



Universidade Federal do Rio de Janeiro
Instituto de Economia
Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégia e
Desenvolvimento

Augusto Baptista Bretas da Fonseca

Análise das políticas públicas ferroviárias entre 2006 e 2016:
uma visão político-institucional

Rio de Janeiro
2022

Augusto Baptista Bretas da Fonseca

Análise das políticas públicas ferroviárias entre 2006 e 2016: uma visão político-institucional

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito para a obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Charles Freitas Pessanha
Co-Orientador: Prof. Dr. Cristiano Fonseca Monteiro

Rio de Janeiro
2022

F676a Fonseca, Augusto Baptista Bretas da.
Análise das políticas públicas ferroviárias entre 2006 e 2016: uma visão político-institucional / Augusto Baptista Bretas da Fonseca. – 2022.
296 f.; 31 cm.

Orientador: Charles Freitas Pessanha.

Coorientador: Cristiano Fonseca Monteiro.

Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2022.

Bibliografia: f. 276 – 293.

1. Políticas públicas. 2. Ferrovias. 3. Neoinstitucionalismo histórico. I. Pessanha, Charles Freitas, orient. II. Monteiro, Cristiano Fonseca, coorient. III. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. IV. Título.

CDD 320.6

Augusto Baptista Bretas da Fonseca

ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS FERROVIÁRIAS ENTRE 2006 E 2016: UMA
VISÃO POLÍTICO-INSTITUCIONAL

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como requisito à obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Rio de Janeiro, 21 de junho de 2022.

Prof. Dr. Charles Freitas Pessanha – Orientador
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Prof. Dr. Cristiano Fonseca Monteiro – Coorientador
Universidade Federal Fluminense (UFF)

Prof. Dr. Francisco José Mendes Duarte – Membro Interno
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Prof^ª. Dr^ª. Maria Antonieta Parahyba Leopoldi – Membro Interno
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Prof. Dr. Alessandro André Leme – Membro Externo
Universidade Federal Fluminense (UFF)

Prof. Dr. Rodrigo Salles Pereira dos Santos – Membro Externo
Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGSA/UFRJ)

AGRADECIMENTOS

Agradecer é sempre uma atividade complicada por medo de deixar de mencionar alguém.

Certamente este trabalho não teria sido possível sem a presença de todos os mestres que passaram em minha vida. Agradeço ao João Roberto, quem foi o primeiro a sugerir a ideia de estudar as ferrovias como um problema político, à Maria Antonieta, professora que me abriu muitas fronteiras e me colocou no caminho do institucionalismo, e aos orientadores Cristiano e Charles que me ajudaram enormemente no doutorado.

Ainda no plano acadêmico, foi fundamental a ajuda da CAPES como financiadora da pesquisa.

Como um trabalho de vida, a presença de amigos é essencial seja como refúgio ou até mesmo nas discussões e nos conselhos. Um abraço a todos que fizeram parte da minha caminhada seja os amigos que fiz no Rio de Janeiro, em São Lourenço ou em Brasília. Um abraço especial ao grupo da minha infância, Lucas, Vitor, João Rafael, Iago e Roger. Aos amigos que fiz no colégio, entre eles Raphael, Thiago, Julia e Pedro e ao hoje meu cunhado, Mauro. E, finalmente, um carinho especial nos amigos que fiz viajando Daniel, Pedro, Sérgio, Rodrigo, Alex, entre tantos outros que são parte da essência de quem eu sou hoje.

Um agradecimento especial vai a minha família, principalmente aos meus pais Anna e Marcos, com quem eu sempre – literalmente – pude contar com. Um beijo especial ao meu amor Amanda por todo companheirismo durante todo o processo de escrita, e um carinho especial a sua família que também sempre me acolheu.

RESUMO

Iniciando-se em 2006 uma nova postura sobre o setor ferroviário brasileiro foi gradativamente se formando. Após um período de liberalização, na década de 1990, que presenciou o concessão das estradas de ferro em malhas delimitadas para as empresas mais interessadas na operação ferroviária, as ferrovias viram um pequeno ressurgimento por meio dos renovados investimentos privados. No entanto, esta recuperação logo esbarrou nos seus limites e tanto atores privados como públicos começaram a se mobilizar por uma atuação diferente no setor. Assim, o período que vai de 2006 até 2016 foi marcado por uma intensa disputa política setorial. Estavam no centro deste embate as instituições que regulam o setor. Por meio da análise neoinstitucional histórica, este trabalho tem por objetivo compreender os caminhos das regras do setor ferroviário levando em consideração como questões sociais se tornam problemas políticos, como as soluções aos problemas são encontrados, as ideias e os interesses que estão sendo mobilizados e os atores relevantes. O principal foco da disputa política está presente na relação conflituosa entre a trajetória institucional e sua inércia conservadora e os impulsos por mudanças, onde as estratégias dos agentes, baseadas em seus interesses e posições relativas, são essenciais para entender a dinâmica do embate. Foram observadas duas coalizões que disputaram as regras e um ator relevante em ascensão: uma coalizão pró-mudanças, liderada por setores do poder executivo federal, que ensejava aumentar o transporte de carga geral nas ferrovias, além de um melhor uso da malha concedida; e uma pró-manutenção que objetivava a conservação do poder das empresas concessionárias e aspirava uma atuação governamental mais delimitada com investimentos em resoluções de gargalos, físicos e burocráticos. O ator chave para a consolidação da força política da coalizão pró-mudanças eram os clientes ferroviários, insatisfeitos com o cenário criado pelo arranjo institucional neoliberal. Após uma série de mudanças incrementais nos instrumentos e parâmetros da operação ferroviária, a coalizão pró-mudanças conseguiu passar uma lei que definia um novo modelo de operação, não mais calcado nas concessões; era o *open-access* ferroviário. No entanto, ao final do ciclo analisado, o novo modelo ruiu com as mudanças que já vinham ocorrendo no setor, principalmente a ascensão do setor do agronegócio no setor por meio da inclusão deste setor da economia dentro do arranjo das concessões, e viu na deterioração do cenário macropolítico a condição final para seu encerramento.

Palavras-Chave: Ferrovias; Neoinstitucionalismo Histórico; Políticas Públicas; Dependência da Trajetória; Mudanças Incrementais

ABSTRACT

Starting in 2006, a new approach towards the Brazilian railway sector gradually formed. After a period of liberalization in the decade of 1990 that saw the concession of rail lines in consolidated networks to the companies most interested in their operation, railways experienced a little resurgence through private investments. However, this recovery soon met its limitations and both private and public actor began mobilizing a new approaches towards railways. Thus, the period from 2006 to 2016 was marked by an intense political dispute. In the center of the clash were the institutions that regulate the railway sector. By using neoinstitutional analysis, this works aims at understanding the processes through which the sectorial rules were contested, including how social issues became political problems, how solutions to specific problems are determined, the ideas and interests that are being mobilized and the relevant actors in this dispute. The main focus of the political clash is the relation between institutional path, with its conservative push, and the pull force of institutional changes, where agents strategies are crucial to comprehend the dynamics of the dispute. As such, it was observed the formation of two coalitions that disputed not only the institutions, but also a rising relevant actor: the pro-change coalition led by parts of the federal executive bureaucracy that had as objectives the increment of transportation of general products as well as a better utilization of conceded lines; and a pro-conservation coalition that wished for maintenance of the power of the concession companies and framed government actions to investments in solving problems internal to their operation such as bottleneck and bureaucratic issues. After an amount of incremental institutional changes both in instruments and parameters in the railway operation, the pro-change coalition managed to pass a bill that inaugurated a new model of operation no longer rooted in concessions; the open-access. However, by the end of the analyzed cycle, the open-access crumbled by virtue of changes that were already happening in the sectorial politics, especially the rise of the agribusiness, and saw the deterioration of the macro-political setting as a final condition to its demise. It's only by looking at the existing rules and the actors with their political resource that it's possible to understand the strategies employed and the disputes that arose aiming at this rules, be it to change them or to preserve them.

Key-Words: Railways; Historical Neoinstitutionalism; Public Policy; Path Dependency; Incremental Changes

Lista de Figuras, Tabelas e Quadros

Tabelas

Tabela 1: Linha temporal simplificada do setor.	9
Tabela 2: Tipos de mudança institucional: processos e resultados.	41
Tabela 3: Projetos da CMBEU por setor econômico.	77
Tabela 4: Resumo dos leilões.	100
Tabela 5: Indicadores importantes na segunda fase ferroviária.	103
Tabela 6: Principais produtos transportados na malha da FCA.	112
Tabela 7: Ordem de desempenho das dimensões operacionais por modal.	146
Tabela 8: Investimentos por setor no PAC1, em bilhões de reais.	152
Tabela 9: Projetos por modal de transporte no PAC1.	152
Tabela 10: Investimentos recomendados pelo PNLT dividido por modais.	156
Tabela 11: Comparativo internacional da matriz de transportes em 2005.	158
Tabela 12: Custos em logística em % do PIB em 2005.	159
Tabela 13: Extensão da malha com a projeção com novos projetos.	166
Tabela 14: Principais projetos ferroviários do período com extensão total planejada.	178
Tabela 15: PAC 2 e os investimentos previstos em bilhões de reais.	186
Tabela 16: PAC 2 e os investimentos em transporte por modal em bilhões de reais.	187
Tabela 17: Investimentos do PIL 1 por eixo, em bilhões de reais.	197

Quadros

Quadro 1: Fontes de pesquisa agrupadas em primárias e secundárias	14
Quadro 2: Ismos nas ciências sociais e seus problemas.	58
Quadro 3: Modelos de operação ferroviária no mundo neoliberal.	98
Quadro 4: Estrutura de propriedade das concessionárias da RFFSA logo após os leilões.	104
Quadro 5: Estrutura acionária das concessionárias 20 anos após os leilões (2016).	105
Quadro 6: Panorama institucional do setor ferroviário em 2006.	122
Quadro 7: Estrutura de Monitoramento, Execução e Coordenação para o PAC 1.	150
Quadro 8: Tipos de projetos ferroviários.	167
Quadro 9: Resumo das alterações feitas pelas três resoluções da ANTT em 2011.	192
Quadro 10: Ministros dos transportes entre 2003 e 2018.	249

Quadro 11: Obras de ferrovias de carga e as empreiteiras associadas em 2013.	253
--	-----

Mapas

Mapa 1: As várias malhas ferroviárias de carga em 2017.	109
Mapa 2: Malha sudeste.	111
Mapa 3: Malha Centro-Leste.	113
Mapa 4: Malha Nordeste.	114
Mapa 5: Malha consolidada da Rumo em 2017.	116
Mapa 6: A Ferrovia Norte-Sul em 2019.	170
Mapa 7: Produção de soja e o traçado das linhas da Lei 11.779/2008.	219

Gráficos

Gráfico 1: Produção de Transporte na Malha Sudeste 2006-2017.	110
Gráfico 2: Produção entre 2008 e 2017 da malha consolidada da Rumo.	115
Gráfico 3: Número de registros de OTM por habilitações/ano, 2010-2020.	145
Gráfico 4: Orçamento realizado Valec (2013-2017).	181
Gráfico 5: Produção de granéis sólidos agrícolas.	293
Gráfico 6: Capacidade estática dos armazéns x produção agrícola.	293
Gráfico 7: Movimentação de cargas por tipo.	294
Gráfico 8: Movimentação de soja e farelo de soja pelas ferrovias.	294
Gráfico 9: Transporte de soja e milho com destino às instalações portuárias.	295

Figuras

Figura 1: Esquema do novo modelo de operação ferroviário feito pela ANTT.	200
Figura 2: Os principais modelos institucionais ferroviários utilizados no mundo.	210
Figura 3: Os modelos institucionais pela ótica da ANTF.	211
Figura 4: Os dez principais clientes por malha ferroviária em 2012.	218
Figura 5: Propaganda da empresa Rumo apelando ao agronegócio.	234
Figura 6: Propaganda para renovação da malha Paulista da Rumo.	235
Figura 7: Capa da Revista Ferroviária de junho/julho de 2013.	251

Lista de abreviaturas e siglas

ABAG – Associação Brasileira de Agronegócio
ABIOVE – Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais
ACF – Advocacy Coalition Framework
ALL – América Latina Logística
ANTF – Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários
ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres
ANUT – Associação Nacional dos Usuários de Transporte
BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNDE – Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico
BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico Social
BR – British Railways
CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CBTU – Companhia Brasileira de Transportes Urbanos
CFN – Companhia Ferroviária do Nordeste
CMBEU – Comissão Mista Brasil Estados Unidos
CNA – Confederação da Agricultura e Pecuária no Brasil
CNT – Confederação Nacional dos Transportes
CONIT – Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte
CSN – Companhia Siderúrgica Nacional
DNER – Departamento Nacional de Estradas de Rodagem
DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
EDLP – Estação da Luz Participações
EFC – Estrada de Ferro Carajás
EFDPII – Estrada de Ferro Dom Pedro II
EFVM – Estrada de Ferro Vitória – Minas
EPL – Empresa de Planejamento Logístico
ETAV – Empresa do Trem de Alta Velocidade
FCA – Ferrovia Centro-Atlântica
FGV – Fundação Getúlio Vargas
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FIOL – Ferrovia Integração Oeste – Leste
FMI – Fundo Monetário Internacional

FNS – Ferrovia Norte – Sul
FSA – Ferrovia Sul Atlântico
FTL – Transnordestina Logística
GEIPOT – Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes
IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
JNR – Japan National Railroads
MP – Medida Provisória
MPF – Ministério Público Federal
MPOG – Ministério do Planejamento
MT – Ministério dos Transportes
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OFI – Operador Ferroviário Independente
OTM – Operador de Transporte Multimodal
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PIL – Programa de Investimento Logístico
PL – Partido Liberal
PMDB – Partido Movimento Democrático Brasileiro
PND – Plano Nacional de Desestatização
PNLI – Plano Nacional de Logística Integrada
PNLT – Plano Nacional de Logística e Transporte
PNV/73 – Plano Nacional de Viação de 1973
PPA – Plano Plurianual
PPI – Programa Piloto de Investimentos
PPI2 – Plano de Parcerias de Investimentos
PPP – Parceria Público-Privada
PSDB – Partido da Social-Democracia Brasileira
PT – Partido dos Trabalhadores
RFFSA – Rede Ferroviária Federal
RTF – Regulamento dos Transportes Ferroviários
SNCF – Société Nationale des Chemins de Fer
TAV – Trem de Alta Velocidade
TCU – Tribunal de Contas da União
TIR – Taxa Interna de Retorno
TJLP – Taxa de Juros de Longo Prazo

TLSA – Nova Transnordestina

TKU – Tonelada por quilômetro útil

Sumário

Introdução

<i>Uma nova era das ferrovias?</i>	1
<i>As bases do trabalho</i>	6

Capítulo 1 — Aspectos teóricos: políticas públicas, instituições, ideias e o capitalismo

<i>1.0 Análise de políticas públicas</i>	16
<i>1.1 O neoinstitucionalismo racional-utilitário</i>	25
<i>1.2 Os neoinstitucionalismos culturalistas: sociológico e histórico</i>	29
<i>1.3 Mudanças abruptas e incrementais: disputando regras</i>	36
<i>1.4 As instituições e a economia política do capitalismo</i>	45
<i>1.5 Conclusão: a caixa de ferramentas analítica</i>	57

Capítulo 2 — As ferrovias no país: uma breve história do setor e a trajetória longa

<i>2.0 Introdução: uma breve história das ferrovias no país</i>	62
<i>2.1 Ascensão ferroviária no país (1852-1889)</i>	64
<i>2.2 As ferrovias entre o público e o privado (1889-1957)</i>	71
<i>2.3 Estatização total das linhas com a Rede Ferroviária Federal (1957-1992)</i>	78
<i>2.4 Conclusão: legados e novas perspectivas</i>	84

Capítulo 3 — As três fases contemporâneas da experiência ferroviária brasileira

<i>3.0 Começo de uma nova trajetória: a experiência ferroviária contemporânea no Brasil</i>	87
<i>3.1 Paradigma nascente: o neoliberalismo</i>	88
<i>3.2 O Brasil das reformas</i>	94
<i>3.3 As ferrovias nas reformas neoliberais</i>	97
<i>3.4 A formação das empresas concessionárias do setor ferroviário</i>	103
<i>3.5 A malha sudeste</i>	110
<i>3.6 A malha centro-leste</i>	112
<i>3.7 A malha nordeste</i>	113
<i>3.8 A malha consolidada do centro-sul</i>	115
<i>3.9 O que restou da trajetória histórica ferroviária e as bases para novas políticas</i>	117
<i>3.10 Conclusão: o que mudou e o que ficou</i>	122

Capítulo 4 – Os primeiros planos e projetos para novas políticas ferroviárias

<i>4.0 O ano de 2006 e a terceira fase da experiência ferroviária brasileira</i>	126
<i>4.1 Mudanças no paradigma? Questões sobre um “novo desenvolvimentismo” petista</i>	130
<i>4.2 O PPI e o PAC I como símbolo da inflexão petista</i>	139

4.3 <i>O momento dos planos: o PPI, o PNLT e o PAC 1 como símbolos da inflexão petista</i>	147
4.4 <i>Conclusão: Logística brasileira entre o neodesenvolvimentismo e o neoliberalismo</i>	160
Capítulo 5 – Debates pelos projetos e institucionalidades do setor ferroviário brasileiro	
5.0 <i>Novas reivindicações sobre o sistema ferroviário</i>	162
5.1 <i>A Ferrovia Norte-Sul e outros projetos</i>	167
5.2 <i>Reestruturação da Valec</i>	179
5.3 <i>A crise mundial de 2008 e a resposta petista</i>	182
5.4 <i>Primeiro mandato Dilma e novas mudanças incrementais no setor ferroviário</i>	185
5.5 <i>O PIL e o novo marco regulatório ferroviário</i>	196
5.6 <i>A busca pela desverticalização: trajetória de um conceito</i>	205
5.7 <i>Conclusão: notas sobre a coalizão logística</i>	212
Capítulo 6 – Avanço do agronegócio e erosão do projeto logístico	
6.0 <i>O agronegócio como principal cliente ferroviário e seu avanço no setor</i>	216
6.1 <i>Compra da América Latina Logística pela Rumo</i>	225
6.2 <i>Críticas ao modelo do PIL: o risco Valec</i>	228
6.3 <i>Nova agenda setorial: a questão das renovações dos contratos</i>	233
6.4 <i>Conclusão: sobre o PIL2 e o novo contexto setorial</i>	238
Capítulo 7 – O impeachment de Dilma, governo Temer e o fim do <i>open-access</i> no país	
7.0 <i>Algumas leituras sobre o impeachment de Dilma Rousseff</i>	241
7.1 <i>Transformações contextuais importantes para o setor ferroviário</i>	248
7.2 <i>Governo Temer, o Programa de Parcerias de Investimento e fim do <i>open-access</i></i>	256
7.3 <i>Concessionárias, vozes dissidentes e o agronegócio e seu projeto inacabado</i>	260
7.4 <i>Conclusão: o fim do <i>open-access</i> como um processo</i>	263
Conclusão	
<i>O processo institucional ferroviário da experiência contemporânea</i>	265
<i>A trajetória institucional e a caracterização dos atores relevantes</i>	266
<i>Primeiro passo pró-mudança: conversão ou ampliação da Valec</i>	268
<i>Segundo passo: Adição de camadas e as novas instituições de operação</i>	270
<i>O novo modelo de operação ferroviária: uma mudança de terceira ordem sem descontinuidade institucional?</i>	271
<i>Coabitação institucional: um conceito fundamental para as mudanças incrementais</i>	273
Referências	275
Anexo 1	293

Introdução

Uma nova era das ferrovias?

No ano de 2006, o governo federal brasileiro lançou o Programa Nacional de Logística e Transporte (PNLT). Este programa continha três mensagens iniciais que resumem o momento vivido à época no ambiente econômico e, especificamente, no setor de transportes e infraestrutura. As mensagens que abriam o plano eram de: Enzo Peri, ministro da defesa; Alfredo Nascimento, ministro dos transportes; e de Paulo Sérgio Passos, secretário-geral do ministério dos transportes. Todas as mensagens tinham um foco em comum: ressaltar a retomada da capacidade de realizar o planejamento de longo prazo no setor de transportes, perdida na década de 1990 e que teria sido reconquistada por meio de parcerias feitas por diversas entidades governamentais. Foram enaltecidas as características do plano tais como: 1) seu caráter participativo com a sociedade civil; 2) seu horizonte temporal extenso; 3) sua integração com outros planos como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e os Planos Plurianuais (os PPAs); 4) seu caráter indicativo com extenso portfólio de projetos para todos os modais de transporte; 5) e a possibilidade de renovação e atualização constantes com um processo de monitoramento e avaliação de política pública contidos em seu texto base. Ainda nas mensagens iniciais foram destacadas também: os processos científicos de escolha do portfólio com base em dados georreferenciados; as modelagens macroeconômicas, os modelos de simulação e as perspectivas de integração territorial e integração multimodal; bem como o respeito ao meio ambiente e a integração com atores da sociedade civil, como universidades e empresas dos diversos setores.(Brasil, 2007:2-4).

O conteúdo do PNLТ é bastante ambicioso sendo o primeiro plano a utilizar o conceito de logística em seu nome, e ele teve como objetivo principal articular um planejamento que contemplasse investimentos que transformassem as malhas de transporte individualizadas em um sistema integrado e multimodal. Finalmente, trazia-se também recomendações institucionais legais para cada um dos modais¹ de transporte destacando a necessidade de se intervir não apenas em projetos, mas também com modificações nas regras do fornecimento da infraestrutura de transporte no país. Além disso, ele foi formalizado em um contexto de retomada do interesse público no setor de transportes e, principalmente, nas ferrovias. O plano

1 Os modais de transporte são: aéreo, rodoviário, ferroviário, dutoviário e hidrovário.

estava inserido em um contexto de contestação da trajetória de transportes no país, visando modificar a estrutura logística do país, principalmente no desequilíbrio do uso entre os diferentes modais de transporte.

Resumidamente, a história do setor ferroviário é contada da seguinte maneira: 1) na era imperial as ferrovias cresceram por meio de incentivos governamentais e pela pujança da economia do café; 2) a partir da crise de 1929 a principal mercadoria transportada pelas estradas de ferro, o café, perde seu valor no comércio internacional e, então, elas começam a ser preteridas pela construção de rodovias, mais baratas e com maior capacidade de desenvolver o país por meio de seus links produtivos, como a indústria automobilística, de petróleo e gás e da construção de estradas por empreiteiras; 3) depois de aproximadamente 80 anos de negligência, as ferrovias são concedidas para o setor privado que recupera a malha nacional e retoma os investimentos salvando o setor do esquecimento.

Ao contestar esta visão, diferentes interesses começaram a se movimentar gradativamente imaginando novas possibilidades de organização do setor. Foi assim que, iniciando-se com a formulação do PNLT, o setor ferroviário foi colocado no centro de uma discussão intensa sobre o papel dos transportes no desenvolvimento do país. A capacidade das concessões de realmente fornecerem um transporte confiável e prestativo e a premissa de que apenas commodities devem ser transportadas por ferrovias foram algumas das verdades colocadas à prova. Para dar materialidade a essas contestações foram feitas diversas mudanças institucionais que, apesar do confronto com o modelo concessionário, passaram a coexistir com ele.

Começando com os Programas de Aceleração do Crescimento (PACs), diversas mudanças institucionais ocorreram objetivando uma maior atuação estatal na infraestrutura. Primeiramente, a empresa pública Valec² foi gradativamente transformada e capacitada para agir de forma mais consistente do setor. Depois foi criada a Empresa de Planejamento Logístico (EPL) com o propósito de cuidar do planejamento e dos estudos para fundamentar as ações promovidas sob a égide do governo. Posteriormente, a agência reguladora do setor, a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), regulamentou novas formas de operação por meio de novos tipos de operadores, o mais importante deles o Operador Ferroviário Independente (OFI), uma figura institucional que pode atuar para além das concessionárias.

2 A Valec foi constituída na década de 1980 para construir a Ferrovia Norte-Sul, um empreendimento modelo da gestão Sarney. No entanto, até 2006 pouquíssimo da linha havia sido efetivamente construído o que levou a empresa a realizar uma sub-concessão neste mesmo ano para retomar o projeto.

Finalmente, todas estas mudanças se amarraram com a promulgação do *open-access* – também chamado de desverticalização do setor – que significou uma nova possibilidade de se realizar serviços de transporte ferroviário no Brasil, inteiramente diferente do regime de concessões.

De fato, todas estas mudanças caminhavam na direção de contestar o arranjo institucional criado na década de 1990. Nesta década, o principal paradigma foi o da reforma do Estado que pressionou as instituições para que elas se liberalizassem, na medida em que o mercado era alçado como grande organizador da vida social. Foi assim que as ferrovias, divididas em malhas regionais, foram gradativamente se consolidando, em questão de controle acionário, na mão das empresas privadas mais interessadas nas linhas. Este processo culminou na figura da empresa concessionária operadora e controladora ao mesmo tempo, onde mineradoras, siderurgias e empresas do agronegócio controlam as estradas de ferro que movimentam, majoritariamente, seus próprios produtos em um sistema marcado pelo vetor polo produtivo em direção ao porto exportador.

A contestação deste modelo de operação, formalizada com o lançamento do PNLT como primeiro ato, se inseria em uma tentativa mais ampla de mudança dos paradigmas do desenvolvimento do país. Assim, pautado na teoria do neodesenvolvimentismo³, o governo iniciou um ciclo de políticas públicas que visavam, em algum grau, desafiar as bases institucionais criadas na década de ação do neoliberalismo. Todavia, ao final do ciclo as instituições históricas do setor ferroviário permaneceram sólidas; o *open-access* ruiu sobre si mesmo e a agenda setorial foi alterada de uma de contestação para uma de fixação do modelo neoliberal. No final de 2016 a principal pauta do setor era a renovação das concessões, longe da discussão sobre novos modelos de operação. Afinal, o que levou a tão abrupta transformação da pauta política, mesmo depois de intensos embates, políticas públicas e mudanças nas instituições relevantes do setor?

Grande parte dos trabalhos existentes sobre o setor ferroviário brasileiro buscam entender a situação problemática dele por meio do conceito da governança e da incapacidade estatal de promover bons projetos de infraestrutura (Felix e Cavalcante Junior, 2016; Sousa e Pompermayer, 2016; Machado et. al., 2017; Sampaio e Daychoum, 2017). Por exemplo, Sampaio e Daychoum (2017:1) escrevem que:

3 O próprio conceito de neodesenvolvimentismo será discutido adiante no trabalho, contudo, vale destacar que ele também está imerso de disputas sobre o que ele representa e suas reais aplicações no mundo.

This new regulatory framework posed considerable legal and economic challenges, which, coupled with macroeconomic instability, prevented the reform from being implemented. (...) we argue that the Brazilian rail system is lagging behind needs for at least two different reasons. The first one relates to issues arisen from the 2012 unbundling reform. The second one seems to be more profound and structural: Poor governance coupled with lack of long-term consistent policy planning have undermined sector's capacity to attract new investments.

(...) we present some data evidencing that the Brazilian railroad system has lately suffered from poor long-term planning, poor decision-making process, and lack of regulatory agency's autonomy. We conclude by suggesting that good governance matters for sectoral performance, and that the recent history of Brazilian railroad system illustrates that fragile governance and poor decisionmaking process can provide reasonable explanation for sector's insufficient development.

Para Sampaio e Daychoum (2017:9) o plano para modificar o arranjo institucional do setor ferroviário sofreu de diversas incertezas: sobre seu financiamento, sobre a coexistência entre diferentes modelos de operação, sobre o problema da diferença de bitolas entre as linhas e sobre o papel da empresa pública Valec. Da mesma maneira, para Felix e Cavalcante Filho (2016:13-15) os vícios de desenho institucional levaram os atores privados a terem inseguranças com as mudanças propostas pelo governo, acentuadas pelo fato do uso de decretos presidenciais unilaterais, expondo uma ideia de que o governo agia sozinho. Sousa e Pompermayer (2016) destacam mais a fundo os problemas de ordem de desenho institucional expondo os problemas e limites do projeto da Nova Transnordestina, uma das obras mais emblemáticas do período.

Dentro deste modelo, haveria uma grande racionalidade – isto é um cálculo de custos e benefícios – por trás das mudanças institucionais no setor de infraestrutura, as quais foram incapazes de lidar com os fatores internos e externos a elas. Desta maneira, quisera ou pudera o governo fazer mais com seus próprios recursos, ele teria feito. Pouco é falado sobre os contextos, as regras, os atores sociais, as ideias e as disputas em torno de todos estas políticas e instituições. Ao focar demasiadamente no governo, paradoxalmente se esvai a política, na medida em que o governo se mostra apenas como inoperante, por não entender quais seriam as melhores práticas internacionais de investimentos e instituições em ferrovias, ou incompetente, por não aplicar corretamente estas ferramentas para alcançar seus objetivos.

O trabalho de Machado et. al. (2017) inicia uma discussão sobre a relação entre a conjuntura política ampla e as questões encontradas ao longo da trajetória das políticas de infraestrutura. Porém, a conclusão dos autores ainda atrela o fracasso da transformação da infraestrutura do país às incapacidades estatais no sentido da incompletude, e mobiliza o período de crise iniciado em 2013 para explicar a insuficiência da transformação institucional,

onde as instituições não foram capazes de lidar com as dificuldades e acabaram sendo atravessadas pelo momento vivido. Nas palavras dos autores:

As inovações e mudanças experimentadas nesse período lograram resultados parciais. Apesar de importantes realizações – como a ampliação da taxa de investimento público e o grande número de obras executadas –, foram recorrentes os atrasos, estouros de orçamento, assim como conflitos sociais e malversação de recursos. Avanços em arranjos e instrumentos organizacionais (criação de empresas estatais, coordenação de órgãos governamentais e fortalecimento de órgãos de transparência e controle), regulatórios (procedimentos licitatórios, regimes de contratação de obras públicas, procedimentos de licenciamento ambiental) e financeiros (não contingenciamento do investimento e uso de diferentes fontes de financiamento) foram conduzidos no interior dos programas implementados. Porém, esses avanços no desenvolvimento das capacidades estatais para políticas no setor foram incompletos e insuficientes. Incompletos, uma vez que os novos arranjos e instrumentos não lograram superar algumas de suas limitações internas (tais como falhas de planejamento e processos decisórios insulados da sociedade civil), e insuficientes, porque, ainda que plenamente desenvolvidos, eles não tiveram condições de contrabalançar os constrangimentos externos e os desafios de governança impostos pelo ambiente político-institucional brasileiro (tais como a fragmentação do aparelho do Estado e os interesses de curto prazo de atores políticos dentro da lógica do sistema político vigente) (Machado et. al., 2017:35)

Tal como com a tese da governança e das capacidades estatais, este trabalho pretende ir além da hipótese de atravessamento da política setorial pela macropolítica, como colocaram Machado et. al. (2017), assim como Fernandes (2019). Nesta tese é argumentado que o projeto político foi bruscamente interrompido pelo impeachment de Dilma em 2016, e que a crise atravessou as mudanças que os governos petistas estavam implementado. Não se nega que a conjuntura política é um fator para a mobilização de atores onde há ganhos e perdas de força, mas é preciso levar em consideração o tempo de forma mais ampla e entender como os diversos interesses utilizam os eventos a seu favor. Assim, o impeachment se apresenta como uma questão chave não porque ele destruiu um projeto político que estava acima de disputas, mas sim como consolidação do aumento dos recursos de poder para agentes que já se mobilizavam anteriormente. A disputa pelas instituições ferroviárias é um processo contínuo.

Da mesma maneira, sem negar que projetos podem de fato ser melhores ou piores, este trabalho defende que o desenho institucional não é causa para os desafios percebidos no setor. No limite, projetos ruins podem sair do papel e projetos bons podem ficar para trás. Mais do que isso, é fundamental entender como um projeto se relaciona, ou não, com os interesses políticos de forma ampla. É preciso tomar com seriedade a política e as disputas que culminam nas diversas mudanças institucionais para se ter uma melhor compreensão do motivo pelo qual houve uma regressão no final do período. Isto significa compreender melhor como atores, interesses, ações estratégicas, ideias e políticas públicas se relacionam, criando um emaranhado de decisões que ora modificam e ora conservam o arranjo institucional. Em

vez de incertezas, este trabalho defende que a disputa pelo arranjo institucional do setor ferroviário entre 2006 e 2016 sofreu de diversas ambiguidades e enfrentou diversas contradições, isto é, uma forte contestação entre atores, projetos, ideias e interesses mobilizados com a finalidade de disputar estas regras.

As bases do trabalho

Este trabalho é uma análise de políticas públicas, ou seja, ele visa entender como certas questões sociais se transformam em problemas merecedores de atenção de políticos e burocratas e como certas soluções são escolhidas em vez de outras. Há um enfoque dado às ações do governo na transformação da vida social. No entanto, essencial para esta análise é o tratamento dado às instituições que podem ser resumidas nas regras, normas e procedimentos que contornam e tem capacidade de enquadrar as ações de todos os atores sociais, políticos e econômicos. Assim, as políticas públicas ganham um novo contorno: elas são um dos meios para materializar as disputas por estas regras.

Assim, o trabalho se insere em uma tradição (neo)institucionalista de estudo da política pública, isto é, a análise da produção e da disputa das regras em um ambiente já permeado por elas. A ação no mundo é essencialmente política na medida em que são mobilizadas disputas e relações de poder dentro da interação entre agentes com projetos e interesses contraditórios. Por causa da força que as regras têm nas sociedades, grande parte da ação dos atores interessados em determinado assunto ou setor destina-se à disputa destas regras, seja pela sua manutenção ou para sua transformação. As próprias políticas públicas postas em análise no decorrer do trabalho são leis que ordenam o setor, enquadrando a ação dos agentes setoriais e as delimitando, por exemplo definindo como a operação ferroviária se dá no país ou como o planejamento do setor se relaciona com as propostas de desenvolvimento nacional.

Desta maneira, a **variável dependente** da pesquisa é a própria política pública ferroviária. Parte-se do pressuposto de que as políticas públicas e as mudanças institucionais são o foco de disputa entre grupos de interesse diversos, como empresas e organizações da sociedade civil, que travam batalhas nos campos das ideias, da política e das instituições para determinar a trajetória das políticas públicas. Além disso, o próprio Estado monta seus projetos e tem seus interesses, não tendo a capacidade unilateral de decidir as regras, sendo

este o problema clássico da legitimação. O trabalho segue com uma visão de economia política, onde as regras não são definidas por suas funções utilitárias, nem são o resultado de acordos voluntários entre todos os atores do setor. A definição das instituições e a produção das políticas públicas são permeadas de relações de poder, atos de convencimento e persuasão, produção de conhecimento e tecnologias, compromissos entre elites, ascensão e declínio de atores e, finalmente, pela ação da história e das trajetórias que têm poder de influência.

Cada uma dessas variáveis responsáveis pela produção das modificações nas instituições e nas políticas públicas têm uma produção teórica correspondente. Estas são as **variáveis independentes** que devem explicar os acontecimentos e as mudanças que ocorreram no sistema ferroviário brasileiro no período destacado. No centro teórico deste trabalho, há a indagação de como ocorrem as mudanças e as diferenças conceituais e práticas entre mudanças abruptas e mudanças gradativas. Um dos principais pontos de avanço teórico recente está na análise das formas com que instituições mudam. Trabalhos mais clássicos têm dado ênfase aos choques externos e eventos chaves para explicar estas mudanças, chamadas de conjunturas críticas (Krasner, 1988; Immergut, 1998; Pierson, 2000; Hall e Taylor, 2003; Capoccia e Kelemen, 2007). Para autores desta vertente, as instituições se cristalizam na sociedade, seja por meio do aprendizado social ou da sua influência da cultura e da cognição nos indivíduos e nas sociedades.

Recentemente, alguns estudos (Streeck e Thelen, 2005; Mahoney e Thelen, 2010; Conran e Thelen, 2016; Capoccia, 2016) têm frisado a importância de prestar atenção às mudanças incrementais que as instituições sofrem ao longo do tempo. Autores desta corrente teórica afirmam que as mudanças incrementais são mais numerosas e podem, em teoria, ser tão transformadoras quanto mudanças ocorridas em conjunturas críticas. Dessa forma, o presente trabalho traz um caso empírico para o estudo destas mudanças institucionais. Na medida em que regras são disputadas a todo momento, pretende-se trazer as pequenas mudanças ocorridas no horizonte temporal que levaram à tentativa de mudança nos paradigmas de políticas públicas do setor ferroviário brasileiro. No entanto, como será demonstrado, esta mudança grande alcançada não se manteve. Portanto é fundamental compreender os mecanismos que agem tanto em favor de mudanças como também pela conservação.

O trabalho tem um horizonte de tempo bem definido, sendo o início da análise marcado pelo lançamento do PNLT, no final de 2006, e do primeiro PAC em 2007 indo até o ano de 2016 quando foi determinado o fim das tentativas de mudanças institucionais promovidas pelo governo Dilma com o objetivo de alavancar a transformação do setor. É levado em consideração o fator histórico do setor, porém o foco está nas consequências da trajetória para o horizonte temporal proposto. Isto significa que não haverá uma análise a fundo da produção e da disputa pelas regras existentes antes de 2006, como por exemplo a Lei das Concessões que rege todos os contratos das operadoras ferroviárias com o governo. Isto não quer dizer que estas instituições não sejam objeto de disputa, todavia estas as regras pré-2006 serão consideradas como dadas, não sendo feita uma discussão aprofundada sobre suas criações, apenas sobre seus efeitos e as contestações resultantes delas. A tabela 1 traz uma linha do tempo com os principais eventos institucionais merecedores de destaque ao ciclo analisado.

É importante para uma análise institucionalista que ela compreenda os mecanismos causais da mudança e continuidade institucional. Assim, em vez de destacar um arranjo institucional e seus efeitos e compará-lo com outros arranjos, o trabalho se insere em uma vertente mais analítica de entender os processos e os resultados das mudanças, sejam elas críticas e abruptas ou incrementais e reformistas. Da mesma maneira, não se objetiva apenas destacar as características de um período, mas sim como o período dialoga com os eventos para trás (legado institucional) e para frente (mudança ou manutenção do status quo dos arranjos).

Linha do tempo

Ano	Evento
1973	Plano Nacional de Viação
1992	Programa Nacional de Desestatização
1995	Lei das Concessões
1996	Regulamento dos Transportes Ferroviários
1996	Primeiro leilão ferroviário
1998	Último leilão ferroviário
2001	Criação da ANTT e Conit, criação da CIDE
2004	Lei das PPPs
2005	Projeto Piloto de Investimentos (PPI 1)
2006	PNLT
2007	PAC 1
2008	Reestruturação da Valec
2011	PAC 2
2012	Reestruturação da EPL
2012	PIL 1
2013	Desverticalização do setor
2015	PIL 2
2015	PNLI
2016	Revogação da desverticalização
2016	Programa de Parcerias de Investimento (PPI2)
2018	PNL

Tabela 1: Linha temporal simplificada do setor.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Como se pode observar na tabela 1, de 2006 a 2016 ocorreram uma série de eventos dentro do setor ferroviário incluindo planos de governos, como os PACs e os Programas de Infraestrutura Logística (PILs), reestruturações de importantes agentes governamentais, como a Valec e a Empresa de Planejamento Logístico, e alterações no ambiente institucional amplo do setor, como a tentativa de desverticalização da operação ferroviária.

Durante o período pode-se observar duas visões de como o setor deveria se organizar. Isto significa que havia duas coalizões de atores formando suas próprias ideias, formulando estratégias e disputando políticas públicas e as instituições setoriais. O conceito de coalizões é utilizado, em oposição ao termo grupo de interesses, pois nelas está suposto algum grau de coordenação entre os atores envolvidos (Weible e Sabatier, 2007; Emmenegger, 2021). De fato, a interação interna da coalizão é por si só um fator considerável para entender as mudanças institucionais, dentro de um quadro de ações políticas, isto é, de disputas envolvendo recursos de poder.

Desta maneira, uma coalizão se centrou nos atores governamentais, principalmente do executivo. Mobilizando ideias como a multimodalidade e a melhor utilização das ferrovias, esta coalizão pressionou o arranjo institucional por reformas mais críticas das instituições e um planejamento mais abrangente para o setor, com a retomada de obras para a mobilidade urbana e para grandes projetos de expansão da malha. Ao longo da trajetória, a busca por aliados foi parte considerável da movimentação dos agentes pró-mudanças. Ela apostou nos clientes ferroviários, empresas que utilizavam as ferrovias no vácuo deixado pelas empresas concessionárias, principalmente em linhas menores e de menor utilização. Vale destacar que o governo é raramente um bloco monolítico. Destaca-se aqui a atuação de políticos com interesses regionalizados, principalmente do Centro-Oeste e do Sul, e a burocracia ligada ao setor ferroviário, nas figuras do alto-comando da Agência Reguladora setorial (a Agência Nacional de Transportes Terrestres) e a empresa pública Valec.

A outra coalizão estava fundamentada nas empresas operadoras de linhas. Esta coalizão buscava reformas menos abrangentes, ou mesmo a manutenção do status quo institucional. O investimento público era bem-vindo apenas se diretamente benéfico para alguma malha existente específica⁴. Os projetos governamentais deveriam se enquadrar às instituições feitas antes do período analisado, como as concessões e os financiamentos já previstos por meio de bancos públicos. A primazia deste grupo de atores foi a defesa do modelo regulatório adotado na década de 1990, com menores alterações possíveis. Foi fundamental a atuação de sua associação de classe, a Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários (ANTF), para coordenar a ação de empresas que, em outras situações, poderiam ser desconexas e até mesmo contraditórias.

4 São os projetos categorizados como “resolução de gargalos”.

A hipótese do trabalho é de que a coalizão das empresas operadoras obteve mais sucesso ao longo do horizonte temporal sob análise. Uma visão sistêmica do setor de transportes como defendido pela coalizão pró-transformações, com as ferrovias fazendo parte de um sistema integrado, deu lugar a uma visão mais difusa onde o setor ferroviário acabou se consolidando como exportador de granéis específicos, principalmente minério de ferro e soja, sem que isto representasse um ganho de multimodalidade. Assim, a visão primário-exportadora é o paradigma “a ser vencido”.

O trabalho parte da premissa de que a própria visão sobre o sistema de transportes e sobre os projetos individuais, tal como a Ferrovia Norte-Sul por exemplo, mudou ao longo do tempo descrito. Ambições e conceitos foram sequencialmente repensados para lidar com os desafios e as oportunidades que surgiam após cada ação do governo. Somente de 2006 a 2016 foram 6 planos de governo que pretendiam fornecer um portfólio de projetos e apresentar modificações institucionais, como redesenhos do modelo regulatório e operacional, para a realização de parcelas destas ambições.

O primeiro capítulo tem como objetivo explicar os fundamentos teóricos nos quais se baseiam este trabalho. Ele se inicia com uma discussão sobre a análise de políticas públicas focando nos fundamentos das análises qualitativas que visam explicar como questões sociais se transformam em problemas políticos. Depois, a teoria neoinstitucional é colocada em destaque, pois políticas públicas são feitas em um mundo permeado por instituições, e os conflitos políticos frequentemente giram em torno da contestação ou manutenção delas. Assim, o arcabouço teórico se insere na tradição do neoinstitucionalismo histórico que discute a relação entre trajetória institucional e sua força de cristalização versus as mudanças tanto abruptas como incrementais. Um maior foco é destinado às mudanças incrementais que são aquelas feitas ao longo da trajetória estabelecida e que realizam contestações sem que haja necessidade de eventos especiais, conhecidos também como conjunturas críticas. Finalmente, é feita uma discussão sobre o capitalismo e como a disputa por regras é afetada pelas estruturas e ações estratégicas dos atores.

No segundo capítulo é feito o primeiro ensaio histórico, trazendo a trajetória longa para o centro da pesquisa. É considerada importante esta menção pois não é incomum trabalhos e discursos voltarem seus problemas às ações e políticas que foram feitas ao longo

deste período. O próprio neoinstitucionalismo histórico prevê o exame das questões históricas na medida em que elas afetam diretamente as mudanças institucionais posteriores⁵.

O terceiro capítulo se inicia com uma análise da desnacionalização do setor, considerada como o início da experiência ferroviária contemporânea no país. No capítulo é feito uma discussão sobre neoliberalismo e suas políticas, na medida em que este paradigma é considerado como essencial para entender não somente o momento vivido na década de 1990 como também a trajetória que se impõe sobre o setor. Esta trajetória se inicia com o modelo de concessões em regime verticalizado, onde as empresas vencedoras dos leilões obtiveram o controle tanto dos materiais físicos e da operação em si, o que resultou em um cenário de empresas monopolistas e altamente concentrado nos setores interessados na atividade ferroviária, que incluem o minério e as siderurgias. A constituição destas empresas e a conexão deste momento com as etapas anteriores da trajetória setorial é parte fundamental para entender a dinâmica das políticas públicas no horizonte temporal definido para este trabalho.

Deste modo, o quarto capítulo se inicia com o exame das mudanças que estão no centro da análise empreendida. Começando com uma discussão sobre o neodesenvolvimentismo aplicado ao caso brasileiro, defende-se que a partir de 2006, com uma mudança importante de postura política, o governo passa a tratar o setor ferroviário de uma maneira diferente daquela preconizada dentro do paradigma neoliberal. As principais medidas que comprovam isto são o lançamento dos dois planos de governo: o Programa de Aceleração do Crescimento e o Plano Nacional de Logística e Transporte. É enfatizada também a magnitude da revolução logística e suas mudanças estruturais em toda a economia global e sua relevância para o reaparecimento dos interesses no setor ferroviário. Por fim, os planos de governo são utilizados para conectar estas duas transformações estruturais (neodesenvolvimentismo e logística contemporânea) à mudança de postura governamental e às mudanças institucionais que se iniciam neste momento, e que se intensificam no decorrer do ciclo.

No quinto capítulo são trazidos os embates políticos feitos ao longo da trajetória em marcha pela disputa das instituições, focando nas tentativas de mudanças avançadas pela coalizão pró-mudanças e sua resistência por meio das empresas concessionárias,

5 A discussão sobre o quanto deve-se voltar no tempo para explicar a situação das instituições em um determinado momento é uma questão ainda em aberto. Ver Haggard (2015) para uma breve introdução ao tema.

especialmente sob a égide de sua associação de classe, a ANTF. Mostra-se que a coalização pró-mudança é liderada por uma parte do governo que ganha a ação de personalidades importantes do período. Destaca-se também o papel de atores complementares, principalmente os clientes ferroviários que deram legitimidade às políticas públicas propostas pelo governo. Assim, no desenrolar do capítulo são apresentadas cada uma das alterações mais relevantes feitas por leis, decretos ou regulamentações sempre expondo os confrontos em torno delas. Como uma primeira aproximação aos conflitos internos ao setor, utilizo o caso da Ferrovia Norte-Sul para mostrar como um mesmo projeto pode ter direcionamentos muito distintos. A ferrovia ora é pensada como espinha dorsal de um sistema de transportes multimodal e integrativo ora vista como uma oportunidade de escoamento de produtos do Centro-Oeste brasileiro e alvo dos interesses das empresas concessionárias estabelecidas. O capítulo prossegue com as diversas mudanças ocorridas no período como a reestruturação da empresa pública Valec e se encerra com uma apreciação sobre o conceito da desverticalização, também chamado de *open-access*, no qual a coalização pró-mudança, liderada pelo governo, depositou sua esperança de transformação profunda do setor, para finalmente desafiar as instituições produzidas dentro do contexto neoliberal.

No sexto capítulo é expandida a investigação sobre quem são os clientes ferroviários, ligando-os ao agronegócio e sua investida sobre o setor ferroviário. É demonstrando, por meio do evento chave da compra da empresa logística ALL pela Rumo (subsidiária da Cosan, empresa com fortes laços com o agronegócio brasileiro), que o próprio setor agro estava se organizando autonomamente e que, com este acontecimento, ele se tornou uma empresa concessionária. Assim, a transformação chave defendida pelo governo, pouco a pouco se tornou alvo de duras críticas, sequer dando resultados concretos. A desverticalização do setor deu lugar a uma discussão sobre a renovação dos contratos, agora vista como salvação dos investimentos no setor e coroando a coalização da manutenção institucional.

O sétimo capítulo traz uma discussão sobre o momento político vivido no país a partir de 2014/2015 culminando no impeachment da presidenta eleita Dilma Rousseff. Se torna fundamental relacionar esta questão da macropolítica com o setor ferroviário para compreender porque certas mudanças se reverteram, como o *open-access*, e outras continuaram a existir. O próprio governo de Temer produz sua política pública setorial, o Programa de Parcerias de Investimento, mostrando que o setor de infraestrutura não seria relegado, mesmo em um momento de constrição orçamentária e política.

A hipótese trabalha com a ideia da coalizão pró-trajetória tendo maior êxito pois o trabalho se encerra com a revogação da principal mudança institucional do período, a desverticalização. A hipótese de que existem duas coalizações (pró-transformações x pró-trajetória) disputando as políticas do setor surge da observação desse caminho trilhado dentro do horizonte temporal do trabalho. A observação principal reside nessa contraposição entre os decretos Dilma e Temer. A ideia é buscar uma explicação política para essa tentativa de mudança mais abrangente no setor e sua revogação apenas 3 anos depois. Acredita-se que o legado histórico/institucional é chave para entender esta dinâmica, na medida que o sistema de concessões e a formação do ator operador e controlador são fatores fundamentais para entender os dissensos setoriais entre um sistema de transportes integrado contra um focado nas exportações. As mudanças anteriores como os PACs e as reestruturações foram esboços da coalizão pró-transformação na tentativa de lograr seus interesses. Assim, alguns conceitos se tornam chave como a coabitação institucional surgida das mudanças graduais e uma reapreciação do conceito de dependência da trajetória. Finalmente, é importante também analisar o que foi alcançado com estas transformações incrementais.

A metodologia consiste principalmente na análise qualitativa de dados bibliográficos. Estes são separados em fontes primárias, que são todos os documentos feitos pelo governo tais como planos, leis, regulamentações, audiências públicas e informes oficiais, e fontes secundárias encontradas na mídia que podem consistir de entrevistas, artigos de opinião, reportagens e quaisquer outras fontes que auxiliem na coleta de dados. A separação destas fontes pode ser observada no quadro 1.

Fontes a serem consultadas	
Fontes primárias	Planos do governo → PPAs, PNLT, PACs, PILs Resoluções → ANTT Legislação concernente à instituições públicas → Valec, EPL Audiências públicas → Câmara federal, Senado, ANTT
Fontes secundárias	Revista Ferroviária, Valor Econômico, O Globo, Estadão, Folha de São Paulo

Quadro 1: Fontes de pesquisa agrupadas em primárias e secundárias.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Para este trabalho, algumas fontes foram privilegiadas no decorrer da análise. Dentro das fontes primárias, destaca-se o uso das atas das audiências públicas da ANTT dentro do período proposto, de 2006 a 2016. Como um trabalho de economia política, as audiências da agência reguladora são momentos privilegiados para atores do mercado se mobilizarem e exporem suas visões e ideias acerca das mudanças institucionais propostas pelo governo. Foram selecionadas todas as atas concernentes às mudanças regulamentárias que dizem respeito ao setor ferroviário. Conteúdos de legislação, quando produzidos dentro do ciclo, também tiveram sua redação examinada, incluindo, quando cabível, exposição de motivos. Ainda nas fontes primárias, atas de audiências públicas do Senado que mencionassem as ferrovias também foram analisadas, buscando a atuação dos interesses regionalizados dentro do setor.

Quanto às fontes secundárias, a prioridade foi dada à Revista Ferroviária, principal mídia especializada do setor. Todas as revistas publicadas entre os anos 2006 e 2017 foram analisadas. O uso da Revista Ferroviária se justifica pois em cada edição é publicada uma entrevista com uma personalidade do setor bem como artigos que destacam a conjuntura e ações de atores interessados. Matérias e entrevistas com personalidades do setor Metroferroviário (transporte de passageiros) foram desconsideradas. A busca em outras mídias como Agência Estado, Estadão, O Globo, Valor Econômicos e Folha de São Paulo foi feita em tópicos específicos, principalmente sobre corrupção no setor, utilizando-se do buscador do site da Revista Ferroviária.

Capítulo 1 – Aspectos teóricos: políticas públicas, instituições, ideias e o capitalismo

1.0 Análise de políticas públicas

No presente trabalho é feita uma análise das políticas públicas realizadas pelo governo entre 2006 e 2016 que tiveram como finalidade transformar o setor ferroviário colocando-o em uma direção específica. Para tanto, é necessário discutir questões concernentes à definição dos problemas políticos, aos embates em que diferentes atores se colocam, em como eles se relacionam com as regras existentes e como se chega às decisões finais, seja para mudar a realidade ou para conservá-la.

Para Sabatier (2007:3-4), o ato de analisar políticas públicas é simplificar um mundo extremamente complexo o qual o analista jamais conseguirá levar tudo em consideração. Uma política pública envolve centenas de atores distintos com valores, interesses, percepções e preferências discordantes; ela tem um horizonte temporal longo onde o aparecimento de uma questão social até a definição final da política pública pode levar mais de uma década; há uma espacialidade específica como um setor econômico ou um território onde podem se mobilizar agentes em diferentes níveis institucionais, por exemplo em uma cidade ou em um estado; debates podem engajar diferentes visões, incluindo questões técnicas, e a produção de políticas públicas inevitavelmente envolverá questões de valores, ordem, coerção e autoridade.

De fato, até mesmo delimitar e conceituar o que é uma política pública tem suscitado controvérsias. Alguns exemplos de autores clássicos das *policy sciences* são: 1) a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos (de Guy Peters); 2) o que o governo escolhe fazer ou não fazer (de Thomas Dye); 3) quem ganha o quê, por quê e que diferença faz (de Harold Laswell); 4) um curso de ação ou inação em vez de decisões específicas (de Hugo Hecló); 5) uma rede de decisões e ações que alocam valores (de David Easton); 6) como um elefante, uma política pública é reconhecida quando se olha para uma, mas não é facilmente definida (de Sir Charles Cunningham); entre outras conceituações possíveis (ver Hill, 2005:6-10; Souza, 2006; Zittoun, 2014:4).

Uma conceituação mais contemporânea e abrangente é dada por Birkland (2011:8-9) que a resume em: 1) uma política é sempre feita em resposta a um problema que requer

atenção; 2) ela é feita em nome do público; 3) toda política é orientada por um objetivo ou um estado o qual se quer chegar; 4) ela é, em última instância, sempre feita pelo governo mesmo que ideias surjam de fora dele ou da interação dele com atores de fora; 5) as políticas são interpretadas e implementadas por atores públicos e privados que têm visões diferentes dos problemas, das soluções e de suas próprias motivações; 6) políticas são o que o governo decide fazer, *ou não*.

Outro problema se refere ao ato de analisar as políticas públicas e o tipo de estudo que é construído. Uma separação interessante proposta feita por Hill (2005:5) é entre *analysis of policy* em contraste com uma *analysis for policy*. A primeira é o estudo de como uma política é formulada e implementada, enquanto a segunda tem relação com a economia e estudos que auxiliam na produção de informação e avaliação para *policymakers*. Neste trabalho pretende-se fazer uma *analysis of policy*, o que em português seria mais bem entendida como uma **análise** de política pública, em vez de uma **avaliação** de política pública.

A análise de políticas públicas conta com uma vasta tradição teórica com distintas abordagens que evidenciam, com mais ou menos força, diferentes partes deste processo mencionado acima. Seria muito difícil enumerar todas as correntes existentes, mas atualmente pode-se considerar algumas com maior êxito acadêmico utilizando o livro de Sabatier (2007), sendo elas: 1) o ciclo das políticas públicas; 2) a teoria dos múltiplos fluxos; 3) a abordagem das coalizões de defesa e; 4) a teoria do equilíbrio pontuado.

A primeira destas vertentes teóricas, o ciclo das políticas públicas, ganhou notoriedade em meados do século passado e foi comumente chamada de análise de “*textbook*” por sua difusão em cursos e livros acadêmicos. Por isso ela foi alvo de duras críticas e reavaliações sobre sua consistência interna. A ideia principal desta teoria é separar o processo de formação e aplicação das políticas públicas em estágios bem definidos. Diversos autores postularam etapas variadas pelas quais as políticas passariam, mas pode-se resumir o ciclo em três estágios principais: o período de criação da política (formação de agenda); sua implementação e monitoramento; e finalmente uma avaliação onde a política pode ser readequada e melhorada com novas informações. Os passos foram desenhados analiticamente para serem uma sequência bem definida da vida de uma política pública.

No entanto, pouco se fala atualmente no ciclo de uma política pública. Primeiramente porque raramente os estágios são bem definidos no mundo real. Políticas dificilmente passam por um processo bem definido de implementação com início, meio e fim bem delimitados.

Elas podem ser terminadas no meio, se adaptar, se reformular ou passar por controles antes não esperados. Na realidade, a implementação ou avaliação podem afetar a formação de agenda e vice-versa. Um segundo ponto é de que poucos analistas estudam o ciclo inteiro, especializando-se em certos estágios e partes deles. Para Jann e Wegrich (2007:56), um dos principais problemas desta vertente é de que falta a ela elementos suficientes para se tornar um quadro analítico teórico consistente. São poucas as explicações causais que nos ajudam a entender como uma política pública passa pelos diferentes estágios e como a teoria ajuda a explicar a realidade. Por isso, os estudos de políticas públicas criaram modelos analíticos próprios para analisar os estágios em si e, em decorrência desta especialização, são poucas as ligações entre os ramos de pesquisa em políticas públicas.

Foi explorando as questões internas à formulação de políticas públicas e, principalmente, a formação da agenda política que surgiram as correntes teóricas mais utilizadas para realizar *analysis of policy*. A partir da ideia de que existem múltiplas questões sociais e que o governo precisa filtrar reivindicações e sugestões, diferentes autores construíram quadros analíticos que permitem aos investigadores entender o nexos causal entre definição do problema e escolha da solução, sem se preocupar com as questões concernentes à implementação ou avaliação das políticas. Aos poucos, o termo **agenda** se tornou central para entender como surgem as políticas públicas e como elas se desenrolam.

Para Zahariadis (2016) a agenda é o que o governo pode fazer (*actionable*). A atenção aos problemas é escassa e indivíduos e instituições precisam estabelecer prioridades. Não há, geralmente, uma lista escrita de quais são as prioridades. Questões e problemas surgem e desaparecem e não há como saber *a priori* o que é um problema merecedor de atenção, tampouco qual a solução exata para solucioná-lo. Assim, uma agenda consiste em uma coleção de problemas, entendimentos, símbolos, soluções e outros elementos que fazem questões sociais se tornarem problemas políticos. Agendas podem ser concretas como um projeto de lei, como também valores e ideias que pressupõe os problemas e enquadram como devemos resolver estes problemas (Muller, 2002; Birkland, 2007; Zahariadis, 2016).

Para alguns autores (Rochefort e Cobb, 1994; Birkland, 2007; Zittoun, 2016) é interessante pensar em múltiplas agendas onde questões devem passar até se tornarem alvo de políticas públicas com contornos finais. Desta maneira, as questões sociais passam por uma agenda universal (todas as questões possíveis), para uma agenda sistêmica, depois uma agenda institucional e, finalmente, para uma agenda de decisões. A atenção é ampliada em

cada agenda, porém, são impostos pontos de veto nas passagens de uma agenda para outra. Por exemplo, o número de alternativas consideradas possíveis para um determinado problema se reduz a cada passo dado. As agendas também não possuem características intrínsecas a elas, sendo importante as suas contextualizações. Por exemplo, problemas podem ser definidos de forma técnica e procedimental para restringir acesso à sua formulação. Do outro lado, argumentos democratizantes, de justiça social e de participação e deliberação visam expandir o acesso à formulação de políticas públicas a atores de fora do processo, ampliando o escopo das agendas.

Muito importante para os teóricos da formação de agenda tem sido a atuação de personalidades específicas que têm poder de influência sobre a definição dos problemas e das soluções. Estas personalidades têm recebido diversos nomes e tratamentos analíticos distintos como: mediadores (Muller, 2002), reivindicadores (Rochefort e Cobb, 1994), comunidades epistêmicas (Hass, 1993), e participantes invisíveis (Kingdom, 2014). O que eles têm em comum é o papel de filtro e influência, construindo argumentos para auxiliar os *policymakers* na construção de legitimidade das políticas públicas. Uma de suas principais estratégias é a delimitação de fronteiras para definir quem pode e quem não pode participar dos debates em torno de políticas setoriais. Geralmente por meio de pesquisas e artigos na mídia, são estes atores que fazem *analysis for policy*, fornecendo insumos que colocam políticas em trajetórias específicas.

Essa estratégia tem aparecido também na forma da tríade: identificação, enquadramento e justificação (Saurugger, 2016). Os problemas e as soluções são apropriados por atores interessados neles e que, então, precisam identificar e moldar as demandas sociais, enquadrar os problemas e as soluções para transformá-las em algo concreto e acoplar medidas técnicas à valores e ideias que as pessoas concordem, legitimando suas ações. Outra parte importante pontuada por Hacker e Pierson (2014) é identificar se o grupo de interesse está na ofensiva ou na defensiva. As estratégias podem ser diferentes se um grupo já exerce seu poder e se os arranjos institucionais o beneficiam, comparado às estratégias de grupos que visam subverter a ordem instaurada.

Por isso o poder de influenciar a agenda é o ponto essencial na análise científica (isto é, das causas e efeitos) da formulação de políticas públicas. Algumas variáveis se destacam neste ponto: atores e suas relações de poder; ideias, conhecimento e a legitimidade das ações; o tempo e o *timing* das questões; e as conjunturas e contextos, incluindo aqui as instituições.

Grande parte dos quadros analíticos criados ao longo do tempo levam em consideração estas variáveis e como elas se relacionam entre si.

Uma das primeiras teorias a surgir foi a dos múltiplos fluxos (*multiple streams*), que ganhou notoriedade com os trabalhos de John Kingdom (2014). Esta teoria separa o processo de formulação de políticas públicas em três principais fluxos com suas próprias dinâmicas internas: o fluxo dos problemas, o fluxo das políticas públicas (*policies*) e o fluxo da política em si (*politics*). Estes fluxos se unem em períodos específicos, as janelas de oportunidade, por meio da ação de empreendedores políticos, principalmente com o uso de manipulação. Dessa forma, a produção de políticas públicas depende de uma conjuntura favorável que é manejada pelos agentes políticos para atender a seus interesses, o que convencionou-se chamar de acoplamento dos fluxos.

A teoria de John Kingdom (2014), por meio da dinâmica interna dos fluxos, une a conjuntura social à ação de atores específicos para criar umnexo causal entre a formulação das políticas públicas e sua ideia de fluxos. No fluxo dos problemas estão os diferentes indicadores, eventos e *feedbacks* que alimentam a discussão sobre as questões sociais, sendo os atores determinantes neste momento as organizações da sociedade civil e a imprensa. No fluxo das políticas públicas se encontram as questões técnicas sobre como resolver as questões sociais e a sopa de soluções possíveis, onde fica evidenciado o papel de técnicos e acadêmicos. No fluxo político está a disposição nacional incluindo a ideologia do partido dominante e o ânimo para discutir certos assuntos, fazendo entrar em cena os partidos e as instituições de tomada de decisões. Estes fluxos são unidos em janelas de oportunidade habilmente manipuladas por empreendedores políticos que necessitam operar as dinâmicas próprias destes fluxos, por exemplo, evidenciando certos indicadores, trazendo opiniões de especialistas escolhidos e aproveitando o ânimo nacional, para enfim colocar em marcha uma política pública (Zahariadis, 2007).

Outra importante teoria sobre a formulação de políticas públicas a surgir no final do século passado foi a *Advocacy Coalition Framework* (ACF). Assim como na teoria dos múltiplos fluxos, a ACF une a análise macro, da conjuntura política e da estrutura social e econômica, à análise micro, isto é, das ações individuais de atores específicos. No entanto, o quadro analítico da ACF inclui uma meso análise das coalizões de defesa que agrega atores diferentes com múltiplos interesses e valores em categorias analíticas úteis para o analista (Weible e Sabatier, 2007).

No nível macro, os estudos devem segregar um subsistema para investigação levando em consideração uma dimensão funcional (ou seja, um setor da vida social, como o caso ferroviário) e outra territorial. Subsistemas podem ser maduros, com uma trajetória longa de existência ou nascentes para questões novas na sociedade, como as fronteiras tecnológicas. Temporalmente, a teoria parte do pressuposto de que, pelo menos em subsistemas maduros, mudanças impactantes são de difícil execução e demoram bastante tempo (mais ou menos 10 anos). O comportamento dos atores dentro dos subsistemas varia de acordo com dois conjuntos de fatores externos divididos entre os estáveis e os dinâmicos. Os parâmetros estáveis são as características do problema, a distribuição de recursos naturais, os valores socioeconômicos e a estrutura constitucional. Eles são considerados estáveis pois raramente mudam em menos de 10 anos. Já os fatores dinâmicos incluem as transformações em condições socioeconômicas, mudanças na coalizão de governo e decisões de outros subsistemas. Os fatores dinâmicos que são responsáveis pelas mudanças de políticas públicas.

No nível micro da análise, os teóricos da ACF ressaltam a importância do sistema de crenças dos *stakeholders*⁶ dentro dos subsistemas, segregando este sistema em três camadas. A primeira é a menos suscetível a mudanças e consiste no núcleo central de crenças (*deep core belief*) que envolvem os pressupostos mais genéricos sobre o mundo, incluindo questões de natureza humana, prioridade entre liberdade e igualdade, o papel geral do Estado e do mercado, entre outras crenças. Na segunda camada temos as crenças centrais políticas que dão corpo às coalizões que também são de difícil mudança. Elas informam o analista sobre as preferências práticas dos agentes e sobre como se deve dar a atuação nos subsistemas. Finalmente, existem as crenças secundárias que lidam com questões específicas da política pública como seus instrumentos e parâmetros. Estas são as mais fáceis de mudar e frequentemente envolvem negociações e acordos.

O grande diferencial da ACF é a meso-análise das coalizões políticas, principal variável que explica a formulação de políticas públicas. O pressuposto principal é de que grande parte da ação no mundo se dá de forma coletiva e redes de atores com conexões interpessoais são essenciais para explicar a dinâmica social. Assim, *stakeholders* com sistemas de crenças parecidas procuram aliados para a consecução de seus objetivos. No entanto, uma coalizão surge somente com um grau não trivial de coordenação, isto é, uma ação em conjunto para a conquista de um mesmo objetivo. Por causa das diferenças entre visões de

6 Nome dado àqueles que tem interesses em jogo no cenário político.

mundo, coalizões se engajam em disputas políticas capazes de suprimir os problemas clássicos de ação coletiva, como a questão dos *free riders*⁷. As coalizões contam com recursos políticos para realizar suas disputas que incluem: 1) autoridade para tomar decisões políticas; 2) opinião pública; 3) informação; 4) mobilização de tropas; 5) recursos financeiros; 6) e liderança hábil. Assim como o conceito de janelas de oportunidade, a ACF utiliza a ideia de choques internos ou externos para explicar grandes mudanças políticas. Choques externos incluem aprendizados e perturbações externas, enquanto os internos se dão por meio de eventos chave dentro do subsistema (Weible e Sabatier, 2007).

Enquanto os *frameworks* dos múltiplos fluxos e das coalizões de defesa exploram apenas tangencialmente a dinâmica do incrementalismo, preferindo as interrupções como categoria relevante temporal principal, é na teoria do equilíbrio pontuado que esta relação se torna central, evidenciando a diferença entre o processo incremental e rotineiro de políticas públicas e os momentos de grandes transformações.

A teoria do equilíbrio pontuado se inicia com um postulado sobre a racionalidade das instituições políticas: sua racionalidade é limitada e precisa de estímulos para o processamento paralelo (*parallel processing*) para dar atenção aos problemas sociais. Assim, questões flutuam nas agendas sociais e despertam maior ou menor interesse dos tomadores de decisão dependendo de uma série de fatores, sendo os principais os *feedbacks* positivos e negativos, e as imagens políticas. Dentro do quadro analítico proposto pelos defensores desta teoria, as políticas públicas podem ser incorporadas para dentro dos subsistemas políticos gerando períodos de equilíbrio ou jogadas para a agenda macropolítica em tempos de desequilíbrio, o verdadeiro vetor de mudanças.

Os diferentes tipos de *feedback* são os motores para transformar as políticas dentro da macropolítica. Estes processos se conectam com o que os autores chamam de imagens políticas, ou seja, uma mistura de informação empírica e apelos emotivos. Temas políticos geram imagens que podem ser usadas para reafirmar as políticas ou contestá-las. *Feedbacks* positivos são responsáveis por mudanças de larga escala, onde até mesmo pequenas mudanças circunstanciais podem gerar grandes transformações futuras. Eles são responsáveis por mobilizações políticas e estão relacionados à competição entre imagens políticas. Do outro lado, *feedbacks* negativos mantêm a estabilidade no sistema político gerando incrementalismo e/ou monopólio político (True et al. 2007:160-163).

7 Também chamados de caroneiros, são atores que se beneficiam das mudanças sem necessariamente se engajar na disputa política.

Para os autores, esta dinâmica de equilíbrio dos subsistemas e desequilíbrio da macropolítica é possibilitada pela racionalidade limitada tanto dos agentes políticos como também das organizações de tomadas de decisão. De uma perspectiva de tomada de decisão racional, grandes flutuações políticas só poderiam ocorrer se houvesse uma mudança de preferência ou uma de atenção. Como as preferências são estáveis no longo prazo, uma alteração de atenção é necessária. Por causa dos limites da cognição humana e da incapacidade de se prestar atenção em muitos eventos de uma vez só, a relação entre os *feedbacks* e as imagens políticas podem fazer as questões subirem ou descerem nas agendas políticas. Assim, é a atenção (em vez das preferências) que se torna a variável-chave para explicar as políticas públicas, e ela possibilita o estudo tanto de períodos estáticos/incrementais como também de períodos de abertura para mudanças maiores.

O ponto central destas três teorias é de que estudar como se formam as agendas políticas é essencialmente fazer uma análise política da realidade, entendendo como atores, ideias e conjunturas se misturam para transformar a realidade levando em consideração certos valores e paradigmas. No entanto, todas elas nasceram do pluralismo norte-americano e da discussão sobre racionalidade e sua relação com a tomada de decisões políticas. A teoria da *garbage can* é central para a teoria dos múltiplos fluxos de Kingdom e, como coloca True et al. (2007:164), a teoria da racionalidade limitada de Hebert Simon é um ponto central tanto da ACF como da teoria do equilíbrio pontuado. As teorias fazem uso constante de conceitos que explicam a ação humana dentro da cognição limitada, como os “*devil’s shift*” da ACF e as “*serial shifts*” da teoria do equilíbrio pontuado. Ainda que todas contestem a racionalidade nos moldes da teoria econômica ortodoxa, ao falar de política precisamos levar em conta os atributos centrais da própria disciplina: instituições, ordem, legitimidade, coerção, entre outras.

Como coloca Zahariadis (2016:6), o que pode ser considerado uma questão importante muda não só por causa de preferências sociais distintas mas também por causa da própria dinâmica política com suas variações institucionais e culturais fluídas e dinâmicas. Questões de poder, percepção, potência e proximidade afetam diretamente a produção de políticas e as mudanças institucionais as quais os atores políticos estão constantemente mirando. Por isso, para além das correntes teóricas clássicas de análise de políticas públicas, é importante fazer uma análise institucional da produção de políticas que leve em consideração a disputa pelas regras em um mundo permeado por elas. Mais do que isso, diferentemente da

teoria da escolha racional, o problema político essencial não é sobre deficit de informações entre atores, onde jogos repetidos ou novas tecnologias resolvem as questões que são fundamentalmente problemas de ação coletiva. O mundo político é, na verdade, repleto de ambiguidade, isto é, de diferentes interpretações sobre as mesmas circunstâncias e fenômenos. Isto ocorre pois a participação nas organizações políticas é fluída e ameaçada sempre de constantes mudanças com a possibilidade de ascensão e declínio de grupos. Ademais, as preferências nem sempre são certas e há mudanças repentinas nos interesses dos atores. Soma-se a isso as incertezas sobre as missões e a área de atuação das organizações políticas com frequentes batalhas sobre jurisdições institucionais de departamentos e agências (Zahariadis, 2007:66-67) e chega-se a conclusão de que o mundo das políticas públicas é altamente institucionalizado.

Ao contrário do quadro analítico do comportamentalismo⁸ defende-se no decorrer deste trabalho uma análise institucional histórica das políticas públicas, algo já postulado como possível por Souza (2006). Aqui, as políticas públicas são as principais, mas não únicas, ações empenhadas na transformação das instituições formais (leis, regras, normas e procedimentos positivados). Se admitirmos que mudanças podem ocorrer mesmo sem a presença de grandes momentos de instabilidade política, são as políticas públicas e as estratégias de formação de agenda que permitem os atores contestar ou proteger arranjos institucionais positivados.

Este é o ponto que Hacker e Pierson (2014) chamam de “*policy as prize*”. Na medida em que as análises políticas se distanciam do modelo comportamental, chamado por estes autores de modelo Downsiano⁹, as políticas públicas não são mais vistas como pequenos ajustes da relação entre eleitores e políticos eleitos, mas sim como prêmios de grupos de interesse que efetivamente determinam a política em embates que geram meio-termos, negociações e mais disputas pelas regas. Ou seja, se anteriormente a política (*politics*) determinava a política pública (*policies*) por meio das diversas categorias analíticas como

8 O livro de Sabatier (2007) chega a pontuar sobre a existência de uma análise institucionalista das políticas públicas, aludindo à vertente conhecida como escolha-racional. Como veremos no seguimento deste capítulo, é curioso que o autor aluda a esta corrente do neoinstitucionalismo ao mesmo tempo em que ele defende que a análise de políticas públicas é em essência uma análise política, ou seja, sobre a distribuição de poder e seu uso na sociedade, em contraste com as teorias que reduzem as políticas públicas a simples resoluções de dilemas de ação coletiva entre atores racionais. Isto pode ser explicado pela própria redescoberta das instituições pela teoria ortodoxa econômica no mesmo período que estes autores estavam elaborando suas análises de políticas públicas.

9 Nomeado assim por Anthony Downs, ele foi um influente analista político que defendeu o uso das premissas comportamentais racionais da economia nos estudos sobre política, principalmente para eleições.

janelas de oportunidade e mudanças comportamentais dos tomadores de decisão, nas análises atuais as políticas públicas podem – e em muitos casos vão – ser decisivas para explicar a política geral na medida em que elas criam trajetórias, definem regras para políticas futuras e fortalecem ou enfraquecem grupos de interesse. Mais do que isso, é defendida uma visão em que *policies* e *politics* são co-constituídas onde alterações em uma têm efeitos sobre a outra sem um vetor específico e único.

As políticas públicas têm influência nos diferentes tipos de mudanças institucionais incrementais que podem acabar tendo o mesmo efeito que mudanças abruptas em tempos de conjuntura crítica. Este é o ponto principal de Streeck e Thelen (2005) quando eles afirmam que as análises não podem ficar presas ao modelo de equilíbrios pontuados ou de janelas de oportunidade. A disputa institucional é constante e envolve a construção de interesses e paradigmas que resultam em coalizões e ações estratégicas. De fato, o que se defende nesse trabalho é que as políticas públicas são mais do que uma ação específica em um período curto. Elas buscam sua própria institucionalização pois é assim que os grupos de interesse exercem poder e se tornam ganhadores no contexto político (que por sua vez confere ganhos econômicos, sociais e culturais). Assim, o primeiro passo é entender as diferenças entre os neoinstitucionalismos produzidos pela ressurgência do interesse das ciências sociais na variável “instituição”, tão importante para o ordenamento e funcionamento das sociedades.

1.1 O neoinstitucionalismo racional-utilitário

As diferentes teorias de análise de políticas públicas surgiram de uma contestação ao modelo simplificado de racionalidade e tomada de decisões, principalmente no mundo político. Elas se utilizaram, de modos diferentes, dos conceitos de racionalidade limitada e da relação entre valores, ideias, opiniões e instituições para explicar como as mudanças na agenda política ocorriam.

De forma parecida, nasciam também os diferentes neoinstitucionalismos como resposta, dentro do movimento mais amplo das ciências sociais, ao comportamentalismo hegemônico nas análises políticas, econômicas e sociais. Para esta corrente de análise dos fenômenos sociais são as instituições que devem ser colocadas no centro dos estudos pois elas antecedem à racionalidade dos agentes. Mais do que compreender as falhas da racionalidade, o importante é entender o contexto onde se age socialmente, levando em consideração as

regras (instituições formais) e a cultura (instituições informais). No entanto, como agregar ação humana com as regras formais e os aspectos informais da sociabilidade ainda é um ponto de contestação dentro das ciências sociais.

Para Immergut (1998) são três pontos de contestação que os neoinstitucionalistas fazem aos comportamentalistas. Primeiramente, enquanto comportamentalistas acreditam que as verdadeiras preferências dos atores não podem ser acessadas e, portanto, o comportamento é o melhor indicativo das preferências subjetivas de cada um, institucionalistas estão preocupados com a distinção entre preferências reais e expressadas. Um mesmo indivíduo com as mesmas características pode optar por cursos de ação diferentes caso as circunstâncias sejam diferentes. A definição dos interesses deve ser vista como um resultado político a ser analisada por si só e não como ponto de partida “neutro”. Em segundo lugar, a soma das preferências individuais é vista como ponto problemático. Enquanto comportamentalistas acreditam que existam mecanismos de soma das preferências individuais, institucionalistas sequer acreditam nesta agregação. Dessa forma, mecanismos de agregação em vez de somarem preferências, dão novos contornos a esta agregação. Instituições existem exatamente para que se possa produzir consenso entre uma multiplicidade de opinião e interesses. Por isso, o último ponto é de que o comportamento político e as decisões coletivas são artefatos dos procedimentos usados exatamente para tomar estas decisões o que leva a conclusão de que instituições têm vieses.

Como ponto de partida para entender os caminhos diferentes dos diversos neoinstitucionalismos, Hall e Taylor (2003) separaram o neoinstitucionalismo em três vertentes: sua perspectiva calculista-econômica; cultural-sociológica; e histórico-política.

O neoinstitucionalismo calculista-econômico¹⁰ foi popularizado em grande parte por Douglass North que expandiu esta corrente teórica a partir do modelo de custos de transação inaugurados por Coase e Williamson. O autor North (1990) defende uma integração entre uma perspectiva que leve em consideração as regras, normas e procedimentos e agentes racionais maximizadores. Utilizando-se de teoria dos jogos o autor afirma que os agentes, por mais racionais que sejam, encontram dificuldades com jogos imperfeitos, descontínuos e dilemas de ação coletiva clássicos¹¹. Assim, agentes livres e racionais se reúnem para formalizar regras

10 Também conhecido como neoinstitucionalismo da escolha-racional, racional-utilitário ou também neoinstitucionalismo da economia.

11 São vários os dilemas propostos porém se destacam: o dilema do prisioneiro, a tragédia dos comuns, o teorema da impossibilidade de Arrow e o paradoxo de Condorcet.

que possam resolver seus problemas colocando previsibilidade em situações de imperfeição de informação.

Para Hall e Taylor (2003:205-207) há quatro propriedades nas análises da escolha racional. Primeiramente, os teóricos deste enfoque empregam uma série de pressupostos comportamentais oriundos da teoria dos jogos. Em segundo lugar, eles consideram a vida política como uma série de dilemas de ação coletiva em que os agentes agem de modo a maximizar a satisfação de suas próprias preferências e o fazem com risco de produzir efeitos sub-ótimos para a coletividade (o caso do *rent-seeking*). Em terceiro lugar, eles enfatizam o papel da interação estratégica na determinação das situações políticas, onde instituições podem levar a ganhos de troca que incentivam os agentes políticos a se dirigirem a certos cálculos ou ações. Finalmente, a criação das instituições está ligada às funções que ela desempenha, o que significa que se alguma instituição conseguir oferecer resultados melhores haverá reposição da instituição antiga obsoleta (seleção competitiva).

Nesta perspectiva, as ações humanas são baseadas em cálculos estratégicos e utilitários, e os agentes são maximizadores de utilidade (atores como *optimizers*). As preferências são aceitas como dadas e as instituições funcionam como correções aos problemas de coordenação em ações coletivas fornecendo informações concernentes aos comportamentos dos outros agentes bem como os mecanismos de aplicação de penalidades em caso de defecção às ações circunscritas pela instituição. Assim, as instituições têm funções sociais, em vez de terem vieses.

Para Chang e Evans (2000) o neoinstitucionalismo oriundo da economia focou no aspecto restritivo das instituições, contrapondo-as ao estado natural do livre mercado, mesmo que nesta teoria as instituições ganhem um caráter mais positivo de resolver problemas de ações coletiva. Assim, admite-se que o sistema de mercado leva sempre aos melhores resultados possíveis em uma situação hipotética. Contudo, no plano concreto ocorrem as falhas de mercado que levam a intervenção institucional, isto é a criação de regras de conduta e procedimentos para as ações que deveriam ser naturais aos homens, que é feita para garantir o resultado do modelo hipotético do mercado livre, competitivo e com agentes utilitários e racionais. Instituições são restritivas na medida em que elas são regras, impedindo certos comportamentos. Porém, como argumentam os proponentes da corrente institucional utilitária, é impedindo certos comportamentos individuais que se possibilita resultados

coletivos melhores no agregado social. É porque existem sinais de trânsito que podemos dirigir mais seguros e até mais velozes em certos casos.

Enquanto Douglass North ganhava o prêmio Nobel de economia em 1993, o termo Consenso de Washington ganhava popularidade como um arcabouço institucional pró-mercado que países em desenvolvimento deveriam seguir para obterem êxito em seus projetos de desenvolvimento. O que se seguiu desde Adam Smith e os primeiros autores clássicos da economia foi que o conteúdo da economia clássica passou de descritiva para prescritiva, na medida em que a existência de um mercado autorregulado foi colocada como fim último das sociedades (ver Polanyi, 2014:132-133¹²). Desta maneira, com o passar do tempo, as instituições foram colocadas como importantes capacitadoras do desenvolvimento mesmo para a ortodoxia econômica, na medida em que elas foram gradativamente sendo vistas por suas características capacitadoras (*enabling*) e constitutivas, ideia que ganhou força a partir da década de 1990 e a perspectiva neoinstitucionalista da escolha-racional ganhou destaque em organismos internacionais e *think-tanks*.

Como os países subdesenvolvidos precisavam mudar suas instituições, o neoinstitucionalismo econômico construiu duas abordagens para a mudança institucional, ambas contestáveis: *efficiency driven* e *interest driven*. A abordagem da eficiência pode ser dita como funcionalista pois nela as instituições mudam de acordo com a possibilidade de eficiência econômica produzida por elas. Algumas vertentes desta abordagem podem partir de um conceito de eficiência não-econômica, contudo a mudança institucional ainda é vista de forma facilmente manipulável por agentes livres e com associação voluntária. Já a abordagem dos interesses pode ser entendida como instrumentalista, onde a mudança institucional depende de capital político suficiente (como, por exemplo, nas vertentes teóricas da *public choice* e da teoria marxista). Ainda assim, alguns arranjos são vistos como sub-ótimos e mantidos apenas porque favorecem a uma certa elite específica (Chang e Evans, 2000).

No entanto, instituições também são constitutivas tendo uma dimensão simbólica, e incutem valores e visões de mundo nos atores sociais. Estes atores internalizam os valores incorporados pelos arranjos institucionais e também eles próprios influenciam como as instituições são formadas e operadas (Chang e Evans, 2000). Os diversos autores trazidos aqui assinalam para o problema do funcionalismo inerente a perspectiva calculista-econômica (Krasner, 1988; Immergut, 1998; Chang e Evans, 2000; Hall e Taylor, 2003).

12 Polanyi chega a afirmar que: “Em retrospectiva, poderia dizer que nenhuma outra falsa interpretação do passado se revelaria mais profética a respeito do futuro.”

Na medida em que instituições devem resolver problemas de ação coletiva, há um arranjo institucional melhor do que os outros (o que possibilitou o Consenso de Washington). Assim, torna-se difícil a explicação da multiplicidade de arranjos institucionais existentes no mundo, inclusive nos próprios países desenvolvidos, o que gerou respostas múltiplas a esta versão do neoinstitucionalismo, como por exemplo a teoria das Variedades de Capitalismo de Hall e Soskice (2001). Mais do que isso, há uma dificuldade de se explicar a mudança institucional por meios políticos pois, se algumas instituições são melhores do que outras, agentes livres e racionais prefeririam a instituição melhor à instituição pior. Da mesma forma, em uma perspectiva *interest-driven* há poucas razões para mudanças incrementais ao longo da trajetória, pois as alterações dependem de grandes rupturas nas estruturas de poder. Por isso, a teoria racional-utilitária é pouco capaz de explicar porque existem vencedores e perdedores dentro dos arranjos institucionais, seja na ordem mundial (países desenvolvidos versus subdesenvolvidos) como também na ordem política interna (tomadores de decisão contra recebedores de decisões) e como se relacionam estes atores e, conseqüentemente, a dinâmica de contestação ou manutenção dos arranjos institucionais.

Uma segunda abordagem à questão das instituições na sociedade foi chamada de culturalista por Hall e Taylor (2003), em contraposição à abordagem racional-utilitária. A corrente culturalista se dividiu entre o institucionalismo sociológico que privilegiou os estudos de organizações e hierarquias, e o institucionalismo histórico com foco em estudos comparados e de dimensões nacionais. A maior parte das diferenças entre estas correntes têm a ver com a relação entre instituições formais e informais. No entanto, são suas similaridades que aproximam estas correntes teóricas ao presente trabalho: um mundo com assimetrias de poder em que atores com diferentes interesses precisam disputar as próprias regras que os circundam.

1.2 Os neoinstitucionalismos culturalistas: sociológico e histórico

Como colocam Hall e Taylor (2003:194) os neoinstitucionalismos da ciência política e da sociologia também nasceram em meados da década de 1970 e se consolidaram com o tempo, contrapondo-se ao comportamentalismo das ciências sociais, dominante anteriormente. Entretanto, diferentemente do neoinstitucionalismo da economia, não existia a pretensão de casar estes novos institucionalismos com a racionalidade econômica, podendo os

autores inseridos nestas novas correntes realizar debates com suas disciplinas, tradições e teorias internas.

Fundamentando-se em uma ontologia da sociedade completamente diferente dos teóricos da escolha-racional, surgiram dentro da corrente da sociologia das organizações analistas que viam as instituições como um reflexo da cultura das sociedades. Estes autores destacam a importância dos rituais e procedimentos não escritos no enquadramento das ações sociais até mesmo em ambientes econômicos, tal como em empresas. As instituições passam a apresentar o problema da legitimidade e suas existências não podem ser derivadas apenas da capacidade em responder a dilemas de ação coletiva (Nee, 2005). A esta perspectiva se deu o nome de neoinstitucionalismo sociológico.

Desta maneira, começou-se a questionar o problema das preferências dos atores, bem como da eficiência das instituições. Como Hall e Taylor (2003:208) pontuam, as práticas rotineiras adotadas em organizações deveriam ser explicadas como um reflexo da cultura que a envolve e não a partir de uma “razão transcendental”. Estes autores colocam como características deste neoinstitucionalismo: 1) uma definição mais ampla de instituições incluindo sistemas de símbolos, esquemas cognitivos e modelos morais; 2) rompimento da dicotomia entre instituição e cultura, levando a interpenetração entre esses dois fatores; 3) redefinição de cultura como sinônimo de instituição; 4) novos enfoques sobre a relação entre instituição e ação individual, incluindo questões cognitivas; 5) instituições agem sob a preferência dos atores (e não só sobre o cálculo deles), alterando suas identidades e imagens de si e dos outros (Hall e Taylor, 2003:209-211). Assim, instituições ganham um caráter de *script*, ou seja, fornecem esquemas e categorias para a ação, não apenas especificando o que pode-se fazer, mas também o que é imaginável de se fazer.

Por exemplo, em seu livro sobre a formação das instituições que ordenaram o nascer do setor ferroviário nos países centrais (EUA, França e Inglaterra), Dobbin (1994) argumenta que a imagem e as ideias sobre política, Estado e organização da vida econômica foram fundamentais para explicar o surgimento de diferentes padrões de institucionalização nestes três casos. O que este autor está tentando mostrar é que por detrás da criação, da manutenção e da disputa institucional estão fatores que vão além da racionalidade dos agentes, como as ideias, os paradigmas, os valores e a cultura, e que nos ajudam a explicar a real causa das diferenças entre preferências políticas (mesmo entre classes e estratos semelhantes, por exemplo elite industrial inglesa versus elite industrial francesa) e da adoção de instituições

diferentes entre nações. Neste caso, a modernização das nações no século XIX não foi um processo homogêneo que desencadeou um entendimento de leis universais econômicas apreendidas pelo homem por meio de seleção evolutiva ou pelo equilíbrio microeconômico, mas sim uma mudança tecnológica e paradigmática que abriu possibilidades de ações diversas, como a própria política ferroviária enquadrada pelos fatores culturais nacionais.

De fato, o autor faz perguntas extremamente úteis para a análise institucional comparada que podem ajudar também trabalhos focados em casos específicos. O autor questiona o porquê de certas opções políticas aparecerem em um país, porém não em outro; o porquê de um grupo de interesse conseguir resultados melhores em um país em comparação com o mesmo grupo de interesse mais poderoso em outro cenário; e o porquê de grupos com os mesmos interesses (por exemplo, as elites ferroviárias) acreditarem em políticas públicas muito diferentes para realizarem seus interesses (Dobbin, 1994:6).

Outro exemplo pode ser encontrado em Swedberg (2006:944-947) que vai além, ao contrapor o conceito de interesse da perspectiva econômica ortodoxa contra a da sociologia econômica. Ele afirma que interesses só podem se realizar por meio de relações sociais que dão direção aos interesses individuais. Como as relações sociais são imersas nas regras, instituições apresentam os modelos dominantes pelos quais os interesses podem ser supridos, facilitando e estruturando os próprios interesses dos atores. Dessa maneira, a ação individual é orientada pela instituição relevante a seu interesse, seja ele econômico, político, religioso ou qualquer outro. Atores podem decidir seguir as regras ou não, se arriscando a sofrer as sanções previstas. Como o interesse é dinâmico e relacionado às regras, o autor chega a conclusão de que a mudança institucional não resulta apenas da mudança formal das leis, mas necessita também o realinhamento dos interesses, normas e relações de poder. Assim, o que existe não são instituições *per se*, mas instituições em ação.

Frank Dobbin (1994) utilizou o conceito de costume nacional como organizador da vida institucional, na medida em que a cultura política, econômica e social é o grande quadro onde operam as mudanças e criações institucionais. Da mesma maneira, estudos institucionais recentes têm dado ênfase no contexto institucional estabelecido como importante componente da análise. No entanto, e sem relegar a importância da cultura, é importante ter um quadro analítico que não crie uma relação em que a instituição seja um reflexo direto apenas da cultura nacional. Afinal, as instituições refletem tanto os fatores culturais como as dinâmicas

políticas que são feitas em ambientes já institucionalizados. Assim, as regras precisam ter um efeito para além das estruturas, sejam elas a cultura ou a racionalidade.

O neoinstitucionalismo histórico, nome dado por seu enfoque na variável “tempo”, teve como grande consolidação os estudos sobre o Estado e o desenvolvimento, ganhando grande destaque os estudos comparados entre países e suas trajetórias políticas. Foi extremamente importante para esta corrente a noção de trazer de volta o Estado (Skopol, 1985), recolocando ênfase nos estudos sobre burocracia pública e utilizando-se de conceitos como autonomia do Estado e capacidades estatais. Hall e Taylor (2003:196) pontuam quatro características próprias e gerais desta corrente: 1) conceituação da relação entre instituições e comportamento individual de forma generalista; 2) ênfase nas assimetrias de poder associadas ao funcionamento e desenvolvimento das instituições; 3) concepção de desenvolvimento institucional que privilegia a trajetória, as conjunturas críticas e as consequências imprevistas das instituições; 4) e a combinação de explicações da contribuição das instituições à determinação das situações políticas com avaliações da contribuição de outros fatores, como as ideias, a esses mesmos processos.

Hall e Taylor (2003) defendem que o neoinstitucionalismo histórico parece caminhar se aproximando ora da economia ora da sociologia. Análises podem priorizar o lado mais formal das instituições privilegiando leis, normas e procedimentos, como também seu lado mais informal dando ênfase ao papel da cultura e das normas não escritas na ordenação da vida social. No entanto, como Hay e Wincott (1998) bem defenderam, a corrente histórica tem como grande virtude a concepção de uma mesoanálise utilizando a ideia de ação estratégico-política, não reduzindo as instituições a um efeito estruturalista sobre os eventos sociais, problema associado às leituras dos outros neoinstitucionalismos sobre o efeito das instituições. Assim, elas são afetadas pelos contextos mais amplos, ao mesmo tempo em que enquadram os atores que precisam formular cursos de ações estratégicas dependendo de seus interesses e que, então, modificam as instituições em novos contextos. Estruturas, instituições e ação social são co-constituídas.

A grande contribuição do neoinstitucionalismo histórico é a capacidade de análise focal que leva em consideração os contextos históricos em que as instituições são criadas e se reproduzem. Estas análises se aprofundam nas relações de poder, evidenciando as relações assimétricas e no modo como as instituições repartem este poder dentro da sociedade. O neoinstitucionalismo histórico não nega a importância de ideias e crenças, e que estas

variáveis se relacionam com as instituições, porém os estudos nesta vertente salientam a capacidade que as instituições informais têm de influenciar e moldar as instituições formais, onde as últimas não são um simulacro exato das primeiras.

