



XIX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR  
Blumenau - SC - Brasil

---

REFLEXÕES ACERCA DA IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA FERROVIÁRIO BRASILEIRO, AÇÕES DO ESTADO E O PRIVADO.

**Simone Buiate Brandão** (Universidade de Brasília) - [buiatt@gmail.com](mailto:buiatt@gmail.com)

*Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Estadual de Goiás (UEG) em 2013 e Artes Visuais com habilitação em Design Gráfico pela Universidade Federal de Goiás (UFG) em 2008, especialista em Docência do Ensino Superior e mestre em Teoria e Hist*

**Fernando Buiate Brandão** (Valec) - [fernandobuiatt@gmail.com](mailto:fernandobuiatt@gmail.com)

*Formado em Engenharia Civil pela Universidade Federal de Goiás. Engenheiro Civil associado à Valec.*

## **Reflexões acerca da implementação do sistema ferroviário brasileiro, ações do Estado e o Privado.**

Uma análise sobre a Medida Provisória 1065/2021.

### **INTRODUÇÃO**

Durante o século XIX, o mundo se depara com uma profusão de eventos e transformações sociais, políticas e econômicas promovidas pela Revolução Industrial. Foram eventos que condicionaram as políticas públicas e privadas, as ações e o papel do Estado e influenciaram diretamente na organização social e espacial do território brasileiro. As infraestruturas de transporte foram protagonistas nesse contexto e contribuíram para a emergência de formações socioespaciais bastante complexas, além de modificarem as relações de espaço e território permitindo a diminuição considerável das distâncias entre lugares (VENCOSKY e CASTILLO, 2007).

Segundo Santos (1997), as técnicas são a principal forma de relação entre o homem e a natureza, uma vez que a “sociedade opera no espaço geográfico, através de sistemas de transporte e comunicação, fazem-no de um ponto de vista do planejamento, mostrando os problemas eventuais ligados ao movimento das coisas e das ideias” (SANTOS, 1997:28).

O emprego de novas técnicas, como a ferrovia e o telégrafo, segundo Vencovsky (2006), marcou o fim do isolamento de regiões e permitiu a aceleração do fluxo de pessoas e de bens materiais e imateriais. Ainda, alteraram profundamente as relações econômicas entre diferentes localidades, reduzindo drasticamente as distâncias, medidas em custo por tempo. “As ferrovias não só ligavam lugares ao mundo, como ligavam o mundo aos lugares” e isso se dava “através da troca de mercados, de ideias, de informações, de normas e de experiências” (VENCOSVSKY, 2006:7).

A implementação de infraestruturas, tais como ferroviárias, rodoviárias, aeroviárias e hidrovias constituem-se como uma das formas de apropriação do espaço. Pode se estabelecer em diferentes escalas, mas sobretudo se integra ao espaço urbano e é um dos protagonistas nos processos de urbanização, sendo ao mesmo tempo indutor de desenvolvimento e progresso como instrumento de modernização, e objeto de investimento para a qualidade de vida em virtude do acúmulo de riquezas proporcionado pelo progresso e desenvolvimento.

Sobre desenvolvimento, entende-se, como sugere Alexandre Abdal (2020), que é um processo que vai além da noção de crescimento, relativo ao aumento da eficácia do sistema social de produção. Mas, engloba “tanto a dinâmica temporal como elementos relacionados à diversificação produtiva (transformação industrial) e mudança tecnológica, satisfação das necessidades humanas elementares, ampliação das capacidades/liberdades e transformações sociopolíticas e demográficas” (ABDAL, 2020:7).

Nesse sentido, o sistema de infraestrutura possui o protagonismo para o desenvolvimento e configura o território pela materialização de obras articuladas em redes, integradas ou não, visíveis ou não, e desigualmente distribuídas pelo

espaço. O conceito de rede pode ser explorado da geografia, como toda infraestrutura que permite o transporte de matéria, energia, informação, inscrita no território e caracterizada por meio de seus pontos de acesso, terminais, arcos de transmissão, nós de bifurcação ou comunicação (SANTOS, 1997). Da sociologia, podemos entender que a premissa vem do seu caráter de interdependência, em função da presença de nós e arcos de conexões que possibilitam o fluxo contínuo, mesmo que sejam abertas, fechadas, densas ou difusas, com conexões fortes ou fracas, com maior ou menor grau de centralidade (GOBBO, 2016, *apud* TAVARES, 2020).

É de senso comum entre vários pesquisadores que o Brasil, há décadas, sofre com a carência de infraestruturas de transporte que “dificulta o fluxo de mercadorias entre a origem dos produtos e serviços e o consumidor, resultando em elevados custos e falta de produtividade e eficiência” (CARVALHO, 2019), em função de uma matriz com ênfase no sistema rodoviário, que concentra a maior parte do material, assim como pessoas, transportado no país. Ainda, a desigualdade na distribuição dos modais pelo território dificulta a integração entre os modais e revela uma concentração grande de modais em determinadas porções do território, o que acarreta no desenvolvimento desigual das regiões.

As ferrovias nesse contexto foram responsáveis em parte pela organização do território brasileiro ao longo dos últimos 150 anos, participaram de maneiras diferentes e de acordo com interesses e agentes. Nesse sentido, as ferrovias como objetos técnicos impuseram uma nova lógica entre diferentes localidades ao reduzir consideravelmente as distâncias, marcando o fim do isolamento geográfico e o início de várias cidades. O sistema ferroviário exigia paradas regulares e, em função disso, surgiram novos conglomerados. Essa dinâmica não só marcou a instalação de novas cidades, como também, o desenvolvimento das existentes e presentes nos eixos ferroviários, que cresceram substancialmente em função do grau de especialização em determinados produtos. O sistema permitiu que empresas atuassem em escalas nacionais e internacionais uma vez que “as novas vias de comunicação terrestres convergiam, todas, para os portos, onde se processava a cooperação de transporte marítimo, ligando os portos nacionais entre si e o prolongamento do transporte exterior pela navegação, a longo curso” (REVISTA FERROVIÁRIA, 1946)

De um modo geral as discussões acerca do sistema ferroviário brasileiro ressaltam a ineficiência, carência, necessidade e os altos déficits do sistema implantado. Sistema esse que teve um período vertiginoso de expansão a partir da primeira metade do século XIX até os anos 1930, como resultado de ações localizadas pontualmente e serviço de grupos específicos, principalmente ligado à exportação de café e concentrado nas regiões sul, sudeste e algumas poucas linhas no nordeste. A partir de 1930 até meados dos anos 1960-70, as ações, agora conduzidas de forma centralizada pelo comando do poder federal, exprimiam a vontade progressivamente de espraiamento, ramificação e descentralização pelo território brasileiro. A partir da década de 1970 e a profusão de crises econômicas, sociais e políticas que reverberam no processo de redemocratização e conseqüentemente uma mudança na política nacional voltada para o sistema ferroviário, as linhas férreas construídas foram concedidas, minimizando o papel do Estado na organização do sistema e planejamento do mesmo (TAVARES, 2020). Findados os anos 1990, mais

precisamente na metade dos anos 2000, após longa paralisia na construção de novos trechos, a Ferrovia Norte-Sul - FNS - saiu do papel, novamente com a retomada do Estado como agente no processo. Vinte anos depois um novo rumo, a Medida Provisória 1065/21 que delega para o poder privado a responsabilidade da construção de ferrovias.

É nesse último momento que esse artigo se propõe a discutir e analisar, a proposta adotada pelo governo federal vigente, 2018-2021, como solução para os entraves e conflitos na implementação e desenvolvimento do sistema ferroviário brasileiro. Para isso, metodologicamente, faz-se necessário discorrer sobre os Planos Nacionais de Viação elaborados até os dias atuais, no intuito de compreender a cada momento os objetivos e ações que foram estabelecidos e concretizados. A intenção é entender o papel do Estado e do capital privado, intercalando o protagonismo na implementação da malha ferroviária brasileira. Nesse sentido, busca-se levantar as mudanças, desafios, soluções e contradições que foram adotadas por esses agentes ao longo da história, levantamento que possibilitará analisar a Medida Provisória 1065/2021 e indicar os possíveis resultados com tal ação. Por isso, de antemão cabe o questionamento, estaria a medida provisória resolvendo parte dos problemas do sistema ferroviário brasileiro ou estaria apenas repetindo os mesmos problemas enfrentados em outros tempos?

