

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO - EAESP

PEDRO HENRIQUE GIOCONDO GUERRA

**O PAC E O SETOR DE FERROVIAS:
DO INCREMENTALISMO À PROPOSTA DE UM NOVO PARADIGMA**

São Paulo

2014

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

PEDRO HENRIQUE GIOCONDO GUERRA

**O PAC E O SETOR DE FERROVIAS: DO INCREMENTALISMO À PROPOSTA DE
UM NOVO PARADIGMA**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Transformações do Estado e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Luiz Carlos Bresser-Pereira

São Paulo

Fevereiro de 2014

Guerra, Pedro Henrique Giocondo.

O PAC e o setor de ferrovias: do incrementalismo à proposta de um novo paradigma / Pedro Henrique Giocondo Guerra. - 2014.

121 f.

Orientador: Luiz Carlos Bresser Pereira

Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Ferrovias - Brasil. 2. Ferrovias e Estado. 3. Reforma administrativa - Brasil. 4. Programa de Aceleração do Crescimento (Brasil) . I. Bresser Pereira, Luiz Carlos. II. Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 338.47(81)

PEDRO HENRIQUE GIOCONDO GUERRA

**O PAC E O SETOR DE FERROVIAS: DO INCREMENTALISMO À PROPOSTA DE
UM NOVO PARADIGMA**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Data de aprovação 27/02/2014

Banca examinadora:

Prof. Dr. Luiz Carlos Bresser-Pereira (Orientador)

FGV-EAESP

Profa. Dra. Maria Rita Loureiro Durand

FGV-EAESP

Prof. Dr. Carlos Ari Vieira Sundfeld

FGV-EDESP

São Paulo

2014

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer ao professor Bresser-Pereira pela orientação e pelos *insights* oferecidos ao longo desta caminhada de dois anos e pelo exemplo de inesgotável energia.

À professora Maria Rita Loureiro, que ainda na graduação me ensinou a desconfiar de economistas, que foi a maior incentivadora para minha incursão no Mestrado Acadêmico em Administração Pública e Governo da FGV e que, gentilmente, aceitou integrar minha banca de mestrado.

Ao professor Carlos Ari Sundfeld, por também aceitar compor minha banca de mestrado, pelas conversas sempre prazerosas e instrutivas e pelo exemplo de pragmatismo no modo de encarar o Direito Administrativo (um aliado do administrador público).

Aos professores Arthur Barrionuevo e Regina Pacheco pelas críticas e sugestões feitas no exame de qualificação.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo auxílio financeiro concedido ao longo destes dois anos.

Aos amigos que fiz durante a graduação, com quem compartilhei as dificuldades dos primeiros passos de uma vida acadêmica, em particular o Vinícius Macário, o Alberto Ferreira, a Erica Farias, a Fernanda Lima, a Samira Bueno, o Fabio de Andrade, a Juliana Nolasco, a Ana Claudia Pedrosa, o Pedro Marin, a Kate Dayana, o Piero Gon, o Renato Brizzi, a Bruna Pizzolato, o Yuri Batista, a Melina Rombach e a Marília Ortiz.

Ao meu querido amigo Guilherme Bandeira, pelo espírito crítico e pelo interesse inesgotável por tudo o que é humano, que sempre me inspiram, e à minha querida amiga Lara Pimentel que mesmo nos momentos de distância é sempre um porto seguro em seu bom senso.

Ao meu irmão José Guilherme e à minha irmã Bruna pelo apoio nos momentos mais críticos do trabalho e pelo bom humor e carinho de sempre.

À minha mãe Célia, cuja atuação como acadêmica e crença absoluta no valor da educação e do trabalho me inspiram a jamais perder o interesse pela vida universitária e a crer que, por mais imponderável que seja a vida, com esforço tendemos a ser recompensados.

Ao Orlando de Assis Baptista Neto e ao José Salles dos Santos Cruz, agradáveis surpresas de 2013, amigos e homens públicos de primeira linha, com quem aprendo diariamente o valor das palavras e da cultura.

Ao Governador Geraldo Alckmin, pela honra da convivência e pelo exemplo de integridade como administrador e serenidade no trato da coisa pública.

A todos os professores e professoras com quem tive a oportunidade de compartilhar ideias e de ouvir críticas e sugestões.

À Nathalie, pelas revisões, críticas e comentários infinitos, palavras de apoio e pelo carinho, a quem dedico essa dissertação com muito amor.

“Essa trama de tempos que se aproximam, se bifurcam, se cortam ou que secularmente se ignoram, abrange todas as possibilidades”.

Jorge Luis Borges, *Ficções*.

RESUMO

O trabalho analisa historicamente as recentes medidas do governo federal para o desenvolvimento do setor de ferrovias, buscando verificar se o PAC representou uma mudança de paradigma. Conclui-se que o PAC, em si, não rompeu com o paradigma inaugurado pela desestatização do setor, ocorrida entre 1996-1998. No entanto, reforçou o papel do Estado como planejador, iniciado com o PNLT, como empresário, com o fortalecimento da Valec e, de maneira indireta, como regulador, com o a edição de novas resoluções pela ANTT, em resposta a seus objetivos de integrar as malhas ferroviárias concedidas e de torná-las mais competitivas.

Palavras-chave: setor ferroviário; PAC; PIL; institucionalismo histórico; reformas institucionais

ABSTRACT

The work offers a historical analysis of the recent measures adopted by the Brazilian federal government for the development of the railways sector, with an aim to verify if the *Programa de Aceleração do Crescimento*, PAC, represented a paradigm shift.

We conclude that the PAC itself did not represent a shift from the paradigm inaugurated with the privatization of the sector that occurred between 1996 and 1998. Nonetheless, it represented the strengthening of the state in its planning role, which had started with the PNLT, in its entrepreneurial role, with the strengthening of Valec and, indirectly, in its regulating role, with the edition of resolutions by ANTT, which aimed to integrate the railway networks under the care of private companies and make them more competitive.

Keywords: railway sector; PAC; PIL; historical institutionalism, institutional reforms

LISTA DE TABELAS

<i>Tabela 1 - Mercadorias transportadas, por tipo de transporte no período (1953-1963)</i>	23
<i>Tabela 2 - A desestatização das malhas da RFFSA e FEPASA (1996-1998)</i>	29
<i>Tabela 3 - Estradas de ferro concedidas antes das concessões de 1996-1998</i>	31
<i>Tabela 4 - Ferrovias concedidas para construção</i>	32
<i>Tabela 5 - Resultados da 1ª e 2ª Pesquisas de Avaliação do Nível de Satisfação do Usuário (SU) do serviço de transporte ferroviário (1999-2000)</i>	40
<i>Tabela 6 - Regulação do setor ferroviário</i>	49
<i>Tabela 7 - Objetivos do PAC ferrovias</i>	68
<i>Tabela 8 - Trechos ferroviários do PIL</i>	82

LISTA DE FIGURAS

<i>Figura 1 - RFFSA - Transporte de cargas - investimentos (1980 - 1994)</i>	24
<i>Figura 2 - Matriz de transporte atual e futura</i>	57
<i>Figura 3 - Competição modal no transporte de carga segundo a distância percorrida e peso de carga</i>	57
<i>Figura 4 - Desbalanceamento dos modais de transporte brasileiros (2012)</i>	58
<i>Figura 5 - Ferrovias outorgadas à Valec</i>	70
<i>Figura 6- Evolução dos investimentos em ferrovias: privado (na malha concedida) e público</i>	76
<i>Figura 7 - Extensão da malha ferroviária nacional (1854-2012)</i>	77
<i>Figura 8 - Arranjo institucional do setor ferroviário</i>	81
<i>Figura 9 - Empreendimentos ferroviários do PAC e do PIL</i>	83

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- (ABGF) Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A
- (ALL) América Latina Logística S.A.
- (ANAC) Agência Nacional de Aviação Civil
- (ANT) Agência Nacional de Transportes
- (ANTAQ) Agência Nacional de Transportes Aquaviários
- (ANTF) Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários
- (ANTT) Agência Nacional de Transportes Terrestres
- (BID) Banco Interamericano de Desenvolvimento
- (BNDES) Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- (CAD) Critério de Avaliação de Desempenho
- (CENTRAN) Centro de Excelência em Engenharia de Transportes
- (CESP) Comissão especial
- (CFN) Companhia Ferroviária do Nordeste
- (CNT) Confederação Nacional de Transportes
- (CNTT) Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes
- (COFER) Comissão Federal de Transportes Ferroviários
- (COMBEU) Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico
- (CONIT) Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte
- (CVRD) Companhia Vale do Rio Doce
- (DAC) Departamento de Aviação Civil

(DASP) Departamento Administrativo do Serviço Público

(DEINFRA) Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes

(DNEF) Departamento Nacional de Estradas de Ferro

(DNER) Departamento Nacional de Estradas de Rodagem

(DNIT) Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

(DTF) Departamento de Transportes Ferroviários

(EF) Estrada de Ferro

(EFC) Estrada de Ferro de Carajás

(EFVM) Estrada de Ferro Vitória-Minas

(EPL) Empresa de Planejamento e Logística S.A.

(EVTEA) Estudo de Viabilidade Técnica e Ambiental

(FAEF) Federação das Associações dos Engenheiros Ferroviários

(FCA) Ferrovia Centro Atlântica S.A.

(FENAFAP) Federação Nacional das Associações dos Ferroviários Aposentados e Pensionistas

(FEPASA) Ferrovia Paulista S.A.

(FERROBAN) Ferrovias Bandeirantes S.A.

(Ferroeste) Estrada de Ferro Paraná Oeste

(Ferropar) Ferrovia Paraná S.A.

(FHC) Fernando Henrique Cardoso

(FICO) Ferrovia de Integração do Centro-Oeste

(FIESP) Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

(FIOL) Ferrovia de Integração Oeste-Leste

(FNM) Fábrica Nacional de Motores

(FNS) Ferrovia Norte-Sul

(FTC) Ferrovia Tereza Cristina

(GEIPOT) Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes

(IFE) Inspetoria Federal de Estradas

(MP) Medida Provisória

(PAC) Programa de Aceleração do Crescimento

(PIL) Programa de Investimento em Logística

(PL) Projeto de Lei

(PND) Programa Nacional de Desestatização

(PNLP) Plano Nacional de Logística Portuária

(PNLT) Plano Nacional de Logística em Transportes

(PNRF) Plano Nacional Revitalização de Ferrovias

(PPA) Plano Plurianual

(PPI) Programa Piloto de Investimentos

(PROSEFER) Programa Nacional de Segurança Ferroviária

(RDC) Regime Diferenciado de Contratações

(REIDI) Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura

(RFFSA) Rede Ferroviária Federal S.A.

(RTF) Regulamento dos Transportes Ferroviários

(SFV) Sistema Federal de Viação

(SIADE) Sistema de Acompanhamento do Desempenho das Concessionárias de Serviços Públicos de Transporte Ferroviário

(TAV) Trem de Alta Velocidade

(TCU) Tribunal de Contas da União

(TJLP) Taxa de Juros de Longo Prazo

(Valec) Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1. DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL E INSTITUIÇÕES ECONÔMICAS DO ESTADO	5
1.1. Estado como instrumento e Estado como ator do jogo político	5
1.2. O peso das instituições	8
1.3. Instituições econômicas do Estado a partir da visão histórica	12
2. O SETOR FERROVIÁRIO BRASILEIRO: EXPANSÃO, CRISE E REESTRUTURAÇÃO.....	14
2.1. Expansão do setor ferroviário brasileiro	14
2.2. Decadência e estatização	18
2.3. Reestruturação.....	23
3. O ESTADO REGULADOR: OS DESAFIOS DO SETOR FERROVIÁRIO APÓS SUA DESESTATIZAÇÃO.....	35
3.1. O arranjo institucional provisório	35
3.2. A criação da ANTT	42
3.3. Os novos órgãos entram em atividade.....	46
3.4. As novas resoluções da ANTT e a preservação dos contratos vigentes	48
4. O ESTADO PLANEJADOR: O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC) E SEU IMPACTO NO SETOR DE FERROVIAS.....	51
4.1. O Plano Nacional de Revitalização de Ferrovias (PNRF)	51
4.2. O Plano Nacional de Logística em Transporte (PNLT) e o setor de ferrovias..	54
4.3. O PAC: aspectos gerais	60
4.4. O PAC e o setor de ferrovias	62
4.4.1. As medidas institucionais do PAC	62
4.4.2. Os projetos ferroviários de carga do PAC entre 2007 e 2013.....	67
4.5. Um balanço crítico	73
5. O ESTADO EMPRESÁRIO: A VALEC E O NOVO MODELO DE CONCESSÕES	79

5.1. O Programa de Investimentos em Logística (PIL) e o setor de ferrovias	79
5.2. O novo modelo de concessões	83
5.3. Algumas críticas ao novo modelo	87
CONCLUSÃO	90
BIBLIOGRAFIA	93
ANEXOS	103
Anexo A – Malhas concedidas e composição acionária das empresas vencedoras (1999)	103
Anexo B - Empreendimentos Ferroviários do PAC	104
Anexo C – Medidas institucionais do PAC (evolução ao longo dos relatórios trimestrais)	109
Anexo D - Empreendimentos sob responsabilidade da Valec	117
Anexo E - Investimentos previstos para o setor de ferrovias pelo PNLT (proposta para o PPA 2008-2011)	119
APÊNDICE	120
Apêndice A - Lista de Entrevistados	120

INTRODUÇÃO

Em uma passagem de *As paixões e os interesses*, Albert O. Hirschman (2002:108) argumentou que a coerência fundamental no pensamento econômico de Sir James Steuart¹ pode ser melhor compreendida com a “metáfora do relógio” que o autor oitocentista utilizava em seus raciocínios. A economia seria o próprio relógio, um mecanismo primoroso, porém frágil, que exige manutenção contínua. Com o manuseio arbitrário e descuidado, esta peça estaria condenada a funcionar mal; com mãos delicadas, que interviessem cuidadosamente em sua maquinaria, no entanto, suas engrenagens poderiam continuar girando com harmonia.

A ocasião para este trabalho são as recentes medidas que vêm sendo levadas a cabo pelo governo federal para cuidar de uma das peças do relógio brasileiro: o setor de ferrovias. Esta é uma área em que os relojoeiros em exercício, ao longo de 159 anos², lançaram mão de estratégias distintas em face de problemas acumulados ao longo dos anos. Hoje, a própria ideia difundida de que o setor ferroviário enfrenta “disfuncionalidades” reforça bem a metáfora: há engrenagens paradas ou que não operam a contento. Considerando que estas disfuncionalidades afetam enormemente os setores produtivos da economia brasileira, interpretações sobre as origens e características dessas iniciativas governamentais parecem justificáveis³.

A pergunta que se procura responder é, basicamente, se dentro da constelação de medidas adotadas pelo governo federal, o PAC pode ser compreendido como aquela que representou uma mudança de paradigma. Como o processo pelo qual um paradigma de política pública substitui outro é mais social do que epistemológico, a preponderância de uma visão sobre outra depende de alguns fatores, como as vantagens que cada posição demonstra dentro da estrutura institucional existente, os

¹ Steuart (1712-1780) foi o autor de um dos primeiros tratados de economia da língua inglesa e considerado um predecessor de Malthus, Keynes e da economia de controle. Para uma análise sobre a contribuição do economista para o pensamento heterodoxo na economia, conferir Malta (2009).

² A primeira ferrovia a entrar em operação foi a Mauá, ligando Rio de Janeiro e Petrópolis, em 1854.

³ De acordo com Canuto (2012), o Banco Mundial estima que, entre a colheita da soja brasileira e sua chegada aos portos, perde-se entre 25% e 30% da produção por falta de condições adequadas de estocamento e transporte. No que diz respeito à indústria, a FIESP (2012) estima que o custo das deficiências da infraestrutura logística é igual a 1,8% do preço dos produtos industriais.

recursos auxiliares que podem mobilizar e a capacidade de enfrentamento ou assimilação das pressões exercidas por fatores exógenos (HALL, 1993).

Já existem competentes estudos em variadas áreas do conhecimento que criaram uma narrativa plausível sobre os eventos que culminaram na desestatização das ferrovias nacionais. Neste aspecto, portanto, o estudo pouco inova, pois não busca nenhuma revisão de interpretação profunda. Por outro lado, após os leilões de concessão, ocorridos entre 1996 e 1998, o setor tem passado por intervenções do Estado que chamam a atenção por sua variedade e que ainda não foram objeto de interesse pelos analistas políticos. Essas incursões apontam para uma concatenação não muito ordenada de estratégias básicas, sem as correspondentes estruturas capacitadas para fazer frente a elas. Nunca, para o setor, a discussão sobre o papel do Estado pareceu tão candente e, ainda que seja prematuro falar em estilos de relacionamento com a sociedade – em particular a comunidade de negócios – ou em “gramáticas políticas” (NUNES, 2010), é possível falar em papéis do Estado, que podem ser vistos menos como escolhas livres de constrangimento e mais como desenvolvimentos institucionais que reúnem elementos de mudança e de continuidade.

O trabalho se divide em cinco partes, além desta introdução e de uma conclusão. O primeiro capítulo lança as bases teóricas que servirão como fio condutor na construção e interpretação dos fatos relevantes para explicar as mudanças e as continuidades nas estratégias para o desenvolvimento do setor de ferrovias. Nesta oportunidade, a linha do institucionalismo histórico que servirá de base analítica é situada em um leque mais amplo de vertentes institucionalistas de compreensão do Estado e serão sublinhados também alguns de seus conceitos que são úteis para o desenrolar da pesquisa, como o *path dependence* e os eventos imprevisíveis.

O segundo capítulo interpreta a concessão da malha ferroviária brasileira à iniciativa privada, implementada entre 1996 e 1998, durante o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), buscando desenvolver dois argumentos. Primeiro, que o episódio pode ser compreendido como uma etapa de desenvolvimento institucional que se seguiu a uma conjuntura crítica específica, a inclusão da Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA) no Programa Nacional de

Desestatização (PND), oportunidade em que um leque estreito de opções esteve disponível para a equipe econômica do governo FHC. Segundo, que a desestatização ferroviária teve sua origem na acumulação de legados históricos, em que se sobressaem, do ponto de vista interno, o ônus financeiro do modelo estatal de provisão do transporte ferroviário de cargas, no contexto de crise fiscal, e, externamente, a influência ideológica do Consenso de Washington.

No capítulo três se analisam os novos desafios que o processo de desestatização trouxe para o setor ferroviário. A literatura insiste na importância de que as agências reguladoras sejam institucionalizadas previamente à delegação dos serviços públicos objeto de suas atividades regulamentares, muitas vezes chegando a atribuir a esta ordem de fatores as razões para sucesso ou fracasso de certos setores. O capítulo questiona esta visão estilizada ao argumentar que o arranjo institucional provisório que emergiu como consequência inesperada (*serendipity*)⁴ da desestatização foi capaz de realizar uma suave transição para o modelo definitivo de agência reguladora setorial. Isto não significou que todos os problemas estivessem resolvidos, mas somente com a prática foi possível diagnosticar com maior precisão os comportamentos dos operadores que eram rechaçáveis para, então, torná-los objeto de uma nova rodada de reformas, o que veio com a edição de um conjunto de três resoluções pela ANTT, em 2011.

O capítulo quatro se dedica a verificar se o PAC representou uma mudança de paradigma para o setor ferroviário, o que torna necessário que se verifique quais inovações foram introduzidas face às outras medidas setoriais no tempo 0. A mudança de paradigma, vale dizer, tem menos a ver com a intensidade do fenômeno e mais com a preservação ou modificação da hierarquia de objetivos estipulados com a política pública. Além disso, não deve ser associado a algo necessariamente bom ou promissor; há paradigmas prejudiciais a outras realizações, outros infrutíferos e, ainda, os exacerbam aspectos que deveriam remediar⁵.

⁴ Ver Merton (1936).

⁵ Ver Hirschman (1992).

Com o capítulo cinco, busca-se analisar as propostas de recuperação do papel do Estado como empresário do setor de ferrovias e de reconfiguração da lógica de operação do mercado ferroviário com as inovações introduzidas pela proposta de novas concessões ferroviárias, a serem implementadas sob o modelo de livre acesso (*open access*). Aponta-se, nesta oportunidade, a possibilidade de que esta nova lógica que guiará a realização de novas concessões e de ampliação da rede ferroviária simbolize uma mudança de paradigma. No entanto, como o que existem, por ora, são apenas decretos e dotações orçamentárias, é mais realista dizer que há uma proposta de mudança de paradigma que precisará passar pelo “teste da realidade”, posto que paradigmas, para se materializarem, precisam ser experimentados. Isto, por sua vez, dependerá, sobremaneira, de sua capacidade de se legitimar face à comunidade epistêmica, respondendo apropriadamente às críticas ao modelo que, apesar de sequer ter sido testado, já se acumulam.

1. DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL E INSTITUIÇÕES ECONÔMICAS DO ESTADO

1.1. Estado como instrumento e Estado como ator do jogo político

Como já disse um importante economista norte-americano, hoje, a pergunta a ser feita não é se o Consenso de Washington está vivo ou se está morto, mas o que irá substituí-lo (RODRIG, 2006:973). Neste contexto de crise e de incertezas, vem ganhando força a literatura política dedicada a compreender os papéis que historicamente o Estado tem desempenhado para promover o desenvolvimento econômico: na ausência de uma ideologia predominante, abre-se espaço para os estudos empíricos.

A corrente teórica que explica as mudanças no papel do Estado a partir de seus próprios eixos parte do pressuposto de que os interesses de grupos sociais (como em SCHMITTER, 1979), das classes (como em MARX, 1998) ou, de maneira ampliada, da sociedade (como em DAHL, 2005), importam, mas que são filtrados pelo jogo político. Esta visão, que pode ser definida como Estado-cêntrica, contrapõe-se à matriz de tipo societal, representada pelas vertentes do pluralismo, do marxismo e do corporativismo, para as quais o fato político emerge como epifenômeno do social e a atividade política, em maior ou menor intensidade, pode ser enxergada como um cabo-de-guerra, em que a ação estatal é puxada sempre para o lado da corda que abriga os interesses mais poderosos sob tensão. O Estado, nestas perspectivas, seria pouco mais do que um conjunto de instituições formais que vocalizam interesses exteriores⁶.

As consequências analíticas imediatas do Estado-centrismo são, por um lado, reconhecer que a ação estatal possui uma margem de manobra ou uma autonomia relativa, que se dá tanto em face de interesses particularistas, como de interesses hegemônicos da sociedade; por outro, sugerir que o próprio Estado, enquanto ator,

⁶ Fernando Henrique Cardoso, em um trabalho sobre a relação que se estabeleceu entre o Estado e a sociedade brasileira, durante a ditadura militar, a partir dos chamados “anéis burocráticos”, afirmou que o entrelaçamento entre o primeiro e a segunda deveria ser reconhecido, pois “de outra maneira a política passa a ser um jogo de cabra cega: o estado, encapuçado (sic), sem que se saiba quem está por trás dele, se opõe ao localismo dos donos da terra, dos empresários ou de quem mais seja” (1975: 172).

pode impactar, ele mesmo, o conteúdo e o funcionamento da política (SKOCPOL, 1997).

O conceito de autonomia estatal foi desenvolvido indissociavelmente de um segundo, o das capacidades do Estado, que inspirou um vasto conjunto de estudos empíricos nas ciências sociais. A referência teórica mais explícita e acabada, neste sentido, pode a ser atribuída a Peter Evans, em seu *O Estado como problema e como solução*, de 1992. Neste trabalho, Evans aprofundou alguns dos argumentos desenvolvidos já em 1985, no clássico livro *Bringing the state back in* ao salientar que, após uma era de extremos, em que o pêndulo ideológico havia se movimentado primeiro em direção ao maximalismo estatal, na esteira da teoria do desenvolvimento do pós-guerra, e então para o minimalismo orientado para ajustes estruturais, com apoio nas teorias econômicas ortodoxas, entrava-se em uma “terceira onda”⁷.

O principal traço desse terceiro movimento, de acordo com Evans, foi o reconhecimento da importância da capacidade de ação do Estado, no sentido de criar estruturas institucionais duráveis e efetivas. Refutava-se, com isto, a ingenuidade das teorias do desenvolvimento, que ignoraram as potenciais distorções (ou “falhas” na linguagem dos economistas neoclássicos) criadas pelo Estado, mas também o irrealismo de uma visão de Estado mínimo, garantidor apenas da segurança física e das transações realizadas pelos indivíduos, o que em estudos de história econômica mais recentes chegou a ser definido como “o mito do Estado liberal” (CHANG, 2004).

Nesse segundo trabalho de Evans, de 1992, duas contribuições foram particularmente importantes. Em primeiro lugar, a autonomia estatal emergiu como uma constatação empírica, e não como apologia, ou exercício de imaginação. O autor partiu do pressuposto de que, se a transformação industrial pode ser considerada um objetivo importante a ser atingido pelo Estado, ao lado do dever de assegurar outros direitos e garantias, por este critério, seria possível falar em duas situações, uma de êxito, com o Estado desenvolvimentista puro, e outra de fracasso, com o Estado predatório. No

⁷ A terceira onda de Evans é emprestada do importante trabalho de Samuel Huntington, de 1991. Neste artigo, expandido para livro, Huntington salientou não só a existência de “ondas de democratização”, entre o final do século XIX e o final do século XX, mas também o fenômeno da redemocratização, em que alguns países, como o Brasil, participaram de mais de uma onda, o que demonstrava sua incapacidade de consolidar a democracia proporcionada pela primeira onda da qual participou.

entanto, como a realidade é sempre mais complexa, identificaram-se também casos intermediários, em que o sucesso da ação do Estado foi apenas parcial⁸.

De fato, esses dois estudos de Evans tiveram muitos méritos, tanto em termos metodológicos, por conta de sua acuidade no emprego e em novos desenvolvimentos da abordagem comparativo-institucional, como quanto a suas contribuições teóricas e conceituais, que inspiraram muitos estudos. Outro *insight* legado pelo estudioso foi aquele externado em *Embedded autonomy: states & industrial transformation*, em que ao delinear o argumento do livro afirmou o seguinte:

“Debates estéreis sobre o ‘quanto’ os Estados intervêm devem ser substituídos por argumentos sobre diferentes tipos de envolvimento e seus efeitos. Contrastes entre Estados ‘dirigistas’ e ‘liberais’ ou ‘intervencionistas’ e ‘não intervencionistas’ prendem a atenção no grau de abandono de mercados competitivos ideais. Eles deixam confuso o problema central. No mundo contemporâneo, retirada e envolvimento não são excludentes. O envolvimento do Estado é dado. A pergunta apropriada não é ‘quanto’, mas ‘de que tipo’ [é esse envolvimento]. (...) Ideias sobre variações no envolvimento do Estado têm que ser construídas sobre o exame histórico particular de cada Estado” (1995: 10-11)⁹.

⁸ Outro aspecto importante desse estudo foi a revelação de que a autonomia estatal, aferida historicamente, não significou insulamento ou independência em face da sociedade. Isto porque, de acordo com o sociólogo, as políticas devem responder aos problemas detectados nos atores privados e dependem, no final, desses atores para sua implementação. Daí que se diga que o Estado não pode prescindir de uma estratégia de interação com a sociedade, que nos casos de êxito, foi definida como da “autonomia inserida”, em contraposição tanto às dinâmicas políticas pré-burocráticas (e.g. patrimonialismo) que caracterizam os Estados predatórios, como à visão tecnocrática, segundo a qual planejadores geniais e protegidos pelo líder do governo da “sujeira do jogo político” seriam condição suficiente para o desenvolvimento de um país. Sobre o isolamento de certos nichos da máquina pública do jogo político no Brasil, o trabalho clássico sobre o tema continua sendo o de Celso Lafer (2002). Neste estudo, Lafer se dedicou a compreender o significado político e administrativo das ilhas de excelência da administração pública federal durante a formulação e a implementação do Plano de Metas, do presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961). Definiu essas ilhas, em seu conjunto, como uma *administração paralela* ao sistema administrativo tradicional, que constituía não só uma *estrutura* (já que era composta pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico, pelos Grupos Executivos e pelos Grupos de Trabalho), como também uma *estratégia*, já que funcionou como uma resposta ao poder de veto do Congresso a uma reforma administrativa global.

⁹ Tradução livre de: “Sterile debates about ‘how much’ states intervene have to be replaced with arguments about different kinds of involvement and their effects. Contrasts between ‘dirigiste’ or ‘interventionist’ and ‘noninterventionist’ focus attention on degrees of departure from ideal-typical competitive markets. They confuse the basic issue. In the contemporary world, withdrawal and involvement are not the alternatives. States involvement is given. The appropriate question is not ‘how much’ but ‘what kind’ (...) Ideas about variations in state involvement have to be built on the historical examination of particular states”.

Essa colocação se alinha à de Dani Rodrik, sintetizada na abertura deste capítulo. Hoje, que o Consenso de Washington está em pedaços, o desafio para o analista político passa a ser menos o de lançar bases para criticar o receituário propugnado de 1980 a 2000, e mais o de verificar quais abordagens teóricas alternativas ao neoliberalismo são capazes de aclarar os fatores que constrangeram as mudanças ou que as facilitam, contribuindo para explicar diferentes desempenhos entre os Estados.¹⁰ É neste cenário que se destacam as leituras institucionalistas do Estado e da ação política.

1.2. O peso das instituições

Como salientaram Hall e Taylor (2003), a partir dos anos 1980, ao menos três métodos de análise passaram a reivindicar o título de “neoinstitucionalismo”: o histórico, o econômico e o sociológico. Apesar de distintos, compartilhavam o fato de terem surgido como uma reação às perspectivas behavioristas que fizeram a cabeça dos cientistas políticos durante os anos 1960 e 1970, passando a enfatizar o papel das instituições na determinação de resultados sociais e políticos. As imagens que apresentam do mundo político, contudo, são bem destoantes.

A visão histórica se confunde com a abordagem Estado-cêntrica, pois percebe o Estado não como um agente neutro arbitrando interesses concorrentes, mas como um complexo de instituições capaz de estruturar a natureza e os resultados dos conflitos entre grupos (HALL e TAYLOR, 2003: 195). Instituições, para autores dessa corrente, poderiam ser definidas como procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política. Além disso, o método histórico possui quatro características originais em relação aos demais institucionalismos: (1) sua conceituação muito geral da relação dos comportamentos individuais com as instituições; (2) sua ênfase nas assimetrias de poder associadas ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições; (3) uma concepção de desenvolvimento institucional que privilegia as trajetórias, as situações

¹⁰ Ainda que, como tenha salientado Dani Rodrik, houvesse também uma corrente representada sobretudo pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) para a qual os problemas não foram as medidas indicadas pelo Consenso de Washington, mas o fato de não terem sido implementadas com a devida profundidade (2006: 977).

críticas e as consequências imprevistas e (4) a complementação da análise de situações políticas a partir de outros fatores que afetam a atuação das instituições, como as “ideias” (*ibidem*: 196).

A corrente do institucionalismo da escolha racional define as instituições de maneira genérica como as “regras do jogo”, que seriam um conjunto de constrangimentos formais e informais para a ação dos indivíduos¹¹ (NORTH, 1990:3). A escolha racional possui também ao menos quatro características que a diferenciam dos demais métodos: (1) seus pressupostos comportamentais, em que se enfatizam tanto as preferências como o auto interesse dos indivíduos; (2) os dilemas de ação coletiva, provocados pela falta de arranjos institucionais que articulem as ações individuais; (3) a interação estratégica na determinação das situações políticas (com apoio em metáforas como a da “tragédia dos comuns” ou, de maneira mais ampla, do “dilema do prisioneiro”) e (4) o emprego do método dedutivo para chegar a uma classificação estilizada das funções desempenhadas pelas instituições, que, segundo autores desta tradição, obedecem a um processo de seleção darwinista, em que aquelas consideradas úteis e superiores se perpetuam (HALL e TAYLOR, 2003: 206).

Já o institucionalismo sociológico apresenta pelo menos três características distintas: (1) sua visão ampliada sobre o que são instituições, para abarcar além de regras e procedimentos formais, sistemas de símbolos, esquemas cognitivos e modelos morais que constroem ou impelem a ação humana; (2) seu enfoque culturalista, em que instituição aparece como sinônimo de cultura e a ação humana, ainda que calculista e racional, como no enfoque economicista, se apresenta como um objeto socialmente construído, uma exteriorização de uma busca constante por identidades e (3) sua consideração de que as razões para surgimento e perpetuação das instituições têm menos que ver com sua eficiência do que com a legitimidade social que obtêm ou desenvolvem (*ibidem*: 211).

¹¹ Uma definição muito próxima já estava presente nas *Regras do método sociológico*, de Durkheim, trabalho pioneiro da sociologia, publicado em 1895, quando de sua caracterização do fato social: “é um fato social toda a maneira de fazer, fixada ou não, suscetível de exercer sobre o indivíduo uma coação exterior” (2001: 92-93).

Cada uma dessas abordagens apresenta vantagens e desvantagens para tratar de dois problemas centrais envolvendo instituições: (1) a definição das relações entre instituições e o comportamento humano e (2) a explicação para sua origem e para suas mudanças. O neoinstitucionalismo histórico é eclético em suas observações sobre as relações entre comportamento humano e as instituições, valendo-se tanto de abordagens “calculistas”, como na escolha racional, como das “culturalistas”, como da perspectiva sociológica. No entanto, esse ecletismo tem também suas desvantagens, pois não permite definir de maneira mais refinada cadeias causais (o que, precisamente, levou a certos resultados) (*ibidem*: 213).

O enfoque da escolha racional, por sua vez, traz consigo a vantagem e a elegância irresistíveis da simplicidade para desvendar as relações entre instituições e comportamento humano, ao reservar grande espaço à intencionalidade no delineamento de situações políticas. Esta simplicidade porém, é, ao mesmo tempo, um ônus, na medida em que não explica ações que fogem ao padrão convencional do cálculo utilitarista, o que coloca os autores do institucionalismo sociológico em melhor posição, já que suas explicações definem as maneiras pelas quais as instituições influenciam as preferências dos atores que, no caso da escolha racional, são dadas (*ibidem*: 214).

No que diz respeito à origem e às mudanças institucionais, também há benefícios e problemas em cada orientação teórica. O modelo de análise da escolha racional tem seu valor na medida em que as instituições se perpetuam não raramente por oferecerem algum benefício que não seria auferido na sua ausência. No entanto, existem muitas dificuldades nesta abordagem. Em primeiro lugar, corre-se o risco de se tomar seus efeitos como sendo suas causas; isto é, após se detectar as vantagens obtidas com uma determinada instituição, atribui-se à intenção de se obter tais vantagens as razões para sua criação ou mudança, o que é particularmente duvidoso ao se considerar que a política encontra sua fonte não apenas no poder, mas também na incerteza (HECLO, 1974). Um segundo aspecto problemático da corrente da escolha racional é que nem todas as instituições são eficientes, ou pelo menos não no

sentido tradicional da economia neoclássica¹². Em terceiro lugar, o viés da escolha racional atribui um peso às intenções dos atores históricos que, quando observados mais de perto, parecem agir de acordo com um conjunto mais complexo de motivações. Em quarto lugar, o caráter voluntarista da criação das instituições tende a colocá-las na condição de produto de um acerto deliberado de vontades, tal como na celebração de um contrato, pressupondo, inclusive, que ambos (contratante e contratado) estão na posição de igualdade. Por fim, mas não menos importante, o neoinstitucionalismo da escolha racional é também problemático em explicar as mudanças institucionais porque parte do pressuposto de que as situações iniciais de criação das instituições refletem um cômodo equilíbrio, não sendo claro, neste sentido, porque atores se mobilizariam para reformá-las (HALL e TAYLOR, 2003: 215-216).

Os neoinstitucionalismos sociológico e histórico possuem abordagens bastante distintas, mas também mostram algumas desvantagens. Em relação ao primeiro, destaca-se o papel engendrado pelas instituições existentes para a criação ou reforma institucionais. Além disso, destacam-se outros atributos da instituição como justificadores para sua criação ou reforma, tal como sua legitimidade social. Como desvantagem, seu enfoque no processo de difusão ou de legitimação social das instituições pode levar à crença de que o resultado da criação de novas instituições ou de reforma daquelas já existentes foi o produto de uma ação sem sujeitos, já que não são considerados os conflitos proporcionados pelos objetivos com as mudanças (*ibidem*: 217-218).

O neoinstitucionalismo histórico parte da mesma percepção dos neoinstitucionalistas sociológicos, ou seja, de que o mundo é repleto de instituições, o que traz limites de manobra para a ação política. Além disso, o enfoque histórico preconiza a indução, em detrimento da dedução, o que aumenta de maneira considerável o realismo com o qual as análises desses teóricos são produzidas. Sua força, afirmam Hall e Taylor, é também sua fraqueza, pois a insistência no aspecto de indução de suas abordagens leva a que sobre menos tempo para a reunião de seus

¹² Para uma análise exemplar sobre como podem ser identificadas outras eficiências para além daquelas indicadas pela economia neoclássica (alocativa e produtiva), conferir o trabalho sobre o papel dos bancos públicos para o desenvolvimento, no Brasil, organizado por Jayme Jr. e Crocco (2010).

resultados em teorias sistemáticas os processos de criação e mudança institucionais (*ibidem*: 218-219).

Este trabalho preza pela historicidade dos fenômenos a que se propõe a analisar, razão pela qual se aproxima da corrente teórica do institucionalismo histórico. Tal opção decorre da própria pergunta de pesquisa que, no fim, é a de saber se o PAC representou uma mudança de paradigma para o setor de ferrovias, o que não pode ser feito de uma maneira plausível, compreensiva e verificável sem levar a história seriamente em conta (TILLY, 2006: 421).

1.3. Instituições econômicas do Estado a partir da visão histórica

Uma extensa literatura se dedicou a estudar a origem, o papel e o desempenho das instituições econômicas do Estado. No começo, as teorias foram elaboradas como resposta analítica à persistência do Estado capitalista e à introdução mais sistematizada de instrumentos de administração macroeconômica, em decorrência da chamada “revolução keynesiana”; com o passar dos anos, os analistas, sobretudo os da nova economia institucional, passaram a investigar a relação do desempenho econômico dos países com suas instituições¹³.

