

A BR-163/MS e os vínculos com o Estado visível e invisível: os “atos da superfície” de uma de concessão rodoviária (reflexos do “impeachment político” (golpe) no Brasil em 2016)

The BR-163/MS and the links with the visible and invisible State: the “surface acts” of a road concession (consequence of the “political impeachment” (coup) in Brazil in 2016)

La BR-163/MS y las relaciones com el Estado visible y invisible: los “actos desde la superficie” de una carretera privatizada (reflejos del “impeachment político” (golpe) en Brasil en 2016)

Recebido: 18/11/2021 | Revisado: 26/11/2021 | Aceito: 30/11/2021 | Publicado: 01/12/2021

Roberto Mauro da Silva Fernandes

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8827-365X>

Universidade Federal de Alfenas, Brasil

E-mail: robertomauro.fernandes@hotmail.com

Márcia da Silva

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2742-1396>

Universidade Estadual do Centro-Oeste, Brasil

E-mail: marcia.silvams@gmail.com

Resumo

A BR-163/MS foi concedida a CCR MSVia em março de 2014 como parte do Programa de Investimento em Logística (PIL). A previsão era de que fossem investidos R\$ 3,5 bilhões no projeto e que a concessionária realizasse a ampliação da capacidade operacional da rodovia em cinco anos. No entanto, o Golpe de 2016 e a ascensão do governo Temer alterou todos os prognósticos e instalou um processo caótico no contexto de descentralização da rodovia, em especial, pois os recursos públicos que seriam destinados para viabilizar as obras foi interrompido. Assim, uma série de embates políticos na cena política (atos da superfície) passaram a ocorrer entre CCR MSVia (classe dominante), ANTT (pessoal do Estado) e parlamentares (classe reinante), enfrentamentos que culminaram no processo de relicitação da BR-163/MS. Portanto, o objetivo deste artigo é verificar a relação de forças em torno do processo de concessão da BR-163/MS, mais especificamente os “Atos da superfície” que levaram ao fracasso do mencionado processo de descentralização. Para tal, fizemos uso de levantamento bibliográfico e documental, bem como realizamos trabalho de campo.

Palavras-chave: Programa de Investimento em Logística (PIL); Concessão da BR-163/MS; Cena política; Logística; Golpe de 2016.

Abstract

The BR-163/MS was privatized to CCR MSVia in March 2014 as part of the Logistics' Investment Program (PIL). There were plans to invest R \$ 3.5 billion in the project and the concessionaire was expected to expand the highway's operational capacity in five years. However, the coup in Brazil in 2016 and the rise of the Temer government changed all expectations and installed a chaotic process in the context of the privatization of BR-163, because the public resources that would be destined to make the works possible were interrupted. In this way, a series of political confrontations on the political scene (surface acts) began to occur between CCR MSVia (dominant social class), ANTT (state bureaucracy) and parliamentarians (reigning social class), confrontations that culminated in the BR-163/MS. Therefore, the objective of this article is to verify the political contradictions surrounding the privatization process of BR-163 / MS, more specifically the “surface Acts” that led to the failure of the decentralization process. To this end, we used a bibliographic and documentary survey, as well as field work.

Keywords: Logistics' Investment Program (PIL); Privatization of BR-163/MS; Political scene; Logistics; Coup d'etat in Brazil in 2016.

Resumen

La BR-163 / MS fue privatizada a CCR MSVia en marzo de 2014 como parte del Programa de Inversión Logística (PIL). La previsión era que se invertirían R \$ 3,5 mil millones en el proyecto y que la concesionaria llevaría a cabo la ampliación de la capacidad operativa de la carretera en cinco años. Sin embargo, el golpe de 2016 y el ascenso del gobierno de Temer cambiaron todos los pronósticos e instalaron un proceso caótico en el contexto de la descentralización de la carretera porque se interrumpieron los recursos públicos que se destinarían a viabilizar las

obras. Así, comenzaron a producirse una serie de enfrentamientos políticos en el escenario político (“actos desde la superficie”) entre CCR MSVia (clase dominante), ANTT (personal del Estado) y parlamentarios (clase reinante), enfrentamientos que culminaron en el proceso de re-licitación de la BR-163/MS. Por lo tanto, el propósito de este artículo es verificar la relación de fuerzas que rodearon el proceso de concesión de la BR-163 / MS, más específicamente los “Actos desde la superficie” que llevaron al fracaso del proceso de descentralización mencionado. Para lograr nuestro propósito, hicimos uso de la investigación bibliográfica y documental, así como del trabajo de campo.

Palabras clave: Programa de Inversión Logística (PIL); Privatización de la BR-163/MS; Escena política; Logística; Golpe de 2016.

1. Introdução

No ano de 2012, durante o primeiro governo da presidenta Dilma Rousseff (2011-2014), foi anunciada uma política macroeconômica de caráter mais desenvolvimentista denominada Nova Matriz Econômica – NME que visava a retomada do planejamento estatal e do processo de industrialização, a instrumentalização dos bancos públicos em projetos no setor produtivo e a promoção do crescimento econômico (Fernandes, 2019; Fernandes, 2020). No interior da MNE foi publicado o Programa de Investimentos em Logística – PIL.

O PIL visava promover crescimento econômico (a partir de projetos de infraestrutura) para evitar os efeitos da crise financeira internacional que se espalhava pela Europa (desde setembro de 2011) e que dava sinais de atingir fortemente a economia brasileira, estruturada na produção e exportação de *commodities*. Ademais, o governo objetivava sanar sérios problemas no setor de transportes do país, o que também significava alterar os domínios políticos que contribuía para o atraso no setor (Fernandes, 2017).

Assim, o Governo Federal, sob a gestão da presidenta Dilma Rousseff, anunciou que seriam investidos entre 2012 e 2015 o montante de R\$ 451,4 bilhões em recursos públicos nos setores rodoviário, ferroviário, portuário e aeroportuário do Brasil. A intenção era ampliar, construir e modernizar a infraestrutura, reduzir custos logísticos e fomentar a ampliação dos recursos da iniciativa privada no setor de transportes (Fernandes, 2020).

O governo federal, ao anunciar o PIL, optou pelo modelo de Parcerias Público-Privadas, com base Lei nº 11.079/04 (Lei de PPPs) para contratar a iniciativa privada e deste modo executar os projetos pensados, logo, estabelecia-se (em contexto geral) a concessão patrocinada como instrumento de descentralização. Nesta estrutura, o poder público se comprometia em encaminhar uma contraprestação pecuniária (subsídio) ao particular, mais a cobrança tarifária aos usuários dos serviços. De acordo com o programa – e com base na “Lei de PPPs” – a contraprestação pública seria de até 70% dos custos das obras.

A concessão patrocinada foi regra para atender os projetos com maiores riscos e com retorno financeiro a longo prazo, como eram os casos das concessões rodoviária e ferroviária. Portanto, o governo Dilma criou uma engenharia de antecipação de recursos, via Banco do Brasil, BNDES e 15% de *capital expenditure* - CAPEX. No entanto, as descentralizações do setor aeroportuários foram realizadas por meio de concessão comum, mas com subsídios à aviação regional, via criação de Fundo Nacional. A intenção era criar uma rede integrada e diversificada de infraestruturas, normas e procedimentos operacionais (destinadas ao transporte de cargas e de passageiros), os projetos deveriam ser concretizados em cinco anos (exigência para que as contraprestações ocorressem) e as concessões teriam o prazo de trinta anos (Fernandes, 2017; Fernandes, 2019).

O PIL reservou projetos para todas as regiões do Brasil e em todas as unidades federativas, logo, para o estado de Mato Grosso do Sul, o PIL destinou ações para o setor rodoviário, ferroviário, aeroportuário e portuário. Os projetos de PPPs seriam para construção e exploração, por meio de concessões, de duas ferrovias (Ferrovia Dourados/MS-Estrela d’Oeste/SP e Ferrovia Maracaju/MS – Engenheiro Bley/PR - Lapa/PR-Paranaguá/PR); nove aeroportos regionais (destinados aos municípios de Campo Grande, Dourados, Corumbá, Três Lagoas, Costa Rica; Coxim, Bonito, Naviraí e Nova Andradina); um Terminal de Uso Privativo – TUP (o equipamento seria instalado no município de Três Lagoas, especificamente nos domínios da empresa Eldorado e Celulose e Papel S.A) e três trechos rodoviários (as concessões seriam referentes à BR-262, no segmento Campo

Grande/Três Lagoas/MS; BR-267, entre Nova Alvorada do Sul e Presidente Epitácio/SP; e BR-163, trecho Sonora – Mundo Novo). No entanto, o conjunto de projetos não se efetivou, as relações de força desencadeadas no Brasil entre 2013 e 2015 e que culminaram no Golpe de 2016, alteram os projetos do PIL, inclusive, os intentos destinados ao Mato Grosso do Sul (Fernandes, 2017; Fernandes, 2018; Fernandes, 2019).

Dentre as ações supramencionadas, apenas a concessão da BR-163/MS se efetivou. No dia 17 de dezembro de 2013, por meio de leilão, o governo federal concedeu a rodovia BR-163, segmento Sonora/MS – Mundo Novo/MS, para a Concessionária de Rodovia Sul-Matogrossense S. A. (CCR MSVia). Em abril de 2014, com uma estimativa de investimentos na ordem de R\$ 3,5 bilhões, a CCR MSVia deu início às obras de ampliação do sistema rodoviário e da prestação de serviço aos usuários e passou a cobrar os pedágios em agosto de 2015, após completar 10% de execução das obras. Ao assinar o contrato, a empresa comprometeu-se a prestar serviço de recuperação, manutenção e ampliação da pista (duplicação) e da capacidade do sistema rodoviário que compreende 847,2 Km de extensão, além de executar atividades de monitoramento em um período de 30 anos (Fernandes, 2018).

É preciso sublinhar que a discussão ora iniciamos está circunscrita a uma geografia política complexa e que possui como alicerce fundamental o vínculo entre Estado capitalista (que aqui vamos nos referir apenas como Estado) e logística. Em relação ao primeiro, partimos do pressuposto que o Estado é constituído-dividido pelas contradições de classe, assim deve ser compreendido como a condensação material de uma relação de forças entre as classes e suas frações de classe (Poulantzas, 2000, p. 134). Logo, o Estado não é uma coisa, não pertence há uma classe social em específico; não é da burguesia, muito menos da classe média¹, não é de um determinado partido político. O Estado é um campo estratégico, relacional e paradoxal.

Desta maneira, o Estado não é um ente racional, não está acima da sociedade e destinado a agir em prol do povo, como se fosse uma característica “natural”. O Estado é uma resultante de processos históricos, das articulações e práticas das classes sociais que acessam seus aparelhos, instrumentalizando-os a partir de suas posições no do bloco no poder, bem como, os partidos políticos não são puros na sua “ideologia”, são compostos por sujeitos com interesses, que buscam alianças e que representam, sobretudo, as classes sociais (especialmente as burguesas).

A título de exemplo, o Estado de bem-estar social, consolidado após a segunda guerra mundial é resultado de um processo histórico, uma forma de Estado que contribuiu para mitigar e cessar os efeitos nefastos da crise de 1929, mas que foi perdendo força com fim do sistema de Bretton Woods e com o processo de financeirização da economia mundial (Como sabemos, o *New Deal*, evento que inaugura o processo, foi uma política do presidente Franklin Delano Roosevelt (que assimilou as ideias de John Maynard Keynes) e a composição com as frações burguesas estadunidenses e com os diversos segmentos das classes operárias dos Estados Unidos. Esse consenso promoveu uma série de intervenções governamentais na economia, que conseqüentemente levaram a criação de direitos e instrumentos de estabilidade para os cidadãos (Hobsbawm, 1995; Bresser-Pereira, 2008). Outro exemplo está no desenvolvimentismo brasileiro, o período que compreende os anos de 1930 a 1980, foi estruturado (e iniciado com a ascensão de Getúlio Vargas a presidência da república em 1930) em torno do processo de industrialização e com base em diversos pactos políticos (entre governo, burguesia nacional, classes trabalhadoras e burocracias públicas) (Ianni, 1971; Bresser-Pereira, 2009; Bresser-Pereira, 2014).

Logo, o Estado não é um “ser” racional, seus aparelhos são instrumentalizados de acordo com a composição de governo, com as demandas classes sociais e depende do contexto de mundo. Ademais, a instalação e consolidação do “Estado mínimo” e das concepções neoliberais é uma consequência da constituição-divisão do Estado, são as frações burguesas rentistas e financistas que passaram a controlar os aparelhos de Estado e colocar em práticas suas premissas. As políticas de Estado são resultado das articulações e contradições de classes (Boito Jr., 2018; Osório, 2019).

Isso significa que não podemos confundir os aspectos do *Estado visível* – aparelhos estatais, corpo de funcionários, leis e normas – com o *Estado invisível*, “local” no qual estão os sujeitos que de fato detém o poder. Portanto, a percepção dos

aspectos *visíveis* e *invisíveis* da constituição-divisão do Estado é importante para identificar que as classes reinantes (presidentes, prefeitos, vereadores, ministros de Estado, servidores públicos de alto e baixo escalão, juízes, militares, etc.) se movimentam em conjunto, em função de ou para superar (em determinado contexto histórico) as classes dominantes, isto é, aquelas compostas pelo conjunto de frações e setores da burguesia (pequena burguesia proprietária de terra, não proprietária de terra, burguesia industrial, comercial, agrária, etc.) (Osório, 2019).

Assim, é importante dizer que mediante o momento histórico, as classes dominantes podem estar articuladas com determinadas classes reinantes, os financiamentos de campanha, os golpes de Estado e os projetos nacionais de desenvolvimento são alguns exemplos desse alinhamento. Em outros contextos, ambas podem estar se digladiando entre si ou uma contra as outras.

A título de exemplo, atualmente no Brasil, é notório o enfrentamento entre alguns sujeitos da classe reinante. Observa-se sujeitos do poder judiciário e do poder legislativo disputando o papel central de representante das frações retintas e financistas no Brasil. Esse movimento teve início com o mensalão, ganha dimensão com os protestos de junho de 2013 e posteriormente com a instalação da Operação Lava Jato, consolida-se com as contestações às eleições de 2014 por parte dos derrotados, com a articulação de determinadas frações da burguesia brasileira e de setores das forças armadas (em especial do exército) contra o governo Dilma e no *impeachment* da presidenta, processos que estão relacionados a eleição de Jair Bolsonaro em 2018. As classes reinantes no Brasil se articulam no Estado visível e o fazem porque representam os interesses de frações das classes dominantes, em especial do setor rentista e financista (Boito Jr, 2018; Souza, 2020; Leirner, 2020).

Ademais, o Estado visto como condensação material das relações de força entre as classes sociais possibilita analisar as nuances dos movimentos das frações burguesas no interior do bloco no poder, este que é a unidade contraditória que organiza as distintas frações burguesas em torno de uma hegemonia, bem como, proporciona vislumbrar suas “atuações” na cena política, palco público de legitimação dos interesses burgueses e que na democracia representativa (que é uma ideia burguesa) tem como lócus os parlamentos (câmara de deputados, vereadores, senado, aparelhos vinculados ao poder executivo, o próprio poder executivo, a presidência da república, etc.) (Poulantzas, 2000).

