Renovações do espectro neoliberal no setor ferroviário brasileiro

**Jéssica de Fátima Rossone Alves[[1]](#footnote-1)**

**Resumo**

A infraestrutura ferroviária brasileira possui, em 2024, mais de 30 mil quilômetros predominantemente concedidos ao empresariado. Há quase 30 anos, as ferrovias brasileiras estão condicionadas aos interesses de empresas concessionárias, prevalecendo o transporte de *commodities* associado ao capitalismo primário-exportador e financeiro. Nos últimos anos, acontecem os processos de renovação das concessões, sobre os quais nos debruçamos, a partir da perspectiva crítica da literatura marxista sobre a produção capitalista do espaço e as infraestruturas. Sabendo que este modelo de gestão é favorável à produção ferroviária, mas irrelevante e até mesmo desfavorável ao desenvolvimento das regiões abrangidas pelas ferrovias e observando a transigência dos governos em relação às renovações, inferimos que se trata de um projeto de Estado, no qual a subjetivação da lógica neoliberal se consolida ao longo das vias férreas, impactando modos de viver e entender o mundo em seus territórios de abrangência.

**Palavras-chave:** Infraestrutura. Ferrovias brasileiras. Concessões. Neoliberalização.

Renewals of the neoliberal spectrum in the Brazilian railway sector

**Abstract**

In 2024, the Brazilian railway infrastructure has more than 30 thousand kilometers predominantly granted to the business community. For almost 30 years, Brazilian railways have been subject to the interests of concessionary companies, with the transport of commodities associated with primary-export and financial capitalism prevailing. In recent years, processes of renewal of concessions have taken place, which we have focused on, from the critical perspective of Marxist literature on the capitalist production of space and infrastructures. Knowing that this management model is favorable to railway production, but irrelevant and even unfavorable to the development of the regions covered by the railways and observing the compromise of governments in relation to renovations, we infer that this is a State project, in which the subjectivation of neoliberal logic is consolidated along the railways, impacting ways of living and understanding the world in their territories.

**Keywords:** Infrastructure. Brazilian railways. Concessions. Neoliberalization.

1 Introdução

A esfera de produção das infraestruturas não interessa aos capitalistas, já que demanda longos e massivos investimentos e, comumente, fica a cargo do Estado (Werner; Brandão, 2019). A organização do espaço em coerências estruturadas, com suas alianças regionais, também acontece a partir da regência do Estado, via mecanismos de regulação, instituições legais, executivas, de participação e negociação política, e até mesmo coerção ou repressão (Harvey, 2005). É neste sentido que abordamos o papel do Estado nas relações que envolvem a infraestrutura ferroviária brasileira na atualidade, tendo em vista o seu histórico e horizonte. Afinal, se as relações de produção traçam o campo do Estado, este desempenha um papel autônomo em sua formação (Poulantzas, 1980).

Desde o final do século XX, a infraestrutura ferroviária brasileira é aproveitada sobretudo para o transporte de cargas a longas distâncias, dentre as quais predominam as *commodities* que vão ao exterior, em um modelo de gestão privatizante que é propício aos investimentos e à produção ferroviária, mas irrelevante para o desenvolvimento das localidades atravessadas por vias férreas.

Nos últimos anos, observamos a repactuação deste modelo com a implementação de regulações que intensificam o espectro neoliberal no setor ferroviário brasileiro, particularmente a partir das renovações antecipadas de algumas das concessões ferroviárias que vigoram há quase trinta anos. Constatamos o avanço do setor privado, empresarial, no campo político e no controle territorial, principalmente no ordenamento urbano de cidades atravessadas por ferrovias concedidas. Constatamos que, neste modelo de gestão, o Estado concede não apenas a infraestrutura, mas o seu poder e influência sobre as suas adjacências. Externamos, por conseguinte, uma crítica ao modo como o Estado atua enquanto desarticulador do desenvolvimento regional em seu território, ao perpetuar o modelo de gestão privatizante de suas ferrovias via alterações institucionais e regulatórias que conferem o quadro jurídico e institucional compatível com os requisitos do capitalismo contemporâneo neoliberalizado (Werner, 2020).

A literatura marxista sobre a *produção capitalista do espaço* constitui a fundamentação a partir da qual constatamos a organização em torno da infraestrutura para que as relações capitalistas atinjam a *anulação do espaço pelo tempo* (Marx, 2014). Como capital fixo autônomo (Marx, 2011), as ferrovias integram o processo de produção com contornos atinentes à lógica neoliberal, envolvendo diferentes problemáticas. Temos visto que as territorialidades se ajustam à inserção internacional da infraestrutura, e isso reproduz, nos espaços, heterogeneidades e assimetrias (Werner; Oliveira, 2022).

Documentos e publicações oficiais dos órgãos governamentais competentes, de instituições associadas das empresas concessionárias e de movimentos contestatórios ao modelo são examinados criticamente. É o caso de anuários, boletins e relatórios da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), da Associação Nacional de Transportadores Ferroviários (ANTF), da Confederação Nacional de Transporte (CNT), da Articulação Internacional dos Atingidos e Atingidas pela Vale (AIAAV), do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) e da Rede Justiça nos Trilhos. A partir disso, trazemos uma leitura da infraestrutura ferroviária brasileira na atualidade; abordamos o percurso percorrido pelo setor ferroviário brasileiro, em neoliberalização; e vislumbrarmos o horizonte das ferrovias brasileiras tendo em vista as políticas implementadas na atualidade ou em via de implementação.

