

## **O PROGRAMA DE INVESTIMENTO EM LOGÍSTICA (PIL) EM MATO GROSSO DO SUL: PROJETOS E MATERIALIDADE (CONCESSÃO DA BR-163)**

## **EL PROGRAMA DE INVERSIÓN EN LOGÍSTICA (PIL) EN MATO GROSSO DEL SUR: PROYECTOS Y MATERIALIDAD (CONCECIÓN DE LA BR-163)**

Roberto Mauro da Silva Fernandes<sup>1</sup>

**RESUMO:** O Programa de Investimento em Logística (PIL) foi lançado pelo Governo Federal em 15 de agosto de 2012, durante a primeira gestão (2011-2014) da Presidenta Dilma Rousseff. Desta maneira, o objetivo deste artigo é demonstrar como Mato Grosso do Sul foi inserido no mencionado programa. A Unidade Federativa foi contemplada com projetos e investimentos no setor rodoviário, ferroviário, portuário e aeroportuário. Em decorrência das alterações que se sucederam entre os anos de 2013 e 2016, somente os projetos referentes às concessões rodoviárias foram materializados, mais especificamente a concessão da BR-163/MS. Deste modo, para tal debate realizamos levantamento bibliográfico e trabalho de campo (entre 2014 e 2018).

**PALAVRAS-CHAVE:** Programa de Investimento em Logística; Logística; BR-163/MS, Concessão Patrocinada, Concessão rodoviária.

**RESUMEN:** El Programa de Inversión en Logística (PIL) fue lanzado por el Gobierno Federal el 15 de agosto de 2012, durante la primera gestión (2011-2014) de la Presidenta Dilma Rousseff. De esta manera, el objetivo de este artículo es demostrar cómo Mato Grosso do Sul fue insertado en el mencionado programa. La Unidad Federativa fue contemplada con proyectos e inversiones en el sector viario, ferroviario, portuario y aeroportuario. Debido a las alteraciones que se sucedieron entre los años 2013 y 2016, sólo los proyectos referentes a las concesiones de carreteras se materializaron, más específicamente la concesión de la BR-163 / MS. Así, para tal debate realizamos levantamiento bibliográfico y trabajo de campo (entre 2014 y 2018).

---

<sup>1</sup> Universidade Estadual do Centro-Oeste (UNICENTRO) -robertomauro.fernandes@hotmail.com

PALABRAS CLAVES: Programa de Inversión en Logística; logística; BR-163 / MS, Concesión Patrocinada, Concesión de carreteras.

## INTRODUÇÃO

O Programa de Investimentos em Logística (PIL) foi lançado no dia 15 de agosto de 2012, durante a primeira gestão (2011-2014) da Presidenta Dilma Rousseff, especificamente o pronunciamento envolvia o setor rodoviário e ferroviário e foi anunciado um investimento inicial (recursos federais), no montante de R\$ 133 bilhões para os dois modais, a serem realizados num período de 30 anos.

Em dezembro de 2012, dias 06 e 20 respectivamente, foram publicados os programas que contemplariam o setor aeroportuário e o portuário. Aos primeiros, os investimentos públicos giravam em torno de R\$ 7,3 bilhões para 270 aeroportos regionais, além da concessão dos aeroportos do Galeão (RJ) e Confins (MG). No caso dos portos a previsão era de um aporte de R\$ 54,6 bilhões para concessões, arrendamentos e construção de Terminais de Uso Privativo (TUPs) até 2017.

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

Deste modo, o estado de Mato Grosso do Sul foi inserido no Programa de Investimento em Logística e foi contemplado com investimentos nos quatro setores de transporte (rodoviário, ferroviário, aeroportuário e portuário). Quando o Governo Federal lançou o PIL, em agosto de 2012, projetou para a Unidade Federativa, investimentos na aviação regional em torno de R\$ 200 milhões de reais que seriam direcionados a nove aeroportos regionais. No que tange ao setor ferroviário, havia a projeção para a construção de duas ferrovias, em relação ao “PIL: portos”, os projetos circunscreviam à construção de Terminais de Uso Privativos (TUPs), o valor do investimento seria na ordem de R\$ 30 milhões de reais. Bem como, o Programa alocou para o Mato Grosso do Sul, a concessão de três trechos rodoviários: a BR-163, BR-262 e BR-267.

---

<sup>2</sup> As cifras foram ampliadas posteriormente com o decorrer das negociações entre Governo e iniciativa privada.

Entre os quais, em decorrência de alterações (devido a questões políticas e econômicas) que se sucederam entre os anos de 2013 e 2016, somente os projetos referentes às concessões rodoviárias foram materializados, mais especificamente a concessão da BR-163/MS.

É preciso acentuar que a discussão que ora iniciamos envolve um debate sobre a relação entre território e logística. O primeiro deve ser compreendido como o meio geográfico dotado de relações de poder, definidas pelos ordenamentos cotidianos (que estão além dos jurídicos), pelas questões políticas, econômicas e sociais, por processos de apropriação e dominação (SOUZA, 1995). Por sua vez, devemos entender a logística como a combinação entre competências infraestruturais, normas regulatórias e estratégias operacionais em suas diferentes escalas e singularidades (BRAGA e CASTILLO, 2013). Igualmente:

A logística participa dos circuitos “espaciais de produção” e dos “circuitos de cooperação do espaço”, mas somente enquanto estratégia, planejamento e gestão, e não como sistema de movimentos e fluxos, ou seja, ela é uma estratégia e não um fluxo ou um movimento, propriamente dito. Ferrovias e rodovias não se configuram como “logística”. Antes utilizam uma estratégia, um planejamento e uma gestão logística para a realização eficiente dos fluxos (para atender aos interesses das corporações e dos estados nacionais). Há necessidade para isso, da utilização da indústria de equipamentos de transportes, de construção civil, da tecnologia da informação e do conhecimento científico (SILVEIRA, 2009, p.16).

Desta maneira, o PIL deve ser pensado a partir das perspectivas anteriormente mencionadas. Logo, a intensão do governo, ao publicar o programa - para além de propor a implantação e reestruturação da infraestrutura de transporte - era produzir novas normas regulatórias para contratar e executar serviços, aperfeiçoar a atuação das agências estatais, contemplar direitos trabalhistas, etc., conseqüentemente, o PIL incentivaria a criação de novidades técnicas e operacionais, mobilizaria a construção civil, a indústria e demais setores vinculados.

Ademais, o trabalho está situado no interior de um grupo recente de pesquisas acerca das instituições (normas jurídicas, estratégias, diretrizes, etc.) ensejadas pelo PIL. No interior destas análises, destacamos os artigos de Farranha, A. C.; Frezza, C. S. e Barbosa (2015), Barbosa, F. O. e Santana; A. C. F. (2015) e Heeren, M. L. (2015) e as dissertações de Barbosa, F. O. (2016) e Frezza, C. S. (2016). Tais autores debatem especificamente o setor portuário brasileiro e a Lei nº 12.815 (marco regulatório publicado no ano de 2013 para o setor). As reflexões que realizam não são

necessariamente sobre o PIL. Embora façam referência ao programa, tratam a Lei nº 12.815/2013, como objeto a parte.

A nosso ver, a lei supracitada é uma das instituições promovidas pelo PIL. A Lei nº 12.815/2013 foi publicada no interior do programa, contendo as diretrizes e mecanismos para mediar à relação entre a iniciativa privada e o poder público nos projetos do “PIL: portos”, especialmente, no que diz respeito à forma de contratação do particular para explorar e investir nos portos públicos e nos Terminais de Uso Privativos (TUPs)<sup>3</sup>.

Demonstramos tal assertiva na tese intitulada: *O Programa de Investimento em Logística como instituição no imediato: uma análise (“ao calor da hora”) sobre a implantação de estratégias para o setor de transporte no Brasil e no Mato Grosso do Sul*. Assim, o debate que ora iniciamos é parte integrante e um desdobramento da tese de doutorado em questão, defendida em abril de 2017, na Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)/Programa de Pós-Graduação em Geografia. Sob a orientação do Professor Dr. Adáuto de Oliveira Souza.