### **O SISTEMA FERROVIÁRIO BRASILEIRO E OS PLANOS DE VIAÇÃO**

As ferrovias brasileiras foram implantadas muito antes da elaboração e aprovação dos Planos Nacionais de Viação, os primeiros documentos, leis e decretos datam do início do século XIX, por volta de 1830, e visavam incentivar a construção de ferrovias, por meio de incentivos e garantia de lucros pela iniciativa privada. Os primeiros trilhos chegaram em 1850, atrelados a política de incentivos e ligados sobretudo às necessidades dos produtores de cafés, que exigiu concomitantemente melhorias dos portos, como os de Manaus, Belém e Rio de Janeiro (PAULA, 2009) e do sistema hidroviário, que fazia a conexão das rotas agroexportadora na época.

O heroísmo foi atrelado a figura do financista e industrial Irineu Evangelista de Souza, o Barão e Visconde de Mauá, responsável pelo primeiro trecho ferroviário em solo brasileiro e consagrado patrono do Ministério de Infraestrutura. Ao longo do século XIX, os trilhos avançaram território adentro e a dinâmica de implantação do sistema ferroviário seguiu de forma desigual no território, o que revela os diversos eventos e ações, que determinaram períodos diferentes de modernização no Brasil (SANTOS, 1997). Sequência de ações e eventos, que podem ser agrupados conforme as mudanças e o avanço da implementação do sistema ferroviário em três grandes momentos: um primeiro momento marcado pela criação e expansão; um segundo, momento marcado pelo período de estatização e readequação ou decadência; e, por último, um terceiro momento de desestatização, recuperação e concessão, conforme Tabela 01. Essa mesma divisão também reflete a expansão em km/ano (Tabela 2) do sistema ferroviário que apresentou grande irregularidade ao longo dos anos.

**Tabela 1** - Periodização das ferrovias no Brasil conforme eventos, três grandes momentos

	Criação e expansão	Estatização e Readequação ou Decadência	Desestatização/Recuperação e Concessão

Período	1835-1957*	1957 -1995	1995-atual
<b>Característica</b>	Desenvolvimento	Readequação e desativação	Inventariança/ Reestruturação e concessão
<b>Plano Nacional do governo / transportes</b>	Modernização / Ocupação do território / Penetração	Modernização com caráter desenvolvimentista, segurança nacional / Conexões com terminais	Inserção internacional globalização
<b>Controle</b>	Privado/Estatal	Estatal	Estatal/Privado
<b>Objetivo</b>	Construção e implementação do sistema ferroviário	Reestruturação com desativação dos ramais antieconômicos – Grupo Executivo para Substituição dos Ramais Antieconômicos.	Processo de inventariança e readequação / implementação da ferrovia norte-sul**, ferrovia de integração do centro-oeste, ferrovia de integração do oeste-leste.
<b>Sist. de transportes (além do ferroviário)</b>	Cabotagem, navegação marítima	Predominância do rodoviarismo	Sistema multimodal
<b>Integração Territorial</b>	Muito fraca. Fortalecimento a partir de 1930.	Forte	Fraca**

\*Por meio da Lei 3.115/57 - criação da Rede Ferroviária Federal S.A. \*\*A Ferrovia Norte e Sul foi lançado em 1987. \*\*A integração não acontece em nível nacional, conectando as regiões e/ou regiões de potencial desenvolvimento, mas em nível internacional, o foco é o desenvolvimento de linhas unilaterais com objetivo de conectar centros produtores a centros de escoamento internacional - exportação.

Fonte: VENCOVSKY (2006), Paula (2000), Revista Ferroviária (1946), Portal Centro-Oeste Brasil (2020), BIACHI e MACEDO (2018), ANTT (2021), ANTF (2021), Organização: Autor (2021)

**Tabela 2 - Extensão da malha ferroviária em trânsito no Brasil (1854-2016).**

Ano	Km	Média/Ano	Aumento	Ano	km	Média/Ano	Aumento
1854	14,5			1940	34.252	177,4	5%
1860	223	34,75	93%	1950	36.681	242,9	7%
1870	744	52,1	70%	1960	38.287	160,6	4%
1880*	3.398/3.396	265,4	78%	1970	31.848	-643,9	-20%
1890*	10.590/9.583/10.235	719,2	68%	1980	29.659	-218,9	-7%
1900*	15.506/14.915/15.316	491,6	32%	1990	30.129	47	2%
1910*	21.326/21.324	582	27%	2006	28.276	-185,3	-7%
1920*	28.828/28.545	750,2	26%	2015	30.576	230	8%
1930	32.478	365	11%				

\*Dados divergentes de acordo com as fontes consultadas.

Fonte: Portal Centro-Oeste Brasil (2016), IBGE (1954), Revista Ferroviária (1945), ANTT (2021).Org. Autor (2021)

Os três grandes momentos ainda podem ser subdivididos em fases, em função da mudança e alteração do controle do sistema ferroviário e alternância na política adotada em conformidade com os planos de viação e demais planos distintos elaborados. Ao longo de todo o processo de implementação do sistema ferroviário brasileiro foram elaborados diversos planos nacionais de viação, mas pouco foram efetivamente aprovados. Ressalta-se que se entende que um Plano

Nacional de Viação (PNV) deve visar o pleno e racional aproveitamento dos recursos disponíveis, em harmonia com as políticas de desenvolvimento, segurança e integração nacionais, além de ser capaz de cobrir os campos econômicos, políticos, psicossociais e militar da nação, com previsão de metas físicas, integração nos níveis federal, estadual e municipal.

Em Planos de Viação - Evolução Histórica os PNV são divididos em: ocasional, empírico e científico, seguindo-se o conceito do Prof. Benedito Silva de Uma Teoria Geral de Planejamento, de 1964. O plano ocasional é caracterizado pela ocasionalidade e descontinuidade na forma como os problemas são tratados e segundo esta classificação os planos elaborados na fase colonial, no império e até o término da primeira república, possuem a marca da eventualidade, sem continuidade. O plano empírico, apesar de possuir a ação governamental, ainda é limitado a objetivos predeterminados ou que possui os recursos reservados, destinado a realizações específicas, nessa classificação se enquadram o Plano Nacional de Viação de 1934 e os subsequentes até 1967. O plano científico caracteriza-se pela existência de princípios e normas fundamentais, por metas físicas a atingir, pelo estabelecimento de prazos e por recursos financeiros específicos, além de instrumentos eficazes de controle, registro e análise necessários ao acompanhamento progressivo dos planos, prevendo reformulações e elaboração de planos subsequentes. Nessa classificação se enquadra o Plano Nacional de Viação de 1973, que previa a integração entre as diversas modalidades de transportes e a coordenação em escalas.

Sobre as fases e possíveis subdivisões, o primeiro momento de criação e expansão, que vai de 1835, com as primeiras tentativas por meio de decretos e incentivos, até 1957, foi um período marcado por grandes transformações políticas e mudança nos discursos de desenvolvimento do Estado, situação que proporcionou a subdivisão em quatro fases, conforme Tabela 3.

**Tabela 3 - Fases do sistema ferroviário brasileiro (1835-2016)**

	Ano	Situação/Controle	Política / Planos
Criação e expansão	Fase I 1835-1870	Lento: Início de implantação do sistema ferroviário. Pequenas parcelas distribuídas nas províncias do Rio de Janeiro, Pernambuco, Bahia, São Paulo e Minas Gerais.	Privado Regência e Segundo Reinado / Plano Rebelo 1838; Plano Moraes 1869;
	Fase II 1870-1890	Crescimento Médio: Expansão acelerada da malha ferroviária. Expansão a partir dos portos de Santos, Rio de Janeiro, Salvador e Recife. Novas linhas nas províncias de Minas Gerais, Alagoas, Ceará, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte, Paraíba, Paraná, Santa Catarina e Espírito Santos.	Privado Segundo Reinado / Plano Queiroz de 1874/1882; Plano Rebouças de 1874; Plano Bicalho de 1861; Plano Bulhões de 1861; Plano Geral de Viação de Rodrigo Augusto da Silva; Plano de 1890;
	Fase III 1890-1930	Acelerado: Expansão e início das Estatizações. Expansão das linhas dos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, ligações interiores do Paraná e Santa Catarina e dos estados de Alagoas, Pernambuco, Paraíba e Rio Grande do Norte.	Privado/Público República Velha / Plano de Viação Férrea de 1912; Planos Rodoviários (Plano Catramby de 1926/1927, Plano Luiz Schnoor de 1927, Plano da Comissão de Estradas de Rodagem Federais de 1927, Plano Rodoviário do Nordeste de 1931, Plano Ferroviário Sousa Brandão d 1932);