1. A infraestrutura ferroviária brasileira

A infraestrutura ferroviária brasileira dispõe, em 2024, de cerca de 33 mil quilômetros de extensão distribuídos de modo desigual pelo território. Reunindo dados recentes da ANTT, da ANTF e da CNT, vimos que são quase 31.000 quilômetros de ferrovias voltados, predominantemente, ao tráfego de trens de cargas em longas distâncias, dos quais cerca de 1.500 quilômetros são compartilhados com o transporte de passageiros; mais cerca de 1.100 quilômetros de malha metroviária; e cerca de 400 quilômetros voltados para passeios turísticos. Ainda há quase 2.000 quilômetros de ferrovias em construção, ainda não implementadas.

Do ponto de vista da Agência reguladora, o modal ferroviário brasileiro tem sido caracterizado nos últimos anos “por sua capacidade de transportar grandes volumes, com elevada eficiência energética, principalmente em casos de deslocamentos a médias e grandes distâncias, com maior segurança em relação ao modal rodoviário, menor índice de acidentes e de incidência de furtos e roubos” (Relatório Anual ANTT, 2018, p. 65), sendo as cargas típicas os grãos, adubos e fertilizantes, os produtos siderúrgicos, cimento e cal, derivados de petróleo, calcário, carvão, clínquer e, sobretudo, minério de ferro. Apesar das vantagens operacionais, a sua utilização para o transporte de cargas no Brasil ainda é pequena.

No conjunto de boletins produzidos pela CNT nos últimos anos, de todo o transporte de cargas efetuado no país, o modal ferroviário representa cerca de 15%, ao passo que o rodoviário varia em torno de 65%. Em 2023, a movimentação total de cargas da matriz ferroviária foi de 530,6 milhões de toneladas, sendo 382 milhões referentes ao transporte de minério de ferro, ao passo que a produção da matriz rodoviária foi de mais 2 bilhões de toneladas, sendo 104,6 milhões referentes ao transporte de soja, milho e farelo, e 74,9 milhões referentes ao transporte de combustíveis e derivados fósseis. No que se refere ao transporte de passageiros, o modal rodoviário representou 95% do total. Cerca de 33,9 milhões de pessoas foram transportadas em rotas interestaduais por rodovias, ao passo que apenas cerca de 610 mil pessoas viajaram, em longas distâncias, por ferrovias (CNT, 2024).

Aqui consideramos importante pontuar que o sistema rodoviário brasileiro possui extensão muito maior e melhor distribuída no território do que a ferroviária, sendo que grande parte de sua gestão é feita pelo poder público. Além disso, os investimentos públicos em ferrovias têm sido escassos se comparados aos demais modais de transporte. Dos investimentos da União e das estatais em 2024, o modal que recebeu menos investimentos foi o ferroviário, com apenas 1%, enquanto o rodoviário recebeu 78% (CNT, 2024) e isto tem sido frequente nos últimos anos.

Diante da extensão e da abrangência da infraestrutura ferroviária brasileira, ainda que mal distribuída pelo território, consideramos que o seu aproveitamento está aquém em relação às suas potencialidades, tanto no que se refere ao transporte de cargas como de passageiros. A população brasileira tem desfrutado de uma pequena parte de suas estradas de ferro, seja para a integração produtiva, para o transporte de pessoas ou de insumos essenciais. Sendo assim, tendo como objetivo investigar as condicionantes desta realidade e suas implicações, é mais adequado observar o que não está sendo aproveitado, para entendermos o(s) porquê(s).

Aspectos históricos, econômicos e políticos determinaram a inserção do Brasil na economia política mundial, de modo que a sua infraestrutura ferroviária está organizada espacialmente para vincular partes especializadas do território – regiões produtoras às portuárias – atendendo, portanto, à demanda de escoamento de produções que vão ao exterior. Estes aspectos discriminam tanto a concepção a partir da qual as ferrovias brasileiras foram implantadas nos séculos XIX e XX – tendo em vista a constituição capitalista tardia, periférica e dependente do Brasil e ao seu persistente papel primário-exportador na divisão internacional do trabalho – tanto os princípios a partir dos quais são implantadas e geridas no século XXI.

Além disso, a partir dos marcos regulatórios estabelecidos no final do século XX – especialmente o Plano Nacional de Desestatização (PND) – esta infraestrutura se encontra majoritariamente concedida e arrendada à iniciativa privada. Desde os anos 1990, estão em vigência contratos de concessão para empresas especializadas em transporte e logística e, nos últimos anos, acontecem os processos de renovação destes contratos por prazos iguais ou maiores que os originários.

Este modelo de gestão tem sido positivo à produção ferroviária. De 1997 até 2023, a movimentação total de cargas cresceu 82%. Este incremento significativo se deve, em grande parte, ao transporte de minério de ferro[[2]](#footnote-2) para exportação. Não à toa, nos índices registrados ao longo do século, distinguimos um crescimento constante em cerca de vinte anos, uma queda em 2019 e 2020 relacionada à tragédia-crime em Brumadinho (MG) – que impactou as operações de transporte em algumas ferrovias – e uma leve retomada do crescimento em 2021, correspondendo quase à mesma produção de 2016, ano seguinte à tragédia-crime em Mariana (MG), quando o Brasil atingia o ponto mais alto nas exportações de minério de ferro desde o início do século. Em 2023, 67% da carga transportada foi minério de ferro, 26% foram produtos agrícolas e de extração vegetal, e apenas 7% foram cargas variadas, que atenderam prioritariamente o mercado nacional (ANTF, 2023). Sendo assim, concordamos que as ferrovias se tornaram apenas um meio de transporte eficiente para as *commodities* agrícolas e minerais, produzidas ou extraídas em áreas tradicionais ou em novas fronteiras de monocultura, sendo o desenvolvimento socioeconômico das regiões por onde passam considerado irrelevante (Ipea, 2010).

