



[SÉRIE RECONSTRUÇÃO E TRANSFORMAÇÃO DO BRASIL]

INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA LOGÍSTICA: UM PLANO PARA O DESENVOLVIMENTO INCLUSIVO E SUSTENTÁVEL



FUNDAÇÃO
Perseu Abramo
Partido dos Trabalhadores

CADERNOS TEORIAeDEBATE

Núcleo de Acompanhamento de Políticas Públicas de Infraestrutura Logística

Julho/2022

Este *Caderno Teoria e Debate* faz parte da série *Reconstrução e Transformação do Brasil*: um conjunto de elaborações que tem como objetivo problematizar questões da sociedade contemporânea e propor políticas públicas para o Brasil, realizado no âmbito do Centro de Altos Estudos e dos Núcleos de Acompanhamento de Políticas Públicas (NAPPs). Esses cadernos constituem subsídios para o debate propositivo e de alternativas para o país e não têm caráter de resolução partidária, programa de governo, além disso não necessariamente expressam as opiniões da direção da Fundação Perseu Abramo. As opiniões expressas neste documento são de responsabilidade dos autores.

EXPEDIENTE

Fundação Perseu Abramo

Instituída pelo Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores em maio de 1996.

Diretoria

Presidente: Aloizio Mercadante

Vice-presidenta: Vívian Farias

Elen Coutinho, Jéssica Italoema, Alberto Cantalice, Artur Henrique, Carlos Henrique Árabe, Geraldo Magela, Jorge Bittar e Valter Pomar.

Conselho Curador

Dilma Rousseff (presidenta de honra), Fernando Haddad (presidente), Ana Maria de Carvalho, Ademar Arthur Chioro dos Reis, Arlete Avelar Sampaio, Azilton Ferreira Viana, Camila Vieira dos Santos, Celso Luiz Nunes Amorim, Dilson de Moura Peixoto Filho, Eleonora Menicucci, Eliane Aquino Custódio, Elisa Guaraná de Castro, Esther Bemerguy de Albuquerque, Everaldo de Oliveira Andrade, Fernando Damata Pimentel, Fernando Dantas Ferro, Francisco José Pinheiro, Iole Ilíada Lopes, José Roberto Paludo, Laís Wendel Abramo, Luiza Borges Dulci, Maria Isolda Dantas de Moura, Nabil Georges Bonduki, Nilma Lino Gomes, Paulo Gabriel Soledade Nacif, Penildon Silva Filho, Sandra Maria Sales Fagundes, Sergio Nobre, Tereza Helena Gabrielli Barreto Campello, Vladimir de Paula Brito.

Equipe editorial: Rose Spina, Rogério Chaves, Raquel Costa e David da Silva Jr.

Editoração e capa: Camila Roma

Revisão: Angélica Ramacciotti e Claudia Andreoti.

NAPP Infraestrutura Logística

Maurício Muniz e Miriam Belchior (coordenadores), Roberto Garibe, Emílio Chernavsky, Guilherme Lacerda, Caio Montanari, Eduardo Guterra e Luiz Fernando Barbosa Santos

Centro de Altos Estudos (CAE)

Coordenador-executivo: William Nozaki

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| INTRODUÇÃO..... | 05 |
| LEGADOS DOS GOVERNOS DO PT..... | 09 |
| PRINCIPAIS RESULTADOS NA ÁREA DE LOGÍSTICA..... | 17 |
| RETROCESSOS PÓS-GOLPE..... | 21 |
| UM PLANO PARA INFRAESTRUTURA LOGÍSTICA..... | 32 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 52 |

INTRODUÇÃO

Este caderno é fruto da construção coletiva do Núcleo de Acompanhamento de Políticas Públicas (NAPP) de Infraestrutura Logística¹ da Fundação Perseu Abramo (FPA) e é uma contribuição sobre os desafios a serem enfrentados na área e propostas para superá-los. Assim, o documento se configura como um ponto de partida para a discussão pública deste tema importante para o nosso país.

O grande desafio para o Brasil no próximo período é retomar o crescimento econômico sustentável, garantindo emprego de qualidade aos brasileiros e redução das desigualdades sociais e regionais. Para que tal objetivo seja alcançado será necessário combinar um conjunto de políticas públicas, tanto na dimensão econômica como na social.

Um dos pilares deste conjunto de políticas deverá ser um amplo e robusto Plano de Investimentos composto por ações de diversas áreas como saúde, educação, ciência e tecnologia, defesa e, em particular, de infraestrutura. O documento toma como central o emprego e o investimento como dois vetores imbricados. Ambos capazes de sustentar um pacto para a superação da crise que vivemos.

O investimento é a variável econômica que define a fronteira do crescimento no futuro. Ela tem o condão de determinar a capacidade de produção de uma economia. Portanto, um país que almeje expandir os empregos e a renda e a eficiência na produção e circulação de mercadorias e aumentar o bem-estar da população, encontra o limite na capacidade de investimento dos setores público e privado. Por essa razão, dispensa-se tamanha

1. O NAPP de Infraestrutura Logística funciona desde abril de 2019, tendo colaborado na formulação do “Plano Nacional de Reconstrução e Transformação do Brasil” do PT-Partido dos Trabalhadores e do livro “Brasil: cinco anos de golpe e destruição” da Fundação Perseu Abramo.

atenção ao comportamento dessa variável e empenha-se tanto esforço na definição de políticas capazes de estimulá-la.

O Brasil, recentemente, amarga uma trajetória de diminuição acentuada das taxas de investimento. Fechamos a última década como sendo a de menor investimento nos últimos 50 anos² e, especificamente em relação ao investimento público, atingimos uma das piores marcas de toda a história³. Se compararmos o país com o restante do mundo, a situação não se apresenta menos desastrosa. Em 2020, aproximadamente 87% dos países apresentaram uma taxa de investimento maior do que a do Brasil. Na comparação apenas com os países emergentes, estes investiram, em média, mais que o dobro do Brasil⁴.

O momento atual de prolongada recessão reforça a percepção política sobre a necessidade de se coordenarem esforços para utilizar o investimento público como motor para a retomada do crescimento econômico, do emprego e da renda. Tal percepção encontra guarida nos resultados alcançados ao longo da história do país. Nos melhores momentos da economia nacional, a taxa de investimento se destacou, e sua evolução se relaciona a esforços concentrados do Estado em fomentar programas de desenvolvimento. Foi assim durante os anos Vargas, quando se organizaram as bases da industrialização; com Juscelino Kubitschek (JK) e o Plano de Metas; na ditadura militar com os dois Planos Nacionais de Desenvolvimento – PNDs; e sob os governos do Partido dos Trabalhadores (PT), com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa de Investimento em Logística (PIL).

2. <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/05/20/investimento-no-brasil-tem-pior-decada-em-50-anos-taxa-do-pais-deve-ser-uma-das-menores-do-mundo-em-2021.ghtml>

3. <https://pt.org.br/em-2021-pais-teve-o-2o-pior-investimento-publico-desde-1947-o-1o-em-2017/>

4. <https://blogdoibre.fgv.br/posts/taxa-de-investimentos-no-brasil-dificuldade-de-crescer>

Após o esforço recente dos governos petistas, responsável pelo último ciclo virtuoso de investimento e crescimento, a situação econômica e institucional se deteriorou e criou barreiras para o investimento em infraestrutura, a exemplo da Emenda Constitucional do Teto dos Gastos, das restrições de crédito dos bancos públicos, e da destruição, de forma deliberada pela operação Lava Jato, das empresas do setor que possuíam tecnologia e competência.

Somado a esse quadro, também houve inépcia do atual governo em realizar concessões relevantes, que nossos governos haviam deixado praticamente prontas para serem licitadas. Os leilões realizados contaram com poucos participantes na disputa e muitos foram adiados por falta de interessados. Além disso, a maior parte das concessões previu novos investimentos diluídos em longos períodos e sem assumir compromissos com metas ambientalmente sustentáveis.

Estamos convictos de que o estímulo aos investimentos em infraestrutura deve ocupar a agenda central do governo no próximo período, sob pena de o país seguir mantendo o terrível quadro de recessão e de desemprego altíssimo e de redução da renda das pessoas.

O Plano de Investimentos em Infraestrutura que deveria ser adotado abarcaria tanto ações de caráter econômico como as de logística e de energia, bem como as de natureza urbana, habitação, saneamento, mobilidade, recursos hídricos, entre outras, inspiradas no exemplo daquilo que fizemos em nossos governos com o PAC e o PIL. Este plano deveria contar com a combinação de investimentos públicos e privados.

Além do impulso econômico relevante, o Plano de Investimentos tornaria possível, integrando as diversas áreas, garantir a provisão de infraestrutura para o desenvolvimento, a universalização de

acesso aos serviços básicos, a construção de espaços urbanos sustentáveis e o uso racional dos recursos naturais.

Por fim, este caderno está dividido em três partes, além desta introdução, sendo: a primeira uma compilação do legado dos governos Lula e Dilma; na segunda, uma análise dos principais retrocessos dos anos pós-golpe e, na última parte, apresentará propostas na área de infraestrutura logística dividida em três eixos, a saber: recuperar, modernizar e expandir a infraestrutura de transportes; expandir o investimento público e privado; o terceiro, fortalecer as instituições públicas nas funções de planejamento, execução e regulação.

LEGADO DOS GOVERNOS DO PT

A despeito de toda a importância dos investimentos em infraestrutura para alavancar o desenvolvimento do país, eles vinham caindo progressivamente a partir dos anos 1980 e, na década de 90, alcançaram desempenho sofrível.

