

As privatizações avançaram para muito além das leis aprovadas no período. O governo reduziu investimentos (interrompendo totalmente em alguns casos) e se retirou de diversos setores da economia nacional e da operação de serviços públicos. No setor de infraestrutura de transportes, a década de 1980 caracterizou-se por poucas privatizações e pela redução de gastos públicos que implicaram no início do processo de **deterioração seletiva** dos ativos. A partir da década de 1990, o programa neoliberal ganha fôlego e os governos Collor/ Itamar Franco e FHC atuam no sentido de desestruturar toda a estrutura estatal constituída para o planejamento e o investimento ao longo do período desenvolvimentista. Em especial, o primeiro governo atuou de modo bastante truculento, privatizando rapidamente, realizando fusões de entidades e extinguindo unilateralmente instituições importantes como foi o caso da PORTOBRÁS. Apesar dos problemas preexistentes, de usos e intencionalidades questionáveis de entidades como essa ao longo da história brasileira, a extinção do órgão estatal responsável pelo setor portuário interrompeu o planejamento de longo prazo no setor e causou confusões sobre a atribuição de responsabilidades que perduraram durante toda a década de 1990 e boa parte da década seguinte (GOMIDE, 2013). Além disso, a extinção de entidades estatais, como também foi o caso do GEIPOT, em 2001, não apenas desarticulou a estrutura institucional de planejamento de longo prazo no país, mas também promoveu o “apagão” de quadros técnicos no setor público, interrompendo a realização de projetos de investimento e a execução de estudos necessários ao setor de transportes. Tais projetos e estudos passam a ser encomendados por consultorias, cercadas de intencionalidades privadas

sobre a gestão e o uso do território brasileiro.

As instituições e empresas criadas no período desenvolvimentista são praticamente desmanteladas por completo. Nesse sentido, destacam-se algumas privatizações e dissoluções de órgãos de planejamento e empresas estatais nos setores: indústria aeronáutica: (EMBRAER); operação de serviços no modal aéreo (VASP - governo estadual); planejamento, operação de serviços, execução de investimentos e gestão no modal ferroviário: (RFFSA, FEPASA e ferrovias da CVRD); planejamento, operação de serviços, execução de investimentos e gestão no modal aquaviário (SUNAMAN, PORTOBRÁS, SNBP, LLOYDBRAS e FRANAVE); gestão do planejamento integrado do setor de transportes (GEIPOT).

Não seria exagero afirmar que em praticamente todos os casos de transferência da propriedade de empresas estatais para o setor privado, os ativos foram subavaliados e negociados por preços abaixo do mercado. Além disso, de modo oposto ao discurso de diminuição da participação estatal na economia, o governo propiciou condições vantajosas para as privatizações, fornecendo financiamento de longo prazo do valor oferecido nos leilões, securitização de dívidas, contratos de concessão mal formulados e até mesmo participação acionária nas novas empresa. O empenho do Estado brasileiro em viabilizar rapidamente as privatizações desconsiderou os riscos de deterioração dos ativos por ausência de investimentos em manutenção. Com a interrupção dos investimentos, a partir do começo da década de 1980, o Estado brasileiro promoveu a reestruturação da infraestrutura de transportes através de sua **deterioração seletiva**. Nesse sentido, a ausência de investimentos básicos e as privatizações tiveram importância fundamental para a progressiva adequação da infraestrutura de transportes às novas intencionalidades, esboçadas na década de 1980, ligadas à inserção internacional do país através do uso logístico do território para a exportação de *commodities* agrícolas e minerais.

As privatizações no modal ferroviário propiciaram a internalização de custos de movimentação de antigos usuários, também privatizados, e que se tornaram concessionários, passando a operar a deterioração seletiva do sistema ferroviário nacional, restringindo os investimentos aos trechos de seu interesse e descontinuando a operação de cerca de dois terços da malha ferroviária nacional. Nos portos organizados, os antigos usuários também foram os principais beneficiários das mudanças empreendidas a partir da Lei 8630/93. Como visto, a flexibilização do trabalho e os investimentos realizados em modernização da infraestrutura não resultaram na redução de preços e tarifas (IPEA, 2010), o que sugere a captação de rendimentos por parte dos arrendatários. Ao transferir a operação dos ativos para

o setor privado, o Estado também abriu mão de mecanismos de obtenção de recursos – cobrança de tarifas e fretes – e, além disso, estimulou a redução de custos para as novas concessionárias e operadores privados, através da desregulamentação do trabalho de funcionários do setor e a demissão de um contingente extraordinário de trabalhadores. Somente no setor ferroviário (RFFSA), nas Companhias Docas de São Paulo e Rio de Janeiro e na indústria de construção naval foram demitidos mais de 50 000 trabalhadores entre os anos de 1985 e 1999 (GOMIDE, 2013; OLIVEIRA, 2000; GOULARTI FILHO, 2010)

Contudo, não foi apenas no mercado de trabalho que as privatizações e a ausência de investimentos públicos impactaram negativamente. Na **indústria ferroviária**, as empresas reduziram encomendas, chegando a interromper a produção de locomotivas de grande potência entre os anos de 1996 e 2009. A produção de trilhos, também interrompida em 1996 ainda não foi retomada (MARCHETTI; FERREIRA, 2012). A **indústria de construção naval**, que em 1980 alcançou a posição de segunda maior potência do mundo, caiu para a décima quinta posição em 1999. Entre 1985 e 2001 não houve qualquer plano de investimentos para o setor e os recursos do Fundo da Marinha Mercante chegaram a ser utilizados até mesmo para estimular as privatizações e liquidações, direcionados para o abatimento de dívidas. Durante o governo FHC foram realizadas medidas de retirada de subsídios e de desnacionalização do setor, implicando na venda de empresas brasileiras para grandes armadores internacionais. A partir do governo Lula observa-se a **retomada do setor**, com o aumento considerável de investimentos públicos e privados e a elevação substancial nos índices de emprego, bastante estimulados pela descoberta da camada do pré-sal.

No modal rodoviário, os recursos que garantiram o investimento e a manutenção da malha (Fundo Rodoviário Nacional) ao longo do período desenvolvimentista foram totalmente desvinculados nos anos 1980. O DNER, extinto em 2001, inaugurou um Programa de Concessões de Rodovias Federais e o governo passou a privatizar a operação de estradas, assim como alguns governos estaduais. Entre 1994 e 2014 o governo federal concedeu mais de 10000 km de rodovias pavimentadas, que somadas às concessões estaduais e municipais realizadas, alcançam a marca de 20 298 km de rodovias atualmente operadas pela iniciativa privada (ANTT, 2013; ARTESP, 2014; ABCR, 2013). A quilometragem repassada ao setor privado corresponde à uma parcela que se situa entre 10% e 12% do total da malha pavimentada no país – estimada entre 170.000 km e 204.000 km, porcentagem já bastante próxima às estimativas calculadas como possivelmente atrativa ao setor privado, variando entre 10% e 15% do total (CARNEIRO, 2007; CAMPOS NETO; MOURA, 2012).

Ademais, é possível que as privatizações ganhem fôlego através dos novos mecanismos estatais de estímulo ao investimento privado no período atual. Os indicadores do setor demonstram que o país possui o maior programa de privatizações de rodovias do mundo, uma vez que a média mundial de concessões de trechos é de cerca de 2%, estando o Brasil com uma malha pedagiada bastante a frente de países como Alemanha (12 812 km), Estados Unidos (8 745 km), França (8 887 km) e Itália (5 689 km), os quais possuem uma rede pavimentada maior do que a brasileira (IPEA, 2010; ABCR, 2013). Outra diferença importante entre o programa de concessões brasileiro e as experiências internacionais está no fato de que, no exterior, as rodovias operadas pelo setor privado, de modo geral, são concedidas com a finalidade de construção de trechos e autopistas. O estudo do IPEA (2010, p. 448) concluiu que o PROCROFE “é um programa de **transferência de ativos** do setor público para o privado, enquanto que na maioria dos outros países é um programa de **criação de ativos**”. Nesse sentido, o setor privado no Brasil tem obrigações de investimentos bastante reduzidas, limitadas, na maior parte dos casos, à manutenção e operação de trechos. A pesquisa constatou uma mudança tímida sobre essa questão no governo Dilma, que apesar do discurso propagado, já duplicou ou se responsabilizou pela duplicação de boa parte da quilometragem das rodovias privatizadas no âmbito do Programa de Investimentos em Logística (PIL). Por fim, vale lembrar que nas experiências internacionais observa-se ainda a obrigatoriedade do poder público em manter trajetos ou vias alternativas livres de pedágio.

Não obstante as facilidades dos operadores privados no Brasil observou-se na pesquisa o atraso e a não realização das obras, em especial, nos trechos concedidos na segunda etapa do PROCROFE e a atitude pouco incisiva das Agências Reguladoras (ANTT, ARTESP, AGETRANSP) no que se refere à fiscalização, cobrança de multas, distorções contratuais e remessas de lucro ilegais para o exterior.

No modal aéreo, apesar do governo privatizar a EMBRAER e a VASP, retirando-se da indústria aeronáutica e da operação de serviços no setor, a operação da infraestrutura foi mantida inicialmente sob controle estatal. O fato de a INFRAERO estar hierarquicamente subordinada ao Ministério da Aeronáutica até a extinção deste, no final da década de 1990, pode ter contribuído de certa forma, uma vez que os militares podem ter exercido força de veto sobre a retirada de suas atribuições. Contudo, o setor aéreo não escapou das privatizações, as quais começam a partir do governo Dilma Rousseff com a concessão de seis aeroportos para o setor privado. A INFRAERO também vem passando por mudanças internas, tais como medidas de precarização do trabalho (terceirizações, programas de demissão voluntária) e a previsão de abertura de capital da empresa.

O setor privado já é responsável pela operação dos principais fluxos da infraestrutura de transportes brasileira. Controla praticamente 100% da movimentação de mercadorias em ferrovias (IPEA, 2010). Nas rodovias, antes da realização do Programa de Investimentos em Logística, já era responsável por 40% do tráfego total (IPEA, 2010) e em meados de 2014 operava mais de 50% da movimentação total de mercadorias (ANUÁRIO VALOR: Logística, 2014). No setor portuário, os terminais de uso privado movimentaram 65% da tonelagem de mercadorias em 2012 (ANTAQ, 2012)¹¹⁵. Com as concessões de aeroportos, a iniciativa privada passou a controlar 67% da movimentação total de cargas e 44% da movimentação total de passageiros (INFRAERO, 2012).

A partir do governo Lula, observa-se uma mudança relevante nas estratégias do Estado brasileiro para o setor de transportes. Apesar da continuidade dos programas de concessões e da maior parte das proposições do projeto neoliberal, o Estado brasileiro começa a **reassumir** algumas das responsabilidades abandonadas ao longo da década de 1990. Esse processo pode ser ilustrado nas mudanças da estrutura institucional montada pelo governo FHC para o setor de transportes, que havia inicialmente conferido um papel bastante relevante à iniciativa privada. O DNIT, criado em 2001, para se responsabilizar pelos investimentos públicos no setor como um todo, perde atribuições relativas aos investimentos no setor portuário para a Secretaria Especial de Portos (2007). No modal ferroviário, a reestruturação da VALEC (2008) teve por objetivo a retomada da construção de ferrovias pelo poder público. De modo semelhante, a criação da Secretaria de Aviação Civil (2011), ligada diretamente à presidência da república, aproxima o planejamento das ações no setor aéreo nacional do poder executivo, subordinando algumas competências da ANAC e da INFRAERO. No que se refere ao planejamento integrado dos investimentos no setor de transportes, o governo retoma o horizonte de longo prazo, através do PNLT e da criação da Empresa de Planejamento e Logística (2012).

Contudo, a retomada parcial da estrutura de planejamento e dos investimentos em infraestrutura de transportes está repleta de **contradições**. Como visto, apesar do aumento no volume de gastos e da expansão do financiamento público nos últimos anos, os elementos da política econômica ortodoxa continuaram prevalecendo sobre as decisões do governo. Ao mesmo tempo em que o governo retomou responsabilidades, promoveu diversas medidas de estímulo às privatizações. O governo Lula aprovou a lei de parcerias público-privadas e

¹¹⁵ É importante fazer a ressalva de que alguns dos principais terminais de uso privado são controlados pela Petrobrás, especialmente os movimentadores de graneis líquidos. No mesmo sentido, destaca-se também que as ações da empresa hoje são parcialmente controladas pela iniciativa privada.

completou a reforma regulatória de FHC, através da criação da ANAC. A criação das secretarias de portos e aeroportos, ao mesmo tempo em que aproximaram o planejamento do setor à presidência da república, responsabilizaram-se pela realização de um plano de outorgas com previsão de relevante participação privada na operação dos serviços. Em especial, o governo Dilma Rousseff levou a privatização dos portos ao limite, autorizando a execução de serviço público em terminais de uso privado, flexibilizando ainda mais as condições de trabalho no setor e tornando o ambiente regulatório atrativo para os grandes armadores internacionais.

A retomada da estrutura institucional de planejamento se mostrou bastante limitada, destituída de um projeto alternativo, pois, como visto, o PNLT encerra-se como um plano indicativo de investimentos, elaborado a partir da projeção das demandas atuais no longo prazo e, portanto, conjunturais. Assume-se então uma espécie de **planejamento à jusante**, onde os principais fatores norteadores das decisões de investimento já estão dados e a preocupação do Estado com o setor de transportes se resume na redução de custos logísticos. Se em períodos anteriores os investimentos em logística (construção de pátios, armazéns, terminais de transbordo) eram complementares ao planejamento da “infraestrutura de transportes” nacional, no período atual, esta é cada vez mais confundida com os próprios objetivos da “logística”, transformando-se em mero mecanismo de redução de custos de deslocamento de mercadorias negociadas no mercado internacional. Tal processo é ilustrado no crescente uso do termo “logística” nas próprias ações do Estado para o setor de transportes, como visto no PAC, no PNLT e no PIL.

Nesse sentido, é esclarecedora a crítica de Vainer (2007) às práticas do planejamento contemporâneo. Para o autor, se no pós-guerra o planejamento afirmava-se minimamente como instrumento de ajuste e correção de tendências e processos gerados pelo funcionamento das forças de mercado, agora o planejamento se dá com a finalidade de favorecer a racionalidade própria ao mercado, tornando-se orientado pelo (*market oriented planning*) e para (*market friendly planning*) o mercado. A crítica do autor é importante para compreender que não se trata de afirmar que o planejamento dos investimentos em transportes possuía objetivos conflitantes com a iniciativa privada em períodos anteriores, mas que as práticas atuais desconsideram o uso das potencialidades desse tipo de investimento (efeitos interindustriais, emprego etc.) e de sua realização combinada com outras intencionalidades, como, por exemplo, a acessibilidade de serviços e bens em regiões com poucos recursos, a prioridade de ações a partir de usos alternativos do território ou a redução de desigualdades regionais.