Notadamente, o aproveitamento da infraestrutura ferroviária no Brasil tem sido, ao longo do presente século, predominantemente condicionado aos interesses das empresas concessionárias das malhas, bem como daquelas que produzem o que é escoado, com ênfase aos mercados de *commodities*. A articulação do setor ferroviário com o setor produtor de *commodities* pode ser entendida observando que o crescimento econômico brasileiro, desde o início do século, foi liderado pelo aumento das exportações, dinamizadas pela liquidez internacional e pelo *boom* das *commodities*,com destaque para o *efeito-China* (Michelotti; Siqueira, 2018), o que se reflete nos índices de produção ferroviária e exportação até a atualidade[[3]](#footnote-3). Logo, “a compreensão das dinâmicas regionais brasileiras, que emerge da reorganização oriunda das mudanças no capitalismo global, passa pelo entendimento do papel da economia chinesa enquanto agente dominante no processo de acumulação e organização dos territórios” (Werner, 2020, p. 146).

Ao observarmos esta articulação e o histórico das ferrovias no Brasil, vemos que atualmente acontece algo muito parecido quando da implantação das primeiras estradas de ferro brasileiras, cuja motivação era substancialmente o escoamento de produtos primários. Entretanto, o aproveitamento destas ferrovias na atualidade envolve também o capital financeiro. A logística que organiza as operações ferroviárias na concretude dos trilhos também permite a realização do capital nas oscilações das bolsas de valores, oportunizando a rentabilidade dos acionistas. Em ambos os casos, conformações socioespaciais ao longo das vias férreas tornam-se sujeitas ao funcionamento de corredores logísticos para exportação.

Apesar do caráter particular da infraestrutura no que se refere ao seu papel principal através da história, as circunstâncias nas quais as ferrovias foram implantadas e estão inseridas na atualidade as distinguem. São casos particulares a Estrada de Ferro Carajás (EFC); a Estrada de Ferro Vitória a Minas (EFVM); e a Malha Regional Sudeste (MRS) que se destacam, sobretudo, por serem as mais exploradas na atualidade para o transporte do minério de ferro. Apesar de apresentarem certa diversificação, as operações nestas ferrovias constituem-se, significativamente, do transporte de minério oriundo do Quadrilátero Ferrífero (MG) e da Serra dos Carajás (PA). A EFC lidera, a MRS aparece no segundo lugar e a EFVM em terceiro.

Outra questão partilhada por estas malhas ferroviárias é a gestão privatizante orientada pela lógica neoliberal e a sua intrínseca relação com a empresa Vale – ao passo que a EFC e a EFVM são concedidas para a Vale, a MRS é concedida para uma sociedade que a tem como uma de suas maiores acionistas, a MRS Logística, sendo as suas operações ferroviárias deste modo condicionadas. As estratégias concorrenciais da Vale, que objetivam garantir que os capitais presentes na empresa alcancem a maior rentabilidade possível, envolvem também a logística, que perpassa pelo transporte ferroviário. Sendo assim, a empresa tem um papel importante na gestão destas ferrovias, o que reverbera na organização do território.

Tensões e conflitos relacionados à atuação destas empresas também as relacionam[[4]](#footnote-4), haja vista que os impactos da mineração não se restringem ao tempo e espaço da mina (Milanez, 2017), e acontecem também nos locais de abrangência das malhas ferroviárias por onde o produto é escoado, com a passagem cotidiana dos trens carregados, e vão além. Entendemos que estes impactos jamais se resolverão com a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), ainda que, recentemente, outros parâmetros de distribuição tenham sido estabelecidos (Lei federal n.º 13.540/2017), incluindo territórios afetados indiretamente pela mineração, como aqueles cortados pelas infraestruturas de transporte ou afetados pelas operações portuárias relativas às substâncias minerais.

No caso da EFC, em Carajás, há uma série de impactos, injustiças e violações de direitos relacionadas à implantação e recente duplicação de parte da ferrovia que, com seus quase 1.000 quilômetros, atravessa 27 municípios, 28 Unidades de Conservação e mais de 100 comunidades quilombolas e indígenas no Pará e no Maranhão (Faustino; Furtado, 2013). No caso da EFVM, que com seus quase 900 quilômetros abrange mais de 40 municípios entre as capitais mineira e capixaba, passando pelo território Krenak no Vale do rio Doce, e da MRS, que com cerca de 1.800 quilômetros se estende por mais de 60 municípios em solos mineiro, fluminense e paulista, passando pelo Vale do Paraíba, há impactos relacionados ao extrativismo no Quadrilátero Ferrífero. Bastaria abordar as já referidas tragédia-crime, mas além destas, há ainda tensões acerca da poluição e da trepidação no entorno das ferrovias e conflitos particularmente urbanos, como problemas de trânsito nos cruzamentos com vias férreas e o cerceamento do direito de ir e vir nas cidades, frequentes atropelamentos e abalroamentos, além de intervenções intransigentes, como viadutos, pontes e passagens alternativas, que sujeitam condições urbanas aos corredores logísticos. E ainda, nas etapas finais de escoamento do produto, que envolvem a chegada dos trens e o descarregamento nos terminais portuários, a logística para a exportação é vetor de modificação permanente do território, relacionada à fragmentação econômica do espaço em subespaços produtivos vinculados ao mercado internacional (Fim, 2015).