Em outras palavras, a cena política (a política partidária) é apenas um elemento do bloco no poder, não é a política propriamente dita, é o ambiente de atuação formal das frações detentoras (aquelas que indicam os cargos que vão ser ocupados) e da fração reinante² (o partido que detém a presidência da câmara, do senado ou presidência da república ou a maioria dos deputados no congresso nacional) em nome de sujeitos das classes dominantes (geralmente a hegemonia – que pode estar representada ou não no parlamento – e as demais frações burguesas subordinadas a primeira). Como afirma Osório (2019), na democracia representativa burguesa o cidadão ao votar no candidato de partido específico, na maior parte dos casos, está legitimando os interesses de determinada fração burguesa (atuante no *Estado invisível*)³.

Por sua vez, devemos entender a logística, de um modo global, como estrutura que une infraestrutura, normas e procedimentos operacionais (Braga & Castillo, 2013), em outras palavras, é o conjunto de processos e ações praticadas no território baseadas em estratégias, planejamento e gestão com o intuito de controlar fluxos de bens, matérias-primas e informações através de distintas técnicas (Barat, 2011; Fiesp, 2016; Silveira, 2009; Cnt, 2008). Logo, o planejamento, as estratégias e gestão, financiamento para construção de infraestrutura, a produção da norma que regula a ação dos agentes envolvidos no processo (empresas, fretes, operadores logísticos, etc.) e que ocorrem em várias escalas e intensidades são pré-concebidas e discutidas em momentos anteriores a publicação das intenções, em especial, nos núcleos do Estado invisível e visível.

Portanto, Estado e logística são inseparáveis, pois esta associação é fundamentada pela relação de forças entre as classes e frações de classe, assim, a política é fundamental para as dinâmicas da logística (Fernandes, 2017). Quando nos referimos à política, estamos aludindo obviamente as práticas políticas das classes sociais, em especial aquelas que se

desenrolam no interior do bloco no poder. Dessa forma, a logística para além de suas concepções técnicas, as interações espaciais que produz e as mudanças socioeconômicas que promove, sobretudo e antes de tudo, é definida pela política, mais exatamente, pelas contradições de classe e as interconexões do bloco no poder de um Estado em específico.

Segundo Fernandes (2021), os programas de governo, em especial aqueles que envolvem a logística, são dotados de um conjunto de processos, elementos e etapas pré-definidas e discutidas com as classes sociais (em especial as frações burguesas que compõem o Bloco no Poder) em momentos que antecedem a publicação das intenções por parte dos órgãos de planejamento. Com o PIL não foi diferente, houve um complexo processo de negociações entre governo Dilma e as frações burguesas que iriam ser contempladas com os projetos do programa (Fernandes, 2020).

No entanto, as articulações e as alterações no interior do bloco no poder do Brasil, entre 2013 e 2016, interferiram, alteraram e revogaram ideias pré-concebidas pelo Governo e que seriam destinadas ao PIL (Fernandes, 2019; Fernandes, 2020). Em outras palavras, o reposicionamento de posições do bloco no poder no Brasil criou uma outra geografia/economia política, desarticulando e alterando as projeções do programa. A título de exemplo, tal recomposição culminou com o “*impeachment político*”⁴ da presidenta Dilma, com a ascensão da fração rentista e financista ao bloco no poder (Boito Jr., 2018) em conjunto com o consórcio de militares, hoje com poder instituído no Gabinete de Segurança Institucional – GSI, comandado pelo general reformado Augusto Heleno e que é a força motriz do governo Bolsonaro (Leirner, 2020).

A partir de tais premissas, é preciso informar que o debate que ora iniciamos é desdobramento de pesquisa pós-doutoral realizada junto ao Programa de pós-graduação em Geografia da Universidade Estadual do Centro-Oeste (UNICENTRO). A contar desse momento, passamos a verificar a composição formada entre a então fração reinante da cena política (o Partido dos Trabalhadores – PT) com a grande burguesia interna, fração autônoma que atua em território brasileiro e que a partir de 2005 passou a apoiar o PT e iniciou uma série de articulações para retirar da hegemonia do bloco no poder a fração burguesa associada ao capital financeiro⁵ (Boito Jr., 2018). Tal relação no interior do bloco no poder é fundamental para entender os processos de criação, execução e as relações forças que desencadearam o fracasso do PIL, bem como, no “*impeachment político*” de 2016 e na ascensão do governo Bolsonaro (Fernandes, 2019; Fernandes, 2020b).

Assim, entre setembro de 2018 e julho de 2021, realizamos uma dezena de debates – apresentados em formato de artigos, livro e capítulos de livro – sobre as relações entre a frente neodesenvolvimentista (liderada pela grande burguesia interna brasileira e composta por diferentes classes sociais), os governos do PT e o Programa de Investimento em Logística (PIL). A título de conhecimento, a frente neodesenvolvimentista foi formada durante o primeiro governo Lula (2003-2006), sendo composta por frações burguesas do setor produtivo (industrial), do agronegócio e do setor bancário privado “nacional”, por diferentes setores das classes dominadas, trabalhadores assalariados, alguns segmentos operários, beneficiados dos programas sociais, trabalhadores informais, baixa classe média, segmentos do baixo escalão do funcionalismo público e pelo Partido dos Trabalhadores. A presidenta Dilma herdou a composição política e econômica quando foi eleita pela primeira vez em 2010, mas algumas frações burguesas da frente romperam com o governo em 2013 e se alinharam as frações rentistas e financistas, esse processo contribuiu para o “*impeachment político*” (golpe) de 2016 (Boito Jr., 2018; Fernandes, 2019b); Fernandes, 2019c; Fernandes, 2020c). Mais especificamente, nos trabalhos em referência versamos sobre como o fim da frente política/econômica em questão (que ocorreu durante o Governo Dilma) alterou e pôs fim aos projetos do programa.

Logo, o debate que aqui estamos iniciando está umbilicalmente relacionado às relações de força desencadeadas na relação fim da frente neodesenvolvimentista/“*impeachment político*”/extinção do PIL. Mas, trata-se dos desdobramentos do fim do PIL no estado do Mato Grosso do Sul.

Mediante o exposto, o objetivo deste artigo é verificar a relação de forças (geografia política) em torno do processo de concessão da BR-163/MS (no interior do Programa de Investimentos em Logística para o setor rodoviário, o “PIL: rodovias”). Vamos averiguar os episódios que se sucederam no período pós “*impeachment político*” (o evento chave do golpe que está em

curso⁶) da presidenta Dilma Rousseff. Logo, vamos apresentar os detalhes *visíveis* da implosão do único projeto do PIL no estado do Mato Grosso do Sul, mais especificamente vamos demonstrar os “Atos da superfície” (da cena política) circunscritos ao desmoronamento da concessão da BR-163/MS.

Além desta introdução, o trabalho contém outras quatro partes. A segunda seção foi reservada para apresentar nossa metodologia. No terceiro segmento vamos discutir o que denominamos de “Atos da Superfície”, estes versam sobre o processo de concessão da BR-163/MS desde os movimentos iniciais da assinatura do contrato (no ano de 2014) até o momento em que a CCR MSVia encaminha o pedido de relicitação da rodovia a ANTT (em dezembro de 2019). Imagine “Atos” como um conjunto de ações, de manifestações, de embates, de deliberações e de atuações. Dos atos que se desenrolaram na superfície, no *Estado visível*, mas em profunda relação com os lugares de classe e nuances do bloco no poder (elemento do *Estado invisível*). A última segmentação está reservada para as nossas considerações finais.

2. Metodologia

Marília Steinberger (2017) denomina como *discurso escrito* os documentos oficiais, ou seja, as orientações dos tecnocratas, dos planejadores, as monografias, teses, as leis, etc.. Assim, para realizarmos o debate sobre os “atos da superfície” relacionados ao processo de concessão da BR-163/MS no interior do PIL, buscamos os discursos escritos do 1) *peçoal do Estado*⁷, nesse caso os relatórios e resoluções da Agência Nacional de Transporte Terrestre - ANTT; 2) dos relatórios oficiais da concessionária, que representa a empresa capitalista, um sujeito da classe dominante; 3) os discursos da cena política (das classes reinantes) e 4) os discursos da imprensa para demonstrar como as relações de força se desenrolaram.

Aqui incluímos a imprensa, pois – com base na teoria de Poulantzas (2000) – a mídia (em especial a imprensa privada) é um aparelho de Estado, de igual modo, é sujeito diretamente vinculado a cena política, os parlamentares em vários momentos fazem uso da imprensa para expor seus interesses que conseqüentemente são interesses das frações burguesas (ou classes populares, se for o caso) que representam. Ademais, determinados veículos de imprensa estão diretamente a serviço das chamadas frações detentoras do bloco no poder, que são aquelas que indicam os ministros de estado, os diretores das empresas públicas e privadas (segundo Poulantzas (2000), ambas são empresas estatais, a divisão entre público e privado, é tática discursiva das frações burguesas), os secretários executivos, os sujeitos que vão ocupar cargos em comissão, etc., bem como, muitas empresas de mídia são frações detentoras, como é o caso do Grupo Globo⁸ (Fernandes, 2019d). Por isso, as empresas de mídia apoiam candidatos a cargos eletivos e debatem determinados temas dia e noite assiduamente, a mídia capitalista também derruba presidentes e altera as configurações no bloco no poder. Portanto, produz discurso oficial. Além do mais, o nosso debate foi realizado ao “calor da hora”, desta maneira, foram os discursos escritos da imprensa que nos mantinha informado dos processos circunscritos a concessão da BR-163/MS.

Deste modo, como se tratam de discursos oficiais, vinculados à ossatura material do Estado, a cena política e conseqüentemente ao bloco no poder, procuramos verificar as contradições e coincidências entre falas públicas e o que está plasmado nos documentos (leis, decretos, portarias, resoluções, etc.) e depois realizamos uma análise a partir do método da leitura sintomal (Althusser, 1974), isto é, verificamos o que foi escrito, o que foi pronunciado, o que estava sendo omitido e o que poderia ser apresentado em tais discursos escritos. O método é de suma importância para as nossas conjecturas e conclusões.

De igual modo, realizamos trabalho de campo, entre dezembro de 2018 e março de 2020, que consistiu em entrevistar os envolvidos no processo de concessão da BR-163/MS e acompanhar audiências públicas.

3. Resultados e Discussão

3.1 Atos da superfície nº 1: o contrato, o início da concessão, o “impeachment político” (golpe) e a mudança de regras (a “sorte foi lançada”)

O PIL reservou para o Mato Grosso do Sul a concessão de três trechos rodoviários, referentes à BR-262, BR-267 e BR-163. No entanto, o único que passou por processo de descentralização foi o da BR-163, entre as cidades de Sonora e Mundo Novo. A CCR MSVia assumiu o total de 847,2 km da rodovia no estado.

No mês de março de 2014, governo e concessionário assinaram o contrato (concessão com duração de 30 anos), em abril do mesmo ano a CCR MSVia deu início as atividades de limpeza da faixa de domínio, intervenções sobre pavimento asfáltico, instalação da sinalização, as atividades relacionadas ao sistema de drenagem, ações de terraplanagem e obras na estrutura de contenção, entre outras atividades da fase inicial das frentes de ação estabelecidas em contrato. Entre julho de 2014 e maio de 2015, as obras de duplicação (ampliação) da pista foram iniciadas, além da instalação de outras infraestruturas e serviços relacionadas ao sistema de inspeção de tráfego e de controle de velocidade (equipamentos de detecção e sensoriamento de pista, painéis fixos e móveis de mensagens variáveis, etc.), sistema de atendimento ao usuário – SAU (atendimento médico de emergência, socorro mecânico, sistemas de informações, reclamações e sugestões dos usuários) e implantação das dezessete Bases Operacionais, das quais a equipe da concessionária atuava para prestação de serviço (Fernandes, 2017; Fernandes, 2018).

No que diz respeito às Praças de Pedágio, em janeiro de 2015, já era possível observar as obras de edificação de tais pontos de arrecadação, processo que ocorreu em concomitância a duplicação dos 10% de pista (que coincidiam com os quilômetros nos quais estavam localizadas as Praças), como estava previsto no contrato. Em setembro de 2015, as nove praças estavam situadas e os pedágios começaram a ser cobrados (Fernandes, 2017).

Ademais, as obras e a instalação dos serviços iniciais foram realizadas (entre abril de 2014 e outubro de 2015) em decorrência das Portarias Interministeriais nº 288 e nº 289 de 2013, dos Ministérios do Meio Ambiente e dos Transportes que possibilitaram a ampliação da capacidade e a duplicação parcial da rodovia sem as respectivas licenças ambientais, bem como, as ações foram realizadas, pois houve um empréstimo, em setembro de 2014, do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES para a CCR MSVia no valor de R\$ 646 milhões (Ccr Msvia, 2016). Além disso, entre abril e outubro de 2016 a Caixa Econômica Federal (CAIXA) e o BNDES (os bancos públicos responsáveis pelo financiamento do projeto) liberaram R\$ 884 milhões para que a concessionária pudesse dar continuidade ao processo de duplicação da BR-163/MS. Em março de 2017, foram desembolsados mais R\$ 107 milhões em recursos públicos. Os valores são referentes aos R\$ 1,3 bilhão previstos para que a MSVia cumprisse com o programa de ampliação e duplicação da pista nos cinco primeiros anos como previsto em contrato⁹ (Fernandes, 2018; Mato Grosso do Sul, 2020).

O supramencionado financiamento está no interior da proposta do PIL e do então governo Dilma em realizar as concessões pelo critério de menor tarifa, sem o pagamento de outorga e por meio da concessão patrocinada. Logo, as concessionárias contratadas realizariam a duplicação nos cinco primeiros anos de contrato (como podemos observar no Quadro 1) condicionada por um adiantamento de subsídio público, assim, o poder público assumiria os riscos da concessão na fase de investimentos, na fase de risco (período de implantação do projeto), o que daria condições ao particular para recuperar o investimento realizado e manter o nível da modicidade tarifária exigido. Mediante tais pressupostos, o governo federal manteria em boas condições de tráfego as rodovias federais que não eram atraentes para iniciativa privada no sentido de realizar investimentos diretos (Fernandes, 2020). O que era o caso da BR-163/MS.

Quadro 1 – Cronograma de ampliação da pista (duplicação) – BR- 163/MS.

Ano	Extensão (km)	% do Total a ser duplicado
2	129,0	16%
3	193,5	24%
4	274,1	34%
5	209,7	26%
Total para implantação	806,3	100%
Trecho duplicado quando houve a assinatura do contrato (Perímetro urbano de Dourados/MS)		28,6

Fonte: Fernandes (2017), adaptado pelo autor do Anexo II do Programa de Exploração da Rodovia/BR-163/MS. 2013, p.32.

O início das obras e da duplicação gerou a obrigatoriedade por parte da CCR MSVia de realizar o repasse do Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN) para os vinte um (21) municípios limítrofes a BR-163/MS, de acordo com o contrato e com a Lei complementar nº 116/03, a empresa deveria repassar 5% do valor bruto de suas receitas com pedágio e realização de obras para os municípios. As expectativas eram as melhores no início de 2015, a imprensa sul-mato-grossense tratava o assunto com regozijo, as informações eram de que os municípios arrecadariam com a concessão R\$ 30 milhões por ano e R\$ 1 bilhão no período de trinta anos (Bonifácio, 2015; Resende; 2015).