Uma diferença importante entre os anos 1990 e o período que começa no governo Lula é a diversificação dos instrumentos para elevar a rentabilidade do investimento privado. A partir do PAC, o governo amplia **isenções fiscais, ações de financiamento do BNDES e passa a utilizar recursos do FGTS** para a aquisição de participações nas concessionárias e demais empresas do setor de transportes. Durante o governo Dilma, o Programa de Investimentos em Logística amplia os estímulos para as privatizações, estendendo prazos de concessões, financiamentos, participações acionárias e garantias de retorno. Observa-se que no período contemporâneo as relações entre o Estado brasileiro e a iniciativa privada tornam-se cada vez mais complexas e imbricadas.

A partir da pesquisa empreendida nesta dissertação, tornou-se possível compreender que os mecanismos de realização ou interrupção de investimentos em transportes foram concretizados através de **pactos sobre o uso do território brasileiro**. O grande potencial que a constituição de infraestruturas de transportes tem sobre a organização e transformação, composição e decomposição de economias regionais exige a constituição desses pactos territoriais, realizados através da articulação de interesses entre grupos dominantes e frações de classe com poder de influenciar nas decisões do Estado brasileiro. Quando um grupo de interesse alcança a hegemonia do bloco no poder em uma determinada conjuntura, a opção pela concretização de investimentos no setor de transportes é realizada através da utilização de recursos públicos para elevar a rentabilidade dos investimentos privados. Portanto, apesar das ações dos governos visarem à garantia de redução dos custos riscos tipicamente envolvidos no investimento do setor, observa-se que, a despeito de tais características, os mecanismos de rentabilidade oferecidos pelo governo também procuram não entrar em conflito com outros grupos de interesse do bloco no poder. Nesse sentido observa-se que no período cafeeiro as concessões de ferrovias não se concretizaram através de mecanismos de reforma agrária. De forma aproximada, no período contemporâneo, o governo vem utilizando cada vez mais o FGTS para estimular o investimento privado na infraestrutura de transportes, como alternativa ao engessamento da capacidade fiscal, exigência de um grupo de interesse forte dentro do bloco no poder atual (a fração bancário-financeira).

De modo recorrente, as estratégias conciliadoras de interesses dentro do bloco no poder acabam estimulando também a formação de oligopólios de empresas envolvidas no setor de transportes, como visto, especialmente no governo JK e durante a ditadura militar. A partir das privatizações realizadas na década de 1990, observa-se a formação de oligopólios através do direcionamento das concessões para grupos de interesse ligados aos antigos **usuários**, no caso das **ferrovias e portos**, e às grandes empresas do setor de **construção civil**,

no caso das **rodovias e aeroportos**. Recentemente, observa-se também a movimentação de alguns fundos de investimento para a aquisição de participação acionária em concessionárias.

As medidas adotadas pelo Estado brasileiro desde o início do Programa Nacional de Desestatização revelam a anuência e o estímulo à formação desses oligopólios na operação da infraestrutura do setor. O predomínio de um número restrito de operadores é perceptível no sistema ferroviário, cuja operação dos serviços é realizada basicamente pelos grupos *VLI Multimodal*, *MRS Logística* e *ALL* que controlam 98% da movimentação total de mercadorias. Nas rodovias, os grupos *CCR* e *Arteris* controlam mais de 50% da arrecadação dos pedágios do país.

A partir dos anos 1980, a interrupção dos níveis de investimento e o desmantelamento da estrutura institucional montada no período desenvolvimentista refletiu o direcionamento dos recursos estatais para outras intencionalidades do bloco no poder. Com o advento do neoliberalismo, a integração proposta buscava levar adiante apenas “a criação de espaços mercantis adequados às novas escalas e dinâmicas espaciais dos capitais transnacionais” (VAINER, 2007, p. 10). As mudanças do período indicavam a exigência de uma reestruturação da infraestrutura de transportes nacional. Nesse novo projeto, o investimento no setor deixa de promover a integração do território brasileiro e, através do tratamento preferencial para seu uso logístico, estimula a articulação externa dos bolsões de riqueza do país. Em um primeiro momento, a crise financeira do Estado e a oscilação do preço das commodities acabou favorecendo a fragmentação territorial e a **deterioração seletiva** de sua infraestrutura. Contudo, a partir dos governos Lula e Dilma, a retomada parcial dos investimentos e de instâncias de planejamento revelam um novo momento do pacto territorial, de **reestruturação da infraestrutura de transportes** a partir do projeto esboçado na década de 1980. Para Teixeira e Pinto (2012), a hegemonia da fração bancário-financeira começa a perder força a partir de 2008, cedendo espaço para os grupos interessados na exportação de *commodities* agrícolas e minerais, e, em menor medida, a indústria nacional. Tal mudança pode estar influenciando na postura do Estado brasileiro, forçando a retomada parcial dos gastos no setor e o desenvolvimento de estratégias alternativas de investimento.

A trajetória recente do planejamento territorial no país indica o desaparecimento progressivo da questão regional da agenda nacional. Para Vainer (2007), o neoliberalismo promoveu a desmontagem dos aparatos institucionais de ordenamento territorial e redução de desigualdades regionais e os órgãos sobreviventes esvaziaram-se de função e sentido, servindo como articuladores de interesses paroquiais e imediatistas. Apesar da retomada de alguns mecanismos de planejamento e de política regionais, observa-se o total descompasso

entre os investimentos em infraestrutura de transportes e as políticas de combate às desigualdades regionais. Em muitos casos, os operadores privados e o próprio governo acessam aos recursos dos fundos constitucionais para a problemática regional, sem grandes contrapartidas ou um comprometimento efetivo de aplicação de recursos coerente com as finalidades dos fundos. Por sua vez, a política regional apresenta orçamento e alcance limitados, isolada dos projetos estruturantes do país e destituída de capacidade de resposta às tendências em curso.

Mas se as privatizações do período contemporâneo estão promovendo a alienação dos processos de planejamento e controle territorial intrínsecos aos grandes projetos e à questão regional, quais as alternativas de projetos ao pacto territorial atualmente em curso?

O poder que as infraestruturas de transportes possuem sobre a integração do território e o desenvolvimento regional se configura nos impactos e efeitos dinâmicos que o setor promove em aspectos como a acessibilidade dos recursos e equipamentos públicos, a distribuição de rendas e fluxos de capitais, o emprego de força de trabalho e a indução de atividades produtivas. Desse modo, a infraestrutura de transportes deve ser considerada sob um caráter público e estratégico, que evoque a perspectiva dos serviços de utilidade pública em oposição ao mero uso logístico do setor para beneficiar alguns grandes grupos de interesse. Nesse sentido, as decisões de investimento deveriam priorizar o uso racional dos recursos públicos, visando a universalização de direitos básicos e a disponibilização de serviços essenciais para a promoção do bem-estar.

Brandão (2011) afirma que os planos de governo deveriam buscar a justiça territorial e a construção da cidadania, através das inversões de capital produtivo, como por exemplo, o uso do alto potencial e qualidade de geração de encadeamentos intersetoriais, impostos, empregos e divisas que esse tipo de investimento pode promover para o país.

Santos (2000, p.123), por sua vez, afirma que uma das premissas para a cidadania brasileira deveria se configurar no “direito territorial”. De acordo com o autor, existem no país “desigualdades sociais que são, em primeiro lugar, desigualdades territoriais, porque derivam do lugar onde cada [indivíduo] se encontra”. Nesse sentido, um projeto alternativo ao pacto territorial em curso não pode esperar que a transferência de renda e ativos públicos para grupos de interesse hegemônicos atuem no sentido de corrigir eventualmente as distorções de condições existentes nas diversas regiões e cidades do país. O território deveria ser instrumentalizado para atribuir todas as prestações sociais indispensáveis para uma vida decente, através de um arranjo de bens e serviços distribuídos conforme a densidade demográfica e econômica dos lugares. A definição sobre o que se entende como vida decente

implica necessariamente na discussão sobre a elaboração de um projeto coletivo, que se contraponha aos “projetos” dos grupos privados que de modo recorrente apelam à mobilização dos recursos estatais, para garantir elevados níveis de retorno em suas atividades econômicas.

REFERÊNCIAS

- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E; GENTILI, P (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.
- ANDREAZZA, Mario. **Os Transportes no Brasil**. Rio de Janeiro: Cia de Artes Gráficas, 1972.
- ANTAQ – AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS. **Anuário Estatístico Aquaviário** (apresentação). 2012. Disponível em: <<http://www.antaq.gov.br/Portal/Anuarios/Anuario2012/index.htm>>. Acesso em: 18 jan. 2014
- ANTT – AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. **Evolução do Transporte Ferroviário – 2006**. Disponível em: <<http://www.revistaferroviaria.com.br/upload/relatoriopreviodaantt.pdf>>. Acesso em: 26 fev. 2014
- ANTT – AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. **Terceira etapa das concessões rodoviárias federais**. 2013. Disponível em: <http://3etapaconcessoes.antt.gov.br/index.php/content/view/1169/3__Etapa__fase__III_.htm> Acesso em: 29 nov. 2013
- ANTT – AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. **Evolução do Transporte Ferroviário – 2014**. Disponível em: <http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/15884/Evolucao_do_Transporte_Ferroviario.html>. Acesso em: 03 mar. 2014
- ANUÁRIO EXAME: **Infraestrutura**, mar. 2013.
- ANUÁRIO VALOR: **Infraestrutura**, jun. 2013.
- ANUÁRIO VALOR: **Logística**, mar. 2013.
- ANUÁRIO VALOR: **Logística**, mar. 2014.
- ARAÚJO, Tania Bacelar. Planejamento regional e relações intergovernamentais. In: AFFONSO, R; SILVA, P (Org.). **A Federação em perspectiva – ensaios selecionados**. São Paulo: Fundap, 1993.
- ARROYO, María Monica. **Território nacional e mercado externo: uma leitura do Brasil na virada do século XX**. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2001.
- AZEREDO, Luiz Cesar. Investimento em infraestrutura no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 – uma visão geral. **Texto para discussão** – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, n.1024, p.7-40, jun. 2004.
- BARAT, Josef. **A Evolução dos transportes no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 1978.

BARAT, Josef. **Globalização, logística e transporte aéreo**. São Paulo: Senac São Paulo, 2012.

BECKER, Bertha. Modernidade e gestão do território no Brasil: da integração nacional à integração competitiva. **Espaço & debates**, São Paulo, Ano XI, n.32, p.47-56, 1991.

BECKER, Bertha; EGLER, Cláudio. **Brasil: uma nova potência regional na economia-mundo**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994.

BIELSCHOWSKY, Pablo et al. A evolução do setor de transporte aéreo brasileiro. **Revista eletrônica Novo enfoque**, v.13, n.13, p.72-93, 2011.

BNDES. **O BNDES e o plano de metas**. Rio de Janeiro: BNDES, 1996.

BNDES. Aviação regional brasileira (modal aéreo IV). **Informe infra-estrutura**, n. 50, nov. 2002.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Programa de Aceleração do Crescimento: 2007-2010**. 2007b. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/divulgacao/publicacoes/plano-de-aceleracao-do-crescimento-pac/r220107_pac.pdf>. Acesso em: 03 out. 2013

BRASIL. Ministério dos Transportes. **Plano Nacional de Logística e Transportes**. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.youblisher.com/p/248996-RELATORIO-PNLT-2009/>>. Acesso em: 07 out. 2013

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Balanco: Programa de Aceleração do Crescimento**. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/6c57986d15d0f160bc09ac0bfd602e74.pdf>>. Acesso em: 08 out. 2013

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Programa de Aceleração do Crescimento 2 (Lançamento PAC 2)**. Brasília, 2011b. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/c9fba67e144c9237b839e2c5adf32e99.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2013

BRASIL. **Programa de Investimentos em Logística**. 2012b. Disponível em: <<http://www.logisticabrasil.gov.br/>>. Acesso em: 01 dez 2013

BRASIL. Secretaria de Aviação Civil. 2013b. **Fundo Nacional de Aviação Civil**. Disponível em: <<http://www.aviacaocivil.gov.br/fundo-nacional-de-aviacao-civil-fnac>>. Acesso em: 12 dez. 2013

BRASIL. Ministério dos Transportes. 2013c. **Empresa de Planejamento e Logística – Institucional**. Disponível em: <<http://www.epl.gov.br/institucional>>. Acesso em: 02 dez. 2013

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. 2014. **Oitavo balanço do PAC 2**. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/pub/up/pac/8/PAC_8_web.pdf>. Acesso em: 26 dez 2013

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. 2014. **Nono balanço do PAC 2**. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/divulgacao-do-balanco/balanco-completo>>. Acesso em: 09 abr 2014

BRANDÃO, Carlos Antônio. **Telecomunicações e dinâmica regional no Brasil**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, 1996.

BRANDÃO, Carlos Antônio; CORRÊA, Vanessa Petrelli. Papel sistêmico da infraestrutura econômica no processo de desenvolvimento: as novas formas de financiamento. **Encontro nacional da Anpec**, 1997.

BRANDÃO, Carlos Antônio. A busca da utopia do planejamento territorial. **Revista Paranaense de desenvolvimento**, Curitiba, n. 120, p. 17-37, jan./jun. 2011.

BRANDÃO, Carlos Antônio. **Território e desenvolvimento**. Campinas: Editora da Unicamp, 2007.

CARNEIRO, Ricardo. Dinâmica de crescimento da economia brasileira: uma visão de longo prazo. **Texto para discussão** – IE/UNICAMP. Campinas, n.130, p. 1-70, ago. 2007.

CARVALHO, Marco. Privatização, dívida e déficit públicos no Brasil. **Texto para discussão** – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, n. 847, p. 1-128, nov. 2001.

CAMPOS NETO, Carlos; SOARES, Ricardo. Considerações sobre o projeto de lei de parceria público-privada (PPP) em face da experiência recente no Brasil. **Texto para discussão** – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, n.1010, p. 7-19, mar. 2004.

CAMPOS NETO, Carlos; MOURA, Fernanda. Investimentos na infraestrutura econômica: avaliação do desempenho recente. **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior** – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, n.2, p. 9-20, 2012.

CHANDLER, Alfred. **Ensaio para uma teoria histórica da grande empresa**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

CHESNAIS, François. **Tobin or not Tobin?** São Paulo: Editora Unesp, 1999.