Dito isto, inferimos que a abordagem sobre a infraestrutura ferroviária brasileira no decorrer do século XXI passa pela concepção a partir da qual esta foi implantada, bem como por sua gestão privatizante e especialização, que conformam os corredores logísticos, sobretudo para exportação, e pelo entendimento da cadeia do minério de ferro enquanto condicionante. Não obstante todas as tragédias, conflitos e injustiças, a produção e o escoamento do minério seguem desenfreados, isto porque o capitalismo continua a ser, mesmo largamente financeirizado, um modo de produção de mercadorias.

Este traço predominante na produção ferroviária brasileira, que abarca os privilégios empresariais notados na expansão das frentes de mineração, indica como o capital rompe e controla fronteiras e territórios em função de sua ânsia impetuosa de circulação, bem como discrimina os principais motivos pelos quais a despossessão tem sido um dos artifícios mais comuns de acumulação (Harvey, 2010) no decorrer da neoliberalização, refletindo um modelo insustentável de desenvolvimento de teor neoextrativista (Svampa, 2019). Em uma leitura do nosso campo e partindo da nossa visão de mundo, estaríamos acompanhando a constituição de uma afinidade eletiva entre neoextrativismo e autoritarismo que se configura por um movimento de circulação de formas autoritárias entre Estado e empresas com vistas a controlar os territórios de interesse para seus negócios (Acselrad, 2021), notadamente o caso das poucas empresas que controlam a infraestrutura ferroviária brasileira e, por conseguinte, os seus territórios de abrangência.

2 O setor ferroviário brasileiro em neoliberalização

Durante a sua existência, a infraestrutura ferroviária brasileira esteve condicionada a diferentes formatações de Estado e posturas de governo que influenciaram e influenciam a implantação e a gestão da mesma. O início de sua implantação foi durante a Monarquia (1822 – 1889), uma significativa expansão deu-se em uma Oligarquia (1894 – 1930), e tentativas de integração aconteceram em Estados de exceção, como o Estado Novo (1937 – 1945). Já na Ditadura Militar (1964 – 1985) houve significativa desativação de linhas e redução dos trilhos. Atualmente, a infraestrutura se condiciona a um Estado Democrático de Direito, no qual o governo atual investe na expansão dos trilhos, ainda que lentamente, considerando-se a extensão continental do território. Desde sua implantação, a gestão das ferrovias brasileiras esteve submetida a governos liberais e intervencionistas, sendo que desde o fim do século XX até a atualidade, existe uma hegemonia da lógica neoliberal nas práticas governamentais, que transfere esta gestão aos entes privados.

Ainda que o fim do século passado seja considerado um marco neoliberal no Brasil, é preciso evidenciar que no presente século já passamos por diferentes crises e rodadas de neoliberalização, processo contraditório e diversificado, espacialmente desigual, que tem se estendido e arraigado com diferentes experimentações re-regulatórias (Brandão, 2017). Isto se verifica também no setor ferroviário, principalmente a partir do momento em que a incumbência de gerir as ferrovias foi transferida do Estado ao empresariado, o que nos instiga a questionar sobre as consequências deste processo no que tange o desenvolvimento regional brasileiro e a sua influência nas já identificadas disparidades regionais.

Desde a instauração da lógica neoliberal no Brasil, as suas reestruturações acarretaram a desregulamentação do setor, reverberando em um controle cada vez maior do território por parte da iniciativa privada. Considerando o papel das *commodities* nas exportações brasileiras, além de crédito e isenção de impostos, o que os representantes do neoextrativismo no Congresso e no executivo indicam almejar é que lhes garantam fluidez através das redes logísticas de transporte que convergem para os portos exportadores (Acselrad, 2021). Diante disso, concordamos que, do ponto de vista da implementação da infraestrutura, a territorialidade é impactada, pois as redes sociotécnicas sustentadas por sua fixidez permitem a aceleração da circulação do capital associado à extração intensiva e extensiva de riquezas naturais (Werner; Oliveira, 2022).

A reestruturação do setor de transportes no início do século e suas seguintes reformatações são exemplos de experimentações neoliberais. A princípio, a estrutura do Ministério dos Transportes (MT) esteve voltada para a elaboração do longo processo de Inventariança dos bens da extinta Rede Ferroviária Federal S/A, entre 2007 e 2019. Lembremos que as concessões ferroviárias aconteceram entre 1995 e 1998, dentro do PND, quando houve a concessão da prestação do serviço de transporte nas malhas ferroviárias federais e o arrendamento dos bens da Rede. Entretanto, a Rede foi extinta apenas em 2007, quando ficou instituída a execução dos inventários sob a coordenação do MT (Decreto Federal n.º 6.108/2007). Por outro lado, vimos que, no momento da desestatização, já era indicada a criação de órgãos para dirimir, no âmbito administrativo, eventuais conflitos entre o poder concedente, as concessionárias e os usuários (Sousa; Prates, 1997). A ANTT e o DNIT, autarquias sob a jurisdição do MT, originaram-se também nesse sentido.