O repasse do ISSQN gerou desdobramentos na cena política, os prefeitos dos municípios em questão se movimentavam no sentido de fiscalizar as obras e criaram, em agosto de 2014, o Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento dos Municípios Impactados pela BR-163 (CIDEM), tais gestores teriam uma fonte extra de recursos, logo, a articulação política partidária (em ano eleitoral) era notável, os prefeitos versavam sobre a importância da concessão e agradeciam publicamente o governo federal por tal feito (Fernandes, 2017; Fernandes, 2018).

Os primeiros balanços da concessionária acerca do ISSQN da concessão apontam que entre abril de 2014 a agosto de 2015 as prefeituras contempladas com o imposto receberam R\$ 16,6 milhões referentes as obras na rodovia (Ccr Msvia, 2015). Os números de 2015 e 2016 somados são de R\$ 51,3 milhões em repasses, respectivamente R\$ 21,9 milhões em 2015 e R\$ 29,4 milhões em 2016. Esses valores eram referentes a conclusão dos 10% das obras de duplicação e implantação das praças de pedágio e bases operacionais, bem como oriundos do processo de restauração do pavimento com a recuperação de 256 quilômetros e duplicação de 113 quilômetros de rodovia, mais a implantação de bases da Polícia Rodoviária Federal e implantação de posto de fiscalização da ANTT, da sede da concessionária, de 342 câmeras de vigilância e 384 quilômetros de fibra ótica (Ccr Msvia, 2016).

Entretanto, em dezembro de 2016 o cronograma de ampliação da infraestrutura operacional da rodovia estava atrasado. A duplicação dos supramencionados 113 quilômetros não atingia a meta estabelecida em contrato (Fernandes, 2018), que era da ordem de 129 quilômetros, o equivalente a 16%, no segundo ano de concessão (Brasil, 2013).

As declarações públicas iniciais da concessionária apontavam como os motivos dos atrasos a demora da liberação das licenças ambientais e das autorizações quanto às desapropriações (responsabilidade do poder concedente), no entanto, o “*impeachment político*” da presidenta Dilma era o principal fator para os descumprimentos dos prazos da concessionária no que tange a execução das obras de duplicação (Fernandes, 2019; Fernandes; 2020). Na realidade, o evento mencionado alterou o PIL por completo.

Logo, é preciso sublinhar que entre 2013 e 2015, a frente política/econômica (a frente neodesenvolvimentista) – que deu apoio ao segundo governo do presidente Lula e que ajudou a eleger a presidenta Dilma – começou a se fragmentar e a se afastar dos intentos da MNE¹⁰ (Singer, 2015; Boito Jr., 2018) e conseqüentemente deixou de apoiar os projetos do PIL, assim, as ações do programa concernentes ao setor rodoviário foram perdendo força (Fernandes, 2020).

Em meados de 2015, as articulações para o “*impeachment político*” estavam fortes, na cena política, o PSDB proferia o discurso de fraude eleitoral, o então deputado Eduardo Cunha articulava com deputados e senadores, a Operação Lava Jato “caçava” os parlamentares e os empresários vinculados aos mesmos, o Grupo Globo endossava os discursos das “pedaladas fiscais” e convocava a classe média para as ruas e o Poder Judiciário não intervia na farsa e aceitava as teses falsas de acusação de Janaína Paschoal, Miguel Reale e Hélio Bicudo contra a presidenta Dilma. No bloco no poder (e *Estado invisível*), as frações burguesas que outrora apoiaram os governos do PT se aproximavam da fração financeira para derrubar a presidenta (Anderson, 2016; Boito Jr., 2018; Fernandes, 2019c).

Nesse momento, o governo federal já sinalizava para os interessados, por meio do lançamento da 2ª etapa do “PIL: rodovias” (junho de 2015), que manteria o modelo de contratação (concessão patrocinada), mas ampliaria o prazo para a realização das obras de ampliação e instalação dos serviços. O ambiente era de insegurança jurídica e política, como o governo realizou as primeiras contratações do setor rodoviário com o modelo de contraprestação pecuniária, os discursos de dilatação de cumprimento das exigências na fase de investimento levaram os setores contratados a declarar que as novas regras eram arbitrárias, o que conseqüentemente, fez grupos interessados se afastarem da 2ª fase do PIL (Fernandes, 2019; Fernandes, 2020).

Embora, o “PIL: rodovias” já estivesse enfraquecido em 2015 e promovendo desconfianças dos contratados, foi a ascensão de Michel Temer ao Poder Executivo que colocou fim ao programa. O governo (ainda interino) lançou o Programa de Parcerias de Investimentos – PPI em maio de 2016, incorporou os projetos anunciados na 2ª etapa do PIL (lançada em junho de 2015) e alterou a forma de contratar a iniciativa privada e financiar as obras. Com a publicação do PPI, as concessões voltavam a ser comuns e os projetos em andamento teriam os financiamentos revistos, logo, a partir de dezembro de 2016, o BNDES e CAIXA, repassariam o aporte público mediante os fluxos aferidos, o que significava reduzir os valores da contraprestação de até 70% estabelecida em contrato (Fernandes, 2020).

As alterações do cenário político nacional e a alteração nas diretrizes de financiamento para a duplicação das rodovias concedidas afetou diretamente a descentralização da BR-163/MS e pode ser percebida quando a CCR MSVia no dia 06 de abril de 2017 encaminhou a ANTT pedido de revisão contratual extraordinária, alegando que havia ocorrido modificação significativa nos critérios de contratação que eram alheios a empresa (Ccr Msvia, 2018). A concessionária, dessa forma, apontava para os investidores que o cenário mudaria e assim despertava a atenção das bancadas partidárias em Mato Grosso do Sul, que naquele momento já utilizavam a concessão, em especial o repasse do ISSQN, para instrumentalizar suas bases eleitorais. Ademais, a concessionária a partir de 2017 paralisou as obras na BR-163/MS.

Sublinha-se que no ano de 2017, os grupos vencedores dos leilões do PIL iniciaram pedidos de revisão dos seus contratos. Alguns segmentos da imprensa nacional entre março de 2017 e agosto de 2019, apontavam que as rodovias do PIL¹¹ (e mais os aeroportos concedidos) estavam com o cronograma atrasado, que as concessionárias pediam revisão contratual e que iriam aderir ao programa de relicitação. O problema, segundo os discursos, estava na engenharia escolhida pelo governo Dilma para contratar, modelagem com outorgas elevadas, a recessão econômica e a investigação de muitos consórcios na Operação Lava Jato (G1 es, 2017; Folha de São Paulo, 2019; Estadão, 2020). Entretanto, nada se falava do “*impeachment político*”, este evento formal do golpe (em curso) foi o estopim da desarticulação do PIL, da mudança nos contratos e da desistência das empresas.

Logo, a CCR MSVia ao pedir revisão de contrato, iniciava em Mato Grosso do Sul, um movimento que seria nacional, no qual os pedágios continuariam a ser cobrados e cujos preços foram reajustados (para cima) em conformidade com as projeções iniciais do contrato, mas sem as obras de duplicação. Mas ao encaminhar o pedido de revisão contratual - o que significava a solicitação de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro – e ao paralisar as atividades, criou um paradoxo (vamos assim dizer) de práticas “técnicas” e políticas.

Em relação ao contexto “técnico”, o pedido de recomposição estava no interior do que estabelecia a subcláusula 21.2 do contrato de concessão, pois houve a) descumprimento do poder concedente de suas obrigações contratuais (a questão do financiamento) e b) atraso nas obras decorrentes da demora na obtenção de licenças ambientais a cargo do Poder Concedente (Brasil, 2013). De acordo com o contrato, estes são riscos que a concessionária não poderia assumir e que permitiam o pedido de revisão de contrato.

No entanto (aqui vamos a questão política), o contrato não especifica qualquer tipo de interrupção de atividades acordadas como meio protesto para que a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro fosse realizada. Versa o contrato que: “22.2.1 O procedimento para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro por meio de revisão dar-se-á conforme estabelecido em resolução da ANTT” (Brasil, 2013).

Portanto, a ANTT era a responsável pelos procedimentos e formas (a seu critério) de recomposição (caso julgada cabível). De acordo com a subcláusula 22.3.1, as formas são: 1) ampliação ou redução do valor da Tarifa Básica de Pedágio; 2) pagamento a concessionária de valor correspondente aos investimentos, custos e despesas; 3) alterações nas obrigações contratuais do parceiro privado e 4) alteração de localização de praças de pedágio, instalação ou remoção de cabines de bloqueio. Ademais, em consonância com 22.3.2, a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro também poderia ocorrer por meio de prorrogação do contrato de concessão (Brasil, 2013).

Mas, no dia 12 de abril de 2017, a concessionária através do seu diretor-presidente, o Sr. Roberto de Barros Calixto, foi a imprensa e declarou que a CCR MSVia havia realizado pedido de revisão contratual em decorrência da diminuição na ordem de 35% da arrecadação de valores à título de tarifa, valor abaixo do estabelecido com média em contrato e que paralisava suas atividades de ampliação da capacidade (sobretudo a duplicação) para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro. Segundo o gestor:

Nós não pedimos reajuste, nós pedimos uma revisão do contrato, nós queremos que volte as condições normais de financiamento, a licença ambiental seja regularizada e **nós propomos que a duplicação, as obras de melhoramento da BR-163, seja feita em função de parâmetros técnicos** [grifo nosso], atendendo o nível de serviço da rodovia (G1 ms, 2017).

A fala do executivo naquele momento era de continuidade¹², entretanto, a paralisação foi um ato político público (ou da cena política se preferir) e, aparentemente, a declaração foi um recado a ANNT que supostamente não estava cumprindo suas funções com referências “técnicas” (por isso o destaque na fala acima), um movimento para pressionar a agência de governo. Ademais, a paralisação do ponto de vista técnico foi uma quebra contratual, não existia dispositivo especificando tal procedimento, a concessionária deveria esperar a resposta da ANNT sobre a revisão extraordinária (a agência responderia somente em janeiro de 2018) e dar continuidade aos procedimentos de ampliação do sistema de circulação e duplicação, pois em contrato assumia os demais riscos e qualquer ação de recomposição era função a ser aplicada pela ANTT. A “sorte” estava lançada e a BR-163/MS tornar-se-ia o “palco” de atuação dos sujeitos da cena política em Mato Grosso do Sul.

3.2 Atos da superfície nº 2: embates, discursos públicos nas *entre linhas* e o esquecimento momentâneo (das classes reinantes do MS) do golpe de 2016

A paralisação das obras configurava-se como uma pressão pública ao governo de Michel Temer, que alterou as regras de contratação (Fernandes, 2020). Tal manifestação ensejou uma série de outras movimentações na cena política no decorrer de 2017 e 2018. Nos meses de abril e maio de 2017, a imprensa veiculava que a paralisação promoveria demissões em massa (Idest, 2017a) e denunciava a ocorrência de protestos em diferentes trechos da 163/MS (Campo Grande News, 2017; G1 MS, 2017), a Câmara de vereadores de Campo Grande (a capital do estado), em seção pública convocava os vereadores do MS para promoção de audiência pública para debater com a CCR MSVia e a ANTT o caso da duplicação (Câmara Municipal, 2017),

além do mais, estava em discussão no congresso a Medida Provisória nº 752, publicada no dia 24 de novembro de 2016 que dispunha sobre a prorrogação e a relicitação dos contratos de concessão do PPI e que nada especificava sobre os contratos do PIL.

Ademais, no dia 11 de maio de 2017, a Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional de Mato Grosso do Sul (OAB/MS) ajuizou tutela cautelar antecedente na Justiça Federal em Campo Grande/MS, por meio do processo nº 0004181-71.2017.403.6000, requerendo a suspensão da cobrança dos pedágios enquanto as obras estivessem paralisadas, bem como, pedia a retomada do processo de duplicação da BR-163 (Ccr Msvia, 2018). A decisão foi tomada depois que a Comissão de Direito administrativo da OAB/MS entendeu que a CCR MSVia ao paralisar por conta própria as obras infringiu o contrato (Junot, 2017). No dia 17 de maio de 2017, o juiz federal Ney Gustavo Paes de Andrade, da 2ª Vara Federal, de Campo Grande, convocou os representantes da CCR MSVia, da ANTT E OAB/MS para uma audiência de conciliação. A audiência ocorreu no dia 20 de junho e a decisão foi em favor a solicitação da OAB/MS (Souza, 2017; Ccr Msvia, 2018). Assim, a ANTT e a concessionária teriam que emitir pronunciamento público assíduos sobre o processo.

Entre junho e setembro do mesmo ano de 2017, uma série de articulações também passaram a ocorrer, em especial, a conversão da MP nº 752/2016 na lei nº 13.448, de 5 de junho 2017 que abria a possibilidade de incluir a prorrogação e relicitação dos projetos do PIL, bem como, na época o então ministro da Secretaria de Governo – o deputado federal, Carlos Marun (PMDB/MS) – e o Ministro dos Transportes, Portos e Aviação Civil, Maurício Quintella (PR/AL) articulavam em Brasília situação para revisar o tempo de realização das obras na fase de investimentos, movimentação que iria ensejar a Medida Provisória nº 800. Assim, a concessionária em agosto de 2017 anunciava que retomaria a duplicação e que aguardava a publicação da MP que ampliaria o seu prazo para duplicar a BR- 163/MS (Rocha & Souza, 2017). A duplicação foi retomada em setembro de 2017.

A Medida Provisória nº 800 foi publicada no dia 18 de setembro de 2017 e autorizava ANTT, em comum acordo com as concessionárias, a reprogramar, por uma única vez, as ações de investimento (entre as quais a duplicação) das rodovias federais cujos contratos estavam em fase inicial. Assim, o prazo de duplicação seria ampliado de cinco para quatorze anos, de igual modo, a MP estabelecia que o parceiro privado ao aderir a reprogramação teria suas obrigações e multas suspensas. De acordo com a exposição de motivos da MP, os encaminhamentos eram a solução para corrigir as projeções com bases políticas do PIL, que estipulou as metas em curto período de tempo e considerou o momento de abundância de recurso financeiros, além do mais, no texto pode-se ler que a reprogramação seria a melhor saída em decorrência das quedas expressivas do PIB entre 2015 e 2016 que criaram um cenário de retração econômica e inviabilizaram as concessões (Brasil, 2017).

Parecia ser uma grande proposta para as concessionárias, em especial porque teriam suas punições suspensas e, sobretudo, não precisariam prestar contas dos recursos públicos que já tinham sido encaminhados (no caso da BR-163/MS, quase R\$ 900 milhões entre 2014 e 2016). Assim, os proponentes culpavam a recessão econômica e nas *entre linhas* afirmavam que o governo Dilma foi irresponsável ao criar processos de concessão pelo critério político. No entanto, é preciso dizer que a reprogramação já estava prevista nos contratos do PIL, de acordo com a subcláusula 22.3.2 a prorrogação de contratos era um dos critérios para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, logo, a MP nº 800 apresenta uma solução política para a incapacidade da ANTT na condução dos processos.