CONTEL, Fabio. Os sistemas de movimento do território brasileiro. In: SANTOS, M. et al. **O Brasil: território e sociedade no século XXI**. Rio de Janeiro: BestBolso, 2011

CORDEIRO, Helena Kohn; LADEIRA, Francisco. O espaço aéreo favorece a desterritorialidade? In: SANTOS, Milton et alli. **Território, globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec, 1994.

DI PIETRO, Maria. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. São Paulo: Atlas, 2011.

DIAS, Leila Christina. Redes: emergência e organização. In: CASTRO, Iná Elias de et alli. **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

DINIZ, Clelio Campolina. **Capitalismo, recursos naturais e espaço**: análise do papel dos recursos naturais e dos transportes para a dinâmica geográfica da agropecuária e mineral do Brasil e seus efeitos no padrão regional brasileiro. Tese de doutoramento – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1987.

DNIT – DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES. **Breve histórico sobre a evolução do Planejamento Nacional de Transportes**. 2013. Disponível em: < <http://www.dnit.gov.br/planejamento-e-pesquisa/historico-do-planejamento-de-transportes>>. Acesso em: 04 mar. 2013

DRAIBE, Sonia. **Rumos e metamorfoses**: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

FURTADO, Celso. **A Pré-revolução brasileira**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.

FURTADO, Celso. **A Construção interrompida**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GALVÃO, Olympio. Desenvolvimento dos transportes e integração regional no Brasil – uma perspectiva histórica. **Planejamento e políticas públicas**, n. 13, p.183-214, jun. 1996.

GALVÃO, Antonio Carlos; BRANDÃO, Carlos Antônio. 2003. Fundamentos, motivações e limitações da proposta governamental dos “Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento”. In: GONÇALVES, M; BRANDÃO, C; GALVÃO, A (Org.). **Regiões nas cidades, cidades nas regiões**: o desafio urbano-regional. São Paulo: Editora Unesp, 2003.

GOMIDE, Alexandre. A gênese das agências reguladoras de transportes: o institucionalismo histórico aplicado à reforma regulatória brasileira dos anos de 1990. **Texto para discussão** – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, n. 1764, p. 7-93, ago. 2012.

GOULARTI FILHO, Alcides. A trajetória da marinha mercante brasileira: administração, regime jurídico e planejamento. **Pesquisa & debate**, São Paulo, v. 21, n. 2 (38), p. 247-278, 2010.

GOULARTI FILHO, Alcides. A história econômica da construção naval no Brasil: formação de aglomerado e performance inovativa. **Revista Economia** (ANPEC), v.12, número 2, mar/ago. 2011.

GREMAUD, A. II Plano nacional de desenvolvimento – II PND. In: KON, Anita. **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Perspectiva, 1999.

GUIMARÃES NETO, Leonardo. **Questão regional no Brasil**: reflexões sobre processos recentes. Caderno de Estudos Sociais, v.6, número 1, 1990.

HARVEY, David. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

HARVEY, David. **Los limites del capitalismo y la teoría marxista**; traducción de Mariluz Caso. Mexico DF, Fondo de Cult. Económica, 1990.

HARVEY, David. **O novo imperialismo**. São Paulo, Loyola, 2004.

HARVEY, David. **Limits to capital**. London: Verso, 2006.

HARVEY, David. **Neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1977.

INFRAERO. **Anuário estatístico operacional**. 2012. Disponível em: <<http://www.infraero.gov.br/index.php/br/estatistica-dos-aeroportos.html>>. Acesso em: 26 dez. 2013

IPEA. Infraestrutura econômica no Brasil: diagnósticos e perspectivas para 2025. In: IPEA. **Projeto Perspectivas do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: Ipea, 2010.

IPEA. Estrutura produtiva avançada e regionalmente integrada: diagnósticos e políticas de redução das desigualdades regionais. **Projeto Perspectivas do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2010b.

KOHLHEPP, Gerd. Estratégias de desenvolvimento regional na Amazônia brasileira. **Finisterra**, XVI, número 31. Lisboa, 1981.

LAVINAS, Lena et al. Regionalização: problemas de método. Revista **Espaço & debates**, ano XIV, número 38, 1994.

LESSA, Carlos. **Quinze anos de política econômica**. Campinas: Editora da Unicamp, 1975.

LESSA, Carlos. **A Estratégia de desenvolvimento: sonho e fracasso**. Campinas: Editora da Unicamp, 1998.

LESSA, Carlos. Infraestrutura e logística no Brasil. In: CARDOSO JR., J. C. (org.). **Desafios ao desenvolvimento Brasileiro: contribuições do conselho de orientação do IPEA (Livro 1)**. Brasília: IPEA, 2009.

LESSA, Carlos; DAIN, Sulamis. Capitalismo associado: algumas referências para o tema Estado e desenvolvimento. In: COUTINHO, R; BELLUZZO, L. **Desenvolvimento e capitalismo no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1984.

LIMA NETO, Oswaldo (Org.). **Transporte no Brasil: história e reflexões**. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2001.

MACIEL, Claudio (Org.). **Perspectivas do investimento no complexo urbano**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2008.

MARCHETTI, Dalmo; FERREIRA, Tiago. **Situação atual e perspectivas da infraestrutura de transportes e da logística no Brasil**. Rio de Janeiro: BNDES, 2012.

MARGARIT, Eduardo. O processo de ocupação do espaço ao longo da BR-163: uma leitura a partir do planejamento regional estratégico da Amazônia durante o governo militar. **Revista Geografia em questão**. V.6, número 1, 2013.

MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política. O processo de produção do capital (Livro 1). São Paulo: Abril Cultura, 1983.

MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política. O processo de circulação do capital (Livro 2), Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

MENDES, Ana Gláucia. A Experiência do planejamento econômico no Brasil. In: CINTRA, A.O. et al. **Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1978.

MONTES, Gabriel; REIS, Artur. Investimento público em infraestrutura no período pós-privatizações. **Economia e Sociedade**, Campinas, v.20, n. 1 (41), p. 167-194, abr. 2011.

MOYA, Maurício. **Executivo e legislativo na definição da política de privatização no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2000.

NATAL, Jorge Luiz Alves. **Transporte, ocupação do espaço e desenvolvimento capitalista no Brasil**: história e perspectivas. Tese de doutoramento – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1991.

OLIVEIRA, Clician. **O processo de modernização dos portos brasileiros na década de 1990**. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, 2000.

OLIVEIRA, Cassio Antunes. As concessões de rodovias no Brasil: ênfase para o estado de São Paulo. **Anais do XIV Encontro de Geógrafos da América Latina**, Lima, abr. 2013.

PANITCH, Leo. **Universidade Federal Fluminense**. Palestra realizada no Colóquio Internacional Marx e o Marxismo 2013, 30 de setembro de 2013.

PAULANI, Leda. Investimentos e servidão financeira: o Brasil do último quarto de século. In: PAULA, João (Org.). **Adeus ao desenvolvimento**. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

PAULANI, Leda. Capitalismo financeiro, estado de emergência econômico e hegemonia às avessas no Brasil. In: OLIVEIRA, F (Org.). **Hegemonia às avessas**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010.

PEREIRA, Luiz. O processo de planejamento e desenvolvimento do transporte rodoviário no Brasil. **Caminhos de geografia**, Uberlândia, v. 12, n. 40, p. 26-46, dez. 2011.

PIQUET, Rosélia. **Indústria e território no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 1977.

QUADROS, S.; RIBEIRO, G. (Coord.). **Perspectivas do investimento em Transporte** (relatório). Rio de Janeiro: UFRJ, Instituto de Economia, 2008. 234 p.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

SALGADO, Lucia. Agências reguladoras na experiência brasileira: um panorama do atual desenho institucional. **Texto para discussão** – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, n. 941, p.1-52, mar. 2003.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Nobel, 2000.

SANTOS, Milton. **A Natureza do espaço: técnica e tempo. Razão e emoção**. São Paulo: Edusp, 2008.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: território e sociedade no século XXI**. Rio de Janeiro: Bestbolso, 2011.

SERMAN, Carlos. **Análise dos aspectos críticos em processos de concessão de rodovias**. Tese (Doutorado em Engenharia de Transportes) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2008.

SILVA JUNIOR, Roberto França. A formação e a constituição da Geografia da Circulação a partir das perspectivas de Friedrich Ratzel e Paul Vidal de La Blache. In: SILVEIRA, Marcio Rogério (org.). **Circulação, transportes e logística: diferentes perspectivas**. São Paulo: Outras Expressões, 2011.

SILVEIRA, Marcio Rogério et al (org.). **Questões nacionais e regionais do território brasileiro**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

SILVEIRA, Marcio Rogério. **Circulação, transportes e logística: diferentes perspectivas**. São Paulo: Outras Expressões, 2011.

SINGER, André. **Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

STANDARD & POOR´S. **Síntese analítica: CCR S.A**, 2012. Disponível em: <<http://www.standardandpoors.com/ratings/articles/pt/la/?articleType=HTML&assetID=1245301823380>>. Acesso em: 04 mai 2014

TEIXEIRA, Rodrigo; PINTO, Eduardo. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, número especial, p. 909-941, 2012.

TOLEDO, José. Transportes. In: LAMOUNIER, B; FIGUEIREDO, R (Org.). **A era FHC: um balanço**. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002. p.241-292.

VAINER, Carlos. Planejamento territorial e projeto nacional – os desafios da fragmentação. **Revista brasileira de Estudos urbanos e regionais**, v.9, n. 1, p. 9-23, mai. 2007

VALEC – ENGENHARIA, CONSTRUÇÕES E FERROVIAS S/A. **Trechos Subconcedidos** – FNS: Trecho Açailândia (MA)/ Palmas (TO). 2013. Disponível em: <<http://www.valec.gov.br/OperacoesSubconcedidosAcailandiaPalmas.php>>. Acesso em: 02 out. 2013

VENCOVSKY, Vitor. **Sistema ferroviário e uso do território brasileiro: uma análise do movimento de produtos agrícolas**. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, 2006.

VENCOVSKY, Vitor. **Ferrovias e logística do agronegócio globalizado** – avaliação das políticas públicas e privadas do sistema ferroviário brasileiro. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, 2011.

Notícias de Jornal e Internet

AERONAVES da Vasp são retiradas do aeroporto de Guarulhos. **Agência CNJ**, 27 jan. 2014. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/27439-aeronaves-da-vasp-sao-retiradas-do-aeroporto-de-guarulhos>>. Acesso em: 28 abr. 2014

AEROPORTOS de Guarulhos, Campinas e Brasília são arrematados por R\$24,5 bilhões. **Uol notícias**, São Paulo, 06 fev. 2012. Cotidiano. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2012/02/06/aerportos-de-guarulhos-campinas-e-rasilia-sao-arrematados-por-mais-de-r-24-bilhoes.htm>>. Acesso em: 25 nov. 2013

ANTAQ recebe 30 pedidos de renovação. **Agência T1**, Brasília, 13 jan. 2014. Aquaviário. Disponível em: <<http://agenciat1.com.br/antaq-recebe-30-pedidos-de-renovacao/>>. Acesso em: 15 jan. 2014

AUTOPISTA pode perder concessão da BR-101 por não cumprir acordo com ANTT. Tudo sobre Floripa. Florianópolis, 16 out. 2013. Notícias. Disponível em: <http://www.tudosobrefloripa.com.br/index.php/desc_noticias/concessionaria_da_br_101_pode_perder_o_contrato_por_nao_cumprir_acordo_com>. Acesso em: 02 jan. 2014

BNDESPar aportará R\$ 1 bi em aumento de capital da Odebrecht Transport. **Valor Econômico**, Rio de Janeiro, 23 dez. 2013. Empresas. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/empresas/3379254/bndes-aportara-r-1-bi-em-aumento-de-capital-da-odebrecht-transport#ixzz20JqpjkD>>. Acesso em: 24 dez. 2013

COMISSÃO apura empresas perseguidas na ditadura. **Valor Econômico**, Rio de Janeiro, 25 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/noticias/518722-comissao-apura-empresas-perseguidas-na-ditadura>>. Acesso em: 18 abr. 2014.

CIDE é usada para fazer caixa e garantir pagamento de juros da dívida, diz FGV. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 03 mai. 2008. Mercado. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u398154.shtml>>. Acesso em: 28 out. 2013

CONTROLADORA espanhola retirou lucros, mesmo sem entregar obras. **Folha de São Paulo**, São Paulo. 06 out. 2013. Mercado. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2013/10/1352450-sem-entregar-obras-ohl-retirou-lucros.shtml>>. Acesso em: 16 nov. 2013

EMPRESA de Eike recebeu investimentos do FI-FGTS. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 11 nov. 2013. Mercado. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2013/11/1369533-empresa-de-eike-recebeu-investimento-do-fi-fgts.shtml>>. Acesso em: 01 dez. 2013

FI-FGTS reduz investimentos em projetos do PAC. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 30 dez. 2010. Economia. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,fi-fgts-reduz-investimentos-em-projetos-do-pac,659734,0.htm>>. Acesso em: 20 nov. 2013

FUNDO da aviação ajuda no superávit primário. **O Estado de São Paulo**, Brasília, 14 jan. 2014. Economia. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,fundo-da-aviacao-ajuda-no-superavit-primario-,1118131,0.htm>> Acesso em: 18 jan. 2014

GOVERNO arrecada R\$20,8 bilhões com leilão de Confins e do Galeão. **G1**, São Paulo, 22 nov. 2013. Negócios. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/2013/11/governo-arrecada-r-208-bilhoes-com-leilao-de-confins-e-do-galeao.html>>. Acesso em: 25 nov. 2013

GOVERNO autoriza primeiros terminais de uso privado após Lei dos Portos. **G1**, Brasília, 09 dez. 2013. Economia. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2013/12/governo-autoriza-primeiros-terminais-de-uso-privado-apos-nova-lei.html>>. Acesso em: 18 dez. 2013

INFRAERO corta gastos de manutenção em aeroportos. **Exame**, Rio, 15 out. 2013. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/economia/noticias/infraero-corta-gastos-de-manutencao-em-aeroportos>>. Acesso em: 03 jan. 2014

INVESTIMENTO em infraestrutura pode atingir 2,45% do PIB. **Valor econômico**, Rio de Janeiro, 08 out. 2013. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/3296862/investimento-em-infraestrutura-pode-atingir-245-do-pib>> Acesso em: 08 out. 2013

LEI dos portos começa a ser implantada. **Folha de São Paulo**, Brasília, 08 dez. 2013. Mercado.

MPF tentará anular leilão de rodovias. **G1**, 10 out. 2007. Economia & Negócios. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL147395-9356,00-MPF+TENTARA+ANULAR+LEILAO+DE+RODOVIAS.html>. Acesso em: 20 out. 2013

NOVAS concessões prometem acelerar escoamento da safra do Centro-Oeste. **Agência T1**, Brasília, 03 fev. 2014. Rodoviário. Disponível em: <<http://agenciat1.com.br/novas-concessoes-prometem-acelerar-escoamento-da-safra-do-centro-oeste/>>. Acesso em: 03. Fev. 2014

PESSÔA, Samuel. As novas concessões ferroviárias. **Folha de São Paulo**, 20 out. 2013. Mercado.