A explicação histórica parte de um pressuposto teórico mais cético: os eventos históricos não são inevitáveis ou necessários (GOLDSTONE, 2005) e a criação e as reformas institucionais nem sempre obedecem a critérios de eficiência, ou pelo menos não aos de eficiência alocativa e produtiva, típicos da Microeconomia. Além disso, pressupõe-se que as trajetórias exercem importante papel e que os caminhos trilhados pelas políticas estão geralmente constrangidos pelas políticas pretéritas (há um *path dependence*)¹⁴, ainda que rupturas sejam sempre possíveis (MAHONEY e THELEN:

¹³ Ver North (1990).

¹⁴ De acordo com Mahoney e Schensul (2006: 457) existem na literatura institucionalista divergências sobre *como* a história importa, sendo possível encontrar a descrição de seis características da *path dependence*: (1) o passado afeta o futuro; (2) as condições iniciais são causalmente importantes; (3) eventos contingenciais são causalmente importantes; (4) ocorrem aprisionamentos históricos; (5) sequências de auto-reprodução ocorrem e (6) sequências reativas ocorrem. Como Kuhn sugeriu, por meio de inúmeros exemplos históricos, a prática da ciência é o verdadeiro árbitro da decidibilidade racional, construída a partir de uma estrutura aberta nos seguintes moldes: *fase pré-paradigmática* → *ciência normal* → *crise* → *revolução* → *nova ciência normal* → *nova crise* → *nova revolução* → (...) (GUTIERRE, 2012, 182). “O que fazia a Física de Aristóteles tão diferente da de Newton, a ponto de

2009). As instituições, neste contexto, enfrentam os limites da cultura e da história (MORAN, 2006: 145).

A análise da relação entre Estado e sociedade deste trabalho, a partir do setor de ferrovias brasileiro, enfoca a institucionalidade histórica das políticas públicas ferroviárias. Não é que as instituições não enfrentem um problema de escolha entre modelos de delegação, do tipo agente-principal, que podem ser mais orientados para o Estado ou para o mercado (MORAN, 2006:145; PRZEWORSKI, 2011: 39-44), mas essas *escolhas institucionais* enfrentam diversos limites no tempo, como as consequências imprevistas que criam novos contextos, a dependência das trajetórias das políticas públicas anteriores (o *path dependence*), o processo de aprendizado e os processos de competição seletiva, o que torna mais apropriado, não só do ponto de vista semântico, mas também analítico, que se fale em um *desenvolvimento institucional* do setor (PIERSON, 2004: 16).

A interpretação pelo viés do desenvolvimento institucional leva em conta os problemas de desenho das instituições, mas o desenho, em si, é analisado sob a lente histórica menos como um problema de coordenação das ações e uma antecipação de comportamentos pelo indivíduo racional, tal como na vertente da escolha pública, e mais como um amálgama de mudanças e continuidades que se propagam no tempo.

As instituições são ao mesmo tempo as organizações e as próprias políticas públicas que as justificam (as regras do jogo e os times que jogam o jogo); estas, além de afetarem indiretamente a dinâmica política (“a política pública faz a política”), criam constrangimentos e abrem possibilidade visíveis quando as políticas são colocadas em uma cadeia histórica de acontecimentos, o que pode levar tanto à anomia institucional, como a mudanças de variados graus (desde incrementais, até às mudanças de paradigma) nas instituições.

parecer que se tratava de estudiosos de disciplinas diferentes?”, perguntava-se Kuhn. A resposta, de acordo com o autor, estava na diferença de seus conceitos, situados em momentos históricos distintos da ciência (diferentes paradigmas), e não na *qualidade*, nem em seu *alcance* (KUHN, 1992).

2. O SETOR FERROVIÁRIO BRASILEIRO: EXPANSÃO, CRISE E REESTRUTURAÇÃO

2.1. Expansão do setor ferroviário brasileiro

O surgimento das ferrovias esteve amparado tecnologicamente na revolução industrial inglesa, em finais do século XVIII, que por sua vez se lastreou nas reservas de carvão mineral e de ferro, na mão de obra barata e no mercado consumidor interno.¹⁵ Neste período, a madeira cedeu lugar ao ferro como insumo para a confecção de trilhos com maior durabilidade (SETTI: 2000): tinha início a era das *ferrovias*. Como argumenta Eric Hobsbawm, em um de seus mais importantes trabalhos:

“(…) a indústria carvoeira, embora provavelmente não se expandindo de forma suficientemente rápida rumo a uma industrialização realmente maciça em escala moderna, era grande o bastante para estimular a invenção básica que iria transformar as indústrias de bens de capital: a ferrovia” (2006:71).

No Brasil, onde as ferrovias também se difundiram amplamente, é possível encontrar na literatura diferentes critérios de divisão dos momentos históricos vivenciados pelo setor¹⁶. Coimbra (1974), por exemplo, propôs uma interpretação sobre o ferropiarismo brasileiro a partir dos momentos políticos consagrados pela historiografia pátria: Segundo Reinado, República Velha, Revolução de 1930, Pós-Guerra e Regime Militar.

O economista Josef Barat (1978) ofereceu uma competente narrativa das etapas de maturação dos transportes – entre os quais, o de ferrovias – estabelecendo uma

¹⁵ Na Inglaterra, onde este modal logístico primeiro floresceu, foi a busca pela redução de custos de transporte do insumo básico da revolução industrial (o carvão) que levou os trilhos a emergirem das minas onde estavam confinados, contribuindo para a integração dos elos das cadeias produtivas. Para uma análise comparativa do desenvolvimento das ferrovias pelo mundo, ver Castello Branco (2009).

¹⁶ A literatura brasileira sobre ferrovias é ampla e diversificada; existem trabalhos em diferentes áreas do conhecimento, como Economia (e.g. DURÇO, 2011), Geografia (e.g. VENCOSKY, 2006), Engenharia (e.g. CASTELLO BRANCO, *ibidem*), Administração de Empresas (e.g. SCHOEPS, 1982), Arquitetura e Urbanismo (e.g. CYRINO, 2000) e Direito (e.g. RIBEIRO, 2005). Além do ferramental analítico característico de cada uma destas disciplinas, os trabalhos adotam, ainda, diferentes estratégias de pesquisa, que vão desde macro narrativas históricas, passando por estudos de caso e testes de modelos econômicos.

correlação com as etapas correspondentes do desenvolvimento econômico brasileiro, visão que foi mantida em trabalho mais recente (ver: BARAT, 2007). Dourado (1981), valendo-se da mesma base conceitual de Barat (1978), mas correlacionando o desenvolvimento das ferrovias especificamente ao processo de industrialização, estabeleceu, para o primeiro, uma demarcação bifásica: expansão (1854-1930) e decadência (1930 em diante).

David (1985), estudando especificamente as estradas de ferro Dom Pedro II (dos anos do Império) e Central do Brasil (da República) propôs uma extensa demarcação em oito fases, que vai de 1858 a 1985¹⁷. Firmino e Wright (2001), atendo-se aos mecanismos de financiamento dos transportes brasileiros após a Revolução de 1930, sugerem três etapas: 1930-1974; 1974-1988 e 1988 em diante. Acioli (2007) também propôs sua divisão, mas correlacionando, por sua vez, os planos econômicos brasileiros aos mecanismos de financiamento das ferrovias, o que abarca desde o plano de viação Ramos de Queiroz (1874) até o Programa de Aceleração do Crescimento (2007). Já Castello Branco (2008:39), ateu-se à questão do financiamento, mas agregou outros atributos, como o ritmo de evolução da malha, aquilo que chama de “empresariade” e a responsabilidade financiadora, para propor uma segmentação em seis fases, a partir de marcos temporais políticos¹⁸, versão que é explicitamente adotada pela Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários (ANTF).¹⁹

A primeira estrada de ferro a operar no Brasil foi a Mauá, que em 1854, ao longo de seus 14,5 km de extensão, ligou a então capital brasileira à região serrana do Rio de Janeiro.²⁰ Sua construção só foi possível por conta das profundas modificações introduzidas pela Lei nº 641/1852, que trouxe uma série de incentivos ao capital estrangeiro – sobretudo britânico – inexistentes na regulação de regência anterior, a

¹⁷ Pré-natal (antes de 1858), nascimento (a partir de 1858), infância (1858-1879), juventude (1879-1910), maturidade (1910-1930), velhice (1930-1957), morte e renascimento (1957-1985) e nova fase (1985 em diante).

¹⁸ Regência e início do Segundo Reinado; Segundo Reinado; República Velha; Era Vargas; Pós-Guerra e Regime Militar e Nova República.

¹⁹ Ver: <http://www.antf.org.br/index.php/informacoes-do-setor/cronologia-historica-ferroviaria> [18/11/2013].

²⁰ A estrada recebeu este nome por ter sido empreendida pelo Barão de Mauá. A linha ligava o Porto de Estrela, situado ao fundo da Baía da Guanabara e Raiz da Serra, em direção à cidade de Petrópolis.

chamada Lei Feijó, de 1835 (CASTELLO BRANCO: *ibidem*: 41). Entre os principais incentivos legais estiveram a cessão de terras governamentais, a isenção de impostos sobre a importação de bens e equipamentos ferroviários, a isenção de impostos sobre a importação de carvão mineral (combustível das locomotivas) e a exclusividade de exploração do serviço ferroviário por noventa anos (CASTELLO BRANCO, *ibidem*: 44, *apud* CORUJA JR., 1886). O resultado prático foi que, ao longo de aproximadamente vinte anos, construíram-se 1.500 km de ferrovias, apoiados, sobretudo, no capital britânico (94%, de acordo com Castro [2002])²¹.

A partir de 1873, com a promulgação da Lei nº 2.450, foram introduzidas uma série de inovações no setor, como o estabelecimento da concorrência pública pelas concessões, a valorização da intermodalidade (procurando assegurar principalmente ligações com hidrovias e portos), garantias contratuais, a previsão de ressarcimento ao governo de juros ou subvenções, a fiança do governo central sobre as garantias provinciais, a participação acionária do governo, a preconização do princípio da modicidade tarifária e a reversibilidade dos bens ao término do contrato.

Essas medidas, em sua grande maioria favoráveis aos concessionários, foram sopesadas por algumas restrições trazidas pelo Decreto nº 6.995/1878, como a redução das zonas de privilégio²², a fixação de normas operacionais, a participação do Estado nos lucros das empresas e o estabelecimento de hipóteses legais para o resgate das ferrovias (CASTELLO BRANCO, *ibidem*). Mesmo assim, a malha férrea nacional atingiu quase 10.000 km de extensão, composta principalmente por empreendimentos privados, apoiados no capital estrangeiro²³. Também neste período, merece destaque o papel desempenhado pela cafeicultura – sobretudo a paulista – para o desenvolvimento de algumas linhas como a São Paulo Railway (1867), com sede em São Paulo (posteriormente designada Santos a Jundiaí), e a Companhia

²¹ Neste período, conviviam concessões a cargo do governo central com outras, a cargo das províncias, como foram os casos da estradas de ferro Bahia ao São Francisco e Recife ao São Francisco (BENÉVOLO, 1953).

²² A zona de privilégio, no caso do setor ferroviário, pode ser definida como a exclusividade de operar (pessoas ou cargas, conforme o caso) em uma área delimitada pelo Poder Público. Para uma clássica reflexão jurídica sobre este instituto no âmbito das concessões brasileiras, ver, por exemplo, Martins (1947).

²³ Castro (*ibidem*) fala em algo como 88%, sobretudo britânico.

Mogiana de Estradas de Ferro (1872), com sede em Campinas, símbolos do poder econômico provincial²⁴.

A partir de 1889, ocorreu uma nova proliferação de medidas: encampações²⁵ das concessões de ferrovias que vinham apresentando dificuldades operacionais (e.g. Companhia de ferro São Paulo e Rio de Janeiro), fusões de linhas menores, compartilhamento de lucros com o governo de ferrovias consideradas muito rentáveis (e.g. Santos a Jundiaí) e subvenções para ferrovias que deveriam interligar polos de imigração (inovação introduzida pelo Decreto nº 8.532/1911). Em 1930, a rede atingia o patamar dos 32.500 km de extensão; este resultado só foi possível por conta dos inúmeros incentivos conferidos pelo Estado, que iam desde garantias, até a cessão de terras.

De maneira geral, percebe-se que entre 1854 e 1930, quando houve uma forte expansão da malha ferroviária brasileira, faz pouco sentido falar em ação autônoma do Estado para conduzir políticas de fomento ao transporte ferroviário de cargas. Mesmo sendo mais apropriado enfatizar que a elite imperial não representava os interesses da classe dominada, ao invés de ser categórico e dizer que ela estava simplesmente a serviço dos seus próprios interesses (CARVALHO, 1996), é difícil não reconhecer que os beneficiários diretos da expansão da rede eram os próprios produtores rurais; estes estavam de tal modo incrustados no Estado que não havia sequer o que ser capturado. A defesa do ferroparismo, neste contexto, confluía para a defesa dos próprios interesses agrários e do capital estrangeiro que lhe dava suporte. Daí que se afirme que o crescimento da rede se apoiou muito mais no escoamento de produtos agrícolas direcionados ao mercado estrangeiro do que a uma estratégia do Estado para

²⁴ As grandes companhias do Estado de São Paulo, neste período, eram: a Estrada de Ferro Sorocabana (com 2.074 km); a Companhia Mogiana de Estradas de Ferro (1.954 km); a Estrada de Ferro Noroeste do Brasil (com 1.539 km); a Companhia Paulista de Estradas de Ferro (com 1.536 km); a Estrada de Ferro Araraquara (com 379 km) e a São Paulo Railway (com 246 km), consistindo esta última, até a década de 1930, na única ligação ferroviária do planalto paulista com o Porto de Santos (MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, 2013).

²⁵ A encampação, no direito administrativo, consiste na retomada coercitiva da concessão pelo poder concedente, em que o concessionário não pode se opor ao ato, mas tem direito à indenização (MEIRELLES, 2007: 400).

modelar a acumulação de capital (EVANS, 1980; BARAT, 2007)²⁶, Como afirma Wanderley Guilherme dos Santos (1998: 53), “especialmente antes de Keynes, quando medidas de ativação econômica não estavam disponíveis à ação do Estado (...) os capitalistas brasileiros não se sentiam de modo algum pressionados a capturar as instituições estatais”. Isto porque, como argumenta o politólogo, “era suficiente possuir poder para induzir a socialização das perdas em que eventualmente ocorriam por efeito de relações não lucrativas com o resto do mundo; e este, eles o possuíam”.

2.2. Decadência e estatização

Após um período de esplendor por todo o mundo, o setor ferroviário entrou em crise.²⁷ Para se ter uma ideia do que significou as primeiras manifestações do declínio, ainda nos anos 1870, vale recorrer a uma passagem de *A Era do Capital*, em que Eric Hobsbawm afirma:

“Então veio a derrocada. Mesmo para o gosto de um período que apreciava booms brilhantes e coloridos, foi bastante dramática: 21.000 milhas de estradas de ferro americanas entraram em colapso e falência, as ações na bolsa alemã caíram em 60% entre a alta e 1877 e – mais característico – quase metade dos altos fornos nos grandes produtores de ferro pararam” (1977:62).

Ainda no começo do século XX, as ferrovias brasileiras passaram a enfrentar a competição de novos entrantes no mercado de provisão de infraestrutura logística, as rodovias. Isto levou o primeiro governo Vargas, em finais da década de 1930, a iniciar o processo de saneamento e reorganização das estradas de ferro e a promoção de investimentos, por meio da encampação de concessões detidas por empresas estrangeiras e nacionais (federais e estaduais) que se encontrassem em má situação financeira.

²⁶ Como salienta Delfim Netto (2009) o interesse britânico pelos portos e ferrovias brasileiros estava, sobretudo, em contribuir para a composição de preços vantajosos para a exportação de bens primários, em particular, é claro, para a Grã-Bretanha. Neste sentido, pode-se afirmar que, além de dar vazão às rendas excedentes propiciadas pela revolução industrial, um segundo objetivo tornava as ferrovias e os portos atraentes ao capital estrangeiro: a busca pela redução de custos dos bens primários exportados.

²⁷ Para uma visão geral do setor ferroviário na Grã-Bretanha ver Thompson (2004), nos Estados Unidos, ver Morris (1994), Canadá ver Goodmans (2001), Japão ver Aoki (1994), Austrália ver Williams, Greig e Wallis (2005).

Várias estradas de ferro foram incorporadas ao patrimônio da União e passaram a ser administradas pela Inspetoria Federal de Estradas (IFE), órgão do Ministério da Viação e Obras Públicas, criado em 1911, e responsável pela gestão de ferrovias e rodovias federais (DNIT, 2013). Já o baixo custo relativo das rodovias, aliado aos interesses das montadoras de automóveis e caminhões em expandir seus mercados, concorreu para arraigar de vez no ideário político nacional o rodoviarismo que, desde Washington Luís, já se manifestava.

Do ponto de vista organizacional, algumas mudanças notáveis também marcaram o período de decadência econômica das ferrovias. Em primeiro lugar, a cisão da IFE, dando origem ao Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) e ao Departamento Nacional de Estradas de Ferro (DNEF)²⁸.

Em segundo lugar, a criação, pela Lei nº 1.272-A/1950, do Fundo Nacional de Investimento Ferroviário (FNIF), destinado à construção, renovação e melhoramento das ferrovias compreendidas no Plano Ferroviário Nacional e ao auxílio às ferrovias estaduais, tanto as de propriedade e operadas pelos Estados como as concedidas à iniciativa privada (VENÂNCIO FILHO, 1968:201). Por fim, a criação da Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA), por meio da Lei nº 3.115/1957, uma sociedade de economia mista, vinculada ao Ministério dos Transportes e responsável pela consolidação de dezoito ferrovias regionais²⁹, com o objetivo principal de promover e gerir os interesses da União no setor de transportes ferroviários (RFFSA, 2013)³⁰.

²⁸ Pelo Decreto Lei nº 3.155/1941.

²⁹ Estrada de Ferro Madeira-Mamoré; Estrada de Ferro de Bragança; Ferrovia São Luís-Teresina; Estrada de Ferro Central do Piauí; Rede de Viação Cearense; Estrada de Ferro Mossoró-Sousa; Estrada de Ferro Sampaio Correia; Rede Ferroviária do Nordeste; Viação Férrea Federal do Leste Brasileiro; Estrada de Ferro Bahia-Minas; Estrada de Ferro Leopoldina; Estrada de Ferro Central do Brasil; Rede Mineira de Viação; Estrada de Ferro Goiás; Estrada de Ferro Santos a Jundiá; Estrada de Ferro Noroeste do Brasil; Rede de Viação Paraná-Santa Catarina; Estrada de Ferro Dona Teresa Cristina. A Estradas de Ferro Santa Catarina e a Viação Férrea do Rio Grande do Sul permaneceram arrendadas aos Estados. Além disso, as Estradas de Ferro Ilhéus e Tocantins continuaram sob regime especial de administração.

³⁰ Na esfera federal, coexistiam com essas ferrovias a Estrada de Ferro Vitória-Minas (EFVM) e a Estrada de Ferro de Carajás (EFC), ambas empresas subsidiárias da Companhia Vale do Rio Doce. Cabe mencionar que, em novembro de 1971, pela Lei nº 10.410/SP, o Governo do Estado de São Paulo, decidiu unificar em uma só empresa, as cinco estradas de ferro de sua propriedade. Naquela época, pertenciam ao Estado a Companhia Paulista de Estradas de Ferro, Estrada de Ferro Sorocabana, Estradas de Ferro Araraquara, Companhia Mogiana de Estrada de Ferro e Estrada de Ferro São Paulo-

Na prática, afirma Venâncio Filho, (*ibidem*: 202) a RFFSA funcionava como uma *holding* administrando o sistema ferroviário por meio de superintendências e de empresas subsidiárias. A criação dessa estatal, como se depreende das competências arroladas no artigo 7º da lei que a instituiu, esteve mais ligada ao propósito de realizar aprimoramentos gerenciais do que ao de promover a expansão da rede. Por um lado, buscava-se preservar a integridade da malha já existente; por outro, incrementar a integração das linhas, tanto no que diz respeito às operações, como no que tange às tecnologias empregadas.

Ainda que, conforme Correia (2011:74), a tese rodoviarista, no caso do Brasil, seja apenas metade da missa, já que não houve avanços quantitativos³¹ nem qualitativos³² robustos na infraestrutura rodoviária brasileira, *vis-à-vis* a derrocada experimentada pelo setor ferroviário, nos anos 1950, um dos principais fatores que concorreu para a decadência deste modal foi o baixo custo relativo de implementação das rodovias (ver: GEIPOT, 1980:15). Este argumento, afirma Lafer (2002:55), ganhou força com a conclusão dos estudos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico (COMBEU), entre 1951 e 1952, e se converteu em ação de Estado com a elaboração do Plano de Metas do Presidente Juscelino Kubitschek, que, na área de infraestrutura, diagnosticou como os dois principais pontos de estrangulamento da economia nacional os setores de transporte e de energia³³.

Após a segunda guerra mundial, pairavam grandes dúvidas sobre qual papel o Estado brasileiro deveria desempenhar em variados setores da economia, mostrando-se muito vivas divergências como as que permearam o debate entre o empresário

Minas. Assim, em decorrência dessa junção, foi criada a FEPASA – Ferrovia Paulista S.A., para gerir, aproximadamente, 5.000 km de vias férreas . Disponível em: (<http://www.transportes.gov.br/conteudo/60924>) [15/01/2014]

³¹ Nas palavras de Marcelo Perrupato, ex-Secretário de Política Nacional de Transporte, em entrevista concedida à Revista Porto Gente (2010): “o Brasil ainda possui uma baixa densidade de malha viária diante de sua vasta dimensão territorial”. Disponível em: <http://www.portogente.com.br/imprimir.php?cod=28644> [21/11/2013].

³² Segundo levantamento do Banco Mundial, apenas 13,5% das rodovias brasileiras são pavimentadas. Disponível em: <http://data.worldbank.org/indicator/IS.ROD.PAVE.ZS> [15/10/2013].

³³ Analisando o setor de transportes brasileiro neste período, Venâncio Filho (1968), em seu estudo clássico de direito público econômico argumenta: “(...) dentre os setores de transporte a necessitar uma atuação mais efetiva do Poder Público, colocava-se, sem dúvida, **em primeiro plano, o transporte rodoviário**, apenas incipiente na década de [19]30 e que teve, desde logo, uma expansão extraordinariamente rápida.” (p.196) (grifou-se).

(nacionalista) Roberto C. Simonsen e o economista (liberal) Eugênio Gudín, ocorrido entre 1944 e 1945 (ver IPEA, 2010a e 2010b)³⁴.

Especificamente em relação ao desenvolvimento da infraestrutura logística, Venâncio Filho (1968) destaca que o período se caracterizou: a) pela consolidação da preferência pelo setor rodoviário e b) pela intervenção do Estado em diferentes graus e com o emprego de diversos instrumentos jurídicos de fomento:

“(…) a atuação do Poder Público deixou de ser no campo de transportes uma atividade puramente regulamentar para criar **toda uma legislação de incentivos e estímulos ao desenvolvimento do setor** (...) “Em 1944 é aprovado, pelo Decreto nº 15.093 de 20 de março, o Plano Rodoviário Nacional. É na verdade, **a** partir desta data, e mais intensamente após o Decreto-Lei nº 8.463 de 27 de dezembro de 1945, que **o setor rodoviário, no Brasil, adquiriu um significativo desenvolvimento, em detrimento mesmo dos outros tipos de transporte.**” (pp.196-198) (grifou-se).

Pode-se dizer que a indústria rodoviária “perseguiu a regulação” (Stigler, 2004:23); toda a legislação de incentivos de que fala Venâncio Filho foi fruto dos interesses econômicos a ela ligados direta ou indiretamente³⁵. Com a vitória eleitoral do presidente JK, pautada sobretudo na proposta do Plano de Metas, a janela de oportunidade (KINGDON, 2006³⁶) teria, então, se aberto para a ação política direcionada a fins (atacar o gargalo da infraestrutura, pelo lado do Estado, e ampliar a participação no mercado de infraestrutura logística, por parte dos empresários).

³⁴ Tal como assinala Cohn (1968:112 e 170), em análise específica sobre o caso da indústria de exploração de petróleo, por quase uma década o governo federal oscilou entre dois argumentos centrais: por um lado, a participação estrangeira na exploração, dada a suposta falta de *expertise* brasileira no assunto; por outro, a exploração nacional exclusiva, como via para conter o domínio estrangeiro. O resto da história é conhecido: a criação da Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), por meio do Decreto-Lei nº 2.004/1953, deixou clara a opção do governo federal pela alternativa nacionalista que se converteu, na prática, em opção estatista, dada a criação de um monopólio legal que perduraria até a flexibilização de 1995 (ano da Emenda Constitucional nº 9, que abriu a possibilidade de a União contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV do artigo 177 da Constituição Federal (pesquisa e lavra; refinação; importação e exportação e transporte).

³⁵ Na tipologia de Stigler estas estruturas legais de incentivo seriam definidas como *subvenções* (2004:25).

³⁶ Para Kingdon (*ibidem*), eleições são o exemplo mais claro em que as janelas de oportunidade se abrem para a ação política.

Um segundo fator ainda a se considerar para explicar a ascensão do rodoviarismo foi a entrada das montadoras de automóveis e caminhões no país³⁷. Estas multinacionais se somaram à Fábrica Nacional de Motores (FNM, popularmente conhecida como “Fenemê”), uma empresa estatal brasileira, criada para fabricar motores aeronáuticos, mas que, a partir de 1949, passou a ter como foco a produção de caminhões que assegurassem o transporte de insumos – como o aço – considerados fundamentais para a indústria nacional (EVANS, 1980:87). Neste contexto, o objetivo da indústria automobilística seria, para utilizar a tipologia de Stigler, regular a produção de produtos complementares, no caso, a própria infraestrutura rodoviária (STIGLER, 2004:28).

Não é o caso de fazer um juízo de valor a respeito do fenômeno, até porque a demanda por infraestrutura logística no país é hoje tamanha que, como afirmou um dos entrevistados para este trabalho, tudo o que for feito a seu favor – inclusive em matéria de rodovias – será pouco diante do gargalo que o setor de transportes, historicamente apresenta³⁸. No entanto, é preciso que fique claro o argumento: desde o final da República Velha, quando o presidente Washington Luís proclamou que “governar é abrir estradas” e, de modo mais evidente, a partir do governo JK, a preferência pelo setor rodoviário, em maior ou menor grau, marcou as opções políticas de sucessivos governos, até cerca de 1976, quando este setor também entrou em crise³⁹ e a precariedade da infraestrutura logística se generalizou.

³⁷ Em estudo que se tornou um clássico sobre a chamada “tríplice aliança” que teria se forjado entre os capitais nacional, estatal e multinacional – hoje em dia se diria, *transnacional* – o brasileiro Peter Evans descreve como a entrada deste segmento no mercado brasileiro fugiu à regra observada no setor petroquímico (caso típico de tríplice aliança), migrando de um padrão de capital puramente multinacional, nos anos 1950, para o de capital misto (multinacional/estatal), sem oportunidades para o capital nacional (1980:200).

³⁸ Não por acaso, o Programa de Investimento em Logística (PIL) do governo federal, lançado em 2012 e analisado à frente, tem como eixos de ação não só concessões em ferrovias, mas também em rodovias, portos, aeroportos e o projeto específico do Trem de Alta Velocidade (TAV). Ver: <http://www.logisticabrasil.gov.br/> [28/12/2013].

³⁹ Correia (2011) destaca que: “A burocracia paralela do DNER respondeu, no Governo JK, pela ampliação e superação das metas originalmente previstas (metas 8 e 9) no Plano de Metas: de 3 mil km de pavimentação originais, o Plano de Metas aumentou para 5,8 mil km, entregando ao fim do Governo mais de 6 mil km; da construção de 10 mil km o Governo JK ampliou para 13 mil km, entregando mais de 13,5 mil km. No Regime Militar a evolução foi ainda mais impulsionada, com destaque para o período entre 1967 e 1974, quando mais recursos foram garantidos para a expansão do sistema rodoviário nacional” (p. 84).

Corroborando essa percepção, vale observar a tabela adiante, que apresenta, para o período 1953-1963, com intervalo de dois anos, a trajetória de alguns modais no Brasil – dentre os quais, os de rodovias e ferrovias – no que diz respeito à sua participação percentual no transporte de cargas em território nacional.

Tabela 1 - Mercadorias transportadas, por tipo de transporte no período (1953-1963)

Ano	Rodoviário	Ferrovário	Aeroviário	Hidroviário
1953	53,1%	21,7%	0,2%	25,0%
1955	56,5%	18,4%	0,2%	25,6%
1957	57,2%	18,2%	0,2%	24,4%
1959	58,6%	19,1%	0,2%	22,1%
1961	61,6%	17,5%	0,1%	21,1%
1963	65,3%	16,5%	0,1%	15,2%

Fonte: o autor, com base em dados do IBGE (2013)

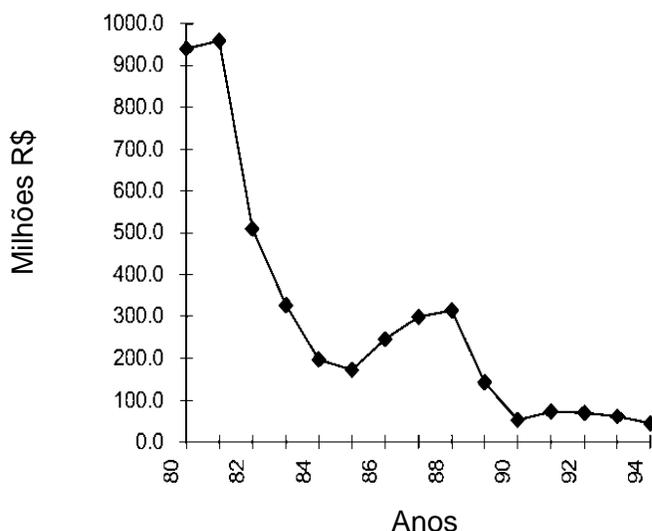
Como se observa, gradualmente as rodovias foram aumentando sua participação no transporte de cargas, passando de 53,1% a 65,3% do mercado, enquanto as ferrovias seguiram a trajetória inversa, tendo sua participação reduzida de 21,7% a 16,5%.

2.3. Reestruturação

A grande redução de poupança pública no Brasil ao longo da década de 1980 minou a capacidade de investimento do Estado, que afundava, ano a ano, em dívidas indexadas em dólar. Em 1989, os investimentos da RFFSA atingiram 19% do valor havido em 1980. Nestes dez anos, foram investidos na rede R\$ 4,1 bilhões (a preços de 1994), valor que foi revertido em: (1) construção da Ferrovia do Aço (entre Minas Gerais e Rio de Janeiro) e (2) a manutenção da malha existente para evitar o colapso do transporte ferroviário no país. Por outro lado, foram dispendidos R\$ 6,3 bilhões (também a preços de 1994) com serviços da dívida acumulada pela estatal. Além disso, como decorrência das políticas monetárias de combate à inflação do governo federal, o controle tarifário provocou deterioração dos preços praticados pelas ferrovias, reduzindo suas receitas que já estavam abaladas pela queda generalizada no nível de

atividade da economia, do qual o transporte de cargas brasileiro é indissociável⁴⁰. Entre 1980 e 1992, o crescimento médio do transporte ferroviário de cargas em toneladas por quilômetro úteis (TKU) foi de 1,4%, em contraste com o período de 1975 a 1980, quando a expansão havia sido de 9,7% ao ano (MARQUES, 1996). O gráfico abaixo deixa explícita a trajetória descendente, entre 1980 e 1994, dos investimentos realizados pela RFFSA.

Figura 1 - RFFSA - Transporte de cargas - investimentos (1980 - 1994)



Fonte: Marques (1996)

Neste cenário de profunda crise, que acometia de maneira indiscriminada a infraestrutura brasileira, e animado ideologicamente pela doutrina político-econômica do Consenso de Washington, a administração Collor instituiu por meio da Lei nº 8.031/1990 o Programa Nacional de Desestatização (PND)⁴¹. Entre seus objetivos,

⁴⁰ De acordo com Marques (1996), o coeficiente de correlação tráfego de cargas / PIB, entre 1970 e 1994 foi de $r^2 = 0,96$, o que indica a enorme dependência do setor face ao nível de atividade da economia.

⁴¹ Não custa lembrar que o Consenso de Washington foi o termo empregado pelo economista inglês John Williamson, em um artigo de 1990, intitulado *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* para definir o “mínimo denominador comum” das propostas de reforma para a América Latina, propostos pelo FMI, pelo Banco Mundial e pelo Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, composto pelos seguintes pontos: (1) disciplina fiscal, (2) redução dos gastos públicos, (3) reforma tributária, (4) juros de mercado, (5), câmbio de mercado, (6) abertura comercial, (7) investimento estrangeiro direto, com eliminação de restrições, (8) privatização das estatais, (9) desregulamentação (afrouxamento das leis econômicas e trabalhistas) e (10) direito à propriedade intelectual.

estavam: a reordenação da posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades que se julgava estarem sendo indevidamente exploradas pelo setor público (artigo 1º, inciso I); a redução da dívida pública (artigo 1º, inciso II) e a retomada de investimentos nas empresas e atividades que fossem transferidas à iniciativa privada (artigo 1º, inciso III).

A ideia de desestatizar o setor de ferrovias se consolidou em 1992, quando o presidente Collor incluiu a RFFSA, por meio do Decreto nº 473, no PND⁴². Tomada a decisão, caberia ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) definir um modelo aplicável ao setor, buscando saldar a dívida acumulada de R\$ 3 bilhões da estatal e recuperar os investimentos setoriais.

Os estudos para concessão da malha ferroviária brasileira foram comandados pela Área de Serviços de Privatização do BNDES, com o apoio de consultorias externas. A análise foi dividida em dois grandes trabalhos. Primeiramente, foi elaborado o que ficou conhecido como “serviço B”, que consistia em um diagnóstico do setor de ferrovias do Brasil em perspectiva comparada e em um modelo de desestatização. Após a determinação do objeto da desestatização pelo “serviço B”, foi realizada a avaliação econômico-financeira do projeto, trabalho que foi intitulado “serviço A”⁴³ (SOUSA e PRATES, 1997).

Entre os principais pontos mapeados pela Associação Nova Ferrovia⁴⁴, contratada para realização do “serviço B”, merecem destaque: (1) a reduzida

⁴² O mesmo decreto incluiu, ainda, a Rede Federal de Armazéns Gerais Ferroviários S.A. (AGEF) e a Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (VALEC).

⁴³ A fiscalização dos processos pelo TCU, por sua vez, dividiu-se em estágios que focalizavam exames diferenciados, tais como (1) razões e fundamentação legal e constitucional da proposta de privatização; (2) certame licitatório para contratação dos serviços de auditoria; (3) certame licitatório para contratação dos serviços de consultoria; (4) relatório dos serviços de avaliação econômico-financeira; (5) preço mínimo de venda e edital e (6) preço final de venda, moedas, adquirentes, contratos, despesas incorridas para realização da operação de privatização. O objetivo era dar a maior transparência possível ao processo de desestatização (ver Ata nº 35/1996, TC-022.881/92-1. “Acompanhamento do Programa Nacional de Desestatização. Processo de Concessão do Serviço Público de Transportes Ferroviários de Carga da Malha Sudestes – RFFSA”. Publicada no DOU em 24/9/1996, p. 19.009/16).

⁴⁴ Para a realização do “serviço B”, foi contratada por meio de licitação pública a Associação Nova Ferrovia, cujos trabalhos foram consolidados em 1995 no Relatório conclusivo do estudo prévio da privatização da Rede Ferroviária Federal S.A., uma espécie de auditoria realizada com o objetivo de identificar os principais estrangulamentos encontrados pela entidade para o funcionamento sustentável da rede ferroviária brasileira, acrescida de uma proposta de reorganização econômica e espacial da

capacidade de geração de caixa, face à carência de recursos do Estado; (2) a elevada dívida (cerca de R\$ 3 bilhões, dos quais R\$ 1 bilhão correspondiam a passivos trabalhistas); (3) o número crescente de ações judiciais, o que dificultava a estimativa do endividamento da empresa; (4) a existência de R\$ 4 bilhões em ativos não operacionais, o que tornaria potencialmente moroso o processo de privatização⁴⁵; (5) os conflitos de interesse entre as doze superintendências da empresa e a administração central e (6) a ausência de conectividade entre as malhas, operadas em diferentes bitolas (de 1m e de 1,60m), problema diagnosticado desde a criação da RFFSA, em 1957, mas não superado até então (ASSOCIAÇÃO NOVA FERROVIA: 1995).

Diante desse cenário, elaborou-se um modelo de desestatização baseado em três operações, previstas nos incisos IV e VI do posterior Decreto nº 2.594/1998: (1) concessão do serviço público de transporte ferroviário de carga pelo prazo de trinta anos, (2) arrendamento, por igual período, dos ativos operacionais ínsitos ao serviço ferroviário de cargas (como locomotivas, linhas férreas, vagões e outros equipamentos) e (3) venda de bens de pequeno valor de propriedade da RFFSA. Além disso, estabeleceu-se que as doze superintendências da RFFSA espalhadas pelo país seriam divididas em seis malhas ferroviárias que constituiriam negócios independentes.⁴⁶ A estatal, por sua vez, ficaria encarregada de fazer a gestão patrimonial dos ativos não operacionais, buscando amortizar suas dívidas (presentes e a vencer) que não seriam incluídas no conjunto de obrigações a ser assumido pela iniciativa privada. Do ponto de vista institucional, sugeriu-se a criação de uma entidade que arbitrasse conflitos entre poder concedente, usuários e concessionárias (SOUSA e PRATES, 1997).

rede. Tal proposta foi instituída antes mesmo da publicação do documento, com a edição do Decreto nº 1.024/1994.

⁴⁵ Isto porque, ao se incluir os ativos não operacionais no processo de desestatização, a fixação de preço mínimo a ser oferecido pelos interessados dependeria de extenso levantamento patrimonial.

⁴⁶ Nesse primeiro momento, a Fepasa estava fora dos estudos para fixação de um modelo de desestatização. As doze superintendências regionais (SRs) foram, então, agrupadas da seguinte maneira: malha sul (SR-5 e SR-6), ferrovia Tereza Cristina (SR-9), malha oeste (SR-10), malha sudeste (SR-3 e SR-4), malha nordeste (SR-1, SR-11 e SR-12) e malha centro-oeste (SR-2, SR-7 e SR-8). Em 1998, com a aprovação pelo governo paulista e a edição do Decreto nº 2.502, a Fepasa foi incorporada à RFFSA, o que levou a malha paulista a também figurar como um dos objetos do programa de desestatização.