Ademais, ainda é preciso registrar que as mudanças no andamento dos projetos do PIL são resultado direto do *“impeachment político”* da presidenta Dilma, que não cometeu crime de responsabilidade, mas foi afastada do seu cargo em decorrência de votos de deputados como os então ministros Maurício Quintella (proponente da MP) e Carlos Marun (articulador da MP). Aparentemente, não se tratava de uma questão meramente econômica, muito menos por conta de escolhas políticas do governo Dilma. A concessão da BR-163/BR passava a apresentar problemas porque no cenário nacional a maioria dos deputados federais e senadores participaram de uma articulação golpista em conjunto com algumas frações de classe para

derrubar a presidenta Dilma (Bastos, 2017; Boito Jr. 2018). Logo, com seu afastamento, instalou-se um contexto de insegurança jurídica (que no Estado capitalista, promove crises políticas) e alterações nos contratos assinados no PIL.

Destaca-se que em outubro de 2017, a ANTT informava a Justiça Federal e as demais entidades que as obras de duplicação tinham sido retomadas, bem como, a CCR MSVia publicou posição concordando com a ANTT sobre a extinção do pedido de revisão contratual e novembro do mesmo ano a OAB/MS, a ANTT e CCR MSVia quanto a extinção do processo judicial no qual estavam envolvidos (Ccr Msvia, 2018; Ccr Msvia, 2019; Mato Grosso do Sul, 2020).

Com a retomada dos trabalhos de duplicação e apaziguamento dos enfrentamentos, o foco dos sujeitos estava na aprovação da MP nº 800 que produziria reflexos em Mato Grosso do Sul, visto a CCR MSVia até então estar interessada na prorrogação do prazo da fase de investimentos (suas intervenções públicas comumente apontavam essa hipótese). O sinal de que novos embates estavam por vir ocorreu quando a medida provisória perdeu a vigência no dia 08 de novembro de 2017 e foi prorrogada por sessenta dias (D.o.u., 2017).

No dia 14 de dezembro de 2018, a comissão mista que analisava a MP aprovou o relatório do deputado José Rocha (PR-BA), Os pontos aprovados eram polêmicos, os destaques estão nas penalidades brandas para inadimplência, o relator rejeitou emendas que puniam as concessionárias com a caducidade do contrato caso não cumprissem o estabelecido (Brasil, 2017), bem como, para grande parte dos deputados – sobretudo a oposição na época (PSB, PDT, PT, PCdoB e Psol) – a MP nº 800/2017 era danosa ao usuário, beneficiava as concessionárias que descumprissem contratos (Agência Brasil, 2018). Com tais aspectos, um projeto de lei de conversão passou a tramitar na Câmara, no entanto, não foi votado em plenário e perdeu a vigência no dia 26 de fevereiro de 2018 (D.o.u., 2018; Agência Senado, 2017).

É preciso destacar que o clima no âmbito nacional era de tensão e era evidente a desmobilização das bancadas no Congresso Nacional em torno da MP nº 800/2017, no segundo semestre de 2017 e início de 2018, o então governo não conseguia sensibilizar os partidos da base, repercutiam as delações dos empresários Joesley e Wesley Batista (donos da JBS) e do diretor da J&F Ricardo Saud, na Operação Lava Jato. O presidente da República e outros políticos (como Aécio Neves) eram abertamente citados em esquemas de corrupção (G1, 2017). Além disso, Michel Temer estava prestes a ser indiciado pela Polícia Federal no caso do “Decreto dos Portos” (Decreto 9.048/2017), que favorecia a empresa Rodrimar S/A do seu ex-assessor, o Sr. José Yunes (Gauchazh, 2018).

No Mato Grosso do Sul, o governador, a Câmara dos Deputados, os senadores e deputados federais eleitos pela Unidade Federativa e a Associação dos Municípios de Mato Grosso do Sul (ASSOMASUL), em fevereiro de 2018, já discutiam o fim da concessão e as declarações públicas giravam em torno dos desdobramentos do processo para os municípios lindeiros, a preocupação era o repasse do ISSQN (no ano de 2017, a CCR MSVia transferiu R\$ 20,2 milhões aos municípios), assim como, neste momento a duplicação da BR-163/MS ocorria a “passos lentos”, apenas 138.8 quilômetros duplicados¹³. Ademais, a CCR MSVia, em fevereiro, começou a acrescentar aos discursos de recessão econômica, a retenção por parte do BNDES e CAIXA da contraprestação prevista no contrato de concessão (elemento chave para a duplicação em cinco anos) como motivo fundamental para o pedido de revisão contratual (Correio do Estado, 2018a).

A concessionária preparava o discurso de que sem a contraprestação (além do fracasso da reprogramação) a duplicação não seria possível em cinco anos (no entanto, não dizia que o motivo para tal processo estava relacionado ao “*impeachment político*”). Aparentemente, tais posicionamentos estavam relacionados a resposta da ANTT acerca do pedido de revisão extraordinária, a agência rejeitou o requerimento no dia 03 de janeiro de 2018, alegando que os eventos narrados (entre os quais a licença ambiental e o repasse dos recursos) eram riscos alocados a concessionária (Ccr Msvia, 2018).

Assim, a concessionária deveria cumprir o contrato, logo, as mensagens públicas não eram mais sobre paralisação (havia recém saído de um litígio), era a respeito da continuidade do projeto, ao declarar nos noticiários que tinha investido R\$ 1 bilhão, mas o empréstimo acordado era na ordem de R\$ 2,84 bilhões (Correio do Estado, 2018), abertamente afirmava que o

responsável pelo atraso era o governo (citando os bancos públicos) por conta do repasse parcial da contraprestação pecuniária, que a recomposição de equilíbrio econômico-financeiro precisava ser realizada e nas *entre linhas* apontava que se fosse necessário poderia abandonar a concessão.

Em contrapartida, as declarações públicas dos agentes da ANTT eram de que a CCR MSVia não aderiu a reprogramação quando a MP nº 800/17 estava vigente, apesar da queda nas receitas e dos investimentos, bem como, informava que daria continuidade a fiscalização, o que significava a aplicação do “Fator D”, que trata da redução e/ou reajuste das tarifas (Correio do Estado, 2018b).

As novas relações de força entre concessionária e ANTT - e em especial a mensagem da primeira sobre abandono da concessão – promoveu, no estado do Mato Grosso do Sul, uma ampla movimentação dos partidos políticos (classes reinantes, os sujeitos/representantes visíveis do bloco no poder) contra a CCR MSVia (sujeito das classes dominantes, do Estado invisível). A reivindicação principal estava relacionada ao repasse do ISSQN que até aquele momento havia gerado uma renda extra para as prefeituras R\$ 88,1 milhões. A ação pública desta frente contra a concessionária ocorreu no dia 16 de março de 2018, na Assembleia Legislativa/MS e foi proposta pelos deputados estaduais João Grandão (PT) e Junior Mochi (MDB). O tema foi: “A Paralisação das Obras de Duplicação da Rodovia BR-163, pela Concessionária CCR MS/VIA”. Estavam presentes vereadores, prefeitos do CIDEM, diferentes segmentos da sociedade e deputados federais eleitos por Mato Grosso do Sul.

Resgatava-se o tema da paralisação, retomada a ritmos lentos em setembro de 2017, logo, o assunto foram as obras. Os deputados pediam novas explicações sobre o andamento da duplicação, representantes dos municípios versavam sobre obras de arte e retornos, vereadores pediam semáforos em trechos da rodovia que interagiam com o perímetro urbano, o pano de fundo desse processo era o ISSQN. Averiguar sobre o andamento das obras (em especial de duplicação), significava fazer debate sobre o imposto. Em suma, a duplicação da rodovia tornava-se um imenso palanque em ano de eleição.

No evento o presidente executivo da CCR MSVia retornava a reforçar que as obras foram paralisadas devido a mitigação do repasse da contraprestação de 70% do valor da obra e atraso do licenciamento ambiental, bem como, citou os valores de investimento (Assembleia Legislativa MS, 2018). Novamente a resposta pronta e o recado nas *entre linhas* de abandono da concessão. No entanto, é preciso dizer que se por um lado houve quebra de contrato da CCR MSVia quando paralisou as obras, por outro lado ocorreu quebra contratual por parte do governo, pois interrompeu o encaminhamento dos recursos em decorrência do “impeachment político” (golpe) e da ascensão de um novo governo.

As mudanças no processo de duplicação da BR-163/MS tem origem nas rearticulações do bloco no poder que gerou o “*impeachment político*”, em nossa opinião aquela era ocasião para se debater essa questão, inclusive oportunidade para os deputados e vereadores do PT realizarem a denúncia, mas não o fizeram. Como vimos, a proposição da audiência pública vem de deputado do PT e MDB. Prova maior que o objetivo não era denunciar o golpe ou discutir a relação entre democracia e política de transporte, mas pressionar a concessionária, o que estava em jogo era manutenção do repasse do ISSQN.

Aqui cabe uma observação importante (e irônica), no Mato Grosso do Sul, o MDB (antigo PMDB) e PT comumente são adversários nos pleitos, isso ocorria mesmo quando as duas legendas compunham chapa para disputar a presidência da república. Naquela ocasião, o enfrentamento histórico e o “impeachment político” foram esquecidos (momentaneamente) em nome do MS.

É preciso também registrar que o Senador Waldemir Moka (MDB/MS) estava na Audiência Pública e declarou que promoveria esforços para além das questões partidárias no sentido de promover a continuidade das atividades da concessão, no entanto, aceitou as acusações falsas contra a presidenta Dilma e votou a favor do *impeachment*. Com exceção dos deputados federais Zeca do PT e Vander Loubet do PT e Dagoberto do PDT, os demais representantes entre senadores e deputados

federais eleitos pelo MS votaram favoravelmente no “impeachment político”, logo, também são responsáveis pelo fracasso da concessão da BR-163/MS.

Voltando ao debate sobre o ISSQN, é verdade que a questão da arrecadação é de suma importância, em especial no sistema federativo brasileiro no qual os municípios dependem exclusivamente dos recursos da União (Arretche, 2012), mas aquele era o momento para, pelos menos, os deputados do partido de oposição (diga-se PT) no cenário nacional terem mencionado o “*impeachment político*”, pois novamente ressaltamos que tal evento é a origem do fracasso do PIL, inclusive da concessão da BR-163/MS.

Muito menos indicaram os equívocos da ANTT na condução de processo e naquele contexto havia recentemente publicado um parecer de negação do pedido de recomposição de equilíbrio econômico-financeiro da concessionária com o argumento de que a culpabilidade era única e exclusiva do parceiro privado.

A audiência gerou uma série de reivindicações em ata que são legítimas, visto retratarem demandas territoriais, mas como a questão política do processo no âmbito nacional não foi debatida tornaram-se figurativas já que a concessionária não iria conseguir cumpri-las em decorrência das quebras contratuais referentes aos recursos. Aquele evento excluía os outros elementos e sujeitos do bloco no poder que também eram responsáveis. Os discursos públicos da ocasião (dos deputados, vereadores, dos segmentos sociais, ANTT) apontavam apenas culpabilidade a concessionária. Estava óbvio que a CCR MSVia não cumpria com o estabelecido em contrato, no entanto, ela é apenas uma das responsáveis, *o todo* não estava sendo explicitado, em outras palavras, qualquer apontamento necessitava da observação das relações no *Estado invisível*, pois são as nuances e as relações do bloco no poder os elementos centrais para o desfecho do que estava sendo debatido na superfície.

Em face aos acontecimentos, mas em especial da negação da ANTT da revisão contratual, a CCR MSVia ajuizou no dia 20 de maio de 2018 contra a ANTT e a União, por meio da 22ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal¹⁴, requerimento de suspensão de suas obrigações contratuais de investimentos, pedido de impedimento da ANTT de aplicar as penalidades previstas em contrato e solicitou que a última procedesse à revisão contratual (Ccr Msvia, 2018). A decisão veio cinco dias depois, o juiz determinou a proibição de qualquer tipo de penalidade por parte da ANTT frente a CCR MSVia. Logo, a ANTT não poderia aplicar o “Fator D”, estipulado em contrato.

O “Fator D” é o cálculo que incide sobre o valor da Tarifa Básica de Pedágio, assim há aplicação do Desconto de Reequilíbrio e/ou do Acréscimo de Reequilíbrio relacionados à prestação dos serviços públicos da concessão. Se a concessionária tem desempenho satisfatório ocorre o Acréscimo de reequilíbrio: o ressarcimento, por parte do poder público, pelo investimento realizado, trata-se da antecipação dos recursos. O Desconto de Reequilíbrio é uma espécie de penalidade, é aplicado mediante o somatório dos percentuais relacionados as atividades não cumpridas, diz respeito a um mecanismo que desonera os usuários do sistema rodoviário, em outras palavras, seria uma redução da porcentagem do valor do pedágio. Tanto o Acréscimo quanto o Decréscimo têm os valores pré-fixados no contrato (Brasil, 2013).

Com a decisão, a CCR MSVia não sofreria sanção relacionada a redução do valor da tarifa de pedágio que naquele momento era a única fonte de lucro da concessionária, o que significava que poderia realizar os investimentos de acordo com a arrecadação (era praticamente uma concessão comum, mas sem o pagamento da outorga mensal para o governo). Em outubro de 2018 foi marcada uma audiência de conciliação, assim governo e o particular decidiram suspender o processo até janeiro de 2019. Nesse interim, a ANTT analisaria novamente o pedido e a concessionária poderia dar continuidade ao processo de duplicação de acordo com as condições de arrecadação.

Destaca-se que em dezembro de 2018 um pouco mais de 20% dos investimentos haviam sido realizados, mais especificamente, a duplicação estava na ordem de 150,4 quilômetros (Ccr Msvia, 2018), restavam 43,1 quilômetros para completar 24% de obras concluídas, meta estabelecida para o terceiro ano de concessão (Brasil, 2013). Neste momento, a

arrecadação do ISSQN havia caído em mais de 50% frente ao ano de 2017, nos seis primeiros meses de 2018, o repasse do imposto foi na ordem de R\$ 11,2 milhões.

Os relatórios financeiros da concessionária demonstram que em relação ao desempenho - e especificamente no quesito receita com pedágio – houve uma queda de menos 0,8% entre 2016 e 2019. Em relação a renda líquida mensal, em 2016 foi de R\$ 291.888 e em 2019 de R\$ 291.394, significando que o volume se manteve na média (a concessionária explica tais números em decorrência dos fluxos de tráfego na BR-163 serem dependentes economicamente do agronegócio). No entanto, o problema está relacionado a receita com construção, a queda é drástica, na ordem de 85% desde o início das obras em 2014. Isso afetava diretamente no ISSQN, o ano de 2018 é a prova de tal processo.

Com o ritmo lento das obras, a baixa arrecadação do ISSQN e os tramites de análise/revisão contratual sendo realizados, o ambiente de incertezas foi instalado entre as classes reinantes no Mato Grosso Sul que desde janeiro de 2018 versavam sobre o fim da concessão. Assim, um dos desdobramentos do processo foi a extinção, no dia 13 de dezembro de 2018, do Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento dos Municípios Impactados pela BR-163 – CIDEM. Criado em 2014 em decorrência da concessão – com a adesão de dezenove municípios, apresentava-se como um bom instrumento para alavancar as demandas territoriais locais, tinha como força de adesão a questão concernente ao ISSQN, logo, tinha a função de fiscalizar as obras da BR-163/MS (Fernandes, 2017; Fernandes, 2018).