REDE ferroviária federal (rffsa) será extinta. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 07 abr. 2005. Cidades. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/arquivo/economia/2005/not20050407p7079.htm>>. Acesso em: 16 out. 2013

SÓ em São Paulo, aéreas falidas respondem à 7,7 mil processos trabalhistas. **G1**, São Paulo, 05 set. 2010. Economia & Negócios. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia-e>

negocios/noticia/2010/09/so-em-sp-aereas-falidas-respondem-77-mil-processos-trabalhistas.html>. Acesso em: 30 abr. 2014

TCU questiona rentabilidade de rodovia privatizada. **O Estado de São Paulo**, Brasília, 04 mai. 2011. Economia. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,tcu-questiona-rentabilidade-de-rodovia-privatizada,714498,0.htm>>. Acesso em: 08 set. 2013

TREM da rffsa era vendido como sucata. **Folha de São Paulo**, Avaí, 09 out. 2011. Mercado. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mercado/me0910201102.htm>>. Acesso em: 01 dez. 2014

UNIÃO de All e Rumo deve ficar para 2015. **Exame**, São Paulo, 08 mai. 2014. Economia & Negócios. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/negocios/noticias/uniao-de-all-e-rumo-deve-ficar-para-2015>>. Acesso em: 12 mai. 2014

VASP segue trajetória controversa. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 10 out. 2004. Mercado. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1010200416.htm>>. Acesso em: 30 abr. 2014

Leis e Decretos do Governo Federal

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Ministério da Educação, 1989.

BRASIL. Decreto n. 99179, de 15 de março de 1990(a). Institui o Programa Federal de Desregulamentação. **Lex**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99179.htm>.

BRASIL. Lei n. 11182, de 27 de setembro de 2005. Cria a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC. **Lex**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Lei/L11182.htm>.

BRASIL. Lei n. 8029, de 12 de abril de 1990(b). Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração Pública Federal. **Lex**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8029compilada.htm>.

BRASIL. Lei n. 8031, de 12 de abril de 1990(c). Cria o Programa Nacional de Desestatização. **Lex**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8031.htm>.

BRASIL. Lei n. 8630, de 24 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre o regime jurídico dos portos organizados e das instalações portuárias e dá outras providências (LEI DOS PORTOS). **Lex**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8630.htm>.

BRASIL. Lei n. 8987, de 13 de fevereiro de 1995(a). Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no Art. 175 da Constituição Federal. **Lex**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm>.

BRASIL. Lei n. 9074, de 07 de julho de 1995(b). Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos. **Lex**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9074cons.htm>.

BRASIL. Lei n. 9277, de 10 de maio de 1996. Autoriza a União a delegar aos municípios, estados da Federação e ao Distrito Federal a administração e a exploração de rodovias e portos federais. **Lex.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9277.htm>.

BRASIL. Lei n. 9491, de 09 de setembro de 1997. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei n. 8031 de 12 de abril de 1990. **Lex.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9491.htm>.

BRASIL. Lei n. 10233, de 05 de junho de 2001(a). Dispõe sobre a reestruturação do transporte aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. **Lex.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110233.htm>.

BRASIL. Lei n. 10336, de 19 de dezembro de 2001(b). Institui Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool etílico combustível (Cide). **Lex.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110336.htm>.

BRASIL. Lei n. 11079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para a licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. **Lex.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm>.

BRASIL. Lei n. 11518, de 05 de setembro de 2007(a). Acresce e altera dispositivos (...) para criar a Secretaria Especial dos Portos. **Lex.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111518.htm>.

BRASIL. Lei n. 11772, de 17 de setembro de 2008. Acresce e altera dispositivos (...) que aprova o Plano Nacional de Viação; reestrutura a VALEC – Engenharia, Construções e Ferrovias S/A. **Lex.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111772.htm>.

BRASIL. Lei n. 12462, de 04 de agosto de 2011(a). Institui o Regime Diferenciado de Contratação – RDC; altera a lei (...) que dispõe sobre a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); Cria a Secretaria de Aviação Civil (...). **Lex.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm>.

BRASIL. Lei n. 12743, de 19 de dezembro de 2012(a). Altera as leis (...) para modificar a denominação da Empresa de Transporte Ferroviário de Alta Velocidade S/A – Etav para Empresa de Planejamento e Logística S/A – EPL e ampliar suas competências (...). **Lex.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12743.htm>.

BRASIL. Lei n. 12815, de 05 de junho de 2013a. Dispõe sobre a exploração direta e indireta de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários (...). **Lex.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Lei/L12815.htm>.

Consulta de Informações em Sites de Empresas e do Governo Federal na Internet

ABCR (<http://www.abcr.org.br>)

ANTT (<http://www.antt.gov.br>)

ANTAQ (<http://www.antaq.gov.br>)

BNDES (<http://www.bndes.gov.br>)

EMPRESA DE PLANEJAMENTO E LOGÍSTICA (<http://www.epl.gov.br/institucional>)

FGTS (http://www.fgts.gov.br/trabalhador/FI_FGTS_Relatorios.asp)

IPEA (<http://www.ipea.gov.br>)

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO (<http://www.planejamento.gov.br>)

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES (<http://www.transportes.gov.br>)

PAC (<http://www.pac.gov.br>)

PETROBRÁS (<http://www.petrobras.com.br>)

PROGRAMA DE INVESTIMENTOS EM LOGÍSTICA (<http://www.logisticabrasil.gov.br>)

SECRETARIA DE AVIAÇÃO CIVIL (<http://www.aviacaocivil.gov.br>)

SECRETARIA ESPECIAL DE PORTOS (<http://www.portosdobrasil.gov.br>)

VALE (<http://www.vale.com>)

APÊNDICES

APÊNDICE A – BRASIL: Planos Plurianuais do Governo Federal*

1939-1943	Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional
1943-1947	Plano de Obras e Equipamentos
1950-1954	Plano SALTE
1952-1955	Plano de Reparelhamento e Fomento da Economia Nacional (Lafer)
1956-1961	Plano de Metas (Plano Nacional de Desenvolvimento)
1963-1965	Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social
1964-1967	Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG)
1967-1970	Plano Estratégico de Desenvolvimento
1970-1972	Metas e Bases para a Ação do Governo
1972-1974	Plano Nacional de Desenvolvimento
1975-1979	II Plano Nacional de Desenvolvimento
1980-1985	III Plano Nacional de Desenvolvimento
1986-1990	Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República
1991-1995	Plano Plurianual
1996-1999	Programa Brasil em Ação
2000-2003	Plano Avança Brasil
2004-2007	Plano Brasil de Todos
2008-2011	Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade
2012-2015	Plano Mais Brasil

*Obs: A sobreposição de datas e os hiatos entre os Planos revelam os momentos de instabilidade política, econômica e social no Brasil. O Plano Salte, por exemplo, deixou de ser efetuado em razão de crises cambiais em 1947-49 e 1953-55 e pelo projeto político distinto do segundo governo Getúlio Vargas. O hiato formado no período 1961-1963 se deu por conta da renúncia de Jânio Quadros seguida da posse tumultuada de João Goulart. É somente a partir da Constituição de 1988 que os Planos Plurianuais irão adquirir o sentido vigente no período contemporâneo.

APÊNDICE B – MODALIDADES DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

Régie intéressée	A iniciativa privada atua em nome do Poder Público, sob contrato, e recebe o pagamento desse, não cobrando tarifas nem assumindo qualquer risco pelos serviços prestados.
Affermage	A iniciativa privada conserva e opera um serviço, cobrando tarifas aos usuários, retendo parte da receita e repassando o restante ao Poder Público, que detém a propriedade dos bens (leasing).
DBFOT	Design, Build, Finance, Operate, Transfer – A iniciativa privada projeta, constrói, financia, opera um serviço público e, ao final do contrato, transfere suas instalações e responsabilidades para o Poder Público.
BOT	Build, Operate, Transfer - A iniciativa privada adquire o direito de construção do projeto e a posterior operação do mesmo, por um determinado período de tempo, devolvendo a infraestrutura para o Poder Público ao término do contrato.
BOOT	Build, Own, Operate, Transfer – A iniciativa privada constrói o projeto e mantém a propriedade sobre este ao longo do período de sua operação, transferindo-o para o Poder Público ao término do contrato.
BTO	Build, Transfer, Operate – A iniciativa privada realiza o investimento, construindo uma instalação e transferindo-a ao Poder Público, que, posteriormente, concede a operação para ser explorada pela mesma empresa ou outra.
BOO	Build, Own, Operate – Modalidade semelhante à anterior, onde a iniciativa privada mantém a propriedade da instalação após o investimento, não transferindo-a para o Poder Público.
BBO	Buy, Build, Operate – O Poder Público vende uma determinada instalação que será ampliada e operada pela iniciativa privada.
LDO	Lease, Develop, Operate – O Poder Público concede um ativo ao setor privado, que deverá investir em sua ampliação ou melhorias, e firma um contrato de operação privada. – [Obrigações semelhantes à modalidade de CONCESSÃO COMUM no BRASIL]
CAO	Contract, Add, Operate; Super Turnkey; Contrato de Operação e Manutenção – Diferentes formas de parceria público-privada que envolvem desde a privatização em sentido estrito (a transferência total da propriedade do patrimônio público para o setor privado) até à simples prestação de serviço em nome do Poder Público, sendo por ele remunerado (Régie Intéressée)

Fonte: SERMAN (2008); BRANDÃO; CORRÊA (1997).

APÊNDICE C – GRUPOS EMPRESARIAIS CONTROLADORES DE TRÊS OU MAIS CONCESSÕES RODOVIÁRIAS

Grupo empresarial	Setor de Origem	Controladora das Concessões	Concessão Rodoviária	Participação Acionária (%)	Km	Final da Concessão
Camargo Corrêa e Andrade Gutierrez	Indústria da Construção Civil	Companhia de Concessões Rodoviárias (CCR)	MS Via (MS)	100	847,2	Mar/ 2044
			Ponte (RJ)	100	13,2	Mai/ 2015
			Novadutra (RJ)	100	402,0	Fev/ 2021
			ViaLagos (RJ)	100	56,9	Jan/2037
		ou Companhia de Participações em Concessões (CPC)	SPVias (SP)	100	505,7	Out/ 2027
			Autoban (SP)	100	315,8	Dez/ 2026
			ViaOeste (SP)	100	169,6	Dez/ 2022
			Rodoanel Oeste (SP)	98,6	32	Mai/ 2038
			Renovias (SP)	40	345,4	Jun/ 2022
			Rodonorte (PR)	86	567,7	Nov/ 2021
			Viario (RJ)	33,3	13,0	Abr/ 2047
					3268,5	
Brookfield (CAN) e Abertis (ESP)	Fundo de Investimentos/ Indústria da Construção Civil	Arteris (ex- OHL Brasil)	Litoral Sul (PR/SC)	100	382,3	Fev/ 2033
			Planalto Sul (PR/SC)	100	412,7	Fev/ 2033
			Fluminense (RJ)	100	320,1	Fev/ 2033
			Fernão Dias (SP/MG)	100	562,1	Fev/ 2033
			Régis Bittencourt (SP/PR)	100	401,6	Fev/ 2032
			Autovias (SP)	100	316,5	Ago/ 2018
			Centrovias (SP)	100	218,1	Jun/ 2019
			Intervias (SP)	100	378,7	Jan/ 2027
			Vianorte (SP)	100	236,6	Mar/ 2018
					3228,7	
C.R Almeida	Indústria da Construção Civil	Ecorodovias	Ecosul (RS)	90	623,8	Mar/ 2026
			Eco101 (ES)	58	475,9	Mai/ 2038
			Ecovias (SP);	100	176,9	Mar/ 2024
			Ecopistas (SP)	100	134,9	Jun/ 2039
			Ecovia (PR)	100	175,1	Nov/ 2021
			Ecocataratas (PR)	100	458,9	Nov/ 2021
					2045,5	
OAS ¹	Indústria da Construção Civil	Investimentos e Participações em Infraestrutura (INVEPAR)	BR040 (DF/GO/MG)	100	936,8	Mar/ 2044
			Rio Teresópolis (RJ)	24,9	142,5	Mar/ 2021
			Auto Raposo Tavares (SP)	100	388,2	Mar/ 2039
			Litoral Norte (BA)	91,5	217,1	Mar/ 2035
			Bahia Norte (BA)	50	121,4	Ago/2035
			Rota do Atlântico (PE)	50	43,8	Jul/ 2046
			Linha Amarela (RJ)	100	17,4	Dez/ 2037
			Viario (RJ)	33,3	-	-
					1880,2	
Triunfo	Indústria da Construção Civil	Triunfo Participações e Investimentos (TPI)	Concebra (DF/GO/MG)	100	1176,5	Mar/ 2044
			Concepa (RS)	100	121,0	Jul/ 2017
			Concer (RJ)	62,5	179,9	Mar/ 2021
			Econorte (PR)	100	340,7	Nov/ 2021
					1818,1	
Atlantia (ITA) e Bertin	Indústria da Construção Civil/ Agroindústria	AB Concessões	Colinas (SP)	100	307,1	Jul/ 2028
			Triângulo do Sol (SP)	100	442,2	Jul/ 2021
			SPMar (SP)	100	104,9	Mar/ 2046
			Rodovias do Tietê (SP)	50	406,0	Abr/ 2039
			Nascentes das Gerais (MG)	100	371,3	Jun/ 2032
					1631,5	
Odebrecht	Indústria da Construção Civil	Odebrecht Transport Participações (OTP)	Rota do Oeste (MT)	100	850,9	Mar/ 2044
			Rota das Bandeiras (SP)	100	277,1	Abr/ 2039
			Rota dos Coqueiros (PE)	74,1	6,5	Dez/ 2039
			Rota do Atlântico (PE)	50	-	-
			Bahia Norte (BA)	50	-	-
			Litoral Norte (BA)	8,5	-	-
Viario (RJ)	33,3	-	-			
					1529,8	
Total controlado pelas empresas relacionadas (exclusive concessões municipais e dados replicados por concessão)					14.964	
		Concessão Federal	Concessão Estadual		Concessão Municipal	

¹ O Grupo OAS divide o controle do fundo de investimentos INVEPAR com os fundos de pensão Petros, Funcef e Previ.

Fonte: ANTT (2013); ABCR (2013); ARTESP (2013); endereço eletrônico dos grupos empresariais.