De modo geral, no decorrer deste século, a estrutura deste Ministério é influenciada por um conjunto de empresas, particularmente através da ANTF, que reúne, desde 1996, os acionistas que assumem as concessões ferroviárias. Esta Associação tem incutido pautas como a eliminação de gargalos ferroviários, a expansão das malhas, a cultura da segurança ferroviária e a adequação da regulamentação e da tributação sobre o setor ferroviário conforme seus interesses. Mantendo interlocução direta com o MT e os órgãos relacionados à extinta Rede, a ANTF já influenciou no desenvolvimento de políticas via participação em consultas públicas para a elaboração e atualização de planos como o Plano Setorial Ferroviário que integra o Plano Nacional de Logística, para subsidiar quanto aos Planos Plurianuais e obras de infraestruturas de transportes dentro do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), e mesmo na Política Nacional de Transportes.

Observando particularmente a ANTT, que regula e fiscaliza a exploração e administração das ferrovias no país, e o DNIT, que implementa a política de infraestrutura de transportes, gere e executa obras, temos visto a apropriação do setor pelos entes privados e por sua lógica de gestão. Desde a sua criação, o DNIT se dedica ao estudo, à elaboração de projetos e à execução de obras para a eliminação de conflitos, interferências mútuas, entre populações e operações ferroviárias. É o caso do *Programa Nacional de Segurança Ferroviária em Áreas Urbanas (PROSEFER)*, elaborado entre 2008 e 2011, que orienta investimentos e intervenções nos principais corredores logísticos do Brasil. Assim como o DNIT, a ANTT tem se debruçado, no decorrer de sua existência, na questão dos conflitos urbanos, em estreita relação com as concessionárias ferroviárias. A visão da Agência consta na publicação *Proposições para solução de conflitos ferroviários urbanos*, de 2014, que objetivou subsidiar projetos de investimento nas regiões Sudeste e Sul do país. Nesta há, inclusive, um capítulo para tratar das “Sugestões das concessionárias” (ANTT, 2014, p. 66), no qual a competência da instância pública é descredibilizada, junto à proposta de mais autonomia para as concessionárias na execução de obras na infraestrutura.

A neoliberalização do setor ferroviário brasileiro pode ser também observada através das parcerias público-privadas (PPPs), normatizadas há vinte anos (Lei Federal n.º 11.079/2004). Fundadas na transferência de atribuições do setor público ao privado, com a redução ou eliminação de riscos e o incentivo do envolvimento deste mediante investimentos em empreendimentos daquele, as relações nestes moldes têm impactado as ferrovias brasileiras. Nesse sentido estão as debêntures incentivadas relativas a projetos de investimento em infraestrutura, artifício instituído em 2011; mas também o Programa de Investimento em Logística (PIL), lançado em 2012, que abarcou o setor ferroviário como um de seus segmentos; e o Programa de Parceria de Investimentos (PPI), lançado em 2016, com o qual a espoliação da infraestrutura expandiu-se envolvendo outros ativos públicos, a participação de grandes agências reguladoras e bancos públicos, tendo o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) como um de seus principais financiadores. A construção, a expansão e a adaptação de vias férreas e, nos últimos anos, os investimentos relacionados às renovações dos contratos de concessão das ferrovias têm investimentos enquadrados no PPI.

A questão tributária também implica na neoliberalização do setor. Com a Lei Kandir (Lei Complementar n.º 87/1996), sancionada na mesma época das concessões, as exportações de *commodities* agrícolas e minerais ficaram isentas do pagamento do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), o que propiciou a especialização das operações de transporte na infraestrutura ferroviária. Mas, no presente século, outros mecanismos viriam para incrementar esta conformação. É o caso do Regime Tributário para Incentivo à Modernização e à Ampliação da Estrutura Portuária (Reporto), que isenta bens de capital importados diretamente e destinados ao seu ativo imobilizado de IPI-Importação, Pis-Importação e Cofins-Importação. Quando foi instituído, o Reporto não contemplava as concessionárias ferroviárias, mas com a articulação de instituições como a ANTF junto ao governo federal, estas foram incluídas (Lei federal n.º 11.774/2008) e beneficiadas. Há também o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (Reidi), que desonera projetos e obras de infraestrutura em setores como o de transportes com a suspensão da incidência das contribuições Pis/Cofins (Lei Federal n.º 11.488/2007).

Constatamos que, desde o final do século XX, o Estado brasileiro instigou o processo de neoliberalização do setor ferroviário de diferentes modos, consolidando a transferência da infraestrutura aos entes privados e proporcionando diferentes estímulos para as empresas que controlam as ferrovias – desburocratização de processos, empréstimos, juros baixos e taxas a longo prazo, financiamento de obras e aquisição de bens de capital a partir da utilização de fundos públicos, além de um arcabouço tributário favorável, debêntures incentivadas, parcerias público-privadas. Não obstante, a partir de 2020 isto se intensificou e acompanhamos experimentações re-regulatórias no setor, em condutas institucionais, discursos legitimadores, legislações, incentivos fiscais e financeiros, entre outras.