	Fase IV	1930-1957	Desacelerado: Ritmo de expansão diminui. Construções de ligações ferroviárias, articulando várias estradas de forma a constituir uma rede ferroviária nacional.	Público	Era Vargas / Plano Geral de Viação Nacional de 1934; Plano do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem de 1937; Plano Rodoviário Nacional de 1944; Plano Nacional de Viação Fluvial de 1947; Plano Nacional de Viação de 1951; Planos Ferroviário Nacional e Rodoviário Nacional de 1956;
Estatização e Readequação ou Decadência	Fase V	1957-1990	Desativação: Diminuição da malha, erradicação dos ramais antieconômicos. Relatório do Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes - GEIPOT e BIRD.	Público	Ditadura Militar; Nova República / Plano Nacional de Viação de 1964; Plano Nacional de Viação de 1967; Plano Nacional de 1973 em vigor;
Desestatização/ Recuperação e Concessão	Fase VI	1990-2021	Privatizações: Concessão de todo o sistema ferroviário nacional. Inventariança da RFFSA.	Privado	Nova República / Planos Plurianuais (PPA) - Programa Brasil em Ação de 1998; Programa Avança Brasil de 2000-2003; Programa de Aceleração do Crescimento - PAC de 2007-2010;

Fonte: Portal Centro-Oeste Brasil (2016), IBGE (1954), Revista Ferroviária (1945), ANTT (2020), Conselho Nacional de Transportes (1974). Org. Autor (2021)

A Fase I, de 1835 a 1870, compreende o período durante a Regência e o Segundo Reinado, com um crescimento muito lento de aproximadamente 53 km/ano, foi um período marcado pela regulamentação e instalação de companhias das Estradas de Ferro. Foi um período marcado por incentivos da união com garantia de juros de 5% sobre o custo estimado da ferrovia, dados pelo Tesouro Nacional (PAULA, 2009), e juros complementar de 2% ao ano garantido pelos presidentes das Províncias (BORGES, 1990), somado às reservas das faixas de domínio e prêmios anuais por quilômetro construído de via férrea (LUZ, 2006, *apud* MAUÁ FILHO, 2019).

A Fase II, de 1870 a 1890, foi um período marcado pela extinção da monarquia, em 15 de novembro de 1890, e a extensão ferroviária com um crescimento médio de 266 km/ano, ainda com a garantia de juros para Companhias que construíssem estradas de ferro que servissem a comunicação entre os centros produtores e os de exportação, de até 7% correspondente ao capital empregado pelo prazo de 30 anos<sup>1</sup>. Com a expansão do sistema ferroviário e conseqüentemente o interesse cada vez maior por essa nova técnica foi realizado em 1882 o I Congresso de Estradas de Ferro do Brasil, com participação ativa do Imperador Pedro II, presente em todas as treze sessões do evento (MAUÁ FILHO, 2019).

A Fase III, de 1890 a 1930, foi um período marcado pela expansão das linhas que se irradiaram, principalmente, a partir dos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, além da implantação de vários trechos por toda região do nordeste, tal data também marca o ápice do crescimento das ferrovias e o início do encampamento de ferrovias privadas pelo Estado, com a estatização da Estrada de Ferro São Paulo e Rio de Janeiro, posteriormente incorporada à Estrada de Ferro Central do Brasil. O processo de estatização acelerou com o passar do tempo, chegando ao seu ápice nos anos de 1960.

Percebe-se nesse momento que as discussões acerca da implementação das estradas de rodagem, enquanto linhas de conexão com o modal ferroviário,

<sup>1</sup> Decreto n.2.450 de 24 de setembro de 1873 que concede subvenção kilométrica ou garantia de juros às Companhias que construírem estradas de ferro, na conformidade da Lei nº 611 de 26 de junho de 1852.

ganha força e se apresenta como solução economicamente mais viável que o ferroviário. Tal visão ganhou espaço e representação nos Planos Rodoviários que seguiram ao Plano de Paulo Frontin de 1927, ao todo foram elaborados quatro planos incluindo um feito pela Comissão de Estradas de Rodagem Federais, apresentado em 1927 mesmo ano de fundação da mesma. Cabe destacar, que nesse período o Brasil, segundo o DNIT (Portal Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, s/d), não possuía rodovias pavimentadas, tal façanha só foi observada na década de 1940, com cerca de 423 km de rodovias pavimentadas, entre federais e estaduais.

Retomando, durante a Fase IV, de 1930 a 1957, a malha ferroviária oscilou entre períodos de recessão, em virtude da desativação dos ramais antieconômicos, e a implantação de novos trechos. A queda na expansão dos eixos ferroviários coincidiu com uma série de eventos, a segunda guerra mundial, a crise de 1929 e o início da expansão do rodoviarismo, tais eventos fizeram com que a rede ferroviária oscilasse entre períodos de paralisia e expansão pouco expressiva. A média/ano foi exponencial até 1920, após esse período as médias desaceleraram progressivamente, fato é que a extensão total em 1930 era de 32.478 km de linhas, quase toda extensão que foi construída do sistema ferroviário brasileiro.

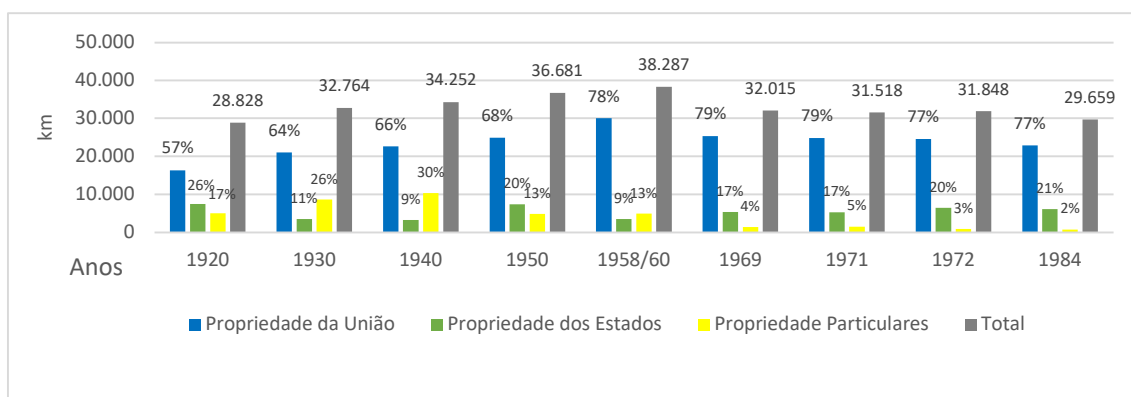
Nesse momento uma porcentagem significativa das linhas férreas pertenciam à união ou aos estados, resultado de um processo de estatização de linhas deficitárias. A estatização das linhas férreas não ocorreu somente no Brasil<sup>2</sup>, mas o caso brasileiro foi precoce, com uma concentração de linhas de propriedade da União logo nas primeiras décadas. O processo começou na gestão do Presidente Campos Salles (1898 - 1902), quando diversas ferrovias deficitárias foram compradas pelo governo e posteriormente arrendadas à iniciativa privada (LACERDA, 2002). Em 1920 do total 28.827 quilômetros de linhas férreas em operação cerca de 57% eram de propriedade da União, esse número aumentou ao longo dos anos chegando a 79% no final da década de 1960. Em contrapartida, apenas 17% das linhas em operação eram particulares, em 1920, o número duplicou chegando a 30%, em 1940, mas nas décadas seguintes a redução foi progressiva, chegando a 2% no final de 1984, conforme Gráfico 1. Parte das ferrovias estatizadas eram administradas pela união por um curto intervalo de tempo e posteriormente eram arrendadas ou concedidas com ou sem proposta de juros. Acrescente-se, ainda, que parte dos processos de estatizações foram realizados pelos estados, esse processo sofreu variações ao longo das décadas, oscilando de 26% em 1920, para 9% ao final da década de 1950 e 21% em 1984.

**Gráfico 1** - Propriedades e Administração das ferrovias no Brasil de 1920-1984

---

<sup>2</sup> Segundo Bogart (2010 *apud* NUNES, 2016), na primeira década de 1910, 30% da malha ferroviária mundial era estatizada e cerca de um quinto desta malha havia sido construída pelos Estados e parte era arrendada para terceiros.





Fonte: Estatísticas das Estradas de Ferro do Brasil de 1920, 1930, 1940, 1950, 1958/60, 1969, 1972 e 1984. Organização: Autor, 2021.