APÊNDICE D – PARTICIPAÇÃO DOS GRUPOS EMPRESARIAIS CONTROLADORES DE CONCESSÕES RODOVIÁRIAS EM CONCESSÕES NOS DEMAIS MODAIS DE TRANSPORTE DO TERRITÓRIO BRASILEIRO¹

Grupo empresarial	Controladora das Concessões ²	Modal Aéreo	Modal Ferroviário	Modal Aquaviário
Camargo Corrêa e Andrade Gutierrez	CCR ou CPC (34%)	Aeroporto de Confins (MG)	ViaQuatro (SP) Metropolitano (BA) VLT Carioca (RJ)	Barcas (RJ)
Brookfield (CAN)	VLI Multimodal ³ (26,5%)	-	Ferrovias Centro-Atlântica Ferrovias Norte-Sul Estrada de Ferro Vitória-Minas Estrada de Ferro Carajás	Terminais Portuários: São Luís (MA) Inácio Barbosa (Barra dos Coqueiros/SE) Produtos Diversos (Tubarão/ES) Praia Mole (Tubarão/ES) Granéis Líquidos (Tubarão/ES) Luiz Antonio Mesquita (Santos/SP)
C. R. Almeida	Ecorodovias (64%)	-	-	Ecoporto (Santos/SP)
OAS	INVEPAR (25%) ³	Aeroporto de Cumbica (SP)	MetroRio (RJ) MetroBarra (RJ) VLT Carioca (RJ)	-
Triunfo	Triunfo Participações e Investimentos – TPI (58%)	Aeroporto de Viracopos (SP)	-	Portonave (Navegantes/SC) Portonaus (Manaus/AM)
Odebrecht	Odebrecht Transport Participações - OTP (60%)	Aeroporto de Galeão (RJ)	Supervia (RJ) ViaQuatro (SP) MoveMais (SP) VLT Carioca (RJ) VLT Goiânia (GO)	Embraport (Santos/SP) Liquiport (Vila Velha/ES) Cais 5 (Suape/PE)
Engevix	Infravix Participações (ind.)	Aeroporto Juscelino Kubitschek (DF) Aeroporto de São Gonçalo do Amarante (RN)	-	-

¹ Não inclui estações de integração modal, estaleiros e demais participações na indústria de transportes.

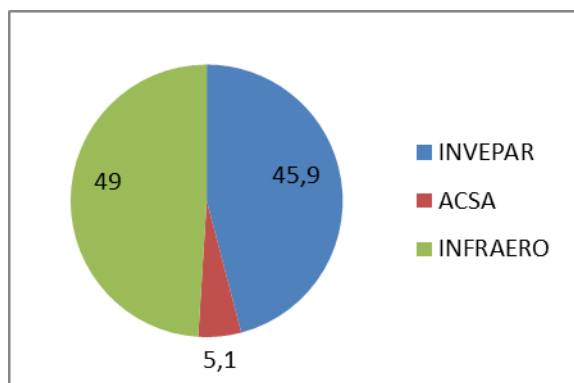
² Em parênteses está indicada a estimativa de participação (em ações ordinárias) do grupo empresarial na controladora das concessões. No caso do modal aéreo e em grande parte no modal ferroviário tais controladoras integram consórcios que dividem a operação e o controle das infraestruturas concedidas.

³ A empresa VLI Multimodal tem como acionista majoritário o Grupo Vale e também opera ou faz o agenciamento dos ativos do grupo, além de um terminal portuário da Petrobrás (Inácio Barbosa). O Grupo OAS divide o controle do fundo de investimentos INVEPAR com os fundos de pensão Petros, Funcef e Previ.

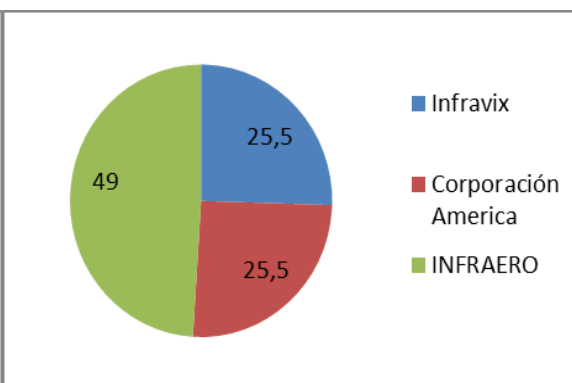
Fonte: Econoinfo <<http://www.econoinfo.com.br>> e endereço eletrônico dos grupos empresariais. Acesso em: 07 abr. 2014.

APÊNDICE E – COMPOSIÇÃO DO CONTROLE (AÇÕES ORDINÁRIAS) DAS CONCESSIONÁRIAS DE AEROPORTOS NO BRASIL

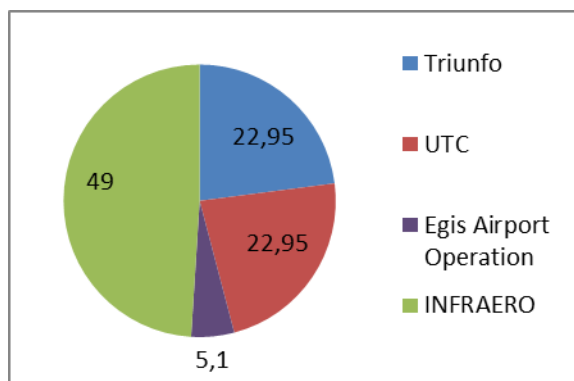
Congonhas/SP (Invepar ACSA)



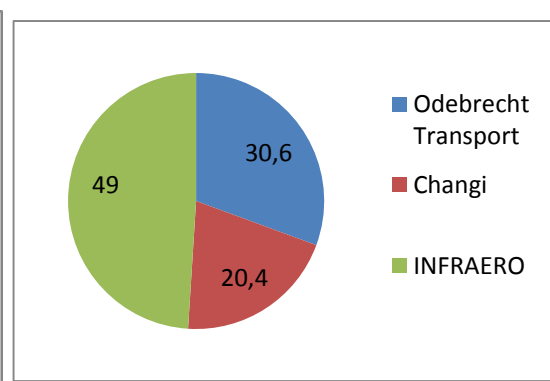
Juscelino Kubitschek/DF (Inframérica Aeroportos)



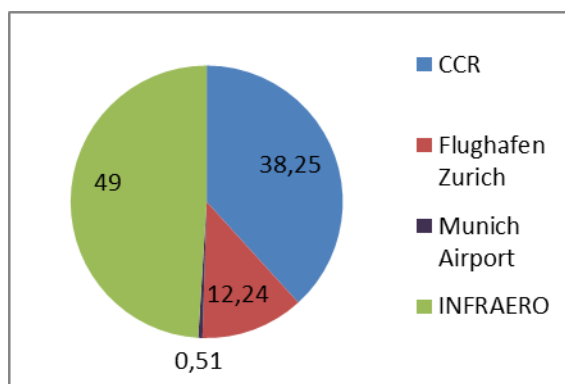
Viracopos/SP (Aeroportos Brasil)



Galeão/RJ (Aeroportos do Futuro)



Confins/MG (AeroBrasil)

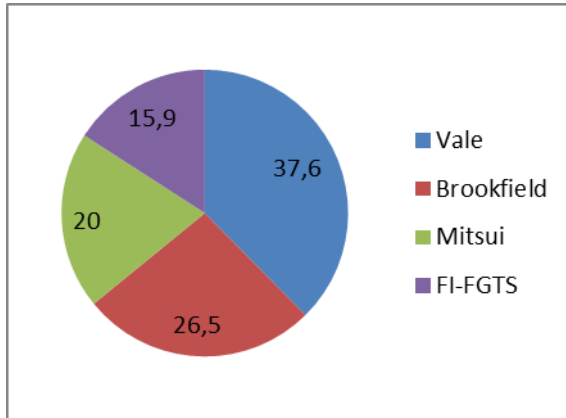


Fonte: AEROPORTOS..., 2012; GOVERNO..., 2013; endereço eletrônico dos grupos empresariais.

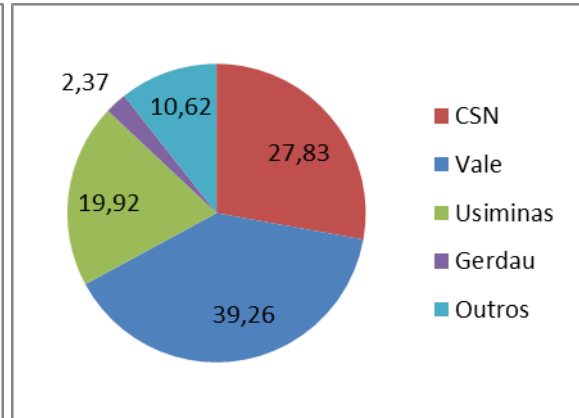
Obs: O principal acionista de cada concessão é representado na cor azul.

APÊNDICE F – COMPOSIÇÃO DO CONTROLE (AÇÕES ORDINÁRIAS) DAS CONCESSIONÁRIAS DE FERROVIAS NO BRASIL

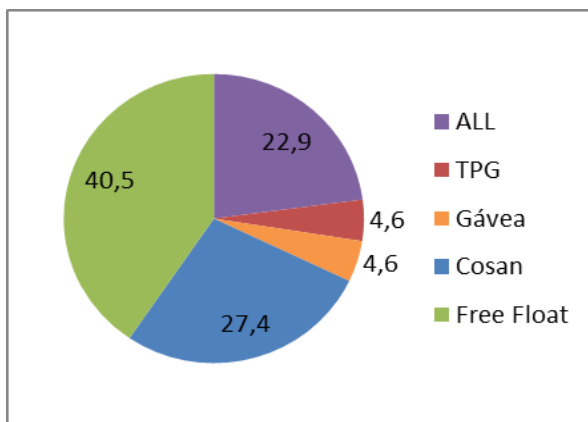
VLI MULTIMODAL



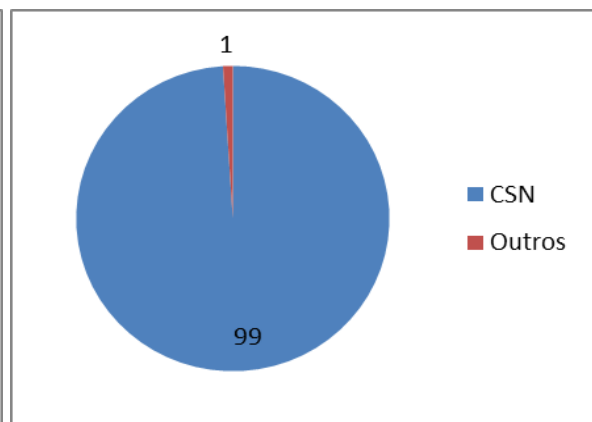
MRS LOGÍSTICA



AMÉRICA LATINA LOGÍSTICA



TRANSNORDESTINA

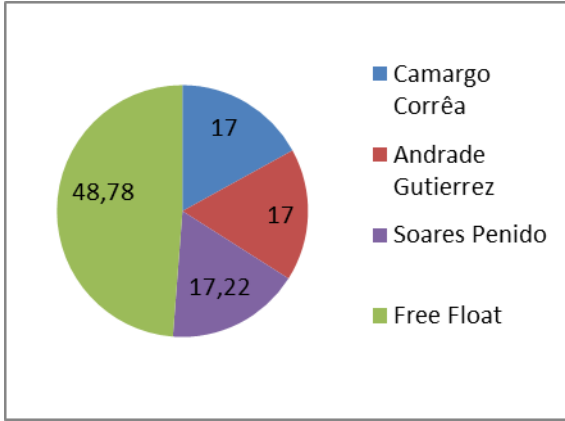


Fonte: Econoinfo <<http://www.econoinfo.com.br>>; endereço eletrônico dos grupos empresariais.

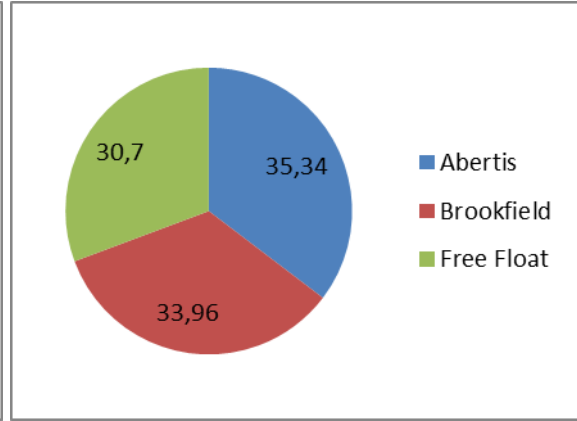
Obs: O principal acionista de cada concessão é representado na cor azul. A legenda “ALL” refere-se ao antigo bloco de controle da empresa ALL, constituído pelo BNDES, fundos de investimento (BRZ e GMI), fundos de pensão (Previ e Funcef) e pessoas físicas.

APÊNDICE G – COMPOSIÇÃO DO CONTROLE (AÇÕES ORDINÁRIAS) DAS PRINCIPAIS CONCESSIONÁRIAS DE RODOVIAS NO BRASIL

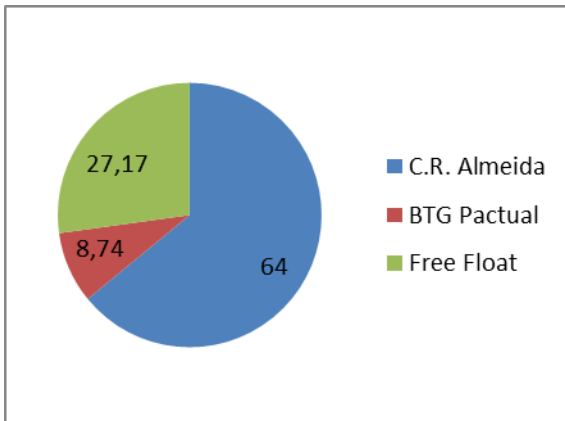
CCR



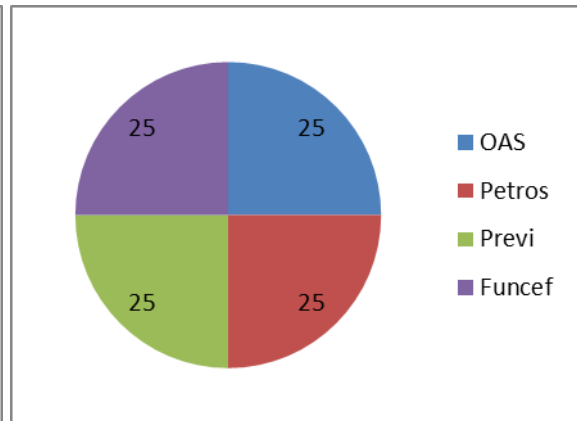
ARTERIS



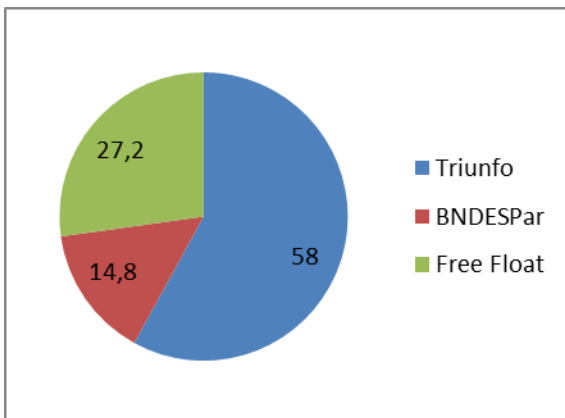
ECORODOVIAS



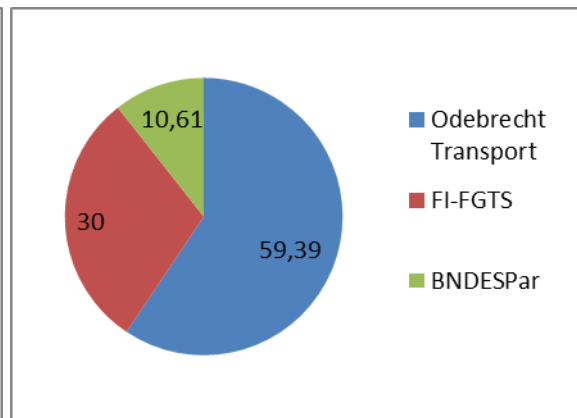
INVEPAR



TRIUNFO (TPI)



ODEBRECHT TRANSPORT (OTP)



Fonte: Econoinfo <<http://www.econoinfo.com.br>>; endereço eletrônico dos grupos empresariais.