Na ata da Assembleia Geral Ordinária que extinguiu o consórcio é possível ler que dos dezenove municípios que assinaram o protocolo de intenção, até o ano de 2017 cinco apenas tinham criado o contrato de rateio (instrumento específico para orientar o repasse e a utilização do ISSQN no interior do CIDEM) e no ano de 2018, devido as nuances e embates (políticos/judiciais) circunscrita a paralização, nenhum município aderiu. Ademais, lê-se no documento que os prefeitos não entenderam a necessidade da união política em torno do projeto (Assomasul, 2018).

De fato, o CIDEM nunca teve força política para pressionar a concessionária, constatamos que os poucos membros atuaram como coadjuvantes, massa de manobra nas audiências públicas, criando volume nas reuniões, bem como, na convocação para os protestos/bloqueios que ocorriam em pontos específicos da BR-163/MS (geralmente nos quilômetros em que a rodovia se projetava contra o perímetro urbano de alguns municípios), assim, aderindo ao coro das classes reinantes que estavam interessadas na concessão, ao que parece, para as manobras eleitorais.

3.3 Atos da superfície nº 3: novas atuações, fim das *entre linhas* e finalmente (o que já se esperava) a relicitação

No mês fevereiro de 2019 as classes reinantes em Mato Grosso do Sul continuavam suas atuações públicas contra a CCR MSVia, no entanto, o discurso (aparentemente) tinha um outro objetivo e a articulação partidária havia se modificado. No ano de 2018, a movimentação na cena política envolveu todas as legendas partidárias no sentido de pressionar a concessionária a cumprir o contrato e acelerar a duplicação em atraso com objetivo de não perder o ISSQN e realizar campanha (era ano de eleição). No início de 2019, o PSDB e o DEM assumem os papéis do palco partidário.

Assim, no mês de fevereiro, em seção pública na Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul, o deputado estadual Marçal Filho (PSDB) conclamava a bancada federal que intensificasse junto à ANTT (*o pessoal do Estado*) os pedidos para que a CCR MSVia executasse os investimentos conforme o contrato. Dizia o deputado: “[...] toda empresa que participa de uma licitação assume esse risco. No momento em que ela se habilitou para a concessão, ela sabe que tem que respeitar o contrato” (Midiamax, 2019a). Uma semana antes, a imprensa também apontava as conversas do governador de Mato Grosso do Sul, Reinaldo Azambuja (PSDB), com o presidente do Tribunal de Contas da União (TCU) – José Mucio Monteiro – e revelava que o ministro de Infraestrutura, Tarcísio Gomes de Freitas, estava comprometido no sentido de enviar ao TCU o pedido de revisão do contrato da CCR MSVia (Midiamax, 2019b).

O discurso novamente apontava para a duplicação, mas ao que parece tinha como objetivo obstruir a continuidade da CCR MSVia. Aqui, é preciso destacar que em fevereiro de 2019, a concessionária estava respaldada por decisão judicial e não precisava cumprir suas obrigações contratuais e aguardava resposta da ANTT sobre a revisão contratual requerida em junho de 2018. No dia 11 de fevereiro de 2019, a ANTT pediu a prorrogação de mais sessenta dias da suspensão decidida na reunião conciliatória de outubro. Logo, até o mês de abril de 2019 a concessionária não poderia ser punida com a aplicação do “Fator D” (desconto de reequilíbrio) e poderia manter a cobrança do pedágio. Assim, a ANTT continuaria com o processo de revisão (Ccr Msvia, 2018; Ccr Msvia, 2019).

No mês de março de 2019, presidente da Câmara Municipal de Campo Grande/MS, vereador João Rocha (PSDB) declarava que uma nova agenda estava sendo buscada junto a ANTT e que a concessionária deveria cumprir o contrato já que estava cobrando os pedágios, mas havia duplicado somente 11 quilômetros desde a retomada do processo em setembro de 2017 (Midiamax, 2019(c)). Por que fazia tal declaração? Não sabia do processo judicial? Não sabia que havia demora da ANTT na análise do pedido de revisão? Não sabia do pedido de prorrogação da agência?

No dia 11 de abril de 2019, a ANTT solicitou nova prorrogação, mais quarenta e cinco dias (Ccr Msvia, 2019), a resposta sobre o pedido de reajuste deveria ocorrer em junho e a resposta preliminar foi publicada na Nota Técnica nº 2330/2019, a agência apontou que ocorreria a aplicação do “Fator D”, um desconto de reequilíbrio com uma provável redução tarifária de 40% a 50%, bem como, negava-se o pedido de revisão do reequilíbrio. A ANTT mais uma vez desconsiderou o fato de que houve quebra de contrato do governo quando deixou de repassar os recursos do BNDES e CAIXA, no caso a contraprestação. Como já afirmamos, com o “*impeachment político*”, o evento formal do golpe, ocorreu a mudança de governo, das regras e a alteração dos acordos realizados, logo, a contraprestação foi interrompida e o projeto inviabilizado.

Aparentemente, os discursos na cena política estão relacionados ao resultado da nota técnica supramencionada. A análise “técnica” alinhava-se aos discursos políticos, mas nesse momento o objetivo era demonstrar que a concessionária não tinha condições de seguir no projeto. A CCR MSVia é uma empresa capitalista, pedia a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro porque estava tendo prejuízos. Quando assumiu o projeto, o fez porque haveria a antecipação dos recursos, visto o risco do empreendimento em uma região que depende majoritariamente dos fluxos de *commodities* e porque o retorno desse tipo de investimento é para longo prazo (empresas capitalistas vinculadas ao setor financeiro não buscam retorno a longo prazo), o governo Dilma tinha coincidência disso, isso explica as contraprestações, assim garantiria os investimentos e regularia as ações em curto prazo (Fernandes, 2017).

Ademais, a concessão da BR-163/MS estava vinculada a outros projetos dos setores ferroviários, aeroportuário e portuário, o que tornava a concessão promissora, mas o golpe mudou tudo. Assim, a CCR MS pedia a revisão de contrato e publicamente declarava a intenção de continuar, apesar do fracasso dos demais projetos, visto a concessão ser lucrativa, a BR-163/MS é a espinha dorsal dos fluxos de comércio do MS e com a revisão conduziria os projetos aos moldes de uma concessão comum (e acima de tudo sem outorga). Na nossa opinião, a batalha de discursos na cena política e os pareceres “técnicos” da ANTT, a partir de 2019, tentavam demonstrar que a concessionária não tinha condições de arcar com o projeto. Isso era critério para caducidade (isto é, o Poder Público poderia extinguir o contrato, com as devidas indenizações).

No dia 29 de julho de 2019, depois da divulgação da Nota Técnica 2.330 (que também sinalizava que a concessionária voltaria a cumprir com suas obrigações contratuais), a CCR MSVia reiterou o pedido de revisão extraordinária e de suspensão da aplicação do “Fator D”. Em agosto, a ANTT se manifestou em relação ao pedido, negou novamente a recomposição. No mês de setembro de 2019 a concessionária solicitou a revisão em duas ocasiões e teve seu pedido indeferido (CCR MSVia, 2019). Tudo indicava que a concessionária teria de cumprir com o contrato e seria penalizada com o reajuste das tarifas (o desconto de reequilíbrio).

No dia 28 de outubro de 2019 ocorreu mais um encontro público entre classes dominante, reinantes e diferentes segmentos da sociedade na Audiência Pública “BR-163: impactos da concessão” (na qual estávamos presentes). O evento foi proposto pelos deputados estaduais Paulo Corrêa (PSDB) – presidente da Assembleia Legislativa – e pelo deputado José Carlos Barbosa (DEM). O roteiro foi praticamente o mesmo da anterior, os deputados iniciaram suas falas indagando sobre a duplicação da rodovia e depois os segmentos presentes se manifestavam e a palavra foi aberta para a concessionária.

Nesta audiência, as reivindicações foram majoritariamente de empresários que se consideravam prejudicados com a disposição dos equipamentos do sistema rodoviário (os acessos aos seus estabelecimentos, segundo suas falas, foram instalados em distâncias consideráveis¹⁵), depois vieram “os discursos clichês” dos deputados contra a ANTT (que não enviou representante), foram falas exaltadas que apontavam (suposta) falta de comprometimento e descaso da agência com o MS e as conhecidas “ameaças” de que providências seriam tomadas, bem como as costumeiras frases feitas de defesa da sociedade entraram na ordem do dia, no entanto, uma informação nova aparecia, a CCR MSVia pela primeira vez, abertamente (não havia mais *entre linhas*) declarava que uma das possibilidades era de entrar com o processo de relicitação, o que o diretor-presidente Roberto Calixto denominou na ocasião de “rescisão amigável”, segundo o executivo havia um déficit acumulado de R\$ 1,68 bilhão. A outra alternativa seria a readequação do contrato, pautada por uma adequação lucro/investimento analisada de tempos em tempos, seria uma espécie de renegociação da outorga e das obrigações de investimentos.

Esta última propositura havia sido encaminhada para ANTT (revisão contratual) e estava sendo negada. O mais importante é que a concessionária declarava que sem a revisão não assumiria os riscos sozinhas da concessão. Novamente citou a contraprestação parcial, a quebra de contrato, mas perdeu a oportunidade de explicitar que no contrato de PPP os riscos eram repartidos entre poder concedente e particular e que foi o “*impeachment político*” o responsável pela mudança dos processos. Obviamente, para realizar a denúncia com tal teor era necessário apontar *o todo*, isto é, explicar publicamente que projetos no setor de transporte e na logística são condicionados por fatores políticos (ou como propomos nesse debate, por fatores relacionais), logo, precisaria explicitar que o setor privado conversa com os aparelhos estatais e debate questões e situações que vão para além do âmbito “técnico”.

No caso da concessão da BR-163/MS, que fazia parte do PIL, as relações de força no âmbito do bloco do poder durante o governo Dilma foram fundamentais para realização do projeto. A concessão era de risco (Fernandes, 2017), visto ser um intento idealizado para ser materializado numa região do interior do Brasil e periférica a região concentrada¹⁶ (Santos & Silveira, 2001).

Projetos no setor rodoviário promovem retorno em longo prazo, o que não agrada a iniciativa privada. Costumeiramente, os grupos privados assumem descentralizações de rodovias públicas nos *espaços luminosos* (como é o caso da Região Concentrada), com maior acúmulo de densidades técnicas e informacionais, que ficam mais aptos e condicionados para a atração de atividades com maior conteúdo em capital, tecnologia e organização, ou seja, nos *espaços que mandam* (Santos & Silveira, 2001), mais consolidados com as redes e hierarquias da mundialização do capital.

O PIL tinha como intenção, por meio de investimentos em infraestrutura (e conseqüentemente a criação de novas normas e sistemas operacionais), promover crescimento econômico (e acima de tudo resolver problemas históricos no setor de transporte) em *espaços opacos* e *espaços que obedecem* (Santos & Silveira, 2001), como é o caso do MS, para tal dependiam da articulação no interior da frente neodesenvolvimentista, em especial dos vínculos políticos do PT com a grande burguesia interna que liderava tal frente (Boito Jr., 2018), assim, quando o PIL foi lançado, as frações burguesas (do setor produtivo) que compunham a grande burguesia interna iriam ser contempladas (Fernandes, 2019; Fernandes, 2020).

Não estamos dizendo que havia um jogo de “cartas marcadas”, estamos realizando um debate sobre o Estado capitalista, nele há um bloco no poder, composto por frações burguesas que tem vínculos com partidos políticos, na gestão PT não foi diferente, nesse caso, o partido articulava com frações da burguesia vinculadas ao setor produtivo, logo, o que estamos

afirmando é que os projetos do PIL estavam acentuados e convergentes aos interesses de determinados setores da burguesia, os interesses da grande burguesia interna (e não da fração financeira/rentista).

É neste contexto de bloco no poder, por exemplo, que a política dos “campeões nacionais” foi implementada, na qual empresas de capital majoritário nacional foram financiadas com capital do BNDES, inclusive com grande projeção internacional entre 2005 e 2013 (Boito Jr., 2018) e também tiveram ações adquiridas pelo banco, participando de uma forma de capitalismo de Estado conhecido como *Leviatã como sócio minoritário* (capitalismo de Estado que existe na China, Rússia e demais BRICs), na qual o BNDES (e outros bancos públicos brasileiros), a partir de 2005, passaram a ter participação acionária (minoritária) em grandes empresas como JBS S.A e do Grupo Odebrecht (Musachio & Lazzarini, 2015). Portanto, a CCR MSVia (do Grupo CRR), ao disputar um projeto do PIL (no interior de um projeto desenvolvimentista e da MNE), também o fazia porque havia um contexto político (relacional).

Assim, seria interessante a CCR MSVia fazer tal explanação, explicar ao público. Mas se ateuve, novamente, a expor os números de investimentos realizados, os valores que faltavam e apenas apontar como culpada a ANTT, deveria ter citado que as mudanças políticas (o “*impeachment político*”/golpe) influenciaram nos números e nas mudanças “técnicas” (da qual reclamavam).

Outro ponto a se destacar na audiência pública foi a proposta encaminhada pelos deputados, indicaram a criação de um sistema de gestão compartilhada entre empresários e a CCR MSVia, em outras palavras, a intenção seria aproveitar condição da concessionária contratada e formar um novo consórcio. Tal indicação, em nossa opinião, explica em parte a articulação dos deputados do PSDB e DEM em 2019 em torno da concessão.

A nossa tese é de que o objetivo seria aproveitar uma possível readequação contratual entre concessionária e ANTT, na qual os novos sujeitos teriam participação, mas sem um processo de licitação. Caso, a concessionária não aceitasse, os discursos e a articulação serviriam para desacreditar o contratado (o que aparentemente estava ocorrendo), isso levaria o órgão responsável declarar caducidade ou forçar a concessionária a relimitar. Todos sairiam ganhando, a concessionária não arcaria com os débitos, a infraestrutura seria devolvida (praças de pedágio, bases operacionais e outros) e a partir de então um novo processo de licitação seria realizado, mas agora a ANTT e os grupos interessados teriam dados sobre fluxos diários, fluxos em período de safra, sobre pontos críticos, custos, despesas, etc., em outras palavras, a partir daquele momento havia um *know how* adquirido.

No mês de novembro de 2019, o embate “técnico” entre ANTT e CCR MSVia foi intensificado com a publicação da Deliberação n. 1.025/19 que definiu a alteração da Tarifa Básica de Pedágio (TBP) de R\$ 0,05259 para R\$ 0,04767 e versou sobre a aplicação do desconto de reequilíbrio (do “Fator D”) na ordem de 34,8% sobre a TBP de todas as praças de pedágio da BR-163/MS¹⁷ (Antt, 2019). A deliberação deveria entrar em vigor a partir de zero hora do dia 30 de novembro de 2019.