Com um aumento considerável de linhas de propriedade da União, em 1934, foi aprovado o primeiro Plano Nacional de Viação, que resultou posteriormente na criação da Rede Ferroviária Federal S.A. - RFFSA -, em 1957. Além da junção de todas as vias férreas em uma única companhia, a criação da RFFSA também resultou na reconfiguração das linhas em modelos administrativos diferentes dos existentes ao longo dos anos. Foram três grandes mudanças, a primeira de 1957 a 1969, logo após a criação da RFFSA, com a junção de algumas estradas de ferros numa única Rede de Viação; a segunda mudança foi de 1969 a 1975, quando a RFFSA dividiu toda a rede ferroviária em 4 Sistemas Regionais e 14 Divisões; e por último, de 1975 a 1993, com a classificação em 12 Superintendências.

Poucos anos depois da criação da RFFSA, em 1971, foi criada a FEPASA, para unificar cinco ferrovias<sup>3</sup> adquiridas pelo governo do Estado de São Paulo, que em 1998 foi absorvida pela RFFSA, e no mesmo ano, foi privatizada. Fato é que a União herdou uma série de linhas implantadas unicamente em função dos transportes de produtos específicos, como o café, borracha, cana, gado entre outros. Com as ações de encampamento sucessivas e expressivo até a década de 1960-70, a União se viu na obrigação de articular o sistema, que até então não integrava regiões, nem articulava o território (DNIT, 2009, IPEA, 2010).

## OS PLANOS NACIONAIS DE VIAÇÃO APROVADOS

O Plano Geral de Viação Nacional - PGVN -, de 1934, foi o primeiro plano oficialmente aprovado pelo Decreto nº 24.497 de 29 de junho de 1934, que tinha como objetivo traçar o plano geral das vias de comunicação de caráter nacional, que constituiriam a rede federal, contemplando tanto os troncos e as ligações que deveriam ser estabelecidos, quanto os já existentes. A intenção era que a rede atendesse simultaneamente aos interesses políticos, administrativos, econômicos e sociais da União, lembrando que nesse período 57% das linhas férreas eram de propriedade da União e 26% dos Estados, ainda, uma quantidade significativa dessa porcentagem estavam arrendadas ou sob concessão com ou sem garantia de juros.

No intuito de elaborar o plano foi necessário classificar as vias férreas, a Comissão, considerou como tronco ou ligações de interesse geral, as vias de

<sup>3</sup> Companhia Paulista de Estradas de Ferro, Estrada de Ferro Sorocaba, Companhia Mogiana de Estradas de Ferro, Estrada de Ferro Araraquara e Estrada de Ferro São Paulo e Minas.

comunicação que: as ligassem a capital federal com uma ou mais capitais das diversas unidades da federação; ligassem qualquer via de comunicação da rede federal a qualquer ponto da fronteira com os países vizinhos; constituíssem via de transporte ao longo da fronteira ou desta paralela, a menos de 200 quilômetros de distância; ligassem entre si dois ou mais troncos de interesse geral, com o objetivo de estabelecer, por via mais curta, comunicações entre duas ou mais unidades da federação; e, por fim, atendessem às exigências de ordem militar (CONSELHO NACIONAL DE TRANSPORTES, 1974:124).

Os critérios de classificação permitiram a indicação de nove troncos na direção norte-sul, onze troncos na direção leste-oeste e dezoito ligações entre os troncos ou entre eles e determinados pontos da fronteira, sendo trinta e um exclusivamente terrestres, quatro mistas - terrestres-fluviais - e três inteiramente fluviais, que totalizavam uma extensão de 51.076 km de via (CONSELHO NACIONAL DE TRANSPORTES, 1974:126,127), cerca de 18.598 km previsto, além dos 32.478 já existentes (figura 01).

**Figura 01:** Plano Nacional de Viação de 1934.



Fonte: Conselho Nacional de Transportes, 1974.

O levantamento da malha existente por parte da Comissão permitiu identificar “o quanto o desenvolvimento das vias férreas se deu de maneira isolada e com propósitos individuais” (CONSELHO NACIONAL DE TRANSPORTES, 1974:133), dificultando a formação de uma rede ferroviária. A ausência de uma regulação, um plano de ordenamento, prejudicou a construção de uma malha ferroviária com ramais que realizassem o intercâmbio entre eles, esse processo ainda foi agravado pela diferenciação entre o material rodante e a via permanente.

A grande contribuição do PGNV de 1934 foi o marco temporal na história no planejamento do sistema viário brasileiro, apesar dos sérios déficits técnicos, como não distinguir no plano o modal de conexão, nem tão pouco estipular normas técnicas para o modal rodoviários e não prever uma rede de comunicação aérea. A relevância histórica é o fato de revelar a preocupação do

Governo Federal com o sistema de viação do país e declarar a importância do sistema para a sua soberania.

A indefinição no plano para os demais modais resultou na elaboração de um plano rodoviário à parte, elaborado pelo Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, que insistiu na criação de um plano individual, inspirado no trabalho da Comissão de Estradas de Rodagem de 1928. Tal feito, resultou no primeiro Plano Rodoviário Nacional - PRN, de 1944, que estabeleceu os princípios gerais da política administrativa rodoviária, o financiamento, a execução e a fiscalização das construções e conservações das linhas. Ainda, indicou as linhas que deveriam ser priorizadas e instituiu a classificação das vias rodoviárias fixando normas e especificações técnicas (CONSELHO NACIONAL DE TRANSPORTES, 1974).

O PRN levou em consideração o Plano de 1934, evitando, quando possível, a superposição de rodovias às linhas férreas existentes e a construir. O plano previu a construção de 27 vias principais de comunicação, distribuídas em seis longitudinais, 15 transversais e seis ligações, totalizando, na época, 35.574 km, simbolizadas como BR (SANDOVAL, s/d). O plano proporcionou a evolução de uma malha rodoviária bem estruturada e robusta. E, apesar da expressa intenção de não estabelecer conflito com as linhas férreas, não previu o intercâmbio intermodal, que resultou na execução de linhas rodoviárias paralelas às linhas ferroviárias, acirrando a competição entre rodovias, ferrovias e navegação de cabotagem. Consequências de um plano elaborado isoladamente<sup>4</sup> e com viés segregador e competitivo (SANDOVAL, s/d).

Em 1951, o Conselho de Revisão do Plano Geral Nacional de Viação - CRPGNV -, apresentou a revisão do PGVN, de 1934, prevendo a integração dos diversos meios de transportes, com a análise dos planos individuais - rodoviário e fluvial. Destaca-se, no plano de 1951, “a mudança de política de penetração, outrora designada, ou dividida, no Plano de 1934, à ferroviária e rodoviária, passando a ser reservada à navegação fluvial e às rodovias” (CONSELHO NACIONAL DE TRANSPORTES, 1974:180).

Entretanto o PGVN, de 1951, nunca foi formalmente aprovado pelo Governo Federal, mas não deixa de ser relevante historicamente, pois registra as tendências e entendimentos dos transportes da época, documentando as mudanças ao longo da história de implantação dos sistemas de transporte brasileiro, e com destaque para a leitura acerca do sistema ferroviário. E, mais, a mudança apresentada, que destinava ao sistema rodoviário e marítimo a função de penetração, foi amplamente adotado pelo Plano Nacional de Viação aprovado em 1964, durante a Ditadura Militar, que exaltava no seu texto o protagonismo do sistema rodoviário e a obsolescência do sistema ferroviário, em função das dificuldades e desafios enfrentados.

É importante destacar que o Plano Nacional de Viação de 64 foi firmado para atender as necessidades socioeconômicas e político-estratégicas para os

---

<sup>4</sup> Seguindo essa lógica de elaboração de planos individuais, em 1947, foi apresentado o Plano Nacional de Viação Fluvial, pelo Cel. Jaguaribe de Matos, convencido de que o progresso dos sistemas viários terrestres dependiam do progresso do sistema fluvial. O objetivo do estudo era evidenciar a importância e necessidade de defender uma grande política geral de viação, para a Comissão Revisora do Plano Nacional de Viação - CRPNV, formada em 1946, e que contemplasse principalmente as vias fluviais.

próximos 25 anos. Desta forma, as vias e terminais deveriam ter caráter eminentemente nacional, antes de qualquer interesse regional ou local, cujas necessidades devem ser atendidas pelos próprios Estados ou Municípios, mediante planos complementares submetidos à aprovação pelo Conselho Nacional de Transportes. A estratégia era evitar a implantação de vias sem uma articulação dentro de uma escala nacional, como ocorreu até a década de 1930, pois assim era possível atender e manter o fluxo de tráfego entre zonas de produção e centros de consumo, e estabelecer novas vias atendendo o desenvolvimento de zonas com potencial econômico.