Durante os mais de 13 anos de governo dos presidentes Lula e Dilma, a área de infraestrutura manteve o mais alto grau de prioridade governamental. Neste período, os investimentos em geral e os de infraestrutura, em particular, foram priorizados porque havia a compreensão sobre as grandes barreiras estruturais que marcavam nossa economia e dificultavam a conquista de ganhos de produtividade e renda. Os símbolos mais expressivos desta prioridade foram o PAC e o PIL.

A herança recebida em 2003 pelo governo Lula na infraestrutura foi reflexo de uma política deliberada de Estado Mínimo, que extinguiu órgãos que cumpriam funções de planejamento, formulação e execução das políticas de infraestrutura como, por exemplo, a Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (GEIPOT), a empresa Portos do Brasil S/A (PORTOBRÁS), entre outros; e esvaziaram os ministérios da área, cujas equipes técnicas experientes se transferiram para o setor privado.

Além disso, o processo de privatização dos setores de comunicação, energia e as concessões de rodovias e ferrovias, de viés eminentemente fiscalista, visou apenas arrecadar recursos para o pagamento da dívida pública e reduzir despesas do Estado, sem estabelecer, em contrapartida, compromissos com os investimentos necessários ao setor, além de onerar os usuários com altas tarifas.

Os símbolos maiores da ação do governo anterior nesta área são o apagão elétrico, fruto da prolongada deficiência de investimentos na geração e transmissão de energia elétrica, e o deplorável estado das rodovias federais, carentes de investimentos.

A partir desta herança, os governos Lula e Dilma realizaram uma revolução de gestão para que a participação dos investimentos crescesse como o país precisava, atenuando paulatinamente os gargalos da infraestrutura nacional.

E os resultados apareceram no crescimento do investimento de modo geral e de infraestrutura em particular, como decorrência da expansão dos investimentos públicos e da estabilidade econômica e institucional que garantiram a confiança necessária para o investimento do setor privado. Assim, a infraestrutura econômica, social e urbana do país alcançou um patamar bastante superior ao encontrado em 2003.

A taxa de investimento do país cresceu de 16,6% em 2003 para 19,9% em 2014. Importante ressaltar que neste período o crescimento acumulado do PIB foi de 50,8% correspondendo a um crescimento médio anual de nada menos que 3,5%, um patamar que há muito tempo não se atingia.

Parcela importante do crescimento do investimento total do país no período é resultado do aumento do investimento do governo federal, que mais que triplicou. A taxa se reduziu no momento posterior em função da instabilidade institucional que gestou o golpe de 2016, da introdução do Teto de Gastos naquele ano e da falta de confiança do setor privado decorrente da situação econômica do país.

O investimento do governo federal nos governos do PT foi capitaneado pela área de infraestrutura, tanto com recursos do Orçamento Geral da União (OGU) quanto das estatais. Com os

investimentos diretos da União e de suas estatais e as medidas de melhoria do ambiente de negócios para o setor privado, o investimento total em infraestrutura no Brasil triplicou, saindo de 71 bilhões de reais em 2003 para 207,5 bilhões de reais em 2014⁵.

Além dos investimentos diretos do governo central e de suas estatais, os bancos federais passaram a ser esteios importantes para viabilizar financiamentos de longo prazo para os investimentos em infraestrutura, especialmente do setor privado. O crédito do BNDES para o setor, por exemplo, triplicou entre 2003 e 2010, mantendo-se neste patamar até 2014.

O emprego na construção civil, como esperado, reagiu muito bem a esse volume massivo de investimentos, crescendo 44% entre 2006 e 2014 no conjunto da economia e levando a taxa de desocupação a mínimos históricos. O número de empregados na construção civil mais do que dobrou no mesmo período⁶, havendo intensa disputa por profissionais no setor.

Como se viu pelos dados acima, o setor foi progressivamente ganhando maior relevância e consistência na agenda do governo.

A criação do Projeto Piloto de Investimentos (PPI) em 2005 redirecionou recursos ao permitir a exclusão dos investimentos estratégicos da meta do superávit primário para a infraestrutura. O valor previsto para o período de 2005 a 2007 foi de cerca de 25 bilhões de reais⁷, dos quais 82% foram destinados à área de logística.

Após vencer as eleições de 2006, o presidente Lula disse, em seu pronunciamento em rede nacional, que “o nome do meu segundo mandato será desenvolvimento. Desenvolvimento com

5. Os valores neste parágrafo estão expressos em reais constantes de dezembro de 2021.

6. FONTE: Ministério do Trabalho e Emprego.

distribuição de renda... Um governo que continue a diminuir as desigualdades entre pessoas e regiões”.

Para alcançar esse objetivo, foram previstas ações em três dimensões: fortalecimento do mercado interno, expansão do investimento para ampliar a capacidade produtiva e expansão dos investimentos em infraestrutura.

Para viabilizar a terceira dimensão, foi criado, em janeiro de 2007, o PAC, com uma carteira de projetos públicos e privados de 504 bilhões de reais⁸. O PAC adotou um conjunto de medidas destinadas a incentivar o investimento em infraestrutura, além de ações para superar obstáculos de gestão. Porém, sua principal contribuição foi retomar o processo de planejamento do setor de infraestrutura do país, abandonado quase trinta anos antes.

Desde o primeiro momento, a visão de governo foi a de conjugar investimento público com o do setor privado, organizando concessões e desenhando soluções para a atuação de diferentes grupos econômicos em projetos de maior envergadura, e de estabelecer forte parceria com estados e municípios.

As ações foram agrupadas em três eixos: infraestrutura logística, energética e social e urbana. Além disso, os investimentos foram distribuídos em todo país, alavancando o desenvolvimento local e, com isso, reduzindo as desigualdades sociais e regionais.

Com o PAC1 (2007–2010) foi possível reiniciar importantes investimentos paralisados, como as Eclusas de Tucuruí e a Ferrovia Norte–Sul; iniciar novos investimentos estruturantes, como o Arco Rodoviário do Rio de Janeiro (RJ), as Usinas Hidrelétricas do Madeira, a exploração do Pré–Sal e a Integração do São Francisco; e priorizar

7. Em reais de maio de 2022.

8. Em reais de janeiro de 2007.

investimentos em áreas há muito tempo sem recursos, como ferrovias, hidrovias, indústria naval, grandes empreendimentos em geração e transmissão de energia, saneamento, recursos hídricos, habitação e mobilidade urbana.

Durante a execução do PAC1, foram incorporados novos projetos ao programa por diferentes razões, em especial para cumprir função anticíclica de enfrentar a crise econômico-financeira internacional. A inclusão de maior destaque foi o Programa Minha Casa, Minha Vida, em março de 2009. Dessa forma, o orçamento do PAC1 alcançou 646 bilhões de reais⁹, em 2014.

A execução do PAC 1 foi excepcional, a despeito de todos os desafios que precisaram ser enfrentados para superar a previsão ambiciosa de obras. Ao final de 2010, o PAC1 havia executado 619 bilhões de reais, 94% do previsto até aquele momento, dos quais 444 bilhões de reais aplicados em obras concluídas.

Estes resultados mostraram que a estratégia traçada tinha sido vitoriosa, visto que a taxa de investimento do país havia passado de 17,2% em 2006 para 20,5% em 2010, crescimento de 19,3%, ou seja, 4,8% ao ano em média, em um quadriênio que incluiu a maior crise financeira internacional do pós-guerra.

Em função dos resultados exitosos da primeira edição do PAC, tanto na execução dos investimentos quanto no crescimento econômico do país, foi lançada a segunda edição do programa para o período 2011–2014.

O PAC 2 (2011–2016) previu investimento total de 955 bilhões de reais¹⁰, 47% maior do que o montante final do PAC1.

9. Todos os valores relativos ao PAC 1 estão expressos em reais de dezembro de 2010.

Assim como ocorreu durante a fase anterior do programa, no PAC2 também houve acréscimos de ações. A adição mais significativa foi o PAC–Prevenção de Desastres Naturais, com ações de prevenção a inundações e deslizamentos e de enfrentamento da seca no semiárido do Nordeste, que se iniciou em 2012, e que foi considerada uma das maiores de todos os tempos. Com isto, o valor final do PAC2 alcançou 1,1 trilhão de reais¹¹.

A execução do PAC2 foi ainda melhor do que a da edição anterior. Ao final de 2014, o PAC2 havia executado 1,066 trilhão de reais, 96,5% do previsto a ser executado até aquele momento, dos quais 796 bilhões de reais aplicados em obras concluídas, 72% superior aos investimentos concluídos na primeira fase do programa. Em 2015, foram executados mais 252 bilhões de reais.

Em 2012, o governo decidiu ampliar ainda mais as parcerias com o setor privado e lançou o Programa de Investimento em Logística – PIL, com investimentos previstos, naquele momento, de 133 bilhões de reais¹² em vinte anos nos diferentes modais de transporte – rodovias, ferrovias, portos e aeroportos.

Em junho de 2015, foi lançada a nova fase do PIL, para o período 2015–2018, com concessões novas e as remanescentes da etapa anterior, com um investimento total previsto de 198,4 bilhões de reais¹³ ao longo do período das concessões.