No dia 27 de novembro de 2019 (no mesmo dia da publicação da decisão), a CCR MSVia ajuizou na 22ª Vara da Justiça Federal de Brasília ação cautelar antecedente para suspender a Deliberação n. 1.025/19, no dia 29 de novembro em 1ª instância o pedido foi indeferido, no dia seguinte a concessionária entrou com recurso frente o Tribunal Regional Federal da 1ª Região e conseguiu suspender os efeitos da deliberação até que fossem apreciados os pedidos de revisão extraordinária. Assim, foi retomada, à meia noite do dia primeiro de dezembro de 2019 a cobrança dos pedágios com valor anterior da decisão (Ccr Msvia, 2019; Antt, 2020).

No dia 20 de dezembro de 2019, a CCR MSVia encaminhou manifestação junto a ANTT para aderir ao “Processo de Relimitação” da BR-163/MS nos termos da Lei nº 13.448 de 5 de junho de 2017 (regulamentado pelo Decreto Federal n. 9.957/2019). Dessa forma, era dado início aos trâmites para a realização em uma possível devolução “amigável” da concessão e posterior processo de licitação por parte do poder concedente, isto é, uma relimitação (Ccr Msvia, 2019; Mato Grosso do Sul, 2020).

Dentre os motivos apresentados pela concessionária para o requerimento de relicitação estão o quadro de crise econômica que atingiu o país a partir de 2015 e que ensejou a redução dos fluxos de veículos, bem como a interrupção da contraprestação pecuniária, apenas 30% do valor foi repassado a concessionária (os valores referentes ao período entre 2014 e 2016, cerca de R\$ 841,5 milhões). Ademais, informa que os volumes de tráfego atualmente no trecho concedido são inferiores aos esperados. Logo, a continuidade nos processos de ampliação da capacidade operacional da BR-163/MS, sobretudo a duplicação, não seriam possíveis de serem realizados (Correio do Estado, 2019; Tv Alems, 2019; Ccr Msvia, 2020; Mato Grosso do Sul, 2020).

No momento de encaminhamento do requerimento de relicitação (em dezembro de 2019), as obras estavam estagnadas há um ano, permaneciam duplicados 150,4 quilômetros, os mesmos números constatados em dezembro de 2018. Assim, a CCR MSVia, definitivamente, iniciava processo para pôr fim no único projeto do PIL em solo sul-mato-grossense.

A ANTT analisou o pedido para aderir ao “Processo de Relicitação” da BR-163/MS ao longo do ano de 2020, solicitação que depois de analisada foi encaminhada ao Conselho do Programa de Parceria de Investimentos, vinculado ao Ministério da Economia, que por meio da Resolução n. 148, de 02 de dezembro de 2020 (como deliberação da 14ª Reunião do Conselho em questão) opinou favoravelmente pelo processo de relicitação da concessão da BR-163/MS e submeteu à deliberação do Presidente da República para qualificar o projeto no interior do Programa de Parcerias de Investimentos - PPI.

A qualificação da concessão no PPI e relicitação do trecho foi confirmada com a publicação do Decreto n. 10.647, de 11 de março de 2021, neste pode-se ler que deveria ser firmado termo aditivo ao contrato de concessão no prazo de até noventa dias. No dia 19 de maio de 2021 foi publicado no Diário Oficial da União (D.O.U) a Deliberação n. 181, de 18 de maio de 2021 na qual a Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT aprovava a celebração do Primeiro Termo Aditivo ao Contrato de Concessão da BR-163/MS entre a agência e a CCR MSVia e também estabelecia o prazo de até o dia 10 de junho de 2021 para que as partes assinassem do documento.

Assim, como previsto, no dia 10 de junho de 2021 a CCR MSVia e ANTT assinaram o Termo Aditivo n. 1/2021 que estabelece as condições de prestação de serviços e outras responsabilidades da concessionária durante o período de transição e transferência da concessão através do futuro processo de licitação (segundo o Conselho do PPI, a previsão de edital é para o primeiro semestre de 2022 e leilão para o segundo do mesmo ano). A vigência do termo aditivo é de vinte e quatro meses contados a partir da publicação do Decreto n. 10.647/2021.

4. Considerações Finais

Os “Atos da superfície” aqui narrados demonstraram que o fracasso da concessão da 163/MS deu-se principalmente em decorrência da interrupção da ordem institucional/democrática. Como houve a ascensão arbitrária de um novo governo, o PIL foi alterado e conseqüentemente ocorreram profundas mudanças na estrutura de financiamento destinada para a concessão da rodovia em questão.

Quando a CCR MSVia assumiu o projeto, o acordo com o Governo Dilma foi que receberia antecipado 70% dos valores para a realização dos investimentos necessários em um contexto de cinco anos, inclusive, no que tange a duplicação da rodovia. Quando o governo Temer assumiu, publicou um novo plano, o PPI, extinguiu o PIL e interrompeu o financiamento para os projetos rodoviários, inclusive para a BR-163/MS. Sem a contraprestação a concessionária descumpriu o cronograma, interrompeu o processo de duplicação e iniciou uma “batalha campal” em torno da revisão contratual, pois o represamento dos recursos criou situação de risco exclusiva do concessionário na fase de investimento.

Ademais, com o desmoronamento da ordem institucional, novos sujeitos passaram a ocupar os aparelhos de Estado. No caso desta discussão, a ANTT, como observamos no caso da BR-163/MS, passou a aplicar o “Fator D” com base em contrato que já havia sido quebrado pelo governo. Sem os recursos públicos acordados, era evidente que CCR MSVia

diminuiria o ritmo das atividades e pediria recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, trata-se de uma empresa capitalista, seus projetos são condicionados pelo lucro.

A melhor solução política seria a ANTT revisar o contrato, readequá-lo para receber as outorgas mediante a nova realidade e manter a fiscalização das novas metas. Mas, aparentemente, a intenção foi inviabilizar o projeto, culpar o particular e dar continuidade a um processo com forte teor político a partir de mera conduta (pública) “técnica”. Na “superfície”, o *pessoal do Estado* (ANTT) estava tentando apontar nos seus pareceres que a concessionária não tinha condições de conduzir o processo e que estava descumprindo o contrato.

Como já apontamos a concessão da BR-163/MS (e as concessões do PIL de modo geral) era de alto risco, seria realizada em *espaço opaco*. Portanto, sem as contraprestações pecuniárias a iniciativa privada não seria atraída, quando o governo Temer alterou as disposições, além de agravar o problema político, causou instabilidade jurídica. Aqui mais uma vez destacamos, a CCR MSVia é uma empresa capitalista, visa o lucro, quando aceitou participar da licitação, o fez porque as condições foram apresentadas no interior de um contexto de bloco no poder e de composição de frente neodesenvolvimentista vinculada ao PT e quando fechou o contrato, ratificou via a lei (materialidade do Estado capitalista) o acordo político.

O governo Temer ascendeu por meio de uma ruptura política/institucional (o “impeachment político”) e de fato rompeu politicamente com a concessionária a partir do momento que alterou as regras jurídicas, não repassando a contraprestação e negando (por meio da ANTT) a revisão de contrato. Era óbvio que a empresa capitalista iria brigar na justiça, afinal a lei, como afirma Nicos Poulantzas, é o “cimento” ideológico e ratificador dos interesses burgueses.

Além do mais, se por um lado as contradições de classes do bloco no poder são de suma importância para definir o planejamento e foram fundamentais no processo de concessão e nos eventos que levaram a relicitação da BR-163/MS, o outro ponto fundamental a ser destacado é a democracia. Os episódios aqui apresentados apontam que o cidadão, aquele utiliza a BR-163/MS para diversos fins, se deslocando de um lugar para o outro (para fins de trabalho, lazer, etc.) e que contribuía para manutenção do sistema rodoviário – seja pagando a tarifa de pedágio ou contribuindo com os diferentes tributos (municipais, estaduais e federais) – e que foram arrecadados pelo Estado e utilizados no pagamento das contraprestações; geralmente, era o último a saber dos processos e não decidiu em nenhuma das etapas da concessão.

Logo, na concessão da BR-163/MS, seja o processo que antecedeu o início das atividades de concessão seja no contexto de enfrentamentos entre CCR MSVia e ANTT, não ocorreu de fato consulta popular. Instrumentos de participação e deliberação deveriam ser criados para que as sociedades dos municípios que são lindeiros a BR-163/MS fossem escutadas e de fato pudessem decidir sobre o andamento das obras de engenharia, que pudessem decidir como o ISSQN poderia ser utilizado, que pudessem deliberar sobre a garantia de estabilidade de emprego e pudessem estar a par a todas as etapas do processo que versava sobre o futuro da concessão.

No período que antecedeu a concessão (de elaboração do projeto e de elaboração do contrato), os técnicos da ANTT realizaram reuniões participativas que serviam para colher opiniões sobre os projetos, mas foram meras convenções (Fernandes, 2017). No final, prevaleceu o discurso escrito dos tecnocratas e o apontamento *top down*, a realidade do território não foi de fato observada. Logo, pequenos comerciantes, usuários da rodovia, empresários de modo geral e outros foram desconsiderados e ficaram à mercê das negociações do bloco no poder e do *copia e cola* dos relatórios e contratos.

No processo de contendas e que culminou no pedido de relicitação, a sociedade ficou novamente ao largo, parlamentares e a imprensa pautaram os debates. O mais grave foi o teatro armado. As falas públicas comumente vinham da chamada “bancada federal”, em especial de parlamentares que apoiaram o “*impeachment político*”. Assim, contribuíram para o golpe que está em curso e que alterou os contratos do PIL e, sobretudo, a concessão da BR-163/MS.

Ademais, tão pouco nas audiências públicas sobre a BR-163 e muito menos na imprensa houve a denúncia dos deputados do PT do estado do MS acerca da questão política, bem como, a CCR MSVia, quando teve a oportunidade pública,

não fez o debate ou a denúncia. A atuação de destaque foi da ANTT, que “estranhamente” negava o pedido de revisão de contrato quando era evidente a necessidade de recomposição, mas preferiu, aparentemente, participar do jogo e judicializar um processo que era evidentemente relacional (político), oriundo de contradições do bloco no poder.

A democracia representativa (burguesa) como a que compactuamos no Brasil, *a priori*, deve ser repensada. A concessão da BR-163/MS foi iniciada e encerrada com as articulações do bloco no poder e pela cena política, que é instrumento formal das elites. O povo (no sentido de bloco histórico) não decidiu sobre o processo em nenhuma etapa, ficou à mercê dos “Atos da superfície” das classes reinantes (dos parlamentares e da imprensa), da CCR MSVia (sujeito da classe dominante) e da ANTT (*pessoal do Estado*). Acreditamos que temas acerca da deliberação popular em relação as políticas públicas sejam interessantes para debater em trabalhos futuros. As políticas para o setor de transporte geram políticas públicas em decorrência dos efeitos multiplicadores dos projetos e como já afirmamos no caso da concessão da BR-163/MS em nenhum momento foram devidamente discutidos com os diversos segmentos sociais que iriam interagir espacialmente com os processos da descentralização.

Como discutimos, a CCR MSVia encaminhou para a ANTT pedido para aderir ao “Processo de Relicitação” da BR-163/MS em dezembro de 2019, em dezembro de 2020 a concessão foi aprovada pelo Conselho do PPI para figurar este programa, em março 2021, o presidente qualificou a concessão e relicitação e em junho o termo aditivo que aborda as condições para transferência da concessão foi assinado. Assim, definitivamente, chega ao fim mais um projeto do PIL, mais um caso da recente geografia/economia política do “impeachment político” (golpe) de 2016.

Referências

- Anderson, P (2016). Crisis in Brazil, *London Review of Books*, 8 (21), 15-22, 2016. <https://joserobertoafonso.com.br/crisis-in-brazil-anderson/>
- Agência Senado. (2017). *Comissão aprova MP que aumenta prazo para investimentos em rodovias*. <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/12/14/comissao-aprova-mp-que-aumenta-prazo-para-investimentos-em-rodovias>.
- Agência Brasil. (2019). *Sem consenso, MP que trata de concessões de rodovias federais perde a validade*. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-02/sem-consenso-mp-que-trata-de-concessoes-de-rodovias-federais-perde-validade>.
- Althusser, L. (1974). *La revolución teórica de Marx*. Siglo XXI.
- Al MS. (2018). *Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul. Audiência pública emite Carta de MS com reivindicações sobre obras na BR-163*. <https://al.ms.gov.br/Noticias/86580/audiencia-publica-emite-carta-de-ms-com-reivindicacoes-sobre-obras-na-br-163>.
- Arretche, M. (2012). *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. FGV.
- Ato Declaratório do presidente da mesa nº 6, de 27 de fevereiro de 2018*. Encerra o prazo de vigência da Medida Provisória nº 800, de 18 de setembro de 2017. Estabelece as diretrizes para a reprogramação de investimentos em concessões rodoviárias federais e dá outras providências. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/atodecpm/2018/atodeclaratoriodopresidentedamesa-6-27-fevereiro-2018-786213-norma-cn.html>.
- Ato Declaratório do presidente da mesa nº 58, de 8 de novembro de 2017*. Prorroga o prazo de vigência da Medida Provisória nº 800, de 18 de setembro de 2017. Estabelece as diretrizes para a reprogramação de investimentos em concessões rodoviárias federais e dá outras providências, pelo período de sessenta dias. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/atoprtm/2017/atodopresidentedamesa-58-8-novembro-2017-785737-publicacaooriginal-154211-cn.html>.
- Barat, J. (2011). Infraestruturas de logística e transporte: análise e perspectivas. In Silveira, M. R. (Org.). *Circulação, transportes e logísticas – diferentes perspectivas*. (1 ed. Cap 11). São Paulo: Outras Expressões.
- Bastos, P. P. Z. (2017). *Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia*. Rev. Econ. Contemp., núm. esp., 1-63.
- Binenbojm, G. (2005). *As parcerias público-privadas (PPPs) e a Constituição*. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, n. 2, 159-175.
- Boito Jr., A. (2018). *Reforma e crise política no Brasil: os conflitos de classe nos governos do PT*.: Editora Unicamp. Editora Unesp.
- Braga, V. & Castillo, R. (2013). *Tipologia e topologia de nós logísticos no território brasileiro: uma análise dos terminais ferroviários e das plataformas multimodais*. Boletim Campineiro de Geografia, 3(2), 235-58.
- Botelho, T.; Teixeira, G. (2016). O impeachment de Dilma Rousseff: um Golpe da constituição aos Tratados Internacionais. In: Proner, C. et. al. (Org.) *A resistência ao golpe de 2016*. (1 ed. Cap 11). Bauru/SP: CANAL 6 editora.
- Brasil. (2017). *Comissão Mista destinada a analisar a Medida Provisória Nº 800, de 18 de setembro de 2017*.

Brasil. (2013). Contrato de Concessão. EDITAL n 005/2013. *Parte VII. Rodovia Federal: BR-163/MS: trecho entre a divisa com o estado do Mato Grosso e a divisa com o Paraná*. <https://portal.antt.gov.br/documents/359170/31af5014-d795-8c87-f2bf-7e794c69a5f8>.

Bresser-Pereira, L. C. (2008). *Globalização e Competição*. Elsevier.

Bresser-Pereira, L. C. (2009). *Burocracia Pública na construção do Brasil*. <http://www.bresserpereira.org.br/Books/Livro-BurocraciaConstru%E7%E3oBrasil.6.pdf>.