Após a realização do “serviço B”, que culminou na elaboração de uma proposta pela *Associação Nova Ferrovia*, o governo federal contratou o consórcio *Deloitte/Enefer*, desta vez para a realização do “serviço A”, uma avaliação da viabilidade econômico-financeira da concessão das malhas idealizadas pelos estudos anteriores.

Cinco problemas foram identificados: (1) a grande depreciação das linhas férreas (um dos principais ativos operacionais), (2) o quadro de pessoal superdimensionado da estatal, que contava com 44 mil funcionários (ou 100 mil, se contabilizados os aposentados), (3) a ausência de uma instituição pública que arbitrasse administrativamente conflitos entre os atores (usuários, concessionários e poder concedente), (4) a falta de conectividade entre as linhas, que operavam em diferentes bitolas e (5) o possível abuso de poder econômico dos operadores das futuras malhas.

O consórcio *Deloitte/Enefer* então recomendou as seguintes medidas: (1) uma drástica redução de pessoal⁴⁷, (2) a sucessão trabalhista dos quadros remanescentes pelas concessionárias que assumissem as malhas concedidas⁴⁸ e (3) a recuperação em caráter emergencial dos trechos críticos das ferrovias que seriam concedidas.^{49 50}

⁴⁷ Como a solução poderia provocar resistências que prejudicassem os futuros leilões, a diretoria em exercício da RFFSA propôs uma ampla e engenhosa reestruturação de seus quadros, apoiada em duas medidas. A primeira delas consistia em um programa de demissão voluntária composto por uma série de benefícios – além da indenização pelo desligamento sem justa causa – como plano de saúde e pagamento das contribuições pela estatal ao fundo de pensão dos funcionários ao longo de um ano. Buscava-se, com tal iniciativa, enxugar em 50% o corpo de funcionários da empresa.

⁴⁸ Estes funcionários, além de gozarem dos mesmos benefícios de seus tempos de RFFSA, teriam direito a 10% do capital autorizado da empresa controladora da malha. Porém, como a desestatização não se daria pela alienação de ações, diferentemente de outras empresas, seria necessário dispor nos editais de licitação das malhas que as vencedoras dos respectivos certames deveriam constituir uma empresa específica para assumir cada uma das concessões (SOUSA e PRATES, 1997).

⁴⁹ O decréscimo nos investimentos era tal que alguns ramais se encontravam abandonados, o que trazia dificuldades adicionais para se atrair minimamente o interesse da iniciativa privada pelo objeto a ser licitado. Era um círculo vicioso: não se investia porque não se tinha receita e não se tinha receita porque os usuários potenciais não estavam seguros em utilizar uma rede precária, cada vez mais sujeita a acidentes e sem conectividade. Para piorar, as tarifas cobradas estavam condicionadas à política monetária de combate à inflação. Desta forma, foram necessários aportes diretos do Tesouro Nacional e um financiamento junto ao Banco Mundial, recursos que seriam utilizados tanto para honrar as obrigações do programa de demissão voluntária quanto para realizar investimentos de urgência que permitissem uma projeção positiva do valor econômico das redes (SOUSA e PRATES, 1997). A operação de crédito, de US\$ 350.000,00 (valores de 1996), com juros de 0,5% a.a. se deu com uma das subsidiárias do Banco Mundial, o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD),

A desestatização ferroviária não se deu em um vazio jurídico-institucional, já que às vésperas dos leilões o presidente FHC havia editado o Regulamento dos Transportes Ferroviários (RTF) (Decreto nº 1.832/1996). Além disso, os leilões ocorreriam em conformidade com a disciplina da lei de licitações (Lei nº 8.666/1993) e as operações propostas pela *Associação Nova Ferrovia* seguiriam os ritos da Lei nº 8.987/1995 (lei de concessões) e da Lei nº 9.074/1995 (que versa sobre a prorrogação da outorga de permissões e de concessões).

Ainda que minimalista, o arcabouço legal foi imprescindível para criar as condições jurídicas e econômicas que viabilizaram as concessões (LANG, 2007; DURÇO, 2011). No entanto, a moldura normativa proposta avançou pouco na disciplina de aspectos regulatórios sensíveis, como política tarifária, desativação de ramais antieconômicos, interpenetração⁵¹ e os requisitos para habilitação do operador ferroviário (CASTRO, 2002; LANG, 2007).

A equipe econômica do primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, vale destacar, deparou-se com um processo em curso de reorganização dos procedimentos e competências do Estado⁵². Este legado histórico, porém, não impediu

tendo sido aprovada pelo Senado Federal, tal como preceitua a Constituição do Brasil (artigo 52, V), por meio da Resolução nº 62/1996, promulgada pelo então presidente desta casa legislativa, o senador do PMDB maranhense, José Sarney.

⁵⁰ Mesmo após a engenharia financeira envergada pelo BNDES – à época comandado pelo economista Luiz Carlos Mendonça de Barros, com o apoio da chamada “musa das privatizações”, a economista Elena Landau – a malha nordeste, devido à debilidade de seus equipamentos operacionais, precisou de recursos adicionais para fazer frente a investimentos que incentivassem o potencial concessionário. Assim, utilizou-se um saldo do empréstimo obtido junto ao Banco Mundial para incrementar os investimentos pré-desestatização, o que permitiu obter uma projeção positiva do valor econômico da malha (SOUZA e PRATES, 1997). Feitos os ajustes que conferiam a viabilidade econômico-financeira dos negócios, os riscos de fracasso dos leilões se reduziram.

⁵¹ Interpenetração é a integração entre duas malhas que pode ocorrer por mecanismos de tráfego mútuo ou de direito de passagem. O direito de passagem consiste na “operação em que uma concessionária, para deslocar a carga de um ponto a outro da malha ferroviária federal, utiliza, mediante pagamento, via permanente e sistema de licenciamento de trens da concessionária em cuja malha dar-se-á parte da prestação de serviço” (nos termos do artigo 2º, VI, da Resolução ANTT nº 3.695/2011); já o tráfego mútuo é a “operação em que uma concessionária compartilha com outra concessionária, mediante pagamento, via permanente e recursos operacionais para prosseguir ou encerrar a prestação de serviço público de transporte ferroviário de cargas” (conforme o artigo 2º, IX, da mesma resolução).

⁵² Já em 1979, o então presidente João Baptista Figueiredo havia editado o Decreto nº 83.740, que instituiu o Programa Nacional de Desburocratização.

o lançamento de uma proposta de reforma mais refinada política e tecnicamente, sintetizada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.⁵³

A desestatização do setor de ferrovias, que prosseguiu como corolário das estratégias de reforma do Estado adotadas pelo governo FHC, foi concretizada com uma série de sete leilões de concessão à iniciativa privada das malhas regionais que integravam a RFFSA⁵⁴ e a malha paulista, de propriedade da Fepasa, além do arrendamento de seus respectivos ativos operacionais. A tabela abaixo sintetiza o processo, ocorrido entre 1996 e 1998.

Tabela 2 - A desestatização das malhas da RFFSA e FEPASA (1996-1998)

Malhas Regionais	Data do Leilão	Concessionárias	Início da Operação	Extensão (Km)
Oeste	05.03.1996	Ferrovias Novoeste S.A.	01.07.1996	1.621
Centro-Leste	14.06.1996	Ferrovias Centro-Atlântica S.A.	01.09.1996	7.080
Sudeste	20.09.1996	MRS Logística S.A.	01.12.1996	1.674
Tereza Cristina	22.11.1996	Ferrovias Tereza Cristina S.A.	01.02.1997	164
Nordeste	18.07.1997	Cia. Ferroviária do Nordeste	01.01.1998	4.534
Sul	13.12.1998	Ferrovias Sul-Atlântico – atualmente – ALL – América Latina Logística	01.03.1997	6.586
Paulista	10.11.1998	Ferrovias Bandeirantes	01.01.1999	4.236

⁵³ Aprovado pela Câmara da Reforma do Estado e pelo presidente da república em finais de 1995, o documento manteve, contudo, algumas orientações anteriores, em particular as que constam em seu item “objetivos para a produção para o mercado”, assim resumidos: (1) dar continuidade ao processo de privatização através de seu órgão superior de direção, o Conselho Nacional de Desestatização (CND); (2) reorganizar e fortalecer os órgãos de regulação dos monopólios naturais que forem privatizados e (3) implantar contratos de gestão nas empresas que não puderem ser privatizadas (MARE, 1995:47).

⁵⁴ O início da liquidação da RFFSA ocorreu com a edição do Decreto nº 3.277/1999 e terminou com a edição das Medidas Provisórias nº 346 e nº 353, ambas de 2007, convertidas nas Leis nº 11.469/2007 e nº 11.483/2007, respectivamente. A primeira medida foi responsável pela concessão de crédito extraordinário para extinção da RFFSA, sobretudo para pagamento de passivos trabalhistas, da ordem de R\$ 452 milhões. A segunda, por sua vez, foi responsável pela extinção dos mandatos do liquidante e dos membros do conselho fiscal da extinta RFFSA, bem como pela sucessão da União em seus direitos e obrigações.

		S.A.		
Total				25.895

Fonte: RFFSA e BNDES

Mesmo após a realização dos estudos de viabilidade econômico-financeira (o “serviço A”), os responsáveis pela modelagem da desestatização estavam temerosos de que apenas os usuários cativos das ferrovias⁵⁵ tivessem interesse nos leilões, o que poderia transformar as malhas em verdadeiros centros de custos para seus próprios negócios, dificultando ou mesmo inviabilizando a utilização das linhas e do material rodante por empresas concorrentes. A solução proposta foi, então, limitar, por meio dos editais de concessão, a participação de cada acionista no capital votante das empresas que deveriam ser criadas para operar as malhas concedidas, com porcentagens variáveis, a depender da malha, criando incentivos para que a entrada dos agentes econômicos no certame não pudesse ser de outra maneira, senão em associação (SOUSA e PRATES, 1997)⁵⁶.

O objeto das concessões das malhas da RFFSA e FEPASA foi a exploração e o desenvolvimento do serviço público de transporte ferroviário de cargas. Além disso, foram estabelecidas obrigações que seriam quinquenalmente revistas pelo Ministério dos Transportes, (1) o aumento de volume de cargas e (2) a redução do número de acidentes (CASTRO, 2000).

Em relação ao aspecto tarifário, a definição se deu a partir da estrutura de custos operacionais da RFFSA, fixando-se tetos de tarifas de referência que variavam por distância, tipo de produto e região geográfica da malha. Já o reajuste periódico das tarifas guiava-se pelos índices de inflação, sem prejuízo das revisões em caráter extraordinário, que assegurassem o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos. (CASTRO, 2000). Cabe ressaltar que as concessionárias têm um direito, e não um dever de expandir a malha ferroviária.

⁵⁵ Também denominados de usuários dependentes, conforme artigo 27 da Resolução ANTT nº 3.694/2011. São os usuários que necessitam do transporte ferroviário como questão de sobrevivência para seus negócios.

⁵⁶ A tabela constante do Anexo A indica as concessionárias vencedoras dos leilões de outorga e sua composição acionária, logo após a desestatização.

Além das concessionárias da malha da RFFSA, outras estradas já se encontravam concedidas à iniciativa privada para a exploração do serviço público ferroviário e compunham 96% dos 28.942 km da malha total.

A Estrada de Ferro Vitória a Minas (EFVM) – com 898 km de extensão e operando em bitola métrica (1m) – e a Estrada de Ferro Carajás (EFC) – com 1.089 km de extensão, operando em bitola larga (1,6 m) – foram casos particulares. Ambas pertenciam à Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) e foram de fato privatizadas juntamente com a própria estatal, após sua inclusão no PND, por ato administrativo específico do presidente Fernando Henrique Cardoso, que autorizou a realização do leilão de 6 de maio de 1997, ocasião em que o controle acionário da companhia foi transferido para o Consórcio Brasil, um conjunto de empresas liderado pela Companhia Siderúrgica Nacional (CSN)⁵⁷.

Tabela 3 - Estradas de ferro concedidas antes das concessões de 1996-1998

Ferrovia	Data da concessão	Concessionárias	Extensão (Km)
Ferrovia Jarí	1979	Jarí Celulose S.A. (Pará)	68
Estrada de Ferro Amapá	1953	Icomi (Empresa Indústria e Comércio de Minério S.A.)	193
Estrada de Ferro Trombetas	1979	Empresa de Mineração Rio Grande do Norte	35
Estrada de Ferro Vitória-Minas	1997	Companhia Vale do Rio Doce	905
Estrada de Ferro Carajás	1997	Companhia Vale do Rio Doce	892
Total			2.093

Fonte: o autor, com base em CNT (2013).

Além disso, a expansão da ferrovia Norte-Sul, que à época da desestatização tinha 95 km de extensão e se assemelhava mais a um ramal da Estrada de Ferro

⁵⁷ E composto também por: Previ (fundo de pensão dos funcionários do Banco do Brasil), Petros (fundo de pensão dos funcionários da Petrobras), Funcef (fundo de pensão da Caixa Econômica Federal), Funcesp (fundo de pensão dos empregados da Companhia de Energia do Estado de São Paulo), pelo Banco Opportunity e por um fundo do *Nations Bank*.

Carajás do que a uma ferrovia independente, permaneceu a cargo da Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (Valec), uma empresa criada em 1972 que, como se verá nos capítulos 4 e 5, passará a desempenhar papel-chave na atuação do governo federal sobre o setor de ferrovias.⁵⁸

Assim como a Ferrovia Norte-Sul, a Ferroeste e a Ferronorte, foram concedidas sob o título de construção, exploração, operação e conservação.

Tabela 4 - Ferrovias concedidas para construção

Ferrovia	Ano da concessão	Concessionárias
Ferrovia Norte-Sul	1987	Valec
Ferroeste	1953	Estado do Paraná (subconcessão Ferropar)
Ferronorte	1989	Ferrovias Norte Brasil S.A.

Fonte: o autor com base em CNT (2013).

O singelo arranjo institucional proposto previa o Departamento de Transportes Ferroviários (DTF) – órgão do Ministério dos Transportes que possuía recursos humanos diminutos – como fiscal das metas contratuais dos concessionários, a RFFSA como gestora patrimonial dos ativos arrendados e dos bens de menor valor da estatal (ativos não operacionais), além de responsável pelas dívidas vencidas e a vencer, contraídas por suas superintendências regionais antes da assinatura dos contratos de concessão.

A solução adotada pelo governo federal não teria sido a melhor, mas a possível naquele momento histórico, pautada pela lógica financeira de estancar o mais rápido possível a sangria dos cofres públicos (RESENDE, OLIVEIRA e SOUZA, 2009; PINTO

⁵⁸ Desde 2008, a Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (Valec) é uma empresa pública, sob a forma de sociedade por ações, vinculada ao Ministério dos Transportes, nos termos da lei nº 11.772 de 17 de setembro de 2008. Sua origem se deu em 22 de fevereiro de 1972, sob a denominação de VALUEC Serviços Técnicos Ltda. Em 1987, a então controladora Cia. Vale do Rio Doce (CVRD) transferiu a totalidade das cotas da Valec para a Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes-GEIPOT. Ainda em 1987 a Valec tornou-se sociedade anônima de capital autorizado. A concessão da Ferrovia Norte-Sul foi outorgada à Valec pelo Decreto nº 94.813, de 1º/9/1987, e pela Lei 11.772, de 17/9/2008, e ratificada pelo contrato de concessão assinado em 8/6/2006 com a União, por intermédio da ANTT, com extensão de 1.550 km, entre os municípios de Açailândia (MA) e Anápolis (GO), que autorizava o instituto da subconcessão previsto no artigo 26 da Lei nº 8.987/1995.

JR., 2012) e de transferir a produção de bens e serviços que fossem orientados para o mercado para a iniciativa privada, que na prática teriam o monopólio para operar.

Por um lado, fica claro que os resultados financeiros dos leilões para o Estado foram extraordinários, pois além de permitirem a arrecadação de R\$ 1,5 bilhão somente na delegação do serviço, asseguraram com a modelagem proposta um fluxo de rendimentos ao longo de trinta anos da ordem de R\$ 4,3 bilhões pelo direito de uso da rede, além de o desincumbir de realizar investimentos. Por outro lado, a ausência de regras claras nos contratos de concessão sobre uma série de obrigações dos concessionários teria acarretado inúmeras disfuncionalidades (GOMIDE, 2011), o que possivelmente impediu o florescimento da concorrência e da complementaridade inter e intramodal, (RESENDE, OLIVEIRA e SOUZA, 2009) e trouxe consigo novas ineficiências econômicas para o sistema ferroviário (CAMPOS NETO *et al.*, 2010).

No primeiro ano após as privatizações, as concessionárias não conseguiram atingir muitas das metas de transporte estabelecidas nos contratos de concessão. Apresentava-se como justificativa o fato terem sido estipuladas com base no pico de provisão da rede, metodologia, no entanto, que era de conhecimento público, já que constava dos editais de leilão. O nível de produtividade (a função de produção⁵⁹) aumentou, o que se deu mais como decorrência da redução expressiva de pessoal (cerca de 50%) do que pelo aumento do volume de carga transportada. Houve, porém, redução de acidentes na maioria das concessionárias. Já a ociosidade do material rodante (trens e locomotivas) variou entre as empresas, assim como as receitas operacionais auferidas. O perfil de produtos transportados, por sua vez, manteve-se o mesmo⁶⁰ (LIMA e PASIN, 1999).

No final dos anos 1990, eram fortes os indícios de que setor de transportes – inclusive as ferrovias – passaria por uma grande reordenação institucional, a exemplo do ocorrido em outras áreas, como energia e telecomunicações. Em 1999, o Poder Executivo encaminhara ao Congresso Nacional a Mensagem nº 1.268, submetendo o projeto de lei que dispunha sobre a criação de uma Agência Nacional de Transportes

⁵⁹ Dada em toneladas transportadas por quilômetro (TKU) x trabalhador.

⁶⁰ Como grãos, cimento, minério de ferro, adubos e fertilizantes, carvão mineral, calcário, cal, produtos siderúrgicos e derivados do petróleo.

(ANT), do Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes (DEINFRA) e da reestruturação do setor federal de transportes, que na Câmara dos Deputados recebeu a denominação de PL-1.615/1999. Após três anos de intensos debates, a PL foi aprovada e culminou na Lei nº 10.2333/2001, que criou a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), como se verá no capítulo seguinte.⁶¹

⁶¹ No âmbito do transporte ferroviário, a futura agência reguladora, por um lado, precisaria lidar com a contrarreação dos concessionários, cujos interesses e práticas vinham se cristalizando desde que começaram a operar verticalmente as malhas concedidas, criando situações de facto dificilmente superáveis pela regulação ex post; por outro lado, a instituição deveria assegurar algumas características típicas de serviços públicos, como continuidade, igualdade, modicidade e adaptação às novas tecnologias. Estas são as chamadas “leis de Rolland”, um conjunto de princípios informadores do direito administrativo, inspirado na doutrina francesa do serviço público, e que foram positivadas no artigo 6º, parágrafo 2º da Lei de Concessões. Este dispositivo legal assim define o que é serviço adequado: “é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas”.

3. O ESTADO REGULADOR: OS DESAFIOS DO SETOR FERROVIÁRIO APÓS SUA DESESTATIZAÇÃO

3.1. O arranjo institucional provisório

Até a realização do último leilão de outorga de concessão das malhas ferroviárias da RFFSA, em 10 de novembro de 1998, o subsetor ferroviário – como o setor de transportes, em geral – não contava com uma agência reguladora nos moldes dos setores de energia e telecomunicações.

Ainda em 27 março de 1996, o pleno do Tribunal de Contas da União (TCU)⁶² recomendou que, na ausência de uma verdadeira agência reguladora, cuja viabilidade política era ainda incerta, o Ministério dos Transportes fortalecesse um arranjo institucional para os transportes ferroviários, ainda que provisório, de modo a assegurar que o novo papel delineado para o Estado (o de regulador), contribuísse, de fato, para a adequada prestação do serviço público, no sentido em que a lei de concessões preceitua⁶³.

⁶² O Ministério dos Transportes, a propósito do acompanhamento do processo de concessão do serviço público de transporte ferroviário de carga da primeira malha a ser desestatizada (a oeste), decidiu solicitar ao Ministério dos Transportes que adotasse, entre outras, as seguintes medidas: “8.4.2.promover a adequada estruturação com recursos humanos, técnicos e materiais dos Departamentos de Transportes Ferroviários e de Avaliação Econômica e Qualidade, diante das novas responsabilidades que assumem de atuar como órgãos de regulamentação, normatização e fiscalização do Poder Concedente, representado pelo Ministério dos Transportes, relativamente ao setor ferroviário brasileiro, em fase de desestatização no tocante aos serviços de transporte de carga, haja vista os dispositivos da Lei 8.987/95. (...) 8.4.6. envidar esforços no sentido de que a criação da Comissão Federal de Transportes Ferroviários – COFER, destinada a ser o foro competente para dirimir controvérsias entre União, empresas concessionárias e usuários, seja de imediato implementada, tendo em vista que já se encontra em franco desenvolvimento o processo de desestatização do serviço ferroviário”. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight;jsessionid=A3ACC1787B89CDED1C1842362DFBEF46?key=DECISAO-LEGADO-14808&texto=50524f43253341323238383131393932312a&sort=DTRILEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-LEGADO;DECISAO-LEGADO;RELACAO-LEGADO;ACORDAO-RELACAO-LEGADO;&highlight=&posicaoDocumento=0>

⁶³ O artigo 6º, §1º, da Lei 8.987/95 dispõe que: “*Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato; § 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.*”

Duas semanas após a realização do segundo leilão de outorgas – da malha centro-leste, em 14 de junho de 1996 – o presidente FHC editou o Decreto nº 1.945/1996, que criava a Comissão Federal de Transportes Ferroviários (COFER).⁶⁴

De acordo com o decreto⁶⁵, a COFER deveria (1) atuar como um tribunal administrativo para arbitrar conflitos entre poder concedente, usuários e concessionárias, em grau de recurso (artigo 1º, I). Além disso, caberia a ela, pelas disposições do texto normativo, (2) manifestar-se quanto às modificações societárias que viessem a ocorrer nas empresas concessionárias e que pudessem comprometer a relação contratual, ou, ainda, ensejar o estabelecimento de qualquer tipo de monopólio ou prática de abuso econômico (artigo 1º, II)⁶⁶; (3) opinar, quando solicitada, sobre propostas de expansão ou de supressão de serviços ferroviários, atenta às necessidades emergentes da satisfação do interesse público objetivado na concessão (artigo 1º, III); (4) opinar, quando solicitada, sobre matérias pertinentes à modalidade ferroviária, relacionadas direta ou indiretamente aos contratos de concessão, especialmente em relação a normas gerais que dispunham sobre níveis de qualidade e segurança dos serviços prestados (artigo 1º, IV) e (5) acompanhar e avaliar o desempenho de concessionários e o disciplinamento das relações operacionais entre concessionários e entre estes e os usuários (artigo 1º, V).

Apesar de composta por funcionários com perfil mais técnico⁶⁷, na prática, a COFER atuou como uma espécie de fórum onde se reuniam empresários do setor de

⁶⁴Instituição que, segundo o decreto 1.945/1996, deveria ser composta por (1) um representante do Departamento de Transportes Ferroviários (DTF), vinculado à Secretaria de Transportes Terrestres (STT), do Ministério dos Transportes; (2) um da Secretaria de Transportes Terrestres (STT); (3) dois representantes das empresas concessionárias e (4) dois representantes dos usuários do serviço de transporte ferroviário de carga.

⁶⁵ O que foi reiterado pelo regimento interno da comissão, aprovado pela Portaria do Ministério dos Transportes nº 362, de 20 de agosto de 1997.

⁶⁶ Como se depreende do artigo 7º, parágrafo único, a COFER não tinha poderes decisórios sobre práticas de abuso econômico ou do estabelecimento de monopólios no setor, já que suas manifestações sobre episódios dessa natureza deveriam ser encaminhadas à autoridade antitruste brasileira, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), autarquia federal com poderes judicantes vinculada ao Ministério da Justiça (para aprofundamentos sobre as competências atuais do CADE, conferir a disciplina da Lei nº 12.529/2011).

⁶⁷ A parte estatal da composição do colegiado da COFER foi regulamentada pela Portaria do Ministério dos Transportes nº 524, de 18 de dezembro de 1996, de lavra do ministro Alcides José Saldanha, do PMDB gaúcho. Por parte do Estado, o colegiado seria composto pelo Diretor do Departamento de Transportes Ferroviários, da Secretaria de Transportes Terrestres, Cesar Bastos Motta e Silva, pelo Secretário de Desenvolvimento do Ministério dos Transportes, Emmanuel Nóbrega Sobral e pelo

transporte ferroviário, usuários do serviço e representantes do governo federal, uma vez por mês, para discutir vagamente os “rumos” das ferrovias brasileiras. A atuação regulatória da COFER praticamente inexistiu, pois suas resoluções (1) apenas sintetizavam as decisões que a comissão proferia na qualidade de colegiado administrativo e (2) no conjunto, não formaram um corpo jurisprudencial sólido.

Os constrangimentos para a ação da COFER foram acentuados pela edição da Portaria do Ministério dos Transportes nº 521/1998, assinada pelo então Ministro Eliseu Padilha. O texto infra legal alterou a redação dos artigos 20 e 21 do regimento interno da comissão para prever (1) a possibilidade de pedidos de reconsideração em face das decisões proferidas por seu colegiado, os quais deveriam ser endereçados a ele próprio, e (2) que, das decisões sobre os pedidos de reconsideração, caberia, ainda, recurso ao Ministro dos Transportes.

O resultado foi que, insolitamente, o setor de ferrovias, do ponto de vista institucional, passou por um ajuste incremental típico do paradigma da administração pública burocrática, inaugurado com a criação do DASP, nos anos 1930 – pautado pelas lógicas do controle, da centralização e da hierarquia – e que se encontrava em crise desde os anos 1960. A possibilidade de recurso ao Ministro dos Transportes sobre os pedidos de reconsideração da COFER, em particular, não representou outra coisa senão a recuperação do obsoleto instituto do recurso hierárquico impróprio, baseado nos artigos 25 e 26 do Decreto-lei nº 200/1967, que tratam da supervisão ministerial⁶⁸⁶⁹.

Secretário de Transportes Terrestres do Ministério dos Transportes, Cláudio Ivanof Lucarevski (este último seu presidente), todos engenheiros de formação, especializados em transportes. Aos concessionários de transportes ferroviários e aos usuários dos transportes ferroviários caberia indicar, ainda, listas tríplices de seus representantes e respectivos suplentes, nos termos do artigo 3º, I e III do regimento interno da COFER, que seriam encaminhadas ao Ministro dos Transportes para sua livre escolha.

⁶⁸ Inicialmente, o regime militar buscou rever algumas diretrizes do paradigma burocrático da reforma daspiana, sobretudo ao diferenciar a administração pública direta da indireta, descentralizando a atuação do Estado. No entanto, o paradigma da “administração pública para o desenvolvimento” de 1967, consubstanciado na edição do Decreto-lei nº 200, teve a consequência indesejável de enfraquecer o núcleo estratégico do Estado (ver: BRESSER-PEREIRA, 1998, sobretudo pp. 167-173).

⁶⁹ Recentemente, a questão foi enfrentada por um parecer da Advocacia Geral da União (o AC nº 051/2006), adotado pelo presidente Lula, em que se entendeu que “não há suficiente autonomia para as agências que lhes possa permitir ladear, mesmo dentro da lei, as políticas e orientações da administração superior, visto que a autonomia de que dispõem serve justamente para a precípua

Em 14 de janeiro de 1999, o ministro Eliseu Padilha, valendo-se das atribuições conferidas pelo artigo 3º do Decreto nº 1.945/1996, editou a Portaria Ministerial nº 770, reconduzindo, entre outros, Bernardo Figueiredo, que durante o governo Dilma viria a ocupar a posição de “homem forte dos transportes”⁷¹. À época, o economista ocupava a posição de diretor executivo da Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários (ANTF), entidade de classe que congrega, atualmente, a representação das empresas responsáveis pelo transporte de carga de onze das doze concessões ferroviárias existentes desde o início do processo de desestatização do setor, em 1996.⁷²

Buscando avançar no regramento setorial, entre 1998 e 2001 o Ministério dos Transportes e sua Secretaria de Transportes Terrestres publicaram alguns textos infra legais⁷³. O primeiro, a se destacar, foi a Portaria nº 447, de 15 de outubro de 1998,

atenção aos objetivos públicos. Não é outra, portanto, a conclusão com respeito à supervisão ministerial que se há de exercer sempre pela autoridade ministerial competente, reduzindo-se, no entanto, à medida que, nos limites da lei, se atendam às políticas públicas legitimamente formuladas pelos Ministérios setoriais”. Disponível em:

<http://diretorio.fgv.br/sites/diretorio.fgv.br/files/Regulacao%20e%20Servicos%20Publicos%20-%20ANEXO%202014-1.pdf> [21/11/2013].

⁷⁰ Segundo a Portaria, concordou-se em reconduzir (1) um dos representantes dos concessionários de transportes ferroviários e seu suplente e (2) um dos representantes dos usuários de transportes ferroviários e seu suplente; exonerar (1º) o segundo representante dos concessionários e seu suplente e (2º) o segundo representante dos usuários de transportes ferroviários e seu suplente; e designar, concomitantemente, (1º) o substituto do representante das concessionárias e seu suplente, que haviam sido exonerados, e (2º) o substituto dos representantes dos usuários de transportes ferroviários e seu suplente, que também haviam sido exonerados.

⁷¹ Essa constatação foi feita ao longo do governo Dilma Rousseff por alguns formadores de opinião, como o jornalista Felipe Patury, da *Revista Época* (conferir, neste sentido, a seguinte matéria: <http://colunas.revistaepoca.globo.com/felipepatury/tag/antf/>). Após sua saída da ANTT, o economista se tornaria, ainda, “o homem forte da presidente à frente de diversos projetos com o setor privado”, como afirmou o jornalista da *Folha de S. Paulo*, Fernando Rodrigues (nesta linha, conferir a seguinte matéria: <http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2012/08/30/leia-a-transcricao-da-entrevista-de-bernardo-figueiredo-a-folha-e-ao-uol.htm>).

⁷² Quando assumiu a posição de suplente na representação das concessionárias, Figueiredo acumulava experiência tanto no Estado, em diversos órgãos da administração pública federal (GEIPOT, RFFSA e VALEC), como na iniciativa privada, na condição de conselheiro e até diretor-presidente de algumas empresas do grupo Interfêrrea S.A. Serviços Ferroviários Intermodais, entre 1995 e 1999. Neste período, vale destacar sua atuação como membro do board da Ferrovia Sul Atlântico S.A., que após reestruturações societárias, tornou-se o que hoje é a América Latina Logística S.A. (ALL), empresa que, recentemente, tem recebido os holofotes da imprensa, por conta de seu envolvimento nos mais graves acidentes ferroviários após a desestatização, e pela suposta prática de abuso de poder econômico em algumas operações ferroviárias, como discriminação de usuários dependentes.

⁷³ Estes textos normativos não foram objeto de análise da literatura prévia revisada no presente trabalho. Tanto o trabalho de Castro (2002), que procurou investigar o resultado da desestatização, passados cinco anos desde o primeiro leilão, como o de Pompermayer, Campos Neto e Sousa (2012), que buscou

assinada pelo Ministro Interino Raimundo Dantas dos Santos, que instituiu uma “sistemática para aferição do desempenho econômico e operacional das empresas concessionárias do serviço de transporte ferroviário de carga das malhas originárias da RFFSA”.⁷⁴

As primeiras avaliações das concessões ferroviárias, feitas a partir da metodologia proposta pelas duas portarias ministeriais, não foram das mais positivas, mas também destoam da imagem do “apocalipse” que os analistas políticos geralmente pintam dos casos em que o serviço público é concedido antes da institucionalização de uma agência reguladora submetida a regime especial autárquico, como foi o caso da ANTT, anos depois.

Como se depreende do quadro abaixo, que aponta os índices de satisfação dos usuários com a qualidade do serviço de transporte ferroviário de cargas, nos dois anos após a desestatização: (1) na primeira avaliação, em 1999, duas das dez concessionárias avaliadas (20% das empresas) tiveram avaliação “regular”, sete (70%) tiveram desempenho “bom” e uma (10%) foi avaliada como “excelente”; (2), na segunda avaliação, em 2000, nove das dez empresas melhoraram seu desempenho, inclusive a Ferrovia Tereza Cristina (FTC), avaliada em 1999 como excelente. No entanto, apenas uma das empresas com desempenho “regular”, a Estrada de Ferro Paraná Oeste (Ferroeste), passou a ter um índice considerado “bom”. Já a Estrada de Ferro Vitória Minas (EFVM) manteve o desempenho em um patamar considerado “bom”, mas recuou na nota⁷⁵.

investigar os marcos regulatórios do setor brasileiro, entre 1997 e 2012, não levaram em conta a atividade infralegal do Ministério dos Transportes.

⁷⁴ De acordo com o artigo 1º da Portaria, a avaliação estaria consubstanciada no Critério de Avaliação de Desempenho (CAD), dado pela expressão matemática: $CAD(n) = [(4 \times PMP) + (2 \times PMA) + (4 \times PIR) + CPT + CRF + (2 \times TCO) + TCT + (5 \times SU)] / 20$. Para simplificar a compreensão dos resultados das avaliações, o Ministério dos Transportes previu na mesma portaria que as notas finais das concessionárias seriam segmentadas em faixas valorativas, do seguinte modo: (1) $CAD \leq 20$ = Péssimo; (2) $20 < CAD \leq 40$ = Ruim; (3) $40 < CAD \leq 60$ = Regular; (4) $60 < CAD \leq 80$ = Bom, (5) $CAD > 80$ = Excelente.

⁷⁵ O desempenho poderia ensejar, de acordo com os parágrafos 1º, 2º e 3º do artigo 1º da Portaria nº 447/1998, a caducidade do contrato de concessão em três hipóteses: (1) apresentação de um desempenho operacional considerado péssimo; (2) apresentação de três desempenhos operacionais considerados ruins e (3) apresentação de cinco desempenhos operacionais considerados regulares. Dando um passo adiante, a Portaria nº 2/1999 determinou a realização periódica da pesquisa de satisfação dos usuários (SU) do serviço público de transportes ferroviários, estipulando que fosse: (1) anual; (2) aleatória; (3) direcionada para os aspectos de acessibilidade, adequação, segurança e

Tabela 5 - Resultados da 1ª e 2ª Pesquisas de Avaliação do Nível de Satisfação do Usuário (SU) do serviço de transporte ferroviário (1999-2000)

Concessionária	Índice de Satisfação do Usuário (SU)	
	1999	2000
América Latina Logística do Brasil S.A. (ALL)	64,76	66,25
Companhia Ferroviária do Nordeste (CFN)	62,01	63,04
Estrada de Ferro Carajás (EFC)	69,33	71,75
Estrada de Ferro Vitória Minas (EFVM)	74,89	69,44
Estrada de Ferro Paraná Oeste (FERROESTE)	49,91	68,64
Ferrovias Bandeirantes S.A. (FERROBAN)	49,00	54,83
Ferrovia Centro Atlântica S.A. (FCA)	65,71	62,39
Ferrovia Novoeste S.A.	60,97	62,61
Ferrovia Tereza Cristina (FTC)	80,00	86,70
MRS Logística S.A.	66,11	73,79
Média	64,27	67,94

Fonte: Ministério dos Transportes⁷⁶

A metodologia para atribuição das notas às concessionárias, que resultou em uma avaliação de desempenho considerada “boa” para a grande maioria das empresas, não está imune a críticas⁷⁷, já que os próprios critérios para composição de notas de avaliações deste tipo estão sujeitos a barganhas, dentro e fora do governo, não sendo claro até que ponto a metodologia levou à avaliação ou a avaliação fez a metodologia⁷⁸. Isto porque, aferindo-se o desempenho das concessionárias se estaria também avaliando os próprios resultados imediatos alcançados com a política de desestatização do setor, uma das marcas do primeiro mandato do presidente FHC: se os resultados fiscais da medida eram relativamente consensuais, o mesmo não se

confiabilidade dos serviços, bem como dos inerentes à política tarifária e ao relacionamento entre as partes; (4) uniforme e (5) sigilosa quanto à participação dos usuários da pesquisa. A satisfação dos usuários, vale observar, era um dos principais componentes para avaliação final das concessionárias, já que correspondia a 25% da nota

⁷⁶ Disponível: <http://www2.transportes.gov.br/Modal/Ferroviano/SU9900.htm> [2/2/2014].

⁷⁷ Conforme Faria (2005), o *boom* na avaliação de políticas públicas ocorreu em 1960, nos Estados Unidos, período em que programas polêmicos como o *War on Poverty* e o *Great Society* foram implementados. Já na América Latina, a avaliação de políticas públicas ganhou força nos anos 1980 e 1990, colocada a serviço das reformas dos Estados e alinhada à lógica da “orientação para resultados” do *New Public Management*.

⁷⁸ Isto sem contar que, no momento após a estipulação da metodologia, a manipulação de dados pode surgir como comportamento estratégico da burocracia para lidar com metas estipuladas pelos comandos superiores, o chamado *gaming*. Para uma análise do caso inglês, ver Hood (2006).

podia dizer, ainda, sobre o incremento na qualidade da prestação do serviço público delegado.⁷⁹

Três portarias ministeriais foram editadas sucessivamente para aprovar normas regulamentares. (1) A Portaria nº 212/1999 aprovou a Norma Complementar nº 1/1999, que estipulava os procedimentos para aplicação, processamento e arrecadação de multas por infração às disposições previstas no Decreto nº 1.832/1996 e nos contratos de concessão. (2) Já a Portaria nº 213/1999 aprovou a Norma Complementar nº 2/1999 que estabeleceu os procedimentos para o acompanhamento e a realização de fiscalização dos serviços públicos de transporte ferroviário, nas seguintes modalidades: (2.1.) *econômico-financeira* (em que se avaliaria, entre outros, os aspectos societários, econômicos, contábeis, tarifários, securitários e tributários); (2.2.) *operacional* (em que seriam avaliados os aspectos técnico-operacionais da execução do serviço de transporte ferroviário, em particular no que se referisse à via permanente, aos sistemas de segurança e ao material rodante) e (2.3.) *eventual* (quando houvesse motivos para tanto). (3) Finalmente, a Portaria nº 214/1999 aprovou a Norma Complementar nº 3/1999, que estabelecia as diretrizes para caracterização e tratamento de situações de transporte dependente de ferrovia⁸⁰.