Além da gigantesca ampliação dos recursos para os investimentos em infraestrutura, foi necessário adotar um amplo conjunto de medidas para que os excelentes resultados de execução pudessem ser alcançados. Entre estas medidas, destacam-se:

10. Em reais de março de 2010.

11. Todos os valores relativos ao PAC 2 estão expressos em reais de dezembro de 2014.

12. Em reais de agosto de 2012.

13. Em reais de junho de 2015.

- *A retomada do planejamento setorial* na área com o Plano Nacional de Logística e Transportes, o de Energia, o de Recursos Hídricos, o de Desenvolvimento Urbano, entre muitos outros. Houve também a criação de órgãos específicos para o desenvolvimento dessa atividade, como a Empresa de Planejamento e Logística (EPL).
- *A melhoria do ambiente de investimentos* com a revisão dos marcos regulatórios das diferentes áreas; a complementação da estrutura regulatória do Estado, que havia sido apenas iniciada; a edição da lei de Parcerias Público-Privadas; o estímulo ao crédito e à melhoria das condições de financiamento; e o aperfeiçoamento do sistema tributário.
- *A recuperação da capacidade técnica e de gestão* dos ministérios executores com a criação da carreira de analista de infraestrutura e a contratação de 849 novos profissionais, corpo técnico necessário para a execução do PAC e do PIL.
- *A coordenação e monitoramento das ações do PAC* internamente ao governo e com os demais entes federados, peça-chave dos resultados do programa. O monitoramento objetivava assegurar prazos e resultados, gerenciando riscos e provocando soluções aos entraves, dando também base para a divulgação quadrimestral do andamento das ações do PAC para a sociedade.
- *A gestão orçamentária e financeira* inovadora, que fez com que as obras do PAC não fossem submetidas ao contingenciamento orçamentário e financeiro, o que garantia o fluxo de recursos necessário para manter o ritmo das obras previstas.
- *O aperfeiçoamento das formas de contratação* com a criação de nova modalidade de licitação, o Regime Diferenciado de Contratação – RDC, que simplifica o processo licitatório.

- *No licenciamento ambiental dos empreendimentos*, a otimização do fluxo de informações entre o IBAMA, os ministérios e os empreendedores privados, aperfeiçoando os estudos ambientais e a execução das condicionalidades.
- *As recomendações do Tribunal de Contas da União (TCU)* tiveram atenção redobrada dos ministérios, com respostas ágeis e de qualidade. Com isso, zeraram o número de obras com recomendação de paralisação daquele órgão.

Enfim, o feixe de ações promovidas foi variado e alçou o país a um outro patamar de desenvolvimento. Desastradamente, a destituição ilegal da presidenta Dilma Rousseff, em 2016, determinou a ruptura de um período exitoso de transformações amplas no país, onde os investimentos em infraestrutura foram prioritários.

PRINCIPAIS RESULTADOS NA ÁREA DE LOGÍSTICA

Um levantamento do conjunto de ações e resultados obtidos nos governos Lula e Dilma mostram com nitidez os avanços que foram obtidos nos diferentes modais logísticos.

Transporte rodoviário

Foram ampliados os investimentos na duplicação, adequação e construção de rodovias, tanto atendendo regiões com maior desenvolvimento produtivo e populacional quanto induzindo o desenvolvimento de áreas menos favorecidas, como também as de fronteira agrícola e mineral.

Durante as edições do PAC foram concluídos 3.208 quilômetros (km) de duplicação e adequação de rodovias e 4.008 km de construção de novas estradas. Destacam-se as obras estratégicas como a duplicação da BR-101, no Nordeste e no Sul, e da BR-060/DF/GO, da BR-050-GO-divisa MG, a adequação da BR-222/CE, a pavimentação da BR-163, entre muitas outras. Foram concedidos 4.695 km em 16 trechos de rodovias. O modelo adotado visou investimentos para a ampliação da infraestrutura e a modicidade tarifária, o que resultou em valores baixos de pedágio, além de melhorias que qualificaram as rodovias concedidas, como a rodovia Fernão Dias/SP-MG, Régis Bittencourt/SP-PR-SC, BR050/MG-GO, entre outras.

Antes do golpe contra a presidenta Dilma, já tinham sido aprovadas no TCU as propostas de concessão das BR-476/153/282/480/PR/SC e da BR-364/365/GO/MG, já haviam sido realizadas também as audiências para outras duas rodovias e havia 15 Procedimentos de Manifestação de Interesse (PMI) autorizadas e em fase de estudos.

Transporte Ferroviário

No eixo ferroviário, os investimentos públicos se concentraram, depois de décadas, na expansão da malha ferroviária em bitola larga no Centro-Oeste, Norte e Nordeste para permitir o escoamento da produção agrícola, mineral e outros produtos aos portos, indústrias e mercado consumidor.

Com o PAC, foi construída a Ferrovia Norte-Sul (TO/GO/MG/SP), a extensão da Ferronorte (MT), foram iniciadas as obras da Transnordestina (PI/CE/PE) e da Ferrovia Oeste-Leste – FIOLE (BA). Os investimentos dos governos petistas concluíram 2.160 km de novos trechos ferroviários, iniciando importante diversificação da malha de transportes do país em direção a uma composição mais sustentável. Foram concedidos 719 km da Ferrovia Norte-Sul entre Açailândia/MA e Porto Franco/TO.

Antes de maio de 2016, já tinha sido realizada a audiência pública da Ferrovia Norte-Sul – trecho Anápolis/GO-Estrela D'Oeste/SP-Três Lagoas/MS, e concluídos os estudos dos trechos ferroviários de Lucas do Rio Verde/MT-Miritituba/PA e de Rio de Janeiro/RJ-Vitória/ES.

Portos

Nos 13 anos de governo do PT foram feitos investimentos nos sistemas de atracação e nos acessos aquaviários e terrestres, além da desburocratização das operações portuárias e adequação às normas internacionais de segurança, bem como a construção de terminais de passageiros.

Os investimentos realizados propiciaram o aumento da movimentação portuária em cerca de 90%, saltando de 529 milhões de toneladas em 2002, para mais de 1 bilhão de toneladas em 2016.

Entre 2003 e maio de 2016 já haviam sido concluídos 38 empreendimentos portuários e outros 35 estavam em andamento. Além disso, foram realizados 38 arrendamentos e autorizados 106 Terminais de Uso Privado (TUP).

As medidas institucionais adotadas transformaram a organização do sistema portuário nacional com o Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP), os Planos Mestres de cada porto; a padronização dos Planos de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ), o programa Porto sem Papel, o Regime Tributário para Incentivo à Modernização e à Ampliação da Estrutura Portuária – Reporto, entre outros.

A aprovação, em 2013, da nova Lei dos Portos, novo marco regulatório para o setor, tem sido fundamental para organizar a a ação da iniciativa privada na área.

Além disso, os estudos e projetos de arrendamento foram divididos em quatro blocos em um total de 159 áreas identificadas como passíveis de licitação. Em 2015, ano anterior ao golpe, parte dos projetos do primeiro bloco tiveram suas licitações realizadas. Os demais estudos e projetos possibilitaram novas rodadas de licitação nos governos pós-golpe.

Transporte aeroviário

As ações associadas ao transporte aeroviário promoveram nítidas transformações. Houve uma revolução na expansão da capacidade dos terminais de passageiros e de carga, em pistas, pátios e torres de controle e na modernização tecnológica para garantir o atendimento à crescente demanda impulsionada pelo aumento da renda das famílias, resultado das políticas adotadas pelos governos petistas. Em 2015, foram transportados 252% a mais de passageiros do que em 2003.

Para atender à nova situação de demanda crescente, a capacidade dos aeroportos brasileiros aumentou em mais de 70 milhões de passageiros por ano. Foram concluídos 47 empreendimentos no PAC e 32 estavam em andamento em maio de 2016.

A partir de 2011, foram concedidos à iniciativa privada seis aeroportos estratégicos: Guarulhos e Campinas (SP); Galeão (RJ); Confins (MG); Brasília (DF) e São Gonçalo do Amarante (RN), e estavam em adiantado processo preparatório de concessão os aeroportos de Fortaleza e outros cinco aeroportos regionais.

Hidrovias

Nos governos de Lula e Dilma foram feitos investimentos com o objetivo de ampliar e melhorar a navegabilidade dos rios e de reformar ou construir terminais hidroviários de carga e passageiros, especialmente no Norte do país, onde esse tipo de transporte é estruturante.

Foram concluídos 35 empreendimentos em hidrovias e 49 estavam em andamento em maio de 2016. Destacam-se as ações estratégicas como as Eclusas de Tucuruí, os terminais hidroviários na região Norte e as obras na Hidrovia do Tietê.

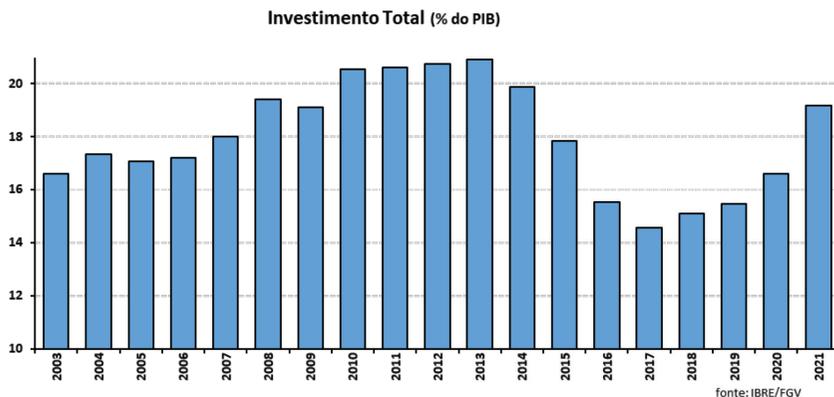
RETROCESSO PÓS-GOLPE

Nos anos posteriores ao golpe político contra a presidenta Dilma, os governos que se seguiram abandonaram todos os instrumentos de governança para assegurar um crescimento econômico com justiça social. Esse momento foi marcado pela ausência de coordenação de um programa de investimentos, tal como o PAC e o PIL, o que fez minguar todo o planejamento de novas obras de infraestrutura e reduzir o ritmo daquelas que estavam em andamento.

O golpe foi mais um capítulo da ação iniciada com a operação Lava Jato que, além de ter perseguido objetivos políticos, não poupou as empresas atuantes no setor de infraestrutura. Em uma única tacada, desestruturou o mercado de construção pesada, destruiu os postos de trabalho criados e, principalmente, retirou de cena o partido responsável pela retomada dos investimentos no país depois de muitas décadas de estagnação.