Desde então, além de ser visível a íntima relação das autarquias do governo federal com os entes privados, observamos que os seus valores, missão e conduta vêm sendo transformados de acordo com a lógica empresarial, em alinhamento ao quadro normativo instituído no âmbito de toda a administração pública (Decreto Federal n.º 9.203/2017), e ao art. 3 da Instrução Normativa n.º 24/2020, da Secretaria Especial de Desburocratização do governo federal. Isto se nota no conjunto de relatórios da ANTT nos quais, nos últimos anos, estão expressões e abordagens como “gestão de riscos”, “governança”, “modelo de negócio”, “cadeia de valor”. Notadamente, conforma-se um “modelo de negócio da ANTT”, no qual “satisfazer as necessidades das partes interessadas” se torna parte relevante do cumprimento de sua missão institucional (Relatório Anual ANTT, 2023, p. 08).

Neste ínterim, acontecem as primeiras renovações antecipadas de concessões ferroviárias no país. Passado o imbróglio em torno da Lei federal n.º 13.448/2017 sobre os princípios constitucionais das *prorrogações das concessões*, foi adotada a expressão *renovações antecipadas*. Desse modo, o contrato com a empresa Rumo Logística, referente à concessão da Malha Paulista, foi renovado até 2058. Em seguida, os contratos com a Vale, referentes às concessões da EFC e da EFVM, foram renovados até 2057. A renovação da concessão da MRS para a MRS Logística, até 2056, aconteceu em 2022. Já a renovação da concessão da Ferrovia Centro Atlântica (FCA) para a VLI Multimodal está em negociação. A princípio, as condições colocadas pelo Estado para as renovações foram o aumento do volume transportado e a redução do nível de acidentes, praticamente as mesmas do momento das concessões, há quase trinta anos atrás. Enquadradas pelo governo federal no PPI, outra condição foi o investimento do valor pago pelas concessões no aperfeiçoamento da própria infraestrutura – via permanente e material rodante – mas também em intervenções para a gestão de interferências e conflitos urbanos ao longo da extensão das vias férreas, com a construção de vias alternativas, o que pode impactar a vida de milhões de brasileiros que vivem nas localidades abrangidas. Percebemos que tais condições incentivam a produtividade nas ferrovias, mas praticamente não se voltam ao desenvolvimento das cidades atravessadas por elas.

Consideramos igualmente importante mencionar a recente Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei federal n.º 14.133/2021) que alterou a Lei das Concessões (Lei n.º 8.987/1995) e a Lei das Parcerias Público-Privadas (Lei n.º 11.079/2004) permitindo que a concessão de serviço público e as parcerias sejam feitas mediante licitação na modalidade diálogo competitivo, que tende a ser mais flexível e abre portas para que a iniciativa privada participe ativamente da construção de soluções que atenderão ao interesse público. Há ainda o Novo Marco Legal das Ferrovias (Lei n.º 14.273/2021), que trouxe mudanças significativas para o setor ferroviário nacional, conformando um mercado ferroviário aberto e flexível por meio de alternativas regulatórias. Junto a este, foi instituído o Programa de Desenvolvimento Ferroviário objetivando incrementar a disponibilidade operacional das ferrovias via realização de investimentos privados por meio de outorgas.

Destas formas, o espectro neoliberal se renova e se reestrutura no âmbito das ferrovias brasileiras, ao passo que as desigualdades se intensificam e transparecem na organização dos territórios atravessados por vias férreas.

3 O horizonte neoliberal das ferrovias brasileiras

Apesar de haver expectativa de melhoria do quadro abordado anteriormente, com a oportunidade de reestruturação do setor, na atualidade observamos práticas reformistas que se ajustam ao capital, em seu viés neoliberalizado, na gestão das ferrovias brasileiras. É o que notamos a partir do processo eleitoral de 2022 e o temperamento conciliador do governo eleito no Brasil, apesar de o afastamento da política de extrema-direita ter refletido certo alívio. Vimos no Plano de Governo Lula Alckmin (2022, p. 13) que

71. É preciso garantir a modernização e a ampliação da infraestrutura de logística de transporte, social e urbana, com um vigoroso programa de investimentos públicos. Vamos assegurar a imediata retomada do investimento em infraestrutura, fundamental para a volta do crescimento e decisivo para reduzir os custos de produção.

Deste intento, observamos que ao longo de 2023 o governo federal criou a Secretaria Nacional de Transporte Ferroviário para articular investimentos privados para o setor; prorrogou o Reporto por cinco anos; aprovou a isenção do ICMS de empreendimentos ferroviários; retomou e concluiu obras em infraestrutura ferroviária; inseriu os projetos ferroviários como prioridade no Novo PAC, pactuou concessões e dedicou-se à estruturação do Plano Nacional de Ferrovias (MT, 2024a). E ainda, desde 2023, em meio à intensificação das relações entre as empresas concessionárias e as repartições públicas, observamos a elaboração de discursos de legitimação, a exemplo do Prêmio ANTT – Destaques (Portaria ANTT/DG n.º 330/2023), organizado pela Agência com o apoio da ANTF, com o objetivo reconhecer ações de destaque das concessionárias ferroviárias.

No decorrer de 2024, além de ter criado as debêntures de infraestrutura (Lei n.º 14.801/2024), o governo deverá investir os já previstos Recursos para Desenvolvimento Tecnológico e para Preservação da Memória Ferroviária no âmbito das ferrovias concedidas. Com isso, um grande volume de capital deve ser incorporado nas ferrovias nos próximos anos, o que já vem acontecendo paulatinamente a partir das renovações de algumas concessões.

