



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO

Bruno De Lucci Mecheto Gnaccarini Thomazeski

Ferroviarismo Brasileiro em Perspectiva

Uma análise das ferrovias brasileiras sob a perspectiva crítica da regulação administrativa:
realidade, limites, objetivos e possibilidades

SÃO PAULO
2025

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO

Bruno De Lucci Mecheto Gnaccarini Thomazeski

Ferroviarismo Brasileiro em Perspectiva

Uma análise das ferrovias brasileiras sob a perspectiva crítica da regulação administrativa:
realidade, limites, objetivos e possibilidades

Trabalho de Conclusão de Curso, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela PUC-SP, sob orientação do Prof. Dr. Maurício Garcia Pallares Zockun.

SÃO PAULO
2025

Dedico esta monografia à minha ancestralidade. Em especial, ao meu trisavô paterno, o Sr. Evandro César Gnaccarini (in memoriam). Foi ferroviário da Companhia Paulista de Estradas de Ferro, no cargo de Limador de Serras da Oficina, em Jundiahy. Do mesmo modo, à minha bisavó paterna, a Sra. Virgínia Gnaccarini (in memoriam), que também foi ferroviária da Companhia, no escritório de contadoria da Paulista, em Jundiahy. Enfim, igualmente, ao meu avô materno, o Sr. José Silvio Mecheto (in memoriam), o qual também não tive a honra e a oportunidade de conhecer em vida. Deixou este mundo em abril de 1995, à margem dos trilhos da CPTM, mas segue vivo em nossos corações.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço à Consciência Superior. Grande Espírito, Wakan Tanka, Absoluto, Tao, Todo, Brahman, Deus; são tantos os ensaios da vã ingenuidade humana em tentar descrever o inominável. Tão vã que, em vertigem, por vezes pensa poder capturá-lo. Assim, agradeço à oportunidade da existência, expressa magnificamente em forma de vida.

Em se tratando da vida, agradeço também à minha família. Em especial, aos meus pais, Cassiano e Daniela, cuja união se tornou o canal pelo qual pude vir a este mundo – me concedendo, portanto, o mais valioso de todos os presentes. Na mesma medida, agradeço às minhas avós, Eunice e Terezinha (*in memoriam*), e ao meu avô de consideração, Everaldo (*in memoriam*), bem como às minhas tias, Katia e Susi, com os quais pude aprender que o conceito de amor se estende para além dos limites da racionalidade. Por fim, e tão importante quanto, agradeço aos meus grandes pequenos irmãos, Nicolas e Mariana, que me agraciaram com os valiosos ensinamentos da partilha, da paciência, do exemplo e do amor fraternal.

Tendo em vista que a beleza da vida se expressa quando compartilhada, agradeço também aos meus muitos amigos e companheiros de jornada. Em especial, Milton, Enzo, Guilherme(s) e João(s), que além de compartilharem da casa em que se tornou possível a realização deste trabalho, Gloriosa Pontificia, são parte da família que eu mesmo escolhi.

Por falar em segunda casa, agradeço a todos os excelentes professores que se dispõem a compartilhar seu ilustre saber e, cada qual, ao seu modo, contribuíram para minha formação (tanto acadêmica quanto pessoal). Nesse sentido, em especial, agradeço aos professores Maurício Zockun – que além de possuir maestria sobre o objeto desta tese, me oportunizou trabalhar e, sobretudo, materializá-la – e Jacintho Arruda – que me plantou a semente do gosto pelo Direito Administrativo. Estendo estas palavras a todos os funcionários da universidade.

Por último, mas não menos importante (quicá, com o perdão da humildade, o mais importante), agradeço a mim mesmo. Agradeço ao pequeno Bruno, cujos olhos já brilhavam desde cedo ao observar as velhas locomotivas estacionadas em frente ao Museu Ferroviário de Jundiaí. Agradeço ao ser que me tornei e ao que ainda me tornarei. Como todo ser humano, com muitos altos e baixos durante a caminhada, porém, sempre curioso e interessado, autêntico e fiel aos princípios que eu mesmo formei, percebi, aprendi e senti – estes que, por mais sólidos que possam parecer ser, nunca remanescerão inertes diante da percepção da Verdade.

“Tu perguntas o que a lagosta tece lá embaixo com seus pés dourados. Respondo que o oceano sabe. E por quem a medusa espera, em sua veste transparente? Está esperando pelo tempo, como tu... Perguntas sobre as plumas do rei-pescador que vibram nas puras primaveras dos mares do sul. Quero te contar que o oceano sabe isto: que a vida em seus estojos de jóias, é infinita como a areia, incontável, pura; e o tempo entre as uvas cor de sangue tornou a pedra dura e lisa, encheu a água-viva de luz, desfez o seu nó, soltou os seus fios musicais de uma cornucópia feita de infinita madreperla. Sou só a rede vazia diante dos olhos humanos na escuridão e de dedos habituados à longitude do tímido globo de uma laranja. Caminho, como tu, investigando a estrela sem fim e em minha rede, durante a noite, acordo nu. A única coisa capturada é um peixe preso dentro do vento”.

(Pablo Neruda)

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI:	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AESINF:	Assessoria Especial de Informações Estratégicas e Inteligência
ANTAQ:	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANTT:	Agência Nacional de Transportes Terrestres
BNDES:	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CNT:	Confederação Nacional do Transporte
CO₂:	Dióxido de carbono
CONIT:	Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte
CONSET:	Conselho Nacional de Secretários de Transportes
CVRD:	Companhia Vale do Rio Doce
DNIT:	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
EC:	Emenda Constitucional
ESG:	<i>Environmental, Social and Governance</i>
FEPASA:	Ferrovias Paulista S.A.
FHC:	Fernando Henrique Cardoso
IBGE:	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IEA:	<i>International Energy Agency</i>
JK:	Juscelino Kubitschek de Oliveira
MP:	Medida Provisória
OFI:	Operador Ferroviário Independente
P&D:	Pesquisa & Desenvolvimento
PL:	Projeto de Lei
PPPs:	Parcerias Público-Privadas
PLS:	Projeto de Lei do Senado
RFSSA:	Rede Ferroviária Federal S.A.
SAFF:	Sistema de Acompanhamento e Fiscalização do Transporte Ferroviário
STF:	Supremo Tribunal Federal
TCU:	Tribunal de Contas da União
TJLP:	Taxa de Juros de Longo Prazo
TKU:	Tonelada Quilômetro Útil
TU:	Tonelada Útil Tracionada
UC:	Unidade de Conservação

RESUMO

THOMAZESKI, Bruno L. M. G. *Ferroviarismo Brasileiro em Perspectiva*. Uma análise das ferrovias brasileiras sob a perspectiva crítica da regulação administrativa: realidade, limites, objetivos e possibilidades. TCC (Graduação) – Curso de Direito, Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2025.

O presente trabalho objetiva revisitar a formação histórica do sistema ferroviário no Brasil, pontuando suas relevâncias econômica, social e cultural, mas, sobretudo, a atualidade da discussão sobre a necessidade de promoção do desenvolvimento ferroviário (em face da urgência pela promoção de um desenvolvimento sustentável e da mitigação/reversão dos processos de degradação ambiental inerentes ao modo de produção capitalista). Para tal, por meio de uma revisão documental e bibliográfica, elencar-se-ão suas bases estruturais intrínsecas, tais quais, sobretudo, as políticas, econômicas, jurídicas e sociais. Tal exercício de digressão se faz útil à adequada compreensão dos principais fatores, eventos, agentes e motivações solidariamente responsáveis pela formação do *status quo* – cujo ápice reside, mais recentemente, na promulgação da Lei nº 14.273/2021, intitulada por “Lei de Ferrovias” –, bem como à adequada contextualização do Brasil na lógica da nova ordem mundial da globalização neoliberal. Sob o enfoque jurídico-regulatório, portanto, proceder-se-á à investigação de sua suficiência (ou não) para transpor o atual estado de precarização, estagnação e subutilização do modal ferroviário no país, tanto para o transporte de cargas quanto de passageiros. Isso, tanto pela análise de seus entraves político-conjunturais (falta de planejamento, escassez de investimentos públicos adequados, ausência de governança pública efetiva, ausência de políticas públicas setoriais de médio e longo prazo, vontade política etc.) quanto jurídico-normativos (mudanças de paradigma institucional, liberalização de setores da economia, juridicização da vontade política dominante, falta de efetividade das normas etc.). Neste viés, haja vista que de tempos em tempos surgem no país tentativas de se resgatar o aumento da participação do transporte ferroviário, o objeto será encarado a partir de uma visão holística e interdisciplinar, sob uma perspectiva crítica da regulação – por meio da adoção de premissas e balizas que permitirão delimitar um parâmetro efetivo de aferição do desenvolvimento almejado, com um recorte epistemológico inclinado a investigar a realidade, os limites, os objetivos e as possibilidades instituídas pelo “Novo Marco Legal de Ferrovias”, *in absoluto*.

Palavras-chave: História das ferrovias; Desenvolvimento sustentável; Economia Política; Direito Econômico; Regulação administrativa; Novo Marco Legal.

ABSTRACT

THOMAZESKI, Bruno L. M. G. *Brazilian Railways in Perspective*. An analysis of Brazilian railways from the critical perspective of administrative regulation: reality, limits, objectives and possibilities. Term paper (bachelor's degree) – Law Course, Pontifical Catholic University of São Paulo Law School, São Paulo, 2025.

The aim of this paper is to revisit the historical formation of the railway system in Brazil, highlighting its economic, social and cultural importance, but above all, the topicality of the discussion on the need to promote railroad development (given the urgent need to promote sustainable development and mitigate/reverse the processes of environmental degradation, inherent in the capitalist mode of production). To this end, through a documentary and bibliographical review, its intrinsic structural bases will be listed, including, particularly, the political, economic, legal and social ones. Such a digression is useful for a proper understanding on the main factors, events, agents and motivations that are jointly responsible for shaping the *status quo* – the culmination of which is, most recently, the enactment of Law n. 14.273/2021, known as the “Railways Law” – as well as for properly contextualizing Brazil in the logic of the new world order of neoliberal globalization. From a legal-regulatory perspective, therefore, we will investigate whether (or not) the “Railways Law” is sufficient to overcome the current state of precariousness, stagnation and underutilization of the rail modal in the country, both for freight and passenger transport. This will be done both by analyzing its political and conjuncture obstacles (such as lack of planning, lack of adequate public investment, lack of effective public governance, lack of medium and long-term sectoral public policies, political will etc.) and its legal and normative obstacles (changes in the institutional paradigm, liberalization of sectors of the economy, legalization of the dominant political will, lack of effectiveness of norms etc.). With this in mind, given that from time to time attempts are made to increase the share of rail transport in the country, the subject will be approached from a holistic and interdisciplinary point of view, which means a critical perspective of regulation – by adopting premises and benchmarks that will make it possible to define an effective parameter for measuring the desired development, with an epistemological focus on investigating the reality, limits, objectives and possibilities established by the “New Legal Framework for Railways”, in absolute terms.

Keywords: History of Railways; Sustainable Development; Administrative Regulation; Political Economy; Economic Law; New Legal Framework.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
2. PERTINÊNCIA E ATUALIDADE DO DEBATE SOBRE FERROVIAS: SUBDESENVOLVIMENTO, TRANSIÇÃO CLIMÁTICA E JUSTIÇA SOCIAL	12
3. BREVE DIGRESSÃO HISTÓRICA ACERCA DA ORIGEM E EVOLUÇÃO DO SISTEMA FERROVIÁRIO BRASILEIRO	16
3.1. Império – gênese e evolução rudimentar das ferrovias	16
3.2. República – desenvolvimento ferroviário e as origens da “semi-regulação” no setor	20
4. NOVA ORDEM MUNDIAL E (SUB)DESENVOLVIMENTO FERROVIÁRIO NO BRASIL DO SÉCULO XXI: DAS REFORMAS LIBERALIZANTES DA DÉCADA DE 1990 À CONTEMPORANEIDADE	27
4.1. Neoliberalismo e reformas setoriais da década de 1990 – a privatização do sistema ferroviário brasileiro	27
4.2. Um retrato da realidade das ferrovias no Brasil contemporâneo	35
5. NOVO MARCO LEGAL DE FERROVIAS: LIMITES, OBJETIVOS E POSSIBILIDADES DIANTE DO NOVO REGIME JURÍDICO-REGULATÓRIO	40
5.1. As reiteradas tentativas frustradas de aquecimento do setor	40
5.2. Novo Marco Legal em perspectiva – a velha nova “Lei de Ferrovias”	45
6. CONCLUSÃO	55
REFERÊNCIAS	56

1. INTRODUÇÃO

Em primeiro plano, o presente trabalho objetiva realizar uma análise crítica dos fatores diversos que culminaram a atual formatação do sistema ferroviário brasileiro (sua realidade). Ressalta-se, desde logo, a pertinência da crítica, visto ser senso comum a opção política pela adoção de um modal majoritariamente rodoviário em meados do século passado. Nada obstante, em face de que o desenvolvimento desta pesquisa se encontra enraizado no bojo do Direito – mais especificamente sob o prisma da regulação administrativa –, cumpre também apresentar um breve panorama de suas origens, funções e relações inerentes à dinâmica jurídico-organizacional do Estado contemporâneo em matéria de ferrovias. Por fim, há de se pontuar que uma visão holística acerca dos pontos supracitados representa *conditio sine qua non* à correta captação, sistematização e compreensão da realidade do ferroviarismo brasileiro (*in absoluto*). Portanto, não olvidar-se-á dos múltiplos aspectos interdisciplinares que influenciaram e influenciam, ativa e determinantemente, o processo histórico de formatação do sistema ferroviário no país – tais quais, sobretudo, políticos, sociais e econômicos.

Dada a existência de vasta bibliografia (tanto sob a perspectiva jurídica da regulação no setor quanto das demais áreas de conhecimento), somando-se ainda o compromisso de uma produção acadêmica relevante com a inovação e as reais demandas sociais impostas pelo mundo objetivo, procurar-se-á também trabalhar no campo das possibilidades (*in abstracto*). Isso, porém, sem deixar de atentar-se aos limites que essa mesma realidade igualmente impõe ao desenvolvimento do sistema ferroviário no país. Deste modo, resta possível conciliar tais variáveis em nome de uma produção coesa, mas sobretudo útil e funcional.

Enfim, indispensável pontuar que o desenvolvimento do sistema ferroviário se apresenta como peça-chave ao desenvolvimento do próprio país. Está intimamente relacionado aos princípios e ideais mais caros à ordem constitucional, bem como a *soberania*, a *cidadania*, o *desenvolvimento econômico*, a *redução das desigualdades sociais e regionais* e as *justiças climática e social*. Como poderá ser notado, investigar sua realidade (no sentido de transformá-la) simboliza etapa intransponível à superação do subdesenvolvimento brasileiro, etapa esta que pressupõe – necessariamente – um adequado tratamento do setor pelo Estado.

Ante o exposto, seguir-se-á o fio lógico do presente trabalho por meio da seguinte metodologia: (i) quanto ao *tipo* e à *abordagem*, adotar-se-ão os métodos *explicativo* e *exploratório*, por meio de uma abordagem *mista* (quali-quantitativa), visto que se busca tanto mensurar, analisar e explicar o contexto jurídico-regulatório já consolidado do sistema ferroviário, quanto encaminhar potenciais soluções para o subdesenvolvimento do setor – tal

combinação resta apropriada, vez que se almeja a descrição e o aprofundamento de um tema complexo, amplamente investigado, mas com nuances timidamente exploradas em sua completude e problemas crônicos ainda não solucionados; (ii) para tal, utilizar-se-á da combinação entre os métodos *dedutivo*, *indutivo* e *histórico*, simultaneamente, bem como da *análise normativa* e, mais subsidiariamente, do *estudo de caso* através do *método comparativo*; (iii) quanto à *coleta* e à *análise de dados*, a abordagem mais adequada representa, inequivocamente, a adoção das pesquisas *documental* e *bibliográfica* – isso, pois, a pesquisa documental permite o levantamento de dados históricos e estatísticos, bem como a análise da legislação pertinente, ao passo que a pesquisa bibliográfica permite contextualizar o tema do (sub)desenvolvimento ferroviário e aprofundar suas nuances socioeconômicas e regulatórias, bem como propor possíveis soluções, por meio de autores diversos e literatura especializada.

Desta feita, propõe-se uma estruturação do trabalho em seis seções primárias, quais sejam: (i) a presente introdução do problema; (ii) justificção da pertinência temática, em face da atualidade do debate sobre a necessidade de expansão e desenvolvimento da malha ferroviária no país – visto que ainda persistem as profundas marcas do subdesenvolvimento socioeconômico e da desigualdade, que o momento histórico mundial permeia a urgência da transição energética (em função dos processos de degradação ambiental inerentes ao modo de produção capitalista), e que o modal ferroviário, para além do transporte eficiente de cargas, está intimamente ligado aos ditames da justiça social, derivados do texto constitucional pátrio; (iii) análise dos fatores diversos que culminaram na atual formatação do sistema ferroviário, tanto acerca de sua estrutura objetiva (extensão, utilização, subutilização, deficiências e demais indicadores) quanto sobre sua estrutura formal (marcos legais, programas de incentivo, desmontes, *et cetera*); (iv) aprofundamento da análise econômica e historiográfica, sob uma perspectiva crítica das reformas setoriais de caráter liberalizante que se sucederam a partir da década de 1990, inseridas num contexto de consolidação da nova ordem mundial da globalização, permeado por crises sistêmicas e dependência econômica; (v) contextualização do “Novo Marco Legal de Ferrovias” (com o advento da Lei nº 14.273/2021) e investigação de sua suficiência – ou não – para transpor o atual estado de precarização e estagnação do setor ferroviário no país, bem como pela análise de seus entraves político-conjunturais (falta de planejamento, escassez de investimentos públicos adequados, ausência de governança pública efetiva, ausência de políticas públicas setoriais de médio e longo prazo, vontade política etc.) e jurídico-normativos/institucionais (mudanças de paradigma institucional, liberalização de setores da economia, juridicização da vontade política dominante, falta de efetividade das normas etc.); e, por fim, (vi) apresentação das conclusões finais acerca do panorama exposto.

2. PERTINÊNCIA E ATUALIDADE DO DEBATE SOBRE FERROVIAS: SUBDESENVOLVIMENTO, TRANSIÇÃO CLIMÁTICA E JUSTIÇA SOCIAL

O mundo se encontra em um momento histórico particularmente decisivo. Se um dia a instrumentalização da natureza gestou o ideal de desenvolvimento econômico infinito e irrestrito, que culminou no atual arranjo civilizacional, hoje nos deparamos com os diversos efeitos colaterais deste processo – sobretudo no que diz respeito à degradação do meio ambiente. As estradas de ferro são, quiçá, o produto mais simbólico deste velho ideal. Nascidas no bojo do acelerado desenvolvimento técnico-científico em curso durante a “Era das Revoluções”, as locomotivas traziam, em sua fumaça, uma premonição dos horizontes futuros.

Nenhuma outra inovação da revolução industrial incendiou tanto a imaginação quanto a ferrovia, como testemunha o fato de ter sido o único produto da industrialização do século XIX totalmente absorvido pela imagística da poesia erudita e popular. Mal tinham as ferrovias provado ser tecnicamente viáveis e lucrativas na Inglaterra (por volta de 1825-30) e planos para sua construção já eram feitos na maioria dos países do mundo ocidental, embora sua execução fosse geralmente retardada (Eric J. Hobsbawm, 1979, p. 61).

Nas décadas subsequentes ao surgimento da primeira estrada de ferro, a *Stockton & Darlington Railway*, em 1825, na Inglaterra, as ferrovias exerceram papel determinante ao desenvolvimento do capitalismo industrial (Daychoum; Sampaio, 2017). Através da otimização dos processos de circulação de mercadorias e de pessoas, se tornaram precursoras da transição para a segunda fase da Revolução Industrial, possibilitando a inauguração de uma nova era: a “Era do Capital”¹. Fato é o de que todos os países do mundo ocidental (e de fora dele) se apropriaram – em menor ou maior escala, de imediato ou mais tardiamente – desta tecnologia, inclusive o Brasil (como poderá ser posteriormente observado).

Medido em quilômetros em operação, o crescimento foi espetacular em praticamente todos os cantos do mundo, embora a Europa e os Estados Unidos tenham assumido a construção de 70% das linhas ao longo do século XIX. Permanecendo no início do século XX, para que progressivamente o crescimento das redes ferroviárias no resto dos continentes acabasse equilibrando os registros dos países mais desenvolvidos. Assim, se em 1850 já haviam sido instalados 36.000 km na Europa e na América, no início do século XX já havia 800.000 km distribuídos em todos os continentes e, em 1950, o máximo foi atingido, com mais de 1,3 milhão de km (Cuéllar, 2020, n.p.).

À esta altura, mesmo que preliminarmente, já pode-se observar uma relação intrínseca entre a construção de ferrovias e os desenvolvimentos científico, econômico e industrial.

¹ Ambas as expressões, “Era das Revoluções” e “Era do Capital”, foram emprestadas do saudoso historiador britânico, Eric John Ernest Hobsbawm, reconhecido como um importante nome da intelectualidade do século XX. Fazem parte de sua quadrilogia histórica, composta das seguintes obras: “A era das revoluções” (1789-1848); “A era do capital” (1848-1875); “A era dos impérios” (1875-1914); e “Era dos extremos” (1914-1991).

No que diz respeito ao Brasil, da mesma forma, as ferrovias exerceram papel fundamental ao processo de desenvolvimento econômico. Embora sua evolução, assim como a do próprio país, tenha ocorrido de forma diversa do que ocorrera nos países da centralidade do ainda embrionário sistema capitalista, significaram também um divisor de águas. Ocorre que, em alegoria, pode-se dizer que “o Brasil perdeu o trem da história e sua locomotiva descarrilhou mais vezes do que se pode contar nos dedos dos pés”². Tal afirmação se faz emblemática na medida em que latentes a estagnação, a precarização e a subutilização da malha ferroviária. Isso, como demonstrar-se-á em seções ulteriores, é produto de uma série de desdobramentos, sobretudo políticos. Para o momento, suficiente a exposição de alguns dados preliminares.