ANEXOS

ANEXO A – PLANO NACIONAL DE VIAÇÃO (1964): Modal Rodoviário



Rodovias radiais – prefixo BR-0xx



Rodovias longitudinais – prefixo BR-1xx



Rodovias transversais – prefixo BR-2xx



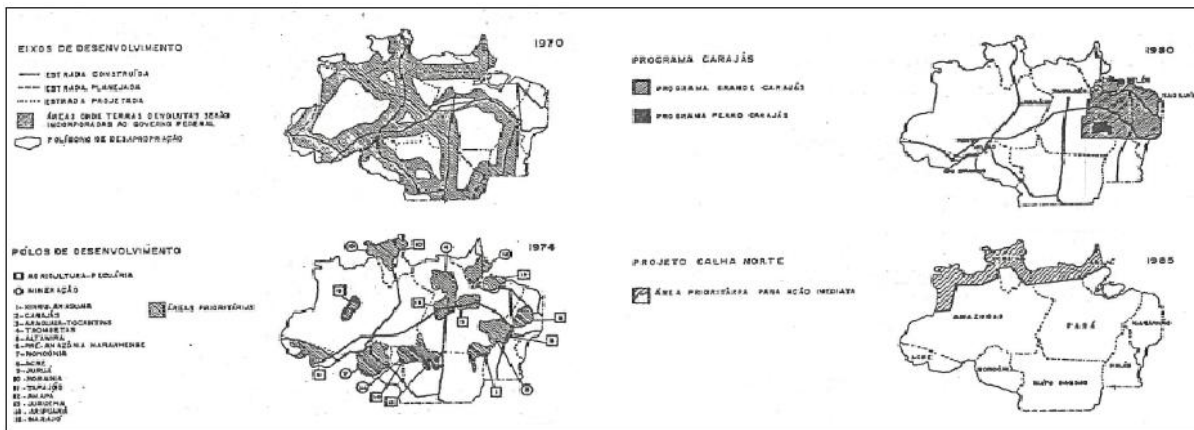
Rodovias diagonais – prefixo BR-3XX



Rodovias de ligação – prefixo BR-4xx

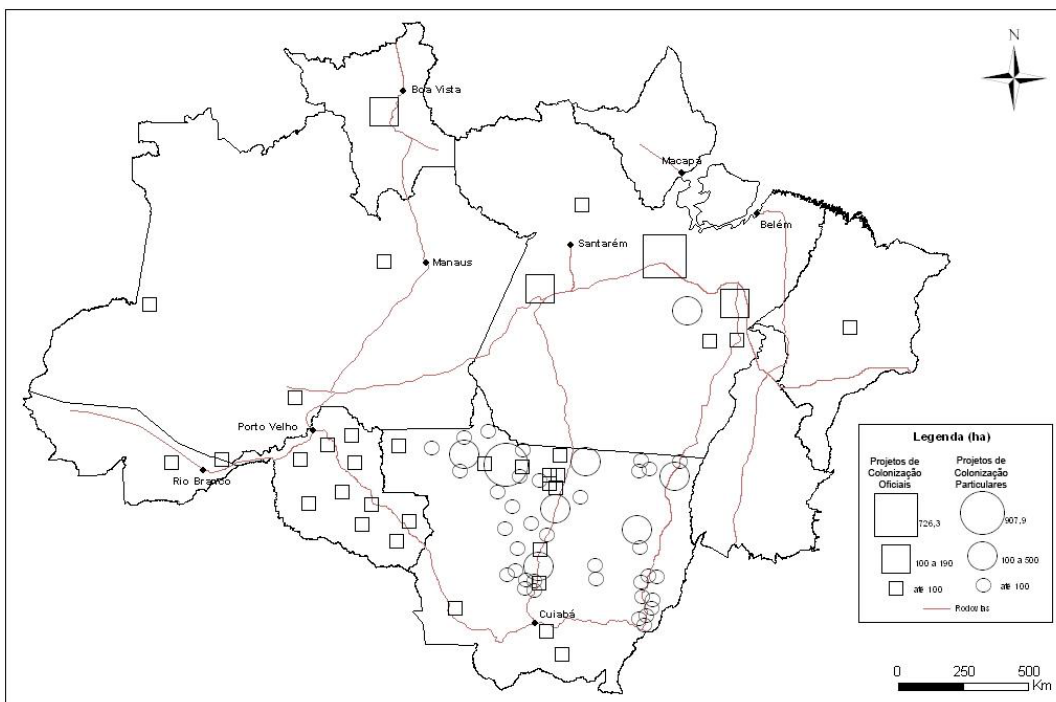
ANEXO B – DITADURA MILITAR – ESTRATÉGIAS DE OCUPAÇÃO E EXPLORAÇÃO DA REGIÃO AMAZÔNICA

- Eixos de Desenvolvimento (1970), Polos de Desenvolvimento (1974), Programa Carajás (1980), Projeto Calha Norte (1985)



Fonte: BECKER (1994).

- Projetos de colonização na Amazônia Legal e rodovias do Programa de Integração Nacional



Fonte: MARGARIT (2013).

ANEXO C – SISTEMA INTEGRADO DE TRÁFEGO AÉREO REGIONAL (1975-1991)

- Áreas de Operação Exclusiva de Companhias Regionais



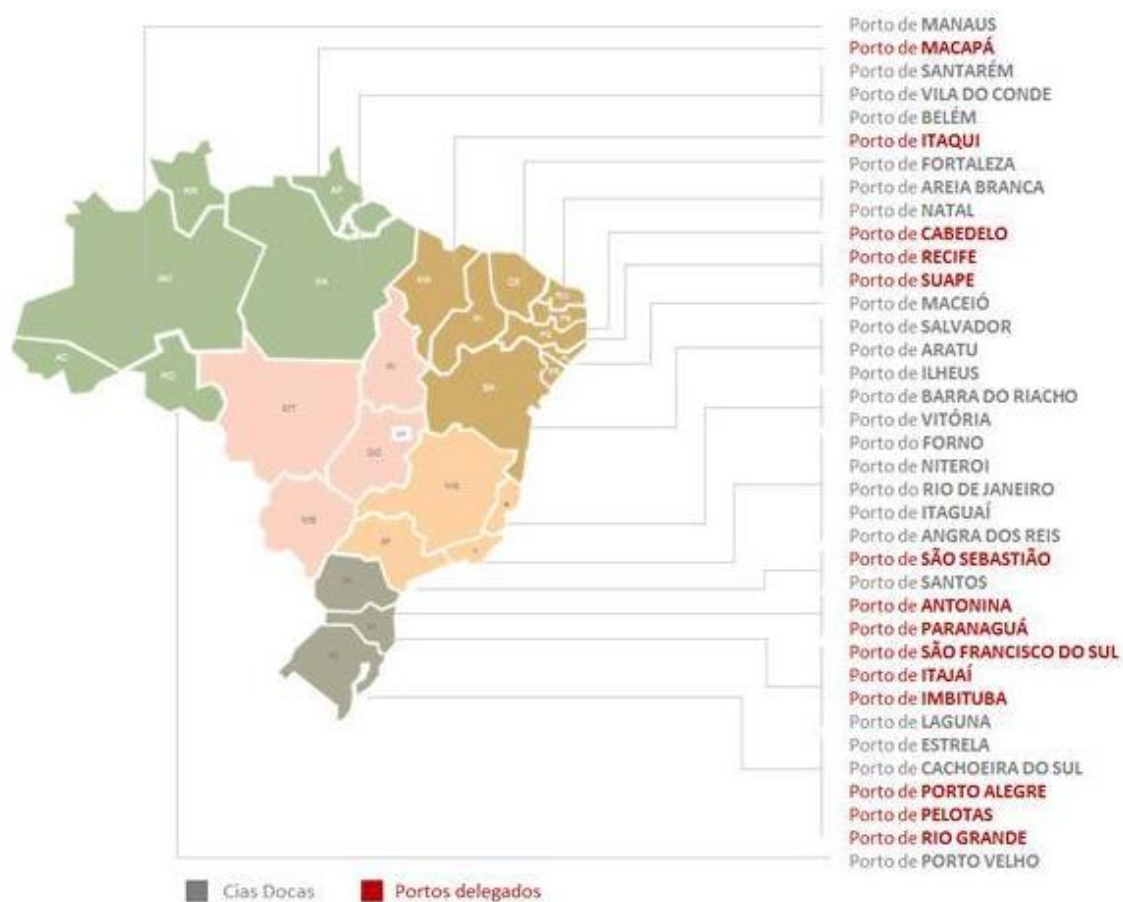
Fonte: GARÓFALO (1984).

- Companhias Aéreas Regionais do SITAR (1975-1991)

Região	Companhia Aérea (controladoras)
1	TABA
2	VOTEC (Taxi Aéreo Votec)
3	NORDESTE (Taxi Aéreo Votec, Transbrasil e Governo da Bahia)
4	TAM (Taxi Aéreo Marília e Vasp)
5	RIO-SUL (Top Taxi Aéreo e Varig)

Fonte: BNDES (2002).

ANEXO D – ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS ORGANIZADOS NO BRASIL:
 Governo Federal (Companhias Docas) e Estados e Municípios (Portos Delegados)*

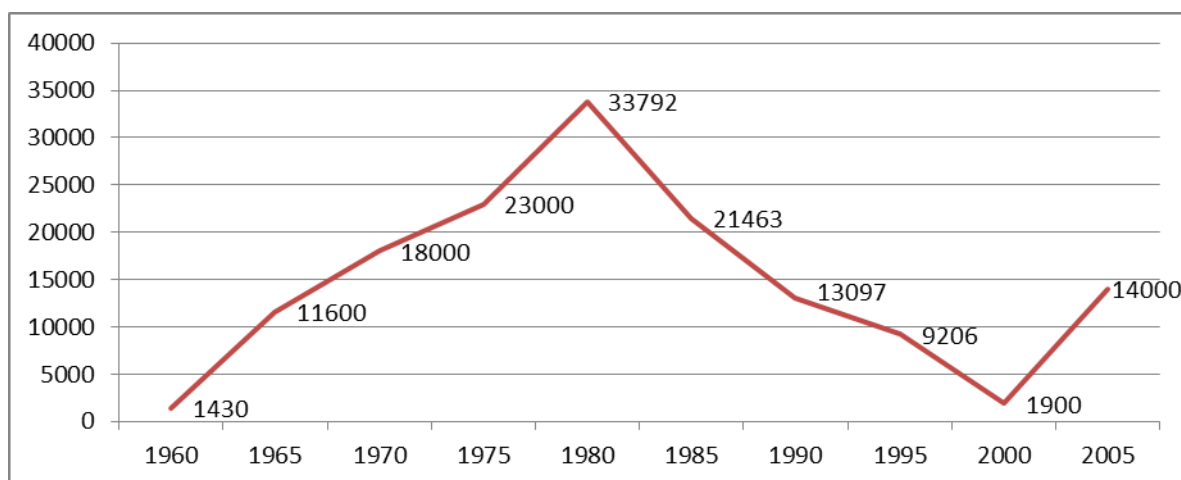


Disponível em: <<http://www.portosdobrasil.gov.br/sistema-portuario-nacional>>. Acesso em: 18 dez. 2013

* Obs: Continuaram sendo administradas pelo governo federal as seguintes Companhias Docas: CODESP, CDRJ, CODESA, CODEBA, CODERN, CDC e CDP.

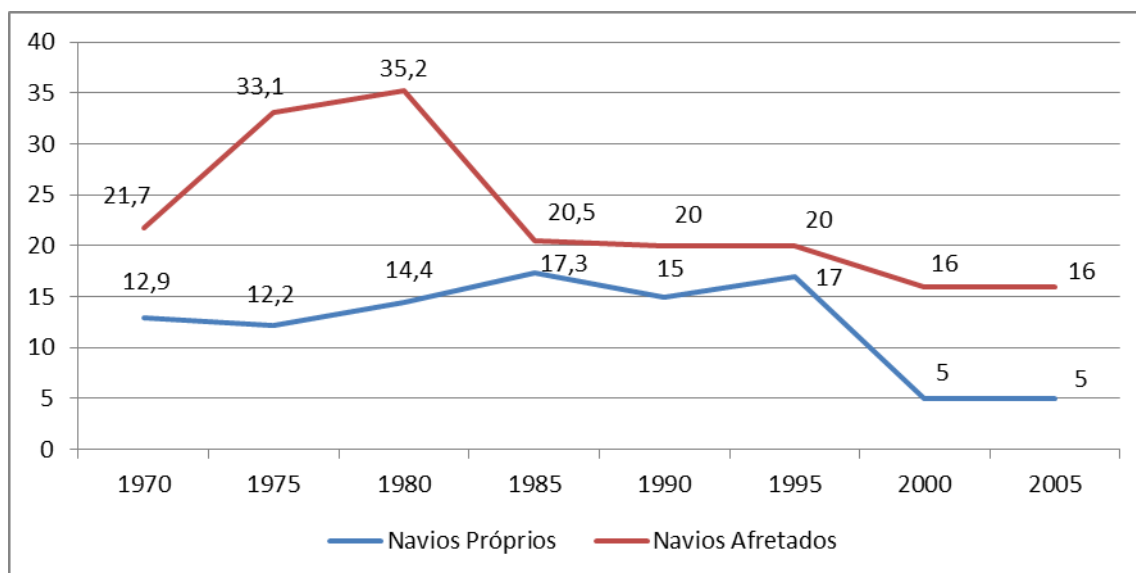
ANEXO E – INDICADORES DA MARINHA MERCANTE BRASILEIRA

- Número de trabalhadores na indústria naval



Fonte: GOULARTI FILHO (2010).