Bresser-Pereira, L. C. (2014). *A Construção Política do Brasil: Sociedade, Economia e Estado desde a Independência*. Editora 34 Ltda.

Bonifácio, V. (2015). *Cobrança começa em outubro e renderá R\$ 30 milhões por ano às prefeituras*. <http://www.diariodigital.com.br/geral/municipios-vaofaturar-iss-de-pedagios-da-br-163/124780/>.

Campo Grande News. (2017). *Indígenas bloqueiam as duas pistas da BR-163 em manifestação*. <https://www.campograndenews.com.br/cidades/capital/indigenas-bloqueiam-as-duas-pistas-da-br-163-em-manifestacao>.

Câmara Municipal. (2017). *Câmara conclama vereadores do interior de MS para Audiência sobre paralisação de duplicação da BR-163*. <https://camara.ms.gov.br/noticias/camara-conclama-vereadores-do-interior-de-ms-para-audiencia-sobre-paralisacao-de-duplicacao-da-br-163/179334>.

Carneiro, R. (2017). *Navegando a contravento (Uma reflexão sobre o experimento desenvolvimentista do Governo Dilma Rousseff)*. Texto para Discussão. Unicamp. IE, Campinas, n. 289, mar., 1-40.

Ccr Msvia. Concessionária de Rodovia Sul-Matogrossense S.A. (2015) *CCR MSVia inicia cobrança de pedágio*. CCR MSVia, setembro, ano II, N° 12.

Ccr Msvia. (2016). Concessionária de Rodovia Sul-Matogrossense. *Demonstrações Financeiras Referentes ao Exercício Findo em 31 de dezembro de 2016 e Relatório dos Auditores Independentes sobre as Demonstrações Financeiras*. CCR MSVia.

Ccr Msvia. (2017). Concessionária de Rodovia Sul-Matogrossense. *Demonstrações Financeiras Referentes ao Exercício Findo em 31 de dezembro de 2017 e Relatório dos Auditores Independentes sobre as Demonstrações Financeiras*. CCR MSVia.

Ccr Msvia. (2018). Concessionária de Rodovia Sul-Matogrossense. *Demonstrações Financeiras Referentes ao Exercício Findo em 31 de dezembro de 2018 e Relatório dos Auditores Independentes sobre as Demonstrações Financeiras*. CCR MSVia.

Ccr Msvia (2019). *Concessionária de Rodovia Sul-Matogrossense. Demonstrações Financeiras Referentes ao Exercício Findo em 31 de dezembro de 2019 e Relatório dos Auditores Independentes sobre as Demonstrações Financeiras*. CCR MSVia.

Correio do Estado. (2018a). *Câmara não vota MP sobre concessão de rodovias e obra na BR-163 fica ameaçada*. <https://www.correiodoestado.com.br/economia/camara-nao-vota-mp-sobre-concessao-de-rodovias-e-obra-na-br-163-fica/322052/>.

Correio do Estado. (2018b). *ANTT promete fiscalizar e punir possíveis descumprimentos*. <https://www.correiodoestado.com.br/cidades/msvia-nao-poderasterender-prazo-de-duplicacao-da-br-163/322556/>>.

Correio do Estado (2019). *CCR MS Via pede para deixar administração da BR-163*. <https://www.correiodoestado.com.br/cidades/ccr-ms-via-pede-para-deixar-administracao-da-br-163/365183/>.

Cnt. Confederação Nacional do Transporte. (2008). *Plano CNT de logística*. CNT.

Decreto nº 9.957, de 6 de agosto de 2019. Regulamenta o procedimento para relicitação dos contratos de parceria nos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário de que trata a Lei nº 13.448, de 5 de junho de 2017. <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=9957&ano=2019&ato=e98gXWU9keZpWT2f3#:~:text=Regulamenta%20o%20procedimento%20para%20relicita%C3%A7%C3%A3o,5%20de%20junho%20de%202017.>

Decreto nº 10.647, de 11 de março de 2021. Dispõe sobre a qualificação de empreendimento público federal do setor rodoviário no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República. <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.647-de-11-de-marco-de-2021-307923719>.

Deliberação n 1.025, de 26 de novembro de 2019. Aprova a 4ª Revisão Ordinária, a 6ª Revisão Extraordinária e o Reajuste da Tarifa Básica de Pedágio - TBP, no trecho explorado pela MSVIA - Concessionária de Rodovia Sul-Matogrossense S/A. <https://portal.antt.gov.br/documents/359170/a86a1ca2-677b-d609-fc1a-1ed0d27b336d>.

Deliberação n 34, de 21 de janeiro de 2020. Considerar suspensos os efeitos da Deliberação nº 1025, de 26 de novembro de 2019, publicada no Diário Oficial da União de 27 de novembro de 2019, que aprovou a 4ª Revisão Ordinária, a 6ª Revisão Extraordinária e o Reajuste da Tarifa Básica de Pedágio - TBP, no trecho explorado pela MSVIA - Concessionária de Rodovia SulMatogrossense S/A, desde a zero hora do dia 30 de novembro de 2019. <https://portal.antt.gov.br/documents/359170/3edf79bf-c971-9414-e96e-78838dec8667>.

Deliberação n 181, de 18 de maio de 2021. Aprovar a celebração do Primeiro Termo Aditivo ao Contrato de Concessão do Edital nº 005/2013, entre a ANTT e a Concessionária de Rodovia Sul - Matogrossense S/A - MSVIA, nos moldes da minuta anexa aos autos, com o objetivo de estabelecer as obrigações relativas à relicitação do trecho concedido da BR-163/MS, trecho entre a divisa do estado do Mato Grosso e a divisa com o Paraná, nos termos da qualificação do empreendimento aprovada pelo Decreto nº 10.647, de 12 de março de 2021. <https://www.in.gov.br/web/dou/-/deliberacao-n-181-de-18-de-maio-de-2021-320647573>.

Dussel, E. (2007). *20 Teses de política*. 1ª Ed., Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLASCO; Expressão Popular.

Estadão. (2020). *Ao menos 5 rodovias e aeroportos do governo Dilma devem ser relicitados*. <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,ao-menos-5-rodovias-e-aeroportos-do-governo-dilma-devem-ser-relicitados,70003233475>.

- Fernandes, R. M. S. (2017). *O programa de investimento em logística como instituição no imediato: uma análise (“ao calor da hora”) sobre a implantação de estratégias para o setor de transporte no Brasil e no Mato Grosso do Sul*. Tese de Doutorado em Geografia – Universidade Federal da Grande Dourados. Faculdade de Ciências Humanas, Dourados.
- Fernandes, R. M. S. (2018). *O Programa de Investimento em Logística (PIL) em Mato Grosso do Sul: projetos e materialidades (concessão da BR-163)*. Revista Eletrônica da Associação dos Geógrafos Brasileiros, Seção Três Lagoas, 28, 104 - 132.
- Fernandes, R. M. S. O. (2019). “PIL: portos e aeroportos”: diretrizes, objetivos e desfechos. Revista Tocantinense de Geografia, 8, 78 - 92.
- Fernandes, R. M. S. (2019b). *O Programa de Investimento em Logística (PIL) e o fim da Frente neodesenvolvimentista (o acontecimento): atravessamentos, relações de produção, condensação (luta de classes) e a logística*. Observatorio de la Economía Latino Americana - OELA, 2, 01 - 31.
- Fernandes, R. M. S. (2019c). *O “PIL: ferrovias” e a frente neodesenvolvimentista – narrativa sobre um passado recente*. Saarbrücken: Novas Edições Acadêmicas.
- Fernandes, R. M. S. (2019d). *O Grupo Globo e as suas narrativas para o golpe: relações entre práticas de classes, cena política e os protestos de março de 2016*. Almanaque de Ciência Política, 3, 1-25.
- Fernandes, R. M. S. (2020). *O Programa de Investimento em Logística (PIL) e o fim da frente política/econômica neodesenvolvimentista: governo Dilma, frações de classe e o ensaio desenvolvimentista no interior de um modelo capitalista neoliberal periférico*. Revista Equador, 9, n 1.
- Fernandes, R. M. S.; Souza, A. O. (2020b). “PIL: ferrovias”: intenções, normas e contradições de um passado recente. Revista Equador, 10(2).
- Fernandes, R. M. S. (2020c). O Programa de Investimento em Logística (PIL) para o setor rodoviário: diretrizes, balanço e desfechos. Geofronter, 6, 22-38.
- Fiesp – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. (2016). *Conceito de logística*. Fiesp.
- Folha de São Paulo. (2019). *Decreto de Bolsonaro permitirá relicitação de rodovias e Viracopos*. <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/08/decreto-de-bolsonaro-permitira-relicitacao-de-rodovias-e-viracopos.shtml>.
- Gauchazh. (2018). *Decreto dos Portos: entenda o caso que levou amigos de Temer à prisão*. <https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2018/03/decreto-dos-portos-entenda-o-caso-que-levou-amigos-de-temer-a-prisao-cjfcngvhp021r01phszelu20f.html>.
- G1. (2017). *Delação da JBS: saiba ponto a ponto o que foi dito sobre Michel Temer*. <https://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/noticia/delacao-da-jbs-saiba-ponto-a-ponto-o-que-foi-dito-sobre-michel-temer.ghtml>.
- G1 es. (2017). *Empresa admite atraso em obra na BR-101 no ES e pede revisão de contrato*. <https://g1.globo.com/espírito-santo/noticia/empresa-admite-atraso-em-obra-na-br-101-no-es-e-pede-revisao-de-contrato.ghtml>.
- G1 ms. (2017). *Manifestantes liberam trecho da BR-163, em Mato Grosso do Sul*. <http://g1.globo.com/mato-grosso-do-sul/noticia/2017/03/manifestantes-liberam-trecho-da-br-163-em-mato-grosso-do-sul.html>.
- Hobsbawm, E. (1995). *Era dos extremos*. Companhia das Letras.
- Ianni, O. (1971). *Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-4970)*. Civilização Brasileira.
- Idest. (2017a). *Paralisação das obras na BR-163 deve gerar demissão em massa em MS*. <http://idest.com.br/noticias/economia/paralisacao-das-obras-na-br-163-deve-gerar-demissao-em-massa-em-ms>.
- Idest. (2017b). *Jaraguari: Protesto contra paralisação de obra faz pare e siga em pedágio da BR-163*. <http://idest.com.br/noticias/variedade/jaraguari-protesto-contraparisacao-de-obra-faz-pare-e-siga-em-pedagio-da-br-163>.
- Junot, L. (2017). *OAB-MS tentará liminar para suspender cobrança de pedágio na BR-163*. <https://www.campograndenews.com.br/cidades/oab-ms-tentara-liminar-para-suspender-cobranca-de-pedagio-na-br-163>>. Acesso 18 março de 2019.
- Leiner, P. C. (2020). *O Brasil no espectro de uma guerra híbrida: militares, operações psicológicas e política em uma perspectiva etnográfica*. Alameda.
- Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987compilada.htm.
- Lei n. 11.079, de 15 de Agosto de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm.
- Lei n. 13.334, de 13 de setembro de 2016. Cria o Programa de Investimento em Logística – PPI; altera a Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003 e dá outras providências. <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=13334&ano=2016&ato=cf9ITW650dZpWT5b4>.
- Lei n. 13.448, de 5 de junho de 2017. Estabelece diretrizes gerais para prorrogação e relicitação dos contratos de parceria definidos nos termos da Lei n.º 13.334, de 13 de setembro de 2016, nos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário da administração pública federal, e altera a Lei n.º 10.233, de 5 de junho de 2001, e a Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/13448.htm.
- Mato Grosso do Sul. (2020). *Diário Oficial Eletrônico, nº 10.108*.
- Medida Provisória n 727, 12 de maio de 2016. Cria o Programa de Parcerias de Investimentos – PPI e dá outras providências. <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=MPV&numero=727&ano=2016&ato=8bfETSE1EeZpWT518>.
- Medida Provisória n 752, publicada no dia 24 de novembro de 2016. Dispõe sobre diretrizes gerais para a prorrogação e a relicitação dos contratos de parceria que especifica e dá outras providências. <https://www.in.gov.br/web/dou/-/medida-provisoria-n-752-de-24-de-novembro-de-2016-21294417>.

- Medida Provisória nº 800, de 18 de setembro de 2017. Estabelece as diretrizes para a reprogramação de investimentos em concessões rodoviárias federais e dá outras providências. https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19300338/do1-2017-09-19-medida-provisoria-n-800-de-18-de-setembro-de-2017-19300210.
- Midiamax. (2019a). *Marçal pede que bancada federal de MS cobre ANTT sobre duplicação da BR-163*. <https://www.midiamax.com.br/politica/2019/marcal-pede-que-bancada-federal-de-ms-cobre-antt-sobre-duplicacao-da-br-163>.
- Midiamax. (2019b). *Após governo pedir revisão de concessão, CCR MSVias diz que injetou R\$ 1,9 bilhão na BR-163*. <https://www.midiamax.com.br/cotidiano/2019/apos-governo-pedir-revisao-ao-tcu-ccr-espera-justica-e-diz-que-ja-injetou-r-19-bi-na-163>.
- Midiamax. (2019c). *Presidente da Câmara cobra duplicação da BR-163 após cinco anos de obras paradas*. <https://www.midiamax.com.br/politica/2019/com-cinco-anos-de-obras-paradas-presidente-da-camara-cobra-duplicacao-da-br-163>.
- Moraes Bahia, A. G. M. F. et. al. (2016) Golpe vergonhoso passa na Câmara. In: PRONER, C. et. al. (Org.) *A resistência ao golpe de 2016*. (1 ed. Cap 12). Bauru/SP: CANAL 6 editora.
- Musacchio, A. & Lazzarini, S. G. (2015). *Reinventando o capitalismo de Estado: o Leviatã nos negócios: Brasil e outros países*; tradução Afonso Celso da Cunha Serra. Portfolio-Penguin.
- Osório, J. (2019). *O Estado no Centro da Mundialização*. A sociedade civil e o tema do poder. Expressão Popular.
- Poulantzas, N. (1977). *Poder político e classes sociais*. Martins Fontes.
- Poulantzas, N. (2000). *O Estado, o poder, o socialismo*. Rita Lima.
- Proner, C. et. al. (2016). *A RESISTÊNCIA AO GOLPE de 2016*. Bauru/SP: CANAL 6 editora.
- Korybko, A. (2018). *Guerras híbridas, das revoluções coloridas aos golpes*. Editora Expressão Popular.
- Ramos, B. V. & Moreira, L. Ingredientes de um Golpe Parlamentar. In: PRONER, C. et. al. (Org.) *A resistência ao golpe de 2016*. CANAL 6 editora.
- Resende, J. (2015). *Cidades cortadas pela BR-163 arrecadarão imposto sobre obras*. <http://www.midiamax.com.br/noticias/cidades-cortadas-pela-br-163-arrecadacao-imposto-sobre-obras>.
- Resolução CPPI n 148, de 2 de dezembro de 2020. Opina pela qualificação no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos de empreendimento público federal do setor rodoviário, para fins de relicitação, e aprova a sua modalidade operacional. <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-cppi-n-148-de-2-de-dezembro-de-2020-299975227>.
- Rocha, L. & Souza, P. N. (2017). *CCR anuncia na Assembleia que retoma em setembro obras na BR-163*. <https://www.campograndenews.com.br/cidades/capital/ccr-anuncia-na-assembleia-que-retoma-em-setembro-obras-na-br-163>.
- Santos, B. S. (2016). *A difícil democracia: reinventar as esquerdas*. Boitempo.
- Santos, M. & Silveira, M. L. (2001). *Brasil. Território e Sociedade no início do século 21*. Record.
- Souza, P. N. (2017). *Juiz chama ANTT, CCR e OAB para conciliação sobre pedágio na BR-163*. <https://www.campograndenews.com.br/economia/juiz-chama-antt-ccr-e-oab-para-conciliacao-sobre-pedagio-na-br-163>.
- Souza, J. (2020). *A guerra contra o Brasil: como os EUA se uniram a uma organização criminosa para destruir o sonho brasileiro*. Rio de Janeiro: Estação Brasil.
- Steinberger, M. (2017). *Território, agentes-atores e políticas públicas espaciais*. Ler Editora/CNPq.
- Silveira, M. R. (2009). As cinco revoluções e evoluções logísticas e seus impactos sobre o território brasileiro. In Silveira, M. R.; Lamoso, L. P. & Mourão P. F. C. (Orgs.). *Questões nacionais e regionais do território brasileiro*. Expressão Popular.
- Singer, A. (2015). *Cutucando a onça com varas curtas - O ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014)*. NOVOS ESTUDOS, 102. Julho. file:///C:/Users/rober/Downloads/CUTUCANDO_ONCAS_COM_VARAS_CURTAS_O_ENSAIO_DESENVOL.pdf.
- Tv Alem. (2019). *Barbosinha comenta os resultados de debate que discutiu a concessão da BR-163 pela CCR MSVia*. <https://www.youtube.com/watch?v=kydChY3SeZc>.

