# O ESTADO DE VOLTA PARA AS FERROVIAS: A CONTROVERSA ATUAÇÃO DA VALEC NA POLÍTICA FERROVIÁRIA BRASILEIRA A PARTIR DE 2008

Raphael Amorim Machado<sup>1</sup>

# 1 INTRODUÇÃO

Desde a década de 1980, o sistema ferroviário passou mais de vinte anos sem um processo de expansão coordenada. Como reflexo disso, a burocracia federal ficou seriamente defasada em termos de *expertise* técnica para tal tarefa. Os quadros do Ministério dos Transportes focaram a questão rodoviária e órgãos como o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) também priorizaram obras rodoviárias em sua carteira de projetos.

Com a instituição do Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT) e do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), ambos lançados em 2007, o governo federal se viu diante do investimento na expansão da malha ferroviária. Frente a essa tarefa, era imperiosa a existência de uma organização no interior da burocracia federal com capacidade técnica para a construção de ferrovias, já que o modelo de investimento preconizado pelo PAC esteve fortemente atrelado à participação do Estado na construção de infraestrutura econômica.

Este artigo versa sobre a reestruturação da empresa estatal Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. no quadro da burocracia federal brasileira, a partir de 2008. É argumentado que a estratégia de investimento em ferrovias no Brasil sofreu fortes limitações decorrentes do ambiente político-institucional que impactou diretamente o funcionamento da Valec no desempenho de suas funções. O funcionamento do arranjo do PAC, assim como a execução do instrumento PNLT, foram afetados por tais características. Entre essas limitações, elencamos o loteamento de cargos de confiança – especialmente o cargo de presidência da empresa – e a amplitude de papéis atribuídos ao funcionamento da estatal. Essas limitações, juntas, auxiliam a explicação da inconsistência do investimento federal em ferrovias no período compreendido entre 2008 e 2017.

# 2 O PAC E A DINAMIZAÇÃO DO INVESTIMENTO EM FERROVIAS

A Valec foi criada para construir a Ferrovia Norte-Sul (FNS), a qual foi iniciada em 1987, no estado do Maranhão, a mando do ex-presidente José Sarney. Após a fracassada tentativa de desestatizá-la, em 1992, suas capacidades de planejamento foram seriamente depreciadas. A empresa sobreviveu no interior da estrutura da burocracia federal mesmo sem obras ferroviárias de grande vulto até o lançamento do PAC. Com o anúncio da retomada da expansão do modal ferroviário brasileiro, a Valec sofreu um processo de reestruturação. Por meio da Lei nº 11.772/2008, foi atribuída à empresa a função de construir e explorar a infraestrutura ferroviária, assim como coordenar,

<sup>1.</sup> Doutor em ciência política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Pesquisador visitante da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

executar, controlar, revisar, fiscalizar e administrar obras ferroviárias sob sua outorga. Junto a essas funções, a empresa é também uma concessionária pública, podendo realizar subconcessões de ferrovias sob sua responsabilidade e trabalhar em um regime de partilha entre o setor público e a iniciativa privada para a provisão de infraestrutura ferroviária. A atuação da empresa foi guiada por duas diretrizes: *i)* extensão da malha ferroviária em direção às novas fronteiras agrícolas; e *ii)* utilização da Valec como instrumento de parcerias entre o setor público e a iniciativa privada (Campos Neto *et al*, 2010).

Sob o guarda-chuva do PAC, a Valec desempenhou papel fundamental nos investimentos do programa no setor ferroviário. Todas as obras de expansão da malha contaram com sua participação, seja na construção, seja no financiamento dos empreendimentos.² Durante a primeira fase do PAC (2007-2010), a empresa entregou 896 km de ferrovias. A principal obra foi a construção de trechos da FNS, entre os estados do Tocantins e de Goiás. A segunda fase do PAC (2011-2014) contemplou a construção de mais 1.088 km de ferrovias, em que, mais uma vez, a principal obra foi a construção de trechos da FNS, totalizando 697 km. A conclusão desses trechos, em maio de 2014, possibilitou o início da operação da ferrovia entre Palmas/TO e Anápolis/GO, somando mais 855 km operantes à malha ferroviária brasileira. Ao final do PAC II, em 2014, existiam mais de 2.600 km de obras ferroviárias em execução, com destaques para a FNS (682 km) e a Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol) (1.022 km), todas sob responsabilidade da Valec (Machado, 2016b).