Entre 1889 e 1960, quando a malha atingiu seu apogeu, a extensão da rede ferroviária em tráfego saiu de 9.583 km para 38.287 km. Em 1985, a extensão já estava reduzida à 29.777 km (IBGE, 1990). Atualmente, segundo dados de 2024, o país possuía 30.612 km de rede, dos quais, em 2022, 38% estava sem tráfego – o equivalente a 11.688 km inativos (ANTT, 2024). Para fins de justificação da pertinência temática, tais dados são o suficiente. Em meados do século passado, ao adotar o modal rodoviário e subjugar, gradualmente, o transporte ferroviário, optou-se por um processo de desenvolvimento às avessas. Em outras palavras, optou-se pela continuidade do subdesenvolvimento. Ignorando fatores geográficos, estratégicos e sociais, promoveu-se o rebaixamento da malha ferroviária ao *status* de *corredor de commodities* – fato este que, mesmo para tal propósito, se mostra ineficiente ou, no mínimo, aquém do desejável.

Curioso notar que, assim como no resto do mundo, as ferrovias brasileiras foram absorvidas pela imagística popular. Um bom exemplo talvez esteja expresso no samba-canção “Trem das Onze” (1964), em que o saudoso compositor, Adoniran Barbosa, faz alusão à desde muito já extinta “Estrada de Ferro da Cantareira”. Mais uma vez, quase que em premonição, a melancolia anunciava os rumos daquele traçado, que foi desativado em 1965 (Ferreira, 2019). Hoje, em termos culturais e sociais, a figura das ferrovias parece se assemelhar às lendas do boto-cor-de-rosa ou do Saci-pererê: todos conhecem, mas poucos viram; resta saber se são realidade ou fantasia. Tal cenário está ilustrado no documentário “Estrada de Sonhos” (2015). Com uma abordagem nostálgica e crítica, resgata-se o período áureo do ferroviário brasileiro e examina-se os impactos de seu abandono, especialmente no transporte de passageiros, mas também no de cargas. Ao final, paira uma única dúvida: ferrovias – “folclore ou futuro?”.

Ante o exposto, brevemente pontuadas, do ponto de vista histórico, as relevâncias social e cultural das ferrovias. Porém, além do passado, fundamental também pontuar sua atualidade.

² Frase de autoria do jornalista brasileiro Eduardo Romulo Bueno, utilizada como epílogo ao discorrer, em vídeo, sobre a história da “Ferrovia Madeira-Mamoré”, também conhecida por “Ferrovia da Morte” (Bueno, 2019).

A ordem constitucional vigente, inaugurada pela “Constituição Cidadã” (CRFB/88), deu especial atenção ao tema do desenvolvimento (ou, a depender do enfoque, do subdesenvolvimento e das desigualdades). Ao discorrer sobre a ordem econômica e financeira, o poder constituinte originário deixou claro, já no *caput* do artigo 170, a base e a finalidade de toda a atividade econômica exercida no país, quais sejam, respectivamente: a valorização do trabalho humano e da livre iniciativa; e a garantia da existência digna conforme os ditames da justiça social (Brasil, 1988, art. 170, *caput*). Importante ainda notar que, no rol de princípios norteadores trazido pelos incisos, desde 1988, foi preconizada “a defesa do meio ambiente” (Brasil, 1988, art. 170, inciso VI). Outrossim, ainda em 2003, a EC nº 42 ampliou tal inciso para tratar da “defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (NR)” (Brasil, 2003, art. 1º). Senão, vejamos:

[...] a Constituição de 1988 é clara quanto à indissociabilidade da observância de patamares de proteção ambiental no exercício das atividades econômicas, tendo em vista o disposto nos arts. 1º, 3º, 170 e 225. Para tanto, faz-se importante que o Estado fixe os limites e as condições pelas quais ocorrerá a exploração da atividade econômica em território nacional, tendo em vista a necessidade de compatibilização do exercício da livre iniciativa com os demais princípios, garantias e direitos previstos no texto constitucional (Freitas; Clarck, 2022, p. 103).

Como dito no início, vivemos um momento histórico particularmente decisivo. Desde a “Conferência de Estocolmo” (1972), a importância das discussões sobre ecologia e efeitos climáticos da degradação ambiental tem aumentado exponencialmente. Das principais conferências internacionais, desde então, duas foram sediadas no Brasil: “Eco-92”, ocorrida no Rio de Janeiro, em 1992; e “Rio+20”, também no Rio de Janeiro, em 2012. Talvez pela vasta abundância de recursos naturais ou pela importância ecológica mundial da Floresta Amazônica, inegável que o país assumiu, desde “cedo”, certo protagonismo sobre o debate ambiental. Hoje, mais do que nunca, discussões idealizadas dão espaço ao estabelecimento de metas precisas (periodicamente traçadas e acordadas em aparente caráter de urgência). Ocorre que, a despeito da urgência objetiva imposta pelo aquecimento global e pelo aumento de eventos climáticos severos, na maioria das vezes, tais metas permanecem imaculadas no plano das ideias.

Tal resistência não é exclusividade dos países da centralidade do sistema capitalista, que há muito já se industrializaram e controlam ou, de algum modo, saem beneficiados da ordem econômica vigente. Mesmo para o Brasil, que assume cadeira cativa do protagonismo ambiental e possui incontáveis deficiências socioeconômicas a serem transpostas, ainda se observa inércia e adoção de posturas contraditórias. À título de exemplificação, cabe utilizar-se da relação entre

dispositivos da “Lei de Liberdade Econômica” (Lei nº 13.874/2019), desenvolvimento econômico e proteção ambiental. Por muitos considerada, inequivocamente, um grande avanço, traz consigo um perfeito exemplo da adoção de posturas contraditórias pelo Estado brasileiro:

Da análise do que dispõe o texto constitucional pátrio, especialmente no que concerne à ordem econômica e à proteção ao meio ecologicamente equilibrado, verifica-se que os institutos da classificação de riscos e da aprovação tácita estabelecidos pela Lei nº 13.874/2019 são inconstitucionais, pois tem o condão de reduzir o patamar de proteção dos bens da natureza. [...] verificou-se que ela possui um caráter “liberalizante”, ou seja, repagina e limita o escopo de atuação do Estado, por considerá-lo um empecilho ao desenvolvimento das atividades econômicas na nação (Freitas; Clarck, 2022, p. 108).

De volta às ferrovias, poder-se-ia questionar qual sua relação com a proteção ambiental e a transição climática, visto que, simbolicamente, podem ainda ser associadas à fumaça das velhas locomotivas a vapor. Por mais que sejam uma figura emblemática do supracitado ideal de desenvolvimento econômico infinito e irrestrito, se mostram como grandes aliadas do desenvolvimento sustentável e do compromisso com a efetivação das metas de transição energética. Isso, pois, apresentam indicadores promissores sob diversos aspectos, bem como: (i) melhoria da qualidade do ar; (ii) otimização da eficiência energética e das emissões de CO₂; (iii) uso sustentável da terra; (iv) promoção de uma economia circular, *et cetera*. Para ilustrar, novamente adequada a exposição de alguns dados concretos acerca de tais indicadores:

Do ponto de vista energético e da perspectiva das emissões, as ferrovias são um dos meios de transporte mais eficientes. Apesar do tráfego que transportam, consomem apenas 2% da demanda total de energia no setor de transportes. A ferrovia é, também, o setor dos transportes mais eletrificado: três quartos do deslocamento de passageiros e metade do transporte de mercadorias dependem da eletricidade. [...] A nível mundial, os setores dos transportes e da indústria são responsáveis, cada um, por 29% da utilização final de energia, o setor residencial por 22% e o restante por serviços comerciais e públicos, agricultura e outros (IEA, 2018b). No que diz respeito à demanda por transportes, União Europeia e América do Norte são a fonte das necessidades energéticas mais elevadas do mundo, mas as economias emergentes, como China, Índia, África do Sul e Brasil estão crescendo rapidamente (Figura 1.20). As ferrovias consomem, atualmente, cerca de 2% da utilização final de energia nos transportes, uma porcentagem modesta em relação ao transporte rodoviário, marítimo e aéreo, especialmente porque as ferrovias constituem uma porcentagem muito mais elevada da atividade de transporte (8% do total de passageiros/km e 7% do total de toneladas/km) (IEA, 2019, p. 3; p. 47, tradução nossa).

O desenvolvimento do setor ferroviário nunca estagnou – exceto, talvez, pelo Brasil. Desde o século XIX, as ferrovias vêm sendo ampliadas, aprimoradas e reinventadas; fato este que permitiu, por exemplo, já desde a década de 1960, a utilização dos “trens-bala”. De todo modo, idealismos à parte, fato é o de que o Brasil não possui sequer, ainda hoje, bitola padrão. A superação deste cenário, em suma, representa *conditio sine qua non* à superação do subdesenvolvimento; e, mais do que isso, é imperativo dos ditames da justiça climática e social.

3. BREVE DIGRESSÃO HISTÓRICA ACERCA DA ORIGEM E EVOLUÇÃO DO SISTEMA FERROVIÁRIO BRASILEIRO

O escopo do presente trabalho não objetiva analisar, minuciosamente, os meandros do processo histórico pelo qual se desenvolveram as ferrovias no país – especialmente porque já há conspícua bibliografia dedicada a este propósito; porém, uma breve digressão se faz útil à adequada compreensão dos principais fatores, eventos, agentes e motivações solidariamente responsáveis pela formatação do *status quo*. Igualmente, tal exercício proporcionará um melhor entendimento do arcabouço jurídico-regulatório atual, principalmente através da demarcação de seus marcos temporais e pontos de inflexão. Para tal, propõe-se uma sucinta divisão em duas seções secundárias, quais sejam: (i) gênese e evolução das ferrovias no Período Imperial (1822-1889); e (ii) desenvolvimento ferroviário e regulação no Período Republicano (1889-presente).

3.1. Império – gênese e evolução rudimentar das ferrovias:

A história das estradas de ferro nos trópicos teve seu início ainda no século XIX. Mais especificamente no Brasil, durante o Segundo Reinado (1840-1889), período em que o país foi governado por Dom Pedro II. Diferentemente do que ocorrera na Europa ou nos EUA³, importante pontuar, desde já, que as ferrovias brasileiras não surgiram como símbolo do desenvolvimento técnico-científico ou industrial; mas sim, intimamente relacionadas e subordinadas ao *modus operandi* econômico vigente à época: alicerçado no Ciclo do café.

A primeira grande referência associada à gênese das ferrovias brasileiras é a inauguração da Estrada de Ferro Mauá, em 1854, com 14,5 km de extensão entre Magé e Fragoso. No entanto, a história do setor ferroviário brasileiro começou a trilhar algumas décadas antes, com a edição do Decreto nº 101, de 31 de outubro de 1835 (Decreto Feijó), que autorizou o Governo a conceder “a uma ou mais Companhias, que fizerem uma estrada de ferro da Capital do Império para as de Minas Geraes, Rio Grande do Sul, e Bahia, o privilégio exclusivo por espaço de 40 anos para o uso de carros para transporte de gêneros e passageiros”. Trata-se, portanto, do primeiro marco legal de ferrovias no Brasil (Bastos, 2024, p. 3.109).

A Estrada de Ferro Mauá servia justamente ao propósito de escoar a produção cafeeira advinda do vale do rio Paraíba ou das Minas Gerais, inicialmente ligando o pé da Serra de Petrópolis ao Porto de Magé, na Baía de Guanabara. Não por acaso, foi assim que Irineu Evangelista de Souza adquiriu o título de barão. Após concluir a laboriosa empreitada que

³ “As ferrovias ajudaram os EUA e também a Alemanha a se tornarem potências industriais no começo do séc. XX, assim como a saírem de um modelo de Estado agrário para industrializado. Na Europa as ferrovias conectaram cidades e centros urbanos, enquanto nos Estados Unidos a indústria contribuiu com a marcha para o oeste, com o desenvolvimento econômico do país e com a criação do sentido de unidade nacional, ao mesmo tempo em que deslocou a população americana” (Daychoum; Sampaio, 2017, p. 09).

assumira há cerca de dois anos, na ocasião da inauguração da primeira estrada de ferro da América do Sul, em 30 de abril de 1854, foi nobilitado pelo imperador:

Enquanto ouvia os discursos, o ministro do Império, visconde de Bom Retiro, chegou a ficar preocupado. Ele era um dos raros amigos do imperador que gostava de Irineu. Nos últimos dias, tinha conversado bastante com dom Pedro II, e chegou a convencê-lo de que aquele empresário que estava mudando o panorama da cidade mereceria talvez um melhor tratamento, ao menos para salvar as aparências. Com sua insistência, arrancou uma promessa do monarca, a qual imaginou ameaçada por aquele discurso que insistia em assuntos perigosos. Por isso, dirigiu-se discretamente ao palanque e perguntou ao imperador se a promessa ainda estava de pé. Apesar da contrariedade, o imperador assentiu. Bom Retiro então chamou Irineu num canto, disse algumas palavras em voz baixa, que o deixaram visivelmente emocionado. Meio sem jeito, ele acompanhou o ministro até o rei e balbuciou um agradecimento. Enquanto os dois caminhavam para seus lugares na mesa do banquete, a notícia se espalhava: Irineu Evangelista de Sousa acabava de se tornar o barão de Mauá (Caldeira, 1995, p. 292).

Os “assuntos perigosos” de que trata o excerto, sucintamente, dizem respeito à dissonância entre a ambição empreendedora de caráter industrial do emergente barão e o *zeitgeist*, marcado pela preponderância dos interesses políticos relacionados à manutenção da economia agrária e, conseqüentemente, dos privilégios inerentes ao arranjo social estamental das aristocracias cafeeira e canvieira, centrados na figura do monarca. Não à toa, portanto, nota-se entre o primeiro marco legal (Decreto Feijó, de 1835) e a inauguração da primeira estrada de ferro (1854) um lapso temporal de 19 anos, sendo que tal feito somente se consumou porque, ainda em 1852, “ante às dificuldades e enormes custos dos transportes no país, é que foi lançado o segundo marco legal: o Decreto Legislativo nº 641/1852” (Bastos, 2024, p. 3.109), responsável por ampliar “medidas de fomento público aos potenciais empreendedores privados, como isenções de impostos de importação e, principalmente, garantia de juros sobre o capital empregado na construção da ferrovia” (Pinheiro; Ribeiro, 2017, p. 08).

Outrossim, entre 1854 e 1873, quando foi publicado o Decreto nº 2.450/1873, terceiro marco legal de ferrovias (Bastos, 2024) – num lapso temporal de idênticos 19 anos –, a malha ferroviária aumentou de aproximadamente 15 km para 1.129 km, o que corresponde a um *índice de incremento médio* de cerca de 59 km/ano (IBGE, 1990). Tais números, embora à época a extensão e a densidade demográfica do território brasileiro fossem significativamente menores, demonstra um crescimento notadamente baixo, especialmente tendo em vista tratar-se de um país de dimensões continentais, espécie *suis generis* em seu território⁴, bem como o fato de que,

⁴ “Quinto maior país do planeta em termos de população e território, o Brasil tem [atualmente] a segunda maior renda *per capita* dos Brics e é inquestionavelmente uma grande potência, com mais destaque em seu próprio continente que qualquer outra nação do mundo, exceto os Estados Unidos. No entanto, sua história e geografia também fizeram desse país o mais isolado e ensimesmado entre os gigantes mundiais. [...] O país forma um universo grande o suficiente para que um sem-número de pensadores criativos seja absorvido por seus problemas

no mesmo período, diversos outros países apresentavam índices diametralmente opostos aos observados no Brasil.

As duas primeiras décadas de construção de ferrovias não levaram à implantação de uma malha ferroviária significativa nem no Nordeste, nem no Sudeste. Vários fatores contribuíram para o fraco desempenho das ferrovias nestes primeiros anos. Pesquisas de exploração inadequadas levaram a rotas inadequadas. Os custos iniciais eram altos, pois mão de obra, material e equipamento tinham de ser importados da Europa. Havia a tendência de construir de acordo com um padrão mais elevado do que o necessário. No caso do Sudeste, os custos disparavam por conta da topografia montanhosa da região, que exigia, para a construção, tecnologia de ponta e obras complexas de engenharia. Corrupção e falta de caráter dos empreiteiros também pesavam no orçamento. Porém, em comparação com a região açucareira, a malha ferroviária construída nas áreas cafeeiras logo se revelou relativamente lucrativa (Lamounier, 2012, p. 76).

O maior sucesso da malha nestas áreas está relacionado, por sua vez, a uma solução premente para os gargalos logísticos enfrentados no que diz respeito ao problema de escoamento do café (Silveira, 2009). Sobretudo porque, anteriormente, este transporte se dava por meio de escravos, tropeiros e “tropas de muares”⁵, via altamente lenta e ineficaz, fazendo com que grande parte da produção cafeeira se perdesse ao longo do trajeto entre as fazendas e os portos. Eis aqui um aspecto fundamental deste período: as ferrovias significaram “o marco de uma grande mudança na organização da produção do café, na passagem do sistema mercantil-escravista para a organização capitalista de produção” (Borges, 2011, p. 31). Isso, mesmo que tal processo tenha ocorrido às avessas, haja vista “que o contingente de escravos não se comprometia apenas com as lavouras cafeeiras e de gêneros agropecuários, mas também com a construção das estradas de ferro que substituíram as antigas tropas de muares” (Silveira, 2009, p. 110). De todo modo, aqui se faz importante salientar, desde já, que “a política de transporte do governo brasileiro dependia dos humores do capital internacional” (Borges, 2011, p. 30), um traço profundo das dependências política e econômica que marcam a história do país.

Em se tratando das ferrovias “nos trópicos”, para além dos exemplos clássicos de países capitalistas pioneiros da Revolução Industrial, bem como Inglaterra, Alemanha ou EUA, cabe aqui pontuar o exemplo da Índia – um país que, ressalvadas as suas especificidades, também possui dimensões continentais e integra o rol do capitalismo periférico, guardando afinidades com o Brasil porquanto tendo sido colonizado, principalmente pela Grã-Bretanha, durante o século XIX, através da Companhia Inglesa das Índias Orientais (período denominado “Raj

internos, sem ter que olhar muito além. Contudo, uma cultura nacional cujo horizonte natural do pensamento permanece com tal grau de autossuficiência se assemelha até certo ponto, bem ou mal, a uma exceção do século XIX no mundo contemporâneo” (Perry Anderson, 2019, pp. 11-12).

⁵ Termo referente à agrupamentos de mulas e burros, frequentemente conduzidos por tropeiros e escravos, que desempenharam um papel crucial no transporte de mercadorias e de pessoas em diversas regiões do Brasil.

Britânico”, em que instituiu-se um governo direto da Coroa Britânica na Índia, com forte controle administrativo, econômico e militar, que durou até a sua independência, em 1947).

Embora os serviços ferroviários na Índia tenham sido inicialmente propostos na década de 1830, historiadores citam o dia 16 de abril de 1853 como o pontapé inicial para a revolução ferroviária de passageiros na Índia. Nessa data, o primeiro trem de passageiros do país partiu para uma viagem de 34 km entre a estação BoriBunder, em Bombaim, e Thane. Consistia em 14 vagões puxados por três locomotivas a vapor e transportava 400 passageiros. A linha foi construída por meio de uma aliança entre a Grande Ferrovia Peninsular Indiana (GIPR) – incorporada em 1849 – e a Companhia das Índias Orientais, que na época dominava grandes áreas da Índia. Seu sucesso impulsionou o lançamento subsequente de ferrovias no Leste da Índia (1854) e no Sul da Índia (1856). Após a inauguração da linha Calcutá-Delhi, em 1864, e da linha Allahabad-Jabalpur, em 1867, essas linhas foram interligadas à GIPR para criar uma rede de 6.400 km que abrangia toda a Índia (Baker, 2018, n.p., tradução nossa).

Como pode-se depreender, a primeira ferrovia indiana foi inaugurada apenas um ano antes da Estrada de Ferro Mauá, em 1853. Se ao oeste dos trópicos, no Brasil, entre as décadas de 1850 e 1870, houve um tímido crescimento de pouco mais de mil quilômetros de linhas; ao leste, no país asiático, este número foi cerca de seis vezes maior, com 6.400 km já em 1867. Outro ponto relevante consiste na ênfase concedida ao transporte de passageiros nas linhas indianas, ao passo que aqui, o desenvolvimento ferroviário objetivava, desde cedo, o transporte de cargas – mesmo que o transporte de pessoas tenha também exercido papel fundamental⁶.

De volta ao Brasil, entre 1873 e 1889 – ano em que fora proclamada a República e que antecederia a próxima alteração significativa da legislação ferroviária –, agora num lapso de apenas 16 anos, a malha ferroviária cresceu de 1.129 km para 9.583 km, o que corresponde a um incremento médio de aproximadamente 528 km/ano (IBGE, 1990). Isso representa, portanto, um aumento de aproximadamente 795% no índice de incremento médio (em km/ano) com relação ao período anterior. Embora o ritmo da expansão tenha, por óbvio, aumentado vertiginosamente, há de se destacar um fator ímpar. Dentre as alterações promovidas pelo Decreto nº 2.450/1873, estava a concessão de “subvenção quilométrica” ou garantia de juros às companhias que construíssem estradas de ferro (Bastos, 2024). Trocando em miúdos, isso significava que o governo pagaria uma quantia a mais por quilometro de estrada construído.

O objetivo deste dispositivo consistia em incentivar a construção de ferrovias que ligassem províncias à Corte, bem como o Império aos Estados limítrofes, no entanto, nota-se que “tiveram como reflexo também a construção de algumas linhas férreas mais sinuosas do

⁶ “[...] a Guerra do Paraguai (1864-1870) e as dificuldades de abastecimento das tropas durante o conflito revelaram ao governo brasileiro a precariedade das nossas comunicações terrestres e a vulnerabilidade das fronteiras do país. Isto estimulou a elaboração de projetos ferroviários de integração nacional. Porém, os planos de transportes mais ousados para a época, muitos deles de dimensões faraônicas, na sua maioria não saíram do papel” (Borges, 2011, p. 29). Assim sendo, diferentemente da Índia, aqui não se perpetrou uma política nacional de integração da malha.

que o necessário, em prejuízo da eficiência da malha. Além disso, não havia uma política nacional integrada que conferisse racionalidade sistêmica” (Bastos, 2024, p. 3.111). Em suma, a subvenção quilométrica culminou na problemática de que os investidores privados, tanto nacionais quanto estrangeiros, sobretudo ingleses, como poderá ser notado – objetivando maximizar seus lucros –, passaram a construir estradas regadas de curvas, para que fossem mais longas, desvirtuando um dos principais benefícios das ferrovias, a *rapidez*. Não bastasse, por ser mais caro construir nas imediações de centros urbanos (tendo em vista, por exemplo, a necessidade de desapropriações), passaram a optar por regiões remotas, de baixa demanda.