De fato, um dos primeiros passos para uma compreensão melhor do que são as instituições é a redefinição do próprio conceito de instituição, que não devem ser mais reduzidas apenas como as regras do jogo social. Instituições fazem mais do que apenas sinalizar o que pode e o que não pode ser feito em determinadas situações. Para Mahoney e Thelen (2010:7-8) podemos entender as instituições como instrumentos distributivos permeados de implicações sobre o poder dos agentes. Assim, elas são imersas em tensões porque inevitavelmente elas se relacionam com a distribuição do poder e suas consequências em uma sociedade. Como colocam estes autores:

Existing work has drawn out many implications of this conceptualization for understanding institutional genesis and continuity. Concerning genesis, actors with different endowments of resources are normally motivated to pursue the creation of different kinds of institutions. And the institutions that are actually created often reflect the relative contributions of – and often conflict among – these differentially motivated actors. In some cases, the power of one group (or coalition) relative to another may be so great that dominant actors are able to design institutions that closely correspond to their well-defined institutional preferences. But institutional outcomes need not reflect the goals of any particular group; they may be the unintended outcome of conflict among groups or the result of “ambiguous compromises” among actors who can coordinate on institutional means even if they differ on substantive goals.

For these reasons, there is nothing automatic, self-perpetuating, or self-reinforcing about institutional arrangements. Rather, a dynamic component is built in; where institutions represent compromises or relatively durable though still contested settlements based on specific coalitional dynamics, they are always vulnerable to shifts. On this view, change and stability are in fact inextricably linked. Those who benefit from existing arrangements may have an objective preference for continuity but ensuring such continuity requires the ongoing mobilization of political support as well as, often, active efforts to resolve institutional ambiguities in their favor (Mahoney e Thelen, 2010:8-9, grifos meus).

Assim, é importante destacar a separação e a relação entre os *decision-makers* e os *decision-takers*, tomando uma posição contrária à ideia de arranjos institucionais criados por voluntariedade de agentes livres. Neste cenário, atores não tentam maximizar suas preferências em determinadas restrições, na verdade eles apostam e agem estrategicamente em um mundo imprevisível tentando modificar as próprias instituições que os restringem para melhorar suas chances futuras, partindo também de suas identidades e interesses que são fluídas (Immergut, 1998:23-25). É nesta relação entre as mudanças institucionais e os recursos de poder que alguns autores como Blyth et al. (2016) defendem que ideias e cognição podem entrar como variáveis importantes para entender mudanças institucionais

mesmo em períodos de estabilidade na medida em que a forma com que os atores relevantes encaram os problemas políticos muda junto com as instituições. Instituições também podem ser interpretadas. Em realidade, dificilmente os tomadores de decisão tem total controle sobre suas criações. Elas se consolidam entre a interação de tomadores de decisão e os cidadãos, onde novas interpretações sobre as regras são descobertas, inventadas, sugeridas, rejeitadas e adotadas. Como colocam Streeck e Thelen (2005:19):

Political institutions are not only periodically contested; they are the object of ongoing skirmishing as actors try to achieve advantage by interpreting or redirecting institutions in pursuit of their goals, or by subverting or circumventing rules that clash with their interests. Instead of separating institutional development into periods in which agency matters more than structure or the other way around, the aim must be to understand, as Deeg puts it, the way actors cultivate change from within the context of existing opportunities and constraints—working around elements they cannot change while attempting to harness and utilize others in novel ways.

É neste espaço deixado entre a tomada de decisão e o cumprimento da ordem estabelecida por uma instituição que ocorrem as disputas políticas contínuas sobre o ordenamento da vida social. Conran e Thelen (2016:57) assinalam quatro lacunas entre o que foi pretendido com a criação de uma instituição e o que de fato é implementado. Primeiramente, há limites de desenho institucional em que criadores não podem prever ou controlar totalmente o uso das instituições. Em segundo lugar, instituições são geralmente um acordo em meio-termo (*political compromise*) e sempre haverá uma diferença entre o pensado e o implementado na medida em que ocorrem negociações políticas. Em terceiro lugar, como instituições implicam em poder, elas são sempre contestadas. Perdedores não desaparecem, pelo contrário eles sobrevivem contestando e subvertendo as próprias regras que são impostas a eles e procuram ocupar e redesenhar os arranjos institucionais por dentro ou por fora. Em último lugar, o tempo é uma variável-chave pois regras são um produto de um contexto específico e a mudança do contexto abre espaços frutíferos para a reinterpretação e modificação das instituições.

Por consequência desta relação dinâmica entre contestação e conservação, são importantes os conceitos de pontos de veto e atores com poder de veto. Arranjos diferentes podem ter níveis de interpretação variados onde questões como a complexidade das regras, os tipos de comportamento regulados, o grau de recursos mobilizados, entre outros fatores, importam. Por outro lado, atores específicos podem ter acesso, de forma tanto institucionalizada como extrainstitucional, a possibilidades de vetar mudanças. Ademais, atores podem ter força de veto variável de acordo com cada situação institucional específica.

Por exemplo, um banco central pode ter alta capacidade de veto em matéria de políticas econômicas, mas um baixo poder de influência sobre questões sociais (Mahoney e Thelen, 2015:19-21).

A conceituação do neoinstitucionalismo como mesoanálise também nos ajuda a responder a questão inaugurada por Przeworski (2004) que nos pergunta se as instituições realmente tem alguma importância dada a endogeneidade delas. Este autor defende que: 1) se as instituições são um produto de um contexto e, 2) depois elas enquadram as ações sociais, 3) então na verdade foi o contexto que agiu sobre a ação, sendo a instituição apenas um epifenômeno das condições que a criaram.

Na medida em que entendemos que as instituições são em parte um produto de contextos dos quais atores não tem controle sobre, somado às ações estratégicas destes atores em competição por poder, além das próprias instituições que foram criadas em contextos distintos (variável tempo), temos que a dinâmica institucional não é um reflexo direto das estruturas. Elas tão pouco enquadram perfeitamente a ação dos atores em determinada situação. Os atores jogam o jogo político, tendo que manipular, legitimar e persuadir os outros para alcançarem seus fins.

No entanto, isto não diminui a relevância das estruturas e das ações. O argumento central da perspectiva institucionalista é exatamente de que não há mudanças rápidas e frequentes nos padrões de comportamentos, papéis, coletividades e organizações formais, e que mudanças não são instantâneas e sem custo (Krasner, 1988:73). Elas ao mesmo tempo em que são produto da relação estrutura e instituição, elas também são alvos dos contextos e das ações sociais. É dessa forma que Hay e Wincott (1998:955), parafraseando Skopol, afirmam que o neoinstitucionalismo histórico tem como a máxima: a política (*politics*) cria a política pública (*policy*) que então refaz a política. Assim a questão central do neoinstitucionalismo histórico é construir um corpo teórico onde instituições realmente importem para a análise social, problema colocado por Capoccia (2016:6), que diz:

This is a serious matter for an institutionalist research program, which, to avoid casting institutions as an epiphenomenal intermediary between the strategies of powerful actors and broader political outcomes, requires a robust theorization of the role of institutions in causing political outcomes, including their own development. Indeed, institutional analysis (of any theoretical flavor) must strike a middle ground between characterizing institutions as absolutely constraining or as malleable tools in the hands of powerful actors. Depending on the circumstances, institutions can possess one or the other characteristic: It is undeniable that institutions are often shaped and redesigned by political actors but it is also undeniable that institutions may constrain both “rule-makers” and “rule-takers.” As has been correctly remarked, institutional analysis should attempt to theorize this

“partial bite” of institutions, by specifying the conditions under which institutions can be malleable or constraining.

Daí a ênfase nas trajetórias institucionais e nos mecanismos causais das mudanças institucionais, tão peculiar do neoinstitucionalismo histórico. A disputa pelas regras é feita em um mundo já permeado por elas, e que por sua vez modificam as estruturas e os recursos de poder produzindo vencedores e perdedores e assim transformando o contexto inicial. Dessa forma, a agenda de pesquisa caminhou no sentido de entender os processos pelas quais as instituições conseguem se consolidar, evidenciando contextos e ações estratégicas dos agentes interessados, os *stakeholders* e sua capacidade de construir coalizões e disputar instituições (Emmenegger, 2021). O corpo teórico atual contém importantes *insights* sobre a dinâmica entre mudanças abruptas versus incrementais, tipos e graus de mudanças e a relação entre instituições com as estruturas e as ações estratégicas, pontos centrais para a análise de política pública proposta neste trabalho.

1.3 Mudanças abruptas e incrementais: disputando regras

Um trabalho institucionalista tem por finalidade estudar a produção e disputa das regras em um mundo já permeado por elas. Se as ações de todos os agentes são influenciadas pelas regras, então é compreensível que uma parte importante da própria agência seja devotada à disputa dessas regras. Superando uma visão de que instituições são pactos entre agentes livres e racionais temos que essa disputa é permeada de estratégias, além de fatores que podem estar inalcançáveis à manipulação dos atores. Um primeiro fator explorado foi a própria ação da história.

Um dos principais conceitos produzidos foi o de *Path Dependence*, ou dependência da trajetória. Essencialmente, as instituições são moldadas a partir do contexto específico de forças e propriedades herdadas do passado. Assim, a trajetória institucional está ligada a como os indivíduos estruturam suas respostas aos desafios e deve-se levar em consideração nas análises tanto as políticas como também as instituições já existentes. Para Pierson (2000) o conceito de dependência da trajetória está ligado ao de retornos incrementais, oriundo da economia. O termo é a aquiescência de que passos dados em uma direção aumentam os custos para se ir em outra direção e ele foi utilizado em estudos como de geografia econômica e comércio internacional, por exemplo. Entretanto, para este autor há diferenças entre os usos dos retornos incrementais em estudos econômicos em contraposição aos estudos sobre

política. Isto porque a política é caracterizada pelo provimento de bens públicos, pela ação coletiva, pela alta densidade institucional, pela possibilidade de uso de coerção e autoridade e pela complexidade e opacidade intrínsecas a sua própria atividade. Assim, o tema da mudança institucional ganha uma roupagem de um processo de difícil execução.

Em uma primeira aproximação às mudanças institucionais podemos separá-las em exógenas ou endógenas. Grande parte da literatura destaca o poder de choques externos em arranjos institucionais, trazendo o conceito de conjunturas críticas. Para Capoccia e Kelemen (2007:348) conjunturas críticas são eventos raros, contrapostas a maioria das mudanças institucionais que são feitas de modo rotineiro. Conjunturas críticas são períodos de tempo relativamente curtos onde há uma maior probabilidade substancial de que a decisão dos agentes tenha consequências institucionais. Elas devem ser entendidas como períodos menores do que a trajetória que elas criam (senão elas seriam apenas uma mudança incremental) e os resultados das decisões dos agentes nestas conjunturas devem ter maior probabilidade de sucesso comparado aos períodos antes e depois das conjunturas. Conjunturas críticas não são sinônimo de mudanças institucionais, mas representam momentos propícios de grande debate e disputa intensificada sobre os arranjos e mobilizam amplamente as relações de poder. Neste sentido, é teorizado que elites sejam mais responsáveis pelo direcionamento das instituições do que as decisões de outros agentes.

Para Soifer (2012) há duas condições causais para se iniciar uma conjuntura crítica: as condições permissivas e as condições produtivas. Condições permissivas são todos os fatores que afetam o contexto subjacente onde aumenta-se o poder de agência e a contingência e, portanto, a probabilidade de divergências. Ou seja, elas permitem que atores discutam ideias relegadas e adquiram recursos de poder frente a seus opositores. Elas estão associadas ao conceito de janela de oportunidades, permitindo que mudanças possam ocorrer e que divergências tenham consequências de longo prazo. Estas condições são necessárias, contudo insuficientes para causar uma conjuntura crítica. As condições produtivas são os aspectos de uma conjuntura crítica que dão forma aos resultados iniciais e que divergem ao longo do evento. Elas por si só não produzem divergências, estando associadas às variáveis que afetam os resultados da divergência produzida pelas condições permissivas (Soifer, 2012:1575).

Para Capoccia e Kelemen (2007) as metodologias mais apropriadas para realizar esta análise são a análise contrafactual e os estudos de narrativas. As análises de conjunturas críticas devem levar em consideração não apenas o resultado, mas também as opções que

foram deixadas para trás (e porque foram deixadas). Um método importante e muito utilizado é o do *process-tracing*. Para Sofier (2012:1584) uma análise contrafactual de uma conjuntura crítica perdida deve levar em consideração dois caminhos possíveis: ausência de condições permissivas e ausência de condições produtivas. Isto está relacionado também à questão do término de conjunturas críticas, que podem acabar com o encerramento das condições permissivas ou com a consolidação das condições produtivas.

Por causa do foco dado pelos analistas em conjunturas críticas, Streek e Thelen (2005:6-7) nos alertam para os dois usos do conceito de dependência da trajetória que colocaram a teoria neoinstitucionalista histórica em um sistema de equilíbrio pontuado. O uso do conceito de *path dependence* pendulou entre um em que as mudanças são muito difíceis por causa da cristalização das condições no momento da criação institucional, para outro de oposição entre conjunturas críticas e momentos de estabilidade. Esta mudança é a armadilha do equilíbrio pontuado que os autores chamam a atenção. Ao focar excessivamente em períodos curtos de instabilidade e períodos longos de estabilidade, analistas tem perdido de vista a maior parte das mudanças institucionais que ocorrem sem choques externos e momentos de grande incerteza. Atores estão disputando as instituições a todo momento aproveitando qualquer brecha possível para avançar seus interesses.

Muitas das primeiras análises institucionais destacaram os efeitos das conjunturas críticas, principalmente porque a década de 1990 representou um período fértil para mudanças em grande parte do mundo. Contudo, mudanças institucionais podem ocorrer por dentro do arranjo institucional na medida em que atores vão reinterpretando regras e adicionando ou limitando conteúdo às instituições. Sem negar o importante papel de conjunturas críticas, são as mudanças graduais que resultam na maioria das alterações institucionais. De fato, análises de conjuntura crítica se aparentam mais com uma teoria de criação institucional do que efetivamente de mudanças institucionais (Conran e Thelen, 2016:56). Exatamente porque regras lidam com desequilíbrios de poder e recursos e elas estão inseridas em um mundo de interpretações e disputas, elas são contestadas a todo momento. Mahoney e Thelen (2010) utilizam o conceito de *compliance* para explicar como atores lentamente contestam os arranjos dominantes. Como colocam Mahoney e Thelen (2010:14):

(...) we propose that the basic properties of institutions contain within them possibilities for change. What animates change is the power-distributional implications of institutions. However, where we expect incremental change to emerge is precisely in the “gaps” or “soft spots” between the rule and its interpretation or the rule and its enforcement. This is an analytic space that other conceptions of institutions (as behaviors in equilibrium, or as scripts) essentially rule

out by definition, but as a practical matter this is exactly the space in which contests over – and at the same time within – institutions take place.

The emphasis on compliance also opens new avenues for theorizing the actors and the coalitions that drive institutional change. Clearly, institutional “winners” and “losers” have different interests when it comes to interpreting rules or dedicating resources to their enforcement. But more important for the analysis of institutional change, compliance problems can blur the lines between winners and losers. When the enforcement of an institution is contested and uncertain, or when the meaning of an institution is undecided, an actor’s interest in institutional continuity may be equivocal and mutable. As the meaning and enactment of an institution change, so too may actor preferences. Putting issues of compliance at center stage, then, forces us to think about the distributional effects of institutions in more complicated ways than simply “winners” and “losers.”

Na medida em que a teoria lança um olhar sobre as disputas políticas contínuas, uma parte importante da pesquisa atual em análise institucional torna a atenção em verificar se mudanças incrementais realmente podem surtir efeitos sobre os arranjos em que se inserem. Streeck e Thelen (2005:8) criticam o paradigma do equilíbrio pontuado ao colocar que nele as mudanças institucionais graduais são vistas apenas como pequenas adaptações ao arranjo vigente, enquanto alterações profundas e impactantes só podem ocorrer exogenamente, em momentos de grande instabilidade. Isto significaria, reduzir a gigantesca parte das mudanças como não merecedoras de análise profunda. Para fazer frente a esta questão, os autores categorizaram as transformações graduais para se ter uma melhor apreensão do impacto delas, sendo elas: o deslocamento (*displacement*), a adição de camadas (*layering*), a perda de rumo (*drift*), a conversão (*conversion*) e a exaustão (*exhaustion*). Cada um destes tipos de mudança mobilizam estratégias diferentes, levando a consequências únicas para os arranjos institucionais. Mais do que apenas categorias, cada um destes encadeamentos revela estratégias de mudança por *stakeholders* institucionais, fator fundamental para uma análise da dinâmica institucional.

A mudança por deslocamento ocorre quando outras formas de organização institucional são redescobertas, ou apenas legitimadas, por atores relevantes. Isto acontece principalmente porque arranjos institucionais coexistem entre si, inclusive arranjos com lógicas internas conflitantes. Dessa forma, uma configuração dominante pode dar lugar a outra que existia e que, contudo, estava à margem. Processos de mudança interna geralmente envolvem um ativamento de práticas que estavam suprimidas ou suspensas. Sociedades têm uma alta capacidade de tolerância e todas são, em maior ou menor grau, populadas por uma diversidade de arranjos institucionais. Além disso, influências externas podem se valer destas instituições escondidas em plena vista (*hiding in plain sight*) como estratégia de consolidação. Assim, o cultivo das novas lógicas de ação é fundamental na mudança por deslocamento

A mudança por adição de camadas envolve o uso de emendas, adições e revisões de arranjos institucionais. Os autores destacam o mecanismo do crescimento diferencial como o principal desta categoria, onde a introdução de novos elementos coloca em ação uma dinâmica em que eles suplantam os antigos sistemas de forma gradual, sem anular funções de camadas preexistentes. A criação de uma nova camada põe em ação, até mesmo de forma não intencional pelos tomadores de decisão, dinâmicas transformativas capazes de impactar os arranjos institucionais. Assim, em muitos casos do Estado de Bem-Estar Social, tomadores de decisão criam alternativas de políticas sociais (como seguridade social ou creches) privadas para “competir” com as antigas estruturas públicas, sem necessariamente atacar frontalmente os arranjos vigentes. Os fatores essenciais da adição de camadas são o ritmo de crescimento das novas camadas, a relação de coexistência institucional e os recursos abertos para perdedores políticos promoverem seus interesses.

A mudança com perda de rumo das instituições ocorre quando há uma erosão ou atrofia, sem que a instituição desapareça. Diferentemente do que diz os modelos presos na dependência de trajetória, arranjos necessitam de cuidados e negociações para que possam se manter ao longo do tempo e, quando não existe esta atenção necessária, eles podem perder o seu rumo original. Em larga medida, a perda de rumo acontece quando não há adição de camadas na configuração institucional, principalmente quando propositalmente realizada pelos atores políticos para enfraquecer um arranjo institucional. Assim como na adição de camadas, a mudança por perda de rumo pode ser mascarada por uma pretensa estabilidade. No entanto, na medida em que contextos se transformam, arranjos institucionais não cultivados acabam perdendo sua força e escopo de ordenação social. São importantes aqui mecanismos de vetos e não-decisões, onde a política pública é fazer nada.

A mudança por conversão é o processo de direcionamento de uma instituição para novas funções, propósitos e objetivos. Dessa forma, os arranjos existentes são adaptados para servirem novos objetivos em face à mudança da sociedade ou à inclusão de novos atores na política. Se em outras formas de mudança os atores adaptam suas estratégias às instituições existentes, aqui são as instituições que são adaptadas para servirem novos fins e interesses. O principal mecanismo de mudança é a contestação política que age por meio de quatro lacunas entre a institucionalização das regras e sua efetiva atuação local: 1) o problema das consequências não previstas; 2) o papel dos acordos políticos (*compromises*) e a ambiguidade resultante; 3) a possibilidade de interpretação (e subversão e contorno); 4) e a sobrevivência

das instituições para além dos seus criadores e contextos em que foram criadas. Cada uma destas brechas abre margem para que arranjos existentes possam ser convertidos para novos propósitos sem que haja necessidade de choques externos.

Por último, a mudança por exaustão é o colapso da ordem institucional, mesmo que de forma gradual. Ela difere dos processos anteriores de mudança incremental, em que os arranjos sobrevivem apesar da mudança. Ela difere também da mudança por ruptura por ser gradual. Esta é a outra face do decorrer da trajetória, em que a idade de uma instituição, em vez de contribuir para sua existência, se torna uma empecilho a ela. De forma parecida à perda de rumo, a instituição vai perdendo sua capacidade de lidar com os novos fatores da vida social. Porém, aqui, sua existência se transforma em um problema político que acaba por gerar seu colapso, mesmo sem uma conjuntura crítica.

Streeck e Thelen (2005:8-9) defendem que é preciso separar os processos de mudança dos resultados de mudança. Os processos podem ser incrementais ou abruptos, enquanto os resultados podem ser de continuidade ou descontinuidade. O principal ponto de uma análise das transformações incrementais é saber se este processo resulta em descontinuidades institucionais.

		Resultados da mudança	
		Continuidade	Descontinuidade
Processos de mudanças	Incremental	Reprodução e adaptabilidade	Transformação gradual
	Abrupto	Sobrevivência e retorno	Colapso e reposição

Tabela 2: Tipos de mudança institucional: processos e resultados.

Fonte: Streeck e Thelen, 2005:9.

Inspirado nos escritos de Thomas Khun (1998), Peter Hall (1993) nos oferece um modelo de ordens de mudanças. Trabalhando com a ideia de paradigmas de políticas públicas, o autor defende que há um período de “*normal policymaking*” que enquadra os tomadores de decisão. Porém, pequenas anomalias ocorrem necessitando correções institucionais menores, sendo elas as mudanças de primeira e segunda ordem. O acúmulo de anomalias leva à quebra de paradigma, permitindo a mudança de terceira ordem.

Neste modelo teórico, a pesquisa deve procurar compreender os paradigmas construídos e seus limites.. Assim, há três ordens de mudanças em políticas públicas: a) *first order change* – mudanças nos parâmetros dos instrumentos da política públicas (ajuste de impostos por exemplos) onde o objetivo continua o mesmo; b) *second order change* – mudança do instrumento de política pública (o fim ou a inclusão de um imposto), porém o objetivo continua o mesmo; c) *third order change* – mudam os instrumentos e os objetivos, isto é, há mudança do paradigma de política pública (Hall, 1993:278-279). Assim, a mudança de terceira ordem representa, em teoria, a descontinuidade institucional a qual Streeck e Thelen (2005) procuram e ela seria um resultado do acúmulo de mudanças incrementais e rotineiras.

A primeira e a segunda ordem de mudança representam o “*normal policymaking*”, agindo de forma parecida com a ciência normal de Kuhn (1998) onde ocorrem ajustes, porém não mudanças radicais. As mudanças de primeira ordem representam o incrementalismo e as de segunda ordem representam as ações estratégicas. A mudança de terceira ordem consolida a mudança de paradigmas. Para o autor, a mudança de terceira ordem tende a ser mais sociológica do que científica, onde questões de poder e autoridade se mostram importantes e casos de experimentos bem-sucedidos ou malsucedidos ganham centralidade na disputa por paradigmas. Assim como na teoria científica de Kuhn (1998), a incapacidade de lidar com anomalias é central para a mudança de paradigma.

Todos os avanços teóricos tratados aqui como a redefinição do conceito de instituição como “regras do jogo” para uma de “regras com implicações distributivas para os atores”, o foco na relação entre agência, instituição e estrutura e a sistematização de um modelo de mudanças graduais que vão além da simplificação do esquema de equilíbrio pontuado tem sido chamado também de virada das coalizões (*coalitional turn*) dentro da teoria neoinstitucionalista histórica (Emmenegger, 2021). Para organizar uma teoria coerente da relação entre atores, instituições e as mudanças graduais, Mahoney e Thelen (2010) nos dão uma sistematização dos atores relevantes e suas posições dentro das mudanças incrementais, salientando o poder da relação entre os diferentes agentes na dinâmica institucional e, por consequência, na importância das coalizões políticas.

Para estes atores (Mahoney e Thelen, 2010:22-28), há uma relação entre a posição de um ator perante o arranjo institucional e as estratégias/tipos de mudança implementadas. Eles separam quatro tipos de posições que os atores podem ter no que diz respeito às mudanças

incrementais. Eles podem ser: 1) rebeldes (*insurrectionaires*), que são os que negam o arranjo dominante e buscam sua transformação total, sendo geralmente associados ao processo de deslocamento; 2) simbiontes (*symbionts*) que dependem de regras dos quais eles não participaram na formação, porém degradam o arranjo por dentro, sendo relacionados ao processo de perda de rumo (drift); 3) subversivos (*subversives*) que visam a modificação institucional a longo prazo, mas não deixam de seguir as normas estabelecidas agindo por dentro da lei, são correlacionados ao processo de adição de camadas; 4) e oportunistas (*opportunists*) que são atores com preferências ambíguas sobre os arranjos institucionais, se adaptam as possibilidades, ou não, de mudança e podem ser associados ao processo de conversão tanto como um fator considerável para a inercia institucional.

A tomada de posição estratégica também depende dos contextos institucionais, onde as características intrínsecas dos arranjos e os contextos políticos amplos podem facilitar ou dificultar o aparecimento dos tipos de atores. Rebeldes aparecem com mais frequência em situações caracterizadas por pouco poder de interpretação das regras e baixos níveis de capacidade veto e onde um deslocamento institucional, uma forma mais agressiva de mudança gradual, acaba sendo uma estratégia possível. Simbiontes se manifestam em ambientes contrários aos rebeldes, com alta possibilidade de interpretar regras e grandes poderes de veto, cenários fecundos para perdas de rumo institucionais. Subversivos surgem em situações de alto poder de veto e baixo nível interpretativo onde uma ação por dentro do arranjo é preferível. Finalmente, oportunistas são esperados em circunstâncias de baixo poder de veto e alto poder interpretativo já que há bastante espaço para uma reinterpretação das regras sem confronto direto com conservadores institucionais (Mahoney e Thelen, 2010:28-29).

Finalmente, estes atores precisam se relacionar, formando coalizões que avançam interesses e disputam o jogo da mudança versus manutenção institucional. Como colocam Mahoney e Thelen (2010:29-31), as condições para a criação de coalizões é bastante circunstancial, mas alguns atores são mais propensos a se relacionar com outros. É esperado que rebeldes se aliem apenas a outros atores que estejam desafiando o arranjo dominante. Oportunistas se adaptam as condições e estão no meio do jogo político de manipulação, persuasão e coerção. Pela natureza da estratégia subversiva, atores que tomam esta posição geralmente não formam coalizões. Finalmente, é esperado que simbiontes se juntem aos atores que visam a conservação das regras, mas como sua ação geralmente é prejudicial ao arranjo, coalizões formadas com simbiontes podem gerar relações estranhas e difíceis.

Finalmente, Capoccia (2016) enfatiza a importância de abriremos a dinamicidade das mudanças incrementais, salientando os efeitos das forças tanto por mudanças como também de conservação. Afinal, não haveria disputa política e necessidade de coalizões se não existissem atores mobilizando defesas dos arranjos nos quais eles são vitoriosos. Longe de ser um processo estático, promover uma mudança é diferente de manter esta mudança. Assim, uma teoria de mudanças incrementais enseja também um olhar sobre a coabitação institucional que é gerada no processo, já que a premissa básica da teoria é de que não há uma destruição instantânea do arranjo vigente. Como coloca o autor:

Any institutional theory is ultimately premised on the gap between social change and institutional change. The two differ in intensity, extent, and, most importantly, in their temporalities. At one level, social change is continuous and institutions are necessarily affected, at least in the basic sense that the individuals that occupy institutional roles move on to different roles, retire, or die, and are replaced by other individuals with different ideas and social backgrounds. But even though actors and context change continuously, the constant stream of social change does not necessarily, automatically, and fully translate into institutional change. Ultimately, the primary task of any institutional theory is to theorize why this is the case. **Yet, the actors that take center stage in HI theories and narratives of institutional development are reformers; our inquiries are typically geared toward understanding how and why they attain their goals in full or in part. Hence, the paradox: If the primary goal of institutional theory is to explain the gap between social change and institutional change, then we should be at least as concerned about theorizing the conditions under which institutions enable or constrain social and political actors to advance institutional stability—**how institutions can empower the reactionaries, not in the ideological sense of the term but in the more neutral sense of “opponents of institutional change.” In the end, it is their agency that inserts the wedge between social and institutional change.

(...) Reactionaries should populate our narratives of the politics of institutional change as much as reformers (Capoccia, 2016:21-24, grifos meus).

Alguns trabalhos exploram esta relação entre políticas públicas, mudanças incrementais e instituições. Por exemplo, Tulia Falletti (2010) explora a adição de camadas para explicar as mudanças ocorridas no setor da saúde no Brasil. Para esta autora o movimento sanitário brasileiro foi aos poucos modificando o arranjo institucional, infiltrando-se na burocracia técnica do governo. Finalmente, o movimento logrou chegar a uma mudança de terceira ordem, nos termos de Hall (1993), no momento constitucional, o que só foi possível por causa das mudanças incrementais anteriores.

Por outro lado, Hacker e Pierson (2014) colocam o *drift* institucional como uma das principais características das mudanças no sistema de proteção social americano das últimas décadas. Mesmo sem nenhuma conjuntura crítica, grupos de interesse conseguiram erodir o valor do salário-mínimo barrando todas as mudanças propostas para readequar esta política às mudanças na economia sofridas desde a década de 1980. Dessa forma, a decisão de não fazer

nada também é entendida como uma política pública, e uma com consequências importantes para os diversos interesses na sociedade.

Em seu livro sobre as mudanças nas políticas de proteção social em países desenvolvidos, Thelen (2014) também pontua que as mudanças nos diversos países – resultadas do processo de liberalização experimentado no mundo inteiro – são feitas por mudanças incrementais e não com períodos de grande instabilidade e presença de mudanças abruptas. Por exemplo, enquanto países anglo-saxões como Inglaterra e Estados Unidos tem experimentando o processo de *drift* institucional, as mudanças recentes em países nórdicos foram caracterizadas pela autora como de conversões das antigas institucionalidades. O poder dos grupos de interesse somado à atuação dos diferentes governos foi determinante no resultado do processo descrito.

1.4 As instituições e a economia política do capitalismo

Defende-se neste trabalho que a análise institucional é uma meso-análise, entre as estruturas e as ações dos agentes. As instituições não são um epifenômeno destes fatores, ou seja, elas não são uma representação fiel e sem importância causal das condições, contextos e ações sociais. De fato, foi argumentado que estes três termos são co-constituídos, onde a mudança de um tem repercussões diretas e indiretas sobre os outros. Como não poderia deixar de ser, este é um trabalho sobre instituições em um mundo capitalista e liberal. Para muitos analistas de corrente institucional, a teoria ainda parece flutuar acima dos contextos em que as instituições estão inseridas, trazendo atores e as estruturas sociais de forma incidental. É desta maneira que muitos estudos¹³ têm indicado que uma concepção melhor sobre a estrutura capitalista pode fornecer importantes *insights* para o estudioso de vertente institucional. Como coloca Streeck (2010:8-9):

(...) while the new conceptual toolkit offered a rich language with which to catalogue processes of continuous, non-disruptive change what it failed (and in fact never intended) to do was to account for the historical emergence and the pervasiveness of the sort of change that it had been developed to capture – its location in time and space as well as its direction and driving forces. As indicated, while modern capitalism typically serves as an empirical research site for institutionalist political economy, its defining characteristics appear only as accidental properties of actors and social structures in general.

13 Por exemplo Streeck e Thelen (2005) e Thelen (2014) se comprometem ao estudo do processo de liberalização pelo qual passam diversos países e suas instituições, e colocam o este processo no centro do debate sobre mudanças institucionais.

(...) Owners of capital, workers, firms, central banks, governments, political parties and the like figure as examples of actors as such, just as capitalist property rights or labor law are treated as examples of institutions regulating individual action and social relations as such. What is important about them is not that they are capitalist but that they are actors and institutions. For the purposes of theory, they could just as well be exchanged for, say, medieval traders, military rulers or feudal entitlements and obligations, since the insights that are to result from their investigation are meant to apply to all actors and institutions, not just to a particular kind of them in a particular time and space.

(...)The way in which institutions change depends on the intentions of their governors and designers, and on the latter's power and control; on the coalitions they are able to forge; on the opportunities offered by changing external conditions – for example, technological progress; and on the way extant institutional structures constrain their choices through increasing returns, sunk costs, inter-institutional complementarities, norms of appropriateness, etc. Or, alternatively, change is assumed to be driven by some “hidden hand” providing for systemic (...) I believe, however, that one can learn more by introducing a number of distinctions and specifications into institutionalist theory that take the institutionalist approach closer to the particularities of contemporary capitalism. By taking into account that what we study when we study political-economic institutions today is not political economy in general but a capitalist political economy, historical institutionalism will – as I hope to be able to show – make major gains in both substantive content and theoretical precision.

O estudo das instituições em um mundo liberal e capitalista não precisa lançar mão do ótimo quadro analítico formulado ao longo da trajetória da corrente. Pelo contrário, o estudo deste mundo, com suas conjunturas e especificidades, pode ser melhorado com os *insights* produzidos pela teoria neoinstitucional. As instituições são moldadas dentro de um quadro contextual e paradigmático que enquadram a possibilidade e a legitimidade de certas regras e não outras. Da mesma forma, se entendermos as estruturas como variáveis dinâmicas, temos que as instituições que consideramos essenciais para o capitalismo também mudam de acordo com a relação ação, instituição e estrutura, dentro de um modelo de dependência da trajetória, conjunturas críticas e mudanças incrementais.

Novamente precisamos de uma leitura que vá além da ortodoxia econômica e seus pressupostos comportamentais da escolha racional, dessa vez olhando para o próprio fenômeno do capitalismo e sua base filosófica legitimadora, o liberalismo. Atualmente, já há uma gama de autores explorando o fenômeno do capitalismo contemporâneo com ideias, tais como Streeck (2010, 2014), Crouch (2011), Thelen (2014) e Hodgson (2015) como exemplos.

Uma das principais vertentes analíticas a surgir do interior do neoinstitucionalismo, foi a corrente das Variedades de Capitalismo. Nela, a firma, uma instituição tipicamente de mercado, é colocada no centro da análise evidenciando a capacidade que esta organização tem de se relacionar com outras firmas e com os trabalhadores circunscritos nela. As instituições fazem a mediação destas relações ao criar as regras pelas quais estes atores devem seguir

criando um sistema de troca de informações, monitoramento e sanções para defecções. Novamente, as instituições econômicas fornecem um conteúdo de oportunidades bem como constrangimentos possíveis que enquadram a ação dos agentes dentro do sistema. A teoria se fundamenta fortemente na ideia de complementaridades institucionais e na comparação entre países para chegar a tipos ideais de variedades de capitalismo caracterizados por relações econômico-institucionais bastante diferentes (Hall e Soskice, 2001).

Tal corrente teórica foi bastante criticada, principalmente após a crise mundial de 2008, por: 1) uma falta de ênfase nas mudanças institucionais; 2) na ausência do Estado como ator relevante; 3) por não conseguir relacionar apropriadamente a estrutura capitalista, a mediação institucional e as ações sociais dentro deste contexto; 4) no limite causado pelo uso de poucos casos de análise; 5) e por ser ainda muito prescritiva, dando juízos de valor aos arranjos institucionais (ver por exemplo Howell, 2003; Jackson e Deeg, 2006; Schmidt, 2007; Amable e Palombarini, 2009; Bruff, 2011; Gaitan e Boschi, 2016). Ainda assim, a conclusão principal da corrente de que não há apenas um único capitalismo com leis imutáveis que levará os países ao desenvolvimento pleno, continua sendo um importante ponto levantado pela teoria neoinstitucional e nos leva a entender o capitalismo de uma forma mais dinâmica.

De fato, uma grande influência do neoinstitucionalismo são os escritos de Polanyi ([1959] 2014), Hirschman ([1977] 2013) e Rosanvallon ([1979] 2002), autores que, nadando contra a corrente da época – dentro da revolução comportamental da década de 1950 – influenciaram o debate recente trazendo uma importante discussão sobre capitalismo, política e sociedade e ajudaram a desnaturalizar o capitalismo e suas instituições, se tornando influência direta sobre o ressurgimento do interesse sobre instituições. As contribuições destes autores são essenciais para uma análise das instituições no contexto capitalista e liberal, ajudando a entender as ideias, os movimentos e as práticas que levaram a constituir o mundo moderno.

O autor Karl Polanyi (2012, 2014) é uma das grandes influências do neoinstitucionalismo por sua visão contextual e histórica dos sistemas econômicos, incluindo o próprio capitalismo. Para ele, os pressupostos clássicos da economia foram criados em cima de uma falácia que teve contribuição de diversos autores e que se consolidou no século XIX como a base para as análises econômicas que vieram a ser conhecidas como ortodoxas. Começando por Adam Smith, e seguido por autores como Ricardo, Malthus, Townsend, Say, Menger, entre outros, a economia clássica assumiu como universal, práticas e motivações

humanas que estavam inseridas em contextos específicos. É a falácia economicista que consiste na confusão que economistas clássicos fizeram da noção formal da economia, o agir de forma econômica maximizando benefícios com os menores custos, com a noção substantiva de economia que é a ação de produzir e distribuir bens materiais em uma determinada sociedade (Polanyi, 2012:63-79). Assim, a análise econômica se esquivava de seu verdadeiro objetivo que consiste em entender o nível da relação dos homens com seus meios naturais, suas interações e a consequente institucionalização destas interações. Ou, como coloca Cangiani (2012:17), a generalização do conteúdo formal da economia fez reprimir o objetivo principal da análise institucional: entender a *organização sócio-histórica* de cada sistema econômico, considerada como um todo.

Os teóricos Hirschman (2013) e Rosanvallon (2002) encontram nos escritos de filosofia política e da nascente teoria econômica as razões da mudança de pensamento que naturalizaram a economia e que serviram para embasar as teses sobre o capitalismo e o liberalismo. Na base de suas teorias está a contraposição do mundo político, atrelado às paixões e à violência, com o mundo econômico, ordenado pela razão e os interesses. No entanto, este mundo racional de atores interessados esconde instituições informais extremamente ritualizadas e dependentes da legitimidade dos paradigmas em que operam, condicionando os atores e as instituições formais produzidas para dar ordem a este mundo. É sobre a desnaturalização dessa ordem liberal que estes autores discorrem, ponto fundamental para retomar o papel teórico das instituições políticas e econômicas como fundamentadoras da ordem social.

Hirschman (2013) tem como hipótese fundamental a oposição entre as paixões humanas e os interesses, que pouco a pouco apareceram nos escritos iluministas a partir do século XVII e tinham como suposição central a ideia de que o comércio e a atividade mercantil poderiam salvar o homem da violência. Oriundos das paixões, os problemas sociais surgiam da irracionalidade humana e suas vontades mais primais. Amartya Sen, no prefácio à obra de Hirschman (2013:x), coloca a questão fazendo uma analogia, escrevendo:

To use an analogy (in a classic Hollywood form), consider a situation in which you are being chased by murderous bigots who passionately dislike something about you – the color of your skin, the look of your nose, the nature of your faith, or whatever. As they zero in on you, you throw some money around as you flee, and each of them gets down to the serious business of individually collecting the notes. As you escape, you may be impressed by your own good luck that the thugs have such benign self-interest, but the universalizing theorist would also note that this is only an example a crude example-of the general phenomenon of violent passion being subdued by innocuous interest in acquiring wealth. The

applause is for capitalism as seen by its pioneering defenders, studied in this penetrating monograph.

Hirschmann (2013) dá um lugar especial a semântica e o poder das palavras e dos argumentos, além de usar o termo paradigma para explicar como que os pensadores do século 17 e 18 alteraram o pensamento acerca do que antes eram considerados vícios, como o egoísmo e o autointeresse. Sua tese reside em autores como Montesquieu, Steuart e Mandeville que articulavam a ideia de uma sociedade automatizada pelas ações econômicas e que gerariam um processo de “docificação” das sociedades anteriormente reguladas pelas paixões. Neste caso, o autor não esquece de mencionar a contestação seguinte a esse pensamento sobre um capitalismo racionalizado, como o romantismo e a sociedade desencantada de Weber que culpavam o sistema capitalista exatamente por ele ser bem-sucedido naquilo que ele se propôs originalmente: criar uma sociedade livre do perigo das paixões.

Para Rosanvallon (2002), a consolidação de um pensamento econômico sobre o social e o político surge da própria incapacidade do pensamento político de lidar com os temas da paz interna (a institucionalização da ordem nas sociedades) e da paz externa (a ordem internacional entre diferentes entidades soberanas). A teoria econômica encontrou um terreno fértil para reverter a dinâmica política-economia (onde antes o ato de produzir e possuir era subjugado pela ordem política, agora eram as relações econômicas que determinavam a ordenação social) ao atrelar o autointeresse econômico como fundamentador das relações sociais harmoniosas. Comenta o autor:

O mercado constitui assim uma lei reguladora da ordem social sem legislador. A lei do valor regula as relações de trocas entre as mercadorias, e as relações entre as pessoas são entendidas como relações entre mercadorias, sem nenhuma intervenção exterior. O conceito de mercado é, portanto, de uma fecundidade política muito grande. A representação econômica das sociedades permite subverter o sentido das interrogações políticas do século 18 (Rosanvallon, 2002:61).

Começando com uma profunda análise do contrato social e a emergência das explicações políticas para o problema da institucionalização das sociedades (que se opunham à teoria do direito divino), o autor percorre o caminho intelectual europeu para demonstrar os limites e contradições das teorias contratualistas de Hobbes a Rousseau para explicar a emergência dos governos e legitimar e criticar certas ordens estabelecidas. A teoria econômica emergente “não se introduz por arrombamento no pensamento moderno, mas se afirma no seu movimento mais interior e mais necessário. A ideologia econômica, a economia como filosofia, se apresenta, com efeito, progressivamente como a solução concreta dos problemas

mais decisivos dos séculos 17 e 18, os da instituição e da regulação do social” escreve o autor (Rosanvallon, 2002:55).

Os três autores percorrem o caminho histórico da formulação das ideias liberais econômicas. Hirschmann (2013) explora os argumentos para o triunfo do capitalismo antes de sua consolidação. Rosanvallon (2002:75-76) chega a criticar o livro do autor alemão, comentando sobre os limites de sua hipótese da superação das paixões pelos interesses afirmando que:

O problema central no nascimento e na afirmação da ideologia econômica não reside num mecanismo de equilíbrio das paixões, num jogo de paixões econômicas (os interesses) contra as paixões políticas. É mais profundamente o acesso (e não a redução) da sociedade inteira ao econômico como o *único espaço possível* da realização da harmonia social. A virada decisiva reside na compreensão econômica da política e de toda vida social. Para Smith, a economia resolve nela mesmo, pelo menos no essencial, a questão do político e da regulação social.

O essencial para Rosanvallon (2002) é amalgamar a teoria liberal com a construção de uma sociedade com um novo ordenamento, isto é, a sociedade de mercado produzida na Inglaterra (e em algum nível na França, ainda que ele pontue o atraso filosófico, na figura dos fisiocratas, e estrutural deste país) no século 18, marca essencial da modernidade desde sua constituição passando por suas contradições e utopias. Para o sociólogo, o pensamento liberal funda uma nova sociologia e geografia das sociedades, desterritorializando a economia e limitando o espaço jurídico. Há, portanto, uma sociedade a nível global de produtores e consumidores protegidos pela instituição mais local possível, a propriedade privada individualizada. É a promoção dessa sociedade de mercado que marca profundamente o liberalismo. Aqui está a tese central de Rosanvallon (2002:132-133) que escreve:

A aritmética política clássica foi fundada sobre a superposição e a coincidência dos espaços jurídicos, políticos, militares e econômicos de um território dado. O projeto monárquico estava inteiramente contido nesse esquema. Seu fim era um só, construir um espaço real único.

(...) A economia liberal quebra essa unidade, dissociando os espaços econômicos, os espaços jurídicos e os espaços políticos. A arma intelectual chave dessa distinção reside, a nossos olhos, na análise do mercado como uma realidade geográfica de dimensões variáveis que é, de uma vez só, inferior e superior às múltiplas fronteiras fixadas pela política e pela natureza.

(...) A geografia é, lida pelo que une (o rio, o mar) e não pelo que separa (a montanha, o deserto); é pensada como um saber da comunicação e não da separação. Em uma palavra, ela torna-se uma ciência econômica e não mais uma ciência militar e política.

(...) Devemos, portanto, sublinhar que esta dissociação só é possível por uma nova espécie de invenção de um território novo: o que o institui é o direito de propriedade. (...) O liberalismo inverte essa realidade: fraciona o território para unir e unificar os direitos de propriedade. Assim, a sociedade, e não mais o solo, torna-se o verdadeiro objeto do território. Desterritorializando a economia, territorializa os indivíduos no espaço jurídico da propriedade. A propriedade privada é o solo da sociedade atomizada.

Para os autores Rosanvallon (2002:118-131) e Polanyi (2014) a mudança nos termos filosóficos só pôde ocorrer com mudanças no mundo real, na medida em que estes autores exploram os debates acerca das leis inglesas e o processo amplo de construção da sociedade de mercado. Foram as medidas institucionais que deram a substância necessária à ideologia liberal e concretizaram o ideal de uma sociedade fundamentada pelo mercado. Os autores destacam as *poor laws*, os *settlement acts*, a lei de *speenhamland* e o processo dos *enclosures* para mostrar como a discussão ia além de concepções sobre natureza humana e se centrava no ordenamento prático da sociedade, bem como no papel das instituições e das políticas públicas para a concretização deste novo mundo, regido pelo mercado autorregulado. Assim como indica a teoria institucional, a sociedade de mercado precisou ser fundada em cima das antigas estruturas. O resultado foi longe de ser um processo tranquilo; as sociedades de mercado são pautadas em muitas contradições, disputas, movimentos e, claro, arranjos institucionais diversos, mostrando a diversidade de experiências dentro do contexto europeu dos séculos 17 e 18.

É o trabalho de Polanyi que prossegue com a consolidação da ideologia liberal concatenando de forma mais contundente a história das ideias com os eventos que ocorreram, focando principalmente na revolução industrial. O surgimento de sociedades de mercado foi um dos grandes temas do livro “A Grande Transformação” de Polanyi (2014) que iniciou o debate acerca do enraizamento/desenraizamento da economia e das relações sociais. A revolução industrial não foi apenas um marco da capacidade produtiva das sociedades europeias. Para o autor (Polanyi, 2014:129-131), o aparecimento das grandes aglomerações urbanas, das manufaturas têxteis ou das próprias ferrovias foi apenas um elemento incidental ao que o autor chamou de grande transformação que, na realidade, é a predominância do mercado e de sua lógica auto regulável sobre os padrões antigos de produção e distribuição de bens.

É apenas em uma sociedade orientada para e por mercados que a noção formal de economia como atividade de maximização dos benefícios faz sentido. Na medida em que as outras formas de produção e distribuição de bens são substituídas, o mercado se consolida e as relações sociais são enraizadas nas relações econômicas, e não mais o contrário. Isto significaria o fim das instituições sociais na medida em que os homens agiriam todos da mesma forma e saberiam como os outros indivíduos na sociedade agem também. Todas as relações sociais se pautariam nos conceitos pressupostos das trocas de mercado como oferta,

demanda e preço. O grande passo é a transformação dos fatores da vida social em mercadorias fictícias, isto é, bens e serviços que obedecem as mesmas regras de qualquer outra transação econômica. Assim, os fatores trabalho, terra e dinheiro se tornam mercadorias em si mesmo com seus preços respectivos salário, aluguel e juros e que geram renda por si só. Este é o ponto crucial de Polanyi (2014:164-165) que coloca:

(...) o trabalho, a terra e o dinheiro são elementos essenciais da indústria; têm de ser, pois, também organizados em mercados, e, de facto, esses mercados são uma parte absolutamente vital do sistema econômico. Mas o trabalho, a terra e a moeda não são, evidentemente, mercadorias: o postulado segundo o qual qualquer coisa que seja comprada e vendida tem de ter sido produzida a fim de ser vendida é rotundamente falso no que se lhes refere. Por outras palavras, segundo a definição empírica de mercadoria, não são mercadorias. O trabalho é somente outro nome de uma atividade humana que acompanha a própria vida, a qual, por seu turno, não é produzida para venda, mas por razões inteiramente diferentes, acrescentando que a atividade em causa não pode ser desligada do resto da vida, para ser armazenada ou mobilizada; a terra é somente outro nome que damos à natureza, que não é produzida pelo homem; a moeda efetivamente existente, enfim, é tão-só um símbolo do poder de compra, o qual, em regra, não é produzido, mas resulta de uma criação da banca ou das finanças do Estado. Nenhum dos três elementos – trabalho, terra, moeda – é, portanto, produzido para venda: a sua descrição como mercadorias é inteiramente fictícia.

É, contudo, por meio dessa ficção que se organizam na realidade os mercados do trabalho, da terra e da moeda: estes são de facto comprados e vendidos no mercado; a sua procura e a sua oferta traduzem-se em grandezas reais, e quaisquer medidas ou políticas que inibam a formação destes mercados poriam *ipso facto* em perigo a regulação do sistema. A ficção da mercadoria fornece, portanto, um princípio organizador fundamental no que se refere ao conjunto da sociedade e afetando a quase totalidade das instituições dos modos mais variados – trata-se, por outras palavras, do princípio em cujos termos não deve ser permitida a existência de qualquer dispositivo ou comportamento que possa impedir o funcionamento efetivo do mecanismo do mercado de acordo com a ficção da mercadoria.

Pois bem, é impossível validar este postulado reportando-o ao trabalho, à terra e à moeda. Permitir que seja exclusivamente o mecanismo do mercado a governar o destino dos seres humanos e o seu meio natural, ou até mesmo, na realidade, a determinar o montante e a utilização do poder de compra, teria por resultado a destruição da sociedade.

O que se segue à transformação dos fatores da vida social em mercadorias fictícias é a própria autoproteção da sociedade por meio das diversas institucionalidades e políticas públicas. Para o caso inglês, isto representou na *Spennhamland* e nas *Poor Laws*, que precisaram ser atacadas pelos liberais por atrapalharem o funcionamento do mercado autorregulado. Mesmo nos EUA, após o fim da total liberdade dos fatores da vida com o esgotamento da imigração, das terras e o início do padrão ouro, as instituições de controle do mercado começaram a surgir como o *Federal Reserve System* e o *New Deal*. A versão mais radicalizada de proteção da sociedade se traduziu no retorno da separação da esfera política e econômica revelando-se no fascismo do pós primeira guerra mundial.

De fato, a tese central de Polanyi (2014) é de que o surgimento e queda do padrão ouro pode explicar os principais acontecimentos entre a revolução industrial até as duas grandes guerras mundiais. Enquanto liberais naturalizaram o padrão ouro, acreditando que este era um fato natural aos moldes de uma compreensão humana de leis imutáveis, na verdade ele era uma instituição humana suscetível às vicissitudes que toda instituição artificial é capaz de passar.

Mesmo escrevendo anteriormente aos dois autores (Hirschmann, 2013 e Rosanvallon, 2002), Polanyi (2014) está pondo em cheque os dois pontos do liberalismo anunciados anteriormente: sua capacidade de gerar a paz global e de enraizar as relações sociais dentro da economia. Tanto para Stiglitz (2014:56) quanto para Block (2014:66-70), na teoria de Polanyi nunca pôde existir uma sociedade totalmente desenraizada, sendo o capitalismo um produto de instituições com temporalidade e espacialidade definidas como qualquer outro sistema econômico, ponto essencial de sua análise institucionalista. Dessa maneira, não é de se surpreender que o autor seja uma forte referência aos trabalhos neoinstitucionalistas. Por exemplo, Streeck (2010:23), traz Durkheim para reforçar a ideia de Polanyi, onde o autor afirma que:

On the other hand, as Durkheim never tired of pointing out, a regime of free contracts governing the growing division of labor could unfold only inside an already existing society. For functional reasons alone, the order of freedom must remain “embedded,” to use the key concept of contemporary economic sociology, in an order of obligation, whether inherited from tradition or reconstructed with modern means. Even under capitalism – contrary to the various Robinsonian founding myths of modernity – society is not a product of competitive contracting but its precondition. A world constituted by contract is to Durkheim, in Polanyian language, no more than a “frivolous experiment” that is doomed to fail. **Markets, or market economies, cannot function without being encased in a shell of obligatory, non-voluntary rules determining, among other things,** who is entitled to engage in contractual relations and what may and may not be subject to contractual agreement, and generally safeguarding the “non-contractual conditions of contract” without which contracts could be neither made nor enforced.

Para Block (2014:67), Polanyi coloca dois níveis de impossibilidade para o total desenraizamento da sociedade: um moral e um pragmático.

O argumento moral reside na aceitação de transformar a vida social em todos os seus componentes, como o trabalho e a natureza, em bens de troca que são, na realidade, mercadorias fictícias. Isso significa colocar à disposição do mercado a própria reprodução da vida social.

O segundo argumento reside na importância que o Estado tem em regular a atividade econômica. No ponto mínimo, o Estado desempenha papel de garantidor da propriedade

privada e dos contratos, elementos essenciais para o funcionamento do mercado. É o Estado que gerencia o mercado das mercadorias fictícias criando as regulações possíveis para o funcionamento dos mercados de trabalho e de terras, além de gerar estabilidade em momentos de recessão econômica e garantir a salvaguarda de agentes econômicos. Assim, para Polanyi, dizem estes autores (Stiglitz, 2014; Block 2014), a existência de regulações acima do mercado se justifica nos pontos morais e políticos.

O ponto moral foi alvo de grande discussão pela teoria política contemporânea, onde teorias de justiça e movimentos como comunitaristas, utilitários, marxistas, feministas e libertários de esquerda e direita, colocaram seus argumentos em larga parte na fronteira entre o que deve ser mercantilizado e o que deve ser alvo de atuação do Estado, e que Estado é este (ver Kymlica, 2002 para um resumo sobre a filosofia política contemporânea). O ponto moral é o alicerce fundamental do ponto prático, que consiste em como as instituições vão ser de fato formuladas e construídas para que ocorra a regulação entre o mercado, o Estado e a sociedade.

Com a leitura de Polanyi (2014) e Rosanvallon (2002) temos uma importante dupla institucionalização do capitalismo: aquela para fundar a sociedade de mercado, e aquela de proteção do social pelo econômico, ambas com a atuação Estatal central a elas. O que se vê é que a política e a sociedade jamais foram completamente consumidas pelas relações econômicas. Isto significa entender o capitalismo como um produto de seu tempo e de suas localidades, e em como as sociedades se protegem da mercantilização de suas ações e qual o papel do Estado neste processo amplo. Portanto, é necessário uma visão dinâmica sobre o capitalismo que inclua sua relação com o político (a organização da instituição da ordem) e as respostas sociais à questão do enraizamento das relações econômicas. Para a análise institucional das políticas públicas isto significa entender as disputas por modelos de regulação, de oferta e demanda dos bens e serviços produzidos dentro das sociedades, das trocas comerciais entre os Estados-nações, dos papéis dos subsistemas políticos (políticas sociais, de infraestrutura, econômicas), das repercussões nas camadas sociais, das disputas políticas por visões e ações, entre outros possíveis temas. O ponto essencial é de que as economias modernas ainda são economias políticas, governadas pela política e controladas por normas e sanções necessárias de legitimação.

A recuperação das instituições como ponto fundamental da ordenação e organização das sociedades tem também regenerado as análises do próprio sistema capitalista como uma

estrutura política e econômica, agora em sua noção substantiva, i.e. o ato de produzir e distribuir bens e serviços dentro de uma sociedade específica em suas dimensões histórica (ou contextual) e dinâmica. Os estudos sobre o processo de liberalização, iniciado na década de 1990, foram responsáveis também pela nova leitura de mudanças institucionais graduais. Neste sentido Streeck e Thelen (2005:4) colocam perfeitamente os pontos sobre o capitalismo ser um processo dinâmico de forças mercantilizantes e autoproteção social, necessário de estudos focais:

As already emphasized, the liberalization of the institutions of organized capitalism (...) took different forms and proceeded at different speeds in different countries, due in part to the effects of different institutional endowments interacting with what may in shorthand be described as identical exogenous and, in part, endogenous challenges. Indeed as pointed out prominently by the economic historian, Karl Polanyi, liberalization always comes with, and is enveloped in, all sorts of countermeasures taken by ‘society’—or by specific societies in line with their respective traditions—against the destructive effects of free, ‘self-regulating’ markets. This, however, must clearly not be read with the unquenchable optimism of much of functionalist reasoning, which seems to accept as a general premise that liberalization can never be destructive because ultimately it will always be balanced by newly invented institutions and methods of social regulation. Rather it puts us on alert that in studying liberalization as a direction of institutional change, we should expect also to observe changes in institutions intended to reembed the very same market relations that liberalization sets free from traditional social constraints.

Por exemplo, Streeck (2010) nos dá incríveis 17 pontos a serem considerados para se realizar uma análise institucional dentro de um contexto capitalista, indo de reflexões sobre as ações individuais e sociais a consequências mais estruturais em que a estrutura capitalista tem sobre as instituições. São elas: 1) ganância legitimada; 2) cinismo institucional; 3) deficit moral; 4) uma supernorma não-tradicionalista; 5) diferentes capacidades de ação das classes sociais; 6) recompensas ilimitadas; 7) maximização do ganho em vez de minimização do esforço; 8) interesses das elites divorciados do interesses da sobrevivência do sistema; 9) competição acima da solidariedade; 10) dois tipos de instituições (obrigatórias x contratuais); 11) desenvolvimento no capitalismo como expansão do mercado; 12) commodificação do futuro; 13) indispensabilidade do crescimento; 14) provisão do mercado substituindo provisão da política; 15) flutuação livre dos preços que desestabilizam as estruturas sociais; 16) um espaço social para o egoísmo racional e; 17) a política invertida em si mesmo.

O que o autor está tentando nos mostrar é como o entendimento do contexto capitalista é essencial para entender as instituições produzidas dentro dele. Afinal, as instituições têm vieses. Assim, toda análise institucional é uma sobre instituições capitalistas, mesmo que estude os movimentos de proteção da sociedade. Como Streeck (2010:30, grifo meu) coloca:

Rather than speaking of actors in general, I have tried to capture, if not “model,” the particularities of actors under capitalism as they respond, and are, empirically if not normatively, expected to respond, to the constraints and opportunities provided by capitalist institutions. For example, instead of describing actors simply and generally as driven by rational egoism, I have attempted to specify the sort of rational egoism one must reckon with in a world characterized by institutionally unlimited economic opportunity, legitimate maximization, omnipresent competitive threats, unequal endowment with strategic resources by class, asymmetric economic dependence, and the like. Similarly, rather than speaking of institutions as such, and of what all institutions have in common, I have emphasized the specificity of markets as institutions in particular, as well as suggesting a dialectical distinction between two kinds of institutions, authoritative and contractual, thereby drawing attention to what I believe is a central dynamic in capitalist development and in social life under capitalism.

Very importantly, **the institutionalized order of capitalism, as I conceive it, is a historical order**, i.e., one that is continuously changing because it is inherently unstable and precarious.

Dizer que as instituições são feitas dentro do capitalismo significa pontuar que elas não representam a solidificação perfeita de um sistema político-econômico, senão falaríamos apenas em capitalismo não havendo necessidade de trazer as instituições (questão pontuado por Przeworski, 2004). É nesta tradição de estudos sobre um capitalismo que se mostra dinâmico e até variável, dependendo dos contextos internos dos países, que esta tese se coloca. De fato, o estudo do caso ferroviário seria muito difícil sem entender o processo de legitimação do mercado, sua dinâmica complexa com os Estados nacionais e suas trajetórias próprias, e a sociedade e os agentes interessados que tem suas visões, como por exemplo de como as ferrovias devem ser e o papel delas no desenvolvimento.

Como mostrado por Dobbin (1994), as ferrovias foram um aspecto central das transformações pelas quais passaram as nações industriais do século 18, sendo o principal bem e serviço da segunda revolução industrial e que acelerou a consolidação do mercado e dos Estados nacionais. Ferrovias foram utilizadas para incrementar os ganhos (econômicos e políticos) das nascentes classes capitalistas, sistematizar novos modos de administração e organização interna de empresas, fundar uma discussão sobre os limites do poder econômico e a necessidade de regulação econômica, além de ampliar os limites logísticos e transformar as guerras (sobre a pequena revolução ferroviária recomendo Chandler, 1977). Já no século 20, as ferrovias tiveram que se reinventar ao redor do mundo por causa da competição com as novas modalidades de transporte: o carro, o avião, o contêiner e a nova revolução logística. Isto significou uma explosão de institucionalidades diferentes com trajetórias, experiências e aprendizados. As ferrovias foram em grande parte do mundo “protegidas” do capitalismo, com processos de estatização e modernização iniciadas por governos de inclinações políticas variadas. Assim, elas chegam no século 21 com uma trajetória espetacularmente complexa,

imersas nas questões mais essenciais do capitalismo onde se busca a proteção do setor, mas também sua colocação como ator importante para o desenvolvimento dos países e a inclusão deles no mercado globalizado, conectado e logístico, ou seja, pretensiosamente racionalizado (ver também Harney e Moten, 2013).

1.5 Conclusão: a caixa de ferramentas analítica

Como colocado neste capítulo, este é um trabalho de análise de política pública, mais exatamente o ciclo político do setor ferroviário entre 2006 e 2016. Algumas perguntas iniciais, postuladas sobre os fundamentos das *policy sciences* e da *analysis of policy*, nos ajudam a desenvolver um *framework* para a elaboração deste trabalho. De forma generalista, podemos dizer que o trabalho visa responder indagações do tipo: Como algumas questões e reivindicações dentro do setor ferroviário chegaram até a agenda política? Porque determinados problemas ganharam relevância e não outros? Como ocorreu a escolha das soluções para os problemas políticos relevantes?

No entanto, o ponto de partida para explicar a produção de políticas públicas é a teoria neoinstitucional de vertente histórica. Nas várias correntes analíticas das *policy sciences* desenvolvidas nos EUA a partir da década de 1960, as políticas públicas são vistas como resultados de disputa entre atores particularmente livres na arena política, que precisam utilizar recursos variados como os fluxos da política, a coordenação de uma coalizão e os altos e baixos de um equilíbrio pontuado. Proponho uma análise focal que leve em consideração o dinamismo da realidade política em que se alie estrutura e ação, e onde a instituição serve como meso-análise aglutinadora sem recair nas diversas armadilhas presentes em algumas leituras da vida política, como exposto no quadro 2. O quadro 2 expõe os principais problemas que análises das ciências sociais podem recair, levando aos “ismos” dos estudos sociais,

Instituições são o reflexo de uma intrincada relação entre atores com interesses múltiplos numa realidade onde a economia de mercado produz reformas que tentam precificar as relações sociais e estas tentam se defender deste processo. O mundo político, mais do que permeado pela falta de informação, é imerso na ambiguidade, onde valores e ideias são parte fundamental para ordenar a sociedade. Da maneira exposta, uma análise institucional da política pública deve ir além das bases excessivamente pluralistas e ainda excessivamente

comportamentais/rationais dos *frameworks* das *policy sciences*. Com a teoria aqui posta pode-se formular as questões de forma menos generalista e que fundamentarão a pesquisa: Como as regras existentes possibilitaram ou atrapalharam os interesses dos atores e como foi a disputa pela mudança ou manutenção destas regras? Que visões de sistema de transporte os diferentes atores construíram, o quanto elas são diferentes e quais os meios e que disputas ocorreram para torná-las reais? Como mudanças de terceira ordem se relacionam com o processo de descontinuidades e as alterações institucionais graduais? Qual a relação entre dependência da trajetória e mudanças incrementais e como estes dois fatores se relacionaram para o caso ferroviário brasileiro? Como o capitalismo, em seu contexto estrutural, afetou as ações dos agentes e a possibilidade de transformação institucional da realidade?

Ismos nas ciências sociais	Problemas associados a eles
Comportamentalismo	Os agregados sociais surgem puramente pela racionalidade dos agentes. Tradições, regras e práticas não desempenham papel na ação coletiva.
Estruturalismo	Os agentes perdem sua capacidade de agência e são meros reprodutores das grandes estruturas e seus papéis nelas.
Funcionalismo	As instituições existem apenas porque desempenham funções na sociedade. Na medida em que perdem estas funções elas são repostas por novas instituições.
Instrumentalismo	As instituições existem porque desempenham funções para grupos específicos que tem a capacidade ilimitada de manter estas instituições.
Residualismo	Variáveis não tratadas pela teoria surgem para explicar as partes residuais não explicadas pelo quadro analítico, porém não ganham importância mesmo assim.

Quadro 2: Ismos nas ciências sociais e seus problemas.

Fonte: Elaboração do autor.

Ao colocar o foco nas instituições, elas se tornam o ponto essencial do trabalho na medida em que elas tanto enquadram as ações dos atores interessados como também são o alvo da disputa política. Instituições constroem, mas também são recursos e quase nunca resultam de ações individuais. Por causa da constante disputa, elas não representam uma cristalização perfeita dos interesses de um grupo específico nem de uma cultura monolítica e imutável. São variáveis importantes o (des)equilíbrio de poder, as ideias e o tempo. É feita uma análise do capitalismo e do liberalismo pois esta é uma discussão pertinente ao caso do contexto amplo do setor ferroviário, imerso na problemática relação entre mercado, Estado e sociedade. É tendo em vista esses fatores que é possível formular uma caixa de ferramentas analíticas para operacionalizar o estudo das políticas públicas ferroviárias no horizonte temporal previsto:

1) Ordens de mudança → mudanças em instituições podem ter três ordens de mudança: uma mudança de primeira ordem é uma alteração nos parâmetros; uma mudança de segunda ordem é uma modificação do instrumento de política pública; a mudança de terceira ordem é o fim de um paradigma e a modificação dos objetivos da política pública.

2) Conjunturas críticas → momentos de turbulência política, menores que as trajetórias que produzem, onde a agenda política é extremamente instável o que representa uma possibilidade de mudanças de terceira ordem nos arranjos institucionais. Condições permissivas são os eventos e fatores que levam a surgir uma conjuntura crítica. As condições produtivas são os recursos abertos que diferentes atores utilizam para conduzir a conjuntura crítica e produzir arranjos institucionais específicos.

3) Dependência da trajetória → o fator tempo como variável importante. Em condições normais (não críticas) os atores precisam agir sobre certos constrangimentos institucionais, sob perigo de sofrer sanções. A dependência da trajetória é este poder estabelecido de um arranjo institucional, onde o cenário produzido leva a certos atores se tornarem vencedores (e assim deslocando seus recursos para a manutenção do arranjo) e outros perdedores políticos. A dinâmica da disputa política produz as mudanças institucionais mais comuns, as mudanças incrementais.

4) Mudanças institucionais incrementais → mudanças que ocorrem dentro de uma trajetória estabelecida, sem necessitar de conjunturas críticas. Atualmente, existem diferentes tipos de mudanças catalogadas, cada uma evidenciando processos e consequências próprias:

deslocamento (*displacement*), adição de camadas (*layering*), perda de rumo (*drift*), conversão (*conversion*) e exaustão (*exhaustion*).

5) Paradigmas de políticas públicas → principal conceito relacionado às instituições informais deste trabalho, os paradigmas de políticas públicas são os enquadramentos e recursos informais relacionados ao processo cognitivo dos *stakeholders*. Paradigmas limitam o que os atores pensam sobre os problemas e as soluções políticas ao criarem teorias de como o mundo funciona e os mecanismos de relação causal entre as variáveis sociais. Eles ajudam a determinar o olhar sobre as políticas públicas com estudos, análises e conhecimentos de como funcionam e quais são os resultados esperados de determinadas aplicações governamentais. Como na teoria de Kuhn (1998), anomalias surgem abrindo espaço para a contestação e a produção de outros olhares sobre a atuação estatal.

6) Coalizões → utilizo este termo em vez de grupos de interesse por ele subentender a necessidade da coordenação entre os diferentes atores para que eles avancem com suas proposições. Diferentemente da ACF, não utilizo as coalizões como foco da meso-análise, pois a própria força e capacidade de coordenação dependem também do arranjo institucional, além dos fatores colocados pela teoria de Weible e Sabatier (2007). O termo tem encontrado prestígio acadêmico também por sua ideia intrínseca de disputa de interesses opostos, onde diferentes atores com visões levemente distintas se unem para combater um inimigo em comum.

7) Contexto capitalista → um trabalho institucional não deve renegar os conhecimentos sobre o contexto no qual as instituições surgem e operam. Não é almejado no trabalho conceituar capitalismo a suas últimas características, mas é importante ter um ponto inicial para entender como este contexto histórico pode enquadrar a produção e a ação institucional. Dessa maneira, se entende o capitalismo como um sistema econômico e político dinâmico e temporal, com uma relação conturbada entre as reformas que visam ordenar as relações sociais dentro de um sistema de mercado (precificadas) e a autoproteção social contra essas reformas. Dentro disso, existe a problemática do desenvolvimento dos países e sua inclusão/proteção dentro do mercado global. Políticas públicas e mudanças institucionais se fazem dentro desta dinâmica o que certamente inclui as políticas de infraestrutura e ferroviárias.

8) Ações estratégicas → uma análise institucional deve permitir uma agência livre aos atores relevantes. No entanto, os atores precisam lidar com o contexto institucional, o que

significa que eles devem agir dentro de certos parâmetros ou arriscar sanções sociais e políticas. Por isso, atores precisam também agir mirando as instituições; vencedores políticos devem proteger os arranjos enquanto perdedores precisam subverter a ordem estabelecida. Isto inclui: manipulação de informações, persuasão e apelos, defesa de valores e opiniões, uso da opinião pública, entre outros cursos de ação possíveis. O que o neoinstitucionalismo histórico afirma é que o mundo político é permeado de ambiguidade (múltiplos valores e interpretações do mundo) e falta de informação. Assim, as mudanças graduais catalogadas dialogam com as estratégias de atores. Os autores Streeck e Thelen (2005) ao comentarem sobre cada mudança gradual explicam como determinada mudança pode afetar o arranjo institucional junto às ações dos atores.

A partir destas 8 categorias é possível formalizar as bases do trabalho efetuado. Ao analisar as políticas públicas ferroviárias entre os anos de 2006 e 2016, pretende-se desmiuçar a trajetória institucional deste setor mostrando como os atores lidaram com o contexto capitalista brasileiro do período, marcado por uma disputa entre o neodesenvolvimentismo (categoria em si mesma contestada) e suas políticas transformadoras com o legado institucional e o paradigma do neoliberalismo, com a logística e as ferrovias entre este embate. Mostra-se que os atores ao longo do período perceberam a importância da disputa institucional, apresentando uma discussão intensa sobre os limites, oportunidades e desafios do arranjo estabelecido e as brechas para mudanças, que ocorreram, de fato, sem a presença de uma conjuntura crítica aparente e de forma gradual e com diversas estratégias de mudanças.

Concluindo, o próximo passo é entender o processo histórico do setor que é essencial para entender a trajetória recente. Serão discutidos os três macroperíodos institucionais destacando as regras produzidas em cada um deles bem como as mudanças. Cada um destes estágios criou dilemas e se aproveitou de paradigmas próprios e mobilizou atores que impactaram o setor de tal forma que algumas questões são trazidas à tona até os dias de hoje. Como será visto, o período imperial experimentou uma grande construção de estradas de ferro que criou uma malha subserviente ao interesse exportador e gerou condições adversas às empresas ferroviárias. Assim, a trajetória prosseguiu com o problema de reorganizar o setor: primeiramente na república com empresas privadas e depois ao longo do século com a estatização, culminando na Rede Ferroviária Federal, empresa que foi a principal instituição setorial pré-privatizações.

Capítulo 2 – As ferrovias no país: uma breve história do setor e a trajetória longa

2.0 Introdução: uma breve história das ferrovias no país

Nesta seção é apresentada uma breve história do setor ferroviário no país. A história ferroviária brasileira tem grande longevidade considerando os setores da economia contemporânea. Ela se inicia no início do século XIX e passa por muitos períodos e fases com ascensão e declínio de ideias e atores e, conseqüentemente, de arranjos institucionais.

Uma das questões levantadas a partir das ideias de se trazer a história e o tempo como importantes fatores de impacto sobre as instituições – e conseqüentemente sobre o ordenamento da sociedade – é o ponto de partida de uma análise. Se a trajetória tem impactos sobre os contextos posteriores é essencial que se tenha uma boa justificção do ponto de partida. Mesmo se levarmos em consideração que existirão conjunturas críticas transformativas, é inviável pensar que todas as instituições sociais são repostas abruptamente. Tomando por ponto de partida uma visão mais gradualista das mudanças institucionais, temos que as trajetórias podem se alongar bastante no tempo.

No caso das ferrovias brasileiras, mesmo que diversas institucionalidades tenham sido implementadas, vemos frequentemente personalidades do setor na atualidade reclamando de questões que tem por base a trajetória longa do setor. Os problemas da pouca conexão da malha, da diferença de bitolas, da infraestrutura defasada, de uma cultura de pouca inovação são algumas das questões que atores atribuem à trajetória para além do último período da desnacionalização do setor, na época de 1990. Por exemplo, ao falar dos problemas relacionados à expansão do transporte de produtos manufaturados por ferrovias brasileiras, o presidente da Tora Logística, Valter de Souza, coloca:

(...) quando comparamos o market share da ferrovia no Brasil e nos Estados Unidos. Lá a ferrovia sai do zero de participação em distâncias muito curtas, até 5 km, e vai evoluindo até chegar a 80% de participação em distância de 1.500km. O Brasil sobe na mesma relação que os Estados Unidos, mas quando chega a 400 km, cai para zero. Ora, 400 km é apenas uma distância média. Mas é a forma como a ferrovia brasileira foi construída. Ela foi construída para exportação, enquanto nos Estados Unidos foi construída para a integração do território.

(...) Uma segunda questão é o acesso às grandes metrópoles, a forma como a ferrovia chega às cidades. No passado, quando foi construída, a ferrovia brasileira se comparava à ferrovia européia. Você deve ter ouvido contar a história de acertar o relógio pelo trem da Paulista. Pois bem, em 1960, a atividade ferroviária, de modo geral, deu uma parada. E quando retomou, já na privatização, voltou utilizando outro modelo. Isso afetou a forma de chegar às cidades. O Rio de Janeiro, por exemplo,

não possui mais um terminal ferroviário para receber carga geral (Revista Ferroviária, 2011a:18).

Falas como a de Valter de Souza não são incomuns nos discursos atuais sobre os gargalos ferroviários no país. Institucionalmente, de fato a trajetória recente (ou seja, a partir da desnacionalização da década de 1990) parece pesar mais. Mas como o setor ferroviário é um setor relativamente recente, é possível fazer um capítulo dedicado a sua história total. Neste sentido, Haggard (2015) traz uma importante lição sobre pontos de partida analíticos e transformações recentes. Trazendo a discussão sobre desenvolvimento e causas do subdesenvolvimento, o autor coloca que explicações puramente assentadas na história não conseguem explicar a totalidade da situação atual dos países. Ele está criticando as teorias que colocam ênfase demasiada ao colonialismo, sem perceber como as próprias instituições do colonialismo podem – e efetivamente foram – ser moldadas de múltiplas maneiras. Assim, ele escreve:

Were we searching too far back in history to locate sources of economic performance that appeared to be more proximate? The answers go to the configurational nature of causal inference in the developmental state literature. Institutional legacies were a necessary but not sufficient condition for subsequent growth. As with Johnson's account of Japan, the analysis of the "longue durée" must be coupled with an understanding of how inherited institutions are subsequently reoriented or reconfigured to achieve developmental aims that would be impossible to achieve in their absence (Haggard, 2015:54).

Ao trazer a trajetória longa do setor ferroviário espera-se mostrar como se configuraram as disputas, as instituições e as políticas durante o processo histórico amplo das ferrovias brasileiras e que tiveram algum impacto no momento privilegiado por este trabalho, o entre 2006 e 2016. Como o setor ferroviário remonta da década de 1850, é empregada uma periodização para ajudar a entender os principais arranjos institucionais e as políticas públicas. Diversos trabalhos já propuseram uma periodização do setor (ver Castelo Branco, 2008 para um resumo destas periodizações). Dentro de uma vertente institucional de análise, propõe-se uma divisão simples de quatro períodos: 1) o primeiro período compreende de 1852 a 1889 e é marcado pela Lei de Garantia de Juros que aproximou o governo e empresários na construção das primeiras ferrovias no país; 2) o segundo período vai de 1889 a 1959 e é marcado pelo processo de encampações e arrendamentos das empresas ferroviárias; 3) o terceiro período se inicia em 1959 com a criação da Rede Ferroviária Federal (RFFSA) e vai até a proposição de sua desestatização em 1992; 4) e o período final, também chamado de experiência ferroviária contemporânea brasileira neste trabalho, vai de 1992 até os dias atuais e é marcado pelas concessões.

A tentativa de uma periodização não deve mascarar dois pontos importantes para a análise institucional: primeiramente os diferentes conflitos, disputas e estágios que existem dentro de cada um destes períodos; em segundo lugar os mecanismos causais que permitem a passagem de uma etapa para a outra. Assim, neste resumo pretendo evidenciar ao máximo como que estes dissensos têm consequências que são maiores que seus períodos, sendo esta a contribuição teórica do institucionalismo histórico. O processo de mudança institucional de terceiro grau é a marca da troca de períodos, no sentido de consolidação do poder político de uma coalizão que, com suas novas ideias se institucionalizando, quebram o paradigma anterior.

2.1 Ascensão ferroviária no país (1852-1889)

O primeiro período da experiência ferroviária brasileira é marcado pela ascensão do setor ferroviário, pelas ideias de modernidade, da inclusão do país no comércio internacional e de um papel do Estado bem particular, o de financiador de projetos sem que ele se fizesse presente no planejamento. A principal instituição da época foi a Lei de Garantia de Juros que, com suas alterações incrementais, foi o grande enquadramento deste período inicial de crescimento da malha ferroviária.

Diversos autores assinalam que existiam diversos obstáculos ao empreendimento ferroviário no país, já conhecidos à época, e que foram usados como argumentos para uma atitude mais resguardada do Estado para o financiamento dessas iniciativas (Lewis, 1991; Queiroz, 2001; Silveira, 2003; Pereira, 2015). O Brasil era um país recém independente com uma herança colonial pesada e, conseqüentemente, uma economia de escala bem reduzida. Ela se centrava na produção de poucos produtos agrícolas, notadamente algodão, açúcar e café e a mão de obra era marcadamente de escravos com uma população geral diminuta. Pior ainda, a população se encontrava em ilhas de povoamentos distantes entre si com uma geografia considerada difícil para empreendimentos de infraestrutura por causa da Serra do Mar que corta grande parte do núcleo mais povoado do país indo do Sul do país até o estado de Minas Gerais, separando o litoral do *hinterland* brasileiro.

Apesar disso tudo, a primeira lei a lidar com as ferrovias no país foi o Decreto nº101, de 31 de outubro de 1835, apenas 21 anos após a apresentação da primeira locomotiva a vapor na Inglaterra por George Stephenson. A Lei Feijó, como ficou conhecido o decreto, concedia

privilégios às companhias que interligassem a capital Rio de Janeiro aos estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Bahia, locais em que havia ocorrido revoltas no período de regência.

No entanto, foi a partir da década de 1850 que as ferrovias emplacaram no país. Apesar das dificuldades geográficas e demográficas, autores como Graham (1972), Castro (1976) e Queiroz (2001) destacam diversas mudanças que ocorreram e que ajudaram a criar um momento mais favorável para o investimento em empreendimentos de infraestrutura. O momento político de estabilidade com o imperador Pedro II (Graham, 1972:27) e a cessação do tráfico negreiro que liberou o capital de cafeicultores ora investidos no tráfico negreiro e que normatizou as relações diplomáticas com a Grã-Bretanha (Castro, 1976:16; Queiroz, 2001:96-97) foram os dois fatores fundamentais para o aumento de capital investido em setores de infraestrutura no país. O Brasil do jovem imperador se tornava, pouco a pouco, um local de oportunidades de investimentos estrangeiros e, neste processo, se consolidavam atores internos ávidos por transformações estruturais no país.

Neste contexto foi assinada a Lei nº641 de 26 de junho de 1852, conhecida como Lei de Garantia de Juros, que concedia vantagens econômicas a todos os investidores que quisessem colocar recursos na construção e operação de estradas de ferro. A Lei de Garantia de Juros estabelecia os seguintes direitos e deveres aos empreendedores (Coruja Jr 1886, apud Castelo Branco, 2008:42):

- a) Obtenção não onerosa de terras governamentais e competência para desapropriação da faixa de domínio;
- b) Uso de madeiras e outros materiais ao longo da futura via;
- c) Isenção de impostos sobre a importação de bens e equipamentos ferroviários;
- d) Isenção de impostos sobre a importação de carvão mineral (combustível das locomotivas);
- e) Exclusividade de exploração do serviço ferroviário por 90 anos, em uma área de 5 léguas (33km) para cada lado do eixo da via;
- f) Recebimento dos cofres públicos de juros de 5% sobre o capital empregado na construção da ferrovia (os juros seriam elevados a 7% posteriormente com ajuda das províncias)
- g) Fixação das tarifas de comum acordo com o governo;

- h) Redução das tarifas tão logo fosse atingido um patamar de rentabilidade a ser fixado de comum acordo com o governo;
- i) Não emprego de escravos;
- j) Delimitação de prazo para início da implantação do trecho concedido e;
- k) Delimitação de prazo para conclusão da implantação e início da operação do trecho concedido.

Ainda antes da proclamação da república, cabe destacar a Lei nº 2 450 de 1873 complementada pelo Decreto nº 5564 de 1874, que, entre outras medidas, aperfeiçoavam os direitos e deveres da Lei de Garantia de Juros por meio de pagamento por quilômetro construído, e o decreto nº 6995 de 1878 que instituía conselhos de arbitragem para eventuais disputas, definindo de vez o marco legal da época. O pagamento por quilômetro teve uma influência na questão técnica das ferrovias que permanece um problema até os dias de hoje. Para que se construíssem linhas maiores em menor tempo foi privilegiado o uso de bitolas menores (a bitola métrica) em comparação com as ferrovias já construídas antes das mudanças. A Lei de Garantia de Juros – e suas subsequentes mudanças – era a consolidação institucional do pensamento político vitorioso da época que acreditava que o setor ferroviário poderia impulsionar a economia brasileira retirando-a de seu estado colonial. Dentre os diversos direitos garantidos como o estabelecimento de faixas de domínio, o principal dispositivo da lei foi a concessão de recebimento dos cofres públicos de juros de 5% sobre o capital empregado na construção de ferrovias, marca principal do período.

Ainda assim, longe de se formar uma coalizão concentrada, empreendedores ingleses, cafeicultores paulistas, militares, administradores do governo e políticos regionais, todos tinham interesses no rumo das ferrovias no período imperial. Assim, pode-se dizer que, apesar de uma institucionalidade única, surgiram três diferentes tipos de ferrovias no país: as ferrovias do café que visavam a expansão econômica, as outras ferrovias exportadoras que visavam regenerar as economias locais e as ferrovias integrativas (Lewis, 1991:5). Cada uma delas atendia interesses diferentes e se relacionavam com a Lei de Garantia de Juros de formas distintas.

As ferrovias do café foram, certamente, as mais exitosas linhas construídas e operadas no período, sucesso que pode ser visto em sua saúde financeira e na capacidade de ampliação da malha.

A primeira ferrovia construída pelo e para o setor cafeeiro foi a Estrada de Ferro Dom Pedro II (EFDPII), concluída em 1858, e teve também um forte apelo integrativo e regenerativo, um motivo possível para o fato desta linha ter sido eclipsada pelas outras linhas cafeeiras. Embora construída por iniciativa privada nacional com recursos de empréstimo bancário inglês, a EFDPII foi a primeira ferrovia encampada pelo Estado, se tornando a E.F. Central do Brasil em 1865 (Castro,1976:50). A EFDPII foi pensada como uma estrada que renovaria a economia mineira estimulando a atividade econômica no estado de Minas Gerais, reduzindo os custos de transporte e abrindo mercados para os produtos oriundos da mineração (Lewis, 1991:11). Além da regeneração mineira, havia uma forte presença do ideal integrativo pois ela ligava a capital à região densamente povoada do Vale do Paraíba e havia uma forte presença do transporte de passageiros na linha (Pereira, 2015:33). A ferrovia teve em sua zona de influência a Estrada de Ferro Leopoldina, importante estrada de ferro que ligava os produtores de café da Zona da Mata à EFDPII.

Porém, foi no estado de São Paulo que as ferrovias do café triunfaram com maior intensidade. Impulsionadas pela alta do valor internacional do produto e pelo dinamismo crescente do estado de São Paulo, estradas de ferro e fazendas se desenvolveram lado a lado numa grande conquista do oeste paulista. Como diz Graham (1972:51) o café e as ferrovias se propagaram juntos e foram parceiros na conquista da nova fronteira econômica, onde surgiram pioneiros, não somente do próprio café, mas também da indústria brasileira.

Não é de surpreender que a ferrovia de ligação entre o interior paulista e o porto de Santos, a São Paulo Railway Company conhecida também como Santos-Jundiaí por causa de seu percurso, e a primeira linha paulista concluída em 1867, se transformou na ferrovia mais bem-sucedida financeiramente da época. Seu sucesso foi tanto que transformou o Porto de Santos no porto principal para a exportação de toda a produção do estado de São Paulo e regiões próximas. Além do sucesso financeiro, ela representou uma vitória da engenharia na época ao vencer a Serra do Mar e subir aproximadamente 770 metros em apenas 8 quilômetros, além de superar as chuvas constantes que destruíam os trabalhos de terraplanagem. De acordo com Graham (1972) a ferrovia não teria saído do papel se não fosse pelo ativismo do Barão de Mauá a quem foi concedida inicialmente com a prerrogativa de construir a linha. Não obstante a militância de Mauá para a realização das obras, o capital empregado tinha como procedência a Inglaterra. A companhia foi constituída por ingleses, e

seus ativos permaneceram em mãos inglesas até a encampação da companhia pelo governo paulista em 1946/1947.

Por todo o período vigente da concessão de 90 anos, a São Paulo Railway foi a empresa com maior volume de cargas no Brasil. Seus donos nunca tiveram a vontade de expandir suas linhas para além de Jundiaí por causa do monopólio da ligação entre o interior e o porto de Santos (Stefani, 2007:45). Por causa da desistência dos ingleses em investir no prolongamento de sua ferrovia, ficou por conta dos próprios fazendeiros paulistas a criação da extensa malha interiorana que desembocava na linha Santos-Jundiaí. A partir dela, uma série de empresas ferroviárias foram constituídas com capital nacional, algumas com ajuda de empréstimos de bancos ingleses. Além do controle nacional, uma marca destas ferrovias foi o sucesso financeiro que elas obtiveram no período Imperial, motivo do crescente desagrado com a Lei de Garantia de Juros e uma das fricções que causaram a descontinuidade institucional.

A primeira ferrovia organizada pelos próprios paulistas foi a Companhia Paulista de Estradas de Ferro inaugurada em 1870 que obteve a concessão do prolongamento, já previsto, da linha da São Paulo Railway até Rio Claro, passando por Campinas. De acordo com Castro (1976:39), a primeira chamada de capital se revelou um sucesso demonstrando a capacidade dos fazendeiros de angariar fundos para o financiamento de seus próprios projetos. A empresa fez um empréstimo em Londres de £150.000 em 1878 que representava apenas 10,4% do capital social total declarado. Outras ferrovias paulistas importantes da época foram a Estrada de Ferro Sorocabana de 1872, uma fusão da Companhia Ituana e da Companhia Sorocabana que contou com dois empréstimos ingleses em 1877 e 1878, e a Companhia Mogiana de Estradas de Ferro, também de 1872, que contou com um empréstimo maior de £473.000, equivalente a 28% de seu capital registrado (Castro, 1976 e Stefani, 2007). Estes empréstimos mostram a capacidade dos cafeicultores paulistas de mobilizar investimentos em torno de seus projetos.

Os ingleses não estavam presentes apenas como financiadores dos empreendimentos cafeeiros paulistas. Diversas linhas foram constituídas com capital estrangeiro direto e companhias foram formadas por empresários ingleses majoritariamente, e outros europeus como belgas e franceses em menor escala. Esta presença foi bem trabalhada por Graham (1972) e Castro (1976) que destacam a importância inglesa em aspectos que vão desde a influência exercida em personalidades da época até ao financiamento direto de

empreendimentos de norte a sul no país. Ademais, Queiroz (2001:97) também assinala a dependência de materiais e bens industrializados que não eram produzidos no país e vinham em sua maioria da Inglaterra.

Graham (1972) mostra a relação íntima entre muitas personalidades brasileiras e inglesas do setor de infraestrutura. Pessoas como o Barão de Mauá, os irmãos Rebouças, os irmãos Prado e o empreendedor e futuro político Pereira Passos trabalharam com ingleses ou visitaram a Inglaterra, principalmente na época das grandes feiras mundiais. Engenheiros ingleses como Edward Price e Christopher Lane foram responsáveis pelo início das ferrovias do Brasil, com a Estrada de Ferro Dom Pedro II, planejada em conjunto com o Barão de Mauá. A presença inglesa foi tão numerosa que foi construída uma vila, a vila de Paranapiacaba, em meio a Serra do Mar para servir de domicílio aos ingleses presentes no país na época.

Já Castro (1976) mostra a presença financeira inglesa, e em menor grau de franceses e belgas, na composição de muitas empresas ferroviárias constituídas neste momento. Empresas eram constituídas em Londres, recebiam nomes em inglês como Great Western of Brazil e São Paulo Railway, e tinham como acionários principais personalidades e empresas inglesas. A marca desta presença inglesa foi sua capilaridade em todo o país. Ferrovias do Nordeste ao Sul do país receberam capital inglês. A influência inglesa foi fundamental para implementar uma ideia de que estradas de ferro representavam o progresso da nação e sua colocação no mercado internacional, e sua presença se fez majoritariamente em linhas que visavam a exportação dos outros produtos que não o café. Foi fundamental neste processo a ideia de que as estradas de ferro poderiam regenerar as economias coloniais em decadência, principalmente o açúcar do Nordeste.

A outrora próspera economia do açúcar no Nordeste encontrava sérias dificuldades na época imperial. O setor cafeeiro do Sudeste começava a monopolizar o trabalho escravo, já escasso, e os engenhos nordestinos encontravam grande competição no mercado internacional por causa da ascensão dos países caribenhos no comércio internacional do açúcar e da própria produção interna dos países europeus a partir da produção de açúcar da beterraba. É importante ressaltar que os estados do Nordeste eram alguns dos mais povoados e também de maior poder político em termos de representação no governo imperial (Lewis, 1991:10-11).

Dessa forma, foram nos estados da Bahia e de Pernambuco que foram construídas duas das quatro companhias a operar pioneiramente nas décadas de 1850 e 1860. As estradas

de ferro nordestinas foram caracterizadas pelos seus déficits recorrentes, grande presença de capital inglês e uso intensivo de garantias estatais em suas construções, primeiramente com a garantia de taxa de juros e depois com o pagamento direto com a mudança incremental de 1873.

A primeira ferrovia estrangeira do país foi construída em Pernambuco. Era a Estrada de Ferro Recife a São Francisco que foi construída pela Recife & S. Francisco Railway Company, empresa sediada em Londres e datada de 1858, antecedida apenas pela Estrada de Ferro Mauá no país. A outra empresa pioneira no Nordeste, dessa vez na Bahia, foi a Bahia and São Francisco Company. Ambas foram um fracasso financeiro (Castro, 1976). Destaca-se também as linhas pioneiras de Nova Cruz no Rio Grande do Norte, a Conde d'Eu na Paraíba e a Alagoas Brazilian Central em Alagoas, todas iniciativas de ingleses (Graham, 1972:70).

Todavia, a principal companhia a operar no Nordeste foi a Great Western of Brazil (Recife-Limoeiro) que operava em Pernambuco num trajeto que explorava inicialmente uma região mais próspera que a Estrada de Ferro Recife a São Francisco. No decorrer do tempo, esta empresa acabou por arrendar as principais linhas construídas na região por outras companhias, quase todas inglesas, se tornando um grande conglomerado. Apesar do malogro das ferrovias nordestinas, elas foram essenciais para o aprimoramento da produção de açúcar na região. Como afirma Castro (1976:52) a transformação das plantações centrais em usinas de refino só foi possível com a entrada das estradas de ferro pois este novo modo de produção fazia uso intensivo de matéria prima e necessitava um enorme aumento de escala, somente promovido pela chegada das ferrovias.

Finalmente, vale destacar as ferrovias integrativas, principalmente de cunho militar e civilizatório. A ideia de um processo civilizatório que o litoral deveria impor ao interior do país foi outra marca do início da experiência ferroviária no país. A “civilização”, representada pelo litoral, devia ser levada ao *hinterland* brasileiro, ajudando também a proteger as fronteiras do país. Estas ideias foram importantes para a construção de muitas estradas no Sul do país e também no Mato Grosso, representadas principalmente pela Estrada de Ferro Noroeste do Brasil. As ferrovias representavam o avanço do capitalismo e do liberalismo com a ideia de civilização, ponto culminante da inserção do Brasil no mundo moderno (Queiroz, 2001).

As ferrovias do Sul, apesar da importância dada pelo governo central, foram majoritariamente construídas com capital estrangeiro, com a especificidade de aparecer nelas

capital francês, além do usual capital inglês. Afirma Castro (1976:53-54) que dos 2.503 km feitos até a proclamação da república, 1.953 foram realizados por firmas inglesas e francesas. A principal estrada de integração da região era a Estrada de Ferro Dom Pedro I que ligava o interior do estado de Santa Catarina até Porto Alegre. Pode se destacar também a Compagnie Imperiale du Chemin de Fer du Rio Grande do Sul e a Southern Brazilia R.G.S Railway Company que se fundiram em 1883. Ambas ligavam o centro do estado gaúcho às fronteiras com o Uruguai. Vale lembrar que diversas questões internacionais estavam em aberto na época, inclusive culminando na Guerra do Paraguai.