A indicação mais clara sobre quais foram os efeitos da perda de coordenação do esforço do setor público – incluindo nesse rol as ações diretas do governo federal e os investimentos levados à frente pelas estatais – é o comportamento da taxa de investimento ao longo do tempo. Enquanto nos anos em que vigoraram o PAC e o PIL a taxa de investimento no país manteve-se em um patamar médio próximo aos 20% do PIB (gráfico 1), no período seguinte ao golpe a taxa desmorona para uma média de 15%. Com o péssimo desempenho após 2016, conforme tratado na introdução, tivemos a pior década em investimento nos últimos 50 anos e o investimento público reduziu-se ao ponto de atingir a mais baixa marca de toda a história (gráfico 2).

Gráfico 1

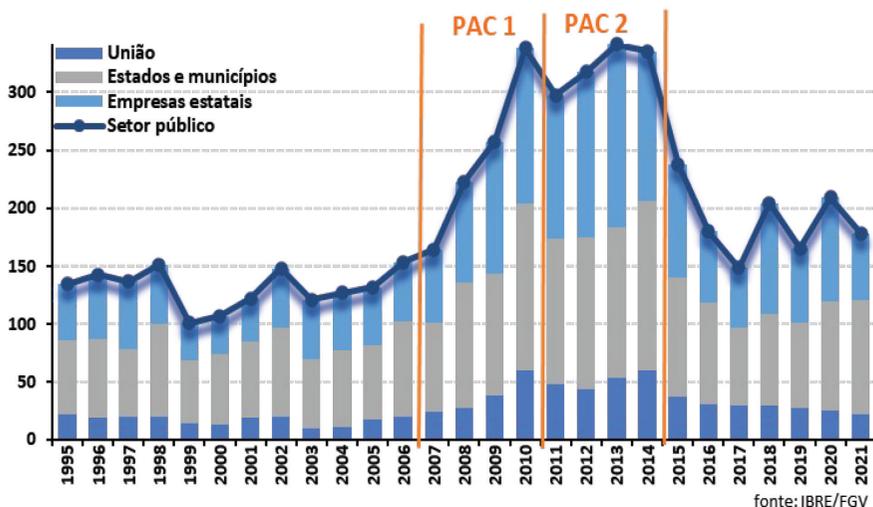


Segundo mostra o gráfico 2, o investimento do governo federal em 2021¹⁴ é três vezes menor do que o pico alcançado em 2014, quando os desembolsos totalizaram mais de 60 bilhões de reais. Por sua vez, os estados e municípios, fundamentais na estratégia de execução do PAC, reduziram em 50 bilhões de reais o total investido, queda de 35% em relação ao melhor ano do PAC 2. Já as estatais, um dos principais instrumentos para o fomento do investimento, que desembolsaram 157,8 bilhões de reais em 2013, atingiram apenas 57,5 bilhões de reais em 2021, principalmente pela radical redução dos investimentos da Petrobras. Em resumo, o investimento do setor público como um todo – somando os desembolsos da União, estatais e estados e municípios – foi reduzido em quase 50%, desabando de 341,2 bilhões de reais em 2013 para apenas 178,3 bilhões de reais em 2021.

14. O aumento do investimento em 2020 e 2021 apontado no gráfico deve-se a duas razões: a mudança de método de contabilização e a variação inflacionária. Por uma manobra contábil, as plataformas de exploração de petróleo que já estavam fabricadas e operando em território nacional foram contabilizadas como investimento novo. Quanto à inflação, o aumento dos preços dos componentes do investimento se deu em um ritmo acima do verificado na escalada geral dos preços nos últimos anos. Dessa forma, aumentou-se o valor, mas não a base real dos investimentos realizados.

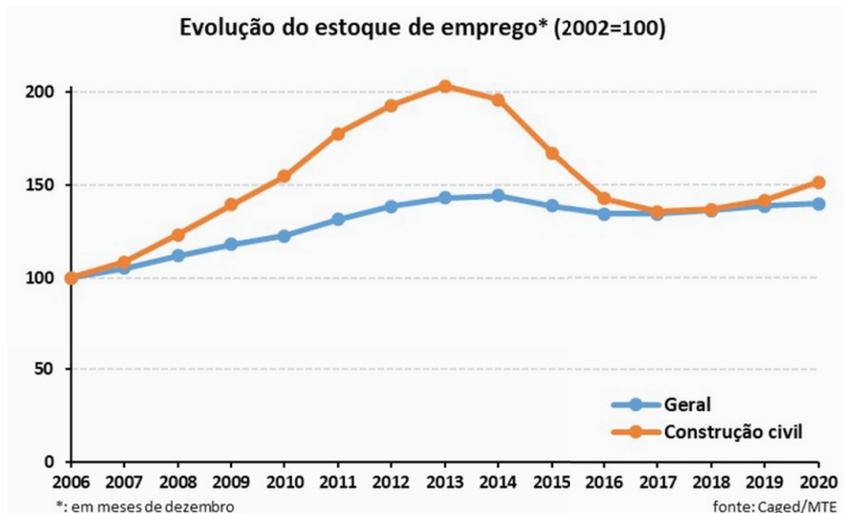
Gráfico 2

Investimentos públicos (R\$ bilhões constantes de 2021)



A consequência direta do dismantelamento do PAC foi a redução do investimento público e quem mais sentiu os efeitos dessa queda foram os trabalhadores. Enquanto perdurou o esforço público pelo investimento, o ritmo de criação de novos postos de trabalho permitiu alcançar a condição de pleno emprego em 2014. A reversão do ritmo de crescimento da geração de emprego, sobretudo na construção civil, afetou o mercado de trabalho, aumentando as taxas de desemprego e diminuindo os salários médios. O gráfico 3 expõe esse movimento e, somado aos outros gráficos acima sobre o investimento, demonstra de maneira cabal que a perda de coordenação da estratégia de investimento pelo setor público tem impacto direto na taxa de investimento total, na perda de dinamismo econômico e na consequente redução no emprego.

Gráfico 3



Além da perda dos instrumentos de governança do principal programa de investimento das últimas décadas – o PAC–, a adesão dos governos pós–golpe ao receituário do controle fiscal a qualquer custo levou o país a adotar o Teto de Gastos, medida que não encontra paralelo no mundo. A regra adotada causa necessariamente a persistente asfixia do espaço orçamentário para as despesas discricionárias, notadamente o investimento público. Os dados apontam que a média dos desembolsos orçamentários da União entre 2011 e 2014 atingiu 52,3 bilhões de reais, enquanto a média no período pós–golpe (2017/2021) e após aprovação do Teto de Gastos caiu a menos da metade, cerca de 20,3 bilhões de reais.

A persistente diminuição do investimento se fez sentir principalmente na área da infraestrutura. O patamar atual de gasto não é suficiente sequer para repor a depreciação daquilo que já foi construído. Um estudo produzido pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) demonstra que o investimento em rodovias diminuiu de forma

constante e, em 2021, a soma do que foi aportado pelo setor público e privado representa menos da metade (44%) do total de 2014. Segundo o estudo, isso é insuficiente para a manutenção das estradas. O dado é ainda mais preocupante se compreendermos que a área rodoviária foi a mais privilegiada pelos escassos recursos orçamentários destinados à infraestrutura nos anos pós-golpe.

Mas os retrocessos não se restringiram apenas à manutenção de rodovias. As alocações de recursos para outros modais de logística também permaneceram em patamares muito abaixo do necessário. Segundo a Confederação Nacional de Transportes (CNT), em 2012, o investimento público federal em transportes foi de 42,9 bilhões de reais. Em 2022 o montante autorizado no orçamento perfaz 8,6 bilhões de reais, apenas 20% do valor autorizado dez anos antes¹⁵.

Como consequência dessa redução, o sistema portuário brasileiro deixou de receber recursos oriundos do orçamento e os poucos investimentos realizados foram sustentados exclusivamente por receitas próprias das empresas públicas. Conforme destacado pela CNT, as oito Companhias Docas realizaram, em 2014, 740,7 milhões de reais em investimentos. Nos anos seguintes essa marca piorou a tal ponto que atingiu em 2020 somente 3,5% desse total, meros 26,3 milhões de reais.¹⁶

A redução dos investimentos é coerente com as escolhas de política econômica dos governos pós-golpe. A aposta nesse período se ancorou no receituário econômico conservador, cujo tripé foi o engessamento orçamentário imposto pelo Teto de Gastos, a diminuição do protagonismo do Estado e o mito no qual basta promover algumas alterações regulatórias para criar o ambiente

15. Disponível em <https://cnt.org.br/agencia-cnt/pec-da-infraestrutura-pode-reverter-quedas-de-investimentos>. Acesso em: 24 jul. 2022.

16. Conjuntura do Transporte – Investimento, fevereiro/2021, pág. 15. Disponível em <https://cdn.cnt.org.br/diretorioVirtualPrd/c62617f5-a134-463b-b093-4b6c9cf87ae8.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2022.

propício ao crescimento do investimento privado. Baseado na crença de que tais ações melhorariam as expectativas dos investidores e, com isso, impulsionaram os investimentos, foi aprovado um conjunto de novas normas para vários modais, como as trazidas pelas chamadas BR do Mar e Voo Simples, feitas para atender sob medida os interesses de parcela do setor privado.