Também neste ano, junto da atualização nos critérios para as renovações antecipadas (Portaria MT n.º 532/2024), há a revisão das concessões ferroviárias cujos contratos foram renovados antes do prazo pelo governo anterior, com a repactuação dos valores de outorga. O governo federal questionou as concessionárias nesse sentido, exigindo valores devidos ao poder público, e pactuou ajustes com as empresas Rumo Logística e MRS Logística para que os ativos públicos sejam remunerados corretamente. Entretanto, viemos observando que os ajustes realizados até então tiveram ênfase no incremento do valor das outorgas, em momento algum em condições para que os investimentos se dessem de modo igualitário em favor do desenvolvimento das localidades abrangidas por ferrovias.

Além de terem sido enquadrados no PPI e no Reidi, os valores pagos pelas concessionárias ao Estado brasileiro serão incorporados como capital fixo nas próprias ferrovias, e pouco a pouco postos em circulação nas operações ferroviárias nelas empreendidas. Logo, serão revertidos às operações ferroviárias empreendidas pelas concessionárias, revertendo-se em lucro aos acionistas. Notadamente, o governo entrega a infraestrutura aos entes privados, sem praticamente obter dela proveitos, nem perceber recompensas ou compensações.

E ainda, neste processo, as concessionárias incorporam feições de administração pública, elaborando e pactuando projetos urbanos nas localidades atravessadas pelas ferrovias, no intuito de mitigar ou extinguir as interferências que centros urbanos acarretam às operações ferroviárias. Viemos observando que o setor empresarial se alia aos poderes e agentes locais, protagonizando e orientando processos de transformação dos espaços públicos de acordo com seus próprios interesses, utilizando-se de tecnologias próprias da governança neoliberal. Desse modo, é provável que haja uma regionalização de gastos em infraestrutura, baseada em políticas de atração de investimentos privados em locais de interesse na extensão das ferrovias, particularmente em determinadas cidades nas quais há pontos estratégicos para as operações ferroviárias, onde estão localizados pátios, oficinas e entroncamentos. Como consequências, além da progressiva presença do setor empresarial na esfera política e no controle territorial, antevemos a intensificação das disparidades socioespaciais já observadas.

As renovações têm envolvido valores tão expressivos que o MT tem divulgado um ousado Plano Nacional de Ferrovias que seria mobilizado, em grande parte, pelas outorgas pagas em decorrência da otimização dos contratos. Neste plano, um dos objetivos seria promover leilões para concessões de corredores de desenvolvimento com aporte governamental, acionando o modelo das PPPs. Os projetos ferroviários seriam oferecidos ao setor privado com taxas de retorno elevadas, atraindo investidores e operadores (MT, 2024b).

No segundo semestre, uma comitiva do Ministério dos Transportes viaja para China e Arábia Saudita a fim de apresentar empreendimentos que desenvolve a investidores. Essas serão as últimas paradas de um ‘roadshow’ realizado neste ano, e a ideia é já ‘vender’ nesta ocasião essas ferrovias (CNN, 2024).

Desse modo, é provável que os acordos realizados recentemente se reflitam na produtividade das operações ferroviárias, mas sobretudo nas políticas públicas para as ferrovias brasileiras, intensificando a especialização da infraestrutura ferroviária em corredores logísticos para exportação de bens primários, o que acarretará intensificação de desigualdades no território. Ainda que haja negociações e atualização dos critérios para as renovações antecipadas, que a princípio se mostram mais rígidos, ao renovar a concessão da infraestrutura nestas condições o Estado brasileiro mantém e intensifica a neoliberalização do setor, condicionando a organização do território à gestão privatizante das ferrovias e sujeitando as pessoas, já destituídas das alternativas de ir e vir pelos trilhos, à destituição do ir e vir pelas cidades. Viemos observando, por conseguinte, um horizonte neoliberal nos trilhos das ferrovias brasileiras.

4 Considerações Finais

Vimos que, desde o final do século XX, o Estado brasileiro instigou a neoliberalização do setor ferroviário de diferentes modos, consolidando a transferência da infraestrutura aos entes privados e proporcionando diferentes estímulos para as empresas que controlam as ferrovias. Acompanhamos, nos últimos anos, a intensificação deste processo com experimentações re-regulatórias no setor, em condutas institucionais, discursos legitimadores, legislações, incentivos fiscais e financeiros, mas sobretudo no arcabouço mobilizado para as renovações das concessões. Sabendo que este modelo de gestão é favorável à movimentação ferroviária, mas irrelevante e até mesmo desfavorável ao desenvolvimento das regiões abrangidas pelas ferrovias e, observando a transigência dos diferentes governos em relação à perpetuação do mesmo, inferimos que se trata de um projeto de Estado, no qual a subjetivação da lógica neoliberal se consolida ao longo das vias férreas brasileiras, impactando modos de viver e entender o mundo em seus territórios de abrangência.

Referências

ACSELRAD, H. *Autoritarismo e Neoextrativismo.* A Terra é Redonda. [S.l.]. 28 set. 2021. Disponível em: https://aterraeredonda.com.br/autoritarismo-e-neoextrativismo/.

ANTF. *Relatório de produção. 4º Trimestre 2023*. Disponível em: https://www.antf.org.br/relatorio-mensal-de-producao/. Acesso em 14 ago. 2024.