Houve também uma tentativa de ligar a região Nordeste do país com o Sudeste, aproximando as duas regiões mais populosas. No entanto, até o período de 1871 até 1890 havia pouca integração entre as províncias, com o governo central priorizando integrar as zonas fronteiriças do país. Excluindo-se a conexão entre Rio de Janeiro e São Paulo, nenhuma outra capital estava conectada a uma rede integrada dentro do território do país. As ferrovias seguiam uma lógica de conexão entre capital e interior da própria província. No período de 1891 até 1910 os estados do Sudeste e do Sul foram interligados por ferrovias, porém as linhas não passavam, ainda, pelas capitais Porto Alegre, Florianópolis e Curitiba. Além disso, por anos não houve ligação entre o Centro-Sul e o Norte-Nordeste (Vencovsky, 2011:20 21).

Além da baixa integração regional, as características do período como o sucesso financeiro das ferrovias paulistas e o fracasso das demais ferrovias no resto do país serviram de base para o próximo estágio da experiência ferroviária nacional marcada pela encampação de diversas ferrovias deficitárias, o fim das garantias e deveres estipulados pelo governo e a formação de conglomerados privados que passaram a administrar empresas controladoras de malhas bem diversificadas.

2.2 As ferrovias entre o público e o privado (1889-1957)

Se por um lado o incremento da malha ferroviária venceu o pessimismo causado pelas circunstâncias coloniais e geográficas, por outro lado a Lei de Garantia de Juros levou a um grande problema orçamentário. No final do século XIX, os primeiros carros começavam a se desenvolver e uma série de transformações políticas e econômicas tiveram grandes consequências no setor ferroviário mundial e brasileiro. O ideal de uma modernização por meio da inclusão do país em um comércio livre global foi gradativamente substituído por um

ideal de industrialização, de racionalização do trabalho e de diferentes modelos políticos que lidavam com os crescentes problemas relacionados às relações entre trabalhadores e empresários. Para o setor ferroviário brasileiro em específico, esse período ainda viu investimentos de ampliação da malha sendo realizados, principalmente na região central do país. No entanto, o período foi de grande instabilidade organizacional com empresas surgindo e desaparecendo em alta velocidade.

Para ambos Lewis (1991) e Summerhill (2005) o investimento em ferrovias no país foi de suma importância para transformar o país. Elas contribuíram para resolver os problemas de mão de obra, principalmente com o fim da escravidão, proporcionando um local para a realocação de capital e trabalho, assim como estimularam a imigração para a região centro-sul do país. O porto de Santos se consolidou como grande polo exportador e, ao mesmo tempo, fortalecia-se um mercado interno abastecido. Finalmente, houve uma importante formação de técnicos, engenheiros e administradores públicos que foram, no decorrer da trajetória ferroviária no país, importantes atores a pensar o setor de transportes e o desenvolvimento no país.

Por outro lado, Queiroz (2001), Vencovsky (2011) e Pereira (2015) colocam a difícil posição que as ferrovias se colocavam. No contexto da industrialização brasileira, as ferrovias, tão fundamentais para a industrialização de países como Inglaterra, EUA, Alemanha e França, acabaram sendo categorizadas como agentes de um passado arcaico que precisava ser superado. As novas tecnologias de estradas e automóveis, a baixa integração entre as malhas, os déficits recorrentes nas empresas e os traçados antigos e pouco integrados com as necessidades do crescente mercado interno se tornaram condições determinantes para a situação difícil em que as ferrovias se encontravam ao final deste período.

O período pode ser resumido na dualidade encampação e arrendamentos, onde o governo tomava para si linhas deficitárias e as concediam para grandes oligopólios privados. Ainda assim, no final deste período a maior parte das estradas estavam sob operação estatal. Para além das encampações e os arrendamentos, não havia uma institucionalidade predominante, ainda que os primeiros planos de transporte (e não mais permissões para construir estradas específicas) tenham começado a aparecer.

A suspensão da garantia de juros às empresas ferroviárias veio em 1889, em meio a uma crise de superprodução do café que levou a União a reservar 1/3 de seu orçamento

somente para o pagamento de garantia de juros e decidir, naquele ano, suspender os pagamentos das obrigações para com as empresas ferroviárias até 1900 (Castro, 1976:72-73).

A finalização da garantia de juros em 1898, apoiado pelos atos de encampação, não foi aceita sem antes acontecerem grandes negociações entre a União e as diversas empresas privadas. Por trás das discussões políticas estavam as companhias querendo o máximo valor pelas estradas e o governo desejando pagar o mínimo. No final, os acionistas das empresas aceitaram o fim dos privilégios ficando com o que se chamou de “*rescission bonds*”, isto é, bonificações pagas pelo governo através de mais empréstimos realizados com bancos ingleses (Castro, 1976:81-84). A prática de arrendamento das ferrovias se iniciou na República em 1891, quando o presidente marechal Deodoro ofereceu a E.F. Central do Brasil para o setor privado. Neste momento, o Congresso protestou e grandes greves ocorreram em protesto à medida. Mesmo assim, uma grande parte das ferrovias encampadas foram arrendadas, principalmente para grandes grupos econômicos que centralizaram as operações ferroviárias em um contexto de linhas sem grande integração entre si.

A primeira grande leva de encampações ocorreu em 1901. De acordo com Castro (1976:80) foram encampadas as estradas: Recife – São Francisco; Natal e Nova Cruz; Conde D’Eu; Great Western of Brazil; Alagoas; Central da Bahia; Minas e Rio; D. Thereza Cristina; Rio Grande a Bagé (Southern Brazilian); Quaraim a Itaquí (Brasil Great Southern); Santa Maria do Uruguai (Sudoest Brésilien); Paranaguá a Curitiba (Chemin de Fer Bresiliens). Pode-se notar a importância dada às ferrovias do Sul e do Nordeste nesta primeira tentativa de minimizar os gastos do governo (Castro, 1976).

O que ocorreu depois das encampações foi o arrendamento destas linhas às empresas maiores que se constituíram em monopólios regionais. Estas grandes empresas centralizavam a operação e tinham como objetivo readequar as linhas tanto financeiramente quanto operacionalmente. Três principais empresas surgiram no período da virada do século XIX para o século XX: a Great Western of Brazil no Nordeste, a Brazil Railway Company no Centro-Sul, e a Leopoldina Railway Company entre Rio de Janeiro e Minas Gerais.

No Nordeste brasileiro a empresa Great Western of Brazil centralizou grande parte da operação ferroviária. Até então uma pequena empresa que operava cerca de 150 km, ela passou, a partir dos arrendamentos, a operar uma malha de mais de 1000 km. Nesta nova situação, a Great Western of Brazil se comprometeu a realizar diversos prolongamentos, além da construção de ramais e recuperação do material danificado. De fato, havia uma grande

interferência estatal na política interna da empresa com revisões do contrato sendo feitas em 1909, 1914 e 1920 (ver Camelo Filho, 2000, para um estudo de caso sobre essa empresa).

Já no sul do país, inicialmente a operação foi centralizada na *Compagnie Auxiliaire des Chemins de Fer au Brésil*, empresa de capital belga que arrendou as diversas estradas da região neste primeiro momento. Entretanto, a grande empresa a operar a malha sulista foi a *Brazil Railway Company* do empresário norte-americano Percival Farquhar, que adquiriu 70% da empresa belga em 1910.

Esta empresa fazia parte de uma série de investimentos audaciosos do americano Farquhar no continente da sul-americano, especialmente no Brasil. Sua entrada veio com a aquisição da São Paulo – Rio Grande Railway em 1906, que representava uma ligação importante entre o estado de São Paulo e o Sul do país. O empresário também realizou uma série de investimentos no setor ferroviário nos países vizinhos (como Argentina, Uruguai, Paraguai e Bolívia) além de abrir várias subsidiárias para constituir tráfego nas ferrovias, como empresas madeireiras e de criação de gado. A empresa se viu em uma posição financeira extremamente abalada na virada do ano 1914 para 1915, quando a primeira guerra mundial trouxe impacto para as empresas ferroviárias brasileiras por causa da dificuldade de importações e da depreciação da moeda nacional (Castro, 1976).

Finalmente, a malha ferroviária do Rio de Janeiro, Minas Gerais e Espírito Santo foi concentrada sob a égide da *Leopoldina Railway Company*, empresa formada em 1897 em Londres na sequência da liquidação forçada da *Companhia Estrada de Ferro Leopoldina*, após uma série de problemas que esta empresa sofreu incluindo greves, problemas financeiros e até um caso de epidemia de cólera em uma das cidades em que a empresa estava sediada. A nova empresa, agora com diretores ingleses, recebeu 2.118 km de linhas, e realizou ampliações pontuais ao longo de sua existência (ver Paula, 2000, para um estudo de caso sobre esta empresa).

Este período também presenciou a criação de uma série de pequenas redes regionais com o intuito de gerir malhas antieconômicas que estavam desconectadas com o bojo da malha arrendada, aglutinando pequenas ferrovias sob a forma de redes. Pode-se destacar a Rede Sul Mineira, a Rede de Viação Cearense e a Rede de Viação Férrea da Bahia.

Ainda que o governo tenha tentado arrendar para o setor privado as linhas ferroviárias, criando estas empresas concentradoras de operação, este modelo privado de operação ferroviária não vingou por muito tempo. Um importante evento que colocou constrangimentos

à operação ferroviária privada foi a crise de 1929 que abalou a economia brasileira, principalmente a importante economia do café que estava intimamente ligada à operação ferroviária, além de afetar o próprio paradigma econômico. Mesmo que Queiroz (2001) e Pereira (2015) coloquem que as condições das empresas ferroviárias já eram ruins no período, o *crash* da bolsa de 1929 movimentou as ideias de país mostrando a importância da industrialização e do “olhar para dentro” no pensamento econômico. Diversas modificações ocorreram nos paradigmas e instituições da organização do Estado e sua relação com a economia. No setor de transportes, o carro e as estradas de rodagem começavam a se tornar uma alternativa de política pública cada vez mais forte.

A sequência do período viu a estatização de diversas empresas ferroviárias e planos de governo que evidenciavam a posição difícil em que se encontrava o setor ferroviário. Algumas das estatizações mais importantes foram: Compagnie de Fer de L’Est Brésilien em 1931, Brazil Railway Company em 1940, São Paulo Railway em 1946, Great Western of Brazil em 1950 e Leopoldina Railway Company em 1950.

O Plano Nacional de Viação de 1934 foi o primeiro a pensar o transporte para o país todo. Grandi (2010) coloca que o plano, feito por uma comissão composta de engenheiros ligados ao setor ferroviário, tinha uma predileção pelas ferrovias ao advogar pela facilidade de usar os traçados ferroviários existentes para a composição de linhas-tronco pelo país. No entanto, o plano fracassou em constituir uma agenda de políticas públicas palpáveis. A expansão da malha ferroviária se tornaria cada vez mais lenta a partir de 1930, chegando a retroceder a partir da década de 1960.

Se não bastasse a crise de 1929, para Paula (2000:128) e Campos (2012:57) a segunda guerra mundial também serviu de empecilho à operação ferroviária. Redução de importações e exportações, deterioração do parque ferroviário, dificuldade de acesso ao capital externo, ataques à marinha mercantes e a redução da cabotagem fizeram o programa rodoviário mais atraente ainda. A sequência de eventos viu o Plano Nacional Rodoviário ser lançado em 1944, apoiado pela Lei Joppert de 1945, e o Plano Nacional de Viação de 1951 que teve como principal legado a mudança de concepção sobre os transportes no país evidenciando o problema financeiro e operacional das ferrovias (Paula, 2000:131).

O evento que marcou o final do período e estabeleceu as bases para a mudança institucional definitiva do período foi a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU). Esta comissão, criada em 1951, tinha como objetivos criar condições favoráveis para o

desenvolvimento e estimular investimentos privados nacionais e estrangeiros. Não obstante a comissão ter tido vida curta, ela serviu de base para o Plano de Metas de Kubitschek e também para políticas subsequentes, bem como ajudou a formar e consolidar técnicos e burocratas importantes do período (Dalio e Miyamoto, 2010).

Naquele momento, o maior número de projetos ainda estava adereçado ao setor ferroviário, com 17 dos 41 projetos. Para Paula (2000) e Silveira (2003:122), a CMBEU pautou a agenda do setor ao finalmente tratar as ferrovias como uma atividade antieconômica, focando na modernização e reorganização do setor em vez da ampliação e construção de novas linhas. Os principais problemas levantados pela comissão nesse setor foram (Paula, 2000:191):

- a) instabilidade nas funções de chefia e excesso de pessoal improdutivo;
- b) pressão de influências políticas perturbadoras " aliada ao excessivo arbítrio e o limitado controle sobre o que estava sendo feito;
- c) variedade de bitolas (1,60 cm; 1,00 m; 0,76 cm; 0,66 cm e 0,60 cm);
- d) construções de ferrovias isoladas em diferentes zonas do país e vitimadas pelas influências políticas determinando o rumo do traçado, resultando em ramais sem finalidade importante;
- e) excessiva dependência dos mercados estrangeiros para a manutenção técnica; equipamentos ultrapassados, prejudicando as condições do tráfego.

A política pública para o setor teve como instrumentos a supressão de ramais deficitários que não eram compatíveis com o modelo de desenvolvimento, a modernização de trechos prioritários para atender às novas demandas e o descarte da ideia de ampliação total das linhas (Silveira, 2003:122), ficando a ampliação apenas para algumas ferrovias estratégicas como a Estrada de Ferro Vitória-Minas (EFVM), importante para o sucesso da mineradora Vale do Rio Doce, projetada por Eliezer Batista, pouco antes dele se tornar presidente da companhia.

A CMBEU escancarou a situação de precariedade das ferrovias. Pela primeira vez o uso do termo "atividade antieconômica" apareceu no discurso referente às ferrovias (Paula, 2000:193). Com ajuda do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), criado pela lei 1.628 de 20 de junho de 1952 também por indicação da comissão, o governo passou a investir na recuperação da capacidade das empresas ferroviárias que eram, agora, majoritariamente públicas. Foi assim firmado o primeiro contrato de financiamento realizado

pelo BNDE, em 10 de novembro 1952, destinando recursos para a Estrada de Ferro Central do Brasil como previa o projeto nº3 da CMBEU. Até o final de 1952 foram aprovados 7 projetos para ferrovias propostos pela comissão, todos com o intuito de remodelação da via permanente e/ou compra de vagões, exceção feita ao projeto nº23 também destinado à Estrada de Ferro Central do Brasil para financiamento de transporte suburbano (Lacerda, 2002:1-2).

Setor	Número de Projetos	US\$	Cr\$
Estradas de Ferro	17	150.544	7.720.229
Energia Elétrica	9	130.176	4.601.011
Estradas de Rodagem	2	6.661	-
Portos	4	37.812	540.117
Navegação	4	29.147	606.325
Agricultura	3	27.125	206.000
Industria	2	13.860	392.000
Total	41	395.325	14.065.682

Tabela 3: Projetos da CMBEU por setor econômico e custo em milhares de US\$ e Cr\$ em 1954.

Fonte: CMBEU, Relatório Geral – Tomo II, 1954 apud Dalio e Miyamoto, 2010:175.

A instituição das encampações e arrendamentos foi marcada por uma sequência de ações que mostravam a posição difícil do setor ferroviário. A formação de oligopólios concentradores não foi suficiente por parte dos agentes privados para sanar a questão ferroviária que se aprofundava. Ao longo do período, o governo decidiu por estatizar de vez linhas e malhas. Diferentemente do período anterior, as ferrovias não eram mais a grande solução em transportes. Na verdade, no mundo todo a operação ferroviária passava por dificuldades oriundas de sua concepção em um contexto completamente diferente. A cada plano de governo ficava cada vez mais destacada a competição modal. A CMBEU foi o ponto final, onde um novo paradigma emergia para solucionar a questão ferroviária. Era necessário uma completa reorganização do setor para sua sobrevivência.

Nos trabalhos de Paula (2000) e Grandi (2010) é possível encontrar alguns relatos de engenheiros da época sobre o difícil processo de reorganização ferroviária. Para Murilo Nunes de Azevedo (1964 apud Grandi, 2010:119), engenheiro da Rede Ferroviária Federal, o Estado foi incapaz de impor uma política de reestruturação ferroviária, inclinando-se para a opção mais barata e rápida diante da crescente demanda por transportes, as rodovias. A questão da

expansão da malha ferroviária também continuou sendo um problema, com um pequeno crescimento até a década de 1960 e sua retração a partir daí. Uma ideia parecida era a tese do engenheiro Arthur Castilho que afirmou que a construção desordenada de rodovias impediu que se pensasse na possibilidade da unificação dos modais de transporte prejudicando, de imediato, as ferrovias (Paula, 2000:127).

2.3 Estatização total das linhas com a Rede Ferroviária Federal (1957-1992)

Em 1952, no centenário da primeira ferrovia do país, foi iniciada no congresso uma lei que previa a constituição de uma empresa pública que incorporasse todas as linhas estatizadas e geridas pelo governo. Cinco anos depois, foi assinada a Lei nº 3.115, de 16 de março de 1957, que autorizou a constituição da Rede Ferroviária Federal (a RFFSA). O novo período que se inaugurava ficou marcado pela problemática situação das ferrovias no país com políticas públicas de extinção de linhas, reformulação do setor e uma busca por uma nova vocação para a atividade ferroviária que no final do período foi encontrada: a exportação de minério.

No pensamento econômico, o estruturalismo Cepalino se tornava cada vez mais influente. O estruturalismo centrou sua crítica na teoria convencional do comércio internacional expressada pela teoria das vantagens comparativas. O estruturalismo salienta que o produto natural da divisão internacional do trabalho e das vantagens competitivas era muito mais favorável aos países industrializados do que para os países exportadores de *commodities*. As principais tendências consideradas inerentes ao desenvolvimento na periferia são: desemprego; desequilíbrio externo e deterioração dos termos do comércio (Palma, 2016:390). O estruturalismo da Cepal compreende a economia mundial como um sistema integrado onde existem o centro (países desenvolvidos) e a periferia (países em desenvolvimento). As estruturas econômicas da periferia emergem da relação com os países centrais, formando em consequência um setor manufatureiro fraco e um setor agrícola incipiente para a demanda doméstica. Desta maneira, esta abordagem é bastante cética com a possibilidade de industrialização espontânea (*market-led*) nos países periféricos. Por isso, uma atuação do Estado era necessária, como coloca Sánchez-Ancochea (2007:218):

The failure of spontaneous industrialization had clearly shown the need for active state intervention in the process of industrialization. The state should be in charge of promoting particular sectors through the creation of public companies but, especially, should focus on planning. Plans should determine variables such as the

sectoral composition of investment as well as the desired level of foreign capital and imports to avoid bottlenecks and imbalances. At the same time, the allocation of resources between sectors should follow the principle of equalization of marginal productivities. The state should promote those sectors in which the differences in productivity with respect to developed countries are lower.

Esta abordagem foi levada ao setor de transportes e acabou se tornando no que pode ser chamado de rodoviarismo de um lado e a busca por uma nova vocação ferroviária do outro. A industrialização planejada pelo Estado brasileiro acabou por beneficiar gradativamente o setor automotivo crendo que ele poderia possibilitar a industrialização, aumentando os links econômicos para trás e para frente, enquanto uma nova vocação para as ferrovias ainda não era descoberta. Os planos de governo ao longo do século XX mostram o caminho pelo qual as estradas de rodagem se tornaram cada vez mais importantes e, conseqüentemente, diminuía a importância relativa das estradas de ferro.

O problema da necessidade de uma vocação ferroviária levou a explicações de cunho conspiratório, como colocado por Queiroz (2001:108), que não são incomuns de se encontrar até hoje em discursos como na Revista Ferroviária e na fala de congressistas, onde as análises desse período privilegiam a ascensão rodoviarista e a usam para explicar uma aparente falta de interesse nas ferrovias. No entanto, o que ocorreu foi a consolidação de uma mudança na abordagem ao setor ferroviário e suas políticas setoriais que buscavam reorganizar o setor, trazer sua modernização e encaixá-lo em uma nova vocação, perdida com o declínio do café anos antes.

De fato, a criação de uma rede estatal fazia parte de um ideal amplamente divulgado internacionalmente. Países como França (SNCF 1938), Inglaterra (BR 1947) e Japão (JNR 1949) já haviam estatizados suas linhas. Posteriormente, até os EUA, grande exemplo liberal de desenvolvimento pelo mercado, criaram sua empresa pública de gestão do transporte de passageiros por trilhos, a AMTRAK. Enquanto alguns países inauguravam linhas de alta velocidade para o transporte de passageiros (Japão – Shinkansen em 1964, França – TGV em 1981, Alemanha – ICE em 1991) e reorganizavam o transporte de cargas, o Brasil passou pelo processo de desativação de linhas e da afirmação da vocação das ferrovias como movimentadoras de granéis férreos e siderúrgicos e como transporte suburbano nas grandes cidades

A RFFSA foi criada para consolidar a gestão de 18 ferrovias regionais e foi moldada como sociedade anônima. O poder acionário foi dividido entre o governo federal (87%), governos estaduais (10,2%) e municípios (2,6%). Os principais objetivos da empresa eram a correção da insuficiência crônica dos transportes ferroviários no país e a redução do déficit de

operação. O principal meio para cortar gastos foi extinguir ramais deficitários, mas o corte se fez presente também em despesas com funcionários. Para Paula (2000:205-206) é curioso que se recorreu ao corte de trabalhadores dessa empresa, com vistas à redução de gastos, ao mesmo tempo em que se constatava que as estradas de ferro padeciam da falta de trabalhadores especializados, pois técnicos e administradores haviam migrado em massa para outros setores dos transportes ou da indústria nacional.

Contudo, a RFFSA ficou longe de ser abandonada pelo governo, recebendo recursos governamentais e apoio do recém-fundado Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). Concernente ao financiamento da empresa, Castelo Branco (2008:53) afirma que:

um ambicioso esquema de fortalecimento ferroviário chegou a ser concebido, com a lei 4.102, de 20 de julho de 1962, criando o Fundo Nacional de Investimentos Ferroviários, o FNIF, composto por uma alíquota de 3% da receita tributária da União e das taxas de melhoramentos, estas últimas ratificadas pelo decreto nº 55.651, de 29 de janeiro de 1965. O Regime Militar, no entanto, modificou esse mecanismo (que não chegou a sequer a vigorar) com o decreto-lei nº 615, de 09 de setembro de 1969, que estabeleceu o Fundo Federal de Desenvolvimento Ferroviário, essencialmente composto pela participação da RFFSA de 8% no Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos (IULCLG) e por 5% do imposto de importação, sendo que a primeira das fontes de recursos já havia sido prevista no decreto lei nº 343, de 28 de dezembro de 1967, porém a título de aumento de capital da RFFSA.

Acordos trienais entre BNDE e RFFSA foram firmados para os períodos 1968-70 e 1971-73 com desembolsos de R\$400 milhões e R\$300 milhões, respectivamente. Seguindo a política de substituição de importações, o banco apoiou o investimento em bens de capital sob encomenda, principalmente compra de vagões, o que gerava encomenda para a indústria ferroviária. Ao longo da década de 70, o banco apoiou um extenso programa de modernização da malha ferroviária. Previa-se, principalmente, a recuperação das linhas que movimentavam granéis e produtos da siderurgia para exportação. Muitos corredores de exportação tiveram suas malhas recapitadas na época, incluindo Rio Grande do Sul, Paraná, Minas Gerais, Goiás e Bahia. Alguns destes projetos também obtiveram ajuda do Banco Mundial, por intermédio do BIRD (Castelo Branco 2008:54 e Lacerda, 2002).

Entretanto, o projeto principal foi a capacitação da Linha do Centro (Belo Horizonte — Rio de Janeiro) que permitiu o escoamento do minério de ferro pelo Porto de Guaíba, em Mangaratiba/Rio de Janeiro. Inclusive, este foi um importante fator para o BNDE não ter financiado a Ferrovia do Aço neste momento, na década de 1970. Os dois projetos eram vistos como competidores e, por isso, o banco só veio a financiar a obra da Ferrovia do Aço, em 1987, junto com recursos privados e do Tesouro Nacional. A Ferrovia do Aço acabou sendo

inaugurada em uma versão simplificada, enquanto a Linha Centro estava totalmente modernizada (Lacerda, 2002).

Ainda que seja importante desmitificar os argumentos de cunho conspiratório que se baseiam em uma aparente posição de total passividade do governo perante as ferrovias, de fato o período foi dominado pela ascensão do rodoviarismo, movimento que se abasteceu da relação entre os governos da época, empresas nacionais de construção pesada e a entrada de multinacionais automobilísticas.

Um prenúncio desta virada pode ser encontrado já nos resultados do Plano de Metas de Juscelino Kubitschek. Mais um desdobramento da CMBEU, o plano representava a concretização do lema “cinquenta anos em cinco” e previa investimentos governamentais que alavancassem o desenvolvimento focando em 6 áreas estratégicas: 1) energia (representava 43% do investimento do plano); 2) transportes (29,6%); 3) educação (3,4%); 4) alimentação (3,2%); 5) indústrias de base (20,4%) e; 6) construção de Brasília (foram consumidos entre 2,5% e 3% do PIB) (Silveira, 2003:132). Percebe-se que o setor de transportes era definitivamente uma das prioridades em meados dos anos 1950. O plano contemplava, no final de sua implementação, a construção de aproximadamente 12.000 km de rodovias, além da implantação de 2.100 km de novas estradas de ferro. Além disso, estavam previstos a pavimentação de estradas existentes e o reaparelhamento ferroviário, que consistia na compra de vagões e locomotivas modernas (movidas a diesel e também eletricidade) e material permanente, principalmente trilhos.

Enquanto a meta ferroviária não conseguiu atingir seu patamar mínimo, sendo construídos menos de 1.050 km de estradas de ferro, as metas rodoviárias foram seguidamente aumentadas. Em seu governo, Juscelino construiu mais de 12.100 km de novas estradas e pavimentou mais de 5.000 km. A construção de Brasília teve centralidade para estes resultados positivos referentes às metas rodoviárias. Além de a própria cidade ser projetada para o uso de automóveis, o projeto governamental previa a elaboração de corredores viários que vinculavam o território nacional à capital federal. A nova capital teve acessos desenhados para Belo Horizonte e Fortaleza, bem como para o Acre e Pará, possibilitando a conexão entre as regiões mais afastadas da região Norte com o restante do país. Para Campos (2012:67), essas obras rodoviárias representavam a principal fonte de ganhos para as empreiteiras brasileiras, consolidando essa especialidade de construção, aumentando o poder do rodoviarismo que ganhava com as empreiteiras uma aliança política.

O período do governo militar (1964-1985) continuou o avanço das estradas de rodagem, mesmo com as subseqüentes crises do petróleo que afetariam mais o setor automotivo do que o ferroviário. Ambos Paula (2000) e Campos (2012) frisam o papel importante do Estado brasileiro em seu período mais repressivo, com seus ideais de soberania e segurança nacional que se apoiavam em larga medida em indicadores econômicos, na implementação de políticas públicas organizadoras do transporte nacional. Foram de suma importância os grupos executivos criados pelo governo, como o Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes (GEIPOT) de 1963 e o Grupo Executivo para Substituição de Ferrovias e Ramais Antieconômicos (GESFRA) de 1968. Além disso, o Ministério dos Transportes foi criado em 1967, substituindo o antigo Ministério de Viações e Obras Públicas. No entanto, no final do período após as diversas políticas de reorganização houve o reencontro da vocação ferroviária no país, agora como escoadora de minério e produtos siderúrgicos.

Uma série de programas e planos ajudaram a fazer o país experimentar o seu período de maior construção de estradas em sua história, uma época marcada pela atuação dos burocratas Coronel Mario Andreazza e Eliseu Resende, entre 1967 e 1974. Para Paula (2000:179) as frequentes imagens veiculadas nas televisões e revistas de canteiros de obras, de estradas e de barragens, da conquista das fronteiras agrícola e mineral, consolidavam a ideia sobre o “país do futuro”. As ferrovias representavam o velho, o país que era superado, e às rodovias caberia o papel de símbolo da modernização.

Os primeiros anos do regime militar viram o ressurgimento dos planos nacionais de viação com a lei nº 4.592, de 29 de novembro de 1964 (criado para substituir o Plano de 1934) e o Plano Nacional de 1967, estabelecido por meio do decreto lei nº 142, de 02 de fevereiro de 1967. Apoiando-se fortemente na construção de estradas de rodagem, na chegada das montadoras multinacionais e na aproximação com o setor de construção pesada o governo lançou diversos programas de construção de rodovias. Destaca-se: 1) o Programa das Rodovias Internacionais (início da gestão Andreazza); 2) o Programa de Integração Nacional (1970), centrado na atuação dentro da Amazônia Legal; 3) o Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste (1971) e o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste que, apesar do nome, teve maior volume de seus recursos destinados para a construção rodoviária; 4) o Programa de Corredores de Exportação (1972); 5) o Programa do Entorno da Baía da Guanabara, relacionado à construção da Ponte Rio

Niterói (1972); 6) e o Programa Especial do Vale do São Francisco (1973). Ao mesmo tempo as empreiteiras despontavam no cenário nacional como modelo de negócio bem-sucedido. De acordo com Campos (2012:136), em 1977, as quatro maiores empresas do setor, Camargo Correia, Andrade Gutierrez, Odebrecht e Mendes Junior, alcançaram patrimônio líquido equivalente a 80% do patrimônio das quatro maiores montadoras do Brasil, a Volkswagen, General Motors, Ford e Fiat.

Do governo Geisel em diante, a economia brasileira se encontrou em uma difícil posição que se tornou a base para as mudanças marcantes do período subsequente, o da liberalização. Investimentos públicos se tornavam cada vez mais difíceis de se legitimar, e as empresas públicas precisavam se orientar para o mercado. A construção e remodelação das ferrovias ligadas ao escoamento do minério de ferro, na segunda metade da década de 1980, foi feita sob o modelo de financiamento destas obras pela RFFSA baseada na tomada de crédito por meio da empresa pública, e que se tornaram bastante onerosas ao estado brasileiro. De todas as aplicações financeiras da empresa, as operações de crédito participavam em 67% em 1980 e ascenderam ao patamar de 71% em 1984 (Marques, 1996:18).

Em 1984, numa tentativa de reduzir o desequilíbrio técnico operacional da RFFSA na área de transporte de passageiros foi criada a Companhia Brasileira de Transporte Urbano (CBTU) que ficou encarregada de administrar o transporte de passageiros realizado nas áreas metropolitanas. A companhia era subsidiária da RFFSA entre 1984 e 1993 quando foi vinculada ao Ministério dos Transportes. Os sistemas ferroviários transferidos para a CBTU foram os trens metropolitanos do Rio de Janeiro e São Paulo (1984), Recife linha centro (1985) e Belo Horizonte (1986). Posteriormente, em 1988, foram transferidos os sistemas das cidades de Recife linha sul, Fortaleza, Salvador, Natal, João Pessoa e Maceió.

No mesmo ano de criação da CBTU, veio uma medida buscando dar à RFFSA autossustentação financeira. Trata-se do decreto lei nº 2.178, de 2 de dezembro de 1984, medida que condicionou a empresa a balizar suas decisões com base na rentabilidade econômica exclusivamente. Além disso, as dívidas da empresa, até aquele ano, foram absorvidas pelo Tesouro, sendo responsabilidade da empresa quaisquer dívidas futuras. Por último, o decreto garantiu liberdade tarifária até o ano de 1988 e aportes de capital necessário para empreendimentos não rentáveis determinados pelo governo (Marques, 1996).

O decreto-lei 2.178 não obteve os resultados esperados e a Rede Ferroviária Federal continuou a apresentar déficits operacionais. Somou-se a isso a perda real no produto médio

advindo das cargas, na medida em que a produção se manteve constante no período tanto em toneladas por quilômetro útil tanto quanto em diversidade de produtos apesar da contenção tarifária, e o aumento da despesa em pessoal não justificado pelo pequeno crescimento de produtividade (Marques, 1996:21-22). Finalmente, a virada da década viu diversos acontecimentos que consolidaram o paradigma liberal de condução da economia e que cimentou o caminho para uma mudança drástica das instituições de regulação e operação ferroviária: a sua desnacionalização sob a nova instituição das concessões.

2.4 Conclusão: legados e novas perspectivas

Neste capítulo foi buscado mostrar brevemente a trajetória longa do setor ferroviário brasileiro desde sua concepção até o período anterior ao analisado no restante do trabalho, o período neoliberal. O foco foi dado às instituições e algumas das disputas que ocorreram envolta delas.

As primeiras estradas datam do período imperial. Neste momento, era difundida a ideia da modernização dos países com a entrada deles em um sistema de comércio internacional livre e que os levaria ao desenvolvimento de acordo com suas vantagens comparativas. Para Ocampo (2008, 28-30) o paradigma da modernização foi influente em toda a América Latina e representou um proto pensamento desenvolvimentista que visava desenvolver uma rede de infraestrutura moderna (com um foco importante nos transportes), o acesso a recursos naturais pelos setores exportadores e a mobilização de mão de obra, principalmente em um momento de fim da escravidão e grandes fluxos migratórios. Em todos estes casos o papel do Estado foi visto como fundamental.

Nas ferrovias do Brasil, este pensamento foi representado pela Lei de Garantia de Juros, que colocava o Estado brasileiro como importante redutor de riscos para as obras ferroviárias onde o retorno financeiro era extremamente incerto devido a diversos obstáculos de caráter geográfico, demográfico e econômicos. Um dos atores mais destacados foram os ingleses que entraram com capital direto e por meio de empréstimos (Castro, 1976) e também com um papel de ideólogos do paradigma modernizante. Graham (1972) mostra como os ingleses estavam presentes no dia a dia de diversas das personalidades mais importantes da economia brasileira e que ativamente investiram em ferrovias, convencidos pela revolução modernizante passada na Inglaterra. No entanto, na virada do século as ferrovias já estavam

em situação delicada. A crise de 1929 foi um golpe poderoso na indústria do café, da qual as ferrovias mais bem-sucedidas dependiam em larga escala. Grande parte do desenho da malha ferroviária brasileira vem desta época, inclusive com problemas estruturais como as diferenças de bitolas entre linhas próximas e um desenho que privilegia corredores de exportação em vez da integração regional e entre malhas. Ademais, a situação delicada das empresas ferroviárias foi um forte fator de peso na produção de políticas públicas subsequentes.

A resposta institucional foi a criação de grandes conglomerados ferroviários e pequenas redes concentradas que pudessem melhorar o desempenho operacional do setor. Quando estas empresas falhavam, a solução final era o próprio Estado assumir o controle das linhas. A modernização começava a gerar diversas críticas internas e um pensamento desenvolvimentista começou a germinar no ideário político-econômico da época. Este pensamento ligava o desenvolvimento à industrialização do país e, com isso, o setor exportador de matérias-primas se tornava insuficiente – se não um problema – para desenvolver países altamente desiguais, como o Brasil.

A consolidação de uma empresa pública formada para gerir todas as ferrovias a nível nacional (excluindo-se São Paulo) foi a última solução institucional achada pelo governo para lidar com a questão ferroviária. Mesmo assumindo o setor em um momento em que sua principal mercadoria já não lhe rendia os mesmos lucros de antes, a empresa RFFSA não foi abandonada. Linhas de crédito, reformulações internas e otimização das linhas foram algumas das políticas do período para salvar o setor ferroviário de sua situação crítica. Pouco a pouco foi descoberta uma nova vocação exportadora que colocou as ferrovias em uma posição mais favorável para a próxima etapa da experiência ferroviária brasileira. O minério de ferro passou a despontar como principal carga movimentada e as ferrovias que ligam as regiões produtoras aos portos exportadores começaram a demonstrar bons índices de movimentação, com destaque para as ferrovias operadas pela empresa Vale do Rio Doce: a Estrada de Ferro Carajás (EFC) e a Estrada de Ferro Vitória-Minas (EFVC). Porém, esta descoberta ocorreu em um período de intensas disputas no plano das ideias com ataques ao pensamento desenvolvimentista e o papel organizador do Estado no mercado.

Na sequência histórica das décadas de 1980 e 1990, o setor passou por diversas modificações que visavam sua recuperação econômica e provimento de um desafogo financeiro-orçamentário para o Estado. Gradativamente, novos atores privados e públicos

começavam a olhar para as ferrovias criando uma nova experiência ferroviária brasileira. Novas ideias a respeito do papel das ferrovias na economia assim como novos modelos de organização do setor ganharam força na agenda de políticas públicas e formaram uma nova etapa de políticas e instituições. Bem como a liberalização, a logística e a nova vocação ferroviária de exportador de minérios e produtos siderúrgicos se tornaram importantes fatores pautadores de políticas setoriais.

Entretanto, de acordo com a teoria institucional histórica, trajetórias importam. As ações do passado constroem as ações do presente, limitam as oportunidades, definem os problemas e se tornam importantes fatores com os quais os atores precisam lidar. Assim, apesar da esperança da liberalização ser um processo neutro que colocasse o país nas práticas do estado da arte do desenvolvimento econômico, sob o paradigma do Consenso de Washington, o que ocorreu foi um processo que carregou diversos dilemas e práticas da história e incluiu novos atores e novas ideias dentro dele. Assim, é preciso entender quais as instituições que foram descontinuadas pelo contexto da década de 1990 e quais conseguiram sobreviver, com maior ou menor protagonismo dentro do setor ferroviário brasileiro.

Capítulo 3 – As três fases contemporâneas da experiência ferroviária brasileira

3.0 Começo de uma nova trajetória: a experiência ferroviária contemporânea no Brasil

A década de 1990 foi uma de grandes transformações políticas e econômicas no mundo todo. O paradigma da liberalização, que já estava avançando em países anglo saxões, inundou os setores econômicos de diversos países com efeitos drásticos principalmente para nações em desenvolvimento e também aquelas que saíram do sistema comunista (os terceiros e segundos mundos). No Brasil, este processo ocorreu concomitantemente com o da democratização. De certo, este era um momento extremamente propício para emplacar mudanças institucionais nos mais variados setores econômicos, incluindo a infraestrutura do país. É dessa forma que pode-se dizer que uma nova experiência ferroviária se abria no Brasil. Novas instituições, novos atores e novas ideias formaram (e continuam a formar) a base para a produção de políticas públicas que continuam a trajetória do setor iniciada com a Lei de Garantia de Juros, passando pelas encampações e a criação da RFFSA até o período em análise aqui.

Neste capítulo, será desenvolvida uma análise dos novos paradigmas que permeiam o setor atualmente. São exploradas as mudanças de terceiro grau que permitem falar em uma nova experiência ferroviária, bem como as instituições que sobreviveram às transformações da década de 1990. Para isso, é utilizada a separação feita por Villar e Marchetti (2006) que separam em três estágios esta nova experiência contemporânea: 1) o período dos leilões ferroviários, 2) o período da retomada do investimento privado, 3) e o período da retomada do investimento público. Finalmente, também são pontuadas algumas características dos novos atores que entraram na cena de disputas pelas políticas públicas e pelas instituições.

Todos estes fatores são fundamentais para entender as disputas subsequentes que ocorreram ao longo dos governos petistas, principalmente no governo Dilma. Eles também são importantes para compreender a dinâmica “trajetória” versus “mudanças incrementais” e ajudam a entender melhor os processos de disputa política pelas instituições dentro do setor ferroviário brasileiro.

3.1 Paradigma nascente: o neoliberalismo

O setor ferroviário de cargas foi oficialmente incluído no Programa Nacional de Desestatização (PND) em 1992 por meio do decreto nº 473 que incluiu a RFFSA no programa. No mundo inteiro o momento era de se desfazer do controle estatal sob o setor e o Brasil representou uma das experiências mais contundentes de mudança institucional no setor ferroviário. Nada disso seria possível sem também uma mudança radical no paradigma global de ordenação do papel do Estado na economia e na sociedade em geral, resultado direto da ascensão do neoliberalismo como paradigma de política pública dominante na década de 1990.

Para Boas e Gans-Morse (2009) o termo neoliberalismo pode gerar uma série de confusões. Utilizando uma base de dados de artigos científicos publicados em revistas acadêmicas, os autores mostram como o termo foi utilizado de diversas maneiras, podendo significar desde um conjunto específico de políticas públicas até mesmo a uma ideologia que visa a transformação total do funcionamento social e suas instituições. Apesar disso, estes autores colocam que existem alguns fatores em comum no uso do termo. Primeiramente, ele é usado em grande maioria por críticos, em vez de proponentes do paradigma. Defensores de um mercado livre geralmente se esquivam de utilizar o termo, preferindo outros como até mesmo o termo liberalismo, sem o uso do prefixo neo. Em segundo lugar, o termo é frequentemente não definido, mesmo em trabalhos que o utilizam como variável importante. Por isso, o conceito ainda é confuso e usado de formas completamente diferentes, onde leitores precisam deduzir o que o autor está querendo dizer com o uso do termo (Boas e Gans-Morse, 2009:138-139).

Historicamente, o termo neoliberalismo foi utilizado para se referir ao ordoliberalismo alemão, uma variante da ideologia pró-mercado fundada no pós segunda guerra e que visava instaurar um novo liberalismo, mais humano e preocupado com o social, contudo ainda competidor com as ideias keynesianas. Crouch (2011:7) coloca que este ordoliberalismo teve como inspiração as leis americanas *anti-trust* e objetivou um capitalismo marcado por uma regulação que impedisse a formação de monopólios, mas que ainda defendesse um mercado livre onde as trocas entre indivíduos gerasse o melhor resultado social. O poder do Estado não devia apenas garantir a ordem e os contratos, mas também a própria competição econômica.

Para Boas e Gans-Morse (2009) o uso do termo neoliberalismo em seu modelo acadêmico mais recente está intimamente ligado ao golpe militar chileno de 1973 e a influência dos Chicago Boys neste novo governo. Diferentemente do ordoliberalismo alemão, uma nova leva de economistas formados com base nas ideias de Friederich Hayek e Milton Friedman propuseram uma verdadeira revolução política, econômica e social ao transformar as bases da sociedade chilena. Instituições de diversos setores passaram por transformações radicais, incluindo a área social, a trabalhista, a provisão de serviços, entre outros. Ademais, tudo isso ocorria dentro de um governo autoritário, separando de vez o liberalismo político do liberalismo econômico, o que ajudou a cimentar uma visão negativa do fenômeno neoliberal.

Para os autores Dowd e Dobbin (2001:61) o neoliberalismo tem dois componentes: 1) a ideia de que países com economias avançadas se desenvolveram sob condições de *laissez-faire*, isto é, a não intervenção governamental na economia; 2) e de que, portanto, algumas políticas podem ser definidas como intervencionistas e são consideradas “problemáticas”, particularmente políticas industriais. Nas palavras dos autores:

Neo-liberalism combines these components as follows: Britain and the US became economic giants by allowing free markets to build their respective economies and by embracing non-interventionist policies. Other nations have obtained - or will obtain - similar results by following the examples of Britain and the US. Put another way, neo-liberalism posits that economic reality conforms to transcendent laws and policies that reinforce such laws lead to growth and prosperity (Dowd e Dobbin, 2001:61).

Como todo paradigma de políticas públicas, o neoliberalismo é um fenômeno histórico, combinando concessões teóricas às outras teorias (como o Keynesianismo e o próprio institucionalismo) e novos fatores contextuais (como as redes de proteção sociais, a globalização e a trajetória da democracia no mundo) aos seus postulados de autorregulação do mercado e sua superioridade sobre a ideia do controle político e estatal centralizado da vida social. Se academicamente o termo como é utilizado nos dias atuais ganhou suas bases na América Latina, pode-se dizer que atualmente ele expressa uma tendência com dimensões globais. De fato, para Harvey (2005) e Crouch (2011), o golpe militar de Pinochet é apenas um entre diversos eventos que ocorreram localizadamente nas décadas de 1970 e 1980, e globalmente a partir dos anos 1990. Para Crouch (2011) o ordoliberalismo não é tão diferente assim do keynesianismo, da social-democracia e do corporativismo, entre outros paradigmas políticos regionalizados. Todos essas correntes visavam “salvar” o capitalismo de sua própria experiência conturbada que resultou nas grandes guerras mundiais, ideia explorada anteriormente por Polanyi (2014). No entanto, estes pensamentos não foram suficiente para os

ideólogos de um mercado livre que começaram a cada vez mais propor e definir um retorno ao liberalismo e sua ideia de mercado autorregulado (e assim formando um “novo” novo liberalismo).

Foi o esgotamento de todos estes paradigmas (keynesianismo, ordoliberalismo, social-democracia) em locais específicos – além do esgotamento do modelo socialista soviético posteriormente – que abriu o espaço necessário para o neoliberalismo se tornar uma ideologia com dimensões mundiais. Pode-se destacar como eventos importantes para uma hegemonia do pensamento neoliberal: as administrações de Reagan nos EUA e Thatcher no Reino Unido, o processo inflacionário em diversos países aliado aos choques do petróleo, o surgimento do pensamento monetarista, a ascensão do pensamento da nova administração pública e, finalmente, a virada nas recomendações de políticas públicas de organismos internacionais.

Crouch (2011:15-22) dá exemplos de como ocorreu a ascensão meteórica do pensamento neoliberal. Em 1974, Hayek foi o ganhador do prêmio nobel de economia. Dois anos depois, Milton Friedman foi seu recipiente. Nas próximas quatro décadas, 9 ganhadores do prêmio eram afiliados à escola de Chicago. Em 1976 o Fundo Monetário Internacional (FMI) já advogava o fim das políticas trabalhistas em moldes keynesianos, posição que foi seguida por outros órgãos internacionais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Na década de 1980, já estavam consolidadas as ideias neoliberais como principal alternativa para a condução da economia e o papel do Estado.

Foi explorando esta ascensão no contexto inglês que Hall (1993) concebeu sua teoria de ordens de mudanças em políticas públicas. O autor nos mostra como pequenas mudanças incrementais (as mudanças de primeira e segunda ordens) nas políticas macroeconômicas feitas dentro de burocracias insuladas foram sendo atacadas por atores externos a elas, como políticos, jornalistas, analistas e burocratas em nível de rua. O fracasso destas mudanças incrementais para lidar com os problemas da época fizeram muitos atores a desistirem do paradigma keynesiano. Ou seja, pelo menos na batalha dos discursos, o paradigma keynesiano se mostrava cada vez mais incapaz de enfrentar os desafios que surgiam na Inglaterra da década de 1970. E, assim como no modelo de paradigmas de Kuhn (1998), não havia espaço para dois paradigmas pois eles fornecem visões descritivas e prescritivas do mundo que são incomensuráveis e não compatíveis. Para o cenário político inglês, isso resultou em perda de forças de certos atores, como o Tesouro Inglês, o Cambridge Economic Policy Group e o Partido Trabalhista, e o aumento de outros como o de burocratas até então menos relevantes

no cenário institucional. Foi assim que se consolidaram novas instituições e políticas públicas com objetivos radicalmente diferentes das anteriormente praticadas (Hall, 1993:285-287).

No contexto americano, o monetarismo de Milton Friedman foi auxiliado por outras correntes teóricas que ganharam força nas décadas de 1970 e 1980. A teoria da escolha pública na ciência política e a escola jurídica de regulação econômica de Chicago, com suas posições pró-empresas e anti-interferência governamental, proveram uma base teórica sólida, além de formarem analistas e burocratas importantes que pautaram as políticas do período nos países anglo-saxões. Crouch (2011:49-69) afirma que estas teorias foram fundamentais para legitimar uma das principais características do neoliberalismo como o conhecemos: a presença da firma grande, multinacional e conglomerada. Esta legitimação é feita por meio da priorização do bem-estar do consumidor, em detrimento à proteção das escolhas (até então priorizada pela hegemonia do pensamento pluralista nos EUA), bem como a ideia de ganhos de eficiência na economia pelo aparecimento destas grandes corporações que reduzem os custos de transação, algo indicado pela escola jurídica de Chicago e pelo arcabouço teórico dos problemas de ação coletiva e da ineficiência do Estado. Dessa maneira, o governo é na melhor das visões incompetente e na pior delas corrupto e serve para garantir rendas extra-mercado (*rent seeking*).

Este caso não ficou isolado a países como Inglaterra e Estados Unidos. Dowd e Dobbin (2001) evidenciam o apelo ao pragmatismo dentro do neoliberalismo com um conjunto de políticas a serem seguidas, principalmente por países em desenvolvimento. Esse conjunto de políticas foi sumarizado no polêmico Consenso de Washington, marca da concretização do pensamento neoliberal na década de 1990 como uma agenda de políticas públicas e instituições a serem construídas. O Consenso de Washington foi um termo cunhado pelo economista John Williamson (1990) para se referir às políticas públicas que deveriam ser seguidas pelos países em desenvolvimento, mais especificamente países latino-americanos, e que seriam consensuais por todos os economistas ortodoxos. Ele se aproveitou do momento particular destes países que, assim como os países desenvolvidos, passavam por sua própria exaustão do paradigma hegemônico, o desenvolvimentismo.

Em um trabalho posterior, Williamson (2004) explicou o que ele queria dizer com Consenso de Washington. Para o autor, as ideias centrais dos governos Thatcher e Reagan já haviam expirado, com a notável exceção das privatizações. A teoria econômica teria passado pela sua fase de aprendizado nas décadas de 1970 e 1980 e agora chegava a um consenso de

políticas positivas que gerariam crescimento econômico e bem-estar geral. Para ele, Washington seria uma representação tanto do governo americano como também dos diversos organismos internacionais, como a OCDE e o FMI, que advogavam por um novo portfólio de políticas públicas que levariam ao desenvolvimento. O autor tenta desacoplar seu termo do neoliberalismo, afirmando que suas propostas estavam longe de representar uma volta ao fundamentalismo de mercado. Sua lista original de políticas a serem seguidas é composta por 10 diretrizes, sendo elas: 1) a disciplina fiscal; 2) a reorientação das prioridades do gasto público; 3) a reforma tributária; 4) a liberalização das taxas de juros; 5) uma taxa de câmbio competitiva; 6) a abertura do comércio; 7) a liberalização do fluxo interno de investimento estrangeiro direto; 8) as privatizações; 9) a desregulação; 10) e a garantia aos direitos de propriedade (Williamson, 2004:7).

Percebe-se um papel prudente do governo e bastante reduzido na esfera econômica. Além disso, pouco se fala do aspecto social (nada diretamente). Entretanto, os resultados políticos e econômicos aquém do esperado tornaram o que era para ser um consenso em uma confusão teórica e prática (Naím, 2000; Rodrik, 2006). De uma forma quase “Lindbloniana”¹⁴, o que era um consenso virou uma miríade de experiências com um paradigma base, porém com políticas, instituições e resultados muito diferentes que precisam ser contextualizados pelos analistas. Naím (2000) afirma que discussões novas desafiavam os *policymakers*, acostumados com políticas radicalmente diferentes daquelas promovidas pelo consenso neoliberal. Em vez de discutir qual setor industrial deveria ser priorizado para gerar desenvolvimento, as discussões agora giravam em torno de questões macroeconômicas como ajustes, dívidas e câmbio.

Entretanto, a maior surpresa para muitos analistas em Washington foi a reação popular às reformas. Por exemplo, o México, até então considerado um exemplo nas reformas, viu violentas revoltas ocorrerem em seu interior. Crises financeiras ocorreram em pelo menos 10 países de renda média entre 1994 e 1999. Muitos países pobres não viram sua economia crescer na década de 1990 e um sentimento de descolamento entre as reformas e o aspecto social ficava cada vez mais aparente (Naím, 2000:93-96). Rodrik (2006) comenta sobre algumas das reações ao Consenso de Washington, onde dois principais pontos de vista aparecem com mais destaque: a de que os países não fizeram reformas suficientes; e de que os

14 Lindblom (1959) afirmava que os burocratas e implementadores de políticas usavam muitos mais suas experiências pessoais e uma mistura de técnicas e teorias do que aplicações ao pé da letra de manuais teóricos.

as reformas são prejudiciais aos países, principalmente aos subdesenvolvidos e em desenvolvimento.

Se até os dias atuais a arena discursiva está em aberto, inúmeras das políticas implementadas durante as reformas não foram revertidas. Grande parte da trajetória política se moveu em direção de mudanças incrementais no sentido de “melhorar” as reformas, mantendo a sua base paradigmática intacta. No entanto, focos de dissenso existem. A vitória eleitoral de partidos de esquerda na América Latina preconizou uma nova atuação no campo social e, em alguma medida, no campo desenvolvimentista com políticas ativas como, por exemplo, para a construção de uma infraestrutura econômica e social. A quantidade e as características dessas políticas de contestação, bem como a força da trajetória do paradigma neoliberal, são pontos centrais para o restante do trabalho.

Dessa forma, o neoliberalismo deve ser entendido como a ideia de que as instituições devem ordenar as ações sociais levando-as para o caminho do mercado, isto é, da precificação. O mercado não deixa de ser regulado e não há, necessariamente, contradição entre Estado e mercado. Também não há, diferentemente do que foi posto por Boas e Gans-Morse (2009), um problema em encarar o neoliberalismo tanto como paradigma em sua totalidade como também uma simples prescrição de política pública. O fundamental é a conexão entre o macro e o micro, paradigma e políticas públicas, mostrando suas relações de causa e efeito.

Assim, o que se tem é um paradigma de políticas públicas que defende um modelo institucional específico, que pode sofrer pequenas alterações, de adaptação a aprendizados, em circunstâncias específicas, mas que permanece em uma trajetória relativamente definida até que se alcance uma mudança de terceira ordem. Neste cenário, alguns atores são ganhadores e outros perdedores, e todos eles precisam traçar suas estratégias de acordo com este cenário e suas posições. Portanto, é importante voltar-se ao caso brasileiro que iniciou, com a ascensão do neoliberalismo, uma trajetória institucional imersa em disputas sobre a ordenação social e que se refletiu nas diversas disputas institucionais sobre os mais variados setores da vida social, econômica e política agindo tanto como trajetória como ponto de contestação.

3.2 O Brasil das reformas

O Brasil da década de 1990 foi um dos grandes campos de atuação do paradigma neoliberal e suas reformas institucionais. Foram amplamente realizadas políticas públicas que abriram o mercado em diversos setores. A política industrial foi colocada de lado e tanto o combate à inflação como as privatizações se tornaram os grandes temas do momento. Os setores econômicos sofreram alterações não apenas nas suas instituições, mas também nos atores setoriais relevantes. Politicamente, em 1985 ocorreu a mudança do regime ditatorial militar para o novo regime civil democrático, contudo, até a eleição de Fernando Henrique em 1994, o país viveu momentos de instabilidade. Na arena política os marcos foram a promulgação da constituição de 1988 e impeachment do presidente Collor de Melo em 1992. Na economia, a inflação que já vinha alta do período anterior explodiu e chegou a patamares acima dos 1000% (quadruplicou de 1985 a 1988). O período viu seguidos planos econômicos que tentavam estabilizar a economia, como os Plano Cruzado, Plano Bresser, Plano Verão e os dois Planos Collor.

Diferentemente do paradigma anterior (o desenvolvimentismo), na reforma para o mercado as ideias surgiram antes da prática política na América Latina. A crise da dívida da década de 1980 na região e as condições impostas por organismos internacionais, como o Banco Mundial, para aliviar os países desta crise foram fatores importantes que explicam, em partes, o neoliberalismo aplicado ao contexto latino-americano. As ideias estrangeiras ganharam força onde o “manifesto latino-americano” foi trocado pelo “Consenso de Washington” (Ocampo: 2008:45).

Bresser-Pereira (2010:12-13) assinala a importância do êxito da política norte-americana de treinar os economistas latino-americanos em programas de pós-graduação de economia em faculdades americanas. Cargos ministeriais e de bancos centrais foram ocupados por estes economistas que estudaram em programas vinculados à teoria neoclássica e monetarista. Dessa forma, a América Latina se tornava um laboratório de experiências, pois os professores não conseguiam aplicar seus conselhos macroeconômicos nos Estados Unidos por causa do pragmatismo de seus políticos. Ademais, a hegemonia do neoliberalismo se intensificou com o colapso da União Soviética que solidificou a vitória do capitalismo sobre o estatismo.

A política macroeconômica foi marcada pela ideia do “*get the prices right*”, ou seja, chegar ao nível correto de preços. No momento posterior o foco se voltou à manutenção de uma inflação baixa e controlada, o que levou a uma pressão por manter os gastos públicos baixos também. No final da década de 1990 esta política se traduziu em metas fiscais explícitas (por exemplo o superavit primário) e o período viu o fim da política industrial ativa, além de ser marcado por uma maior abertura comercial que ansiava por políticas de câmbio livre.

Para Bresser-Pereira (2010:15-16) são quatro as características do que ele chamou de ortodoxia convencional, isto é, o paradigma neoliberal da década de 1980/90: a) o maior problema dos países de renda média é a falta de reformas microeconômicas capazes de permitir que o mercado funcione livremente; b) controlar a inflação é a principal finalidade da política macroeconômica, mesmo se as taxas de inflação forem moderadas; c) para obter esse controle, as taxas de juros devem inevitavelmente ser altas, e a taxa de câmbio, correspondentemente apreciada; d) o desenvolvimento econômico é uma competição entre países para obter poupança externa (deficits em conta-corrente) e, portanto, a valorização da moeda estrangeira provocada pelas entradas de capital necessárias para financiar os deficits não é motivo de preocupação, pois os retornos sobre a taxa de investimento aumentada compensam isso. Na visão desse autor (Bresser-Pereira, 2010), ao se curvarem ao Consenso de Washington, os países latino-americanos interromperam suas revoluções nacionais e suas nações se desorganizaram e perderam a capacidade de coesão e autonomia, além da capacidade de manter uma estratégia nacional de desenvolvimento.

Uma visão menos focada nos processos econômicos e que realça mais os fatores políticos é dada por Eli Diniz (1991) que assinala o descrédito da posição desenvolvimentista para resolver os problemas nacionais, tal como Hall (1993) descreveu sobre as dificuldades do keynesianismo na Inglaterra. Pouco a pouco, setores da sociedade foram abraçando as novas propostas de um modelo neoliberal. No entanto, a aceitação do novo paradigma levaria a novas interpretações sobre ele e as políticas públicas ainda passariam por muitas experimentações. Setores e atores tentaram fazer o melhor uso do paradigma nascente para avançar seus interesses. Por isso, a análise do conteúdo do paradigma deve vir junto de uma análise do contexto e suas aplicações no mundo real. Soma-se a isso a trajetória institucional e seu peso e entende-se porque o consenso se tornou confusão em questão de poucos anos (Naím, 2000; Rodrik, 2006).

A grande parte dos setores da economia receberam com certo ânimo a posição de que o desenvolvimento deveria ser liderado por e para o mercado. Ainda assim, muitos deles ainda defendiam políticas de subsídio, políticas trabalhistas e arenas de representação de interesses (neocorporativismo). Diniz (1991) coloca que, se existiam consensos em torno do núcleo ideológico neoliberal pela hegemonia do mercado, também ocorriam muitos dissensos de como isso deveria se formalizar, ou seja, na disputa pelas instituições e políticas públicas. Soma-se a essas questões, a promulgação de uma constituição com diversos direitos sociais consolidados que solidificou a importância de políticas como de saúde e educação para o desenvolvimento do país. Por exemplo, Ocampo (2008:49) assinala que pela primeira vez na América Latina, o liberalismo econômico coincidiu com o liberalismo político onde diversos países viram o fim de suas ditaduras e o início de um novo período democrático. Neste período também se formaram pensamentos de pensamentos econômicos contrários à ortodoxia, como o neoestruturalismo. Assim se formava um caldeirão político com um paradigma hegemônico – e suas recomendações e aplicações institucionais – e os focos de contestação.

Em 1990, ocorreu a posse do primeiro presidente eleito por voto direto desde 1961. Fernando Collor de Mello foi eleito com discursos de combate à corrupção e mudanças profundas na economia. Seu governo foi marcado pelos planos Collor I e Collor II assim como o início do Plano Nacional de Desestatização (PND) de 1990 que, na verdade, só decolou no governo posterior. Adicionalmente, o governo de Collor marcou o início da abertura comercial com o fim da lista de produtos com emissão de guias de importação e regimes especiais, além de câmbio livre e reforma tarifária.

Todos os planos de governo, do plano Cruzado ao plano Real, mostram a virada para políticas macroeconômicas comprometidas com reajustes e o paradigma neoliberal. Certamente todos estes planos afetaram em totalidade os setores econômicos, incluindo o setor ferroviário. Mas, especificamente às ferrovias, foram as privatizações que representaram a maior ruptura com o período anterior. No que tange as privatizações, a experiência latino-americana também foi diversa, com processos graduais e em que diversos países mantiveram certos setores estatizados. No Brasil, as privatizações foram um processo de construção institucional elaborado envolvendo diversas leis, decretos e revisões constitucionais que marcaram o processo que se iniciou no governo Collor e terminou no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso.

Este longo processo resultou em diversas modalidades de desnacionalização, como as concessões, e englobou variados setores da economia. As privatizações se iniciaram com algumas manufaturas nos governos Collor e Franco, a que se seguiram empresas de utilidades públicas e outros setores, como bancos, no período FHC. Todo o processo foi conduzido com ajuda do BNDES que, apesar de se manter um banco público, reunia a expertise necessária por meio de técnicos e uma própria empresa de investimentos, a BNDESPAR (Goldstein, 1999:685).

3.3 As ferrovias nas reformas neoliberais

As ferrovias chegaram ao mundo neoliberal com uma herança extremamente rica de trajetórias institucionais, modelos de políticas públicas e *stakeholders* diversos. Sua experiência global, apesar de diversa, foi direcionada pelo Estado em quase todos os países (Goldstein, 1999:675). As malhas ferroviárias passaram por processos de atualização de formas variadas nos países, mas a chegada do paradigma neoliberal lançou as ferrovias na conjuntura das reformas na maioria desses países.

Dentro do paradigma neoliberal, a discussão corrente no setor é o da inclusão de competição em um setor marcado pelas falhas de mercado. Se não há apenas uma resposta para essa questão, ela se tornou o fundamento das reformas liberalizantes da década de 1990. No Brasil, a constituição de 1988 deu início ao marco institucional e legal da experiência ferroviária contemporânea do Brasil. Afirma a constituição no artigo 21, inciso XII, alínea D que: “compete à união explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território” (Brasil, 2011:25).

A RFFSA foi incluída no PND através do decreto nº 473/92 onde, a partir daí, o BNDES contratou, mediante licitação, uma associação de consultores para estudos e formulação do modelo de desestatização a adotar. De acordo com Marques (1996:57-58) os principais pontos do modelo básico que foram seguidos eram: a) a reestruturação da Rede segundo o modelo de organização por linhas de negócio (sendo priorizado a linha de negócios de transporte de cargas); b) subdivisão da RFFSA em um número limitado de malhas regionais (ao todo 6 malhas); c) transferência pela RFFSA da posse por arrendamento dos bens das malhas regionais necessários à operação e ao seu apoio, os quais serão integrados ao

conjunto a ser privatizado (o contrato também previa arrendamento, com opção de compra, dos bens móveis, operacionais, de apoio e agroindustriais e venda dos bens operacionais de pequeno valor unitário bem como ativos cuja natureza não recomende seu arrendamento); d) e licitação da concessão, sob modalidade de leilão, com pré identificação dos interessados.

Apesar disso, as ferrovias foram algumas das últimas empresas a serem leiloadas. Estache et al. (2001:20-21) colocam como principais características dos leilões: a) o tempo definido de contrato de 30 anos, com exceção para a empresa Ferronorte que teve um contrato de 90 anos assinado; b) a não necessidade de qualificações anteriores de atuação no setor e; c) empresas concessionárias deveriam ser empresas *holdings* com um limite máximo de 20% de participação acionária por uma empresa, ainda que fossem permitidas participações cruzadas. O sistema escolhido foi o verticalizado onde o Estado cede por um tempo, por meio de contratos, malhas específicas a operadores que detém o monopólio destas. No quadro 3 são apresentadas algumas das outras formas de operação ferroviária dentro do paradigma neoliberal, isto é, de concessão da operação para o setor privado.

Principais modelos de sistemas de operação ferroviária no paradigma neoliberal	
Horizontal	Infraestrutura é segregada da operação, e o acesso é em princípio liberado a qualquer operador, desde que cumpridas exigências técnicas e financeiras. Essa situação é conhecida na língua inglesa como <i>unbundling</i> ou <i>open access</i> .
Semi-vertical	Os operadores não possuem infraestrutura e circulam nas vias de terceiros. O acesso a essas vias é mandatório, via regulação, muito embora essas continuem a ser geridas por um operador dominante. Na terminologia inglesa essa situação é denominada de <i>third part access</i> regime ou <i>competitive access</i> .
Vertical	Concentra as funções de operação e gestão da infraestrutura em que opera, numa estrutura monolítica

Quadro 3: Modelos de operação ferroviária no mundo neoliberal.

Fonte: Castelo Branco, 2008:63.

Contratos foram feitos separadamente entre o governo e as empresas vencedoras dos leilões, mas um regulamento geral foi feito para complementar a Lei das Concessões (Lei nº8.987/95) que era genérica e servia de fundamento para reformas em diferentes setores da economia. Dessa forma, em 1996 foi feito o Regulamento dos Transportes Ferroviários (decreto nº 1832/96), o RTF¹⁵, que tinha como objetivo ordenar as relações entre as empresas ferroviárias operadoras e seus usuários, bem como das empresas com o governo. O regulamento também visava a diminuição da ingerência governamental na medida em que os conflitos foram regulados para que pudessem ser resolvidos na esfera econômica. O regulamento favoreceu as relações entre empresas no que se refere às questões como direito de passagem e tráfego mútuo¹⁶, ainda que com preferência pelo último, e definiu o Ministério dos Transportes como árbitro para eventuais disputas, isto antes da criação da agência reguladora do setor (Marques, 1999:59-60; Estache et al. 2001:29-30).

Os leilões das 6 malhas da RFFSA se iniciaram em março de 1996 com o leilão da malha Oeste e terminaram em julho de 1997, com o leilão da malha Nordeste. A FEPASA foi incluída na RFFSA e leiloada logo em seguida, efetivamente fechando os leilões em novembro de 1998. Os principais dados sobre os leilões estão na tabela 4 incluindo as extensões das malhas, as superintendências que elas aglutinaram e os valores das propostas.

Não tardou muito para o RTF se mostrar insuficiente para regular o setor na medida em que continuavam inseguranças e ambiguidades acerca das obrigações e deveres das concessionárias, seja em relação ao governo ou entre elas e, em 2001, a primeira grande mudança incremental institucional foi realizada. Ainda dentro de um paradigma amplamente neoliberal, o governo brasileiro preparou uma série de incrementos para melhorar o ambiente regulatório. Neste ano, o governo reorganizou toda a burocracia do setor de transportes

15 Para Felix e Cavalcante Filho (2016:10), o RTF é inconstitucional pois não poderia ter sido feito por decreto na medida em que seu conteúdo extrapola os limites de um decreto ao inovar o ordenamento jurídico, estabelecer obrigações e direitos e regular matéria não regulada legalmente. Para estes autores, a presença excessiva de decretos no setor é um dos motivos pela falta de estabilidade das normas que se beneficiariam de um maior protagonismo do poder legislativo. Mesmo assim, o RTF não teve, em nenhum momento, arguida sua inconstitucionalidade. Não obstante este fato, os autores salientam que, para efeitos práticos, o verdadeiro pilar da relação entre Estado e o setor tem sido os contratos firmados pelas concessões.

16 A discussão sobre direito de passagem e tráfego mútuo permanece por toda a trajetória do setor sendo ponto de atrito entre os atores privados, principalmente as empresas concessionárias. A CNT (2013) conceitua direito de passagem como a operação em que uma concessionária, mediante remuneração ou compensação financeira, permite a outra trafegar na sua malha para dar prosseguimento, complementar ou encerrar uma prestação de serviço público de transporte ferroviário, utilizando a sua via permanente e o seu respectivo sistema de licenciamento de trens; enquanto o tráfego mútuo é a operação em que uma concessionária, necessitando ultrapassar os limites geográficos de sua malha para complementar uma prestação de serviço público de transporte ferroviário, compartilha recursos operacionais (como material rodante, via permanente, pessoal, serviços e equipamentos) com a concessionária em cuja malha se dará o prosseguimento ou encerramento da prestação de serviço, mediante remuneração ou compensação financeira.

criando a agência reguladora Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), extinguindo o DNER e o GEIPOT e criando o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (CONIT), bem como o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT). Estas reformas foram consolidadas pela Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001.

Malha	Superintendência Regional	Preço mínimo	Proposta vencedora	Número de proponentes	Ferrovias após a concessão	Extensão
Oeste	SR 10	60,2	62,4	n.d	FNV	1.621
Centro Leste	SR 2 SR 7 SR 8	316,9	316,9	2	FCA	7.207
Sudeste	SR 3 SR 4	888,9	888,9	3	MRS	1.633
Tereza Cristina	SR 9	16,6	18,5	1	FTC	169
Sul	SR 5 SR 6	158,0	216,6	4	FSA	6.785
Nordeste	SR 1 SR 11 SR 12	11,5	15,7	4	CFN	4.654
Paulista	FEPASA	233,4	245,0	2	Ferroban	n.d

Tabela 4: Resumo dos leilões; preços em milhões de reais à época, extensão em quilômetros.

Fonte: Silveira, 2003:292; Castelo Branco, 2008:58.

Assim como as concessões, a ANTT é um produto da reforma do Estado ocorrida na década de 1990, ainda que sua concepção tenha sido tardia. A inspiração para a sua criação veio do ideário anglo-saxão de Estado como um regulador da economia que deve consertar falhas de mercado e problemas de coordenação. No entanto, Pacheco (2006) e Prado (2014) alertam para o fato de que, por causa das diferenças no modelo jurídico e no ambiente político, a experiência da criação das agências reguladoras nos países latino-americanos foi substancialmente diferente. A principal diferença consiste em que nos EUA a criação das agências tinha como objetivo o aumento da interferência do Estado, promovido por governos democratas no final da década de 1930, principalmente do poder executivo federal. No Brasil, o principal argumento era afastar a política do mercado, promovendo um marco regulatório estável e acessível aos agentes civis.

A ideia inicial do projeto das agências reguladoras era criar uma agência única para todo o setor de transportes, pautado na ideia de multimodalidade e integração entre os modais, característicos do paradigma sobre logística da época. No entanto, interesses por parte da burocracia do exército, do setor aéreo bem como do marítimo fizeram a concepção de uma agência única se esvaír (De Paula e Avellar, 2008; Gomide, 2018). Em sua análise sobre o desdobramento das agências reguladoras de transporte em duas (ANTT para os transportes rodoviário e ferroviário e Antaq para o marítimo), Gomide (2018:875) afirma que os *stakeholders* dos transportes terrestres não tinham grandes interesses em uma agência que integrasse todo o setor de transportes. Enquanto as empresas concessionárias estavam preocupadas em garantir os contratos firmados, os trabalhadores ferroviários se preocupavam com o destino do pessoal da extinta RFFSA.

De acordo com os autores De Paula e Avellar (2008) as agências reguladoras foram tratadas por diversos estudos, primeiramente por análises que buscam qualificar a eficiência delas e, posteriormente, por trabalhos mais focados na vertente da análise política. Contudo, de acordo com estes autores, a ANTT é uma das agências menos estudada, isto porque ela é uma agência de terceira geração (a última das gerações e a penúltima agência a ser criada no contexto geral), seu orçamento é relativamente pequeno, o número de empregados é baixo e, finalmente, a receita da privatização de seu setor também foi menor relativamente a outras agências reguladoras de infraestrutura (principalmente petróleo e energia elétrica).

A regulação da ANTT se dá além dos aspectos econômicos e operacionais, indo também para um aspecto contratual, criando um relação próxima com as empresas reguladas. A agência reguladora estabelece metas em seus contratos e os leilões das malhas se tornam momentos importantes para a definição do sistema como um todo. Alguns de seus problemas internos, como colocam De Paula e Avellar (2008), são: a possibilidade de reapontamento de diretores, brigas internas, interferência política partidária, crises orçamentárias recorrentes, burocracia oriunda do paradigma anterior de ativismo estatal e coordenação comprometida com a outra agência do setor (Antaq), entre outros.

Ainda assim, e apesar das transformações iniciadas pelos governo petistas sobre a burocracia do setor de transportes, a existência da ANTT é pouco comprometida na medida em que mesmo os governos petistas decidiram não entrar em conflito com o modelo. De acordo com Prado (2014:36-40), no início do primeiro mandato de Lula ocorreram discussões sobre o modelo, mas o principal documento produzido realçava o papel benéfico das agências.

De fato, o período analisado neste trabalho presenciou um gradativo aumento do protagonismo da agência na regulação do setor que, principalmente a partir de 2011, lançou regulamentações que modificaram as bases da operação ferroviária.

No campo das políticas públicas o CONIT recebeu a incumbência de coordenar as políticas que avançassem o caminho da integração entre os diferentes modais e esferas governamentais. Todavia, diferentemente da ANTT, há muito pouco o que se falar deste conselho. De acordo com Pereira (2014:79) o conselho fez sua primeira reunião apenas em 2009 e seu papel na intermodalidade é inexistente.

Vale destacar também o próprio Ministério dos Transportes (MT) como um ator relevante para o setor. O MT é o principal órgão estatal coordenando toda a política pública setorial. Ele surgiu do desmembramento em 1967 do Ministério de Viação e Obras Públicas, um dos mais antigos do país criado em 1903. Rodrigues (2016) argumenta que o período iniciado na década de 1990 esvaziou a pasta que tinha uma das burocracias mais especializadas do Estado, característica dos ministérios com longa temporalidade. De fato a participação do gasto ministerial em infraestrutura desaba a partir de 1990, o que para o autor:

(...) é o melhor indicador de que o modelo desenvolvimentista tinha morto de forma definitiva. A consequência mais importante, no entanto, foi a destruição de uma institucionalidade do Estado que já tinha mais de cem anos de existência e havia sido bem-sucedida (dadas as limitações estruturais e o tamanho continental do país) na tarefa de integrar o território. Não é casual que os governos Lula e Dilma tiveram dificuldades para executar obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (Rodrigues, 2016:61).

Ainda assim, o MT continua sendo um importante agente definidor das políticas públicas e sua existência é pouco contestada. Para a realização dos diversos planos governamentais feitos para o setor de transportes, o MT precisa se relacionar com outros ministérios criando grupos de trabalho quando, por exemplo no caso do Plano Nacional de Logística e Transporte de 2006, o MT se relacionou com o Ministério da Defesa para a montagem do portfólio de projetos, enquanto que no Programa de Aceleração do Crescimento de 2007 o ministério teve de se relacionar com o Ministério das Cidades além da Casa Civil.

Este período entre o final dos leilões até o ano de 2006 foi chamado de segunda etapa da experiência ferroviária contemporânea no Brasil. Grande parte dos analistas (Villar e Marchetti, 2006; Campos Neto et. al., 2010; IPEA, 2010) destacam o retorno dos investimentos privados com a recuperação das linhas e do material rodante. Esse aumento dos investimentos focalizados nas malhas concedidas acarretou em incremento considerável de mercadoria movimentada (sob o índice da tonelada por quilômetro útil, o TKU). O

investimento total foi ampliado – em grande parte por causa do retorno dos investimentos privados – e o número de acidentes, um dos fatores importantes que os atores utilizam para avaliar as políticas do setor, diminuiu consideravelmente, como se pode ver na tabela 5. No entanto, o aumento mais impressionante é o de cargas minerais que revela também onde o investimento privado se firmou neste período.

Indicadores/ Ano	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Carga geral (TKU)	32,2	35,7	40,2	42,5	44,4	47,4	56,1	48,6	49,9	63,9
Carga minérios e carvão (TKU)	106,7	118,2	121,7	125,3	136,1	155,1	165,1	183,6	207,5	206,7
Produção total (TKU)	138,9	153,9	161,9	167,8	180,5	202,5	221,2	232,2	257,4	270,6
Investimento Público (R\$)	20,9	147,3	209,3	225,0	129,2	54,7	179,9	147,1	352,9	237,4
Investimento em concessionária (R\$)	232,8	293,5	402,3	439,6	779,1	1.574,7	2.534,6	1.877,9	2.365,0	4.385,0
Investimento total (R\$)	253,7	440,9	611,6	664,7	908,3	1.629,4	2.714,6	2.025,0	2.718,0	4.622,4
Acidentes (milhão de trem/km)	64,9	53,1	39,4	35,5	33,6	30,4	32,9	14,7	14,4	14,

Tabela 5: Indicadores importantes na segunda fase ferroviária.

Fonte: Ipea, 2008; Frischtak, 2008; CNT, 2003.

Assim, cabe destacar um outro processo fundamental para a contextualização do setor ferroviário e seus dilemas atuais. Concomitante ao processo de recuperação das linhas ocorreu também uma oligopolização do setor com mudanças importantes nas empresas concessionárias, lideradas por empresas mineradoras (principalmente a Vale) e siderúrgicas.

3.4 A formação das empresas concessionárias do setor ferroviário

No processo de oligopolização e conglomeração, colocado por Crouch (2011) como uma das principais marcas no neoliberalismo, as empresas ferroviárias marcadas por *holdings* diversificadas se transformaram em empresas subsidiárias com muitas vezes apenas uma

empresa controladora. Grandes empresas da siderurgia, mineração e logística/agronegócio se consolidaram no poder acionário das empresas operadoras aproximando as principais usuárias das linhas de sua operação. As primeiras concessionárias foram formadas por uma miríade de acionários que englobavam empresas como bancos, fundos de pensão, operadores estrangeiros e empresas siderúrgicas, como mostra o quadro 4.

Concessionária	Estrutura da propriedade sobre o capital total
FNV	Noel Group (38.11%), Brazil Rail Partners (6.70%), Western Rail Investors (7,58%), Bankamerica Internac. (8,55%), DK Partners (0.95%), Chemical Latin America (38.11%)
FCA	Mineração Tucumã (11.24%), Interfêrrea SA (9.73%), CSN (12.82%), Tupinambarana SA (9.73%), Railtex International (12.97%), Varbra SA (6.25%), Ralph Partners Inc. (17.81%), Judori Adm. Empr e Part (12.97%), Fundacion CVRD (3.48%), Banco de Boston (3.0%)
MRS	CSN (33.08%), MBR (23.20%), Ferteco (9.50%), Usiminas (11.28%), Funcape (9.88%), Cosigua (2.99%), Celato (2.40%), Ultrafertil (5.00%), ABS (2.67%)
FTC	Banco Interfinance (33.33%), Gemon Geral Eng Mont (33.33%), Sta. Lucia Agro Industria (33.33%)
FSA	Ralph Partners Inc (44.20%), Varbra SA (7.00%), Judori Adm Empr e Part. (18.40%), Railtex International (7.00%), Brasil Private Equity (13.05%), Brazilian Equity Invest III (3.44%), Brazilian Equities (0.91%)
CFN	CSN (20%), ABS (20%), Taquari Participações (40%), CVRD (20%).

Quadro 4: Estrutura de propriedade das concessionárias da RFFSA logo após os leilões.

Fonte: Estache, Goldstein e Pittman, 2001:36.

Se em um primeiro momento as empresas concessionárias eram formadas, principalmente, pelo capital financeiro, ao longo da experiência ferroviária contemporânea as empresas que fazem maior uso das linhas ganharam o controle acionário das empresas concedidas. Foi assim que no final do período analisado neste trabalho – em 2016 – empresas siderúrgicas, mineradoras e do ramo logístico (com foco no setor sucroalcooleiro) se tornaram proprietárias das empresas concessionárias, como pode ser observado no quadro 5.

Esse processo ocorreu em um momento de baixa fiscalização estatal sobre a estrutura das empresas e em um processo de racionalização da organização interna dessas empresas

surgidas das concessões. Rocha e Silveira (2015:51) pontuam que este não foi um processo isolado ao setor ferroviário e colocam a saída dos agentes financeiros como consequência do arranjo institucional do PND que, por meio das “moedas da privatização”, resultou em estruturas empresariais pouco funcionais com sócios com poucos interesses em comum e visões de ganho apenas de curto prazo.

Concessionária original	Concessionária em 2017	Estrutura acionária (ações ordinárias)
FNV	ALLMO	América Latina Logística (100%)
FCA	FCA	VLI Multimodal (100%)
MRS	MRS	Minerações Brasileiras Reunidas (20,00%), Congonhas Minérios (13,70%), CSN (14,13%), Usiminas (19,92%), CVRD (19,26%), Railvest (7,83%), Gerdau (2,37%)
FTC	FTC	Santa Lúcia Concessões Públicas, Administração e Empreendimentos Vasone, Apply Comércio e Empreendimentos
FSA	ALL	Rumo Logística Operadora Multimodal (100%)
CFN	TLSA	CSN (97,39%), Valec (1,72%), BNDESpar (0,89%)

Quadro 5: Estrutura acionária das concessionárias 20 anos após os leilões (2016).

Fonte: Elaborado pelo autor¹⁷.

Dessa forma, as empresas concessionárias atuais são marcadas pelo fato de serem controladoras e operadoras ao mesmo tempo. Isto quer dizer que a maior parte da carga que passa em uma determinada linha faz parte da operação econômica da empresa controladora daquela linha. Isto acarreta em um nível baixo de transporte de carga geral e, conseqüentemente, uma hegemonia dos produtos produzidos pelas empresas, principalmente minério de ferro. Isto também afeta os investimentos privados que privilegiam a rota entre o local de produção e o local de exportação dos produtos, visto que há pouca utilização das ferrovias para movimentar produtos de consumo interno. Politicamente, as empresas concentram seu discurso no uso de investimentos e incentivos públicos para resolver problemas herdados em suas linhas, com pouca ou nenhuma preocupação com a expansão da malha total ou a dinamização de suas rotas com novos produtos e clientes.

A leitura sobre o processo de concessão sofre também de suas próprias ambigüidades. Apesar desta concentração de empresas do ramo de commodities no setor ferroviário, alguns autores têm retratado as concessões com bons olhos. Em um artigo

¹⁷ Estrutura acionária foi feita com base em pesquisas no site: www.econoinfo.com.br

descritivo sobre o sistema ferroviário brasileiro, a Confederação Nacional do Transporte (CNT) que engloba empresas, federações e sindicatos, coloca que:

Os pontos positivos hoje verificados do Sistema Ferroviário Nacional são resultados dos avanços que as concessões à iniciativa privada trouxeram para o setor. (...) As concessões ferroviárias trouxeram diversos ganhos para a estrutura logística e econômica nacional. Os mais imediatos decorreram do recolhimento de mais de R\$ 1,76 bilhão pela União com os leilões na década de 1990, seguido pela desoneração dos cofres públicos dos déficits que o setor apresentava. Após o período inicial de transição, a maior parte das ferrovias observou um resultado positivo do patrimônio líquido, após décadas de fechamentos negativos da RFFSA. (...) Os ganhos de eficiência foram notáveis. A redução no índice de acidentes desde 1997 até 2011 foi de 81%. Já produção ferroviária total aumentou 133%, passando de 137,2 bilhões de TKU, em 1997, para 320,0 bilhões de TKU, em 2012. Tais melhorias se traduziram em significativos estímulos à indústria ferroviária nacional, que passou de uma produção de seis vagões anuais, em 1991, para 5.616, em 2011. As melhorias observadas foram conquistadas por causa do expressivo volume de investimentos das concessionárias, fundamentais para impedir uma escalada mais acelerada na contração da malha. De 1997 até 2012, os investimentos privados somaram R\$ 33,9 bilhões, apresentando um crescimento médio de 79% ao ano (CNT, 2013:25).

Em um artigo institucional do IPEA, o texto valoriza a retomada do investimento privado evidenciando o aumento da produção ferroviária associando-a as concessões:

As concessões de ferrovias à iniciativa privada, que ocorreram na segunda metade da década de 1990, apresentaram resultados positivos em termos de investimentos e produção ferroviária. Os investimentos realizados pelas concessionárias somaram R\$ 14,6 bilhões, a valores constantes de 2008, entre os anos de 2000 e 2008. (...) A produção ferroviária cresceu 92,7%, passando de 138,9 bilhões de tonelada-quilômetro-útil (TKU) para 267,7 bilhões de TKU, nesse mesmo período. O volume transportado teve um incremento de 79,6%: em 1999 foram transportadas 256,0 milhões de toneladas úteis (TU) e em 2008 este volume atingiu 459,7 milhões de TU. (...) apesar de chamar atenção o crescimento do minério de ferro, de 97%, houve também um crescimento considerável no transporte de carga geral, de 78%. A participação do minério de ferro e carvão no total era de 77%, em 1999, e passou para 79%, em 2008. Apesar dessa possibilidade de discriminação pelas controladoras, o aumento do volume transportado de minério de ferro – de propriedade das controladoras – e do volume de carga geral – em geral dos usuários não controladores – foi semelhante (IPEA, 2010:5-8).

Contudo, como será visto no prosseguimento do trabalho, o modelo institucional escolhido, os paradigmas nascentes, a consolidação de certos atores e a trajetória histórica do setor levaram a um contexto muito menos consensual e harmônico do que estas primeiras análises fazem parecer ser. Comentando sobre o setor ferroviário em específico, o engenheiro associado ao setor, Bento José de Lima – que foi um dos grandes defensores das mudanças institucionais promovidas no período analisado – afirmou sobre as concessões do período que:

(...) fato que você tinha 28 mil km de ferrovia, que no Brasil é nada, e desses 28 mil km o que terminou operando, hoje, a plena carga, são 12 mil km, que é muito menos do que nada. O nosso processo de concessão produziu isso. Isto é muito natural quando você tem um comércio de multiprodutos. O que o dono do supermercado faz? Ele compra produtos que têm maior rentabilidade e bota nas gôndolas principais, para vender mais. Com o serviço público não se pode fazer isso.

E nós permitimos que isso fosse feito há 16 anos. Nós permitimos que o concessionário fosse abrindo mão daqueles serviços que tinham menor rentabilidade. Outro problema importante foi que quando preparamos o processo de concessões, concedemos exclusividade do uso da linha porque era a única maneira de interessar aos investidores. Naquela época a gente não vivia esse momento de hoje. Hoje tem muitos interessados. Naquela época não tinha ninguém. A gente tinha que catá-los nas esquinas. Para você ter interessado precisava dar alguma segurança, dar algumas benesses. Sabíamos que poderiam redundar em problemas, como de fato algumas redundaram. Essa exclusividade produziu monopólios regionais, monopólios de produtos, monopólios de operadores. E o uso da ferrovia, do serviço público do transporte ferroviário, que deveria ser uma coisa aberta, não aconteceu assim (Revista Ferroviária, 2014b:22).

Parece ser consensual que as privatizações foram feitas às pressas e os contratos refletem este dilema. Campos Neto et. al. (2010:18) colocam que:

São conhecidas as dificuldades com relação ao marco regulatório vigente, que terminou por restringir o investimento privado: i) os contratos não deixam claro quais investimentos cabem às concessionárias e quais ao poder público; ii) as metas de produção e segurança previstas nos contratos não garantem o aumento dos investimentos privados; e iii) como os investimentos realizados pelas concessionárias são reversíveis ao Poder Concedente, o seu limite de investimento é a capacidade da via férrea. Porém, o problema mais grave são as dificuldades de interpenetração de uma concessionária ferroviária na malha de terceiros. Este é um obstáculo ao desenvolvimento setorial mais acelerado, uma vez que cada concessionária busca seu equacionamento econômico-financeiro, majoritariamente, dentro da própria área de abrangência, desconsiderando ou reduzindo a possibilidade de obter carga cuja origem ou destino se situa fora de sua malha. Isso se explica pelo fato de que os editais de licitação previam que o tráfego mútuo seria o primeiro critério dessa interface e não o direito de passagem. Ou seja, uma ferrovia sempre dependeria operacionalmente da outra para atingir novos mercados. Explicando melhor: o grande gargalo à maximização da utilização da malha ferroviária instalada e sua ampliação reside nas dificuldades de interpenetração de uma malha com a outra.

Quem melhor sumariou a situação complicada das reformas reguladoras feitas em 2001 foi o engenheiro ferroviário Vicente Pereira que escreveu:

(...) o mais significativo naquela transformação era que ela guardava estreita correspondência com uma nova política de transportes que se apoiava nos seguintes postulados: busca de uma maior integração entre os modais; intensificação do processo de descentralização do setor por meio de um novo papel nesse sentido dos estados; aprofundamento da participação da iniciativa privada nos programas de investimentos; e montagem de um marco regulatório adequado ao setor.

Passados mais de dez anos daquela reforma pode-se afirmar que em grande medida os resultados foram frustrantes. (...) A implantação da ANTT e da Antaq, em substituição a uma série de órgãos internos do Ministério dos Transportes, e absorvendo algumas funções dos órgãos extintos, apresentou grandes dificuldades, que demandaram muitos esforços de acomodação durante muitos anos. Além disso, essas agências acumularam com suas funções reguladoras as de entes concedentes de serviços públicos e criaram, assim, mais conflitos do que seria de se esperar, e com graves consequências, pois relegavam a um segundo plano o necessário e fundamental protagonismo em nível nacional que o setor de transportes tanto demandava.

O DNIT até hoje tenta se estruturar, em termos gerenciais e administrativos, mas principalmente em termos de capacitação de recursos humanos, devido basicamente aos erros de origem, (...) Além disso, a colocação em um único órgão de infraestrutura dos vários modais, com o objetivo esperado de se conseguir uma

maior integração, teve como resultado exatamente o contrário, por meio de um apagamento daqueles modais perante o gigantismo das questões rodoviárias, além do fato de que a maioria dos servidores aproveitados no novo órgão tinha como origem o DNER. Os mesmos problemas de corrupção atribuídos ao DNER, agora em larga escala, ocorreram no DNIT na crise de 2011, que obrigou o governo a promover a conhecida faxina no órgão, com sérias consequências em seu desempenho até o presente (Pereira, 2015:79-80).

Para compreender melhor estas concessões, destaca-se como os principais *players* do mercado atualmente: a mineradora Vale que controla a EFVM e a EFC diretamente, além da FCA e partes da FNS indiretamente por meio de sua participação na empresa de logística VLI; a empresa Cosan que por meio de diversificações adquiriu a ALL, criou a Rumo e tem uma presença forte na região produtora de soja e etanol; e as várias siderúrgicas brasileiras que detém participações nas concessionárias MRS e Transnordestina. O mapa 1 mostra a malha ferroviária total. No entanto, cada malha regional apresenta suas próprias características, com desafios e oportunidades diversos.



Mapa 1: As várias malhas ferroviárias de carga em 2017.

Fonte: Revista Ferroviária, 2017a:9.

3.5 A malha sudeste

A malha sudeste, antigas superintendências de Juiz de Fora (nº3) e São Paulo (nº4) da RFFSA, é controlada pela empresa MRS Logística, uma das empresas mais estáveis do setor e que ficou com uma malha altamente integrada às outras malhas ferroviárias. Sua extensão ultrapassa os 1600 km e tem como principal mercadoria movimentada o minério de ferro, com uma pequena participação de produtos siderúrgicos e agrícolas, como mostra o gráfico 1.

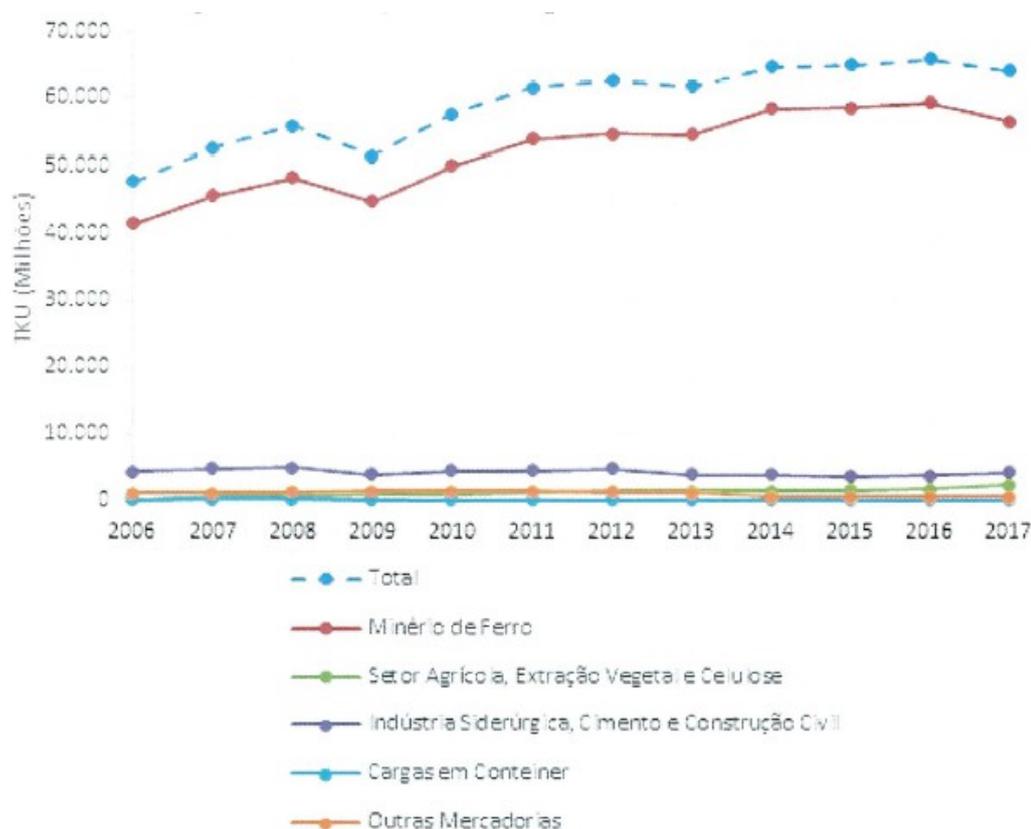


Gráfico 1: Produção de Transporte na Malha Sudeste 2006-2017.

Fonte: ANTT, 2019:9.



Mapa 2: Malha sudeste.

Fonte: Revista Ferroviária, 2017a:39.

Impulsionada pelo minério de ferro, a MRS é uma das empresas mais bem-sucedidas das concessões ferroviárias. Sua operação se dá em uma das regiões mais desenvolvidas do país e suas linhas se conectam com a FCA, a Rumo-ALL malha paulista e com a Estrada de Ferro Vitória-Minas, e servem três portos: o Porto do Rio de Janeiro, o Porto de Sepetiba e o Porto de Santos.

É dessa forma que a CNT (2011) destaca que a empresa desenvolve soluções de intermodalidade, busca por clientes diversificados, renovação de frota constante e construção de pátios concentradores de carga (*hubs*). Por outro lado, a malha concedida tem alguns

problemas de gargalos logísticos principalmente por adentrar as duas maiores cidades do país; Rio de Janeiro e São Paulo.