¹ Segundo James Osório (2019), a expressão classe média é parcial e incompleta, pois proporciona uma visão de que o Estado é pautado por relações apenas econômicas, o que leva a pensar que as classes sociais são definidas apenas pelo viés econômico. As classes sociais vão para além disso, elas também são definidas por meio de suas visões de mundo, comportamento, tradições e, sobretudo, por seus lugares de poder no campo estratégico que é o Estado. Osório (2019), aponta, por exemplo, que o pensamento pequeno-burguês não pode ser definido pelo critério de estamento econômico, em muitos casos, pessoas de baixa renda podem ter comportamentos da pequena burguesia e objetivos de vida dessa fração burguesa. Portanto, é errônea e ultrapassada toda e qualquer análise sobre as classes sociais pelo viés economicista.

² Para maiores detalhes sobre frações detentoras e reinante, ver: Poulantzas (1977).

³ De modo algum somos contra a democracia, o que estamos apontando é que a democracia representativa (que é uma ideia burguesa) em inúmeros momentos não atende as demandas das classes dominadas. Compactuamos com a ideia de Boaventura de Souza Santos (2016) de que a democracia é de suma importância e que trouxe inúmeras conquistas para as classes dominadas, no entanto, é necessário radicalizá-la, tornar a democracia próxima e realizadora das demandas dos subalternos, é preciso unir os mecanismos existentes da democracia representativa burguesa a ferramentas participativas, comunitárias e deliberativas; nas palavras de Santos (2016), é preciso rumar em direção a uma “Democracia Radical”, ou seja, caminhar para a direção de uma estrutura institucional que abrigue a democracia representativa, participativa, comunitária e deliberativa, que se baseie numa “teoria da retaguarda” (e não mais de

vanguarda), aquela em que os ritmos dos dominados seja de fato levado em consideração. É primordial a criação de uma política positiva, na qual o povo possa protagonizar como bloco histórico transmoderno (DÚSSEL, 2007), que promova transformação e que tenha capacidade autogestionária, como apontava Poulantzas (2000), ao propor o socialismo democrático. O socialismo democrático faz parte a teoria do Estado relacional de Nicos Poulantzas, na realidade seria a solução para evitar a forma de Estado ao qual o autor denomina como Estatismo Autoritário, cuja análise está no livro “O Estado, o Poder, O Socialismo”. Esta forma de Estado é o que os teóricos nas décadas de 1980 e 1990 passaram a denominar de “Estado mínimo” ou “Estado neoliberal”. Nesta obra além de realizar severas críticas ao marxismo ocidental baseado na concepção leninista, chama atenção para a relação do Estado capitalista e das frações burguesas que nele atuam com o contexto mundial do final da década de 1970, de fim de sistema de Breton Woods e financeirização da economia. Assim, no livro em questão apresenta uma fórmula para superar o Estado capitalista (sob o formato de Estatismo autoritário): o socialismo democrático. Este seria uma democracia popular de base, com ampla participação popular e que deveria coexistir (em um período de transição) com as instituições da democracia representativa burguesa. Poulantzas (2000), resgatava as críticas de Rosa Luxemburgo a Lenin e propunha uma reflexão acerca da revolução leninista. Era uma crítica ao socialismo real e ao mesmo tempo apresentava uma nova proposta de luta, via democracia. Para autor no Estatismo Autoritário, as frações burguesas rentistas e financistas passariam a controlar as instituições visíveis do Estado. Estas teriam domínio amplo sobre o poder executivo, em especial sobre a presidência, desabilitaria o poder legislativo e o judiciário e criaria um falso Estado, fazendo uso da democracia. É impossível entender ou debater a teoria do Estado relacional sem levar em consideração este esquema, geralmente, os analistas negligenciam o debate sobre o Estatismo Autoritário e o socialismo democrático e prestam atenção apenas nas contradições de classes. O socialismo democrático está para além de disputar eleição, negociar políticas públicas nas instituições burguesas e criar base eleitoral popular. Isso não é socialismo democrático, a proposta de Poulantzas consiste em demonstrar as classes dominadas que existe um bloco no poder e que quem dele faz parte pertencem as elites, que política partidária (cena política) não é política em si e que os instrumentos de representação (entre os quais a lei e o voto) são mecanismos de dominação das frações burguesas em comum acordo com as classes reinantes, que as classes dominantes (as diferentes frações burguesas) não são donas do Estado, que o Estado não é um comitê da burguesia, a intenção era demonstrar que as frações burguesas conhecem os acessos do Estado, conhecem os discursos das classes reinantes (segundo Poulantzas, o Estado nunca omite suas intenções, “fala” abertamente, logo, quem entende o seus discursos transita em seus meandros) e que o Estado não pode ser “tomado” ou ocupado, pois o Estado é relacional; segundo o autor, caso as classes dominadas ocupem o poder executivo, as classes dominantes e reinantes migram para outro aparelho e articulam-se no bloco do poder do novo lugar (isto é, ele é relacional). Assim, Nicos Poulantzas tenta apontar que se as classes dominadas tiverem conhecimento de tais “caminhos”, é possível superar o Estado capitalista (e o Estatismo autoritário), superar as instituições burguesas e seus ideais e realizar a revolução, via socialismo democrático.

⁴ A presidenta Dilma foi acometida por um “*impeachment político*”, pois não havia base jurídica para abertura de processo de impeachment previsto na constituição, os critérios foram políticos. De acordo com a constituição, fatores políticos não são suficientes para o afastamento do chefe do executivo. A presidenta foi acusada de desrespeitar a meta primária por conta de créditos suplementares através da edição de seis decretos não numerados, mas a publicação dos decretos ocorreu com base lei nº 13.199/15, logo, não houve desrespeito à meta primária, como afirmou a denúncia. Ademais, os denunciantes apontaram que a chefe do Executivo atentou contra à Lei Orçamentária, acusando-a de ter cometido crime de responsabilidade, as chamadas “pedaladas fiscais”, outra tese falsa, houve na realidade atraso de repasse de dinheiro público a um banco público, retenção temporária não configura operação de crédito (Ramos e Moreira, 2016, p. 58; Moraes Bahia et. al., 2016, p. 32; Botelho e Teixeira, 2016, p. 394-395).

⁵ Na teoria de Poulantzas (2000), o Estado capitalista ao organizar o bloco no poder, relaciona-se com três frações autônomas (frações que no interior das relações de produção detém um lugar de classes, isto é, possuem poder para alterar a estrutura): 1) a burguesia nacional, aquela que é anti-imperialista e tem condições de “encabeçar” projetos de nação; 2) a grande burguesia interna, com autonomia produtiva, mas sem o caráter anti-imperialista, vinculada e dependente do capital estrangeiro e c) a burguesia associada, que é antinacionalista, neoliberal, internacionalizada e integrada ao capital rentista e financista.

⁶ Acreditamos que o *impeachment* (que passamos a denominar de “*impeachment político*”) não foi o golpe em si, mas um dos episódios do golpe, que neste exato momento está em curso. A nossa tese é que há um consórcio de militares (Bolsonaro é a representação política destes) e uma fração burguesa vinculada ao setor rentista e financeiro (cujo atual ministro Paulo Guedes é a imagem pública na cena política) liderando um processo no qual a democracia representativa burguesa brasileira está sendo utilizada para implementar um regime político *fake* (algo semelhante ao que Nicos Poulantzas denominou de Estatismo Autoritário). Isto é, as instituições democráticas estão sendo utilizadas para dar o Golpe de fato. Tal fração (que ainda não podemos apontar) e os militares liderados pelo general reformado Augusto Heleno (que comanda o GSI) estão colaborando para inserir na cena política e nos aparelhos chave do Estado capitalista brasileiro sujeitos que são entreguistas. Isso em parte explica, as manifestações de junho de 2013 (que em nossa opinião, não foi um conjunto de movimentos de massa “espontâneos”, mas sim uma das fases do que o Andrew Korybko denomina de Guerra Híbrida), a operação Lava Jato, a ampliação da participação do Poder Judiciário nas questões legislativas, os discursos de fraude nas eleições de 2014 (defendidas pelo PSDB), a ascensão das igrejas evangélicas nos aparelhos estatais, o “*impeachment político*” da presidenta Dilma, a investida contra o PT, a prisão do presidente Lula, a eleição de Jair Bolsonaro (como “fanteche de luxo” e desestabilizador da sociedade brasileira), a ocupação (por meio da democracia representativa burguesa) dos militares em cargos civis e a intensificação da polarização e enfrentamento de grupos de apoiadores políticos no Brasil. A polarização vem ocorrendo desde as eleições de 2014, no entanto, com a eleição de Jair Bolsonaro, os enfrentamentos físicos vão passar a ser recorrentes (diga-se de passagem, processo que já está ocorrendo). O governo Bolsonaro foi eleito, com apoio de frações burguesas vinculadas ao setor financeiro e, em nossa análise, o objetivo foi elevá-lo a uma posição privilegiada para que de fato proporcionasse o caos, ele não foi eleito para governar. O objetivo é ampliar a polarização, promover violência e fragmentar a sociedade brasileira. Basta observar os discursos públicos do presidente da república, abertamente defende a sua família, em decorrência das denúncias contra seus filhos, tem um tom autoritário e convoca seus apoiadores, independentemente da situação. A intenção é fazer com que as demais frações da sociedade brasileira revidem a violência dos discursos da presidência (e dos gerais do GSI comandado pelo General Heleno), em um primeiro momento os confrontos serão entre apoiadores, cabos eleitorais e entre quaisquer outros grupos que se identifiquem com algum candidato ou legenda partidária (os apoiadores de Bolsonaro e grupos que se intitulam antifascistas já estão se enfrentando), o passo seguinte será a evolução para enfrentamento com armas e assim por diante, em ambos os casos com apoio de parlamentares, seja “tuitando” para apontar os culpados, seja proferindo discurso de apoio a um ou outro grupo, seja fazendo oposição “oficial” ao governo instalado. Em suma, o golpe está em curso, na nossa opinião, táticas de Guerra Híbrida estão sendo utilizadas para que seja implantado no Brasil uma forma de Estatismo Autoritário. Para maiores detalhes sobre a guerra híbrida no mundo e no Brasil ver: Korybko (2018), Leiner (2020), Souza (2020).

⁷ Trata-se das diversas burocracias estatais, administrativa, judiciária, militar, policial etc, isto é, dos servidores públicos em especial. Assim como as classes sociais e suas frações, o pessoal do Estado também possui um lugar de classe, logo, está presente na luta de classes, especialmente porque a última atravessa os aparelhos estatais (Poulantzas, 2000, p. 156-157). No caso de nossa discussão, estamos no referendo a ANTT.

⁸ A atual história política no Brasil demonstra tal processo, o Grupo Globo apoiou o “*impeachment político*”, mas também está firme em suas posições contra o governo Bolsonaro, pois há uma evidente movimentação de outras empresas de mídia, como a RECORD e o SBT, que querem a posição de fração detentora da cena política brasileira. Tal processo pode ser observado a partir das eleições de 2018, Bolsonaro conseguiu ser eleito com campanha realizada na internet, com ajuda de robôs e fake news, e suas entrevistas (gravadas) eram realizadas especialmente na Rede Record, bem como, foi eleito sem participar dos debates promovidos na tv aberta, em especial pela Globo.

⁹ De acordo com os relatórios e demonstrações financeiras da empresa divulgados em 2018, 2019 e 2020, a CCR MSVia não contratou novos financiamentos e não obteve novos desembolsos públicos.

¹⁰ Os bancos privados nacionais foram os primeiros a se afastarem da frente ao se sentirem preteridos com as declarações do Poder Executivo acerca das obras de infraestrutura serem financiadas apenas através dos bancos públicos. Em seguida, os setores estratégicos do agronegócio, que apoiaram o governo Lula abandonaram a frente, seguidos por associações empresariais, como ao Fiesp (BASTOS, 2017).

¹¹ BR-040 (DF, GO e MG), BR-101 (ES e BA), BR-153 (GO e TO), BR-050 (GO e MG), BR-163 (MT) e BR-060-153-262 (DF, GO e MG).

¹² A título de exemplo, ao longo de 2017 a MSVia proporia soluções de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro de acordo com as subcláusulas 22.3.1 e 22.3.2.

¹³ No ano de 2017, a CCR MSVia transferiu R\$ 20,2 milhões em ISSQN aos municípios.

¹⁴ A ação consta no Processo nº 1009737-97.2018.4.01.3400.

¹⁵ Na audiência de março de 2018, as falas dos diferentes segmentos da sociedade versavam sobre outros transtornos diários, como necessidade de construção de passarelas e instalação de semáforos em trechos da rodovia com o perímetro urbano, o pequeno comerciante reivindicava para que não houvesse a proibição de exercer suas atividades na faixa de domínio da rodovia (por lei é proibido por questões de segurança de tráfego) e também existiram reivindicações dos empresários. Na audiência de outubro de 2019, as falas majoritariamente foram de frações pequeno burguesas que há décadas controlam postos de gasolina e restaurantes no trecho da BR-163/MS entre Sonora/MS e Mundo Novo/MS.

¹⁶ No debate de Santos e Silveira (2001), os estados do Sudeste e Sul do Brasil compõem a Região Concentrada, esta que possui grande capacidade técnica, fluidez e poder decisório sobre o território brasileiro.

¹⁷ Os relatórios e as demonstrações financeiras da CCR MSVia dos anos de 2019 e 2020 citam uma redução de 53,94%.