Em síntese, o Brasil Imperial⁷ abrigou a gênese do ferropiarismo brasileiro – desde o acanhado pontapé promovido pelo Decreto Feijó até a inauguração de linhas que viriam a se tornar parte do cotidiano, do trabalho e da imagística popular de milhões de brasileiros –, representando um importante período para o setor. Em 54 anos, destacam-se três significativos marcos legais, quais sejam: (i) o Decreto nº 101, de 31 de outubro de 1835; (ii) o Decreto nº 641, de 26 de junho de 1852; (iii) e o Decreto nº 2.450, de 24 de setembro de 1873. Como discorrido até aqui, a realidade da época caracterizava-se por particularidades que determinaram o rumo, a cadência e o propósito da construção das estradas de ferro no país; particularidades estas que, como observar-se-á posteriormente, ressoam até os dias atuais (exercendo influência determinante no *modus operandi* pelo qual se lida com o sistema ferroviário – tanto na esfera pública quanto na privada, mas, sobretudo, em sua interseção). Isto é: o passado do Brasil, marcado pela colonização portuguesa, pela criação e desenvolvimento de estruturas socioeconômicas e instituições políticas subordinadas aos interesses de uma aristocracia escravocrata e, posteriormente, de uma burguesia subserviente, ambas subalternas dos interesses de potências capitalistas industriais estrangeiras, a falta de governança pública e de planejamento de médio e longo prazo, dentre outros fatores, representa a razão de ser, o *sinn* do Brasil contemporâneo em todos os seus aspectos, inclusive no que diz respeito às ferrovias.

3.2. República – desenvolvimento ferroviário e as origens da “semi-regulação” no setor:

Este período é extenso e perdura desde 1889 até a atualidade. Após a Proclamação da República, existiram vários Brasis, inclusive do ponto de vista jurídico. Durante o Império, por exemplo, a constituição vigente, a primeira e mais duradoura do país, de 1824, estabelecia um

⁷ “Um último traço que deve ser destacado, neste balanço das bases econômicas do Brasil imperial, é a persistência da fraca integração territorial e econômica do país, apesar do relativo avanço nos transportes” (Fausto, 2006, p. 242).

regime monárquico constitucional e representativo, com um Poder Moderador exercido pelo imperador; ou seja, ausente um dos princípios republicanos mais basilares, o da *separação de poderes*. Desde então, sobrevieram seis diferentes ordens constitucionais, cada qual característica de determinado ponto de uma conjuntura política sempre em transformação.

O constitucionalismo não possui uma definição canônica. É comumente aceito, porém, que ele se estrutura a partir de pelo menos três exigências: a imposição de limites ao poder do governo, a adesão ao princípio do Estado de direito e a proteção aos direitos fundamentais. Normalmente, identifica-se constitucionalismo e Constituição, mas há constituições que simplesmente não satisfazem as demandas do constitucionalismo (HENKIN, 1994, p. 40-41; ROSENFELD, 1994, p. 3). Ao longo do século XX, regimes autoritários valeram-se largamente de constituições em seu processo de institucionalização (Barbosa, 2019, p. 17).

Em que pese tal complexidade, sob o enfoque do presente trabalho, o recorte epistemológico demanda uma análise mais centrada nos pontos sensíveis à temática das ferrovias. Como já pontuado, tornou-se senso comum a noção da opção pela adoção de um modal rodoviário em meados do século XX, fato este que pode ser considerado a pedra angular do rumo tomado pelas ferrovias no país. Isso, pois, mesmo que não se compreenda formalmente o modo pelo qual se deu tal escolha, a realidade material se impõe aos olhos dos brasileiros, distanciados das ferrovias e próximos das rodovias. Usualmente se associa o rodoviarismo à figura do ex-presidente da República, Juscelino Kubitschek de Oliveira, que governou o país entre 1956 e 1961. Não há grave equívoco. Com seu famoso “Plano de Metas”, JK de fato consagrou seu legado, em grande medida, pelo desenvolvimento das estradas de rodagem. Nada obstante, no que diz respeito às ferrovias, o pontapé de sua subjugação institucional teve início desde muito antes, ainda na década de 1920, com o proeminente político paulista e também ex-presidente da República, Washington Luís Pereira de Sousa, que governou o país entre 1926 e 1930. Foi prefeito, governador e o último presidente da “República do Café com Leite”⁸ ou da “República oligárquica”, em que “controlados por uma elite reduzida, os partidos republicanos decidiam os destinos da política nacional e fechavam os acordos para a indicação de candidatos à presidência da República” (Fausto, 2006, p. 261). O ex-presidente paulista, apelidado de “o estradeiro”, foi responsável tanto pelo fechamento do ciclo histórico que culminaria na “Revolução de 1930” quanto pelo prelúdio da inclinação brasileira ao rodoviarismo:

Em sua gestão à frente do governo paulista, Washington Luís concedeu atenção especial à rede de transportes, permanecendo fiel a seu lema: “Governar é abrir

⁸ “O ‘café-com-leite’ exprime a ideia de que uma aliança entre São Paulo e Minas comandou, no período, a política nacional. A realidade era, porém, mais complexa do que isso. Para entendê-la, devemos olhar mais de perto as relações entre a União e pelo menos três Estados – São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul –, bastante diversos entre si” (Fausto, 2006, p. 265).

estradas.” Seu plano de expansão do sistema rodoviário estadual resultou na construção de 1.326 km de novas estradas de rodagem (Jorge Miguel Mayer, n.p. *In*: CPDOC/FGV).

Antes, porém, ainda sob o governo provisório do Marechal Deodoro da Fonseca – instituído após o golpe de Estado que veio a culminar na Proclamação da República (Fausto, 2006) –, promoveu-se uma reforma na Administração Pública Brasileira, por meio do Decreto nº 524/1890 (Daychoum; Sampaio, 2017). Neste período, “foi demarcada a competência exclusiva do Governo Federal para as ferrovias que ligassem capitais dos estados à sede do Governo, que estabelecessem comunicação com outros países ou quando fossem instrumentos estratégicos para a defesa do território nacional” (Bastos, 2024, p. 3.111). O quarto marco legal em si, porém, somente seria instituído após, por meio do Decreto nº 862/1890, que “concedeu privilégios e garantias de juros para o estabelecimento de sistema de viação geral, abrangendo vias fluviais e férreas, [e] manteve os incentivos à exploração de novas ferrovias” (Bastos, 2024, p. 3.112). Dessarte, entre 1889 e 1930, a malha ferroviária aumentou de 9.583 km para 32.478 km, o que corresponde a um índice de incremento médio de aproximadamente 558 km/ano (IBGE, 1990) – próximo aos 528 km/ano da quadra anterior (1873-1889). À esta altura, o Brasil, bem como o restante do mundo, já se encontrava na conjuntura do que se pode definir como “Era dos Extremos”⁹. Segundo Hobsbawm (1995), nota-se que o “Breve Século XX”

[...] parece uma espécie de tríptico ou sanduíche histórico. A uma Era de Catástrofe, que se estendeu de 1914 até depois da Segunda Guerra Mundial, seguiram-se cerca de 25 ou trinta anos de extraordinário crescimento econômico e transformação social, anos que provavelmente mudaram de maneira mais profunda a sociedade humana que qualquer outro período de brevidade comparável. Retrospectivamente, podemos ver esse período como uma espécie de Era de Ouro, e assim ele foi visto quase imediatamente depois que acabou, no início da década de 1970 (Eric J. Hobsbawm, 1995, p. 15).

Aqui, o ponto central se concentra na compreensão de que o mundo passava, neste período, por transformações conjunturais e estruturais exponencialmente rápidas e determinantes, cujas consequências afetaram direta e indiretamente o Brasil – inclusive em matéria de desenvolvimento ferroviário, visto que tema subjacente aos interesses concernentes à *defesa* e ao desenvolvimento socioeconômico própria da nação. Senão, vejamos:

Os assuntos militares sempre foram interesse especial dos governos, desde que assumiram a direção de exércitos permanentes (“que ficam”) no século XVII, em vez de subcontratá-los de empresários militares. Na verdade, exércitos e guerra logo se tornaram “indústrias” ou complexos de atividade econômica muito maiores que

⁹ Sendo o quarto livro da quadrilogia histórica de Hobsbawm, consiste num ensaio panorâmico, em que se desenvolveu a tese de que o século XX – ou, para utilizar-se de sua concepção, o “Breve Século XX” – teve início com a eclosão da Primeira Guerra Mundial, em 1914, e terminou com a derrocada da União Soviética, em 1991.

qualquer coisa no comércio privado, motivo pelo qual no século XIX tantas vezes proporcionaram a especialização e a capacidade de administração para os vastos empreendimentos privados que se desenvolveram na área industrial, por exemplo, os projetos de ferrovias ou instalações portuárias (Eric J. Hobsbawn, 1995, p. 52).

Novamente, reitere-se: o Brasil está incluso no rol de integrantes do que se compreende por capitalismo periférico¹⁰. Para o que interessa ao objeto do presente trabalho, isso significa que o rumo, a cadência e o propósito da construção das estradas de ferro no país foram e continuaram a ser condicionados por forças políticas diversas, tanto no que diz respeito ao arranjo institucional interno, mas sobretudo em sua relação com os agentes externos (seja inicialmente sob a perspectiva do *colonialismo* ou, posteriormente, do *imperialismo*). Por óbvio, isso não é uma particularidade do “Breve Século XX”. A questão reside justamente em pontuar a necessidade de se abordar o desenvolvimento ferroviário sob a égide da continuidade de um processo histórico em constante *devir*, fato este que não representa um fator externo ao objeto, mas sim, um fator determinante do próprio objeto – suas razões de ser e de vir a ser (ou não). “Em 1913, mais de três quartos de todos os investimentos britânicos no além-mar – sendo que os britânicos exportavam mais capital que todo o resto do mundo junto – estavam em ações de governos, ferrovias, portos e navios” (Brown, 1963, p. 153 *apud* Hobsbawn, 1995, p. 203). Tanto assim é que, desde o século anterior, o capital estrangeiro – sobretudo o inglês¹¹ – exerceu papel fundamental ao incentivo (direto e indireto) da construção de ferrovias no Brasil, bem como por meio de financiamentos, planejamento, transferências de tecnologia etc., fato este que aponta para “diversos aspectos relacionados aos processos de construção da linha férrea e aos seus entrelaçamentos com os movimentos especulativos do capital financeiro internacional” (Lanna, 2016, p. 506). Desta feita pode-se compreender, por exemplo, a existência da *São Paulo Railway Company*¹², apelidada por “inglesa”, uma empresa ferroviária privada britânica no Brasil, que operava uma ferrovia desde o porto de Santos, passando por São Paulo, até Jundiaí.

Tendo em vista que, como já mencionado, o Período Republicano é extenso e que o escopo do presente trabalho não objetiva uma análise historiográfica exaustiva, mas sim, o

¹⁰ “Devemos a [Celso] Furtado a compreensão da especificidade do subdesenvolvimento e o entendimento de uma questão central: os países da periferia do capitalismo estão condenados a ‘inventar’ suas estratégias de desenvolvimento. Caso contrário, entregarão seu destino aos processos de reiteração e reprodução das condições que geram a dependência e o atraso” (Belluzo, 2020, p. 133. *In*: Quintela et al.).

¹¹ “Apesar de os Estados Unidos serem o principal país importador do café brasileiro, a Inglaterra até a década de 1870-1880 figurou em primeiro lugar entre os países de destino das mercadorias exportadas pelo Brasil. Entre 1870 e 1873, correspondeu à Inglaterra 39,4% do valor das exportações brasileiras, vindo a seguir os Estados Unidos com 28,8%. Tomando-se os mesmos anos como referência, verificamos que o Brasil importava bens predominantemente da Inglaterra (53,4% do valor total)” (Fausto, 2006, p. 239).

¹² Nesse sentido, ver: “*Mini-doc: A influência Britânica no desenvolvimento do setor ferroviário Brasileiro*”. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=5RDuMgEwlls&t=40s> (*In*: Revista Ferroviária, 2022).

estabelecimento de um nexu causal para com a *regulação*, cabe utilizar-se da divisão do excelente trabalho de revisão bibliográfica elaborado por Bastos (2024), já empregado até aqui, para elencar os pontos fundamentais à análise que se sucederá em seções ulteriores. Em síntese:

Conforme demonstram DAYCHOUM e SAMPAIO (2017), a década de 1930 contou com o desenvolvimento de muitos projetos ferroviários, razão pela qual o período ficou conhecido como “ferroviarismo brasileiro”. No mesmo sentido, contribuiu para o avanço do setor a introdução da tração elétrica em substituição à tração a vapor (GODOY LS e ALMEIDA FAC, 2018). No entanto, o Plano Geral de Viação de 1934, do Governo Getúlio Vargas, evidenciou, desde logo, a preferência pelo rodoviarismo (GODOY LS e ALMEIDA FAC, 2018) (Bastos, 2024, p. 3.112).

Observa-se, portanto, que o rodoviarismo representa, de fato, a pedra angular (ou, para utilizar-se de uma expressão jocosa, a “pedra no sapato”) do lento processo de desenvolvimento das ferrovias no Brasil, num *continuum* que se inicia desde antes, com Washington Luís, passando pelo desenvolvimentismo da Era Vargas, até a implantação da indústria automobilística no Brasil, durante o governo JK. Senão, vejamos:

Essa prioridade à modalidade rodoviária se acentuou ainda mais durante o Governo Juscelino Kubitschek, no qual ficou nítida a enorme desproporção entre os recursos destinados aos modais rodoviário e ferroviário. Confira-se, nesse sentido, a redação do §1º do art. 7º da Lei nº 2.975/1956, que alterou a legislação sobre o imposto único sobre combustíveis e lubrificantes líquidos e gasosos, estabelecendo 75% aos programas rodoviários e 10% à constituição do capital social da Rede Ferroviária Federal S.A. [...] Em síntese, a RFFSA foi constituída [em 1957] na forma de sociedade de economia mista integrante da Administração Pública Indireta, com competências que englobam amplos deveres de administração, exploração, conservação, reequiparção, ampliação e melhoria das estradas de ferro a ela incorporadas, segundo o art. 7º, “a”, da Lei [nº 3.115/1957], totalizando 18 ferrovias estatizadas (Bastos, 2024, p. 3.112).

Nesta seara, imperioso destacar que a acentuação da desproporção entre os modais rodoviário e ferroviário durante o governo JK não constitui fator *suis generis*. Para além da continuidade deste processo histórico no plano interno, há de se observar também a continuidade das relações de dependência no plano externo, características do país (dentro da lógica periférica). Se na “Era dos Impérios”, desde o século XIX até o início do século XX, o imperialismo se manifestara através da Inglaterra (pioneira da Revolução Industrial e do ferroviarismo), agora, no ápice da “Era dos Extremos”, com a consolidação da troca de hegemonia geopolítica ocorrida no período entreguerras, os EUA haviam assumido este papel:

Na realidade, o desenvolvimento do transporte rodoviário atendia interesses de grupos econômicos e do grande capital internacional, especialmente o norte-americano. Aos Estados Unidos – a grande potência capitalista do pós-guerra, pioneiros da indústria automobilística moderna – interessava financiar a implantação de rodovias e incentivar o transporte individual, vez que o mercado brasileiro de veículos automotores era atrativo e despontava-se como promissor para a indústria automobilística (Borges, 2011, p. 36).

Entre 1930 e 1957, portanto, nota-se que a malha ferroviária aumentou de 32.478 km para 37.422 km, o que corresponde a um índice de incremento médio de aproximadamente 183 km/ano (IBGE, 1990) – representando, assim, uma queda de cerca de 65% em relação aos 528 km/ano da quadra anterior (1889-1930). “O período que compreende a ditadura militar foi marcado também pela desistência de ramais antieconômicos e pela diminuição da malha ferroviária, que foi concentrada na RFFSA” (Bastos, 2024, p. 3.113). Neste viés, entre 1957 e 1985, a malha ferroviária diminuiu de 37.422 km para 29.777 km, o que agora corresponde a um *índice de redução médio* de aproximadamente (-) 273 km/ano¹³ (IBGE, 1990).

A despeito das diversas fragmentações da RFFSA, com agrupamento em sistemas regionais e criação de Superintendências Regionais, a década de 1980 foi marcada pela redução de investimentos na Rede Ferroviária e um cenário de grave desequilíbrio, tanto na capacidade de gerar receitas, quanto técnico-operacional, dadas as péssimas condições da infraestrutura ferroviária. [...] A Constituição de 1988, em alguma medida, manteve tal lógica [...] A verdadeira reforma setorial, no entanto, viria alguns anos após a promulgação da CRFB/88 (Bastos, 2024, p. 3.113).

Tal reforma diz respeito à desestatização (ou privatização) das malhas ferroviárias por meio da outorga de concessões – que, em analogia às ponderações de Freitas e Clarck (2022) acerca da relação intrínseca entre a “Lei de Liberdade Econômica” (Brasil, 2019) e a redução dos patamares de proteção ambiental, é um processo de “caráter liberalizante” –, responsável pelo fim de uma era marcada pela preponderância da ingerência estatal direta no controle e operacionalização do sistema ferroviário para iniciar uma nova, de primazia do regime jurídico da regulação administrativa no setor e, conseqüentemente, de rebaixamento do papel do Estado brasileiro à posição de “agente regulador”; e, na mesma medida, de incremento do protagonismo da iniciativa privada ao patamar de “agente realizador” da atividade econômica.

A RFFSA foi incluída no Programa Nacional de Desestatização (PND) pelo Decreto nº 473, de 10 de março de 1992. Além disso, em 1997, o Governo Federal outorgou, no âmbito da privatização da Companhia Vale do Rio Doce, a exploração das Estradas de Ferro Vitória a Minas e Estrada de Ferro Carajás. Logo na sequência, a FEPASA foi incorporada pela RFFSA, de modo que sua malha também foi privatizada, em dezembro de 1998 (Bastos, 2024, p. 3.114).

A FEPASA¹⁴, por exemplo, foi outra importante empresa estatal de transporte ferroviário. Atualmente, as linhas que antes estavam sob seu domínio são operadas por

¹³ Note-se: “Nenhum país do mundo tem sua história tão atrelada ao desenvolvimento ferroviário como os Estados Unidos [...]. Em 1890, os EUA já haviam padronizado praticamente toda a malha na bitola de 1435mm (AR, 2017). Em 1916, no apogeu da rede, a extensão da malha americana era de 408.832 km” (Felix, 2018, p. 27; p. 30).

¹⁴ “Também importante para o setor foi a criação da FEPASA, constituída a partir do processo de estatização da malha ferroviária paulista, concluído em 1971, **após o declínio de sua atividade em virtude da forte expansão do modal rodoviário**” (Daychoum; Sampaio, 2017, p. 25, grifo nosso).

concessionárias privadas, tais quais “ViaMobilidade”, pertencente ao Grupo CCR, e “Rumo Logística”. Eis aqui, portanto, o *clímax* do processo histórico pelo qual se desenvolveram as ferrovias no país, fundamental à compreensão do arcabouço jurídico-regulatório atual, que culminou, mais recentemente, na promulgação da Lei nº 14.273/2021 (Brasil, 2021) – intitulada por “Lei de Ferrovias”. Como poderá ser notado adiante, a partir da década de 1990, perpetuou-se uma dinâmica jurídico-institucional completamente distinta da quadratura anterior – agora centrada no regime de concessões e, por conseguinte, na regulação do exercício das atividades sob domínio da iniciativa privada.

A Rede Ferroviária Federal (RFFSA) e a FEPASA tiveram origens e destinos relativamente comuns, dentro de um processo histórico bastante específico, que se arrastou ao longo de meio século: entre 1948 e 1998. Surgiram da unificação de diversas empresas férreas que passavam por dificuldades financeiras. Rede e FEPASA não só passaram por um longo processo de reinvenção de seus respectivos modelos de negócios como concomitantemente à fase de desmantelamento, promovida por governos [neo]liberais, ao longo da década de 1990. A FEPASA surgiu 14 anos após a criação da RFFSA e acabou desmantelada junto com esta, após ser agregada à própria Rede, em 1996, no processo de desestatização das ferrovias brasileiras, iniciado no governo de Fernando A. Collor de Mello (1990-1992) e concluído ao longo do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) (Nunes, 2023, p. 02).

Em síntese, durante o século XX, as ferrovias brasileiras passaram por altos e baixos. Desde o período áureo do “ferroviarismo brasileiro”, na década de 1930, passando pelo ápice da extensão da malha, na década de 1960¹⁵ (IBGE, 1990), até a gradual derrocada dos projetos de construção de novos trechos e manutenção da malha já existente, nas décadas subsequentes. A despeito da célebre terminologia do “Breve Século XX” desenvolvida por Hobsbawm (1995), para o sistema ferroviário brasileiro, tal período foi extremamente longo e cheio de nuances. Nota-se do exposto, portanto, que há um fator especialmente relevante à análise do desenvolvimento ferroviário: a *vontade política*. Isso porque, por mais que o arcabouço jurídico-normativo exerça papel fundamental à instrumentalização desta mesma vontade, notar-se-á, adiante, que ele não é, *per se*, capaz de garantir um desenvolvimento adequado. Isto é: as leis e demais instrumentos jurídicos que definem, caracterizam e sistematizam um setor nascem justamente das vontades políticas destes agentes diversos (tanto públicos quanto privados, tanto internos quanto externos), representando, em última análise, uma instrumentalização de seus próprios *interesses e ideologias* já pré-concebidos – que podem, inclusive (como de fato ocorreu no Brasil), almejar o oposto do desenvolvimento preconizado por um ideal *in abstracto*.

¹⁵ Mesmo assim, note-se: “Em 1960, do total de recursos públicos investidos nas variadas modalidades de transportes, 74% eram distribuídos ao setor rodoviário; ao final da década de 1960, esse percentual já havia avançado para 82%. Enquanto isso o percentual destinado às ferrovias (RFFSA; CVRD e Estadualizadas, de São Paulo) o percentual de 9%, no início se reduziu para 7%, nos anos de 1969 e 1970 (Nunes, 2023, pp. 09-10).