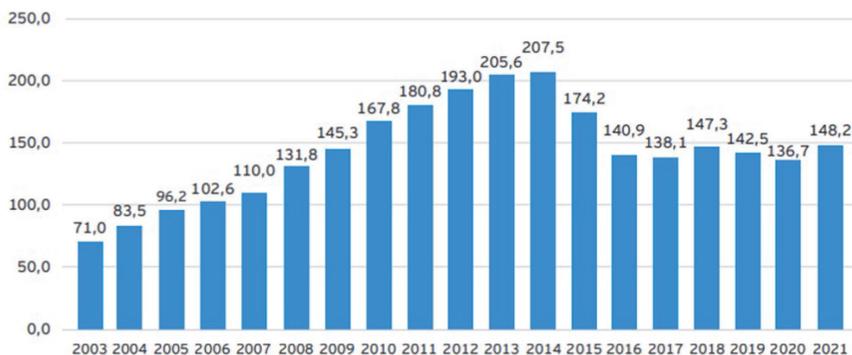
Em outra frente de ações objetivando tentar atrair o investimento privado foram adotadas algumas mudanças nos modelos de concessão em rodovias, ou ainda tentativas mais polêmicas, como a privatização dos portos e as autorizações ferroviárias. Todas essas iniciativas têm algo em comum: concentram-se apenas na tentativa de abertura de novas frentes de investimento focado nos interesses privados, deixando de lado os objetivos estratégicos do planejamento da nossa infraestrutura.

Mesmo mirando todos os esforços apenas no interesse privado, os objetivos estabelecidos pelo atual governo não foram alcançados em nenhuma das frentes abertas. A taxa de investimento permanece em patamares baixos e nenhuma dessas medidas trouxe maior eficiência regulatória aos diferentes modais.

O gráfico 4 demonstra que os investimentos em infraestrutura permaneceram estáveis em patamares baixos a partir de 2016, enquanto podemos observar a evolução constante entre 2003 e 2014, período no qual destinou-se crescentemente recursos do orçamento da União. Portanto, diferente da crença na possibilidade de substituição do investimento público pelo privado, na verdade, observa-se uma forte correlação entre o crescimento das taxas de investimento geral e o aumento do gasto público em infraestrutura.

Gráfico 4

Evolução dos Investimentos em Infraestrutura
Em valores constantes (R\$ bilhões de 2021)



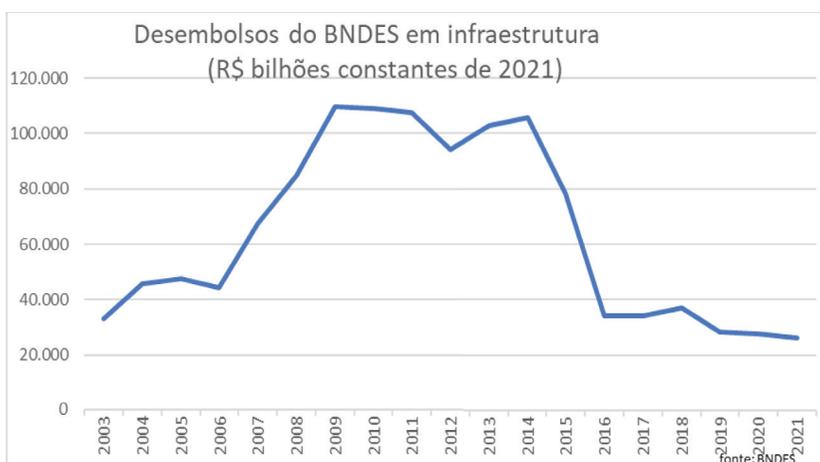
Fonte: Abdib, 2022.

Além dos recursos diretos do orçamento público, outro vetor fundamental para estimular o investimento é o crédito dos bancos públicos ao setor privado e aos entes federados. Os desembolsos do BNDES, principal banco de desenvolvimento que financia o investimento, especialmente em infraestrutura, despencaram nos últimos seis anos. O gráfico 5 mostra que, entre 2009 e 2014, os desembolsos para o setor de infraestrutura alcançaram uma média de 104,8 bilhões de reais, mais de cinco vezes os desembolsos totais em 2021. Se tomarmos apenas o dado de infraestrutura em 2009, o melhor ano da série, ele supera em quase 60% os 64,9 bilhões de reais alcançados nos desembolsos totais em 2020, ou seja, foi maior do que a soma de todas as áreas contempladas por crédito do BNDES.

A queda observada nos desembolsos do BNDES deve-se a mais uma das medidas do pacote contracionista que marcou a política

econômica pós-golpe: a extinção da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP). Com sua extinção, as taxas de juros passaram a se nortear pelas taxas praticadas no mercado e o banco deixou de contar com a prerrogativa de estimular os setores considerados estratégicos, pois perdeu seu principal instrumento de fomento da economia. Essa decisão obedece à mesma lógica do Teto de Gastos, pois trata-se de uma restrição autoimposta a um dos mais importantes mecanismos de estímulo ao crescimento econômico em nome do superávit fiscal.

Gráfico 5



Dado o abandono de qualquer pretensão dos governos pós-golpe em coordenar um programa de investimento financiado por recursos públicos, as concessões acabaram sendo a única forma de tentar estimular o investimento. Em todos os modais foram implementadas modificações nos modelos vigentes de concessão, mas sempre obedecendo à lógica de conceder ao setor privado medidas palatáveis aos seus interesses.

No setor aéreo, os governos Lula e Dilma empreenderam esforços para definir uma modelagem até então inédita para concessão

dos aeroportos. Havia a necessidade premente de fazer frente ao aumento exponencial da demanda por voos em todo o país. Durante esse período, dado o aumento da renda e do emprego, o número de pessoas que passou a utilizar esse meio de transporte praticamente dobrou. Além disso, o país sediaria a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016, o que exigia a modernização dos aeroportos. A partir de 2012 foram concedidos os maiores aeroportos do país. Em todas as concessões realizadas, a Infraero era sócia minoritária, condição essa que permitiu à estatal adquirir conhecimento a ser aplicado em outros aeroportos públicos.

Nos governos pós-golpe, com a inversão da situação econômica, os concessionários responsáveis pelos aeroportos de Viracopos (SP), Galeão (RJ) e São Gonçalo do Amarante (RN) manifestaram a intenção de devolver as respectivas concessões à União. Além disso, com o novo modelo passaram a não contar mais com a participação societária da Infraero. Ao mesmo tempo que afastaram a presença da estatal, as novas licitações restringiram a participação de interessados ao fixar outorga de 25% para ser paga à vista. Dessa forma, o vencedor das licitações de concessão passou a ser quem oferecia o maior ágio sobre a cota de 25%.

Na regulação do modal ferroviário, houve uma mudança drástica com a adoção da modalidade de autorizações ferroviárias aprovada em 2021. A inovação foi fortemente comemorada como sendo a panaceia para a retomada do investimento no setor. Apesar do alarde, o novo modelo não prevê qualquer compromisso por parte dos interessados, tal como garantia de construção ou estudos de viabilidade da proposta. Em uma análise das quase 80 solicitações de autorização apresentadas até o momento, poucas demonstram condições mínimas de sair do papel. Apenas as *short lines* – linhas troncais de curtas e médias distâncias – têm maior chance de serem

implementadas por requererem menos capital. Em resumo, até o momento, temos apenas ferrovias no papel.

Por sua vez, no âmbito da logística rodoviária, as concessões foram marcadas pela ausência de competidores ou, quando apareciam, eram em baixíssimo número, apesar da grande publicidade na comunicação dos leilões. Por exemplo, o leilão da rodovia BRs 262/381 (trecho ES–MG) teve duas tentativas frustradas, o que atesta contra a qualidade dos estudos e as limitações do modelo ofertado ao mercado. As concessões que conseguiram se efetivar, cerca de cinco trechos de rodovias federais, tratavam-se de projetos que já estavam adiantados ainda no governo Dilma, tal como a renovação da concessão da Via Dutra.

O quadro a seguir apresenta a comparação entre o número de concessões realizadas e os valores das tarifas contratadas desde 1995, demonstrando os resultados superiores dos governos do PT.

Quadro 1

| Concessões realizadas (Leilão homologado) | | Tarifas Médias (em R\$/100 km) | |
|--|-------------------|---------------------------------------|---------------|
| Período | Quantidade | Período | Tarifa |
| FHC | 5 | FHC | 16,50 |
| Lula | 8 | Lula | 5,06 |
| Dilma | 8 | Dilma | 5,93 |
| Temer | 1 | | |
| Bolsonaro | 6 | | |

Fonte: ABCR e IPEA

Em relação aos portos, a medida mais grave é a decisão de privatização dos portos organizados. Ainda no governo Temer decidiu-se dar início à privatização/concessão dos portos públicos como um todo, englobando as suas responsabilidades legais de autoridade portuária. O modelo proposto – de se alienar a totalidade das ações das companhias portuárias e, simultaneamente, fazer a concessão das atividades operacionais em conjunto com as típicas de autoridade portuária, tem elevado risco. O resultado obtido no primeiro leilão realizado para o porto organizado de Vitória e Barra do Riacho ampliou as incertezas que antes já existiam. A proposta vitoriosa foi feita por um licitante sem qualquer experiência na gestão de ativos produtivos, não só no âmbito portuário como em nenhum outro segmento da infraestrutura.

Em resumo, os resultados efetivos foram muito restritos, tanto em estímulo ao investimento privado para o setor de logística quanto em número de concessões efetivadas. O fracasso dos intentos deve ser atribuído a alguns erros. O primeiro é a insistência em não compreender, como no caso das ferrovias, a importância da participação do setor público para alavancar os projetos. A história das ferrovias no mundo comprova que não há sustentação econômica nas construções ou expansões de vias nos termos inseridos no modelo de autorizações. O segundo erro é mais básico e pode ser demonstrado no caso do modelo de privatização dos portos, cujo equívoco está em desconsiderar o fato do modelo já ter sido aplicado em outras partes do mundo e os resultados não terem sido os esperados. Um setor tão estratégico para a economia brasileira, como o portuário, não pode ser alvo de um tratamento displicente como o verificado. Não podemos submeter uma infraestrutura tão vital para a estratégia de abastecimento do mercado nacional a experimentos que já apresentaram falhas substanciais em outros países, como na Austrália, onde as tarifas aumentaram significativamente. Ainda mais considerando-se a importância estratégica do porto para seu entorno

geográfico e a necessidade de investimentos complementares em ferrovias e rodovias para determinar o melhor aproveitamento dessa infraestrutura e do sistema logístico nacional.