É preciso também destacar que nos anos de 2013 e 2014 publicamos os artigos intitulados: *O Plano Nacional de Logística Integrada (PNLI) – “Programa de Investimento em Logística: rodovias e ferroviárias” e a institucionalização da unidade dos contrários* (FERNANDES, R. M. S., 2013) e *O Plano Nacional de Logística Integrada e o processo de inserção do estado de Mato Grosso do Sul no “Programa de Investimentos em Logística: rodovias e ferroviárias”* (FERNANDES, R. M. S.; SOUZA, A. O., 2014). Nestes trabalhos apresentamos, respectivamente, as diretrizes e encaminhamentos iniciais do “PIL: rodovias” e “PIL: ferroviárias” para o Brasil e Mato Grosso do Sul. Era um momento em que os debates estavam ocorrendo por meio da imprensa, de reuniões entre empresários e parlamentares, reuniões participativas e audiências públicas<sup>4</sup> sobre a concessão da BR-163/MS e a construção de trechos ferroviários em solo sul-mato-grossense e nas demais Unidades Federativa.

Era um contexto no qual existiam apenas expectativas e resistências por parte de alguns setores da iniciativa privada acerca das relações jurídicas e responsabilidades frente aos acordos que seriam fechados (referentes às concessões

---

<sup>3</sup> Para maiores detalhes ver: Fernandes, R. M. S. (2017).

<sup>4</sup> Na reunião participativa o objetivo é colher informações para serem agregadas aos projetos. As audiências públicas destinam-se (teoricamente) para a publicação dos resultados debatidos, contudo, na prática os segmentos que participavam das sessões realizavam intervenções.

e financiamentos públicos). Assim, não estávamos apresentando resultados, mas apontando o que poderia acontecer (ou o que estava por vir) com as orientações publicadas - a partir do lançamento do PIL - pelo então governo da presidenta Dilma Rousseff.

Mediante o exposto, o objetivo deste artigo é verificar como se deu a inserção do estado de Mato Grosso do Sul no Programa de Investimento em Logística (PIL). Especificamente, vamos citar quais foram os projetos reservados para a Unidade Federativa e, sobretudo, vamos apresentar os resultados das empreitadas.

Para obtenção das informações e do que nos propomos a realizar, utilizamos levantamento bibliográfico em documentos e atas diretamente relacionados ao Ministério dos Transportes e suas respectivas entidades, bem como, da Concessionária de Rodovia Sul-Matogrossense S.A. (CCR MSVia), do Grupo CCR<sup>5</sup> – empresa contratada para explorar a rodovia BR-163/MS. De igual modo, acessamos dados referentes ao PIL, nos *sites* do Ministério dos Transportes, da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) e Empresa de Planejamento e Logística (EPL). Assim como, buscamos as fontes oriundas da imprensa acerca dos processos relacionados ao programa em questão<sup>6</sup>.

Realizamos trabalho de campo, entre março de 2013 e junho de 2018, que consistiu em acompanhar as reuniões participativas, audiências públicas e entrevistamos os envolvidos no processo de concessão da BR-163/MS. Nesse caso, optamos por entrevistas não estruturadas, com o escopo de permitir a livre expressão das percepções e sentimentos dos entrevistados<sup>7</sup>. Assim como, percorremos o sistema rodoviário da BR-163/MS, averiguando as transformações técnicas e a implantação dos serviços.

Além desta introdução, o trabalho contém outras três seções. Na primeira, apresentamos de forma geral as diretrizes, orientações e estratégias que compõem o

---

<sup>5</sup> Fundado em 1999, o grupo tem a concessão de 3.265 quilômetros de rodovias em São Paulo, no Rio de Janeiro e no Paraná. Para maiores informações sobre o Grupo CCR, consultar os sites: <[www.ccr.msvias.com.br](http://www.ccr.msvias.com.br)> e <[www.ccr.com.br](http://www.ccr.com.br)>.

<sup>6</sup> A imprensa do século XXI publica os fatos e emite seus posicionamentos e opiniões em tempo real. Os resultados que ora apresentamos são oriundos de um tempo histórico imediato, logo, as informações desse sujeito foram fontes fundamentais.

<sup>7</sup> As declarações (em inúmeros momentos) foram dadas por meio de falas sussurradas, com pedidos de comprometimento de que nomes não fossem citados. Isto é reflexo do clima político dotado de tensões e das contendas entre a concessionária e Poder Público

Programa de Investimentos em Logística (PIL). Relatamos os montantes dos investimentos projetados para os setores rodoviário, ferroviário, portuário e aeroportuário que abrangem a 1ª e a 2ª etapas do PIL. De maneira semelhante, explicitamos o que o PIL reservou para cada setor no quesito operacional e quais as instituições (leis, decretos, função dos órgãos do Estado, normas em geral) destinadas para reger os modelos projetados e as formas de contração do poder público ao particular em cada área do transporte.

A seção segunda trata do Programa de Investimento em Logística em solo sul-mato-grossense. Neste seccionamento citamos quais os projetos reservados para a Unidade Federativa e seus desdobramentos. Nesta porção vamos apresentar o que efetivamente foi realizado entre maio de 2014 e maio de 2017. A última segmentação está reservada para as nossas considerações finais.

## O PROGRAMA DE INVESTIMENTO EM LOGÍSTICA (PIL): DIRETRIZES, ORIENTAÇÕES E ESTRATÉGIAS

O Programa de Investimento em Logística (PIL) foi lançado como instrumento orientador para as ações de médio e longo prazo no setor de transportes no Brasil. Seus objetivos eram declaradamente: aumentar a escala de aplicação de recursos públicos e privados no setor de transportes, bem como ampliar a sua capacidade, eficiência e eficácia e reduzir custos logísticos referentes à movimentação de cargas em um período de 30 anos.

Tais finalidades estavam relacionadas à demanda agregada do país e, especialmente, tratava-se de um dos elementos da política industrial, do então governo Dilma Rousseff (2011-2014), no âmbito de uma matriz econômica desenvolvimentista dotada de um conjunto de ações e instrumentos que visavam, entre outras coisas, realizar investimentos em infraestrutura e logística para fomentar o setor industrial e aumentar as taxas de crescimento econômico do país. Com tais pressupostos, o PIL foi composto por quatro programas. Respectivamente:

- a) Programa de investimento em Logística: rodovias;
- b) Programa de Investimento em Logística: ferrovias;
- c) Programa de Investimento em Logística: portos; e
- d) Programa de Investimento em Logística: aeroportos

Os processos relacionados ao PIL ficaram sob a coordenação da Empresa de Planejamento e Logística (EPL), estatal criada no ano de 2012, por meio da Medida Provisória nº 576, de 15 de agosto de 2012 (mesmo dia em que foi lançado o “PIL: rodovias e ferrovias”), convertida em lei no mesmo ano (Lei nº 12. 743, de 19 de dezembro de 2012).

O Programa de Investimento em Logística – PIL trazia em seu interior um novo modelo de Parcerias Público-Privadas, regulado pela Lei nº 11.079/04, de 30 de dezembro de 2004 (Lei de PPPs). Quando lançado em 2012, a premissa inicial era de que os empreendimentos seriam viabilizados por meio de PPPs. A Lei nº 11.079/2004 dispõe de dispositivos especiais para contratar os parceiros privados e mitigar os seus riscos de investimento<sup>8</sup>.

Assim como, a lei prevê o compartilhamento de riscos, condição que não existia em relação às concessões de bens públicos de transporte da década de 1990, visto serem realizadas através de modelo regido pela Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que estrutura os contratos de concessão comum. Contudo, as alterações ocorridas nos projetos, entre 2013 e 2015, proporcionaram um caráter híbrido ao programa, pois também foram estabelecidos instrumentos para se contratar o particular e com o mesmo assinar contratos em modelos regidos pela Lei de concessão comum.