3.6 A malha centro-leste

A malha centro-leste foi concedida à FCA, posteriormente transformada na VLI. A empresa foi assumida pela Vale do Rio Doce em 2003, o que tem sido importante nos quesitos de financiamento e modernização dos ativos e de gestão. No momento da concessão, sua malha era a de maior extensão, superando os 7.000 km de estradas que passam por 7 estados mais o Distrito Federal. Ela faz interconexão com as malhas da MRS, da Nova Transnordestina, da malha paulista e com a EFVM e possui acesso aos portos do Rio de Janeiro, Angra dos Reis, Vitória, Aracaju, Salvador e Aratu (Villar e Marchetti, 2006:265). Atualmente, a malha da FCA é o único ponto de ligação entre as regiões Sul/Sudeste com o Nordeste brasileiro, mesmo com as movimentações em torno da Ferrovia Norte-Sul.

A FCA é uma das empresas com a gama de produtos movimentados mais diversificada, como pode ser visto na tabela 6. Nela passam grandes movimentações de soja e farelo de soja, milho, minério de ferro, calcário, açúcar e bauxita. Entre seus principais clientes estão siderúrgicas como a Arcelor Mittal, a Gerdau e a Usiminas, e empresas agro como a Bunge e a Copersucar (Revista Ferroviária, 2017a:32-35).

Mercadorias	2014		2015		2016		2017	
	TU(10 ³)	TKU(10 ³)						
Soja	4.761.0	5.980.4	6.230.3	7.643.4	5.588.6	6.583.6	7.276.6	8.522.0
Milho	3.545.1	1.128.5	3.807.5	4.488.0	2.525.4	3.187.8	4.001.7	4.076.9
Minério de ferro	3.545.1	1.128.5	3.269.6	863.3	3.797.1	1.004.5	6.962.8	1.632.8
Calcário	2.589.1	982.2	2.521.2	1.188.2	2.471.2	1.296.1	2.663.0	1.424.9
Açúcar	2.232.6	1.381.2	2.554.9	1.534.8	3.182.0	1.931.4	4.810.5	3.081.4
Bauxita	1.497.0	670.7	1.263.4	710.5	1.092.1	820.3	1.226.1	957.2

Tabela 6: Principais produtos transportados na malha da FCA.

Fonte: Revista Ferroviária, 2017a:34-35.



Mapa 3: Malha Centro-Leste.

Fonte: Revista Ferroviária, 2017a.

3.7 A malha nordeste

A malha nordeste foi concedida à Companhia Ferroviária do Nordeste (CFN) que mudou de nome primeiramente para Nova Transnordestina (TLSA) em 2008 e posteriormente, em 2013 com uma cisão de ativos, para Transnordestina Logística (FTL). Assim, a TLSA opera as novas linhas construídas a partir de 2006, enquanto a FTL ficou com a operação da malha arrendada da antiga RFFSA (CNT, 2015:42). Originalmente uma empresa com capital dividido entre a CSN e a Vale, com presença também do capital financeiro, pouco a pouco a CSN se tornou a empresa majoritária da concessão. De acordo com Villar e Marchetti (2006:259-260) a Vale deixou o controle acionário da empresa em

2003 e a concessão apresenta déficits operacionais recorrentes, baixa produtividade, má conservação da malha e material rodante além de problemas com a natureza como enchentes.

Apesar do acesso a diversos portos da região e da esperança de atendimento ao agronegócio e indústria mineral da região, a malha nordestina é uma das mais interiorizadas do país, onde os produtos movimentados abastecem principalmente o mercado interno (CNT, 2015:42). Os principais produtos transportados foram: óleo diesel, cimento acondicionado, gasolina, produtos siderúrgicos, minério de ferro, coque e clínquer. Entre seus clientes, destacam-se a Petrobras, Votorantim, Suzano, Grande Moinho Cearense, além de uma variada gama de empresas produtoras de derivados de petróleo (CNT, 2015:43; Revista Ferroviária, 2017:95).



Mapa 4: Malha Nordeste.

Fonte: Revista Ferroviária, 2017a:93

3.8 A malha consolidada do centro-sul

Os leilões dividiram as malhas pelo Sul do país em: Oeste, Sul e Paulista. Com a inclusão da Ferronorte, estas 4 malhas, bem conectadas entre si, se fundiram em uma trajetória empresarial inconstante: primeiro formaram a Brasil Ferrovias, depois estavam sob a égide da América Latina Logística e finalmente se incorporaram a Rumo, braço logístico da empresa *holding* Cosan, que atende primariamente aos interesses do agronegócio. Apesar das trocas empresariais de ações e controle, esta malha consolidada teve como constância a dificuldade financeira e operacional e a busca constante por uma vocação ferroviária, já que ela não pode contar com o minério de ferro na mesma intensidade que outras linhas mais bem-sucedidas. Esta dificuldade diminuiu com a incorporação desta malha à empresa Rumo, assunto fundamental para o restante do trabalho, como observado no gráfico 2.

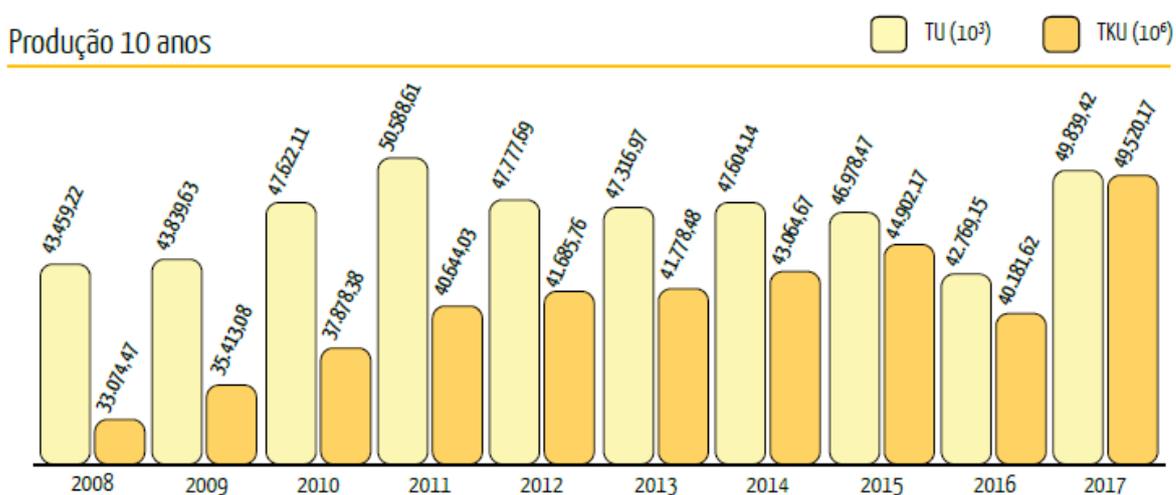
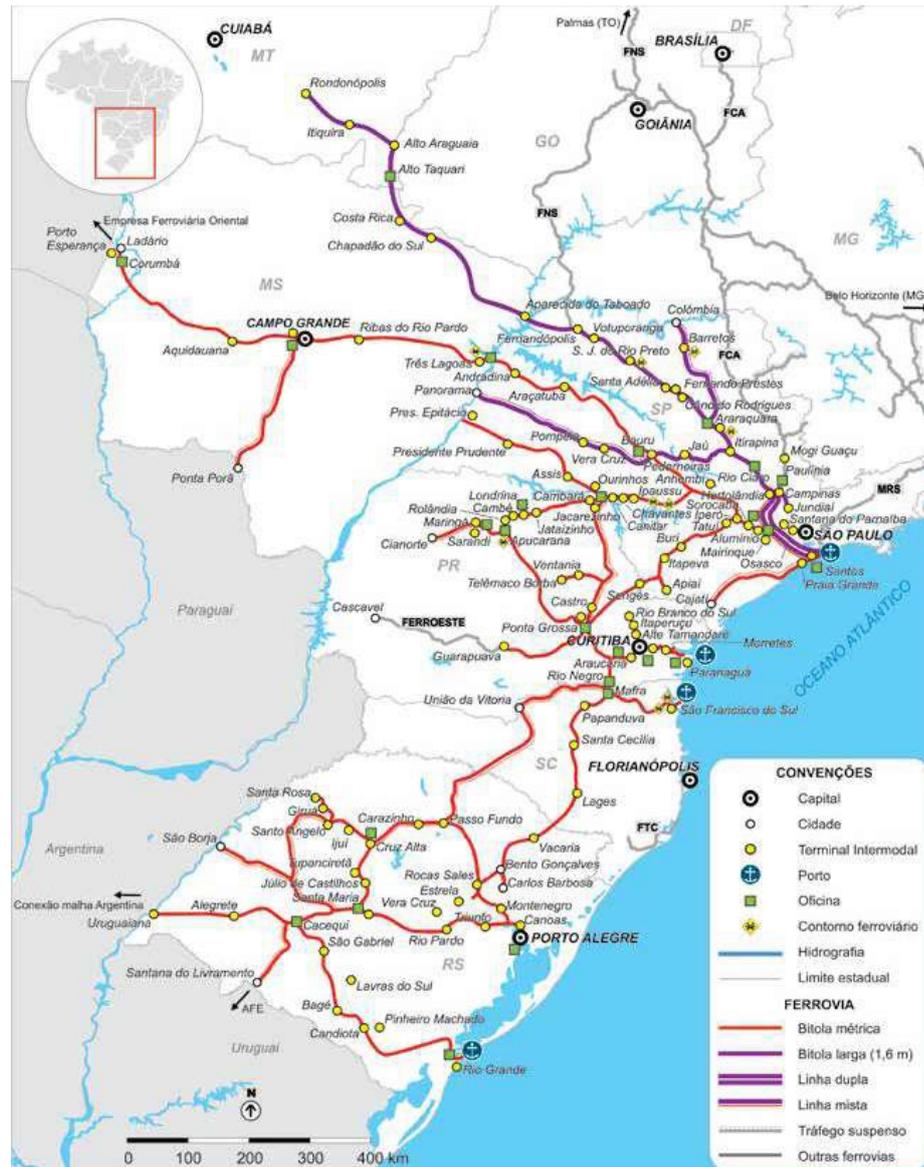


Gráfico 2: Produção entre 2008 e 2017 da malha consolidada da Rumo.

Fonte: Revista Ferroviária, 2017a:23.

A malha total corresponde a 12.021 quilômetros de linha segregados nas malhas: norte → 736 km; paulista → 2.107 km; sul → 7.224 km; e oeste → 1.954 km. Ela perpassa 6 estados da federação, chega a 4 portos e tem 128 clientes. Considerando todas as malhas, os principais produtos transportados, em 2017, foram: milho, soja, açúcar, derivados de petróleo, minério de ferro e farelo de soja.



Mapa 5: Malha consolidada da Rumo em 2017.

Fonte: Revista Ferroviária, 2017a:11.

Juntas, essas empresas concessionárias (mais a pequena Ferrovia Teresa Cristina) têm na Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários (ANTF) seu principal ente representativo. Em diversos momentos, como audiências promovidas pelos corpos legislativos bem como entrevistas na mídia, é a ANTF que representa os interesses do setor. De acordo com seu estatuto, a associação tem como objetivo único o de promover o desenvolvimento e o aprimoramento do transporte ferroviário de carga no país através de ações aglutinadoras das necessidades e anseios de seus associados.

Isto se dá por meio de ações como: 1) elaboração de estudos e projetos para subsidiar as políticas públicas para o setor ferroviário; 2) desenvolvimento de planos e programas para o incremento da intermodalidade e do tráfego mútuo; 3) criação e manutenção de bases de dados diversas para subsidiar estudos e propostas específicas e globais para o setor ferroviário; 4) disseminação na sociedade o interesse e a importância do transporte ferroviário; 5) promoção do intercâmbio de informações com entidades afins, na permanente busca do aprimoramento do transporte ferroviário; 6) representação, por deliberação do seu Conselho Diretor ou quando solicitada, de seus associados junto ao poder público e à sociedade de uma forma geral; 7) e incentivo a realização, por parte de instituições de ensino e pesquisa, de trabalhos sobre temas de interesse comum de seus associados. Assim, percebe-se um alto grau de possibilidade de organização por parte dos agentes do mercado. De fato, apesar de aglomerar empresas de ramos diferentes e com possíveis conflitos de interesse até mesmo dentro do setor¹⁸, a atuação em defesa das concessões ocorreu consistentemente.

3.9 O que restou da trajetória histórica ferroviária e as bases para novas políticas

Para este trabalho e seu horizonte temporal definido, a principal instituição que delimita a ação pública e privada no setor é o marco regulatório das concessões verticalizadas iniciadas nos leilões da década de 1990 que contou com a Lei das Concessões como base neste primeiro momento, e que teve seu escopo ampliado com a Lei das Parcerias Público-Privadas (Lei nº 11.079 de 2004). Esta instituição é um produto direto do paradigma neoliberal que inundou a vida política brasileira na década de 1990. Ainda assim, cabe mencionar importantes instituições sobreviventes ao momento. Para o setor de transportes como um todo é destacável o Plano Nacional de Viação de 1973 (PNV/73), importante mecanismo de planejamento setorial e disputa política formal (isto é, legislativa) e que teve sua reformulação com a Lei nº 12.379 de 2011.

O Plano Nacional de Viação de 73 é um caso de instituição que sobreviveu ao momento transformador dos anos 1990 quando muitas das antigas instituições que moldaram o setor por tanto tempo foram repostas, tais como a Rede Ferroviária Federal e o GEIPOT. Sua principal função é regular as linhas propriamente ditas e, por isso, é fundamental para o planejamento logístico do país. Por lei, toda ferrovia deve ser incluída no Sistema Ferroviário

¹⁸ Como as questões de direito de passagem e tráfego mútuo que frequentemente surgem, principalmente em assuntos que tocam nas chegadas aos portos.

Nacional. Uma parte significativa do trabalho de planejamento do período analisado era modificar a lei do PNV/73 adicionando novas linhas no conteúdo da lei. No setor ferroviário, modificações ocorreram em 1976, 1978, 1985, 2003, 2006 e 2008. A modificação mais importante e com mais alterações foi a de 2008, e que representa um pouco da disputa institucional do período. Importante notar que o Plano Nacional de Logística e Transporte chegou a recomendar a total reconfiguração do Sistema Nacional de Viação com uma nova lei para o setor, objetivo alcançado em 2011 que reconfigurou o sistema ferroviário nacional.

Assim, o PNV/73 foi um importante fator no ato de planejar do Estado. O planejamento é um dos pontos críticos do presente trabalho sendo um local de muitas disputas e discussões entre os atores privados e o interesse governamental, e pode revelar bastante sobre os projetos de desenvolvimento do país e a organização do setor, inclusive realçando as diferenças entre as coalizões formadas no período no tocante às políticas públicas ferroviárias.

Outro legado de um momento anterior a década de 1990 foi a questão da empresa pública Valec Construções e Engenharia que detinha a concessão da Ferrovia Norte-Sul (FNS). Um caso remanescente dos tempos do desenvolvimentismo decadente da década de 1980, a empresa pública agora precisa conviver com o modelo de mercado. A Valec é uma empresa pública responsável pela construção da FNS desde quando esta linha foi idealizada, dentro do governo Sarney. A ideia original era de que esta empresa pública fosse eliminada depois da conclusão das obras das FNS, o que nunca ocorreu. O início da empresa está atrelado à Companhia Vale do Rio Doce. Ela foi constituída em 22 de fevereiro de 1972 com a denominação de Valuec Serviços Técnicos Ltda., tendo como cotistas uma empresa subsidiária da Vale (a Rio Doce Engenharia e Planejamento S.A.) com 51% do capital e uma empresa americana, a USS Engineers and Consultants INC, com 49% das cotas. Esta primeira empresa tinha por objetivo a análise da viabilidade do Projeto Carajás. Posteriormente, esta empresa teve um caminho tortuoso passando seu controle acionário para o GEIPOT e PORTOBRÁS e passando a se chamar Valec Engenharia e Construções, depois para a União e a PORTOBRÁS e, finalmente, ficando somente com a União, detentora de 100% das ações da empresa atualmente (Brasil, 2008).

A partir de 2008 a empresa foi colocada no centro do debate institucional e político do setor tendo suas incumbências discutidas e capacidades, especialmente burocrática e financeira, gradativamente ampliadas. A empresa Valec está colocada em uma posição extremamente complexa dentro do contexto institucional ferroviário brasileiro. Sua

possibilidade de ação muda constantemente e é ponto focal para diversos embates sobre as visões de como o setor deve se estruturar e para quais caminhos ele deve ir. Desta maneira, a Valec é ator interessado na política ferroviária, por outro lado sua atuação depende do modelo institucional¹⁹ e, assim, ela ganha importante destaque no arranjo de operação do setor.

Se o PNV/73 e a atuação da empresa pública Valec sobreviveram ao período transformador da década de 1990, vale destacar uma instituição importante que surgiu no contexto de reforma e início de contestação do paradigma neoliberal: as Parcerias Público-Privadas (PPPs).

As PPPs são bases para políticas com o intuito de alavancar o investimento público de forma complementar aos investimentos feitos pelo mercado. A lei, sancionada em 2004, prevê duas novas formas de concessões públicas: a concessão patrocinada e a concessão administrativa. As concessões patrocinadas são concessões de serviços públicos em que o governo realiza algum tipo de contraprestação, adicionalmente à tarifa cobrada. Nas concessões administrativas, o governo arca integralmente com o pagamento do serviço. Uma adição de camadas institucionais ao modelo de concessão tradicional, este novo arranjo objetivava uma complementariedade entre os investimentos público e privados que poderiam tirar do papel projetos com retornos mais incertos.

Para organizar as PPPs no Brasil foi criado o Comitê Gestor da Parceria Público-Privada Federal, composto pelo Ministro do Planejamento, Ministro da Fazenda e da Casa Civil, os mesmos ministérios organizadores dos planos governamentais em prática na época, como o Plano de Aceleração do Crescimento (Jardim e Silva, 2015:61). Elas foram inspiradas no modelo britânico de reforma do Estado, principalmente no *Project Finance Initiative* (PFI). A ideia principal era criar um arranjo institucional que pudesse lidar com a manutenção e o envelhecimento da infraestrutura ao mesmo tempo que tratava também da redução das despesas públicas. A instituição das PPPs é uma entre várias instituições que fazem parte da política conservadora inglesa de reforma do Estado e que teve como outras medidas as agências reguladoras e as privatizações (Peci e Sobral, 2007).

Sua base ideacional era a transferência dos riscos das obras do setor público para o setor privado. No entanto, essa transferência se deu de forma limitada na experiência brasileira pela possibilidade de alta participação pública nos projetos (Peci e Sobral, 2007), incluindo a participação de bancos públicos e fundos de pensão (Jardim e Silva, 2015). Além

¹⁹ Seja pela construção direta de novas estradas, pelo modelo da subconcessão ou de sua atuação dentro do modelo ensinado, que será melhor analisado no prosseguir do trabalho, da desverticalização.

disso, o governo concebeu o Fundo Garantidor das PPPs com apoio do BNDES como forma de garantia ao setor privado. Mesmo assim, as PPPs foram marcadas pelas disputas políticas e econômicas pelos projetos e o próprio Estado ficou atento à possibilidade do uso de PPPs para gerar retorno financeiro para si (Jardim e Sobral, 2015:60). Algo importante a ser destacado é o papel dos organismos internacionais na produção destes arranjos institucionais voltados para a promoção do investimento público e privado no setor de infraestrutura. Machado (2013:19) e Abreu e Câmara (2015:85) ressaltam o papel importante do Fundo Monetário Internacional na promoção do Plano Piloto de Investimentos (PPI) enquanto Jardim e Silva (2015:59) frisam o papel do Banco Mundial para a implementação das PPPs no país.

Além do PNV/73, das PPPs e da Valec, cabe mencionar também a questão do financiamento das políticas públicas setoriais. O mais importante mecanismo de receita nos transportes dentro do período foi a CIDE, imposto destinado para o setor de transportes. Além do imposto, os gastos podiam se realizar indiretamente por meio de apoio do BNDES e outras organizações governamentais como as superintendências de desenvolvimento, ou por meio direto como no caso da empresa pública Valec (que por sua vez por vezes usou financiamento indireto de empresas privadas por meio de subconcessões).

Muitos projetos ferroviários que foram discutidos no período de tempo analisado pelo trabalho fazem parte deste legado institucional. Ampliações e correções faziam parte dos contratos firmados na década de 1990. Alguns dos casos mais emblemáticos foram a Ferronorte e a Nova Transnordestina. Outros casos, como o da Ferrovia Norte-Sul e a da Ferrovia Integração Leste-Oeste, centralizaram o debate no modelo Valec e das Parcerias Público-Privadas. Foi a partir de 2006 que estes projetos começaram a ser propostos como políticas públicas. Do outro lado, as empresas que operavam estas linhas pressionavam o governo por uma atuação dentro do paradigma institucional das concessões ao mesmo tempo que o governo lançava planos setoriais e começava a repensar estas instituições dentro do quadro de seus próprios interesses, buscando aliados dentro do mercado para avançar suas proposições.

No quadro 6 se observa o panorama institucional do setor que enquadrava e era motivo de disputas pelos atores no momento inicial das mudanças em 2006. A principal instituição setorial é as concessões dentro do modelo verticalizado. Uma mudança de terceira ordem desta instituição (ver Hall, 1993) certamente teria o maior impacto no setor como um todo. A baixo do modelo de concessão estavam o PNV/73, as PPPs, a atuação da

Valec e da ANTT como importantes instituições disputadas tanto para a manutenção como também para a contestação do arranjo institucional amplo do setor.

Finalmente, deve-se destacar a atuação de outros organismos governamentais como o Ministério dos Transportes, o BNDES e a Empresa de Planejamento Logístico (EPL)²⁰ que não produzem efeitos com força de regra mas que fazem parte da configuração setorial, bem como as empresas concessionárias e as diferentes associações civis como a ANTF. Estes atores ajudam a transformar o setor com linhas de financiamento, regulamentos, planos governamentais, entre outras medidas com poder de influenciar a distribuição de recursos no setor.

²⁰ Mais será discutido sobre a EPL, organização estatal que é uma produção do período de maior contestação ao modelo neoliberal. De antemão, vale destacar que esta empresa pública criada em 2012 tem como principal papel institucional organizar o planejamento de todo o setor de transportes auxiliando a produção das políticas públicas com dados, informações e, conseqüentemente, legitimidade e poder de persuasão.

Panorama institucional do setor ferroviário em 2006	
Instituição	Forma em que ela opera
PNV/73	Organiza todas as ferrovias do país e faz como que novas estradas tenham que ser incluídas no plano antes de serem construídas
Modelo Valec de construção	A empresa pública tem a primazia da construção e operação da Ferrovia Norte-Sul. Em 2006 ela realiza uma sub-concessão, adquirindo os recursos para a construção de trechos da FNS, contudo abdicando da operação por determinado número de anos
Concessões	Empresas ganham o direito de controle sobre malhas específicas por meio de contratos firmados com o poder público. Na medida em que estas empresas concessionárias se consolidam internamente, elas passam a ser controladas pelas empresas interessadas na operação.
RTF	O regulamento inicial que deveria fundamentar a operação ferroviária no país delimitando questões como de direito de passagem e tráfego mútuo.
Atuação da ANTT	Agência reguladora com prerrogativas institucionais de resolver questões de disputas seja entre empresas ou das empresas com o governo.
Parcerias Público-Privadas	Novos modelos de concessões que indicam que a realização de determinadas ações devem ser feitas com uma sinergia entre o público e o privado.

Quadro 6: Panorama institucional do setor ferroviário em 2006.

Fonte: Elaborado pelo autor.

3.10 Conclusão: o que mudou e o que ficou

O setor ferroviário tem como sua principal característica as concessões. As linhas existentes no início da década de 1990 foram separadas em malhas que foram leiloadas às empresas privadas por meio de contratos que valiam, em sua maioria, por 30 anos.

É importante ter em mente que a operação ferroviária pode se dar de muitas formas, desde sistemas com empresas de logística operando em estradas com livre entrada até a

sistemas em que o Estado é o único operador e controlador de todas as linhas. No Brasil, a característica definidora da operação ferroviária na experiência contemporânea é de que os controladores das ferrovias são também os operadores onde passam seu material rodante e movimentam, em maioria, seus produtos de preferência. Isto significa que empresas do ramo siderúrgico, minerador e do agronegócio são os detentores das malhas onde eles transportam sua própria carga com pouco ou nenhum acesso de terceiros em suas linhas, o que se tornou um grande ponto de embate. Ou seja, a operação ferroviária no país ficou amplamente concentrada em algumas poucas empresas privadas.

Mais do que isso, após anos de concessão, o setor ficou ainda mais concentrado quando as empresas adquiriram ações umas das outras, mudaram suas estruturas acionárias e concentram operações em malhas próximas. O maior exemplo deste processo foi a concentração de 4 malhas em uma única empresa, a América Latina Logística (posteriormente comprada pela Rumo), monopolizando grande parte do corredor ferroviário paulista e com presença em outros estados do sul do país.

Este fenômeno não foi exclusivo do setor ferroviário como mostram Amann e Baer (2005) e Rocha e Silveira (2015). Para Amann e Baer (2005) as aquisições e fusões de empresas é uma resposta à maior competição com empresas multinacionais que se aproveitaram de várias das medidas neoliberais da década de 1990 de abertura de mercado e menores tarifas de importação a partir de uma estratégia de aumento de produtividade, investimento em tecnologia e diminuição de custos de transação (e legitimada pelos fatores fundamentais da teoria neoliberal expostos por Crouch, 2011).

Ainda assim, estas fusões e aquisições tiveram pouca participação de capital estrangeiro e pouca influência do capital financeiro. Além disso, o Estado esteve presente de forma mais direta no processo por meio da participação de fundos de pensão e grupos de investimento de empresas públicas como o BNDESPAR. O que se viu em grande parte dos setores econômicos de utilidades públicas foi a verticalização da operação e a simplificação de suas estruturas acionárias que concentraram os ativos por meio de *holdings* setoriais (Rocha e Silveira, 2015: 70-71). Este certamente foi o caso do setor ferroviário.

Uma parte importante da operação ferroviária é sua relação com o desenvolvimento do país. Ela tem se deslocado para certos tipos de produtos por características inerentes do setor, como sua economia de escala e os altos custos fixos e baixos custos variáveis (Wanke e Fleury, 2006). Ainda assim, deve-se buscar uma não naturalização destas características

entendendo que países podem ter circunstâncias próprias que facilitem ou atrapalhem o desenvolvimento destas características e a própria tecnologia pode mudá-las.

Por causa de seus altos custos fixos em comparação a outros modais de transporte e pela existência de economias de escala, geralmente privilegia-se rotas que incluam longas distâncias e alta tonelage de produtos. Entretanto, ainda há uma gama considerável de produtos possíveis a serem transportados por estradas de ferro com a possibilidade de contêineres para o transporte de carga geral. A hegemonia de certos produtos é muito mais uma consequência política de ações tomadas durante o tempo do que uma causa natural de características intrínsecas ao modal de transporte. No Brasil, as ferrovias se especializaram no transporte de minério de ferro principalmente. Outros produtos consideráveis são a soja, o açúcar, o cimento e a areia.

Essa participação acentuada do minério de ferro no total do transporte ferroviário é um fenômeno que vem aumentando desde a descoberta dessa nova vocação ferroviária na segunda metade do século XX. Diversos projetos e obras foram feitos para focalizar a operação ferroviária neste nicho da economia começando com os governos militares, com linhas novas e reestruturações, em detrimento das outras linhas categorizadas como antieconômicas. Longe de quebrarem este padrão, as concessões acentuaram este movimento, ainda que a expansão ferroviária na nova fronteira agrícola (ver Fici, 2007 e Vencovsky, 2011) se tornou um processo fundamental para entender as mudanças institucionais ocorridas a partir de 2006., como será visto no decorrer do trabalho.

Concluindo, apesar do aumento da produção ferroviária e dos investimentos privados, o setor inciou sua terceira fase contemporânea (pós 2006) com muitos desafios e gargalos a serem superados. Nos próximos capítulos será visto que o modelo de operação verticalizada, com grandes empresas e um Estado regulador, oriundo e inserido no paradigma neoliberal que pautou todo o período, começou a ser questionado sobre seus limites e capacidades de avançar as políticas públicas propostas pelos governos do Partido dos Trabalhadores.

Isso, no entanto, acarretou em um caminho tortuoso das instituições setoriais que passaram a viver entre o legado neoliberal e a promoção de políticas públicas de investimento estatal ativo e, principalmente, de um novo planejamento, que para o setor ferroviário contou com a participação do conceito de desverticalização e de inserção de competição no setor. Dessa forma, o período pós 2006 foi um de muitas mudanças institucionais que tiveram suas causas e consequências no mundo político e econômico do setor e fazem do período um ótimo

estudo em que as instituições estão entre a dependência de sua trajetória, as novas ideias, a consolidação de coalizões, e as mudanças incrementais oriundas desse embate político que surgiu da contestação e do entendimento de que haviam oportunidades para uma ação contestatória do arranjo institucional vigente.

Capítulo 4 – Os primeiros planos e projetos para novas políticas ferroviárias

4.0 O ano de 2006 e a terceira fase da experiência ferroviária brasileira

A Revista Ferroviária, principal revista do setor, organizou em janeiro de 2006 um longo editorial pedindo por investimentos no setor. A primeira página da revista abria com a seguinte mensagem:

(...)Desde o início do concessionamento, há dez anos, cerca de 34 mil vagões foram incorporados à frota, contando os produzidos no Brasil, os importados da China e os mobilizados a partir da frota morta das estatais. Nesse período não houve mais do que 500 km de linhas construídos entre a Ferronorte e a Norte-Sul. O resultado é o que já acontece há tempos na rodovia: malha saturada, tráfego lento e baixa produtividade dos vagões. Os dirigentes das operadoras vêm alertando sobre uma possível queda nas encomendas de vagões, que já pode começar a acontecer este ano. Se não houver investimento na via não haverá espaço para grandes encomendas (Revista Ferroviária, 2006a:2).

A matéria de capa desta edição contou com entrevistas com Mauro Dias, presidente à época da FCA, com Rodrigo Vilaça, diretor-executivo da ANTF e com Elias Nigri, presidente da Brasil Ferrovias e da ANTF. Todos apontavam para um novo gargalo que surgia decorrente da falta de investimentos públicos em infraestrutura, que colocavam limites aos ganhos de produtividade recentes das concessionárias. Enquanto a carga transportada aumentou gradativamente, houve queda da velocidade dos trens, que já eram extremamente lentos em comparação a outros países. A velocidade média dos trens caiu de 17.1 km/h em 2001 para 13.5 km/h em 2004 (Revista Ferroviária, 2006a:12). Ainda assim, a matéria de janeiro mostrava otimismo quanto ao futuro do setor no país. Rodrigo Vilaça destacou um pequeno plano realizado pela ANTF para iniciar a resolução destes gargalos, enquanto Elias Nigri afirmou que “este deve ser o ano (2006) da virada”.

Entretanto, a forma com que o Estado deveria intervir no setor estava longe de ser uma questão resolvida. Diversos questionamentos se abriam neste período como quais problemas seriam prioritários? Como seriam definidas as alternativas de política pública e como elas se aliavam aos interesses dos atores setoriais? Como se daria a relação entre o público e o privado?

A grande mudança ocorrida entre os dois primeiros estágios da experiência ferroviária contemporânea brasileira e este terceiro estágio foi o começo de uma disputa por projetos que visavam a ampliação e correções de linhas para além daquelas definidas pelos contratos dos leilões. Isto significou uma disputa pelas regras de como planejar, construir e operar estas

novas linhas. Havia nesta abertura de período uma expectativa de diversos atores, tanto no mercado quanto no governo, para que o Estado agisse mais enfaticamente. Isto se dava pela percepção de que problemas enfrentados pelo setor – como gargalos logísticos, pouca integração da malha e problemas de financiamento de longo prazo – não conseguiam ser resolvidos apenas pelas empresas privadas.

Para o setor ferroviário, pode-se dizer que o ano de 2006 foi um ano de preparação. A ampliação do sistema ferroviário começava a entrar na pauta governamental e os modelos institucionais começavam a ser discutidos, ainda que poucas mudanças tivessem ocorridas de fato neste ano. A principal questão neste momento era criar justificativas tanto do lado do mercado quanto do lado do governo para o aumento do investimento público. No entanto, o que ocorreu é que esta aproximação entre atores privados e públicos resultou em disputas importantes para o futuro do setor, seja pelo lado dos projetos ou pelo lado das instituições. Ainda assim, o otimismo e a busca por projetos foi uma característica importante dos anos de 2006 e 2007, quando os primeiros planos setoriais de governo começavam a ser lançados.

Dentro do legislativo, leis eram votadas com a inclusão de linhas específicas no Plano Nacional de Viação além de provisão de recursos extraordinários que resolvessem problemas pontuais, como o início de obras e desapropriações em faixa de domínio. Por parte do executivo, uma das pessoas mais ativas foi o próprio ministro dos transportes, Paulo Sérgio Passos, que concedeu entrevista na edição de junho e assinou um artigo na edição de novembro na Revista Ferroviária. Em sua entrevista, o ministro Passos comentou sobre algumas obras como a licitação da Ferrovia Norte-Sul (FNS), além de obras de contornos viários. Ainda assim, sua mensagem de otimismo permanecia ao comparar situações como os avanços na FNS dizendo que “durante 15 anos se conseguiu avançar nesta ferrovia apenas 215 km. Neste ano de 2006, nós vamos chegar a Araguaína. Com isso, em três anos e meio, agregamos 150 km. Vejam bem, em 15 anos, fizemos 215 km, em três anos e meio, vamos agregar mais 150 km” (Revista Ferroviária, 2006d:7). O ministro também destacou que:

Estamos começando a viver o início de um processo de transformação. Esse processo se dá tanto pela retomada, pelo impulso que o governo está dando por meio de investimentos, com recursos públicos ou não. Essas obras compõem o conjunto daquelas preocupações ligadas à malha existente e expansão de malha, como é o caso da Norte-Sul e da Transnordestina. São projetos que se voltam para o aumento da capacidade de transporte ferroviário. Isso é muito positivo, principalmente quando levamos em consideração que o setor pode apresentar um conjunto de resultados, um conjunto de dados que constata a sua recuperação, sua revitalização. (...) Pela primeira vez estamos conseguindo observar efetivamente, quando examinamos a matriz de transporte, uma mudança gradual, se tomarmos por base o ano de 2002 e o ano de 2005: chega a dois pontos percentuais a participação

da área ferroviária na matriz de cargas do Brasil. Ela evoluiu de cerca de 23%, em 2002, para 25% em 2005. Isso é importante para o País (Revista Ferroviária, 2006d:7).

Em seu artigo intitulado “Ferrovias – um novo paradigma”, o ministro elencou os projetos feitos por sua gestão e terminou com um bom resumo das ideias que enquadrariam as políticas públicas do setor para todo o período que se abria:

Podemos afirmar que o Governo Federal marcou um novo tempo no transporte ferroviário do país. O Governo trabalha com a diretriz do planejamento integrado de todos os modos de transporte, e as ações governamentais têm como foco a racionalidade da matriz, o aumento da malha e a eficiência de seu pleno funcionamento (Passos, 2006:41).

Racionalidade da matriz, aumento da malha e eficiência do funcionamento são objetivos que encontraram eco por todo o ciclo político de 2006 a 2016. Contudo, em questões concretas de políticas públicas e instituições, o cenário ainda era diverso e difuso. O ministro Passos, em suas apresentações, mostrou que não havia um modelo centralizado de ação. A FNS estava sendo feita pelo próprio governo dentro do modelo Valec (onde esta empresa pública tem a primazia de construir as estradas de ferro), enquanto outros investimentos podiam ser feitos por meio de financiamentos, como do BNDES e outros fundos, ou também exclusivamente pelas concessionárias, que em alguns contratos eram obrigadas a realizar estes investimentos.

O otimismo do período pode ser sumarizado pela principal liderança política no momento, o presidente Lula. Em 6 junho de 2006, Lula foi a inauguração das obras da Nova Transnordestina, um dos principais projetos ferroviários que marcou todo o período. No dia seguinte, em um seminário organizado pela ANTF, Lula admitiu que era contrário e cético ao investimento em ferrovias porém encerrou seu discurso afirmando: “só posso dizer para vocês que não tem volta. E se vocês estiverem convencidos disso, ninguém segura as ferrovias do Brasil” (Revista Ferroviária, 2006d:18).

O momento fez com que personalidades do mercado também reagissem, expondo seus interesses neste primeiro momento de reavivamento do interesse no setor. Em um artigo com um tom um pouco mais crítico ao governo, o diretor executivo da ANTF, Rodrigo Vilaça, se posicionou pela retomada da atuação do governo, dizendo que:

Temos participado de uma série de eventos reunindo autoridades, empresários e técnicos do setor, que em palestras e mesas-redondas citam os investimentos (já chegando a dez bilhões de reais) feitos pela iniciativa privada a partir do processo de desestatização das ferrovias (...) Nos debates durante esses eventos, fica evidente a necessidade de investimentos também por parte do Governo Federal, pois a malha ferroviária pertence à União, que é responsável por sua ampliação (...) Mas se todos sabem disso, se as autoridades e os especialistas

confirmam, se os jornais noticiam, por que não existe até hoje um grande plano estratégico à altura da importância deste setor? (Vilaça, 2006:41)

A fala do diretor executivo da ANTF veio um pouco antes do PNLT e do primeiro Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), mas ele já sinalizava a necessidade da retomada do planejamento público para o setor ferroviário. No entanto, mais do que isso, o artigo também afirmou que as arenas da regulação e da operação, bem como do planejamento, não estavam completamente preparadas para este novo período ferroviário:

Não é por falta de idéias, nem de propostas. As soluções existem, e são muitas. Embora muitas questões ligadas a investimentos em infra-estrutura empaquem na falta de recursos financeiros, estamos certos de que nem mesmo esse aspecto é um empecilho no caso do transporte ferroviário de cargas.(...) há muitos caminhos possíveis: aplicação dos recursos da CIDE nos termos da lei que criou essa forma de contribuição; reinvestimento dos valores pagos pelas concessionárias a título de concessão e arrendamento; recursos públicos do orçamento da União destinados a obras de infra-estrutura (LOA, PPA e PPI); linha de financiamento especial do BNDES dedutível nas parcelas de concessão e arrendamento; tudo isso além dos investimentos das empresas, inclusive mediante concretização de Parcerias Público-Privadas.

Os entraves não são apenas físicos mas também operacionais, inclusive gerados por questões jurídicas, políticas e burocráticas que ajudam a emperrar o transporte ferroviário e a logística como um todo. Para que o Brasil ofereça segurança aos investimentos, é preciso dar consistência ao marco regulatório, compatibilizando as normas aos atuais requisitos do transporte intermodal. A falta de planejamento abrangente, muitas vezes obstruído por interesses corporativos ou setoriais isolados, também é um sintoma desses entraves.(...) Faz-se urgente uma reformulação de paradigmas em nosso país (Vilaça, 2006:41).

A posição menos otimista era de Paulo Fleury, diretor do Centro de Estudos em Logística do Coppead/UFRJ, que afirmou que o setor ferroviário estava perdendo uma janela de oportunidade importante por causa da falta de investimentos públicos que dificilmente seriam feitos. Ele acreditava que havia um impasse sobre quem era responsável pelos investimentos e apontou problemas que vinham desde a formulação dos contratos de concessão:

O governo federal está em processo de restrição de despesa. Tem que gerar superávit fiscal. Tem tantos investimentos prioritários, como o Bolsa Família, que não sobra dinheiro. O governo parte da lógica de que o setor foi privatizado, então cabe a quem tem a concessão da linha ampliá-la. Essa não é a opinião dos concessionários e eles estão certos. E, neste impasse, o tempo está passando. Já se foram 10 anos de concessão, só faltam 20, o que diminui a probabilidade de as operadoras virem a realizar esses investimentos.(...) As privatizações foram muito mal feitas. (...) os contratos, que foram muito mal formulados. Acompanhei o processo como consultor e um dos pontos que mais me chamou atenção foi a imposição de que a operadora deveria aumentar o volume transportado ao longo do tempo até atingir uma meta estabelecida. Um erro básico. O volume transportado não depende da ação da operadora, mas do mercado. A concessionária pode ser responsabilizada pela quebra de safra da soja no Mato Grosso? (Revista Ferroviária, 2006f:8-9).

Ele também foi um dos primeiros a criticar abertamente a escolha pelo investimento em um projeto, o da Nova Transnordestina, e acreditava que os recursos deveriam ser destinados à resolução de gargalos logísticos:

Mas o governo também precisa alocar recursos para a reestruturação da malha. A exemplo do que foi feito na Transnordestina, onde, por decisão política, resolveram depositar algumas centenas de milhões de reais.(...) O projeto não é economicamente viável do ponto de vista do investimento privado, não é rentável. Não existe na região volume de carga suficiente para pagar o investimento a ser realizado.(...) Em primeiro lugar, deve-se investir na melhoria da malha. É necessário resolver alguns problemas, como o nó em torno de São Paulo e a realização de melhorias nos acessos sul e norte do Porto de Santos, que opera a 80% da sua capacidade. A título de comparação, os portos europeus trabalham em média a 50%. Há também urgência na resolução de gargalos decorrentes da invasão de faixa de domínio. É preciso investir na eliminação dos gargalos e aumentar a capacidade dos portos (Revista Ferroviária, 2006f:9).

Ainda assim, a abertura dessa nova etapa da experiência ferroviária brasileira se iniciava com grandes expectativas de todos os lados, embora os objetivos finais dos variados atores eram muito diferentes entre si. Dentro desse contexto, os planos, os projetos e, principalmente, as instituições passaram a ser cada vez mais contestadas. Assim, essa terceira etapa não pode ser apenas reduzida ao um aumento do investimento público, mas também deve ser vista como um aumento da contestação às instituições vigentes.

Para entender melhor o processo de contestação das políticas públicas para o setor é preciso entender o momento de contestação por qual passava o paradigma neoliberal. Novas coalizões políticas com novas ideias ganhavam momento, ganhando eleições e posições importantes em instituições públicas. Finalmente, para o setor ferroviário em específico é importante conectar o neoliberalismo da trajetória e as contestações neodesenvolvimentistas que começaram a surgir junto com a referência setorial da logística que se tornou uma ideia fundamentadora das políticas públicas, e que para o setor impactaram diretamente no conteúdo das políticas públicas e transformaram o contexto político.

4.1 Mudanças no paradigma? Questões sobre um “novo desenvolvimentismo” petista

Não foi apenas no setor ferroviário que o contexto amplo institucional e de políticas públicas estava mudando. Na verdade, o otimismo com o aumento de investimentos para o setor era uma consequência de uma inflexão maior que acontecia no cenário político e econômico.

O ano de 2006 se iniciava com diversos eventos favoráveis para este aumento de investimento público: além da reeleição do presidente Lula e a consolidação do seu plano

político ocorreram: a quitação da dívida com o FMI, ganhos de receita do setor público, aumento das transferências sociais e crescimento do saldo comercial (Barbosa e Souza, 2010: 6-8). Para Barbosa e Souza (2010), o governo Lula 1 (2003 a 2006) foi marcado por uma posição econômica calcada nos preceitos neoliberais de austeridade e autocontrole governamental. Isto implicava em uma posição conservadora sobre o potencial de crescimento da economia onde as políticas públicas devem se ater a realizar as reformar pró-mercado e interferir minimamente no funcionamento da economia.

No momento da inflexão, no final do primeiro mandato de Lula, Barbosa e Souza (2010) colocam que duas coalizões se formavam para disputar as políticas econômicas. De um lado, haviam os neoliberais advogando por mais choques liberais com políticas de contração fiscal expansionista, ajuste fiscal expansionista e políticas sociais focalizadas, onde todas essas medidas visavam o controle dos gastos públicos ao mínimo necessário. Do outro lado estava a posição (neo)desenvolvimentista que defendia uma ação pontual para o aumento do crescimento econômico com políticas de estímulo fiscal e monetário, maiores transferências de renda, elevação do salário-mínimo, aumento do investimento público e recuperação do papel do Estado no planejamento de longo prazo (Barbosa e Souza, 2010:9-10).

No entanto, esta não é a única abordagem possível ao momento vivenciado no país. Singer (2009), fazendo uma análise do momento eleitoral de 2006, pontua que, para além de um choque entre a trajetória neoliberal e uma posição mais ativa do papel do Estado na vida das pessoas, estava ocorrendo uma mudança nas bases sociais alicerces do governo. Nesta tese, o então presidente Lula mudou o foco das políticas públicas e do apoio ao governo de uma classe média e média-baixa para a dos miseráveis, principalmente formados pela fração de classe daqueles desprotegidos pelo pacto corporativista (leis trabalhistas, emprego formal, etc). Assim, o próprio conteúdo programático também mudava, visando a melhoria da qualidade de vida destas pessoas, até então esquecidas.

Assim, essa posição neodesenvolvimentista se aproximava da ideia de que o crescimento econômico podia – e deveria – ser liderado pelo Estado de alguma forma, ponto que possibilitou uma série de discussões internas sobre o que deveria ser esta nova etapa do desenvolvimentismo. Assim como o neoliberalismo, o neodesenvolvimentismo tem muitas características de sua “filosofia original”, mas também apresenta mudanças importantes de aprendizados com a história e ajustes aos contextos contemporâneos. De forma parecida com

o neoliberalismo, a consolidação da democracia impôs certos desafios à teoria desenvolvimentista. Outras variáveis políticas e econômicas também constroem e fazem mudar os preceitos e os objetivos da teoria desenvolvimentista como o declínio da manufatura e o aumento do valor do setor de serviços, o surgimento da economia dirigida por bits (*bit driven economy*) de robôs e da inteligência artificial, o processo de liberalização e as reformas institucionais da década de 1990, as mudanças nas estruturas familiares e suas consequências (Bonoli, 2006; Evans, 2010). Finalmente, em setores de infraestrutura, deve-se somar a isto tudo a revolução logística que, com a derrubada do preço dos fretes, transformou a economia nos últimos 50 anos.

Para Peter Evans (2008; 2010), uma nova teoria desenvolvimentista não deve negligenciar o papel do Estado e sua burocracia. Para o contexto atual, ela deve focar mais nas capacidades dos agentes da sociedade (em vez de puramente da burocracia) e ampliar direitos e proteções sociais. Este autor coloca que a teoria desenvolvimentista contemporânea se divide em três vertentes: a nova teoria do crescimento, a teoria institucionalista e a teoria das capacidades humanas. Todas elas partem do princípio de que o desenvolvimento não pode mais ser entendido puramente como um processo de acumulação de capital, mas sim como um movimento de mudança organizacional das sociedades (Evans, 2008:4). E em todas estas vertentes, as ideias e o conhecimento se tornam as variáveis-chaves que permitem o desenvolvimento dos países. Assim, o próprio crescimento econômico está mais atrelado ao papel das ideias e do conhecimento e em como os indivíduos têm acesso a estas variáveis do que puramente na transformação física da natureza. Os recursos intangíveis se tornam a prioridade dos agentes de mercado, como por exemplo a informação e eles são marcados por grandes retornos incrementais e tem como característica a não-rivalidade, isto porque uma ideia pode ser usada por diversos agentes e também pode ser usada de diversas formas diferentes abrindo possibilidades variadas para ganhos sociais e econômicos.

A mudança de foco da acumulação de capital para o fator humano é um fenômeno analítico presente até mesmo nos trabalhos sobre países desenvolvidos. Ao analisar o processo de mudanças institucionais no segmento de proteção social, Thelen (2014) coloca que os países mais bem-sucedidos são aqueles que tiveram êxito em fazer reformas em suas estruturas. Estas reformas ganham um caráter de auxiliar o emprego e a qualificação pessoal em tempos de mudanças tecnológicas intensas. Ela chama de flexibilização inserida o caso de

países que tem conseguido manejar todos os novos desafios e ainda assim não cair na liberalização completa, isto é, no dismantelamento total das proteções sociais.

Institucionalmente, o debate tem se centrado na capacidade que as instituições têm de efetivamente distribuir as riquezas produzidas. Instituições de países em desenvolvimento têm sido caracterizadas por seu caráter de mal funcionamento. Evans (2010) traz o problema da espoliação, um problema de ordem política de desenho institucional, que desvia e redireciona os recursos públicos de modo que eles não habilitam o crescimento geral das capacidades humanas em países subdesenvolvidos. De fato, assim como no neoliberalismo, o debate institucionalista parece ter também deslocado grande parte do desenvolvimentismo como teoria de um guia de ações de políticas públicas pontuais para uma discussão sobre esferas institucionais e regulatórias.

No Brasil, esse aspecto social do neodesenvolvimentismo colidiu com a procura de uma nova teoria que pudesse alavancar o crescimento econômico em um país ainda em desenvolvimento. O que resultou disso ainda é confuso, e o presente trabalho se insere na tentativa de entender este desenvolvimentismo com bases sociais, neoliberais e de procura do crescimento econômico em um mundo onde o destaque político é dado às instituições. Esta confusão gerou uma série de interpretações sobre o período do governo petista, sumarizadas por Jardim e Silva (2015:57) em termos como neoliberal, populista, novo desenvolvimentista e convergência de elites. Sumarizando a discussão, para Carneiro (2012) as mudanças dos meados da década de 2000 fizeram surgir no país dois desenvolvimentismos distintos: o novo desenvolvimentismo (com duas vertentes: a de Bresser-Pereira e da escola da UFRJ) e o social desenvolvimentismo.

O novo desenvolvimentismo tem como característica as políticas macroeconômicas de sustentação da demanda. Ele se difere de sua versão antiga ao criticar o protecionismo e o Estado empresário. O importante é a promoção da ideia de um desenvolvimentismo inserido na dinâmica contemporânea da globalização. Sua grande inspiração é o caso bem-sucedido do desenvolvimento asiático caracterizado por ser *export-led*, isto é, voltado para o comércio exterior e por ter presente um suposto equilíbrio fiscal (Mollo e Amado 2015:7).

Um dos principais nomes do desenvolvimentismo clássico no Brasil, o autor Bresser-Pereira (2010:23) chega a afirmar que o novo desenvolvimentismo apoia a política industrial, mas rejeita o papel preponderante que ela desempenhava no nacional-desenvolvimentismo. Mais importante do que uma política industrial é uma política macroeconômica competente

baseada em equilíbrio fiscal, taxas de juros moderadas e uma taxa de câmbio competitiva – ou seja, uma que torna viáveis ou competitivas as indústrias que usam a melhor tecnologia disponível no mundo. O Estado pode – e deve – dar apoio às empresas, mas apenas estrategicamente, e não de modo permanente. O olhar para o exterior dessa teoria teve como produto o fato de que o principal instrumento para realizar o *catching-up* com os países desenvolvidos, colocado por Bresser-Pereira (2010; 2014), passa a ser a taxa de câmbio competitiva que, com políticas macroeconômicas equilibradas, levariam ao processo de crescimento econômico e desenvolvimento por meio do aumento da tecnologia e valor agregado dos produtos.

Quanto a possibilidade de atuação do Estado, ele ainda pode promover a poupança forçada e investir em certos setores estratégicos, mas o setor privado nacional, no contexto contemporâneo, tem recursos e capacidade gerencial para fornecer uma parcela significativa dos investimentos necessários. Entretanto, o autor também compreende que em todos os setores em que exista uma razoável competição o Estado não deve ser um investidor; ao contrário, deve se concentrar em defender e garantir a concorrência. Essa formulação de Estado regulador desenvolvimentista passa, pouco a pouco, a se parecer com aquela do neoliberalismo. Carneiro (2012:772) crítica essa questão colocando que:

Na verdade, a defesa do Estado regulador não aprofunda o que é essencial, nos próprios termos propostos por esta corrente, isto é, como ampliar sua capacidade de garantir a concorrência e a transferência dos frutos do progresso técnico aos salários. Tampouco dá conta do papel indutor do Estado, que vai além de sua postura anticíclica e diz respeito à garantia do investimento autônomo. Significa que, para além do aspecto macroeconômico que se traduz no asseguramento da demanda, há um papel crucial do Estado no âmbito microeconômico, por meio da redução do risco, aumento da rentabilidade e viabilização do investimento privado, englobando formas de intervenção variadas inclusive por meio de empresas estatais. Por sua vez, o papel do Estado na melhoria da distribuição da renda é praticamente desconsiderado.

Para Mollo e Amado (2015) e Milani e Sales (2018), o novo desenvolvimentismo associado ao economista Bresser-Pereira pode ser considerado um novo-desenvolvimentismo precursor. No entanto, há também um novo-desenvolvimentismo pós-keynesiano associado à faculdade de economia da UFRJ que ajudou a formar as bases para uma nova teoria desenvolvimentista de busca ao crescimento econômico. Inspirado também no sucesso das economias asiáticas que olharam para fora e na consolidação do processo de globalização, estes novos desenvolvimentistas pós-keynesianos estão preocupados em defender o mercado interno das pressões da inclusão forçada neste sistema. Eles retiram o foco da política cambial e o transferem para a taxa de juros que seria o grande instrumento para viabilizar os

investimentos necessários para os efeitos multiplicadores em renda e salário e, conseqüentemente, o crescimento econômico. Autores desta corrente defendem uma taxa de juros baixa que serve como controle de capitais (impede a entrada de capital especulativo) e estímulo ao investimento produtivo (Mollo e Amado, 2015:13-14).

Certamente, a discussão até aqui tem se centrado muito mais nas políticas econômicas “clássicas” - como fiscal, cambial e taxa de juros – e menos no papel atuante do Estado, como, por exemplo, no tipo de investimento que ele deveria realizar ou na maneira que ele deve atuar no mercado de trabalho. Os autores Moraes e Saad-Filho (2011:514) afirmam que o novo desenvolvimentismo de inspiração keynesiana chega a fazer menção a um projeto nacional²¹ onde este projeto expressaria o sentimento da nação, assim adicionando o fator político à análise econômica. Esta questão vem em conjunto da preocupação do fortalecimento do mercado interno diante das pressões da globalização. No entanto, para Milani e Sales (2018), esta referência ainda é insatisfatória em comparação ao projeto nacional do desenvolvimentismo clássico, e os autores do novo desenvolvimentismo não conseguem (ou não querem) superar o protagonismo das questões macroeconômicas.

Se o novo desenvolvimentismo parece ter absorvido os aprendizados com o contexto neoliberal e do mundo globalizado para produzir uma teoria de como alavancar o crescimento econômico focando em políticas econômicas contra o receituário neoliberal hegemônico, o social-desenvolvimentismo procurou inserir na discussão a relação entre desenvolvimento econômico e justiça social. Focado na distribuição de renda, o social-desenvolvimentismo aposta na ampliação e generalização do consumo de massa. Com um forte apoio de políticas redistributivas, nesta corrente o governo deve priorizar o ambiente interno se preocupando com questões de emprego, disponibilidade de recursos fiscais e atenuação da restrição externa.

Mais do que isso, dado os limites de apenas se redistribuir a renda no longo prazo (efeito do decréscimo dos multiplicadores de ganho com o passar do tempo) a teoria define quatro eixos dinâmicos necessários para o desenvolvimento sustentável, sendo eles: 1) a melhoria da distribuição de renda; 2) a ampliação da infraestrutura econômica e social; 3) a reindustrialização via adensamento das cadeias produtivas; 4) e a expansão do setor baseado em recursos naturais (Carneiro, 2012:774-776). Essa forma de neodesenvolvimentismo se apoia na posição de que, por causa da relativa autonomia do Estado, o governo pode melhorar

21 Ela estaria no livro de Sicsú, Paula e Michel (2005)

as condições dos trabalhadores, o que acarreta em desenvolvimento visível. O foco no mercado interno e a visão de um amplo apoio do empresariado no projeto, que levaria a uma melhora das relações de capital-trabalho (Mollo e Amado, 2015:16-17), são ideias remanescentes do desenvolvimentismo clássico.

Estas duas formas de neodesenvolvimentismo incorporaram aprendizados e ajustes e formaram as bases para diversas políticas nos governos petistas analisados no horizonte temporal do trabalho. De um lado um novo desenvolvimentismo ajustado ao neoliberalismo que afirma encontrar o espaço para as ações do governo simplesmente onde o mercado é mais fragilizado. Do outro lado um social-desenvolvimentismo advogando por uma maior justiça social, onde a própria melhora das variáveis sociais levariam ao crescimento econômico.

É curioso notar que estas teorias novo-desenvolvimentistas tenham se inspirado nos casos asiáticos que, de forma oposta à teorização brasileira, tiveram como grandes analistas autores como Robert Wade, Alice Amsden e Chalmer Johnson que exploraram as bases políticas e institucionais das transformações destes países (em contraposição à leitura meramente macroeconômica). Os autores Milani e Sales (2018) se perguntam até aonde estes neodesenvolvimentismos de fato permanecem sendo teorias desenvolvimentistas. Eles afirmam que o debate atual brasileiro está muito centrado em políticas macroeconômicas e pouco tem a dizer sobre o papel das estruturas presentes no antigo desenvolvimentismo. Nas palavras dos autores:

(...) as características do desenvolvimentismo que mais prevaleceram (projeto nacional, intervenção estatal, industrialização e burocracia) ficam diluídas em discussões de variáveis macroeconômicas, como por exemplo, estabilidade macroeconômica, taxa de câmbio, taxa de juros, consumo de massas, etc. Assim, o novo desenvolvimentismo enfatiza novos atributos que o afastam do núcleo duro e de seus ideários de sustentação ao considerar a política macroeconômica como fundamental porque, dessa forma, a política industrial perde o patamar de ser o objetivo da política e esta se transforma em subsidiária da estabilidade macroeconômica, deixando a estabilidade do mercado para resolver o desenvolvimento. Assim, a ideia de um mercado forte vem conjuntamente com a ideia de um Estado regulador, mas não planejador, da política de desenvolvimento. (...) Desta forma, acredita-se que a junção de mercado forte com o Estado regulador seria a saída para esta nova fase histórica da região. Ao se fazer esta afirmação da ideia de Estado forte ou fraco, quer dizer, de maior ou menor participação do Estado na economia, estar-se-ia limitando o debate ao plano da macroeconomia. No entanto, a conceituação do papel do Estado é muito mais complexa, tendo um papel fundamental na reprodução do capital na sociedade capitalista. O papel do Estado engloba questões institucionais que não são contempladas na visão do novo desenvolvimentismo. Dessa forma, o conceito de Estado é reduzido a, simplesmente, questão de política e mercado (Milani e Sales, 2018:65).

Dessa forma, os governos petistas pós-2006 estão inseridos dentro desta discussão ampla entre neodesenvolvimentistas diferentes e a resistência neoliberal que aparece tanto

como pressão para resistir às transformações promovidas pelo pensamento neodesenvolvimentista, como também uma realidade a ser disputada e, eventualmente, alterada. Isso leva a uma questão de governo mais pragmática e que deve se adequar às disputas políticas do mundo real. O quão neodesenvolvimentista consegue ser o governo? Quais políticas priorizar? O que fazer com os setores deixados de lado pelas recomendações teóricas? Como os setores econômicos se inserem nessa discussão, visto que muitos deles foram afetados pelo neoliberalismo na década de 1990?

Certamente, a mudança das políticas industriais ativas e do projeto nacional amplo para uma discussão de políticas macroeconômicas deixou em aberto o espaço para políticas focadas em setores específicos e, especificamente, a questão da infraestrutura. Estes novos desenvolvimentismos brasileiros parecem ter aceitado a vitória dos modelos da desnacionalização dos anos 1990, onde os empresários desses setores devem ser guiados pelas diferentes políticas econômicas, como taxas de juros ou de câmbio.

Ambos trabalhos de Barbosa e Souza (2010) e Morais e Saad-Filho (2011), destacam que o segundo mandato de Lula acabou sendo marcado por uma mistura de neodesenvolvimentismo e neoliberalismo. Curiosamente, o foco do governo estava mais atrelado ao do social-desenvolvimentismo no sentido de formar uma base de políticas de redução de desigualdade, fortalecimento da infraestrutura e do setor primário da economia, pautado no *boom* das commodities, do que numa nova política macroeconômica. Por exemplo, Singer (2015) avança a tese de que somente com a eleição de Dilma Rousseff há de fato mudanças macroeconômicas significantes, representadas pela disputa com a coalizão rentista nacional. Neste primeiro momento, o governo se preocupou com questões como a meta de resultado primário fiscal e metas de inflação, além de manter uma visão muito mais estrita do que se entendia por equilíbrio macroeconômico comparado àquele proposto pelos novos desenvolvimentistas. Por isso, Morais e Saad-Filho (2011:521) caracterizam essa inflexão ocorrida a partir de 2006 como uma hibridização das políticas econômicas.

É exatamente esta hibridização que permitiu o surgimento de tantas alcunhas analíticas para o período petista. A confusão do consenso de Washington se “misturou” ao também confuso neodesenvolvimentismo que, somados às disputas políticas e ao contexto do mundo real (os paradigmas e as estruturas), geraram um período de múltiplas interpretações e alterações institucionais incrementais em diversas direções, sem culminar em mudanças de terceira ordem, ou seja, de paradigma de políticas públicas.

Utilizando a ideia de coalizões, em escopo mais amplo do que o proposto por este trabalho, Singer (2015) afirma que grande parte da atividade do governo Lula 2 foi equilibrar duas coalizões que representam interesses bem distintos: a coalizão rentista que buscou nos juros altos e na trajetória neoliberal os seus ganhos econômicos e políticos, e a coalizão produtivista que colocou a reindustrialização e o crescimento econômico como agenda ampla²². Assim, a hibridização das políticas públicas, representada pelo choque entre as tentativas de mudança de trajetória pelo neodesenvolvimentismo e a cristalização da trajetória sobre a influência do neoliberalismo, não era apenas um fenômeno das ideias, mas também um jogo de poder entre interesses diversos.

Certamente, essa “hibridização” do neodesenvolvimentismo com o neoliberalismo não se resumiu às políticas econômicas tradicionais (fiscal, cambial, juros). O grau e a forma com que ocorrem essa mistura são alvos centrais da análise deste trabalho. Para o setor de infraestrutura ela se converteu na retomada do planejamento governamental com planos de governo detalhados inseridos em um setor permeado de empresas privadas que tinham suas próprias agendas particulares. Assim, o que se apresenta de novo no período pós-2006 é o início de uma nova contestação das institucionalidades capaz de promover o planejamento e a implementação de políticas públicas de infraestrutura num ambiente permeado pela trajetória neoliberal.

O primeiro passo dado pelos planos de governo foi a ressignificação da ação pública, junto de uma mudança dos portfólios de projetos que passaram da visão de eficiência (custo-benefício) de curto prazo para uma de projetos de alcance nacional e preocupada com o aspecto social (Abreu e Câmara, 2015; Cardoso Junior e Navarro, 2016). Os autores Abreu e Câmara (2015) sustentam que, ainda antes do lançamento dos PACs, o governo, por meio de mudanças na Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei no 11.086, de 31 de dezembro de 2004) e na Lei Orçamentária Anual de 2005, conseguiu mudar o paradigma do financiamento em infraestrutura no país, permitindo-o a sair das restrições impostas pelos governos anteriores que priorizavam o ajuste fiscal. Posteriormente, o lançamento do PAC 1 revelou uma mudança no próprio portfólio de projetos que, agora, contemplavam a infraestrutura social como habitação e saneamento. Essa elevação dos recursos para os investimentos em

22 Esta divisão de Singer (2015) da economia política em duas coalizões será mais discutida no decorrer do trabalho, contudo, vale destacar que para entender o setor ferroviário e suas disputas é preciso complexificar esta coalizão produtivista e entender como os diferentes setores defenderam suas posições e discutiram como se daria, e qual era o limite, da atuação mais enfática do Estado nos setores marcados pela hegemonia do mercado como instituição organizadora.

infraestrutura foi acompanhada de uma ainda maior flexibilidade da gestão orçamentária. Os PACs se tornavam, gradativamente, a prioridade dentro do governo e se constituíam nos programas de maior visibilidade dos governos petistas (Abreu e Câmara, 2015:86). Para Cardoso Junior e Navarro (2016:32) o PAC 1, e as diversas mudanças institucionais que o acompanharam, representou de fato:

(...) uma mudança de postura do governo no sentido de buscar resolver de maneira proativa alguns dos entraves históricos do investimento e do crescimento no Brasil. E ainda que essa profusão legislativa tenha se dado, em alguns casos, de maneira circunstancial, ou seja, sem estudos prévios aprofundados que fundamentariam melhor as escolhas realizadas, o fato é que as medidas criaram um ambiente de transformação da relação do Estado com o mercado e com a própria sociedade, instaurando uma perspectiva real, primeiro, de preocupação com a implementação de políticas públicas em várias áreas programáticas da atuação governamental e, segundo, de realização e cumprimento efetivo de objetivos, metas e prazos no âmbito da administração pública federal.

Para o setor de transportes, essa mudança de postura ajudou a consolidar uma ideia que, naquele momento, estava buscando ser o principal paradigma setorial: o da logística.

4.2 A revolução logística e a retomada do interesse em ferrovias

A ideia da logística certamente se mostrou fundamental nos planos de governo e nas políticas de transporte na contemporaneidade. A partir de 2006, os planos, que antes recebiam o nome de planos de viação e/ou transportes, passaram a ser, sem exceção, todos planos de logística. Em suas justificativas e metodologias, a ideia de logística se tornou a base para a transformação do setor. Particularmente para as ferrovias, as ideias contidas no paradigma parecem reacender o interesse nelas que ganham novas aspirações de investimento e projetos, ainda que haja bastante contestação sobre suas formas e conteúdos.

Sendo um conceito relativamente novo²³ e contestado, a logística não tem uma definição única e hegemônica. Na verdade, Vencovsky (2011:37) e Pêgo (2016:7-8) trazem uma lista de definições de logística²⁴. Para este trabalho utilizar-se-á a definição dada por Pêgo (2016:8-10), onde pode-se entender a logística como a integração e a otimização dos vários componentes do planejamento, operação e controle de fluxo de mercadorias de uma ponta da cadeia (produção) a outra ponta (distribuição) com o intuito de reduzir custos e agregar valor às mercadorias. A logística conta com cinco componentes principais: 1) as

23 Na verdade, a ideia de logística está longe de ser uma novidade como será visto no decorrer da discussão, porém o conceito foi reinventado e reinterpretado na contemporaneidade para atender os interesses de mercado e se inserir no capitalismo.

24 Vale destacar que Vencovsky traz 8 autores diferentes enquanto Pêgo traz 5, sendo que nenhum se repete, somando assim 13 definições de autores diferentes acerca da logística.

instalações físicas (como armazéns, fábricas, lojas varejistas, etc.); 2) o armazenamento; 3) a gestão de estoque; 4) a informação; 5) e os transportes. Outra definição é dada por Bonacich e Wilson (2008:15) que resumem o trabalho logístico em:

(...) logistics experts operate on the principle that capital not in motion ceases to be capital. They look at ships as floating warehouses. Ideally, there should be no point, from production to final sale, when goods sit around waiting for further processing. The flow from sale to ordering to production to shipping and to the next sale should occur in one smooth motion. This is the idea behind the logistics revolution.

Para uma análise da logística situada no contexto político-econômico maior e sua aplicação política, é necessário entender como ela se relaciona com as outras ideias do seu tempo. Situar a logística no campo da discussão entre desenvolvimentismo e liberalismo não é trabalho fácil. O paradigma está bastante atrelado ao mundo empresarial e mercadológico, mas traz consigo ideias de planejamento nacional e complementariedade entre investimentos públicos e privados, argumentos que apareceram nos diversos planos de governo entre 2006 e 2016. O próprio nascimento – ou melhor ainda, (re)descoberta (Sharman, 1984; Bonacich e Wilson, 2008) – da logística é um campo disputado de interpretações.

Tradicionalmente, entende-se que a logística vem do mundo militar. O conceito surge nos trabalhos de pensadores da guerra como Antoine Henri Jomini, Von Clausewitz e Carl von Clausewitz. Sua principal preocupação era fornecer o material e os suprimentos necessários para os *fronts* da guerra. Contextualmente, era uma época em que a guerra mudava por causa da revolução industrial com o surgimento das ferrovias e telégrafos, além dos aumentos dos poderes infraestruturais do Estado, como a mobilização das pessoas em recrutamentos em massa. Nesta leitura, até a segunda guerra mundial a logística permaneceu como um conceito estritamente militar. Foi com o fim dessa guerra que a logística foi, pouco a pouco, sendo repaginada para ser aplicada ao mundo empresarial. Pêgo (2016:9) pontua que nos anos 1950 a Central Intelligence Agency (CIA) fez um acordo com a Universidade de Harvard para desenvolver novas técnicas nas áreas de engenharia e administração de empresas que foram utilizadas na Guerra do Golfo. Foi nesta década, em 1956, que o primeiro navio de contêiner zarpuou desencadeando o que, posteriormente, foi chamada de revolução logística (Levinson, 2006:1).

Uma leitura diferente é dada por Harney e Moten (2013) e Harney et. al. (2018) onde o início da logística contemporânea não vem mais da tradição militar, mas está imbricada no próprio liberalismo e sua concepção na modernidade. A logística é inerentemente uma ciência capitalista. Estes trabalhos trazem a ideia de que a logística, em sua versão econômica,

origina-se no comércio transatlântico de escravos iniciado com a colonização das Américas e caracterizado pela transferência forçada de mercadorias (e pessoas vistas como mercadorias) entre os três continentes: Europa, América e África. Assim, a logística é o ato de transportar os produtos da forma mais racional possível que deriva da necessidade do indivíduo (em sua concepção moderna atomista e dessocializada) de ter acesso aos produtos, seja eles quais forem. Para isso, o processo da logística é uma contínua degradação dos meios para seu fim último: a autorrealização do homem na economia: autointeressado, autossuficiente e autodeterminado (Harney et al. 2018:100). Tal como o mercado em Polanyi (2014), a logística se transforma numa grande desagregação da sociedade que encontra numa “antilogística” a sua sobrevivência, e se consubstancia em uma relação de conflito entre as forças “modernizantes” e a proteção social. Ela é capaz, em nome do direito ao acesso aos produtos e à propriedade, de reduzir as pessoas em métricas e algoritmos, assim se relacionando com toda a história da ascensão do mercado, desde o comércio escravo transatlântico, passando pela revolução industrial até as mudanças contemporâneas com a revolução eletrônica e a globalização.

Seja qual for o nascimento da logística, militar ou comercial, ela tem sido uma influência cada vez maior no mundo econômico contemporâneo e acarreta em consequências globais para além do econômico, como também para as esferas política, institucional e social. Com o decorrer da segunda metade do século XX, a logística passou a se tornar um importante componente das empresas, mudando o contexto econômico (e sendo mudado por ele também) até que na década de 1980 a logística foi considerada um aspecto fundamental para as empresas, no que ficou conhecido como a revolução logística (Sharman, 1984; Levinson, 2006; Bonacich e Wilson, 2008). Frazelle (2002:2-3) dá o exemplo da empresa Coca-Cola como basilar para explicar a crescente importância da logística. Na medida em que o produto desta empresa se encontra em quase todos os países e é facilmente reconhecido por todas as pessoas e, portanto, acarreta em um cenário de poucas inovações possíveis, a logística se torna gradativamente a nova fronteira da empresa, onde ela pode aumentar seus ganhos.

De fato, o processo de globalização, tão importante para entender o contexto político e econômico atual, não foi apenas um movimento de financeirização da economia, mas também um de uma revolução nos preços dos fretes para o comércio de longa distância possibilitada pela revolução logística, iniciada pela inovação do contêiner. Criticando a ortodoxia

econômica que sempre desconsiderou os custos logísticos²⁵, Levinson (2006) explica como o contêiner e seus desdobramentos aproximaram os mercados ao redor do mundo sendo um fator fundamental para entender a globalização.

O contêiner, criado na década de 1950, paulatinamente se tornou o principal meio de transporte de cargas. Utilizado primeiro no comércio marítimo, e depois aplicado ao comércio terrestre, ele redesenhou os meios de transporte e a geografia econômica, fez surgir e desaparecer trabalhos especializados e fez com que o mercado se tornasse realmente global aumentando a escala de transporte a níveis nunca antes vistos. Assim, Levinson (2006) posiciona essa revolução no mesmo patamar de outras grandes transformações no setor de transporte como o barco a vapor, a ferrovia, as técnicas de navegação transatlânticas, o vagão refrigerado e a invenção do carro, do caminhão e da aviação comercial; onde todas elas tiveram um impacto muito mais abrangente, não apenas restrito ao próprio setor de transportes, mas também redefiniram a economia, a geografia humana e as sociedades.

Usando uma perspectiva histórica, Pêgo (2016:8) coloca que existem 5 estágios pelo qual passou o conceito de logística durante a revolução logística. O início é considerado o estágio zero e a logística era vista apenas como uma administração de materiais. Essa visão passa por algumas mudanças, mas é apenas no estágio três, na década de 1980, que a logística passa a ser centrada no conceito de cadeias de suprimento. No estágio quatro, o último e mais atual, a cadeia de suprimento é expandida para abarcar questões como a globalização e o ambientalismo. Para Sharman (1984:71-72) são 6 as mudanças estruturais que fizeram a logística se tornar tão importante no dia a dia empresarial: 1) o declínio na vida útil de muitos produtos, principalmente produtos eletrônicos; 2) proliferação de linhas de produção novas, com novos produtos e componentes surgindo com as novas tecnologias desenvolvidas no pós segunda guerra; 3) a mudança no equilíbrio de poder na cadeia de distribuição que mudou das manufaturas para o comércio e serviço; 4) a menor contribuição no valor agregado da manufatura e o aumento do custo de materiais e serviços de distribuição; 5) a reestruturação das empresas que abrem instalações variadas ao redor do mundo; 6) e o advento de tecnologias de processamento de dados de baixo custo e alta capacidade.

Os autores Bonacich e Wilson (2008:5-6) relacionam a crescente preocupação com a logística ao próprio contexto neoliberal iniciado nas décadas de 1970/1980 e contínuo até os dias atuais. A diminuição da interferência estatal levou ao fim uma série de proteções ao um

25 De acordo com Levinson (2006) desde a formulação de David Ricardo, com as vantagens comparativas, o custo de mover bens foi considerado como nulo.

comércio justo (*fair trade rules*) que ajudou a mudar o equilíbrio de poder entre manufatura e serviços varejistas (*retailers*). Assim como na leitura de Crouch (2011), esse novo paradigma permitiu a ascensão da grande empresa multinacional do setor logístico, concentradora de poder econômico e político, onde o maior exemplo deste processo foi a projeção da gigante Wal-Mart.

No entanto, mais importante do que as causas desta revolução são as consequências produzidas por meio dessa ascensão da logística. Navios se tornaram maiores do que canais, antigos portos proeminentes foram lançados ao desuso enquanto portos especializados em contêineres foram construídos, a revolução eletrônica automatizou ainda mais o carregamento e descarregamento de bens, foi possibilitada a abertura de fábricas de multinacionais em todo o mundo e, principalmente, os custos para transportar bens caíram exponencialmente o que possibilitou as empresas multinacionais sua verdadeira globalização financeira, produtiva e logística. Fábricas agora podem ser construídas em qualquer lugar do mundo se fazendo valer das vantagens estruturais ou institucionais dos diferentes países sem que isso acarrete em maiores custos logísticos às empresas (Levinson, 2006). Para Bonacich e Wilson (2008:6-22) são quatro as principais consequências da revolução logística, todas relacionadas uma com a outra: 1) a ascensão do poder do varejista (mudança no equilíbrio de poder entre manufatura e comércio); 2) mudanças nas estruturas de produção; 3) mudanças nas estruturas de trabalho; 4) e mudanças nos transportes (ou na logística em si).

Assim, as gigantes varejistas se tornaram tão importantes que os produtores locais não conseguem mais escapar da influência dessas empresas e o setor comercial tem o poder de penalizar produtores. Novamente, isso se relaciona com o governo. No caso americano, historicamente o governo se preocupou com o poder de monopólios na economia, mas o caso agora é outro. Os autores (Bonacich e Wilson, 2008) advertem que as gigantes varejistas se tornaram monopsônios, criando distorções no lado da produção, fenômeno possibilitado pela revolução em praticamente todos os subsectores da logística. Melhorias nos setores de tecnologia de informação, na armazenagem, estocagem e nos transportes permitiram uma economia “*on-demand*” onde a produção segue a demanda de forma cada vez mais integrada. Grandes centros distribuidores, tecnologia de barra de códigos, mercados em formato “*big box*” e promoções diárias foram estratégias da Wal-Mart para derrubar preços e transformar a economia americana (Bonacich e Wilson, 2008:9).

Tudo isso leva também a mudanças nas estruturas de produção. A produção se tornou cada vez mais flexível, o que significa que ela se adapta as mudanças na demanda cada vez mais rápida além de ampliar o leque de produtos, criando-se linhas específicas a determinados grupos de consumidores. Este processo se relaciona à terceirização e à “multinacionalização” de grandes empresas. Isso resultou na proliferação de fábricas sem níveis básicos de segurança (*sweatshops*) em países subdesenvolvidos, em um processo chamado de “*race to the bottom*”, ou seja “corrida para o fundo”, onde as empresas tentam achar os locais com os menores custos possíveis para suas linhas de produção (Bonacich e Wilson, 2008:12-13). Adicionalmente, isso significou também mudanças nas relações de trabalho em diversos setores. Terceirizações e flexibilizações levaram a uma maior contingência na vida de trabalhadores, onde suas relações de trabalho são definidas por empresas a milhares de quilômetros de distância deles e sem relações formais com seu local de trabalho. A produção “*on-demand*” levou a uma menor estabilidade dos empregos. Tudo isso ajudou na fragilização dos sindicatos, um processo que já ocorria por causa dos ataques ao Estado de bem-estar social ao longo da segunda metade do século XX.

A última consequência apontada é a mudança nos fatores internos à logística, incluindo o transporte. A containerização da economia (Levinson, 2006) certamente foi um aspecto pioneiro desta revolução. No entanto, o principal conceito aplicado aos transportes têm sido o da multimodalidade e intermodalidade. Dentro desta revolução, os sistemas de transporte precisam ser integrados em seus diversos modais (aéreo, ferroviário, rodoviário, marítimo e dutoviário) e também ao sistema logístico amplo como os armazéns e estoques (como portos e portos secos) e aos sistemas de informação. O resultado é que o setor de transportes é expandido, e em certa medida colonizado, se transformando na logística.

Pêgo (2016:13) coloca que a logística está estreitamente associada com a área de transportes, não só porque esta representa o custo mais visível das operações logísticas, como também porque a maioria dos operadores logísticos no Brasil e em outros países têm sua origem no serviço de transportes ou armazenagem. Um dos primeiros produtos dessa transformação foi a proliferação de prestadores de logística, conhecidos como 3PLs (*third party logistics companies*) internacionalmente e como operadores logísticos no Brasil. Analisar as transformações do setor de transportes tem sido cada vez mais difícil sem considerar esta nova categoria de empresa. Ela surge da nova capacidade – e necessidade – de reduzir os custos logísticos onde empresas de todos os tipos tem incrementalmente

terceirizado suas atividades logísticas. Como novidade, esta categoria de empresa não tem um conceito único e bem definido havendo definições mais abrangentes e mais minuciosas. As mais abrangentes consideram que empresas que prestem qualquer serviço dentro da cadeia logística, como por exemplo o transporte, podem ser consideradas operadoras logísticas. Outras conceituações aumentam as obrigações e funções que estas empresas precisam ter para serem consideradas 3PLs (Wanke e Fleury, 2006:420-422; ver também Marasco, 2008 para uma revisão de literatura sobre o tema).

Seja como for, muitos operadores logísticos atuam no setor de transportes e dependem da infraestrutura física e institucional para sua operação. No Brasil, em matéria de legislação, foi criada a figura do Operador de Transporte Multimodal (OTM) ainda em 1998 por meio da Lei nº 9.611. Em consonância com a revolução logística atual, o Brasil experienciou um alto número de registros de OTM ao longo das décadas de 2000 e 2010, como pode ser visto no gráfico 3.

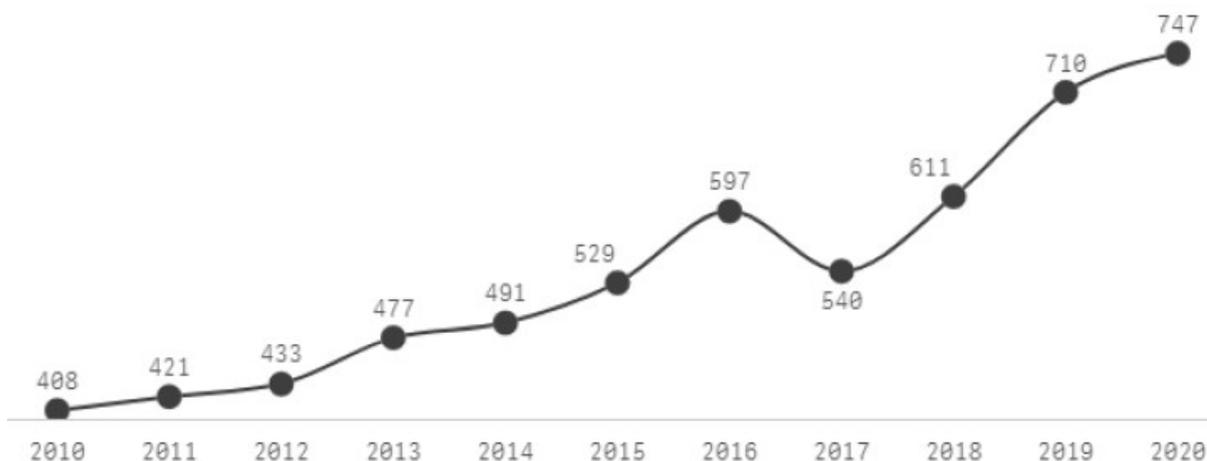


Gráfico 3: Número de registros de OTM por habilitações/ano, 2010-2020.

Fonte: EPL, 2020:22

Neste contexto de multimodalidade, os modais de transporte passaram por uma extensa análise de suas vantagens, desvantagens e sinergias para que pudessem proporcionar as bases da revolução logística e do aprimoramento da cadeia de suprimentos. Assim, deve-se chegar a um sistema de transportes que seja multimodal e intermodal. Ambos os autores Wanke e Fleury (2006) como Pêgo (2016) apresentam as caracterizações dos modais de transportes. De acordo com Wanke e Fleury (2006:412-413) a qualidade do serviço tem cinco

dimensões principais: 1) velocidade, 2) consistência (ou confiabilidade), 3) capacitação (ou capacidade), 4) disponibilidade e 5) frequência. Todos os modais de transporte variam de acordo com estas dimensões, e são elas que mostram os pontos fortes e fracos de cada um, de forma generalizada, como pode ser observado na tabela 7.

As dimensões do modal ferroviário são parecidas com o do modal rodoviário. Ambos modais são bem equilibrados em suas dimensões, sendo o ferroviário tendo maior capacidade. A velocidade de ambos os modais dependem bastante das condições de suas vias e do nível de congestionamento, podendo mudar. Os índices melhores do modal rodoviário vem da sua capacidade de “porta a porta”, ou seja, chegar aonde os outros modais têm dificuldade. Os modais mais “extremos” são o dutoviário e o hidroviário. No caso dos dutos, sua característica principal é a disponibilidade máxima. Eles nunca são afetados por condições climáticas, congestionamentos ou verificações de segurança. O hidroviário é caracterizado pela maior capacidade de todas, em grande parte habilitado pela revolução dos contêineres. Já os dutos e o transporte aéreo são extremamente restritos em sua capacidade, dutos movimentam em sua maioria líquidos, gases e grãos enquanto aviões movimentam cargas pequenas (Wanke e Fleury, 2006:412).

	Rodoviário	Ferroviário	Aéreo	Dutoviário	Hidroviário
Velocidade	2	3	1	5	4
Disponibilidade	1	2	3	5	4
Confiabilidade	2	3	5	1	4
Capacidade	3	2	4	5	1
Frequência	2	4	3	1	5

Tabela 7: Ordem de desempenho das dimensões operacionais por modal²⁶.

Fonte: Pêgo, 2016:14.

A multimodalidade, o surgimento e crescimento de prestadores de logística e a discussão focal nos diferentes aspectos dos modais de transporte deram sobrevida ao setor ferroviário dentro da discussão interna nos transportes. É nesta discussão que o governo lançou os diversos planos para aumentar sua atuação na economia. Eles foram uma primeira tentativa de enquadrar as políticas do setor de forma que se apresentasse as aspirações

²⁶ Quanto menor o número, melhor é o desempenho do modal. Por exemplo, o transporte aéreo é o mais veloz, contudo o menos confiável.

governamentais do momento, justificando a escolha dos problemas políticos e propondo as melhores soluções. Os planos tiveram um forte componente não só de projetos, mas também de mudanças institucionais e marcaram o início das discussões políticas travadas dentro do setor ferroviário e que o acompanharam até o final do horizonte temporal deste trabalho.

4.3 O momento dos planos: o PPI, o PNLT e o PAC 1 como símbolos da inflexão petista

Se o final do primeiro mandato de Lula representava uma inflexão nos paradigmas da macropolítica, então é preciso entender os produtos do confronto entre neodesenvolvimentismo e neoliberalismo. Em 2006 três iniciativas foram tomadas na execução fiscal para marcar esta inflexão ao (neo)desenvolvimentismo, ainda que hibridizado: elevação substancial do salário-mínimo; aumento do investimento público; e reestruturação de carreiras e salários de servidores públicos (Barbosa e Souza, 2010). Neste mesmo ano o governo lançou o programa “tapa buracos” para renovar as estradas federais com investimento público. Junto com o Plano Piloto de Investimentos (PPI), estes programas acabaram sendo os embriões do que viria ser o grande portfólio de investimentos em infraestrutura. Adicionalmente, o país tinha sido selecionado para sediar uma série de eventos internacionais como os Jogos Pan-Americanos de 2007, a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016. Finalmente, uma grave crise no setor aéreo, devido a um acidente que paralisou o setor, serviu de incentivo para questionar a configuração do setor de transportes como um todo junto às nascentes preocupações do paradigma da logística e sua inserção no mundo político.

Temporalmente, o primeiro passo foi o lançamento do PPI. Este plano lançado em 2005 visava aumentar o investimento público em infraestrutura com um foco em projetos com alto retorno fiscal. Sua principal característica era a possibilidade de se abater da meta de resultado primário do governo (*superávit primário*) os gastos realizados nos projetos. Isto representava um desafogo pro setor que é um grande demandante de gastos públicos. Já começavam a ser observados os limites das diversas reformas dos anos 90 de transferência da infraestrutura para a iniciativa privada, reformas estas que começavam a demonstrar falta de potência transformadora e onde a deterioração da infraestrutura foi gradativamente sendo enxergada como limitadora do potencial de crescimento da economia (Abreu e Câmara,

2015:83). Assim, o PPI servia também como um experimento para o Partido dos Trabalhadores para explorar pontos de contestação às instituições e ao paradigma neoliberal.

Para Machado (2013) o PPI inaugurava um modelo de coordenação e gestão de políticas públicas que não veio sem problemas e conflitos. Essas questões eram realçadas pela difícil relação horizontal entre os Ministérios da Fazenda, do Planejamento e a Casa Civil, além das relações verticais entre estes ministérios e as diversas secretarias associadas a esse programa. De fato, é importante realçar, como coloca Machado (2013:26-27), que a montagem desses programas como o PPI geram uma série de desafios para os arranjos institucionais e os interesses dos atores dentro e fora do governo. Questões como execução do investimento por parte da burocracia federal, disponibilização e gasto de grandes quantias financeiras, montagem de gabinetes ministeriais e tentativas de blindar determinados setores da infraestrutura a sistemas de barganha são alguns dos pontos que podem favorecer ou prejudicar certos arranjos institucionais. Com a nova institucionalidade de financiamento da infraestrutura e um portfólio de projetos, o PPI deu lugar ao Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). De acordo com Machado (2013:20), os principais avanços do PAC1 em comparação ao PPI foram:

A execução das obras no programa foi simplificada, sendo criados mecanismos de prestação de contas mais simples, dispensando a comprovação de regularidade de estados e municípios para com a União. O PAC flexibilizou os Estudos de Viabilidade Econômico-Financeira, cuja apreciação era feita pelo Ministério do Planejamento no PPI. A ênfase no PAC, na gestão financeira, foi a criação de mecanismos flexibilizadores, tanto no aspecto orçamentário quanto nas transferências de recursos para entes subnacionais.

Contextualmente, o PAC1 foi feito em um momento de reconstrução do planejamento governamental de longo prazo. Exceptuando-se os Planos Plurianuais (PPAs)²⁷, o planejamento governamental estava imerso no paradigma neoliberal que advogava por uma ação mais reativa do Estado para com a economia. Vale lembrar que o setor de transportes, em 2001, passou por uma grande reformulação com o fim do GEIPOT, principal órgão público responsável histórico pelo planejamento setorial. É neste contexto de baixa capacidade de planejamento que o governo teve que formular uma rede de coordenação totalmente nova para promover o plano. Foi preciso recuperar a capacidade de formular e implementar políticas públicas que mobilizam gigantescos valores de investimento, pessoal habilitado, estudos sobre populações afetadas, além de questões como a coordenação entre diversas burocracias e

27 Que são obrigatórios a todo mandato do executivo federal constitucionalmente por meio do artigo 165.

projetos que demoram anos para ficarem prontos (e ainda mais tempo para começarem a dar retorno financeiro).

O lançamento do PAC1 foi bem discreto com uma apresentação de slides sobre as recomendações institucionais sem grandes exposições de motivos e justificativas. Seu horizonte temporal foi definido como de 2007 a 2011 e foi necessário formalizar um desenho de coordenação burocrática que pudesse renovar as capacidades estatais de planejamento e implementação de políticas públicas de investimento em infraestrutura. Os autores Machado (2013:23-25) e Cardoso Junior e Navarro (2016:23-24) descrevem o intrincado desenho de coordenação do PAC1.

Na escala mais alta do planejamento foi criado o Comitê Gestor do PAC (CGPAC), formado pelos titulares do Ministério do Planejamento (MPOG), do Ministério da Fazenda e da Casa Civil. O comitê era responsável pelas principais decisões do plano. No interior deste comitê estava constituído o Grupo Executivo do PAC (GEPAC) formado pelas secretarias dos entes do CGPAC. Este grupo executivo visava o gerenciamento e acompanhamento dos projetos e ações governamentais e sua coordenação era feita pela Casa Civil por meio da Subchefia de Articulação e Monitoramento. Por fim, haviam as salas de situação que tinham por objetivo a coordenação dos projetos setoriais específicos. Foi nela que se inseriu o Ministério dos Transportes. A organização responsável pela coordenação do PAC na área logística, no interior do Ministério dos Transportes, foi a Secretaria de Gestão de Transportes (SEGES). A SEGES teve a função de coordenar e orientar a implantação das ações do PAC na área logística, assessorando o Comitê Gestor do PAC, responsável pela coordenação executiva e pelas decisões estratégicas do Programa (Machado, 2013:26). Uma visualização desta rede de coordenação pode ser observada no quadro 7.

Para Cardoso Junior e Navarro (2016:25), esta complexa rede de coordenação foi uma resposta aos desafios da época não só administrativos, mas também políticos. O núcleo decisório central conseguiu capacidade de controle sobre a ação dos parceiros políticos, além de poder de decisão sobre projetos e financiamento de políticas públicas, destacando-se a proeminente posição da Casa Civil que ficou como coordenadora do GEPAC.

Unidade	Participantes
CGPAC	Ministério do Planejamento Ministério da Fazenda Casa Civil Coordenação: Casa Civil
GEPAC	Ministério do Planejamento: SOF – Secretaria do Orçamento Federal SPI – Secretaria de Planejamento e Investimento Ministério da Fazenda: STN – Secretaria do Tesouro Nacional SPE – Secretaria de Política Econômica Casa Civil: SAM - Subchefia de Articulação e Monitoramento Coordenação: SAM
Salas de Situação	Ministério do Planejamento Ministério da Fazenda Casa Civil Órgão Setorial

Quadro 7: Estrutura de Monitoramento, Execução e Coordenação para o PAC 1.

Fonte: Machado, 2013:26

O protagonismo da Casa Civil pode ser visto no destaque que sua incumbente, Dilma Rousseff, recebeu. A ministra organizou o modelo base do programa e participou de encontros e audiências para promovê-lo. Em uma comissão geral na Câmara, no dia 13 de fevereiro de 2007, ela anunciou o papel fundamental do Estado na condução do planejamento econômico e sua relação com o mercado. Seu principal argumento era de que o PAC1 não se resumia apenas a investir em infraestrutura, mas cada projeto tinha um alcance maior, como na geração de empregos ou na melhora da política agrícola com maior escoação de produtos. Nas palavras dela:

A nossa idéia é a de dar ênfase ao que é considerado importante para o País e produzir os recursos para que as obras tenham início. Então, operar desde o gargalo até o projeto e a viabilização da obra é a atividade fundamental desse grupo gestor do PAC, instituído por decreto, que existia antes em várias “salas de situação” que permeavam o Governo, mas que agora ganham formato institucional bem claro. Finalizando, gostaria de destacar que o Governo, ao concentrar os investimentos do PAC na infra-estrutura, stricto sensu, não descuidou da repercussão sobre vários outros setores. (...) É impossível supor que um programa de infra-estrutura se destine somente à indústria. Ele se destina não apenas à área de agricultura, mas também de serviços, comércio e indústria. É um programa do setor produtivo que torna viável a transação de bens e a prestação de serviços no território nacional.

Quando tiramos do gargalo, estamos aumentando a produtividade de diferentes setores sociais. Nesse sentido, ele não é um programa. Não se faz infra-estrutura por ele. É um meio de fazer com que o País cresça, gere emprego e renda nos seus diferentes setores. (...) Ninguém pretende esgotar o processo de desenvolvimento do País exclusivamente com o PAC. No entanto, o que temos de reconhecer é que o programa é um grande esforço, sim, de planejamento estratégico. O planejamento estratégico faz com que não atribuamos ao mercado responsabilidades que cabem ao Governo; que não substituamos o mercado, quando se tratar de funções específicas dele. O mercado "precifica"; o Governo planeja. O Governo não pode "precificar", e o mercado, planejar. Isso dá origem a equívocos. Recompôr a condição de planejamento do Governo nada tem de ultrapassado ou dinossáurico.