Portanto, a conjunção do abandono deliberado dos instrumentos de governança e planejamento de um programa de investimento, somado à adesão sem qualquer critério aos postulados de um fiscalismo inconsequente, resultaram na desativação dos principais motores do investimento: o investimento público, incluindo o das principais estatais, somado ao esforço de estados e municípios; os instrumentos de crédito dos bancos públicos e de desenvolvimento, especialmente o BNDES; assim como instrumentos de regulação que garantam segurança jurídica e o atendimento aos interesses estratégicos do país.

UM PLANO PARA A INFRAESTRUTURA LOGÍSTICA

Apontados os avanços e os retrocessos dos últimos anos, é indispensável pensar um Plano de Investimento em Infraestrutura Logística que dialogue com o cenário atual de desmantelamento e destruição da área, que leve em consideração as limitações conjunturais, bem como a emergência de novas demandas.

Dessa forma, a proposta que se segue contempla várias abordagens e estratégias que se articulam:

- A dimensão da origem dos recursos para o investimento e a combinação dos recursos diretos da União com o investimento do setor privado, realizado através de processos de concessão, arrendamento e autorização.

- A necessidade da constituição de uma coordenação dos vários ministérios para a gestão, o monitoramento e a implementação destes projetos e também para aperfeiçoar a interlocução proativa com os entes federados.
- A necessidade de pensar o papel da logística para o desenvolvimento nacional, mas também do seu papel indutor de desenvolvimento regional e local.
- A logística num ambiente de transição ecológica para um modelo de desenvolvimento com sustentabilidade ambiental.
- A retomada do planejamento em logística ancorada em planos e com projetos estruturantes e de qualidade.
- A repactuação com os órgãos de controle, fiscalização e com o Congresso Nacional para buscar uma agenda de segurança jurídica aos investimentos do setor público e do privado.
- A estruturação de um plano emergencial, de curto prazo, e, simultaneamente, um plano estratégico, de médio e longo prazo.

Os investimentos em infraestrutura logística do Plano de Investimentos que propomos devem estar voltados a garantir melhor eficiência operacional no transporte de bens e pessoas, bem como de insumos e da produção tanto para o mercado interno como para exportação, elevando a competitividade da produção nacional e reduzindo o custo dos bens e serviços consumidos no país. Para criar uma infraestrutura logística que atenda a estes objetivos será necessário combinar e reforçar os investimentos públicos e privados.

Uma questão central ao pensar em investimentos em infraestrutura diz respeito à forma como serão financiados. No caso dos recursos

da União, sua disponibilidade está limitada pelas regras fiscais vigentes, em especial pelo Teto de Gastos. No caso dos recursos privados, é indispensável retomar a capacidade de financiamento dos bancos públicos e privados, disponibilizar crédito de longo prazo e promover estruturas de captação de recursos no mercado de capitais, como o aperfeiçoamento das debêntures incentivadas, projeto exitoso implementado no governo Dilma.

Será necessária uma centralização da coordenação do Plano de Investimentos em infraestrutura, com recursos públicos e privados, a exemplo do que ocorreu com o PAC e o PIL. A experiência exitosa desses planos mostrou que a efetivação de uma coordenação superior de governo, apoiada diretamente pela Presidência da República, é fundamental para o desenvolvimento da infraestrutura logística nacional e a superação de seus gargalos. Essa coordenação implica em esforços conjuntos de órgãos e entes públicos diversos e deverá dialogar com os governos estaduais e locais para integrar as políticas públicas, e com os movimentos sociais e suas entidades representativas para viabilizar uma ocupação justa e sustentável dos territórios que se relacionam ou são impactados pela infraestrutura implantada.

A seleção dos projetos de infraestrutura logística, além de levar em conta a manutenção da infraestrutura existente e sua ampliação, deve ter em vista o enfrentamento das desigualdades regionais e sociais.

Numa conjuntura mundial de reconhecimento da necessidade de levar a cabo uma transição rumo a uma logística sustentável, deverá ser reforçada a maior participação dos modais ferroviário e hidroviário, assim como a cabotagem.

É de fundamental importância priorizar a intermodalidade no transporte, seja para melhor aproveitamento da infraestrutura já

instalada, seja para redução de emissões a partir da utilização de modais menos poluentes por quantidade de carga transportada.

Será necessário viabilizar a reconstrução dos órgãos de fiscalização ambiental e a sua equipagem com novas tecnologias que amplifiquem seus esforços.

Além disso, será necessário aumentar a qualidade dos projetos selecionados, a tempestividade com que são produzidos e sua compatibilidade com os critérios normalmente analisados pelos órgãos de controle, para que seus benefícios se materializem de forma rápida e duradoura.

Uma outra frente de trabalho, que demanda esforço governamental de diversos ministérios, pactuado com agentes de controle externo e, se necessário, com o Congresso, deverá definir como acelerar investimentos públicos e privados.

Será preciso avançar no debate público sobre a necessidade de reformulação do sistema de controle e transparência para que privilegie o bem-estar social e garanta o bom uso do recurso público, permitindo a criatividade e o potencial inovador dos entes públicos e das empresas privadas. O indicador de eficiência de atuação dos órgãos de controle não pode ser obra paralisada ou com recursos bloqueados.

Considerando a experiência dos governos do PT e o desmonte realizado pelos governos posteriores, será necessário estruturar, simultaneamente, um plano emergencial e um plano estratégico de investimentos em logística, tanto para o investimento público como para o investimento privado.

Dessa forma, num primeiro momento, serão organizados projetos e medidas emergenciais de curto prazo e, concomitantemente,

deve ser feita uma seleção de novos investimentos estratégicos a serem desenvolvidos na gestão 2023–2026.

Em relação às concessões, deve ser dada continuidade aos projetos em andamento, com alterações que não inviabilizem sua continuidade no curto prazo, mas que as aproxime mais dos interesses nacionais. Em relação aos novos investimentos, para evitar os soluços de que o investimento padece periodicamente, será necessário reformular o planejamento visando a manutenção de uma carteira permanente de projetos em diversas modalidades, focando sempre na capacidade de transporte e do melhor benefício aos usuários do transporte de cargas e de passageiros.

Considerando que as obras públicas de infraestrutura logística diminuíram muito o seu ritmo de execução ou foram paralisadas desde o golpe de 2016, será urgente a retomada das obras públicas do PAC paralisadas e a aceleração das que estão em ritmo lento de execução, nos diferentes modais de transporte.

Com isso, será possível investir na recuperação da malha rodoviária federal, que está em uma das piores situações da história e acelerar obras de ampliação de rodovias em todo país, já contratadas e em execução.

No campo das concessões, considerando que por falta de capacidade técnica ou de decisão política, desde 2016 o governo não conseguiu repactuar ou relicitatar as concessões recentemente devolvidas em função da crise econômica e do impacto da operação Lava Jato, será necessário acelerar as renovações e reequilíbrios de contratos de concessões desestruturadas, desde que essas revisões sejam vantajosas em relação a uma nova licitação, especialmente se houver possibilidade de investimentos em prazos mais curtos.

A seleção de um novo conjunto de investimentos estratégicos, tanto por meio de obras públicas como de concessões, precisa ser definida com urgência, e seus projetos elaborados o quanto antes sob pena de não termos uma carteira de obras e de concessões no médio prazo.

O planejamento da infraestrutura logística deve ser retomado, devendo ser provido por mais e melhores insumos, de modo a selecionar aqueles com o maior retorno econômico e social. Para alcançar este objetivo, os órgãos responsáveis por esta tarefa precisarão ser fortalecidos.

Diretrizes da Política de Logística

Tanto um plano emergencial, quanto um plano estratégico, de investimentos públicos e privados, deverá considerar os seguintes eixos e diretrizes da Política de Logística de Transporte:

- Eixo 1: Recuperar, modernizar e expandir a infraestrutura de transportes.
- Eixo 2: Expandir o investimento público e privado.
- Eixo 3: Fortalecer as instituições públicas nas funções de planejamento, execução e regulação.

Para cada um dos três eixos, apresentamos na sequência as diretrizes específicas a serem seguidas:

Diretrizes que devem orientar o Eixo 1 – Recuperar, modernizar e expandir a infraestrutura de transportes, promovendo a progressiva racionalização da matriz para impulsionar o desenvolvimento

sustentável; a integração regional, nacional e sul-americana; a geração de emprego e renda e a inclusão social:

- Contribuir para o processo de transição ecológica, promovendo um equilíbrio adequado da matriz de transporte – viabilizar o uso mais intensivo e adequado das modalidades ferroviária e aquaviária, tirando partido de sua produtividade e da sua eficiência energética, ambiental e de proteção à biodiversidade para o deslocamento de fluxos de maior densidade e distância de transporte.
- Aumentar a eficiência produtiva em áreas consolidadas – projetos de ampliação de capacidade de infraestrutura existente voltados a incrementar a eficiência na movimentação de cargas e pessoas em áreas com maior desenvolvimento produtivo e populacional.
- Induzir o desenvolvimento de infraestruturas logísticas ambientalmente sustentáveis, em áreas de expansão de fronteira agrícola e mineral – projetos de implantação de novas infraestruturas para alavancar o desenvolvimento de áreas de fronteira agrícola e de exploração de riquezas minerais.
- Reduzir as desigualdades regionais – projetos de implantação de novas infraestruturas para induzir o desenvolvimento em regiões que hoje apresentam indicadores econômicos e sociais abaixo dos valores médios nacionais, de forma a reduzir as desigualdades em relação a outras áreas do país.
- Ampliar a integração regional sul-americana – projetos que possuem potencial para consolidar o processo de integração da infraestrutura na América do Sul, permitindo a realização de trocas comerciais, intercâmbio cultural e social entre o Brasil e seus vizinhos.
- Estimular a instalação de plataformas logísticas intermodais, conectando os eixos ferroviários com o sistema rodoviário

alimentador e destes com os portos, utilizando a faixa de domínio das ferrovias, das rodovias e retro áreas dos portos.