4. NOVA ORDEM MUNDIAL E (SUB)DESENVOLVIMENTO FERROVIÁRIO NO BRASIL DO SÉCULO XXI: DAS REFORMAS LIBERALIZANTES DA DÉCADA DE 1990 À CONTEMPORANEIDADE

Do ponto de vista historiográfico, ainda segundo a tese desenvolvida por Hobsbawm (1995) em “Era dos Extremos”, o século XX haveria terminado com a derrocada da União Soviética, em 1991. Tal concepção faz singular sentido ao observar-se a relação entre uma série de reformas setoriais e socioeconômicas promovidas no Brasil, durante a década de 1990, e a conjuntura geopolítica da época. Em verdade, não há qualquer coincidência. Como poderá ser notado, tais reformas são um produto desta mesma conjuntura. Em continuidade à seção anterior, passa-se agora à análise do desenvolvimento ferroviário brasileiro sob a égide da “Nova Ordem Mundial”¹⁶, pautada na *razão econômica neoliberal* e na consolidação do capitalismo financeiro em escala mundial a partir do término da Guerra Fria. Para tal, propõe-se novamente uma sucinta divisão em duas seções secundárias, quais sejam sobre: (i) a lógica por detrás das “reformas liberalizantes” no contexto do neoliberalismo; e (ii) as consequências práticas da desestatização do setor frente à realidade das ferrovias no Brasil contemporâneo.

4.1. Neoliberalismo e reformas setoriais da década de 1990 – a privatização do sistema ferroviário brasileiro:

A análise deste período explicita como deixou-se de pensar em um “sistema ferroviário” para tratar-se majoritariamente de um “setor ferroviário” no Brasil; expressões estas que, embora análogas e recorrentemente empregadas como sinônimas, carregam consigo planos de fundo absolutamente distintos entre si¹⁷. Debrucemo-nos, portanto, sobre a dinâmica econômica implementada a partir da década de 1990, que veio a culminar, mais recentemente, em um novo arcabouço jurídico-regulatório, com a promulgação da Lei nº 14.273/2021. “O processo de desestatização dos setores brasileiros de infraestrutura teve início em 1990, quando o Governo Federal editou a Lei nº 8.031/1990, inaugurando o Programa Nacional de Desestatização (PND)” (Daychoum; Sampaio, 2017, p. 173). Note-se, nesse sentido, que tal processo diz respeito não somente ao setor ferroviário, mas sim, à diversos setores da economia. Isso, pois, está inserido em um curso histórico específico, que vinha sendo implementado em escala

¹⁶ O termo “Nova Ordem Mundial” está historicamente associado à figura do 41º presidente dos EUA, George H. W. Bush (1989-1993), tendo sido cunhado precisamente para definir a conjuntura de término da Guerra Fria.

¹⁷ O sistema ferroviário está relacionado à rede de infraestrutura e de operações que compõem este modal em sua totalidade, incluindo linhas de trilhos, trens, estações, sistemas de sinalização etc. O setor ferroviário, por sua vez, engloba a indústria e as empresas envolvidas na construção, operação, manutenção e investimentos privados em ferrovias (isto é, o “mercado”); não compreende necessariamente, portanto, uma visão holística, enquanto sistema.

mundial desde antes da década de 1970: isto é, o *neoliberalismo* ou a *doutrina neoliberal*, cujos expoentes políticos mais notáveis apontam, tradicionalmente, para as figuras de Margaret Thatcher, ex-primeira-ministra do Reino Unido (1979-1990), e, sobretudo, Ronald Reagan¹⁸, 40º presidente dos EUA (1981-1989).

A partir dos anos 1980 e 1990, com a crise da dívida externa, o neoliberalismo e a crise de financiamento do Estado, a política industrial autônoma ou soberana teve que ser abandonada para que os países latino-americanos fossem admitidos na nova ordem mundial da globalização neoliberal. A aplicação das teses neoliberais na América Latina foi imposta pelo chamado “Consenso de Washington”, um programa de dez instrumentos de política econômica e fiscal sintetizado pelo economista John Williamson: disciplina fiscal, reordenação e controle rígido dos gastos públicos, reforma tributária, liberalização das taxas de juros, liberalização das taxas de câmbio, liberalização do comércio, liberalização dos investimentos estrangeiros, privatização de empresas estatais, desregulação econômica e garantias efetivas aos direitos de propriedade (Bercovici; Costa, 2021, pp. 25-26).

Trocando em miúdos, isso significa que, a partir da década de 1990, promoveu-se no Brasil – bem como no restante do mundo, mas sobretudo na América Latina – uma série histórica de *reformas de caráter liberalizante*, cujo objetivo era, simplificada e, promover uma ampla redução do Estado; neste viés, a redação do PND explicita sobremaneira a relação entre os instrumentos narrados no excerto *supra* e os seus objetivos instrumentais¹⁹. Como bem pontuado por Bercovici e Costa (2021), tais reformas foram impostas, figurando como pré-requisitos para a admissão destes países na “nova ordem mundial da globalização neoliberal” – isto é, para a realização do comércio exterior, obtenção de financiamentos em instituições financeiras e bancárias internacionais, adequação aos vindouros parâmetros de ESG²⁰, dentre outras atividades. Daí porque intitula-se doutrina – a partir daqui toda a política econômica e fiscal passou a orbitar, obrigatoriamente, um só pilar: o da *austeridade* econômica e política.

¹⁸ “É comum creditar ao ex-presidente [...] o início da era neoliberal. Mas isso sugere que o neoliberalismo é principalmente um projeto de direita, ocultando o importante papel dos liberais democratas na subordinação da sociedade ao livre mercado. [...] Reagan, experiente na mídia, habilmente ‘envolveu o neoliberalismo em religião e moralidade’ e ‘fez o hiperindividualismo e o capitalismo de consumo parecerem menos como ganância desenfreada e mais como excrescências orgânicas da liberdade dada por Deus’” (Renfro, 2023, n.p.).

¹⁹ “A Lei que criou o PND apresentou muito claramente os objetivos pretendidos com o processo de desestatização iniciado, quais sejam: (i) ‘reordenar a posição estratégica do Estado na Economia, **transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público**’ (art. 1º, I); (ii) reduzir o déficit público (art. 1º, II); (iii) concentrar a ação da Administração Pública naquelas atividades em que a presença do Estado é fundamental, em virtude das prioridades nacionais (art. 1º, V); (iv) **aumentar o investimento ‘nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada**’ (art. 1º, III); (v) estimular a competição, contribuindo para a melhoria qualitativa na provisão de bens e serviços (art. 1º, IV); e (vi) **fortalecer o mercado de capitais** (artigo 1º, VI)” (Daychoum; Sampaio, 2017, p. 173, grifo nosso).

²⁰ “O conceito de ESG (em português, Ambiental, Social e Governança) é um conjunto bastante amplo de questões, desde a pegada de carbono até as práticas trabalhistas e de corrupção, que justificam a criação de critérios e práticas que direcionam o papel e a responsabilidade dos negócios em direção aos fatores ambientais, sociais e de governança corporativa” (Irigaray; Stocker, 2022).

Collor [1990-1992] começou sua gestão reduzindo impostos, privatizando empresas públicas e cortando gastos burocráticos, mas a tentativa de conter a inflação por meio de um congelamento das contas bancárias foi ainda mais caótica do que as medidas de Sarney, prejudicando os bem de vida sem obter nenhuma contrapartida em estabilização econômica. Quando Collor foi deposto, em 1992, o país parecia ter perdido novamente o bonde da história. Enquanto Argentina, Chile, México, Peru e Uruguai, sob a disciplina neoliberal, anunciavam recuperações econômicas elogiadas à larga, o Brasil soçobrava num lamaçal inflacionário aparentemente desgovernado (Perry Anderson, 2020, p. 19).

Tal cenário viria a mudar nos anos subsequentes, sobretudo no governo de Fernando Henrique Cardoso. Sob sua gestão, de fato foram implementadas as tais reformas liberalizantes de maneira mais bem ordenada e harmoniosa no país, ocasionando uma sensação geral de bem-estar e de retorno da ordem no plano interno, sobretudo pela melhora nos indicadores econômicos, mas também pelo fato de que FHC soube utilizar-se de seu calibre acadêmico a seu favor. Na mesma medida em que, no caso de Collor, a população brasileira havia se encantado pela figura demagógica de um *playboy* “contra a corrupção” – e, igualmente, se frustrado com os resultados práticos –, agora a sobriedade intelectual e a austeridade bem-intencionada de FHC remavam a seu favor (mesmo que, na prática, a receita fosse a mesma).

A característica determinante da Presidência de Fernando Henrique foi seu neoliberalismo *light*, como diriam os brasileiros. Tratava-se, na realidade, do mesmo tipo de neoliberalismo que predominou na década de 1990 em todo o mundo capitalista desenvolvido, quando as doutrinas da terceira via ou do novo centro – implementadas por Clinton, Blair, Schroeder – procuraram se distanciar ostensivamente das versões mais duras do neoliberalismo, inauguradas por Reagan e Thatcher na década anterior, mas, na prática, deram continuidade ao programa original – por vezes inclusive o aprofundando, só que agora o associando a concessões sociais e a uma retórica mais branda. Convencido de que o Brasil não seria capaz de financiar o crescimento com sua poupança interna, e de que as estatais eram celeiros de incompetência e corrupção, Fernando Henrique manteve o câmbio sobrevalorizado, **leilou o setor público** e escancarou as portas da economia – **apostando nas importações para segurar a inflação e no investimento estrangeiro para modernizar a infraestrutura e a indústria** (Perry Anderson, 2020, pp. 40-41, grifo nosso).

De todo modo, no que diz respeito às ferrovias, eis aqui devidamente explicado o supracitado *clímax* do processo histórico de desenvolvimento do sistema ferroviário no país, responsável por desenhar os modelos de desenvolvimento e de regulação estatal que se seguiriam nas décadas subsequentes, até a atualidade. Isso, pois:

O que se observa é a **alteração da forma de ação do Estado, que não é mais prestador (ou o único) direto dos serviços**. Há ainda uma porção significativa de atividades a serem exercidas pelo ente estatal, para que haja o bom funcionamento de algumas atividades econômicas, especialmente quando da identificação de **falhas de mercado**. Daí surge a **necessidade de se estruturar para exercer capacidades típicas de um Estado regulador**, visando assegurar continuidade, qualidade e acesso àquelas **atividades que não mais são prestadas pelo Estado**, mas que ainda precisam ter sua fruição garantida à população, por razões de **interesse público** (Daychoum; Sampaio, 2017, p. 174, grifo nosso).

Como já mencionado, inicia-se aqui a dita primazia do regime jurídico da regulação administrativa no setor ferroviário brasileiro. Isso, precisamente por meio do rebaixamento do Estado à posição de “agente regulador” e, conseqüentemente, da ascensão da iniciativa privada à posição de “agente realizador” da atividade econômica, tanto em matéria de ferrovias quanto em diversos outros setores (bem como de telecomunicações, bancário, energético, de mineração, siderúrgico, petroquímico, *et cetera*). Foram alcançados, portanto, os objetivos do “Consenso de Washington” no país, enquadrando-o nos parâmetros da nova ordem mundial da globalização neoliberal. Em suma, ao que interessa às ferrovias, a despeito das célebres ponderações de Daychoum e Sampaio (2017), sobretudo de que o motivo da desestatização orbitaria a crise pela qual passava o setor ferroviário e a incapacidade do Estado em realizar os investimentos necessários à superação dos problemas institucionais, econômico-financeiros, técnico-operacionais e administrativos, nota-se que tal premissa consiste em uma meia-verdade.

Esse fenômeno ocorre em um **contexto de estado de exceção econômico permanente**, em que se utilizam as **medidas emergenciais** a todo o momento para **salvar os mercados**, caracterizando uma **subordinação do Estado ao mercado**, com a exigência constante de **adaptação do direito interno às necessidades do capital financeiro**, que busca **reduzir a deliberação democrática ao mínimo necessário**, como se esta fosse uma **mera formalidade**. [...] Por isso, **a privatização deve ser compreendida como um fenômeno político, não meramente econômico**. Com a privatização, não há uma retirada ou diminuição do papel do Estado, mas uma **reestruturação do Estado** no sentido de **garantir primordialmente determinados interesses econômicos privados** (Bercovici; Costa, 2021, p. 28; p. 30, grifo nosso).

De fato, o Brasil passava por um momento de crise econômica e instabilidade política, fato este que se estendia ao setor ferroviário. Nada obstante, tal fenômeno emergia como produto de diversos outros fatores determinantes acumulados no tempo, tais quais: (i) o desequilíbrio ou a falta de investimentos públicos adequados no setor desde a década de 1950, em decorrência da acentuação de um projeto político de prioridade à modalidade rodoviária que vinha desde antes da Era Vargas²¹; (ii) o posicionamento do Estado brasileiro no âmbito dos países integrantes de um capitalismo periférico²², cujas conseqüências se exprimem tanto na política interna quanto na externa, bem como através do já referido desenvolvimento de

²¹ Com efeito, note-se a já referida redação da Lei nº 2.975/1956, que “alterou a legislação sobre o imposto único sobre combustíveis e lubrificantes líquidos e gasosos, estabelecendo 75% aos programas rodoviários e 10% à constituição do capital social da Rede Ferroviária Federal S.A.” (Bastos, 2024, p. 3.112).

²² “Hoje [02 dezembro de 2002, ocasião em que Celso Furtado discursou em cerimônia de posse do título de *doutor honoris causa*, outorgado a ele pela UFRJ] o Brasil tem uma renda dez vezes superior à renda da época em que comecei a refletir sobre o nosso subdesenvolvimento. Nem por isso diminuíram as desigualdades sociais; nem por isso fomos bem-sucedidos no combate à pobreza e à miséria. Cabe, pois, a pergunta: o Brasil se desenvolveu? A resposta, infelizmente, é não. **O Brasil cresceu. Modernizou-se. Mas o verdadeiro desenvolvimento só ocorre quando beneficia o conjunto da sociedade, o que não se viu no país**” (Furtado, 2020, p. 52, grifo nosso. *In*: Quintela et al.).

estruturas socioeconômicas e instituições políticas fracas, subordinadas aos interesses subjacentes de uma burguesia nacional fraca e entreguista, subserviente aos interesses externos de potências capitalistas industriais estrangeiras; (iii) em continuidade (e, quiçá, mais grave), a ingerência política externa direta em âmbito doméstico, bem como por meio da intervenção estadunidense no contexto de Guerra Fria, cardinal à instauração do período de *ditadura empresarial-militar* no Brasil (1964-1985), em total prejuízo à soberania nacional e à integridade da ordem constitucional vigente à época²³; (iii) a ausência de princípios de governança pública eficazes e de planejamento político de médio e longo prazo, expressos sobremaneira pela falta de contiguidade e de coesão entre projetos de governo distintos, vez que não considerados como partes integrantes da estrutura de uma mesma nação; dentre outros.

Em continuidade, para além das razões estruturais e conjunturais inerentes ao processo descrito em epígrafe, nota-se que, “na qualidade de gestor do PND, o BNDES, nos termos do Decreto nº 1.024/1994, elaborou o modelo de desestatização do setor ferroviário, com o auxílio de algumas consultorias privadas” (Daychoum; Sampaio, 2017, p. 176). Corroborando o panorama arguido, note-se aqui um ponto fundamental: a influência determinante de *consultorias privadas* nos assuntos de Estado. Destas, cita-se no mesmo trecho a atuação da cardinal da *Ernest & Young* – uma empresa multinacional centenária, que oferece serviços de consultoria, auditoria, gestão, impostos e transações, atualmente sediada em Londres –, de cuja assessoria foi delimitada e implementada a divisão das malhas existentes até então. Em suma, o processo de privatização, por meio da outorga de concessões, resultou no seguinte cenário:

As vias férreas concedidas foram divididas em sete malhas regionais: seis malhas oriundas da RFFSA, e a sétima constituída pelos ramais que integravam a FEPASA. O processo de desestatização, então, se concretizou a partir do desmembramento das ferrovias em regiões (PORTUGAL M, 2005), outorgadas a concessionárias distintas. Esse cenário de dispersão da malha em um país de dimensões continentais como o Brasil dificultou a concorrência entre as operadoras (PINHEIRO AC e RIBEIRO LC, 2017), de modo que, tendo-se adotado o modelo vertical em sistema com malhas esparsas, prevaleceu a competição entre modos de transporte (Bastos, 2024, p. 3.115).

Para sete diferentes malhas regionais surgiram, portanto, sete diferentes concessões: “cada qual para uma Sociedade de Propósito Específico – SPE distinta. O processo de desestatização das malhas da RFFSA concluiu-se com a concessão da Malha Ferroviária

²³ “Os vinte e quatro anos que separam o golpe militar de 1964 e a promulgação da Constituição de 1988 constituem um período sobre o qual os juristas brasileiros pouco se debruçaram, em especial após a redemocratização. A mais longa ditadura brasileira conta, é claro, com os indefectíveis ‘comentários’ à Constituição, como testemunham os trabalhos de Pontes de Miranda ou Themistocles Cavalcanti, mas a tarefa de pensar o regime militar parece ter ficado para os historiadores e cientistas sociais. Mesmo nesse campo, levou tempo até que o ‘cerco do esquecimento’ se enfraquecesse” (Barbosa, 2019, p. 49).

Paulista, em 1998” (Daychoum; Sampaio, 2017, p. 44). Ocorre que tal modelo de privatização deu-se de maneira particularmente desastrosa, ao menos no que atina o interesse público:

Além da regionalização das ferrovias, outro ponto que merece atenção é a participação dos principais usuários do transporte de carga nos certames (DAYCHOUM MT, 2016). Após sagrarem-se vencedoras, as companhias, além de operadoras das ferrovias e prestadoras do serviço de transporte ferroviário, figuram também como próprias usuárias do serviço (RIBEIRO LC, 2014). Note-se, quanto aspecto, que os editais não previram nenhum dispositivo para limitar o objeto social ou a nacionalidade dos licitantes, tampouco para impedir a concentração excessiva de propriedade (Bastos, 2024, pp. 3.115-3.116).

Nesta seara, “para exercer o papel de regulador, em 1996, criou-se a Comissão Federal de Transportes Ferroviários (COFER), por meio do Decreto nº 1945/96, como órgão colegiado integrante do Ministério dos Transportes” (Daychoum; Sampaio, 2017, p. 176). Do ponto de vista jurídico-regulatório, há aqui outro ponto fundamental: conforme demonstram as autoras, a criação de uma agência reguladora propriamente dita veio a ocorrer apenas em 2001, num lapso de 5 anos, “com edição da Lei nº 10.233/2001, que criou a ANTT e a ANTAQ, simultaneamente” (Daychoum; Sampaio, 2017, p. 182). Isto é de extrema relevância, pois nota-se que “embora a Lei nº 8.987/1995 (Lei de Concessões) tenha sido essencial para viabilizar a outorga de concessões, na medida em que regulamentou o art. 175 da CRFB/88, as ferrovias permaneceram à mingua de regramentos mais detalhados” (Bastos, 2024). Esta é a razão pela qual, no título da seção anterior, serviu-se propositalmente da terminologia “semi-regulação”:

[...] a construção do modelo de desestatização, no setor ferroviário, não foi acompanhada de um sequenciamento adequado (PINHEIRO AC e RIBEIRO LC, 2017). Antes mesmo da criação da agência e da elaboração de um marco regulatório capaz de racionalizar o sistema, foram concluídos os processos de outorga das malhas às concessionárias, cujos contratos de concessão acabaram por reger boa parte da regulação setorial. [...] Todavia, os contratos não previram a obrigação da realização de investimentos por parte das concessionárias na construção e expansão da malha, tampouco no aumento de capacidade da ferrovia. Em verdade, a disciplina de modernização e ampliação da malha é tratada como “direito dependente de prévia anuência do Poder Concedente” (DAYCHOUM MT e SAMPAIO PRP, 2017), e não como obrigação das companhias (Bastos, 2024, pp. 3.116-3.117).

Em síntese, tal período representa um divisor de águas tanto nos rumos do setor ferroviário quanto da própria economia brasileira, como um todo. Sustenta-se, portanto, que a correta compreensão das reformas de caráter liberalizante, promovidas no Brasil e no mundo a partir da década de 1990, somente se faz possível por meio de uma concomitante análise da conjuntura geopolítica internacional – marcada pelo fim da Guerra Fria e, conseqüentemente, pela consolidação de uma nova ordem mundial da globalização neoliberal. Em que pese a ilustre contribuição de Daychoum e Sampaio (2017), em “Regulação e Concorrência no Setor

Ferrovário”, bem como o vasto trabalho de resenha e de revisão bibliográfica elaborado por Bastos (2024), em “Panorama Histórico do Setor Ferrovário no Brasil”, amplamente empregados até aqui, nota-se que há de se incluir, mais incisivamente, outras variáveis para compreender as razões do “atraso brasileiro sobre trilhos” em sua completude – tais quais, sobretudo, a histórica, a política e a socioeconômica –, haja vista que o somatório de tais variáveis figura como verdadeiro responsável pela atual formatação do setor ferroviário no país. Como reconhecido por aquelas autoras já desde a apresentação de sua célebre obra, nota-se que:

De tempos em tempos surgem no país tentativas de resgatar o aumento da participação do transporte ferroviário. No esteio das reformas liberalizantes que ganham momentum na década 1990 em diversos países no mundo, o Brasil se lança a privatizações e concessões ferroviárias que proporcionaram importantes conquistas, tais como redução do número de acidentes e expressivo aumento da produtividade. No entanto, não se logrou êxito em estender a malha ferroviária de modo a incrementar a participação do segmento (Daychoum; Sampaio, 2017, p. 01).

Neste aspecto, imperioso pontuar que estas não se olvidaram de avaliar os limites do processo de liberalização, bem como por meio de seu estudo comparativo acerca das mais recentes experiências alemã e inglesa no setor. Senão, vejamos:

Conhecer a experiência alemã é enriquecedor sob diversos aspectos: trata-se da malha mais densa do mundo, e sobre a qual há pelo menos duas décadas se discute a extensão e os limites do processo de liberalização determinado pelas diretivas europeias. A experiência inglesa, por sua vez, [...] narra uma história extremamente enriquecedora em termos de avanços e retornos no sentido da privatização e introdução de concorrência. Após uma tentativa de privatização e liberalização do mercado ferroviário nos anos 1990, recentemente a Inglaterra lidou com a **reestatização** parcial, revisão da configuração do mercado e **necessidade de maior intervenção do Estado por meio da regulação** (Daychoum; Sampaio, 2017, pp. 03-04, grifo nosso).