Sobre o sistema ferroviário, o Conselho entendia que ao contrário do sistema rodoviário, que ganhava cada vez mais protagonismo, o ferroviário estava atrelado a uma série de problemas e por isso era um sistema a ser superado. As causas apontadas, que motivaram este posicionamento, foram a obsolescência e inadequação de algumas vias e o controle tarifário, além de uma política salarial demagógica. Tal visão impulsionou a adoção de uma política de erradicação de ramais antieconômicos. Política que ganhou força com a criação do Grupo Executivo para Integração da Política de Transportes – GEIPOT -, em 1965, e o Grupo Executivo para Substituição de Ferrovias e Ramais Antieconômicos – GESFRA -, em 1966. Em 1965, o relatório intitulado Plano de Substituição de Ramais Antieconômicos, publicado pelo GEIPOT, recomendou o estudo para erradicação de 110 trechos de linhas e ramais, perfazendo um total de 6.843 km de vias férreas. Dos trechos indicados, 72 ramais, com 3.877 km, já se encontravam com o tráfego suspenso, e os outros 38 trechos possuíam tráfego de baixa densidade. Ao final do estudo, apresentado em 1966<sup>5</sup>, o Conselho Ferroviário Nacional decidiu erradicar 6.068 km de estradas de ferro, acreditando que com a suspensão dos ramais antieconômicos estava dado o primeiro passo para a recuperação do transporte ferroviário (REVISTA FERROVIÁRIO, 1976, 1978).

A tentativa de recuperação do setor ferroviário, refletia o pensamento da Comissão, que acreditava que os desafios eram passíveis de serem removidos a médio prazo, indo de contramão à abordagem precipitada e estagnadora adotada pelo CNT para com o sistema ferroviário. Entretanto, por mais que as diretrizes sejam claras, percebe-se fragmentos de inquietação quanto ao caminho tomado, conforme passagem da Exposição de Motivos nº 729/GM, de 1964, enviada ao Presidente da República:

“As dificuldades atuais, derivadas de distorções crônicas, promovendo o incremento preferencial, economicamente injustificado, de determinados sistemas e agravando a deterioração de outros, como vem acontecendo com o ferroviário e o marítimo, precisam e devem ser superadas no menor prazo possível.”(CONSELHO NACIONAL DE TRANSPORTES, 1974:240)

É importante destacar que, conforme o Ipea (2010) muitas destas ferrovias, agora de propriedade do Estado, foram construídas até 1930, e estavam relacionadas aos ciclos econômicos agroexportadores, sendo utilizadas para o transporte das *commodities* brasileiras em direção aos portos, sem a intenção de integrar o território, nem de conectar outras regiões. O que culminou na construção de ferrovias dispersas e isoladas, que ao final dos ciclos econômicos,

---

<sup>5</sup>Decreto nº58.341, de 03 de maio de 1966.

que motivaram suas construções, perderam sua viabilidade econômica, mesmo com o aumento constante de passageiros. E para evitar o colapso econômico das regiões dependentes do modal ferroviário o Estado foi “obrigado” a encampar várias destas ferrovias.

Adotando uma política contrária à dos países industrializados, preterindo o sistema ferroviário ao rodoviário, o PNV de 1964 previa uma extensão total de linhas ferroviária de 35.634 km, dos quais 2.501 estavam em construção e 4.485 precisam ser construídos integralmente (CONSELHO NACIONAL DE TRANSPORTES, 1974:236,237).

A revisão do Plano, de 1964, foi aprovado em 1973, e por um critério de interpretação iniciou-se um questionamento quanto ao próprio conceito de Plano Nacional de Viação, propondo uma mudança para Sistemas de Viação, por interpretarem que faltava ao PNV outras características de “plano” propriamente dito. Uma vez que, entende-se que para a execução dos planos era necessário contemplar o valor a ser investido nos Planos Nacionais de Desenvolvimento e dos Orçamentos Plurianuais de Investimento (CONSELHO NACIONAL DE TRANSPORTES, 1974). Por isso, a revisão foi proposta como instrumento de planejamento, com o objetivo de fixar metas físicas viárias federais, apresentando um Sistema Nacional de Transporte, formado pelo conjunto dos “Sistemas Nacionais Rodoviário, Ferroviário, Portuário, hidroviário e Aeroviário, ao qual seria incorporado os princípios e normas básicas de transportes” (CONSELHO NACIONAL DE TRANSPORTES, 1974:290).

No Setor Ferroviário, foi adotada nomenclatura semelhante à das rodovias, sendo classificadas segundo sua disposição e orientação geográfica. Quase todas as ferrovias do Sistema Ferroviário Nacional foram inseridas ao PNV, sendo que 97% das linhas pertenciam à União ou aos Estados. O PNV de 1973, foi o último aprovado, ainda vigente, antes do processo de redemocratização, em 1988, que mudou radicalmente a política de transportes do país. Houve uma série de mudanças estruturais e institucionais no Brasil em virtude do processo de “globalização” e as práticas neoliberais adotadas a partir da década de 1990, que impactou diretamente no processo de desestatização e privatização do sistema ferroviário brasileiro.

**Figura 02:** Mapa das ferrovias do Plano Nacional de Viação de 1973.



Com adoção de nomenclatura semelhante às rodovias substituindo o “BR” por “EF”.

- 4 EF-001 a 099: ferrovias radiais - são as que partem de Brasília, em qualquer direção, para ligá-la a capitais estaduais ou a pontos periféricos importantes do país.
- 5 EF-101 a 199: ferrovias longitudinais - as que se orientam na direção norte-sul.
- EF-201 a 299: ferrovias transversais - as que se orientam na direção geral leste-oeste.
- EF-301 a 399: ferrovias diagonais - são as que se orientam nas direções gerais nordeste-sudoeste e noroeste-sudeste.
- EF-401 a 499: as ferrovias, que em qualquer direção e não se enquadrando nas categorias precedentes, ligam entre si ferrovias ou pontos importantes do país, ou se constituem

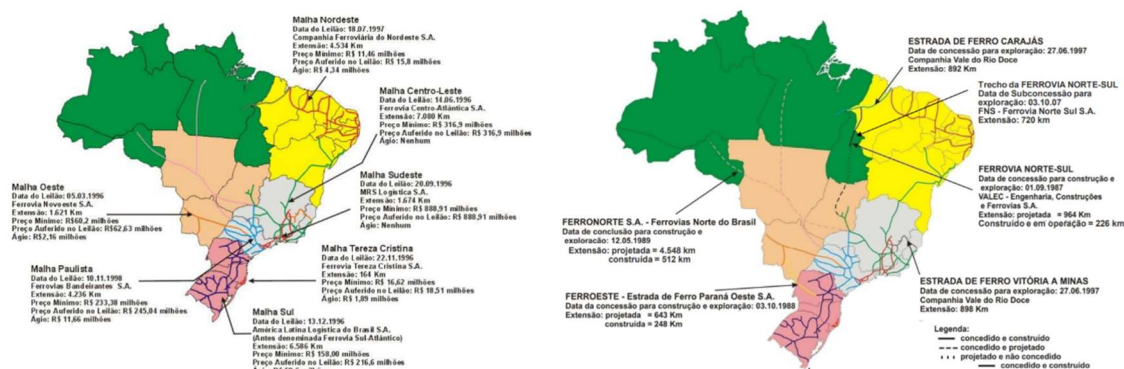
ramais coletores.

Fonte: Portal Centro-Oeste Brasil, 2021. Portal Estratégia Logística, 2014.

A RFFSA foi incluída no Programa Nacional de Desestatização - PND - em 1992, assim como outras malhas existentes, com o objetivo de estimular a iniciativa privada a fazer investimentos num setor primordial para o desenvolvimento econômico do país. A forma adotada foi transferir a atividade econômica para o setor privado, arrendar os bens vinculados à operação desse serviço e vender os bens de pequeno valor (PRATES, SOUSA, 1997). Nesse modelo, a União controlaria a RFFSA, mas com o objetivo social esvaziado. A intenção de separar os imóveis não-operacionais do processo, foi evitar atrair um público interessado administrar os imóveis ao invés de operar o serviço, visto que o volume em ativos não-operacionais valia R\$4 bilhões.

A RFFSA dividida em seis malhas foi licitada sem exigências de investimentos pré-definidos, mas com a obrigação de cumprir metas de desempenho, o aumento do volume de transporte e a redução de acidentes. Para alcançar essas metas, caberia à concessionária a decisão de quais investimentos deveriam ser feitos na malha sob sua administração. Em síntese, o Estado transferiu o serviço ferroviário à iniciativa privada e passou a dedicar-se à regulação e fiscalização, por meio de agências reguladoras, mas manteve a responsabilidade de definir prioridades, o padrão de qualidade dos serviços, a modicidade das tarifas e sobretudo manteve o patrimônio sobre o poder da União.