No ano seguinte, mesmo com sinais claros de que uma agência reguladora de transportes em breve seria instituída, o Ministério dos Transportes não recuou em seu exercício regulamentar. Neste ano, foram editadas (1) a Portaria nº 8/2000, que aprovou a Norma Complementar nº 5/2000, instituindo o Sistema de Acompanhamento

⁷⁹ Seria possível argumentar que as avaliações de desempenho feitas nos momentos imediatos à desestatização não captavam as disfuncionalidades acumuladas pelo setor. No entanto, uma nova pesquisa conduzida pela ANTT, desta vez em 2005, mesmo tendo adotado uma fórmula paramétrica e subcategorias de avaliação diferentes, face às de 1999 e 2000, aponta para resultados muito semelhantes: “Os índices globais de avaliação calculados para as concessionárias foram inferiores a 7,00; a exceção é a concessionária FTC (Ferrovia Tereza Cristina) que obteve o índice global 8,00. Indicando que o transporte ferroviário de cargas não tem atendido às expectativas dos usuários de forma plena”. Disponível em: http://www.antt.gov.br/html/objects/downloadblob.php?cod_blob=3756 [21/11/2013]. Vale observar que nesta avaliação as faixas valorativas “péssimo”, “ruim”, “regular” etc, foram desconsideradas; se fossem empregadas, tal como em 1999 e 2000, o resultado seria “bom” para a maioria das concessionárias. Os avaliadores foram mais duros em suas colocações, tendo afirmado que o transporte de cargas não estava atendendo às expectativas dos usuários ou que “de maneira geral, o serviço de transporte ferroviário de cargas tem uma avaliação mediana por parte das empresas usuárias”.

⁸⁰ Definido por seu artigo 2º como aquele “que, para recebimento ou despacho de produtos ou insumos, não disponha de outro modal que seja técnica e economicamente viável”.

do Desempenho das Concessionárias de Serviços Públicos de Transporte Ferroviário (SIADE)⁸¹ e dando importante passo na informatização da fiscalização das concessionárias; (2) a Portaria nº 10/2000, que aprovou a Norma Complementar nº 4/2000, estabelecendo procedimentos relativos às operações de tráfego mútuo⁸², matéria que ainda hoje desperta muita controvérsia entre os especialistas; (3) por fim, a Portaria nº 24/2000, que estabeleceu procedimentos relativos às solicitações de suspensão ou supressão de serviços de transporte ferroviário e desativação de trechos considerados antieconômicos pelas concessionárias, medida considerada, com frequência, como sendo oportunista⁸³.

3.2. A criação da ANTT

Em 1999, na linha da reforma gerencial em curso desde 1995, o governo encaminhou à Câmara a proposta de projeto de lei de reorganização do setor de transportes brasileiro, que recebeu a denominação de PL nº 1.615/1999, e previa, originalmente, a criação de uma única agência para o setor, a Agência Nacional de Transportes (ANT), além do Departamento Nacional de Infra-estrutura (ainda com hífen) de Transportes (DEINFRA), que funcionaria como um braço operacional do Ministério dos Transportes. O PL foi coordenado pelo próprio ministério, à época comandado pelo deputado federal Eliseu Padilha, do PMDB gaúcho, tendo recebido a colaboração da Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes, conhecida como GEIPOT, responsável, em parceria com consultorias externas, pela realização das análises técnicas (GEIPOT, 2014)⁸⁴.

⁸¹ Que deveria funcionar como um banco de dados informatizado, necessário ao acompanhamento, análise e fiscalização das concessões ferroviárias.

⁸² Definido como “a modalidade de operação que se dá em decorrência de contrato firmado entre concessionárias, para permitir o transporte ferroviário que ultrapasse os limites geográficos de uma malha” (artigo 2º, II). Outra definição a se atentar, prevista na mesma norma complementar, é a de direito de passagem: “aquele que têm as concessionárias de serviço público de transporte ferroviário de trafegarem nas malhas de outras, mediante remuneração ou compensação pelo uso da infra-estrutura ferroviária” (artigo 2º, III).

⁸³ Isto porque desconsideraria o caráter público da prestação do serviço.

⁸⁴ Em seu formato inicial, o projeto previu a agência como responsável pela regulação e fiscalização do sistema federal de viação, inclusive das instalações portuárias operadas pela iniciativa privada sob o manto da Lei nº 8.630/1993, que instituiu o regime jurídico de exploração dos portos organizados e dos terminais privados. Também replicou os traços institucionais característicos das agências já existentes, como conselho diretor composto por cinco membros, todos indicados pelo Presidente da República e sabatinados pelo Senado Federal, vinculação ao ministério temático e regime autárquico especial,

Especificamente em relação ao setor de ferrovias, o projeto de lei foi duramente acusado por representantes de classe de não mencionar a RFFSA, no que diz respeito à situação dos trabalhadores, aposentados e pensionistas após a liquidação da empresa. Neste sentido, representantes da Federação das Associações dos Engenheiros Ferroviários (FAEF), da Federação Nacional das Associações dos Ferroviários Aposentados e Pensionistas (FENAFAP), da Associação dos Engenheiros da Estrada de Ferro Leopoldina e do Sindicato dos Ferroviários da Central do Brasil buscaram apoio dos deputados opositores para que (1) o aproveitamento do pessoal remanescente da antiga estatal fosse contemplado no substitutivo do relator, de modo a se evitar demissões entre a categoria que o projeto de lei implicava e (2) a situação dos aposentados e pensionistas (a responsabilidade pelos pagamentos a inativos e pensionistas da RFFSA), bem como dos fundos de pensão, fosse definida. Já para os operadores das malhas concedidas entre 1996 e 1998, representados pela Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários (ANTF) a preocupação estava com a preservação dos contratos de concessão e de arrendamento vigentes (GOMIDE, 2011:127-129)⁸⁵.

caracterizado pela (1) independência administrativa, (2) autonomia financeira e funcional e (3) pelos mandatos fixos de seus dirigentes, não coincidentes com o do Presidente da República.

No Congresso Nacional, o projeto passou por inúmeras alterações. Inicialmente, por ato do presidente FHC, constituiu-se uma comissão especial (CESP) para apreciá-lo, composta por trinta e um deputados federais, tanto da coalizão de apoio como da oposição, entre os quais figuras ilustres como os ex-Ministros dos Transportes Alberto Goldman (PSDB-SP), João Henrique (PMDB-PI) e Affonso Camargo (PFL-PR), sendo presidida por este último. Ao deputado federal Eliseu Resende (PFL-MG), outro ex-Ministro dos Transportes, e de grande peso nos trabalhos da comissão, coube a relatoria do PL .

Os trabalhos da CESP tiveram início com uma bateria de reuniões, em que, além de debater o projeto entre si, os membros recebiam as propostas de emenda apresentadas por seus pares de fora da comissão. De acordo com Gomide (2011), os encontros proporcionaram críticas aos mais variados aspectos, que iam desde a (1) ausência de princípios norteadores do setor, (2) vagueza na distribuição de competências entre os órgãos criados, (3) falta de tratamento sobre a possível sobreposição regulatória com as entidades congêneres nos estados e municípios, passando pela (4) falta de tratamento legal sobre o setor de aviação civil e pela (5) proposta de extinção do GEIPOT sem que se propusesse, alternativamente, a criação de um órgão responsável pelo planejamento de longo prazo do setor.

Além disso, foram recebidas inúmeras sugestões apresentadas por grupos de interesse mais localizados, que ao tomarem conhecimento das audiências públicas convocadas pela comissão, não perderam as ocasiões para externarem suas críticas e apresentarem suas propostas.

⁸⁵ As discussões prosseguiram com a participação dos diversos porta-vozes dos interesses setoriais que estavam em jogo na tramitação do projeto de lei, tanto com ações isoladas quanto por meio de coalizões que se organizaram em torno de objetivos comuns. O evento mais relevante da constelação de reivindicações, emendas e críticas a se destacar foi a proposta de cisão da ANT em duas agências, uma para transportes terrestres e outra para transportes aquaviários, fruto de uma coalizão entre empresários

O substitutivo apresentado pelo relator Eliseu Resende acatou parte da emenda 57-CE/1999, que propunha uma alteração global do projeto, além de ampliar de modo significativo a proposta inicial encaminhada pelo governo. O resultado foi que: (1) passaram a ser fixadas diretrizes básicas da Política Nacional de Transportes; (2) foram estabelecidas regras para a outorga de concessões, permissões e autorizações para a exploração da infraestrutura e prestação de serviços de transportes; (3) estipulou-se a criação de um Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (CONIT), que seria vinculado ao Ministério dos Transportes e teria como atribuição propiciar a intermodalidade, a compatibilização das regras e a integração das políticas dos subsetores, que a esta altura começava a se consolidar em torno da opção pela regulação trina do setor⁸⁶. Vale frisar que a proposta final, consolidada após diversas emendas⁸⁷, agregou, ainda, a criação de uma Secretaria de Planejamento, que incorporaria o acervo, o quadro técnico e as atribuições do extinto GEIPOT, tendo como missão assessorar tecnicamente o CONIT, mas que acabou sendo objeto de veto presidencial (GOMIDE, 2011: 142).

Do ponto de vista organizacional, o projeto de lei encaminhado pelo governo, suas sucessivas emendas, o substitutivo do relator e os vetos presidenciais, aglutinados no que hoje é a Lei nº 10.233/2001, redundaram nas seguintes mudanças para o setor ferroviário: (1) a COFER, instituída às vésperas do primeiro leilão de desestatização de 1996 foi extinta, dando lugar à ANTT (artigo 102-A); (2) o CONIT passou a constituir, junto com próprio Ministério dos Transportes, ao qual estava originalmente vinculado, o locus de formulação da política de transportes (artigo 5º); (3) houve a extinção do GEIPOT (artigo 102-A) e (4) houve a criação do Departamento

e trabalhadores do subsetor aquaviário, com o apoio tácito do Comando da Marinha do Brasil e consubstanciada na emenda 57-CE/1999, apresentada à CESP pela deputada federal do PCdoB carioca, Jandira Faghali (GOMIDE, 2011: 133).

⁸⁶ A Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), vinculadas ao Ministério dos Transportes e a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), ligada ao Ministério da Defesa. Em relação a esta última, vale destacar que sua criação se deu apenas em 2005, com a promulgação da Lei nº 11.182 que a fez suceder o Departamento de Aviação Civil (DAC) como autoridade de aviação civil e reguladora do transportes aéreo no país.

⁸⁷ Para o setor de ferrovias, a principal emenda apresentada ao substitutivo do relator foi a nova tentativa de extinção da Engenharia, Ferrovias e Construções S.A. (Valec), não incorporada no texto final encaminhado para apreciação do Presidente da República.

Nacional de Infraestrutura de Transportes (que passou a ficar conhecido pelo acrônimo DNIT e não DEINFRA, como previsto originalmente) (artigo 79).⁸⁸

Em relação ao GEIPOT, o golpe final, que culminou no processo de liquidação da empresa, em 2002, veio com o veto presidencial a alguns pontos do substitutivo encaminhado pelo relator do PL nº 1.615/1999. De acordo com a Mensagem Presidencial nº 516, de 5 de Junho de 2001, o objetivo do veto específico à criação da Secretaria de Planejamento que incorporaria as atribuições do GEIPOT era coibir “comandos procedimentais desnecessários e excessivos”.

A criação do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) representou a assunção de competências do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), extinto com a promulgação da Lei nº 10.233/2001. Mas não só. Além das rodovias federais, o órgão, que operaria como uma autarquia federal vinculada ao Ministério dos Transportes⁸⁹, abarcaria as ferrovias, as vias navegáveis, as instalações de vias de transbordo e de interface intermodal e instalações portuárias fluviais e lacustres, em seu objetivo implementar a política de infraestrutura do Sistema Federal de Viação, compreendendo as atividades de operação, manutenção, restauração ou reposição, adequação de capacidade e ampliação, mediante construção de novas vias e terminais.

Percebe-se que, se a proposta de uma agência reguladora para os transportes não resistiu às coalizões de defesa montadas durante a tramitação do PL nº 1.615/1999 – o que abriu espaço para críticas contundentes como as que foram externadas pelo então deputado federal Alberto Goldman, do PSDB paulista⁹⁰ – o mesmo não se deu em relação à criação do DNIT, autarquia ministerial que concentraria diretorias especializadas nas infraestruturas ferroviária, rodoviária e

⁸⁸ No arranjo institucional de origem, o conselho seria presidido pelo Ministro de Estado dos Transportes, tendo como membro os Ministros de Estado da Defesa, da Justiça, da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e pelo Secretário Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República, composição que sofreu alterações ao longo dos anos, sobretudo por conta da própria dinâmica política de extinção, fusão e criação de ministérios.

⁸⁹ Sem o regime especial das agências reguladoras, pautado pela autonomia e independência.

⁹⁰ No entendimento de Goldman, a fragmentação regulatória em três agências (ANTT, ANTAQ e ANAC) era de uma irracionalidade ímpar, pois se contrapunha à lógica da complementaridade intermodal e orientada para o usuário do transporte, além de dispersar esforços e abrir espaço para a sobreposição de tarefas (ver, neste sentido, GOMIDE, 2011: 138).

hidroviária e portuária para implementar a política de infraestrutura do Sistema Federal de Viação.

Em relação à ANTT, o que sucedeu na área de ferrovias foi um caso típico de inversão de ordens: primeiro vieram as concessões para, na sequência, se instituir a agência. No entanto, como se argumentou, a desestatização não se deu em um vazio jurídico institucional, já que o processo ocorreu sob a regência de um conjunto de normas sem as quais os grupos empresariais dificilmente se aventurariam nos negócios propostos pela equipe de desestatização do BNDES.

3.3. Os novos órgãos entram em atividade

Em 2001 e 2002 foram instaladas a ANTT e o DNIT, inclusive com a nomeação de seus dirigentes. Para comandar a agência, ocupando o cargo de Diretor-Geral, o nome indicado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso foi o de José Alexandre Resende, filho do ex-ministro dos transportes e relator do projeto de lei que deu origem à ANTT, Eliseu Resende.⁹¹

Até a instalação da agência⁹², nenhuma fiscalização foi exercida sobre as concessionárias, de modo que os conflitos entre operadores, clientes e investidores ocorreram e foram resolvidos ou não, sem a intermediação de um ente regulador (CAVALCANTI, 2002: 4). O CONIT, colegiado que deveria servir de cúpula para formulação integrada da política nacional de transportes, não foi instalado no período, desprovendo, assim, até 2008, o subsetor ferroviário (e os transportes, em geral) de qualquer instância de formulação de projetos e políticas, após a extinção do GEIPOT.

A atuação regulamentar inicial da ANTT prezou por uma transição suave em relação ao modelo anterior, quando o setor ferroviário esteve submetido à disciplina

⁹¹ Engenheiro de formação, José Alexandre acumulava experiência como presidente da RFFSA, entre os anos de 1995 e 1998 e, ainda, como conselheiro de diversas empresas estatais federais e estaduais; após ser sabatinado pelo Senado Federal, foi aprovado em 2002, sem resistências, para ocupar o cargo por seis anos. Além de José Alexandre, outros quatro nomes foram indicados para compor a diretoria da ANTT (Luiz Afonso dos Santos Senna, Noboru Ofugíé, Anália Francisca Ferreira Martins e Reinaldo Alves Costa Neto), todos especialistas em transportes, com relevantes passagens pela administração pública. Ver: <http://www.transportes.gov.br/noticia/conteudo/id/14637/module/default> [2/2/2014]

⁹² A ANTT foi regulamentada pelo Decreto nº 4.130 de 13 de fevereiro de 2002.

normativa da Secretaria de Transportes Terrestres e do próprio Ministério dos Transportes, por meio de suas portarias.⁹³

Em relação ao DNIT, sua função seria implementar, sob jurisdição do Ministério dos Transportes, a política estabelecida para a administração da infraestrutura do Sistema Federal de Viação, que compreende a operação, manutenção, restauração ou reposição, adequação de capacidade e ampliação mediante construção de novas vias e terminais. Porém, o Decreto nº 4.129/2002 que o regulamentou não previu, a princípio, uma especialização funcional que discriminasse um departamento específico para ferrovias, transplantando do plano regulatório da ANTT e da ANTAQ para o de implementação de políticas as categorias genéricas “transportes terrestres” e “transportes aquaviários” para designar suas principais diretorias.

É certo que a dinâmica de atuação das instituições vai além dessas formalidades e poderia, em tese, ter transcendido as fronteiras das competências legais a elas atribuídas. No entanto, conforme salientado por um membro da burocracia federal responsável pelo monitoramento das obras do PAC, em entrevista para este trabalho, não foi o caso: cerca de 90% do tempo e dos recursos do DNIT, na prática, foram direcionados, desde sua criação, para o setor de rodovias, tornando-o muito mais assemelhado ao extinto DNER do que a um órgão de implementação multimodal da política de transportes.

Mesmo com a revogação do Decreto nº 4.129, em 2003, pelo Decreto nº 4.729, não houve modificações notáveis na estrutura da autarquia; seria apenas com uma segunda reforma, proporcionada desta vez pelo Decreto nº 5.765/2006, que a estrutura regimental do DNIT seria alterada de modo a prever uma Diretoria de Infraestrutura Ferroviária. De acordo com o texto normativo, suas competências seriam as de: (1) administrar e gerenciar a execução de programas e projetos de construção, manutenção, operação e restauração da infraestrutura ferroviária; (2) gerenciar a

⁹³ Neste sentido, cabe destacar a Portaria nº 44, de 12 de julho de 2002, que aprovou “a adequação à legislação vigente, sem qualquer alteração de seu conteúdo, a compilação em um único documento, dos diversos atos emitidos pelo Ministério dos Transportes e pela ANTT, relativos à prestação dos serviços de transporte ferroviário pelas empresas concessionárias”. Ou seja, o que este texto normativo fez foi basicamente determinar a assimilação, pela autoridade reguladora setorial, da regulação estabelecida anteriormente pela administração pública direta.

revisão de projetos de engenharia na fase de execução de obras; e (3) exercer o poder normativo relativo à utilização da infraestrutura de transporte ferroviário.

Na prática, salienta o entrevistado, a atuação do DNIT em ferrovias se restringiu à realização de obras acessórias, e não de novas linhas. De fato, como se percebe pelo gráfico abaixo, se as empresas concessionárias não lograram êxito em expandir a rede ferroviária, o DNIT tampouco o fez, já que desde os anos 1980, quando o setor entrou em crise, a extensão da malha nacional permaneceu abaixo da faixa dos 30 mil km, inclusive de 2002 até o presente, que é o tempo de vida da autarquia.

3.4. As novas resoluções da ANTT e a preservação dos contratos vigentes

Como salientado, a ANTT, em seus primeiros anos de atividade, teve sua atuação limitada pelos contratos de concessão que já estavam em vigência quando da sua criação. Tais contratos, modelados com foco na atratividade do negócio para as concessionárias, mostraram-se incondizentes com o interesse estatal de expandir a malha ferroviária e omissos quanto aos direitos de usuários.

Procurando superar este cenário adverso, em julho de 2011 foram publicadas três resoluções da ANTT, que em conjunto foram consideradas o novo marco regulatório do setor.⁹⁴ As resoluções aprovam três regulamentos: (1) o Regulamento dos Usuários dos Serviços de Transporte Ferroviário de Cargas (3.694/2011) - Consolidação de Direitos dos Usuários do Serviço de Transporte, (2) Regulamento das Operações de Direito de Passagem e Tráfego Mútuo (3.695/2011) - Disciplinamento dos Procedimentos de Compartilhamento de Infraestrutura Ferroviária Infraestrutura Ferroviária, e (3) Regulamento para Pactuar Metas de Produção por Trecho e Metas de Segurança (3.696/2011) - Delimitação da Capacidade Ociosa e Maior Efetividade na Atuação Regulatória.

Segundo a ANTT, os objetivos da revisão do marco regulatório ferroviário são: (1) estímulo à interoperabilidade, ampliando o *market share* da ferrovia; (2) fomento à competição intra-setorial (benefício ao usuário); (3) ampliação das possibilidades de

⁹⁴ As resoluções foram publicadas na edição de 20/07/2011 do Diário Oficial da União. A publicação foi precedida por Audiências Públicas realizadas pela ANTT de maio a junho de 2011.

financiamento, com vistas a subsidiar o aumento da capacidade de transporte do sistema, a partir da inserção dos usuários ou Operador de Transporte Multimodal (OTM) como agentes investidores do sistema; (4) Maior controle sobre os investimentos das concessionárias pela agência reguladora; e (5) Maior controle sobre a utilização da malha das concessionárias. (OFUGI, 2012: 11)

As disposições sobre direito de passagem e tráfego mútuo, na prática, acabam com o monopólio das concessionárias sobre a exploração das ferrovias. Visando acabar com a subutilização das linhas férreas, as novas resoluções permitem o uso da capacidade ociosa por terceiros, desde que tenham os próprios vagões e trens. O quadro abaixo traz a comparação entre as principais disposições entre o antigo marco regulatório (Decreto nº1.832/1996) e o novo marco regulatório.

Tabela 6 - Regulação do setor ferroviário

	Antes	Atualmente
Legislação	Decreto no 1.832/1996 da Presidência da República.	Resoluções nºs 3.694/2011, 3.695/2011 e 3.696/2011 do Ministério dos Transportes
Tráfego mútuo	Havia possibilidade de compartilhamento de uma mesma via mediante pagamento, mas as condições de operações seriam estabelecidas pelas próprias concessionárias.	Os critérios para o tráfego mútuo são baseados na capacidade ociosa da via e nas metas de produção por trecho pactuadas entre a concessionária e a ANTT. Mesmo assim, ocorrerá pagamento da requerente para a cedente.
Direito de passagem	Caso o tráfego mútuo não fosse possível, havia possibilidade de cessão da via a outra concessionária mediante pagamento. Novamente as condições de operações seriam estabelecidas pelas próprias concessionárias.	Os critérios para direito de passagem são baseados na capacidade ociosa da via e nas metas de produção por trecho pactuadas entre a concessionária e a ANTT. Ocorrerá o pagamento da requerente para a cedente.
Impossibilidade de tráfego mútuo	As situações em que o tráfego mútuo não fosse possível não eram estabelecidas pela legislação.	Quando houver desacordo comercial entre as partes ou quando as características operacionais inerentes ao da necessidade de transporte do usuário.
Condições de operação	Eram estabelecidas entre as concessionárias.	Baseiam-se em critérios claros estabelecidos pela legislação e informações pactuadas entre concessionárias e ANTT sobre a capacidade ociosa e metas de produção.

Inventário de capacidade	Não existia.	Anualmente, cada concessionária deve entregar à ANTT a Declaração de Rede, informando a capacidade instalada e ociosa.
Metas de produção por trecho	Não existia.	Anualmente, cada concessionária deve entregar Proposta de Pactuação de Metas de Produção e Metas de Segurança por Trecho. As metas apresentadas serão acordadas entre ANTT e concessionária.
Entraves	Os critérios para o tráfego mútuo e direito de passagem não eram definidos pela legislação	O cálculo da capacidade ociosa de uma ferrovia não é simples e depende de inúmeras variáveis. Caso ocorra atraso num trecho da via, toda a meta de produção ficará comprometida.

Fonte: CNT (2013:24)

Sobre a possibilidade de contestações judiciais pelas concessionárias, por quebra de contrato, Bernardo Figueiredo, diretor-geral da ANTT, afirmou: "Temos respaldo jurídico. Respeito o direito de concessionárias questionarem na Justiça, mas não acredito que haja fragilidade jurídica no que está sendo feito".⁹⁵ Por outro lado, os usuários comemoraram a possibilidade de utilizar a malha até então exclusiva às concessionárias por meio de um operador de transporte multimodal. Segundo Luís Baldez, presidente da Associação Nacional dos Usuários do Transporte de Cargas, "as novas regras vão aumentar a competitividade do transporte, reduzir os custos e elevar a participação do transporte ferroviário na matriz nacional".⁹⁶

⁹⁵ Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,ferrovias-tem-novo-marco-regulatorio,747651,0.htm> [01/02/2014]

⁹⁶ *Ibidem.*

4. O ESTADO PLANEJADOR: O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC) E SEU IMPACTO NO SETOR DE FERROVIAS

4.1. O Plano Nacional de Revitalização de Ferrovias (PNRF)

Pouco se diz, mas a primeira iniciativa após o governo FHC de se retomar o planejamento no setor ferroviário foi o Plano Nacional Revitalização de Ferrovias (PNRF), lançado já em 22 de maio de 2003, no começo do primeiro mandato do presidente Lula. Na ocasião, o então Ministro dos Transportes Anderson Adauto, do PRB mineiro, afirmou que o plano teria cinco objetivos principais.

De maneira geral, buscava-se (1) uma “correção de rumo” no programa de privatização do governo Fernando Henrique que, segundo ele, provocou distorções por ter sido implantado com muita rapidez e focado mais na arrecadação de recursos. Especificamente, ambicionava-se (2) ampliar a capacidade dos corredores de transporte, conferindo-lhes maior eficiência com a redistribuição da malha; (3) promover a reorganização das concessões, com a troca de trechos ferroviários entre as operadoras, de maneira bilateral e sempre antecedida por audiências públicas; (4) modernizar a malha férrea, com prioridade para as ferrovias Norte-Sul, Transnordestina e Ferronorte, o que por sua vez ampliaria a cobertura da fronteira agrícola e os acessos aos portos e (5) recuperar o transporte ferroviário de passageiros, com trens velozes nas áreas de alta densidade e projetos turísticos em regiões como Pantanal e no circuito do ouro de Minas Gerais.

O então presidente da Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários (ANTF), Guilherme Laager, que também esteve presente na cerimônia, afirmou que, embora o setor tivesse problemas, houve grandes avanços após a privatização da malha ferroviária federal, que poderiam ser aferidos por meio do confronto de indicadores setoriais entre os anos de 1996 e 2002, como o aumento (1) de 43% no volume de carga transportado por ferrovias e (2) de 4% na participação das ferrovias na matriz de transporte, atingindo os 23%, em 2002; (3) a redução de 35% no número

de acidentes; (4) a duplicação da produtividade das malhas, dada em TKUs e (5) a realização de investimentos da ordem de R\$ 3 bilhões pelas concessionárias.

Além disso, Laager ponderava que o déficit acumulado do setor, no momento pré-desestatização, era de R\$ 3,8 bilhões, o que foi “trocado” por uma receita de R\$ 1,5 bilhão, apenas considerando o pagamento das outorgas para os arrendamentos e concessões, de meados a finais da década de 1990. Para concluir, o representante da ANTF arrematou que a despeito de o governo federal ter adotado uma importante iniciativa rumo à revitalização do setor ferroviário, ao reconhecer seu papel como planejador e indutor do desenvolvimento setorial, seriam necessárias medidas de estímulo adicionais, como tarifas diferenciadas para os equipamentos sem similar nacional e linhas de financiamento com juros baixos, compatíveis com o setor⁹⁷.

De modo a operacionalizar os objetivos expostos pelo ministro Aduato, o plano foi estruturado em quatro programas: (1) de integração e adequação operacional das ferrovias; (2) de ampliação das capacidades dos corredores de transportes; (3) de expansão e modernização da malha viária e (4) de resgate do transporte ferroviário de passageiros. Os três primeiros ficariam concentrados no Ministério dos Transportes, já o quarto, por conter projetos voltados à valorização do patrimônio histórico, cultural e artístico, exigiria articulação com os Ministérios da Cultura e do Turismo.

Os resultados do plano, em seus três eixos direcionados para a melhoria do transporte ferroviário de cargas foram imperceptíveis, em termos de entrega. Antes do término do primeiro mandato do presidente Lula não foi inaugurada nenhuma obra ferroviária, nem mesmo trechos das prioridades elencadas, que se concentravam no norte, nordeste e centro-oeste do país (expansão das ferrovias Norte-Sul, Transnordestina e Ferronorte). Portanto, se a medida teve o mérito de criar uma agenda política para o setor, seus frustrantes resultados demonstravam que as lacunas institucionais nas atividades de planejamento e execução, a serem preenchidas, eram enormes.

⁹⁷ Um resumo das falas das autoridades mencionadas pode ser encontrado na seguinte notícia veiculada no jornal *O Estado de S. Paulo*:
<http://www.estadao.com.br/arquivo/economia/2003/not20030522p17940.htm> [7/12/2013].

Em entrevista concedida pouco tempo após as urnas confirmarem a vitória eleitoral de Dilma Rousseff, Bernardo Figueiredo, que à época do PNRF integrava a diretoria da Valec⁹⁸, explicou da seguinte maneira o desempenho federal na provisão de novas infraestruturas ferroviárias, durante o primeiro mandato do presidente Lula:

“Nesse período inicial do governo Lula, nós tivemos vários problemas de (sic) tirar o governo da inércia, de (sic) começar a implantar projetos; nós tínhamos uma máquina pública que estava treinada para não fazer nada; então, para tirar isso da inércia... não tínhamos projetos, não tínhamos estudos; então [para] você começar um processo de retomada do investimento público, com uma máquina que não foi constituída e não foi aparelhada para isso foi um esforço difícil, que gerou vários atrasos de cronograma”⁹⁹.

Ou seja, o governo federal buscou mudar a estratégia do Estado para lidar com novos dilemas subsetoriais que se fizeram sentir após a desestatização, mas a estrutura não havia acompanhado o movimento, já que o arranjo institucional para ferrovias, à época, era o mesmo que havia sido instituído pela Lei nº 10.233/2001, pouco tempo antes, composto (1) pelo DNIT, a quem caberia a gestão da expansão e desenvolvimento da infraestrutura, por meio de sua Diretoria de Transportes Terrestres; (2) pela RFFSA, que se encontrava em liquidação e tinha como principal responsabilidade a fiscalização de seus ativos que haviam sido arrendados para as concessionárias¹⁰⁰ e (3) pela ANTT, que teria como função fiscalizar as concessões ferroviárias pretéritas e que viessem a ocorrer¹⁰¹. Estes órgãos estavam submetidos ao

⁹⁸ Em 2001, mesmo ano da promulgação da lei que reestruturou o sistema brasileiro de transportes, foi editada a MP nº 2217-3/2001. As incertezas quanto ao futuro da estatal, que chegara a ser incluída juntamente com a RFFSA no PND, em 1992, eram tamanhas que o parágrafo primeiro do artigo 3º chegou a dispor o seguinte: “Caso a VALEC ou a Estrada de Ferro Norte-Sul seja privatizada antes da conclusão das obras mencionadas no *caput*, [trecho entre os municípios de Belém (PA) e Senador Canedo (GO)], tal conclusão deverá integrar o rol de obrigações da futura concessionárias”.

⁹⁹ Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=iFZqYA-DHbY0> [11/12/2013].

¹⁰⁰ Quando se encerrou o processo de liquidação da RFFSA, por meio da Lei nº 11.483/2007, seus ativos operacionais arrendados tiveram a propriedade transferida para o DNIT (ver artigo 8º). Já em relação à gestão dos bens arrendados, o Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do acórdão nº 541/2003, havia recomendado que estas prerrogativas fossem exercidas pela ANTT. Ver: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/pac/070122_extincao_RFFSA.pdf [12/9/2013].

¹⁰¹ Disponível em: <http://www.revistaferroviaria.com.br/nt2006/seminario/0711/02-LuizFernandodePadua-DNIT.pdf> [8/12/2012]. E também em: <http://blog.planalto.gov.br/assunto/plano-de-revitalizacao-das-ferrovias/> [8/12/2013]. No âmbito específico do PNRF, caberia à ANTT, conforme declaração do Diretor-Geral à época, José Alexandre Resende (1) acompanhar a reestruturação societária das concessionárias, (2) promover a reestruturação dos trechos licitados, garantindo, inclusive, o direito de livre passagem para os usuários, (3) incentivar o transporte de passageiros (no caso do eixo orientado

Ministério dos Transportes, que teria a função de gerir a política nacional dos transportes.

De acordo com Rezende (2010: 190), do ponto de vista institucional, a fusão dos Ministérios de Transportes, Energia e Comunicações, orquestrada pela equipe econômica do governo Collor ainda em 1990, e que originou o “super-Ministério da Infra-estrutura”¹⁰², foi um dos principais fatores que concorreu para o desmonte do aparato que suportava o planejamento no Estado brasileiro¹⁰³. O desafio, neste sentido, seria o de recuperar as capacidades institucionais, técnicas, administrativas e políticas que, a partir de 2003, passaram a ser exigidas do Estado para fazer frente a novas atribuições no desenvolvimento do setor regulado de ferrovias e que não poderiam ser relegadas à ANTT, que surgira como a grande inovação institucional para o setor de transportes, mas cujo papel era mais reativo.

4.2. O Plano Nacional de Logística em Transporte (PNLT) e o setor de ferrovias

Se no passado o Ministério dos Transportes podia ser considerado referência em planejamento de longo prazo, com o passar dos anos, a falta de renovação de quadros técnicos, o desmonte do aparelho estatal e a fusão com ministérios cujas atividades eram estranhas às suas, levaram a uma profunda deterioração daquela função setorial¹⁰⁴.

para recuperação dos trens turísticos), (4) promover um plano de redução de acidentes e (5) incentivar a criação de associações de usuários para melhorar o compartilhamento das redes. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/NAO-INFORMADO/31271-ANTT-FALA-DO-PLANO-DE-REVITALIZACAO-DE-FERROVIAS.html> [10/10/2013].

¹⁰² Instituído pela Lei nº 8.028/1990 e extinto pela Lei nº 8.422/1992.

¹⁰³ Some-se a este a reunião de Fazenda, Planejamento, e Indústria e Comércio no Ministério da Economia (REZENDE, 2010: 190).

¹⁰⁴ A entrada da proposta do PNLT na agenda governamental foi assim explicada por Paulo Sérgio Passos, quando o documento foi apresentado à sociedade, em abril de 2007: “Ao assumir o posto de Secretário-Executivo e, posteriormente, o de Ministro dos Transportes, em abril de 2006, decidi enfrentar essa distorção e, numa feliz combinação de circunstâncias, tive condições de articular os meios necessários à retomada do processo de planejamento de transportes de longo prazo no Brasil (...) Foram assim estabelecidas as bases para elaboração do Plano Nacional de Logística e Transportes – PNLT e mobilizada equipe técnica de alto nível responsável pelo seu desenvolvimento, utilizando-se, para tanto, do CENTRAN – Centro de Excelência em Engenharia de Transportes, fruto da colaboração entre o Ministério dos Transportes e o Ministério da Defesa”. (MT, 2007: 3)

De acordo com Marcelo Perrupato¹⁰⁵ – que à época atuou como coordenador geral do Plano Nacional de Logística em Transportes (PNLT), no CENTRAN – o Ministro Passos argumentou, em certa ocasião, na presença de ex-secretários de transporte e de luminares do antigo GEIPOT, que era premente a necessidade de retomar o planejamento no âmbito federal, pois os próprios Estados já estavam se organizando, criando seus próprios planos de logística de transportes, a tal ponto que lhe faltava até mesmo vocabulário para negociar com os interlocutores daquelas esferas de governo¹⁰⁶¹⁰⁷.

Para a realização do plano, contou-se com a coordenação do CENTRAN e do DNIT (principalmente do primeiro), além da colaboração de diversas instituições de ensino (como USP, UFRJ e PUC-RJ), ministérios (Casa Civil, Transportes, Meio Ambiente, Defesa, Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e Fazenda) órgãos de classe (como Confederação Nacional dos Transportes - CNT e Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes - CNTT), associações (como ANTF, no caso das ferrovias) e pessoas físicas (como o empresário e engenheiro ferroviário Eliezer Batista da Silva e Eliseu Resende, ex-Ministro dos Transportes e relator do projeto de lei que reestruturou o sistema de transportes terrestres e aquaviários brasileiros) (MT, 2007)¹⁰⁸.

¹⁰⁵ Engenheiro civil de formação, Perrupato começou sua carreira no serviço público mineiro, ainda em 1966, trabalhou no Geipot entre 1977 e 1986 e chegou a exercer o cargo de Secretário de Estado dos Transportes do Governo do Distrito Federal. Ver:

<http://www.revistaferroviaria.com.br/index.asp?InCdEditoria=1&InCdMateria=18581> [7/2/2014].

¹⁰⁶Entrevista concedida a Correia (2011: 211).

¹⁰⁷Ainda em 1994, vale observar, o Ministério dos Transportes, via DNER, havia estabelecido uma parceria com o Ministério da Defesa, por intermédio do Instituto Militar de Engenharia (IME), para atender às exigências de gestão do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que financiou projetos orientados para a ampliação de rodovias integrantes do corredor Mercosul. Mais de uma década depois, precisamente em 28 de março de 2005, o escopo da aliança foi ampliado e sua institucionalização, por meio da Portaria Interministerial MT/MD nº 407, resultou na criação do Centro de Excelência de Engenharia de Transportes (CENTRAN), órgão vinculado ao Ministério da Defesa que viria a ser responsável pela coordenação do PNLT, em parceria com o DNIT.

¹⁰⁸Os resultados preliminares e a captação de críticas e sugestões se deram por meio de nove encontros regionais, quatro workshops e um encontro nacional, que contaram com a participação de todos os Estados da federação (MT, 2007: 5). Quanto ao recorte temporal, o PNLT se propôs a ser um “plano de Estado”, e não de governo, já que a vigência foi estipulada para ir até o ano de 2023, abarcando quatro PPA’s (2008-2011; 2012-2015; 2016-2019 e 2020-2023).

Também no plano do ideário político, o PNLT se propôs a ser: (1) indicativo, associado ao processo de desenvolvimento socioeconômico do país, e não apenas um mero elenco de projetos e ações; (2) nacional e federativo, e não apenas federal; (3) multimodal, valorizando as vantagens comparativas de cada meio de transporte; (4) participativo; (5) preocupado com a ocupação do território e (6) com a sustentabilidade (MT, 2007: 5-6).