A fala da ministra coloca bem a situação do PAC1 na inflexão do governo petista. Ao mesmo tempo que o Estado deve planejar e considerar as conexões econômicas e as cadeias de valor, não há uma discussão sobre as instituições fundamentadoras da relação entre governo e mercado. Nesse sentido, a trajetória política da década de 1990 é mantida e o governo agora tem a tarefa de planejar a economia neste contexto. Ainda assim, o PAC1 apresentou uma série de mudanças institucionais que visavam o incremento do investimento no país. O principal meio legislativo para estas alterações foram as medidas provisórias (MPs). Esta foi uma das principais diferenças com os outros planos da mesma época, como o plano logístico PNLT em que grande parte das mudanças eram apenas recomendações e pouco se transformaram em medidas provisórias e decretos.

Muitas de suas mudanças no ambiente institucional iam na direção de transformações que pudessem possibilitar a complementariedade entre o governo e o mercado. Os objetivos do programa já deixavam claro que o plano deveria incentivar o investimento privado, aumentando o investimento em infraestrutura e removendo os obstáculos (burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos) ao crescimento. O plano organizou cinco blocos de recomendações institucionais que consistiam em: 1) investimento em infraestrutura; 2) estímulo ao crédito e ao financiamento; 3) melhora do ambiente de investimento; 4) desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário; 5) e medidas fiscais de longo prazo (Brasil, 2007b:2-3).

Diversas MPs foram assinadas no início do ano de 2007 e causaram uma intensa discussão política. De acordo com a agência de notícias da Câmara (2007), as discussões em torno das MPs resultaram em 719 emendas. A MP campeã de emendas – com 232 – foi a medida provisória de extinção da Rede Ferroviária Federal, mostrando como o setor ferroviário estava longe de estar bem resolvido em seu ambiente institucional. Outro ponto a se notar é a importância das salas de situação e sua ação estratégica, onde o planejamento estatal se pautou na setorialidade das políticas. Para o PAC1 foram selecionados três setores

de ação: transporte, energia e infraestrutura social. O setor de transportes teve um portfólio de projetos separados em modais e foi orçado em 58,3 milhões de reais que compreendiam pouco mais de 11% do total previsto de 503,9 milhões de reais, dados colocados nas tabelas 8 e 9.

Setor	Orçamento fiscal	Estatais e demais fontes	Total
Transporte	33,0	25,3	58,3
Energia	-	274,8	274,8
Infraestrutura Social	34,8	136,0	170,8
Total	67,8	436,1	503,9

Tabela 8: Investimentos por setor no PAC1, em bilhões de reais.

Fonte: Campos Neto, 2016:30.

Modal	Em projeto, licenciamento ou licitação	Em obras	Total
Rodoviário	253	612	865
Ferrovário	9	4	13
Portos	17	6	23
Hidroviás	4	39	43
Aeroportos	16	10	26
Total	299	671	970

Tabela 9: Projetos por modal de transporte no PAC1.

Fonte: Campos Neto, 2016:32.

Observa-se, primeiramente, a importância dada ao setor de infraestrutura social, um marco do desenvolvimentismo petista que olhava com cuidado para a parte social da economia. Um segundo ponto é o número de obras rodoviárias, em especial as que já estavam em obras, mostrando os antecedentes do PAC1, como o PPI e a operação “Tapa-Buracos”. Finalmente, vê-se também projetos em todos os modais de transporte. Ainda que o setor ferroviário tenha sido o modal com menos projetos, isto ainda representava uma grande novidade para o setor que estava a décadas em certo menosprezo, principalmente considerando o investimento público.

Dentre as mudanças institucionais, estas iam na direção das questões do financiamento de obras tanto do ponto de vista público como também do privado. Diferentemente do PNLT, não haviam muitas propostas na direção de mudanças de questões regulatórias setoriais, destacando-se o marco legal das agências reguladoras como principal mudança institucional regulatória. Levando em consideração o setor de transportes, as principais recomendações foram: 1) a criação de um Fundo de Investimento em Infraestrutura com recursos do FGTS; 2) Redução da Taxa de Juros de Longo Prazo; 3) Redução dos *spreads* do BNDES em infraestrutura, logística e desenvolvimento urbano; 4) Marco legal das Agências Reguladoras; 5) Recriação da SUDAM e da SUDENE; 6) Desoneração de obras em infraestrutura, dos fundos de investimentos em infraestrutura, das compras de perfis de aço; 7) Prorrogação da Depreciação Acelerada; Agilização do Processo Licitatório; 8) Aperfeiçoamento da Governança Corporativa nas Estatais; 9) Extinção de Empresas Estatais em Processo de Liquidação (incluindo a RFFSA) (Brasil, 2007b). Para o setor foram quatro as principais MPs do período: as MPs 348 e 349 que criaram fundos de investimento para o setor de infraestrutura, a MP 351 que concedeu incentivos fiscais e a MP 353 que extinguiu a RFFSA e criou uma série de cargos comissionados.

O portfólio do PAC1, assim como suas recomendações institucionais, não apresentava muitas novidades. Para o setor ferroviário, haviam 13 projetos para ferrovias de cargas incluídas no orçamento liberado para o MT, além de 4 projetos liberados para o Ministério das Cidades para obras em projetos metroferroviários, e que foram considerados projetos de infraestrutura social. A maior parte dos projetos se enquadravam em resolução de gargalos, mas havia também projetos mais elaborados com recursos para a Nova Transnordestina, para o Ferroanel de São Paulo e para a Ferrovia Norte Sul, ainda que somente a FNS possa ser considerada um projeto real de expansão da malha dentre estas obras (Revista Ferroviária, 2007a:40-42). Campos Neto (2016) alerta para a inversão da influência dos planos PAC1 e do PNLT. Enquanto o PNLT deveria influenciar os outros planos por causa de seu horizonte temporal extenso e sua metodologia qualificada, o que ocorreu foi que o PAC1 acabou tendo a primazia dos projetos. Quando o PNLT foi remodelado posteriormente, seu portfólio acabou integrando as obras do PAC1.

Mesmo assim, foi o PNLT que de fato iniciou uma discussão mais profunda sobre as políticas e instituições setoriais. O plano é um dos principais documentos a sintetizar os interesses de uma parcela do governo em transformar o sistema de transportes brasileiro em o

que pode ser chamado de um sistema logístico, com importantes consequências para o setor ferroviário. Suas principais características eram: 1) seu caráter indicativo; 2) sua ambição de ser um plano de Estado com alto grau de participação social com um horizonte temporal bastante extenso; 3) portfólio abrangente para todas as regiões do país e todos os modais de transporte buscando a multimodalidade e integração entre eles; 4) e também um sistema de monitoramento e planejamento permanente. Assim, o PNLT se destacava na área de planejamento por ter um amplo portfólio de projetos e um horizonte temporal alargado.

Além de salientar a importância do planejamento, o plano indicava como relevantes os fatores ambiental e integrativo, incluindo a integração sul-americana. Isto é particularmente importante para o setor ferroviário que se utiliza do argumento de que seu setor é menos poluente comparado ao seu principal concorrente, o modal rodoviário, além das frequentes propostas de integração continental via as estradas de ferro. Os objetivos do plano eram: 1) Retomar o processo de planejamento no setor de transportes no Brasil, dotando-o de uma estrutura permanente de gestão; 2) Considerar a cadeia logística que permeia o processo que se estabelece entre as origens e os destinos dos fluxos de transportes, levando à otimização e racionalização dos custos associados a essa cadeia; 3) Maior equilíbrio na atual matriz de transportes de carga no país, com o uso mais intensivo e adequado dos modais ferroviário e aquaviário, buscando também melhor integração multimodal com o sistema rodoviário; 4) Preservar o meio ambiente, buscando respeitar as áreas de restrição e controle do uso do solo e; 5) Enquadrar os projetos para a promoção do desenvolvimento em quatro categorias: aumento da eficiência produtiva em áreas consolidadas; indução ao desenvolvimento de áreas de expansão de fronteira agrícola e mineral; redução de desigualdades regionais em áreas deprimidas e; integração regional sul-americana (Brasil, 2007a:10-12).

O PNLT dividiu o país em vetores logísticos, isto é, agrupamentos regionais que compartilham características como impedâncias ambientais, similaridades socioeconômicas, perspectivas de integração e funções de transporte em relação aos portos concentradores de carga (Brasil, 2007a:224). Além disso, os investimentos foram separados por urgência de investimentos, havendo portfólios específicos para serem realizados de 2008-2011, de 2012-2015 e para depois de 2015. Em matéria de financiamento, o plano previu que seriam necessários investimentos de mais de 172 bilhões de reais divididos por todos os modais e vetores logísticos ao longo de 16 anos, ou 4 PPAs. Somente para o setor ferroviário, a

previsão era de que o Estado necessitasse investir mais de 50 bilhões de reais para construir os mais de 20 mil quilômetros de estradas de ferro planejados.

Para o setor ferroviário, seu portfólio incluiu muitos projetos que já estavam em discussão como a Ferrovia Norte-Sul, a Nova Transnordestina, o Ferroanel de São Paulo e a Ferronorte. Além disso, aparecia oficialmente pela primeira vez a Ferrovia de Integração Leste-Oeste, entre outros diversos projetos menores que abarcavam construções, recuperações e uma ampliação. No total foram 48 projetos de construção, 18 de recuperação e 1 de ampliação, totalizando 67 projetos. Nenhum projeto foi idealizado para o vetor amazônico, no norte do país, enquanto o maior número de projetos estava concentrado no vetor sul do país. Além da questão geográfica, a maior parte dos investimentos estava programada para serem realizados depois de 2015. Os investimentos previstos para o setor eram audaciosos, chegando ao montante final de R\$50.555.549,32, com uma participação de 29,4% do total de investimentos de todo o plano. Os dados consolidados do setor ferroviário, dentro do plano, podem ser vistos na tabela 10.

Período	Modal de Transporte	Extensão (km) ou Quantidade de projetos	Recursos (milhões de R\$)	Total (milhões de R\$)
2008 – 2011	Rodoviário	19.743	42.296	72.700
	Ferrovário	4.099	16.969	
	Hidroviário	3.363	2.672	
	Portuário	56	7.301	
	Aeroportuário	13	3.462	
2012 – 2015	Rodoviário	3.769	13.109	28.573
	Ferrovário	2.183	3.048	
	Hidroviário	3.244	3.962	
	Portuário	58	5.450	
	Aeroportuário	13	3.004	
2015 – 2023	Rodoviário	19.691	18.789	71.141
	Ferrovário	13.974	30.539	
	Hidroviário	7.882	6.173	
	Portuário	55	12.411	
	Aeroportuário	14	3.229	
2008-2023				172.414

Tabela 10: Investimentos recomendados pelo PNLT dividido por modais.

Fonte: Brasil, 2007:195-196.

Entretanto, mais importante que seu portfólio de projetos era a consolidação de um paradigma da logística com objetivos políticos enquadrados e com uma argumentação para a definição de problemas e alternativas, além de recomendações de mudanças institucionais para realizar estes interesses. O plano continha indicações para melhoria do sistema de financiamento dos projetos bem como para alavancar o investimento público no setor de transportes como um todo. Os recursos governamentais até o momento provinham principalmente da CIDE (Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico). O plano admitia que, para os investimentos aumentarem, eram necessárias outras formas de obtenção de recursos e outros modelos institucionais de operação. As principais indicações foram: 1) eventuais empréstimos com agências internacionais; 2) aumento do gasto público por meio do afrouxamento e flexibilização do superávit primário (mudanças no PPI); 3) diminuição da

taxa de juros com políticas fiscais e monetárias expansionistas; 4) e aumento das parcerias público-privadas e do programa de concessões (Brasil, 2007a:419-420).

As recomendações de mudanças institucionais para ferrovias especificamente eram ainda mais drásticas no sentido de indicar reformulações completas nas leis do setor, mostrando o início da contestação ao paradigma neoliberal vigente. As propostas eram: 1) implantação do CONIT dispendo de secretaria-executiva sob responsabilidade do MT; 2) uma nova lei para o Sistema Nacional de Viação; 3) aprimoramento do processo de licenciamento ambiental; 4) medidas para a formação de mão de obra; 5) incentivos para criação de terminais multimodais com o aperfeiçoamento da legislação sobre transporte multimodal; 6) reestruturação da Valec para que ela desempenhe a função de implementadora de quaisquer ferrovias (e não só da FNS); 7) institucionalização do Programa Nacional de Segurança Ferroviária em Áreas Urbanas (PROSEFER) e medidas para financiamento imobiliário para remover invasões em faixa de domínio; 8) reversão dos pagamentos de arrendamento das concessionárias em investimentos para expansão da malha; 9) um sistema de depreciação acelerada de ativos vinculados à operação ferroviária; 10) redução de impostos; 11) simplificação do ICMS; 12) resolver o impasse do direito de passagem (Brasil, 2007a:424-433).

Como se pode notar, havia propostas que vão desde a formação de um novo arranjo institucional com um novo Sistema Nacional de Viação, passando pela reestruturação da principal empresa pública do setor (a Valec), até a mudanças incrementais em sistemas de impostos, questões regulatórias e incentivos programáticos. A revolução logística foi a principal base para todo o plano. Para ele, o planejamento de transportes do século XXI deveria ser radicalmente diferente daquele do século passado. Colocava-se que:

No momento atual, podem ser alinhados os seguintes pontos principais que diferenciam as características da gestão do planejamento de transportes nesse início do século XXI daquelas observadas em períodos anteriores. No transporte de mercadorias, a consideração obrigatória: 1- dos aspectos logísticos correlatos associados aos serviços de transportes do; 2- do uso efetivo da intermodalidade e da multimodalidade e os seus impactos sobre a matriz de transportes; 3- das relações entre transporte e consumo de energia, sobretudo as provenientes de fontes não-renováveis; 4- das relações entre transporte e proteção do meio ambiente, bem como as restrições e benefícios associados à legislação ambiental; 5- da velocidade e da frequência das mudanças tecnológicas nos domínios da teleinformação, dos veículos, das técnicas construtivas, e da modelagem integrada de sistemas econômicos regionalizados e sistemas logísticos; 6- do grau de participação da sociedade por meio de seus agentes privados e públicos, em diversos níveis, na formulação e legitimação do planejamento; 7- da necessidade do monitoramento permanente do ambiente do setor de transportes e das premissas que fundamentaram as projeções da demanda, de modo a se captar, rapidamente, sinais, mesmo que

fracos, de alteração nos valores usados; 8- da inserção do Brasil no processo de globalização com efeito sobre a ampliação do comércio exterior do Brasil; 9- da tendência à integração da infra-estrutura da América Latina como um todo e, em particular, da América do Sul (Brasil, 2007a:446).

O PNLТ estava inserido na ideia de multimodalidade e da necessidade de um planejamento abrangente, integrativo, socialmente e ambientalmente responsivo. Seus argumentos constitutivos pautavam-se no desequilíbrio dos modais de transportes oriundo da trajetória setorial longa, da perda da capacidade estatal burocrática resultante da trajetória recente, dos limites das concessões e dos altos custos logísticos do país, como pode-se observar na tabela 11 e 12.

Países	Rodovia	Ferrovias	Hidrovia
Rússia	8	81	11
EUA	32	43	25
Canadá	43	46	11
Austrália	53	43	4
Brasil	58	25	17*
Áustria	49	45	6
México	55	11	34
Alemanha	72	15	14
França	81	17	2

Tabela 11: Comparativo internacional da matriz de transportes em 2005 (em % do total) *-valor inclui 3,6% de dutos e 0,4% de aéreo.

Fonte: Brasil, 2007a:84

País	Custo logístico em % do PIB
Peru	24
Argentina	21
Brasil	20
México	18
Irlanda	14,2
Cingapura	13,9
Hong Kong	13,7
Alemanha	13
Taiwan	13
Dinamarca	12,8
Portugal	12,7
Canadá	12
Japão	11,3
Holanda	11,3
Itália	11,2
Reino Unido	10,6
EUA	10,5

Tabela 12: Custos em logística em % do PIB em 2005.

Fonte: Brasil, 2007a:85

Como plano indicativo, o PNLT foi importante por retornar o planejamento do setor com um documento com mais de 500 páginas, modelagens macroeconômicas, portfólio extenso com projetos para todas as regiões do país e com objetivos e justificativas bem explicitadas. Além da forte influência da logística no enquadramento do plano em seus projetos e recomendações, percebe-se também a difícil posição neodesenvolvimentista do período. O plano ao mesmo tempo que advogou por uma retomada do planejamento governamental e do investimento público, ele também pautou suas recomendações na ideia da complementariedade entre o público e o privado, apostando que a área de atuação do Estado estava restrita aos locais que o investimento privado era incapaz de ir, sem se preocupar em discutir as instituições bases da relação público-privado. O que acabou acontecendo foi que a consolidação de um sistema de transporte integrado acabou por ser uma tarefa muito mais complicada e imersa em disputas. As recomendações de mudanças institucionais eram

importantes passos na contestação ao modelo inaugurado com as concessões, tanto no sentido do financiamento quanto no do planejamento e implementação de políticas. No entanto, muitas de suas recomendações não passaram de serem apenas isto, sugestões. A construção de uma agenda logística ainda viria a ser bastante disputada. Mais do que recomendações, é importante olhar para os interesses que começavam a se organizar dentro desta disputa pelo próprio conceito de logística e em como as ferrovias podem servir ao desenvolvimento nacional.

4.4 Conclusão: Logística brasileira entre o neodesenvolvimentismo e o neoliberalismo

A inflexão petista sugerida por Barbosa e Souza (2010) certamente foi sentida no setor de transportes, e especificamente nas ferrovias. O pedido por uma atuação mais ativa por parte do governo era compartilhado por diversos atores. O otimismo de que este era o momento de investir em infraestrutura produziu três planos de governo quase que sequencialmente. O que isto representa, no entanto, é a abertura de um período de muitas disputas centradas principalmente nas instituições. O governo teria de achar um espaço de atuação em um mundo permeado pela trajetória recente de desmonte deste mesmo espaço. Planejar, enquadrar, implementar e financiar seus projetos requereriam novos arranjos institucionais capazes de lidar com todos os dilemas presentes. Os planos do momento, o PAC1 e o PNLT, são as bases para entender essas mudanças.

As mudanças sugeridas pelo PAC1 tinham um conteúdo menos radical do que aquele proposto pelo PNLT. As mudanças podem ser consideradas mais pragmáticas no sentido em que lidam com capacidades de financiamento de obras e não com regras institucionais amplas. Ao passo que o PAC1 tinha como objetivos a criação de fundo de investimento, desonerações e redução de taxas de juros, o PNLT, visando o setor de infraestrutura a longo prazo, tinha como conteúdo de propostas reformulações das leis e das organizações estatais setoriais. As recomendações do PAC1 se aproveitavam de processos de exaustão e *drift* institucional, sugerindo um processo de desgaste do arranjo institucional da década de 1990, enquanto o PNLT continha mudanças que almejavam uma maior complexidade institucional do setor com adição de camadas e conversão de organismos estatais.

O formato legislativo da mudança também variou entre PAC1 e PNLT. As mudanças do PAC1 vieram por meio do uso extensivo de medidas provisórias que, em sua maioria, e

seguindo o rito legislativo, se tornaram leis. É verdade que após a consolidação do plano, grande parte das mudanças institucionais passaram a ser feitas por projetos de lei e decretos como mostram Cardoso Junior e Navarro (2016:35). Enquanto isso, as mudanças propostas pelo PNLT sofreram bastante para surtir seus efeitos. O CONIT foi implementado com uma eficácia bastante contestada (Pereira, 2015:74) e uma nova lei para o sistema de viação foi feita apenas em 2011, mesmo ano em que a questão do direito de passagem foi resolvida por meio de regulamentação da ANTT. A mudança sugerida mais bem-sucedida foi a reestruturação da Valec que veio no ano seguinte ao plano, em 2008. Isso não foi à toa, já que a reestruturação dessa empresa pública se colocava no meio da atuação governamental no setor. Mais do que isso, o resquício “estranho” de uma instituição que sobreviveu ao período de mudanças da década de 1990 representava uma possibilidade de atuação em favor do projeto que o governo começava a desenhar com estes planos. Com os dois planos servindo de base para as mudanças institucionais e de políticas públicas, o que se seguiu foi o crescente acirramento das disputas pela trajetória do setor. Uma coalizão pró-mudanças começou a avançar na formação de sua agenda para os transportes, e as ferrovias estavam no centro dessa agenda.

Capítulo 5 – Debates pelos projetos e institucionalidades do setor ferroviário brasileiro

5.0 Novas reivindicações sobre o sistema ferroviário

Na sequência do lançamento dos planos PAC 1 e PNLT, uma série de mudanças institucionais se seguiram. Elas representaram, em sua maioria, a aplicação da vontade de uma atuação em prol de um projeto logístico integrado onde o setor ferroviário desempenha um papel central. No entanto, isso significou também uma forte contestação às instituições vigentes, além de disputas com os atores que mais haviam colhido proveitos deste contexto: as empresas concessionárias operadoras da malha existente.

Apostando em um sistema de transportes integrado, uma parcela do governo passou a acreditar que poderiam ser realizadas obras que melhorassem a infraestrutura do país e esperava que isto transformasse o contexto ferroviário da época. Em uma entrevista à Revista Ferroviária em 2009, o recém-empossado diretor da ANTT, Bernardo Figueiredo, resumizou as principais demandas governamentais: o aumento do transporte de contêineres (aumento de carga geral em contraposição ao granel) e o melhor uso e conservação da malha concedida (Revista Ferroviária, 2009a:13-19).

O período que se abriu após a eleição de Dilma Rousseff em 2011 presenciou diversas mudanças institucionais com diferentes processos incrementais. Iniciando-se com a reformulação da principal empresa pública setorial em 2008, a Valec, o setor viu também: resoluções importantes serem feitas pela ANTT em 2011; a reformulação/criação de outra organização pública em 2012, a Empresa de Planejamento Logístico (EPL); um programa de investimentos pautados nas Parcerias Público Privadas (PPPs) no mesmo ano, o Programa de Infraestrutura Logística (PIL) e que veio junto com a tentativa de desverticalização do setor, isto é, um novo modo de operação com a introdução do *open-access* em 2013. Todas estas mudanças institucionais foram caracterizadas pela Revista Ferroviária como “uma transformação tão importante como quando foi o concessão, há 15 anos, ou, antes disso, a criação da RFFSA, há 55 anos (...) um processo mais complexo do que no passado.” (Revista Ferroviária, 2012d:34).

Essa sucessão de investidas institucionais visavam a criação de uma nova base para a operação no setor, concentrada até o momento nas empresas monopolistas concessionárias ligadas principalmente à mineração e siderurgia. No decorrer dos governos petistas, as

atuações destas empresas passaram a ser vistas como um impedimento para a expansão da malha, da multimodalidade e do uso da ferrovia como indutor do desenvolvimento e da integração nacional. Por exemplo, destaca-se a reportagem da Revista Ferroviária onde comentava-se uma fala de Bernardo Figueiredo sobre a questão das empresas:

O diretor apresentou as vantagens da privatização ocorrida entre 1996 e 1998, que acarretou maiores investimentos, redução do número de acidentes e duplicação da produção do transporte ferroviário no Brasil. Mas, apesar do crescimento, a ferrovia não deixou de ser um sistema concentrado: o transporte de minério de ferro é responsável por 75,1% de toda a movimentação ferroviária. “Constatamos, nos últimos anos, o crescimento da capacidade de transporte da ferrovia e, ao mesmo tempo, verificamos a concentração em apenas um segmento de carga. A ferrovia está muito orientada pelo desempenho do setor de mineração, grande responsável pelo crescimento dela. Embora crescendo, a ferrovia ainda não faz atendimento amplo do mercado.

É um sistema muito concentrado em nichos específicos do mercado.” Como exemplo, Bernardo usou um gráfico para mostrar que a densidade da malha é muito maior nas operadoras Vale, MRS (voltadas para o minério de ferro), se comparada à ALL e à Transnordestina Logística (ferrovias dedicadas ao mercado). O diretor chamou atenção também para a estabilidade da distância média de transporte, que praticamente não variou entre 1997 e 2008. “A variação mais significativa foi da ALL, que deu um salto a partir de 2000. Temos corredores ferroviários curtos. O ganho de competitividade da ferrovia cresce quando a distância é maior. O que vemos, hoje, é o transporte rodoviário atendendo a distâncias cada vez maiores e a ferrovia com um raio estabilizado. Isso é importante para a nossa reflexão (Revista Ferroviária, 2009e:44).

Assim, iniciou-se uma busca por uma institucionalidade que pudesse aumentar a competitividade e resolver estes problemas. Sem uma conjuntura crítica específica, foram as incrementalidades institucionais que marcaram o período. Dentro do período, a Revista Ferroviária exaltou o aumento da carga geral movimentada, destacando porém que, comparado ao incremento da movimentação de granéis, muito ainda poderia ser melhorado. A título de ilustração, para o ano de 2006, 0,6% da produção ferroviária tinha sido feita por contêineres, enquanto o minério de ferro representava sozinho 72% da movimentação. Para a Revista, este era um processo natural em que as operadoras se aproveitaram do que podiam, utilizando seus pontos fortes (as commodities) para expandir suas rendas e, conseqüentemente, o investimento (Revista Ferroviária, 2008a:17).

Porém, nem todos viam assim. Figueiredo defendeu uma grande conversa entre o poder concedente e as empresas concessionárias para discutir a situação dos contratos, principalmente referente às metas anuais. O então diretor da ANTT explicou que as metas estavam estabelecidas por valores globais de volume e que isto não era revisto por conveniência. Com uma situação econômica melhor, trechos subutilizados e metas por tipo de

carga deveriam ser os novos objetivos da relação entre governo e empresas. Nas palavras do diretor:

O contrato não estabelece nenhum critério de fixação das metas. Eu, regulador, posso fazer isso segundo os meus padrões, como posso fazer isso interagindo com as empresas, discutindo a factibilidade das metas. (Lê um trecho do contrato): “A concedente estabelecerá novas metas anuais de produção de transporte que deverão ser pactuadas com a concessionária para cada quinquênio subsequente. Para servir de subsídio ao estabelecimento das metas ela deve apresentar à concedente as projeções de demanda de transporte ferroviário, devidamente consubstanciadas por estudo específico”. Só que, com a primeira meta, foram fixados valores globais de volume, então se subentendeu que seria assim ad aeternum.

(...) Não há uma restrição que diga que a meta vai ser fixada por volume global. Então eu não estou muito preocupado se é uma possibilidade jurídica. A primeira coisa que se tem que fazer é chegar a um consenso: faz sentido fazer isso? Ah, faz. Passou a fase onde o que valia era crescer por crescer. Hoje a gente precisa crescer mais adequadamente, crescer em determinados segmentos, impor desafios ao que existe hoje.

(...) o que a gente acha é que vamos ter que evoluir para a repactuação do contrato, em que as obrigações de investimentos sejam colocadas mais claramente e as obrigações do Poder Público sejam explicitadas mais claramente. Porque a sociedade não entende você chegar hoje e dizer: não, aquele trecho da ferrovia está abandonado e isso no contrato é possível. A resposta vai ser que o contrato está errado, porque não pode ser possível ter um trecho abandonado e isso estar dentro de um contrato de concessão (Revista Ferroviária, 2009a:13-19).

Além das falas do diretor da ANTT, uma das perguntas feitas pela Revista à Figueiredo mostra a situação monopolística encontrada no setor: “Realmente os leitores vivem perguntando por que não tem serviço para a carga deles, porque a linha não opera, por que não tem trem de passageiros. E a resposta da ferrovia é sempre a mesma: não é minha obrigação e não está no contrato.” (Revista Ferroviária, 2009a:16).

Em contraste com essa posição existiam as demandas da ANTF, pautadas na experiência das empresas concessionárias ferroviárias. Em um documento que exaltava o papel das empresas na recuperação da economia ferroviária, a associação defendeu que as linhas pouco rentáveis já eram assim antes do processo de desestatização, que o atendimento da demanda em alguns trechos fomentou o desenvolvimento econômico e social de várias regiões brasileiras e que as tarifas empregadas pelo setor eram reguladas e estavam de acordo com o mercado (ANTF, 2010:8).

Isso não impediu a associação de fazer suas próprias reivindicações neste momento político. Ela evidenciou o problema dos gargalos físico-operacionais como passagens de nível e construções irregulares, criticando o policiamento e a fiscalização insuficientes. Finalmente, ela mostrou insatisfação com o excesso de instâncias reguladoras, o excesso de burocracia, a falta de mão de obra qualificada, a inoperabilidade do CONIT, as normas anacrônicas em

respeito à atividade do Operador de Transporte Multimodal e a pouca intermodalidade no país que prejudica a escala da operação ferroviária (ANTF, 2010:9-17).

Para ajudar na compreensão da disputa pelos fins logísticos das duas coalizões que se montavam neste momento, de forma geral pode-se dividir grande parte dos projetos desse período em três categorias principais, colocadas no quadro 8 com exemplos: os de expansão da malha; os de resolução de gargalos; e os projetos de mobilidade urbana.

Os projetos de mobilidade urbana eram poucos e em sua maioria lidavam com a expansão de sistemas metroviários em grandes cidades brasileiras. O único projeto de caráter federal foi o Trem de Alta Velocidade (TAV) Rio-Campinas que monopolizou grande parte da agenda política da época²⁸.

Os empreendimentos de resolução de gargalos foram os projetos apoiados pelas concessionárias e sua associação. Muitas dessas iniciativas incluem contornos ferroviários e ligações das linhas férreas com portos. Por exemplo, um dos principais gargalos era o acesso ao Porto de Santos, considerado chave para um sistema logístico integrado aperfeiçoado pelas empresas concessionárias. As resoluções de gargalos têm como principal característica uma tendência maior para o interesse privado, especialmente em seu aspecto econômico e operacional. Ainda assim, projetos como estes podem causar problemas sociais e políticos por causa de suas consequências como, por exemplo, a remoção de habitações em faixas de domínio. Além disso, lidando com o acesso a portos, estes projetos acabam por despertar o interesse público, ainda que menor do que os projetos de expansão da malha. Como esses empreendimentos lidam com as malhas já existentes, pouco mobilizaram mudanças institucionais amplas.

A situação mais complicada ficou a cargo dos projetos de expansão de malha. Estas são iniciativas de investimentos vultuosos que envolvem planejamento, construção e operação de linhas novas. A discussão em torno destes empreendimentos entram em questões como problemas de demanda, óbices ambientais e questões de desigualdades socioeconômicas. Os interesses envolvidos nessas ferrovias geram mais controvérsias e podem não refletir os interesses privados consolidados dentro do setor. A materialização dos projetos é lenta e geralmente não segue o fluxo da economia nacional e internacional nem dos proveitos e interesses empresariais capitalistas de curto prazo (Silveira e Julio, 2017:216). Ainda assim, o otimismo que vinha desde 2006 por um novo e ampliado setor ferroviário venceu os

28 A análise política deste projeto é importantíssima, mas foge ao escopo deste trabalho. Tanto o TAV como as linhas metroviárias envolvem atores, instituições, trajetórias e paradigmas diferentes.

obstáculos e, pelo menos no papel, o governo planejou mais de 10 mil quilômetros de linhas a serem construídas como se mostra na tabela 13, onde se expõe a expectativa para o setor ferroviário no ano de 2008.

Ano	Extensão (km)
1958	37.967
1965	34.262
1970	31.848
1975	30.809
1980	29.659
1985	28.942
1990	27.864
2008	29.817
2020 (projeção)	41.664

Tabela 13: Extensão da malha com a projeção com novos projetos.

Revista Ferroviária, 2008b:65.

Alguns projetos, como a Nova Transnordestina, visavam a melhoria de uma malha existente ligando novas áreas econômicas próximas a uma malha pré existente. Outros, como a Ferrovia Integração Oeste-Leste (FIOL) na Bahia, deveriam conectar uma região econômica não abastecida por trens a portos sem conexões ferroviárias prévias. O principal projeto desta modalidade certamente é o da Ferrovia Norte-Sul (FNS) que recebeu os maiores investimentos, e apareceu em discursos de personalidades do setor sempre que eles queriam exaltar a recuperação do papel do Estado no setor. A Ferrovia Norte-Sul tem como principal característica institucional a atuação da Valec como sua concessionária, que deve realizar a construção das linhas férreas. Tanto o projeto ferroviário como a empresa pública são resultados do contexto pré neoliberal das décadas de 1970 e 1980.

Categoria de projeto	Instituições para a concretização das políticas na abertura do período	Exemplos de ferrovias propostas na época
Expansão da malha	Modelo Valec para FNS, investimentos via bancos públicos, PPPs	Ferrovia Norte-Sul, Nova Transnordestina, FIOLE
Resolução de gargalos	Investimentos via bancos públicos, obrigações contratuais das concessionárias, pressão governamental	Contornos como o de São Felix (SC) e Cachoeira (BA) e o Ferroanel (SP), remoção de invasões em faixa de domínio como da Favela do Araxá (RJ)
Mobilidade Urbana	Sem instituições no momento	Trem de Alta Velocidade RJ-Campinas; TAV (BH-SP); TAV (DF-Goiânia)

Quadro 8: Tipos de projetos ferroviários.

Fonte: Elaboração do autor.

Assim, dando prosseguimento aos planos governamentais, a reestruturação da Valec de 2008 foi o próximo passo em direção a uma atuação diferenciada no que tange o setor ferroviário. Esta empresa pública se tornou o ator central para a construção das novas linhas que abririam as fronteiras econômicas e uniriam o fragmentado sistema ferroviário dividido em malhas desconexas. Posteriormente, ela se tornou ainda mais importante na medida em que um novo modelo de operação ferroviária foi concebido dentro da mudança de atitude governamental diante o setor ferroviário. No entanto, a existência de uma empresa pública atuante no setor certamente não foi vista por bons olhos de todos. Mais do que isso, os interesses de mudanças amplas no setor foram gradualmente contrapostos à inércia institucional vigente – a dependência da trajetória – que favorecia as empresas concessionárias.

5.1 A Ferrovia Norte-Sul e outros projetos

A Ferrovia Norte-Sul (FNS) foi o principal projeto governamental para o setor ferroviário no período deste trabalho. Ela faz parte de um legado anterior ao neoliberalismo e se atrelou muito bem ao paradigma da logística. Adicionalmente, sua execução revelou mais

um pouco da confusão institucional que combinava a vontade neodesenvolvimentista, a busca por uma logística nacional, a trajetória neoliberal e os interesses monopolísticos presentes no setor.

A FNS foi idealizada para cortar o país longitudinalmente, indo do Maranhão até múltiplas localizações. Inicialmente seu trajeto terminaria em Goiás, no município de Anápolis, mas já no momento das discussões sobre os planos logísticos ela foi ampliada para ir até o estado de São Paulo, no município de Panorama. Posteriormente, ela concretizou seu nome sendo ampliada para ir do Pará, no município de Barcarena, até o Rio Grande do Sul, no município de Rio Grande. O projeto de uma ferrovia longitudinal era sem precedentes no país, que historicamente privilegiou as ferrovias latitudinais conhecidas como os corredores de exportação. O início de sua construção data de 1989 com um trecho de 95 quilômetros ligando duas cidades do Maranhão. Posteriormente, no governo 1996-1999 de Fernando Henrique Cardoso, a linha ganhou mais 120 quilômetros chegando, finalmente, ao Tocantins. No entanto, foi a partir de 2006 que a construção da ferrovia ganhou mais celeridade, ainda que o empreendimento tenha acumulado sucessivos atrasos e mudanças de projeto (Silveira e Julio, 2017:208-212).

Pelas dimensões continentais da ferrovia, ela foi dividida em seis trechos pela Valec, onde dois foram concluídos durante o período analisado. O primeiro trecho a ser construído foi o de Açailândia/MA até Palmas/TO. Sua concretização fez parte do PAC1 e o trecho já opera normalmente. O segundo trecho vai de Palmas/TO até Anápolis/GO, e a obra foi concluída em 2014 tendo diversos problemas de operação após sua conclusão. O terceiro trecho se inicia em Ouro Verde/GO (próximo a Anápolis) e termina em Estrela d'Oeste/SP. Um pequeno quarto trecho conecta Estrela d'Oeste/SP a Panorama/SP. De lá a ferrovia segue em seu quinto trecho até Chapecó/SC e, finalmente, em seu último trecho até Rio Grande/RS.

Suas múltiplas conexões fazem parte da exaltação ao projeto da FNS. Ela se conecta com diversas malhas por meio de linhas auxiliares como, por exemplo, com a Nova Transnordestina por meio da EF-232, que liga Porto Franco/MA a Eliseu Martins no Piauí. Além de conexões ferroviárias, a FNS, em sua totalidade construída, ligará os principais portos do país em um só sistema logístico. Do porto de Rio Grande ao porto de Itaquí, com possibilidades de passar pelos portos de Santos e do Rio de Janeiro, todos eles fariam conexão por meio da FNS. De fato, um dos argumentos bases do projeto é a melhora das condições

econômicas da região centro-oeste e nordeste, abastecendo os portos ao norte do país com produtos da expansão do agronegócio pelo interior do país.

Vale destacar que Silveira e Julio (2017:222-223) ressaltam que o projeto de uma ferrovia integrativa e longitudinal é contraditório ao modelo das concessões pautadas na operação verticalizada onde a operadora é também a principal empresa a movimentar cargas na linha, muitas vezes impedindo outras empresas de usufruir das linhas. Afinal, que integração poderia existir se a nova linha é apenas uma extensão do projeto específico de uma determinada empresa? Desta forma, a FNS não é apenas um projeto ferroviário solto, mas um ponto central da discussão sobre a logística do país e da capacidade transformadora do governo no sentido de ampliação da multimodalidade, da integração e da diversificação da carga movimentada por trilhos.



Mapa 6: A Ferrovia Norte-Sul em 2019.

Fonte: Agência Brasil²⁹

O aspecto logístico de tal obra pode parecer evidente, mas sua concepção, a sua institucionalidade e as bases políticas para sua concretização revelam discussões intensas sobre o projeto e, conseqüentemente, sobre o papel das ferrovias no desenvolvimento³⁰ do país.

29 <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-03/ferrovia-norte-sul-termina-hoje-prazo-de-envio-de-propostas-de-leilao>

30 E o tipo e rumo de desenvolvimento que se espera para o Brasil.

Concedida à empresa pública Valec³¹, o formato para tirar do papel seus primeiros trechos foi o da subconcessão. Assim, a ANTT ficou responsável pela realização de leilões que deveriam escolher novos operadores que, com o dinheiro do leilão, pagariam pela construção das linhas específicas, um sistema no mínimo contrastante com a ideia de uma estrada de ferro “mestra” e com o objetivo logístico de aglutinar o sistema ferroviário nacional. Este modelo foi primeiramente utilizado no trecho sul da FNS, de Açailândia (MA) a Palmas (TO), onde concorreram três empresas. No final, a mineradora Vale ganhou o direito de operação do trecho (Revista Ferroviária, 2006e:5). Destaca-se que o trecho em questão tem conexões com outras linhas da empresa, notadamente a Estrada de Ferro Carajás (EFC) e Ferrovia Centro-Atlântica (FCA). De acordo com matéria da Revista Ferroviária (2006b:22-23), ainda antes do leilão, estava assegurado ao ganhador da concessão direito de passagem pela EFC já que o acesso ao porto de Itaqui se dá por essa linha. Um contrato operacional especial seria celebrado.

A FNS foi o assunto de uma audiência pública realizada na comissão de infraestrutura do Senado, em 18 de outubro de 2007, já com a realização da subconcessão. Presidida por Marconi Perillo/PSDB-GO, a audiência teve a presença de diversos senadores e de dois convidados de fora: o ministro dos transportes à época, Alfredo do Nascimento, e do diretor da Valec, José Francisco das Neves (também chamado de Juquinha pelos senadores presentes). Para explicar o modelo de subconcessão o diretor da Valec afirmou que:

Na verdade a gente tem uma PPP ao inverso, é uma PPP ao inverso, porque o privado, colocando o dinheiro no público e o público executando o serviço com uma velocidade jamais vista nesse País. Eu quero agradecer-lo Ministro pela sua presença no Ministério, as palavras do nosso Senador, elas contemplam o trabalho que V. Ex^a. vem dedicando há esse Ministério dos Transportes, vai ficar na história com toda certeza.

Explorando o conteúdo da audiência é possível ver a importância da ferrovia para o projeto logístico do país em falas dos presentes na audiência. Este mérito foi mais destacado pelos convidados da audiência, o ministro dos transportes e o diretor da Valec, que eram representantes do governo executivo federal. Em sua fala introdutória, o ministro Alfredo do Nascimento destacou todo o arcabouço logístico por trás da FNS, ressaltando o caráter federal e integrativo do projeto, afirmando:

Objetivos do projeto. É implementar um eixo de transporte entre as regiões Norte e Sul do País que constitua, primeiro: uma alternativa mais econômica para os fluxos de longas distâncias hoje existentes, uma logística exportadora competitiva através do porto de Itaqui, lá no Maranhão, um porto de bom calibre, de boas

31 Por si só uma peculiaridade visto que o restante da malha estava concedida em sua totalidade às empresas privadas desde a década de 1990

condições, com boa área para ser ocupada e que não é ocupada como deve ser ocupada em função da falta de volume de cargas. É um empreendimento indutor da ocupação econômica do Cerrado brasileiro.

Função estratégica da ferrovia Norte-Sul: A ferrovia está direcionada para o mercado interno, para as exportações, para o desenvolvimento regional e, especialmente, a multimodalidade. Os benefícios gerados pelo projeto: A melhoria da performance econômica de toda a malha ferroviária, maior competitividade dos produtos brasileiros no exterior, redução dos custos de comercialização no mercado interno, incentivo aos investimentos a modernização e a produção e aumento da renda nacional e redução da pobreza.

(...) A nossa perspectiva é que esse estudo aponte a boa possibilidade se fazer essa concessão até Santa Fé do Sul, porque nós vamos formar um link ferroviário com a Vale do Rio Doce, a ALL, a MRS, em um total de 4 mil 149 quilômetros, toda em bitola de 1.6 metros, bitola larga, ligando os Portos de Sepetiba no Rio de Janeiro e o porto de Santos, ao porto de São Luis, no Maranhão. Esse é verdadeiramente uma obra de integração ferroviária de todo o País, especialmente dos lugares, as regiões onde existe o maior volume de carga a ser transportada, é o transporte de cargo pelo interior do País cobrindo sete Estados brasileiros.

(...) A nossa expectativa com essa subconcessão, que os estudos serão concluídos em março, é exatamente chegar a Santa Fé do Sul integrando o Rio de Janeiro, São Paulo e o Maranhão por ferrovia. Essa sim é a verdadeira interligação das regiões produtoras do País.

No entanto, foi Juquinha, diretor da Valec, que usou o termo chave “espinha dorsal da malha ferroviária brasileira” para destacar a importância da FNS dentro da lógica que se iniciava dentro do governo, que adiante pautou as mudanças institucionais que marcaram o período em análise:

(...) falando sobre a ferrovia Norte-Sul, a definição mais importante que eu vi até hoje foi dada pelo Presidente Sarney, ele disse: "A ferrovia Norte, Sul é a espinha dorsal da malha ferroviária brasileira, porque ela vai unir as economias do Norte, Nordeste com as do Sul, Sudeste, passando pelo Centro Oeste". Para mim essa foi a melhor, essa foi a melhor definição que eu vi sobre a ferrovia Norte-Sul.

Em um outro ponto de vista a ferrovia era vista como redenção da economia do centro-oeste. Tal particularidade regionalista em obras ferroviárias não foi exclusivo à FNS. A Nova Transnordestina foi chamada de redenção do Nordeste tanto pelo deputado Inocêncio Oliveira do PL, em discurso na câmara no dia 12 de julho de 2006, como também pelo presidente Lula no momento da inauguração das obras (Revista Ferroviária, 2006d:17), destacando o fim do monopólio rodoviário do transporte de cargas e a melhora do cenário geoeconômico do semiárido. Na abertura da audiência pública, o senador presidente Marconi Perillo do PSDB, representando o Goiás, ressaltou o caráter regional da FNS, afirmando que:

(...) Qualquer abordagem sobre uma obra como a ferrovia Norte-Sul nos obriga a insistir em reflexão vital para o desenvolvimento do País, os desequilíbrios regionais são os maiores limitadores para o salto do País da eterna condição de estar em desenvolvimento para a condição de efetivo País desenvolvido.

O desbravamento das maiores regiões agricultáveis do planeta, desde a Belém Brasília e depois com a arrastada discussão sobre a ferrovia Norte-Sul, sempre esbarram em regionalismo em interesses político em limitações da visão administrativa do eixo Sul, Sudeste.

(...) Hoje o sistema Centro Norte, através da ferrovia José Sarney, é revelado como um negócio mais promissor dos últimos tempos, não somente para o lucro da Vale do Rio Doce, mas principalmente como um negócio social econômico político institucional das regiões cortadas pelo novo eixo de desenvolvimento nacional.

O Brasil vai ver a ferrovia arrastar consigo a ocupação do solo, a descentralização do desenvolvimento, a solução para os gargalos infindáveis do escoamento para o Sul e Sudoeste, caminho para a competitividade da produção de grãos e combustíveis renováveis.

É necessário, no entanto, perceber que não podemos contemplar a obra mesmo que tardia como alto suficiente. Para acessar um eixo de escoamento tão importante ainda temos a inércia infra-estrutural vigente em que as alternativas multimodais de transporte e de cargas inexistem ou quando existem, passam por um sucateamento sem precedentes. A miopia que chegou ao País continental com um quintal de projetos rodoviários picados, mais ligados ao interesse de cartéis, do abastecimento ao truste de construtoras e empreiteiras revela a sua nocividade. Estamos literalmente atrasados no tempo.

(...) a Norte-Sul se encaixa nesse momento como a grande alternativa, como a grande solução para o desenvolvimento da nossa região.

A ferrovia foi frequentemente comparada a obra rodoviária Belém-Brasília pela sua capacidade de ampliar os horizontes econômicos do país, integrando uma economia antes “esquecida” ao núcleo do país. Além disso, foi muito destacada a importância da bancada do Centro-Oeste na formação da agenda deste projeto e sua implementação, algo esperado da natureza representativa do Senado Federal³². Não obstante a ligação regional, surpreende o fato de muitos dos senadores participantes da audiência serem do principal partido de oposição na época, o PSDB, sem tecerem muitas críticas ao projeto. Na verdade, o modelo de subconcessão, ainda que uma “jabuticaba brasileira”, foi elogiado pelo senador Arthur Vírgilio (PSDB-AM) que afirmou que:

(...) o Estado Brasileiro não tem recursos para fazer face as suas demandas no terreno da infra-estruturação do País, então não acabe o maniqueísmo ideológico, essa história de demonizar a privatização como se fosse uma coisa ruim e endearar a figura do Estado, o mamute do Estado gigantesco, como se fosse uma coisa boa.

Estas ideias foram condensadas na fala do ex-presidente e idealizador da ferrovia José Sarney do PMDB, representando o estado do Amapá na época, mas cuja família tem laços políticos fortes no Maranhão, estado que abriga o principal porto recebedor de produtos da FNS, o porto de Itaqui. O senador colocou que:

Dizer que é uma grande emoção minha hoje também ver aqui o reconhecimento que o País inteiro tem sobre a necessidade da Norte-Sul. Porque naquela época foi muito difícil e eu quase que recordava também quando o Presidente Juscelino, 50 anos completa esse ano, abriu a Belém Brasília que era só um ninhão, que dizia que era a estrada das onças, essa da Norte-Sul, a afirmação era outra, era que ligava nada a coisa nenhuma, não é?

Mas, hoje todos nós reconhecemos no Brasil inteiro a importância que não só da ferrovia Norte-Sul, como da necessidade da mudança da matriz, quer dizer, de transporte do Brasil. Porque se as estradas de ferro foi o transporte do passado, que

32 Instituição política que visa a representação igualitária dos estados, em contraposição com a Câmara Federal que leva em consideração a população dos estados.

realmente foi a alavanca do comércio, que se fez no mundo inteiro, os ingleses já no fim do século XIX cortaram a Índia toda com estradas de ferro. No princípio do século XX e até hoje a Índia só funciona através daquela malha extraordinária com seu bilhão de habitantes, mas de um bilhão através das estradas de ferro.

Elas todas tiveram um declínio com a entrada dos grandes avanços tecnológicos na área rodoviária, mas hoje todo mundo está crente e certo e todos dizem que a Estrada de ferro vai ser o transporte do futuro, se ela foi do passado, ela agora será do futuro. Já hoje também com as novas tecnologias induzidas nesse setor. Com os trens de alta velocidade que transformam as estradas de ferro quase em esteiras rolantes de que grandes comboios eles levam como ocorre já hoje com a Vale do Rio Doce, que graças a isso, pode competir internacionalmente e transformar-se na primeira mineradora mundial.

Naquele tempo que foi construída e, também no Brasil, era impossível só uma companhia estatal, porque não havia viabilidade nenhuma, ninguém faria uma mina de ferro a 900 quilômetros do mar, sem porto definido, era realmente um gesto de crença no Brasil do futuro. No entanto, foi possível porque desde que a logística fez a Estrada de ferro com essa estrada altamente moderna, uma esteira rolante e um porto também de grande capacidade para navio de 400 mil toneladas, foi possível que se explorasse essa mina e, ao mesmo tempo, transformasse o minério de ferro hoje, que aquela época eram seis dólares a tonelada, hoje ele está passando quase chegando a 60 dólares a tonelada.

(...) E quero louvar o nosso Presidente da Valec, quando ele entrou, ele vestiu a camisa da Norte-Sul, lutou. Eu passei por esses momentos junto com ele de angústias e queria-se acabar, chegaram a colocar extinguindo a Valec, era uma coisa que... Nós tivemos uma fase muito difícil, que ele teve que viver e que sobreviveu, graças há obstinação com que um grupo à frente do qual estava ele e também agradecer solidariedade da Bancada de Goiás de Tocantins de toda a Bancada do Centro-Oeste que nunca deixou que essa bandeira morresse sempre se falava, Norte e Sul, Norte e Sul e não deixamos que ela morresse.

As primeiras críticas ao projeto apareceram na fala da representante de Santa Catarina Ideli Salvatti/PT, o partido do governo. Elogiando o projeto de uma ferrovia que cortasse o país de norte a sul, a senadora questionou o caráter nacional da ferrovia, perguntando:

O que eu quero entender é como é que vai ser esta ferrovia Norte-Sul mesmo ligando com a estrutura lá, porque lá em Santa Catarina só chega a ALL, a ALL chega no nosso porto de São Francisco e o Ministério dos Transportes está, inclusive, agora abrindo o processo licitatório para a elaboração do projeto de engenharia da ferrovia litorânea, em Santa Catarina, que vai ligar o porto de São Francisco, Itajai e Imbituba ligando a malha operada pela ALL.

Eu gostaria de entender, porque quando falam que vai ligar os portos do Rio de Janeiro e de Santos com o porto de Itaquí e, aqui foi dito que é ligar os portos do Sul. Porto de Santos e porto de Rio de Janeiro não são portos do Sul, são portos do Sudeste.

(...) A minha pergunta Ministro e Dr. Juquinha como é que a ferrovia Norte-Sul vai ser mesmo Sul, vai chegar nessa interligação ali com a ALL. Eu gostaria ainda, Presidente, se o senhor me permite, aproveitando a vinda do Presidente, do Ministro Alfredo Nascimento, porque há uma demanda de novas concessões ferroviárias. Lá em Santa Catarina nós estamos, inclusive, trabalhando muito para retomar a ferrovia que nós já tivemos e deixamos de estar fazendo toda a ligação vindo desde Oeste do Estado até os portos para a gente poder escoar a nossa produção, principalmente da nossa Agroindústria que necessita cruzar todo o Estado de Santa Catarina para chegar aos dois portos exportadores.

Está prevista a curto e médio prazo, a discussão de abertura de novas concessões e como é que o Ministério dos Transportes está pensando esta ampliação da malha ferroviária

De fato, nos anos posteriores, com novos estudos de viabilidade, a ferrovia ganhou projetos específicos de conexão com a região Sul do país. A expansão do projeto inicial pode ter sido um resultado do avanço da logística no país, porém não se pode descartar os interesses regionalizados como se mostra pela atuação dos senadores.

De fato, por mais pertinente que tenha sido o questionamento da senadora Ideli, foram as indagações dos senadores Valdir Raupp (PMDB-RO) e de Flexa Ribeiro (PSDB-PA) que revelam com mais clareza os problemas nascentes do setor no período. Foram os seus pontos que colocaram o problema da logística como projeto nacional contra o modelo de concessão e os interesses privados no contexto da audiência. As críticas de ambos os senadores focavam na monopolização do sistema ferroviário, principalmente por meio da subconcessão dos trechos da ferrovia à Vale do Rio Doce, detentora de concessões de várias linhas da malha nacional, incluindo conexões. A crítica mais extensa foi feita pelo senador Valdir Raupp, do PMDB de Rondônia. Ele, que também presidiu uma audiência pública na subcomissão temporária dos marcos regulatórios sobre a questão das concessões ferroviárias, indagou que:

(...) A minha preocupação é o monopólio. Eu não, absolutamente nada contra, a Vale do Rio Doce. Eu acho que é uma aberração fechar uma Rodovia, uma ferrovia, uma hidrovía, como foi o caso de ontem na ferrovia lá do Pará também gerenciada pela Vale do Rio Doce. E uma ferrovia fechada, com certeza, vai deixar alguns trabalhadores sem trabalhar e causando prejuízo para uma empresa do porte da Vale do Rio Doce. Mas, a exemplo do que está acontecendo em Minas Gerais e até no Pará, de que a Vale do Rio Doce detém a concessão das principais ferrovias do Brasil hoje.

(...) o que eu tenho ouvido de reclamações em várias mineradoras pequenas em Minas Gerais, que não conseguem exportar seus produtos, porque a Vale detém praticamente o monopólio das ferrovias e dos portos, dos terminais portuários, onde embarcam minério de ferro. E agora a Vale entra na Norte-Sul, entra em Tocantins e entra em Goiás.

Eu conheço também empresários que possuem jazidas de minérios de ferro no Tocantins, em Colinas e Palmas e acho que até no Estado de Goiás e que já estão preocupados com a entrada da Vale do Rio Doce na ferrovia Norte-Sul, porque já estavam desenvolvendo alguns projetos, inclusive, de siderurgias, inclusive, de extração de minérios naquela região e que agora já estão meio assustados com a entrada da Vale do Rio Doce na ferrovia Norte-Sul.

Eu pergunto ao Juquinha, ao Diretor da Valec, ao Sr. Ministro Alfredo Nascimento, eu sei que existe um percentual, não sei se é de 20 ou 30%, que a empresa tem que abrir, mas abre, muitas vezes, para quem quer, ou para quem ela quer, não é para quem entrar, é para quem ela quer endereçar para empresas que não estão concorrendo com ela, essa é minha preocupação nesse setor da Norte e Sul.

De fato, o que estava sendo colocado, ainda que de forma preliminar, era a contradição entre um interesse logístico amplo, representado pelos planos de governo, que enxergava na Ferrovia Norte-Sul sua espinha dorsal, e o projeto privado específico das detentoras das concessões ferroviárias que visam a ampliação estratégica das linhas conforme suas operações econômicas. Preocupado com o escoamento de produtos do estado do Pará, o senador Flexa

Ribeiro/PSDB-PA fez considerações sobre o problema da subconcessão da Vale e a incongruência com a expansão do sistema ferroviário para além dos interesses particulares, colocando que:

(...) ligar Belém a Barcarena que é um pólo industrial que tem uma capacidade de desenvolvimento enorme o Pará não pode ser esquecido da integração da Norte-Sul, que como já foi dito aqui, e eu quero parabenizar V. Ex^a. com a ligação, com o sistema rodoviário nacional, você vai poder fazer a ligação não só de Itaqui ao porto de Santos, mas de Barcarena e Belém ao Porto de Santos também, apenas um ramal que precisa ser feito e eu não vejo nem como proposta em torno de 300 a 400 quilômetros não é nada que possa...

Agora me preocupa, me preocupa, que a Vale do Rio Doce que está fazendo, adquirindo as concessões para fazer operar a Norte-Sul, ela não tem interesse de fazer um ramal para Belém, porque vai considerar como concorrente da ferrovia de Carajás e que não é um outro produto que vai ser transportado e para Barcarena.

O problema da incompatibilidade do desejo logístico com os interesses privados fundamentados no sistema de concessão e suas consequências em termos de operação ferroviária estava longe de ser uma questão específica à FNS. Discutindo sobre um trecho na região centro-oeste do país, o ministro Alfredo do Nascimento destacou os problemas concernentes à ferrovia Ferronorte, afirmando que:

essa Ferrovia tem uma série de problemas na sua concepção de origem. É uma concessão que em função dos acordos que foram feitos seguidamente é uma concessão de 90 anos. Meio esdrúxulo e meio absurdo, mas é de 90 e o que se verifica? Se chega a Alto Araguaia e a concessionária não tem interesse até porque não foi provocada para isso e fez um contrato com o Governo em que ficou estabelecido que ela é que definiria quando e de que forma fazer os investimentos nessa concessão.

Ela não tem hoje nenhum interesse em fazer esses investimentos, porque ela tem carga garantida em Alto Araguaia, a produção de Rondonópolis, de outros municípios, chega por caminhão encarecendo, portanto, o custo do transporte, encarecendo, portanto, para o empresário, para aquela pessoa que cujo produto a ser transportado em função de utilizar esse trecho de 200 e poucos quilômetros de Rondonópolis a Araguaia de caminhão.

A construção dessa ferrovia não deve acrescentar carga à concessionária, porque essa carga ela recebe em Alto Araguaia, cabendo ao produtor o custo por esse transporte que é feito por Rodovia. Nós já tomamos algumas providências. Primeiro: nós vamos corrigir isso, já foi dado um prazo, já entrei em contato com a ANTT e estabeleci um prazo para que seja apresentado em 90 dias um projeto, porque existe o projeto. Segundo: eu fui informado, pela própria concessionária e a decisão do Governo. A decisão do Governo é fazer esse trecho ainda do Governo do Presidente Lula de Alto Araguaia a Rondonópolis. É decisão de Governo ou a concessionária faz ou o Governo toma a responsabilidade de fazer.

A **Ferronorte** é outro projeto importante de expansão da malha e junto com a FNS um dos mais antigos. Denominada oficialmente Ferrovia Senador Vuolo, ela foi concebida pelo senador Vicente Emílio Vuolo, Deputado Federal do Mato Grosso na segunda metade da década de 1970, que apresentou projeto de lei para ligar Santa Fé do Sul/SP até Cuiabá, sancionada na Lei 6.346/1976. A ferrovia esteve desde o início ligada aos produtores de soja, principalmente a Olacyr de Moraes, maior produtor de soja na década de 1980 e integrante do

Grupo Itamaraty. A ferrovia foi concedida por meio de licitação antes do Programa Nacional de Desestatização, ainda em 1989, por José Sarney ao Grupo Itamaraty, em uma concessão marcada pelo período anormal de 90 anos.

Os desafios associados à construção de uma ferrovia nos entornos da Amazônia Legal e distante dos principais polos industriais do país fizeram com que as obras se atrasassem frequentemente. A ferrovia passou por uma reorganização acionária em 1997 onde o controle converteu-se para fundos de investimentos públicos como o PREVI e o BNDESPar e uma empresa internacional, a Brazil Rail Partners. Posteriormente, ela fez parte da Brasil Ferrovias, antecessora da ALL (Fici, 2007:236-242). Dentro de grande parte do período analisado no trabalho, a Ferronorte é também conhecida como a Malha Norte da ALL. Até o fim do ciclo analisado a ferrovia não havia chegado a Cuiabá, operando apenas o trecho de Santa Fé do Sul/SP até Rondonópolis/MT.

Além de projetos antigos, outros importantes traçados comentados dentro do horizonte temporal do trabalho são a Ferrovia de Integração Oeste-Leste (FIOL) e a Ferrovia Transcontinental, entre outras estradas menores sintetizadas na tabela 14. Ambas linhas entraram na agenda política oficialmente com a Lei 11.772/2008 e fazem parte da ambição logística do governo de ampliar a malha e expandir a fronteira econômica da ferrovia conectando regiões anteriormente só servidas por rodovias. Assim como a FNS, elas estão colocadas entre os interesses das empresas concessionárias estabelecidas, os interesses agrários que se estavam se consolidando e os objetivos governamentais de aumento da competição dentro das ferrovias e o aumento da participação do modal na matriz de transportes. O modelo inicial de viabilização destas linhas também emulava o da FNS. O planejamento era de que a construção se daria pela Valec, mas diversos trechos selecionados seriam subconcedidos para empresas privadas que, com o dinheiro do leilão, ajudariam a providenciar os recursos necessários para a conclusão das linhas sem depender de recursos públicos. Sua principal diferença com a FNS é que estas duas linhas seguem o desenho latitudinal conectando o litoral com o interior do país.

A **Ferrovia Integração Oeste-Leste** foi concebida para atender as demandas logísticas reprimidas do interior da MATOPIBA³³, ajudando o escoamento de produtos da nova fronteira logística do cerrado brasileiro. A principal mercadoria pensada a encher os vagões nesta linha é o minério de ferro, mas produtos agrícolas do interior baiano também

33 Acrônimo que designa a região interiorana dos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia.

fazem parte da perspectiva geral. Em sua extensão total, a estrada terá 1500 km de extensão ligando Alvorada/TO a Ilhéus/BA.

Outra estrada nova é a **Ferrovia Transcontinental**, projeto que visa a ligação internacional da malha nacional com os portos do pacífico. Uma das linhas menos comentadas, ela se inicia no litoral norte-fluminense e vai até Boqueirão da Esperança no Acre, se estendendo por mais de 4000 km para depois seguir pelos países Bolívia e Peru e seu maior *stakeholder* era a China.

Ferrovia	Extensão (KM)
EF 354 – Boqueirão da Esperança/AC – Litoral Norte Fluminense/RJ	4.400
EF 151 – Belém/PA – Panorama/MS	2.760
EF 334 – Alvorada/TO – Ilhéus/BA	1.500
EF 267 – Panorama/SP – Porto Murtinho/MS	750
Transnordestina – Missão Velha/CE – Eliseu Martins/PI	650
Ferronorte – Alto Araguaia – Rondonópolis/MT	206
Ferroeste – Guarapuava – Paranaguá/PR	365
Ferroeste – Cascavel – Foz do Iguaçu/PR	170
Ferroeste – Cascavel/PR – aracaju/MS	500
TAV Rio – São Paulo – Campinas	518
Expresso Aeroporto – SP	28
Total	11.847

Tabela 14: Principais projetos ferroviários do período com extensão total planejada.

Fonte: Revista Ferroviária, 2008b:65

Na medida em que ficam mais claras as disputas pelo sistema ferroviário nacional, acirra-se também a disputa por suas instituições. O modelo de subconcessões foi elogiado por sua capacidade de gerar financiamento para a conclusão de obras que estavam a décadas paradas. No entanto, haviam limites claros quanto a sinergia entre os projetos logístico da FNS como espinha dorsal de uma malha integrada e da ferrovia como apêndice da exportação de commodities. Mais do que isso, havia um perigo crescente do governo ficar na mão das empresas operadoras e seus interesses particulares, não conseguindo sustentar seus interesses particulares seja de um plano de transportes integrado ou do desenvolvimento de regiões necessitantes de infraestrutura. Assim, no ano de 2008, após a formação dos planos PNLT e

do PAC1, o próximo passo dado para avançar a agenda logística foi a reformulação da empresa pública Valec que se colocaria no centro do debate setorial.

5.2 Reestruturação da Valec

O reaparecimento da Valec nas discussões públicas se inicia nos debates sobre as MPs (272/05 e 273/05) da operação “Tapa-Buracos”. Muito criticadas na esfera do setor rodoviário por seu cunho eleitoreiro e remediativo, para as ferrovias estas mediadas provisórias previam a inclusão de um pequeno trecho da Ferrovia Norte-Sul ao Sistema Nacional de Viação. Apesar de um avanço tímido – eram planejados originalmente 1,5 mil quilômetros – a medida voltava a falar em uma expansão da malha ferroviária após décadas de silêncio. No final da votação no Congresso, as MPs foram ampliadas com emendas para abarcar mais projetos ferroviários e foi a primeira vez que o Trem de Alta Velocidade (TAV) chegou a esfera pública com a inclusão de dois projetos de TAVs no texto final da Lei: o TAV Rio-São Paulo e o TAV Belo Horizonte-Curitiba. Além disso, o projeto final contemplava além da FNS, estradas de ferro no Nordeste, no Sul e no Espírito Santo. O texto final, concretizado na Lei 11.297/06, manteve o modelo Valec para a FNS, mas fez a ressalva de que se esta empresa fosse privatizada a nova concessionária seria obrigada a concluir a ferrovia, abrindo margens para uma privatização da empresa pública.

No modelo proposto, a empresa pública Valec ficava com a responsabilidade pela construção e eventual licitação posterior do trecho adicionado pela lei. O “modelo Valec”, isto é sua atuação institucionalizada dentro do setor ferroviário, foi o principal ponto de divergência à época da apreciação das MPs “Tapa-Buracos”, em 14 de fevereiro de 2007. O deputado federal Alberto Goldman, representando o PSDB, chamou de excrescência a existência de uma empresa pública que coordenasse a construção de estradas que deveriam passar por licitações. O deputado afirmou que em algum momento a empresa teria de ser liquidada; mesmo assim votou a favor das MPs com suas alterações. Ainda assim, a Valec desempenhou papel fundamental nas obras de ambos os PACs. Ela foi responsável pelo incremento da malha ferroviária no período, principalmente por causa das obras na FNS. Machado (2018:124) coloca que ao final do PAC2, em 2014, existiam mais de 2.600 quilômetros de estradas de ferro em execução, destacando-se a FNS e também a Ferrovia de Integração Oeste-Leste (FIOL), ambas sob égide da empresa pública.

Apesar das discussões iniciadas pelas MPs “Tapa-Buracos”, a Valec se tornou ponto central do embate setorial de fato com a edição da Medida Provisória 427, de 9 de maio de 2008. A proposta visava a ampliação e atualização das atribuições dessa empresa pública na gestão e execução de empreendimentos concernentes ao setor de transporte ferroviário, notadamente no que pertine à construção de novas ferrovias para transporte de carga e posterior outorga à iniciativa privada, bem como à promoção de estudos para implantação de Trens de Alta Velocidade, sob a coordenação do Ministério dos Transportes, de forma a possibilitar o desempenho mais célere e eficiente das políticas públicas definidas para esse setor (Brasil, 2008). A medida ainda incluiu a extinção total do GEIPOT, que tinha sua liquidação em andamento desde 2002. Foram absorvidos os empregados da GEIPOT pela Valec com o intuito de evitar perdas de conhecimento e experiência e, assim, se completava a consolidação da empresa como organização central do setor ferroviário imbuída de poder burocrático, administrativo e financeiro.

A medida provisória teve sua discussão em comissão mista onde foram apresentadas 33 emendas. O texto final foi apreciado e aprovado em 1º de julho e transformado em projeto de lei de conversão nº18, de 2008. O texto final resultou na Lei nº 11.772, de 17 de setembro de 2008 e deu os contornos legais necessários à Valec, também ampliando seu portfólio de linhas, que passaram a incluir além da FNS (EF-267), a FIOL (EF-334) com 2.675 km ligando a Bahia ao Tocantins e a Ferrovia Transcontinental (EF-354) – conhecida também pelo seu trecho FICO (Ferrovia Integração Centro-Oeste) – com 4.400 km e que visava conectar o Rio de Janeiro com o Peru.

A lei definiu as competências e a origem das receitas da empresa bem como sua estrutura interna. Foram definidas como competências da empresa: 1) administrar os programas de operação da infraestrutura ferroviária, nas ferrovias a ela outorgadas; 2) coordenar, executar, controlar, revisar, fiscalizar e administrar obras de infraestrutura ferroviária que lhes forem outorgadas; 3) desenvolver estudos e projetos de obras de infraestrutura ferroviária; 4) construir, operar e explorar estradas de ferro, sistemas acessórios de armazenagem, transferência e manuseio de produtos e bens a serem transportados e, ainda, instalações e sistemas de interligação de estradas de ferro com outras modalidades de transportes; 5) promover os estudos para implantação de Trens de Alta Velocidade, sob a coordenação do Ministério dos Transportes; 6) promover o desenvolvimento dos sistemas de transporte de cargas sobre trilhos, objetivando seu aprimoramento e a absorção de novas

tecnologias; 7) celebrar contratos e convênios com órgãos nacionais da administração direta ou indireta, com empresas privadas e com órgãos internacionais para prestação de serviços técnicos especializados; e 8) - exercer outras atividades inerentes às suas finalidades, conforme previsão em seu Estatuto social (Brasil, 2008b).

Adicionalmente à Lei da Valec foi publicado também, no mesmo ano, o Decreto de 15 de Julho que aumentava o capital social da empresa em 500 milhões de reais. A partir de 2008 a empresa conseguiu aumentar sua capacidade de financiamento, com alguns períodos piores, perdendo esta capacidade de fato a partir de 2014 sob intensas contestações, como se pode constatar no gráfico 4.

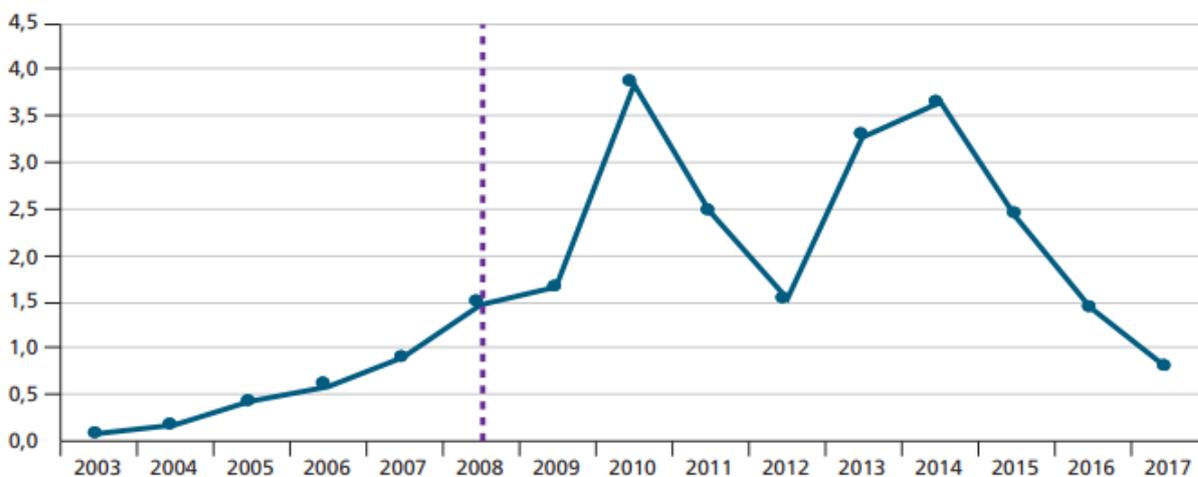


Gráfico 4: Orçamento realizado Valec (2013-2017)³⁴.

Fonte: Machado, 2018:125.

Para Machado (2018), um dos motivos para essa perda de poder financeiro da empresa está relacionado aos graves casos de corrupção que foram uma realidade durante o processo de elevação da empresa pública. Ainda em 2008, Auditorias do Tribunal de Contas da União (TCU) constataram sobrepreço em ao menos quatro lotes da FNS, entre Babaçulândia/MA e Anápolis/GO, causando prejuízos ao Estado. A recomendação do TCU era de interrupção dos pagamentos às construtoras, o que não ocorreu devido a recursos judiciais impetrados pelas empreiteiras assegurando os pagamentos. O autor, chega a apontar que outro motivo pelo “desmonte” financeiro foram as novas atribuições da Valec dentro do setor ferroviário, isto é, a difícil aceitação da tentativa de desverticalização do setor. Como será visto adiante, o

³⁴ Observação do autor: Orçamento realizado – empenhos liquidados mais restos a pagar durante o exercício fiscal do ano em questão. Valores corrigidos pelo IGP-M de dezembro de 2017.

discurso da corrupção ajudou a coalizão anti-mudanças, e sua relação com a diminuição do protagonismo da Valec não é incidental.

5.3 A crise mundial de 2008 e a resposta petista

Em meados de 2008, em meio às transformações que ocorriam na economia do país com o PAC1 e a inflexão petista do segundo mandato Lula, o Brasil começou a sentir os efeitos da crise mundial. A crise teve origem nos EUA, mais exatamente no segmento dos *sub-primes* do mercado de imóveis daquele país, e lançou grande parte do mundo em uma recessão econômica inesperada para a maior parte dos economistas influentes. Vale destacar que a crise ocorre desafiando o paradigma chamado de “Grande Moderação”, responsável pela defesa de políticas monetárias e fiscais controladas que, em teoria, teriam ajudado a reduzir a volatilidade macroeconômica presente nas décadas 1970 e 1980 (ver Verick e Islam, 2010 para um resumo das causas e consequências da crise).

Os autores Barbosa e Souza (2010:22) assinalam que a resposta brasileira a esta crise mundial foi inédita em suas políticas. As medidas adotadas tiveram um forte caráter anticíclico, onde o governo aumentou as despesas e os investimentos em vez de retrai-los. Assim, para esses autores, as ações podem ser divididas em três grupos: 1) a manutenção das políticas de investimento em curso; 2) ações emergenciais e temporárias; 3) e novas políticas estruturais que serviram de auxílio ao combate da crise, mas que prosseguiram após o pior momento ter sido superado. Sobre as primeiras medidas, os autores (Barbosa e Souza, 2010:22-23) destacam o aumento na rede de proteção social; o aumento no salário-mínimo; a expansão do investimento público; as desonerações programadas no PAC e na PDP; e a reestruturação dos salários e do efetivo do serviço público federal. De maior interesse para o setor ferroviário é a continuidade dos programas de investimentos públicos, principalmente o PAC1³⁵.

Setorialmente, a crise mundial significou duas coisas diferentes para as ferrovias: dificuldades ainda maiores para a consecução das obras e morosidade temporária no avanço de mudanças institucionais. A crise financeira apareceu pela primeira vez na Revista Ferroviária em novembro de 2008 onde, em seu editorial, usou da famosa expressão do então

35 Vale lembrar que o trecho norte da FNS ficou pronto em 2008 e o rol de projetos encabeçados pela Valec aumentou em setembro deste ano com a lei que dinamizou a empresa pública, lei esta que partiu de uma medida provisória (de prerrogativa do executivo).

presidente Lula para afirmar que a crise poderia não ser apenas uma “marolinha”. Para a revista, a piora das condições econômicas levaria a uma maior atuação do Estado na economia e no setor. Entretanto, o que precisava ser contestado era como essa atuação se daria. A revista permaneceu com uma forte defesa do modelo de concessões na forma assentada pela trajetória, mas celebrava um maior planejamento estatal de longo prazo e defendia, ainda que de maneira pouco definida e com uso de chavões, a sinergia entre público e privado nas obras ferroviárias. Nas palavras do editorial:

Crescem dia-a-dia os sinais de que a marolinha da crise econômica mundial pode atingir o Brasil com mais força de que supunham nossas autoridades. O Governo Federal já injetou R\$ 207 bilhões para incentivar o setor produtivo da economia, e o pacote ainda está longe de terminar. O dólar em alta obriga o governo a intervir, e, nesse andar da carruagem, já foi vendido cerca de 1,5% das reservas cambiais do país, aparentemente pouco, mas preocupante se levarmos em conta que o tamanho real da onda que vem aí ainda é desconhecida. O empresário Eike Batista afirma textualmente: “está tudo embaçado pelo nervosismo dos mercados, é preciso dar tempo para saber para onde vai o mundo”. (...) Haverá maior presença do Estado na economia e há certas coisas nas quais essa presença não é apenas desejável como necessária. No setor ferroviário, não convêm voltar ao tempo da operação estatal (o que seria um mal, pois traria os óbices da política para dentro de uma atividade empresarial), mas um planejamento sério de prioridades é importante. O Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT) é um esforço sério nesse sentido, mas que, submetido ao Executivo, foi despojado de algumas de suas partes mais visíveis para virar a vitrine do PAC, ignorando-se o conjunto e deixando de ser uma ação planejada de Estado a longo prazo para inserir-se num contexto político de poder e curto prazo. Planejamento sério é desejável; bancos e ferrovias estatais não. Se é preciso às vezes pôr um guizo no tigre/mercado para moderar seu apetite, não convêm, por outro lado, substituir esse animal por um elefante/Estado igualmente solto e sem controle. O prejuízo final poderá ser ainda maior que o causado pelo ciclo econômico e histórico que ora se encerra (Revista Ferroviária, 2008b:1).

Foi apenas em março de 2009 que a revista destacou com maior veemência o ambiente ruim causado pela crise no setor como um todo. Em matéria extensa foi apontado que o fator “corredor de exportação” foi a grande razão pelo baixo desempenho do setor, principalmente por causa da queda do preço e demanda do minério de ferro. Importante frisar que a malha ferroviária do centro-sul, centrada na empresa ALL e focada no agronegócio, foi a menos afetada pela crise. Colocou-se:

No último trimestre de 2008, o transporte ferroviário registrou queda de 12% em toneladas úteis (TU) e 8,9% em toneladas por km úteis (TKU), se comparado com o mesmo período do ano passado. Nos três últimos meses de 2008, as ferrovias transportaram 95,1 milhões de toneladas úteis, contra 108,1 milhões de TU no último trimestre de 2007. Durante todo o ano de 2008, o transporte ferroviário de carga amargou taxa de crescimento de apenas 1,6% em TU e 2,5% em TKU. Só para comparar, na variação 2007/2006, o crescimento foi de 7,3% em TU e 8,3% em TKU. O minério de ferro sozinho, responsável por 75,1% de toda a movimentação ferroviária no Brasil, perdeu só no último trimestre do ano passado 14% em volume.

(...) Para o diretor-executivo da ANTF, Rodrigo Vilaça, a atuação predominante das ferrovias brasileiras como “corredores de exportação” foi a principal razão da vulnerabilidade com a crise. Vilaça acredita que o aumento da

participação das operadoras no mercado interno e a diversificação das cargas pode ser uma solução para o atual momento econômico. "O esforço na busca de novos clientes e mercados pode ser um caminho alternativo para as ferrovias, caso a crise permaneça ao longo do ano", afirma.

(...) Na contramão da crise que afetou diretamente as transportadoras de minério, a ALL confirma, através de seu presidente, Bernardo Hees, que deverá crescer de 10 a 12% o volume em 2009, número similar ao registrado em 2008. A ALL é menos concentrada e o mercado de grãos não foi tão afetado pela crise.

(...) O "efeito dominó" da crise não deixou ileso a indústria ferroviária brasileira. Para este ano, a expectativa é de que a produção de vagões atinja um número em torno de 1.000 unidades (sendo aproximadamente 100 para o mercado externo). Em 2008 foram produzidos cerca de 5.000 vagões. Se no final de 2009 as projeções se confirmarem, as fábricas de vagões no Brasil vão amargar o pior ano desde 2002, quando fabricou 300 unidades (Revista Ferroviária, 2009a:23-26).

O mau momento do setor levou a personalidades de diferentes funções a se posicionarem. O diretor executivo da ANTF, Rodrigo Vilaça, pontuou que em um momento de aperto econômico escolhas políticas deveriam ser feitas. Ele colocou que entre as duas frentes de projetos existentes, a resolução de gargalos e a expansão da malha, a prioridade deveria ser na primeira, focando na malha existente e melhorando o acesso aos portos, principal reivindicação dos empresários do setor (Revista Ferroviária, 2008c:10). Esta fala coloca mais um ingrediente na disputa setorial pelos projetos e instituições: o período de otimismo no setor estava passando e uma visão setorial deveria ser escolhida, principalmente levando em consideração a piora no contexto econômico. Do outro lado, o então secretário-executivo do Ministério dos Transportes, Paulo Sérgio Passos, enfatizou o papel governamental no processo de desenvolvimento reforçando a ideia de que os principais projetos seguiriam em frente sem interferência da crise internacional, afirmando que:

É evidente que temos que retirar lições dessa crise: se, de um lado, em relação à área financeira, haverá que buscar uma revisão dos padrões, por outro lado, num país com as características do Brasil, a crise torna inescapável a presença da autoridade pública do Estado como indutora do processo de desenvolvimento. É evidente que, nos dias atuais, será um papel reformulado e caberá ao Estado, além de iniciativas que possa realizar sozinho, explorar as possibilidades que oferece a iniciativa privada na realização de investimentos conjuntos. Isso é muito significativo, em especial na área ferroviária.

(...) em primeiro lugar, que é preciso estruturar, ordenar de forma clara o que são os alvos estratégicos em relação ao setor ferroviário. Temos hoje uma matriz de transporte que é distorcida em relação ao que seria razoável, com 58% de sua movimentação de carga feita por rodovias e cerca de 25% por ferrovias. Nós entendemos que é possível avançar até o horizonte de 2023, que é o horizonte do PNLT, e fazer com que o transporte ferroviário avance em patamares de pelo menos 10 pontos percentuais de participação. É preciso que o Estado tome iniciativas importantes, como foi o caso da construção da ferrovia Norte-Sul (Revista Ferroviária, 2009b:14).

A crise financeira internacional ajudou a colocar as duas visões pelo setor ferroviário em posições opostas. Assim, ela se coloca como um evento em que os atores de fato começaram a articular melhor os seus interesses e estratégias, e um maior posicionamento era

esperado tanto por parte do executivo federal como também das empresas concessionárias. Assim, o momento simboliza o fim do caráter otimista de que os interesses públicos e privados poderiam convergir com naturalidade e que todas as obras poderiam contar com o investimento de ambas as partes sem que uma coordenação setorial mais ampla fosse implementada. O editorial de outubro da Revista Ferroviária dava a tônica do debate, afirmando que:

A crise das commodities dá sinais de recuperação, mas ainda vai levar muito tempo para voltarmos à exacerbação de preços de 2008 – se é que isso vai acontecer. É hora, portanto, de repensar o modelo de exploração das nossas ferrovias de carga, até hoje centrado no transporte de umas poucas matérias-primas. Nada vai pagar – e ninguém vai calcular – o prejuízo gerado por milhares de vagões e centenas de locomotivas paradas nos pátios desde o último trimestre do ano passado. Dentro do governo, fascinado por seus 11 mil km de bitola larga mais o TAV, existe a voz isolada do diretor geral da ANTT, Bernardo Figueiredo, pedindo mudanças. E, no meio empresarial, no entorno do porto de Santos, um pouco dentro da ALL, começam a surgir tímidos projetos (Revista Ferroviária, 2009d:1).

Mesmo assim, se desde 2005 inovações institucionais estavam ocorrendo no setor ano após ano, entre 2009 e 2010 são poucos os acontecimentos dignos de nota. O ano de 2010 foi marcado por eleições onde o PT conseguiu uma nova vitória eleitoral elegendo Dilma Rousseff, ex ministra da Casa Civil e um dos principais nomes associados ao PAC1. Seu governo de 2011 a 2014 foi marcado por uma continuação e, em certo grau, modificação do projeto neodesenvolvimentista hibridizado com marcas neoliberais, oriundas da trajetória recente do país. Setorialmente foi iniciada uma contestação ainda maior ao modelo hegemônico o que resultou em importantes mudanças institucionais incrementais.

5.4 Primeiro mandato Dilma e novas mudanças incrementais no setor ferroviário

Se os anos de 2009 e 2010 não apresentaram significativas mudanças para o setor ferroviário, a eleição de 2010 ajudou a consolidar o PT como força política e o neodesenvolvimentismo associado a ele como programa bem-sucedido, principalmente considerando sua resposta à crise financeira internacional. Em uma primeira análise, a eleição da “mãe do PAC”, Dilma Rousseff, foi marcada por um aumento do papel do Estado como indutor de um desenvolvimento com características sociais, retomando o planejamento central e discutindo as instituições herdadas do neoliberalismo, porém sem contestá-las em sua essência. A nova presidenta prometeu um maior enfrentamento ao rentismo e à desigualdade, aprofundando as políticas desenvolvimentistas de estilo petista, agora com um renovado nome – a nova matriz econômica – encabeçada pelo Ministro da Fazenda, Guido Mantega. Um

resumo dessa nova política é apresentada por Singer (2015:43-45) que elenca como principais medidas: 1) a redução dos juros; 2) uso intensivo do BNDES; 3) aposta na reindustrialização; 4) desonerações; 5) plano para infraestrutura; 6) reforma do setor elétrico; 7) desvalorização do Real; 8) controle de capitais e; 9) proteção ao produto nacional.

Singer (2015:47) prossegue afirmando que do ponto de vista programático, o governo de Rousseff seguia a inflexão adotada em 2006 (ano em que Mantega assumiu o Ministério da Fazenda) com o neodesenvolvimentismo e a presença de mudanças incrementais fortalecedoras do papel ativo do Estado na economia. A troca de chefia do Banco Central em 2011 deu mais substância a essa continuidade, abrindo novos “*fronts*” de atuação governamental, principalmente no setor macroeconômico como políticas de juro e câmbio.

Em outro “*front*” político, o do investimento público, o governo recém-eleito começou a sua gestão com a formalização do PAC2, um novo plano de desenvolvimento geral agora com mais áreas temáticas e um maior investimento previsto, como vistos nas tabelas 15 e 16. Ele foi dividido nas seguintes áreas: energia, transportes, cidade melhor, comunidade cidadã, minha casa minha vida e água e luz para todos. Assim como no PAC1, o plano veio acompanhado de diversas mudanças institucionais importantes incluindo novos marcos regulatórios, um regime diferenciado de contratação (o RDC), criação de empresas públicas, aprimoramento das PPPs, entre outras medidas (ver Cardoso Junior e Navarro, 2016:29-32 para um resumo extenso destas medidas).

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

Tabela 15: PAC 2 e os investimentos previstos em bilhões de reais.

Fonte: Campos Neto, 2016:33

Modal	2011-2014	Pós-2014	Total
Rodoviário	48,4	2,0	50,4
Ferroviário	43,9	2,1	46,0
Portos	4,8	0,3	5,1
Hidroviás	2,6	0,1	2,7
Aeroportos	3,0		3,0
Equipamentos	1,8		1,8
Total	104,5	4,5	109,0

Tabela 16: PAC 2 e os investimentos em transporte por modal em bilhões de reais.

Fonte: Campos Neto, 2016:34.

Diferentemente do PAC1, o PAC2 foi coordenado diretamente pela Sepac, do Ministério Público. O plano foi feito antes do PPA de 2012-2015 e pôde se beneficiar da sinergia dos aparatos de planejamento. Especificamente ao setor ferroviário, o plano agraciou as ferrovias com grande volume percentual³⁶ do investimento previsto para os transportes que, no entanto, não conseguiram sair do papel, e que com a proximidade dos grandes eventos programados para acontecer no país, como a Copa do Mundo 2014 e as Olimpíadas de 2016, levaram o governo a lançar o Programa de Infraestrutura Logística, o PIL (Campos Neto, 2016:32-34).

Todavia, se a eleição de 2010 mostrava um contexto favorável a essa intensificação neodesenvolvimentista, o decurso do governo mostrou os limites do projeto petista. Ao longo do primeiro mandato dificuldades foram se acumulando o que levou, derradeiramente, a um segundo mandato interrompido pelo impeachment. A diferença, ressalta Singer (2015), do governo Dilma comparado ao seu antecessor do mesmo partido foi o incremental confronto político, principalmente contra o capital financeiro na visão deste analista. É possível aplicar esta leitura ao caso ferroviário na medida em que o governo buscou novas institucionalidades para contestar o monopólio das empresas concessionárias. Porém é importante destacar as particularidades do caso ferroviário.

Diferentemente do caso financeiro, em vez de políticas específicas, era o arranjo institucional que estava no centro da discussão. Em vez de Guido Mantega e o Ministério da Fazenda, foram Bernardo Figueiredo (na ANTT) e José Eduardo Castello Branco (na Valec)

³⁶ Vale destacar que até este momento ainda se falava no Trem de Alta Velocidade, uma obra concentradora de investimentos e que dava ao setor ferroviário grande destaque programático e midiático.

que aplicaram uma abordagem mais combativa para a transformação da infraestrutura ferroviária do país. Em vez de combativo com o mercado, a condução do setor ferroviário pelo governo foi extremamente pautada por uma busca de sinergia entre interesses privados e públicos, marca do principal plano da época, o PIL. Se havia uma disputa política que visava a transformação do sistema ferroviário buscando contestar o monopólio das empresas concessionárias, deve-se ressaltar que o governo buscou aliados no setor privado, notadamente os clientes ferroviários, acreditando serem estes os verdadeiros possibilitadores da revolução logística³⁷ no país. Assim, uma imagem de um governo concentrador de poder e altamente combativo com o setor privado não se faz presente para o setor ferroviário. O modelo de *open-access* formulado pelo governo era largamente protetivo a certos grupos do setor. Se por um lado houve uma rusga com as empresas concessionárias, por outro existiu também uma busca de aliados possíveis dentro da sociedade civil. A busca real era por competição e não por concentração.

Assim sendo, o primeiro sinal mais claro da insatisfação governamental – até aqui liderando a frente por mudanças no sentido logístico – com o rumo da trajetória ferroviária e a morosidade das transformações veio por meio de resoluções técnicas da ANTT. Ainda em 2011, primeiro ano do governo Dilma, a agência reguladora lançou três importantes resoluções que mudavam a dinâmica dos contratos estabelecidos com as empresas concessionárias. Foram elas as resoluções nº 3.694, nº 3.695 e nº 3.696, sumarizadas no quadro 9 deste trabalho. As novas resoluções da ANTT foram lideradas por seu diretor-geral, Bernardo Figueiredo. Próximo de Dilma Rousseff, de quem ele era assessor desde 2005, Bernardo foi uma pessoa ativa no setor ferroviário dentro do período analisado. Tendo iniciado a carreira como assessor da presidência da RFFSA na década de 90, ele trabalhou com os primeiros estudos sobre o concessão do setor, ajudou na estruturação da FSA (uma das empresas que viria a se tornar a ALL), fez parte da diretoria executiva da ANTF durante o governo FHC e participou da elaboração do Plano de Revitalização das Ferrovias de 2003 (Revista Ferroviária, 2011b:30). Sua eleição à diretoria da ANTT em 2008 marcou a mudança definitiva dos diretores apontados pelo ex-presidente FHC para uma comandada por burocratas alinhadas ao petismo. Sobre a atuação de Figueiredo na ANTT, Luiz Henrique Baldez, presidente da Associação Nacional dos Usuários de Transporte de Carga (ANUT), colocou que:

37 Do ponto de vista do governo dentro dos argumentos de maior transporte de carga geral, maior integração entre modais de transporte e melhor uso da malha existente.

Acredito que a grande mudança foi a entrada do Bernardo Figueiredo na ANTT, que passou a usar a missão da agência que era preservar o interesse dos usuários em harmonia com o concessionário. E eu sempre disse que o usuário não precisa de proteção do Estado para considerá-lo um coitado na negociação. Nós queríamos regras. E lutamos muito para as três resoluções que saíram em julho de 2011. As três resoluções são sobre tráfego mútuo e direito de passagem; sobre o regulamento de defesa dos usuários, que chamamos internamente de código de defesa do usuário; e o regulamento sobre metas de produção por trecho. Essas três resoluções nos deram a base para iniciarmos um processo de negociação mais equilibrado com a ferrovia (Revista Ferroviária, 2012d:28).

Sobre as mudanças anunciadas pelo órgão que comandava, Bernardo Figueiredo afirmou que:

Já existia naquela época (2009) a percepção de que o modelo adotado na privatização das ferrovias não encaminhava para soluções definitivas. E que o mercado não resolveria tudo sozinho. Estas redefinições estão sendo agora buscadas, e apesar dos conflitos que a discussão levanta, tenho certeza que caminhamos para um modelo mais flexível de concessões, capaz de beneficiar clientes e concessionários, tanto na malha concessionada como na que se vai construir (Revista Ferroviária, 2011b:30)

As três resoluções foram o primeiro questionamento aberto ao modelo de concessões da década de 1990 e vieram a concretizar a promessa por uma discussão sobre o arranjo institucional do setor aberta pelo mesmo diretor em entrevista a Revista Ferroviária ainda em 2009 (2009c:13-19). Elas vieram na sequência das movimentações feitas para o aumento da carga geral, do aumento do poder do cliente ferroviário e da necessidade de novas institucionalidades para produzir um sistema ferroviário integrado e logístico com menores custos aos clientes, entraves e tempos de circulação. Em entrevista numa edição posterior, Figueiredo colocou os principais pontos em discussão na época da produção das resoluções. Para ele, o fundamento básico destas resoluções era de que as ferrovias podiam ser melhores exploradas na medida em que a competição fizesse parte da operação. Para isso, o próprio conceito de monopólio da operação foi colocado em discussão. Nas palavras de Bernardo Figueiredo:

Se eu tenho um mercado com demanda reprimida e a meta for acanhada, alguém vai buscar esse mercado. E aí vem a grande discussão com as concessionárias, que é a questão do monopólio. O entendimento da Agência é de que não existe um monopólio sobre o cliente. O direito de passagem não é uma regra que só vale quando a carga se origina em uma malha e se destina a outra. Não existe monopólio sobre o cliente; existe monopólio da operação ferroviária. A essência da operação ferroviária é a movimentação de trens, é o centro de controle que define quem opera a ferrovia. Quem opera o trem não é o maquinista, e sim o centro de controle operacional.