Emerge aqui, pela primeira vez, um termo essencial à correta compreensão das próximas seções: *reestatização*, também conhecida por *nacionalização*. Assim como um mesmo fato possui, no mínimo, duas interpretações, há também de se avaliar um processo sob diversos ângulos. A título de exemplificação, se bem é verdade que a privatização do setor “atingiu o objetivo de interromper o acúmulo de prejuízos pelo Poder Público com a administração e operação das ferrovias, reduzindo os grandes déficits do erário que representaram justamente o principal fundamento das desestatizações” (Bastos, 2024, p. 3.118), também é verdade que “a densidade das malhas ferroviárias ainda é diminuta, sobretudo diante da dimensão continental do Brasil, de modo que a política setorial pouco avançou na expansão da malha” (Bastos, 2024, p. 3.118). Eis o porquê do emprego da terminologia “(sub)desenvolvimento ferroviário” no título desta seção primária. Em suma, demagogias à parte, o objeto de estudo deve ser encarado a partir de uma análise objetiva dos fatos e dados empíricos – de modo que quaisquer juízos de

valor tendenciosos, eivados de moralismo ou parcialidade superficiais, devem ser combatidos e refutados. Não se nega, portanto, os avanços técnico-operacionais e orçamentários obtidos a partir das reformas, nem tampouco o incremento da produtividade do setor. Também não se nega que as estatais, RFFSA e FEPASA, possuíam problemas econômico-financeiros crônicos. Nada obstante, coloca-se à mesa outros fatos, bem como de que o modelo instituído por tais reformas se mostrou absolutamente incapaz de expandir a malha, sobretudo no que diz respeito ao transporte de passageiros – que, como será observado na próxima seção, não constitui seara de menor importância e está, hoje, reduzido a praticamente nada; de que, a despeito dos problemas enfrentados pelas estatais, estes constituem produto de décadas de precarização e de um projeto político (tanto interno quanto externo) de desmonte de suas estruturas; e, para além, de que o objetivo precípua do Estado, bem como das empresas públicas, não significa gerar lucro, mas sim, realizar a devida prestação de *serviços públicos* essenciais, que atentem à suas respectivas *funções sociais*. Fato este que, por sua vez, não implica improbidade administrativa para com os cofres públicos, mas sim, um enfoque adequado acerca das funções do Estado – estas que somente poderão lograr êxito a partir da *vontade política* dos agentes competentes.

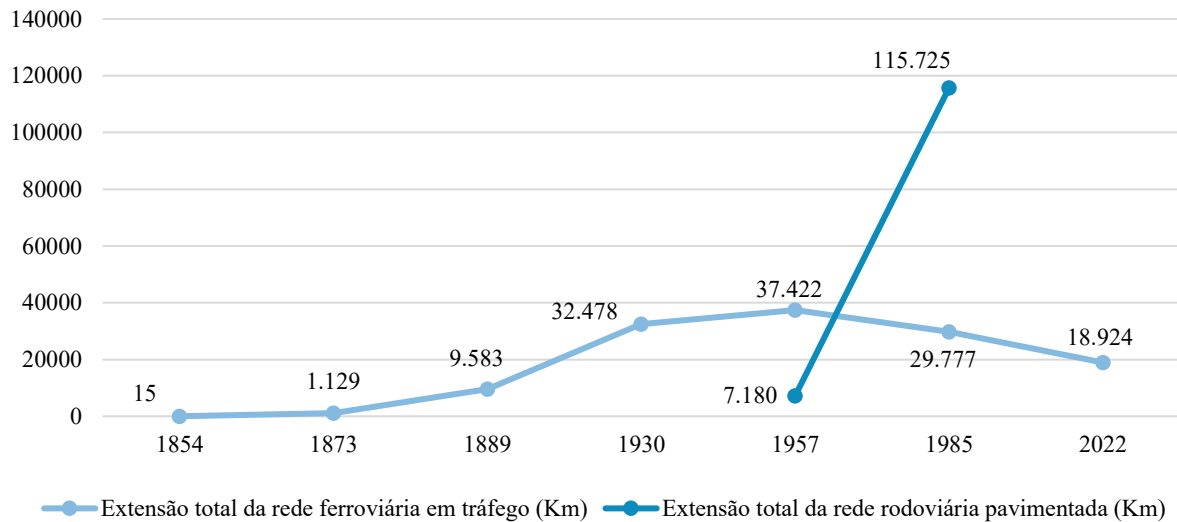
O debate sobre nacionalização ou a possibilidade de renacionalizar ou reestatizar certos setores estratégicos vem crescendo no país, apesar do boicote dos grandes meios de comunicação, da oposição dos setores econômicos e políticos beneficiados com o desmonte do Estado brasileiro e de seus bem remunerados consultores e prestadores de serviços jurídicos e do desejo irresistível de parcela da classe política brasileira de se mostrar dócil, confiável e subserviente aos grandes grupos econômicos estrangeiros. [...] não só as nacionalizações são necessárias, como não há óbice legal algum para a sua implementação, seja no direito brasileiro seja no direito internacional. **A decisão sobre nacionalizar ou não** determinado setor ou bens **é uma decisão política**, isto é, ela necessita de apoio popular e político, mas não enfrenta, ao contrário do que afirmam os grupos contrariados com as nacionalizações e seus asseclas, nenhum obstáculo jurídico (Bercovici; Costa, 2021, pp. 14-15, grifo nosso).

Em verdade, o que se sucedeu a partir da década de 1990 foi uma transferência de setores públicos estratégicos ao domínio de entes privados, inclusive estrangeiros. Trata-se, portanto, da superveniência de uma nova dimensão de aprofundamento das relações de dependência existentes já há séculos; quiçá, desde a fundação do Brasil colonial pelos portugueses. Com o perdão das simplificações, as histórias do Brasil e da América Latina demonstram como os EUA exercem controle político rígido sobre a região, inclusive por meio de espionagem e golpes. O sistema financeiro internacional está alicerçado em consensos criados e impostos por estes mesmos atores políticos. Em que pese o Direito, não há ficção jurídica – bem como a soberania ou a ordem constitucional “cidadã” – capaz de transpor um sistema político subserviente aos interesses individualistas de potências estrangeiras sem que para isso haja *vontade*. Desta feita, conclui-se que devem ser equacionadas todas as possibilidades, inclusive a de *reestatização*.

4.2. Um retrato da realidade das ferrovias no Brasil contemporâneo:

Como já citado e preliminarmente demonstrado, o sistema ferroviário brasileiro se encontra em um cenário crítico, de acentuada estagnação e precarização. Em 2022 havia apenas 18.924 km de ferrovias em tráfego (ANTT, 2024), o que, em comparação ao final da década de 1950, quando foi fundada a RFFSA, representa uma redução de quase 50% da malha. À época, no que diz respeito ao sistema rodoviário, nota-se que a rede pavimentada representava um montante pífio em comparação à rede ferroviária ativa – mais precisamente, cerca de 20% das ferrovias em tráfego. Nada obstante, desde a implantação do modelo de desenvolvimento idealizado pelo governo JK, em 1985, as ferrovias já haviam encolhido pouco mais de 20%, ao passo que a rede rodoviária aumentara vertiginosamente, saindo de 7.180 km (em 1957) para 115.725 km – um impressionante crescimento de aproximadamente 1.500%, numa acentuada média de quase 3.900 km/ano (IBGE, 1990). Tal crescimento nunca foi, sequer de longe, observado no sistema ferroviário. A título de ilustração, cabe expressar os dados compilados até aqui na forma de gráfico, possibilitando uma melhor compreensão do panorama exposto:

Gráfico 1 – Evolução dos Transportes no Brasil



Fonte: Elaboração própria – Dados: IBGE, 1990; ANTT, 2024.

Já no século XXI, nota-se que tal tendência se manteve. De acordo com levantamento de 2024, o Brasil contava com 213.500 km de rede rodoviária pavimentada (CNT, 2024). Isso, graficamente, significa basicamente a continuidade da linha ascendente observada *supra* (azul escura), sendo que a quantidade de estradas de rodagem praticamente dobrou no mesmo período em que a malha ferroviária perdeu quase 40% das linhas em tráfego. Senão, vejamos:

Figura 1 – Extensão atual da Rede Rodoviária

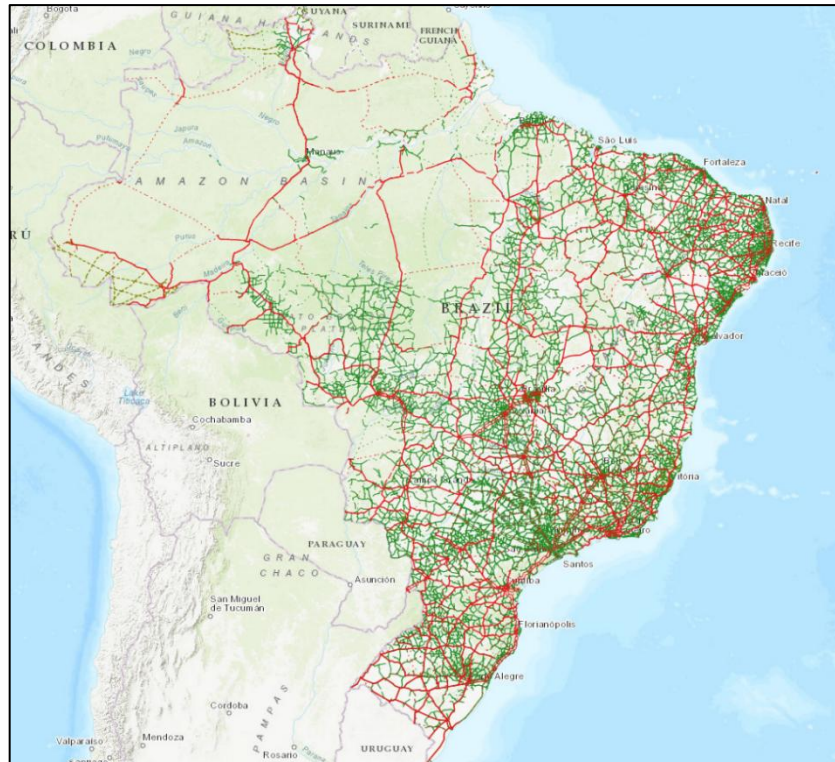


Figura 2 – Extensão atual da Rede Ferroviária



Legenda: Na imagem 1 estão presentes as rodovias federais (em vermelho) e estaduais (em verde); na imagem 2 consta a extensão total da malha ferroviária, inclusive sem tráfego, o que corresponde a 30.612 km de rede.

Fonte: Visualizador de Informações Geográficas do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

Para além da extensão reduzida, embora este seja o indicador mais ilustrativo do panorama atual, importante pontuar que não é o único; a precarização da malha vai muito além. Anteriormente citou-se, por exemplo, que ainda hoje não há padronização de bitolas²⁴. Estas consistem, basicamente, na largura determinada pela distância medida entre as faces interiores das cabeças de dois trilhos (ou carris) em uma via férrea. “Por motivos históricos, necessidade operacional, custo ou versatilidade, a malha nacional possui três tipos diferentes de bitola em seus trilhos” (ANTT, 2024, p. 14). Destes, 1,7% *mistas*, 23,8% *largas* e 74% *métricas* (ANTT, 2024). A uniformidade é importante pois representa condição precípua da *interoperabilidade* entre diferentes linhas – isto é, da coesão do *sistema ferroviário* –, bem como do tamanho das locomotivas e vagões nela operacionalizados, de sua capacidade, da velocidade dos trens etc. (Felix, 2018). A bitola *métrica* é a mais antiga, cujo nome se dá justamente por sua largura de 1 metro, e, por ser a mais barata, foi amplamente utilizada pelos pioneiros do ferropiarismo. Por ser estreita, é utilizada em bondes e regiões com menor movimento nos trilhos. Bitola *larga*, por sua vez, é aquela com distância igual ou superior à bitola *standard* (de 1,435 metros, sendo a mais frequentemente empregada nas ferrovias ao redor do mundo, também conhecida por bitola *internacional*). A *mista*, por fim, se caracteriza pela presença de mais de um tipo de bitola em uma mesma via férrea, sendo que o mais comum é a união das bitolas *métrica* e *irlandesa* (de 1,60 metros). Em suma, nota-se que a gritante maioria das ferrovias brasileiras usa ainda a bitola métrica, o que, para além do comprometimento da capacidade e da uniformização do sistema, significa uma dissonância para com o sistema internacional e, conseqüentemente, da utilização das tecnologias mais avançadas disponíveis para o setor (Felix, 2018). Tal indicador é uma prova patente da referida estagnação: subsiste inalterada, porém não intacta, a maior parte da infraestrutura ferroviária concebida com tecnologia ainda da época de Mauá.

Por questões históricas ligadas a formação da rede e sua privatização, a atual rede ferroviária brasileira apresenta uma **topologia que não incentiva a competição e a produtividade**. A eficiência das ferrovias depende diretamente da topologia da rede (Puffert, 2002). Da mesma forma, a capacidade de uma rede ferroviária gerar competição inter e intramodal também depende de sua topologia. Aliás, **a capacidade estatal de expandir a topologia da rede é mais importante para a eficiência do que a própria administração da rede** (Bogart, 2010) (Felix, 2018, p. 58, grifo nosso).

Além do mais, também se citou que as ferrovias foram rebaixadas ao *status* de “*corredores de commodities*”. Como se sabe, são grandes expoentes do desenvolvimento

²⁴ “Uma das primeiras falhas da topologia é a diversidade de bitolas, que aliás, é uma falha subestimada na cartografia oficial. [...] Diferentemente de Inglaterra, Estados Unidos, Canadá, México, China e diversos países europeus, o Brasil não unificou a bitola de sua malha ferroviária. Segundo Cury (2011), a unificação de bitola só foi tentada no Brasil, como um plano governamental, ainda que de maneira incompleta, a partir dos governos militares” (Felix, 2018, pp. 59-60). Isso, pois, tal *unificação* é tema sensível à *defesa* do próprio território nacional.

econômico, cujo transporte de cargas é o principal vetor. Nada obstante, o transporte de passageiros não constitui seara de menor importância, visto que a garantia do deslocamento acessível e eficiente da população está amplamente relacionado tanto ao bom desempenho da própria dinâmica econômica do país quanto à efetivação da *cidadania* e da *justiça social* (nos termos do artigo 170 da CRFB/88). “O transporte terrestre de passageiros é uma atividade intermediária que fornece suporte a diversas outras, sendo, portanto, essencial à sociedade” (ANTT, 2024, p. 02). Segundo o “Anuário das Ferrovias 2023-2024”, relatório produzido periodicamente pela editora especializada “Revista Ferroviária” (RF), nota-se que:

O transporte ferroviário de passageiros é composto por 20 operações que incluem metrô, sistemas de trens urbanos, metropolitanos e Veículos Leves sobre Trilhos (VLTs). Em 2023, as operadoras de transporte ferroviário transportaram um total expressivo de 17 bilhões de passageiros, conforme relatado pelas assessorias de imprensa das operadoras à Revista Ferroviária. [...] A **malha metroferroviária** registrou um aumento de 8% no número de passageiros, passando de 15 bilhões de pessoas transportadas em 2022 para 16,2 bilhões em 2023, num **total de 280 km de trilhos**. (Revista Ferroviária, 2024, p. 131, grifo nosso).

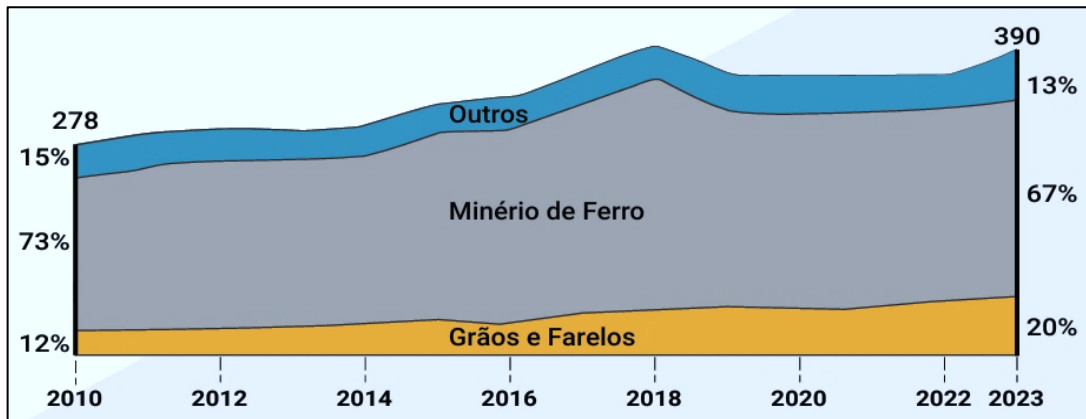
Apesar do tom otimista do excerto, cuja melhora nos indicadores não deve ser desconsiderada (mas sim, quiçá, celebrada), os avanços são lentos e variáveis. Neste viés, em comparação ao sistema rodoviário, resta evidente a desproporção – sendo que mesmo neste setor, em que o investimento foi e continua a ser exponencialmente maior, há sérios déficits operacionais e de infraestrutura ainda a serem superados. Senão, vejamos:

O **transporte rodoviário** é proeminente no cenário nacional como o modo mais abrangente do país, responsável por aproximadamente **65% das cargas escoadas** e por quase **95% dos passageiros**, conforme Boletim Estatístico CNT (2024). [...] De acordo com dados divulgados na síntese do modo rodoviário, a malha brasileira se estende por mais de 1,5 milhão de quilômetros (desconsiderando a rede planejada). No entanto, **somente 12,4% é pavimentada** [...] **A carência de infraestrutura adequada no Brasil torna-se ainda mais evidente quando comparada à de países vizinhos ou até mesmo países de dimensões similares**. Em termos de densidade de rodovias pavimentadas, o Brasil conta com aproximadamente 25,1 quilômetros de rodovias pavimentadas por mil quilômetros quadrados de território. Em contraste, outros países da América Latina, como Uruguai, Argentina e Equador, apresentam, respectivamente, densidades de 43,9, 42,3 e 31,4 quilômetros por mil metros quadrados de área. [...] China, Estados Unidos e Austrália – países com dimensões similares às do Brasil –, por sua vez, possuem 477,0, 437,8 e 94,0 quilômetros de rodovias pavimentadas por mil quilômetros quadrados de área, respectivamente. (CNT, 2024, pp. 13-14, grifo nosso).

Como pode-se depreender, menos de 5% do transporte de passageiros ocorre pela rede ferroviária, sendo que a maior parte deste percentual residual está concentrada em *redes metroferroviárias* de grandes centros urbanos, com destaque para a região sudeste, na cidade de São Paulo – fato este corroborado pelo expressivo número de passageiros concentrados em uma extensão extremamente reduzida, de apenas 280 km. Já no que diz respeito ao transporte

de cargas, “o Brasil conta com 13 operadoras de transporte ferroviário de cargas, movimentando uma diversidade de mercadorias que incluem grãos, minério de ferro, produtos siderúrgicos, combustíveis e celulose” (Revista Ferroviária, 2024, p. 05). Em números, “em 2023 as operadoras transportaram 701 milhões de toneladas úteis (TU)” (Revista Ferroviária, 2024, p. 05), contra “465 milhões de toneladas úteis (TU) em 2014” (Revista Ferroviária, 2015, p. 06). A discrepância entre o desenvolvimento das redes de transporte de passageiros e de cargas explicita, portanto, o postulado inicial: não há equívoco ou exagero em afirmar que as ferrovias brasileiras, hoje, estão reduzidas à função de *corredores de commodities para exportação*.

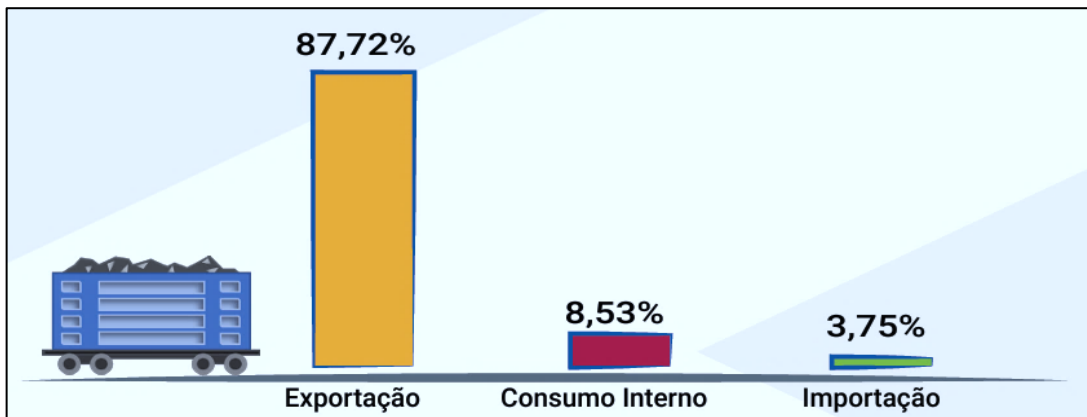
Gráfico 2 – “Transporte Ferroviário – série histórica (bilhões de TKU)”²⁵



Legenda: “Considerando o transporte acumulado no período 2010-2023, as concessionárias com maior produção foram a EFC, EFVM e MRS [juntas, responsáveis por 76,9% do transporte de cargas], cuja principal carga é o minério de ferro” (ANTT, 2024, p. 44).

Fonte: ANTT, 2024, p. 44; SAFF; elaboração AESINF.

Gráfico 3 – “Produção ferroviária por tipo de fluxo (TKU)”



Fonte: ANTT, 2024, p. 43; SAFF; elaboração AESINF.

²⁵ O termo “TU” (tonelada útil tracionada) representa o total de carga movimentada na malha, no transporte remunerado, ao passo que “TKU” (tonelada quilômetro útil) representa o somatório dos produtos das “TUs” tracionadas pelas distâncias de transporte na própria malha, inclusive de tráfego mútuo e de direito de passagem.

5. NOVO MARCO LEGAL DE FERROVIAS: LIMITES, OBJETIVOS E POSSIBILIDADES DIANTE DO NOVO REGIME JURÍDICO-REGULATÓRIO

Para esta seção, dando sequência à análise, adotar-se-á a seguinte premissa fundamental: “a superação do subdesenvolvimento significa a construção de um Estado nacional verdadeiramente autônomo, o que implica na remoção de obstáculos internos, enfrentando as classes economicamente dominantes, e externos, rompendo com a situação de dependência” (Bercovici; Costa, 2021, p. 75). Isso, pois, em se tratando das ferrovias brasileiras, nota-se que melhoras relativas vêm sendo observadas há décadas; porém, uma melhora substancial e concreta – haja vista que “de tempos em tempos surgem no país tentativas de resgatar o aumento da participação do transporte ferroviário” (Daychoum; Sampaio, 2017, p. 01) –, efetivamente capaz de superar o subdesenvolvimento do setor, nunca foi observada. Para que não se suceda um salto temporal inexplicado, propõe-se mais uma vez uma divisão em duas seções secundárias, quais sejam sobre: (i) os principais fatos ocorridos entre 1998, com a conclusão do processo de desestatização da malha ferroviária remanescente, e 2021, ano em que foi promulgada a Lei nº 14.273/2021; e (ii) análise perspectiva do Novo Marco Legal de Ferrovias.