É preciso sublinhar que o PIL foi desencadeado devido uma conjuntura econômica na qual os mercados ao redor do globo reviviam os dias agitados de 2008 e que incidia sobre a economia brasileira. Nesse contexto, a então área econômica, comandada por Guido Mantega, decidiu adotar uma política anticíclica na qual contemplada um conjunto de ações: a redução de juros a níveis normais, a utilização do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES na liberação de crédito para subsidiar as empresas nacionais por meio de repasses do Tesouro, a publicação do “Plano Brasil Maior” com intenções de fomentar processo de reindustrialização<sup>9</sup>, adoção de política de desoneração da folha de pagamentos para setores que faziam uso de mão de obra intensiva, a reforma do setor elétrico, com o

---

<sup>8</sup> Entre os tais dispositivos está a concessão patrocinada. Esta forma de contratação possibilita uma contraprestação (subsídio) do Poder Público ao particular para que deste modo possa adiantar etapas das obras.

<sup>9</sup> Para maiores detalhes sobre a desindustrialização ver: Bresser-Pereira (2008); Barbosa, N.; Souza, J. A. P. (2010); Lamoso (2012).

objetivo de baratear o preço da eletricidade e reduzir custos no setor industrial, a desvalorização do real, visto que a moeda apreciada causava transtornos a indústria nacional, a realização de controle de capital, adotando política de regulação financeira e operacional, proteção ao produto nacional, por meio de elevação do IPI e compras governamentais de máquinas e equipamentos e, sobretudo, a criação de uma política para o setor de transportes, neste caso a publicação do Programa de Investimentos em Logística (SINGER, 2015).

Entretanto, as premissas iniciais foram alteradas com as articulações no bloco no poder<sup>10</sup>. As movimentações de algumas das frações que o compõe redirecionaram as estratégias do Programa de Investimentos em Logística e remodelaram a estrutura de cunho desenvolvimentista prevista inicialmente no projeto. Com a ascensão de Michel Temer a presidência da República, o PIL foi extinto com o lançamento do Programa de Parcerias de Investimento – PPI, criado pela Medida Provisória nº 727, do dia 12 de maio de 2016 que instalou o Programa de Parcerias de Investimentos – PPI. No mês de setembro do ano de 2016, esta MP foi convertida na Lei nº 13.334.

#### **a) O Programa de Investimento em Logística: rodovias e ferrovias**

O “Programa de Investimentos em Logística: Rodovias e Ferrovias” foi lançado pelo Governo brasileiro em 15 de agosto de 2012, tendo uma previsão inicial de carreamento de recursos, por parte da União, um montante de R\$ 133 bilhões para os modais ferroviário e rodoviário no Brasil. Tratava-se, na oportunidade, da publicização da 1ª etapa do PIL<sup>11</sup>.

Na ocasião, o governo federal anunciou que o “PIL: rodovias” seria implantado através de Parcerias Público-Privadas e um “pacote” de concessões foi anunciado. O episódio de lançamento da primeira etapa do PIL marcou a divulgação do repasse à iniciativa privada a responsabilidade de implantação e duplicação de 7,5 mil quilômetros de rodovias. Foram anunciados para este intento R\$ 46 bilhões de reais

---

<sup>10</sup> Unidade contraditória entre classes e/ou frações de classes sob uma hegemonia, o campo das práticas políticas que refletem um conjunto níveis da luta de classe em uma conjuntura específica. Para maiores detalhes sobre o conceito, ver Poulantzas (1985) e (2000).

<sup>11</sup> A segunda etapa foi anunciada em 09 de junho de 2015. Esta previa um aporte de recursos por parte do governo em torno de R\$ 152, 5 bilhões para o setor ferroviário e rodoviário.

em investimentos, oriundos dos cofres públicos. O modelo publicado previa concessões com prazo de trinta anos.

No que concerne aos R\$ 46 bilhões reais que seriam investidos pelos bancos públicos nas obras destinadas ao setor rodoviário, a previsão era que R\$ 23,5 bilhões deste montante fossem injetados nos cinco primeiros anos de contrato. Lê-se também que a seleção, de acordo com as premissas originárias do governo, ocorreria pela menor tarifa, não seria permitida a cobranças de pedágio em trechos urbanos das rodovias concedidas e a concessionária somente poderia cobrar os pedágios a partir da conclusão de 10% da duplicação, o que significava que neste modelo de concessões não haveria o pagamento de outorga (FERNANDES, R. M. S., 2017). Isto seria possível no “PIL: rodovias”, pois o aparato jurídico, a Lei nº 11.079/2004, que regulamenta as relações contratuais entre Poder Público e a iniciativa privada no Brasil, as chamadas Parcerias Público-Privadas (PPPs), criou uma concessão especial, a concessão patrocinada.

Em junho de 2015 o Governo Federal lançou a 2ª etapa do PIL para o setor rodoviário. A previsão de recursos públicos para os projetos desta etapa ficou estimada em R\$ 66,1 bilhões de reais para os processos de descentralização que deveriam ocorrer entre 2015 e 2016. A previsão era conceder a iniciativa privada mais km 6.974 de trechos rodoviários.

Em meados de 2015, o Governo Federal já sinalizava para os setores empresariais, por meio do lançamento da 2ª etapa do “PIL: rodovias”, que manteria o modelo de contratação, garantindo a contraprestação pecuniária (concessão patrocinada) e realizando os leilões com critério de menor tarifa, entretanto, flexibilizaria o prazo para a realização das obras de ampliação e instalação dos serviços referentes à concessão, os contratos estabeleciam que tais processos deveriam ser realizados em cinco anos.

A expectativa do governo era que nos primeiros cinco anos PIL derca de 5,7 mil Km de rodovias fossem ampliadas e duplicadas. Na entrevista coletiva realizada após o lançamento do “PIL: Rodovias e Ferrovias”, o ex-ministro dos Transportes, Paulo César Passos ressaltou:

Por que 5,7 mil Km em cinco anos? Porque nós já temos cerca de mil Km de rodovias que já estão duplicadas, e temos aqueles trechos que já estão em construção por conta do PAC [Programa de Aceleração do Crescimento]. Isso

totaliza os 5,7 mil Km, então tudo estará duplicado até cinco anos, após a assinatura das concessões<sup>12</sup>.

Para tal, as cifras anunciadas entre 2013 e 2017 somavam R\$ 99,5 bilhões. Para o setor ferroviário estava previsto a construção e/ou melhoramentos de 11 mil quilômetros de ferrovias, para tal o governo e a pasta econômica ofereceu financiamento e empréstimos ao setor privado com carência de até cinco anos e amortização num prazo de vinte e cinco anos. O cronograma de execução era de 30 anos, sendo que dos R\$ 133 bilhões de alavancagem previstos, 68,4% dos recursos seriam para ferrovias.

O PIL também destinava a quebra do monopólio no uso das estradas de ferro e mecanismos contratuais que tinham a intenção de estimular a redução de tarifas. O “PIL: ferrovias” seria instrumentalizado por meio de um novo modelo de concessão. Esta constituir-se-ia do modelo de acesso aberto ou livre acesso (*open access*) e seria uma contrapartida sistema de integração vertical (*vertical unbundling*) vigente no país. A intenção foi apresentada por meio do Decreto nº 8.129, de 23 de outubro de 2013.

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

De acordo com as diretrizes do “PIL: ferrovias” a concessionária deveria construir, manter, implantar, sinalização e gerenciar o tráfego da ferrovia, assim como, informar o custo da disponibilidade de circulação para que o Governo então pudesse realizar a oferta pública - pela menor tarifa possível – e tinha a obrigação de ampliar sua capacidade caso houvesse a solicitação de quem desejasse comprar mais.<sup>13</sup> Deste modo, a intenção do Governo era implantar um novo modelo para o setor ferroviário no Brasil concomitante ao desejo de construir uma nova rede integrada de ferrovias.

---

<sup>12</sup> “Ministro dos Transportes detalha o Programa de Investimentos em Logística: Rodovias e Ferrovias”. Disponível em:<[www.youtube.com/watch/atividadesdapresidenta/tvnbr](http://www.youtube.com/watch/atividadesdapresidenta/tvnbr)>. Acesso em 18 set. 2012.

<sup>13</sup> “Ministro dos Transportes detalha o Programa de Investimentos em Logística: Rodovias e Ferrovias”. Disponível em:<[www.youtube.com/watch/atividadesdapresidenta/tvnbr](http://www.youtube.com/watch/atividadesdapresidenta/tvnbr)>. Acesso em 18 set. 2012.