**Figura 03:** Malha da Desestatização da RFFSA e outras Malhas da Época da Desestatização da RFFSA, 2000.



Fonte: Rodrigo Villaça, 2012.

## O ABANDONO DO PLANO E ADOÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE VIAÇÃO

O período de 1985 a 1995 foi marcado pelo fim da Ditadura Militar, com acentuado enfraquecimento do planejamento territorial por parte do Estado. Tal situação resultou em ações pontuais e setoriais, em relação às condições das ferrovias, por parte dos municípios, sem qualquer coordenação do governo federal e dos Estados, frente ao enfrentamento das sérias limitações financeiras.

Nesse período, de 1980 até os anos 2010, não mais foram realizados planos, mas programas, em resposta à constituição que impôs a realização de Planos

Plurianuais (PPA), que consistiam principalmente numa programação do orçamento nacional por um período de 4 anos. Esta obrigação resultou na elaboração de programas. No período de 1996 a 1998, foi aprovado o Programa Brasil em Ação, com dois projetos ferroviários, a Ligação Inaí-Pirapora e a Ferronorte. De 2000 a 2003, foi implantado o Programa Avança Brasil, que deu continuidade às obras e acrescentou vários trechos ferroviários, localizados nas regiões sudeste, centro-oeste e nordeste, e destaque para o trecho da ferrovia norte e sul e a ferronorte. E por fim, de 2007 a 2010, os Programas de Aceleração do Crescimento - PACs, que deram continuidade ao projeto da Ferrovia Rondonópolis - MT, a Ferrovia Norte-Sul - Sul-GO, a Ferrovia Nova Transnordestina, acesso ferroviário ao Porto de Juazeiro - BA, variante ferroviária Camaçari-Aratú-BA e contorno ferroviário de São Felix.

Ainda, o novo texto constitucional, de 1988, permitiu designar o até então Plano Nacional de Viação, como Sistema Nacional de Viação - SNV, o qual foi elaborado em substituição ao PNV/73, aprovado pela Lei 12.379, de 06.01.11, que dispõe sobre o SNV, sua composição, objetivos e critérios para sua implantação, em consonância com o artigo 21, XII e XXI da Constituição Federal. Juridicamente o SNV é composto pelo Sistema Federal de Viação e pelos sistemas de viação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Sendo o SNV composto pelos Subsistemas Rodoviário Federal, Ferroviário Federal, Aquaviário Federal e Aeroviário Federal, tal mudança na estrutura organizacional dos sistemas de infraestrutura, visou a integração entre os diversos modais em escalas, federal, estadual e municipais.

O Subsistema Ferroviário Federal é constituído pelas ferrovias existentes, em execução ou planejadas, pertencentes aos grandes eixos de integração interestadual, inter-regional e internacional, que satisfaçam a pelo um dos seguintes critérios: atender grandes fluxos de transporte de carga ou de passageiro; possibilitar o acesso a portos e terminais do Sistema Federal de Viação - SFV; possibilitar a articulação com segmento ferroviário internacional; promover ligações necessárias à segurança nacional.

O Anexo III apresentava a relação descritiva das ferrovias do SNV. Entretanto, foi vetado, por não refletir o estado atual do planejamento viário nacional, assim como os demais anexos com as suas respectivas relações descritivas dos demais subsistemas. Tais vetos, resultaram na manutenção das relações descritivas constantes no Plano Nacional de Viação de 1973, de 10 de setembro de 1973, bem como as demais leis que as atualizaram (MAUÁ FILHO:2011), ainda menos fiel ao planejamento viário atual.

Ao não apresentar a relação descritiva dos subsistemas, o SFV teve seu papel como planejador comprometido, deixando de incluir projetos constantes do PNV e fundamentais para o desenvolvimento do país, inclusive, projetos presentes como o Programa Avança Brasil, o Programa Brasil em Ação e os PACs. Apesar da tentativa de organizar o SNV, a Lei nº 12.379/2011 apresentou um produto final incompleto. É indispensável que como nação o Brasil entenda a importância de possuir um consolidado plano do sistema de viação, que transcenda meros períodos governamentais, e promova a segurança necessária para atrair investimentos de longo prazo.

**MEDIDA PROVISÓRIA 1065/2021**

A Medida Provisória 1065/2021 dispõe sobre a exploração do sistema ferroviário e as atividades desempenhadas pelas administradoras e operadores independentes, além de instituir o Programa de Autorizações Ferroviárias, mudanças que alteram o SNV de 2011. Tal Medida Provisória está atrelada ao discurso da desburocratização do setor ferroviário, como primordial para alavancar o investimento privado no setor, ficando este responsável por promover o desenvolvimento do Subsistema Ferroviário Nacional.

Até então, as ferrovias públicas somente poderiam ser construídas ou operadas por empresas privadas, no regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação. Com a Medida Provisória 1065/2021, o Governo Federal permite a construção e exploração de novas ferrovias por meio de autorização simplificada, sem a necessidade de licitação.

A MP prevê duas modalidades para que isso ocorra: a primeira, por meio de requerimento junto ao Ministério de Infraestrutura, podendo ser formalizada através de contrato de adesão, com duração máxima de noventa e nove anos, prorrogáveis por períodos iguais e sucessivos; a segunda, por meio de chamamento público, que visa permitir a autorização para a exploração indireta do serviço de transporte ferroviário federal em ferrovias não implantadas, sem operação, em processo de devolução ou desativação, outorgadas a empresas estatais ou ociosas.

A exploração por autorização, apesar de não ser utilizada no setor ferroviária, é prevista em lei<sup>6</sup>, sendo assim um modelo válido para determinadas circunstâncias e objetivos. No entanto, o que se questiona são as diretrizes da MP1065/2021, que delega não só o desenvolvimento ferroviário, mas também o planejamento do subsistema ferroviário à iniciativa privada, ao se isentar de determinar as prioridades nacionais por meio de um Sistema Nacional de Viação fortemente estruturado, juntamente com um pensamento estratégico que incentive o crescimento econômico de insumos e manufaturados. Dinâmica essa outrora explorada no século XIX, destinando ao capital privado o planejamento do sistema, situação que levou a execução de trechos desconectados, sem a criação de uma malha ferroviária de integração nacional.

Desde o seu surgimento a ferrovia, no Brasil, tem sido destinada, quase que exclusivamente, ao transporte de *commodities* agrícolas e minerais voltados para exportação, característica que perpetua até os dias atuais, conforme detalhado na tabela 06, demonstrando que o sistema ferroviário privilegia poucos produtos, destinos e usuários e não viabiliza a integração do território nacional (VENCOVSKY:2008). Pouco se fez para mudar esse papel colonial, muito pelo contrário, os planos atuais, em sua maioria, voltados, principalmente, para a exportação de *commodities* agrícolas e minerais. A mesma estratégia política que deixou o setor suscetível às variações econômicas externas e resultaram na obsolescência de ramais outrora tão importantes.

Atualmente, 6 concessionárias controlam as linhas férreas do país, em sua maioria são de integração internacional e unilateral, ligando regiões produtoras aos mercados externos - com grande volume de soja, minério e derivados do petróleo -, não sendo utilizada para uma integração regional, muitos menos com

---

<sup>6</sup> conforme art. 21 inciso XII alínea "b" da Constituição Federal de 1988



objetivo de desenvolvimento e espraiamento dos meios de produção em regiões com potencial econômico.

Elaborada sob o pensamento liberal, a Medida Provisória foi estruturada em cima do discurso da livre concorrência, da liberdade de preços e da livre iniciativa de empreender. Moldada por este princípio liberal, a MP 1065/2021 pode ser compreendida no contexto da atual política de privatizações, que atua sob o viés de uma “racionalidade formal”, sobrevalorizando o mercado em relação aos valores sociais (Furtado apud Paula, 2014). O setor ferroviário brasileiro, em grande parte, foi desenvolvido nessa lógica formal e na racionalidade contábil, sendo executado de maneiras arbitrárias, desestruturando modos de vida, danificando o meio ambiente e trazendo um desenvolvimento desigual ao país (Paula, 2000).

A implantação ferroviária brasileira é caracterizada pela distribuição desigual das linhas no território, valorizando algumas regiões e desvalorizando outras (VENCOVSKY, 2006). É pouco provável que a construção de ferrovias com propósitos unicamente privados vá promover o espraiamento do sistema ferroviário, descentralizando o desenvolvimento e permitindo o crescimento de regiões de grande potencial, mas não consolidadas economicamente. O mais provável é que assim como no final do século XIX e início do século XX, conforme explorado ao longo do artigo, as ferrovias serão construídas exclusivamente para atender um ciclo econômico específico, geralmente estruturadas no mercado externo, e não inseridas dentro de um plano nacional macro de desenvolvimento. Lembrando que este caminho foi o precursor para o surgimento de ramais antieconômicos, com a diminuição da atratividade econômica destes ciclos.