(...) Se o vagão é da concessionária ou não, isso não interessa. Posso até dizer na resolução que a equipagem tem que ser da operadora, ou no mínimo que o operador deve ser habilitado pela operadora, e isso não tira a exclusividade operacional da concessionária sobre a malha (...) o que estamos falando é que este usuário que quiser criar o seu próprio serviço tem o direito de criar, de ter o seu terminal, construir o ramal que liga o seu terminal à linha principal e a

concessionária será obrigada a deslocar esse trem de A para B (...) mediante a uma remuneração. E se ela colocar um preço proibitivo, a ANTT vai administrar. O cliente que investe em terminal, vagão e locomotiva, quer da concessionária apenas o serviço da movimentação do trem. Agora, se esse cliente está entrando em uma malha que é carregada, tem que fazer um investimento – e aí vale a regra do direito de passagem. Ele tem que ampliar essa capacidade, remunerar isso, ter um contrato de longo prazo. E nós introduzimos nesse grupo de clientes o operador, exatamente para criar uma oportunidade do operador do transporte multimodal ter um serviço confiável na ferrovia. (...) É natural que a ferrovia queira transportar minério, mas o que não pode acontecer é proibir a circulação de contêiner (Revista Ferroviária, 2011c:20-22).

A primeira resolução, a 3.694, visou a regulamentação dos usuários dos serviços de transporte ferroviário de cargas. Ela contém um detalhamento de direitos e deveres dos usuários além de condições para o contrato entre usuário e concessionária. A parte mais importante da resolução foi, na perspectiva deste trabalho, a criação de tipos de usuários específicos, incluindo o usuário dependente e o usuário operador de transporte multimodal que, por meio de declaração, podem requerer condições especiais de operação. Há ainda o usuário investidor que, por causa do limite físico das linhas (o problema da capacidade ociosa), pode agir para o aumento da capacidade de transporte a fim de movimentar sua carga específica (ANTT, 2011a).

A segunda resolução foi a 3.965 que teve como objetivo resolver a problemática entre o tráfego mútuo e o direito de passagem. O tráfego mútuo é definido como 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; enquanto o direito de passagem é definido como a 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. A prioridade é dada ao tráfego mútuo (ANTT, 2011b). O principal impacto da resolução foi definir claramente como se dariam esses tipos de operações fundamentando-se pela capacidade ociosa da via, isto é, um potencial de transporte não realizado.

Finalmente, tem-se a resolução 3.966 cujo objetivo foi rediscutir as metas de produção das empresas concessionárias. Esta medida auxiliou as outras duas na medida em que dava à ANTT fornecimento de informações concernentes às malhas concedidas. O destaque foi o artigo 9 onde determinava-se que: “a capacidade ociosa de cada trecho será obrigatoriamente disponibilizada a outras concessionárias para realização de direito de passagem ou tráfego

mútuo, ou a usuários ou a OTM para contratação de serviço exclusivo, ou à VALEC, nos termos da legislação vigente” (ANTT, 2011c).

Apesar de não passar por um processo legislativo formal, as resoluções da ANTT têm um desenvolvimento específico a elas. As resoluções são liberadas e discutidas em audiências públicas onde atores da sociedade civil podem expor preocupações e indicar modificações, inclusões ou retiradas de artigos e/ou parágrafos. Esse foi o caso das resoluções ferroviárias de 2011. As audiências públicas para as três resoluções ocorreram no mesmo dia, 10 de maio de 2011, e contaram com a participação de diversas entidades da sociedade civil que propuseram mudanças no projeto inicial da ANTT. Participaram além de diversos agentes da esfera pública, representantes da Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais (ABIOVE), da Associação Nacional dos Transportadores de Passageiros sobre Trilhos (ANPTrilhos), da ANTF (esta com dois representantes já que a associação está congregada na ANPTrilhos), da empresa Raízen (uma *joint venture* da Shell Brasil e da Cosan/Esso), da Ferroeste, da Transpetro, do Sindicato Nacional dos Transportadores Ferroviários e da Associação dos Usuários de Transporte de Cargas, a ANUT (ANTT, 2011d).

	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 tráfego mútuo comprometam o atendimento eficiente 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

Quadro 9: Resumo das alterações feitas pelas três resoluções da ANTT em 2011.

Fonte: CNT, 2013:24.

As posições mais favoráveis foram dos representantes da ABIOVE, Raízen, Transpetro e da ANUT. Eles destacaram positivamente a possibilidade de uma maior competição nas ferrovias e asseguraram que a entrada de novos agentes com proteção legal impactaria positivamente na malha e não prejudicaria as concessionárias. Por exemplo, Fábio Trigueirinho, representante da ABIOVE, afirmou que:

(...) ferrovia é muito importante para viabilizar a exportação de produtos e, por isso, cumprimentou a ANTT pela iniciativa de discutir melhorias no marco regulatório do transporte ferroviário, destacando ser necessário o incentivo à concorrência entre concessionárias, bem como a instituição de mecanismos efetivos de proteção aos usuários (ANTT, 2011d).

De forma parecida, Luiz Henrique Baldez, representante da ANUT colocou que:

se faz necessária uma regulação adequada para que se obtenha modicidade tarifária, bem como é necessário ter regras claras e possíveis de serem implementadas sem se infringir considerações jurídicas (...) que os ganhos de eficiência das concessionárias devem ser partilhados, uma vez que há relação de dependência entre concessionárias e usuários e que os trechos subutilizados não podem remunerar a concessionária (ANTT, 2011d).

Já as posições mais críticas às pretensões da ANTT vieram dos representantes da ANPTrilhos, ANTF e do Sindicato Nacional dos Transportadores Ferroviários. Foram usados argumentos de caráter econômico e jurídico para questionar fortemente as mudanças propostas pela agência reguladora. Por exemplo Marcel Justen Filho, representante do Sindicato, afirmou que a proposta da ANTT:

(...) ignora as características do monopólio natural, bem como não considera o problema fundamental da competição, que se relaciona ao problema do free rider e do share picking. Por outro lado, mencionou que há disposições segundo as quais o Estado interfere na esfera da livre iniciativa do concessionário, ou seja, diz que parece haver uma confusão entre atividades econômicas regidas pelo direito privado e o conceito de serviço público. Disse também que é inadmissível considerar o serviço ferroviário como de utilidade pública. Aludir um dirigismo contratual significa infringir o artigo 174 da Constituição e que não existe a possibilidade de dirigismo contratual no âmbito privado (ANTT, 2011d).

Em caminho parecido, Rodrigo Vilaça representando ambas a ANPTrilhos e a ANTF, afirmou que:

(...) as minutas discutidas nesta Audiência, em grande parte, não se alinham com a configuração que melhor atenderia aos objetivos de política pública para o setor. Em particular, expôs que elas não asseguram a integração malha e material rodante, gerando ineficiências; criam competição assimétrica, prejudicando a economia de rede e reduzindo o alcance do serviço; reduzem, ao definir serviços mínimos, as concessionárias à condição de meros prestadores de serviços com atividades que são necessárias, mas não suficientes para o cumprimento da obrigação à qual as concessionárias estão vinculadas, uma vez que a operação de transporte ferroviária é complexa; bem como não reconhecem que o transporte ferroviário segue a lógica de rentabilidade de rede, e não de viabilidade de trechos ou de clientes individuais. Ressaltou que, sem as devidas proteções, as quais não são previstas por tais minutas, tanto a captação de carga de uma ferrovia na malha de origem de outra, quanto a contratação de serviços mínimos pelo usuário ou pelo OTM levariam à uma quebra da lógica de rede, gerando um incremento de tarifas

para determinados usuários, uma redução na penetração do modal, bem como a interrupções de serviço e abandono de trechos. Assim sendo, argumentou que a exclusividade na prestação de serviços, a partir da malha de origem, é a configuração que assegura a manutenção das economias de rede e o aumento da prestação do serviço (ANTT, 2011d).

As resoluções da ANTT, discutidas em audiência pública dentro da agência reguladora, evidenciaram, de forma clara, a divisão que começava a ocorrer entre projetos pelo sistema ferroviário. O governo pressionava por um melhor uso da malha e aumento do transporte de cargas geral e procurava como aliados empresas que tinham interesse neste projeto. As malhas não seriam mais vistas como unidades separadas e o monopólio das concessionárias era contestado, incluindo o próprio conceito de monopólio. Ademais, uma disputa entre a ANUT e a ANTF começava a se desenvolver, principalmente porque se acirrava também uma contestação pelo próprio sistema ferroviário e seu arranjo institucional. De fato, a insatisfação dos clientes ferroviários com a situação monopolística das concessões já podia ser vista em 2008. Em um artigo de opinião, Paulo Manoel Protásio, então presidente da ANUT, criticou fortemente o sistema de tarifas das concessionárias, criticando o sistema monopolista e indicando vários problemas os quais foram enfrentados com as resoluções. O então presidente disse:

O frete do transporte ferroviário é composto pelas Tarifas de Deslocamento (onde se incluem as Tarifas de Interconexão) e pelas Taxas Adicionais de Serviços Acessórios. O transporte ferroviário é um serviço público e como tal deve obedecer, entre outros, ao princípio da modicidade das tarifas. Como tem sido a realidade tarifária nas ferrovias? Estas estão sendo bem reguladas? Entendemos que não.

(...) são de enorme importância o adequado estabelecimento e a regulação das “tarifas de referência”. Infelizmente, essa não é a nossa realidade. As desestatizações (1996 a 1998) ocorreram durante o período da estabilização monetária, quando os preços internos do País ainda não estavam consolidados. A urgência de cessar os prejuízos da RFFSA e FEPASA acelerou as concessões e as “tarifas de referência” foram arbitradas com base em descontos, considerados razoáveis, dos valores praticados pelas estatais na época. Na prática, foram estabelecidas, e assim permanecem, em valores muito acima aos aceitos pelo mercado. Hipoteticamente, se fossem hoje praticadas inviabilizariam o sistema produtivo que depende do transporte ferroviário. Funcionam como “tetos de conforto” para as concessionárias, abrigando, sob o manto legal, todo tipo de pressão comercial para com os usuários. Para agravar ainda mais este caos, os “tetos” contam com direitos contratuais de reajuste anual automático. Os usuários são reféns desta triste realidade e, por dependerem da ferrovia, não expressam o seu descontentamento. Temem o confronto, dadas as usuais práticas da retaliação e abandono do serviço. Como o transporte cresce muito acima do PIB, a atual retomada do nosso crescimento tem sido propícia para abusos, com as concessionárias impondo, ostensivamente, aumentos de tarifas em percentuais muito acima do razoável e da inflação.

(...) Na ultrapassagem da fronteira de uma concessão, o usuário paga, de forma embutida na “tarifa de referência”, a tarifa de “tráfego mútuo” ou a de “direito de passagem”, cobradas pela concessionária em cuja malha prosseguirá o transporte. Para nossa infelicidade, as concessões ratificaram o antigo RTF – Regulamento de Tráfego Ferroviário, que pressupõe a adoção preferencial do “tráfego mútuo”,

segundo o qual a concessionária, além de disponibilizar a via permanente, fornece tração e serviços de controle de tráfego. A regra prevê o “direito de passagem” somente nos casos de impossibilidade operacional. As tarifas do primeiro são mais caras do que as do último. Fácil concluir que o transporte fica encarecido e com maior tempo de trânsito. Há, também, a falta de transparência, dado que essas tarifas, estabelecidas em contratos operacionais entre concessionárias e ratificadas pela ANTT, não são divulgadas.

(...) Por sua vez, o RTF prevê que as concessionárias “deverão divulgar as tabelas vigentes para estes serviços”. Mas, na realidade de todas as concessões, o que ocorre é o seguinte: as tabelas de serviços são impostas, sem negociação com os usuários; as tabelas não são divulgadas ao conhecimento público; as taxas são relevantes fontes de receita alternativa, contrariando os princípios contratuais e, não raro, são utilizadas como artifício para cobrar tarifas de deslocamento em valores acima das tarifas de referência. Mas para corrigir as distorções apontadas, como tem sido a atuação do Poder Concedente e mais recentemente da ANTT - Agência Nacional dos Transportes Terrestres? Certamente, depois de dez anos de concessão, a regulação do Estado não se mostrou adequada e muito pouco foi feito (Protásio, 2008:44-45).

A resposta da ANTF às reclamações feitas pela ANUT foram bastante protocolares, se limitando a criticar o estudo no qual se baseava o cálculo da inflação e sua relação com os preços abusivos, realçando o papel importante das empresas concessionárias no resgate de um sistema abandonado e deteriorado. No entanto, o principal argumento era de que as tarifas estavam dentro da lei, ou nas palavras da própria ANTF:

As tarifas das concessionárias das operações de transporte de carga pelo sistema ferroviário brasileiro estão dentro (na verdade, abaixo) do limite estabelecido pelo Poder Concedente; portanto, respeitam o conceito de serviço público adequado. O Regulamento dos Transportes Ferroviários (Decreto nº 1832/96) e os Contratos de Concessão estabelecem que os valores tarifários cobrados pelas concessionárias devem ser inferiores aos limites máximos das tarifas de referência homologadas pelo Poder Concedente, para cada malha concedida e por mercadoria. As concessionárias, portanto, têm praticado as tarifas de acordo com o disposto no referido Decreto (ANTF, 2008:46).

Assim, prosseguindo com as mudanças nos temas relacionados às relações entre concessionárias e clientes, vale destacar também que a agência reguladora anunciou, em setembro de 2012, um novo teto de tarifas (limite de preços) a serem cobradas pelas empresas concessionárias a seus clientes, caindo em média 25%. Nota-se que a revisão das tarifas não ocorria desde a concessão das ferrovias, 15 anos antes. Além disso, houve simplificação da tarifa variável em 4 faixas de cobrança, onde antes gerava-se até 120 tarifas diferentes. Comentando essas novas mudanças, Luis Baldez, presidente da ANUT, afirmou que:

Há dois anos nós não tínhamos praticamente nada. O posicionamento das concessionárias era monopolista e refratário a qualquer negociação. Os contratos não eram negociados, eram impostos. As tarifas idem. Como os tetos tarifários estavam fora de qualquer parâmetro, as concessionárias usavam sua força econômica para impingir ao usuário o que quisessem. Era para entregar no armazém A do porto, eles entregavam no armazém B, por overbooking. Chegava lá o cliente com o contrato na mão e não tinha resposta (Revista Ferroviária, 2012d:36).

No entanto, estas alterações do marco regulatório eram apenas o primeiro estágio desta nova etapa contestativa. Elas lidaram com a relação entre as concessionárias, as suas linhas e seus clientes, mas pouco tratavam dos mais de 11 mil quilômetros de linhas planejados para serem a verdadeira revolução logística nacional, projetos considerados fundamentais para transformar a forma com que se transportam produtos dentro do país. Assim, grandes linhas integrativas, como a Ferrovia Norte-Sul, deveriam ser aptas a receber os produtos de diversos clientes, e que por sua vez deveriam ter estabilidade jurídica e operacional para chegar até essas estradas e finalmente movimentar seus produtos.

5.5 O PIL e o novo marco regulatório

No prosseguimento das resoluções da ANTT, para melhorar o ambiente institucional ferroviário pelo lado dos clientes, e seguindo a ideia de um governo planejador e ativo no setor de infraestrutura, o governo lançou, no final de 2012, o Programa de Infraestrutura em Logística, o PIL. O plano era diferente dos PACs focando exclusivamente nos modais de transporte e colocando ênfase na participação privada nos investimentos programados. Para tanto, ele foi acompanhado de mudanças institucionais finalmente disruptivas, inaugurando um novo modelo de operação ferroviária no país. A base ampla do plano, contando todos os modais, foi pautada nas Parcerias Público-Privadas³⁸ onde o governo e agentes da sociedade, notadamente empresas, deveriam agir em conjunto nos investimentos em infraestrutura. Assim, cada modal ganhou um “PIL” próprio, isto é, não apenas projetos, mas também arranjos institucionais únicos (ver Fernandes, 2019 para um resumo da aplicação das PPPs em cada modal de transporte). As duas principais mudanças do modal ferroviário foram a criação da Empresa de Planejamento Logístico (EPL) e a desverticalização, conhecida também como *open access* ou *unbundling*, das novas linhas planejadas.

O plano foi lançado em 15 de agosto de 2012, ainda com o nome de Programa de Concessões de Rodovias e Ferrovias, mesma data da criação da EPL por meio de medida provisória. Ele contava com 12 projetos ferroviários que somavam aproximadamente 10 mil quilômetros de linhas novas. No entanto, muitos dos projetos eram “velhos conhecidos” de planos anteriores, incluindo trechos da Ferrovia Norte-Sul, da Ferrovia Transcontinental, do

³⁸ Apesar das novidades institucionais no modo de operação como será visto mais adiante, vale lembrar que as PPPs no ordenamento jurídico nada mais são do que duas formas especiais de concessões: a concessão patrocinada e a concessão administrativa.

Ferroanel de São Paulo e do acesso ao Porto de Santos. A Revista Ferroviária destacou a importância do plano para o setor afirmando que pela primeira vez em um século o montante de investimentos previstos por um plano governamental para o setor ferroviário era superior ao do rodoviário, o que pode ser observado na tabela 17. Além disso, evidenciava-se a necessária articulação entre interesses públicos e privados (Revista Ferroviária, 2012d:12-37).

Apesar de todas as novidades, o plano é um dos menos estudados por analistas. Não foi produzido nenhum documento específico, sendo ele formalizado apenas por alguns slides disponibilizados pelo Ministério Público e pela EPL. Suas três principais diretrizes eram: uma ampla e moderna rede de infraestrutura; uma logística eficiente; e a modicidade tarifária (Campos Neto, 2016:35). O plano contou com um robusto sistema de empréstimos ao setor privado com carência de 5 anos e amortização num prazo de 25 anos, grau de alavancagem de 65% a 80% e taxas de juros especiais, por meio da Taxa de Juros de Longo Prazo, a TJLP +1% (Revista Ferroviária, 2012d:34).

Eixos	Investimentos em 5 anos	Investimentos em 25 a 35 anos	Total
PIL Rodovias	23,5	18,5	42,0
PIL Ferrovias	56,0	35,0	91,0
PIL Aeroportos	11,2	7,5	18,7
PIL Portos	31,0	23,2	54,2
Total	121,7	84,2	205,9

Tabela 17: Investimentos do PIL 1 por eixo, em bilhões de reais.

Fonte: Campos Neto, 2016:36.

O PIL foi pensando dentro da ideia de que alguma mudança mais impactante precisava ser feita para que um sistema logístico nacional pudesse vir a ser concretizado. A trajetória recente setorial, dos PAC1 e PAC2, mostrou as dificuldades de se investir em transportes no país. Sua primeira mudança institucional revelou essa mudança de pensamento na medida em que uma empresa pública foi criada com o intuito de organizar todo o planejamento de longo prazo de transportes. Para o caso ferroviário, essa era a vez dos clientes ferroviários assumirem posição de destaque na operação com um arranjo institucional que os habilitassem

e protegessem. Guilherme Raposo, presidente da Agrovía³⁹, comentou a situação do PIL de proteção ao cliente ferroviário destacando que:

A maneira como o governo desenvolveu esses projetos facilita que operadores possam participar. O governo reduziu os riscos de investimentos para os operadores ferroviários independentes e quem vai cuidar da infraestrutura não é o operador. O operador independente vai fazer uso da infraestrutura e vai eventualmente pagar por isso (Revista Ferroviária, 2013a:20).

No entanto, muitas empresas clientes afirmaram, ainda no lançamento do PIL, que não estavam interessadas em fazer parte de consórcios para administrar linhas ferroviárias. Um dos problemas encontrados foi que muitos dos clientes ferroviários não eram empresas de caráter logístico em sua essência, mas sim empresas de ramos variados, principalmente agro, e que tem divisões logísticas no interior de suas organizações. Este foi o caso da Eldorado (celulose), da Copersucar (açúcar e etanol) e da Suzano (celulose) (Neves, 2013:37-39). Ainda assim, o contexto indicava que o governo poderia ter esperanças com o modelo. Não é difícil achar declarações como a de Alex Trevisan, assessor da Superintendência de Operações da Valec, de que haviam “interessados nacionais e internacionais” para os diversos trechos planejados (Agência Estado, 2018). De fato, não só havia uma aproximação do modelo com os objetivos do governo – como o aumento da carga geral, da competição intramodal e da utilização de linhas e ramais subutilizados – como também a conjuntura parecia, de fato, estar mudando. Por exemplo, o número da frota de vagões de clientes ferroviários aumentou em 23% entre 2011 e 2012 e empresas anunciavam a vontade de investir em terminais multimodais e aquisição de vagões especializados, como os modelos *hopper* e plataforma (Neves, 2013b:28-33). Nesse sentido, Gerson Toller, diretor executivo da Revista Ferroviária, afirmou em artigo de opinião que:

De repente juntou tudo: a pior seca dos últimos 50 anos nos Estados Unidos, prejudicando a colheita; uma safra recorde de grãos de 185 milhões de toneladas no Brasil; a lei 12.619, que restringe a jornada de trabalho dos caminhoneiros, e a disparada conseqüente nos fretes rodoviários. Seria o caso das ferrovias esfregarem as mãos diante da oportunidade. Fretes ferroviários podem ser mais competitivos (aliás, estão tabelados pela ANTT), trens são mais confiáveis e mais fáceis de descarregar nos terminais, transportam mais, não provocam acidentes, não impactam o meio ambiente, etc, etc. Só que não vai acontecer. No quadro atual, as ferrovias não tem capacidade para fazer mais do que estão fazendo, muito menos de acompanhar a expansão dos grãos. (...) Volta a constatação que as ferrovias fizeram muito nos primeiros dez ou quinze anos de concessão, mas que, assim como a Rede Ferroviária e a Fepasa no seu tempo, o modelo de negócio esgotou-se. Não há como esperar que os concessionários, que não são donos da via, e que podem ter que devolver suas concessões, realizem o investimento que o país precisa. (...) Todo mundo sabe que temos um gargalo de infraestrutura. E está ficando claro que o problema só será aliviado quando, de uma parte o Estado, e de outra o setor privado

39 Empresa criada dentro da ED&F Man atuante no mercado de commodities agrícolas com particular interesse no açúcar brasileiro.

– não só os concessionários, mas clientes diversos, operadores, bancos, empreiteira – trabalharemos ao mesmo tempo por uma solução. O Estado tem dado todas as demonstrações de interesse e disposição para o risco. Falta só convencer o outro lado (Revista Ferroviária, 2013b:46).

Desta maneira, as mudanças por parte do governo vieram por meio de 3 formas diferentes: a medida provisória nº 576 de 2012, o decreto nº 8.129 de 2013 e a resolução da ANTT nº 4.348 de 2014. Cada uma delas formalizava uma parte importante do novo modelo operacional ferroviário brasileiro, dando segurança jurídica a esta nova modalidade desverticalizada.

A MP nº576, convertida na Lei nº 12.743, foi a primeira a criar a figura do operador ferroviário independente, o OFI. A base da lei era a conversão da Empresa do Trem de Alta Velocidade (ETAV)⁴⁰ na EPL, uma empresa pública que assumiria a função de planejadora do sistema de transportes e assim possibilitando que a Valec se concentrasse nas funções que seriam posteriormente delegadas a ela (Brasil, 2012b). Na exposição de motivos, os ministros Paulo Sérgio Passos, Miriam Belchior e Guido Mantega colocam que:

A inovação na Lei nº 10.233, de 2001, possibilitará a criação do operador ferroviário independente, ao qual será outorgada autorização para o transporte de cargas, desvinculado da exploração da infraestrutura ferroviária. Prevê também novas competências a serem conferidas à Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT pertinentes ao transporte ferroviário, com acréscimo de dispositivo que visa regular os procedimentos e as condições para cessão a terceiros de capacidade de tráfego disponível na infraestrutura ferroviária explorada por concessionários. (...) Estas alterações visam aperfeiçoar e integrar as ações que vem sendo empreendidas nos diversos modais de transporte, aprimorar a sistemática de planejamento do setor, e, sobretudo, inaugurar nova modalidade de operação de transporte ferroviário de cargas no País, que dissociado da exploração da infraestrutura, permitirá maior competição e ampliação da oferta nesse segmento com a esperada redução de custos e aumento da eficiência logística (Brasil, 2012a).

À primeira vista, a criação da EPL pode parecer ter pouca relação com o modelo que o governo antevia para o setor. No entanto, para que o *open-access* pudesse vir a funcionar, um planejamento conspícuo era necessário para que as linhas pudessem ser rentáveis com a introdução de diversos operadores interessados nelas. O planejamento das linhas deveria ir além do corredor de exportação monopolista e deveria ser pautado na capacidade de uma estrada de ensejar a participação de múltiplos operadores logísticos interessados em movimentar suas cargas diversas.

A EPL teve como primeiro presidente Bernardo Figueiredo, nome forte de setor ferroviário que esteve a frente das mudanças regulatórias formalizadas pela ANTT em 2011, um ano antes da medida provisória. A empresa tem como missões: planejar e promover o serviço de transporte ferroviário de alta velocidade de forma integrada com os outros modais

40 Empresa criada 1 ano antes para a realização de estudos para o Trem de Alta Velocidade.

e prestar serviços na área de projetos, estudos e pesquisas para o planejamento da logística e dos transportes no país (Brasil, 2012b). Posteriormente, a empresa também formulou seus próprios planos logísticos, adicionando mais camadas ao planejamento logístico nacional e deixando obsoleto o PNLT⁴¹ (Brasil, 2012c).

Não obstante a importância das mudanças ocorridas com a medida provisória, foi o decreto nº 8.129/2013 que instituiu o *open-access* no sistema ferroviário brasileiro, ou no texto da lei: “a política de livre acesso ao Subsistema Ferroviário Federal, voltada para o desenvolvimento do setor ferroviário e para a promoção de competição entre os operadores ferroviários” (Brasil, 2013). Esta legislação colocou a Valec no centro da revolução da operação ferroviária apenas 5 anos após a reconfiguração da empresa, em 2008. A nova operação ferroviária se daria da seguinte maneira: 1) o governo contrata, por meio de concessão administrativa (PPP) a construção, manutenção e operação de uma ferrovia; 2) a empresa pública Valec compra a capacidade integral da linha, incluindo a capacidade ociosa; 3) a Valec faz uma oferta pública da capacidade assegurando direito de passagem dos trens de diferentes empresas e buscando a modicidade tarifária, priorizando operadores ferroviários independentes (OFIs) que pagarão a Tarifa de Capacidade de Trânsito (TCT) à Valec; 4) a concessionária é remunerada por meio de Tarifa pela Disponibilidade da Capacidade Operacional (TDCO) independente do uso da linha pela Valec e também pela Tarifa de Fruição dependente da operação ferroviária em si paga pelo OFI; 5) a OFI negocia diretamente com o usuário final pelos contratos de transporte (Marra, 2014a:31; Sampaio e Daychoum, 2015; Pompermayer, 2018; Fernandes, 2019). Um esquema visual do modelo é apresentado na figura 1.



Figura 1: Esquema do novo modelo de operação ferroviário feito pela ANTT.

Fonte: Sampaio e Daychoum, 2015:1023.

41 Que pelo seu desenho programático deveria auxiliar o planejamento setorial até 2031.

O novo modelo foi criado para coexistir com a operação verticalizada iniciada na década de 1990. A ideia era de que este novo tipo de operação se concretizasse nas linhas constituintes do PIL. O engenheiro Bento José de Lima, diretor de operações da Valec, chegou a pontuar que:

Uma instrução que a gente recebeu no nível superior foi a de modificar o modelo de concessões, mas também a de respeitar os contratos existentes. Não é para quebrar contrato. Mas como fazer? A ANTT, no momento que antecedeu o lançamento do PIL, preparou o caminho. As três resoluções editadas, cerca de um ano antes do lançamento do PIL, tratavam de metas por trecho, de declaração de rede, do usuário dependente e do direito de passagem. Elas foram inteligentemente elaboradas na gestão do Bernardo Figueiredo porque elas eram a abertura do caminho para a possibilidade dessa convivência entre dois modelos de concessão num mesmo sistema.

(...) Os concessionários perceberam o caminho para a abertura e, naturalmente, reagiram. (...) O sujeito se concentrava naquilo que era bom e abandonava o que não era tão bom, e, evidentemente, o que era de fato ruim também, como é o caso dos antes denominados ramais antieconômicos. Com o novo instrumento, todos os trechos têm que ter metas. Agora “pega” a declaração de rede e a meta por trecho e diminui uma da outra. O que é que sobra? É a capacidade ociosa. A capacidade ociosa é aquela que o concessionário vertical não conseguiu vender. Se ele não conseguiu vender, ela está disponível. Se ela está disponível, por que alguém vai ficar sentado em cima dela? Então, essa capacidade ociosa passou a ter, dentro do processo, a possibilidade de ser disponibilizada para quem possa vender.

(...) O concessionário novo não pode ter locomotiva, vagão e vender transporte. É para evitar a criação dos monopólios. Quando o concessionário faz isso, o que acontece? Ele vai privilegiar as suas locomotivas, os seus vagões e os seus clientes. E não dá espaço para os outros entrarem (Revista Ferroviária, 2014b:22-23).

A entrevista do diretor de operações da Valec continua, onde ele afirma que sua organização já tinha uma ferrovia “laboratório” pronta para experimentar o modelo novo. Assim, Lima afirma que:

No modelo do PIL, primeiro você tinha que fazer a licitação para construir a ferrovia. Uma licitação desse tipo, só para o edital, leva um ano. Depois, tem que desenvolver o projeto executivo, que numa linha de 1.000 km, leva mais um ano. Depois disso, são mais de três a cinco anos para construir, dependendo do trecho. Considerando quatro anos como média, seriam seis anos para ter a primeira ferrovia do PIL funcionando. Então, nós precisávamos ter esse modelo de venda de capacidade, através do Open Access, e tudo montado em seis anos. A Valec, ao receber essa função, percebeu que precisava testar esse modelo, para em seis anos estar pronto de fato. (...) O que fizemos? Vamos aproveitar as ferrovias da Valec pois elas não precisam de um ano de projeto e nem de quatro de construção. Um ano de licitação vai precisar, mas não precisa desses cinco anos de projeto e obra. A ferrovia já está construída. Então, as ferrovias da Valec que seriam subconcessionadas poderiam ser as primeiras a serem concessionadas no novo modelo, cinco anos antes do que estava previsto. Era o caso da FNS, que era a primeira que iria ficar pronta. (...) Em um processo de subconcessão, como no trecho anterior da Norte-Sul, a Vale (FNS/VLI) quase certamente seria a subconcessionária. Alguma dúvida? Nenhuma. Então, você estaria trabalhando contra o seu modelo e consolidando uma situação que o novo modelo de concessões prevê mudar. A Valec fez a proposta de incluir as ferrovias das quais por força de lei é concessionária no processo. Começamos a testar o novo modelo, num trecho

menor, apenas com uma operadora independente e com uma complementaridade em termos de outras concessões vizinhas, limitada. (...) Estamos negociando um trem de farelo, de Anápolis para o porto de Itaqui, no Maranhão, entrando no trecho de Carajás, em Açailândia. A Granol hoje exporta principalmente por Vitória (ES), por ferrovia. Mas também leva o farelo para Santos e Paranaguá por caminhão. Eles querem abrir uma outra possibilidade de carregar no porto Norte, de Itaqui. Saindo pelos portos do Sudeste, o navio tem que percorrer toda a costa para chegar ao Canal do Panamá. Em Itaqui já sai lá em cima e tem um ganho logístico grande. Espera-se também que o porto de Itaqui seja um porto com serviços muito mais baratos do que Vitória, Santos e Paranaguá. Então estamos querendo abrir um outro caminho precursor da utilidade da ferrovia Norte-Sul, montando uma logística de menor custo para o agricultor/exportador (Revista Ferroviária, 2014b: 24-26).

A fala do engenheiro termina em uma conclusão emblemática do que o modelo deveria ser, ressaltando a diferença do projeto logístico defendido pelo governo com o antigo modelo dos corredores de exportação:

(...) A essência de tudo isso é a competição. Se olharmos o mapa do litoral brasileiro, os portos formam corredores de exportação e os núcleos de produção terminam mais ou menos dependentes desses corredores. Praticamente todos os corredores terminam estabelecendo uma exclusividade no que diz respeito ao porto e ao operador ferroviário a ser utilizado pelos produtores/exportadores. Quando a Norte-Sul começou a ser construída, ela era mais um corredor de exportação que vinha até Anápolis. Só que a produção de grãos, que há 30 anos não existia na área de influência dessa ferrovia, hoje é 55% da produção do país. O que se pretende mudar agora é essa estrutura. E a ferrovia Norte-Sul, que era um corredor de exportação como outro qualquer, vai passar a ser uma coluna vertebral que vai cortar o país todo até o porto de Rio Grande, estando os atuais corredores de exportação a ela conectados à produção agrícola do Centro-Oeste. Isto fará que portos concorram com portos, corredores concorram com corredores e ainda que operadores ferroviários venham a concorrer com outros operadores ferroviários, quando implantado o sistema de Open Access. Ou seja, você estabelece um regime de concorrência para todos os itens do sistema logístico, que dá suporte ao escoamento e à exportação de grãos e de minerais, o que não temos hoje (Revista Ferroviária, 2014b:26).

O combate ao corredor de exportação fazia parte do objetivo mais amplo de aumento do transporte de carga geral, já defendido desde 2009 pelo governo como questão setorial importante. O próprio modelo de operação destes corredores prejudicava a movimentação de carga diferente daquela das empresas concessionárias, algo que era sabido não só pelo governo, mas também por pessoas da sociedade civil. Por exemplo, o presidente da MRS, Guilherme Mello, pontuou que:

(...) às vezes a gente tem que patrocinar um trem específico. Não adianta ir ao cliente e fazer um projeto do tipo "me fala o que você transporta, vou tentar desenhar o trem para vocês". Temos ido com um viés de que vai haver um trem expresso do ponto A ao ponto B. E tem dias que ele vai com quatro contêineres, tem dia que ele vai com 40. Quando ele vai com poucos, nós não estamos ganhando dinheiro, mas estamos mantendo uma regularidade. Se não mantivermos a rota do ponto A para o ponto B funcionando, fica difícil trazer o cliente que tem capilaridade rodoviária para apostar na ferrovia. Isso tem sido um exercício, de novo, cauteloso (Revista Ferroviária, 2015c:25).

Da mesma forma, o consultor ferroviário Henrique Aché ponderou sobre uma série de problemas operacionais que resultam da convivência entre carga geral, principalmente contêiner, e granéis como o minério de ferro:

O trem de carga geral tem requisitos muito diferentes de um trem, por exemplo, de minério ou de soja. Ele é um trem que tende a ser mais leve, mais rápido, mais ágil. Ele não pode quebrar no meio do caminho. Se você está numa linha singela, com um trem de minério de ferro se arrastando a 40 km/h e logo atrás chega um trem de contêineres, com carga de altíssimo valor agregado, que precisa chegar muito rápido no cliente, como é que você faz? Para e mata o trem de minério, que é a galinha dos ovos de ouro da ferrovia? O contraponto disso é você andar com o trem de contêiner a 40 km/h. Só que se você faz isso está oferecendo para o cliente do contêiner um nível de serviço que não é o que ele quer. Guardadas as devidas proporções, esse é um problema semelhante ao que se tem quando você quer andar com a carga e com passageiros na mesma linha, que são níveis de serviços e requisitos muito diferentes (Revista Ferroviária, 2014a:25).

Destacadas essas dificuldades que as empresas concessionárias têm de abarcar os produtos diferentes, não é surpreendente que todo o modelo era altamente dependente da categoria jurídica do Operador Ferroviário Independente. Assim, finalmente o novo marco regulatório se completou com a resolução nº 4.348/2014 da ANTT que regulamentou o OFI. Tal resolução saiu após uma longa consulta com diferentes agentes da sociedade civil e incluiu uma série de modificações até chegar a seu estágio final (para uma visão do lado jurídico da discussão ver Ribeiro, 2014). Ela tinha como principal objetivo dar a segurança jurídica final para a operação horizontalizada que teria no OFI seu principal agente por parte do mercado. Ele seria o responsável pelo transporte da carga gerada, por meio do intrincado desenho estabelecido no decreto de 2013. Para chegar até sua versão final, os atores se engajaram com a ANTT em discussões técnicas por meio de uma tomada de subsídios (nº017/2013) e uma audiência pública (nº03/2014).

O primeiro passo foi uma tomada de subsídio, onde atores da sociedade civil puderam dar suas primeiras opiniões em um ambiente institucionalizado de debate, ao contrário de manifestações por meio da mídia, mesmo que especializada. Participaram do processo, representantes das associações ANTF e ANUT, das empresas ALL e EDLP (Estação da Luz Participações Ltda) e da Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (SEAE). Após o término da tomada de subsídio, foi gerada uma nota técnica (nº 11/2013/GEROF/SUFER/ANTT) que preconizava algumas mudanças no modelo do PIL.

Novamente, do lado mais favorável das mudanças propostas pelo governo estava a ANUT. Representada por Luiz Henrique Baldez, a associação colocou que a “regulamentação [é] indispensável para o funcionamento do OFI, peça primordial do novo modelo de concessões ferroviárias, que trará maior competitividade para este modal e maior

interoperabilidade da malha nacional”. Suas recomendações iam na direção de melhorar a segurança jurídica do OFI, incluindo a garantia de sua autorização e do direito de passagem.

Do outro lado, a ANTF enviou à ANTT um extenso documento de contribuições ao regulamento do OFI que se centravam na ambígua relação entre as concessionárias consolidadas (verticais) e o novo modelo aberto. Questões giravam em torno de problemas técnicos de operação ferroviária (um problema levantado pela concessionária ALL em sua contribuição na tomada de subsídio), relação entre OFIs e concessionárias e o papel da Valec.

As preocupações técnicas da ANTF sobre o novo modelo de operação na verdade eram apenas uma fração de uma preocupação maior com a adoção do modelo horizontal de operação ferroviária. Em nome da difícil operacionalização do modelo, defendida com argumentos como questões técnicas como problemas de segurança, padronização de trens e vagões, da sinalização e comunicação, questões sobre o uso de intervalos de tempos e da conservação da via, a associação defendia “a adoção do modelo aberto apenas nos trechos pouco utilizados, evitando-se as ferrovias de alta densidade de tráfego, pois, nestes casos, questões de produtividade, segurança e custos podem ser prejudicadas” (Marra, 2014a:32). Em entrevista à Revista Ferroviária, ao comentar sobre a implementação do *open-access* no Brasil, Rodrigo Vilaça afirmou que o sistema era altamente demandante de investimentos públicos e que sua aplicação na Europa (importante exemplo utilizado na defesa do modelo) era, no mínimo, conflituosa. Nas palavras do diretor da ANTF:

(...) situam-se as ferrovias de carga europeias, de baixa penetração e altamente dependentes de subsídios públicos, em torno de 60 bilhões de euros por ano. O open access foi implantado em vários países da Europa, com resultados distintos. No Reino Unido, o processo, iniciado em 1995, foi acompanhado progressivamente pela falta de investimento na malha. Após acumular prejuízos recordes com atrasos e acidentes, o sistema foi parcialmente reestatizado em 2002 e hoje trabalha com custos elevadíssimos para padrões internacionais. Na Espanha, a desintegração fez com que a participação das ferrovias na matriz de transportes caísse de 5,1% em 2004 para 4,1% em 2008. E o sistema hoje só não gera prejuízos maiores devido à volumosa injeção de recursos do governo, principalmente por meio de subsídios. (...) Impor esse modelo indiscriminadamente traria prejuízos para todos: do governo às concessionárias, dos clientes das ferrovias ao conjunto da sociedade – pois comprometeria drasticamente a produtividade, a segurança e os custos do transporte, colocando em risco o próprio investimento necessário para a manutenção, modernização e ampliação do sistema ferroviário de cargas em nosso país (Revista Ferroviária, 2012c:51).

Não é de surpreender que a nova operação tenha despertado críticas da associação que representa os operadores ferroviários monopolistas. A discussão que o governo queria fazer era exatamente esta: de uma ferrovia mais próxima dos padrões europeus com carga geral e

competição dentro do modal. Como coloca Castello Branco, principal nome do *open-access* no país:

Nesse modelo, teríamos um mantenedor privado, gestor da infraestrutura e do controle de tráfego. Haveria uma licitação, uma concessão. Nesse caso, as chances de um empreiteiro pegar o projeto são muito grandes, por já estar lá fisicamente, e assim poder ofertar um preço melhor, já que tem socadora, niveladora, trem de serviços. O modelo é esse: ter um gestor de infraestrutura, assim como na Europa, e a Valec para fazer a venda da capacidade da via. Então, se a via tem capacidade de 10 ou 15 pares de trens por dia, a Valec fará a venda dessa capacidade, e os operadores privados vão adquirir essa capacidade. A Valec fará a venda porque, por trás disso, há uma política pública. A Bahia, por exemplo, é um caso típico – no primeiro degrau da ferrovia você tem minério, no segundo tem grão. Se fizermos uma concessão tradicional, quem vai ganhar é o minerador, que não vai deixar o grão passar por ali nunca. Com a venda de capacidade, você pode reservar uma parte para o grão, para o fertilizante, para tudo. Não privilegia uma commodity ou outra, é um olhar mais democrático sobre as demandas. (...) Com relação à Norte-Sul, a vantagem é que vamos atrair outros fluxos que não necessariamente os fluxos de grãos ou de exportação. Vamos ter mais carga geral circulando. Caminhoneiros e empresas terão a chance de se agrupar e constituir uma empresa ferroviária – poderão circular e transportar todo tipo de mercadorias. Por isso que eu digo que, por trás da política pública, há o propósito de analisar a evolução do mercado e desestimular o uso de caminhões em outros fluxos. O papel da administração direta é exatamente o de formuladora, de planejadora de uma política pública, deixando para a administração indireta a execução dessa política. Então, o ministério vai formular as políticas de venda de capacidade, se esse modelo vier evidentemente a ser implantado, e a Valec será encarregada de efetuar essa venda. (...) Há um trabalho do Louis Thompson que mostra exatamente qual foi a evolução da participação das ferrovias nos transportes da Europa, pegando o período do open access. É um trabalho de 2011. Então podemos ver que na Alemanha o percentual da participação ferroviária aumentou. Não foi um aumento extraordinário, mas aumentou. Saiu de 16% a 18% e passou para 20% a 21%. Quando olhamos o gráfico na Europa, a maioria dos países se estabilizou com o open access e em outros houve reversão de tendência. A Alemanha eu acho que é o país mais vibrante de todos, pois tem mais de 200 operadores e opera em maior número de países vizinhos (Revista Ferroviária, 2012b:23).

Dessa forma, pode-se perceber que havia uma intensa disputa pelo modelo em que deveria se basear a operação ferroviária. Para entender a desverticalização do setor é importante olhar para as ideias e os exemplos internacionais, o que é fundamental para compreender o movimento feito pelo governo e a coalizão pró-mudanças, bem como a reação do “outro lado”, isto é, das empresas defensoras do monopólio e da operação verticalizada.

5.6 A busca pela desverticalização: trajetória de um conceito

A discussão pelo modelo de operação ferroviária não é uma novidade do período analisado neste trabalho. A trajetória do setor ferroviário no século XX foi problemática em quase todo o mundo e o neoliberalismo e suas mudanças implementadas na década de 1990 foram sentidas de formas diferentes nos países e tiveram como consequência uma miríade de

arranjos institucionais. No caso brasileiro isto resultou no modelo de concessões⁴². Foi com a mudança de postura política que novas institucionalidades possíveis foram pensadas e colocadas na agenda política do setor.

O surgimento de algumas vozes dissidentes advogando por um sistema livre de ferrovias já podia ser visto anteriormente ao governo de Dilma como, por exemplo, em uma audiência pública realizada em 25 de junho, de 2007, na Subcomissão Temporária da Regulamentação dos Marcos Regulatórios do Senado Federal contendo representantes da Agência Nacional dos Transportes Terrestres (ANTT, representado por Noboru Ofugi, diretor), da Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários (ANTF, representado por Rodrigo Vilaça, diretor-executivo), da Confederação Nacional do Transporte (CNT, representado por Bruno Batista, diretor-executivo) e da Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA, representado por Renato Araújo, consultor) e presidida pelo senador Delcídio do Amaral (PT-MS).

Esta audiência pública foi promovida para debater a situação institucional do setor com representantes da sociedade civil. Seu foco principal foi a ANTT e sua independência perante o governo eleito. No entanto, isto não impediu os participantes de comentarem sobre os desafios setoriais e os obstáculos institucionais ao seu crescimento. A fala mais interessante neste sentido foi a de Renato Araújo, representante da CNA⁴³. O consultor da CNA falou bastante da diferença entre políticas de Estado e de governo e defendeu uma agência reguladora que pudesse garantir os contratos firmados, sem especificar se estes seriam entre Estado e empresas ou entre concessionárias e usuários. No entanto, sua fala já antevia muitas das mudanças promovidas no governo posterior de Dilma Rousseff. Ainda no ano de 2009, o representante do *agribusiness* defendeu que:

Nós temos aí dois grandes pontos de defesa, que é um direito de passagem universal. Nós queremos que qualquer trem passe pela malha de qualquer um, sem nenhum tipo de restrição, e isso não há problema operacional, é só acertar as questões do centro de controle, e com gente treinada, habilitada, dá para fazer isso com muita facilidade, e existe isso em outros lugares do mundo. (...) Precisamos mais ainda em ter um operador ferroviário independente. Os usuários ou qualquer empresário... Fazer trem deve ser o negócio. Como qualquer um outro, aonde eu colocaria nas linhas existentes, aumentaria a oferta de trens, aumentaria a qualidade do serviço, aumentaria essas coisas todas, todas essas vantagens dos serviços, mas nós sabemos que isso não é fácil. Por quê? Porque as outorgas que foram feitas nas concessões atuais em cima dos contratos vigentes, os concessionários acionistas

42 Sobre o *open-access* e sua pertinência no debate setorial, vale destacar que Estache et al. (2001:18-19) chegam a pontuar que um debate ocorreu no momento das concessões da década de 1990 sobre os diferentes modelos de operação, todavia os autores não avançam muito sobre essa questão.

43 Que acaba por reunir os interesses de diversos clientes da malha ferroviária, principalmente aqueles que não tem como principal produção econômica o minério e a siderurgia.

pagaram por uma exclusividade. Aquelas redes foram caras. Os empresários que lá compraram aquelas redes pagaram pelo direito de uso exclusivo. Então não podem permitir, de uma hora para outra, que alguém venha e passe em cima dos seus trilhos, que venha um operador independente, que venha com a locomotiva e não use a minha locomotiva e com isso o serviço fica mais difícil. Mas a verdade é que pensando em longo prazo e se faltam 20 anos, nós vamos ter que pensar em flexibilizar isso com algum tipo de compensação ou algum tipo de solução. Porque nós não podemos ficar nessa situação, que a gente não sai hoje com trem de Porto Alegre e chegue em Salvador passando só por duas concessionárias hoje, de forma fácil, de forma, *in transit time*, em tempo de trânsito razoável e a preço competitivo. Nós entendemos que não há essa facilidade, até porque as questões de interconectividade das malhas esbarram, porque o sistema... Eu não posso pegar minha locomotiva e entrar no trilho do outro. E as bitolas são bitolas de um metro e daria para fazer. Haverá naturalmente uma série de argumentos contrários ou de respeito ao contrato de concessão, e eu quero dizer que nós somos aqui totalmente compreensíveis, que isso são verdades sim. Aquilo foi feito com exclusividade, até porque por modelagem errônea da época a privatização brasileira foi vista... E eu participei de um Governo que tinha talvez um pouco dessa cabeça, de fazer resultado financeiro com a venda, com a concessão.

Em sua fala, Renato Araújo coloca as vontades da CNA, naquele momento, de um sistema ferroviário mais aberto e de fácil navegação. Para ele, o modelo de concessões havia sido feito de forma errônea procurando apenas o ganho financeiro estatal momentâneo. Posteriormente na audiência pública, o consultor prega respeito aos contratos de concessão celebrados, mas já indica que as novas ferrovias, como a Norte-Sul, poderiam ensaiar o modelo de livre acesso.

No entanto, o principal defensor do *open-access* no país veio a ser José Eduardo Castello Branco. Doutor em engenharia de transportes pela COPPE/UFJR, Castello Branco (2008) escreveu sua tese sobre as experiências de desverticalização ao redor do mundo, explorando os diferentes modos em que as vias férreas podem ser operadas em variadas institucionalidades. O engenheiro, que trabalhou como subsecretário de programas especiais da Secretaria de Planejamento do Rio de Janeiro, se tornou presidente da Valec em 2011 após uma série de escândalos de corrupção do antigo presidente Juquinha. No entanto, sua defesa pela desverticalização do setor já era vocal nos meios jornalísticos antes disso. Em matéria de maio de 2009, a Revista Ferroviária utilizou a tese de Castello Branco (2009:69) para explicar a desverticalização e suas variações, além de defender o modelo em casos específicos para o contexto brasileiro. A primeira menção ao *open-access* feita por um dirigente do alto escalão estatal veio em uma entrevista concedida por Paulo Sérgio Passos, então ministro dos transportes. Comentando sobre a recuperação econômica do país dentro do contexto da crise financeira mundial de 2008/2009, o ministro se mostrava otimista com o setor ferroviário e seu papel na matriz de transportes nacional. Era mais uma voz governamental que acenava

com a entrada dos usuários ferroviários dentro do sistema ferroviário brasileiro. Nas palavras do ministro:

Estamos convencidos de que o Brasil atingiu um momento diferenciado. O país dá sinais muito claros de que poderá ter crescimentos robustos nos anos seguintes, e isso será capaz de atrair empreendedores privados. Algum tempo atrás, quando fizemos o leilão de subconcessão da Norte-Sul, foi a Vale que ganhou e aportou cerca de R\$ 1,4 bilhão. Nós achamos que qualquer que seja a modelagem que o governo venha a desenvolver, temos muitas chances de atrair a iniciativa privada.

(...) Hoje, porém, um dos aspectos que motivam a nossa reflexão é se, para os próximos trechos, faremos à semelhança do que ocorreu com o trecho da Vale. Estamos estudando fazer um leilão não para concessionar a ferrovia para um único concessionário, mas para licitar capacidade de transporte, e a partir daí trabalharmos com um modelo semelhante ao que ocorre hoje na Espanha, com a Valec cuidando da infraestrutura e a operação podendo ser realizada por quantos tenham interesse em fazê-lo. Esse é um assunto que nós estamos discutindo no âmbito do governo, até porque esse último modelo tem entre as suas virtudes a de garantir a otimização da ferrovia pelos operadores, e isso pode significar maior eficiência em transporte de carga por unidade de capital investido.

(...) Qualquer empresa poderia operar, contanto, naturalmente, que tivesse participado do processo de construção e estivesse habilitada tecnicamente. (...) Temos de trabalhar com o acesso livre, estimulando tantos operadores quantos desejem fazer a utilização daquela ferrovia. Não há ainda nenhuma decisão tomada, e evidentemente o tema precisa ser devidamente avaliado. Mas acho que essas novas ferrovias são um excelente campo para que se coloquem em prática modelos alternativos que têm demonstrado ser mais eficientes sob os pontos de vista tanto do interesse privado quanto do interesse público (Revista Ferroviária, 2009e:14-15).

Um pouco antes de ser empossado como diretor da Valec, Castello Branco pontuou a importância da desverticalização no contexto das mudanças promovidas pelo setor. Ele assinou um artigo na Revista Ferroviária intitulado “*Too big to fail*”, expressão em inglês para caracterizar as empresas que, por suas dimensões de importância na economia, não podem falhar. Neste artigo é defendido que o *open-access*, por sua novidade e relevância, deveria ser muito bem desenhado e que o controle das linhas precisariam de muitos cuidados, seja ele feito por uma empresa pública, seja por uma empresa privada. O autor utilizou o caso da Inglaterra e a desastrosa experiência da Railtrack que “distribuía generosos dividendos a seus acionistas à custa da postergação da manutenção, fato, inclusive, gerador de graves acidentes ferroviários naquele país, como o de Hatfield, ocorrido em 2000, com quatro mortos e setenta feridos” para sublinhar a importância de um bom desenho e uma boa gestão dentro deste modelo de operação (Castello Branco, 2011:60).

Torna-se claro com a sequência de entrevistas e artigos de opinião que a experiência internacional foi preponderante para fundamentar a mudança de postura governamental perante o arranjo institucional do setor. O principal exemplo internacional de sucesso utilizado para fundamentar o *open access* foi o caso da Alemanha, apesar de outros países da Europa

serem utilizados frequentemente nos discursos dos defensores da mudança institucional. Por exemplo, em artigo sobre as lições do sistema ferroviário europeu, três professores universitários (Lopes et. al., 2013) argumentam que muitos dos problemas encontrados no Brasil também são encontrados na Europa, a despeito da maior complexidade do sistema europeu. Por ter adotado o modelo a mais tempo, muitas lições podiam ser retiradas. Colocam os autores:

Para mitigar os impactos negativos e estimular os níveis de desempenho do sistema, no início dos anos 90, a Comissão Europeia lançou um programa de revitalização para incentivar a concorrência no setor ferroviário através de um modelo conhecido como "desintegração vertical". Através desse modelo, a Comissão procurou separar a infraestrutura, da operação e promover a abertura dos mercados nacionais para novas empresas, permitindo às mesmas, que passassem a prestar serviços em toda a Europa.

(...) Em 1996, a Comissão Europeia publicou o seu primeiro Livro Branco: "A Estratégia Para a Revitalização das Ferrovias Européias", a fim de criar um ambiente que estimulasse o corte dos custos, como, também, melhorar a qualidade do serviço e oferecer novos produtos. A clara separação de responsabilidades entre o Estado e as empresas de transporte ferroviário foi prevista, insistindo em estruturas financeiras separadas e independentes, simples e fáceis de gerenciar. Houve, em decorrência, uma reação de empresas e países que obrigaram a aplicação de medidas e procedimentos judiciais para garantir a implantação das novas medidas. Como resultado houve um aumento significativo de novas empresas operadoras ferroviárias, do transporte de contêineres e de passageiros. Embora uma integração já esteja ocorrendo em nível elevado, fruto das medidas tomadas, novos procedimentos estão sendo implantados para aumentar a capacidade do sistema. No momento, estão em estudo: a eliminação dos tempos de espera nos terminais e o chamado transporte enxuto, com a finalidade de chegar a 30% da matriz de transportes em 2030 e 50% em 2050.

Considerando que as barreiras que impedem a integração do nosso sistema ferroviário são muito menores que as europeias, e que o sistema brasileiro atual não consegue nem atender a demanda tipicamente ferroviária, não seria o momento de adotar esse tipo de política no Brasil? (Lopes et al., 2013).

O caso alemão foi tão emblemático que até uma parceria entre a Valec e a Deutsche Bahn (DB), estatal alemã responsável pela organização das ferrovias no país, chegou a ser cogitada em 2012. O caso alemão, que era visto como um de grande sucesso, era pautado na competitividade de operadores logísticos dentro uma malha de livre acesso⁴⁴. Sobre a parceria possível entre as duas estatais, o engenheiro Bento de Lima explicou que um acordo de cooperação internacional foi tentado, porém não obteve prosseguimento. A DB, por meio da empresa Enefer, participou do Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica (ETVE) do trecho Lucas do Rio Verde/MT a Campinorte/GO da FICO, um dos projetos exploratórios do *open-access* no país, porém não houve avanço na parceria. O engenheiro também destacou o caso australiano como um de referência para o Brasil. A presença de múltiplas institucionalidades

⁴⁴ O sistema alemão é o maior da Europa e o país conta com a maior densidade ferroviário do mundo, com 117,35 km de estradas de ferro por km² além de mais de 300 operadores ferroviários movimentando carga no país, dados de 2015, (Revista Ferroviária, 2013b:34; Sampaio e Daychoum, 2015:1012-1013).

operando no país da Oceania (concessionários verticais, horizontais e estatais) representava um ótimo exemplo de como o setor se organizaria no Brasil após as mudanças promovidas pelo governo (Revista Ferroviária, 2014b:24).

	 EUA	 Canadá	 África do Sul	 Austrália	 Brasil	 Rússia	 China	 Índia	 Alemanha	 Reino Unido	 Espanha
Participação da rede ferroviária na matriz de transportes	45%	46%	34%	53%	25%	88%	60%	39%	22%	13%	5%
Integração operacional	Integrada	Integrada	Integrada	Integrada, na maior parte	Integrada	Integrada	Integrada	Integrada	Separada	Separada	Separada
Acesso à rede ferroviária	Principalmente fechado	Principalmente fechado	Fechado	Depende da ferrovia	Fechado	Principalmente fechado	Fechado	Fechado	Aberto	Aberto	Aberto
Propriedade da infraestrutura	Principalmente privado	Principalmente privado	Público	Depende da ferrovia	Público e privado (concessões)	Público	Público	Público	Público	Público	Público
Propriedade do material rodante	Privado	Privado	Principalmente público	Depende da ferrovia	Privado	Principalmente público	Público	Público	Público e privado	Privado	Público e privado
Responsabilidade pelos investimentos	Público e privado	Público e privado	Público	Público e privado	Público e privado	Público	Público	Público	Público e privado	Público e privado	Público e privado

Figura 2: Os principais modelos institucionais ferroviários utilizados no mundo, pela Revista Ferroviária.

Fonte: Marra, 2014a:34.

O principal caso internacional utilizado como contra-argumento para a desverticalização foi o dos EUA. A recuperação ferroviária que o país experimentou a partir de 1980 com a integração, ou verticalização, da operação ferroviária foi usada como exemplo por Rodrigo Vilaça ao defender que o *open-access* poderia ser apenas aplicado a trechos pouco utilizados pelas empresas concessionárias já que o modelo desincentiva a economia de escala e exige um planejamento e sinalização muito mais complexos. O presidente da ANTF colocou que:

Há uma larga preferência mundial pela integração entre propriedade (inclusive por meio de concessão) e operação das ferrovias. É o caso dos Estados Unidos, Rússia, Canadá, África do Sul, China e Índia. Países que optaram por este modelo alcançaram, de fato, um elevado grau de autossuficiência e produtividade, enquanto os casos de modelos desintegrados e com open access tipicamente requerem investimento e operação 100% estatais.

Nos EUA, até 1980, a situação das ferrovias de carga americanas era crítica em função dos baixos investimentos públicos, da regulação onerosa e do forte subsídio ao transporte rodoviário, como no Brasil antes da desestatização. Com o modelo de integração e a maior autonomia das operadoras, a densidade da malha aumentou, a produção cresceu e as tarifas se mantiveram competitivas, sendo fixadas com margem suficiente para cobrir os investimentos e demais custos das operadoras (Revista Ferroviária, 2012c:51).

Para a ANTF, estava claro que o caso de grande de sucesso a ser emulado era o americano, país com dimensões parecidas com o Brasil e que, com um arranjo institucional muito parecido marcado pela integração operacional e grandes empresas operadoras, conseguiu revitalizar seu sistema ferroviário em um mesmo contexto neoliberal: com regulação estatal focalizada em agências regulatória e empresas de gigantesco porte.

	Mercados desenv. com relevante participação das ferrovias na matriz de transporte		Cargas concentradas em exportação		Mercados Emergentes			Carga fragmentada e com alta participação de passageiros			
	 EUA	 Canadá	 África S.	 Austrália	 Brasil	 Rússia	 China	 Índia	 Alemanha	 RU	 Espanha
Número de operadores	5 (Class I)	2 (grandes)	<ul style="list-style-type: none"> Modelos desintegrados e com acesso aberto existem basicamente na Europa, região em que foco das ferrovias são passageiros Infraestrutura e transporte ferroviário são essencialmente públicos 						~300	5	10
Carga transportada 2005, TU Mn	1.652	370							330	121	27
Participação na rede ferroviária na matriz de transporte	45%	46%							22%	13%	5%
Integração ativo-operação	Integrado	Integrado	Integrado	Majoritariamente integrado	Integrado	Integrado	Integrado	Integrado	Segregado (mesma holding)	Segregado	Segregado
Acesso à rede ferroviária	Majoritariamente fechado	Majoritariamente fechado	Fechado	Depende da ferrovia	Fechado	Majoritariamente fechado	Fechado	Fechado	Aberto	Aberto	Aberto
Propriedade	Majoritariamente privado							Público		Público	
• Estrutura			<ul style="list-style-type: none"> Modelo integrado é prevalente, tanto em mercados de carga maduros, quanto em países emergentes ou exportadores de commodities Modelo de acesso é essencialmente fechado; open access ocorre em alguns países e em condições excepcionais 								
• Material Rodante	Privado							Público		Público	
Responsabilidade dos investimentos	Público e privado							Público		Público	
										80% público	
										Privado	
										90% público	
										Público	

Figura 3: Os modelos institucionais pela ótica da ANTF.

Fonte: Vilaça, 2013.

Em um tom mais formal e menos dependente de seu presidente, a associação resume suas críticas ao modelo desverticalizado escrevendo que:

A Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários (ANTF) levanta objeções ao modelo open access, sobretudo com relação à dificuldade operacional. Questões ligadas aos sistemas de sinalização e comunicação são relativamente complicadas para a circulação de trens de mais de uma operadora. Padronizar isso tudo não é simples, e exige uma regulamentação muito clara. A ANTF defende. Para se compreender melhor a complexidade da implantação do modelo aberto no Brasil, basta comparar a circulação de trens com a de veículos numa rodovia; enquanto neste último caso é muito simples que qualquer motorista trafegue com seu veículo em qualquer rodovia mediante o pagamento de pedágio, na ferrovia esta simplicidade não existe. Nela, apenas um trem circula de cada vez e, portanto, é preciso sempre negociar o uso da via em intervalos de tempo. E esta aquisição de capacidade precisa apresentar alta pontualidade para que não prejudique a circulação de todas as demais composições. Além disso, a relação entre o material rodante e a via permanente é mais complexa que no transporte rodoviário. O sistema de sinalização e de comunicação ferroviária precisa ser padronizado para que todas as composições independentes possam circular em condições seguras e adequadas.

Também é preciso que a manutenção, tanto das vias quanto do material rodante, seja impecável. Vias mal conservadas podem danificar as composições dos operadores, enquanto que, ao mesmo tempo, uma composição em mau estado pode causar danos à via e prejudicar a circulação de todos os demais trens, sem contar o risco de que o descarrilamento de um deles destrua trilhos e dormentes, prejudicando o sistema como um todo (Marra, 2014a:32).

No mesmo sentido da ANTF, mas escrevendo em outro contexto, a Fundação Getúlio Vargas também se mostrou contrária ao *open-access* ferroviário. Em um estudo sobre a prorrogação antecipada das concessões, a instituição de pesquisa pontua que o Brasil não tinha as condições estruturais necessárias para o sucesso da desverticalização, colocando que:

o sistema ferroviário brasileiro não reúne as características encontradas em países cujo modelo de separação vertical foi implantado com sucesso em suas ferrovias –serviços de trens padronizados e com grades horárias rígidas, e capacidade ociosa nas linhas férreas; e que o custo fiscal para ampliação, em capacidade e em extensão, da rede ferroviária brasileira no modelo desverticalizado seria substancialmente maior que no tradicional; Portanto, o modelo de separação vertical das operações de infraestrutura e de serviços não seria o mais adequado para o sistema ferroviário brasileiro (FGV, 2018).

Outra personalidade do setor, o consultor ferroviário Henrique Aché, afirmou que o modelo proposto pelo governo não ia ao encontro dos seus próprios objetivos. O consultor achava difícil que a desverticalização do setor e a inclusão dos OFIs realmente pudesse contribuir para o aumento da carga geral no país. Para ele, o problema ia além da legislação, pois a movimentação de contêiner em ferrovias é estruturalmente diferente da operação de carga em granel, como o minério e a soja. Seu discurso estava próximo daquele da ANTF em que as ferrovias estavam presas ao transporte das commodities já consolidadas e que o governo deveria priorizar a resolução de gargalos (Revista Ferroviária, 2014a:24-27).

5.7 Conclusão: Notas sobre a coalizão da logística

A partir de 2006, o governo se mostrou otimista com a possibilidade de uma mudança nos cursos do setor ferroviário. Com os diversos planos governamentais – o PNLT, os PACs e os PILs – ficava cada vez mais claro que a infraestrutura de transportes era um ponto fundamental para o plano de desenvolvimento do país. Dentro destes planos, o setor ferroviário foi agraciado com grandes investimentos, aumentando incrementalmente sua importância até que no PIL seus investimentos previstos superavam aqueles do setor rodoviário. Eram colocados frequentemente como objetivos destes planos o maior equilíbrio entre os modais e, conseqüentemente, o maior uso do modal ferroviário. Foi assim que o governo, em determinado momento, chegou a planejar a expansão de 11 mil quilômetros de

novas estradas de ferro, propondo uma série de longas ferrovias que cortariam o país em diversas direções, como a Ferrovia Norte-Sul, a Ferrovia de Integração Oeste-Leste e a Ferrovia Transcontinental.

Além disso, outra esperança do momento foi uma mudança qualitativa no interior do setor ferroviário. O transporte de minério de ferro deveria dar espaço, pouco a pouco, a um maior equilíbrio interno na estrutura de cargas movimentadas. A expectativa principal era o aumento da carga geral na composição operacional do setor. Por meio destas ideias foi se costurando uma coalizão pró-mudanças institucionais, essenciais para concretizar estas mudanças estruturais no setor ferroviário. Esta coalizão está intimamente ligada à inflexão desenvolvimentista de 2006, seja por princípios seja por oportunismo político.

Em um setor marcado pela presença de empresas altamente consolidadas, algumas delas enormes corporações nacionais como a Vale e a CSN, e com uma operação econômica estável, grande parte da disputa setorial se deu entre o governo, os clientes ferroviários e estas empresas concessionárias. No plano das regras, o período passou por diversas mudanças institucionais incrementais que culminaram numa mudança de terceira ordem (Hall, 1993) que desafiou o modelo vigente da trajetória. No entanto, o mais curioso é que ambos os modelos institucionais coabitaram em um sistema complexo. A ideia principal era de que grandes linhas integrativas, para que pudessem servir um sistema logístico integrado, não poderiam ser fechadas às empresas monopolistas interessadas em movimentar apenas um tipo de carga. Assim, o próprio conceito de “monopólio da operação” entrou em discussão.

A atuação governamental foi marcada por um grande ativismo do executivo. Foram comuns na trajetória analisada até aqui: as medidas provisórias, marca do poder proativo presidencial, como as MPs dos PACs, a MP 427/08 da Valec e a MP 576/2012 do OFI; decretos como os Decreto nº 6.550 do CONIT e o Decreto nº 8.129 do *open-access*; além das resoluções da ANTT que formaram as bases mais amplas para as mudanças institucionais do período.

No plano dos atores, o governo também aumentou o papel de suas organizações. A Valec foi reorganizada em 2008 e munida de capacidade financeira e burocrática atualizada, além de ter sido colocada no centro do novo modelo operacional do setor. Era por meio dela que os operadores ferroviários comprariam suas cotas de uso nas novas ferrovias. Além disso, a empresa ganhou um portfólio renovado de ferrovias com os diversos planos e leis que ampliaram o sistema ferroviário nacional. A EPL foi constituída a partir da reformulação da

empresa do TAV e é a principal planejadora das políticas do setor, mostrando que o planejamento é, por si só, um importante componente da política pública. Finalmente, a ANTT se colocou mais presente na atividade setorial na medida em que novas categorias de operadores foram estabelecidas e informações concernentes à operação ferroviária (como a capacidade ociosa das vias) devem ser passadas para a agência.

Diversas personalidades se destacaram no período. A principal delas foi Dilma Rousseff, uma das principais figuras dos PACs e eleita presidenta da república em 2010. Foi a partir de seu governo que se intensificou a procura de um novo modelo institucional para o setor, aprofundando a disputa com os interesses consolidados das empresas concessionárias. Outro importante nome foi o de Bernardo Figueiredo que assumiu a posição mais alta da ANTT em 2008. Ligado à Dilma, Bernardo era também uma pessoa conhecida dentro do setor ferroviário, sendo em sua gestão que a ANTT aumentou sua atividade, e em suas entrevistas ficava claro sua posição de questionamento à configuração setorial. Finalmente, José Eduardo Castello Branco assumiu a Valec e foi uma pessoa vocal na implementação da desverticalização. Para ele, a mudança institucional era tão importante que precisava ser muito bem pensada e desenhada e representava a verdadeira possibilidade de mudanças expressivas.

Todavia, o novo modelo ferroviário não era uma volta a estatização total da operação. Se por um lado existia uma disputa com os interesses das empresas mineradoras e siderúrgicas, houve também uma busca por possíveis interessados no projeto logístico dentro do mercado. Os clientes ferroviários, empresas que utilizavam o pequeno mercado deixado para trás pelas operadoras, foram os principais alvos para a formação de uma coalizão forte. A esperança era de que estas empresas pudessem contar com um renovado contexto logístico, principalmente com os operadores ferroviários independentes, para dinamizar a economia ferroviária e fazer os antigos corredores de exportação darem lugar a um sistema dinâmico de transporte de carga geral.

Estas empresas estavam organizadas principalmente por meio da Associação Nacional dos Usuários do Transporte de Carga, a ANUT. Esta associação participou diversas vezes da formulação das políticas públicas do setor, como em consultas públicas da ANTT. Seu presidente pelo período, Luis Henrique Baldez, foi vocal na defesa das mudanças propostas pelo governo. Por exemplo, ele elogiou a transparência da ANTT em discutir as regras do marco regulatório com o mercado. Como representante dos usuários, a ANUT aprovou e

defendeu o novo modelo aberto que o governo pretendia implantar, onde a expectativa era de aumento da concorrência no setor, reduzindo o monopólio das concessionárias (Marra, 2014a:31; ver também Baldez, 2015).

Ainda assim, a coalizão logística se mostrou frágil demais para superar os problemas que começavam a ocorrer politicamente no país. Não houve um apoio mais generalizado destes clientes ferroviários com as mudanças promovidas pelo governo, fato que contrasta com o poder muito maior de mobilização das concessionárias, principalmente por meio da ANTF. O golpe final veio com a compra da ALL – praticamente a única empresa verdadeiramente logística atuante no setor – pela Rumo, empresa subsidiária da Cosan, uma *holding*⁴⁵ que mantém uma importante operação dentro do agronegócio.

Dessa forma, o ambiente político amplo pode explicar bastante da derrota do sonho desenvolvimentista do período. Porém, setorialmente é importante qualificar o fracasso do projeto planejador, logístico e integrado, além do próprio *open-access*, revogado pelo Decreto nº 8.875, de 11 de outubro de 2016. Assim, é importante entender os processos que ocorreram logo após a formalização do novo modelo de operação, por exemplo em como a contestação a ele foi se formando e tomando corpo e em como a articulação dos atores relevantes, principalmente do agronegócio se tornou fator pendular na dinâmica das disputas entre atores pró-mudanças e anti-mudanças.

45 Empresa que detém ações de outras empresas.

Capítulo 6 – Avanço do agronegócio e erosão do projeto logístico

6.0 O agronegócio como principal cliente ferroviário e seu avanço no setor

Até aqui, o trabalho analisou o processo de construção da agenda pró-mudança no decorrer dos governos petistas, mostrando também pontos de contestação com ocorriam concomitantemente. Começando em 2006, uma sensação de otimismo pairava pelo setor ferroviário. As concessões foram bem-sucedidas em recuperar as linhas que mais interessavam às empresas concessionárias e o setor presenciou um forte incremento de produção, medido em toneladas por quilômetro útil, carregado pelo aumento da exportação de minério de ferro. A inflexão neodesenvolvimentista de 2006 significou renovados planos de governo e um olhar para as instituições fundamentais do setor que resultou na reorganização da principal empresa pública responsável pela construção de ferrovias (Valec) e que, dentro das mudanças ocorridas, acumulou a função de organizadora do modelo aberto de operação. Além disso, a agência reguladora (ANTT) se tornou mais atuante, demandando informações das empresas concessionárias e regulando os diferentes tipos de organizações jurídicas possíveis protegendo os clientes ferroviários e permitindo que esses realizassem suas atividades com mais segurança. Finalmente, uma empresa pública foi formada apenas para lidar com o planejamento setorial de longo prazo, a EPL. Tudo isso foi feito olhando para a possibilidade da inclusão de competição dentro das malhas, quebrando o monopólio das empresas que se formaram das concessões dos anos 1990.

Dentro das transformações, esperava-se: 1) um aumento da carga geral, diminuindo a importância relativa do minério de ferro; 2) uma melhora das condições das vias subutilizadas, um patrimônio público que estava se perdendo; 3) a expansão da malha criando as condições para um sistema ferroviário mais integrado entre si, e também com as novas fronteiras econômicas; 4) a melhora das condições dos clientes ferroviários que reclamavam da situação monopolística das empresas concessionárias; 5) e, finalmente, uma maior competição dentro das ferrovias que amarraria as outras reivindicações em uma solução final aos problemas do setor.

Iniciando-se com PNLT de 2006, fica claro que o objetivo principal do governo era que um sistema de transporte pautado nas premissas logísticas da integração e da multimodalidade pudessem alavancar o desenvolvimento do país. Isto reequilibraria a matriz

de transportes que, por causa da trajetória setorial do país, se fundamentou no modal rodoviário menos eficiente para cobrir longas distâncias e produtos de alta tonelagem, fato incompatível com a realidade econômica do Brasil, um país de dimensões continentais e grande produtor de commodities. Finalmente, o *open-access* resolveria os problemas mais práticos, ligados a operação e viabilização das linhas novas, concretizando uma pequena revolução ferroviária no país. Ocorre que este processo de busca pela logística se desenrola concomitantemente à expansão do agronegócio ao centro-oeste do país, com este ator se tornando essencial para entender a dinâmica política do reavivamento do interesse pelas ferrovias do país. De acordo com a ANTF (2010), desde o fim das concessões em 1997 até o ano de 2010, o transporte de produtos do agronegócio dentro do sistema ferroviário cresceu 208%..

De fato, os clientes ferroviários, principal base de apoio da coalizão pró-mudanças por parte do mercado, são, em larga escala, empresas do agronegócio como observado na figura 4. Dentre os principais clientes ferroviários estão empresas como a Bunge Alimentos, a Cargill Alimentos, a Sadia, entre outras empresas do ramo *agribusiness*. Estas empresas competem com o minério de ferro e os produtos siderúrgicos e transportam diversos bens como soja, milho, óleo e outros farelos. Sua produção se expande para as regiões contempladas com projetos ferroviários como o Centro-Oeste e a região da MATOPIBA. Além da expansão por linhas ferroviárias novas, grande parte da movimentação de mercadorias agro, dentro do período trabalhado, se dava pela malha Centro-Sul concedida à América Latina Logística, a única empresa logística atuando no setor. A utilização desta malha, bem como a expansão dupla do binômio agronegócio-ferrovia, foi estudada por alguns analistas.

10 PRINCIPAIS CLIENTES POR FERROVIA			
ALL MALHA NORTE	ALL MALHA OESTE	ALL MALHA PAULISTA	ALL MALHA SUL
Bunge Alimentos	Mineração Corumbaense Reunidas	Rumo Logística Operadora Multimodal	Bunge Alimentos
ADM do Brasil	Fibra - MG Celulose Sul Mato-Grossense	Petrobras Distribuidora	Usina de Açúcar Santa Terezinha
Louis Dreyfus Commodities Brasil	Vetorial Siderúrgica	Shell Brasil	Petrobras Distribuidora
Cargill Agrícola	Minermix - Mineração	Copersucar	Chevron Brasil
Amaggi Exp. e Imp.	ArcelorMittal Brasil	Usina Conuripe Açúcar e Alcool	ADM do Brasil
Noble Brasil	Gerdau Aços Longos	Ipiranga Produtos de Petróleo	Sears Ind. e Comércio de Produtos
Nidera Cimentos	Maringá S/A - Cimento e Ferro Liga	Bunge Alimentos	Votorantim Cimentos
Sears Ind. e Comércio de Produtos Agropecuários	Agro Energia Santa Luzia	Brado Logística	Louis Dreyfus Commodities Brasil
Glencore Importadora e Exportadora	Shell Brasil	Agrovia	Standard Logística e Distribuição
CHS do Brasil - Grãos e Fertilizantes	Transaco Transportes Nacionais e Internacionais	Galvani Indústria, Comércio e Serviços	Cargill Agrícola
ESTRADA DE FERRO CARAJÁS	FERROESTE	ESTRADA DE FERRO VITÓRIA A MINAS	FERROVIA CENTRO-ATLÂNTICA
Cia Vale do Rio Doce	Cargill Agrícola	Cia Vale do Rio Doce	Usinas Sid.de Minas Gerais - Usiminas
Vale Mina do Azul	Coamo Agroindustrial Cooperativa	Usinas Sid.de Minas Gerais - Usiminas	Companhia Brasileira de Alumínio
Siderúrgica do Pará - Sidepar	Bunge Alimentos	Gerdau Acominas	Companhia Siderúrgica Nacional - CSN
Companhia Siderúrgica Vale do Pindaré	Coopavel Cooperativa Agroindustrial	Celulose Nipo Brasileira	Bunge Alimentos
Petrobras Distribuidora	Moinho Iguaguá	Beigo Siderúrgica	ADM do Brasil
Viena Siderúrgica	A.B Comércio de Insumos	Camargo Corrêa Cimentos	Vale Fertilizantes
Gusa Nordeste	Unexpa Serviços Logísticos Integrados	ArcelorMittal Brasil	Multigrain
Petróleo Sabba	ADM do Brasil	Fibra Celulose	Louis Dreyfus Commodities Brasil
Companhia Siderúrgica do Pará - Cosipar	Sadia	Fertilizantes Heringer	Copebras
Siderúrgica do Maranhão - Cosima	MBolchini Imp. e Exp. de Cereais	Votorantim Metais Niquel	Cargill Agrícola
FERROVIA NORTE-SUL	FERROVIA TEREZA CRISTINA	MR8	TRANSNORDESTINA
ABC Indústria e Comércio	Carbonifera Metropolitana	Minerações Brasileiras Reunidas	Votorantim Cimentos
ADM do Brasil	Indústria Carbonifera Rio Deserto	Nacional Minérios	Petrobras
Bunge Alimentos	Tractebel Energia	Companhia Siderúrgica Nacional	Companhia Vale do Rio Doce
Cargill Agrícola	Carbonifera Cricúma	Vale	Globest Participações
Fausto Vinícius de Guimarães Garcia	Carbonifera Belluno	Mineração Usiminas	Ferronorte Comércio de Ferragens
JuParaná Comercial Agrícola	Carbonifera Catarinense	Trans Sistemas de Transportes	Ipiranga Produtos de Petróleo - PI
Los Grobo Brasil Central Negócios de Originação Agrícola	Coop. de Extração de Carvão do Trabalhador de Cricúma - Cooperminas	Cia Vale do Rio Doce	Petróleo Sabba
Pedro Afonso Açúcar e Bioenergia	Carbonifera Gabriela	ArcelorMittal Brasil	Total Distribuidora
Valmesa Mineração	Comim & Cia	Cia Brasileira de Alumínio	Alesat Combustíveis - PI
Viena Siderúrgica	Minageo	Empresa de Mineração Esperança	Novells do Brasil

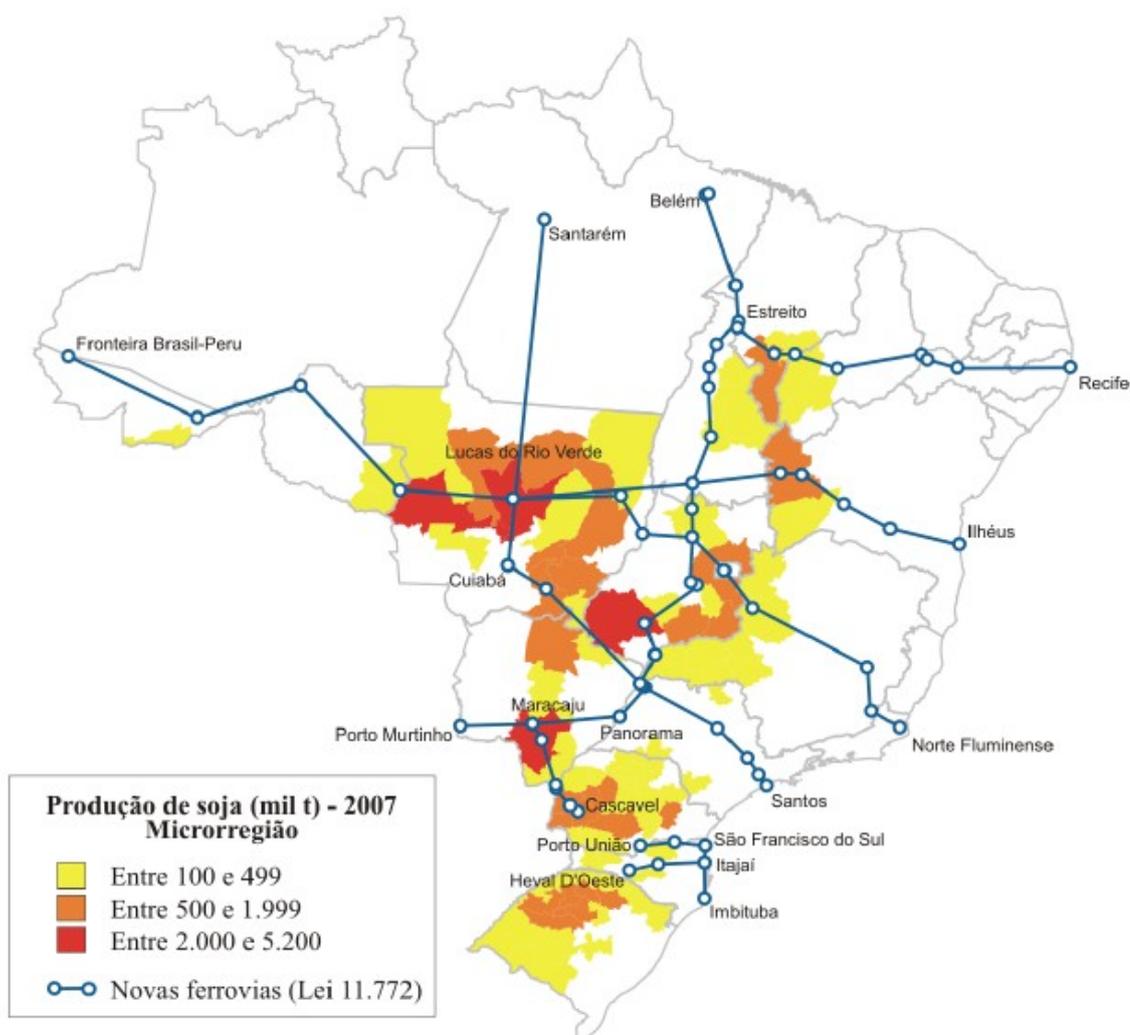
Figura 4: Os dez principais clientes por malha ferroviária em 2012.

Fonte: Neves, 2013:38

Escrevendo antes de muitas das mudanças institucionais do período, Vencovsky (2011) utiliza o conceito de uso corporativo do território para analisar o avanço do agronegócio para o centro-oeste e coloca o uso da ferrovia como meio fundamental para consolidar este processo. Ele descreve o gradual movimento de incorporação das fronteiras agrícolas do Centro-Oeste a partir da década de 1960 com apoio de planos governamentais como Sistema Nacional de Crédito Rural, o Polocentro, o Prodecet e o Embrapa Soja. Pouco a pouco, a região Centro-Oeste desbancou a região Sul como maior produtora de soja do país. Com

dados de 2007, Vencovsky (2011:85-92) mostra a atuação de empresas como Bunge, Cargill e a ADM que concentram unidades produtoras de grãos no Centro-Oeste e Sudeste.

O autor prossegue associando os novos projetos ferroviários, principalmente aqueles sob égide da Valec, ao agronegócio. Utilizando as linhas incluídas na Lei 11.772/2008 (a lei da reorganização da Valec), Vencovsky (2011:93-100) conceitua os traçados planejados como perpendiculares ao litoral, típicos de países periféricos e dependentes com redes extravertidas e funcionais ao mercado internacional⁴⁶. Além disso, as linhas são estreitamente conectadas à produção de soja no país, o que pode ser observado no mapa 7.



Mapa 7: Produção de soja e o traçado das linhas da Lei 11.779/2008.

Fonte: Vencovsky, 2011:98.

46 Ou seja, repetindo a mesma lógica que pautou o primeiro boom de ferrovias no país no final do século XIX e início do século XX com a expansão cafeeira pelo país.

No centro do debate estava novamente a Ferrovia Norte-Sul e sua ambígua posição no projeto setorial no país. Vencovsky (2011:100) utiliza o objetivo mercadológico da ferrovia, destacado dentro do leilão da subconcessão realizada em 2007, para mostrar que havia um caráter exclusivamente exportador envolvendo o projeto. Assim, ele diz que o conteúdo do edital deixa claro o objetivo agroexportador da ferrovia com a seguinte passagem:

Examinado sob o aspecto de mercado, a Ferrovia Norte-Sul apresenta dois aspectos distintos: exportação de produtos agrícolas como grãos, açúcar, álcool e algodão, destinados ao porto de Itaqui em São Luis (MA), representando cerca de 93% do transporte total e importação do mesmo porto, de fertilizantes e derivados de petróleo em torno de 7% (VALEC, 2007).

Sem reduzir a importância do forte caráter exportador da FNS, já foi visto que, durante a trajetória explorada, parcelas do governo tinham um outro pensamento para o projeto, principalmente a sua possibilidade de ser a espinha dorsal de um novo sistema integrado e competitivo, conectando malhas que há décadas não se comunicavam. De fato, apesar da perpendicularidade das linhas planejadas, é possível ver nas ferrovias incluídas na lei discutida por Vencovsky (2011) uma considerável quantidade de nódulos de conexão na Norte-Sul.

Outro analista a escrever sobre o avanço do agronegócio no setor ferroviário foi Ricardo Fici (2007). Focando no projeto da Ferronorte, ele defende que os projetos públicos e privados de expansão ferroviária visam a dinamização da produção de soja no Centro-Oeste pois os antigos caminhos da mercadoria priorizavam os portos da região Sul do país, onde ficam instalados grande parte das fábricas de esmagamento do farelo de soja. Isso acarreta em portos mais longes dos importadores do produto (Europa e Ásia) e, conseqüentemente, em maiores custos de escoamento e menor competitividade no mercado internacional.

A perspectiva centrada nos projetos nos ajuda a entender um pouco melhor o avanço das ferrovias no setor do agronegócio, mas não resolve muitas das questões do período como, por exemplo, a dinâmica das mudanças institucionais e a disputa pelos caminhos do setor ferroviário no país. Projetos antigos como a FNS e a Ferronorte fazem parte da trajetória longa da consolidação do setor agro no Brasil. Contudo, as novas linhas, a contestação à situação monopolística das concessionárias e os novos arranjos institucionais precisam ser mais bem analisados em uma perspectiva política que explique como estas mudanças se relacionam com os interesses econômicos e políticos em desenvolvimento. Assim, o primeiro passo é destacar que, por mais que o termo guarda-chuva “clientes ferroviários” englobe uma

diversificada gama de empresas e interesses, o setor mais relevante para se entender a disputa institucional é o do agronegócio.

Dentro do período analisado, a crise mundial de 2008 se colocou como um divisor de momentos. Denominada de “marolinha”, a crise teve como principal efeito o aumento das tensões entre uma coalizão centrada no governo que buscou nos clientes ferroviários possíveis aliados para seus projetos e outra centrada nas empresas concessionárias que reagiam a cada mudança proposta pelo governo com repreensões. Apesar da queda nos preços da soja, o setor agro foi um dos menos afetados pela crise, dentro do contexto ferroviário. A matéria da capa da Revista Ferroviária de março de 2009 mostra como diversos investimentos logísticos planejados por siderúrgicas e mineradoras tiveram que ser cancelados enquanto a ALL, principal transportadora de grãos, continuava a mostrar otimismo no crescimento da empresa (Revista Ferroviária, 2009a:23-26). Em outra reportagem, discorrendo sobre a Ferroeste, a Revista aponta como a soja se mostrou resiliente à crise mundial, destacando que:

Embora o cenário seja de crise, a Ferroeste mantém boas expectativas em 2009. A empresa de capital misto controlada pelo governo paranaense prevê para este ano um aumento de 50% no volume transportado, passando dos atuais 2 milhões para 3 milhões de toneladas úteis/ano. (...) Segundo o presidente Samuel Gomes, o bom desempenho no início do ano deveu-se principalmente ao aumento do volume de transporte de grãos. “Há um elevado estoque de passagem, ou seja, produtores que retiveram a soja ano passado e precisam vender em 2009.” Além disso, Gomes lembra que a crise econômica mundial não afetou drasticamente o mercado de grãos: “contamos também com a quebra da safra argentina, que acabou nos favorecendo (Revista Ferroviária, 2009b:36-37).

A resiliência do setor à crise mundial se transformou, pouco a pouco, em consolidação de um ator que não podia mais ser ignorado dentro da dinâmica política e institucional. Devido a relação entre os clientes e as empresas concessionárias, as mudanças pró-agro não poderiam se resumir a apenas projetos específicos e deveriam se transformar em mudanças institucionais que mudassem concretamente o equilíbrio de poder entre os dois lados. Comentando sobre as resoluções da ANTT de 2011, a Revista Ferroviária apontou que o desejo por aumento de carga geral nas ferrovias encontrava eco com representantes do agronegócio. A reportagem colocou que:

A criação de um novo marco regulatório foi motivada também pelo aumento de reclamações de empresas que desejavam usar o transporte ferroviário, mas não conseguiam ser atendidas pelas concessionárias. No início do ano, por exemplo, representantes do agronegócio desembarcaram em Brasília com uma série de denúncias contra as ferrovias. Entre elas, estavam a prática do overbooking, comum no setor aéreo, e a venda casada (Pereira, 2011: 30-31).

As resoluções da ANTT também foram bem comentadas por importantes personalidades do setor. Por exemplo, Paulo Roberto de Souza, presidente da Copersucar

colocou que a mudança nos fretes seria benéfica para sua empresa e que ele esperava aumentar a participação do modal ferroviário dentro da empresa de 40% a 80%, em 4 anos. Da mesma forma, Fábio Trigueirinho, presidente da Abiove, comentou que, com as mudanças promovidas pela ANTT, as empresas do ramo poderiam se unir e montar uma empresa logística para operar nas malhas concedidas caso as concessionárias continuassem a praticar *overbookings* e fretes elevados (Pereira, 2011:32).

O avanço do agronegócio se manteve constante e, em 2012, as primeiras notícias de uma possível compra da maior parte das ações da ALL, concessionária voltada à logística de grãos, pela Rumo apareceram. De acordo com a Revista Ferroviária (2012d:36) foi o lançamento do PIL que possibilitou as primeiras conversas sobre a fusão da empresa quando “ao abrir as concessões a novos investidores, o Programa de Investimento em Logística enfraqueceu a resistência dos acionistas estatais da ALL (BDNDESPar, Funcef e Previ) não contemplados na oferta da Cosan, e que agora podem vir a concordar com o negócio.”

Em um determinado momento, os planos do governo pareciam estar sinergeticamente conectados com os interesses do agronegócio a tal ponto que o presidente da Rumo, Julio Fontana, colocou que: “não sei se a Rumo adivinhou o que ia acontecer, mas fizemos investimentos dentro do que o governo está prevendo”. As mudanças institucionais foram essenciais para a participação desta empresa, proporcionando uma base legal para firmar acordos com a ALL que incluíam construção de pátios e duplicação de trechos. Sem parar na ALL, a Rumo estudava também a possibilidade de operar na Ferrovia Norte-Sul e na malha da MRS, pautada pelas resoluções da ANTT sobre direito de passagem (Neves, 2013:36-37).

Falando sobre o aumento da competição nas ferrovias, Evandro França Madeira, da Transport Consultoria e Projetos Ltda. e ex-diretor da Ferronorte, confirma a coesão entre as mudanças do governo e o setor agro. Ao comentar sobre a inauguração do terminal de Rondonópolis, o consultor passou por questões como competição com o modal rodoviário e as diferenças entre os terminais ferroviários americanos e brasileiros. No entanto, para ele:

(...) tão importante como inaugurar novas linhas e terminais será ver como a nova regulamentação do setor ferroviário promoverá a concorrência entre operadores ferroviários, sejam as atuais concessionárias, sejam os operadores independentes. É o que os produtores de grãos (e de vagões) esperam (Madeira, 2013:80).

O avanço estrondoso do agronegócio foi finalmente reconhecido pela ANTF com a troca do presidente do conselho administrativo da associação em 2013. Angelo Baptista, em sua primeira aparição na Revista Ferroviária, colocou que o agronegócio é essencial para o

setor como um todo, elogiando o PIL e as tentativas do governo para ampliar a malha nacional. Perguntado sobre a crise logística existente, ainda que com um progresso notável do setor, o novo presidente da ANTF afirmou:

Eu acho que não deu errado, deu certo demais para o setor do agronegócio, ele cresceu mais rápido do que a capacidade de nossa infraestrutura. Isso por uma série de razões, uma delas foi que o problema nunca tinha sido colocado na agenda da maneira que foi colocada agora. Não só na agenda das ferrovias como na agenda da logística mesmo. A própria criação da EPL, retomando o que o Geipot fazia e deixou de fazer e ninguém colocou nada no lugar. O planejamento integrado e a visão integrada do sistema de logística são uma sinalização clara do governo, mas é tudo muito recente.

(...) eu falo do Programa de Investimento em Logística, como um todo. Mas isso acontecendo vai fazer com que naturalmente as concessionárias também invistam em aumento de capacidade. Em material rodante, como também em pátios de cruzamento, porque você vai aumentar a densidade. Eu tenho certeza que as concessionárias vão estar aptas e vão ter interesse em fazer.

(...) não tem nem integração física. Mas elas poderão ser operadoras ferroviárias independentes também. Não há nada que impeça. Pode ser uma oportunidade par nós. Digamos, por exemplo, que a Cargill seja cliente de um concessionário aqui no Sudeste e esteja usando um porto no Nordeste, Pecem ou Suape. Com o operador independente ela poderá fazer um contrato com a VLI, por exemplo, e usar a Transnordestina. Para nós é uma oportunidade, não necessariamente uma concorrência. É claro que vai depender da estratégia de cada grupo empresarial. Cada grupo de cada concessionária tem suas prioridades estratégicas. Pode ser que o grupo enxergue como uma oportunidade, mas não ache prioritário. Mas de modo geral nós somos favoráveis à ampliação do sistema, à ampliação da capacidade de utilização, estamos ávidos por isso (Revista Ferroviária, 2013d:22-23).