## **b) O Programa de Investimento em Logística: portos e aeroportos**

No dia 6 de dezembro de 2012, o Governo Federal brasileiro anunciou o “Programa de Investimentos em Logística: portos e aeroportos” com um conjunto de ações específicas voltadas para o setor portuário e aeroportuário.

No caso dos portos, o principal objetivo era expandir e modernizar a infraestrutura e superestrutura portuária brasileira por meio de parcerias estratégicas com o setor privado e melhorar a integração logística entre os diversos modais de transporte de forma a trazer ganhos de competitividade ao Brasil. Bem como, o escopo era dar eficiência a gestão portuária com intuito de aumentar a movimentação de cargas com redução de custos, seguida de política para findar com as barreiras à entrada de investimentos. Para tal seria necessário:

**a) A Retomada da capacidade de planejamento no setor portuário**, promovendo uma reorganização institucional, entre as quais dotar de maior autonomia a Secretaria dos Portos da Presidência da República – SEP/PR e conciliar suas novas funções com a atividade regulatória da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ). A SEP/PR seria a responsável pelo planejamento portuário, buscando integrar suas estratégias a logística integrada no transporte terrestre e portuário. De igual modo, foi publicada a criação do Instituto Nacional de Pesquisas Oceanográficas e Hidroviárias – INPOH, órgão que ficou incumbido de pensar ações de ampliação e melhoramento dos acessos aquaviários e terrestres. Para tal, os investimentos seriam de 6,4 bilhões de reais. Outra intenção seria integrar as autoridades dos portos (policial, fazendária, de saúde e marítima), bem como, foi criada a Comissão Nacional das Autoridades nos Portos - CONAPORTOS.

**b) O aprimoramento do marco regulatório para o setor portuário** para eliminar barreiras à entrada. O intuito seria aumentar a oferta de instalações portuárias através de licitações de arrendamentos de portos organizados e autorizações de Terminais de Uso Privativo (TUPs), assim como, extinguir a diferenciação para movimentação de carga própria e de terceiros. No sentido de eliminar custos, os processos de descentralização ocorreriam a partir de licitações sem o critério de cobrança da outorga. Para as concessões de Portos e terminais

dentro dos portos organizados, a licitação dar-se-ia pelo critério de maior movimentação com menor tarifa e no quesito da agilização dos procedimentos, leilões para licitar concessões e arrendamentos e chamada e seleção públicas para autorizações de TUPs.

**c) Realização de novos investimentos, por meio de concessões, arrendamentos e TUPs.** Em dezembro de 2012, os valores anunciados foram na ordem de 54,2 bilhões de reais para o setor portuário. A previsão era de que até 2014/15, 31 bilhões reais fossem investidos e entre 2016 e 2017 mais 23,2 bilhões.<sup>14</sup> Para a execução dos projetos do “PIL: portos”, os bancos públicos brasileiros poderiam financiar até 65% do valor do investimento com uma taxa de juros de até 2,5% a.a. mais a TJLP, com três anos de carência e 20 anos de amortização.

Para que tais finalidades fossem alcançadas o Governo editou a Medida Provisória nº. 595, de 6 de dezembro de 2012 (anunciada no mesmo dia do lançamento da primeira etapa do Programa de Investimento em Logística: portos), posteriormente convertida na Lei nº. 12.815, de 5 de junho de 2013, que revogou a Lei nº. 8.630/1993 (A Lei de Modernização dos Portos), estabelecendo-se assim um novo marco regulatório para o setor portuário brasileiro. Como explica Frezza (2016):

O novo marco regulatório portuário estabeleceu uma reforma institucional na administração dos portos e em diversos outros aspectos do setor portuário brasileiro. Conforme alegado pelo Governo na Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 595/2012 [...] que deu origem à nova Lei dos Portos, trata-se de uma concepção norteada pela busca da modernização da gestão, ampliação da infraestrutura, atração de investimentos oriundos do setor privado e no aumento da movimentação de cargas com redução dos custos de operação e eliminação de barreiras comerciais (FREZZA, 2016, p. 36).

A nova lei dos portos (como ficou conhecida a Lei nº. 12.815/2013) foi regulamentada pelo Decreto nº 8.033, de 27 de junho de 2013, cujo artigo 9º e 24 foram modificados pelo Decreto nº 8.464, de 8 de junho de 2015, alterando e ampliando os discernimentos para o julgamento a serem adotados nas licitações para

---

<sup>14</sup> No dia 09 de junho de 2015, o Governo Federal anunciou um novo investimento com valor de 37,4 bilhões de reais. Financiamento que corresponde à segunda etapa do “PIL: portos”

novos arrendamentos portuários e instituindo um novo critério: o do maior valor de outorga<sup>15</sup>.

Bem como, foi dada uma nova redação ao artigo 24 do Decreto nº 8.033/2013, que trata da expansão da área de terminais portuários arrendados e de igual modo foi editado o Decreto nº 8.465, de 8 de junho 2015, que dispõe sobre as normas para a realização de arbitragem com o intuito de dirimir litígios que envolvam a União ou as entidades da administração pública federal indireta e as concessionárias, arrendatárias, autorizadas ou os operadores portuários frente ao inadimplemento no recolhimento de tarifas portuárias ou outras obrigações financeiras perante a administração do porto e a ANTAQ. O edito incidiu diretamente sobre o parágrafo 1º do Art. 62 da Lei nº 12.815/13.

No que diz respeito aos aeroportos, o Governo Federal, por meio do Programa de Investimento em Logística, tinha como objetivo melhorar a qualidade dos serviços e a infraestrutura aeroportuária para os usuários, ampliar a oferta de transporte aéreo para a população brasileira e reconstruir a rede de aviação regional. Para tal, em dezembro de 2012, algumas medidas foram anunciadas. Entre as quais estavam:

- a) **A concessão de dois aeroportos** - Galeão (RJ) e Confins (MG);
- b) **A criação da Infraero Serviços (subsidiária da Infraero)** cuja parceria com um operador internacional ofertaria serviços de planejamento, administração, consultoria, treinamento de pessoal e outros relacionados à exploração de aeroportos no Brasil e no exterior. A intenção, com a criação da nova subsidiária, o estabelecimento de uma academia de treinamento aeroportuário, uma rede de prestação de serviços especializados e credenciá-la a operar em aeroportos fora da rede da Infraero;
- c) **O fortalecimento e a ampliação da aviação regional** por meio de investimentos através do Banco do Brasil, subsídios e isenções, parcerias com Estados e municípios e concessão administrativa<sup>16</sup>, bem como, aportes do Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC).
- d) **O aprimoramento regulatório para slots** (horários de chegadas e partidas) nos aeroportos que já operam no limite da capacidade;

<sup>15</sup> Para maiores detalhes, ver: Fernandes, R. M. S. (2017).

<sup>16</sup> A concessão administrativa é um dos instrumentos de descentralização previstos na Lei nº 11.079/2004. Nesta, as despesas correntes da parceria são pagas integralmente pelo setor público caso o empreendimento não possa ser subsidiado por meio de tarifas ou pedágios.

e) **Autorização para a construção** de aeroportos dedicados à aviação geral.

No que tange as concessões, a estimativa de investimentos por meio das concessões era de R\$ 11,4 bilhões de reais, valor referente somente ao processo de concessão dos aeroportos de Galeão (R\$ 6,6 bilhões) e Confins (R\$ 4,8 bilhões). Para a aviação regional estavam previstos R\$ 7,3 bilhões de reais, a intenção era contemplar 270 aeroportos regionais.

O objetivo era expandir a malha aeroportuária para a) integrar o território nacional, b) promover o desenvolvimento dos polos regionais, c) fortalecer os centros de turismo, d) garantir acessos às comunidades da Amazônia Legal. A segunda etapa do “PIL: aeroportos”, anunciada em junho de 2015, previa investimentos estimados em R\$ 8,5 bilhões de reais. Segundo esta etapa, o governo tinha intenção de destinar aos aeroportos regionais R\$ 78 milhões de reais. Para estes o modelo era de concessão<sup>17</sup>.