Diretrizes a serem adotadas no Eixo 2: Expandir o investimento público e privado, revendo o Teto de Gastos e o atual regime fiscal, aumentando o crédito disponível, as concessões e PPPs, estabelecendo uma regulação que estimule o setor e criando uma carteira de projetos de longo prazo:

- Ampliar os investimentos públicos, retomando obras paralisadas, acelerando as que estão em ritmo lento e selecionando uma nova carteira de projetos.
- Para garantir os recursos necessários aos investimentos públicos será necessário rever o Teto de Gastos e o atual regime fiscal, de forma a fortalecer o planejamento e a articulação entre investimentos públicos e privados.
- Continuar expandindo as parcerias com o setor privado iniciado com o PAC e o PIL, ampliando a carteira de projetos, aumentando a participação do investimento privado em infraestrutura e dando continuidade aos projetos existentes.
- Aperfeiçoar os marcos regulatórios da área de transporte, visando criar um ambiente cada vez mais competitivo na prestação de serviços eficientes e de qualidade, promovendo a modernização das operações, a profissionalização dos operadores para a ampliação da infraestrutura e a garantia da modicidade tarifária.
- Desenvolver modelos e criar mecanismos regulatórios e normativos que viabilizem a utilização de PPPs em projetos federais, de modo a avançar com as parcerias com o setor privado em novas fronteiras.
- Aumentar a disponibilidade de crédito de longo prazo nos bancos públicos de desenvolvimento.

- Reposicionar a atuação dos bancos públicos, de modo a apoiar o investimento privado, aumentando a oferta de crédito de longo prazo em condições condizentes com projetos de infraestrutura e atuando com instrumentos de melhoria de crédito (*credit enhancement*).
- Permitir à União poder se responsabilizar por parte dos investimentos ou participar no capital dos consórcios.
- Estimular o mercado privado de crédito de longo prazo e o desenvolvimento de um sistema de garantias para financiamento de projetos de grande vulto.
- Desenvolver uma carteira de projetos estruturantes com o foco no médio e longo prazo, de modo a estabelecer um *pipeline* de investimentos que tragam previsibilidade aos investidores privados.
- Incentivar o desenvolvimento de bons projetos por meio de atuação dos bancos e outras instituições públicas.

Diretrizes relativas ao Eixo 3 – Fortalecer as instituições públicas nas funções de planejamento, execução e de regulação, considerando o planejamento do território, o fortalecimento dos órgãos de governo, o aperfeiçoamento dos processos de licenciamento ambiental e de seleção de projetos que contribuam para a transição ecológica, a relação com órgãos de controle interno e externo, e a necessidade de implementação de mudanças institucionais que acelerem os processos de elaboração, contratação e execução de projetos e obras:

- Aperfeiçoar o aparato de gestão na área de transporte, que permita desempenhar plenamente suas atribuições, garantindo uma estrutura capacitada para formulação de planos, elaboração de projetos e gerenciamento da execução de obras. Além disso, é necessário reestruturar e fortalecer os diversos órgãos e

instituições componentes do Sistema Nacional de Transporte, como o DNIT, a VALEC, a EPL, as agências reguladoras; e construir um novo modelo para a Infraero, as Companhias de Docas e o setor aquaviário.

- Coordenar o trabalho das agências reguladoras de transporte, resolvendo as sobreposições, em uma ação integrada de execução das políticas públicas, em consonância com o PNLT, implementando contratos de gestão e constituindo os Conselhos Consultivos.
- Fortalecer o processo de licenciamento e de fiscalização das condicionantes ambientais, garantindo uma participação mais efetiva das comunidades impactadas pelos empreendimentos.
- Aperfeiçoar o processo de licitação e contratação de obras públicas, com a normatização e padronização de regras que garantam agilidade e qualidade na execução destas.
- Retomar práticas de gestão que privilegiam o diálogo e a participação da sociedade civil nas decisões.
- Incrementar as ações de fiscalização e controle, apoiadas na disseminação da tecnologia e na democratização do acesso à informação, com vista à redução de acidentes, preservação das infraestruturas e eficiência dos serviços.

Ações Prioritárias por Modal de Transporte

A partir das diretrizes da política de logística apresentamos a seguir as ações prioritárias por modal, considerando suas especificidades:

Infraestrutura Rodoviária

- Restaurar, adequar a capacidade e garantir a manutenção contínua da malha rodoviária existente, assegurando circulação eficiente e segura de cargas e pessoas. Essa ação envolve a recuperação de pavimento e da sinalização, a construção de terceiras faixas, a instalação de dispositivos de controle de velocidade e de peso, além da contratação de serviços de conservação de longo prazo.
- Duplicar os eixos rodoviários estruturantes para melhorar o desempenho do transporte rodoviário e aumentar a capacidade de transporte.
- Dar continuidade às obras de pavimentação, adequação ou duplicação de rodovias regionais importantes.
- Realizar novas concessões rodoviárias contemplando o equilíbrio da modicidade tarifária e levando em conta o longo prazo de maturação dos projetos.
- Priorizar novos projetos de concessões, analisando o impacto no custo do frete e na capacidade de pagamento local, além da necessidade de novos investimentos nas vias; avaliando e normatizando mecanismos de redução de riscos e de ampliação da atratividade de operadores, como mecanismos de “bandas de demanda”, “mitigação de risco cambial” entre outros.
- Montar um banco de estudos e projetos, visando proporcionar condições para o aumento de capacidade das rodovias, a eliminação de pontos críticos, a expansão da malha e demais estudos relacionados à operação da logística de transportes.
- Avaliar inovações tecnológicas, como o sistema de livre passagem sem praças de cobrança e pagamento de acordo com a quantidade de quilômetros rodados.

- Estudar novos modelos de contratação de manutenção em rodovias sem capacidade de pagamento de tarifas, seja na modalidade de concessão administrativa ou de Programa de Contratação, Restauração e Manutenção (CREMA).
- Estudar possibilidade de adoção de modelos de PPPs para os trechos rodoviários ou rodovias em regiões onde a tarifa de pedágio tende a ser muito elevada, não compensando os ganhos da redução do custo do transporte.

Infraestrutura Ferroviária

- Ampliar a participação de ferrovias na matriz nacional de transportes como meio mais racional, barato e sustentável para transporte de cargas no país.
- Aumentar a capacidade dos corredores ferroviários existentes para aliviar a pressão de demanda sobre o sistema rodoviário nos corredores de exportação mais densos, com a continuidade das obras de construção de contornos, adequação e retificação de traçados, eliminação de cruzamentos em nível, buscando o aumento da velocidade média comercial.
- Construir novos corredores ferroviários estruturais em bitola larga na zona de fronteira agrícola, interligando os portos e conectando os corredores existentes para substituir o transporte rodoviário de longa distância.
- Implementar investimentos para a superação dos gargalos ferroviários nos acessos aos portos.
- Aperfeiçoar, nas novas concessões ferroviárias, assim como nas prorrogações, o modelo regulatório em especial nos aspectos que atendam às seguintes condicionantes: o uso compartilhado

da malha concedida; a definição de mecanismos que viabilizem a interoperabilidade das malhas; os mecanismos de punição pelo abandono de trechos ferroviários; a definição de metas de transporte e segurança por trecho ferroviário e não apenas para toda a malha; e a clara obrigação de investimentos na infraestrutura com marcos temporais e compromissos legais.

- Analisar e implementar prorrogações antecipadas de contratos de concessões ferroviárias, desde que cumpridas as condições previstas em lei: clara demonstração da vantagem da prorrogação do contrato em relação à realização de nova licitação; de inclusão de investimentos, prioritariamente na infraestrutura ferroviária, não previstos no instrumento contratual vigente; e garantia de disponibilidade de capacidade de transporte a terceiros, garantia do direito de passagem, de tráfego mútuo e de exploração por operador ferroviário independente. Além disso, não deve ser admitida renovação sem que o concessionário equacione as outras malhas concedidas, em especial garantindo a recuperação de eventuais trechos abandonados.
- Aprimorar as autorizações ferroviárias assinadas, de forma a ter etapas mais claras de implementação de investimentos, evitando que tais instrumentos sejam apenas mera ficção (ferrovias de papel) ou instrumentos de barganha e chantagem com os atuais concessionários. Os cronogramas deverão prever as etapas de projeto, licenciamento, início de obra e prazos de execução de obras por trecho e definidas punições e sanções para descumprimento de cada uma destas etapas.
- Definir uma modelagem específica para as malhas ferroviárias que não terão seus contratos renovados e se encontram em péssimas condições físicas e operacionais.

- Garantir uma forte interação entre a expansão dessas infraestruturas e a política de desenvolvimento industrial, incentivando a fabricação nacional de equipamento ferroviário, inclusive de carros e trilhos.
- Promover estudos de viabilidade para expansão e modernização do setor ferroviário no Brasil, tomando como referencial o volume de cargas, a integração com as ferrovias já existentes e a necessária integração com demais modais de transporte.
- Construir uma rede ampla de pesquisa universitária coordenada pelo Instituto de Tecnologia Ferroviária (ITF), buscando identificar novos horizontes tecnológicos para a área ferroviária e formar profissionais e pesquisadores.