No mesmo sentido, Humberto Freitas, diretor executivo de logística e pesquisa mineral da Vale em 2015, salientou a mudança silenciosa que ocorria dentro da empresa MRS, controladora da malha sudeste e grande movimentadora de minério de ferro, que naquele momento também precisava olhar para outras mercadorias. Assim, ele colocou que:

Nós anunciamos agora o fechamento de três minas na área da MRS. Então não é uma área que vai ter muitos investimentos em minério. Ela tinha um plano de crescimento muito forte e hoje eu diria que não tem um plano. Então os dirigentes da empresa estão fazendo um estudo, a pedido do Conselho, de desenvolvimento de carga geral na MRS. Fazer um plano de desenvolvimento. E isso tudo casa com o que o governo quer: investir nas concessões atuais, trazer mais capacidade etc. Então estamos muito animados com esse trabalho que está sendo feito lá. O período de exuberância da mineração passou (Revista Ferroviária, 2015d:28).

De fato, o avanço do agronegócio como cliente ferroviário e as mudanças institucionais promovidas pelo governo foram sentidas até mesmo na principal empresa atuante no setor, a Vale do Rio Doce. A mineradora que detém uma parte considerável da malha ferroviária segregou sua operação criando uma empresa nos moldes do Operador Ferroviário Independente, a VLI, uma nova empresa formada em 2010 a partir de uma reorganização interna da FCA (antigo nome da empresa controladora da malha centro-leste). Além destas linhas, a VLI também se tornou a concessionária do trecho norte da Ferrovia

Norte-Sul, subconcedida à Vale em 2006. Assim, ela ficou com as duas malhas da Vale que mais podem se beneficiar de um relacionamento melhorado com os clientes ferroviários e permitiu que a empresa de mineração focasse em suas linhas dedicadas ao minério de ferro, como a Estrada de Ferro Carajás e a Vitória-Minas. Além disso, a empresa foi constituída com investimentos de outras *holdings*, incluindo a Mitsui, a Brookfield e o FI-FGTS, que aplicaram grandes quantias de dinheiro e detinham, no momento da compra, ações e assentos no conselho de administração. Ao comentar sobre esta nova empresa, o presidente em exercício em 2015, Marcello Spinelli resumiu a atuação da empresa como:

(...) uma empresa baseada em ferrovia, é uma empresa com foco ferroviário e enxerga e entende que o sistema integrado é uma maneira vencedora de gerar valor para o cliente, para trabalhar com o cliente. Acho que isso é a definição da VLI, é onde ela se coloca, por isso ela também investe em portos, por isso ela também investe em terminais.

(...) É um grande quebra-cabeça, em que você em algumas conexões tem sistemas eficientes e, em outras, não. O plano da VLI é terminar esse quebra-cabeça. Falta uma peça no interior de São Paulo para carregar açúcar, nós estamos entregando essa peça agora. Falta uma peça em Santos para criar um sistema integrado, nós estamos entregando essa peça agora. Sem esquecer toda a parte de infraestrutura da Norte-Sul que tem que ser feita.

(...) A VLI nasceu num conceito, sem querer, de Operador Ferroviário Independente (OFI). Ela se preparou para ser um OFI na Vitória a Minas e em Carajás. Desta forma, ela tem feito seus investimentos. Então a VLI está preparada para um futuro em que não se queira mais ter ferrovias verticalizadas, que é um modelo atual de concessão. A VLI estaria pronta para suceder esse modelo, com seus terminais e seus portos. Ela está pronta para essa transição. Ao mesmo tempo, ela também pode, com essa mesma competência, participar como OFI nas ferrovias da Valec, na Ferrovia Norte-Sul (Revista Ferroviária, 2015a:22-23).

Complementando o que foi colocado pelo presidente da VLI, o funcionário da Vale Humberto Freitas adicionou que:

40% das exportações brasileiras passam por nossas ferrovias e nós tomamos a decisão estratégica de sair da carga geral. Resolvemos separar e criamos a VLI, que tem contrato para passar pelas nossas duas ferrovias – Vitória- a-Minas e Carajás – como OFI (Operador Ferroviário Independente). A VLI tem uma capacidade nessas duas ferrovias e todo o resto dos ativos que não operavam minério, nós passamos para essa empresa: a concessão da Norte-Sul, da FCA, com o Porto de Santos e o Porto de Sergipe, e uma série de outras coisas. Nós criamos uma empresa para se dedicar à carga geral. Fizemos um plano de negócios de 9 bilhões de reais de investimentos e trouxemos sócios; 26% da Brookfield; 20% da Mitsui; 15,9% do fundo FGTS e nós ficamos com 37,6%. Essa separação da carga geral foi um grande salto. Havia uma desconfiança e agora ninguém pode dizer que a Vale está priorizando o minério. A Vale tem uma participação clara, mas mais de 60% pertencem a outros sócios que estão lá vigiando o dinheiro deles e querendo que funcione e gere lucro (Revista Ferroviária, 2015d:27-28).

Outra personalidade que comentou sobre o avanço do agronegócio como cliente de excelência foi o presidente da MRS em 2015, Guilherme Melo, destacando o crescimento das mercadorias agro como evento positivo em um momento de queda da exportação do minério de ferro afetado pelo “crescimento mais cartesiano da China”. Assim, Melo afirmou que:

Em 1997, nós recebemos uma ferrovia que tinha 15 clientes e tratava basicamente siderúrgicos, minérios e obviamente um pouco de construção civil. Hoje nós temos mais de 80 clientes, seis vezes mais, não só na mineração e siderurgia, que são muito fortes, mas estamos transportando produtos químicos, fertilizantes, temos parcerias com terminais intermodais, a própria Rumo fazendo bastante açúcar no interior de São Paulo, a área automobilística, que tem transferência interplantas. Isso foi um viés pós-privatização que já aconteceu e a gente está reforçando ainda mais esse time.

(...) Crescemos 9% na carga geral e chegamos a 40,5 milhões de toneladas. Deste total, 23 milhões de toneladas foram produtos agrícolas; 5 milhões, siderúrgicos; e 11,5 milhões, outros. (...) Tudo que a gente consegue na carga geral, qualquer percentual a mais, ajuda à diversificação da companhia, justamente para não ter essa dependência (Revista Ferroviária, 2015c:25).

Ao final do período analisado, o agronegócio estava plenamente consolidado como setor econômico e político, altamente relevante e diretamente interessado na mudança logística do país. Finalmente, sua posição pode ser confirmada quantitativamente pela participação do setor no anuário estatístico promovido pela EPL (2020), revelando sua conexão forte com o setor de transportes, presente no anexo 1.

Se a crise financeira mundial de 2008 serviu para separar os projetos ferroviários e impulsionar o governo a procurar no agronegócio um aliado a seus planos e mudanças institucionais, foi a crise política interna de 2013 que começou a mostrar os limites dessa aliança. O avanço do agronegócio já era um processo consolidado e o setor se configurava como um ator fundamental dentro das ferrovias. Até então pendulando entre o apoio às mudanças institucionais e receoso com o projeto logístico liderado pelo governo, isto mudaria com a fusão da ALL com a empresa Rumo, braço logístico da Cosan e uma das principais clientes ferroviárias. Somou-se a isso o impasse do PIL, que progressivamente aumentava a frustração geral dentro do setor, e que, com a crise política ampla, resultou no desfecho abrupto do projeto logístico desverticalizado.

6.1 Compra da América Latina Logística pela Rumo

O principal corredor ferroviário do agronegócio é o Centro-Sul. Na época dos leilões ferroviários as malhas Norte, Oeste e Paulista foram concedidas a empresas que se juntaram e formaram a Brasil Ferrovias. Esta nova companhia foi comprada pela detentora da malha sul em 2006 e passou a se chamar América Latina Logística, a ALL. Assim, ela passou a controlar a maior malha concedida do país com penetração até mesmo na Argentina.

Em entrevista, o novo presidente da empresa Bernardo Hees comentou que a aquisição se deu por troca de ações entre os fundos de pensão Previ e Funcef, e o BNDES.. Já havia a

preocupação no momento da aquisição empresarial sobre a questão de dívidas e problemas de caixa que podiam ser herdados da Brasil Ferrovias (RF, 2006c:7). De fato, ao longo da trajetória da ALL, problemas operacionais e financeiros foram constantes. Por exemplo, quando o governo reivindicou um melhor uso da malha concedida diminuindo trechos subutilizados, tal demanda recaiu mais à ALL do que às outras empresas. Da mesma forma, a esperança por um aumento do transporte de carga geral era mais forte sobre a empresa, principalmente por sua atuação na região centro-sul do país.

Ainda assim, a empresa sempre teve uma posição de destaque no cenário setorial do país. Diferentemente das outras empresas concessionárias, a ALL era uma empresa exclusivamente logística e dependia da relação com os clientes para seu crescimento. Além disso, sua carga era a mais diversificada e a menos dependente do minério de ferro e produtos siderúrgicos. Ao longo de diversas reportagens fica claro que a empresa buscou uma série de clientes em setores econômicos diferentes e teve que planejar muito bem seus investimentos. Contratos foram firmados com frigoríficos (RF, 2006f:42-46), areia e aço (Revista Ferroviária, 2010:49-50) e a empresa reduziu custos com resolução de dívidas trabalhistas e diminuição de instalações, além da criação de uma universidade própria para treinamento, a Uniall (Revista Ferroviária, 2007b:22-24). No entanto, foi o açúcar que iniciou o processo de mudança da empresa, onde este produto viu um crescimento acelerado parecido com o da soja. No entanto, diferentemente da soja, o açúcar não tinha, até 2009, presença no setor ferroviário. Assim, uma empresa logística própria foi formada para atender essa crescente necessidade logística, a Rumo.

Assim, uma parceria entre Rumo e ALL foi firmada no ano de 2009. As empresas celebraram um contrato de mais de 1 bilhão de reais, o segundo maior até então entre concessionária e cliente, e com 20 anos de duração. Nele se preconizava um modelo em que o cliente ferroviário fornecia o material rodante e investia nas vias enquanto a concessionária realizava a operação em si (Revista Ferroviária, 2009c:42-45), de uma forma parecida, porém simplificada, com a que o governo queria implementar para o restante do setor ferroviário. O modelo parece ter dado certo e mais empresas do ramo agro firmaram contratos com a ALL em busca de uma solução logística para o crescimento de suas produções. Este foi o caso da Copersucar e da Agrovía que também investiram em material rodante próprio e se tornaram importantes investidoras da malha da América Latina Logística (Pereira, 2011:30-32). Estes

contratos eram o início de um olhar mais atento que o agronegócio teria sobre o setor ferroviário.

A relação começou a piorar depois que o governo ampliou seu escopo de mudanças institucionais, a partir de 2011. Em 2012, empresas do setor agro, incluindo a Rumo, tiveram que entrar na justiça e obtiveram o aval da ANTT para que os contratos celebrados entre essas empresas e a ALL fossem cumpridos. Notícias de uma possível compra da ALL pela Cosan começaram a surgir e chegaram a pautar o editorial da Revista que publicou:

A entrada provável da Cosan como maior acionista do grupo de controle da ALL significa duas coisas: primeiro, que a ALL vai ter, pela primeira vez, um sócio com força e disposição para investir pesado. A ferrovia do sul sempre lutou contra a falta de recursos para investimento, e é conhecida pelas soluções engenhosas para fazer barato. No entanto, transporte ferroviário precisa mais que isso, e agora, ao que tudo indica, vai ter. A segunda coisa é que este sócio sabe o que quer, conforme bem demonstrou no projeto da Rumo para açúcar. A ALL, além de ser uma ferrovia, está em contêineres, mineração, transporte rodoviário e tem 39 % de sua malha na Argentina, não se sabe bem por quê. Agora, pelo que diz o presidente da Cosan, Marcos Lutz, deve passar a se concentrar mesmo no transporte de produtos agrícolas e agroindustriais, que é seu core business.

Ganham a própria ALL e seus principais acionistas (em primeiro lugar os que venderam suas ações com prêmios consideráveis); ganham também os pequenos acionistas da bolsa, tão maltratados pelo mercado; e ganha a Cosan, que passa a ser, definitivamente, uma das maiores empresas de logística do Brasil. Talvez assim, com o ingresso de investidores privados em infra-estrutura, consiga o País superar seus gargalos e firmar-se como principal fornecedor de commodities, como é nossa vocação (Revista Ferroviária, 2012a:3).

Fica claro que o avanço da *holding* agro Cosan sobre a ALL tinha como objetivo um retorno para uma operação orientada pelo e para o agronegócio. De fato, as conversas sobre a fusão das duas empresas ocorreram por causa da incapacidade da ALL de atender a crescente demanda da Cosan/Rumo (Marra, 2014b:47). Com a fusão das duas empresas, a ALL, que antes precisava firmar contratos com uma miríade de setores econômicos e racionalizar ao máximo os seus custos, poderia finalmente focar sua operação no setor agro, atividade econômica que mais se consolidava no país e resistia a todas as crises, econômicas e políticas. Ainda assim, a fusão só se concretizou no ano de 2015.

A presença da Rumo como empresa concessionária é um fato relevante na medida em que a única empresa dedicada ao transporte de carga geral, a ALL, se transformou em uma empresa concessionária parecida com as outras já atuantes no setor: operadora, controladora e interessada na própria malha que detém. Comentando sobre a possível fusão das empresas na época, Luis Henrique Baldez da ANUT pareceu não se preocupar com uma atuação monopolística da nova empresa. O presidente-executivo da associação acreditava que haveria uma ampliação dos investimentos sem que houvesse detrimento nas relações com os clientes

de fora do setor açucareiro. Afirmou ainda que confiava na ANTT caso fossem constatados casos de discriminação, comum com as outras empresas concessionárias. Entretanto, isto não impediu que outras organizações manifestassem preocupação junto ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). Este foi o caso da empresa Fibria do ramo de celulose, da Faep (Federação da Agricultura do Estado do Paraná) e das associações Aprosoja (Associação dos Produtores de Soja e Milho) e da Abiove (Marra, 2014b:46-47).

A entrada da Rumo modificou de vez o equilíbrio de poder dentro do setor. O governo, que esperava contar com os clientes ferroviários para promover sua visão de setor e consolidar suas mudanças institucionais, se via cada vez mais distante de seus objetivos. A sinergia aparente entre agronegócio e logística integrada capitaneada pelo governo se tornava cada vez mais fraca. Organizados em uma empresa concessionária, a agenda política se moveu em direção aos dos interesses das outras empresas concessionárias/monopolistas. As mudanças promovidas pelo governo, principalmente a desverticalização, eram vistas com desconfiança e a discussão migrava do aumento de carga geral, do melhor uso da malha e da solidificação de operadores ferroviários independentes e competitivos para a questão dos contratos e suas renovações, apoiada pelos argumentos de que os investimentos necessários no setor só poderiam ser feitos pelas concessionárias, discurso agravado pelo cenário de crise econômica e política.

6.2 Críticas ao modelo do PIL: o risco Valec

O Programa de Infraestrutura Logística foi a última ação do governo Dilma para promover sua visão de desenvolvimento dentro do setor de transportes antes do aperto da crise no cenário macropolítico, e tinha nas ferrovias um de seus principais alicerces. Não só foram planejados vultosos investimentos ao setor – pela primeira vez em 100 anos maiores do que os delineados ao setor rodoviário – como também o programa efetivou uma série de mudanças institucionais que visavam a transformação profunda do setor ferroviário. O contexto do programa era de avanço do agronegócio dentro do setor ferroviário. Diversas empresas do ramo celebravam contratos com a ALL, detentora de 4 malhas, e a VLI surgia como um importante novo ator, numa tentativa de solucionar os problemas entre empresa concessionária e clientes na malha centro-leste e na Ferrovia Norte-Sul, com a possibilidade de atuação nas outras linhas da Vale.

Para amarrar essas transformações o governo apostou na desverticalização do setor, indo contra interesses das empresas verticalizadas que reafirmavam que o setor ferroviário necessitava de escala de operação e que seus investimentos foram os responsáveis por salvar o setor anteriormente em total descaso. O *open-access*, outro nome dado ao novo modelo institucional, traria a competição diretamente para dentro das ferrovias por meio dos Operadores Ferroviários Independentes, os OFIs, e o intrincado desenho institucional para a operação. A mediação entre operador da linha e operador ferroviário se daria pela empresa pública Valec que, para assegurar esta nova forma de operação, compraria a capacidade integral da linha e a revenderia para os OFIs por meio de um complexo sistema de tarifas. O novo modelo coexistiria com o antigo e seria testado em novas linhas, exatamente aquelas planejadas pelo PIL que seriam construídas em um sistema de PPPs.

De fato, as reações iniciais ao plano e suas mudanças institucionais foram aceitas por grande parte do setor. A ANUT foi amplamente vocal em apoiar as transformações. Já a Revista Ferroviária, por meio de editais e artigos de opinião, expressou contentamento na possível retomada de crescimento do setor, principalmente por sua base de aproximação entre Estado e mercado. Até mesmo o recém-empossado presidente do conselho administrativo da ANTF considerou como positivo o que estava acontecendo (Revista Ferroviária, 2013d:22-23). No entanto, o casamento dos interesses governamentais e dos clientes ferroviários, principal aliado do projeto e em sua maioria do agronegócio, começou a lentamente ruir. O clima político se tornava cada vez pior, mesmo com a reeleição de Dilma em 2014. O PIL mostrava-se de difícil execução, sem que nenhuma linha conseguisse ser concedida em leilão. As obras do PAC se arrastavam por todo país e a malha centro-sul se consolidava sob a égide da Rumo que, com renovados investimentos, solucionava por si só os diversos gargalos de sua malha regional. Dessa forma, tornaram-se crescentes as insatisfações com o projeto petista para o setor ferroviário e as mudanças institucionais começaram a ser contestadas.

Desde o início da formalização do PIL, o plano teve uma forte base de aproximação do governo com os atores do mercado. Isso ficou claro não só nas mudanças institucionais que seguiram o plano, mas também em seu próprio desenho e operacionalização. Por exemplo, apesar da constituição da Empresa de Planejamento Logístico, e mesmo com o PNLT ainda estando dentro de seu horizonte temporal, uma série de empresas privadas participaram de estudos para referenciar o portfólio do plano. Participaram dos estudos consultorias especializadas em engenharia, empreiteiras como a Andrade Gutierrez e a

Queiroz Galvão, e empresas estrangeiras como a Norsk Hydro, gigante norueguesa do alumínio (Neves, 2014). O uso de estudos de entes privados era mais uma das estratégias para engajar os atores do mercado a participarem da transformação do setor ferroviário que o governo almejava. De fato, insuflar o interesse de novos *players* para as ferrovias em um sistema de Parcerias Público-Privadas se mostrou demasiadamente difícil. O primeiro obstáculo a aparecer como argumento contrário às mudanças foi de cunho financeiro. O presidente da EDLP, Guilherme Quintella, uma das empresas participantes dos estudos privados do PIL, discorreu sobre a tentativa de controle da taxa de retorno dos projetos dizendo que:

Sou contra essa discussão em torno de TIR (Taxa Interna de Retorno). Abre a licitação e deixa o mercado estabelecer. O serviço é público, o benefício é público, mas não é por isso que o investidor privado tem que ter limitação de ganho. Ele tem que ter controle, tarifa, e uma série de coisas, mas tem que poder explorar do jeito que quiser (Neves, 2013c:29).

Para o caso das ferrovias do PIL em específico, Gerson Toller, editor da Revista Ferroviária, explicou como se desenrolava a questão da TIR colocando que:

como tem sido demonstrado em cada leilão, o que acontece sempre é um cabo de guerra entre o interesse privado, que quer aumentar a TIR, e a resistência dos técnicos do governo, que querem contê-la. No PIL isso vai se dar em torno da Tarifa de Disponibilidade da Capacidade Operacional, a TDCO, que é quanto a Valec vai pagar aos concessionários, durante os 35 anos, pela construção da via. Quando mais cara a construção, maior será a TDCO, e maior a tensão no cabo de guerra (Revista Ferroviária, 2013e:32-33).

A questão da TIR se tornou, pouco a pouco, em um conceito específico que ajudava a inflamar o discurso contrário às mudanças: o risco Valec. Isso ocorria pois todo o modelo do *open-access* se baseava na capacidade da Valec de garantir o sucesso financeiro das linhas novas comprando a capacidade operacional total e revendendo-a para os OFIs. O modelo se pautava na capacidade do Tesouro Nacional de financiar este modelo de operação, mas, com o passar do tempo, bancos públicos, como o BNDES, também se posicionaram para tentar garantir mais segurança aos investidores privados (ver Revista Ferroviária, 2013c).

Para ampliar o descontentamento, o primeiro edital do trecho Açailândia – Vila do Conde veio com um caderno de obrigações que foi considerado excessivamente pesado. Eram requisitados uma série de exigências técnicas incluindo os trilhos mais pesados do mundo, que deveriam ser fabricado no Brasil, um país que não os produziam desde a década de 1970. Havia também outras requisições como plataformas previstas para a duplicação das linhas, entre outras questões. De fato, a linha modelo usada pelos *policymakers* era a Estrada de Ferro Carajás, a ferrovia da Vale que era uma das mais produtivas do país (Revista Ferroviária,

2013e:31-34). No entanto, as linhas do PIL tinham contextos muito diferentes daquele da estrada de alto rendimento da mineradora.

Para reduzir o risco Valec, o governo montou um sistema de garantias que alcançasse a complexidade do modelo de operação proposto. A assessora da Diretoria de Operações da Valec, Raquel de Souza Lima, afirmou que cada concessão teria uma estrutura de garantia financeira própria, adequada ao tamanho da concessão. Elas teriam contas bancárias vinculadas que receberiam depósitos da Valec por meio de recebíveis, isto é, os pagamentos dos interessados em comprar capacidade das linhas. O modelo financeiro teve chancela de três bancos públicos, o BNDES, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, por meio de carta aberta ao governo com previsão de possibilidade de se contratar um banco privado para atuar como agente fiduciário (Marra, 2014c:34-35). Comentando sobre as garantias governamentais, o novo presidente da Valec na época, Josias Cavalcante, afirmou:

O investidor antes de entrar em um negócio desses quer saber os riscos que vai ter, qual a taxa de retorno. A TIR é um ponto questionado. A TIR é de 6,5% com uma alavancagem de até 85%. Qual é o ponto ideal? Menos alavancagem e aumento da TIR, que é a taxa interna de retorno do projeto? Outra coisa são os riscos da engenharia. Os riscos do licenciamento ambiental e da construção em si, quando for construir pode ter algum imprevisto que onere demais os custos. A ANTT está buscando uma forma de compartilhar esses riscos, de modo que o empresário, evidentemente, tenha alguns riscos, mas o governo também assuma uma parte porque o projeto está em concepção.

(...) Nas contribuições também foi abordado o risco de não pagamento. O governo vai tentar minimizar esse risco de algumas formas. O tempo de construção é de cinco anos e nesses cinco anos o governo pode antecipar até 15% do valor do investimento. Se a ferrovia custar 5 bilhões, pode antecipar 15% desse valor. É uma das possibilidades de segurança. Os ativos da Valec servirão como garantia.

Comprei capacidade de outro trecho, já é um ativo. Por exemplo, a Norte-Sul é da Valec e já tenho a capacidade dela, não vou comprar. A Fiol vai ser minha, então, ela já é um ativo. E os outros trechos são um ativo. Eles têm capacidade e aquilo já entra como garantia. A estrutura física da Valec e todo seu patrimônio entram como garantia (...) A Valec vai ter um empenho, uma verba destinada. A cada orçamento anual, a Valec vai receber um aporte financeiro, proporcional aos investimentos em execução. O investidor vai vendo no controle da Lei Orçamentária o dinheiro reservado ou de uma parte dele reservada para esse fim. Os R\$ 91 bilhões serão injetados pelo Governo Federal na Valec, mas não é de uma vez, dividido por 30 anos. Essa é a grande vantagem, o governo não ter que aportar o dinheiro de uma única vez. O concessionário está aportando uma parte de dinheiro que ele obteve de financiamentos e uma parte de dinheiro dele. Ele vai pagar o financiamento dele e ter a remuneração do capital investido nos 30 anos (Revista Ferroviária, 2013c: 21-22).

Da mesma forma, Cavalcante tentava tranquilizar as concessionárias reafirmando o compromisso de não rasgar os contratos firmados. Assim, ele colocava que:

O grande desafio é a interoperabilidade. Na Europa isso acontece entre países menores, com leis e normas diferentes. Houve uma unificação para isso e acordos de cooperação entre diversos países para viabilizar essa operação. Em nosso caso, teremos dois modelos de concessão, esse e o modelo antigo. Os contratos não

serão rasgados. Haverá manutenção dos mesmos modelos. O que precisa ser construído agora é um acordo de interoperabilidade entre os dois modelos.

(...) Esses contratos serão levados até o final, e no final se pensará na migração para o novo modelo. E se houver um novo modelo daqui para frente esses contratos de concessão têm que ser mantidos. A base do modelo é a segurança jurídica. Sem segurança jurídica você não pode desenvolver nada. É um acordo de 30 anos que não pode mudar ao sabor do governante (Revista Ferroviária, 2013c: 21-22).

Uma garantia adicional foi a assinatura da MP 618/13, convertida na Lei 12.872/13, que permitiu o uso de títulos da dívida pública mobiliária federal aos investidores privados, instrumentos de elevada liquidez e livres de risco. Junto com o decreto 8.134/13, que estruturou a Valec e aprovou seu estatuto social, estas foram as duas principais ações por parte do governo para solucionar a questão do risco Valec.

Ainda assim, o modelo foi fadado ao fracasso. Conjuntamente com as transformações pelas quais passavam o setor ferroviário com a criação da VLI, a entrada da Rumo e a progressiva piora do cenário político e econômico mais amplo, as garantias não foram suficientes para manter o novo modelo institucional vivo, que ruiu sobre si mesmo com a troca forçada do posto presidencial em 2016. O consultor ferroviário Henrique Aché deu sua própria versão sobre os problemas do modelo do PIL destacando os problemas de ordem política, afirmando:

O problema é que o governo não tem continuidade de interlocução. O governo tem técnicos, e não vou entrar na discussão se são bons ou ruins. Mas eles estão lá. A partir do momento em que há algum tipo de alteração da equipe por decisão do governo ou algo assim, você perde essa continuidade e tem de recomençar o processo quase da estaca zero. E pessoas diferentes pensam diferente. É natural. Eu percebo hoje, em Brasília, um tom menos radical, se é que eu posso usar essa palavra, do que eu percebia há três, quatro anos atrás.

(...) você está falando de uma concessão de 20, 30, 40 anos. Como é que você garante que daqui a 20 anos haverá esse fluxo de recursos da Valec? Ele passa necessariamente por orçamento da União. E este é votado em Congresso. Você não pode carimbar uma verba hoje para daqui a 20 anos, não pode garantir que daqui a 20 anos o Congresso vote o orçamento da União garantindo aquela verba (Revista Ferroviária, 2014a:26).

O primeiro sinal de dificuldade da coabitação entre os modelos institucionais verticalizado e desverticalizado veio com a conclusão do trecho Porto Nacional (TO) – Anápolis (GO). Depois de 5 meses da inauguração, a ferrovia ainda não tinha visto sequer uma tonelada movimentada, esperando um operador ferroviário independente atuar sobre ela. O problema era a continuação da linha, subconcedida anos antes para a Vale em regime verticalizado monopolista. Assim, a empresa interessada (mantida sob sigilo pela Valec) condicionou a oferta a este ponto técnico fundamental (Estadão, 2014).

Assim se configurava uma dificuldade substancial de criar um elo entre os interesses do governo e dos novos atores setoriais, que se tornavam cada vez mais afastados na medida em que a situação política piorava. No editorial de abril/maio de 2015, a Revista Ferroviária decretou que o PIL, o maior projeto de integração intermodal da história do país, estava em estado terminal na UTI (Revista Ferroviária, 2015b:3). Desta maneira, os esforços dos atores ferroviários se converteram para a mais nova questão política: a renovação dos contratos. Era a coroa vitoriosa das empresas concessionárias que, agora contando com a entrada da Rumo, passaram a ameaçar o governo com perda de investimentos já que, afinal, elas não investiriam em ativos nos quais havia uma possibilidade de reversão de titularidade. A soma do contexto político-econômico com a atuação das empresas concessionárias resultou na troca de agenda por parte do próprio governo Dilma que começou a discutir a renovação dos contratos em troca de investimentos que pudessem ajudar a tirar o país da crise vivida naquele momento.

6.3 Nova agenda setorial: a questão das renovações dos contratos

Com o primeiro PIL não se revertendo em nenhum resultado prático, a agenda do setor, ávida por investimentos, se reverteu em outra questão: a renovação antecipada dos contratos de concessão, incluídas como modelo financiador do PIL 2. Esta nova pauta conectou com relativa maestria as principais questões da época ao sustentar que a renovação contratual ao mesmo tempo diminuiria a insegurança jurídica e renovaria os investimentos necessários ao setor. No entanto, isto ocorreria nos moldes das empresas concessionárias. De forma nada surpreendente, a pioneira nesta questão foi a empresa que acabava de entrar no setor, a Rumo. Comentando sobre os investimentos da empresa, o novo presidente da empresa, Julio Fontana Neto, colocou que:

A concessão vence na Novoeste em 2025; na malha Sul, em 2026; na malha Paulista, 2027 e na Ferronorte em 2078. O nível de investimentos necessários para tornar essa empresa state of arts não retorna nesses prazos. Então, estamos pleiteando uma renovação da concessão. Obviamente que a gente tem um nível de investimentos que vai ser feito de uma forma ou de outra para poder suportar esses anos. Esse é o maior projeto logístico que hoje está em andamento no país. Nós estamos oferecendo uma solução para melhoria e redução de custo na cadeia produtiva do agronegócio. Com esse plano, o aumento de demanda e de capacidade que a gente proverá à companhia, vamos ter reduções de custos muito importantes, que nós vamos poder repassar de alguma forma.

(...) Nós estamos apostando que o governo vai ser sensível a isso porque dar solução de continuidade a um negócio desse vai causar um prejuízo grande para o país. Primeiro porque você não vai investir o que teria que investir. Você vai deteriorar a malha. Não faz sentido não se ter uma prorrogação ou uma renovação da

concessão que, diga-se de passagem, é um direito do contrato. Diz lá que nós temos 30 anos de concessão, renováveis por mais 30. A única coisa que não está definida é em que condições seria essa renovação. Então precisaria se definir essas condições (Revista Ferroviária, 2015b:17).

O forte apelo àqueles que anteriormente eram mobilizados para o projeto logístico encabeçado pelo governo, o agronegócio pode ser visto não apenas na entrevista como também nas figuras 5 e 6, imagens de propagandas feitas pela Rumo para avançar as renovações dos contratos de concessão. A empresa prometia a revolução logística que o setor ansiava afirmando realizar fortes investimentos com duplicação de linhas e terminais multimodais renovados, além do interesse na ampliação da Ferroeste e na construção da Ferrogrão. Além da forte aposta da Rumo em sua conexão com o setor, ela também se pautava na legalidade da renovação do contrato, ainda que antecipadamente.

A RIQUEZA DO CAMPO MOVE O BRASIL.

A ferrovia é uma grande parceira do agronegócio. A Rumo, maior concessionária de ferrovias do Brasil, movimenta por ano **18 milhões** de toneladas de carga do Centro-Oeste para o Porto de Santos, de onde são exportadas.

A renovação da concessão da Malha Ferroviária Paulista é essencial para garantir o escoamento dessas safras recordes no futuro. E com isso ajudar no desenvolvimento da economia.

O AGRONEGÓCIO

EMPREGA 19 milhões de pessoas	REPRESENTA 48% da exportação brasileira	MOVIMENTA R\$ 1,4 trilhão na economia
---	---	---

**O AGRONEGÓCIO MOVE O BRASIL
A RUMO MOVE O AGRONEGÓCIO**

rumo
www.rumomoveobrasil.com.br

Figura 5: Propaganda da empresa Rumo apelando ao agronegócio.

Fonte: Revista Ferroviária, 2017c:5



Figura 6: Propaganda para renovação da malha Paulista da Rumo.

Fonte: Revista Ferroviária, 2017c:13.

A renovação dos contratos ferroviários era um dos assuntos mais sensíveis de todo o período pois este era um tópico deixado em aberto no momento das concessões. Desta maneira, não se sabia, nem por parte do governo nem por parte do mercado, como se dariam estas renovações. Mesmo assim, necessitante de investimentos, foi o próprio governo Dilma, em 2015, que iniciou as discussões para possíveis renovações antecipadas, questão que também era diretamente de interesse das concessionárias. Por cláusula de contrato, as concessionárias podem solicitar a renovação até 5 anos antes do término do contrato. Ela é feita a critério do poder concedente e sob novas condições técnicas, econômicas e administrativas. No entanto, em 2016 a maioria das concessões ainda tinham de 10 a 13 anos de duração remanescente (Revista Ferroviária, 2016a:32). Nada disto impediu que, sob a liderança da Rumo, as concessionárias abrissem essa questão, pressionando o governo com a ameaça de retirada de investimentos.

Dentro da ANTT, a discussão foi incumbida à Superintendência de Transportes Ferroviários de Cargas, lideradas por Alexandre Porto que havia sido promovido a superintendente naquele mesmo ano. A agência chegou a lançar uma tomada de subsídio (nº8/2015) para avaliar a questão e redigiu documentos como o relatório sobre a prorrogação

antecipada da MRS (ANTT, 2019) sendo favorável a renovação. Comentando sobre o processo, Porto colocou:

O que a gente está buscando é criar uma situação regulatória favorável à realização de grandes investimentos, para girar a economia, solucionar gargalos e, realmente, dar mais competitividade ao modal ferroviário. (...) Estamos avaliando a conveniência e a oportunidade de se fazer essa decisão de uma forma antecipada mediante a realização de novos investimentos numa tentativa de destravar a economia, gerar empregos, de fazer o desenvolvimento do setor, aumentar a capacidade de transporte, uma série de benefícios e externalidades positivas que a gente pode fazer mediante essa antecipação de investimentos. Temos visto como uma oportunidade de resolver problemas clássicos do setor, de antecipar investimentos que só seriam possíveis mediante uma nova licitação, daqui a 12 anos, porque faltam 10 anos e os investimentos são vultosos, não há tempo de amortização desses investimentos. (...) Temos que respeitar o objeto original do contrato, sob pena de burlar o processo licitatório lá da década de 90. Temos que seguir o objeto atual que, no caso, é a exploração verticalizada (Revista Ferroviária, 2016a:33).

Personalidades ligadas à FGV também discorreram sobre a questão, favorecendo a mudança de espírito do governo. Comentando sobre este assunto, Fábio Durço e Luís Felipe Pinheiro colocaram que:

Alguns sinais radiados pelo governo entre 2011 e 2014 reverberaram negativamente nos concessionários ferroviários, incluindo o chamado “novo marco regulatório do setor”. Para estes, as perspectivas de médio e longo prazo tornaram-se obscuras e a possibilidade de renovação dos contratos de concessão menos provável. Mas, a partir de 2015, uma nova proposta foi colocada à mesa para buscar outras formas de viabilizar investimentos no curto prazo e melhorias regulatórias: a prorrogação dos contratos de concessão. Conjugado a isto, o governo federal, diante da recessão econômica, da crise fiscal e da urgência de caixa da União percebeu a necessidade de rever substancialmente as premissas que amparavam as propostas dos idos de outubro de 2013.

(...) a denominada prorrogação dos contratos de concessão ferroviária constitui em oportunidade singular para se conferir tais aprimoramentos no setor ferroviário, com potenciais benefícios ao poder concedente, usuários e concessionários. Para isto, é importante avançar na interação entre poder concedente e concessionárias a fim de se desenvolver um acordo eficiente sobre as condições econômicas para prorrogação das concessões, além da segurança institucional e jurídica para sustentação do modelo, inclusive perante o Tribunal de Contas da União – TCU e demais órgãos de controle. O momento é propício e o futuro alvissareiro para o setor (Durço e Pinheiro, 2016:72).

Até mesmo Delfim Netto, professor emérito da FEA-USP e personalidade importante nos debates de políticas públicas, veio em defesa das renovações dos contratos. Utilizando-se de um quadro analítico da ortodoxia econômica, o ex-ministro da fazenda defendeu que a retomada do crescimento econômico e do aumento da produtividade da economia necessitavam de um investimento apropriado em infraestrutura e, no caso ferroviário, isto só seria possível com a defesa dos contratos e a desistência de ações mais gerenciais por parte do governo. Nas palavras de Delfim Netto:

(...) Devemos esquecer as restrições ideológicas e tentar, com leilões adequados, concedê-los ao setor privado. O importante é viabilizá-los através da iniciativa privada, com recursos privados. O Brasil tem hoje uma rede ferroviária de

25 mil quilômetros, já entregue a 9 concessionárias privadas. Talvez o caminho mais rápido para impulsionar os investimentos (que acelerarão o crescimento pelo aumento da produtividade) é renegociar a extensão dos contratos e restabelecer a higidez econômica e financeira das concessões. A modicidade tarifária é importante. É claro, entretanto, que só pode ser obtida com a ampliação da concorrência e não pela vontade do Governo. Bons projetos executivos, agências reguladoras competentes e leilões competitivos adequados levarão à modicidade tarifária sem a necessidade de subsídios que só se justificam quando a taxa de retorno privada é, manifestamente, inferior à taxa de retorno social. Mas esta deve ser a exceção. A regra é entregar as concessões e o seu financiamento ao setor privado e garantir a integridade dos contratos (Delfim Netto, 2016:73).

Se o primeiro PIL celebrou o novo modelo operacional da desverticalização ferroviária, apenas 4 anos depois, com o PIL2, o principal modelo de alavancagem de investimentos ferroviários no país era a renovação antecipada dos contratos de concessão. Foi nesse contexto que o Ministério dos Transportes editou a Portaria nº 399/2015 visando:

Art. 1º - Estabelecer as diretrizes a serem seguidas pela Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT para prorrogação dos contratos de concessão de ferrovias em decorrência de Novos Investimentos em Concessões Existentes no âmbito do Programa de Investimento em Logística – 2015. § 1º - Nos casos previstos no caput, a ANTT deverá considerar, especialmente, as seguintes diretrizes:

I - necessidade de realização imediata de novos investimentos na malha ferroviária concedida, visando: a) ampliar a capacidade de transporte da infraestrutura ferroviária concedida, quando necessário; b) aumentar a segurança do transporte ferroviário; e c) melhorar a qualidade da infraestrutura ferroviária concedida e a eficiência na operação ferroviária;

II - ratificação, adaptação e adequação dos contratos de concessão às boas práticas de regulação, nos termos da legislação vigente; e

III - ampliação do compartilhamento de infraestrutura ferroviária e de recursos operacionais entre as concessionárias, autorizadas e transportadores de carga própria de forma a fomentar a concorrência e a eficiência setorial (ANTT, 2019:12).

A rápida mudança de postura quanto a possibilidade de transformar o setor ferroviário – de um novo sistema competitivo com a entrada de operadores independentes em linhas de livre acesso para uma estratégia de recompensas para as empresas concessionárias – foi acompanhada da piora do contexto político amplo. A mudança de governo, com o impeachment de Dilma Rousseff e a tomada do mais alto cargo do poder executivo por Michel Temer com apoio das instituições legislativas, representou também um momento importante para o setor. Dentro de uma conjuntura de crise econômica grave com baixos investimentos públicos, o novo governo projetou um novo plano de políticas públicas: o Programa de Parcerias de Investimento (PPI2). Não obstante a troca de governo, o novo plano governamental era apenas mais um passo no caminho da solidificação do poder das empresas concessionárias e o modelo vertical de operação ferroviária, solidificando, em vez de se opondo, as mudanças que ocorriam já nos últimos anos de presidência de Dilma.

6.4 Sobre o PIL2 e o novo contexto setorial

O PIL2 foi oficialmente lançado em 9 de junho de 2015. Novamente com projetos destinados a todos os modais de transporte, o plano vinha com um renovado portfólio de concessões e mudanças institucionais visando a participação privada no incremento da qualidade de serviço de transportes do país. Seu contexto era a constante piora política e econômica que acompanhavam o governo desde as manifestações de março de 2013. Sobre o lançamento do plano, a Revista Ferroviária (2015e) ironizou a fala de Dilma colocando que nem a EPL nem a Valec, organismos públicos fundamentais no PIL1, foram citadas no discurso de abertura. A revista também pontuou que as condições econômicas em 2013 eram muito melhores, e questionou que se o PIL1 não logrou resultados quais eram de fato as chances do PIL2.

Ainda assim, o plano teve como fundamento a esperança de novos investimentos possibilitados pela barganha da prorrogação dos contratos firmados na década de 1990 com as empresas concessionárias do setor. Havia também uma forte expectativa de atrair investimentos estrangeiros. A principal obra do PIL2, responsável por metade do investimento previsto, era a Ferrovia Bioceânica que ligaria o setor agropecuário do Centro-Oeste aos portos do pacífico no Peru, e teve os chineses como maiores interessados. A ferrovia chegou a fazer parte de um acordo trilateral, o memorando de entendimento Brasil-China-Peru, por ocasião da visita de Li Keqiang, primeiro-ministro chinês, ao Brasil. Ela foi orçada em mais de 40 bilhões de reais e teria 3,5 mil km somente no Brasil. Além da Bioceânica, o PIL2 teve um portfólio de outros 4 projetos, somando 4 mil quilômetros, sendo eles: a Ferrogrão, dois trechos da Ferrovia Norte-Sul e a ligação Rio de Janeiro – Vitória. Estes foram considerados os projetos mais atrativos ao capital privado. Por exemplo, sobre a Ferrogrão o diretor de transportes da Cargill, Rodrigo Koelle, colocou que:

Eu advogo a favor da Ferrogrão, porque eu acho que é um projeto superinteligente e importante para o país. E eu participei desde o começo desse grupo, que é o grupo Pirarara, onde sou o representante da Cargill, e chegamos à conclusão que o governo tinha um plano de investimento, o PIL, e a ferrovia que faria sentido para o país, naquele momento, não estava no projeto. E conseguimos provar para o governo, por A mais B, comprovando com números que, se tem que construir uma ferrovia nova no país para desobstruir os gargalos que já existem no agronegócio, ela estaria justamente nesse fluxo entre Sinop e Miritituba. O grupo Pirarara fez esse estudo e conseguiu mostrar para o governo que era uma ferrovia que teria demanda do agronegócio e aí nós conseguimos que ela fosse incluída no PIL. A EDLP (Estação da Luz Participações) fez os estudos e entregou para o governo. Foram estudos supercompletos do ponto de vista técnico, do ponto de vista

ambiental e tudo mais; mais de 4 mil páginas de trabalho (Revista Ferroviária, 2016b:18).

A inclusão destas ferrovias, além do tratamento institucional diferente à questão ferroviária, era um sintoma da transformação do momento que vivia o setor. O setor agro estava cada vez mais consolidado e os planos governamentais, desde o PAC 1 e o PNLT até os PILs, mostravam seus limites quanto à possibilidade de transformar o setor. Isto não quer dizer que não haviam sobrado focos de resistência ao modelo verticalizado monopolista.

Em 2015, o presidente da ANUT, Luis Henrique Baldez, ainda defendia o *open-access*, parcial ou total. Numa apresentação em plenária, o presidente criticou a rigidez do modelo verticalizado colocando que o modelo monopolista adotado não acudia a interoperabilidade, que os investimentos ocorriam apenas nos eixos de maior densidade de tráfego e que cerca de 18.000 quilômetros estavam abandonados ou subutilizados. A associação continuava a defender uma disponibilidade da capacidade das ferrovias ao mercado dos clientes, a instituição do direito de passagem obrigatório, a atualização da normatização dos OFIs, a fiscalização maior dos serviços prestados, a discriminação de um plano de investimentos e a constituição de um conselho de usuários. Finalmente, ao falar sobre a renovação antecipada dos contratos ferroviários, Baldez colocou as condições pelas quais a sua associação esperava que ocorressem: 1) com disponibilidade de parte da capacidade ao mercado; 2) permissão de acesso aos OFIs; 3) segurança de direito de passagem; 4) planos de investimentos obrigatórios; 5) e não cobrança de outorga, por parte do governo (Baldez, 2015:28-32).

Outra personalidade que veio em favor da desverticalização ferroviária – em momento já inoportuno dentro do contexto de derrota do modelo – foi o antigo diretor-presidente da Valec, José Eduardo Castello Branco. Escrevendo para o Valor Econômico, Castello Branco (2015) colocou que o PIL 2 deveria se basear em 4 pilares: 1) manutenção do *open-access*, essencial para o revigoramento do setor e para a diminuição da dependência com o minério de ferro; 2) renovação antecipada das concessões verticais com redirecionamento dos recursos financeiros da outorga para solução de gargalos operacionais nas concessões existentes e para projetos prioritários do PIL; 3) mudança nas minutas do edital para conferirem aos gestores de infraestrutura ampla e diversificada capacidade de receitas como, por exemplo, aluguel de locomotivas e vagões ou exploração de silos e armazéns; 4) e modalidade concessória pautada na lei das PPPs, com fixação de demandas e contraprestações pecuniárias. Seu artigo termina

com uma defesa da presidenta Dilma Rousseff e uma afirmação, quase onipresente na época, de que as proposições de política pública deveriam estar acima das querelas políticas.

A fala destas duas personalidades importantes da trajetória setorial, e que ajudaram a construir as mudanças institucionais do período do PIL1, mostra que o momento era de tentar influenciar ao máximo a renovação contratual, um evento que parecia estar fadado a acontecer. De fato, o contexto que se iniciava em 2015 não era apenas transformativo nas instituições macropolíticas com a chegada do imbróglcio do impeachment, mas também dentro do setor ferroviário. Os acontecimentos colocaram os antigos possíveis aliados para uma transformação logística do setor dentro do efeito dependência da trajetória, na medida em que o agronegócio se tornava, ele mesmo, uma empresa operadora-controladora. A entrada da Rumo modificou a balança do poder, deu ao agronegócio uma base dentro do modelo concessionário e abriu uma janela de investimentos possíveis com dinheiro privado. Em um momento de grave crise econômica, este avanço das concessionárias por algo que elas consideravam um direito delas, isto é, a renovação de seus contratos, soou mais como solução do que como problema nos ouvidos das autoridades públicas.

Somaram-se a isso o uso de persuasão política com o risco Valec, a argumentação sobre o problemático uso de decretos em vez de leis para promover as mudanças institucionais⁴⁷, a longa problemática da lava-jato e a desestabilização das empreiteiras que eram atores essenciais para a construção das novas linhas ferroviárias e, finalmente, a mudança constante da chefia dos órgãos públicos setoriais, diversas vezes acusados de corrupção e outros problemas. A coabitação institucional chegava a seu clímax, com fortes tendências de derrota às mudanças incrementais promovidas pela coalizão logística. Assim, ao governo Temer foi incumbido o propósito de resolver diversos destes problemas, cimentando de vez o retorno para o velho contexto setorial no qual a principal pauta política era a renovação contratual e o fim da desverticalização.

47 Que se refletem no argumento de que Dilma era excessivamente ingerente, controladora e de difícil aproximação com os agentes do mercado (ver Gaitan e Boschi, 2016)

Capítulo 7 – O impeachment de Dilma, governo Temer e o fim do *open-access* no país

7.0 *Algumas leituras sobre o impeachment de Dilma Rousseff*

No final do ano de 2015 se iniciou o processo de impeachment da presidenta eleita em 2014, Dilma Rousseff. Concluído em meados de 2016, com a assunção de Michel Temer do poder executivo, o fim do período petista iniciou um momento de reconsiderações sobre as transformações ocorridas no período passado. Como um evento extremamente abrangente, o setor ferroviário não ficou ileso ao contexto pelo qual passava o país. Com a piora de diversos indicadores econômicos, a infraestrutura entrava de forma paradoxal na agenda: como um setor infestado pela corrupção e característico de gastos excessivos do governo, mas também como uma possibilidade de saída para a crise. O impeachment de Dilma e a subida de Michel Temer para o cargo mais alto do executivo, junto às profundas mudanças políticas associadas, foram o ponto final da trajetória estudada aqui. Esta troca de cargos se mostrou importante produtor de condições para sepultar de vez o modelo que estava sendo construído desde 2006, mudando o caminho da trajetória ferroviária de vez. Como um evento marcante da política, o impeachment, ainda que um acontecimento recente, já apresenta um corpo teórico com algumas teses explorando uma gama de observações interessantes.

Por exemplo, Singer (2015) aponta algumas questões sobre a virada de termos do segundo mandato de Dilma Rousseff, onde ela se desvincula do neodesenvolvimentismo praticado nos dois governos anteriores (Lula 2 e Dilma 1) e passa a perseguir políticas cada vez mais pró-mercado e conciliadoras com os interesses econômicos privados. O autor parte de seus estudos anteriores (Singer, 2009), onde era explorada a ascensão da pauta neodesenvolvimentista na agenda política, para então separar as duas grandes coalizões econômicas de sustentação da política: a coalizão rentista e a coalizão produtivista. Assim, o sucesso de políticas de interferência do Estado na economia, como os planos de investimentos petistas, derivavam de aliança com a coalizão produtivista e descaso com o grupo rentista. Para Singer (2015), o apogeu da experiência neodesenvolvimentista se revelou nos ataques à coalizão rentista no início do primeiro mandato de Dilma.

O momento marcante do ataque ao rentismo foi o pacote de políticas, inspirado em demandas sociais apresentadas pelo próprio setor produtivo e industrial. (Singer, 2015; Gaitan e Boschi, 2016; Bastos, 2017; Boschi e Pinto, 2018). Este pacote incluía a redução da taxa de

juros e dos *spreads* bancários⁴⁸, a expansão da oferta de crédito para atividades produtivas, isenções fiscais, a aplicação de controle de capitais e intervenção no mercado de câmbios, além de reformas estruturais em subsetores econômicos (Gaitan e Boschi, 2016:43). O setor ferroviário foi incluído ativamente neste pacote de medidas. Ainda antes de oficializar a desverticalização do setor, o governo editou o Decreto 7.812/12, que estipulava margem de preferência de 20% na aquisição de veículos e equipamentos ferroviários de fabricação nacional, e a MP 582/12, que concedia benefício de desoneração da folha de pagamento diminuindo a contribuição previdenciária patronal das empresas do setor ferroviário de 20% para entre 1% e 2% (Revista Ferroviária, 2012d: 93-94).

No entanto, para Singer (2015) a explicação do recuo de Dilma⁴⁹ se dava pela perda de sustentação do PT com a coalizão produtivista. O acirramento da disputa com os rentistas fizeram iniciar uma verdadeira guerra ideológica que, combinada com fatores estruturais em decorrência da crise mundial de 2008, como a desaceleração chinesa, pouco a pouco aliciaram os membros do grupo produtivista. O autor nos dá cinco principais hipóteses para a perda de força da aliança governo e grupos produtivos: 1) a financeirização dos próprios agentes produtivos, seja por meio de mercados de ações e a mistura entre capital industrial e capital financeiro seja porque os grupos industriais também derivam renda por meio de atividades rentistas dependentes das taxas de juros; 2) a luta de classes onde políticas intervencionistas melhoram as condições dos trabalhadores ampliando seus poderes políticos o que reduz a influência dos grupos empresariais industriais; 3) a guerra ideológica, onde o capital produtivo é mais afeito aos argumentos que vem de dentro do mercado, mesmo que de uma coalizão com interesses diferentes, do que ao do governo; 4) a correlação de forças internacional, onde o poder do constrangimento externo afetou diretamente o equilíbrio de poder dentro do país; 5) e a abertura de múltiplas frentes de batalha simultaneamente, política encabeçada pela presidenta Dilma que desafiou o rentismo com políticas *anti-spread*, políticas de limitação dos lucros com a modicidade tarifária do PIL e da reforma do setor elétrico e o efeito bola de neve das diferentes intervenções na economia que fizeram o empresariado entrar na linha do “hoje foi ele, amanhã posso ser eu”.

O contexto econômico e as repostas petistas à piora gradual dos indicadores socioeconômicos parecem estar no centro das leituras sobre o período. Por exemplo, Singer (2015:50) coloca a inflação resiliente do início de 2013 como ponto de partida para uma

48 A diferença entre o cobrado e o recebido por depósitos bancários.

49 Importante destacar que o artigo de Singer (2015) foi escrito antes do impeachment se concretizar.

atuação ambígua do governo na esfera econômica e ganho de momento para o ataque neoliberal e rentista ao projeto neodesenvolvimentista. Da mesma forma, Gaitan e Boschi (2016:44-45) enfatizam o papel das políticas de estabilidade macroeconômica, adotadas a partir de 2013, como o aumento da taxa de juros, cortes de despesa, aumento de impostos, suspensão de medidas de apoio ao setor produtivo, corte de direitos trabalhistas e desonerações fiscais. Na mesma linha Serrano e Summa (2015) defendem a hipótese de que a desaceleração da economia a partir de 2011 foi culpa de fatores internos, trazendo para o início do mandato de Dilma o começo da crise, em sua versão econômica. Para estes autores, a prudência fiscal afetou o ritmo de crescimento da demanda agregada e do consumo interno. Ao perceber a desaceleração da economia, o governo interveio com estratégias diferentes mirando o empresariado com políticas de redução de custos de investimento como, por exemplo, amredução da taxa de juros cobrada pelo BNDES, a desvalorização da moeda, as isenções fiscais e a desonerações na folha de pagamentos (Serrano e Summa, 2015:29). Isto, mais tarde, levou Dilma a afirmar que a diminuição dos impostos foi um grande erro e que, em vez de investir, os empresários aumentaram suas margens de lucro (Boschi e Pinto, 2018:10). Desta maneira, nestas leituras o contexto de agravamento dos índices econômicos foi somado à má condução da presidenta na medida em que ela trocou seus preceitos básicos desenvolvimentistas por políticas pró-cíclicas ortodoxas de contenção de despesas. O ponto culminante foi a indicação de Joaquim Levy, banqueiro associado ao banco Bradesco, ao Ministério da Fazenda, ponto mais evidente do recuo de Dilma.

Algo a ser considerado também é a soma de diferentes insucessos no plano político formal, ponto fundamental para culminar no impeachment, um procedimento legislativo por excelência. Com a reprovação das contas públicas do governo pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2014, parlamentares ganharam o argumento para iniciar o processo de destituição da presidenta eleita. Aqui, Gaitan e Boschi (2016:49-50) nos dão mais *insights* sobre o este processo, afirmando:

A interrupção da gestão presidencial de Dilma Rousseff, em um processo de duvidosa legitimidade, expressa também as dificuldades de consolidar uma coalizão reformista orientada em coordenar o mercado com o objetivo de avançar num projeto desenvolvimentista. O impeachment, apesar de seguir os passos do “devido processo legal” se pareceu bastante a um golpe branco, no qual os deputados e senadores pouco falaram sobre as causas pela qual a presidente estava sendo acusada, e muito das aparentes falências morais da presidente e da coalizão de governo. Assim, com características de profecia auto-cumprida, com uma classe política afastada da presidente e um empresariado engajado numa luta ideológica contra a maior intervenção do poder político, o esforço mais claro de levar a cabo uma política desenvolvimentista acabou em uma saída irregular e ortodoxa;

inicialmente, com a derrota do projeto Mantega e a substituição pelo Joaquim Levy e, na sequência, com a formação de uma coalizão claramente mais conservadora, formada por partidos de centro e de direita, e o apoio visível dos empresários.

O impeachment foi possível pela radicalização das demandas dos atores dos campos político e econômico, cujas agendas foram paulatinamente convergindo, frente à passividade e aquiescência de outros atores do campo societal. Em uma perspectiva de mais longo prazo, o impeachment e destituição da presidente Rousseff podem ser entendidos como o corolário de um conjunto de ações que expressam tanto a radicalização das demandas de atores não incluídos na coalizão sociopolítica quanto a ausência de oposição leal, e também uma incapacidade da presidente e sua coalizão de governo de incorporar e processar demandas e interesses dos diferentes atores estratégicos dos campos político e econômico. Os embates de uma coalizão opositora ancorada em propostas ortodoxas começaram logo após a reeleição em 2014.

Estes autores (Gaitan e Boschi, 2016:50-51) salientam que mesmo antes da posse de Dilma, o principal adversário político, Aécio Neves, já mobilizava a população em protesto ao novo governo. Partidos de tamanho médio e pequeno se afastavam gradativamente do governo dificultando a capacidade de formar maiorias parlamentares e aprovar leis. Um grande combate à corrupção foi iniciado com diferentes medidas e lideranças partidárias viam com maus olhos esta questão. Uma sequência de derrotas legislativas importantes marcou o período, com derrotas na votação do Código Florestal, do Fundo de Participação dos Estados, do Plano Nacional de Participação Social, da proibição ao financiamento privado das campanhas eleitorais, da questão dos royalties do pré-sal e na rejeição do nome escolhido para presidir a ANTT⁵⁰, entre outras questões. O desfecho destas derrotas legislativas se deu na ruptura do PMDB, partido de Michel Temer, mesmo com diversas articulações como a redução total de ministérios e o aumento da participação ministerial deste partido. Em 29 de março de 2015 as lideranças parlamentares se declararam “independentes” e o caminho para o impeachment estava aberto.

Muitos dos fatores internos à coalizão produtivista aparecem apenas de maneira incidental ou residual na análise. Apesar dos 5 pontos levantados por Singer (2015), não são evidenciados mecanismos de troca de aliança pelos setores industriais que, importante ressaltar, são extremamente amplos por si só. O caso ferroviário, apesar de não-existente nas análises estudadas, parece mostrar um outro caminho. Nele, mobilizaram-se políticas que visavam não apenas um investimento público descaracterizado, mas sim um plano de modificação estrutural do setor, com medidas institucionais concretas e busca do apoio do mercado para a consecução deste projeto. Ademais, o setor envolve alguns dos principais atores poderosos do momento: o agronegócio, as empreiteiras, a burocracia pública do

50 Curiosamente, o nome rejeitado foi o de Bernardo Figueiredo, personalidade chave do período analisado.

executivo, a burocracia pública dos órgãos de controle e representações políticas de diversos interesses, incluindo de setores econômicos e interesses regionais.

Ao focar excessivamente na Nova Matriz Econômica, os autores colocam as análises em um campo econômico fechado onde o governo tinha um pensamento rígido sobre sua atuação no mercado e os agentes econômicos tinham outra visão, e ambas se tornaram completamente antagônicas sob a liderança do capital financeiro. Para entender a crise, o caráter desenvolvimentista do governo não deveria ser tomado como dado, e sim caracterizado por sua dinamicidade e ações concretas nos setores econômicos nos quais havia vontade de intervir.

Para o caso ferroviário, houve contestação ao modelo de concessões inaugurado no momento de hegemonia do pensamento neoliberal. Contudo, se de um lado o governo apostou na maior intervenção como fator de desenvolvimento induzido pelo Estado, por outro lado as mudanças institucionais se pautaram na busca pela competitividade, pela quebra de monopólio e pela abertura do setor para outros interesses econômicos. As mudanças institucionais ferroviárias estavam imersas no ideal/contexto capitalista. Ao criar a coabitação institucional, por meio das mudanças incrementais, o governo de Dilma de fato abriu frentes de batalha política. No entanto, a disputa se deu muito menos no campo do rentismo contra o capital industrial e muito mais no campo do monopólio oriundo da trajetória e na capacidade de alçar o poder político dos clientes ferroviários por meio das novas institucionalidades. Vale ainda destacar que o principal método para operacionalizar a desverticalização do setor foram as Parcerias Público-Privadas.

Ao mesmo tempo, o impeachment permanece ponto chave para entender o fim do ciclo da política pública analisado no trabalho. Este é o último quebra-cabeça do trabalho, em que o processo longo do impeachment deve ir além do residualismo presente nas análises colocadas aqui; onde os outros eventos e fatores da época são colocados apenas como anedotas às políticas macroeconômicas (juros, câmbio e fiscal) e ao ataque frontal da coalizão financeira sobre o governo petista que, por sua vez, se fez valer das conjunturas específicas. Por mais que Singer (2015:54) tenha advertido sobre leituras simplistas das coalizões, afirmando que “ao escrever a história viva das coalizões, será preciso mostrar a maneira efetiva pela qual se articularam, polarizaram as diversas camadas sociais e se apresentaram nas disputas cotidianas”, não há uma discussão muito detalhada sobre o interior da coalizão

produtivista e suas diversas camadas. Elas se apresentam mais quando o autor destaca o efeito cumulativo da insatisfação, colocando que:

Ao núcleo rentista (interno e externo), insatisfeito desde a “batalha do spread”, foram se juntar, sucessivamente, os importadores, descontentes com a desvalorização do real e as barreiras aos produtos importados, as empreiteiras, descontentes com a “modicidade tarifária”, as “elétricas”, insatisfeitas com a MP 579, os grupos prejudicados com o aumento da competição no setor portuário, os produtores de álcool, prejudicados pela baixa competitividade do etanol em virtude da opção por segurar o preço e retirar as Contribuições de Intervenção sobre o Direito Econômico (Cide) da gasolina, o agronegócio em geral, desconfiado de que tenderia a ser mais tributado, os setores da indústria automotiva descontentes com as dificuldades de importação, as empresas aéreas insatisfeitas com as novas regras vigentes nos aeroportos, as empresas de celular punidas por falta de investimento, a classe média tradicional irritada com a alta do preço dos serviços, das viagens e dos importados e os industriais afetados pelas políticas pró-trabalho. Cada setor que se sentia prejudicado aderiu à cantilena do intervencionismo, adensando a oposição capitaneada pelos rentistas, até que em certo momento a frente antidesenvolvimentista englobou o conjunto da burguesia, contando com o suporte fervoroso da classe média tradicional (Singer, 2015:63-64).

Com uma análise muito menos detalhada do que a feita sobre os condicionantes estruturais do momento em que passava o capitalismo brasileiro, Gaitan e Boschi (2016:48) abrem o problema das coalizões da seguinte maneira:

A desarticulação da heterogênea coalizão sociopolítica possibilitou uma convergência de atores políticos e certos núcleos empresariais em favor de uma nova estratégia econômica, que acabou na destituição da presidente Rousseff. De fato, as associações do empresariado expressaram o seu respaldo ao processo de impeachment da presidente Rousseff. Os empresários do setor agropecuário maximizaram as suas reivindicações e, em grande número, apoiaram o processo de impeachment, apesar da oposição da ex-presidente da CNA e ministra da Presidente Dilma Rousseff, Kátia Abreu. A FIESP, que pagou uma custosa campanha sobre o Custo Brasil e pediu para “não pagar o pato” foi ativa na defesa da saída da presidente, como expressou na campanha Impeachment já. De fato, Paulo Skaf, ator chave da entidade e ligado politicamente ao PMDB, afirmou sem voltas que o governo estava “à deriva”, razão pela qual “ou o governo muda e tenta retomar a confiança dos consumidores e dos investidores ou seria melhor arrumar as malas e cair fora.”. A CNI não apoiou abertamente o impeachment, mas emitiu comunicados falando de uma situação alarmante, da necessidade de dar um basta. As relações do governo com as entidades industriais foram previamente abaladas pela redução de verbas ao “Sistema S”, ocasião na qual o presidente da FIESP Skaf declarou que “iria à guerra”, expressando críticas à responsabilidade do governo pela falta de coordenação para a elaboração das políticas industriais, rigidezes da legislação trabalhista e problemas do “custo Brasil”.

Se há poucos detalhes sobre as coalizões e suas ações estratégicas, há menos ainda sobre o caso da infraestrutura, apesar da proeminência do PIL como plano do governo para o desenvolvimento nacional. No trabalho de Singer (2015:63), o PIL aparece como um dos fatores da perda de poder político do governo Dilma. O autor coloca que a presidenta desejava garantir que as concessões se realizassem por meio de PPPs, sem resultarem em privatizações do serviço público e perseguia uma política de limites ao lucro, por meio da instituição da

modicidade tarifária. Nesta linha, Serrano e Summa (2015:29-30) chegam a pontuar a existência de um Plano Nacional de Logística Integrada⁵¹ que, ao apostar nas PPPs, não logrou resultados em aumentar as taxas de crescimento do investimento em máquinas e equipamentos.

Foi Fernandes (2019) que tentou aproximar o fracasso, do ponto de vista da implementação, do PIL ao processo do impeachment. Para este autor, a dificuldade de tirar do papel o plano se deu também devido à conjuntura desfavorável aliada aos ataques do capital financeiro que mobilizou, de alguma forma não explicada, a mídia, as instituições de controle do Estado e os próprios legisladores. O autor coloca 5 atravessamentos ao PIL:

1) o baixo crescimento econômico plasmado em 2013 (em parte produzido pela crise econômica internacional e em parte por conta da especialização regressiva da economia brasileira e sua vinculação ao capital financeiro/rentista neoliberal); 2) o período (anos de 2014 e 2015) em que o governo de coalizão do PT convivia com a acentuação dos conflitos de classe e de suas frações, no qual estas capturavam as instituições da burocracia do Estado brasileiro e redefiniam e/ou consolidavam os núcleos hegemônicos e de resistência da estrutura estatal; 3) a ofensiva restauradora do capital internacional e da burguesia associada contra a NME da presidente Dilma; 4) a unificação burguesa depois das eleições de 2014; 5) o ajuste de 2015 e 6) as articulações na cena política para o falso impeachment que culminou no golpe de Estado em 2016 destruíram de fato o projeto neodesenvolvimentista e sua frente política. Este acontecimento, produzido a partir do mix de fatores mencionados, alterou profundamente o andamento do Programa de Investimento em Logística (PIL) e impossibilitou o cumprimento do que estava previsto (Fernandes, 2019:99).

O ponto crítico da debandada do capital produtivista permanece obscuro e apenas incidental. As instituições não produzem efeito nenhum e os atores aparecem superpoderosos para destruir o projeto petista. De fato, com o PIL2, não abordado nas pesquisas mencionadas, já se mostrava uma tentativa de mudança dentro do governo Dilma de adequação à conjuntura dinâmica.

Assim, é importante salientar que o fim do projeto de desverticalização do setor não ocorre por causa do impeachment, mas sim é uma consequência de um fluxo político. É por isso que a visão dualista de uma luta entre uma coalizão produtivista versus uma rentista é demasiada simplista para entender como diversas forças sociais se rearticularam para pôr fim ao projeto do PT, especialmente ao de Dilma e ao caso da infraestrutura. Para o setor ferroviário, devem ser levadas em consideração a trajetória institucional e os efeitos dela (a dependência da trajetória como fator de explicação) e as diferentes mudanças incrementais. De fato, ao complexificar o arranjo institucional ordenador do setor, se instaurou uma coabitação institucional que, como prevê a teoria, inicia processos dinâmicos de relação entre

51 Acredito que estavam se referenciando ao PIL

a instituição antiga com os novos arranjos, além de reequilíbrios nos recursos de poder. Dessa dinâmica não poderia resultar senão outra coisa: uma disputa política que envolve interesses, ideias e usos do poder. Sempre importante enfatizar que se o *open-access* tivesse se tornado uma unanimidade no setor, é perfeitamente razoável crer que ele poderia ter sobrevivido à crise política geral. Todavia, a novidade institucional representava uma visão setorial incompatível com o contexto que se formava e, aliado aos efeitos da trajetória institucional, acabou sucumbindo às pressões por mudanças.

7.1 Transformações contextuais importantes para o setor ferroviário

Considera-se importante, então, uma análise mais pormenorizada desta implosão da coalizão produtivista/industrial que, de fato, foi uma importante base de apoio amplo aos governos petistas, principalmente pelo lado do mercado. O evento central não é mais o ataque de rentistas e uma rearticulação do capital financeiro, mas sim a deterioração por meio das anomalias dentro do paradigma neodesenvolvimentista que não conseguiu lidar com as mudanças contextuais que ocorriam: as mudanças macroeconômicas (principalmente a inflação); o problema do investimento público; e a questão da corrupção. É a relação destes três fatores que nos ajuda a entender, por exemplo, o distanciamento da parcela ferroviária dentro do setor industrial/produtivo para com o governo.

As mudanças macroeconômicas do período são a essência da tese defendida pelos autores que discutiram o impeachment de Dilma Rousseff por meio da ideia da defecção da coalizão industrial (Singer, 2015; Gaitan e Boschi, 2016; Bastos, 2017; Boschi e Pinto, 2018; Fernandes, 2019). Assim, atores manipularam o contexto e o utilizaram para sabotar o governo e alcançar seus objetivos, o mais destacado deles a volta do aumento de juros e a possibilidade de ganhos de renda maior (em oposição a aumentos de produtividade, produção e investimentos).

Como destacou Limongi (2017), há algo importante a ser dito: o impeachment é essencialmente um trâmite político, iniciado e terminado dentro das casas legislativas. Ele necessita de um argumento jurídico, por mais falso que seja, e envolve o corpo político em uma negociação única dentro do sistema presidencialista. Assim, em sua base estava o colapso da aliança política por meio dos discursos de corrupção, da caça feita pela operação Lava-Jato aos políticos eleitos e a incapacidade do governo de lidar com as diferentes debandadas

partidárias. O impeachment também é um processo institucional onde ações estratégicas e o contexto perpassam as instituições vigentes numa dinâmica de contestação versus manutenção da ordem. Como processo complexo, ele envolve uma miríade de arranjos institucionais diferentes. Por isso a importância de se abrir o evento. De fato, havia uma grande percepção de que o governo não conseguia proteger seus aliados e que as demandas políticas deveriam ser supridas em um novo governo. Por exemplo, percebe-se que em 2015 termina um revezamento quase monopolizado⁵² entre Alfredo Nascimento e Paulo Sérgio Passos, nomes associados ao Partido Liberal (PL), e que presenciaram quase todas as mudanças relatadas no período.

Anderson Adauto	2003 - 2004
Alfredo Nascimento	2004 - 2006
Paulo Sérgio Passos	2006 - 2007
Alfredo Nascimento	2007 - 2010
Paulo Sérgio Passos	2010
Alfredo Nascimento	2011
Paulo Sérgio Passos	2011 - 2013
César Borges	2013 - 2014
Paulo Sérgio Passos	2014 - 2015
Antonio Carlos Rodrigues	2015 - 2016
Maurício Quintella Lessa	2016 - 2018

Quadro 10: Ministros dos transportes entre 2003 e 2018.

Fonte: Elaboração própria.

A incapacidade de lidar com fenômenos estruturais macroeconômicos, como a inflação e depreciação do câmbio, levaram a políticas que restringiram o orçamento. Estas políticas, como as isenções fiscais exploradas por Serrano e Summa (2015) e Gaitan e Boschi (2016), tinham como principal objetivo alavancar o investimento privado. Assim como no caso específico do setor ferroviário, parece que o governo tinha em sua base paradigmática uma maior aproximação entre Estado e mercado. Não é possível no escopo deste trabalho verificar cada setor individualizado, sendo importante destacar que tal resultado não foi alcançado. Do outro lado, uma caçada ocorria por meio das instituições de controle do Estado,

⁵² Exceptuando-se o mandato de César Borges entre 2013 e 2014.

principalmente pela operação Lava-Jato, inclusive tendo importantes desdobramentos sobre o setor ferroviário. Tal como políticos e partidos, empresas também não conseguiam se proteger do avanço da política anticorrupção que acertou em cheio as empreiteiras ligadas às obras ferroviárias (Limongi, 2017; Kerche, 2018; Campos, 2019; Fernandes, 2019). A restrição orçamentária se uniu ao problema do avanço dos órgãos de controle na figura das “pedaladas fiscais”, motivo legal em que se baseou o impeachment.

Se Singer (2015) pontua a rápida deterioração do ensaio desenvolvimentista entre o ápice, ocorrendo com as políticas anti-rentistas promovidas pela presidenta no início de 2013, para logo depois ruir com o malgrado combate à inflação e às passeatas de março no mesmo ano, o mesmo pode ser visto no caso ferroviário. Pode-se dizer que a coroa do projeto logístico foi a eleição de Dilma Rousseff como ferroviária do ano em 2013, muito celebrado em editorial da Revista Ferroviária datado de um mês antes das manifestações contra a presidenta:

Pela segunda vez, o Conselho Editorial da Revista Ferroviária escolhe um presidente da República para receber o título de Ferroviário (ou Ferroviária) do ano. Sem outro partido senão o do transporte ferroviário, o Conselho homenageou, em 1997, o presidente Fernando Henrique Cardoso, e este ano premia a presidenta Dilma Rousseff. O primeiro governou o Brasil durante os anos do concessionamento das ferrovias, a mudança inicial, responsável pelo enorme avanço obtido nos primeiros 15 anos de concessões privadas. Essas mesmas mudanças confirmam o acerto da escolha então feita. Agora estamos diante de uma segunda mudança de igual importância, que será a abertura do setor ferroviário a novos investidores, desejada e incentivada pela presidenta Dilma Rousseff. Como em 1997, ainda não há plena certeza dos resultados, os parceiros privados ainda não se engajaram, falta acertar as regras de participação. Mas a necessidade de novas mudanças é evidente a todos que olham o desafio da logística. Para enfrentá-lo, o País – e os ferroviários – contam com o descortino e com a persistência da presidenta Dilma, Ferroviária do Ano de 2013. Estamos juntos (Revista Ferroviária, 2013b:3).

Foram apenas duas edições até que o clima perante a presidenta Dilma Rousseff tenha mudado completamente. A edição da Revista Ferroviária de junho/julho de 2013, cuja capa está na figura 7, fazia questão de entrar no clima *anti-establishment* que, naquele momento, ainda era difuso e obscuro. A política de governo de aproximação com os clientes ferroviários, transformação logística e pressão sobre as concessionárias continuava e havia grande esperança no PIL. Em seu editorial, a revista lembrava o importante papel dos transportes na insatisfação geral contra o governo, escrevendo:

Entre 2008 e o ano passado, por conta da redução no IPI concedida e muitas vezes renovada pelo governo federal, a produção de veículos no Brasil mais do que dobrou, passando de 1 milhão 430 mil unidades em 2008 para 3 milhões 387 mil em 2012, segundo dados da Anfavea. Isto bem reflete a opção populista dos governos do PT, na mesma linha da Bolsa Família, das desonerações fiscais pontuais, da redução de tarifa de energia elétrica e, mais recentemente, do represamento dos

aumento dos ônibus. O que importa, para o governo, é dar acesso aos bens de consumo, agradar ao povo e “ficar bem na fita”. Apenas no caso da redução do IPI sobre os automóveis, a renúncia fiscal somou R\$ 30 bilhões, segundo cálculo de Adriano Pires, diretor do Centro Brasileiro de Infraestrutura. Não daria para construir um TAV inteiro, como chegou a ser noticiado, mas seria dinheiro muito bem vindo para melhorar a qualidade do transporte urbano, afinal a principal reivindicação das multidões que hoje enchem as ruas de norte a sul do País. Em outras palavras, comprar um carro não basta para distrair as pessoas das condições do tráfego nas cidades grandes, médias e pequenas, todas democraticamente engarrafadas (Revista Ferroviária, 2013d:3).

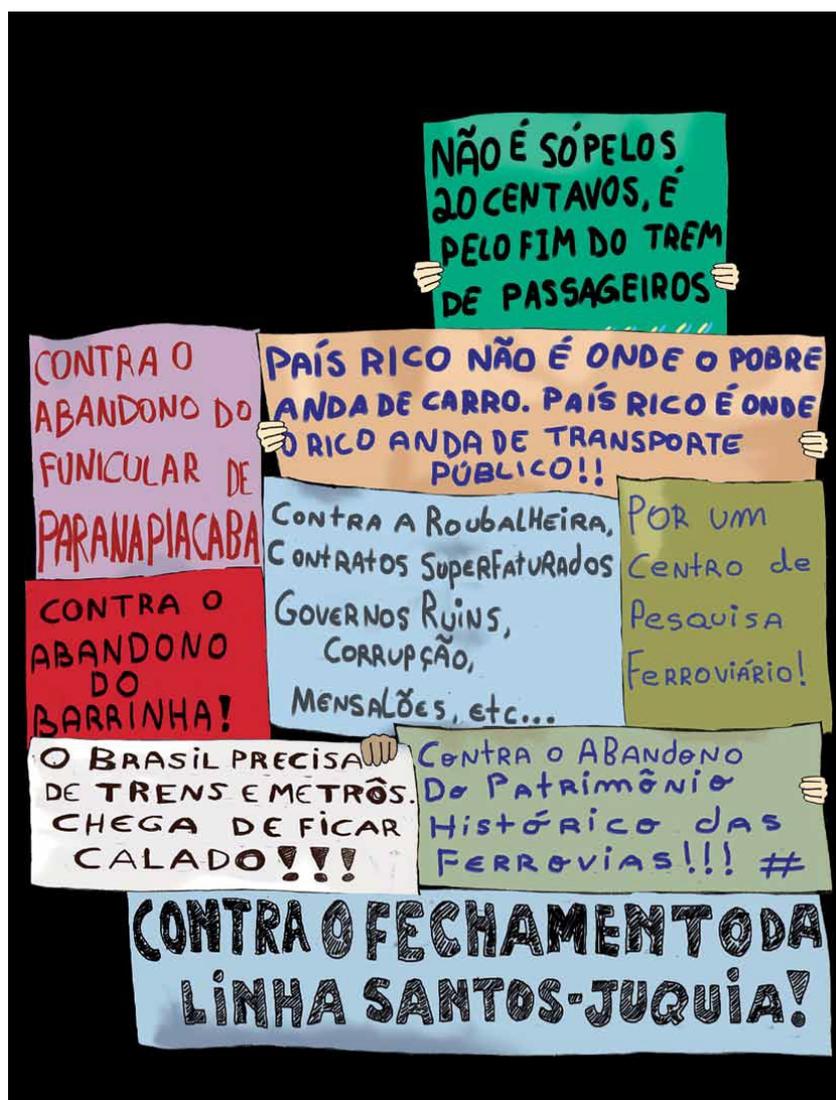


Figura 7: Capa da Revista Ferroviária de junho/julho de 2013.

Fonte: Revista Ferroviária, 2013d:1.

A partir de 2015, com o governo afundado na crise econômica e política, todo o projeto de transformação do setor ferroviário se movia para um local de mais conforto para as empresas concessionárias. Com o orçamento cada vez mais apertado, ainda no governo

Dilma, a pauta que se consolidava era o da renovação dos contratos e a possibilidade de novos investimentos privados no setor, o que significava, naquele momento, empregos, obras e apoio político.

Se os clientes ferroviários eram possíveis aliados na transformação almejada pelo governo petista, as empreiteiras eram atores consolidados na composição setorial. Desde a inauguração dos PACs, diversas construtoras tinham contratos com o governo e empresas concessionárias, e diversos projetos e obras passavam por elas, como pode ser observado no quadro 11. Tanto as mudanças grandes no orçamento como também o combate à corrupção influenciaram diretamente na relação destas empresas com os outros atores setoriais. Por exemplo, no contexto das mudanças regulatórias feitas pela ANTT, um pouco antes do lançamento do PIL1, a Revista Ferroviária destacava o momento como o “melhor dos mundos” para as empreiteiras brasileiras, colocando que:

Primeiros beneficiários do Programa de Investimento em Logística, as grandes empreiteiras não hesitaram em prestar apoio. Em seminário organizado pela FGV em São Paulo, no final de setembro, três dirigentes de três construtoras – Paulo Cesena, da Odebrecht Transport; Gustavo Rocha, da Invepar; e Ricardo Castanheira, da Andrade Gutierrez – foram unânimes em afirmar que o programa é capaz de mudar o quadro da logística no Brasil – não só para as ferrovias mas para todos os modos de transporte – e que, de modo geral, as condições anunciadas viabilizam a participação da iniciativa privada (Revista Ferroviária, 2012d:38-40).

Na época do lançamento do PIL1, as empreiteiras já estavam consolidadas como importantes atores setoriais. A edição de junho/julho de 2013 da Revista Ferroviária colocou que haviam 42 empreiteiras envolvidas em 18 obras pelo país, sendo 8 delas para o transporte de cargas. A empresa com mais obras em seu portfólio era a Queiroz Galvão com 5 linhas, mas destacavam-se também, com 4 projetos, as empreiteiras Andrade Gutierrez, OAS e Odebrecht.

Ferrovias	Empreiteiras envolvidas
Ferrovias Norte-Sul	SPA Engenharia, Andrade Gutierrez, Tiisa, Galvão Engenharia, Constran, Camargo Corrêa e Queiroz Galvão.
FIOL	SPA Engenharia, Andrade Gutierrez, Barbosa Mello, Serveng, OAS, Torc, Ivai, Cavan, Convap, Mendes Junior, Sanches Tripolini, Fidens, Constran, Engesa, Pedrasul, Estacom, CMT, Tiisa, Cowan, Almeida Costa, Trier e Pelicano.
Nova Transnordestina	Construtora Odebrecht.
Duplicação EF Carajás	Construtora Odebrecht.
Segregação Leste - MRS	Construtora OAS.
Ferronorte	Terpasul e Contern.
Duplicação ALL Itirapina-Santos	Contern Construções e Comércio.
Contorno Ferroviário de Araraquara	Cetenco Engenharia

Quadro 11: Obras de ferrovias de carga e as empreiteiras associadas em 2013.

Fonte: Revista Ferroviária, 2013d: 62-63.

As obras e as empreiteiras foram diretamente conectadas aos esquemas de corrupção, tão caros aos governos petistas, e o setor ferroviário estava no meio desta associação. Campos (2019), destaca a situação complicada em que estes atores se encontravam após os desdobramentos da operação Lava-Jato. Para o autor, foram três as consequências produzidas: falências, desnacionalização e desestruturação produtiva, onde alguns exemplos são dados. O faturamento em 2016 das maiores empresas de engenharia do país foi 37% menor do que em 2015 e a receita do segmento em 2016 chegou a índices similares ao de 10 anos antes. Grandes empreiteiras lançaram mão de concessões importantes, como aeroportos e rodovias, que passaram a ser assumidas por grupos estrangeiros principalmente. Empresas nacionais foram adquiridas por multinacionais, como na venda da Concremat para a China Communications Construction Company (CCCC). Finalmente, *holdings* nacionais liquidaram

seus bens e venderam empresas ramificadas como a Braskem pela Odebrecht e a Oi pela Camargo Correia (ver mais em Campos, 2019:137-142).

Se no final de 2012 e início de 2013, a Revista Ferroviária destacava o momento como o melhor dos mundos para as empreiteiras e muito bom para os produtores de material ferroviário, 3 anos depois o contexto era de desolação no setor. A edição de junho/julho de 2016 destacou o ritmo lento, quase parando das obras, e mostrou a troca de empresas associadas nos principais projetos em construção ao longo do país (Revista Ferroviária, 2016c:36-41). Já a edição de janeiro de 2017 destacou que, pela primeira vez desde 2005⁵³, a frota ferroviária diminuiu de tamanho, mostrando que os problemas conjunturais afetavam também a indústria ferroviária (Magaroti, 2017:44-45).

Tal investida contou com o apoio do discurso do combate à corrupção, central no período e que afetou todo o setor de infraestrutura do país. Afinal, não houve apenas uma investida mercadológica sobre o governo executivo, mas também uma desarticulação política (Limongi, 2017) e uma nova atuação institucionalizada dos órgãos de controle do Estado e seus operadores (Kerche, 2018).

O setor de transportes, e conseqüentemente o ferroviário também, esteve no centro dos casos de corrupção e sua relação com o Partido dos Trabalhadores, sua base partidária aliada e a condução da presidenta Dilma. Um dos primeiros casos que afetaram o setor diretamente ocorreu em 2011 e levou a queda de Juquinha, então presidente da Valec, de Alfredo Nascimento, Ministro dos Transportes e grande parte da direção do Departamento Nacional de Infraestrutura Terrestre, onde foram empossados militares em uma tentativa de “faxina ética”, como colocou a Revista Ferroviária (2011b:4).

Uma série de operações foram deflagradas pelo Ministério Público Federal (MPF). O caso mais emblemático foi a operação “O Recebedor” deflagrada em 26 de fevereiro de 2016 em Goiás pelo MPF como um desdobramento da Lava Jato. O trabalho investigativo feito pelo órgão apontou prejuízos de quase R\$ 700 milhões provenientes de práticas de sobrepreço, superfaturamento, crimes contra a Lei de Licitações, formação de cartel, corrupção passiva, desvio de recursos públicos e lavagem de dinheiro, praticados pela empresa estatal Valec em razão das obras da Ferrovia Norte Sul. As investigações da Polícia Federal continuaram e, numa nova etapa no mesmo ano, foi deflagrada a operação Tabela Periódica para investigar favorecimentos em licitações. A operação contou com acordos de

53 Vale notar que este é o primeiro ano antes do ciclo analisado neste trabalho.

leniência com a empreiteira Camargo Correia, e teve 44 mandatos de busca e apreensão e 14 mandatos de condução coercitiva em Goiás e mais 8 estados da federação.

O estopim do caso foi a descoberta de um esquema que desviava recursos dos valores sobre as obras pagas pelo MT diretamente para os cofres do Partido Republicano, partido da base aliado do PT e que ocupava diversos cargos no setor de transportes. O esquema evidenciou também uma divisão partidária interna entre políticos do Centro-Oeste contra os de São Paulo (Valor Econômico, 2011). Tal fato era particularmente importante para o setor ferroviário já que ele servia como importante política de promoção para os políticos ligados à região central do país. Como coloca O Globo (2011):

No comando da empresa (Valec), Juquinha se empenhou para acelerar o ritmo das obras da Norte-Sul em Goiás, seu estado natal, onde consolidou forte atuação política enquanto presidia a Valec. Quando a ferrovia chegou a Goiás, aprovou a nota técnica 03/2009, que permitiu à Valec firmar termo aditivo ao contrato 14/2006, garantindo acréscimo superior a 25% (limite permitido na lei das licitações) no valor para um trecho de só 12 quilômetros, que passou a custar R\$ 84,9 milhões.

Após o incidente, Juquinha chegou a ser preso, solto e preso novamente. Porém, foi em 2013 que os esquemas de corrupção dentro da Valec chegaram nas empreiteiras. De acordo com a Folha de São Paulo (2013), o MP denunciou Juquinha, outros ex-diretores e integrantes da construtora Odebrecht em um esquema onde a empreiteira recebia recursos públicos e fazia subcontratações com valores muito menores, tudo com a leniência da Valec, organização estatal com função fiscalizadora. Além da Odebrecht, várias empreiteiras foram citadas pelos órgãos de controle como coloca o Estadão (2014b):

Na construção das ferrovias Norte-Sul e Leste-Oeste em Goiás e Tocantins, contratada pela Valec, a diferença de preços alcança R\$ 475 milhões. Na Norte-Sul, as empresas do “clube” assumiram 14 lotes de obras. Em quatro deles, sob responsabilidade da Constran-UTC, o TCU achou “gordura” de R\$ 64,6 milhões em contratos que somam R\$ 390 milhões. Em outros três segmentos a cargo da Andrade Gutierrez, orçados em R\$ 702 milhões, os preços tiveram um aumento de R\$ 112 milhões. (...) O TCU também suspeita de superfaturamento em outros projetos, como o Metrô de Salvador. O consórcio formado por Camargo Corrêa e Andrade Gutierrez recebeu R\$ 312 milhões para construir o trecho Lapa-Pirajá, Segundo cálculos de auditores, a preços de mercado, o segmento custaria R\$ 146 milhões. Por causa disso, a corte determinou que as empresas recolham a diferença de R\$ 166 milhões aos cofres federais. Elas recorreram.

As trocas de comando e as mudanças nas instituições ferroviárias do período não conseguiram impedir uma verdadeira cruzada midiática dentro do setor. Artigos de jornal gradativamente colocavam as empresas públicas Valec e EPL no centro da corrupção e ineficiência setorial e por diversas vezes estas organizações tiveram sua existência questionada. Por exemplo, O Globo (2015) ressalta o papel dependente das empresas estatais

com o tesouro destacando a ineficiência e prejuízo delas. Em outro artigo, o Valor Econômico (2015) destaca o ostracismo da EPL dentro do contexto de crise aguda em que se passava o governo, colocando que:

Vedete do primeiro pacote de concessões em infraestrutura, lançado em agosto de 2012, a Empresa de Planejamento e Logística (EPL) caiu no ostracismo: teve três presidentes em apenas 34 meses de existência, só pode gastar 28% do orçamento previsto para este ano e ficou completamente à margem do novo programa que será anunciado hoje. Concebida para capitanear o projeto do trem-bala Rio – São Paulo – Campinas, a estatal começou a perder suas atribuições no momento em que o leilão do empreendimento foi adiado, em agosto de 2013.

Levou outro golpe quando o governo preferiu delegar à iniciativa privada, por meio das propostas de manifestação de interesse (PMIs), o desenvolvimento de estudos para as novas concessões de ferrovias e rodovias. O economista Bernardo Figueiredo, idealizador e primeiro presidente da estatal, pediu demissão do cargo após sucessivos desgastes com a implantação do pacote de concessões e tornou-se consultor de empresas privadas.

(...) Entre os servidores, o clima é de absoluta incerteza sobre o futuro. “Não sei nem onde vou trabalhar”, disse ao Valor um funcionário da EPL que pediu para não ter seu nome publicado.

O argumento entre os que defendem o fechamento da estatal é de que a EPL foi criada para acomodar Figueiredo, cuja nomeação para a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) foi rejeitada pelo Senado. Outro argumento é que as atividades da empresa poderiam ser realizadas pela Secretaria de Políticas de Transportes do Ministério dos Transportes e pela área de planejamento do Dnit.

Pouco a pouco, as imagens das instituições setoriais foram atreladas à corrupção, à ineficiência econômica e à politicagem. Junto com as mudanças contextuais com o aumento do poder do agronegócio e seu interesse dentro do setor, a queda das empreiteiras, a ação da dependência da trajetória que possibilitou a ascensão dos novos atores por meio da inclusão do agro no modelo concessionário-monopolista e, conseqüentemente, a mudança na agenda política do setor para a renovação dos contratos, abriu-se uma janela de oportunidade extremamente poderosa que se realizou com a chegada de Temer ao governo e o fim do ciclo institucional inaugurado 10 anos antes.

7.2 Governo Temer; o Programa de Parcerias de Investimento e fim do open-access

As mudanças tratadas aqui de restrição do investimento público, do confronto entre setor produtivo do mercado e governo, do combate à corrupção, da piora dos indicadores econômicos e da desarticulação política são o ponto final de um fluxo político-institucional contínuo que, somado às ações estratégicas de atores pertinentes, se terminou em uma oportunidade de agir sobre as mudanças que foram colocadas em marcha pelo governo PT.

É assim que o impeachment se relaciona com setor ferroviário. A dinâmica de disputas iniciada com as diferentes mudanças institucionais incrementais colocaram frente a frente, e de forma inescapável, dois projetos para o setor ferroviário. Ou ele seria incrementalmente aberto, competitivo e protetivo aos clientes e novos operadores, regulados pelos diferentes decretos, regulamentações e medidas provisórias, ou ele recrudesceria ao seu modelo fechado, monopolista e baseado nas economias de escala e proteção jurídica dos contratos de concessão. Assim, se a deposição presidencial não é o fator explicativo para o fim do *open-access*, o que ocorreu foi que este evento se somou às transformações da época, especialmente pelo lado do agronegócio, e abriu-se uma janela de oportunidade para colocar fim na coabitação institucional tão perigosa para os atores setoriais consolidados. Assim como no campo da macropolítica onde os partidos políticos se afastaram, um a um, do governo e do PT, no setor ferroviário os diferentes usuários da malha abandonaram o modelo desverticalizado. Foi com base na caracterização da infraestrutura como custosa ao orçamento público e infestada pela corrupção que o novo governo legitimou as medidas que revertiam a trajetória e finalizavam o ciclo de transformações.

Nesse sentido, as alterações políticas e institucionais ocorreram com uma incrível velocidade. Ainda como governante interino, Michel Temer lançou a MP 727/16 no início de maio de 2016 com um plano para revitalizar o investimento em infraestrutura, que vinha com problemas desde os PILs de Dilma. O principal fundamento deste novo plano, o Plano de Parcerias de Investimentos (PPI2), era a busca pela retomada de confiança por parte dos investidores privados. Assim, sua exposição de motivos colocava que:

O Brasil está passando por uma das piores crises econômicas de sua história. O desemprego vem crescendo rapidamente e, de acordo com o IBGE, já são 10,4 milhões de brasileiros desempregados. O cenário é ainda mais preocupante quando se considera que além do aumento do desemprego e da perda de renda, a sociedade sofre com uma inflação em patamar elevado, reduzindo de forma considerável o poder de compra da população.

Para sair desse ciclo vicioso, o Brasil precisa, em caráter de urgência, implementar medidas que estimulem o crescimento da economia e a geração de empregos. Neste contexto o investimento em infraestrutura mostra-se fundamental para a retomada do crescimento da economia. Investir em infraestrutura significa atuar em todas as fases do ciclo econômico. Desde a concepção do projeto até a efetiva execução do investimento são criadas inúmeras oportunidades de emprego diretos e indiretos, oferecidos treinamento de capacitação e reduzidos os custos logísticos que, em última instância, aumentarão a competitividade do país no cenários internacional. Além disso, com este investimento é possível melhorar os serviços públicos prestados a população, permitindo ao Estado cumprir com seus deveres junto à sociedade.

Em resposta aos desafios urgentes pelos quais o Brasil passa, a presente Medida Provisória objetiva a implantação de programa que viabilize a ampliação e fortalecimento da parceria entre o Estado e a iniciativa privada, trazendo melhorias

significativas em termos de governança e estruturação dos investimentos. No projeto, o programa foi chamado de Programa de Parcerias de Investimentos – PPI (Brasil, 2016).