5.1. As reiteradas tentativas frustradas de aquecimento do setor:

Neste íterim (1998-2021), o Brasil teve seu Poder Executivo chefiado por cinco diferentes figuras políticas. A partir de 2003, com o fim do segundo mandato de FHC, iniciou-se mais de uma década de governos do Partido dos Trabalhadores (PT) no país, sob as consecutivas gestões de Lula e Dilma²⁶ – o que determinados autores convencionaram em intitular “governos pós-neoliberais”²⁷ ou “neodesenvolvimentistas”²⁸ –, resultando na gestão do ex-presidente Jair Bolsonaro, sob a qual foi promulgada a “Lei de Ferrovias”.

Segundo Daychoum e Sampaio (2017), até 2016, houve seis principais programas de incentivo ao setor de transportes, quais sejam: (i) “Plano Brasil em Ação”, de 1998, sob a gestão

²⁶ De modo superficial, aqui se inclui o período em que o Brasil foi interinamente governado por Michel Temer (2016-2019), em função do processo de *impeachment* que cassou o mandato de Dilma Rousseff.

²⁷ “Os governos do Lula e da Dilma podem ser caracterizados como pós-neoliberais, pelos elementos centrais de ruptura com o modelo neoliberal – de Collor, Itamar e FHC – e pelos elementos que têm em comum com outros governos da região, como os Kirchners na Argentina, da Frente Ampla no Uruguai, de Hugo Chávez na Venezuela, de Evo Morales na Bolívia e de Rafael Correa no Equador” (SADER, 2013, p. 138. *In*: SADER et al.).

²⁸ “A hegemonia da grande burguesia interna e a formação da frente política esteve relacionada ao **projeto neodesenvolvimentista**. Este foi o **desenvolvimentismo possível dentro do modelo capitalista neoliberal periférico**. O projeto neodesenvolvimentista conferiu importância menor ao mercado interno, manteve a abertura comercial herdada dos governos Collor e FHC, atribuiu **menor importância à política de desenvolvimento do parque industrial local**, não estava disposto a romper com a divisão internacional do trabalho e, em condições históricas novas, **reativou a função primário-exportadora**” (Fernandes, 2019, p. 94, grifo nosso).

de FHC; (ii) “Programa Avança Brasil”, entre 2000 e 2003, ainda sob a gestão de FHC; (iii) “Programa de Aceleração do Crescimento” (PAC), entre 2007 e 2010, sob a gestão de Lula; (iv) “Programa de Investimento em Logística I” (PIL I), em 2012, sob a gestão de Dilma; (v); “Programa de Investimento em Logística II” (PIL II), em 2015, ainda sob a gestão de Dilma; e (vi) “Programa Crescer”, em 2016, sob a gestão de Michel Temer (após o término do processo de *impeachment*). Superficialmente, cada qual contou com uma abordagem distinta, objetivando desenvolver tanto a economia quanto os setores de infraestrutura e de transportes no país; porém, em síntese, a característica em comum dentre quase todos estes programas, salvo raras exceções, consiste na “assimetria de investimento entre os diferentes meios de transporte de cargas e o modal rodoviário” (Daychoum; Sampaio, 2017, p. 38). Não se trata, portanto, de exclusividade do setor ferroviário – outros modais, bem como o hidroviário (de grande potencial), também são vítimas da opção política pela primazia do rodoviarismo. No período em epígrafe, a única exceção diz respeito ao “PIL I” do governo Dilma, de 2012.

Na primeira etapa do programa, o modal ferroviário concentraria, pela primeira vez em muito tempo, a maior parcela de investimentos comparativamente ao modal rodoviário. Foram previstos **R\$ 91 bilhões** a serem empregados, principalmente, na expansão da malha existente, através da construção de 11 mil km de ferrovias, a serem realizados pela iniciativa privada, e atingindo diferentes regiões do país. A diferença é que esse seria um plano liderado pelo investimento privado, e não pelo investimento público, como os anteriores (Daychoum; Sampaio, 2017, p. 35, grifo nosso).

Desta feita, almejava-se a construção de 14 novos trechos, bem como a modernização da malha já existente e a realização de uma reforma regulatória:

Além do investimento, o Programa previu a realização de uma **reforma regulatória**, propondo a **desverticalização do setor** em uma modelagem na qual a VALEC, estatal dependente de aportes do Tesouro Nacional, exerceria um papel crucial de administração do **mercado ferroviário**. Além disso, inseriu-se no ordenamento jurídico brasileiro a figura do Operador Ferroviário Independente (OFI), inaugurando a política de livre acesso ao subsistema ferroviário federal (Lei nº 10.233/2001, art. 13, V, “d” e Decreto nº 8.129/2013). Apesar da amplitude do escopo do programa, **não foi celebrado qualquer contrato de concessão sob a égide do modelo desverticalizado** (Daychoum; Sampaio, 2017, p. 36, grifo nosso).

Como já mencionado, note-se que o processo de privatização se deu pela vigência da Lei nº 8.987/1995 (“Lei de Concessões”) – que regulamentou o artigo 175²⁹ da CRFB/88 – e, tão somente *a posteriori*, fora instituído um arcabouço jurídico-regulatório propriamente dito,

²⁹ “Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. Parágrafo único. A lei disporá sobre: I – o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão; II – os direitos dos usuários; III – política tarifária; IV – a obrigação de manter serviço adequado” (Brasil, 1988, art. 175).

que se deu pela promulgação da Lei nº 10.233/2001 (Brasil, 2001), que criou a ANTT, a ANTAQ e o DNIT³⁰. Os excertos *supra* expõem uma questão fundamental a ser compreendida: mesmo que desta vez houvesse sido concedida atenção especial ao desenvolvimento do setor ferroviário, com a propositura de um investimento público mais expressivo, nota-se que a proposta de construção dos novos trechos orbitava tão somente as necessidades referentes ao transporte de cargas (sem a devida atenção à necessidade, igualmente importante, de ampliação da utilização do modal ferroviário também para o transporte de passageiros). Ademais, mesmo com tal ímpeto, não se logrou êxito em celebrar ao menos um contrato de concessão – mesmo que com outros incentivos aos entes privados. Outrossim, para entender melhor a proposta de reforma em questão, há primeiro de se compreender a diferença entre tais modelos regulatórios, quais sejam: (i) o *modelo vertical*, que consiste no condicionamento da exploração da infraestrutura ferroviária à prestação de um serviço – isto é, uma única empresa será responsável por explorar a infraestrutura e operar os trens, simultaneamente; e (ii) o *modelo horizontal*, também conhecido por “*open access*”, visto que as atividades de exploração da infraestrutura e de prestação do serviço são separadas – isto é, surge a figura de um “gestor de infraestrutura” (o “OFI”), responsável por manter e licenciar os trens, bem como de diversos “operadores independentes”, incumbidos de prestar o serviço de transporte (operar os trens). Em suma:

O governo Dilma, ao lançar o PIL, optou pelos investimentos via concessão e adotou, de forma parcial, o investimento público convencional. Para tal, genericamente, escolheu combinar a redução de tarifa (diminuindo e/ou extinguindo o valor da outorga) e o aumento do investimento privado através das mudanças dos preços relativos, no sentido de induzir as decisões de aplicação. Era uma **tentativa de alterar três décadas de rentismo curto-prazista e injetar capitais, em larga escala e longo prazo, em infraestrutura e diversificação industrial. Para atingir os objetivos econômicos (políticos e ideológicos) do programa** e iniciar as ações de sua primeira etapa (reuniões participativas para tomadas de subsídios técnicos, publicação de editais, leilões e audiências no decorrer do ano de 2013), o governo federal pôs em prática, em âmbito nacional, a **Lei nº 11.079/2004**. A norma regulamenta as chamadas **Parcerias Público-Privadas (PPPs)** e um novo modelo de concessões. Logo, foi a **base jurídica** que, no interior do PIL, **regulou os critérios de contratação do poder público frente à iniciativa privada** (Fernandes, 2019, pp. 79-80, grifo nosso).

O modelo “*open access*” implicava, por conseguinte, uma maior ênfase na atividade de transporte ferroviário em si. Como já demonstrado anteriormente, com o processo de desestatização, perpetuou-se tanto a regionalização das ferrovias quanto a sua concentração no

³⁰ “Art. 1º Constituem o objeto desta Lei: I – criar o **Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (Revogado pela MP nº 870, de 2019, convertida na Lei nº 13.844, de 2019)**; II – dispor sobre a ordenação dos transportes aquaviário e terrestre, nos termos do art. 178 da Constituição Federal, reorganizando o gerenciamento do Sistema Federal de Viação e regulando a prestação de serviços de transporte; III – criar a Agência Nacional de Transportes Terrestres; IV – criar a Agência Nacional de Transportes Aquaviários; V – criar o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes” (Brasil, 2001, art. 1º, grifo nosso).

domínio dos principais usuários do transporte de cargas. “Após sagrarem-se vencedoras, as companhias, além de operadoras das ferrovias e prestadoras do serviço de transporte ferroviário, figuram também como próprias usuárias do serviço” (Bastos, 2024, p. 3.115-3.116). Isso, além de explicar parcialmente a taxa de subutilização da malha (em 2022, de 38%, passados 24 anos das outorgas iniciais, em contratos de 30 anos) – a despeito das ponderações realizadas pela ANTT (2024)³¹ – explica também, parcialmente, a razão do fracasso do “PIL I”. Findo o processo de privatização, as ferrovias passaram a atender aos propósitos econômicos de empresas de outros setores (bem como a “Vale S.A.”, também fundada através do PND, em 1977, pela privatização da “CVRD”). Em suma, por mais que se estabeleçam regras regulatórias bem sistematizadas, se criem agências fiscalizadoras eficientes, se delimite o escopo da atuação privada segundo os interesses públicos, *et cetera*, com a privatização, o que antes era público passa a estar – mesmo que relativamente – subordinado aos interesses privados, de “mercado”. Isso ocorre mesmo quando tal processo se dá por meio da outorga de contratos concessão (transferência de domínio), e não por uma transferência de propriedade propriamente dita.

No campo da normatização das atividades setoriais há sempre a possibilidade de reduzir o alcance dos negócios de sujeitos já instalados e que participam profissionalmente da oferta dos bens e serviços. Não se trata, aqui, da revogação de concessão. Trata-se da restrição e regulação da oferta, como quando, por exemplo, se exige determinados padrões de embalagem ou de constituição mínima dos produtos. [...] O processo de privatização tem por finalidade reduzir a atuação do Estado, passando para o setor privado atividades ou áreas de atuação até então objeto de controle e atuação públicos. **Em termos jurídicos, a privatização ocorre quando a gestão de atividades de titularidade ou de propriedade públicas for transferida para entes privados, geralmente por meio de concessão, delegação ou autorização.** Além dessa forma, a privatização se manifesta na abertura ao setor privado, parcial ou total, do capital social de empresas cuja titularidade pertence ao Poder Público. Nesse último caso, o Estado pode continuar a deter a maioria do capital social ou pode se tornar minoritário ou até mesmo sair da composição acionária. Em geral, essa última modalidade, a que transfere a titularidade dos meios de produção do setor público para o setor privado, não apenas a sua gestão, é entendida como a privatização propriamente dita (Bercovici; Costa, 2021, p. 13; pp. 28-29, grifo nosso).

Além disso, o investimento em infraestrutura é extremamente alto, sendo que seu retorno é geralmente retardado e/ou, muitas vezes, incerto. Apostar tão somente nas concessões, “PPPs” e no investimento privado para a concretização de um adequado desenvolvimento do sistema ferroviário se mostrou como um ato “bem-intencionado”, mas notadamente ingênuo e ilógico. Tais questões se apresentam, em aquiescência ao já sustentado, como reflexos do fato de que se deixou de pensar em um “sistema ferroviário” para se pensar apenas em um “setor

³¹ De que tal índice se daria por conta de certas concessões revogadas e/ou ainda em anos iniciais, trechos com baixa atratividade comercial, infraestrutura antiga (ainda em bitola métrica), trechos que ainda operavam em regime de comissionamento e, portanto, estavam sujeitos a testes e restrições operacionais etc. (ANTT, 2024).

ferroviário” no país – hoje, para além disso, num “mercado ferroviário”. No caso do “PIL I”, tais atividades somente poderiam ter logrado êxito por meio de um investimento público adequado e da propositura de uma atuação técnico-operacional direta, pela própria VALEC³². Neste cenário hipotético não haveria, portanto, um condicionamento do desenvolvimento às necessidades e interesses dos entes privados, nem tampouco a necessidade de desverticalização do setor³³. O “PIL II”, por sua vez, significou um esvaziamento do programa anterior, numa tentativa quase desesperada de se adequar as políticas públicas aos interesses de mercado, estabelecendo, para tanto, o instituto da prorrogação antecipada nos contratos de concessão. Por óbvio, a realidade objetiva se faz categoricamente mais complexa, sobretudo em vista dos fatores políticos diversos emaranhados à questão. De todo modo, não há como olvidar-se do fato de que a “decisão sobre nacionalizar ou não determinado setor ou bens é uma decisão política, isto é, ela necessita de apoio popular e político, mas não enfrenta [...] nenhum obstáculo jurídico” (Bercovici; Costa, 2021, p. 15). Assim, no cenário em questão, tal façanha seria simplesmente impossível. Eis o resultado: como de costume, o Brasil entre a cruz e a espada.³⁴

No dia 17 de abril, uma Câmara dos Deputados na qual mais da metade dos membros enfrentavam algum tipo de investigação criminal votou o *impeachment* da presidente. Em um processo orquestrado por Cunha, o maior trapaceiro da política nacional, um deputado após o outro pegava o microfone, evocava Deus e a família e, ignorando as acusações meramente formais contra Dilma, votava por sua retirada do cargo. Ex-paraquedista do Exército, o carioca Jair Bolsonaro comemorou uma vitória comparável àquela de 1964, quando os militares salvaram o país do comunismo, e

³² A “VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.” é uma empresa estatal, sob a forma de sociedade por ações, controlada pela União através do Ministério da Infraestrutura, conforme texto da Lei 11.772/2008. “As principais atividades exercidas pela VALEC são: (i) administrar os programas de operação da infraestrutura ferroviária, nas ferrovias a ela outorgadas; (ii) coordenar, executar, controlar, revisar, fiscalizar e administrar obras de infraestrutura ferroviária que lhes forem outorgadas; (iii) desenvolver estudos e projetos de obras de infraestrutura ferroviária; (iv) construir, operar e explorar estradas de ferro, sistemas acessórios de armazenagem, transferência e manuseio de produtos e bens a serem transportados e, ainda, instalações e sistemas de interligação de estradas de ferro com outras modalidades de transportes; (v) promover o desenvolvimento dos sistemas de transporte de cargas sobre trilhos, objetivando seu aprimoramento e a absorção de novas tecnologias; (vii) celebrar contratos e convênios com órgãos nacionais da administração direta ou indireta, com empresas privadas e com órgãos internacionais para prestação de serviços técnicos especializados; e (viii) exercer outras atividades inerentes às suas finalidades, conforme previsão em seu Estatuto social” (Daychoum; Sampaio, 2017, p. 36).

³³ Em verdade, note-se: “A atual oligopolização das ferrovias em grandes regiões geográficas acaba por mitigar os efeitos teóricos positivos do modelo brasileiro criado nos anos 1990. [...] A rejeição pelo mercado da solução VALEC para a intermediação da capacidade de carga entre operadores e exploradores ferroviários no modelo de *open access* criado pelo Decreto nº 8.129, de 23 de outubro de 2013, é um exemplo prático dessa falha de governo, tanto do problema agente-principal, quanto de sua solução, em razão da menor assimetria de informações entre as partes envolvidas” (Felix, 2018, p. 7; p. 82, grifo nosso).

³⁴ O emprego desta expressão, embora metaforicamente, não deve passar despercebido. Em analogia, pode-se associar o capital privado à cruz (no sentido de que há um persistente juízo de valor moral nos debates públicos acerca do desenvolvimento, em que o Estado, nas ponderações de Bercovici e Costa (2021), é tratado como “vetor do atraso”). Na mesma medida, o Estado pode ser associado à espada, que incorpora, simbolicamente, o princípio da *supremacia do interesse público*. De todo modo, tal realidade não é coincidência; mas sim, um produto lógico das reformas liberalizantes da década de 1990, expresso em forma de *ideologia política* – isto é, um conjunto de crenças, valores e ideias de que um indivíduo ou grupo se utiliza para entender, moldar e legitimar o arranjo social.

dedicou seu voto à memória do coronel Carlos Brillante Ustra, torturador da ditadura. Ele tinha motivos para comemorar. Sem os 37 votos fornecidos por seu partido e pela encarnação atual do PFL, o *impeachment* teria fracassado. No dia seguinte, Cardoso se regozijava com o resultado e exaltava esse espetáculo degradante como sendo uma demonstração “bonita e positiva da democracia”. *Bonita e positiva*, nada menos que isso. Três semanas depois, o Senado votou para que Dilma fosse afastada do cargo por seis meses enquanto aguardava um julgamento cujo resultado seria uma conclusão precipitada e para que seu vice, Michel Temer [...] fosse instalado como presidente interino. Temer já havia abandonado Dilma meses antes e vinha preparando o terreno com um programa econômico que deixava claro que, caso assumisse, o país estaria em boas mãos. O pacote consistia em um plano de estabilização convencional, incluindo privatizações, reforma previdenciária, suspensão de gastos em saúde e educação que eram obrigatórios segundo a Constituição, e mesclando essas medidas com promessas de assistência aos mais pobres. Com o apoio de três quintos dos parlamentares, Temer não teve nenhuma dificuldade para montar um governo de coalizão reunindo PMDB, PP, PSDB e uma gama heterogênea de partidos menores, o que lhe rendeu um poder muito maior do que o de Dilma para aprovar suas propostas e melhorar os indicadores econômicos que interessassem ao mercado financeiro, quaisquer que fossem os custos para os mais carentes. Mesmo assim, uma conjuntura global adversa e uma taxa de investimento persistentemente baixa desde o fim da ditadura fazem com que seja difícil prever uma grande melhora para o país num futuro próximo (Perry Anderson, 2020, pp. 118-119).

Em síntese, “em 2016, o Decreto foi inteiramente revogado, o que esvaziou o sistema de *open access* e impediu a sua implementação” (Bastos, 2024, p. 3119). De todo modo, sustenta-se que tal período reforça, mais uma vez, a flagrante indissociabilidade entre Direito e Economia Política, diligentemente e pacientemente demonstrada pela historiografia: vez que esta possui um olhar privilegiado do todo, em face de sua ampla capacidade de analisar os fenômenos sociais, inclusive o jurídico, em termos de processos (e não tão somente como folhas jogadas ao vento). Sua interseção permite, portanto, uma visão holística do fenômeno jurídico, inaugurando uma dimensão superior de compreensão – tanto do *fato*, quanto do *valor*, quanto da *norma*³⁵. Enfim, quanto às ferrovias, não mais houve alterações significativas neste íterim.

5.2. Novo Marco Legal em perspectiva – a velha nova “Lei de Ferrovias”:

Para discorrer sobre o advento do novo marco legal e suas implicações práticas, retome-se a premissa adotada no início desta seção. A razão daquela proposição se dá pelo fato de que:

O desenvolvimento não é mero crescimento econômico, pois envolve transformações estruturais profundas. Se não ocorrem essas transformações, não se trata de

³⁵ Aqui, em alusão à “Teoria Tridimensional do Direito”, de Miguel Reale. Em que pese sua ilibada contribuição enquanto jurista, nota-se que, como ser humano e figura histórica, também não escapou dos perigos da ideologia. “Para Reale, teórico do Estado Integral, a base da construção do Estado consistia na organização sindical, que culminaria na organização corporativa. O modelo de corporativismo de Reale é o de Benito Mussolini, pois ‘(...) via, naquela época, o corporativismo fascista como um meio de superamento da política monopolística, sem antever que o Estado fascista iria subordinar-se cada vez mais às injunções imperialistas’. Deve-se ressaltar que o Integralismo declarava-se ‘anticapitalista’. Em relação ao período e ao tema pertinente a esta pesquisa, pode-se afirmar que a concepção de Estado de Reale é uma contraposição ao liberalismo, que se expressa através da crítica ao Estado mínimo e à desintegração do indivíduo” (De Cicco, 2017, n.p. *In*: Enciclopédia jurídica da PUC-SP).

desenvolvimento, mas de mera modernização, que apenas assimila o progresso técnico, mantendo as estruturas de dominação social e econômica e perpetuando o subdesenvolvimento (Bercovici; Costa, 2021, p. 75).

Em continuidade ao sustentado até então, somando-se também a premissa de que há uma interseção indissociável entre Direito e Economia Política³⁶, a conclusão lógica deste silogismo implica que a Lei nº 14.273/2021 é, necessariamente, um produto das conjunturas política e socioeconômica em que foi promulgada (e está a elas igualmente vinculada, sendo simultaneamente condicionada e condicionante tanto dos propósitos quanto dos limites, tanto ideológicos quanto objetivos, de tal conjuntura). Isto é: (i) se a superação do subdesenvolvimento significa, necessariamente, a construção de um Estado nacional verdadeiramente autônomo e soberano, cujo desenvolvimento efetivo significa, por sua vez, a consumação das transformações estruturais necessárias à transposição do subdesenvolvimento no plano objetivo; (ii) se há uma interseção indissociável entre Direito e Economia Política, em que se exerce influência mútua, a qual se expressa através da *forma jurídica*³⁷; logo, (iii) a Lei nº 14.273/2021 representa uma instrumentalização jurídico-normativa das vontades política e socioeconômica do *momentum* em que está historicamente inserida, incumbida de juridicizar³⁸ tais vontades, cuja eficácia dar-se-á e avaliar-se-á por meio da aferição de sua capacidade de promover um desenvolvimento efetivo – no caso, o desenvolvimento do *sistema ferroviário*.