A despeito desses resultados, o avanço das obras ferroviárias revelou-se bastante custoso ao longo da existência do PAC. Sob a responsabilidade da VALEC, apenas a FNS teve avanços físicos significativos frente ao traçado planejado. A carteira de obras da empresa sempre esteve atrasada em relação ao cronograma inicial dos projetos em questão. A migração de obras da fase I para a II do PAC foi constante por questões de atraso. Grande parte da carteira de obras ferroviárias do PAC II foi herdada da primeira fase.

O orçamento da Valec sofreu grandes mudanças a partir de sua reestruturação, em 2008. No início do governo Lula, em 2003, a empresa realizou um orçamento de R\$ 73 milhões, ao passo que, em 2010, os valores realizados chegaram a, aproximadamente, R\$ 4 bilhões.<sup>3</sup> Com a crise fiscal do Estado brasileiro, sentida mais fortemente após 2014 (Orair, 2016), a empresa foi perdendo recursos importantes para a ampliação da malha ferroviária brasileira. Seu orçamento realizado em 2017 foi de apenas R\$ 790 milhões (gráfico 1).

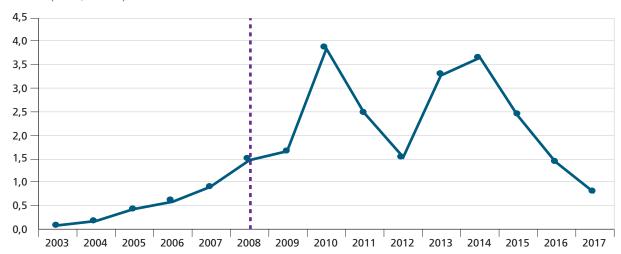
As dificuldades para se construir ferrovias vão além do empenho de recursos financeiros. Problemas ligados ao licenciamento ambiental dos projetos, falhas em licitações e casos de corrupção diretamente relacionados à Valec resultaram em atrasos no cronograma de entrega das ferrovias sob responsabilidade da estatal. Buscamos analisar, no próximo tópico, as limitações sofridas pela empresa diante dos constrangimentos impostos pelo ambiente político-institucional brasileiro.

<sup>2.</sup> Esse foi o caso da Ferrovia Transnordestina, em que a Valec assumiu compromissos contratuais de financiamento do empreendimento após a revisão contratual do projeto em 2014 (Machado, 2016a).

<sup>3.</sup> Valores referentes a dezembro de 2017.

GRÁFICO 1

Orçamento realizado Valec (2003-2017)
(Em R\$ bilhões)



Fonte: Siga Brasil/Senado Federal (Brasil, 2018).

Obs.: Orçamento realizado — empenhos liquidados mais restos a pagar durante o exercício fiscal do ano em questão. Valores corrigidos pelo IGP-M de dezembro de 2017.

# 3 A VALEC E A CORRUPÇÃO

A empresa não passou incólume a esse grande volume de recursos disponíveis em sua dotação orçamentária. Auditorias do Tribunal de Contas da União (TCU), realizadas em 2008, constataram sobrepreço em ao menos quatro lotes da FNS, entre Babaçulândia/MA e Anápolis/GO, causando prejuízos ao Estado. A recomendação do TCU era de interrupção dos pagamentos às construtoras, o que não ocorreu devido a recursos judiciais impetrados pelas empreiteiras, assegurando os pagamentos. Entre as irregularidades apontadas pelo relatório do TCU, figuram:

- sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado;
- superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado;
- superfaturamento decorrente de reajustamento irregular;
- superfaturamento decorrente de quantitativo inadequado;
- liquidação irregular da despesa;
- critério de medição inadequado ou incompatível com o objeto real pretendido;
- projeto executivo deficiente ou desatualizado;
- alteração indevida do regime de execução, em desconformidade com os requisitos legais;
- instalação/manutenção de canteiros e mobilização/desmobilização não se encontram detalhados no custo da obra.