Convertida na Lei nº 13.334/16, o PPI2 modificou uma série de bases para o investimento em infraestrutura no país, pautada na ideia de primazia do privado e recrudescimento do público. Foram retirados impedimentos à atuação de grupos estrangeiros no país, maiores prazos entre o lançamento do edital e os leilões, mudanças em modelagens de financiamento, expansão de atores relevantes para além do BNDES, além de um intrincado desenho institucional de coordenação de organismos públicos, parecido com os dos PACs. Para o setor ferroviário continuou-se a redução de projetos iniciada no PIL2, uma ação legitimada pela priorização dos projetos de maior interesse do setor privado. Assim, o portfólio foi reduzido à FNS, à Ferrogrão e ao projeto Rio-Vitória, bem como a retomada da discussão sobre a renovação dos contratos, pauta que gradativamente se tornava cada vez mais importante na medida em que os outros concessionários, além da Rumo, começavam também a reivindicar esta ação. A EPL também se viu beneficiada sendo colocada como entidade vinculada à estrutura organizacional da Secretaria do Plano de Parcerias de Investimentos, a SPPI (Bastos, 2019).

Reforçado pela ideia de que as capacidades do Estado brasileiro haviam sido pulverizadas no governo Dilma, seja pelo excessivo gasto público seja pela corrupção, o plano priorizou investimentos apenas nos projetos altamente interessantes para o setor privado. Aqui, novamente, a Ferrogrão, iniciativa de *tradings* do agronegócio em criar uma presença ferroviária no centro do país, era o principal projeto capaz de atrair investidores do mercado. Como colocou a Revista Ferroviária (2016d:29-30, grifos meus):

Agrupadas pela empresa de consultoria e projetos EDLP, as tradings ADM, Amaggi (do Senador e atual ministro da Agricultura, Blairo Maggi), Bunge, Cargill e Louis Dreyfus financiaram os estudos para implantação de uma ferrovia de 933 km entre Sinop (MT) e Miritituba, distrito de Itaituba, às margens do Rio Tapajós, no Pará.

(...) Ao custo estimado de R\$ 12,6 bilhões, o projeto, que já fazia parte do relançamento do Programa de Investimento em Logística (PIL2) do governo anterior, foi incluído no Programa de Parceria e Investimento (PPI) do governo Temer, **com a expectativa de que venha a ser totalmente bancado pelas próprias empresas interessadas no negócio**. As regras a serem definidas pelo governo no âmbito da ANTT ainda não são muito claras. A agência trabalha com um prazo de concessão de 65 anos, considerado pouco por alguns analistas.

A renovação dos contratos também ganhava fôlego renovado já que poderiam se tornar ótimos fluxos de caixa para o governo por meio dos valores de outorga. A bem da verdade, tal mudança de curso já estava em prática desde 2015, ainda no governo petista, mas foi só com a edição da MP 752/16, convertida na Lei 13.448/17, com o intuito de dar maiores

bases legais que a pauta ganhou destaque institucionalizado. No entanto, a desverticalização se tornou um empecilho para a concretização das renovações. Assim, se extraoficialmente o *open-access* já estava em estado terminal, o Decreto nº 8.875 de 11 de outubro de 2016 enterrou-o finalmente. Como colocou o edital da Revista Ferroviária (2016e:3):

Depois de 3 anos da edição do decreto 8.129/13 – aquele que implementava o modelo horizontal, dando à Valec a missão de comprar a capacidade ociosa das ferrovias de carga para vendê-las a operadores independentes (OFIs) –, outro decreto, agora o 8.875/16, foi editado para cancelar o anterior. Mais do que enterrar o chamado *open access* – até porque para morrer é preciso ter nascido – o novo decreto corrige um problema do governo, criado pelo próprio governo: elimina a obrigatoriedade dos novos leilões de concessão seguirem o modelo horizontal. Em tese, a eliminação dessa regra pode permitir o leilão do trecho Sul da Ferrovia Norte-Sul, que há dois anos continua sem operador no trecho já construído, de Palmas (TO) até Goiânia (GO), e no em construção, até Estrela D'Oeste (SP). Falta o governo mostrar que se libertou do método Pavlov de aprendizado, o da tentativa e erro.

Como se vê no editorial, a desverticalização era vista como entrave para a expansão da malha no país travando a principal ferrovia do país, a FNS, de sair do papel. As dificuldades operacionais do modelo institucional se amontoavam com a falta de autorizações de OFIs e poucos interessados nas concessões das linhas projetadas para o modelo. Se as mudanças nos arranjos institucionais iniciadas em 2006 se pautavam no aumento de carga geral, multimodalidade, integração das malhas e aumento da competição interna nas estradas de ferro pelo aumento de clientes, pode-se dizer que, com o PPI2 e o decreto do fim do *open-access*, o curso institucional havia se voltado em definitivo para um em que as ferrovias se pautam na exportação de commodities em granel e os interesses das concessionárias é superior ao da visão sistêmica da malha ferroviária.

A atuação da ANTT também exemplifica o momento vivido dentro do setor. Foram três audiências públicas realizadas no ano de 2017: para a renovação da Malha Norte (Rumo), para a subconcessão do trecho Centro-Sul da FNS e para a construção da Ferrogrão. Enquanto a renovação do contrato e a construção da Ferrogrão sinalizavam para a concretização do avanço do agronegócio sobre o setor e a vitória do modelo de concessões sobre o desverticalizado, a subconcessão do trecho da FNS sinalizava que ainda haviam pontos de atrito mal resolvidos no interior do setor ferroviário.

A coalizão das concessões se mostrava vitoriosa enterrando o principal dispositivo de mudança institucional contrário aos interesses dela, mas os problemas setoriais que ensejaram todo o ciclo de políticas públicas estudadas aqui permaneceram existentes em grande parte. Pouca integração das malhas, baixa participação do modal ferroviário no total de transportes, muitas linhas obsoletas e fronteiras produtivas ainda distantes. Na medida em que o

agronegócio se assenta como um ator relevante para o setor⁵⁴, se abrem novas disputas importantes que, em vez de focar no aumento de carga geral, olham para as fronteiras produtivas e para a integração entre modais com outros olhos.

7.3 Concessionárias, vozes dissidentes e o agronegócio e seu projeto inacabado

Utilizando-se do estudo da FGV (2018), a ANTF celebrou com entusiasmo a renovação antecipada dos contratos ferroviários que se iniciaram efetivamente em 2020 com a renovação da malha paulista da Rumo em 27 de maio deste ano. Para a associação, esta medida cimentava o caminho para a retomada dos investimentos no setor com aumento de volume transporta em cerca de 70 milhões de toneladas por ano, redução de 30% do custo de transporte, redução de acidentes e emissão de gases poluentes, 700 mil postos de trabalho, reequilíbrio da matriz de transportes com participação ferroviária chegando a 31% e, finalmente, novas linhas construídas com a ajuda dos investimentos cruzados, nova forma encontrada para tirar projetos do papel. Isto consolida a hegemonia do arranjo institucional das concessões e do modelo exportador de commodities no setor ferroviário. Porém, este paradigma também subentende algum tipo de evolução da malha e de transformações estruturais. Além disso, os projetos governamentais, como a Norte-Sul e a Oeste-Leste, não seriam facilmente abandonados pois abarcam fortes interesses regionais. Finalmente, a questão do agronegócio continua em aberto, mesmo com o fim do *open-access*.

Os primeiros sinais de que uma batalha pelo setor ferroviário continuaria, mesmo com a presença dos grandes monopólios concessionários, ocorreu no momento da subconcessão do trecho centro-sul da FNS, entre Goiás e São Paulo, onde a malha se conectava com as linhas da Rumo. Neste sentido, a Revista Ferroviária expôs o problema, colocando:

Do ponto de vista da carga, as expectativas em relação ao modelo de concessão desenhado para o tramo Centro- -Sul da FNS são as piores possíveis. A ferrovia Norte-Sul é considerada essencial para a integração da malha ferroviária nacional, mas o modelo do negócio é classificado como inadequado pelos produtores agrícolas. O ponto crucial é o direito de passagem. Com o intuito de dar garantia de saída ao novo concessionário, a ANTT consultou os operadores individualmente e elaborou um termo aditivo, a ser assinado ainda nos atuais contratos, dando uma garantia mínima de acesso às malhas da Rumo, VLI, Carajás, MRS (chegada a Santos) e Transnordestina (chegada ao porto de Itaqui no Maranhão). Essa garantia é no chamado modelo *take or pay*, onde quem dá o direito de passagem tem a garantia de pagamento, independentemente do uso.

O problema é que – como todo mundo sabe – se o negócio não for atrativo para os dois lados, isso não basta. É muito fácil para quem opera e controla a malha,

54 E para a economia do país como um todo (ver anexo 1 para alguns dados).

inviabilizar o trem do concorrente sem deixar rastros. “Não dá para negociar no quarto escuro, no caso a caso”, diz Luiz Antonio Fayet, consultor da CNA, “precisamos de regra clara que dê garantia jurídica”. A CNA defende uma faixa livre de 30% em todas as ferrovias conectadas, para acesso recíproco entre os operadores ferroviários, inclusive Operadores Ferroviários Independentes, uma figura jurídica prevista em lei mas inviabilizada na prática pela supremacia do chamado modelo vertical.

“O setor rodoviário tem uma dinâmica mais moderna porque a via não restringe a passagem de ninguém. A privatização da malha nos anos 90 fragmentou as ferrovias brasileiras e as concessões viraram verdadeiras capitânicas hereditárias. A política ferroviária no Brasil está dissociada dos interesses do estado. Precisamos de um planejamento que olhe para o setor de maneira Global”, conclui Fayet (Revista Ferroviária, 2017b:11).

Os mesmos problemas de toda a trajetória institucional recente continuavam a aparecer, incluindo as questões de direito de passagem, sobre monopólios, sobre as ações predatórias pelas empresas concessionárias, comparações com o modelo livre do setor rodoviário e de vontade de diversificação da carga, agora focada nos produtos agro. Do mesmo jeito, a Ferrogrão aparece como grande oportunidade de investimentos no setor, mas sua existência é, por si só, um confronto à malha da Rumo na medida em que ela oferece um novo caminho logístico para a produção do Centro-Oeste brasileiro. Afirma a Revista Ferroviária:

As tradings do agronegócio, que querem uma opção de escoamento mais barata pela Costa Amazônica, fazem os estudos preliminares e o governo os encampa, na medida que conta com o interesse das próprias tradings em fazer o desembolso para construir e operar o novo corredor logístico. Correndo por fora há o projeto da EF-118, que prevê a ligação Rio-Vitória pela Costa Atlântica, onde já operam alguns portos e outros estão sendo planejados. Com a falência múltipla do estado do Rio de Janeiro, o governo do Espírito Santo assumiu a liderança do projeto e saiu em campo defendendo o novo corredor, que pode consolidar um importante investimento no estado: o Porto Central, com participação do Porto de Roterdã. São projetos opostos e não complementares. Assim como a Ferrogrão vai contra os interesses da Rumo-ALL, que também chega no coração do agronegócio, via Ferronorte, para captar as cargas que possam ser escoadas pelo Porto de Santos (Revista Ferroviária, 2016d:29).

Dando entrevista em 2017, ano posterior à revogação do *open-access* no país, o presidente do comitê de logística e competitividade da Associação Brasileira do Agronegócio (Abag), Claudio Graeff, ainda se queixava do modelo de concessões monopolistas no país, dizendo que:

Se avaliarmos a globalização, o mundo já começa a caminhar em linhas claras com a China na linha da industrialização, o Vale do Silício na tecnologia, a Índia na produção de softwares etc. A vocação do Brasil é commodity e, mais precisamente, o agronegócio. Somos o único país que ainda tem muita terra para ser cultivada, e que já se coloca entre os primeiros produtores de milho, algodão e soja, por exemplo. (...) O Brasil decidiu lá nos anos 70 ter uma matriz de transporte e de lá para cá as coisas não evoluíram. Se formos avaliar o índice atual de eficiência das ferrovias brasileiras, ele é extremamente baixo. O modelo de concessão ferroviária talvez não tenha sido o mais adequado, tendo em vista que perdemos malha após as privatizações.

(...) As tradings financiaram os estudos do Ferrogrão e, não necessariamente serão as operadoras deste projeto. Mas, se não fosse assim, provavelmente um estudo desse e com tal qualidade não sairia no ano que vem. O ponto principal é que o cliente desse processo todo são as próprias tradings, bem como todos os outros produtores que serão beneficiados com esse modal de transporte. (...) O Brasil tem um modelo que engessa o processo, pois a concessionária é uma operadora. Na minha perspectiva, se vai trazer competitividade e agregar valor ao processo, teremos que fazer uma lavagem de conceito para rever o nosso. Já existe uma tendência hoje das tradings investirem nos ativos. Essa é a nossa percepção (Revista Ferroviária, 2017d:20-22).

Certamente o fim do sonho do sistema ferroviário desverticalizado deixou uma lacuna institucional relevante. Afinal, o modelo de concessões tem seus limites e foram neles que a coalizão pró-mudanças tentou avançar seu projeto para as ferrovias. Além do vazio institucional para os projetos encabeçados pelo setor privado, ficou também uma nuvem de dúvidas sobre como procederiam os investimentos públicos. Desta forma, houve um aumento de interesse por governos estaduais no setor. Além do caso do Espírito Santo que ensejava a criação de uma moderna linha que pudesse conectar o estado ao Rio de Janeiro e ao resto do centro econômico do país, o governo do Pará, importante fronteira econômica mineral e agrícola, iniciou conversas para a construção de linhas estaduais para sua logística interna além das vontades de incrementar a Ferroeste, última ferrovia pública em operação no país no estado do Paraná.

A Fepasa Paraense foi a primeira a atrair os olhares da mídia para uma possível solução estadual para o lento crescimento ferroviário e os dilemas que continuavam a pairar sobre o setor mesmo depois de toda a trajetória de mudanças recentes pelo qual passou o setor. A ideia era licitar, sem cobrança de outorga e de modo verticalizado por 50 anos renováveis por mais 50, a construção e operação de uma linha que atende diversos produtos minerais e agrícolas. Dividido em 4 etapas, cada etapa a linha se expandiria em direção a uma nova fronteira econômica abrindo o leque de carga possível. Finalmente, havia o interesse na criação de um novo porto além de conexões com linhas existentes como a FNS e a EFC e negociações de direito de passagem com as operadoras destas linhas, respectivamente, a VLI e a Vale (Revista Ferroviária, 2016e:62-63). Da mesma maneira, os então governadores Beto Richa (Paraná) e Reinaldo Azambuja (Mato Grosso do Sul), ambos do PSDB, lançaram o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) para a nova Ferroeste que ligaria os dois estados. A ideia principal era ter uma segunda rota até o porto de Paranaguá, até então servido apenas pela Malha Sul da Rumo, onde os investimentos estavam travados por causa do imbróglio sobre a renovação dos contratos (Revista Ferroviária, 2017d:42-43). Certamente,

estas iniciativas estaduais mostram que ainda existe um problema pairando sobre o setor ferroviário no país.

Com o fim do sonho da desverticalização inicia-se um novo embate sobre o arranjo institucional consagrado dentro do setor ferroviário. O avanço da produção de produtos agrários para exportação sobre regiões do país afastadas do centro econômico tradicional e o novo momento do capitalismo brasileiro colocam o setor ferroviário novamente (ou o faz permanecer) no centro da discussão sobre logística, desenvolvimento e projeto de país. A insatisfação do agronegócio com as concessões levou a realização do “novo” novo marco regulatório do setor, cuja inovação é o modelo de autorização ferroviária, novamente uma mudança incremental que leva à coabitação institucional com o sistema antigo.

O novo marco regulatório das ferrovias começou a ser discutido pelos agentes políticos por meio do Projeto de Lei do Senado 261/2018 de autoria de José Serra. Ele foi efetivamente estabelecido por meio da Lei Ordinária 14.273, de 23 de dezembro de 2021, instituindo efetivamente a exploração indireta de ferrovias por meio da autorização. O principal conceito político é o das “*short lines*” americanas e a possibilidade de uma atuação menos regulada para a construção e operação de estradas de ferro em âmbito nacional. Assim, o campo de pesquisa permanece aberto e será fundamental entender como este novo modelo revelará os interesses, a disputa institucional e as ideias sobre o desenvolvimento e o novo momento do capitalismo brasileiro e sua posição no mundo globalizado e logístico.

7.4 Conclusão: o fim do open-access como um processo

A deterioração do ambiente macropolítico e a ascensão do agronegócio como ator relevante no cenário político e econômico são eventos que ocorreram concomitantemente. Apenas juntos eles podem explicar a mudança na correlação de forças dentro do setor de infraestrutura do país, incluindo sobre o setor ferroviário. Para isso, é necessário observar o movimento dos atores e seus interesses dentro dos setores, abrindo a caixa-preta da coalizão que se formava para depor a presidenta Dilma. Mais do que isso, as observações deste trabalho reafirmam que as instituições importam. A entrada do agronegócio dentro do modelo de concessões foi ponto chave que fez ruir a coalizão pró-mudanças evidenciando de vez as contradições entre os dois projetos: o *open-access* e o modelo de concessões.

Assim, não se sustenta que todo o esforço de mudanças amplas postas em prática pelo Partido dos Trabalhadores tenha sido apenas atravessado (Fernandes, 2019) por coalizões rentistas que empreenderam uma guerra midiática contra o partido e seu projeto (Singer, 2015; Gaitan e Boschi, 2016). De fato, as novas condições estruturais influenciaram a balança de poder ao enfraquecer atores relevantes como empreiteiras e políticos aliados. Mas o principal motivo para a derrocada da coalizão pró-mudanças institucionais está no longo processo de consolidação da própria coalizão contrária e da coabitação institucional iniciada pelas primeiras alterações nas regras do setor. Desta maneira, no próximo capítulo é concluída a análise mostrando os principais passos dados e as posições dos atores utilizando todas as observações feitas.

Conclusão

O processo institucional ferroviário da experiência contemporânea

Como Villar e Marchetti (2006) previram, o terceiro estágio da experiência ferroviária contemporânea no Brasil – prosseguido das etapas dos concessionamentos e da retomada do investimento privado – foi marcado pelo aumento do interesse público no setor. Diferentemente de um processo simples e direto, a elevação da presença do governo nas ferrovias foi marcada por disputas políticas intensas, principalmente sobre as instituições.

Isto coloca o setor como um interessante caso de mudanças incrementais dentro de um modelo de dependência da trajetória. Se por um lado é certo falar que a trajetória não percorre um caminho tranquilo como nos modelos de equilíbrio pontuado, onde ela é afetada apenas por conjunturas críticas, por outro lado as mudanças incrementais não alcançaram a almejada transformação de terceira ordem, isto é, a descontinuidade institucional. O que se presenciou no setor ferroviário brasileiro entre os anos de 2006 e 2016 foi um emaranhado de estratégias e confrontos entre duas visões para o setor: uma visão de transformações estruturais e outra posição que fez força contrária a estas mudanças. Porém, se há uma marca central e definidora do período analisado é a coabitação institucional, marca das mudanças institucionais incrementais.

A dinâmica “trajetória versus mudança” deve ser entendida a partir da existência conflituosa entre dois sistemas distintos de operação ferroviária, que passaram a coexistir. A sequência de mudanças institucionais com a reestruturação da empresa pública Valec, da regulamentação do Operador Ferroviário Independente e da criação do modelo operacional de *open-access* abriu a possibilidade de pensar um novo arranjo institucional para as ferrovias. Enquanto um robusto arranjo institucional era criado para promover uma nova forma operacional para o setor ferroviário, ao mesmo tempo o governo fazia sucessivas garantias aos concessionários de que seus contratos não seriam rasgados e que não haveria desrespeito ao modelo.

Estavam na base dos interesses pró-mudanças o aumento do transporte de cargas gerais, o melhor aproveitamento da malha existente, a possibilidade de novos atores interessados em atuar em novas linhas e na consolidação da Ferrovia Norte-Sul como a grande espinha dorsal de um sistema de transportes integrado, multimodal e que

desenvolvesse as regiões da nova fronteira econômica do país. Estavam no centro desta coalizão setores do governo, com presença nos principais órgãos setoriais como a ANTT e a Valec, e estes buscavam o apoio dos clientes ferroviários.

Na outra coalizão estavam, principalmente, as empresas concessionárias defendendo sua visão institucional, seja com os argumentos de ganhos de escala e segurança jurídica dos contratos seja por meio dos investimentos que elas faziam nas malhas, questão que se tornou gradualmente mais importante na medida em que a crise política e econômica se acentuava. Por isso, é fundamental entender o processo institucional de coabitação entre o *open-access* e seu derradeiro fim, em que o modelo passou a ser visto como o grande obstáculo setorial.

A trajetória institucional e a caracterização dos atores relevantes

A década de 1990 consolidou um pensamento que surgiu, principalmente, no mundo anglo-saxão nas décadas anteriores, o neoliberalismo. A teoria era uma versão modernizada do princípio da primazia do mercado como principal organizador da vida social e englobou uma série de escolas de pensamento, como a escolha pública (*public choice*), a nova gestão pública (*new public management*), a escola de Chicago na economia e da Virgínia na ciência política (Crouch, 2011). Seus efeitos foram mais fortemente sentidos no Brasil quando foi implementado o Programa Nacional de Desestatização, do qual o setor ferroviário fez parte.

O modelo institucional foi escolhido às pressas onde o mais importante era se livrar dos ativos governamentais e gerar caixa para o Estado brasileiro. Assim, o modelo de concessões verticalizadas foi escolhido e um regulamento, o RTF, foi escrito. Se em um primeiro momento empresas do capital financeiro se organizaram para gerir as concessões, não passou muito tempo para que os verdadeiros interessados no sistema ferroviário surgissem e se impusessem. Assim, mineradoras e siderúrgicas passaram a controlar as diversas malhas passando por São Paulo ao Nordeste, onde a exceção era a malha do centro-sul que se reorganizou mais tardiamente e ficou sob controle de uma empresa focada em logística, a ALL.

A formação de empresas que eram tanto controladoras das linhas por meio das concessões, como também suas principais operadoras foi o ponto decisivo de consolidação do arranjo institucional verticalizado. Assim, o segundo estágio da experiência ferroviária brasileira contemporânea foi marcado pela retomada dos investimentos privados. A

recuperação da malha ocorreu relegando uma grande parte das linhas, priorizando produtos específicos (principalmente minério de ferro) e, em matéria de agenda política, priorizando projetos que pudessem reduzir os gargalos na operação existente. Do outro lado, este período também presenciou a criação da agência reguladora setorial, a ANTT, algo indicado pela própria teoria neoliberal. A existência de uma agência se justificava para garantir o bom funcionamento econômico em um setor caracterizado pelas falhas de mercado, regulando as relações entre empresas concessionárias com o governo, bem como com empresas clientes.

As empresas concessionárias se tornaram o principal agente setorial na medida em que uma extrema concentração de poder econômico e político se faz presente. Por meio de sua associação, a ANTF, estas empresas participam de todos os debates relevantes às ferrovias defendendo as concessões afirmando que este modelo é o melhor para um país com as características do Brasil. Desta forma, elas representaram o principal ponto de veto e são essencialmente o ator que visa a conservação do arranjo por excelência. Se em grande parte da trajetória aqui exposta, a coalizão pró-mudanças conseguiu avançar algumas modificações no arranjo dominante, elas foram feitas sempre com ressalvas e mensagens de que o modelo de concessões estava acima de questionamentos. Mais do que isso, assim que as condições conjunturais começaram a se alterar, as empresas concessionárias conseguiram efetivamente mudar a agenda política e exercer seu poder de veto ao ameaçar a retirada dos investimentos.

A deterioração do ambiente político e econômico culminou no processo de impeachment da presidenta eleita Dilma Rousseff, em 2016. O novo governo foi rápido em transformar esta janela de oportunidade em ação concreta ao determinar o fim do modelo desverticalizado em 2017. Porém, as mudanças contextuais vão além da macropolítica e nos indicam os obstáculos e desafios da coalizão pró-mudanças. A ascensão meteórica do agronegócio como ator relevante no setor certamente é fator fundamental aqui. Enquanto uma parte do governo acreditou que isto poderia se converter em um sistema aberto e competitivo dentro das ferrovias, a coalizão pró-concessões viu surgir um importante aliado inesperado na aquisição da ALL pela Rumo. Este novo concessionário prometeu renovados investimentos e uma aproximação com o agro sem precedentes no setor.

Foi essencial, tanto do ponto da contestação ao sistema vigente como também de defesa ao modelo de concessões, o embate de ideias e interpretações das instituições como indica a teoria neoinstitucional histórica corrente (Streeck e Thelen, 2005; Mahoney e Thelen, 2010; Conran e Thelen, 2016; Capoccia, 2016). O embate político em torno do *open-access*

ganhou contornos de persuasão, manipulação de informações e construção de argumentos na medida em que o governo tentava a todo custo mostrar como o modelo era factível, enquanto as empresas concessionárias rebatiam os argumentos. No meio disso tudo estavam os clientes e operadores logísticos que, no final do ciclo político, penderam pelo lado do pessimismo às novas regras.

Um dos primeiros passos dados pela coalizão pró-mudanças foi a contestação do conceito de monopólio, principalmente pela liderança de Bernardo Figueiredo, nome importante do período que ocupou diferentes posições nas organizações estatais do setor. Quando ainda era diretor da ANTT, sua posição foi de enfrentar a ideia de monopólio como algo englobando tanto a operação como o transporte ao mesmo tempo. Sua defesa mirava os clientes ferroviários, atores que o diretor da ANTT acreditava terem o direito de transitar sobre a malha concedida de forma muito menos desafiante. A redefinição de monopólio, direito de passagem, tráfego mútuo e da relação entre concessionárias e clientes caminhou lado a lado com todas as mudanças institucionais incrementais realizadas no período. Se mesmo que o *open-access* tenha falhado em se consolidar, pode-se afirmar que o setor certamente passou por transformações relevantes.

Desta forma, pode-se observar a presença de três grupos principais em ação: 1) os rebeldes que são primariamente os agentes do governo, que comandaram a Valec e a ANTT no período, mais a ANUT; 2) os oportunistas representados pelos clientes ferroviários que, por mais atuante que tenha sido a ANUT, exerceram um papel ambíguo; 3) e os reacionários constituídos pelas empresas concessionárias que tinham o único interesse de conservação institucional. Assim, as ações estratégicas, incluindo as mudanças institucionais incrementais, visavam a aliança e a coordenação com os atores oportunistas.

Primeiro passo pró-mudança: conversão ou ampliação da Valec

No ano de 2007 o governo lançou em conjunto o PAC e o PNLT, inaugurando um novo modo de intervenção estatal na economia. Havia, no mínimo, uma vontade de retomar o planejamento de longo prazo nos transportes buscando o reequilíbrio da matriz de modais. Por meio do PAC, uma série de projetos foram selecionados e medidas provisórias foram editadas para dar substância à renovação de investimento público em infraestrutura. No entanto, logo se percebeu um limite na possibilidade de avanços por meio do arcabouço do PAC. Assim, em

2008 veio a primeira grande mudança institucional: a reformulação da empresa pública Valec e sua atuação institucionalizada dentro do setor.

A mudança institucional desta empresa pode ser categorizada como uma de conversão, quando uma instituição “esquecida” ganha novas roupagens com renovadas linhas de atuação. Sua característica definidora é a adequação de velhas instituições para novos interesses e contextos o que gera desafios consideráveis para ela. Como colocam Streeck e Thelen (2005:26) é na diferença com o processo de adição de camadas institucionais que reside a grande característica do modelo de conversão. As instituições são modeladas para atender novos interesses, ao invés dos interesses se ajustarem para as novas instituições. Esta pequena diferença conceitual resulta, na verdade, em uma grande diferença prática. Como são os novos interesses que balizam a modificação institucional, eles precisam estar bem organizados politicamente. Ademais, a coalizão dos novos interesses necessita estar suficientemente coesa para defender estas novas institucionalidades.

A Valec é uma empresa pública formalmente constituída em meados da década de 1980 para construir a Ferrovia Norte-Sul, sendo uma das poucas instituições sobreviventes ao período anterior à liberalização da década de 1990. As primeiras modificações na Valec, ainda em 2008, vieram apenas para ampliar o portfólio de ferrovias da empresa, que deveriam ser posteriormente subconcedidas às empresas privadas. Era uma forma de se alavancar o investimento no setor de forma que se contemplassem os interesses privados e públicos em novas linhas. Esta primeira alteração está mais bem alinhada a ideia dos *political compromises* que Streeck e Thelen (2005) aludem ao comentar sobre este tipo de mudança. É explorando ambiguidades presentes e remanescentes nos arranjos institucional que certas coalizões conseguem converter instituições moribundas para cumprir novos objetivos e funções. Assim, a empresa pública que se constituiu em um momento em que o investimento público no setor era considerado normal, e depois viu sua existência encolher, pôde contar com uma renovada atuação dentro do setor, abrangendo interesses diversos.

Foi o protagonismo da empresa pública no modelo de desverticalização que acirrou os embates entre os interesses diversos presentes no setor. A empresa pública passou por um intenso embate político, dando nome ao principal questionamento sobre este novo modelo de operação: o risco-Valec. As empresas concessionárias focaram na incapacidade da empresa pública, recentemente reorganizada, de prover habilmente todas as prerrogativas institucionais que estavam sendo delegadas a ela. O meio-termo político havia sido perdido e, assim, o

modelo de converter instituições mostrou os limites desta estratégia. Ao depender demais em negociações políticas a coalizão pró-reformas se encontrou sem apoio para consolidar sua nova institucionalidade quando o contexto macropolítico mudou.

Segundo passo: Adição de camadas e as novas instituições de operação

A mudança da atuação da empresa pública Valec veio acompanhada de uma sequência de adição de camadas institucionais no setor. Para dar substância às modificações estruturais almejadas pela coalizão pró-reforma, uma série de novos tipos de operadores foram formalizados para que, em um novo momento da operação ferroviária, tanto clientes como os novos operadores ferroviários tivessem bem definidos seus direitos e deveres.

Utilizando-se das prerrogativas institucionais da ANTT, e consoante com a estratégia do governo de aproveitar o interesse dos clientes ferroviários em se verem em uma posição mais favorável em relação às empresas concessionárias, o governo editou uma sequência de resoluções que protegiam clientes ferroviários ao: 1) criar as figuras do Usuário Ferroviário Dependente, do Usuário Ferroviário Investidor e do Usuário Operador Multimodal; 2) definindo as regras de direito de passagem e tráfego mútuo; 3) intervendo nas metas de produção das empresas concessionárias e criando a categoria de capacidade ociosa, fundamental no processo seguinte de abertura das malhas e; 4) finalmente, criando a figura do Operador Ferroviário Independente, o OFI, ator central no novo sistema aberto de operação ferroviária.

De acordo com Streeck e Thelen (2005:22-24) a adição de camadas tem como principal característica o crescimento diferencial das novas instituições criadas em contraposição às instituições existentes. Desta maneira, em vez de suplantando o arranjo institucional existente de forma imediata como ocorre em conjunturas críticas, a adição de camadas institucionais vai criando, incrementalmente, uma nova institucionalidade que entra em choque com a trajetória estabelecida, e onde a coexistência ou o embate dependem de fatores políticos. Diferentemente da conversão, os interesses se ajustam com maior ou menor grau a estas novas instituições. A adequação à adição de camadas pôde ser vista no presente caso do setor ferroviário brasileiro. Como não se sabe ao certo qual trajetória institucional se colocará como dominante, na medida em que os projetos institucionais se chocam os atores precisam estar preparados para qualquer que seja o resultado. As mudanças no interior da

MRS e a criação da empresa VLI pela Vale mostram como algumas empresas privadas se prepararam para um possível novo arranjo institucional.

Diferentemente da conversão da Valec que gerou variados ruídos e contra-ataques por parte das empresas concessionárias, os novos tipos de operadores e as outras regulamentações da ANTT parecem ter sido mais bem-aceitas ou, no mínimo, se tornaram pontos de contestação menores. A proteção aos clientes ferroviários foi considerado um problema menor se comparado à reorganização do modo de atuação estatal por meio de uma empresa pública. Não deve ser descartado o fato de que no paradigma neoliberal a atuação de empresas públicas é vista de forma muito mais problemática do que a de agências regulatórias que visam apenas garantir o bom funcionamento do mercado privado.

Ainda assim, o contexto é fundamental para entender a trajetória dupla do setor. Ao proteger os clientes ferroviários, mirava-se principalmente o agronegócio que começava a se interessar no sistema ferroviário, até então relativamente dominado por mineradoras e siderúrgicas. Vale destacar que a existência da Valec e da EPL, como também as regulamentações da ANTT sobrevivem no setor e se tornaram mudanças duradouras, mesmo com as mudanças conjunturais com a chegada da Rumo e a consolidação do *agribusiness* como empresa concessionária.

O novo modelo de operação ferroviária: uma mudança de terceira ordem sem descontinuidade institucional?

Com a conversão da empresa pública Valec e a adição de camadas com as regulamentações da ANTT, o governo, acreditando no potencial de aliança com os clientes ferroviários, finalmente consolidou a mudança que tanto almejava. Por meio de três formas legislativas diferentes, o governo instituiu a desverticalização da operação ferroviária no país. Primeiramente, por meio de Medida Provisória, o governo criou a EPL e o OFI; depois, por decreto foi concebido oficialmente a possibilidade do modelo *open-access* de acesso as estradas de ferro; finalmente, a ANTT regulamentou de vez o OFI e o sistema de tarifas.

Se de fato implementada, esta nova forma de operação ferroviária seria uma quebra do paradigma das concessões. O sistema concessionário era baseado em uma visão de funcionamento de mercado onde o governo apenas garantia seu funcionamento por meio de agência reguladora. Por outro lado, todo o sistema *open-access* era fundamentado em uma

extensa parceria entre setor privado e público, com atuação de múltiplos órgãos governamentais (ANTT como árbitro, Valec como financiadora e EPL como planejadora), e calcado na ideia da implementação de competição nas estradas de ferro para potencializar a capacidade de indução de desenvolvimento por meio deste modal de transporte. O projeto chave do modelo foi a Ferrovia Norte-Sul que atuaria como uma grande linha tronco onde poderiam passar diversos operadores logísticos atuando nas mais diversas regiões do país.

As dificuldades começam com a trajetória mostrando sua força de forma prática. Ainda em 2006, para alavancar os investimentos no projeto, o tramo norte da FNS foi subconcedido para a Vale, ação que causou desconfiança de políticos na época. O subconcessionamento se mostrou o principal modo de realizar obras de expansão de malha dentro do paradigma das concessões. No entanto, ao subconceder a linha de acesso ao porto de Itaquí para a Vale, o governo criou mais um entrave para a mudança para o modelo que almejava.

A produção de uma coalizão pró-mudanças já era difícil mesmo sem os obstáculos oriundos da trajetória setorial. O governo observou uma oportunidade de mudanças no setor quando clientes ferroviários se queixaram dos problemas criados pelas concessionárias para efetuar o transporte de seus produtos. Do lado do governo diversas personalidades agiram para defender a necessidade de um novo sistema de transporte ferroviário e buscaram nos clientes o possível aliado de coalizão. A presidenta Dilma Roussef, o burocrata Bernardo Figueiredo e o principal nome da desverticalização, José Eduardo Castello Branco, foram todos nomes importantes para fundamentar e formalizar o *open-access*. Do lado dos clientes, o principal nome era Luís Henrique Baldez, presidente da ANUT, que participava de audiências públicas e tentava ser o elo pelo lado do mercado na coalizão pró-mudanças.

Contudo, o que se viu foi uma atuação conjunta extremamente fraca, do ponto de vista político. Os clientes ferroviários, em sua maioria empresas do agronegócio, demonstraram uma enorme apatia enquanto o modelo desverticalizado era inaugurado. Houve pouco interesse do mercado em avançar dentro do modelo de OFIs,] e uma intensa batalha política se seguiu sobre o novo modo de operação fazendo surgir conceitos próprios, como o “risco-Valec”⁵⁵. Para dificultar, o embate político ocorria concomitantemente ao desgaste governamental no cenário macropolítico. Assim, o modelo que prometia uma mudança completa no paradigma de operação ferroviária foi incapaz de produzir uma descontinuidade

55 Vale pontuar que o governo não deixou de disputar esta categoria, fornecendo diversas medidas de apoio e fundamentação do modelo que ele propusera.

no arranjo institucional. As novas regras foram inócuas perante a soma dos fatores: 1) legado institucional; 2) mudanças incrementais complexas; 3) fraqueza da aliança entre governo e clientes e; 4) finalmente, a conjuntura macropolítica, que abateu a mudança de terceira ordem. Assim, na conclusão do ciclo das mudanças setoriais, pode-se afirmar que os atores privados efetivamente exerceram seu poder de veto e modificaram a agenda política do setor com as ameaças de corte de investimentos e as promessas de retomada do crescimento econômico caso as concessões fossem renovadas.

Coabitação institucional: um conceito fundamental para as mudanças incrementais

Reacionários enfrentam as mudanças da maneira que podem, o que neste trabalho se deu de duas formas complementares: a) contestando ao máximo as mudanças promovidas criando conceitos (Risco-Valec), utilizando exemplos (o caso norte-americano como contraposição ao exemplo da Alemanha utilizado pelos defensores da desverticalização) e, eventualmente, forçando um veto (por meio da mudança da agenda política para a renovação de contratos); b) modificando a estrutura das coalizões, na medida em que o ingresso da Rumo se tornou um evento marcante do período, onde este novo ator já entrou em cena apoiando as ações estratégicas da coalizão reacionária.

O que ocorreu em larga medida foi que, tendo em vista o avanço do contexto, os clientes ferroviários passaram de oportunistas institucionais para simbioses das concessionárias. Protegidos pela adição de camadas da ANTT, e com uma empresa “familiar” a eles atuando na principal malha destinada aos interesses do agro, a Centro-Sul, pouco a pouco os clientes desenvolveram uma relação diferente com o setor ferroviário. Não havia mais a necessidade de contestação ao arranjo dominante tampouco fazia sentido participar de um desenho institucional completamente novo e, por isso, ainda estranho. Para piorar, as garantias que o governo dava à desverticalização ocorriam simultaneamente a piora dos índices econômicos e a deterioração da macropolítica. Como Limongi (2017) sublinha, um ponto essencial para o agravamento do cenário político foi a incapacidade do governo de proteger aliados políticos de investigações e de manter a coalizão partidária intacta. No entanto, como destaca a teoria de Mahoney e Thelen (2010), a relação parasítica entre simbioses e reacionários está longe de ser estável e tranquila.

O escopo do poder da empresa operadora-controladora certamente sofreu modificações ao longo do tempo analisado. Se não houve a consolidação de uma descontinuidade institucional, os parâmetros da operação ferroviária hoje são bem diferentes daqueles em 2006. Apesar do pouco avanço na expansão da malha, da diversificação dos produtos e do melhor aproveitamento das linhas existentes, a presença do agronegócio no setor é manifesta, e com isso também são os limites físicos e institucionais da configuração setorial atual. Por isso, o campo de pesquisa permanece em aberto e pode-se dizer que o projeto do agronegócio para o setor ainda está inacabado, necessitando de análises futuras.

Referências

Abreu, Cilair Rodrigues e Câmara, Leonor Moreira. O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas. **Revista Administração Pública**, Vol. 49, nº 1, 2015.

Agência Estado. Garantia para Concessão está quase pronta, diz Valec. **Agência Estado**, Brasil, 2018.

Amable, Bruno e Palombarini, Stefano. A neorealist approach to institutional change and the diversity of capitalism. **Socio-Economic Review**, nº7, 2009.

ANTF. Posição da Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários - ANTF em relação ao artigo do presidente da Associação Nacional de Usuários do Transporte de Carga (ANUT). *Revista Ferroviária*, ano 69, janeiro, p. 46-47., 2008.

ANTF. As ferrovias e o futuro do país. Brasília, 2010.

ANTT. Resolução n. 3.694, de 14 de julho de 2011. Aprova o Regulamento dos Usuários dos Serviços de Transporte Ferroviário de Cargas. Brasília, 2011a.

ANTT. Resolução n. 3.695, de 14 de julho de 2011. Aprova o Regulamento das Operações de Direito de Passagem e Tráfego Mútuo, visando à integração do Sistema Ferroviário Nacional. Brasília, 2011b.

ANTT. Resolução n. 3.696, de 17 de julho de 2016. Aprova o Regulamento para Pactuar as Metas de Produção por Trecho e as Metas de Segurança para as Concessionárias de Serviço Público de Transporte Ferroviário de Cargas. Brasília, 2011c.

ANTT. ATA DA AUDIÊNCIA PÚBLICA 115, 116, 117/2011. Brasília, 2011d.

ANTT. Relatório Final: Prorrogação Antecipada da Malha Sudeste MRS Logística S.A. Brasília, 2019.

Amann, Edmund e Baer, Werner. Neo-liberalism and market concentration in Brazil: The emergence of a contradiction? **Centre on Regulation and Competition Working Papers Series**, Paper nº 122, 2005.

Atkinson, Anthony. **Inequality**: What can be done? Harvard University Press, 2015.

Baldez, Luis Henrique. Atuação da ANUT em 2015, perspectivas para 2016. Brasília: **ANUT, 29º Reunião Plenária**, 2015.

Barbosa, Nelson e Souza, José Antonio. A Inflexão do Governo Lula: Política Econômica, Crescimento e Distribuição de Renda. In: E. Sader e M. A. Garcia (orgs.) **Brasil: entre o Passado e o Futuro**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo e Editora Boitempo, 2010.

Bastos, Dora Botelho. **Governança – aprendizados e desafios à coordenação do Programa de Parcerias de Investimento (PPI):** uma abordagem do setor de logística. Artigo (Especialização em Governança e Controle da Regulação em Infraestrutura), Brasília:ENAP, 2019.

Bastos, Pedro Paulo Zahluth. Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. **Revista de Economia Contemporânea**, Número Especial, 2017.

Baumgartner, Frank e Jones, Bryan. **Agendas and Instability in American Politics**. The University of Chicago Press, Second Edition [1993] 2009.

Berg, Claudia; Deichmann, Uwe; Liu, Yishen; Selod, Harris. Transport Policies and Development, **The Journal of Development Studies**, nº 53, Vol 4, 2017.

Birkland, Thomas. Agenda Setting in Public Policy. In: Fischer, F., Miller, G., Sidney, M. **Handbook of Public Analysis: Theory, Politics and Methods**, CRC Press, 2007.

Block, Fred. Introdução. In: Polanyi, Karl. **A grande transformação**. Edições 70, tradução de Miguel Serras Pereira, 2014.

Blyth, Mark; Helgadottir, Oddny; Kring, William. Ideas and Historical Institutionalism. In: Fioretos, Orfeo; Falletti, Tulia e Sheingate, Adam. **The Oxford Handbook of Historical Institutionalism**, The Oxford Press, 2016.

Brasil. LEI Nº 11.297, DE 9 DE MAIO DE 2006, Acrescenta e altera dispositivos na Lei nº 5.917, de 10 de setembro de 1973, que aprova o Plano Nacional de Viação; revoga o art. 3º da Medida Provisória nº 2.217-3, de 4 de setembro de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF, 2006.

Brasil. Plano Nacional de Logística e Transporte – PNLT: Relatório executivo. Centram, Brasília, 2007a.

Brasil. Programa de Aceleração do Crescimento 2007-2010. Governo Federal, 2007b.

Brasil. Medida Provisória Nº 427, de 9 de maio de 2008. Exposição de Motivos. Brasília, DF, 2008.

Brasil. Lei nº 11.772, de 17 de setembro de 2008. Acrescenta e altera dispositivos na Lei nº 5.917, de 10 de setembro de 1973, que aprova o Plano Nacional de Viação; reestrutura a VALEC - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.; encerra o processo de liquidação e extingue a Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes - GEIPOT; altera as Leis nos 9.060, de 14 de junho de 1995, 11.297, de 9 de maio de 2006, e 11.483, de 31 de maio de 2007; revoga a Lei nº 6.346, de 6 de julho de 1976, e o inciso I do caput do art. 1º da Lei nº 9.060, de 14 de junho de 1995; e dá outras providências. Brasília, DF, 2008b.

Brasil. Medida Provisória Nº 576, de 15 de agosto de 2012. Exposição de Motivos. Brasília, DF, 2012a.

Brasil. LEI Nº 12.743, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2012. Altera as Leis nºs 10.233, de 5 de junho de 2001, e 12.404, de 4 de maio de 2011, para modificar a denominação da Empresa de Transporte Ferroviário de Alta Velocidade S.A. - ETAV para Empresa de Planejamento e Logística S.A. - EPL, e ampliar suas competências; e revoga dispositivo da Lei nº 11.772, de 17 de setembro de 2008. Brasília, DF, 2012b.

Brasil. Projeto de reavaliação de estimativas e metas do PNLT: Relatório Final. Brasília, DF, 2012c.

Brasil. DECRETO Nº 8.129, DE 23 DE OUTUBRO DE 2013. Institui a política de livre acesso ao Subsistema Ferroviário Federal; dispõe sobre a atuação da Valec - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., para o desenvolvimento dos sistemas de transporte ferroviário; e dá outras providências. Brasília, DF, 2013.

Brasil. Transporte inter-regional de carga no Brasil, panorama 2015: carregamento com a matriz origem-destino. EPL: Brasília, DF, 2015.

Brasil. Medida Provisória Nº 727, de 12 de maio de 2016. Exposição de Motivos. Brasília, DF, 2016.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos. Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina. **Texto para Discussão 274**, FGV, 2010.

Bruff, Ian. What about the Elephant in the Room? Varieties of Capitalism, Varieties in Capitalism. **New Political Economy**, Vol 16, nº 4, 2011.

Boas, Taylor e Gans-Morse, Jordan. Neoliberalism: From New Liberal Philosophy to Anti-Liberal Slogan. **Studies in Comparative International Development**, Vol 44, 2009.

Bonacich, Edna e Wilson, Jake. **Getting the Goods: Ports, Labor, and the Logistics Revolution**. Cornell University Press, 2008.

Bonoli, Giuliano. New social risks and the politics of post-industrial social policies. In: Armingeon, Klaus e Bonoli, Giuliano. **The Politics of Post- Industrial Welfare States: Adapting post-war social policies to new social risks**, Routledge, 2006.

Boschi, Renato Raul e Pinho, Carlos Eduardo Santos. Crisis and austerity: the recent trajectory of capitalist development in Brazil. **Contemporary Politics**, 2018.

Cangiani, Michele. A teoria institucional de Karl Polanyi: a sociedade de mercado e sua economia “desenraizada”. In: Polanyi, Karl. **A subsistência do homem e ensaios correlatos**. Tradução Vera Ribeiro, Rio De Janeiro: Contraponto, 2012.

Câmara. Projeto inclui RN no trajeto da ferrovia Transnordestina, **Agência Câmara de Notícias**, 2006.

Câmara. Correção/Emendas às medidas provisórias do PAC somam 719, **Agência Câmara de Notícias**, 2007.

Camelo Filho, José Vieira. **A implantação e consolidação das estradas de ferro no nordeste brasileiro**. Tese (Doutorado em História), Campinas: UNICAMP, 2000.

Campos, Pedro Henrique. **A Ditadura dos Empreiteiros**: as empresas nacionais de construção pesada, suas formas associativas e o Estado ditatorial brasileiro, 1964-1985. Tese (Doutorado em História), Niterói: UFF, 2012.

Campos, Pedro Henrique. Os efeitos da crise econômica e da operação Lava-Jato sobre a indústria da construção pesada no Brasil: falências, desnacionalização e desestruturação produtiva. **Revista Mediações**, vol. 24, nº1, p. 127-153, 2019.

Campos Neto, Carlos Alvares da Silva et al. Gargalos e demandas da infraestrutura ferroviária e os investimentos do PAC: Mapeamento Ipea de obras ferroviárias. **Ipea, Texto para discussão nº 1465**, Brasília: Ipea, 2010.

Campos Neto, Carlos Alvares da Silva. Planos e programas dos setores de transporte e energia elétrica no Brasil pós 2003. **Ipea, texto para discussão nº 2227**, Brasília: Ipea, 2016.

Capoccia, Giovanni e Kelemen, Daniel. The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism. **World Politics**, Vol. 59, nº3, 2007.

Capoccia, Giovanni. When do institutions “bite”? Historical Institutionalism and the Politics of Institutional Change. **Comparative Political Studies**, p. 1-33, 2016.

Cardoso Junior, José Celso e Navarro, Cláudio Alexandre. O planejamento governamental no Brasil e a experiência recente (2007 a 2014) do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Ipea, **Texto para Discussão 2174**, 2016.

Carneiro, Ricardo de Medeiros. Velhos e novos desenvolvimentismos. **Revista Economia e Sociedade**, Vol. 21, nº especial, 2012.

Castello Branco, José Eduardo Saboia. **A Segregação da Infraestrutura como Elemento Reestruturador do Sistema Ferroviário Brasileiro**. Tese (Doutorado em Engenharia de Transportes), Rio de Janeiro: UFRJ/COPPE, 2008.

Castello Branco, J. E. S. Nota sobre a segregação a infraestrutura ferroviária. **Revista Ferroviária**, ano 70, maio, p. 69, 2009.

Castello Branco, J. E. S. Too big to fail. **Revista Ferroviária**, ano 72, junho-julho, p.60, 2011.

Castello Branco, José Eduardo Saboia. O funambulismo e as ferrovias. **Valor Econômico**, 2015.

Castro, Ana Célia. **As empresas estrangeiras no Brasil 1860-1913**. Dissertação (Mestrado em Economia), Campinas: UNICAMP, 1976.

Chandler, Alfred D. **The Visible Hand**: the managerial revolution in American business. The Belknap Press of Harvard University Press, 1977.

Chang, Ha-Joon & Evans, Peter. The Role of Institutions in Economic Change. **Paper prepared for the meeting of the “Other Canon” group**, Venice, Italy, January 13 –14, 2000. Disponível em:

<https://pdfs.semanticscholar.org/2488/7a9ce7513da36f9a80b513a14056bcc92ccc.pdf>

CNT. **Pesquisa CNT de Ferrovias**, Brasília: CNT, 2011.

CNT. **Transporte e Economia**: O Sistema Ferroviário Brasileiro, Brasília: CNT, 2013.

CNT. **Pesquisa CNT de Ferrovias**, Brasília: CNT, 2015.

Conran, James e Thelen, Kathleen. Institutional Change. In: Fioretos, Orfeo; Falletti, Tulia e Sheingate, Adam. **The Oxford Handbook of Historical Institutionalism**, The Oxford Press, 2016.

Crouch, Colin. **The Strange Non-Death of Neoliberalism**. Polity Press, 2011.

Dalio, José Danilo e Miyamoto, Shiguenoli. O governo Vargas e a Comissão Mista Brasil Estados Unidos. **Revista Ideias**, n°1, nova série, Campinas, 2010.

De Paula, Germano Mendes e Avellar, Ana Paula. Reforms and infrastructure regulation in Brazil: The experience of ANTT and ANTAQ. **The Quarterly Review of Economics and Finance**, n°48, 2008.

Delfim Netto, A. Estimular a Ferrovia. **Revista Ferroviária**, ano 77, abril-maio, p. 72-73, 2016.

Diniz, Eli. Empresariado e projeto neoliberal na América Latina: uma avaliação dos anos 80. **Revista Dados**, Vol. 34, n°3, 1991.

Djelic, Maire-Laure. Institutional Perspectives – Working towards Coherence or Irreconcilable Diversity? In: Morgan, Glenn et. al.: **The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis**, Oxford University Press, 2010.

Dobbin, Frank. Forging **Industrial Policy**: The United States, Britain and France in the railway age. Cambridge University Press, 1994.

Dowd, Timothy e Dobbin, Frank. Origins of the myth of neo-liberalism: regulation in the first century of US railroading. In: Magnusson, Lars e Ottosson, Jan. **The State, Regulation and the Economy**: An Historical Perspective, Edward Elgar Publisher, 2001.

Durço, F. F. e Pinheiro, L. F. V. As prorrogações das concessões constituem oportunidade para o setor ferroviário? **Revista Ferroviária**, ano 77, fevereiro-março, p.72, 2016.

Emmenegger, Patrick. Agency in historical institutionalism: coalitional work in the creation, maintenance and change of institutions. **Theory and Society**, vol. 50, p. 607-626, 2021.

EPL. **Anuário Estatístico de Transportes: 2010-2020**. Brasília: Empresa de Planejamento Logístico, 2020.

EPL. **PNL 2035: Plano Nacional de Logística**. Brasília: Empresa de Planejamento Logístico, 2021.

Estadão. Ferrovia inaugurada em maio continua sem carga. **Estadão**, 2014.

Estadão. TCU aponta sobrepreço de R\$ 1,1 bi em obras do ‘clube’ de empreiteiras. **Estadão**, 2014b.

Estache, Antônio; Goldstein, Andrea e; Pittman, Russel. Privatization and regulatory reform in Brazil: the case of freight railways. **Documento de trabalho nº 09**, Secretaria de Acompanhamento Econômico SEAE, Ministério da Fazenda, Brasília 2001.

Estache, Antonio. Infrastructure and development: a survey of recent and upcoming issues. In: Bourguignon, François e Pleskovic, Boris. **Rethinking Infrastructure for Development**. International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2008.

Evans, Peter. In Search of the 21st Century Developmental State. The Centre for Global Political Economy. University of Sussex. UK. **Working Paper N° 4**, 2008.

Evans, Peter. Constructing the 21st Century Developmental State: potentialities and pitfalls. In: Edigheji, Omano. **Constructing a democratic developmental state in South Africa**, HRSC Press, 2010.

Falleti, Tulia. Infiltrando o Estado: a evolução da reforma da saúde no Brasil, 1964-1988. **Revista Estudos Sociais**, vol. 15, nº 29, tradução de Alan César Angeluci, 2010.

Felix, Marcos Kleber Ribeiro e Cavalcante Filho, João Trindade. Marco Normativo do Setor Ferroviário Brasileiro: Caminhos para Superação da Insegurança Jurídica e Regulatória. Brasília: **Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa/Senado**, Texto para Discussão nº 218, 2016.

Fernandes, Roberto Mauro da Silva. O Programa de Infraestrutura em Logística (PIL) e o fim do projeto neodesenvolvimentista: os atravessamentos de um *acontecimento*. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, vol. 54, 2019.

FGV. Avaliação da política de prorrogação antecipada das concessões ferroviárias. **Grupo de Economia da Infraestrutura e Soluções Ambientais**, FGV, 2018.

Fici, Ricardo Petrillo. **As ferrovias brasileiras e a expansão recente para o centro oeste**. Dissertação (Mestrado em Geografia), São Paulo: USP, 2007.

FOLHA DE SÃO PAULO. Ex-dirigente da Valec denunciado por desvios na Norte-Sul. **Folha de São Paulo**, 2013.

Frazelle, Edward. **Supply Chain Management: The logistics of supply chain management**. McGraw Hills, 2002.

Frischtak, Cláudio R. O investimento em infra-estrutura no Brasil: histórico recente e perspectivas. **Revista Pesquisa e Planejamento Econômico**, vol. 38, nº 2, 2008.

Gaitan, Flavio e Boschi, Renato. Elites, coalizões e desenvolvimentos. Análise sobre a trajetória recente do Brasil. **Revista Desenvolvimento em Debate**, vol. 4, nº 2, 2016.

Goldstein, Andrea. Brazilian Privatization in International Perspective: The Rocky Path from State Capitalism to Regulatory Capitalism. **Industrial and Corporate Change**, Vol. 8, nº 4, 1999.

Gomide, Alexandre. Tipos e dinâmicas de mudanças institucionais: as agências reguladoras de transporte no Brasil. **Revista Dados**, vol. 57, nº3, p. 855-885, 2018.

Graham, Richard. **Britain & the Onset of Modernization in Brazil 1850-1914**. Cambridge: Cambridge University Press, 1972.

Grandi, Guilherme. **Estado e capital ferroviário em São Paulo: A Companhia Paulista de Estradas de Ferro entre 1930 e 1961**. Tese (Doutorado em História), São Paulo: USP, 2010.

Haas, Peter. Epistemic Communities and International Policy Coordination. **International Organization**, Vol. 46, nº 1, 1992.

Hacker, Jacob e Pierson, Paul. After the Master Theory: Downs, Schattschneider, and the rebirth of policy-focused analysis. **Perspectives on Politics**, Vol. 12, nº 3, 2014.

Haggard, Stephan. The Developmental State is Dead: Long Live the Developmental State! In: Mahoney, James e Thelen, Kathleen. **Advances in Comparative-Historical Analysis**, Cambridge University Press, 2015.

Hall, Peter. Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The case of Economic Policymaking in Britain. **Comparative Politics**, Vol. 25, Nº 3, 1993.

Hall, Peter e Soskice, David. An Introduction to Varieties of Capitalism. In: Hall, Peter e Soskice, David (orgs). **Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage**, Oxford University Press, 2001.

Hall, Peter e Taylor, Rosemary. As três versões do neo-institucionalismo. **Revista Lua Nova**, nº58, 2003.

Harney, Stefano e Moten, Fred. **The Undercommons: Fugitive Planning and Black Study**. Minor Compositions, 2013.

Harney, Stefano; Fraportti, Mattia e Cupini, Niccolo. Logistics Genealogies: a dialogue with Stefano Harney. **Social Text**, Research Collection Lee Kong Chian School of Business, 2018.

Harvey, David. **A Brief History of Neoliberalism**. Oxford University Press, 2005.

Hay, Colin e Wincott, Daniel. Structure, Agency and Historical Institutionalism. **Political Studies**, Vol. XLVI, 1998.

Hill, Michael. **The Public Policy Process**. Pearson Education, Fourth Edition, 2006.

Hirschman, Alfred. **The Passions and the Interests: Political Arguments for Capitalism Before its Triumph**. Princeton University Press, First Princeton Classics edition, [1977] 2013.

Hodgson, Geoffrey. **Conceptualizing Capitalism: Institutions, Evolution, Future**. The University of Chicago Press, 2015.

Howell, Chris. Varieties of Capitalism: And Then There Was One? **Comparative Politics**, Vol. 36, nº 1, 2003.

Immergut, Ellen. The theoretical core of the new institutionalism. **Politics & Society**, Vol.26, nº1, 1998.

Ipea. Transporte Ferroviário de Cargas no Brasil: Gargalos e Perspectivas Para o Desenvolvimento Econômico e Regional. **Comunicados IPEA**, nº50, 2010.

Jackson, Gregory e Deeg, Richard. How Many Varieties of Capitalism? Comparing the Comparative Institutional Analyses of Capitalist Diversity. **MPifG Discussion Paper 06/2**, 2006.

Jan, Werner e Wegrich, Kai. Theories of Public Cycle. In: Fischer, F., Miller, G., Sidney, M. **Handbook of Public Analysis: Theory, Politics and Methods**, CRC Press, 2007.

Jardim, Maria Chaves e Silva, Márcio Rogério. **Programa de aceleração do crescimento (PAC) neodesenvolvimentismo?** São Paulo, Editora Unesp, 2015.

Kerche, Fábio. Ministério Público, Lava Jato e Mãos Limpas: uma abordagem institucional. **Lua Nova**, nº 105, p. 255-286, 2018.

Kerstenetzky, Célia. **O Estado de Bem-Estar Social na Idade da Razão**, a reinvenção do Estado Social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2012.

Kingdom, John. **Agendas, Alternatives, and Public Policy**. Pearson Education Limited, Second Edition, [1984] 2014.

Krasner, Stephen. Sovereignty: A Institutional Perspective. **Comparative Politics Studies**, Vol. 21, nº 1, 1988.

Kuhn, Thomas. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Editora Perspectiva, tradução de Beatriz Boeira e Nelson Boeira, 5ª edição [1962], 1998.

Kymlica, Will. **Contemporary Political Philosophy: an introduction**. Oxford University Press, Second Edition, 2002.

Lacerda, Sander Magalhães. O transporte ferroviário de cargas. In: **BNDES 50 Anos Histórias Setoriais**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

Levinson, Marc. **The Box: How the Shipping Container Made the World Smaller and the World Economy Bigger**. Princeton University Press, 2006.

Lewis, Colin M. Public Policy and Private Initiative Railway Building in São Paulo 1860-1889. **Institute of Latin American Studies**, University of London, 1991.

Limongi, Fernando. Impedindo Dilma. **Revista Novos Estudos Cebrap**, Número Especial, 2017.

Lindblom, Charles. The Science of “Muddling Through”. **Public Administration Review**, Vol 19, nº 2, 1959.

Lopes, Luiz Antonio Silveira; Marinov, Marin; Marujo, Lino. As lições do sistema ferroviário europeu. **Revista Ferroviária**, abril/maio 2013.

Machado, Raphael Amorim. Políticas de Infraestrutura Econômica Logística e Arranjos de Coordenação na Administração Pública Federal Brasileira no Governo Lula. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, vol 4, n. 1-2, 2013.

Machado. Raphael Amorim. O Estado de volta para as ferrovias: A controversa atuação da Valec na política ferroviária brasileira a partir de 2008. IPEA, **Boletim de Análise Político-Institucional**, nº15, 2018.

Machado, Raphael Amorim; Gomide, Alexandre de Ávila; Pires, Roberto Rocha. Reconfiguração da ação estatal na política de infraestrutura no período recente: avanços e limites. **IPEA, Texto para discussão 2352**, 2017.

Madeira, Evandro França. Agricultura no cerrado e transportes: grandes mudanças. **Revista Ferroviária**, ano 74, fevereiro-março, p.80, 2013.

Magaroti, M. Frota de locomotivas recua pela primeira vez nos últimos 9 anos: Em números gerais, são 54 locomotivas a menos em um ano; frota inativa teve queda ainda maior. **Revista Ferroviária**, ano 78, dezembro(2016)-janeiro, p. 44-45, 2017.

Mahoney, James e Thelen, Kathleen. A Theory of Gradual Institutional Change. In: Mahoney, J. e Thelen, K. (orgs) **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power**. Cambridge University Press, 2010.

Marasco, Alessandra. Third-party logistics: a literature review. **International Journal of production economics**, nº 113, 2008.

Marra, C. Marco legal do modelo open access enfrenta complexos desafios: ANTT promove debates sobre as regras do Operador Ferroviário Independente, um passo para o modelo aberto de acesso às ferrovias, que tem alcançado resultados positivos na Europa. **Revista Ferroviária**, ano 75, abril-maio, p. 30-35, 2014a.

Marra, C. Fusão com a Rumo dará novo fôlego à ALL: União das empresas fará surgir gigante do setor logístico, com maior potencial de investimentos e aumento da capacidade de transporte. **Revista Ferroviária**, ano 75, abril-maio, p. 46-47, 2014b.

Marra, C. Governo trabalha para definir modelo que reduza o “risco Valec”: Técnicos governamentais acenam com a possibilidade de contar com instituições financeiras independentes para gerenciar as verbas da Valec em longo prazo. **Revista Ferroviária**, ano 75, junho-julho, p. 34-35, 2014c.

Marques, Sergio de Azevedo. Privatização do Sistema Ferroviário Brasileiro. **IPEA, Texto para discussão nº 434**, 1996.

Milani, Ana Maria e Sales, Romulo. Do “desenvolvimentismo” ao “novo desenvolvimentismo” no Brasil: a evolução do conceito. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, vol 51, 2018.

Mollo, Maria de Lourdes e Amado, Adriana Moreira. O debate desenvolvimentista no Brasil: tomando partido. **Revista Economia e Sociedade**, Vol. 24, nº 1, 2015.

Morais, Lecio e Saad-Filho, Alfredo. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. **Revista de Economia Política**, Vol. 31, nº4, 2011.

Muller, Pierre. **Las Políticas Públicas**. Universidad Externado de Colombia, Traducion de Jean-François Jolly e Carlos Salazar Vargas, [2000] 2002.

Naím, Moisés. Washington Consensus or Washington Confusion? **Foreign Policy**, Nº118, 2000.

Nee, Victor. The New Institutionalisms in Economics and Sociology. In: Smelser, Neil e Swedberg, Richard. **The Handbook of Economic Sociology**. Princeton University Press, 2005.

Neves, Mariana. Clientes de olho nas ferrovias: Programa de Investimentos em Logística chama a atenção dos clientes que agora pretendem ampliar sua participação nas ferrovias. **Revista Ferroviária**, ano 74, dezembro(2012)-janeiro, p. 36-39, 2013.

Neves, Mariana. Além das concessionárias: clientes aumentam investimento em vagões e locomotivas de diversos modelos para ganhar eficiência em suas operações. **Revista Ferroviária**, ano 74, fevereiro-março, p. 28-33, 2013b.

Neves, Mariana. PPPs: como atrair os investidores? Iniciativa privada tem interesse nos projetos de PPP na área metroferroviária, mas não se engajará sem projetos adequados, regras claras e mitigação dos riscos de desapropriações, de engenharia e de demanda, entre outros. **Revista Ferroviária**, ano 74, agosto-setembro, p. 28-30, 2013c.

Neves, M. Estudos privados serão referência para as ferrovias do PIL: Projetistas, construtoras, empresas de concessões e investidores compõem os grupos que farão os estudos dos trechos ferroviários do PIL, associados com empresas nacionais e estrangeiras. **Revista Ferroviária**, ano 75, agosto-setembro, p. 28-36, 2014.

North, Douglass. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge University Press, 1990.

Ocampo, Jose Antonio. Los paradigmas del desarrollo en la historia latinoamericana. In: Altimir, Oscar; Inglesis, Enrique; Machinea, José Luiz. **Hacia la Revisión de los Paradigmas del Desarrollo em América Latina**, CEPAL, 2008.

O GLOBO. Crise na Valec. **O Globo**, 2011.

O GLOBO. Estatais dependentes e inchadas. **O Globo**, 2015.

Pacheco, Regina Silva. Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle. **Revista de Administração Pública**, vol. 40, nº4, 2006.

Palma, José Gabriel. The dependency school and its aftermath: why Latin America's critical thinking switched from one type of absolute certainties to another. In: Reinert, Erick; Ghosh, Jayati; Kattel, Rainer. **Handbook of Alternative Theories of Economic Development**, Edward Elgar, 2016.

Passos, Paulo Sérgio. Ferrovias – Um novo paradigma. **Revista Ferroviária**, ano 67, novembro, p. 40-41, 2006.

Paula, Dilma Andrade de. **Fim da Linha**: a extinção de ramais da estrada de ferro Leopoldina, 1955 1974. Tese (Doutorado em História), Niterói: UFF, 2000.

Peci, Alketa e Sobral, Filipe. Parcerias Público-Privadas: análise comparativa das experiências britânica e brasileira. **Cadernos Ebape**, vol. 5, nº2, 2007.

Pêgo, Bolívar. Logística e transportes no Brasil: uma análise do Programa de Investimentos 2013-2017 em rodovias e ferrovias. **Ipea: relatório de pesquisa**, Brasília: Ipea, 2016.

Pereira, Renata. Passagem livre: nova regulamentação ferroviária pretende aumentar a participação do setor na pauta do transporte do país e abrir espaço para o escoamento de carga geral sobre trilhos. **Revista Ferroviária**, ano 72, agosto-setembro, p. 30-32, 2011.

Pereira, Vicente de Britto. **Transportes: História, Crises e Caminhos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, primeira edição, 2015.

Pierson, Paul. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. **American Political Science Review**, Vol. 94, nº2, 2000.

Przeworski, Adam. Institutions Matter? **Government and Opposition**, 2004.

Polanyi, Karl. **A subsistência do homem e ensaios correlatos**. Rio De Janeiro: Contraponto, Tradução Vera Ribeiro, 2012.

Polanyi, Karl. **A grande transformação**. Edições 70, tradução de Miguel Serras Pereira, [1959] 2014.

Pompermayer, Fabiano Mezandre. **Ferrovias no Brasil: Breve histórico, desafios e perspectivas**. IPEA, Brasília, 2018.

Prado, Luis Carlos Delorme. Relações entre Estado e Mercado: reformas e agências reguladoras no Brasil 1991-2013. UFRJ, **Instituto de Economia, Texto para Discussão 002**, 2014.

Protásio, Paulo Manoel. O país necessita de forte “dose de regulação” nas tarifas do transporte ferroviário de cargas. **Revista Ferroviária**, ano 69, janeiro, p. 44-45, 2008.

Pülz, Helga e Treib, Oliver. Implementing Public Policy. In: Fischer, F., Miller, G., Sidney, M. **Handbook of Public Analysis: Theory, Politics and Methods**, CRC Press, 2007.

Queiroz, Paulo Roberto Cimó. Notas sobre a experiência das ferrovias no Brasil. **História econômica & história das empresas**, vol. II.I, 2001.

Revista Ferroviária. Caminhos do mercado: Até quando haverá espaço para acomodar vagões. **Revista Ferroviária**, ano 67, janeiro, 2006a.

Revista Ferroviária. Fundos de Private Equity: ferrovia é a nova aposta de rentabilidade. **Revista Ferroviária**, ano 67, março, 2006b.

Revista Ferroviária. Especial Balanços: análise de desempenho das operadoras de carga. **Revista Ferroviária**, ano 67, maio, 2006c.

Revista Ferroviária. Todos os vagões: frota brasileira chega a 83.733 unidades. **Revista ferroviária**, ano 67, junho, 2006d.

Revista Ferroviária. Todos os contratos. **Revista Ferroviária**, ano 67, agosto, 2006e.

Revista Ferroviária. Especial balanços 1º semestre 2006: análise de desempenho das operadoras de carga. **Revista Ferroviária**, ano 67, outubro, 2006f.

Revista Ferroviária. Aquecimento Global: salve o planeta, aposte nas ferrovias. **Revista Ferroviária**, ano 68, março, 2007a.

Revista Ferroviária. Tsunami no Metrô. **Revista Ferroviária**, ano 68, julho, 2007b.

Revista Ferroviária. Vapor vivo: encolheram a locomotiva. **Revista Ferroviária**, ano 69, agosto, 2008a.

Revista Ferroviária. Amsted Maxiom DH-10: a primeira diesel-hidráulica brasileira. **Revista Ferroviária**, ano 69, novembro, 2008b.

Revista Ferroviária. KTX coreano: o mais longo dos TAVs. **Revista Ferroviária**, ano 69, dezembro, 2008c.

Revista Ferroviária. A crise chega aos trilhos e paralisa vagões e locomotivas. **Revista Ferroviária**, ano 70, março, 2009a.

Revista Ferroviária. A vez do bonde: Santos que VLT igual ao de Madri. **Revista Ferroviária**, ano 70, abril, 2009b.

Revista Ferroviária. 25 anos da CBTU: sistemas do Nordeste crescem com investimentos do PAC. **Revista Ferroviária**, ano 70, julho, 2009c.

Revista Ferroviária. A união faz o lucro. **Revista Ferroviária**, ano 70, outubro, 2009d.

Revista Ferroviária. Nunca antes nesse país. **Revista Ferroviária**, ano 70, novembro, 2009e.

Revista Ferroviária. 70 anos de história ferroviária. **Revista Ferroviária**, ano 71, junho-julho, 2010.

Revista Ferroviária. Volta por cima: EMD ressurgiu disposta a recuperar mercado perdido. **Revista Ferroviária**, ano 72, dezembro(2010)-janeiro, 2011a.

Revista Ferroviária. Revolução operacional: MRS muda para transportar mais. **Revista Ferroviária**, ano 72, fevereiro-março, 2011b.

Revista Ferroviária. A vez dos trilhos: investimentos públicos e privados prometem inaugurar nova era no setor metroferroviário. **Revista Ferroviária**, ano 72, junho-julho, 2011c.

Revista Ferroviária. Obras bilionárias: os 10 maiores projetos de ferrovias e metrô no mundo. **Revista Ferroviária**, ano 73, fevereiro-março, 2012a.

Revista Ferroviária. O Brasil das ferrovias: país tem 4.849km de linhas em obras. **Revista Ferroviária**, ano 73, junho-julho, 2012b.

Revista Ferroviária. Importação em alta: compra de material ferroviário no exterior dobra em cinco anos. **Revista Ferroviária**, ano 73, agosto-setembro, 2012c.

Revista Ferroviária. O retorno da EMD: Caterpillar/Progress Rail reinicia fabricação de locomotivas Electro Motive Diesel no Brasil. **Revista Ferroviária**, ano 73, outubro-novembro, 2012d.

Revista Ferroviária. O cliente investe: embarcadores montam sistemas próprios de logística ferroviária. **Revista Ferroviária**, ano 74, dezembro(2012)-janeiro, 2013a.

Revista Ferroviária. Cresce a frota: 5.623 vagões e 167 locomotivas compõem a frota de clientes das concessionárias brasileiras. **Revista Ferroviária**, ano 74, fevereiro-março, 2013b.

Revista Ferroviária. Na cabine da EFVM: 569km entre Costa Lacerda e Tubarão com muitas histórias. **Revista Ferroviária**, ano 74, abril-maio, 2013c.

Revista Ferroviária. **Revista Ferroviária**, ano 74, junho-julho, 2013d.

Revista Ferroviária. Muito projeto para pouco investidor. **Revista Ferroviária**, ano 74, agosto-setembro, 2013e.

Revista Ferroviária. Vias em expansão: 4.154 km de ferrovias e trens urbanos estão em obras no Brasil. **Revista Ferroviária**, ano 75, junho-julho, 2014a.

Revista Ferroviária. Uma viagem pela Norte-Sul: quase 200 km percorridos na cabine do maior trem de grãos do Brasil. **Revista Ferroviária**, ano 75, agosto-setembro, 2014b.

Revista Ferroviária. Diário de bordo EF Carajás: duplicação marca os 30 anos da ferrovia. **Revista Ferroviária**, ano 76, fevereiro-março, 2015a.

Revista Ferroviária. Julio Fontana: de volta à operação. **Revista Ferroviária**, ano 76, abril-maio, 2015b.

Revista Ferroviária. Acima da crise: Progress Rail consolida sua marca no Brasil. **Revista Ferroviária**, ano 76, junho-julho, 2015c.

Revista Ferroviária. Porto de Santos: onde as ferrovias se encontram. **Revista Ferroviária**, ano 76, outubro-novembro, 2015d.

Revista Ferroviária. Governo reedita PIL reduzido para ferrovias. **Revista Ferroviária**, 2015e.

Revista Ferroviária. Novas Fábricas. **Revista Ferroviária**, ano 77, dezembro(2015)-janeiro, 2016a.

Revista Ferroviária. Oficinas de Divinópolis: 100 anos de história. **Revista Ferroviária**, ano 77, abril-maio, 2016b.

Revista Ferroviária. Devagar quase parando: obras em andamento têm ritmo lento e aumento de custos. **Revista Ferroviária**, ano 77, junho-julho, 2016c.

Revista Ferroviária. Escolhas possíveis: Governo prioriza projetos que possam ser tocados pela iniciativa privada. **Revista Ferroviária**, ano 77, agosto-setembro, 2016d.

Revista Ferroviária. Papel de destaque: investimentos do setor de celulose repercutem nas ferrovias. **Revista Ferroviária**, ano 77, outubro-novembro, 2016e.

Revista Ferroviária. **Anuário RF 2017**. São Paulo: Editora Ferroviária Ltda., 2017a.

Revista Ferroviária. 28º Prêmio Revista Ferroviária: Humberto Freitas recebe título de Ferroviário do Ano. **Revista Ferroviária**, ano 78, maio-junho, 2017b.

Revista Ferroviária. A ocupação chinesa: com dinheiro e foco da infraestrutura. **Revista Ferroviária**, ano 78, setembro-outubro, 2017c.

Revista Ferroviária. Combinando com os russos: gigante RZD quer trazer seu modelo para o Brasil. **Revista Ferroviária**, ano 78, novembro-dezembro, 2017d.

Ribeiro, Leonardo Coelho. A regulação do operador ferroviário independente. **Revista de Direito Público da Economia**, ano 12, vol. 47, 2014.

Rocha, Marco Antonio e Silveira, José Maria. Propriedade e controle dos setores privatizados no Brasil: Uma avaliação da reestruturação societária pós-privatização. **Revista de Economia Contemporânea**, Vol. 19, nº 1, 2015.

Rocheffort, David e Cobb, Roger. Problem Definition: An Emerging Perspective. In: Rocheffort, David e Cobb, Roger, **The Politics of Problem Definition: Shaping the Policy Agenda**, University Press of Kansas, 1994.

Rodrigues, Rodrigo. A formação do Estado brasileiro a partir da ótica do gasto público: uma análise do gasto por ministério entre 1822 e 2015. **XXI Prêmio Tesouro Nacional**, 2016.

Rodrik, 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**, Vol. 44, 2006.

Rosanvallon, Pierre. **O liberalismo econômico: história da ideia de mercado**. Editora Unesc, tradução de Antonio Penalves Rocha, [1979] 2002.

Sabatier, P. The Need for Better Theories. In: Sabatier, Paul (ed). **Theories of the Policy Process**. Westview Press, 2007.

Sabatier, Paul e Weible, Christopher. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In: Sabatier, Paul (ed). **Theories of the Policy Process**. Westview Press, 2007.

Sampaio, Patrícia Regina Pinheiro e Daychoum, Mariam Tchepurnaya. Regulação e Concorrência Intramodal no Transporte Ferroviário de Carga sob Perspectiva Comparada Brasil – Alemanha. **IX Congresso Brasileiro de Regulação**, 2015.

Sampaio, Patrícia Regina Pinheiro e Daychoum, Mariam Tchepurnaya. Two decades of rail regulatory reform in Brazil (1996-2016). **Utilities Policy**, Vol xxx, p. 1-11, 2017.

Sanchez-Ancochea, Diego. Anglo-Saxon versus Latin-American structuralism in development economics. In: Caldentey, Esteban e Vernengo, Matías. **Ideas, Policies and Economic Development in the Americas**, Routledge, 2007.

Saurugger, Sabine. Constructivism and agenda setting. In: Zahariadis, Nikolaos. **Handbook of Public Policy Agenda Setting**, Edward Elgar Publishing, 2016.

Serrano, Franklin e Summa, Ricardo. Demanda agregada e a desaceleração do crescimento econômico brasileiro de 2011 a 2014. **Center for Economic and Policy Research**, 2015.

Sharman, Graham. The rediscovery of logistics. **Harvard Business Review**, 1984.

Sicsú, João, Paula, Luiz Fernando. de; e Michel, Renaut. **Novo-Desenvolvimentismo: um Projeto Nacional de Crescimento com Equidade Social**. Editora Manole/Fundação Konrad Adenauer, 2005.

Silveira, Márcio Rogério. **A importância geoeconômica das estradas de ferro no Brasil**. Tese (Doutorado em Geografia), Presidente Prudente: UNESP, 2003.

Silveira, Márcio Rogério e Julio, Alessandra dos Santos. A Ferrovia Norte-Sul: logística, fluidez, competitividade e integração regional. In: Palheta, João Marcio; Nascimento, Flávio Rodrigues do; Silva, Christian Nunes da (Orgs). **Grandes Empreendimentos e Impactos Territoriais no Brasil**, Belém: GAPTA/UFGPA, 2017.

Singer, André. Raízes sociais e ideológicas do Lulismo. **Revista Novos Estudos CEBRAP**, nº 85, 2009.

Singer, André. Cutucando onças com varas curtas: O ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). **Revista Novos Estudos CEBRAP**, nº 102, 2015.

Skopol, Theda. Bringing the State Back in: Strategies of Analysis in Current Research. In: Evans, Peter; Rueschemeyer, Dietrich; Skopol, Theda. **Bringing the state back in**, Cambridge University Press, 1985.

Soifer, Hillel. The Causal Logic of Critical Junctures. **Comparative Political Studies**, Vol. 45, nº 12, 2012.

Sousa, Rennaly Patrício e Pompermayer, Fabiano Mezadre. Condicionantes Institucionais ao Investimento em Infraestrutura: Elaboração, Avaliação e Seleção de Projetos. **IPEA, Texto para discussão 2239**, 2016.

Stiglitz, Joseph. Prefácio. In: Polanyi, Karl. **A grande transformação**. Edições 70, tradução de Miguel Serras Pereira, 2014.

Stefani, Celia Regina B. **O Sistema Ferroviário Paulista**: um estudo sobre a evolução do transporte de passageiros sobre trilhos. Dissertação (Mestrado em História), São Paulo: USP, 2007.

Streeck, Wolfgang e Thelen, Kathleen. Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. In; Streeck, W. & Thelen, K. **Beyond Continuity**: Institutional Change in Advanced Political Economies, Oxford University Press, 2005.

Streeck, Wolfgang, Taking Capitalism Serious: Toward an Institutionalist Approach to Contemporary Political Economy. **MPiFG Discussion Paper 10/15**, 2010.

Streeck, Wolfgang. **Buying Time**: The Delayed Crisis of Democratic Capitalism. Verso Books, 2014.

Summerhill, William. Big Social Savings in a Small Laggard Economy: Railroad Led Growth in Brazil, **The Journal of Economic History**, Vol. 65, nº 1, 2005.

Swedberg, Richard. The Tool Kit of Economic Sociology. In: Weingast, Barry e Wittman, Donald. **The Oxford Handbook of Political Economy**, Oxford University Press, 2006.

Thelen, Kathleen. **Varieties of Liberalization and the New Politics of Social Solidarity**. Cambridge University Press, 2014.

True, James L.; Jones, Bryan D.; Baumgartner, Frank R. Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking. In: Sabatier, Paul (ed). **Theories of the Policy Process**. Westview Press, 2007.

VALEC. Leilão nº 001/2006: para subconcessão para exploração comercial por um período de 30 (trinta) anos, do trecho de Acauilândia, no estado do Maranhão, até Palmas, município de Porto Nacional no estado do Tocantins, pertencente à Ferrovia Norte-Sul, numa extensão total de 720 km. Brasília, DF, 2007.

VALOR ECONÔMICO. Nascimento confirma afastamento de quatro. **Valor Econômico**, 2011.

VALOR ECONÔMICO. Protagonista no primeiro pacote de concessões, EPL vive ostracismo. **Valor Econômico**, 2015.

Vaz, Luiz Felipe Hupsel et al. Transporte sobre trilhos no Brasil: uma perspectiva do material rodante. **BNDES Setorial**, nº 40, 2014.

Vilaça, Rodrigo. Não faltam propostas nem soluções. **Revista Ferroviária**, ano 67, setembro, p. 41, 2006.

Vilaça, Rodrigo. Transporte Metroferroviário e Ferroviário de Cargas no Brasil. **Senado Federal, Comissão de Serviços de Infraestrutura**, 2º Ciclo de debates – financiamento e gestão de transportes, 2013.

Villar, Leandro Badini e Marchetti, Dalmo dos Santos. Dimensionamento do potencial de investimentos para o setor ferroviário. **BNDES Setorial**, nº 24, 2006.

Vencovsky, Vitor Pires. **Ferrovias e logística do agronegócio globalizado**: avaliação das políticas públicas e privadas do sistema ferroviário brasileiro. Tese (Doutorado em Geografia), Campinas: Unicamp, 2011.

Verrick, Sher e Islam, Iyanatul. The Great Recession of 2008-2009: Causes, Consequences and Policy Responses. **IZA Discussion Paper**, nº 4934, 2010.

Wanke, Peter e Fleury, Paulo Fernando. Transporte de Cargas no Brasil: estudo exploratório das principais variáveis relacionadas aos diferentes modais e às suas estruturas de custos. In: Negri, J.A. e Kubota, L.C. **Estrutura e Dinâmica do Setor de Serviços no Brasil**. Brasília: IPEA, 2006.

Williamson, John, **Latin American Adjustment**: How Much Has It Happened? Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1990.

Williamson, John. A Short History of the Washington Consensus. **Paper commissioned by Fundación CIDOB for a conference “From the Washington Consensus towards a new Global Governance”**, 2004.

Zahariadis, Nikolaos. The multiple streams framework: Structure, Limitations, Prospects. In: Sabatier, Paul (ed). **Theories of the Policy Process**. Westview Press, 2007.

Zahariadis, Nikolaos. Setting the agenda on agenda setting: definitions, concepts, and controversies. In: Zahariadis, Nikolaos. **Handbook of Public Policy Agenda Setting**, Edward Elgar Publishing, 2016.

Zittoun, Philippe. **The Political Process of Policymaking**: A Pragmatic Approach to Public Policy. Palgrave Macmillan, 2014.

Anexo 1

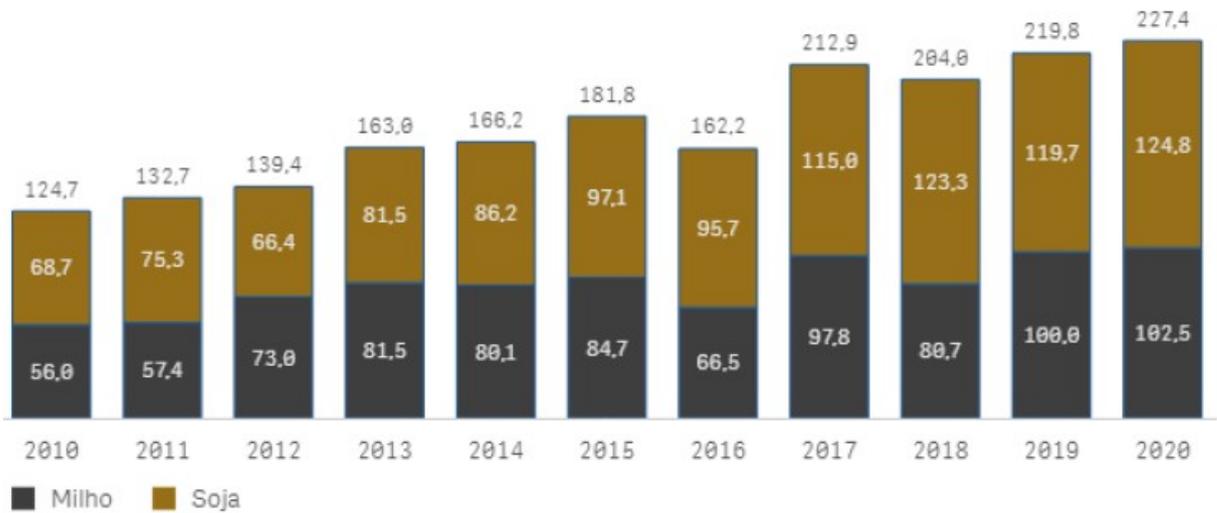


Gráfico 5: Produção de grãos sólidos agrícolas em milhões de toneladas 2010-2020.

Fonte: EPL, 2020:9



Gráfico 6: Capacidade estática dos armazéns x produção agrícola, 2010-2020.

Fonte: EPL, 2020:20

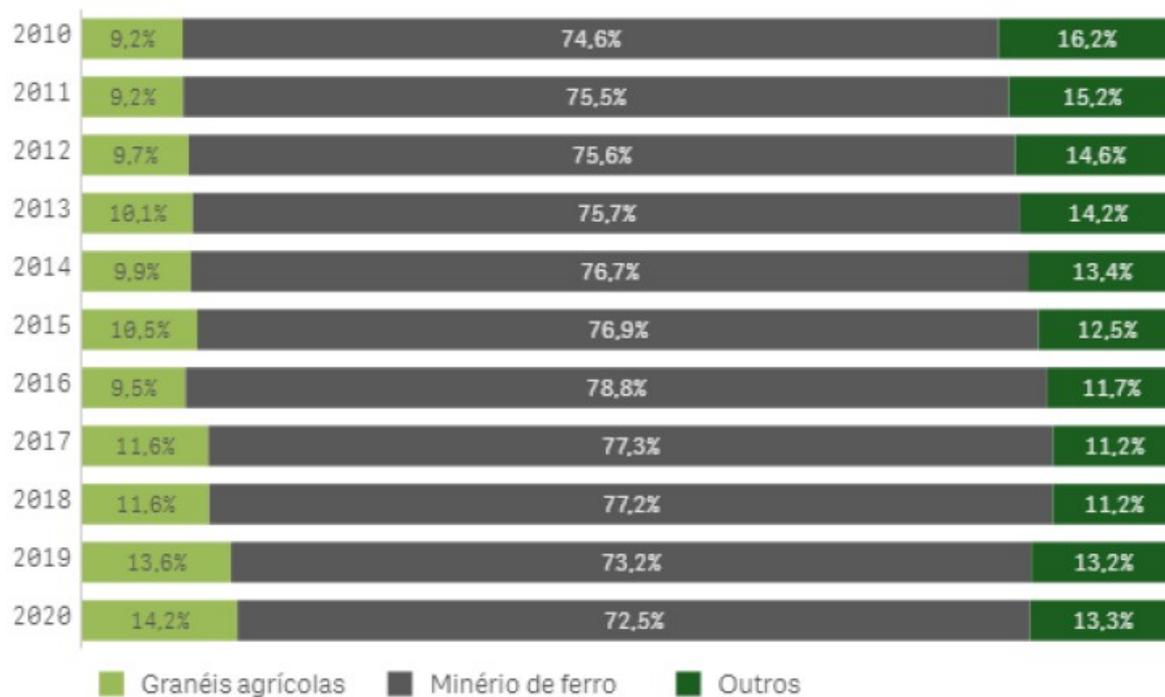


Gráfico 7: Movimentação de cargas por tipo, em porcentagem do total, 2010-2020.

Fonte: EPL, 2020:37

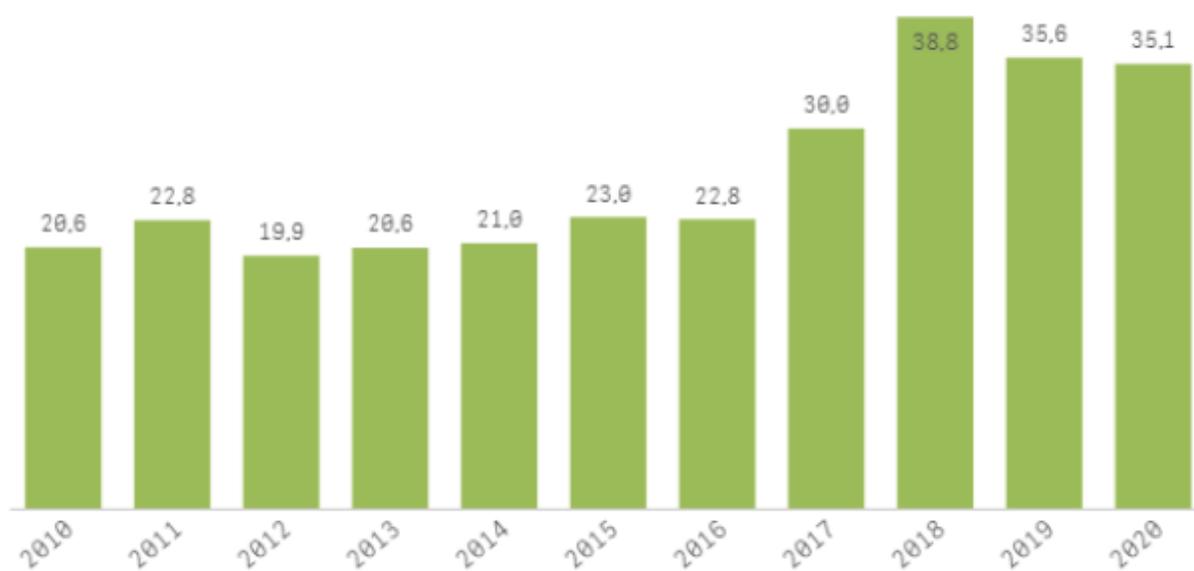


Gráfico 8: Movimentação de soja e farelo de soja pelas ferrovias em Tonelada Útil, 2010-2020

Fonte: EPL, 2020:37

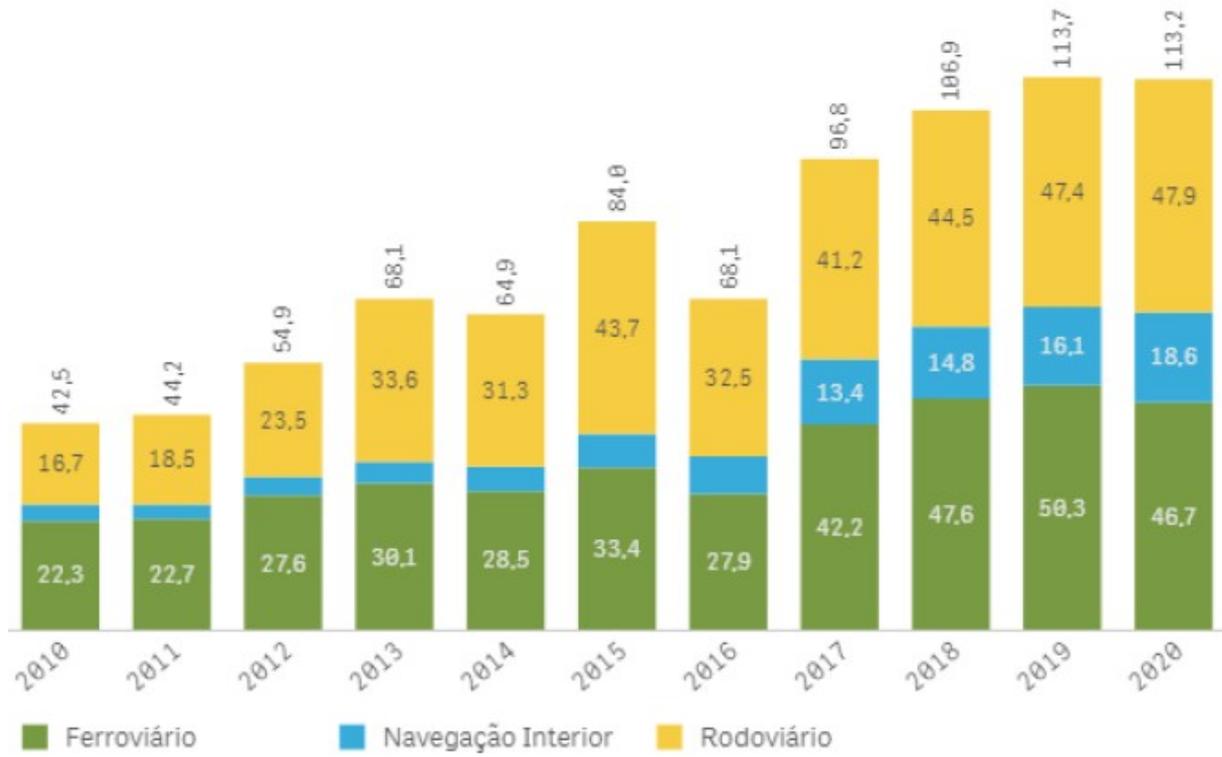


Gráfico 9: Transporte de soja e milho com destino às instalações portuárias, 2010-2020

Fonte: EPL, 2020:50.