XXI Encontro Nacional da ANPUR
Curitiba
19 a 23 de Maio de 2025
ideias, políticas e práticas em territorialidades do Sul Global

A PRIVATIZAÇÃO DE ESTRUTURAS E SERVIÇOS PÚBLICOS DA COMPANHIA BRASILEIRA DE TRENS URBANOS (CBTU)

Rosangela Luft
Universidade Federal do Rio de Janeiro | rosangelaluft@ippur.ufrj.br

Juliana Guedes
Universidade Federal do Rio de Janeiro | julianaguedesms@gmail.com

Heloant Abreu
Universidade do Estado do Rio de Janeiro | heloant.abreu@gmail.com

Sessão Temática 3: Estado, planejamento e políticas públicas

Resumo: Incluída no Programa de Parcerias para Investimentos (PPI) em 2019 do governo federal, a Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) tem passado por um processo de reestruturação, coordenado pelo BNDES, visando à privatização de parte de suas estruturas e dos serviços metropolitanos de transporte metroferroviário de sua responsabilidade. Ainda que se utilize a justificativa de redução do papel do Estado, observa-se um protagonismo deste, ao direcionar recursos e estruturas públicas para viabilizar a transferência dos serviços à iniciativa privada e assegurar operações equilibradas economicamente. O trabalho argumenta, a partir da análise do processo de privatização da CBTU e com foco no caso de Minas Gerais, que a privatização está inserida em um contexto de neoliberalização, onde o Estado não é nada mínimo e promove a desregulação regulada. Metodologicamente, são analisadas produções teóricas sobre a temática e analisada documentação dos processos de reestruturação, desestatização e privatização, estes extraídos dos dados públicos do PPI.

Palavras-chave: Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU); transporte público metroferroviário; privatização; Programa de Parcerias de Investimentos (PPI); protagonismo estatal.

THE PRIVATIZATION OF PUBLIC STRUCTURES AND SERVICES OF THE BRAZILIAN URBAN TRAIN COMPANY (CBTU)

Abstract: *Include in the federal government's 2019 Investment Partnership Program (PPI), the Brazilian Urban Train Company (CBTU) has been undergoing a restructuring process, coordinated by the BNDES, aimed at privatizing part of its structures and the metropolitan metro-rail transport services for which it is responsible. Even though the justification for reducing the role of the state is used, it has taken a leading role in directing public resources and structures to make the transfer of services to the private sector viable and to ensure economically balanced operations. The paper argues, based on an analysis of the CBTU privatization process and focusing on the case of Minas Gerais, that privatization is part of a context of neoliberalization, where the state is not at all minimal and promotes regulated deregulation. Methodologically, theoretical productions on the subject are analyzed, as well as documentation on the processes of restructuring, privatization and privatization, which are extracted from the PPI's public data.*

Keywords: *Brazilian Urban Train Company (CBTU); public metro-rail transport; privatization; Investment Partnership Program (PPI); state protagonism.*

LA PRIVATIZACIÓN DE ESTRUCTURAS Y SERVICIOS PÚBLICOS DE LA COMPAÑÍA BRASILEÑA DE TRENES URBANOS (CBTU)

Resumen: *Incluida en el Programa de Asociación para la Inversión (PPI) 2019 del gobierno federal, la Compañía Brasileña de Trenes Urbanos (CBTU) viene pasando por un proceso de reestructuración, coordinado por el BNDES, con el objetivo de privatizar parte de sus estructuras y de los servicios de transporte metropolitano metro-ferroviario de los que es responsable. Aunque se justifique la reducción del papel del Estado, éste ha asumido un papel preponderante en la orientación de los recursos y las estructuras públicas para hacer viable la transferencia de servicios al sector privado y garantizar un funcionamiento económicamente equilibrado. El trabajo argumenta, a partir del análisis del proceso de privatización de la CBTU y centrándose en el caso de Minas Gerais, que la privatización se inscribe en un contexto de neoliberalización, donde el Estado no es en absoluto mínimo y promueve la desregulación regulada. Metodológicamente, se analizan las producciones teóricas sobre el tema, así como la documentación sobre los procesos de reestructuración, privatización y privatización, que se extraen de los datos públicos del PPI.*

Palabras clave: *Compañía Brasileña de Trenes Urbanos (CBTU); transporte público metro-ferroviario; privatización; Programa de Asociación de Inversiones (PPI); protagonismo estatal.*

INTRODUÇÃO

A Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), estatal federal responsável pelos serviços de transporte coletivo metroferroviário em diferentes regiões metropolitanas do país, foi incluída, no ano de 2019, no Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) do governo federal. Desde então, múltiplos esforços e recursos vêm sendo despendidos para reestruturar a instituição e facilitar processos de privatização dos serviços. As justificativas que os fundamentam partem da premissa de que a melhoria da infraestrutura e dos serviços no país está atrelada à sua transferência para a iniciativa privada e à redução do papel do Estado, pois aquela teria pretensamente melhores condições de investimento e gestão (Aragão, 2005; Amaral, 2018). No entanto, ao colocarmos lupas sobre este ou outros processos de privatização, percebemos há um protagonismo do Estado – não uma redução do seu papel - , o qual envida esforços, recursos e estruturas públicas que sustentam as condições necessárias para atrair o mercado e para garantir sua permanência enquanto operador de serviços públicos.