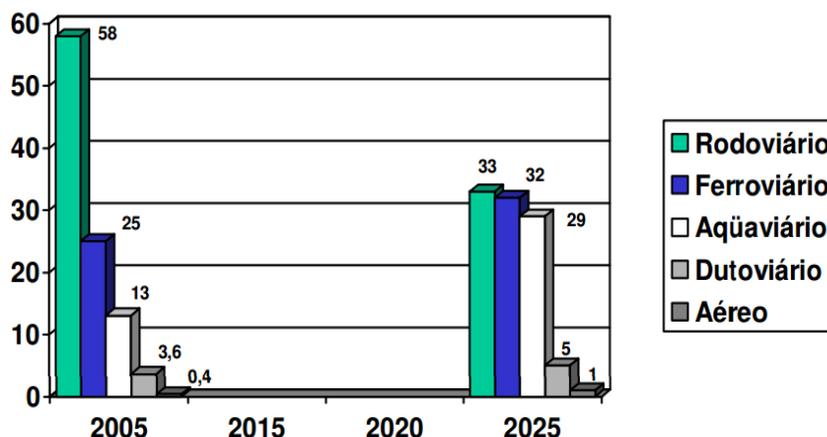
Os objetivos do plano, até 2023, seriam, a partir desses valores: (1) a retomada do planejamento, dotando o setor de transportes de uma estrutura permanente de gestão e perenização desse processo, com base em um sistema de informações georreferenciado, que contivesse dados tanto de oferta como de demanda, institucionalizando o acesso às bases de dados socioeconômicos disponíveis nos diversos órgãos e instituições correlatos ao setor; (2) a consideração dos custos das cadeias produtivas, entre origem e destino dos fluxos de transporte; (3) a modificação da distribuição da matriz de transportes, procurando tirar maior proveito das eficiências energéticas e produtivas dos meios de transporte ferroviário e aquaviário; (4) a preservação ambiental, respeitando as áreas consideradas de restrição e controle do solo e (5) o enquadramento dos projetos em vetores estratégicos¹⁰⁹ (MT, 2007:9).

Em relação ao terceiro objetivo, estipula-se que, ao final da vigência formal do plano, deva ocorrer um aumento de mais de 25% na participação das ferrovias e de mais de 120% das hidrovias, o que deve ser acompanhado de uma redução correspondente de aproximadamente 25% do modal rodoviário na composição da matriz de transportes nacional, tal como indicado pelo gráfico abaixo¹¹⁰.

¹⁰⁹ A saber: aumento da eficiência produtiva em áreas consolidadas (AEP); indução do desenvolvimento de áreas de expansão de fronteira agrícola e mineral (IDF); redução de desigualdades regionais em áreas deprimidas (RDR) e integração regional sul-americana (IRS). Outra inovação foi a introdução dos vetores logísticos a partir de critérios espaciais: (1) amazônico; (2) nordeste sententrional; (3) nordeste meridional; (4) leste (5) centro-sudeste e (6) sul.

¹¹⁰ Esta previsão foi revista, posteriormente. De acordo com o último relatório executivo do PNLT, de 2012, a meta é que em 2025 as rodovia e as ferrovias respondam por 30% e 35%, respectivamente (MT, 2012).

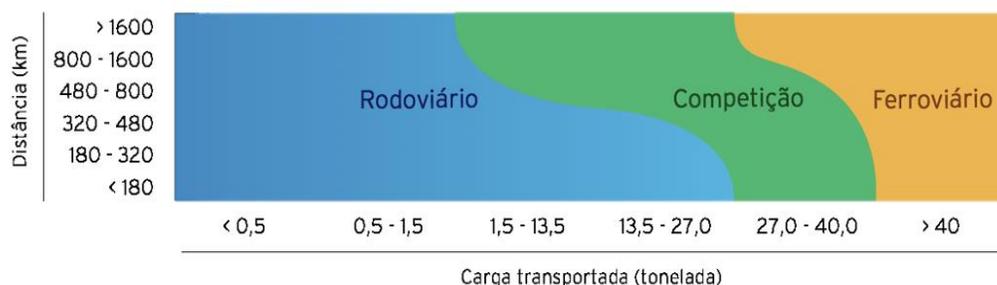
Figura 2 - Matriz de transporte atual e futura



Fonte: MT, 2007

Essa proposta de redistribuição da matriz de transportes levou em conta ao menos dois fatores. Em primeiro lugar, as eficiências produtivas e energéticas dos modais, o que abrange, sobretudo, o volume de combustível por eles consumido (muito maior no caso de rodovias e muito menor no caso de ferrovias e hidrovias) e a capacidade de transporte (muito maior na segunda e na terceira e muito menor na primeira). O gráfico abaixo relaciona a distância alcançada pelos modais e a quantidade transportada, mostrando que há uma faixa em que os modais rodoviário e ferroviário competem, enquanto em altas distâncias e cargas, o ferroviário é mais eficiente.

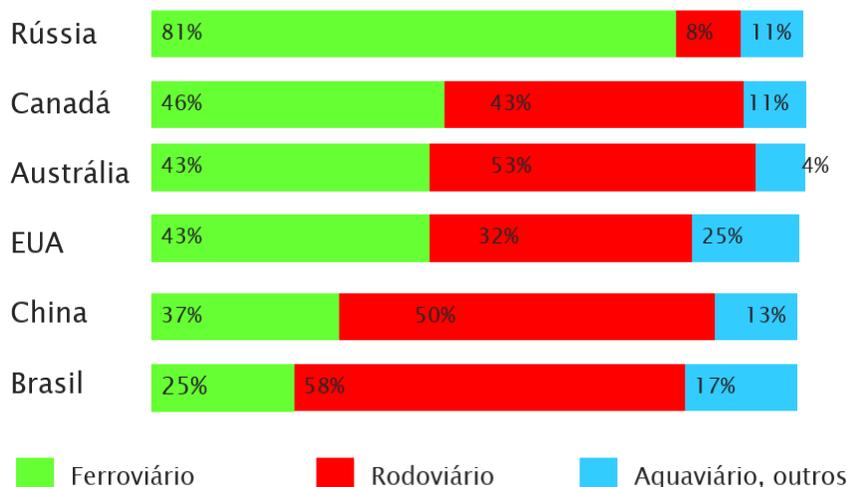
Figura 3 - Competição modal no transporte de carga segundo a distância percorrida e peso de carga



Fonte: CNT (2013:16)

O segundo fator considerado foi o desbalanceamento na distribuição dos modais no Brasil em relação a outros países com dimensões continentais. A título de exemplificação, a figura abaixo aponta a distribuição dos principais transportes de carga nos Estados Unidos, na Rússia, na China, no Canadá e na Austrália, a partir de levantamento de 2012, do Ministério dos Transportes.¹¹¹

Figura 4 - Desbalanceamento dos modais de transporte brasileiros (2012)



Fonte: MT (2012).

Para o incremento na participação do setor ferroviário na matriz de transportes, cabe destacar que o relatório executivo propôs que se adotasse duas ordens de medidas. Primeiramente, e tal como indicado para todos os demais modais, o aumento dos investimentos públicos e privados para expansão da malha ferroviária, a partir de quatro nexos políticos: (1) aumento da eficiência produtiva em áreas consolidadas; (2) indução do desenvolvimento de áreas de expansão de fronteira agrícola e mineral; (3) redução de desigualdades regionais em áreas deprimidas e (4) integração regional sul-

¹¹¹ De acordo com o centro de estudos em logística da Confederação Nacional de Transportes (CNT), existe um “círculo vicioso do transporte rodoviário de cargas”, caracterizado: (1) pelas baixas barreiras de entrada para se tornar transportador autônomo (apenas ter carteira de habilitação e possuir um caminhão); (2) altas barreiras de saída para deixar de ser transportador autônomo (difícil colocação no mercado de trabalho devido aos poucos anos de educação formal e formação técnica); (3) excesso de oferta e práticas danosas como baixa renovação e manutenção da frota, transporte acima do peso máximo permitido e jornadas excessivas de trabalho e (4) realimentação do aumento de oferta e das práticas predatórias, criando externalidades negativas (superexploração de caminhoneiros, poluição ambiental, desgaste excessivo das rodovias etc) (CNT, 2002)

americana. Estes investimentos seriam organizados espacialmente a partir de seis vetores logísticos: (1) amazônico; (2) do nordeste setentrional; (3) do nordeste meridional; (4) leste; (5) centro-norte e (6) sul. E, ainda, divididos de acordo com a vigência dos Planos Plurianuais (PPAs): (1) 2008-2011; (2) 2012-2015; (3) 2016-2019 e (4) 2020-2023.

Em segundo lugar, e desta vez estritamente em relação ao setor ferroviário, foram propostas oito medidas de caráter institucional: (1) a reestruturação da Valec, para fazer frente à construção de contornos ferroviários e novas linhas férreas, obras que, embora de grande interesse público, não estavam insculpidas como obrigações contratuais dos concessionários; (2) a institucionalização do Programa Nacional de Segurança Ferroviária (PROSEFER), do DNIT, buscando evitar descontinuidades com trocas de governo; (3) o financiamento imobiliário para remover invasões de faixas de domínio das ferrovias; (4) financiamento de obras de expansão ferroviária¹¹²; (5) a aceleração da depreciação dos ativos¹¹³; (6) redução de impostos, de modo a incentivar a renovação da frota de material rodante dos usuários das ferrovias e/ou dos concessionários; (7) a intensificação de estudos e debates entre usuários, entidades ferroviárias e agências governamentais para o aprofundamento regulatório sobre a questão do direito de passagem, assunto que teria sido tratado de modo vago pelo regulamento dos transportes ferroviários de 1996 e (8) a simplificação para recolhimento do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS) (MT, 2007: 373-374).

¹¹² Este é o ponto central das recomendações. De acordo com o documento: “Quando das concessões ferroviárias, por motivos diversos e válidos na ocasião, os editais e os contratos das concessões ferroviárias não definiram a quem caberia a responsabilidade pelas obras de expansão da malha ferroviária. Este fato, aliado aos altos custos de implantação de tais expansões e aos juros ainda praticados na economia brasileira, tornou praticamente inviável a expansão da malha ferroviária brasileira” (MT, 2007: 372).

¹¹³ De acordo com o Ministério dos Transportes: “Como os equipamentos de transportes têm alto custo de investimento, a depreciação de seus ativos tem relevância na composição do custo de transportes, o qual é repassado aos clientes e à sociedade como um todo. Este aumento de custo acaba onerando os bens destinados à exportação, podendo resultar em redução de competitividade dos produtos brasileiros no mercado internacional. Estes níveis de custo dificultam a renovação de frota, problema que pode ser minimizado com adoção de sistema de depreciação acelerada para a frota vinculada à operação ferroviária” (MT, 2007: 373).

Desde 2003, com o malogrado Plano Nacional de Revitalização de Ferrovias (PNRF), o governo federal ensaiava o lançamento de um programa para ampliação da malha daquele setor. Com o PNLT, a proposta foi assimilada, prevendo-se a construção de cerca de 11.800 km de novas linhas, o que demonstra a persistência da solução proposta ainda no começo do governo Lula, mas cuja viabilidade executória se mostrou nula, diante dos desafios institucionais vivenciados pelo setor.

4.3. O PAC: aspectos gerais

Amargurando um crescimento médio de 3,4% do PIB em seu primeiro mandato (2003-2006), período em que a política econômica teria sido marcada pela adesão à lógica da credibilidade (PAULANI, 2003) e pelo esmaecimento das fronteiras partidárias (SALLUM JR., 2008), o então presidente Lula decidiu lançar um programa com o objetivo de estimular o ritmo de expansão da economia brasileira. Como a medida se basearia na realização de obras públicas de infraestrutura orientadas para o mercado, a meta paralela seria a de superar alguns de seus gargalos históricos, reduzindo o famigerado custo Brasil ¹¹⁴. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), medida que condensou estas aspirações do governo Lula para o segundo mandato, foi lançado formalmente em 22 de janeiro de 2007, por meio da edição do Decreto nº 6.025, e logo passou a dividir opiniões.

Uma das primeiras manifestações públicas da polarização de opiniões na comunidade epistêmica se deu na seção Tendências e Debates, da edição de 27 de janeiro de 2007, da Folha de S. Paulo, menos de uma semana após o lançamento do programa. Para o keynesiano Antonio Corrêa de Lacerda, da PUC-SP, o PAC sinalizava mudanças auspiciosas de rumo em Brasília, o que se dava em três sentidos: (1) na definição de metas de investimentos; (2) na fixação do papel do Estado e (3) na reintrodução na gestão por objetivos e na fixação de métodos de acompanhamento da sua execução. Já para o liberal Carlos Eduardo Soares Gonçalves, da USP, o diagnóstico do governo federal (necessidade de reduzir

¹¹⁴ O custo Brasil, de acordo com a FIESP (2013) é um termo genérico que: (1) “designa custos vigentes na economia brasileira decorrentes de deficiências em diversos fatores relevantes para a competitividade, que são menos expressivos quando se analisa o ambiente de negócios em outras economias” e (2) “independe de estratégias das empresas, pois decorre de deficiências em fatores sistêmicos, as quais somente podem ser dirimidas com políticas de Estado”.

impostos e melhorar a infraestrutura), apesar de correto, errava ao oferecer como respostas (1) determinar ex ante os alvos do apoio estatal com subvenções variadas, sobretudo do BNDES (os chamados “campeões nacionais”) e (2) aumentar os gastos públicos, reduzindo o superávit primário.

As análises prosseguiram. Em 12 de fevereiro de 2007, o professor Bresser-Pereira, em artigo publicado na mesma Folha, afirmou que o PAC era uma boa iniciativa buscando coordenar as ações do governo no plano dos investimentos públicos e privados, com objetivo de elevar a taxa de investimento para 25% e permitir ao país crescer cerca de 5% ao ano. No entanto, ponderou que o programa não dava conta da principal variável inibidora da competitividade industrial brasileira, a tendência à apreciação cíclica da taxa de câmbio, pois desde o governo Collor, predominava no Banco Central uma condução ortodoxa da política monetária brasileira, não superável pelo lançamento do PAC.

Passados alguns anos, Loureiro, Santos e Gomide (2012: 306-307) argumentaram que, com o PAC, o governo federal começou a atribuir à política fiscal uma nova função, além daquela centrada na redução da relação dívida/PIB. Além disso, salientaram que, com a mudança da equipe econômica, que passava a ser comandada por Dilma Rousseff a partir da Casa Civil, teria havido maior abertura dessa arena decisória a outros atores políticos, o que ajudou a redirecionar o segundo mandato para políticas de cunho desenvolvimentista. Na mesma linha, Singer (2012) definiu a passagem como uma suave inflexão, em que apesar de o investimento e a redução da taxa de juros não terem sido explosivos, já serviram como sinais de que o ponteiro havia mexido em direção ao desenvolvimento.

Diniz (2012: 17-18), ao entrevistar analistas e elites da alta burocracia federal, concluiu que a transição, bem como os anos que se seguiram, com “a mãe do PAC” a esta altura já alçada à posição de presidente da república, podem ser definidos como de continuidade e de mudança, o que sugere que há uma agenda, embora não um modelo de longo prazo que condense uma nova estratégia de desenvolvimento no país. Em suma, não haveria um novo Estado desenvolvimentista acabado, mas seus alicerces teriam sido construídos ao longo desses anos.

Fazendo um balanço sobre os quatro anos do primeiro PAC, em artigo veiculado desta vez n' *O Estado de S. Paulo*, em 2010, Antonio Corrêa de Lacerda ponderou que a crítica sobre os maus resultados na execução orçamentária do programa, com atrasos e paralisações de obras, eram procedentes. No entanto, algumas observações mereciam ser feitas. Em primeiro lugar, afirmou o economista, mesmo estando muito aquém do ideal, os investimentos públicos em infraestrutura realizados no período – considerando tanto o Orçamento Geral da União (OGU), quanto o orçamento das estatais – bem ou mal, haviam atingido o patamar de R\$ 106 bilhões. Ou seja, dobraram, ao se tomar por base o ano de 2003, quando se iniciou o primeiro mandato do presidente Lula.

A segunda observação feita por Lacerda é que ao invés de desqualificar a iniciativa, é mais apropriado utilizá-la como uma radiografia dos problemas enfrentados, hoje, pelo Estado, como sua baixa capacidade de execução de projetos e os entraves administrativos e legais que o constroem excessivamente, buscando superá-los de modo a tornar a ação pública mais efetiva. Ou seja, se o objeto da investigação for a pura e simples execução orçamentária – os “grandes números” – o resultado certamente será frustrante.

Mais do que isso. Se o interesse for verificar se o PAC de fato acelerou o crescimento no curto prazo, uma breve consulta às estatísticas do IBGE mostrará que o crescimento da economia brasileira, entre o lançamento da primeira e o término da segunda edição do programa, que vai se aproximando, será quase tão desalentador quanto os períodos que os precederam. Contudo, como se depreende da fala do economista, uma pergunta merece ser feita: a despeito dos resultados desanimadores do crescimento no curto prazo, quais os indicativos de que as bases institucionais de um novo Estado desenvolvimentista teriam sido lançadas?

4.4. O PAC e o setor de ferrovias

4.4.1. As medidas institucionais do PAC

As medidas institucionais do PAC podem ser definidas como o conjunto de textos normativos aprovados pelo governo federal (administração pública direta e

indireta) para fazer frente aos objetivos anunciados do programa; seriam, para utilizar uma expressão batida nas ciências sociais, as novas “regras do jogo” (NORTH, 1990) ou as exteriorizações da nova cúpula decisória do governo federal sobre seus objetivos para economia.

Em relação ao setor de infraestrutura direcionado ao desenvolvimento das forças produtivas¹¹⁵, do ponto de vista político, a característica mais marcante do lançamento das medidas institucionais, foi sua forte concentração na agenda do Poder Executivo¹¹⁶. Para se ter uma ideia, das 13 medidas institucionais mais relevantes para o setor, apresentadas entre o primeiro e o segundo relatório trimestral, 9 o foram como Medidas Provisórias (MPs) e 3 como projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo, ou seja, ao menos na área de infraestrutura, o PAC é um programa quase 100% presidencial, no que diz respeito à sua formulação¹¹⁷.

Seguindo a tipologia dos formuladores do PAC, das 13 medidas institucionais anunciadas entre o primeiro e o segundo relatórios trimestrais, 3 se enquadram na categoria *medidas de gestão*; 6 na de *medidas de estímulo ao crédito e ao financiamento*; 1 em *medidas fiscais de longo prazo*; 2 em *medidas de melhoria do ambiente de investimento* e 1 em *medidas de desoneração tributária*.

As *medidas de gestão* consistem: (1) na Lei nº 11.469/2007 (antiga MP 346/2007) que abriu crédito extraordinário da ordem de R\$ 450 milhões para a extinção da RFFSA; (2) na Lei nº 11.483/2007 (antiga MP 353/2007) que determinou a liquidação da RFFSA e (3) na Lei nº 11.539/2007 (antiga MP 389/2007) que previu, originalmente, a criação de 300 cargos de profissionais com atribuições voltadas à área de engenharia (Carreira de Analista de Infraestrutura e cargo isolado de provimento efetivo de Especialista em Infraestrutura Sênior), número que foi ampliado para 800, posteriormente.

¹¹⁵ Esta é uma definição de Celso Furtado, que a contrapõe à infraestrutura voltada para a acumulação fora do sistema de produção, isto é, a infraestrutura urbana e social (1980: 54).

¹¹⁶ O que não significa, necessariamente, que tenha havido um viés impositivo do programa. De acordo com Lindblom (1981: 55) nos Estados Unidos, oitenta por cento dos projetos que se transformam em lei têm origem no Poder Executivo; o presidente determina, portanto, boa parte da agenda política do Congresso.

¹¹⁷ A evolução das medidas institucionais pode ser observada no anexo C. Apenas o Projeto de Lei nº 3437/2004 teve origem no Congresso.

Algumas dessas medidas, tendo em conta especificamente o setor de ferrovias, foram responsáveis pela conclusão do processo de liquidação e extinção da RFFSA, iniciado ainda no segundo mandato do presidente FHC, quando da desestatização das malhas ferroviárias a ela pertencentes (casos da Lei nº 11.469/2007 e da Lei nº 11.539/2007). Já a criação da Carreira de Analista de Infraestrutura e dos cargos isolados de provimento efetivo de Especialista em Infraestrutura Sênior, pela Lei nº 11.539/2007 pode ser compreendido como um avanço incremental na busca pela capacitação dos ministérios cujas atividades são afeitas à infraestrutura, mas com efeitos ainda tímidos para o desenvolvimento do setor ferroviário.¹¹⁸¹¹⁹

Quanto às *medidas de estímulo ao crédito e ao financiamento*, foram aprovadas: (1) a Lei nº 11.478/2007 (antiga MP 348/2007), que previu a criação do fundo de investimentos em participação em infraestrutura; (2) a Lei nº 11.477/2007 (PLN 1/2007), restrita ao ano de 2007, já que consistiu na alteração da LDO/2007 para aumento do Programa Piloto de Investimentos (PPI); (3) a Lei nº 11.491/2007 (antiga MP 349/2007), que determinou a criação do fundo de investimentos com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS); (4) a Lei nº 11.503/2007 (antiga MP 364/2007); (5) na Lei nº 11.517/2007 (anteriormente, MP 367/2007) e (6) a Lei nº

¹¹⁸ De acordo com Francisco Gaetani, um dos principais responsáveis pela criação dessas carreiras (S/D): “o que aconteceu ao longo das últimas décadas foi que setores estratégicos, especialmente para o desenvolvimento econômico e social do nosso país não dispunham de cargos de carreira e precisavam contar com os servidores das estatais, consultorias não tão santas assim, terceirizações a rodo, cargos de confiança e etc. Tudo isso soluções emergenciais, muitas vezes não tão boas, mas que não respondiam estruturalmente às demandas dos setores. Hoje nós temos capacidade de produzir um processo de renovação desses setores através da introdução dessas carreiras que não irão competir com as carreiras existentes, mas complementarão o seu trabalho atendendo as demandas técnicas e específicas, como as carreiras do ciclo de gestão e demais carreiras já existentes não podiam atender em função da sua alocação em setores chaves do governo como na área de orçamento, como na área de finanças, como área do controle ou de forma mais estratégicas nos setores de direção superior, como é o caso dos gestores, mas não técnicos, especificamente, naquelas áreas com conhecimentos específicos e detalhistas a respeito de obras de infraestrutura ou de obras na área de políticas sociais que envolvem a implementação na ponta”. Disponível em: http://www.assecor.org.br/files/1913/7089/7671/Degravao_Seminrio_ASSECOR- Palestra_7.pdf [27/11/2013].

¹¹⁹ Segundo Marcelo Bruto Correia, em entrevista para este trabalho, a ascensão de Mario Dirani à posição de Diretor de Infraestrutura Ferroviária do DNIT pode ser considerada uma das principais conquistas da criação das novas carreiras de analista de infraestrutura e especialista em infraestrutura sênior, em termos de capacitação do Estado, na área de transportes ferroviários. Dirani, vale destacar, é Especialista em Infraestrutura Sênior.

11.544/2007 (MP 381/2007), que estipularam ampliações nos recursos do PAC da ordem de R\$ 736,1 milhões, R\$ 420,6 milhões e R\$ 5,894 bilhões, respectivamente.

Percebe-se que algumas destas medidas consistem, a bem da verdade, no aumento dos recursos reservados ao PAC na primeira lei orçamentária. No entanto, o fundo de investimento em infraestrutura do FGTS deve ser destacado, pois ao proporcionar a valorização das cotas por meio da aplicação de seus recursos na reforma, ampliação ou implementação de empreendimentos de infraestrutura em diversos setores, tem a contrapartida de ampliar os investimentos nestes setores (com retornos sempre incertos, claro). Como se percebe pelas demonstrações financeiras do fundo, desde 2008, destacam-se as emissões de debêntures não conversíveis em ações, utilizadas, inclusive, para financiar investimentos na expansão das malhas ferroviárias concedidas a empresas como a ALL, Ferrobán e Ferronorte.¹²⁰

A única iniciativa pertinente para o setor de infraestrutura entre as chamadas *medidas fiscais de longo prazo* foi o Projeto de Lei nº 7.709/2006. Estranhamente, porém, tratava-se de uma proposta de alteração no regime público de contratações, como se depreende de sua exposição de motivos, que buscava “adequar as licitações e contratações governamentais às novas tecnologias de informações presentes no cenário brasileiro”, bem como “atender aos princípios de transparência, economicidade, competitividade e celeridade das contratações governamentais, com vistas a tornar o processo licitatório condizente com as melhores práticas internacionais”. Esta proposta, no entanto, foi abandonada pelo governo federal, pois recebeu inúmeras críticas, sobretudo ao propor redução para interposição de recursos administrativos, que por um lado não impactava em nada o tempo das licitações, e, por outro, prejudicava a possibilidade de questionamento das propostas vencedoras (que, muitas vezes poderiam não ser as melhores) (ABRAMO, 2007)¹²¹.

¹²⁰ Disponível em:

http://downloads.caixa.gov.br/arquivos/fi_fgts/demonstracoes_financeiras_fifgts/DEMONSTRACAO_FINANCEIRA_FIFGTS_2011.pdf [15/12/2013].

¹²¹ Não por isso houve o abandono definitivo sobre o tema das contratações públicas, que ganharam espaço quando a cúpula decisória do governo federal se deu conta de que o modelo vigente era de tal modo burocratizante que as obras dos Jogos Olímpicos e da Copa do Mundo corriam riscos de não atenderem aos cronogramas estipulados pela FIFA e pelo Comitê Olímpico Internacional (COI). Assim, em 2011, criou-se o regime diferenciado de contratações (RDC).

O principal ponto a se destacar das *medidas de desoneração tributária* foi a criação de um Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (REIDI), que suspende, por cinco anos, a incidência de PIS/COFINS no fornecimento de bens e insumos para projetos de infraestrutura habilitados perante o ministério responsável pelo setor econômico do projeto e pela Receita Federal do Brasil (RFB)¹²², o que abarca as obras de infraestrutura ferroviária para ampliação das malhas existentes, bem como a aquisição de equipamentos, como material rodante. Os impactos do REIDI sobre os custos dos projetos de transportes, no entanto, tem sido bastante modestos quando comparados ao de portos e de energia, por exemplo¹²³.

Por fim, cabe destacar que as *medidas de melhoria do ambiente de investimento* pertinentes para o setor de infraestrutura. Estas propostas estavam consubstanciadas na tentativa de regulamentação do artigo 23, incisos III, VI e VII da Constituição Brasileira e na criação de uma lei geral das agências reguladoras. A primeira medida consistia em um projeto de lei complementar que foi arquivado em face da aprovação do PLP nº 12/2003, de mesmo objeto, que redundou na Lei complementar nº 140/2011. O texto normativo aprovado estabelece uma divisão de competências federativas e criou instrumentos de cooperação entre diferentes entes federativos no licenciamento e na fiscalização ambientais, medida que ganhou espaço na agenda política em face do diagnóstico de que o processo de licenciamento ambiental é dos pontos críticos para a aprovação de projetos de infraestrutura¹²⁴. Neste contexto, vale sublinhar que os grandes fortalecidos com a medida foram os municípios, que passaram a gozar

¹²² Vale destacar a existência de outros benefícios não incluídos nas medidas institucionais de desoneração do PAC, mas que começaram a se proliferar, sobretudo como decorrência dos eventos esportivos da Copa do Mundo e dos Jogos Olímpicos, como o Regime Tributário para Incentivo à Modernização e à Ampliação da Estrutura Portuária (REPORTO), instituído pela Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil nº 1370/2013, além de convênios de ICMS para desoneração dos investimentos em infraestrutura, como o de nº 85/2011.

¹²³ De acordo com um relatório de auditoria operacional do TCU, de 2010, o REIDI acumulava uma economia de R\$ 700 milhões para o setor de transportes, ou 1,19% do valor dos projetos, contra economias de 3,93% no setor de energia e 9,09% no setor de portos. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=114025&tp=1> [2/11/2013].

¹²⁴ Pela lógica da Lei complementar nº 140/2011, em caso de inexistência de órgão ambiental executor ou deliberativo ou ainda em caso de atraso injustificado no procedimento de licenciamento imputável ao órgão ambiental licenciador, outro ente federativo de maior abrangência atuará em caráter supletivo, através de seu respectivo órgão licenciador ou normativo. Além disso, criou-se a figura da atuação subsidiária, que consiste na ação do ente da federação que visa a auxiliar no desempenho das atribuições decorrentes das competências comuns, com apoio técnico, científico, administrativo ou financeiro.

formalmente da competência licenciatória nos casos em que o impacto ambiental for local.¹²⁵

Uma segunda “medida de melhoria do ambiente de investimento” foi a tentativa de emplacar uma lei sobre gestão, organização e controle social das agências reguladoras, por meio do Projeto de Lei nº 3337/2004. Esta medida, que representava uma das poucas com origem no Congresso¹²⁶ e que já não havia prosperado no primeiro mandato também foi abandonada após os primeiros relatórios do PAC, o que pode indicar um papel secundário relegado pelo governo federal a estas instituições, sob a administração do presidente Lula¹²⁷.

Uma consequência do fato de as medidas institucionais do PAC terem sido instituídas em sua grande maioria por meio de MPs foi a celeridade de sua apreciação; isto, em conjunto com a ampla base de apoio do governo Lula, levou a que fossem aprovadas com facilidade, ainda em meados de 2007¹²⁸. As medidas implementadas não foram de um único tipo, seguindo a classificação de Lowi (1964) das políticas públicas a partir das formas de apoio e de rejeição por elas encontradas. Percebe-se que, de fato, o interesse maior foi o de alavancar os investimentos públicos e privados em infraestrutura, o que não impôs perdas facilmente detectáveis a nenhum setor específico¹²⁹.

4.4.2. Os projetos ferroviários de carga do PAC entre 2007 e 2013

¹²⁵ Na prática, é sabido, os municípios, em sua grande maioria, não dispõem de recursos físicos e humanos para realizar o licenciamento ambiental, o que leva ao exercício suplementar pelas agências estaduais.

¹²⁶ Projeto de autoria do Deputado Federal Carlos Nader, do PFL carioca.

¹²⁷ Como se depreende da análise de Nunes *et alii* (2007: 255-264) o PL pode ser considerado uma síntese das ambiguidades do primeiro mandato do presidente Lula quanto ao papel que as agências reguladoras deveriam desempenhar na economia. De acordo com os autores, no início, o arranjo institucional baseado em agências reguladoras autônomas foi enxergado como “a privatização do Brasil”; com o passar do tempo o fortalecimento dessas autarquias especiais foi visto como fundamental pra o bem-estar social da população; ao final, a proposta, que recebeu dezenas de emendas, ficou paralisada e, mesmo retomada sob o PAC, não foi aprovada.

¹²⁸ De acordo com o artigo 62, parágrafo 6º da Constituição Brasileira, “se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subsequente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando”.

¹²⁹ Diferentemente das primeiras medidas do eixo de infraestrutura urbana e social do PAC, quando, para implementação Minha Casa Minha Vida, previu-se que o programa não contemplaria municípios com população abaixo de 50 mil habitantes, o que levou a uma contundente contrarreação dos prefeitos de cidades menores, que, ao final, conseguiram ser beneficiados pelo programa.

Em 2007, parte do conhecido rol de projetos ferroviários de carga proposto pelo PNLT foi incluído no orçamento público federal, levando à formação do chamado “PAC ferrovias”¹³⁰. De acordo com as informações mais recentes sobre o setor divulgadas pelo governo federal, existem em curso 48 empreendimentos, os quais se encontram em estágios distintos de maturidade (verificar anexo C). Desses, 43 se referem ao transporte de cargas e 5 ao trem de alta velocidade.

Especificamente em relação ao transporte de cargas, percebe-se que a estratégia do governo federal culminou, entre a primeira e a segunda edição do PAC, no delineamento de três linhas de objetivos¹³¹, como sintetiza a tabela abaixo:

Tabela 7 - Objetivos do PAC ferrovias

Objetivos gerais	Objetivos específicos
1º – Expansão da malha ferroviária	Construção de ferrovias de bitola larga a. Desenvolvimento de moderno sistema ferroviário integrado e de alta capacidade b. Ligação de áreas de produção agrícola e mineral aos portos, indústrias e mercado consumidor
2º – Realização de estudos e projetos para integração multimodal	a. Garantir carteira de projetos para ampliação e melhor utilização da malha ferroviária, integrada aos demais modais de transporte
3º – Revisão do modelo regulatório	a. Criar ambiente mais competitivo no transporte de cargas b. Incentivar a utilização plena da capacidade da infraestrutura c. Estimular novos investimentos

Fonte: o autor.

¹³⁰ Esta é uma designação informal para a carteira de projetos ferroviários do PAC.

¹³¹ Excluindo-se, portanto, os estudos de viabilidade para consecução do Trem de Alta Velocidade (TAV) nos seguintes trechos São Paulo(SP)-Curitiba (PR); Campinas(SP)-Triângulo Mineiro e Campinas/SP-Belo Horizonte (MG).

Como visto no capítulo 2, após a desestatização, a malha ferroviária brasileira foi quase em sua totalidade concedida a empresas privadas, que passaram a deter o direito de exploração e prestação do serviço público de transporte de cargas pelo prazo de trinta anos, prorrogáveis por outros trinta. A elas se somavam concessões menores, de Valec, Ferropar e Ferronorte. Até o lançamento do PAC, a malha concedida manteve-se com a mesma extensão. Por um lado, as concessionárias da malha ferroviária da antiga RFFSA não tinham (e não têm) a obrigação de expandir suas respectivas malhas; por outro, Valec, Ferropar e Ferronorte, que detinham (e ainda detêm) concessões menores, vigentes antes da desestatização da RFFSA, expandiram suas linhas “a passos de tartaruga”, conforme depoimento de José Eduardo Saboia Castello Branco, para este estudo.

Para perseguir o objetivo de expandir a malha ferroviária, o PAC tem direcionado a dotação orçamentária para a execução de obras públicas e parcerias com as concessionárias em 34 empreendimentos, distribuídos nas seguintes linhas: Ferrovia Norte-Sul (EF-151); Ferrovia de Integração Oeste-Leste, a chamada “FIOL” (EF-334); Ferrovia Nova Transnordestina (EF-232 e EF-116) e a extensão da Ferronorte. Conforme o anexo C, dos 34 empreendimentos, 7 se referem à parceria com as concessionárias ALL e TL S.A. (controlada pela CSN), destas, 3 foram concluídas; 21 são obras públicas realizadas pela Valec, das quais apenas 1 foi concluída; 5 são obras públicas a cargo do DNIT¹³² e 1 foi uma obra específica, já concluída, realizada pelo município de Maringá-PR, tudo isto com recursos do PAC¹³³.

¹³² No entanto, de acordo com a página eletrônica do DNIT, há em curso 21 projetos ferroviários, ao custo total de R\$ 45 milhões, além de R\$ 724 milhões em obras ferroviárias. Estes projetos se concentram em áreas com malhas ferroviárias consolidadas, como sul (Santa Catarina, em particular) e sudeste (Minas Gerais e São Paulo). Vale frisar ainda que, (1) na linha da sugestão feita pelo PNLT de 2007, a nova diretoria contribuiu para a institucionalização do PROSEFER, programa voltado à promoção da segurança ferroviária nas áreas urbanas e (2) a diretoria assumiu a competência pela administração do patrimônio da RFFSA, arrendado às concessionárias. Disponível em: <http://www.dnit.gov.br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas> [11/12/2013].

¹³³ Um conjunto de projetos acessórios a se destacar no âmbito do PAC são aqueles de competência do DNIT. Pouco antes da divulgação das propostas do plano, havia sido promulgada a Lei nº 11.314/2006, que alterou a estrutura organizacional original daquela autarquia – estipulada pela Lei nº 10.233/2001 – de modo a cindir a então diretoria de transportes terrestres em uma diretoria para transportes rodoviários e outra para transportes ferroviários. Neste sentido, a diretoria de transportes ferroviários assimilou a

O PAC também permitiu a realização de estudos e a elaboração de projetos para a integração multimodal, o que pode ser apontado como um segundo grande objetivo do programa para o setor de ferrovias. Por meio da realização de estudos, busca-se criar uma carteira de projetos para a ampliação e melhor utilização da malha ferroviária no longo prazo, integrada aos demais modais de transporte. Atualmente, encontram-se em elaboração 3 estudos, sendo 2 contratados pela Valec e 1 pela ANTT. Já foram concluídos 1 estudo pela Valec, 1 pela ANTT e 1 pelo BNDES.

Ainda sob a vigência do modelo estatal, em 1987, a Valec ficou incumbida pela construção da Ferrovia Norte-Sul (EF-151). Após o lançamento do PAC, não só esse papel foi reforçado, com a outorga de novos trechos, como se colocou a estatal na posição de protagonista de um novo modelo que começava a se delinear.

A Medida Provisória nº 427 de 2008, convertida na Lei nº 11.772 do mesmo ano, outorgou à estatal o direito de construção, uso e gozo das ferrovias de integração Oeste-Leste (EF-334); Transcontinental (EF-354) e do Pantanal (EF-267). Não por outra razão, a empresa é reconhecida como o “braço ferroviário” do governo federal, como o mapa abaixo permite melhor visualizar.

Figura 5 - Ferrovias outorgadas à Valec



responsabilidade, antes outorgada à diretoria de transportes terrestres, por realizar (1) projetos e (2) obras ferroviárias acessórias (sobretudo contornos e variantes) no âmbito do PAC

Fonte: Valec (2011)

Além da construção, uso e gozo das ferrovias de sua titularidade, à Valec ainda compete¹³⁴: (1) desenvolver estudos e projetos de obras de infraestrutura ferroviária; (2) construir, operar e explorar estradas de ferro, sistemas acessórios de armazenagem, transferência e manuseio de produtos e bens a serem transportados e instalações e sistemas de interligação de estradas de ferro com outras modalidades de transporte; (3) Executar a política de livre acesso ao subsistema ferroviário federal na forma definida pelo Poder Executivo; (4) promover o desenvolvimento dos sistemas de transportes de cargas sobre trilhos, objetivando seu aprimoramento e a absorção de novas tecnologias; (5) celebrar contratos e convênios com órgãos e entidades de administração direta ou indireta, empresas privadas e com órgãos internacionais para prestação de serviços técnicos especializados; (6) coordenar os serviços técnicos executados por outras empresas de engenharia, de consultoria ou de obras, e executar serviços ou obras de engenharia em geral, necessários à realização do seu objeto; e (7) participar minoritariamente do capital de empresas que tenham por objeto construir e operar a estrada de ferro que ligará a FNS à Nova Transnordestina (EF- 232).