Ainda segundo o TCU (Brasil, 2009), o dano ao erário chegou ao valor de R\$ 9,5 milhões, decorrente de superfaturamento por quantidade inadequada e superfaturamento por execução de

serviços com qualidade deficiente. O TCU avaliou problemas de gestão na Valec, tais como a falta de um planejamento estratégico da empresa, apontando para o baixo grau de institucionalização das rotinas burocráticas internas, o que teria contribuído para a ocorrência de práticas ilícitas.

Além disso, uma série de denúncias assolou o Ministério dos Transportes em 2011, provocando a queda do ministro, vinculado ao Partido da República (PR/AM), juntamente ao então presidente da Valec (PR/GO). Como desdobramento das ações iniciadas no TCU, o orçamento da empresa foi contingenciado até que as irregularidades fossem apuradas. Entre os anos de 2011 e 2012 a Valec operou com aproximadamente metade do orçamento disponível para o investimento, com uma diferença de cerca de R\$ 1 bilhão entre os recursos empenhados e os recursos liquidados pela empresa no biênio.

Em julho de 2012, a Polícia Federal e o Ministério Público Federal (MPF) de Goiás deflagraram a operação Trem Pagador. A operação foi baseada em acordos de leniência e colaboração premiada com funcionários da construtora Camargo Correa, no âmbito da Operação Lava Jato. O objetivo era a investigação sobre desvios de recursos na Valec e a participação de empresas ligadas a grupos políticos nas licitações da empresa (Fabrini, 2012; Brasil, 2017). Durante a operação, o ex-presidente da estatal foi preso, acusado de enriquecimento ilícito por meio de contratos superfaturados para a construção da FNS.

A Valec, após a troca de sua cúpula dirigente, conseguiu retomar seu ritmo de investimento, a partir de 2013, sendo que apenas em 2014 a empresa alcançou os níveis de investimento de 2010 (gráfico 1). Esse quadro provocou atrasos nas obras sob responsabilidade da estatal. A Fiol, por exemplo, teve sua execução seriamente afetada, enquanto trechos da FNS ligando os estados de Goiás, de Minas Gerais e de São Paulo também sofreram sérios atrasos.

# 4 A VALEC E A QUESTÃO REGULATÓRIA

Em 2013, a Presidência da República expediu dois decretos para a implementação da política de livre acesso ao sistema ferroviário federal. O Decreto nº 8.134/2013 instituiu o estatuto social da Valec, o qual capacitou a empresa para a exploração de mercados futuros relacionados à venda de capacidade das ferrovias subconcessionadas. O Decreto nº 8.129/2013 instituiu a política de livre acesso ao sistema ferroviário, bem como a disposição sobre a atuação da Valec para o desenvolvimento dos sistemas de transporte ferroviário.

Nesse novo modelo regulatório a Valec compraria a capacidade integral de transporte ferroviário, e a própria empresa promoveria a oferta pública desta capacidade aos operadores ferroviários. O objetivo com essa medida era assegurar o direito de passagem dos trens em todas as malhas, aumentar a concorrência entre os operadores e lograr a modicidade tarifária (Pompermayer, Campos Neto e Sousa, 2012).