Infraestrutura Portuária

- Retomar as obras de expansão da infraestrutura portuária – áreas operacionais, sistemas de atracação, dragagem, derrocamento, acessos rodoviários e ferroviários dos principais portos do país, buscando a maior eficiência operacional das instalações portuárias existentes e com isso aumentar a competitividade das exportações brasileiras.
- Dar continuidade ao processo de arrendamento em áreas novas ou de arrendamentos vencidos e autorização para instalação de terminais de uso privado, buscando a otimização operacional, ganhos de escala e aumento da concorrência.
- Investir na melhoria da gestão dos portos públicos, revendo o modelo de privatização de forma a preservar funções públicas das autoridades portuárias, como planejamento e fiscalização e com o foco na redução das tarifas.

- Aperfeiçoar o programa Porto sem Papel, visando a desburocratização e agilização nas operações portuárias
- Estimular a navegação de cabotagem, assim como aperfeiçoar o marco regulatório da gestão, incentivando a frequência e regularidade do transporte marítimo e fluvial de cargas entre os portos nacionais e promovendo sua integração com os modais ferroviário e rodoviário.
- Promover a sustentabilidade ambiental das instalações portuárias, através da revisão da política ambiental para os portos, inserindo os eixos das mudanças climáticas e da matriz energética do transporte marítimo.
- Revisar a legislação de fomento à indústria naval, propiciando as condições para incentivar a encomenda de novas embarcações aos estaleiros nacionais.
- Aprimorar o marco regulatório da BR do Mar com o intuito de incentivar a cabotagem, proteção dos empregos locais e da indústria naval nacional.

Infraestrutura Aeroportuária

- Ampliar a capacidade da rede aeroportuária pública, construindo, ampliando, reformando ou modernizando os terminais de passageiros, pátios, pistas de pouso e decolagem e terminais de carga e aperfeiçoando a gestão dessa infraestrutura.
- Incentivar o desenvolvimento da aviação regional, de modo a permitir uma maior integração do país, em parceria com estados e municípios, assim como com a iniciativa privada onde couber.

- Estimular o crescimento do setor de transporte de cargas aéreo de alto valor agregado, modernizando e ampliando os atuais terminais de cargas.
- Aperfeiçoar a capacidade da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) para promover a regulação do setor e melhorar a eficiência e a segurança das operações de navegação e garantir preços acessíveis para a população.
- Rever o papel da Infraero no sistema aeroportuário brasileiro.

Infraestrutura Aquaviária

- Ampliar a navegabilidade dos rios brasileiros através de ações de dragagem, derrocagem e sinalização por meio de soluções sustentáveis.
- Construir ou reformar terminais fluviais de carga e passageiros, equacionando o sistema de gestão dessas infraestruturas, por meio da revisão do arcabouço legal existente, da instituição de critérios de avaliação de desempenho e controle social, permitindo um novo desenho institucional compatível com metas de alta produtividade e desempenho.
- Aprimorar os serviços e a qualidade do transporte de passageiros visando aumentar a segurança e a dignidade dos usuários.
- Fomentar a construção de embarcações com recursos do Fundo Nacional da Marinha Mercante e incentivos para utilização de conteúdo nacional.

Ações institucionais relativas à gestão, regulação, financiamento e controle interno e externo (transversais a todos os modais)

Além das ações relativas às políticas propriamente ditas, são necessárias também ações de caráter transversal para aperfeiçoar a atuação governamental na área de logística, de forma a acelerar os processos de elaboração, contratação e execução de projetos e obras para alcançar os resultados esperados de uma malha de transporte mais eficiente e sustentável.

Agências Reguladoras

- Aprimorar a capacidade de regulação das agências, para que elas sejam capazes de promover a produtividade e a eficiência no uso da infraestrutura existente.
- Reafirmar a natureza especial das agências reguladoras, garantindo sua autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira; trabalhando em consonância com as diretrizes do planejamento da área de logística, reafirmando o seu papel na defesa do interesse coletivo.
- Incorporar mecanismos de transparência ativa, aperfeiçoar a ouvidoria e concretizar o direito das associações dos diversos segmentos de usuários em fiscalizar as atividades econômicas concedidas ou autorizadas.
- Revogar a legislação que permite a autorregulação das infraestruturas de transporte concedidas ou autorizadas.
- Estruturar comitê gestor das autorizações já emitidas para exploração das infraestruturas de transporte, para garantir a realização das condições previstas em contrato, promovendo a caducidade daquelas que não os cumpriram.

Estruturação de projetos de concessão

- Aumentar a capacidade de estruturação de projetos de concessão, utilizando mecanismos existentes, como o BNDES e a EPL; novos instrumentos ou instituições, como o instrumento de PMI ou a participação da Caixa e do Banco do Brasil.
- Rever as concessões em andamento nos diferentes modais (com audiências públicas realizadas, autorizadas pelo TCU ou publicadas os editais), de forma breve, para verificar a necessidade de alterações para garantir novos investimentos.
- Repactuar ou relimitar as concessões recentemente devolvidas em função da crise econômica e do impacto da operação Lava Jato. Para isso, será necessário acelerar as renovações e reequilíbrios de contratos de concessões desestruturadas, incluindo revisões que sejam vantajosas em relação a uma nova licitação.
- Analisar as concessões em andamento que não estão realizando investimentos por falta de decisão do governo (licenciamento ambiental, questões contratuais ou regulatórias pendentes), adotando medidas rápidas para seu equacionamento.
- Analisar os cronogramas de investimentos previstos em concessões e autorizações vigentes, promovendo sua repactuação e estabelecendo sanções mais claras e rigorosas para este tipo de atraso.

Licenciamento ambiental

- Garantir a participação das entidades intervenientes, em especial do INCRA, FUNAI e Fundação Cultural Palmares, bem como da sociedade em geral, nos processos de licenciamento ambiental

que façam referência a áreas potencialmente afetadas por obras de infraestrutura logística, em especial empreendimentos lineares situados em áreas de maior sensibilidade socioambiental.

- Garantir, dentro do processo de licenciamento ambiental, a Avaliação Estratégica de Impacto Ambiental, o acompanhamento do planejamento e implantação de comunidades produtivas agroecológicas e de extrativismo sustentável em empreendimentos lineares localizados em áreas de maior sensibilidade ambiental.
- Considerar as diretrizes da Convenção da Organização Internacional do Trabalho (OIT) nº 169, ratificada pelo Brasil, sobre os Direitos dos Povos Indígenas na fase de licenciamento.

Licitações

- Emitir regulamentos, orientações e instrumentos de padronização, como minutas padrão de editais, que visam a simplificar os processos, contemplar os institutos mais inovadores e dar segurança na implantação da nova Lei, estimulando sua implantação por estados e municípios.
- A partir da nova lei de licitações, utilizar os principais órgãos responsáveis por obras públicas (estatais, DNIT etc.) para irradiação de boas práticas licitatórias.
- Instituir banco de dados sobre licitações e contratações públicas, que permita aos gestores escolher os melhores modelos de licitação e contratos com base em evidências.

Controle externo

- Repactuar o sistema de controle e transparência, de forma a privilegiar o bem-estar social e a garantia do bom uso do recurso público, ao mesmo tempo em que se incentiva a criatividade e o potencial inovador dos entes públicos e empresas privadas.
- Reorientar a atividade de controle para o alcance de resultados, a partir do diálogo, promovendo menos punições e mais apoio técnico.
- Desenvolver mecanismos de responsabilização do sistema de controle externo pela não efetividade dos investimentos em infraestrutura, ou seja, reorientar-se por resultados efetivos da Administração Pública. Isso não significa uma responsabilização dos agentes públicos, mas a assunção de responsabilidade pelo sistema. O indicador de eficiência de atuação dos órgãos de controle não pode ser obra paralisada.
- Poupar as empresas e seus respectivos investimentos por eventuais desvios apurados e focar na punição dos responsáveis pelos atos praticados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O povo brasileiro não merece o descaso nem o desrespeito com que tem sido tratado pelo governo atual. O desleixo na condução de propostas para a geração de emprego e renda e a destruição de redes de proteção social e do meio ambiente são marcas registradas desse trágico tempo que o país vive.

Por meio desse caderno foi possível mostrar o importante legado que os governos dos presidentes Lula e Dilma deixaram para o país ao longo de 13 anos, no que se refere aos investimentos e avanços legais relacionados à infraestrutura logística.

Agora, em 2022, estão colocadas as condições para se resgatar um projeto comprometido com o desenvolvimento e a justiça social. A retomada do desenvolvimento nacional passa pela expansão do investimento público e privado.

A infraestrutura logística constitui-se em um dos principais pilares para se colocar o país, de novo, numa rota de crescimento econômico, com efetivo enfrentamento de nossas profundas mazelas sociais.

As propostas apresentadas neste caderno procuram responder a esse desafio com base na experiência já vivida e nos resultados obtidos nos governos do PT.

O desafio colocado para reconstruir o Brasil, impactado pelo maior desmonte de políticas e instituições já vivenciado, é muito grande. Essa missão está colocada para a sociedade brasileira. O seu êxito será fruto direto do ativo envolvimento nacional numa jornada que demonstre ao mundo do que somos novamente capazes de nos tornar: uma nação soberana e respeitada no mundo.

Vamos juntos pelo Brasil!

CADERNOS
TEORIAeDEBATE

Fundação Perseu Abramo

Rua Francisco Cruz, 234 - Vila Mariana 04117-091 São Paulo - SP

Fone: (11) 5571 4299 - www.fpabramo.org.br