- Índice de participação da bandeira brasileira na marinha mercante (% sobre o total)



Fonte: GOULARTI FILHO (2010).

ANEXO F – INDICADORES HISTÓRICOS DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES E DA ECONOMIA BRASILEIRA

- Taxa de investimentos em infraestrutura 1971/2001 (em % do PIB)

Ano	Total	Energia (eletricidade)	Comunicação	Transporte	Saneamento
1971-1980	5,4	2,1	0,8	2,0	0,5
1981-1989	3,6	1,5	0,4	1,5	0,2
1990-1993	2,4	1,0	0,5	0,8	0,1
1993-1994	1,8	0,7	0,6	0,5	0,0
1995	1,5	0,5	0,5	0,4	0,1
1996	2,1	0,6	0,8	0,5	0,2
1997	2,4	0,7	0,8	0,6	0,3
1998	3,2	0,9	1,2	0,8	0,4
1999	2,7	0,8	1,2	0,6	0,2
2000	2,6	0,7	1,1	0,6	0,2

Fonte: BIELSCHWOVSKY apud CARNEIRO (2007).

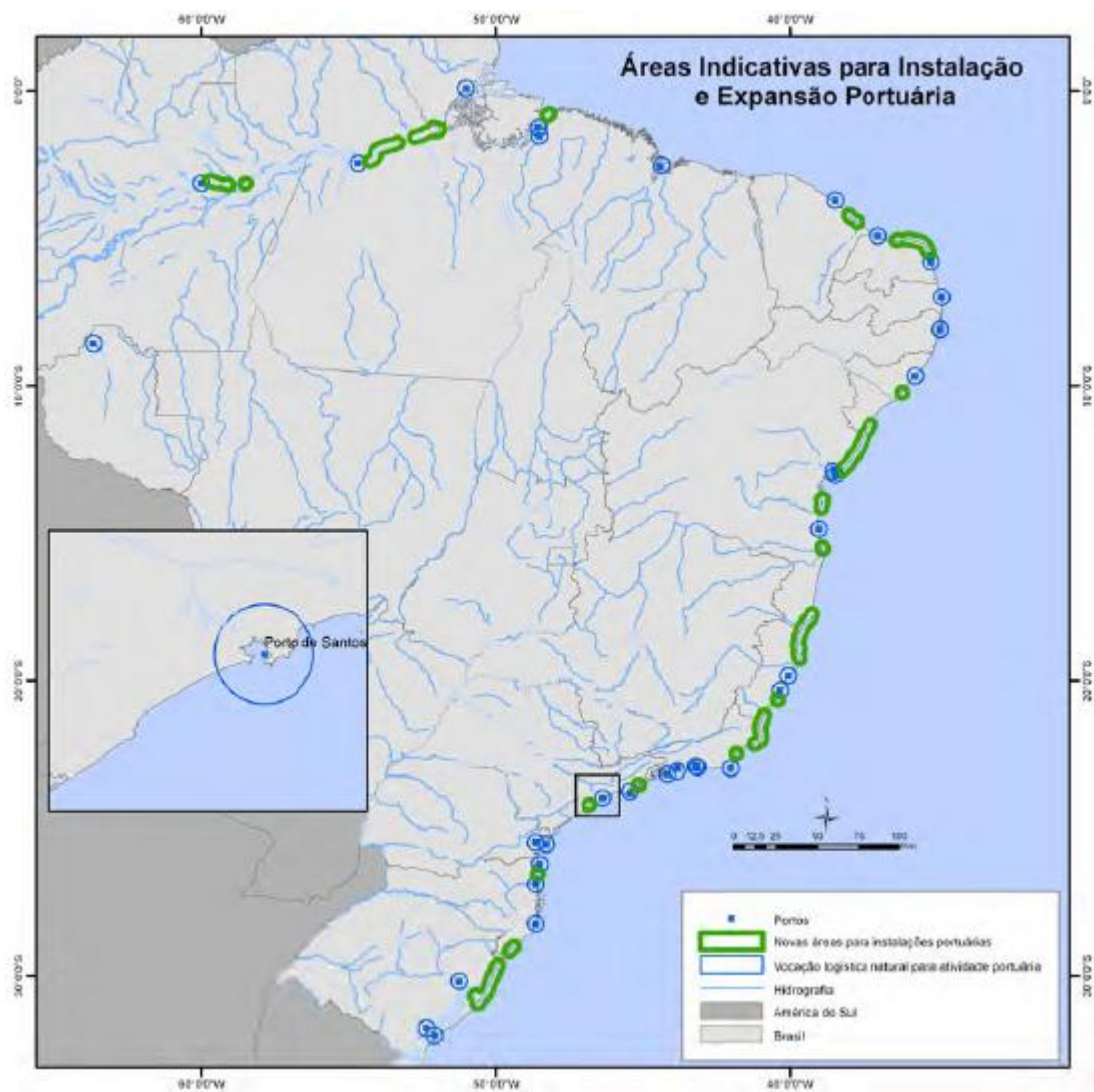
- Volume de investimentos em infraestrutura 2007/2013 (em % do PIB)

Ano	Total	Energia Elétrica	Telecomunicações	Transporte	Saneamento
2007	1,81	0,54	0,47	0,67	0,13
2008	2,47	0,59	0,8	0,87	0,21
2009	2,4	0,58	0,56	1,03	0,23
2010	2,31	0,6	0,42	1,08	0,21
2011	2,1	0,54	0,5	0,89	0,17
2012	2,32	0,64	0,56	0,92	0,2
2013*	2,45	0,81	0,48	0,96	0,2

Obs: * projeção

Fonte: (INVESTIMENTO..., 2013).

ANEXO G – ÁREAS PARA OUTORGA DE NOVAS INSTALAÇÕES PORTUÁRIAS OU EXPANSÃO DE INSTALAÇÕES EXISTENTES



Fonte: IPEA (2010).

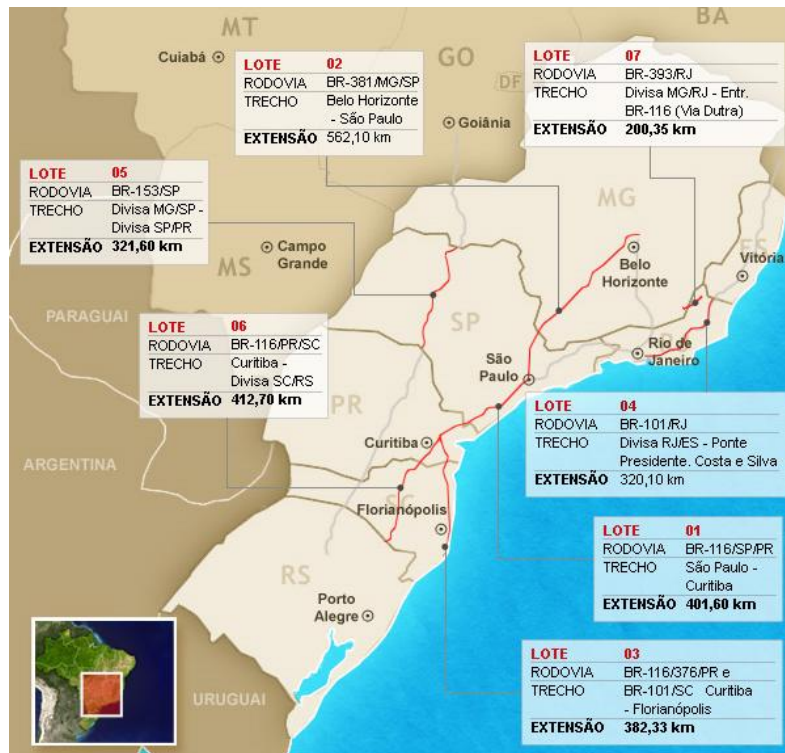
ANEXO H – GOVERNO LULA: PROJETOS DE INVESTIMENTO EM TRANSPORTES

- Previsão inicial de construção de ferrovias sob responsabilidade da VALEC



Fonte: IPEA (2010).

- Concessão de rodovias da Segunda Etapa do PROCROFE (Fase I)



Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL147395-9356,00MPF+TENTARA+ANULAR+LEILAO+DE+RODOVIAS.html>.

ANEXO I – PLANO NACIONAL DE LOGÍSTICA E TRANSPORTE

- Investimentos Recomendados em Infraestrutura de Transportes

Período	Modo de Transporte	Recurso (milhares de reais)	Participação Modal no Total de Investimentos
2008-2011	AEROPORTUÁRIO	5.248.326	Total no Período 109.204.304
	FERROVIÁRIO	33.752.072	
	HIDROVIÁRIO	3.825.381	
	PORTUÁRIO	17.894.178	
	RODOVIÁRIO	46.844.347	
	OUTROS	1.640.000	
2012-2015	AEROPORTUÁRIO	4.010.390	Total no Período 84.309.774
	FERROVIÁRIO	53.056.942	
	HIDROVIÁRIO	7.124.932	
	PORTUÁRIO	8.123.177	
	RODOVIÁRIO	10.443.393	
	OUTROS	1.550.940	
Após 2015	AEROPORTUÁRIO	3.762.960	Total no Período 97.294.202
	FERROVIÁRIO	63.327.062	
	HIDROVIÁRIO	4.833.977	
	PORTUÁRIO	12.915.500	
	RODOVIÁRIO	12.440.135	
	OUTROS	14.568	
Total Modal	AEROPORTUÁRIO	13.021.676	4,48
	FERROVIÁRIO	150.136.076	51,63
	HIDROVIÁRIO	15.784.290	5,43
	PORTUÁRIO	38.932.855	13,39
	RODOVIÁRIO	69.727.875	23,98
	OUTROS	3.205.508	1,10
Total Brasil		290.808.280	100,0

Fonte: Processamento PNLT

ANEXO J – INDICADORES DO SISTEMA FERROVIÁRIO NACIONAL:

- Concessionárias e distribuição espacial da malha no território brasileiro



Fonte: IPEA (2010).

- Principais ferrovias de carga do Brasil (2008)

Controladora	Ferrovia	Km	MTU ¹	Bi TKU ²	Produtos
Vale	EFVM – Estrada de Ferro Vitória à Minas	905	133,2	72,8	Minério de ferro, carvão mineral, soja, produtos siderúrgicos e celulose
	EFC – Estrada de Ferro Carajás	892	103,7	87,5	Minério de ferro, ferro gusa, manganês, cobre e combustíveis derivados do petróleo e da soja
	FCA – Ferrovia Centro-Atlântica S/A	8.066	19,3	15,1	Soja e farelo, calcário siderúrgico, minério de ferro, fosfato, açúcar, milho e fertilizantes
	FNS – Ferrovia Norte-Sul	420	1,4	1,0	Soja e farelo, areia, fosfato e cloreto de potássio
Vale, Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), Usiminas e Gerdau	MRS – MRS Logística S/A	1.674	119,8	55,6	Minério de ferro, carvão mineral, produtos siderúrgicos, ferro gusa, cimento e soja
ALL	ALL – América Latina Logística Malha Sul S/A	7.304	26,8	17,4	Soja e farelo, açúcar, derivados de petróleo e álcool, milho e cimento
	ALL – América Latina Logística Malha Paulista S/A	1.989	5,2	3,1	Açúcar, cloreto de potássio, adubo, calcário e derivados de petróleo e álcool
	ALL – América Latina Logística Malha Oeste S/A	1.945	3,2	1,3	Minério de ferro, soja e farelo, açúcar, manganês, derivados de petróleo e álcool
	ALL – América Latina Logística Malha Norte S/A	500	8,2	11,3	Soja e farelo, milho, óleo vegetal, adubo e combustível
CSN	Transnordestina Logística S/A	4.207	1,6	0,9	Cimento, derivados de petróleo, alumínio, calcário e coque
Gov. PR	Ferroeste	248	1,0	0,7	Soja e farelo, milho, contêiner e trigo
FTC	FTC – Ferrovia Tereza Cristina S/A	164	3,0	0,2	Carvão mineral
Total	–	28.314	426,4	266,9	–

Fonte: ANTT (2009b) – dados de 2008.

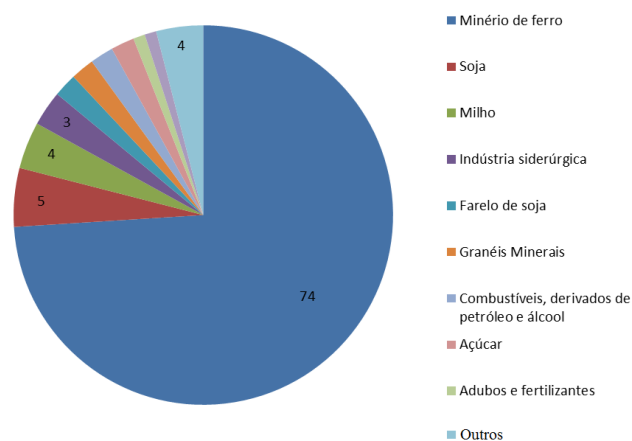
Elaboração própria.

Notas: ¹ Milhão de toneladas úteis (MTU) – tonelada útil refere-se apenas ao peso da carga, sem o peso dos veículos.

² Bilhão de tonelada-quilômetro-útil (bi TKU) – tonelada de carga multiplicada pela distância percorrida.

Fonte: IPEA (2010).

- Participação percentual das mercadorias no total transportado pelo sistema ferroviário nacional



Fonte: ANUÁRIO EXAME: INFRAESTRUTURA (2013).