Assim, fazendo uso de suas atribuições acima, a Valec atualmente tem sob sua responsabilidade também os seguintes trechos: (1) o Corredor Ferroviário de Santa Catarina (EF- 280/EF- 499/EF- 498) e (2) a conexão da FNS com a Transnordestina (a EF-232). Nestes trechos, a estatal contratou ou pretende contratar empresas para prestação de serviços técnicos especializados para realizar o chamado Estudo de Viabilidade Técnica e Ambiental (EVTEA). Uma vez concluídos tais estudos, deverá ser feito um Projeto Básico pela concessionária que ganhar a licitação, que ficará responsável também pela construção da ferrovia.

Os trechos sob responsabilidade da Valec encontram-se em diferentes estágios de desenvolvimento. Como se depreende da tabela constante do anexo D, apenas o trecho da EF-151 que vai de Açailândia (MA) a Palmas (TO), totalizando 719 km,

¹³⁴ Conforme o artigo 6º da Lei nº 11.772/2008, que aprovou o estatuto social da Valec.

explorado pela Ferravia Norte Sul S.A. (controlada pela Vale) por meio de subconcessão, encontra-se em operação.¹³⁵

Na EF-151 (Ferrovia Norte-Sul), os trechos Palmas (TO) – Uruaçu (GO) – Anápolis (GO) e Ouro Verde (GO) – Estrela D'Oeste (SP) encontram-se em construção, no entanto, após atrasos consecutivos, suas entregas foram adiadas para maio e novembro de 2014, respectivamente. Os trechos Barcarena (PA) – Açailândia (MA) e Estrela D'oeste (SP) – Panorama (SP) e os Ramais Goiânia (GO) – Anápolis (GO) – Brasília (DF); e Quirinópolis (GO) – Itumbiara (GO) tiveram seus EVTAs finalizados em 2012. Por fim, o EVTA do trecho Panorama (SP) – Chapecó (SC) encontra-se em elaboração.

Os trechos da EF-334 Ilhéus (BA) – Caetité (BA) e Caetité (BA) – Barreiras (BA) encontram-se em construção, mas após sucessivos atrasos, o novo prazo de entrega é dezembro de 2014 e dezembro de 2015, respectivamente. Os demais trechos das estradas de ferro sob responsabilidade da Valec não se encontram em construção e seus EVTEAs estão em processo de licitação, em execução, ou foram finalizados em 2012.

Na página eletrônica da ANTT estão publicados os avisos de Tomada de Subsídios indicados na tabela constante do anexo D, com objetivo de obter contribuições e informações adicionais para discussão das minutas de edital e do contrato de concessão. Atualmente, existem cinco trechos ferroviários na fase de tomada de subsídio, em que vem sendo divulgados os traçados para conhecimento e manifestação da sociedade.

¹³⁵ Segundo a Valec, a construção da FNS foi iniciada por trechos, na década de 1980, a partir de sua ligação com a Estrada de Ferro Carajás – EFC. O traçado inicial previa a construção de 1.550 km, de Açailândia/MA a Anápolis/GO, de modo a cortar os Estados do Maranhão, Tocantins e Goiás. Em 27 de junho de 2006, a VALEC iniciou o processo de licitação para contratar a subconcessão do subtrecho da Ferrovia Norte Sul de Açailândia/MA a Palmas/TO, com extensão de 719 km. Em 3 de outubro de 2007, a Vale S.A. arrematou, com lance de R\$ 1,478 bilhão, a subconcessão para exploração comercial por um período de trinta anos. Em face da exigência do Edital de licitação para subconcessão, foi criada a empresa Ferrovia Norte Sul S.A., que efetivou o contrato em 20 de dezembro de 2007. Hoje, essa subconcessionária é responsável pela conservação, manutenção, monitoração, operação, melhoramentos e adequação desse trecho ferroviário. (VALEC, 2013).

Segundo dados da Valec, o orçamento previsto no PAC para a ferrovias sob sua responsabilidade totalizam R\$ 26,37 bilhões. Os trechos (1) Barcarena/PA – Açailândia/MA; (2) Estrela D’oeste/SP – Panorama/SP, (3) Panorama/SP–Dourados/MS–Porto Murtinho/MS; e (4) Campinorte/GO–Água Boa/MT–Lucas Do Rio Verde/MT fazem parte do Programa de Investimentos em Logística – PIL, lançado pelo Governo Federal em 2012, o qual estabelece um novo modelo de parceria público-privada, como será explorado no item seguinte.

4.5. Um balanço crítico

Mesmo recebendo tratamento orçamentário privilegiado, o que as livra de contingenciamentos – estratégia comum no governo federal, após a promulgação da Constituição Brasileira de 1988¹³⁶ – as obras ferroviárias que integram algumas das ditas “obiedades nacionais” do eixo de ferrovias do PAC enfrentam grandes dificuldades de execução.

Em relação à inclusão da Ferrovia Norte-Sul na carteira de projetos do PAC, Bernardo Figueiredo, que durante a primeira edição do programa atuou como assessor da então Ministra-Chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff, argumentou o seguinte:

“embora o [Senador José] Sarney seja quem tenha lançado a Norte-Sul, de fato ela era composta apenas por dois trechos; ligava um sistema que é em bitola larga (bitola de 1,60 m) que é o sistema de Carajás no norte do país, a um sistema de bitola estreita no sul do país, em Goiânia; então o que tinha do ponto de vista formal, eram dois trechos; (1) um trecho de Goiânia (GO) até Porangatu (GO) e (2) outro trecho de Açailândia, no Maranhão, até Araguaína (TO); ela não era, na verdade uma ferrovia Norte-Sul (...) no governo Lula, isso foi revisto e se ampliou o conceito da Norte-Sul, de forma que ela chegasse até a malha paulista que também é em bitola larga. E aí ela passou a fazer

¹³⁶ A blindagem do orçamento dos projetos integrantes do PAC não foi novidade na administração pública federal, com o lançamento do PAC. A mesma estratégia já havia sido adotada em diversos momentos após a estabilização econômica proporcionada pelo Plano Real, como nas carteiras de projetos do Brasil em Ação (1996-1999), do Avança Brasil (2000-2003) e do Projeto Piloto de Investimentos (2005-2007), buscando dar maior celeridade na execução dos investimentos, em particular na área de transporte.

mais sentido, porque ligaria um sistema de bitola larga a outro sistema de bitola larga, um no Maranhão, outro em São Paulo”¹³⁷.

Comentando também as metamorfoses pelas quais o projeto da Transnordestina passou, Figueiredo salientou o caráter arrojado e modernizante da chamada “Nova Transnordestina”, que não seria simplesmente uma retomada da proposta antiga de se oferecer uma linha férrea adicional para o nordeste do país, mas uma das estratégias do governo federal para o desenvolvimento da região:

“A Transnordestina também foi um processo que o presidente também encaminhou como prioritário em 2003. Só que a Transnordestina originalmente era um projeto acanhado; o que existia herdado dos governos anteriores e como concepção de Transnordestina era uma ferrovia nos mesmos moldes da ferrovia antiga que existia no nordeste e que fazia uma ligação de Salgueiro (PE) a Petrolina (PE) e a Missão Velha (CE); era uma ferrovia, então, com o perfil antigo, e com uma cobertura muito restrita do nordeste. No governo do presidente Lula este conceito foi ampliado; a Transnordestina virou uma ferrovia moderna, de alta capacidade e ligando o Piauí ao Porto de Suape (PE) a ao Porto de Pecém (CE); então, corta todo o nordeste, no sentido oeste-leste e integra os dois portos principais do nordeste que é Pecém e Suape ao sistema novo de ferrovia (...). O importante da concepção dessa nova malha ferroviária brasileira é que antes nós tínhamos apenas Porto do Rio, Porto de Santos, Paranaguá e Rio Grande que tinham um sistema ferroviário que alimentava esses portos. Com essa nova malha, nós estamos incorporando Ihéus, Pecém, Suape e vamos integrar todo o país no sistema unificado de bitola larga moderno e de alta capacidade”¹³⁸.

Se por um lado o movimento de expansão da Transnordestina demonstra a persistência das prioridades estabelecidas pelo presidente Lula, ainda em 2003, sob a égide do PNR, por outro, também se apresenta fortemente alinhado com dois nexos políticos do PNL: a indução do desenvolvimento de áreas de expansão de fronteira agrícola e mineral¹³⁹ e a redução de desigualdades regionais em áreas deprimidas. Quanto à Norte-Sul, sua imagem como a futura “espinha dorsal” do novo

¹³⁷ Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=iFZqYA-DHbYO> [11/12/2013].

¹³⁸ Idem.

¹³⁹ Neste aspecto, o traçado proposto teve dois alvos, de acordo com a construtora Odebrecht (2012): (1) a região do Mapito (que abrange os Estados do Maranhão, do Piauí e de Tocantins), grande produtora de grãos, e (2) o Polo Gessero de Araripina (PE), que contém uma das maiores jazidas de gipsita do Brasil.

Disponível em: <http://www.odebrechtonline.com.br/edicaoonline/2012/04/02/e-pelos-trilhos-meu-sertao/> [12/11/2013].

subsistema ferroviário¹⁴⁰, que começou a ser desenhado com o PNLT¹⁴¹, serviu de argumento para que se previssem vultuosas inversões, afastando-a definitivamente da condição de simples acesso à Estrada de Ferro Carajás que caracterizou suas origens e colocando-a na posição de prioridade governamental para a área de transportes, no âmbito do PAC¹⁴².

É difícil avaliar em que medida o PNLT teria sido excessivamente otimista quanto às condições efetivas de realização dos investimentos que previa para o setor de ferrovias¹⁴³ ou, ainda, em que grau as reformas institucionais que propunha em seu relatório executivo poderiam ser consideradas condição necessária para o sucesso da realização das inversões. O fato, porém, é que para o primeiro PPA, que abarcaria também os investimentos do PAC 1, indicou-se a possibilidade de realização de mais de R\$ 25 bilhões apenas em investimentos públicos, recursos direcionados quase exclusivamente voltados para a construção de novos trechos ferroviários, sendo R\$ 4,5 bilhões (ou 18%) apenas para a Nova Transnordestina e outros R\$ 3 bilhões (ou 12%) para a Norte-Sul, tal como indicado pela tabela constante do anexo E¹⁴⁴.

¹⁴⁰ A Lei nº 12.379/2011 estipulou em seu artigo 21 quatro categorias de ferrovias: (1) longitudinais: as que se orientam na direção norte-sul; (2) transversais: as que se orientam na direção leste-oeste; (3) diagonais: as que se orientam nas direções nordeste - sudoeste e noroeste-sudeste; (4) de ligação: as que, orientadas em qualquer direção e não enquadradas nas categorias 1 a 3, ligam entre si ferrovias ou pontos importantes do país, ou se constituem em ramais coletores regionais; e (5) acessos ferroviários: segmentos de pequena extensão responsáveis pela conexão de pontos de origem ou destino de cargas e passageiros a ferrovias.

¹⁴¹ Ver por exemplo notícia veiculada no portal eletrônico do Sindicato das Indústrias Mineraias do Pará (SIMINERAL), sobre as expectativas com o empreendimento: <http://simineral.org.br/noticia/detalhe/?nld=1327> [11/12/2013].

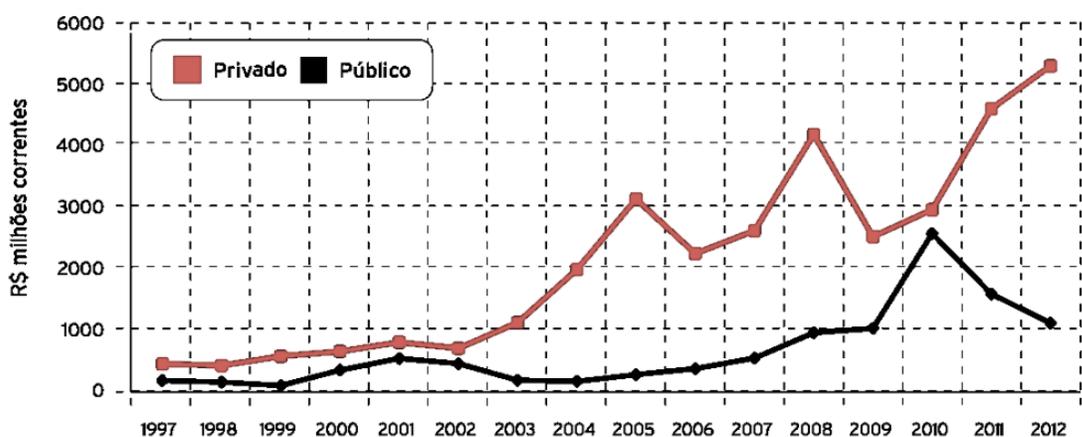
¹⁴² Isto significa que, além de estar livre de contingenciamentos orçamentários, pelo próprio fato de integrar o PAC, o projeto também seria acompanhado intensivamente pela equipe de monitoramento do grupo executivo do PAC (GEPAC), vinculado ao Comitê Gestor do PAC (CGPAC). Como se observa pelo Decreto nº 6.025/2007, que instituiu o programa, e as alterações em seu texto, promovidas em 2011, o papel de coordenação do comitê gestor foi desempenhado inicialmente pela Casa Civil, sob a liderança de Dilma Rousseff. Com a então ministra alçada à posição de Presidente da República, este papel foi transferido para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, liderado por Miriam Belchior. Para uma análise do PAC no setor de transportes, especificamente sob o aspecto da coordenação governamental, conferir Macário (2013).

¹⁴³ De acordo com Flyvbjerg (2005), a tendência de otimismo dos planejadores de projetos de infraestrutura tem duas consequências nefastas: (1) frustração quanto aos custos (em tempo e recursos) e (2) frustração quanto aos benefícios. No Reino Unido, a partir de 2003, o tesouro britânico passou a exigir expressamente dos planejadores governamentais que indiquem nos projetos o chamado “viés de otimismo” (*optimism bias*), como condição básica para haja repasse de recursos (FLYVBJERG, 2005:26).

¹⁴⁴ A preços de 2007.

De fato, o gráfico abaixo indica um considerável aumento dos investimentos privados na malha concedida à partir de 2002, e um certo aumento dos investimentos públicos no mesmo período.

Figura 6- Evolução dos investimentos em ferrovias: privado (na malha concedida) e público

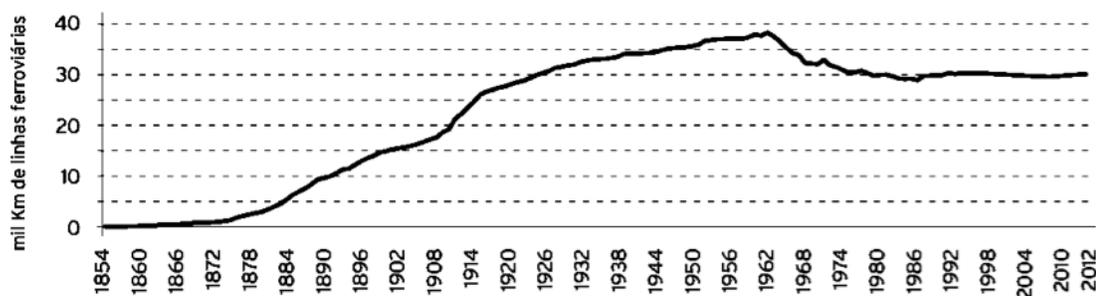


Fonte: (CNT, 2013:29)

No entanto, passados quatro anos, desde o anúncio do PAC 1, o resultado concreto foi a entrega de pouco mais que 500 km da Ferrovia Norte-Sul¹⁴⁵, um número que pode ser considerado alto para um país que há muito não construía ferrovias, mas que frustra as expectativas de investimentos traçadas pelo PNLT para o PPA 2008-2011.

¹⁴⁵ De acordo com o MPOG (2010), foram entregues os seguintes trechos da Ferrovia Norte-Sul, sob a vigência do PAC 1, até a divulgação do balanço de quatro anos do programa: (1) Aguiarnópolis (TO) até Palmas (TO), correspondente a 504 km e (2) Ouro Verde (GO) até Porto Seco (GO), passando por Anápolis (GO), com 51 km.

Figura 7 - Extensão da malha ferroviária nacional (1854-2012)



Fonte: CNT (2013:26).

Neste contexto, mais emblemático foi o caso da Nova Transnordestina, projeto que consistia na ampliação em mais de 1.700 km da malha nordeste concedida em 1997 pelo governo federal, explorada desde então pela Companhia Siderúrgica Nacional (CSN). Ao final do primeiro PAC, quatro dos cinco trechos que compunham a malha da Nova Transnordestina não estavam nem próximos de serem concluídos e outro, que faria a conexão com a Ferrovia Norte-Sul, sequer havia sido estudado.¹⁴⁶

Ao longo das duas edições do PAC (a segunda, ainda em curso), percebe-se que somente com a experiência real de empreender os projetos ferroviários é que o governo federal foi capaz de se aperceber da profundidade dos limites para a execução orçamentária neste setor, cuja consequência política imediata é o atraso na inauguração das obras, gerando descompassos com o ciclo eleitoral. Como em poucas áreas, as ferrovias refletem de maneira clara o desafio administrativo que se firmou a partir do segundo mandato do presidente Lula, qual seja, o de utilizar efetivamente os recursos para investimentos que são poupados do jogo político.

¹⁴⁶ Na linha da sugestão feita pelos formuladores do PNLT, em 2007, a nova diretoria ferroviária contribuiu para a institucionalização do PROSEFER, programa voltado à promoção da segurança ferroviária nas áreas urbanas. No entanto, percebe-se que há grande dificuldade na execução orçamentária. De acordo com a página eletrônica do DNIT, em 2012, havia em curso 21 projetos ferroviários, ao custo total de R\$ 45 milhões, além de 14 obras ferroviárias, ao custo de R\$ 724 milhões, o que representa 10% dos cerca de R\$ 7 bilhões em investimentos para obras como as de contornos e variantes. O escopo do programa é bastante amplo e abrange 17 corredores ferroviários, ao longo de 15 mil km de ferrovias, por 16 Estados e atingindo 95% das cargas transportadas. Além disso, identifica 355 invasões de faixas de domínio e 122 intervenções como sendo prioritárias. Estes projetos se concentram em áreas com malhas ferroviárias consolidadas, como sul (Santa Catarina, em particular) e sudeste (Minas Gerais e São Paulo). Vale frisar ainda que, e também que a diretoria assumiu a competência pela administração do patrimônio da RFFSA, arrendado às concessionárias. Disponível em: <http://www.dnit.gov.br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas> [11/12/2013].

Uma reportagem do jornal *O Globo*, de 14 de julho de 2013, por exemplo, sugeriu que a situação da Ferrovia Norte-Sul, no trecho de Ouro Verde de Goiás, onde os trilhos começavam a mostrar sinais de ferrugem e o mato a crescer entre suas dormentes, local preciso em que a presidente Dilma Rousseff lançara sua candidatura ao Palácio do Planalto, em 2010, servia de “metonímia daquilo em que se transformou boa parte do PAC”¹⁴⁷. A Ferrovia Transnordestina, neste contexto, foi um caso marcante: prevista inicialmente para ser inaugurada em 2010, ao custo de R\$ 4,5 bilhões, de acordo com o último cronograma divulgado pelo governo federal está prevista para ser inaugurada em 2016, ao custo de R\$ 7,5 bilhões¹⁴⁸.

No capítulo 3 foram analisadas as novas resoluções da ANTT, editadas em 2011, que consistem em mudanças incrementais nas técnicas empregadas na atividade regulatória da ANTT (e.g. metas de desempenho por trecho). Já neste capítulo 4 procurou se argumentar que o PAC representou a concretização de alguns dos objetivos formulados no PNLT e mesmo no fracassado PNRF, tanto em termos de projetos (e.g. construção de uma grande ferrovia no nordeste do país, que contribuísse para a indução do desenvolvimento regional) como em termos de medidas institucionais (e.g. criação do REIDI). Portanto, o PAC, em si, não foi capaz de introduzir novidades para o setor de ferrovias que já não estivessem previstas em planos anteriores; a diferença, talvez, foi que o PAC iniciou a implementação de algumas medidas que, antes, encontravam-se apenas no plano das ideias. Houve, porém, uma terceira contribuição do PAC quanto ao delineamento dos papéis do Estado, face ao setor de ferrovias, que é o de agente econômico.

¹⁴⁷ Dos 42 empreendimentos superiores a meio bilhão de reais, lançados em 2007, apenas 21 foram entregues, sete anos depois. Disponível em <http://oglobo.globo.com/pais/governo-patina-em-grandes-obras-do-pac-prazos-nao-sao-cumpridos-9027226> [21/9/2013].

¹⁴⁸ É certo, no entanto, que os chamados projetos *greenfields* (que envolvem o desenho, a construção, o financiamento, a operação e a manutenção de um ativo) como os que integram o PAC, possuem maior complexidade, maiores riscos e, conseqüentemente, maiores custos. Ver: Deloitte, (2010: 2). Disponível em:

http://www.deloitte.com/assets/DcomUnitedStates/Local%20Assets/Documents/MA/us_ma_Infrastructure%20REITS_040210.pdf)

5. O ESTADO EMPRESÁRIO: A VALEC E O NOVO MODELO DE CONCESSÕES

5.1. O Programa de Investimentos em Logística (PIL) e o setor de ferrovias

“Não adianta sofisticar os diagnósticos e as receitas que eles sugerem. Com a enorme desconfiança recíproca entre o governo e o setor privado empresarial, existente até há pouco, não havia política econômica que funcionasse. Felizmente ‘caiu a ficha’: a Casa Civil e os ministérios da Fazenda e dos Transportes, que ‘escutavam, mas não ouviam’, passaram a ‘ouvir’. E o setor privado, por sua vez, entendeu que ‘modicidade tarifária’ não era ‘socialismo’”¹⁴⁹. Com essas palavras, o ex-ministro Delfim Netto definiu, em recente artigo, o que se passou no Brasil, nos últimos três anos, em matéria de condução da política de infraestrutura logística.

O Programa de Investimentos em Logística (PIL) foi lançado pela presidente Dilma Rousseff no dia 15 de agosto de 2012 e rapidamente passou a ser chamado pela mídia de o “PAC das concessões”¹⁵⁰. Na ocasião, a presidente afirmou a necessidade de recuperar a capacidade de planejamento em infraestrutura no Brasil. Neste novo papel de planejador, o Estado se dispunha a colocar como indutor do crescimento econômico e parceiro do setor privado no avanço dos modais: “compartilharemos com o setor privado a execução do investimento e a prestação dos serviços”, destacou a presidente na cerimônia de lançamento do programa (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2012).

Como dito anteriormente, pelo conjunto de medidas do PAC percebe-se que os objetivos do governo federal com o programa eram de três ordens: (1) expandir a malha ferroviária; (2) realizar estudos e projetos para integração multimodal e (3) revisar o modelo regulatório. Com isto se teria ao mesmo tempo, em tese, a expansão da malha, de maneira integrada e competitiva. A realização dos investimentos, no

¹⁴⁹ Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/antioniodelfim/2014/01/1394636-caiu-a-ficha.shtml> [8/1/2013].

¹⁵⁰ É possível encontrar na literatura acadêmica e na mídia menções a este programa como “Plano Nacional de Integração em Logística (PNLI)”. No entanto, segundo entrevista concedida por Sérgio Passos, presidente da Empresa de Planejamento e Logística S.A. (EPL), o PNLI é um documento distinto do PIL que está sendo elaborado pela EPL e estará pronto em 2015. Disponível em: <http://agenciat1.com.br/plano-nacional-de-logistica-integrada-ficara-pronto-em-2015-diz-presidente-da-epl/> [12/12/2013].

entanto, veio a um ritmo muito aquém do esperado, o que contribuiu para amadurecer a proposta de um grande pacote que concessões.

Segundo a então Ministra da Casa Civil, Gleisi Hoffman, o PIL é a integração de duas ações de planejamento do Governo Federal, o Plano Nacional de Logística de Transportes (PNLT), lançado em 2007 e revisado em 2009 e em 2012 e o Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP), lançado em 2009 e revisado em 2010 e 2012¹⁵¹. Além disso, o PIL seria complementar ao PAC (2007-2011), na medida em que busca a elevação do nível de investimentos da economia e o estímulo ao investimento privado.

O PIL também se destacou por suas medidas institucionais. Na mesma data em que se lançou o programa foi criada a Empresa de Planejamento e Logística S.A. (EPL), responsável pelo monitoramento das ações do PIL. Inicialmente, a empresa teve suas competências circunscritas à implementação do trem de alta velocidade e serviu para abrigar Bernardo Figueiredo, figura-chave do governo federal na área de transportes e que não teve seu nome reconduzido pelo Senado Federal para continuar na direção da ANTT, episódio inédito na história brasileira; com a MP nº 576 a Empresa de Transporte Ferroviário de Alta Velocidade S.A. (ETAV) passou a ser denominada Empresa de Planejamento e Logística S.A. (EPL), tendo suas competências ampliadas. Além disso, com a edição do Decreto nº 7.789, alterou-se a estrutura do CONIT, delegando à EPL a função de coordenar o andamento e a implementação das proposições do conselho, na condição de Secretaria Executiva¹⁵².

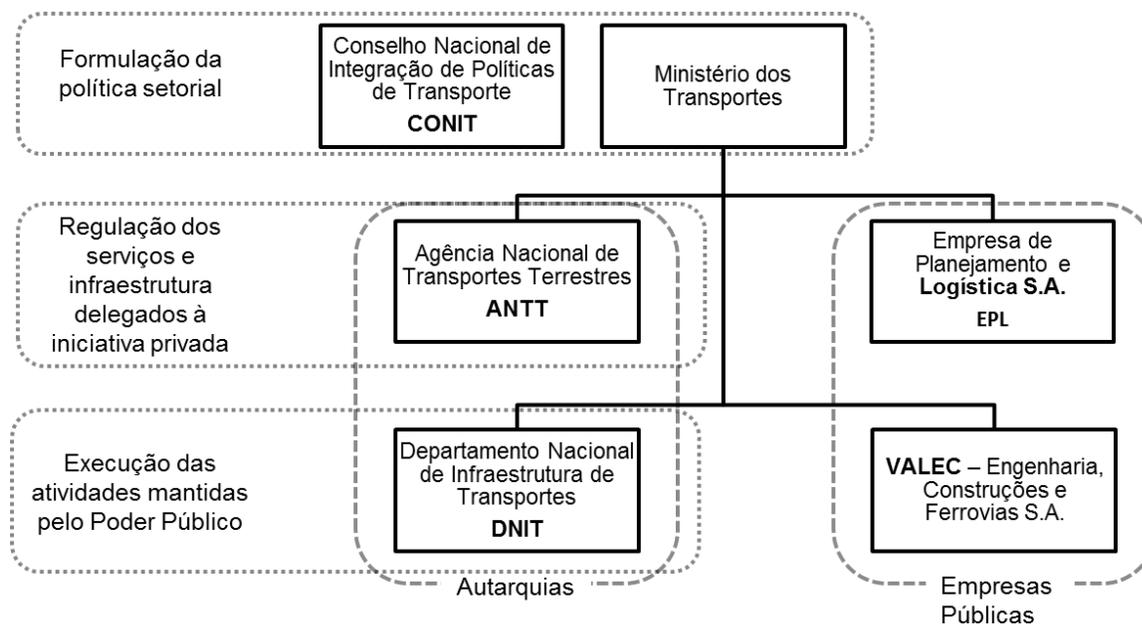
No entendimento da equipe econômica do governo Dilma, desde a extinção do GEIPOT, os transportes ficaram sem um órgão de planejamento intermodal, o que justificava a promulgação de uma lei (a Lei nº 12.743/2012), que criasse a EPL e a

¹⁵¹ Disponível em: <http://www.casacivil.gov.br/noticias/2013/10/apresentacao-comissao-de-servicos-de-infraestrutura-do-senado-federal.pptx> [10/01/2014]

¹⁵² Desde a edição do Decreto nº 6.550/2008, de lavra do presidente Lula o CONIT passou a ser vinculado diretamente à Presidência da República, sendo tratado não mais como uma estrutura concorrente ao próprio Ministério dos Transportes, mas como um colegiado de assessoramento técnico-político, com atribuição de propor políticas nacionais de integração dos diferentes modos de transporte de pessoas e bens; ou seja, pela formulação da política de transportes no plano estratégico.

dotasse de semelhantes competências, e para edição do Decreto nº 7.789/2012, que previu a EPL como responsável pelo exercício das funções de Secretaria Executiva do CONIT. Deste modo, com a criação da EPL, houve a nova reconfiguração do arranjo institucional do setor ferroviário, que passou a ser a seguinte:

Figura 8 - Arranjo institucional do setor ferroviário



Fonte: o autor com base em MT (2014)

De acordo com o Ministério dos Transportes (2014), os objetivos do PIL são¹⁵³: (1) elevar a escala dos investimentos em infraestrutura de transporte, dotando o país de uma rede ampla, moderna e com tarifas módicas; (2) reforçar a capacidade de planejamento do Estado e promover a integração entre rodovias, ferrovias, hidrovias, portos e aeroportos em articulação com as cadeias produtivas; (3) criar as bases para o crescimento sustentável do Brasil nos próximos 50 anos, dando início a um processo contínuo de planejamento e desenvolvimento de sua infraestrutura logística e (4)

¹⁵³ Apresentação disponível em: <http://www.epl.gov.br/programa-de-investimentos-em-ferrovias>. [20/11/2013].

reduzir custos e ampliar a capacidade de transporte do País, resultando na promoção da eficiência e elevação da competitividade¹⁵⁴.

Para atingir seus objetivos, o Programa prevê a realização de investimentos da ordem de R\$ 144 bilhões em até 30 anos, sendo R\$ 99,6 bilhões direcionados à construção e/ou melhoramentos dos doze trechos ferroviários indicados na tabela abaixo, totalizando 11 mil km de novas linhas férreas.

Tabela 8- Trechos ferroviários do PIL

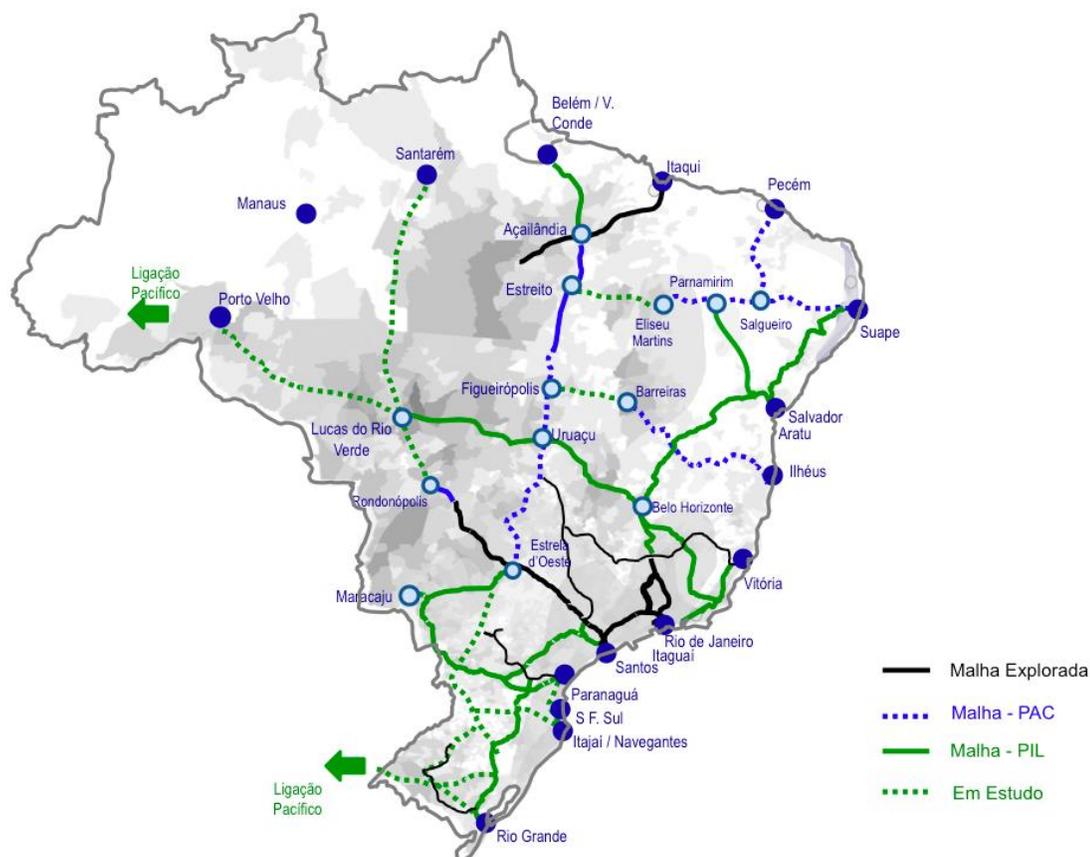
FERROVIAS DO PIL	UF
Açailândia – Porto de Vila do Conde (Barcarena)	MA/PA
Anápolis - Estrela d'Oeste - Panorama - Dourados	GO/MG/SP/MS
Lucas do Rio Verde - Campinorte - Palmas - Anápolis	MT/GO/TO
Rio de Janeiro - Campos - Vitória	ES/RJ
Feira de Santana - Suape	BA/PE
Salvador - Recife	BA/SE/AL/PE
Uruçu - Corinto - Campos	GO/MG/RJ
São Paulo - Rio Grande	SP/PR/SC/RS
Belo Horizonte - Salvador	MG/BA
Maracaju - Eng Bley - Paranaguá	MS/PR
Ferroanel de São Paulo	SP
Feira de Santana - Parnamirim	BA/PE

Fonte: EPL (2013)

O PIL, vale observar, é apenas uma ideia. Mesmo os trechos ferroviários já estudados ainda não iniciaram suas obras, pois ainda pairam dúvidas sobre muitos aspectos técnicos dos contratos que serão celebrados futuramente, caso o modelo prossiga. Além disso, trata-se, como dito, de uma iniciativa complementar ao PAC, já que o objetivo final é alavancar investimentos. No entanto, com base nos anúncios de cada programa e em seus estágios de desenvolvimento, é possível visualizar para fins didáticos a malha prevista por cada um dos programas, conforme a figura a seguir.

¹⁵⁴ Disponível em: <http://www.transportes.gov.br/conteudo/88385> [20/11/2013].

Figura 9 - Empreendimentos ferroviários do PAC e do PIL

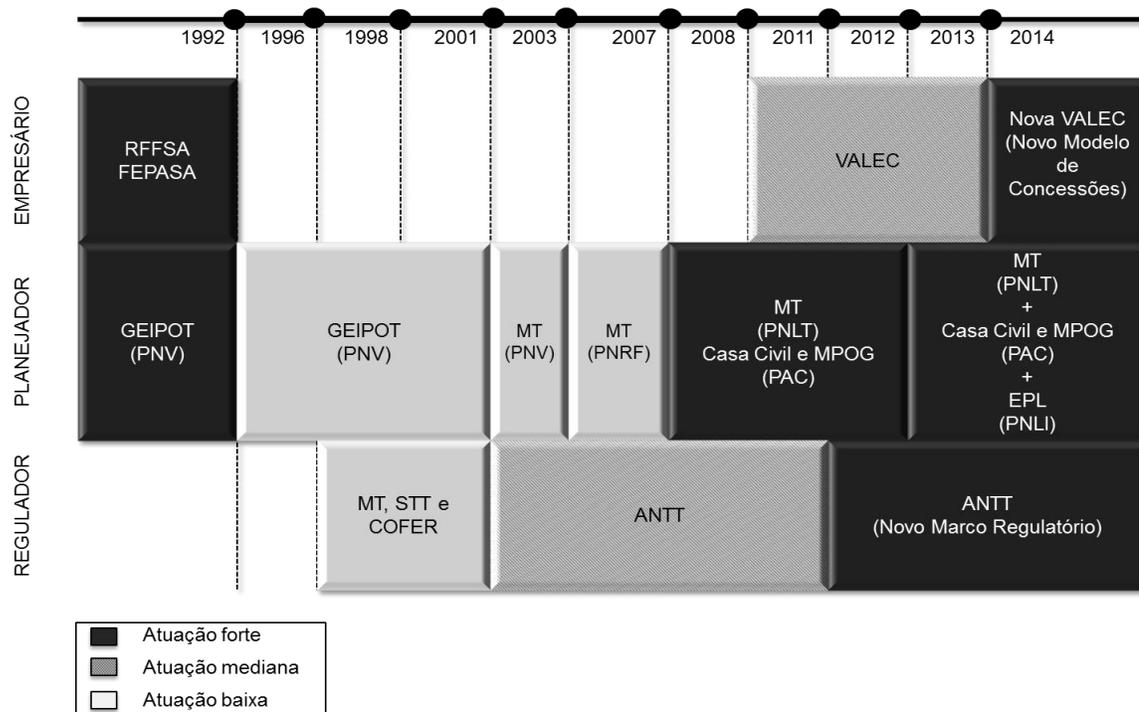


Fonte: Casa Civil (2013)

5.2. O novo modelo de concessões

Se quanto a seus objetivos o PIL pouco inova em relação ao PAC e ao PNLT, no que diz respeito à estratégia de atuação do Estado sobre o setor ferroviário o modelo de concessões propugnado representa, em tese, um novo paradigma. Nele, o Estado empresário emerge com uma força equiparável somente aos tempos de RFFSA, mas com a diferença de que as funções de regulador e de planejador se acumulam, criando um cenário em que múltiplas estratégias buscam se complementar, num grau de ativismo estatal não encontrado em nenhum outro setor regulado. A figura a seguir tenta sintetizar essas múltiplas estratégias e sua intensidade, ao longo do tempo, tomando como marco inicial a inclusão da RFFSA no PND.

Figura 10 – Evolução dos arranjos institucionais para atuação do Estado no setor ferroviário



Fonte: o autor

Inicialmente, o trecho Açailândia (MA) a Porto de Vila do Conde (PA) foi selecionado para marcar o lançamento do chamado “novo modelo de concessão” do governo federal. Em 27 de fevereiro de 2013, por meio de uma Nota Técnica, a ANTT propôs “um modelo de outorga de forma a afastar o risco de demanda do concessionário na tentativa de ampliar a participação de capital privado em projetos de infraestrutura ferroviária” e, por outro lado, eliminar “o risco de engenharia do governo ao delegar a construção de ferrovias ao setor privado” (ANTT, 2013). A concessão, pelo prazo de 35 anos, contempla ferrovias de bitola larga (1.600 mm), com alta capacidade de carga e traçado geométrico otimizado que permita maiores velocidades (80 km/h).