É importante entender que conforme SANTOS (1997) é através dos mecanismos de poder, que a sociedade distribui no país os conteúdos técnicos e funcionais, condenando lugares ao envelhecimento ou possibilitando sua modernização. Logo, ao mesmo tempo que o pensamento lógico contábil entende que a infraestrutura, chamada de conteúdos técnicos e funcionais devem atender a uma demanda já existente, fruto da produção de uma região já consolidada economicamente, Santos (1997) lembra que essa mesma infraestrutura é indispensável para o crescimento e desenvolvimento de outras regiões. É nesse sentido que o Estado deve atuar, estipulando a prioridade, estruturando-se em planos de Estado de longo prazo, que visem o desenvolvimento nacional como um todo. E nesse sentido, segundo Santos (2012a), o Estado é indispensável,

[...] e o maior responsável pela penetração das inovações e pela criação de condições de sucesso dos investimentos porque, como instrumento de homogeneização do espaço e do equipamento de infraestrutura, ele torna-se o responsável maior pela penetração das inovações e pelo sucesso dos capitais investidos, sobretudo os grandes capitais”. [...] por seus próprios investimentos o Estado participa de uma divisão de atividades que atribui aos grandes capitais os benefícios maiores e os riscos menores. (SANTOS, 2012a:222)

O Estado é o único intermediário possível entre o modo de produção na escala internacional e a sociedade nacional, logo torna-se responsável pelas consequências de sua cumplicidade ou de sua resistência em relação aos interesses do sistema capitalista mundial (SANTOS, 2012a). A transferência dessa responsabilidade para o capital privado, torna o Estado e a sociedade refém de companhias transnacionais, que dependem cada vez mais da inércia

ou subjetividade do Estado para defender alguns ou muitos de seus interesses. Fato é que “com base em uma exploração sem limites dos países pobres que os países desenvolvidos podem responder às demandas de seus trabalhadores, ao mesmo tempo que as grandes companhias transnacionais aumentam seu poder de investimento e seu poder” (SANTOS, 2012b), para manutenção da dependência econômica.

E mais, entende-se que a ferrovia é um articulador territorial de múltiplas escalas - local, regional, nacional e internacional), por isso é possível afirmar que uma ferrovia, enquanto empresa, exerce, por meio de sua sede administrativa, decisões que afetam não somente a empresa, mas os diversos lugares alcançados pela ferrovia (MAUÁ FILHO, 2019), situação que coloca em xeque a soberania do Estado sobre a organização do território, à mercê de decisões e imposições externa. Ainda, a subordinação do território ao provimento, exclusivo, de lucro esvazia a legitimidade social inerente ao Estado.

Inquestionavelmente que as simplificações promovidas pela MP 1065/2021 irão alavancar os investimentos no setor ferroviário, vide solicitações mapeadas na figura 4, principalmente a curto prazo, conforme se verifica nos pedidos de autorização ocorridos junto ao Ministério da Infraestrutura no dia de sua publicação. Entretanto, será que esses investimentos irão promover o desenvolvimento que o Brasil precisa, construindo um Subsistema Ferroviário Federal estrategicamente inserido em um Sistema Nacional de Viação, interligado com os demais subsistemas, será este crescimento duradouro e sólido, ou apenas visa propósitos rasos e egoístas.

**Figura 4:** Solicitação de autorização para exploração ferroviária.



Fonte: Ministério da Infraestrutura, 2021.

Ainda seguindo o viés liberal a Medida Provisória permitirá outorgas para a exploração de ferrovias que compartilhem os mesmos pares de origem e destino ou que se localizem na mesma região geográfica, conforme §3º do art. 4º.

Estariam estas diretrizes contrárias ao propósito de realizar o espraiamento da malha ferroviária, não seria arriscado desregular um setor ainda tão imaturo e pouco desenvolvido. O próprio Governo reconhece o risco da concorrência nos transportes, uma vez que ao realizar a concessão da BR-163, a fez com um prazo de 10 anos, prorrogáveis por mais dois anos. Um prazo inferior ao praticado nos processos de concessões, que se justificou pela perspectiva de construção da Ferrogrão, ferrovia prevista paralelamente à rodovia 163 (Revista Ferroviária, 2021), e que esvaziaria o fluxo de caminhões, enfraquecendo o atrativo da concessão rodoviária.

Contradições da lógica da concorrência pela competição tão fortemente defendida pelo viés liberal. Se por um lado, é necessário criar atrativos para o interesse do setor privado, por outro, o incentivo estendido a décadas de exploração sem regulamentação resulta, inevitavelmente, segundo Harvey (2008), em monopólios ou oligopólios.

Estas políticas liberais incentivam a criação de futuros ramais antieconômicos, ao invés da consolidação do sistema ferroviário. Talvez prevendo essa tendência que a Medida 1065/2021 tenha facilitado a desativação de trechos ferroviários de tráfego inexpressivo, não passíveis de arrendamento, concessão ou alienação, ao alterar o art. 24 da Lei 12.379/2011, que anteriormente condicionava o desligamento à existência de alternativa de transporte para o atendimento aos usuários do trecho a ser desativado ou erradicado. Confirmando sua apologia de valorização da lógica formal e da racionalidade contábil e desprezo pelo social.

É importante entender que toda infraestrutura gera impacto ao meio, tanto positivo quanto negativo. Todos os fatores devem ser considerados e analisados, e a construção se justifica quando coletivamente os impactos positivos superam os impactos negativos. É nesta linha de raciocínio que, o descaso para com a criação de possíveis futuros ramais antieconômicos seria uma negligência do Estado para com a sociedade, pois os impactos negativos seriam a única herança deixada por esses empreendimentos. Com o modelo de autorização o Estado pode se eximir do prejuízo direto relacionado à construção, mas quanto aos prejuízos indiretos, estes o Estado será obrigado a lidar, e consequentemente a sociedade.

## **DISCUSSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este trabalho procurou compreender o processo de construção do sistema ferroviário brasileiro, inserido dentro dos Planos de Viação Nacional e dos acontecimentos históricos, possibilitando uma análise da Medida Provisória 1065/2021, e quais as expectativas para o futuro do subsistema ferroviário.

Percebe-se que ao longo do curto histórico do transporte brasileiro, apesar das tentativas, o Brasil não conseguiu constituir um plano nacional consolidado. O que se tem foram tentativas de organizar um sistema que se formou, em sua maioria, de planos ocasionais ou empíricos, que culminaram em crises com as quais o Estado foi obrigado a lidar.

Foi diante da obrigatoriedade de lidar com estes problemas que o Estado viu a necessidade de elaborar um plano e organizar o sistema viário nacional. Entretanto, elaborar um plano que visasse a integração do território nacional, e promovesse o desenvolvimento descentralizado, e que tivesse a parceria do

capital privado, se mostrou extremamente problemático. Influenciados por interesses escusos, os planos viários brasileiros foram organizados e reorganizados a cada nova demanda em termos de fluidez territorial, geralmente influenciados pelas empresas e grandes corporações que visavam, quase que exclusivamente, a integração das regiões produtoras ou extrativas aos mercados no exterior, em detrimento da integração das regiões do território brasileiro (VENCOVSKY, 2006).

O receio para com a Medida Provisória 1065/2021 é que possua interesses escusos, e que ao invés de promover o espraiamento do sistema ferroviário e do desenvolvimento, ela contribua para perpetuar o cenário atual, construído sob interesses privados, e não em benefício da sociedade, Assim como nas privatizações, em que os interessados em assumir as empresas públicas passaram a incentivar a desregulamentação, a privatização e a concessão dos setores de utilidade pública, em nome da economia de mercado, com a justificativa que o Brasil entraria para o rol dos Estados “modernos e globalizados”. Quando na verdade a intenção era de assumir as empresas públicas por preços simbólicos, sem regras, sem limites de ganhos e sem compromisso social (SILVEIRA, 2003:290 *apud* MAUÁ FILHO,2019).