## O PIL E O ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL: INTENÇÕES E MATERIALIDADE

O Programa de Investimento em Logística, publicado na primeira gestão Dilma (2011-2014), inicialmente reservou para o Mato Grosso do Sul projetos de PPPs para construção e exploração de:

- a) 2 (duas) ferrovias;
- b) 9 (nove) aeroportos regionais;
- c) 1 (um) Terminal de Uso Privativo; e
- d) 3 (três) trechos rodoviários.

Os três primeiros conjuntos de projetos ficaram no âmbito das intenções, nenhum se efetivou como fora anunciado. No que tange aos trechos rodoviários, apenas uma das concessões rodoviárias anunciadas ocorreu. Todos os projetos foram publicados no ano de 2012.

### a) “PIL: ferrovias/aeroportos/portos”: intenções para o MS

---

<sup>17</sup> Para maiores detalhes, ver: Fernandes, R. M. S. (2017).

No que diz respeito à rede ferroviária, o PIL reservou para Mato Grosso do Sul a construção de duas Ferrovias:

1. **Ferrovia Maracaju/MS-Panorama/SP – Estrela d’Oeste/SP.** Este trecho daria continuidade a Ferrovia do Pantanal (EF-267), no sentido Mato Grosso do Sul – São Paulo, o outro segmento interligaria o município de Panorama/MS a Porto Murtinho/MS; e

2. **Ferrovia Maracaju/MS-Mafra/PR,** com interconexão em Cascavel/PR, havia previsão de instalar um ramal ao porto de Paranaguá/PR.

Todavia, com o decorrer das reuniões participativas, ao longo do ano de 2013, para colher subsídios com vistas ao aprimoramento das Minutas de Edital, de Contrato e dos Estudos Preliminares disciplinadores das condições da concessão à iniciativa privada, ocorreram algumas mudanças de traçado. Dessa forma, no ano de 2014 um novo anúncio foi realizado (por parte da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT) e ficou decidido que os segmentos a serem instalados e concedidos seriam:

1. **Ferrovia Dourados/MS-Estrela d’Oeste/SP** (parte da ferrovia Anápolis - Estrela D’Oeste). O Trecho Dourados/MS – Panorama/SP faz parte EF-267, o segmento Panorama/SP-Estrela d’Oeste/SP corresponde a EF-151. Para este segmento já haviam sido realizados em dezembro de 2014 os estudos ambientais, em abril de 2015 estavam sendo efetivados novos estudos de engenharia e econômicos financeiros, para estes, o prazo para entrega dos resultados era até 04 de fevereiro de 2015. A ferrovia entraria pelo município de Brasilândia/MS, seguindo por Santa Rita do Pardo/MS, Bataguassu/MS, Nova Andradina/MS, Angélica/MS, Deodápolis/MS e Dourados/MS. Ao todo seriam 669 km de extensão.

2. **Ferrovia Maracaju/MS – Engenheiro Bley/PR - Lapa/PR-Paranaguá/PR.** Para este trecho, o colhimento dos subsídios com vistas à elaboração das Minutas de Edital, de Contrato e dos Estudos Preliminares ocorreu entre junho de 2014 e março de 2015. Em Mato Grosso do Sul, a previsão era que a ferrovia desse acesso a Maracaju, ao município de Dourados, Itaporã, Caarapó, Amambaí, Iguatemi, Eldorado e Mundo Novo.

Entretanto, os trechos supracitados foram excluídos do “PIL: ferrovias”. Entre os motivos para a não concretização dos projetos estão as alterações no que tange a forma de contratação para o setor (leilão com outorgas), as incertezas acerca do então

governo garantir os investimentos para o setor, sentimento desencadeado com o parecer do Tribunal de Contas da União - TCU, no final de 2013, sobre o trecho Lucas do Rio Verde/MT e Campinorte/GO (parte integrante da EF-354 – Ferrovia de Integração do Centro-Oeste - FICO) e a instabilidade política do contexto nacional a partir do ano de 2015.

De igual modo, estavam previstos para o estado de Mato Grosso do Sul investimentos no setor aeroportuário. Com o lançamento do “PIL: aeroportos” foi anunciado a criação do Programa de Desenvolvimento da Aviação Regional (PDAR). O Governo Federal destinaria o carreamento de recursos, com um valor inicial na ordem de R\$ 201,4 milhões para aeroportos de nove cidades: 1) Campo Grande, 2) Dourados, 3) Corumbá, 4) Três Lagoas, 5) Costa Rica; 6) Coxim, 7) Bonito, 8) Naviraí e 9) Nova Andradina.

Entretanto, nenhum projeto foi efetivado devido ao impasse para definição do parceiro da Infraero Serviços que - se fosse criada (e não foi) - seria a estatal responsável pela coordenação dos projetos destinados a aviação regional, bem como, em decorrência das disputas políticas e indefinições nos critérios para os municípios participarem do programa, por conta da demora na criação do PDAR. Este que foi publicado somente no ano de 2016 (com inúmeras alterações, especialmente em relação ao subsídio previsto) e devido à mudança de governo e lançamento do PPI.

O modelo anunciado pelo governo Dilma para a aviação regional, via PIL, propunha parcerias com estados e municípios para gestão dos equipamentos. Para tal, era preciso definir subsídios para os voos que tivessem origem e destinos nos aeroportos do interior do país e que tipo de investidor poderia participar. Esta discussão foi protelada com o encerramento do prazo de vigência para a votação da Medida Provisória nº 652, de 25 de julho de 2014, cujo objetivo era criar o Programa de Desenvolvimento da Aviação Regional (PDAR), instituto que permitiria a subvenção. O prazo era até 25 de novembro de 2014. A criação do PDAR não ocorreu como o previsto, o subsídio para a aviação regional não veio na forma integral, apenas 30% do Fundo Nacional da Aviação Civil – FNAC (a primeira proposta era de 100% do mencionado fundo).

Com a ascensão do Governo Temer as regras mudaram, os investimentos foram reduzidos e as diretrizes redefinidas. Os aportes destinados para aeródromos em Mato Grosso do Sul não apareceram na lista, sobretudo, pois ocorreram

alterações quanto aos critérios para carreamento dos recursos (de interesse dos estados e municípios para assumir as operações nos aeroportos regionais, algo que estava destinado a Infraero Serviços que não foi criada).

No que se referia ao “PIL: portos”, em julho de 2013, o governo anunciou o direcionamento de investimentos para a construção de cinquenta novos Terminais de Uso Privativos (TUPs). Do total, vinte e sete empreendimentos seriam destinados a Região Norte (R\$ 1,8 bilhão em investimentos). O Nordeste seria contemplado com três TUPs (o aporte era de R\$ 4,5 bilhões). O Sudeste receberia R\$ 4,6 bilhões em investimento para edificação de 12 novos terminais. No Sul do País seriam instalados cinco empreendimentos, num aporte de R\$ 150 milhões. Estavam previstos para o Centro-Oeste três novos terminais. Neste caso, os recursos somariam R\$ 43 milhões. O Governo Federal reservou, com o “Programa de Investimento em Logística: portos”, ao estado de Mato Grosso do Sul a autorização para instalação e operação de Terminal de Uso Privativo (TUP) na cidade de Três Lagoas.

A empresa Eldorado e Celulose e Papel S.A, participou de processo, inscrito no Anuncio Público nº 001/2013<sup>18</sup> requerendo autorização para instalação de Terminal de Uso Privativo (TUP) no município de Três Lagoas.

No pedido de autorização encaminhada a Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ consta que o terminal seria instalado na margem direita do Córrego Bebedouro, reservatório de Jupiá, para a realização de operações referentes à expedição de celulose e recepção de toras em barcaças fluviais impulsionadas por empurrador. O TUP seria constituído de uma dársena estimada em 90 metros por 55 metros que permitiria a embarcação simultânea de quatro barcaças. O projeto também considerava dois tipos de *dolphins*. O equipamento movimentaria 1.750.000 toneladas/ano e 9000 toneladas/dia (Seria um terminal de uso exclusivo, ao contrário do que previa as regras). O valor do investimento seria na ordem de R\$ 30 milhões de reais, com capacidade instalada (dinâmica) de 3.000.000 de toneladas/ano, não possuiria área para armazenagem, a celulose seria armazenada na fábrica com capacidade estática de 40.000 toneladas.