Ainda em 2013, a Lei nº 12.872/2013 autorizou o aumento do capital financeiro da Valec na casa de R\$ 15 bilhões, sinalizando ao mercado que a estatal estaria capacitada para assegurar a compra da capacidade das vias ferroviárias concedidas e promover sua subconcessão a outros operadores. 4 Porém, os atores do mercado não ficaram seguros com o modelo, pois ele enfrentava

<sup>4.</sup> Tal recurso jamais foi repassado à empresa, visto que o novo marco regulatório do setor não chegou a ser implementado.

o risco da demanda, o risco de o governo descumprir os contratos e a desconfiança na capacidade econômica e institucional da Valec em arcar com os custos e os compromissos contratuais do novo marco regulatório ferroviário (Pinheiro e Ribeiro, 2017). Foi alegado pelo mercado que os recursos disponibilizados para a empresa cobririam apenas uma parte dos custos de operação do novo modelo regulatório, cabendo ao governo federal transferir mais recursos para a estatal ao longo do processo de implementação do marco regulatório (Aragão e Yamashita, 2014). Essa contingência de transferência de recursos para a empresa ganhou o nome de *risco Valec*, a qual se tornou um dos principais pontos de veto para a implementação do novo marco regulatório ferroviário.

A proposta de um novo modelo regulatório para as ferrovias brasileiras não foi implementada, e uma das razões para isso esteve associada à falta de garantias quanto às obrigações normativas da Valec. É importante notar que essas novas atribuições estabelecidas por decreto contribuíram para a dispersão de funções da estatal, perdendo de vista seu principal objetivo: investir na expansão da malha ferroviária brasileira.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Valec foi reestruturada em 2008 para servir como um instrumento de política pública para dinamizar o investimento em ferrovias no Brasil. Porém, a atuação da empresa para esse papel mostrou-se bastante limitada. Dois fatores contribuíram para isso. O primeiro foi decorrente do próprio ambiente político-institucional no qual a empresa esteve inserida. Características do presidencialismo de coalizão brasileiro, baseado em um sistema de espólios, promoveu o loteamento de cargos na empresa e possibilitou sua captura por grupos políticos com interesses particulares. O funcionamento do TCU em conjunto com o MPF resultou em ações que afetaram a execução orçamentária da empresa por dois anos, provocando atrasos nos projetos sob sua responsabilidade. Tal quadro torna-se mais dramático diante das curtas janelas de investimento público em infraestrutura sem contingenciamento de recursos, como a propiciada pelo PAC.

Um segundo limitador foi a ambiguidade e a amplitude de papéis atribuídos à empresa durante a execução do PAC. Isso gerou uma política ferroviária altamente contestada, com poucos resultados e carência de recursos institucionais e financeiros para promover a expansão e o acesso à malha ferroviária brasileira. A não implementação do novo marco regulatório do setor ferroviário enfraqueceu ainda mais a posição da empresa no interior da burocracia de infraestrutura do governo federal. Somado a isso, a grave crise fiscal que atingiu o país, após 2014, deprimiu a execução orçamentária da empresa a níveis aviltantes.

#### **REFERÊNCIAS**

ARAGÃO, Joaquim José Guilherme de; YAMASHITA, Yaeko. **O novo modelo regulatório para as ferrovias no Brasil**: incertezas e uma proposta de complementação. Brasília: UnB, 2014. Disponível em: <a href="https://goo.gl/J1ueSq">https://goo.gl/J1ueSq</a>. Acesso em: 23 mar. 2018.

BRASIL. Iribunal de Contas da União. Relatorio de Auditoria de Natureza Operacional IC
010.142/2009-3. Brasília: TCU, 2009. Disponível em: <a href="https://goo.gl/MpwXFu">https://goo.gl/MpwXFu</a> . Acesso em:
23 mar. 2018.
Ministério Público Federal. <b>Processo Penal no 52428/2017 – GTLJ/PGR</b> . Brasília: MPF, 2017.
Senado Federal. <b>Siga Brasil</b> . Brasília: Senado Federal, 2018.
Schido Federali Sign Brasili Brasilia Schido Federali 20101

CAMPOS NETO, Carlos Alvares da Silva *et al.* **Gargalos e demandas da infraestrutura ferroviária e os investimentos do PAC**: mapeamento Ipea de obras ferroviárias. Rio de Janeiro: Ipea, 2010. (Texto para Discussão, n. 1465).