A estrutura do modelo de concessão proposto tem quatro características centrais: (1) a concessionária detém o direito de exploração da ferrovia; (2) a Valec compra a totalidade da capacidade da ferrovia, remunerando a concessionária por uma

tarifa (a chamada Tarifa pela Disponibilidade da Capacidade Operacional); (3) a Valec subcede, a título oneroso, partes do direito de uso aos usuários e (4) a concessionária presta serviços de operação diretamente aos usuários, que a remunera através de outra tarifa (a Tarifa de Fruição), na medida da utilização da ferrovia.¹⁵⁵

Além disso, com vistas a reduzir o risco do investidor, a Valec comprará, anualmente, toda a capacidade operacional da ferrovia e fará ofertas públicas da capacidade adquirida, garantindo-se o direito de passagem na circulação de trens ao longo de toda a malha. A capacidade será ofertada a embarcadores, operadores ferroviários independentes e a concessionários ferroviários (desde que de outros trechos ferroviários).

O modelo de concessão proposto prevê também a realização de investimentos durante os primeiros cinco anos de contrato, sendo que os bancos públicos brasileiros poderão financiar até 70% do valor do investimento com uma taxa de juros de 1,0% mais a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP). A Valec, por sua vez, ainda antecipará receitas pela disponibilidade da capacidade operacional durante o período de obras, em valor equivalente a 15% do *capital expenditure* (CAPEX) total de referência, a serem abatidas linearmente durante os anos operacionais da remuneração ordinária, desde que o concessionário cumpra o cronograma de execução física.

A proposta do governo federal, porém, tem encontrado dificuldades para se firmar. Em 15 de fevereiro de 2013 o Ministério dos Transportes aprovou o Plano de Outorga do Trecho Açailândia (MA) – Barcarena (PA) apresentado pela ANTT, prevendo a publicação do edital em meados de outubro de 2013. Após consultas públicas, os estudos de concessão foram enviados para apreciação do Tribunal de Contas da União (TCU) que advertiu o governo da inviabilidade em se aprovar o leilão da primeira ferrovia do PIL¹⁵⁶ (RITTNER e VELOSO:2013). Segundo uma leitura inicial do TCU, o modelo não estaria nem no âmbito da Lei de Concessões (Lei nº

¹⁵⁵ Disponível em: <http://www.logisticabrasil.gov.br/ferrovias2> [20/11/2013].

¹⁵⁶ Disponível em: <http://www.revistaferroviaria.com.br/index.asp?InCdEditoria=2&InCdMateria=20060> [10/01/2014].

8.987/1995), nem no âmbito da Lei de PPPs (Lei nº 11.079/2004) (RITTNER e VELOSO:2013).

Visando superar falta de embasamento legal apontada pelo TCU, em 23 de outubro de 2013 foi editado o Decreto nº 8.129 que instituiu a política de livre acesso ao Subsistema Ferroviário Federal, estipulando que cabe à Valec a compra e a venda do direito de movimentação de cargas das ferrovias que serão concedidas (art.3º, II). Além disso, para recuperar a imagem da Valec, vista como fonte de insegurança, foi editado o Decreto nº 8.134/2013 que (1) remodelou a estrutura de governança da empresa obrigando-a a adotar padrões similares aos da *BM&FBovespa*, o que inclui a divulgação de fluxo de caixa e a adoção do padrão internacional de contabilidade (artigo 4º) e (2) dotou-a de um capital social de mais de R\$ 8 bilhões (artigo 7º).

Entre as resistências apontadas pelo TCU para aprovação do modelo e a institucionalização da política de livre acesso (Decreto nº 8.129/2013) e a submissão da Valec a rígidos padrões de governança corporativa (Decreto nº 8.134/2013), o governo federal decidiu priorizar o trecho da Ferrovia de Integração do Centro-Oeste (Fico) que vai de Lucas do Rio Verde (MT) a Campinorte (GO). Segundo o atual Ministro dos Transportes, César Borges, o trecho já conta com um Projeto Básico com mais detalhes e qualidade que o trecho Açailândia (MA) – Barcarena (PA) (WARTH:2013). Assim, em 16 de dezembro de 2013 o TCU aprovou, com ressalvas, os estudos de concessão para a construção de 883 km de ferrovias entre Lucas do Rio Verde (MT) e Campinorte (GO).

Entre as condicionalidades para aprovação do projeto vale destacar a realização de ajustes no projeto para redução de R\$ 1,3 bilhão no custo total do projeto e que a ANTT e o Ministério dos Transportes apresentem, em um ano, estudos sobre o real impacto financeiro dessa concessão para a Valec (WARTH:*ibidem*). Uma vez cumpridas estas condicionalidades, o governo poderá publicar o edital de licitação para o trecho de ferrovia discutido. No entanto, a tendência é que a decisão do TCU seja contestada já que, segundo César Borges "[a redução de R\$ 1,7 bilhão] torna o empreendimento totalmente inviável para o mercado" (WARTH:*ibidem*).

Os ministros determinaram também que, para as próximas concessões de ferrovias, será exigida a apresentação de um projeto básico dentro dos estudos que são apresentados ao TCU. Uma das consequências mais claras dessa determinação é o fato de que o governo não poderá publicar o edital do trecho entre Açailândia (MA) e Barcarena (PA), que embora esteja sob análise do TCU há mais tempo, não possui estudos baseados em projetos básicos de engenharia. Assim, tudo indica que o trecho entre os municípios de Lucas do Rio Verde e Campinorte será o único que o governo poderá leiloar no curto prazo (WARTH:*ibidem*).

5.3. Algumas críticas ao novo modelo

Tratado internamente no governo federal como “o irmão privado” do PAC, o PIL se divide em projetos para rodovias, ferrovias, portos e aeroportos. Com dificuldades de implementação, o programa é alvo de críticas e chegou a ser apontado pelo senador mineiro e pré-candidato do PSDB à Presidência da República, Aécio Neves, como o “maior plano de privatizações da história brasileira”¹⁵⁷. Quanto ao setor de ferrovias, os consultores têm se mostrado particularmente céticos, pois o programa pressupõe um novo modelo de negócios, ainda não experimentado no país.

Segundo estudo da CNT, no novo modelo de concessões ferroviárias, a grande quantidade de agentes no mercado (fornecedores de infraestrutura, Valec e empresas de transporte de cargas) poderá aumentar os custos de transação¹⁵⁸ e gerar ineficiências, como ocorrido no modelo britânico (CNT, 2013:23).

Lohbauer (2012) salientou que o mais desafiador obstáculo será a interação entre dois modelos que precisarão conviver (um verticalizado, válido para os contratos vigente, e outro a ser operado sob o modelo de livre acesso, para os novos entrantes), o que será uma experiência única no mundo. Para harmonizar os modelos, argumenta a autora, será imprescindível a efetiva implementação dos institutos do tráfego mútuo e do direito de passagem, previstos nas novas resoluções da ANTT, editadas em 2011,

¹⁵⁷ Disponível em:

<http://www.gazetadopovo.com.br/vidapublica/conteudo.phtml?id=1436408&tit=Programa-de-concessoes-marca-passagem-de-Gleisi-pela-Casa-Civil> [3/2/2014].

¹⁵⁸ Os custos de transação são aqueles em que as firmas incorrem para adquirir equipamentos, insumos, serviços ou, simplesmente, para interagir com outros agentes econômicos (ver: COASE, 1936; WILLIAMSON, 1975 e WILLIAMSON, 1985)

sob pena de inibir os investimentos da iniciativa privada no setor, gerando paralisação na correção de gargalos e, ainda, gerar gastos adicionais para o governo federal.¹⁵⁹

Outro fator que deve ser ponderado, de acordo com o estudo da CNT, é o risco de endividamento do Estado, pois para garantir a oferta do serviço de transporte de cargas e a modicidade tarifária, a Valec deverá se comprometer com a aquisição de toda a capacidade das novas ferrovias. Em caso de demanda insuficiente, a empresa poderá arcar com prejuízo superior ao volume de recursos investidos nos últimos anos pelo setor público no modal, o que poderá ocasionar uma deterioração do setor semelhante à do cenário pré-desestatização, marcada por grande endividamento público para manutenção de um sistema ineficiente. Por outro lado, a entidade entende que a expansão da participação da iniciativa privada na oferta de infraestrutura ferroviária é um grande avanço para o desenvolvimento do setor de transporte no Brasil e que a transferência da obrigação de investir em construção, manutenção e operação da malha ferroviária permitirá uma redução da pressão sobre o orçamento público, o que somado à *expertise* do setor privado na execução e gestão de empreendimentos possibilitará maior agilidade na realização das obras e eficiência na operação do serviço de infraestrutura ferroviária (CNT, 2013:23).

Armando Castellar Pinheiro (2013) foi contundente em suas críticas e argumentou que as características das futuras ferrovias e o modelo regulatório sob o qual vão operar praticamente inviabilizam sua concessão. No entendimento do economista, os problemas com esse modelo são variados: (1) perda das economias de escopo que existem na exploração conjunta de trilhos e trens; (2) desincentivos ao operador de trilhos em atrair clientes e a tratá-los bem; (3) falta de incentivos para usar equipamentos que poupem os trilhos, que não são deles, o que aumenta a chance de acidentes. Além disso, chegou a ser propositivo, argumentando o seguinte:

“Eu acredito que se deveria esquecer essas mudanças e operar com o modelo verticalizado, que deu certo nas malhas existentes e, por exemplo, nos EUA. Questões concorrenciais deveriam ser tratadas pelo Cade. Onde há necessidade de subsídios públicos, esses deveriam ser canalizados via PPPs, por meio de leilões para determinar que concessionário quer menos subsídios para cumprir as metas pré-estabelecidas.

¹⁵⁹ Ver Castello Branco (2014).

Ainda há trabalho a fazer para viabilizar as concessões ferroviárias” (PINHEIRO, 2013).

Krichanã (2013) ponderou que o governo deveria mudar uma série de critérios das concessões: (1) independentemente da TIR, deveria vencer a licitação quem oferecesse ao governo federal o maior preço de outorga; (2) deveria se prezar pela utilização do modelo de PPP, institucionalizando e utilizando, efetivamente, a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A (ABGF) e (3) mudar o padrão de financiamento das concessões (usar o FIP-IE, ao invés de estatais).

Pereira (2013), perguntando “por que as novas concessões ferroviárias não são contratos de PPP?”, aventou diversas hipóteses, em que se destaca a necessidade de estabelecimento de garantia da contraprestação do parceiro público, por meio de um modelo que ainda não foi implementado (o da ABGF).

Já Lohbauer (2013a) lançou as seguintes dúvidas sobre o modelo: (1) de onde virão e o que estarão os recursos públicos utilizados pela Valec para diminuição do risco da demanda do concessionário, comprometendo? (2) Teria a Valec competência e estrutura necessária para criar um mercado competitivo e estruturar leilões justos e eficientes, coibindo conluios e barreiras à entrada? (3) Será a Valec capaz de estruturar um modelo gerencial e operacional que transmita confiança aos agentes econômicos, favorecendo a demanda pela operação das novas linhas? (4) Como a estatal lidará com seu histórico de descrédito para atrair investidores, sobretudo estrangeiros?

Por fim, comentando a edição do Decreto nº 8.129/2013, que regulamenta o modelo de livre acesso, Lohbauer (2013b) argumentou, adicionalmente: (1) que a Valec, até o momento da publicação do Decreto não dispunha de uma área especializada em operação ferroviária; (2) que a estatal tem grande dificuldade para realizar seu orçamento e (3) sugeriu que poderá haver questionamentos quanto à viabilidade da disciplina jurídica do novo modelo por meio de decreto.

CONCLUSÃO

1. Ao longo de um século e meio de história, as linhas férreas brasileiras se expandiram, declinaram e, enfim, começaram a se reestruturar. Como se observou neste trabalho, o Estado brasileiro, neste arco de tempo, exerceu diferentes papéis, ora mais intrusivos, (1) concedendo garantias, (2) subsídios e (3) terras, ou mesmo (4) atuando como empresário, (5) como parceiro acionário e (6) operando e construindo novas linhas, ora secundários, procurando, via regulação, (1') coibir abusos de poder econômico e (2') estipular metas de desempenho dos concessionários.

2. Diferentemente de outros países com grande extensão territorial, o desenvolvimento das ferrovias no Brasil não se deu como uma política de ocupação do território. A justificativa histórico-econômica para estas diferenças está na própria natureza de exploração da colônia brasileira, legado que persiste ainda hoje, quando se observa a distribuição espacial das linhas férreas e o reduzido número de produtos transportados por trens no país. O resultado prático foi que o desenvolvimento da rede ferroviária brasileira ocorreu de modo desintegrado, concentrado e sem prezar pelo planejamento estratégico de longo prazo pois atendeu, em seus primórdios, a interesses localizados de grupos econômicos ligados sobretudo à cafeicultura (do ponto de vista interno) e à sanha do capital especulativo, sobretudo britânico (externamente).

3. Em meados dos anos 1990, durante o primeiro governo FHC, a desestatização ferroviária se tornou a alternativa de ação por excelência para lidar com a crise que já não era apenas setorial, mas do Estado brasileiro, sendo correto afirmar que se inseriu no bojo das estratégias globais apresentadas pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, de 1995¹⁶⁰, porém mais como desenvolvimento do processo inaugurado pelo PND do governo Collor, no cenário pré-estabilização, do que uma escolha institucional livre de constrangimentos.

4. O processo de desestatização pode ser considerado uma conjuntura crítica para o setor ferroviário sob dois aspectos, (1) pelos problemas financeiros que foi

¹⁶⁰ Para uma distinção entre a agenda do governo, a agenda de decisões e alternativas de ação governamental, conferir Kingdon (2006, 221-223).

capaz de equacionar, após a realização dos leilões, já no governo FHC, e (2) pelos desafios institucionais que criou, abrindo espaço para novos avanços, a começar pela própria criação de uma verdadeira agência reguladora, com mais poderes que a COFER, que atuava mais como fórum de discussão com empresários.

5. O argumento de que o processo teria se pautado pela lógica “fiscalista” (GOMIDE, 2011) precisa ser interpretado *cum granus salis*, sob pena de obscurecer (1) o objetivo estatal com a inclusão das ferrovias no PND, que foi o de melhorar a qualidade da prestação de um importante serviço público e (2) as incertezas quanto à nova dinâmica de funcionamento do setor de ferrovias, que em alguma medida concorreu para dificultar uma regulação *ex ante* mais audaciosa da operação das malhas ferroviárias concedidas.

6. Com a implementação do PAC, o governo federal passou a despertar no imaginário da sociedade a visão de que o país passava a viver um momento político rooseveltiano (SINGER, 2012). Não faltaram analogias com a experiência norte-americana: vivia-se o pleno emprego, preservavam-se as conquistas sociais do primeiro mandato e, ainda por cima, eram anunciados investimentos de grande vulto em infraestrutura, que prometiam fortalecer a indústria e o agronegócio nacionais. Se no plano mais geral da política econômica o PAC representou uma mudança de rumo nas orientações de Brasília, no âmbito mais restrito da política setorial ferroviária o programa foi mais a concretização de alguns objetivos que já vinham se desenhando para o setor.

7. Os primeiros anos do governo Lula serviram para que se fizesse uma radiografia dos problemas da infraestrutura ferroviária brasileira; o fracasso retumbante do Plano Nacional de Revitalização de Ferrovias (PNRF) deixava claro que a tarefa de executar investimentos públicos e atrair investimentos privados exigiria reformas institucionais. Além de retomar o planejamento de longo prazo no Brasil, que se perdeu ao longo dos anos 1990, o PNLT, elaborado e levado a público no biênio 2006-2007, influenciou de duas maneiras o delineamento do PAC, em seu eixo de ferrovias: (1) na introdução de algumas novas linhas ambicionadas em sua carteira de projetos e (2) na realização de reformas orientadas para o fortalecimento

institucional do setor. Neste sentido, o PAC pode ser visto como um avanço incremental em relação ao PNRF, mas sobretudo face ao PNLT.

8. Outro avanço incremental, mas que correu paralelamente aos investimentos concentrados no PAC foi a edição de três novas resoluções da ANTT, tratando, basicamente: (1) da criação de um Regulamento dos Usuários dos Serviços de Transporte Ferroviário de Cargas (3.694/2011); (2) da criação de um Regulamento das Operações de Direito de Passagem e Tráfego Mútuo (3.695/2011) e (3) da criação do Regulamento para Pactuar Metas de Produção por Trecho e Metas de Segurança (3.696/2011). Estas resoluções, por sua vez, são vistas não apenas como forma de melhorar as malhas concedidas entre 1996 e 1998, mas como condição de sucesso para a harmonização da operação das malhas concedidas sob um modelo verticalizado e as linhas que serão construídas sob o modelo de livre acesso.

9. Os limites para a realização de investimentos públicos, sobretudo a partir da segunda edição do PAC, em que aflorou a baixa qualidade de projetos de engenharia, abriram espaço para reformas institucionais que, ao menos em tese, representariam uma mudança de paradigma. Neste possível novo paradigma, um Estado empresário forte passará a conviver com um Estado forte também na regulação e no planejamento. No entanto, como paradigmas são aferíveis apenas com a experiência e sua interpretação pela comunidade epistêmica, somente o tempo poderá confirmar se o governo federal foi capaz de mobilizar recursos auxiliares, enfrentando as críticas que antes mesmo da implementação da proposta já emergem, o que reforça a importância de se interpretar os papéis do Estado da maneira como a história os apresenta.

BIBLIOGRAFIA

ABRAMO, Claudio Weber. "Ditadura da burocracia". *Valor Econômico*, Opinião, p. A12, 19/04/2007. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/476198>

ACIOLI, R. *Mecanismos de financiamento das ferrovias brasileiras*. Dissertação (Mestrado), Coppe/UFRJ, Rio de Janeiro, 2007.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT). *Evolução do transporte ferroviário*. 2014. Disponível em: <http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/4751.html> [21/1/2014].

_____. Nota Técnica Conjunta nº 001/SUFER-DCN/ANTT, 2013.

AOKI, E., Expansion of railway network. *Japan Railway and Transport Review*, East Japan Railway Culture Foundation. Tóquio, Japão, pp. 34-37, 1994.

ASSOCIAÇÃO NOVA FERROVIA. Relatório conclusivo do estudo prévio da privatização da Rede Ferroviária Federal S.A. — Rio de Janeiro: BNDES, 1995.

BARAT, J. Evolução dos transportes no Brasil. *Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*, Rio de Janeiro, 385 p., 1987.

_____. Transportes e industrialização no Brasil no período 1885-1985: o caso da indústria siderúrgica. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 136 p., 1991.

_____. Logística, Transporte e Desenvolvimento Econômico. São Paulo: CLA Editora, 2007.

BENÉVOLO, A. Introdução à história ferroviária do Brasil. *Edições Folha da Manhã*, Recife, 700p, 1953.

BIGSTEN, Arne. Can Africa catch-up?. *World Economics*, Vol.3, No. 2, 2002. Disponível em: http://www.economics.handels.gu.se/digitalAssets/1378/1378705_wecan-africa-catch-up.pdf [28/12/2013].

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Não conserta o desconcerto*. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1202200703.htm> [8/11/2013].

CAMPOS NETO, C. A. S., PÊGO FILHO, B., Romminger, E. A., FERREIRA, I. M. e VASCONCELOS, L. F. S. Gargalos e demandas da infraestrutura ferroviária e os investimentos do PAC: mapeamento IPEA de obras ferroviárias. *Texto para discussão*, n. 1465. Rio de Janeiro: IPEA, 2010.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Autoritarismo e Democratização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

CARVALHO, José Murilo de. *A Construção da Ordem e Teatro de Sombras*. Rio de Janeiro: Relumê-Dumará, 1996.

CASTELLO BRANCO, José Eduardo Saboia. *A segregação da infra-estrutura como elemento reestruturador do sistema ferroviário de carga no Brasil*. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), 2008.

_____. Afélio, perielio e as concessões. *Valor Econômico*. Opinião, 10/01/2014

CASTRO, Newton. *Estrutura, desempenho e perspectivas do transporte ferroviário de carga*. Texto para discussão Nêmesis, 2002.

CAVALCANTI, Bianor Scelza. Reformas e políticas regulatórias na área de transportes. In: *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, pp. 8-11, 2002. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044308.pdf> [21/11/2013].

CHANG. Ha-Joon. *Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

COASE, R. H. "The nature of the firm". *Economica, New Series*, Vol. 4, No. 16. (Nov., 1937), pp. 386-405.

COIMBRA, C., *Visão histórica e análise conceitual dos transportes no Brasil*. Ministério dos Transportes, Centro de Documentação e Publicações, 364p, 1974.

COHN. Gabriel. *Petróleo e nacionalismo*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, p 112 e p. 170, 1968.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRANSPORTES – CNT. *Transporte e Economia – O Sistema Ferroviário Brasileiro*. 2013. Disponível em: <http://www.cnt.org.br/paginas/Transporte-e-Economia.aspx>

_____. *Transporte de cargas no Brasil: Ameaças e Oportunidades para o Desenvolvimento do País*, 2002. Disponível em: http://www.cnt.org.br/Imagens%20CNT/PDFs%20CNT/Pesquisa%20CNT%20Coppead/coppead_cargas.pdf [20/11/2013].

CORREIA, Marcelo Bruto da Costa. *Por que as reformas permanecem?*. Tese (doutorado). Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2011.

CORUJA Jr., *Repertório de leis, decretos, consultas, instruções, portarias e circulares relativos à concessão, administração e fiscalização das estradas de ferro* (sic). Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 577p, 1886.

CYRINO, F.R.P. *Café, ferro e argila: A história da implantação e consolidação da empresa The San Paulo (Brazilian) Railway Co Ltd através da análise da sua arquitetura*. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

DAHL, Robert. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Edusp, 2005.

DAVID, E. G., *127 Anos de ferrovia*. Associação dos Engenheiros da E. F. Central do Brasil - AECB, Rio de Janeiro, 101 p, 1985.

DELFIM NETTO, Antônio. *O problema do café no Brasil*. Campinas: Editora Unesp, 3ª edição, 2009.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES - DNIT, 2013. Disponível em: <http://www1.dnit.gov.br/ferrovias/historico.asp> [3/1/2013].

DOURADO, A. B. de Freitas. *Aspectos sócio-econômicos da expansão e decadência das ferrovias no Brasil: uma contribuição para elaboração de um cenário descritivo das ferrovias*. Dissertação (Mestrado), PUC, Rio de Janeiro, 158p, 1981.

DURÇO, Fábio Ferreira. *A regulação do setor ferroviário brasileiro: monopólio natural, concorrência e risco moral*. Dissertação (Mestrado). Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getulio Vargas. São Paulo, 2012.

DURKHEIM, Émile. *As regras do método sociológico*. 16. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2001.

EMPRESA BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO DE TRANSPORTES- GEIPOT, *Avaliação da regulamentação econômica do transporte rodoviário de carga*. Empresa

EVANS, Peter. *A Tríplice aliança: as multinacionais, as estatais e o capital nacional no desenvolvimento dependente brasileiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

_____. "O Estado como problema e como solução". *Lua Nova* nº 28-29, São Paulo Apr., 1993.

_____. *Embedded Autonomy: States & Industrial Transformation*. New Jersey: Princeton University Press, 285 p, 1995.

_____; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (eds.). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 390 p, 1985.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 20, nº 59 outubro/2005.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO – FIESP. *Estratégia de Potencial Socioeconômico Pleno para o Brasil*. 2012.

_____. "Custo Brasil" e Taxa de Câmbio na Competitividade da Indústria de Transformação Brasileira.

Departamento de Competitividade e Tecnologia. Março de 2013. Disponível em: www.fiesp.com.br/arquivo-download/?id=56679 [21/12/2013].

FIRMINO, A. C. e C. L. WHRIGHT. Financiamento do setor de transporte no Brasil. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, EUA, 133p, 2001.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: *Planejamento e políticas públicas*, nº 21, pp. 216-217, 2000.

FURTADO, Celso. *Pequena introdução ao desenvolvimento econômico – Enfoque Interdisciplinar*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, p. 54, 1980.

FLYVBJERG, Bent. Policy and Planning for Large-Infrastructure Projects: Problems, Causes, Cures. *Environment and Planning B: Planning and Design*, vol. 34, no. 4, pp. 578-597, 2007.

GOLDSTONE, J.A. *The Happy Chance: The Rise of the West in Global Context, 1500-1800*. Cambridge: Harvard University Press, 2005.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. *A política das reformas institucionais no Brasil: A reestruturação do setor de transportes*. Tese (doutorado). Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas. São Paulo, 2011.

GOODMANS, J. Submissions made by on behalf of Omnitrax, Inc. to the Canada transportation act review panel, 2001. Disponível em : <<http://www.reviewcta-examenltc.gc.ca/Submissions-Soumissions/Txt>>.

GRINDLE, M. *Challenging the State: crisis and innovation in Latin America and Africa*. Cambridge, Cambridge University Press, p. 1-12, 1996.

GUTIERRE, Jézio. Karl Popper: as vicissitudes da razão. In: J. Almeida e W. Bader (orgs.) *Pensamento alemão no século XX: Grandes Protagonistas e recepção das obras no Brasil*, vol. II, pp.171-195, São Paulo: Cosac Naify, 2012.

HALL, Peter. Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, n. 25, pp. 275–293, 1992.

HALL, Peter e TAYLOR, Rosemary. As três versões do neoinstitucionalismo. *Revista Lua Nova*, n. 58, 2003.

HECLO, Hugh. *Modern Social Policies in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*. New Haven: Yale University Press, 1974.

HIRSCHMAN, Albert O. *As Paixões e os Interesses: Argumentos Políticos a favor do Capitalismo antes do seu Triunfo*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2002.

_____. *A retórica da intransigência*. São Paulo: Companhia das letras, 1992.

HOBBSAWM, Eric J. *A era do capital – 1848-1875*. São Paulo: Paz e Terra, 1977.

_____. *A era das revoluções – 1789-1848*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

HOOD, Christopher. Gaming in Targetworld: The Targets Approach to Managing British Public Services. *Public Administration Review*. pp. 515-521, 2006. Disponível em: <http://www.lse.ac.uk/study/executiveEducation/customisedExecutiveEducation/INAP/Targetworld.pdf> [2/2/2014].

HUNTINGTON, Samuel. *The Third Wave Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press, 1992.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - Ipea. *Desenvolvimento – O debate pioneiro de 1944-1945. Ensaios e comentários*. TEIXEIRA, Aluísio, MARINGONI, Gilberto e GENTIL, Denise Lobato. Brasília: Ipea, 2010a. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/Simonsen_Vol.1.pdf [29/12/2013].

_____. *A controvérsia do planejamento na economia brasileira*. SIMONSEN, Roberto e GUDIN, Eugênio. 3ª edição. Brasília: Ipea, 2010b. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5620 [29/12/2013].

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA (IBGE), 2013. *Estatísticas do século XX*. Disponível em: <http://seculoxx.ibge.gov.br/economicas/tabelas-setoriais/transporte-e-comunicacao> [2/1/2013]

JAYME JR., FREDERICO G. e CROCCO, Marco. Bancos públicos e desenvolvimento econômico: uma introdução. In: *Bancos públicos e desenvolvimento*, Rio de Janeiro: IPEA, p. 17-22, 2010.

KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do juro, do emprego e da moeda*. Os economistas. Tradução: Mário R. da Cruz. São Paulo: Abril Cultural, p. 149, 1996.

KINGDON, John. “Como chega a hora de uma idéia?” In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. *Políticas Públicas – Coletânea*. Vol.1. Brasília: ENAP, pp 219-224, 2006.

KRICHANÃ, Saulo. “Um novo impulso para as concessões públicas”, 2013. Disponível em: <http://www.pppbrasil.com.br/portal/content/artigo-um-novo-impulso-para-concess%C3%B5es-p%C3%BAblicas> [8/1/2014].

LAFER, Celso. *JK e o plano de metas*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2002.

LANG, A. E. *As ferrovias no Brasil e avaliação econômica de projetos: uma aplicação em projetos ferroviários*. Dissertação (Mestrado em Transportes) – Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, UnB, Brasília, 2007.

LIMA, E. T.; PASIN, J. A. B. Regulação no Brasil: Colocando a Competitividade nos Trilhos. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v.6, n.12, p.169-194, Dez 1999.

LINDBLOM, Charles. *O processo de decisão política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

LOHBAUER, Rosane Menezes. *Qual é o novo modelo ferroviário brasileiro?*, 2012. Disponível em: <http://www.pppbrasil.com.br/portal/content/artigo-qual-%C3%A9-o-novo-modelo-ferrovi%C3%A1rio-brasileiro> [8/1/2014].

_____. *Valec posta à prova*, 2013a. Disponível em: <http://www.pppbrasil.com.br/portal/content/artigo-valec-posta-%C3%A0-prova> [8/1/2014].

_____. *O novo decreto sobre as concessões ferroviárias*, 2013b. Disponível em: <http://www.pppbrasil.com.br/portal/content/artigo-o-novo-decreto-sobre-concess%C3%B5es-ferrovi%C3%A1rias> [8/1/2014].

LORA, Mayra Ivanoff. “O valor do dinheiro no tempo”. In: *Direito, gestão e prática – Introdução às finanças empresariais*. São Paulo: Editora Saraiva, p. 85-86, 2012.

LOUREIRO, Maria Rita, SANTOS, Fábio Pereira dos e GOMIDE, Alexandre de Ávila. “Entre o mercado e o povo: desafios para a política econômica do governo Lula”. In: SOLA, Lourdes e LOUREIRO, Maria Rita (Organizadoras). *Democracia, mercado e Estado – o B de Brics*. Rio de Janeiro: FGV, 2011.

LOWI, Theodor. *American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory*, *World Politics*, vol. 16, pp. 677-715. 1964.

MACARIO, Vinicius Pedron. *Coordenação governamental no presidencialismo de coalizão: o programa de aceleração do crescimento e o seu impacto no ministério dos transportes*. Dissertação (Mestrado). Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2013.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. *Explaining Institutional Change*. Cambridge: Cambridge University Press, 236 p, 2009.

MALTA, Maria Mello de. James Steuart: as questões heterodoxas de um economista político conservador. *Nova economia*. [online]. vol.19, n.3, pp. 509-535, 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-63512009000300005&script=sci_arttext

MARQUES, Sérgio de Azevedo. *Privatização do sistema ferroviário brasileiro*. Rio de Janeiro: IPEA, 1996.

MARTINS, Pedro Batista. Concessão de serviço público - monopólio ou privilégio de zona - desanexação de território - subsistência das obrigações contratuais – reversão. *Revista de Direito Administrativo*, vol. 9, pp. 361-372, 1947.

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. Manifesto do Partido Comunista. *Estudos Avançados*, vol.12, n.34, pp. 7-46, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 33ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 400, 2007.

MERTON, Robert K. The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action. *American Sociological Review*, vol.1, n. 6, pp. 894-904, 1936.

MORAN, Michael. Economic Institutions. In: R. Binder , R. Rhodes, B. Rockman (eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Nova Iorque: OUP, pp. 144-162, 2006.

MORRIS, P. S. Alienating the Northern Pacific Railway Company's land grant in Eastern Montana, 1880-1950: a microscopic historical geography. Dissertação (mestrado), University of Wisconsin-Madison, EUA, 72p, 1994.

MPOG – MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Balanços Completos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), 2007-2013. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesnacionais> [29/12/2013].

MT – MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. *Plano Nacional de Logística de Transportes*, 2007. Disponível em: <http://www.transportes.gov.br/conteudo/3280>

NASH, C. The British experience. In: *The Separation Of Operations From Infrastructure In The Provision Of Railway Services*, Round Table 103, 1996, Paris, França. Anais.Paris: European Conference of Ministers of Transport - ECMT, pp. 55-88, 1997.

NORTH, Douglas. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 1990.

NUNES, Edson de Oliveira; NOGUEIRA, André Magalhães; DA COSTA, Cátia Couto; DE ANDRADE, Helenice Vieira e RIBEIRO, Leandro Molhano. *Agências reguladoras e reforma do Estado no Brasil – inovação e continuidade no sistema político-institucional*. Rio de Janeiro: Garamod universitária, pp. 23-24, 2007.

NUNES, Edson de Oliveira. *A pragmática política do Brasil: Clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

OGUFI, Noboru. Marco Legal do Setor Ferroviário Brasileiro. In: *Audiência Pública para debater o marco legal do setor ferroviário brasileiro, com ênfase no quadro geral do sistema, 30 anos de implantação e gargalos*. Brasília: Comissão de Infraestrutura do Senado Federal, 2012. Disponível em: http://www.senado.leg.br/comissoes/ci/ap/AP20120517_Noboru_Ofugi.pdf

PAULANI, L. M. "Brasil Delivery: a política econômica do governo Lula". In: *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 23, n. 4, 2003.

PIERSON, Paul. Public Policies as Institutions. In: I. Shapiro, S. Skowronek, e D. Galvin, (eds.) *Rethinking Political Institutions: The Art of the State*. Nova Iorque, NY: New York University Press. pp.114-31, 2003.

PINHEIRO, Armando Castellar. *Novo modelo para ferrovias*. Disponível em: <http://www.revistaferroviaria.com.br/index.asp?InCdEditoria=1&InCdMateria=20398> [9/11/2013].

PINTO JR., Mario Engler. *PPP no setor ferroviário: perspectivas jurídicas*. (Working paper disponibilizado para os alunos do curso de direito da infraestrutura do programa de pós-graduação da Direito GV [GVlaw]), 2013.

POMPERMAYER, Fabiano M., CAMPOS NETO, Carlos A.S. e SOUSA, Rodrigo F. Abdala. *Considerações sobre os marcos regulatórios do setor ferroviário brasileiro – 1997-2012*. Nota Técnica nº 6. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Brasília, dezembro de 2012.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante cerimônia de anúncio do Programa de Concessões de Rodovias e Ferrovias - Brasília/DF, 2012.

PRZEWORSKI, Adam. “Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principa”l. In: SPINK, P. e BRESSER PEREIRA, L. C. (orgs). *Reforma do estado e Administração Pública Gerencial*. 7ª Edição. Rio de Janeiro: Editora FGV, 316 p, 2011.

PROGRAMA DE INVESTIMENTO EM LOGÍSTICA - PIL, 2013. Disponível em: <http://www.logisticabrasil.gov.br/> [28/12/2013]. RESENDE, Paulo Tarso Vilela; OLIVEIRA, Marcos Paulo Valadares de; SOUZA, Paulo Renato. “Análise do modelo de concessão do transporte ferroviário brasileiro: a visão dos usuários”. *Revista do Mestrado em Administração e Desenvolvimento Empresarial – Universidade Estácio de Sá*, ano 9, v. 13, n. 3, p. 47, set./dez. 2009.

REZENDE, Fernando. “Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução”. In: J.C. Cardoso Jr. (org.), *Diálogos para o Desenvolvimento - A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil*, vol. 4, Brasília, pp. 177-237, 2011.

REDE FERROVIÁRIA FEDERAL SOCIEDADE ANÔNIMA (RFFSA). Disponível em: <http://www.rffsa.gov.br/principal/historico.htm> [2/1/2013].

RIBEIRO, Maurício Portugal. Aspectos jurídicos e regulatórios do compartilhamento de infra-estrutura no setor ferroviário. In: *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*, Salvador: Instituto de Direito Público da Bahia, nº 3, ago-set-out, 2005. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-3-AGOSTO-2005-MAUR%20CDCIO%20PORTUGAL.pdf> [31/12/2013].

RITTNER, Daniel e VELOSO, Tarso. TCU: Modelo para concessões de ferrovia não está claro. *Valor Econômico*, 23/09/2013. Disponível em:

<http://www.valor.com.br/brasil/3280116/tcu-modelo-para-concessoes-de-ferrovias-nao-esta-claro> [31/12/2013].

RODRIG, Dani. Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's "Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform." *Journal of Economic Literature* 44, pp. 973–87, 2006.

SALLUM JR, Brasílio. Hegemonia Liberal, Desenvolvimentismo e Populismo. *Nueva Sociedad*, n. 217, 2008.

SABATIER, Paul e JENKINS-SMITH, Hank. *Policy Change and Learning: The Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press. 1993.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Décadas de espanto e uma apologia democrática*. Rio de Janeiro: Editora Rocco, 1998.

SCHMITTER, Philippe. Still the century of corporatism?. in: Philippe Schmitter e Gerhard Lehbruch (eds.), *Trends towards Corporatist Intermediation*. Nova Iorque: Sage, 1979

SCHOEPS, Wolfgang. *A capacidade potencial do transporte ferroviário : o transporte de carga na Ferrovia Paulista S.A. – FEPASA*. Tese (doutorado). Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 1982.

SCOTT, Colin Privatization and regulatory regimes. In: *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, pp. 659-669, 2008.

SETTI, J. B. História do trem. In: CASTELLO BRANCO, J. E. S. e FERREIRA, R. (Org.). *Material rodante*. Rio de Janeiro: Coleção Tratado de Estradas de Ferro, vol. I, pp.1-20, 2000.

SKOCPOL, Theda. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: P. Evans, D. Rueschemeyer; T. Skocpol (eds.) *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 390 p, 1985.

SOUSA, R. A.; PRATES, H. F. O Processo de desestatização da RFFSA: principais aspectos e primeiros resultados. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 8, p. 119 142, dez., 1997.

STIGLER, J. A teoria da regulação econômica. In: P. Mattos, M. M. Prado, J.P.C.V. Rocha, D. Coutinho e R. Oliva. (Organizadores). *Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano*. 1. ed. São Paulo, SP, Brasil: Editora 34, 2004.

THOMPSON, L., BUDIN, K. e ESTACHE, A. Private investment in railways: experience from South and North America, Africa and New Zealand. In: EUROPEAN TRANSPORT CONFERENCE. Anais.Londres: Association for Railway Transport, 27p, 2001.

TILLY, Charles. Why and How History Matters. In: R. E. Goodin, C. Tilly, *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*. Nova Iorque: OUP, pp. 417, 437, 2006.

VALE. Disponível em:
<http://www.vale.com/brasil/PT/business/logistics/railways/Paginas/default.aspx>
[28/12/2013].

VENÂNCIO FILHO, Alberto. *A intervenção do Estado no domínio econômico – O direito público econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas. pp. 195-202, 1968.

VENCOVSKY, V. P. *Sistema ferroviário e o uso do território brasileiro: uma análise do movimento de produtos agrícolas*. Dissertação (Mestrado em Geografia) Unicamp, Campinas, SP, 2006.