Dito isso, após o *impeachment* de Dilma Roussef, marcou-se o fim da era pós-neoliberal ou neodesenvolvimentista no Brasil. A partir do governo interino de Michel Temer, o país aderiu

³⁶ Segundo Baldan (2017), nota-se que as relações entre Economia e Direito podem ser estudadas sob três posições-tipo principais, que, juntas permitem a formação de uma teoria do “Direito Econômico”, quais sejam: (i) relação de *causação*, sendo a adotada pelo materialismo histórico-dialético desenvolvido na obra de Karl Marx; (ii) relação de *integração*, sendo a posição de Rudolf Stammler; e (iii) relação de *interação*, considerada por ele uma posição “intermediária”. De todo modo, note-se que a “atividade econômica, além de vinculada às condições espaço-temporais, sociais e culturais [e políticas], também é condicionada à estrutura jurídica adjacente” (Baldan, 2017, n.p. *In*: Enciclopédia jurídica da PUC-SP). Para este trabalho, basta pontuar a existência desta diferenciação sem, contudo, tomar partido de apenas uma – o suficiente para estabelecer a relação pretendida e contextualizá-la.

³⁷ “Há um nexo íntimo entre forma política e forma jurídica, mas não porque ambas sejam iguais ou equivalentes, e sim porque remanescem da mesma fonte [a lógica de reprodução econômica capitalista]. [...] O núcleo da forma jurídica reside no complexo que envolve o sujeito de direito, com seus correlatos do direito subjetivo, do dever e da obrigação – atrelados, necessariamente, à vontade autônoma e à igualdade formal no contrato como seus corolários. Por sua vez, o núcleo da forma política capitalista reside num poder separado dos agentes econômicos diretos, que se faz presente por meio da reprodução social a partir de um aparato específico, o Estado, que é o elemento necessário de constituição e garantia da própria dinâmica da mercadoria e da relação entre capital e trabalho” (Mascaro, 2013, p. 39).

³⁸ Sobre as teorias do Direito Econômico, ainda segundo Baldan (2017), note-se que: “Mais abrangente é o conceito formulado por Washington Peluso Albino de Souza, para quem ‘Direito Econômico é o ramo do Direito que tem por objeto a **juridicização**, ou seja, o **tratamento jurídico da política econômica** e, por sujeito, o agente que dela participe. Como tal, é o conjunto de normas de conteúdo econômico que assegura a defesa e harmonia dos interesses individuais e coletivos, **de acordo com a ideologia adotada na ordem jurídica**’. Nessa perspectiva, ao Direito Econômico corresponderia, portanto, como bem jurídico genérico, a proteção e **preservação de uma ordem pública econômica**’.” (Baldan, 2017, n.p. *In*: Enciclopédia jurídica da PUC-SP, grifo nosso).

ao *status quo* de uma quadratura histórica geopolítica marcada pelo recrudescimento dos discursos liberalizantes, cujo ápice, quiçá, se deu pela promulgação da Lei nº 13.874/2019, a “Lei de Liberdade Econômica” (Brasil, 2019), já sob a gestão do governo de Jair Bolsonaro.

Em 2019, a pauta econômica marcou presença no debate popular com muita força. Grandes discussões sobre Reforma da Previdência, Reforma Tributária e Reforma Administrativa tomaram os noticiários e as redes sociais. Nesse contexto, de grande efervescência – e, também, de grande polarização política – que foi editada a Medida Provisória 881/2019, depois convertida na Lei 13.874, de 20 de setembro de 2019 (Veras; Araujo, 2020, p. 60. *In*: RDAI).

Neste viés, apesar das demandas históricas por uma nova reforma regulatória no setor ferroviário, sobretudo em vista dos problemas crônicos já percorridos até aqui – bem como falta de planejamento, a escassez de investimentos, a ausência de governança pública adequada e de políticas de médio e longo prazo; mas, do ponto de vista jurídico-regulatório, sobretudo por conta da (i) ausência de um marco regulatório atualizado e unificado, (ii) da assimetria regulatória; (iii) da insegurança jurídica; e (iv) da falta de efetividade das normas –, foi sob esta conjuntura que se promulgou a Lei nº 14.273/2021, intitulada por “Lei de Ferrovias”. Isso, levando-se em consideração que esta surgiu como fruto do PLS nº 261/2018, de autoria do Senador José Serra, que, após, se transformou no PL nº 3754/2021 e, enfim, culminou no instrumento jurídico em questão. O ponto a ser compreendido aqui diz respeito ao fato de que há a continuidade de um mesmo processo histórico, tendente a implementar um mesmo projeto político-ideológico de nação, iniciado por Temer e, após, redimensionado por seu sucessor.

O resultado [das eleições de 2018] foi uma guerra de classes unilateral, em que apenas um dos campos poderia vencer. As grandes manifestações que terminaram por derrubar Dilma resultaram de uma galvanização da classe média inédita na história do Brasil; possibilitada por um amplo domínio das redes sociais, foi transmitida a Bolsonaro diretamente pela juventude e refletiu uma transformação do país com características de revolução social (Perry Anderson, 2020, p. 162).

Desta feita, ao que interessa às ferrovias, tendo em vista que o objetivo específico final desta seção consiste em avaliar a suficiência (ou insuficiência) da Lei nº 14.273/2021 para transpor o atual estado de precarização e estagnação (subdesenvolvimento) do *sistema ferroviário* no país – adotando-se, para tal, como baliza do conceito de *desenvolvimento*, a necessária realização de *transformações estruturais profundas* –, cabe debruçar-se a um dos documentos legislativos que se dedicaram a avaliá-la, legitimá-la e, em última instância, aprová-la: o “Parecer de Plenário da Câmara dos Deputados ao PL nº 3754/2021”, de autoria do deputado estadual Zé Vitor (PL-MG) – relator da tramitação do PL na Câmara –, por ele

proferido em sessão de 13 de dezembro de 2021³⁹. Isso, pois, tal documento representa um valioso termômetro do “espírito da lei”, permitindo adentrar sua *dimensão valorativa*, essencial à compreensão de suas igualmente importantes dimensões factual e normativa. Senão, vejamos:

Tentativas têm sido feitas ao longo da história. À medida que o modal rodoviário avançou e a rentabilidade das ferrovias retraiu, o Estado interveio nestas, assumindo sua gestão e sua expansão. Entretanto, por se tratar de atividade complexa e intensiva em capital, a exploração de ferrovias pela Administração Pública se mostrou inadequada e os sucessivos resultados negativos motivaram a adoção do modelo de concessões, em regime de Direito Público. Contudo, **se observarmos o período histórico no qual nossa malha ferroviária se desenvolveu com maior vigor, perceberemos que foi quando o particular teve maior liberdade para atuar. [...]** No século XIX, **as primeiras ferrovias foram construídas sob um regime semelhante ao de autorizações e vários trechos importantes foram colocados em operação** (Brasil, 2021, p. 03, grifo nosso).

O excerto foi destacado por explicitar a *dimensão ideológica* por detrás da tramitação do PL nº 3754/2021, podendo ser enquadrado como mais um exemplo de instrumento com o condão de promover uma reforma de caráter liberalizante. A retórica empregada desconsidera completamente o projeto de precarização das estatais ferroviárias no século XX, sobretudo por meio da falta de investimentos, bem como associa, de maneira absolutamente equivocada, o desenvolvimento ferroviário do século XIX à suposta “liberdade para atuar dos particulares”. De fato, as ferrovias da época foram materializadas por meio de “autorizações”, no entanto, o Estado brasileiro consistia em uma monarquia aristocrática agroexportadora e escravagista. Por fim, relaciona o avanço do modal rodoviário à retração da rentabilidade das ferrovias, em total escárnio para com a realidade do desenvolvimentismo na dinâmica do capitalismo periférico.

No geral, o PL nº 3.754/2021 procura aumentar a oferta de malhas e eixos estruturantes de transportes, com vistas a **diminuir os custos logísticos suportados pelos setores produtivos do País**. E, para tanto, o PL procura estimular a ampliação do **mercado ferroviário** na matriz de transportes do País, admitindo, ao **disciplinar a exploração indireta de ferrovias**, além do regime de Direito Público mediante outorga de concessão, também o **regime privado mediante outorga de autorização**, com o **objetivo de novos investimentos em ferrovias por todo o território nacional**. A exemplo de experiências bem-sucedidas de outros setores de infraestrutura, esperamos, ao **estimular a competição** e possibilitar a exploração de ferrovias por meio de autorização, **atrair vultosos investimentos privados para impulsionar nossa logística sobre trilhos**, especialmente se consideramos que **a autorizatória será “responsável pelos investimentos necessários para criação, expansão e modernização das instalações ferroviárias, por sua conta e risco, nos termos do contrato”** (§ 1º do art. 29 do PL). A **desburocratização**, a abertura à competitividade e a aderência às regras de mercado, características da autorização, são elementos que possivelmente contribuirão para que o transporte ferroviário venha a ser uma alternativa interessante para os **investidores de longo prazo**. Estima-se que **a iniciativa privada estaria disposta a investir, inicialmente, cerca de 100 bilhões de reais em ferrovias sob regime de direito privado, cifra que dificilmente o orçamento público comportaria**. [...] Em relação à **autorregulação**, o PL nº

³⁹ Note-se aqui, em sessão conduzida apenas 10 dias antes do recesso parlamentar.

3.754/2021 prevê sua realização por **entidade associativa**, sem finalidade lucrativa, **constituída pelos próprios operadores ferroviários**, com a **finalidade de mitigar riscos de abusos e distorções**, devendo, para tanto, gerenciar, mediar e dirimir questões e conflitos de natureza técnico-operacional, sempre com a **fiscalização e supervisão do Poder Público**, que terá **competência para conciliar, dirimir e decidir os conflitos não resolvidos pelos próprios agentes econômicos**. Outro destaque positivo da Proposição é a **possibilidade de concessionários requererem ao regulador ferroviário a desativação ou a devolução de trechos ferroviários** outorgados antes da vigência da Lei nº 13.448, de 2017 [que estabeleceu diretrizes para prorrogação e relicitação dos contratos de parceria], **quando não apresentarem tráfego comercial satisfatório ou quando comprovarem que a operação se mostra antieconômica**” (Brasil, 2021, p. 01; pp. 04-05, grifo nosso).

Aqui, em suma, resta nu o *condão liberalizante* da “Lei de Ferrovias”. Em primeiro plano, observa-se que a lei não objetiva promover a retomada do desenvolvimento de um *sistema ferroviário* no Brasil, mas sim, tão somente balizar os gargalos do *setor ferroviário* já existente – objetivando “diminuir os custos logísticos suportados pelos setores produtivos do País”. Isto é, o tratamento da questão diz respeito, quase exclusivamente, à rede de transporte de cargas. Para tal, a retórica procura situar os entes privados na condição de mártires, ao passo que induz a crer que o Estado representaria a única razão da problemática atual. Neste viés, trata-se abertamente de um “mercado ferroviário”. Com ênfase, dispõe sobre a disciplina da exploração indireta das ferrovias, pelo nascente regime jurídico privado de outorga de *contratos de autorização*, atribuindo abertamente o sucesso dos objetivos da reforma regulatória à atração de investimentos de capital privado. O trecho supracitado do PL se transformou, *in verbis*, no artigo 29, §1º, da Lei nº 14.273/2021, cuja redação é: “A autorizatória é responsável pelos investimentos necessários para criação, expansão e modernização das instalações ferroviárias, por sua conta e risco, nos termos do contrato” (Brasil, 2021, art. 29, §1º). Como já dito, frise-se que o investimento em infraestrutura é extremamente alto, sendo que seu retorno é geralmente retardado e/ou, muitas vezes, incerto, razão pela qual deve ser suportado pelo Estado – para além do fato de que o sucesso deste investimento está, necessariamente, condicionado a outras variáveis macroeconômicas, bem como o desenvolvimento das forças produtivas endógenas, P&D e, principalmente, à industrialização⁴⁰. Como se sabe, o Brasil possui, ainda

⁴⁰ “Num regime especificamente capitalista, a inovação responde por uma parte significativa da explicação da decisão de investimento. Se o setor produtor de meios de produção implantado no país não possui autonomia tecnológica, isto introduz modificações na dinâmica de acumulação de capital, tornando-a específica e distinta daquelas dos países desenvolvidos. [...] No modelo de crescimento vigente após 1980, que supõe economias mais abertas do que no passado, o paradigma virtuoso implica a simultânea ampliação da taxa de investimento, do valor adicionado industrial e da exportação de manufaturados. [...] Naqueles casos de melhor performance, a ampliação do investimento se fez com um acréscimo proporcional do valor adicionado na indústria e da participação dos manufaturados nas exportações. Ou seja, o processo sustentou-se, em última instância, na capacitação para realizar mudanças tecnológicas endógenas e, conseqüentemente, nos ganhos de produtividade. Autores como Lall (2002) sugerem que esta realocação [dos padrões de desenvolvimento pós-1980] ocorreu, sobretudo, em indústrias maduras do ponto de vista tecnológico ou em atividades subsidiárias ao *core* produtivo, este último mais intensivo em P&D e cuja localização continuou concentrada nos países desenvolvidos” (Carneiro, 2006, pp. 76-77).

hoje, sua economia lastreada na exportação de *commodities*, sendo que as ferrovias servem, majoritariamente, a este propósito – mais especificamente, 87,72% do transporte é destas cargas (ANTT, 2024). Nesse sentido, especialmente notável a estimativa R\$ 100 bilhões em investimentos do deputado, haja vista que, à época do “PIL I”, o investimento público inicial consistia num aporte de R\$ 91 bilhões, com o residual a ser efetuado justamente pela iniciativa privada (Daychoum; Sampaio, 2017), o que não resultou em quaisquer contratos de concessão. Ainda mais notável quando do investimento público de novos R\$ 86,4 bilhões à época do “PIL II”, em 2012 (Daychoum; Sampaio, 2017). Nada obstante, assiste razão ao deputado em um ponto: hoje, de fato, o orçamento público não comportaria tais investimentos, justamente porque em 2016, na esteira do “programa econômico que deixava claro que, caso [Michel Temer] assumisse, o país estaria em boas mãos” (Perry Anderson, 2020, p. 119), foi promulgada a EC nº 95/2016 (Brasil, 2016), também conhecida por “Novo Regime Fiscal”. Este, por sua vez, inovou, instituindo uma política de austeridade fiscal *suis generis* em termos macroeconômicos: isto é, com advento do “teto de gastos”, em total contraposição aos velhos pisos constitucionais instituídos pela CRFB/88 (em seus artigos 198 e 212, respectivamente).

A Emenda Constitucional 95 (EC 95) foi aprovada no final de 2016 em um quadro de piora da recessão econômica e conseqüente deterioração fiscal. A medida visava congelar, em termos reais, os gastos primários pelos próximos 20 anos, com o objetivo de diminuir o tamanho do Estado e as suas atuações. [...] Os estudos recentes apontam que esse novo regime fiscal com duração de 20 anos terá um impacto negativo muito forte no orçamento fiscal e da seguridade social da União. Ou seja, as despesas primárias ficarão congeladas por 20 anos no mesmo patamar real de 2016. Assim, diversas áreas como, por exemplo, saúde, educação e investimentos, terão seus orçamentos diminuídos em relação ao PIB ano após ano, como de fato já está acontecendo. No entanto, com crescimento econômico, envelhecimento e aumento populacional e outras questões, é muito provável que ocorra uma elevação de demanda pelos serviços e pelas áreas de atuação pública. Logo, aumentará o descompasso entre a demanda da população e a capacidade de oferta de bens e serviços fornecidos pelo Estado (Ramos; Laceda, 2019, p. 01; p. 20).

Por fim, a deflagração dos institutos da *autorregulação*, das *entidade associativas*, e da possibilidade de *desativação/devolução de trechos* quando não apresentarem “tráfego comercial satisfatório” ou quando a operação se mostrar “antieconômica no âmbito respectivo contrato de concessão”, constituem a cereja do bolo. Restam presentes todos os instrumentos inaugurados pelo “Consenso de Washington”, ainda na década de 1990, tanto na “Lei de Ferrovias” quanto na atual dinâmica jurídico-organizacional do Estado. Rememorando-se:

“[...] disciplina fiscal, reordenação e controle rígido dos gastos públicos, reforma tributária, liberalização das taxas de juros, liberalização das taxas de câmbio, liberalização do comércio, liberalização dos investimentos estrangeiros, privatização de empresas estatais, desregulação econômica e garantias efetivas aos direitos de propriedade” (Bercovici; Costa, 2021, pp. 25-26).

Tanto assim é que, no supracitado programa econômico de Michel Temer, incluía-se um “pacote [que] consistia em um plano de estabilização convencional, incluindo privatizações, reforma previdenciária, suspensão de gastos em saúde e educação que eram obrigatórios segundo a Constituição” (Perry Anderson, 2020, p. 119). Neste viés, desde 2016, verificam-se os resultados práticos de sua implementação em diversas camadas dos setores econômicos e sociais no Brasil – inclusive no que atina sua institucionalização, por meio da juridicização.

Por fim, cabe pontuar a extinção do “Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte” (CONIT) – revogado pela MP nº 870/2019, convertida na Lei nº 13.844/2019 –, que foi substituído pelo “Conselho Nacional de Secretários de Transportes” (CONSET/CONSETRANS). Tal fato se deu através do ato popularmente conhecido por “revogação”, em que se extinguiu cerca de 650 conselhos (pelo Decreto nº 9.759/2019), bem como se revogou cerca de 250 decretos. O primeiro havia sido criado pela Lei nº 10.233/2001, em ato contínuo da criação das principais agências reguladoras da atividade de transporte. Na mesma esteira de reformas, a “Lei de Ferrovias”, em seu artigo 72, também alterou o parágrafo único do artigo 25 da referida legislação antecedente. Assim, a forma da redação mudou de:

Parágrafo único. No cumprimento do disposto no inciso V, a ANTT estimulará a formação de **associações de usuários**, no âmbito de **cada concessão ferroviária**, para a defesa de interesses relativos aos serviços prestados (Brasil, 2001, p. 03, grifo nosso).

Para que passasse a vigorar da seguinte maneira:

Art. 72. A Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, passa a vigorar com as seguintes alterações: [...] Parágrafo único. No cumprimento do disposto no inciso V do caput deste artigo, a ANTT estimulará a formação de **conselhos de usuários**, no âmbito de **cada ferrovia explorada em regime público** [apenas concessões], para a defesa de interesses relativos aos serviços prestados. (NR) (Brasil, 2021, art. 72, grifo nosso).

Já a redação do inciso V, por sua vez, mudou de:

V – regular e coordenar a atuação dos **concessionários**, assegurando neutralidade com relação aos **interesses dos usuários**, orientando e disciplinando o tráfego mútuo e o direito de passagem de trens de passageiros e cargas e arbitrando as questões não resolvidas pelas partes (Brasil, 2001, p. 03).

Para que passasse a vigorar da seguinte maneira:

V – regular e coordenar a atuação dos concessionários, **permissionários e autorizatários**, de modo a assegurar a neutralidade com relação aos interesses dos usuários e dos clientes, orientar e disciplinar a interconexão entre as diferentes ferrovias, e arbitrar as questões não resolvidas pelas partes ou pela **autorregulação** (Brasil, 2021, art. 72).

Embora aparentemente muito sutil, tal alteração traz consigo as marcas profundas das reformas promovidas já a partir de 2016. Em suma, com o advento do regime dos *contratos de autorização* para a exploração de ferrovias, hoje, esta pode se dar em regime público ou privado. No regime público, a exploração continua a ser outorgada através de *contratos concessão*, geralmente por meio de licitação, ainda sob o regime da Lei nº 8.987/1995 (“Lei de Concessões”). No regime privado, por sua vez, a exploração será autorizada por meio de *contratos de direito privado*, disciplinados pela Lei nº 14.273/2021. As funções precípua atribuídas ao CONIT se davam pelas redações dos artigos 5º e 6º da Lei nº 10.233/2001, em seus respectivos *caputs* e *incisos*⁴¹. Sua extinção, com a consequente substituição pelo CONSET, embora possa aparentar fator de menor importância, se apresenta, mais uma vez, como profundo reflexo do processo de liberalização de diversos setores da economia brasileira; as consequências práticas restam ainda em aberto, não apenas para as ferrovias, mas também para os outros diversos modais de transporte – porém, são passíveis de deduzir. Em suma, trata-se da adoção de perspectivas e opções político-administrativas diametralmente opostas, sendo que a última aposta na autorregulação e no abandono do planejamento estratégico para desenvolver as ferrovias. Em verdade, há uma nova dimensão de privatização, do tipo que “transfere a titularidade dos meios de produção do setor público para o setor privado, não apenas a sua gestão, [e] é entendida como a privatização propriamente dita” (Bercovici; Costa, 2021, p. 29).

Para conectar o exposto até aqui à primeira seção deste trabalho, cabe citar o caso deflagrado pela ADI nº 6.553/DF, em que se discute a edição da MP nº 758/2016 (posteriormente convertida na Lei nº 13.452/2017), por meio da qual promoveu-se a desapropriação parcial de 862 hectares do Parque Nacional do Jamanxim (uma “UC”) para a construção de um trecho da EF-170 – “megaprojeto ferroviário” popularmente conhecido por “Ferrogrão” ou “Ferrogão”, cujo interesse principal está associado ao escoamento da produção agropecuária, ligando um dos maiores centros de produção de grãos do mundo, em Sinop (MT),

⁴¹ Em síntese, o CONIT era vinculado à Presidência da República, tendo como principais atribuições propor políticas nacionais de integração dos diversos modais de transporte – aéreo, aquaviário e terrestre – alinhando-as às diretrizes de desenvolvimento nacional, regional e urbano, bem como às políticas de defesa, meio ambiente e segurança pública. Sua atuação se concentrava na harmonização das políticas setoriais entre os entes federativos, promovendo a coordenação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios para garantir a eficiência dos sistemas viários e operações de transporte em âmbito interestadual, intermunicipal e urbano. Além disso, desempenhava papel fundamental na definição de estratégias logísticas para o transporte multimodal, trabalhando em conjunto com os órgãos reguladores dos diferentes modais, com o objetivo de reduzir custos operacionais, melhorar a qualidade dos serviços e aumentar a competitividade do setor. Outra importante função consistia em estabelecer políticas específicas para regiões remotas ou de difícil acesso, incluindo a análise de mecanismos de subsídio quando necessário, sempre submetendo tais propostas à avaliação do Presidente da República e do Congresso Nacional. Por fim, era responsável por aprovar revisões periódicas das redes de transporte em todo o território nacional, propondo as adequações necessárias ao “Sistema Nacional de Viação” que melhor atendessem aos interesses estratégicos do país.

aos portos do Arco Norte, em Miritituba (PA). A ação, ajuizada pelo Partido Rede Sustentabilidade (REDE) com pedido de medida cautelar em setembro de 2020, cuja medida foi concedida *ad referendum* pelo Ministro Alexandre de Moraes, em março de 2021, ainda está pendente de julgamento no STF. Trata-se, sinteticamente, da abertura de uma “cicatriz” de dimensões quilométricas na área do Jamanxim. Para além do latente impacto ambiental desta medida, sustenta-se que, à época, teria sido utilizado um veículo normativo inadequado para tal finalidade, com o escopo de promover um flagrante esvaziamento⁴² dos conteúdos normativos da Lei Federal nº 9.985/2000 – que “regulamenta o art. 225, §1º, incisos I, II, III e VII da CRFB/88, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências” (Brasil, 2000, preâmbulo) –, do Decreto de 13 de fevereiro de 2006 – que “cria a Floresta Nacional do Jamanxim, no Município de Novo Progresso, no Estado do Pará, e dá outras providências” (Brasil, 2006, preâmbulo) – e de diversos outros dispositivos constitucionais, tais quais os artigos 170, inciso VI; 216; 225, §1º, inciso III; e 231, todos da CRFB/88. Nota-se, neste viés, um exemplo prático muito expressivo das consequências do processo de liberalização do Estado: coloca-se em risco, em última instância, as próprias garantias constitucionais, em função de priorizar os interesses privados de determinados grupos e/ou agentes econômicos, em flagrante detrimento do interesse público.