FABRINI, Fabio. Ex-presidente da Valec soube antes da operação. **Estado de São Paulo**, 7 jul. 2012. Disponível em: <a href="http://goo.gl/jG9iGl">http://goo.gl/jG9iGl</a>. Acesso em: 23 mar. 2018.

MACHADO, Raphael Amorim. **Condicionantes institucionais à execução do investimento em infraestrutura no Brasil**: estudo de caso sobre a implementação da Ferrovia Transnordestina. Rio de Janeiro: Ipea, 2016a. (Texto para Discussão, n. 2251). Disponível em: <a href="https://goo.gl/u1SWD2">https://goo.gl/u1SWD2</a>. Acesso em: 23 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Investimento em infraestrutura econômica no Brasil e sua regulação**: o caso do modal ferroviário, 2005-2015. 2016. Tese (Doutorado) — Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2016b.

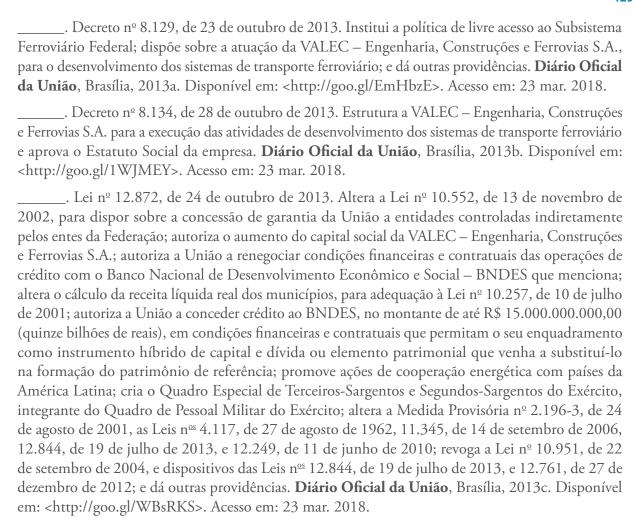
ORAIR, Rodrigo. **Investimento público no Brasil**: trajetória e relações com o regime fiscal. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2215).

PINHEIRO, Armando Castelar; RIBEIRO, Leonardo Coelho. **Regulação das ferrovias**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2017.

POMPERMAYER, Fabiano; CAMPOS NETO, Carlos; SOUSA, Rodrigo. **Considerações sobre os marcos regulatórios do setor ferroviário brasileiro – 1997-2012**. Brasília: Ipea, 2012. (Nota Técnica, n. 6). Disponível em: <a href="http://goo.gl/MsOxAV">http://goo.gl/MsOxAV</a>>. Acesso em: 23 mar. 2018.

#### **BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

BRASIL. Lei nº 11.772, de 17 de setembro de 2008. Acrescenta e altera dispositivos na Lei nº 5.917, de 10 de setembro de 1973, que aprova o Plano Nacional de Viação; reestrutura a VALEC – Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.; encerra o processo de liquidação e extingue a Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes – GEIPOT; altera as Leis nº 9.060, de 14 de junho de 1995, 11.297, de 9 de maio de 2006, e 11.483, de 31 de maio de 2007; revoga a Lei nº 6.346, de 6 de julho de 1976, e o inciso I do caput do Artigo 1º da Lei nº 9.060, de 14 de junho de 1995; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2008. Disponível em: <a href="http://goo.gl/cFa4EU">http://goo.gl/cFa4EU</a>. Acesso em: 23 mar. 2018.



# DIRETRIZES EDITORIAIS PARA O BOLETIM DE ANÁLISE POLÍTICO-INSTITUCIONAL (BAPI) – EDIÇÕES TEMÁTICAS

#### **OBJETIVO**

O boletim destina-se a divulgar para gestores públicos, pesquisadores e interessados as pesquisas recentemente concluídas ou em andamento que compõem o plano de trabalho dos pesquisadores e colaboradores da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest), fomentando o debate a respeito da dimensão política e institucional do desenvolvimento.