WARTH, Anne. TCU aprova estudo de concessão da ferrovia entre MT e GO. Estadão, Economia, 16/12/2013. Disponível em
<http://economia.estadao.com.br/noticias/economia,tcu-aprova-estudo-de-concessao-da-ferrovia-entre-mt-e-go,173115,0.htm> [15/01/2014]

WELBORN, David M. *Regulation in the White House: The Johnson Presidency*. University of Texas Press, 1993.

WILLIAMS, R., GREIG, D. e WALLIS, I. *Results of railway privatization in Australia and New Zealand*. Transport Papers – TP-7, World Bank, Washington, 70p, 2005.

WILLIAMSON, Oliver. *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications: A Study in the Economics of Internal Organization*. University of Illinois at Urbana-Champaign's Academy for Entrepreneurial Leadership Historical Research Reference in Entrepreneurship, 1975.

_____. *The economic institutions of capitalism: Firms Markets, Rational Contracting*. University of Illinois at Urbana-Champaign's Academy for Entrepreneurial Leadership Historical Research Reference in Entrepreneurship 1985.

ANEXOS

Anexo A – Malhas concedidas e composição acionária das empresas vencedoras (1999)

Malha: concessionária	Principais acionistas
1. Malha Sudeste (Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo): MRS Logística S.A. – 1.674 km	1. CSN – Companhia Siderúrgica Nacional; MBR – Minerações Brasileiras Reunidas; Ferteco Mineração S.A.; Usiminas; Funcape – Fund. Caemi de Prev. Social; Consigua – Cia. Sider. Guanabara; Celato Integração Multimodal S.A.; Ultrafértil S.A.; ABS – Empr. Imob. Particip. 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.; Interférrea S.A. Serviços Intermodais; CSN – Companhia Siderúrgica Nacional; Tupinambara S.A.; <i>Railway International Holdings</i> ; Empr. e Part. Ltda.; Fund. Vale do Rio Doce de Segurança Social; 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. De Empreend. e Part. Ltda.; Interférrea S.A.; Ralph Partners; Railtex International Holding Inc.; Brazil Private Equity; Brazilian Equity Invest. III Ltd.; Brazilian Equities Ltd.
4. Malha Nordeste (Alagoas Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará, Piauí e Maranhão); Companhia Férrea do Nordeste (CFN) – 4.535 km	4. Taquari Participações; Cia. Siderúrgica Nacional; Cia. Vale do Rio Doce; ABS – Empr. Imob. Particip. 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; 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.; 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, Funcef, União Comércio e Participações, Chase Latin, Capmelissa, Logística Bandeirantes

Fonte: o autor (com base em SOUSA e PRATES, 1997: 18 e LIMA e PASIN, 1999: 173).

Anexo B - Empreendimentos Ferroviários do PAC

	Trecho	Órgão	Executor	Previsto 2011-2014 (em milhões)	Estágio	Tipo
1	Ferronorte - Trecho Alto Araguaia - Rondonópolis - MT	MT	Concessionária ALL	R\$487,250	Concluído	Parceria
2	Ferrovia Nova Transnordestina - CE PE PI	MT	Concessionária TL S/A	R\$ 96,3	Concluído	Parceria
3	Conexão da Ferrovia Transnordestina com a Ferrovia NorteSul (Estudo) (Eliseu Martins/PI Estreito/MA) - MA PI	MT	VALEC	n/a	Concluído	Estudo
4	Corredor Ferroviário Bioceânico Bitola Métrica (Estudo) - MS PR SP	MT	BNDES	R\$ 5,2	Concluído	Estudo
5	Corredor Ferroviário do Paraná (Maracaju - Lapa - Paranaguá) - Estudos (PIL) - MS PR	MT	VALE S/A, EPL	R\$ 24,0	Concluído	PIL
6	EF - 369 - Rebaixamento da Linha férrea - Maringá/PR - PR	MT	Município	R\$ 20,9	Concluído	Obra Pública
7	Extensão da Ferronorte - Rondonópolis - Cuiabá (Estudos e Projetos) - MT	MT	ANTT	R\$ 4,0	Concluído	Estudo
8	Ferronorte - Trecho Alto Araguaia - Rondonópolis - Segmento 1 - MT	MT	Concessionária ALL		Concluído	Parceria
9	Prolongamento - Norte da Ferrovia Norte Sul - Acailandia Barcarena - MA PA	MT	VALEC		Concluído	Obra Pública
10	Prolongamento da Ferrovia Norte-Sul - MS SP	MT	VALEC	R\$ 24,140	Concluído	Obra Pública
11	Ferrovia Nova	MT	Concessionária	R\$3.810,800	Em obras	Parceria

	Transnordestina - CE PE PI		a TL S/A	Após 2014: R\$1.633,2		
12	Ferrovia Nova Transnordestina - Missão Velha/PE - Pecém - CE	MT	Concessionári a TL S/A	R\$ 396,4 Após 2014: R\$ 215,2	Em obras	Parceria
13	Ferrovia Nova Transnordestina - Salgueiro - Suape - PE	MT	Concessionári a TL S/A	R\$ 1.943,720 Após 2014: R\$ 1.055,190	Em obras	Parceria
14	Ferrovia Nova Transnordestina - Trindade - Eliseu Martins - PE PI	MT	Concessionári a TL S/A	R\$ 668,320 Após 2014: R\$ 362,810	Em obras	Parceria
15	Trecho da Ferrovia De Integração Oeste Leste - Construção Ilhéus/BA - Caetité/BA	MT	VALEC	R\$ 1.854,6	Em obras	Obra Pública
16	Trecho da Ferrovia De Integração Oeste Leste - Construção Ilhéus/BA - Caetité/BA – Lote 1	MT	VALEC	R\$ 445,228	Em obras	Obra Pública
17	Trecho da Ferrovia De Integração Oeste Leste - Construção Ilhéus/BA - Caetité/BA – Lote 2	MT	VALEC	R\$ 520,114	Em obras	Obra Pública
18	Trecho da Ferrovia De Integração Oeste Leste - Construção Ilhéus/BA - Caetité/BA – Lote 3	MT	VALEC	R\$ 277,171	Em obras	Obra Pública
19	Trecho da Ferrovia De Integração Oeste Leste - Construção Ilhéus/BA - Caetité/BA – Lote 4	MT	VALEC	R\$ 612,084	Em obras	Obra Pública
20	Trecho Sul Da Ferrovia Norte Sul - Construção Anápolis/GO - Estrela D Oeste/Sp - Lote 1 - Go	MT	VALEC	R\$ 414,700	Em obras	Obra Pública

21	Trecho Sul Da Ferrovia Norte Sul - Construção Anápolis/GO - Estrela D Oeste/Sp - Lote 2 - Go	MT	VALEC	R\$ 404,500	Em obras	Obra Pública
22	Trecho Sul Da Ferrovia Norte Sul - Construção Anápolis/GO - Estrela D Oeste/Sp - Lote 3 - Go	MT	VALEC	R\$ 660,900	Em obras	Obra Pública
23	Trecho Sul Da Ferrovia Norte Sul - Construção Anápolis/GO - Estrela D Oeste/Sp - Lote 4 - Go	MT	VALEC	R\$ 537,600	Em obras	Obra Pública
24	Trecho Sul Da Ferrovia Norte Sul - Construção Anápolis/GO - Estrela D Oeste/Sp - Lote 5 - Go	MT	VALEC	R\$ 460,300	Em obras	Obra Pública
25	Trecho Sul Da Ferrovia Norte Sul - Construção Ouro Verde/GO - Estrela D'oeste/SP	MT	VALEC	R\$ 2.478,000	Em obras	Obra Pública
26	Trecho Sul Da Ferrovia Norte Sul - Construção Palmas/TO - Anápolis/GO - GO TO	MT	VALEC	R\$ 1.092,500	Em obras	Obra Pública
27	Trecho Sul Da Ferrovia Norte Sul - Construção Palmas/TO - Anápolis/GO – Lote 3	MT	VALEC	R\$ 134,350	Em obras	Obra Pública
28	Trecho Sul Da Ferrovia Norte Sul - Construção Palmas/TO - Anápolis/GO – Lote 13	MT	VALEC	R\$ 99,200	Em obras	Obra Pública
29	Trecho Sul Da Ferrovia Norte Sul - Construção Palmas/TO - Anápolis/GO – Lote 14	MT	VALEC	R\$ 123,800	Em obras	Obra Pública
30	Trecho Sul Da Ferrovia Norte Sul	MT	VALEC	R\$ 193,740	Em obras	Obra Pública

	- Construção Palmas/TO - Anápolis/GO – Lotes 12 (remanescente), 13 (manutenção) e 14 (manutenção) - TO					
31	Trecho Sul Da Ferrovia Norte Sul - Construção Palmas/TO - Anápolis/GO – Lotes 15, 16, 10 e 11 - GO	MT	VALEC	R\$ 198,210	Em obras	Obra Pública
32	Adequação Linha Férrea de Barra Mansa-RJ - RJ	MT	DNIT	R\$ 62,110	Em obras	Obra Pública
33	Contorno e Pátio Ferroviário de Araraquara - SP	MT	DNIT	R\$ 78,060	Em obras	Obra Pública
34	Contorno Ferroviário de Joinville - SC	MT	DNIT	R\$ 25,1 Após 2014: R\$ 10,100	Em obras	Obra Pública
35	Contorno Ferroviário de São Francisco do Sul - SC	MT	DNIT	R\$ 27,3	Em obras	Obra Pública
36	Extensão da Ferronorte - Rondonópolis - Cuiabá (Estudos e Projetos) - MT	MT	ANTT, Estado	*	Ação Preparatória	Estudo
37	Extensão da Ferronorte - Rondonópolis - Cuiabá (Estudos e Projetos) - MT	MT	VALEC	R\$ 9,0	Em execução	Estudo
38	Ferrovia de Integração do Centro-Oeste - Campinorte/GO - Lucas do Rio Verde/MT (PIL) - GO MT	MT	Concessionária ALL	*	Ação Preparatória	PIL
39	Ferrovia Estrela d'Oeste - Panorama - Dourados (PIL) - MS SP	MT	EPL	*	Ação Preparatória	PIL
40	Projeto de Extensão da Ferrovia de Integração Centro Oeste - Lucas do Rio Verde/MT -	MT	EPL, VALEC		Em execução	Estudo

	Vilhena/RO - GO MT RO					
41	Projeto do Corredor Ferroviário de Santa Catarina- Itajaí/SC - Chapecó/SC - Dionísio Cerqueira/SC (Estudos e Projeto) - SC	MT	VALEC	*	Em licitação	Estudo
42	Trecho da Ferrovia de Integração Oeste Leste - Construção Caetitê/BA - Barreiras/BA - BA	MT	VALEC	*	Em licitação de obra	Obra Pública
43	Variante Ferroviária Camaçari/BA - Aratu/BA - BA	MT	DNIT	R\$ 120,100	Em obras	Obra Pública

Fonte: o autor, com base em: <http://www.pac.gov.br/transportes/ferrovias> [24/1/2014]

Anexo C – Medidas institucionais do PAC (evolução ao longo dos relatórios trimestrais)

TIPO	MEDIDA	OBJETIVO
RELATÓRIO 1 – JANEIRO A ABRIL DE 2007		
Medidas de gestão	Medida Provisória (MP) 346/2007	Crédito extraordinário para extinção da Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA)
	MP 353/2007	Liquidação da RFFSA
Medidas de estímulo ao crédito e ao financiamento	MP 348/2007	Criação do fundo de investimentos em participação em infraestrutura
	MP 349/2007	Criação do fundo de investimentos com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)
	Projeto de Lei do Congresso Nacional (PLN) 1/2007	Alteração da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2007 (LDO/2007) para aumentar o Programa Piloto de Investimentos (PPI)
Medidas fiscais de longo prazo	Projeto de Lei (PL) 7709/2007	Agilização do processo licitatório (aprovado na Câmara dos Deputados)
Medidas de desoneração tributária	MP 351/2007	Criação do Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (REIDI)
RELATÓRIO 2 – MAIO A AGOSTO DE 2007		
Medidas de gestão	Lei 11469/2007 (MP 346/2007)	Crédito extraordinário para extinção da Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA)
	Lei 11483/2007 (MP 353/2007)	Liquidação da RFFSA
	MP 389/2007	Criação de 300 cargos com atribuições voltadas à área de engenharia
Medidas de estímulo ao crédito e ao financiamento	Lei 11478/2007 (MP 348/2007)	Criação do fundo de investimentos em participação em infraestrutura
	Lei 11477/2007 (PLN 1/2007)	Alteração da LDO/2007 para aumento do PPI
	Lei 11491/2007 (MP 349/2007)	Criação do fundo de investimentos com recursos do FGTS
	Lei 11503/2007 (MP 364/2007)	Ampliação de R\$ 736,1 milhões nos recursos do PAC
	Lei 11517/2007 (MP 367/2007)	Ampliação de R\$ 420,6 milhões nos recursos do PAC
	MP 381/2007	Ampliação de R\$ 5,894 bilhões nos recursos do PAC
Medidas fiscais de longo prazo	PL 7709/2007	Agilização do processo licitatório (aprovado na Câmara dos Deputados)
Medidas de melhoria do ambiente de investimento	Projeto de Lei Complementar (PLP) 388/2007	Regulamentação do artigo 23, incisos III, VI e VII da Constituição Brasileira estabelecendo divisão de competências e instrumentos de cooperação entre diferentes entes federativos no licenciamento e na fiscalização ambientais
	PL 3337/2004	Controle social e estabelecimento de metas de desempenho para as agências reguladoras, por meio de contratos de gestão

Medidas de desoneração tributária	Lei 11488/2007, Decreto 6144/2007 e Decreto 6167/2007 (MP 351/2007)	Criação do REIDI
RELATÓRIO 3 – SETEMBRO A DEZEMBRO DE 2007		
Não disponibilizado		
RELATÓRIO 4 – JANEIRO A ABRIL DE 2008		
Medidas de gestão	Lei 11483/2007 (MP 353/2007)	Liquidação da RFFSA
	Lei 11539/2007 (MP 389/2007)	Criação de 800 cargos com atribuições voltadas à área de engenharia
Medidas de estímulo ao crédito e ao financiamento	Resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) 3498/2007	Redução da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) para 6,25%
	Deliberação interna do Conselho de Administração do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)	Redução dos <i>spreads</i> do BNDES para infraestrutura, logística desenvolvimento urbano
	Lei 11491/2007 (MP 349/2007), Instrução Normativa (IN) da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) 462/2007 e Resoluções do Conselho Curador do FGTS (CCFGTS) 545, 5551, 552 e 553 de 2007	Criação do fundo de investimentos com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)
	Lei 11478/2007 (MP 348/2007)	Criação do fundo de investimentos em participação em infraestrutura
Medidas fiscais de longo prazo	PL 7709/2007	Agilização do processo licitatório (aguardando votação no Senado Federal)
Medidas de melhoria do ambiente de investimento	PLP 388/2007	Regulamentação do artigo 23, incisos III, VI e VII da Constituição Brasileira estabelecendo divisão de competências e instrumentos de cooperação entre diferentes entes federativos no licenciamento e na fiscalização ambientais (aguardando votação na Câmara dos Deputados)
	PL 3337/2004	Controle social e estabelecimento de metas de desempenho para as agências reguladoras, por meio de contratos de gestão (aguardando votação na Câmara dos Deputados)
	Lei Complementar 126/2007 (abertura do mercado de resseguro)	Entrada de uma nova empresa no mercado de resseguros; aprovação de 2 empresas pela Superintendência de Seguros Privados (SUSEP)
Medidas de desoneração tributária	Lei 11488/2007, Decreto 6144/2007 e Decreto 6167/2007 (MP 351/2007)	Criação do REIDI
RELATÓRIO 5 – MAIO A AGOSTO DE 2008		
Medidas de gestão	Lei 11483/2007 (MP 353/2007)	Liquidação da RFFSA
	Lei 11539/2007 (MP 389/2007)	Criação de 800 cargos com atribuições voltadas à área de engenharia; preenchimento de 500 cargos e possibilidade de aproveitamento de outros 50 do cadastro de reserva
Medidas de estímulo ao crédito e ao financiamento	Resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) 3498/2007	Redução da TJLP para 6,25%

	Deliberação interna do Conselho de Administração do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)	Redução dos <i>spreads</i> do BNDES para infraestrutura, logística desenvolvimento urbano
	Lei 11491/2007 (MP 349/2007), Instrução Normativa (IN) da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) 462/2007 e Resoluções do Conselho Curador do FGTS (CCFGTS) 545, 5551, 552 e 553 de 2007	Criação do fundo de investimentos com recursos do FGTS tendo sido propsectados R\$ 500 milhões no setor de portos e R\$ 600 milhões no setor de ferrovias (além de R\$ 4,2 bilhões em energia)
	Lei 11478/2007 (MP 348/2007)	Criação do fundo de investimentos em participação em infraestrutura
Medidas fiscais de longo prazo	PL 7709/2007	Agilização do processo licitatório (aguardando votação no Senado Federal)
Medidas de melhoria do ambiente de investimento	PLP 388/2007 (apensado ao PL 12/2003)	Regulamentação do artigo 23, incisos III, VI e VII da Constituição Brasileira estabelecendo divisão de competências e instrumentos de cooperação entre diferentes entes federativos no licenciamento e na fiscalização ambientais (aguardando votação na Câmara dos Deputados)
	PL 3337/2004	Controle social e estabelecimento de metas de desempenho para as agências reguladoras, por meio de contratos de gestão (aguardando votação na Câmara dos Deputados)
	Lei Complementar 126/2007 (abertura do mercado de resseguro)	Entrada de uma nova empresa no mercado de resseguros; aprovação de 2 empresas pela Superintendência de Seguros Privados (SUSEP)
Medidas de desoneração tributária	Lei 11478/2007 (MP 348/2007); isenção de Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF)	Desoneração dos fundos de investimento em infraestrutura
	Lei 11488/2007, Decreto 6144/2007 e Decreto 6167/2007 (MP 351/2007)	Criação do REIDI
RELATÓRIO 6 – SETEMBRO A DEZEMBRO DE 2008		
Medidas de gestão	Lei 11483/2007 (MP 353/2007)	Liquidação da RFFSA
	Lei 11539/2007 (MP 389/2007)	Criação de 800 cargos com atribuições voltadas à área de engenharia; preenchimento de 500 cargos e possibilidade de aproveitamento de outros 50 do cadastro de reserva
Medidas de estímulo ao crédito e ao financiamento	Resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) 3498/2007	Redução da TJLP para 6,25%
	Deliberação interna do Conselho de Administração do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)	Redução dos <i>spreads</i> do BNDES para infraestrutura, logística desenvolvimento urbano
	Lei 11491/2007 (MP 349/2007), Instrução Normativa (IN) da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) 462/2007 e Resoluções do Conselho Curador do FGTS (CCFGTS) 545, 5551, 552 e 553 de 2007	Criação do fundo de investimentos com recursos do FGTS
	Lei 11478/2007 (MP 348/2007)	Criação do fundo de investimentos em participação em infraestrutura
Medidas fiscais de longo prazo	PL 7709/2007	Agilização do processo licitatório (aguardando votação no Senado Federal)

Medidas de melhoria do ambiente de investimento	PLP 388/2007 (apensado ao PL 12/2003)	Regulamentação do artigo 23, incisos III, VI e VII da Constituição Brasileira estabelecendo divisão de competências e instrumentos de cooperação entre diferentes entes federativos no licenciamento e na fiscalização ambientais (aguardando votação na Câmara dos Deputados)
	PL 3337/2004	Controle social e estabelecimento de metas de desempenho para as agências reguladoras, por meio de contratos de gestão (aguardando votação na Câmara dos Deputados)
	Lei Complementar 126/2007 (abertura do mercado de resseguro)	Entrada de uma nova empresa no mercado de resseguros; 42 empresas cadastradas na SUSEP; aprovação de 4 empresas na SUSEP
Medidas de desoneração tributária	Lei 11478/2007 (MP 348/2007); isenção de Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF)	Desoneração dos fundos de investimento em infraestrutura
	Lei 11488/2007, Decreto 6144/2007 e Decreto 6167/2007 (MP 351/2007)	Desoneração de obras do REIDI
RELATÓRIO 7- JANEIRO A ABRIL DE 2009		
Medidas de gestão	Lei 11483/2007 (MP 353/2007)	Liquidação da RFFSA
	Lei 11539/2007 (MP 389/2007)	Criação de 800 cargos com atribuições voltadas à área de engenharia; preenchimento de 500 cargos e possibilidade de aproveitamento de outros 50 do cadastro de reserva
Medidas de estímulo ao crédito e ao financiamento	Resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) 3498/2007	Redução da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) para 6,25%
	Deliberação interna do Conselho de Administração do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)	Redução dos <i>spreads</i> do BNDES para infraestrutura, logística desenvolvimento urbano
	Lei 11491/2007 (MP 349/2007), Instrução Normativa (IN) da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) 462/2007 e Resoluções do Conselho Curador do FGTS (CCFGTS) 545, 5551, 552 e 553 de 2007	Criação do fundo de investimentos com recursos do FGTS
	Lei 11478/2007 (MP 348/2007)	Criação do fundo de investimentos em participação em infraestrutura
Medidas fiscais de longo prazo	PL 7709/2007	Agilização do processo licitatório (aguardando votação no Senado Federal)
Medidas de melhoria do ambiente de investimento	PLP 388/2007 (apensado ao PL 12/2003)	Regulamentação do artigo 23, incisos III, VI e VII da Constituição Brasileira estabelecendo divisão de competências e instrumentos de cooperação entre diferentes entes federativos no licenciamento e na fiscalização ambientais (aguardando votação na Câmara dos Deputados)
	PL 3337/2004	Controle social e estabelecimento de metas de desempenho para as agências reguladoras, por meio de contratos de gestão (aguardando votação na Câmara dos Deputados)
	Lei Complementar 126/2007 (abertura do mercado de resseguro)	Entrada de 56 empresas no mercado de resseguros; 28 empresas corretoras de resseguros
Medidas de desoneração tributária	Lei 11478/2007 (MP 348/2007); isenção de Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF)	Desoneração dos fundos de investimento em infraestrutura

	Lei 11488/2007, Decreto 6144/2007 e Decreto 6167/2007 (MP 351/2007)	Criação do REIDI
RELATÓRIO 8 – MAIO A AGOSTO DE 2009		
Medidas de gestão	Lei 11483/2007 (MP 353/2007)	Liquidação da RFFSA
	Lei 11539/2007 (MP 389/2007)	Concurso para contratação de 600 cargos com atribuições voltadas à área de engenharia finalizado; preenchimento de 516 cargos de analistas e 84 cargos de especialistas
Medidas de estímulo ao crédito e ao financiamento	Resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) 3498/2007	Redução da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) para 6,25%
	Deliberação interna do Conselho de Administração do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)	Redução dos <i>spreads</i> do BNDES para infraestrutura, logística desenvolvimento urbano
	Lei 11491/2007 (MP 349/2007), Instrução Normativa (IN) da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) 462/2007 e Resoluções do Conselho Curador do FGTS (CCFGTS) 545, 5551, 552 e 553 de 2007	Criação do fundo de investimentos com recursos do FGTS
	Lei 11478/2007 (MP 348/2007)	Criação do fundo de investimentos em participação em infraestrutura
Medidas fiscais de longo prazo	PL 7709/2007	Agilização do processo licitatório (aguardando votação no Senado Federal)
Medidas de melhoria do ambiente de investimento	PLP 388/2007 (apensado ao PL 12/2003)	Regulamentação do artigo 23, incisos III, VI e VII da Constituição Brasileira estabelecendo divisão de competências e instrumentos de cooperação entre diferentes entes federativos no licenciamento e na fiscalização ambientais (aguardando votação na Câmara dos Deputados)
	PL 3337/2004	Controle social e estabelecimento de metas de desempenho para as agências reguladoras, por meio de contratos de gestão (aguardando votação na Câmara dos Deputados)
	Lei Complementar 126/2007 (abertura do mercado de resseguro)	Entrada de 66 empresas no mercado de resseguros, sendo 14 autorizadas; 30 empresas corretoras de resseguros
Medidas de desoneração tributária	Lei 11478/2007 (MP 348/2007); isenção de Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF)	Desoneração dos fundos de investimento em infraestrutura
	Lei 11488/2007, Decreto 6144/2007 e Decreto 6167/2007 (MP 351/2007)	Criação do REIDI
RELATÓRIO 9 – SETEMBRO A DEZEMBRO DE 2009		
Medidas de gestão	Lei 11483/2007 (MP 353/2007)	Liquidação da RFFSA
	Lei 11539/2007 (MP 389/2007)	Concurso para contratação de 600 cargos com atribuições voltadas à área de engenharia finalizado; preenchimento de 516 cargos de analistas e 84 cargos de especialistas
Medidas de estímulo ao crédito e ao financiamento	Resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) 3498/2007	Redução da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) para 6,25%

	Deliberação interna do Conselho de Administração do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)	Redução dos <i>spreads</i> do BNDES para infraestrutura, logística desenvolvimento urbano
	Lei 11491/2007 (MP 349/2007), Instrução Normativa (IN) da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) 462/2007 e Resoluções do Conselho Curador do FGTS (CCFGTS) 545, 5551, 552 e 553 de 2007	Criação do fundo de investimentos com recursos do FGTS
	Lei 11478/2007 (MP 348/2007)	Criação do fundo de investimentos em participação em infraestrutura
Medidas fiscais de longo prazo	PL 7709/2007	Agilização do processo licitatório (aguardando votação no Senado Federal)
Medidas de melhoria do ambiente de investimento	PLP 388/2007 (apensado ao PL 12/2003)	Regulamentação do artigo 23, incisos III, VI e VII da Constituição Brasileira estabelecendo divisão de competências e instrumentos de cooperação entre diferentes entes federativos no licenciamento e na fiscalização ambientais (aguardando votação na Câmara dos Deputados)
	PL 3337/2004	Controle social e estabelecimento de metas de desempenho para as agências reguladoras, por meio de contratos de gestão (aguardando votação na Câmara dos Deputados)
	Lei Complementar 126/2007 (abertura do mercado de resseguro)	Entrada de 92 empresas no mercado de resseguros, sendo 27 autorizadas; 34 empresas corretoras de resseguros
Medidas de desoneração tributária	Lei 11478/2007 (MP 348/2007); isenção de Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF)	Desoneração dos fundos de investimento em infraestrutura
	Lei 11488/2007, Decreto 6144/2007 e Decreto 6167/2007 (MP 351/2007)	Criação do REIDI
RELATÓRIO 10 – JANEIRO A ABRIL DE 2010		
Medidas de gestão	Lei 11483/2007 (MP 353/2007)	Liquidação da RFFSA
	Lei 11539/2007 (MP 389/2007)	Concurso para contratação de 600 cargos com atribuições voltadas à área de engenharia finalizado; preenchimento de 516 cargos de analistas e 84 cargos de especialistas
Medidas de estímulo ao crédito e ao financiamento	Resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) 3498/2007	Redução da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) para 6,25%
	Deliberação interna do Conselho de Administração do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)	Redução dos <i>spreads</i> do BNDES para infraestrutura, logística desenvolvimento urbano
	Lei 11491/2007 (MP 349/2007), Instrução Normativa (IN) da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) 462/2007 e Resoluções do Conselho Curador do FGTS (CCFGTS) 545, 5551, 552 e 553 de 2007	Criação do fundo de investimentos com recursos do FGTS
	Lei 11478/2007 (MP 348/2007)	Criação do fundo de investimentos em participação em infraestrutura
Medidas fiscais de longo prazo	PL 7709/2007	Agilização do processo licitatório (aguardando votação no Senado Federal)

Medidas de melhoria do ambiente de investimento	PLP 388/2007 (apensado ao PL 12/2003)	Regulamentação do artigo 23, incisos III, VI e VII da Constituição Brasileira estabelecendo divisão de competências e instrumentos de cooperação entre diferentes entes federativos no licenciamento e na fiscalização ambientais (aguardando votação na Câmara dos Deputados)
	PL 3337/2004	Controle social e estabelecimento de metas de desempenho para as agências reguladoras, por meio de contratos de gestão (aguardando votação na Câmara dos Deputados)
	Lei Complementar 126/2007 (abertura do mercado de resseguro)	73 empresas operando no mercado de resseguros e 34 empresas corretoras de resseguros operando
Medidas de desoneração tributária	Lei 11478/2007 (MP 348/2007); isenção de Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF)	Desoneração dos fundos de investimento em infraestrutura
	Lei 11488/2007, Decreto 6144/2007 e Decreto 6167/2007 (MP 351/2007)	Criação do REIDI
RELATÓRIO 11 – MAIO A AGOSTO DE 2010		
Medidas de gestão	Lei 11483/2007 (MP 353/2007)	Liquidação da RFFSA
	Lei 11539/2007 (MP 389/2007)	Concurso para contratação de 600 cargos com atribuições voltadas à área de engenharia finalizado; preenchimento de 516 cargos de analistas e 84 cargos de especialistas
Medidas de estímulo ao crédito e ao financiamento	Resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) 3498/2007	Redução da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) para 6,25%
	Deliberação interna do Conselho de Administração do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)	Redução dos <i>spreads</i> do BNDES para infraestrutura, logística desenvolvimento urbano
	Lei 11491/2007 (MP 349/2007), Instrução Normativa (IN) da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) 462/2007 e Resoluções do Conselho Curador do FGTS (CCFGTS) 545, 5551, 552 e 553 de 2007	Criação do fundo de investimentos com recursos do FGTS
	Lei 11478/2007 (MP 348/2007)	Criação do fundo de investimentos em participação em infraestrutura
Medidas fiscais de longo prazo	PL 7709/2007	Agilização do processo licitatório (aguardando votação no Senado Federal)
Medidas de melhoria do ambiente de investimento	PLP 388/2007 (apensado ao PL 12/2003)	Regulamentação do artigo 23, incisos III, VI e VII da Constituição Brasileira estabelecendo divisão de competências e instrumentos de cooperação entre diferentes entes federativos no licenciamento e na fiscalização ambientais (aguardando votação na Câmara dos Deputados)
	PL 3337/2004	Controle social e estabelecimento de metas de desempenho para as agências reguladoras, por meio de contratos de gestão (aguardando votação na Câmara dos Deputados)
	Lei Complementar 126/2007 (abertura do mercado de resseguro)	85 empresas operando no mercado de resseguros e 32 empresas corretoras de resseguros operando
Medidas de desoneração tributária	Lei 11478/2007 (MP 348/2007); isenção de Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF)	Desoneração dos fundos de investimento em infraestrutura

Lei 11488/2007, Decreto 6144/2007 e Decreto 6167/2007 (MP 351/2007)	Criação do REIDI
---	------------------

Fonte: o autor (com base em MPOG, 2007-2013)

Anexo D - Empreendimentos sob responsabilidade da Valec

Trecho	Situação atual	Investimento previsto no PAC	PIL
EF -151 – Ferrovia Norte Sul			
Ramal - Goiânia/GO - Anápolis/GO - Brasília/DF; e Ramal - Quirinópolis/GO - Itumbiara/GO	EVTA finalizado em maio de 2012	R\$ 4,4 milhões	N/A
Barcarena/Pa – Açailândia/Ma	EVTA finalizado em maio de 2012	R\$ 3,7 milhões	Tomada de Subsídios nº 005/2013
Açailândia/Ma – Palmas/To	Obra finalizada. Operação comercial pela subconcessionária Ferrovia Norte Sul S.A., (Vale S.A.)	R\$ 1,65 bilhão	N/A
Palmas/To – Uruaçu/Go – Anápolis/Go	Conclusão prevista para março de 2014	R\$ 4,28 bilhões	N/A
Ouro Verde/Go– Estrela D’oeste/Sp	Atraso. Conclusão prevista para novembro de 2014	R\$ 3,38 bilhões	N/A
Estrela D’oeste/Sp – Panorama/Sp	EVTA finalizado em maio de 2012	R\$ 0,89 bilhão	Tomada de Subsídios nº 006/2013
Panorama/Sp- Chapecó/Sc	EVTA em execução, entrega prevista para janeiro de 2014	R\$ 9,8 milhões	N/A
Total		R\$ 10,387 bilhões	
EF – 232- Ligação da FNS com a Transnordestina			
Porto Franco/Ma– Eliseu Martins/Pi	EVTA finalizado em maio de 2012	R\$ 4,02 milhões	N/A
EF - 267 – Ferrovia do Pantanal			
Panorama/Sp– Dourados/Ms– Porto Murtinho/Ms	EVTA finalizado em maio de 2012	R\$ 1,56 bilhão	Tomada de Subsídios nº 006/2013
EF- 280/299/298 - Corredor Ferroviário de Santa Catarina			
Itajaí/Sc–Herval D’oeste/Sc– São Miguel Do Oeste/Sc–Dionísio Cerqueira/Sc	EVTA e Projeto Básico em processo de licitação pela Valec	R\$ 68,7 milhões	N/A
EF – 334 - Ferrovia de Integração Oeste Leste			
Ilhéus/Ba– Caetité/Ba	Atraso. Conclusão prevista para dezembro de 2014	R\$ 4,2 bilhões no período 2010/2014 e R\$ 33 milhões pós 2014, para o trecho Ilhéus/BA–Caetité/BA– Barreiras/BA	N/A
Caetité/Ba–	Atraso. Conclusão prevista	R\$ 4,2 bilhões, no	N/A

Barreiras/Ba	para dezembro de 2015	período 2010/2014, e R\$ 33 milhões pós 2014, para o trecho Ilhéus/BA–Caetitê/BA–Barreiras/BA	
Barreiras/Ba–Figueirópolis/To		Ainda não há orçamento previsto no PAC, para execução da obra nesse segmento.	N/A
Total EF 334		R\$ 9,06 bilhões	
EF – 354 - Ferrovia Transcontinental			
Campinorte/Go– Água Boa/Mt– Lucas Do Rio Verde/Mt	Projeto Básico Finalizado em 2012	R\$ 4,09 bilhões	Tomada de Subsídios nº 007/2013
Lucas Do Rio Verde/Mt– Vilhena/Ro	EVTEA em execução.	R\$ 5,5 milhões	N/A
Vilhena/ Ro – Porto Velho/Ro	EVTEA e Projeto Básico em processo de licitação	R\$ 50,2 milhões	N/A
Total EF 354		R\$ 4,64 bilhões	
Total Geral		R\$ 26,374 bilhões	

Fonte: o autor (com base em CNT, 2012)

Anexo E - Investimentos previstos para o setor de ferrovias pelo PNLT (proposta para o PPA 2008-2011)

PPA 2008-2011				
Vetor	Tipo de intervenção	Descrição	Custo estimado (em milhões R\$)	Participação do modal no total para o vetor (%)
Amazônico	Sem previsão			
Centro-norte	Construção	Ferrovia Norte-Sul; trecho Araguaína-Estreito	310.989	25,8
		Ferrovia Norte-Sul; trecho Araguaína-Palmas (com recursos da subconcessão)	1.073.000	
Nordeste setentrional	Construção	Nova Transnordestina: Ferrovia passando por: Eliseu Martins/Salgueiro/Suape, Salgueiro/ Pecém	4.500.000	54,7
Nordeste meridional	Construção	Ferrovia Leste-Oeste: Recuperação do Trecho Divisa MG/BA - Brumado-Tanhaçu (27,52 km)	70.858	22,1
		Construção da Ferrovia Bahia - Oeste: Trecho Luiz Eduardo Magalhães - Brumado (575 km)	1.070.000	
Leste	Construção	Ferrovia Norte-Sul, entre Anápolis e Porangatu	1.099.000	22,1
	Construção	Variante Ferroviária de Belo Horizonte - Trecho Perdizes (MG) / Sete Lagoas (MG)	310.000	
	Construção	Ligação Ferroviária Alto Araguaia - Goiandira (630 km)	1.032.000	
	Ampliação	Capacidade da Ligação Ferroviária Barra do Piraí - Itaguaí	177.146	
	Recuperação	Ferrovia do Aço, entre Jeceaba (MG) e Barra Mansa (RJ)	255.210	
Sudeste	Construção	Ferroanel de São Paulo - Tramo Norte 66 km	820.000	21,4
	Construção	Ferronorte - Trecho Alto Araguaia - Rondonópolis 170 km (Constr. a cargo de concessionário privado)	1.814.350	
	Recuperação	Ligação Ferroviária Ponta Grossa - Paranaguá	572.771	

Fonte: o autor (com base em MT, 2007).

APÊNDICE

Apêndice A - Lista de Entrevistados

Antonio Kandir – consultor na área de gestão de patrimônio, ex-Ministro de Planejamento e Orçamento. Entrevista realizada em 11/1/2012.

Carlos Ari Vieira Sundfeld – presidente da Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP), professor de Direito Administrativo da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas e advogado. Entrevista realizada em 2/12/2013.

Evelyn Levy – consultora-sênior em gestão pública do Banco Mundial, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração (CONSAD). Entrevista realizada em 29/11/2013.

José Carlos Firmino de Campos – consultor de empresas na área de *project management* e professor na Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV-SP). Entrevista realizada em 21/12/2013.

José Eduardo Sabóia Castello Branco – ex-Presidente da Engenharia Construções e Ferrovias S.A. (Valec). Entrevista realizada em 13/12/2013.

José Paulo Silveira – consultor de empresas na área de *project management*, ex-secretário de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento e Orçamento. Entrevista realizada em 24/6/2013.

José Roberto Cardoso – diretor da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (USP). Entrevista realizada em 21/9/2012.

Luis Felipe Valerim Pinheiro – Subchefe Adjunto - Coordenador Núcleo de Infraestrutura e Energia da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República. Entrevista realizada em 12/12/2013.

Marcelo Bruto da Costa Correia – Diretor do Departamento de Infraestrutura de Logística da Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Entrevista realizada em 9/1/2014.

Mario Engler Pinto Júnior – Procurador do Estado de São Paulo, chefe da Consultoria Jurídica da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, coordenador do Mestrado Profissional em Direito da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas e professor nesta mesma instituição. Entrevista realizada em 3/12/2013.

Nelson Machado – professor da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, ex-Ministro (interino) de Planejamento, Orçamento e Gestão. Entrevista realizada em 28/11/2013.

Paulo Roberto Baptista Villa – diretor executivo da Associação dos Usuários dos Portos da Bahia (Usuport). Entrevista realizada em 4/12/2013.