Apesar do otimismo, o projeto da Ferrogrão está cercado de controvérsias sociais e ambientais. A obra é contestada por seus impactos em terras indígenas e pela ausência de consulta prévia efetiva aos povos afetados, violando o direito brasileiro e internacional. Por atravessar a Amazônia, o traçado da ferrovia requer a alteração de limites do Parque Nacional do Jamanxim, o que teria sido feito em desrespeito à Constituição de 1988 [...] A ferrovia evidencia os riscos de se delegar decisões relevantes para o enfrentamento global da crise climática às finanças privadas e à autorregulação. O impacto no mundo real dos territórios – comunidades e ecossistemas – de projetos financeiramente “verdes” pode ser dramático e perigosamente diferente das promessas de responsabilidade ambiental elaboradas por atores do mercado financeiro. (Junqueira; Puppio; Miola, 2022, n.p.).

Outrossim, mais recentemente, ainda em 2024, o Governo Federal protocolou uma atualização do projeto inicial da EF-170, por meio de um ajuste de traçado – estratégia adotada pelo Ministério dos Transportes para tentar neutralizar os efeitos paralisantes da ADI e dar termo ao empreendimento (Bitencourt; Walendorff, 2024, n.p.). Tal panorama dialoga sobremaneira com as ponderações acerca da inconstitucionalidade da “Lei de Liberdade Econômica” em face da proteção ambiental, tese sustentada por Freitas e Clarck (2022) a partir

⁴² Há um esvaziamento na medida em que houve uma desfiguração das características inerentes às Unidades de Conservação (UCs). Tal fato se ilustra, por exemplo, através do §2º da Lei nº 13.452/2017, que “dispensa” o disposto no §2º do art. 22 da Lei nº 9.985/2000 (a necessidade de estudos técnicos e de consulta pública) ao fim da implementação da EF-170. Isso, pela transgressão das dimensões (tanto geoespacial quanto protetiva) originais.

de suas reflexões acerca dos institutos da *classificação de riscos* e da *aprovação tácita de atividade econômica* – o que se verifica, como pode-se notar, também em matéria de ferrovias.

Finalmente, passados cinco anos da promulgação do “Novo Marco Legal de Ferrovias”, nota-se que os estudos empíricos mais recentes (ANTT, 2024; DNIT, 2024; CNT, 2024, *et cetera*) não apontam mudanças estruturais significativas do quadro de subdesenvolvimento ferroviário no país. Por óbvio, como já explicitado anteriormente, há sempre de se avaliar um fato e/ou processo sob diversos ângulos. Nesse sentido, já há diversos trabalhos acadêmicos de viés mais “ortodoxo”, empenhados em mensurar e avaliar a capacidade da “Lei de Ferrovias” em aquecer o “setor” – ou, quiçá atualmente mais adequado, o “mercado” – e de sanar demandas históricas pela superação de gargalos logísticos associados ao desempenho do transporte de cargas. Como um bom paradigma, note-se a valiosa contribuição de Vieira (2022), cuja monografia, produzida no âmbito do “Instituto Serzedello Corrêa”, da Escola Superior do TCU, debruça-se ao propósito de analisar os *desafios regulatórios, institucionais e econômicos* decorrentes da adoção do novo modelo de autorizações ferroviárias – sem, no entanto, olvidar-se das limitações jurídico-normativas que envolvem o regime criado pela Lei nº 14.273/2021.

Assim, constata-se que o arcabouço jurídico normativo que está sendo moldado para a adoção do instrumento de autorização ferroviária está mais adequado para trechos menores, como ramais e *shortlines*, que visam, principalmente, escoar a produção de fábricas ou áreas rurais e se conectar a uma linha tronco ou ferrovia de grande porte. Trechos mais extensos, apesar da evolução normativa, irão demandar um processo mais rigoroso para evitar que problemas como os relatados neste trabalho sejam empecilhos para a sua efetiva implantação. Dessa forma, em que pese a grande quantidade de benefícios esperados a partir da adoção desse instrumento, como redução da carga regulatória, agilidade e simplicidade do modelo, liberdade prevista para o autorizatário e chamamento público para reativação de trechos ociosos, há uma série de desafios que, caso não sejam observados, podem prejudicar o sucesso desse instrumento e comprometer o almejado (Vieira, 2022, p. 62).

Em síntese, dadas as premissas, as balizas e o recorte epistemológico inicialmente adotados para o desenvolvimento desta análise, conclui-se, inequivocamente, que a Lei nº 14.273/2021 se faz absolutamente incapaz de promover um desenvolvimento *efetivo* das ferrovias brasileiras – isto é, do *sistema ferroviário brasileiro*. Não há qualquer mecanismo tendente a promover transformações estruturais profundas; ao contrário, há um aprofundamento do processo de privatização do setor, iniciado desde a década de 1990. Neste panorama, soma-se ao exposto a institucionalização de outros paradigmas macroeconômicos, bem como o “Novo Regime Fiscal” (2016) e a “Lei de Liberdade Econômica” (2019), que tendem a congelar e/ou, pior, inviabilizar o processo de desenvolvimento de forças produtivas endógenas e soberanas, de industrialização, de adoção de um plano estratégico para a integração inter e intramodal etc. Enfim, resta inteiramente nu o coxo espírito neoliberal da velha nova “Lei de Ferrovias”.

6. CONCLUSÃO

Do fio lógico percorrido até aqui, intentou-se descrever, desde o princípio, a conjuntura do desenvolvimento de um sistema ferroviário brasileiro no *continuum* da formação histórica do Brasil Contemporâneo, bem como conceituar, demonstrar, relacionar e analisar suas bases intrínsecas diversas, tais quais, sobretudo, as políticas, econômicas, jurídicas e sociais – absolutamente emaranhadas e codependentes entre si. Em apertada síntese, a gênese das ferrovias, ainda no Brasil Imperial, aponta para um ponto fundamental: a devida inserção do Estado brasileiro numa lógica de desenvolvimento específica, visto que parte do rol de países integrantes de um capitalismo periférico, cujo traço fundamental é a perpetração de profundas relações de dependência (tanto endógenas quanto exógenas). Tal traço, como demonstrou-se, perdura até a atualidade. Mesmo que tenha sofrido mutações ao longo do tempo, seus encadeamentos lógicos persistem imaculados; e isso demanda, em última análise, que o objeto seja encarado a partir de uma perspectiva necessariamente *crítica*:

Somente tendo por base a inexorável relação entre as formas estruturais do capitalismo é possível, então, trabalhar com o plano de sua regulação. A reprodução social capitalista se estabelece de modo atomizado, com múltiplos agentes em concorrência. Mas tal estabelecimento é também político e jurídico. O Estado é regulador necessário da dinâmica do capital e do trabalho, não só como uma opção política, mas sim como resultado de sua forma no seio da estrutura social. Daí que as proposições dos economistas liberais em torno de um mercado ideal, alheado da intervenção econômica estatal, com agentes individuais tendentes ao equilíbrio, ou são pueris ou mal escondem seu propósito ideológico. Não há capitalismo sem formas políticas estatais necessárias. E, por outro lado, os sonhos de intervencionismo estatal como salvadores de um capitalismo de bem-estar social também revelam o desconhecimento da natureza estrutural do Estado. É pela sua forma, de modo necessário, que a política no capitalismo é capitalista (Mascaro, 2013, p. 116).

Com as devidas ressalvas da utilização de uma citação direta em sede de conclusão, no caso em epígrafe, esta se faz necessária. Isso, pois, exprime o “espírito” desta tese. Ao passo que, usualmente, se reserva uma seção apartada à crítica do objeto, aqui objetivou-se desenvolver a análise das ferrovias brasileiras (objeto) sob uma *perspectiva crítica da regulação*, de cujas bases podem ser precisamente extraídas do excerto. Dito isso, compreende-se por *ferroviarismo brasileiro*, ao menos para este recorte, o somatório de suas variáveis equacionadas no tempo, cujo produto mais recente expressou-se através da “Lei de Ferrovias”. Esta que, quando inserida no recorte epistemológico inicialmente adotado, mostrou-se como absolutamente incapaz de promover um desenvolvimento *efetivo* das ferrovias – isto é, do *sistema ferroviário*. Em que pese o referido instrumento, este se apresenta como mais um conjunto de normas tendentes a ignorar e perpetuar o longínquo atraso brasileiro sobre trilhos. Apenas com esta visão holística da realidade poder-se-á transformá-lo num futuro promissor.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, Perry. *Brasil à parte*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2020.

ANTT. Agência Nacional de Transportes Terrestres. *Boletim de Informações Gerenciais: Panorama do Setor 2023/2024*. Brasília: ANTT, 2024. p. 15. Disponível em: <https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/informacoes-estrategicas/publicacoes/panorama-do-setor.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2025.

BAKER, Joe. *Timeline: 165 years of history on Indian Railways*. Railway Technologies, 2018. Disponível em: <https://www.railway-technology.com/features/timeline-165-years-history-indian-railways/>. Acesso em: 29 abr. 2025.

BALDAN, Édson Luís. *Direito econômico: a interrelação entre direito e economia*. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Econômico. Ricardo Hasson Sayeg (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/570/edicao-1/direito-economico:-a-interrelacao-entre-direito-e-economia>. Acesso em: 10 maio 2025.

BARBOSA, Adoniran. *Trem das Onze*. São Paulo: Continental/WEA, 1964. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=RkkGVgOqPuM>. Acesso em: 27 mar. 2025.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *História constitucional brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964*. 4. reimpr. Edições Câmara Brasília: Câmara dos Deputados, 2019.

BASTOS, Camila de Oliveira. *Panorama Histórico do Setor Ferroviário no Brasil*. Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação. São Paulo, v. 10, n. 08, ago. 2024. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/download/15368/8108/34284>. Acesso em: 27 mar. 2025.

BERCOVICI, Gilberto; COSTA, José Augusto Fontoura. *Nacionalização: necessidade e possibilidades*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2021.

BORGES, Barsanufu Gomides. *Ferrovia e modernidade*. Dossiê ferrovias. Revista UFG / Dezembro 2011/ Ano XII, nº 11. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/revistaufg/article/view/48382>. Acesso em: 27 mar. 2025.

BITENCOURT, Rafael; WALENDORFF, Rafael. *União ajusta traçado da Ferrogrão para tentar neutralizar ação contra o projeto*. In: Brasília: Valor Econômico, 2024. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2024/09/09/uniao-ajusta-tracado-da-ferrograo-para-tentar-neutralizar-acao-contra-o-projeto.ghtml>. Acesso em: 10 mai. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Parecer de Plenário ao Projeto de Lei nº 3.754, de 2021*. Relator: Deputado Zé Vitor (PL-MG). Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2312128>. Acesso em: 10 mai. 2025.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 mar. 2025.

BRASIL. *Diário Oficial da União*. Seção 1, Brasília, DF, ano 138, n. 108, 6 jun. 2001. Disponível

em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=06/06/2001&jornal=1&pagina=3&totalArquivos=156>. Acesso em: 10 mai. 2025.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003*. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Brasília, DF: Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc42.htm. Acesso em: 27 mar. 2025.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016*. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, seção 1, p. 2, 16 dez. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 10 mai. 2025.

BRASIL. *Decreto de 13 de fevereiro de 2006*. Cria a Floresta Nacional do Jamanxim, no Município de Novo Progresso, no Estado do Pará, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, seção 1, p. 2, 14 fev. 2006. Disponível

em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Dnn/Dnn10796.htm. Acesso em: 10 mai. 2025.

BRASIL. *Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001*. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 6 jun. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110233.htm. Acesso em: 10 mai. 2025.

BRASIL. *Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019*. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nºs 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 6.385, de 7 de dezembro de 1976, 9.469, de 10 de julho de 1997, 13.874, de 20 de setembro de 2019, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, seção 1, p. 3, 20 set. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm. Acesso em: 10 mai. 2025.

BRASIL. *Lei nº 14.273, de 10 de fevereiro de 2021*. Estabelece o novo marco legal das ferrovias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, seção 1, p. 1, 11 fev. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14273.htm. Acesso em: 10 mai. 2025.

BRASIL. *Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000*. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, seção 1, p. 1, 19 jul. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 10 mai. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.553/DF*, Brasília, DF, 15 de março de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5997245>. Acesso em: 02 abr. 2025.

CALDEIRA, Jorge. *Mauá: empresário do império*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

CARNEIRO, Ricardo. *O desenvolvimento revisitado*. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, Fundação Seade, v. 20, n. 3, p. 73-82, jul./set. 2006. Disponível em: <https://www3.eco.unicamp.br/cecon/images/arquivos/publicacoes/ricardo/Carneiro6.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2025.

CNT. Confederação Nacional do Transporte. *Pesquisa CNT de Rodovias 2024*. Brasília: CNT: SEST SENAT: ITL, 2024. Disponível em: <https://cnt.org.br/documento/cbf59b9e-fd1a-41fc-b230-172c4dc42100>. Acesso em: 10 mai. 2025.

CUÉLLAR, Domingo. *A era das ferrovias e da globalização econômica*. Projeto Memória Ferroviária, 2020. Disponível em: <https://memoriaferroviaria.assis.unesp.br/?p=3744>. Acesso em: 27 mar. 2025.

DAYCHOUM, Mariam Tchepurnaya; SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro. *Regulação e Concorrência no Setor Ferroviário*. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

DE CICCO, Cláudio. *Miguel Reale*. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Teoria Geral e Filosofia do Direito. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/128/edicao-1/miguel-reale>. Acesso em: 07 mai. 2025.

DNIT. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. *Visualizador de Informações Geográficas – VGeo*. Disponível em: <https://servicos.dnit.gov.br/vgeo/>. Acesso em: 02 mai. 2025.

ESTRADA DE SONHOS. Direção: Pedro Von Krüger. Produção: André Horta; Pedro von Krüger. Brasil: Com Domínio Filmes, 2015. Amazon Prime Vídeo (91 min).

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 12. ed., 1. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

FELIX, Marcos Kleber Ribeiro. *Exploração de infraestrutura ferroviária: lições de extremos para o Brasil*. 2018. xiv, 162 f., il. Dissertação (Mestrado em Transportes) – Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2018. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/31557>. Acesso em: 27 mar. 2025.

FERREIRA, Ivanir. *Quaisalingudum: como o “Trem das Onze” impactou expansão metropolitana de São Paulo*. In: Jornal da USP. São Paulo: Jornal da USP, 2019. Disponível em: <https://jornal.usp.br/ciencias/ciencias-humanas/como-o-trem-das-onze-impactou-expansao-metropolitana-de-sao-paulo/>. Acesso em: 27 mar. 2025.

FERROVIA MADEIRA-MAMORÉ – EDUARDO BUENO. Direção: Eduardo Romulo Bueno. Produção: Letícia Pacheco. YouTube. 31 jul. 2019. 17 min. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=hsFEJPEtm8I>. Acesso em: 27 mar. 2025.

FERNANDES, Roberto Mauro da Silva. *O Programa de Investimento em Logística (PIL) e o fim do Projeto Neodesenvolvimentista: Os atravessamentos de um acontecimento*. Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política. 54 / setembro 2019 – dezembro 2019.

Disponível em: <https://revistasep.org.br/index.php/SEP/article/view/511/275>. Acesso em: 07 mai. 2025.

FREITAS, Raíssa Dias de; CLARK, Giovani. *A inconstitucionalidade da Lei de Liberdade Econômica em face da proteção ambiental: reflexões sobre os institutos da classificação de riscos e da aprovação tácita de atividade econômica*. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS Porto Alegre, n. 49, p. 91-113, ago. 2022. DOI: <https://doi.org/10.22456/0104-6594.113440>. Acesso em: 27 mar. 2025.

HOBBSAWM, Eric John Ernest. *A era das revoluções: 1789-1848*. Tradução: Maria Tereza Lopes Teixeira; Marcos Penchel. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

HOBBSAWM, Eric John Ernest. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*. Tradução: Marcos Santarrita. Rev. Maria Célia Paoli. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IBGE. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Estatísticas históricas do Brasil: séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1988*. 2. ed. rev. e atual. do v. 3 de Séries estatísticas retrospectivas. Rio de Janeiro: IBGE, 1990. p. 457-458. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=221431>. Acesso em: 27 mar. 2025.

IEA. International Energy Agency. *The Future of Rail. Opportunities for energy and the environment*. Paris, 2019. p. 3; p. 47. Disponível em: <https://www.iea.org/reports/the-future-of-rail>. Acesso em: 27 mar. 2025.

IRIGARAY, Hélio Arthur Reis; STOCKER, Fabricio. *ESG: novo conceito para velhos problemas*. FGV/EBAPE. Cad. EBAPE.BR, v. 20, nº 4, Rio de Janeiro, Jul./Ago. 2022. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395186096>. Acesso em: 07 mai. 2025.

JUNQUEIRA, Gabriela de Oliveira; PUPPIO, Marcella; MIOLA, Iagê. *Ferrogrão: as finanças fora dos trilhos da sustentabilidade*. Ensaio: Nexo Jornal: 2022. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/ferrograo-as-financas-fora-dos-trilhos-da-sustentabilidade>. Acesso em: 02 abr. 2025.

LAMOUNIER, Maria Lúcia. *Ferrovias e Mercado de Trabalho no Brasil do Século XIX*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

LANNA, Ana Lucia Duarte. *Trabalhadores das ferrovias. A Companhia Paulista de Estrada de Ferro, São Paulo, 1870-1920*. Varia História, Belo Horizonte, vol. 32, n. 59, p. 505-545, mai/ago 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0104-87752016000200009>. Acesso em: 29 abr. 2025.

MASCARO, Alysson Leandro. *Estado e forma política*. São Paulo: Boitempo, 2013.

MAYER, Jorge Miguel. *Washington Luís Pereira de Sousa*. In: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro. Disponível em: <https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/dicionarios/verbete-biografico/washington-luis-pereira-de-sousa>. Acesso em: 29 abr. 2025.

NUNES, Ivanil. *FEPASA: uma Rede Ferroviária Estadual Paulista*. Associação Brasileira de Pesquisadores em História Econômica (ABPHE). Osasco, SP: XV Congresso Brasileiro de História Econômica & 16ª Conferência Internacional de História de Empresas, 2023.

Disponível em: <https://www.abphe.org.br/uploads/abphe2023/anais/ivanilnunes.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2025.

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

QUINTELA, Adroaldo et al. (orgs.). *Celso Furtado: os combates de um economista*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo: Expressão Popular, 2020.

RAMOS, André Paiva; LACERDA, Antonio Corrêa de. *A Emenda Constitucional (EC) 95 e o engodo do “teto dos gastos”*. Texto que comporá um dos capítulos do livro “O mito da austeridade”, da Editora Contracorrente. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.pucsp.br/sites/default/files/download/posgraduacao/programas/economiapolitica/2019-Andre-Paiva-AC-Lacerda-A-Emenda-Constitucional-95-e-o-engodo-do-teto-degastos.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2025.

RENFRO, Paul M. *Reagan não foi o único responsável pela ascensão do neoliberalismo*. Trad. Sofia Schurig. Jacobin Brasil. 26 jun. 2023. Disponível em: <https://jacobin.com.br/2023/06/reagan-nao-foi-o-unico-responsavel-pela-ascensao-do-neoliberalismo/>. Acesso em: 05 mai. 2025.

RF. Revista Ferroviária. *Anuário RF – Ano 5, nº 5*. Regina Perez et al. (orgs.). Editora Ferroviária Ltda.: São Paulo, 2015.

RF. Revista Ferroviária. *Anuário RF – Ano 10, nº 10*. Claudinei Carvalho (org.). Ed. Letícia Chiantia; Rev. Osni Dias. Hizz Publications Editora Ltda.: Atibaia, SP, 2024.

RF. Revista Ferroviária. *São Paulo Railway foi a mais bem sucedida ferrovia do país, mostra minidoc britânico*. Revista Ferroviária: São Paulo, 2022. Disponível em: <https://revistaferroviaria.com.br/2022/07/sao-paulo-railway-foi-a-mais-bem-sucedida-ferrovia-do-pais-mostra-minidoc-britanico-veja/>. Acesso em: 02 mai. 2025.

SADER, Emir (org.). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.

SILVEIRA, José Mauro Pires. *O café e a estrada de ferro Leopoldina: uma confluência de interesses – 1874-1898*. Revista de C. Humanas. Vol. 9, Nº 1, p. 107-117, Jan./Jun. 2009. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/RCH/article/view/3513>. Acesso em: 27 mar. 2025.

VERAS, Vinícius Périssé Maia; ARAUJO, Valter Shuenquener de. *A lei da liberdade econômica e os novos paradigmas da intervenção do estado no domínio econômico*. Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura – RDAI, São Paulo: Thomson Reuters | Livraria RT, v. 5, n. 16, p. 59–82, 2021. Disponível em: <https://rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/238>. Acesso em: 10 mai. 2025.

VIEIRA, Rherman Radicchi Teixeira. *Autorizações ferroviárias no Brasil: desafios do novo modelo*. 2022. Monografia (Especialização em Controle da Desestatização e da Regulação) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília DF.