#### **ESTILO E FORMATO**

Publicação periódica de formato leve, com textos curtos e linguagem acessível, na forma de Notas de pesquisa e Ensaios.

O estilo da escrita e a estrutura dos textos devem obedecer às normas cultas e de comunicação de trabalhos de natureza técnica e científica.

O boletim terá periodicidade semestral, sendo que cada edição conterá entre seis e dez artigos, entre 2 mil e 3 mil palavras cada um — incluídas as referências bibliográficas. As edições temáticas tratarão de temas de projetos do plano de trabalho da Diest que estejam em andamento ou que já tenham sido concluídos, podendo ser publicadas ordinária ou extraordinariamente.

#### **COMITÉ EDITORIAL**

O comitê editorial será formado por cinco pesquisadores da Diest a cada edição, indicados pela coordenação-geral e pelos organizadores. O comitê será nomeado formalmente pelo diretor.

#### NATUREZA DOS ARTIGOS E DO CONTEÚDO

- Os artigos deverão enfatizar a complexidade dos problemas político-institucionais das políticas públicas, em temas afetos às competências estatutárias da Diest e aos projetos previstos no plano de trabalho da diretoria.
- Os artigos serão selecionados com base na qualidade metodológica e na consistência teórico-conceitual dos argumentos apresentados.
- Os artigos não deverão abranger longamente as questões de dados e metodologia, devendo fornecer os *links* para anexos *online* complementares e outras referências, quando disponíveis.
- A cada edição, no máximo dois ensaios serão publicados.

#### ETAPAS PARA PUBLICAÇÃO DAS EDIÇÕES TEMÁTICAS

- 1. Proposição pelos organizadores de edição do BAPI à direção da Diest, com informação do objetivo geral da edição temática, autores e respectivos mini-currículos, título dos artigos previstos e ementa de cada nota de pesquisa e cronograma.
- 2. Em caso de aprovação, a direção definirá os membros do comitê editorial, a partir de indicação conjunta da coordenação-geral e dos organizadores.
- 3. A atividade de desk review, representada pela apreciação inicial dos trabalhos em relação à aderência aos objetivos e ao formato do BAPI, bem como ao seu potencial de publicação, deverá ser feita pelos organizadores. Cada artigo submetido será avaliado por pelo menos dois membros do comitê editorial, designados pela coordenação-geral da Diest em conjunto com os organizadores.
- 4. Haverá, para cada edição, uma oficina interna agendada pela coordenação-geral em que os pareceres serão apresentados e debatidos entre o comitê. A presença de autores que sejam da equipe da Diest, dos organizadores, e dos membros do comitê é obrigatória. Em caso de impasse entre o comitê no que diz respeito ao potencial de publicação de algum trabalho, a direção da Diest deverá indicar um terceiro parecerista ad hoc.
- 5. Após a oficina de trabalho, os autores terão prazo definido pelos organizadores para realizar as mudanças sugeridas pelos pareceristas. No caso de autores externos, caberá aos organizadores encaminhar os pareceres e demais sugestões recebidas.
- 6. As versões finais de cada artigo, já apreciadas pelos organizadores no que diz respeito ao seu conteúdo final e ao atendimento das críticas e sugestões, serão encaminhadas por estes à direção da Diest para realização do e-pedido ao editorial do Ipea.
- 7. Feito o e-pedido, caberá aos organizadores coordenar com os autores as etapas de revisão e diagramação, até a conclusão da versão final.
- 8. Caberá à direção em conjunto com os organizadores a realização de evento de lançamento, quando aplicável.
- 9. Caberá aos organizadores o registro e a guarda de todas as etapas do processo.

# Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada Assessoria de Imprensa e Comunicação EDITORIAL Coordenação Ipea

### **Revisão e editoração** Editorar Multimídia

**Capa** Herllyson da Silva Souza

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo 70076-900 – Brasília – DF Tel.: (61) 2026 5336 Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br