A ANTAQ considerou a empresa apta quanto às diretrizes do planejamento setorial e o projeto viável do ponto de vista locacional no dia 05 de dezembro de 2013.

---

<sup>18</sup> Publicado no Diário Oficial da União, nº 127, Seção 3, do dia 04 de julho de 2013.

Deste modo, era grande a expectativa para que assinasse contrato para instalação e exploração do equipamento nos novos termos destinados para o setor, sustentados pela Lei 12.815/2013 e regulado pelo Decreto 8.033/2013. O prazo para a empresa apresentar a documentação complementar se encerrava no dia 05 de março de 2014 e o contrato poderia ser assinado até maio do mesmo ano.

Contudo, a ANTAQ somente publicou a autorização para construção e exploração em julho de 2014<sup>19</sup>. O processo reconhecia a possibilidade de celebração de Contrato de Adesão entre a Secretaria de Portos da Presidência da República (Poder Concedente) e a empresa. No lançamento da 2ª fase do “PIL: portos”, em junho de 2015, o TUP destinado ao município de Três Lagoas, requerido pela Eldorado e Celulose e Papel S.A constava na rela de equipamentos que estavam em processo de análise, com projeto estimado no mesmo valor que já mencionamos. Todavia, o governo de Michel Temer ao lançar o PPI alterou as intenções e redirecionou os investimentos. O TUP destinado empresa Eldorado e Celulose e Papel S.A não constava na nova lista e no cronograma do PPI referente ao período entre 2016 e 2018.

#### **b) “PIL: rodovias” e a BR-163/MS**

O PIL destinou para o Mato Grosso do Sul a concessão de três trechos rodoviário, referentes à BR-262, BR-267 e BR-163. As concessões foram anunciadas em 2012 e faziam parte da 1ª etapa do programa e do Lote nº 6 de descentralizações (ao todo foram publicados quatorze lotes de concessões). Em relação a BR-262/MS, a iniciativa privada ficaria responsável pela administração do trecho Campo Grande – Três Lagoas/MS, com uma extensão 327 km e um investimento que seria de R\$ 2,5 bilhões de reais. No que tange a BR-267/MS, o projeto de concessão estava circunscrito ao trecho entre Nova Alvorada do Sul e o estado de São Paulo (cidade de Presidente Epitácio), cuja extensão é de 249 km e previsão de investimento em R\$ 2 bilhões de reais.

Os trechos supracitados foram excluídos da 1ª etapa do PIL em decorrência das alterações normativas e políticas que passaram a ocorrer no decorrer do ano de 2013. O discurso era de que estavam sendo retiradas do programa, pois eram trechos

---

<sup>19</sup> Publicado no Diário Oficial da União do dia 21 de julho de 2014.

que não apresentavam viabilidade econômica (baixo fluxo de tráfego). Em junho de 2015, os segmentos voltaram à pauta do PIL com o lançamento da 2ª etapa. Foram destinados os mesmos valores e projetos. Com a mudança de governo e o lançamento do PPI, aparentemente, os projetos foram “engavetados”, os trechos rodoviários não constam no cronograma deste último programa.

Dos trechos anunciados, o único concedido foi o da BR-163, entre as cidades de Sonora e Mundo Novo. O segmento ficou sob a gerência da Concessionária de Rodovia Sul-Matogrossense S. A. (CCR MSVia), do Grupo CCR, criada especificamente para o processo. A empresa venceu o quarto leilão de rodovias do PIL, promovido pelo Governo Federal, realizado no dia 17/12/2013 (Figura nº 1). A tarifa de pedágio oferecida pela concessionária foi de R\$ 0,04381 por quilômetro, o que representou um deságio de 52,74% em relação ao teto inicial de R\$ 0,0927 (o critério do Governo foi por menor tarifa).

No dia 12 de março de 2014 foi formalizado os contrato referente a BR-163/MS entre a Concessionária de Rodovia Sul-Matogrossense S.A. (MSVia), do Grupo CCR e o Governo Federal. O início das obras e da prestação de serviços relacionados ao trecho ocorreu em abril do mesmo ano e os pedágios somente começaram a ser cobrados a partir de agosto de 2015. Os investimentos previstos são da ordem de R\$ 5,5 bilhões de reais.

**Figura nº 1 – Leilão da BR 163/MS**



Fonte: [www.transportes.gov.br](http://www.transportes.gov.br) - 17.12.2013

O objeto de concessão consiste na exploração da infraestrutura e na prestação do serviço público de recuperação, operação, manutenção, monitoração, conservação, implantação de melhorias, ampliação de capacidade, bem como, na manutenção do nível de serviço do mencionado Sistema Rodoviário (BRASIL, 2013). Deste modo, segundo o contrato serão 30 anos de concessão.

De acordo com o Programa de Exploração da Rodovia (PER), o Sistema Rodoviário concedido compreende um trecho de 847,2 Km. Quando concedido, do total de extensão, eram 818,6 km de pista simples (que segundo o contrato deverão ser duplicado em cinco anos), o segmento de pista dupla com canteiro central abrangia 28,6 km, trecho inserido no perímetro urbano de Dourados/MS, com início no Km 255,9 (na altura da EMBRAPA) e fim no Km 281 em Vila Vargas (distrito da cidade) e 13,9 Km do fixo era composto por vias marginais pavimentadas. Dezenove municípios sul-mato-grossenses eram lindeiros com a rodovia, que arregimenta uma população de 1,3 milhões de pessoas (BRASIL, 2013(b)). É preciso destacar que PER inicialmente não mencionou os municípios de Sidrolândia e Rochedo como lindeiras a BR-163/MS. Passaram a ser consideradas, a partir das discussões acerca do recolhimento do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN por parte da CCR MSVia. Assim, passou-se a computar para efeito de arrecadação 21 cidades ao longo da BR-123/MS.

É preciso destacar que a concessão gerou desdobramentos políticos partidários. Em julho de 2014, os prefeitos das 21 cidades que se localizam ao longo da rodovia formaram um consórcio intermunicipal, oficializado durante uma audiência pública que ocorreu nas instalações (Campo Grande/MS) da Associação dos Municípios de Mato Grosso do Sul - Assomasul. Deste modo, criou-se um canal de diálogo entre o consórcio das prefeituras, a CCR MSVia e a ANTT. A partir de tal vínculo os parlamentares passaram a expor suas preocupações acerca das obras e suas interações com os municípios que representam, sobretudo, no que dizia respeito aos contornos urbanos.

O contrato de exploração especifica que além da duplicação dos trechos da rodovia, a concessionária pode realizar **obras em trechos urbanos**, entre as quais contornos rodoviários nos perímetros urbanos. Inicialmente seriam quatro contornos (Quadro nº 1).

### Quadro nº 1 – Implantação de contornos em trechos urbanos

Município	Rodovia	Extensão (km)	Trechos urbanos com pista simples a serem contornados (km)
Caarapó – MS	BR-163/MS	10,0	7,5
Mundo Novo - MS	BR-163/MS	4,4	2,6
Eldorado – MS	BR-163/MS	2,5	2,2
Vila Vargas - MS	BR-163/MS	2,5	0

Fonte: Programa de Exploração de Rodovia/ BR-163. 2013, p.38.

Entretanto, a rodovia praticamente “atravessa” o perímetro urbano de 10 das 21 cidades (embora o PER cite apenas quatro municípios), condição que levou o consórcio a se manifestar. A cláusula sobre obras em trechos urbanos consta no contrato justamente para adequar o projeto a futuros pedidos de mudança de traçado que venham a ocorrer por parte das administrações municipais.

Tais situações implicam em processo de desapropriação de imóveis. Entre março 2014 e 2016 foram iniciados os primeiros processos ao longo do trecho, especificamente entre Nova Alvorada e Anhanduí. O Governo federal decretou a desapropriação de imóveis localizados às margens da rodovia em seis municípios<sup>20</sup>. De acordo com levantamento da concessionária, a BR-163 tem 237 áreas de domínio público ocupadas por imóveis e acampamentos de trabalhadores sem-terra<sup>21</sup>. Algumas áreas de “utilidade pública” também coincidem com pequenos comércios lindeiros a rodovia, como são os casos de Anhanduí (Distrito de Campo Grande/MS) e distritos do município de Dourados, nesse caso Vila Vargas e Vila São Pedro.