Acredita-se que o caminho para solucionar o imbróglio do sistema nacional ferroviário, requer mais que uma simples Medida Provisória, que não passa um plano de governo, repleto de indefinições e pouco planejador. A solução deste problema, passa pela elaboração de um Plano de Viação Nacional isento de interesses particulares, e que seja acima de tudo um Projeto de Estado, que ultrapasse meros períodos governamentais

### **Referências Bibliográficas**

ABDAL, Alexandre. Trajetórias regionais de desenvolvimento no Brasil Contemporâneo: uma agenda de pesquisa. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, Planejamento e Políticas Públicas, v.22, p.1-21, 2020.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. Histórico das Ferrovias. Disponível em:< <https://antt-hml.antt.gov.br/historico-das-ferrovias> >. Acesso em: 20. Nov. 2021

AGÊNCIA NACIONAL DOS TRANSPORTADORES FERROVIÁRIOS. Histórico. Disponível em:< <https://www.antf.org.br/historico/> >. Acesso em: 20 nov. 2021.

BIACHI, Ana Paula Theodoro; MACEDO, Fernando Cezar. Ferrovia Nova Nordestina e organização espacial. Mercator, Fortaleza, v.17, e17010, p.1-19, 2018. Disponível em:< <https://www.scielo.br/j/mercator/a/GqJSQq5P4PVdWF9yJ5tf69H/?lang=pt&format=pdf>>. Acesso em 01 ago. 2021.

BORGES, Barnafuso Gomes. O despertar dos dormentes. Goiânia: Cegraf, 1990.

BRASIL, Câmara dos Deputados. Medida Provisória m°353, de 2007 (Mensagem n°12, de 23/01/2007 – CN). Dispõe sobre o término do processo de liquidação e a extinção da Rede Ferroviária Federal S.A. Disponível em:<[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra)>. Acesso em: 22 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 12.379, de 6 de janeiro de 2011. Torna público sobre o Sistema Nacional de Viação - SNV. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12379.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12379.htm). Acesso em: 18 de novembro de 2021.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.065, de 30 de agosto de 2021. Torna público sobre a exploração do serviço de transporte ferroviário. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1065.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1065.htm). Acesso em: 15 de outubro de 2021.

CARVALHO, André Castro et al. Portos, ferrovias e integração Logística.

CAVALCANTI, Flávio R. Portal Centro Oeste. 2012. Disponível em: <http://vfco.brazilia.jor.br/Legislação-Ferrovias/1973-ferrovias-incluidas.shtml>. Acesso em: 09 de dez. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE TRANSPORTES. Planos de Viação – Evolução Histórica (1808 – 1973). Ministérios dos Transportes:1974.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988.

DNIT. Repositório. Disponível em: [<http://servicos.dnit.gov.br/dnitcloud/index.php/s/oTpPRmYs5AAdiNr?path=%2F%2F2018%20\(Tamanho%20A0\)>](http://servicos.dnit.gov.br/dnitcloud/index.php/s/oTpPRmYs5AAdiNr?path=%2F%2F2018%20(Tamanho%20A0)). Acesso em: 09 dez. 2021.

DNIT. Departamento Nacional de InfraEstrutura de Transportes. Histórico das ferrovias brasileiras. Disponível em: Acessado em: 05 ago. 2009.

FILHO, FRANCISCO DE SALLES ALMEIDA MAFRA. Conteúdo Jurídico, disponível:<<https://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/23412/lei-no-12-379-de-6-de-janeiro-de-2011-o-sistema-nacional-de-viacao-snv>>. Acesso em: 01 dez. 2021.

IBGE. I Centenário das ferrovias brasileiras. Rio de Janeiro: IBGE, CNG, 1954.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Texto para Discussão nº1465 - Gargalos e Demandas da Infraestrutura Ferroviária e os Investimentos do PAC: Mapeamento do Ipea de Obras Ferroviárias. 2010.

LACERDA, Sander Magalhães. O transporte ferroviário de cargas. In: SÃO PAULO, Elizabeth Maria de; KALACHE FILHO, Jorge (Org.). Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social 50 anos: histórias setoriais. Rio de Janeiro : Dbá , 2002.

MAUÁ FILHO, Clovis Fuentes. Entre o estado e o capital: ferrovia e territorialidade em Sorocaba. 2019. 174f. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal de São Carlos. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Sorocaba, 2019.

PAULA, Dilma Andrade de. (2009). **154 anos de ferrovias no Brasil: Para onde caminha esse trem**. História Revista, da Universidade Federal de Goiás, da Faculdade de História, v.13, n.1, Goiânia, 2008. <https://doi.org/10.5216/hr.v13i1.5413>

PAULA, Dilma Andrade de. **As ferrovias no Brasil: análise do processo de erradicação de ramais**. In: **Actas del II Congreso de Ferrocarriles**. Aranjuez, 2000.

PAULA, Dilma Andrade de. **Fim da linha. A extinção de ramais da Estrada de Ferro Leopoldina 1955-1974.** 2000, 347f. Tese de Doutorado. Universidade Federal Fluminense, Programa de Pós-Graduação em História. Niterói, 2000.

PAULA, Dilma Andrade de. Passado-presente: a extinção de ramais ferroviários durante a ditadura civil-militar. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, SP, v. 14, n. 56, p. 186–201, 2014. DOI: 10.20396/rho.v14i56.8640443. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8640443>. Acesso em: 23 jul. 2021.

Portal Estratégia Logística. Disponível em: <https://estrategialogistica.files.wordpress.com/2014/12/plano-nacional-de-viac3a7c3a3o-trabalho-prof-andreina-nigriello-usp.pdf>. Acesso em: 09 de dez. 2021.

REVISTA FERROVIÁRIA, **Governo define neste mês a concessão da BR-163 entre MT e PA, 2021** - disponível:<https://revistaferroviaria.com.br/2021/02/governo-define-neste-mes-a-concessao-da-br-163-entre-mt-e-pa/>

REVISTA FERROVIÁRIA. Estradas de Ferro do Brasil 1945. Rio de Janeiro: Revista Ferroviária LTDA, 1946.

REVISTA FERROVIÁRIA. Estradas de Ferro do Brasil 1976. Rio de Janeiro: Revista Ferroviária LTDA, 1976.

REVISTA FERROVIÁRIA. Estradas de Ferro do Brasil 1978. Rio de Janeiro: Revista Ferroviária LTDA, 1978.

RFFSA - Fepasa. Museus Ferroviários SP. Disponível em:<<http://museusferroviarios.net.br/antigas-companhias/rffsa-fepasa/>>. Acesso em: 10 de dez. 2021

SANDOVAL, Marco Antônio Leita. Breve histórico sobre a evolução do planejamento nacional de transportes. Ministério dos transportes - DNIT. s/d.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço. Técnica e tempo. Razão e emoção.** São Paulo: Hucitec, 1997.

\_\_\_\_\_. Por uma geografia nova: da crítica da geografia a uma geografia crítica. São Paulo: Edusp, 2012a.

\_\_\_\_\_. Técnica, espaço e tempo. São Paulo: Edusp, 2012b.

SOUSA, Raimunda Alves de, PRATES, Haroldo Filho. O processo de Desestatização da RFFSA: Principais Aspectos e Primeiros Resultados. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v.4, n.8, p.119-142, 1997.

TAVARES, Jeferson Cristiano. Infraestrutura na construção do território nacional, décadas de 1930 a 1970: arquitetura, urbanismo e as redes. Oculum Ensaios. Revista de Arquitetura e Urbanismo. Campinas, v.17, e204319, p. 1-19, 2020

VENCOVSKY, Vitor Pires. O papel do sistema ferroviário no início do século XXI: integração e uso corporativo do território. 2008. In: 3º Congresso Luso Brasileiro para o planejamento, urbano, regional, integrado, sustentável. Santos, 2008. Disponível

em:<[http://ferroviaesociedade.com.br/artigos/vencovsky\\_pluris2008.pdf](http://ferroviaesociedade.com.br/artigos/vencovsky_pluris2008.pdf)>. Acesso em: 10 de dez. 2021.

VENCOVSKY, Vitor Pires. **O sistema ferroviário e o uso do território brasileiro. Uma análise do movimento de produtos agrícolas. 2006.** 167f. Dissertação de Mestrado – Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Geociências pós-graduação em geografia. Campinas, SP. 2006.

VENCOVSKY, Vitor Pires; CASTILLO, Ricardo. **Sistema ferroviário pós-privatização e fluidez corporativa: o movimento de produtos agrícolas no território brasileiro.** GEOUSP – Espaço e Tempo, n.21, São Paulo, 2007

VILAÇA, Rodrigo. As ferrovias transportam o Brasil para o futuro, com integração e desenvolvimento. Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários. Brasília, 2012. Disponível em:< [https://www.antf.org.br/wp-content/uploads/2017/01/rodrigo\\_vilaca-antf-menor.pdf](https://www.antf.org.br/wp-content/uploads/2017/01/rodrigo_vilaca-antf-menor.pdf) >. Acesso em 05 dez. 2021.