ANTT. *Relatórios Anuais de Atividades (2006-2023).* Disponíveis em: bit.ly/3uWZbQX.

ANTT. *Proposições para solução de conflitos ferroviários.* Brasília, DF: ANTT, 2014. Disponível em: https://bitlybr.com/tzueg.

BRANDÃO, C. Crises e rodadas de neoliberalização: impactos nos espaços metropolitanos e no mundo do trabalho no Brasil. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, Vol. 19, N. 38, 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. *Comex Stat***.** 2024.[Banco de dados]. Disponível em: http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral.

BRASIL. MT. *Novo PAC garante recursos para o transporte ferroviário e acelera retomada do setor no Brasil.* 04 jan. 2024a. Disponível em: https://bit.ly/48xRizl.

BRASIL. MT. *As ferrovias em um ambiente real de expansão.* 13 jun. 2024b. Disponível em: https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/noticias/2024/06/as-ferrovias-em-um-ambiente-real-de-expansao. Acesso em 14 ago. 2024.

CNN. *Plano Nacional de Ferrovias deve somar R$ 200 bi em investimentos, diz secretário à CNN.* Publicado em 29 maio 2024. https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/plano-nacional-de-ferrovias-deve-somar-r-200-bi-em-investimentos-diz-secretario-a-cnn/.

COLIGAÇÃO BRASIL DA ESPERANÇA. *Diretrizes para o programa de reconstrução e transformação do Brasil. Lula Alckmin 2023-2026.* Disponível em: https://pt.org.br/baixe-aqui-as-diretrizes-do-programa-de-governo-de-lula-e-alckmin/.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTE (CNT). *Boletins Unificados CNT (2011- 2024).*Disponível em: https://cnt.org.br/boletins.

FAUSTINO, C; FURTADO, F. *Mineração e Violações de direitos: O projeto ferro Carajás S11D da Vale S.A*. Relatório da Missão de Investigação e Incidência. Açailândia: DHESCA Brasil, 2013.

FIM, M. *Atividade Portuária e Processos Territoriais: uma abordagem urbanística - Grande Vitória (ES)***.** Vitória, 2015. 285 p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Centro de Artes. Universidade Federal do Espírito Santo.

HARVEY, D. *A produção capitalista do espaço.* São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, D. *O novo imperialismo*. São Paulo: Loyola, 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Transporte Ferroviário de Cargas no Brasil:* Gargalos e Perspectivas para o Desenvolvimento Econômico e Regional.Brasília: IPEA, 2010. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3767.

MARX, K. *Grundrisse*. São Paulo: Boitempo, 2011.

MARX, K. *O Capital.* Crítica da Economia Política. Livro 2. O Processo de circulação do capital. São Paulo: Boitempo, 2014.

MILANEZ, B. Mineração, ambiente e sociedade: impactos complexos e simplificação da legislação. *Boletim regional, urbano e ambiental (Ipea)*. V. 16, pp. 93-101, 2017.

MICHELOTTI, F.; SIQUEIRA, H. Financeirização das *commodities* e padrões espaciais de acumulação e dominação: implicações para apropriação e conflitos pela terra no Brasil. In: *Anais do Encontro Nacional de Economia Política.* Niterói: Sociedade Brasileira de Economia Política, 2018. Disponível em: https://bitlybr.com/AHPNm.

POULANTZAS, N. *O Estado, o Poder, o Socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

SOUSA, R; PRATES, H. O Processo de Desestatização da RFFSA: Principais Aspectos e Primeiros Resultados. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, V. 4, N. 8, p. 119-142. Dez. 1997.

SVAMPA, M. *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina.* Conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias. Bielefeld, Alemanha: Universidad de Guadalajara/Calas. 2019. DOI: doi.org/10.14361/9783839445266-fm.

WERNER, D; BRANDÃO, C. Infraestrutura e produção social do espaço: Anotações sobre suas principais mediações teóricas. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*. Vol. 15, N. 5, 2019.

WERNER, D. Rodadas de neoliberalização, provisão de infraestrutura e “efeito-China” no Brasil pós 1990. *EURE.* Vol. 46 N. 139, Septiembre, 2020.

WERNER, D.; OLIVEIRA, F. L. P. Infrastructure in Brazil: From Marketization to Emancipation. *Journal of Latin American Geography*, v. 21, n. 3, p. 22-48, 2022.

1. Doutoranda no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ), Rio de Janeiro, Brasil. Contato: jessica\_rossone@outlook.com. O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001. [↑](#footnote-ref-1)
2. E ainda que sejam consideradas como fatores de cálculo a densidade média do minério de ferro (2,7 tons/m3) e dos outros produtos transportados por estas ferrovias, a quantidade destes últimos ainda fica muito aquém em relação àquela de minério transportado. [↑](#footnote-ref-2)
3. Em 2023, 64% das exportações de minério de ferro destinaram-se à China, 5,7% para a Malásia, 4,0% para o Japão, 3,6% para o Bahrein, 2,8% para Omã, sendo os 20% restantes distribuídos a outros vinte e um países (Brasil/MIDC/ComexStat, 2024). [↑](#footnote-ref-3)
4. E podem ser notados em produções e publicações de diferentes frentes contestatórias à atuação da Vale, como a Articulação Internacional dos Atingidos e Atingidas pela Vale (AIAAV), o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), e a Rede Justiça nos Trilhos, entre outras. [↑](#footnote-ref-4)