Esta é uma questão que se tornou cara nos últimos anos, sobretudo no que diz respeito às discussões sobre a implantação de contorno rodoviário no distrito de Anhanduí/MS, localizado no Km 420 (Figura nº 2). As reivindicações – por parte de comerciantes – para a MSVia estavam circunscritas a criação de uma alternativa a ideia originária de retirar os comerciantes que ocupam a faixa de domínio.

### Figura nº 2 – Comerciantes de Anhanduí/MS – Km 420

<sup>20</sup> Rio Brilhante, Rio Verde de Mato Grosso, Eldorado, Coxim, Pedro Gomes e Jaraguari.

<sup>21</sup> “União autoriza mais desapropriações para construção de retorno na BR 163”. Disponível em: [www.campograndenews.com.br](http://www.campograndenews.com.br). Acesso em 18 jun. 2016.



Fonte: FERNANDES, R. M. S., Trabalho de campo, dezembro de 2016.

Logo, o consórcio intermunicipal passou a indagar a CCR MS Via sobre os “impactos” nas economias locais e, especialmente, iniciaram negociações acerca da questão da arrecadação tributária, nesta as discussões eram relativas ao Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN). A título de exemplo, as prefeituras dos municípios lindeiros a BR-163/MS arrecadaram R\$ 24 milhões no segundo semestre de 2017 com recolhimento de ISSQN, referentes às obras, arrecadação de pedágio e demais serviços oferecidos com a concessão<sup>22</sup>.

Ademais, por força de contrato, ao longo do da BR-163/MS entre Sonora e Mundo Novo foram instalados nove praças de pedágio (Quadro nº 2).

#### **Quadro nº 2 – Praças de Pedágio (BR-163/MS)**

<b>BR-163</b>			
<b>Praça de Pedágio</b>	<b>Km</b>	<b>Município</b>	<b>UF</b>
P01	30	Mundo Novo	MS
P02	115	Itaquiraí/Naviraí	MS
P03	226	Caarapó	MS
P04	314	Rio Brilhante	MS
P05	429	Campo Grande	MS
P06	537	Bandeirantes/Rochedo/Jaraguari	MS
P07	601	São Gabriel do Oeste/Camapuã	MS
P08	705	Rio Verde de Mato Grosso	MS
P09	823	Pedro Gomes/Sonora	MS

Fonte: Adaptado Contrato de Concessão. EDITAL nº 005/2013. Parte VII. Brasília, 2013.

<sup>22</sup> As discussões do consórcio são sobre arrecadação, entretanto, não há um debate de como e onde os recursos serão utilizados. Sobre o último tema, estamos realizando uma pesquisa pós-doutoral no programa de Pós-Graduação em Geografia da UNICENTRO.

A instalação das praças de pedágio, era uma das obrigações contratuais da CCR MSVia referente ao processo de concessão e estavam previstas para serem executadas no interior e a partir de quatro frentes de ação: 1) **Frente de Recuperação e Manutenção**; 2) **Frente de Ampliação de Capacidade e Manutenção de nível de serviço**; 3) **Frente de Conservação** e 4) **Frente de Serviços Operacionais**. Desta forma:

1. **Frente de Recuperação e Manutenção.** Deveria ser executada em 12 meses (a estimativa era de que em abril de 2015, tudo que estivesse previsto para essa fase estivesse cumprido, entre as quais a instalação das praças de pedágio). No PER este período é classificado de “Trabalhos Iniciais”;

2. **Frente de Ampliação de Capacidade e Manutenção de nível de serviço.** A Concessionária tinha um prazo 48 meses para realizar as ações desta etapa, isso passou a ocorrer após a expedição das licenças específicas (entre elas a ambiental). Aqui foram iniciadas as primeiras ações de duplicação da pista;

3. **Frente de Conservação.** Esta consiste num conjunto de operações preventivas, rotineiras e emergenciais empreendidas com o intuito de preservar as características físico-operacionais e técnicas do Sistema Rodoviário e das instalações da Concessionária. Esses procedimentos tiveram início com a assunção da BR-163 e todo seu sistema e estender-se-á até o final do prazo de concessão.

4. **Frente de Serviços Operacionais.** A implantação e operacionalização de infraestruturas e serviços é o objetivo dessa frente de atividades. Tais obrigações deveriam ser atendidas num prazo mínimo de 12 meses e máximo de 24. São ações que estão relacionadas aos “Trabalhos Iniciais”, cujas complexidades são dessemelhantes. Iniciou-se com a assunção da MSVia e estende-se até o final do prazo de concessão.

Especificamente, quanto às obras de ampliação da BR-163/MS, 10% da pista (80,6 km) deveria estar duplicada até outubro de 2015 (18 meses) e em 60 meses um total de 806,3 Km (Quadro nº 3).

**Quadro nº 3 – Cronograma de ampliação da pista (duplicação) – BR- 163/MS**

Ano	Extensão (km)	% do Total a ser duplicado
-----	---------------	----------------------------

2	129,0	16%
3	193,5	24%
4	274,1	34%
5	209,7	26%
<b>Total para implantação</b>	<b>806,3</b>	<b>100%</b>

Fonte: adaptado do EDITAL Nº 003/2013 e nº 005/2013. Anexo II. Programa de Exploração da Rodovia/BR-163/MS. 2013, p.32.

Entretanto, o cronograma está atrasado. Entre os motivos estão os atrasos na liberação das licenças ambientais e nas autorizações quanto às desapropriações e devido ao *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff. A mudança no Poder Executivo extinguiu o PIL do qual a concessão da BR-163/MS fazia parte e alterou as diretrizes de financiamento para complementação das obras. No último trabalho de campo realizado, em junho de 2018, constatamos que as obras de duplicação foram realizadas somente nos segmentos no qual estão localizadas as praças de pedágio.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a assunção do governo de Michel Temer, inúmeras mudanças ocorreram. Primeiramente, em maio de 2016, o governo ainda interino, publicou a Medida Provisória nº 727, que criou o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI cuja intenção era realizar a celebração “[...] de contratos de parceria para a execução de empreendimentos públicos de infraestrutura e de outras medidas de desestatização” (art. 1º). A MP foi convertida na Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016.

Segundo, no mesmo dia de conversão da lei, o novo governo anunciou um conjunto de concessões (trinta e quatro no total) com as regras do PPI sob a alcunha de “Projeto Crescer”, entre as mudanças mais contundentes estava o estabelecimento de um novo modelo de concessão com o pagamento de outorgas. Fora também anunciado que haveria mudança quanto ao modo de realizar os leilões. Deste modo, as articulações durante o ano de 2015 contra o Governo Dilma, o *impeachment*, a ascensão de outro governo e a publicação de novos projetos de concessão afetaram o andamento do que estava previsto para todos os setores do PIL.

Assim, por meio do Decreto nº 8.875, de 11 de outubro de 2016 o governo Temer revogou o Decreto nº 8.129, de 23 de outubro de 2013, que instituiu a política de livre acesso (*Open Access*) ao Subsistema Ferroviário Federal e que dispunha

sobre a atuação da Valec - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. no que cabia ao desenvolvimento dos sistemas de transportes ferroviário no Brasil. O “PIL: ferrovias” efetivamente lançado em 2012 perdia sua concepção original. Desta maneira, com tais reviravoltas nenhuma concessão para o setor ferroviário, concernentes ao PIL (1ª e 2ª etapas) foi realizada, inclusive aquelas reservadas para o estado de Mato Grosso do Sul.

De igual modo, o *impeachment* modificou por completo as pretensões de investimentos para a aviação regional. Em agosto de 2016, Michel Temer, ainda como presidente interino, anunciou um corte de recursos que reduziu de 270 para 176 o número de investimentos previstos para os aeroportos regionais. O investimento que na época estava estimado em R\$ 7,3 bilhões foi reduzido para R\$ 2,4 bilhões com previsão para ser realizado em 53 aeroportos até 2020. Esta alteração comprometeu os projetos destinados ao Mato Grosso do Sul. Para esta unidade Federativa não ficou reservado, via PPI, projetos. Logo, não há previsão até 2020.