ANEXO L – PORTOS: PREVISÃO INICIAL DE NOVOS ARRENDAMENTOS (2013)

BLOCOS	PORTO	ÁREAS PÁSSÍVEIS DE ARRENDAMENTO
Bloco 1	Santos/SP	26
	Vila do Conde/PA	7
	Santarém/PA	6
	Belém, Miramar e Outeiro/PA	13
	Total Áreas Bloco 1	52
Bloco 2	São Sebastião/SP	1
	Salvador/BA	4
	Aratu/BA	9
	Paranaguá/PR	25
	Total Áreas Bloco 2	39
Bloco 3	Maceió/AL	3
	Suape/PR	6
	Recife/PE	4
	Cabedelo/PB	8
	Fortaleza/CE	2
	Itaqui/MA	12
	Santana/AP	1
	Total Áreas Bloco 3	36
Bloco 4	Rio Grande/RS	6
	Porto Alegre/RS	2
	Imbituba/SC *	4
	Itajaí/SC	2
	São Francisco do Sul/SC	1
	Rio de Janeiro/RJ	4
	Niterói/RJ	2
	Itaguaí/RJ	1
	Vitória/ES	9
	Manaus/AM *	1
	Total Áreas Bloco 4	32
	Áreas Passíveis de Arrendamento	159

Disponível em: <<http://www.portosdobrasil.gov.br/evteas>>. Acesso em: 18 nov. 2013.

ANEXO M – DADOS DE MOVIMENTAÇÃO NO SETOR PORTUÁRIO

- Carga transportada por categoria em 2012 (milhões de toneladas)

Categoria	Granel Sólido	Granel Líquido	Carga Geral	Total
Portos Organizados	186	45	85	316
Terminais de Uso Privado	368	172	48	588
Total	554	217	133	904

Fonte: ANUÁRIO EXAME: INFRAESTRUTURA (2013)

- Principais portos brasileiros por movimentação em 2012 (1000t)

Porto	Granel Sólido	Granel Líquido	Carga Geral	Total
Santos (SP)	43950	12206	34581	90737
Itaguaí (RJ)	52795	-	4287	57082
Paranaguá (PR)	29875	3120	7447	40442
Rio Grande (RS)	7117	2840	7116	17073
Itaqui (MA)	7896	7555	249	15700

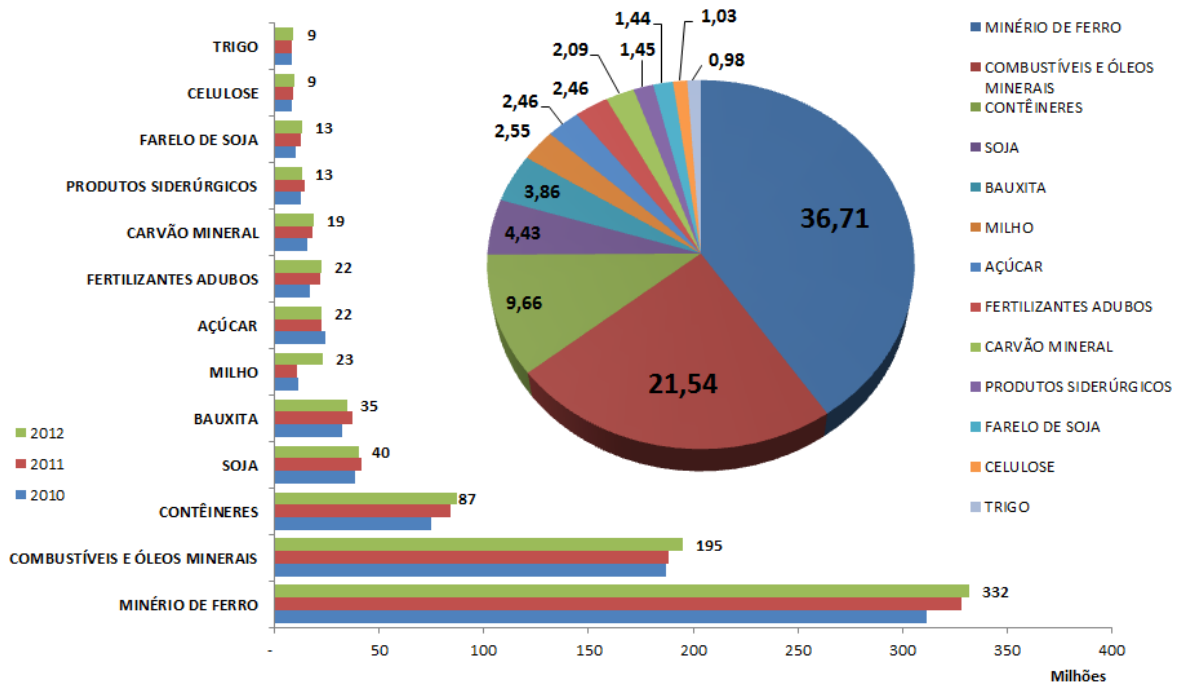
Fonte: ANUÁRIO EXAME: INFRAESTRUTURA (2013)

- Principais terminais de uso privado por movimentação em 2012 (1000t)

Terminal de Uso Privado	Empresa Controladora	Granel Sólido	Granel Líquido	Carga Geral	Total
Tubarão (Vitória/ES)	Grupo Vale	109506	829	-	110335
Ponta da Madeira (Itaqui/MA)	Grupo Vale	105034	-	-	105034
Almirante Barroso (S. Sebastião/SP)	Transpetro (Petrobrás)	-	50541	-	50541
MBR (Mangaratiba/RJ)	Grupo Vale	39819	-	-	39819
Almirante Maximiano Fonseca (Angra dos Reis/RJ)	Transpetro (Petrobrás)	431	36610	-	37041

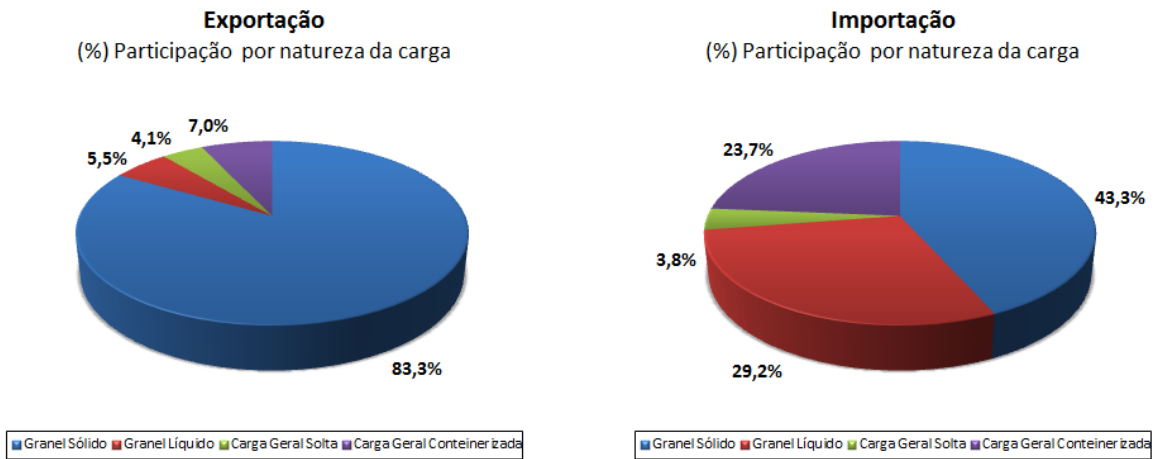
Fonte: ANUÁRIO EXAME: INFRAESTRUTURA (2013); VALE; PETROBRÁS.

- Participação de mercadorias no total movimentado em portos organizados e terminais de uso privado (em %)



Fonte: ANTAQ (2012)

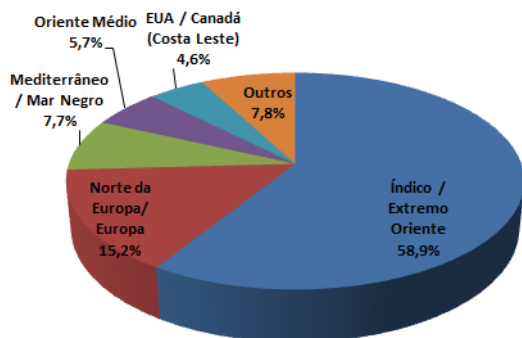
- Participação de categoria de mercadorias no total movimentado nos Portos e Terminais de Uso Privado (exportação e importação).



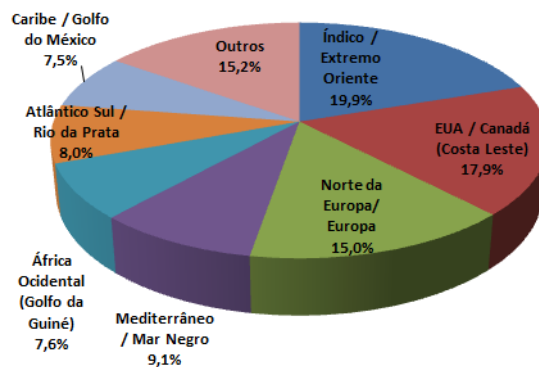
Fonte: ANTAQ (2012)

- Navegação de Longo Curso: Destino e origem do total movimentado

Tonelagem exportada por rotas oceânicas

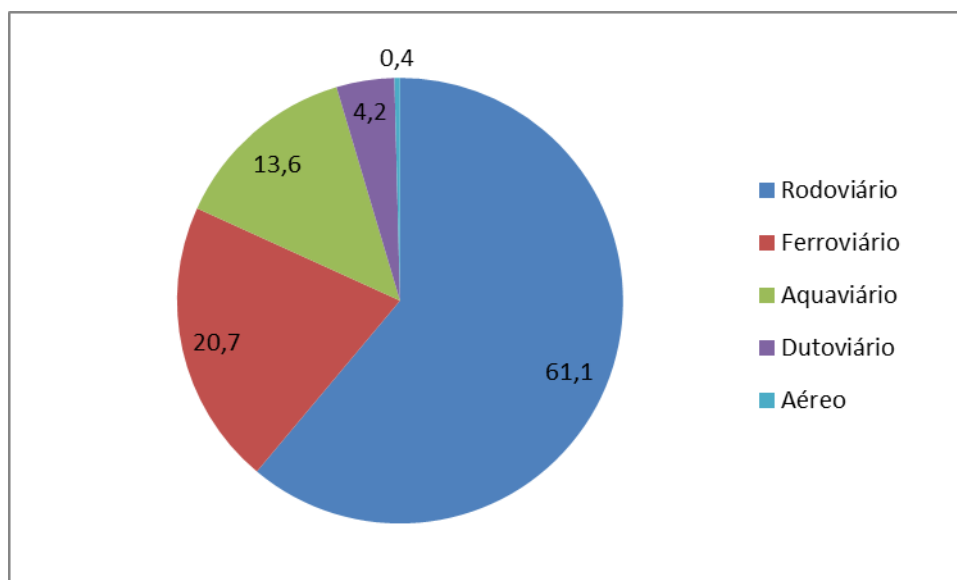


Tonelagem importada por rotas oceânicas



Fonte: ANTAQ (2012)

ANEXO N – MATRIZ DE TRANSPORTES DE MERCADORIAS NO BRASIL (2012)



Fonte: ANUÁRIO EXAME: INFRAESTRUTURA (2013)

ANEXO O – FI-FGTS: COMPOSIÇÃO DA CARTEIRA DO FUNDO (03/2014)

Espécie / Quantidade	Montante (R\$)	% S/ PL
Ações / 18	6.851.235.929,46	23,81%
Alupar Investimento S.A.	524.326.990,00	1,82%
Brado Logística e Participações S.A.	400.000.000,00	1,39%
Cone S.A.	730.332.466,46	2,54%
ERB - Energia Renováveis do Brasil S.A. ON	41.565.567,07	0,14%
ERB - Energia Renováveis do Brasil S.A. PN	33.840.422,36	0,12%
Odebrecht Ambiental S.A.	992.954.090,29	3,45%
Foz do Rio Claro Energia S.A.	35.095.979,40	0,12%
Energimp S.A.	531.294.121,36	1,85%
Hidrotérmica S.A. ON	134.965.754,98	0,47%
Hidrotérmica S.A. PN	236.639.716,95	0,82%
Ijuí Energia S.A.	31.622.674,20	0,11%
J Malucelli Energia S.A.	291.593.910,59	1,01%
Logbras Participações e Desenvolvimento Logístico S.A.	80.585.738,30	0,28%
MDC Par S.A.	165.466.592,52	0,57%
OAS Óleo e Gás S.A.	90.000.000,00	0,31%
Odebrecht TransPort S.A.	2.499.378.875,13	8,68%
Usina Paulista Lavrinhas de Energia S.A.	16.466.503,68	0,06%
Usina Paulista Queluz de Energia S.A.	15.106.526,17	0,05%
Debêntures / 20	14.723.203.178,79	51,16%
MRS Logística S.A.	223.709.955,00	0,78%
Iracema Transmissora de Energia S.A.	119.574.900,11	0,42%
ViaRondon Concessionária de Rodovia S.A.	354.131.872,52	1,23%
Teles Pires Participações S.A.	760.051.336,96	2,64%
Alupar Investimento S.A.	342.106.930,69	1,19%
OAS S.A.	288.060.432,62	1,00%
LLX Açú Operações Portuárias S.A.	906.490.600,76	3,15%
Light Energia S.A.	486.275.636,53	1,69%
Light Serviços de Eletricidade S.A.	31.038.870,42	0,11%
Santo Antônio Energia S.A.	1.808.840.410,23	6,29%
Eldorado Brasil Celulose S.A.	1.014.936.003,83	3,53%
Cibe Energia e Participações S.A.	404.011.639,98	1,40%
Sete Brasil Participações S.A.	2.150.597.224,43	7,47%
ALL - América Latina Logística Malha Norte S.A.	169.453.916,59	0,59%
ALL - América Latina Logística Malha Sul S.A.	169.453.918,63	0,59%
ALL - América Latina Logística Malha Paulista S.A.	169.453.916,59	0,59%
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES	4.997.257.317,36	17,36%
Centrais Elétricas de Pernambuco S.A. - EPESA	133.633.250,94	0,46%
TESC - Terminal Santa Catarina S.A.	113.989.383,27	0,40%
Odebrecht TransPort S.A.	80.135.661,33	0,28%
Fundo de Investimento em Direitos Creditórios / 2	172.802.587,36	0,60%
FIDC CEEE V – GT	72.031.364,80	0,25%
FIDC Energisa 2008	100.771.222,56	0,35%
Fundo de Investimento em Participações / 3	1.624.283.975,17	5,64%
Caixa FIP Amazônia Energia	627.734.955,03	2,18%
Caixa FIP Saneamento	652.048.940,78	2,27%
FIP Sondas	344.500.079,36	1,20%
Operações Compromissadas	5.094.925.941,46	17,70%
Títulos Públicos Federais	-	0,00%
Contas a pagar/receber/a integralizar	311.793.076,41	1,08%
Tesouraria	1.000,00	0,00%
Patrimônio Líquido	28.778.245.688,65	100,00%

Disponível em: < http://www.fgts.gov.br/trabalhador/FI_FGTS_Relatorios.asp>. Acesso em: 16 abr. 2014