Em relação ao “PIL: portos” ocorreram atrasos nos processos de licitação e na realização dos leilões previstos para o ano de 2014. Isto aconteceu por conta das discussões, reavaliações e alterações que foram realizadas nas regras jurídicas que versavam sobre a contratação das empresas privadas. Até dezembro de 2016 apenas três terminais portuários (instalações localizadas no interior dos portos organizados) haviam sido leiloados, sob a outorga na figura de arrendamento. Todos no porto de Santos..

No diz respeito aos contratos de autorização para exploração de terminais fora das áreas dos portos organizados, igualmente, até o mês de dezembro de 2016 estavam habilitados (autorizados) para assinarem contratos 27 empreendimentos referentes aos TUPs. Estes se somaram aos nove TUPs anteriormente construídos no âmbito do Programa de Investimento em Logística. Entretanto, o TUP destinado a Três Lagoas/MS não aparecia na lista e não constava na rela publicada após o lançamento do PPI e no cronograma do ano de 2017. Destacamos que a ANTAQ anunciou a autorização de mais dezoito TUPs para o ano de 2018, mas até agosto de 2018 não havia informações oficiais acerca da assinatura do contrato de adesão relacionado ao TUP da cidade em questão e caso ocorra, a instalação do equipamento será no interior do PPI.

No que tange às concessões realizadas à iniciativa privada, concernentes ao “PIL: rodovias”, até o mês de fevereiro de 2017 haviam sido concedidas a iniciativa privada, seis dos nove lotes originários referentes a 1ª etapa anunciada em agosto de 2012 e no interior da 2ª etapa, publicada em junho de 2015, somente um trecho passou por processo de concessão<sup>23</sup>. Não era exatamente o que estava previsto nos cronogramas oficiais, contudo, deve-se entender que o andamento dos processos referentes às etapas anunciadas foram influenciadas pelo ambiente político construído por inúmeros agentes (cena política, empresários, mídia, judiciário etc.) entre 2013 e 2016. É necessário destacar que o governo realizou as contratações do “PIL: rodovias” da 1ª etapa por meio de concessões patrocinadas. Isto inclui a BR-163/MS.

Quando a CCR MSVia assinou o contrato com a União para administrar os 847,2 Km da BR-163 no Mato Grosso do Sul receberia um financiamento público equivalente a 70% do investimento, haja visto ser uma concessão patrocinada com base na lei de PPPs. Este subsídio obrigava a concessionária a concluir as obras em cinco anos.

Entretanto, a ascensão do governo Michel Temer alterou as regras. A partir de dezembro de 2016, novas condições foram estabelecidas, os Bancos Públicos (BNDES e CAIXA), repassariam o aporte público mediante os fluxos aferidos, o que significava redução da mencionada porcentagem (contraprestação pública). Assim, a CCR MSVia passou a pressionar o novo governo no sentido de cumprir com o contrato, bem como, passou a anunciar a paralisação das obras e serviços. Em abril de 2017 cumpriu com o que prometia. Paralisou as atividades por quatro meses, retornando apenas em setembro de 2017. A retomada das atividades da concessionária estava relacionada a negociação iniciada entre empresa, a bancada estadual e federal de deputados/senadores, o consórcio intermunicipal e governo federal acerca da Medida Provisória nº 800/2017 que tratava da extensão do prazo de conclusão das obras de cinco para quatorze anos.

A MP não foi votada na Câmara dos Deputados e perdeu a vigência em fevereiro de 2018, logo, a concessionária por força de contrato deverá concluir a duplicação no prazo previsto (cinco anos). Todavia, sem, aparentemente, os recursos públicos. Desde então, a MSVia vem explicitando o interesse de “abandonar” o projeto

---

<sup>23</sup> Para maiores detalhes acerca do quadro geral de concessões, ver: Fernandes, R. M. S. (2017).

(o discurso é de que sem a contraprestação pública não poderá cumprir as exigências contratuais). Tal desejo fez com a concessionária, em maio de 2018, ajuizasse ação contra a União para revisão de contrato. Em resposta, a ANTT, responsável pela coordenação e fiscalização das obras anunciou encerrar o contrato com a empresa, pois esta não estaria cumprindo com o acordado. Em suma, esta é uma questão em aberto e dotada de incertezas (e que em ano eleitoral não vai ser resolvida). Todavia é consequência direta do Golpe de Estado ocorrido no ano de 2016, disfarçado em processo de *impeachment*.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA NACIONAL DOS TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT). **Contrato de Concessão. EDITAL nº 005/2013. Parte VII. Rodovia Federal: BR-163/MS: trecho entre a divisa com o estado do Mato Grosso e a divisa com o Paraná.** Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.logisticabrasil.gov.br/rodovias3>>. Acesso 04 mai. 2014.

BARBOSA, N.; SOUZA, J. A. P. “A inflexão do governo Lula: Política Econômica, crescimento e distribuição de renda”. In: SADER, E.; GARCIA, M. A. (Orgs.) **Brasil, entre o passado e o futuro.** São Paulo: Editora Fundação Perseu: Boitempo, 2010. 200 p.

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

BRAGA, V. & CASTILLO, R. **Tipologia e topologia de nós logísticos no território brasileiro: uma análise dos terminais ferroviários e das plataformas multimodais.** Boletim Campineiro de Geografia, v. 3, n. 2, 2013.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. **LEI Nº 11.079, de 15 de Agosto de 2004.**

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. **LEI Nº 12.743, de 19 de Dezembro de 2012.**

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. **MEDIDA PROVISÓRIA Nº 576, de 19 de Agosto de 2012.**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Globalização e Competição**. 1. Ed. São Paulo: Elsevier, 2008.

FERNANDES, R. M. S. **O Plano Nacional de Logística Integrada (PNLI) – “Programa de Investimento em Logística: rodovias e ferrovias” e a institucionalização da unidades do contrários**. Contribuciones a las Ciencias Sociales. Málaga: Ed. Eumed.net, 2013.

FERNANDES, R. M. S.; SOUZA, A. O. **O Plano Nacional de Logística Integrada e o processo de inserção do estado de Mato Grosso do Sul no “Programa de Investimentos em Logística: rodovias e ferrovias”**. Vozes dos Vales, v. 06, 2014.

FERNANDES, R. M. S. **O PROGRAMA DE INVESTIMENTO EM LOGÍSTICA COMO INSTITUIÇÃO NO IMEDIATO: uma análise (“ao calor da hora”) sobre a implantação de estratégias para o setor de transporte no Brasil e no Mato**

**Grosso do Sul.** Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdades de Ciências Humanas, Universidade Federal da Grande Dourados, 2017.

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

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

HEEREN, M. L. **Mudança de Competências e Novas Formas de Exploração Portuária.** In: RIBEIRO, L. C.; BRUNO FEIGELSON, R. V. A (Org.) Nova Regulação da Infraestrutura e da Mineração: Portos – Aeroportos – Ferrovias – Rodovias. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

LAMOSO, L. P. **“Neodesenvolvimentismo” brasileiro: implicações para a integração regional no âmbito do Mercosul.** Soc. & Nat., Uberlândia, ano 24 n. 3, 391-404, set/dez. 2012.

POULANTZAS, Nicos. Poder político e classes sociais. Trad. de Francisco Silva. 2ª ed. S. Paulo: Martins Fontes, 1986.

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

PRONER, C. et. al. **A RESISTÊNCIA AO GOLPE de 2016.** 1ª Edição. Bauru/SP: CANAL 6 editora, 2016.

SINGER, A. **Cutucando a onça com varas curtas - O ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014).** NOVOS ESTUDOS 102. Julho 2015. Disponível em: <[http://novosestudios.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/content\\_1604/file\\_1604.pdf](http://novosestudios.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/content_1604/file_1604.pdf)>.

SOUZA, M. J. L. O território: sobre o espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná E. et al. (Org.). GEOGRAFIA: Conceitos e Temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

Recebido em: 22/09/2018

Publicado em: 30/11/2018