Os serviços urbanos metroferroviários de passageiros são qualificados como serviços públicos pelo nosso ordenamento jurídico, fruto de processos históricos de estatização, promoção pública e consequentes normatizações (Grau, 2003; Mello 2001). Tal qualificação confere ao Estado o papel de titular e responsável pela sua provisão, que pode ser dar via atuação direta ou delegação contratual (art. 175, CF 88). A titularidade desses serviços pelos entes federados - União, estados, municípios e Distrito Federal – depende não só da delimitação constitucional de competências, mas também de características históricas que geraram sua implementação.

No caso da CBTU, observou-se o duplo fenômeno, pois historicamente a CBTU surge, nos anos 80, da separação entre os serviços de transporte de cargas e de pessoas da antiga Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima (RFFSA), uma estatal da União. Nos anos 90, após as novas delimitações de competências na CF 88, ela passa por processos de descentralização, nos quais alguns desses serviços são transferidos aos Estados – que acolhem essa mudança – e outros continuam sob a responsabilidade da CBTU, ainda que de caráter intermunicipal. Em seguida, alguns dos serviços metropolitanos descentralizados são delegados contratualmente para a operação privada, enquanto outros continuam sob a responsabilidade de empresas estatais (Ferreira, 2024; Ignarra, 2001).

As decisões sobre a provisão estatal ou privada de serviços públicos está indissociada das considerações a respeito do papel do Estado e das prioridades governamentais, redefinindo fronteiras entre o público e o privado (Yokoyama, 2023). A influência de ideais e modelos neoliberais levaram, no final do séc. XX, a movimentos – até hoje presentes – de reforma do Estado. Busca-se reduzir mecanismos que permitam ao Estado intervir diretamente na ordem econômica, seja pelo planejamento ou pela prestação de serviços públicos (Massonetto, 2009). Tratam-se de transformações que envolvem, entre outras iniciativas, a extinção de restrições ao mercado estrangeiro, a flexibilização de monopólios estatais e os

processos de privatização ou desestatização. Não são mudanças em direção a um Estado mínimo, mas sim mudanças nas atribuições do Estado, afastando-o de ações que envolvem uma intervenção direta na economia para assumir um papel notadamente de agente regulador e fiscalizador (Barroso, 2005).

Segundo Albeers, a transformação no papel do Estado – retrocedendo em relação a um modelo de Bem-Estar Social e avançando em direção a um modelo neoliberal – pode ser explicada, entre outros fatores, pela noção de desregulação regulada. Esta implica, em um contexto de avanço de políticas neoliberais, na crescente regulação estatal dos mercados para facilitar um conjunto de agentes em detrimento de outros. Trata-se de uma explosão regulatória que cria condições de neoliberalização através do Estado, favorecendo determinados mercados (Albeers, 2016).

Ademais, se em um modelo de Estado de Bem-Estar Social o fundo público, em suas diversas formas, é "o pressuposto do financiamento da acumulação de capital, de um lado, e, de outro, do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente toda a população por meio dos gastos sociais" (Oliveira, 1988, p. 08), em um modelo neoliberal estes fundos públicos se concentram prioritariamente na estruturação da reprodução do capital. Ou seja, não se reduzem os gastos públicos, mas se direcionam estes para a regulação, através de um Estado mínimo na política e máximo na economia (Valim, 2017).

Esse movimento vem acontecendo no Brasil desde os anos 90, em ondas de neoliberalização que se seguem e se somam, onde se intensificam projetos de reestruturação regulatória que buscam reproduzir modalidades de governança disciplinadas pelo mercado, por meio de ações de privatização (Brenner, Peck e Theodore, 2012). A privatização é aqui definida como "a transferência de ativos pertencentes ao governo para os setores privado ou sem fins lucrativos e/ou a participação destas organizações na prestação de serviços públicos que anteriormente eram limitados ao público" (Yokoyama, 2018, p 10101).

Para que as privatizações aconteçam, não bastam apenas decisões políticas. São necessárias condições materiais que as tornem economicamente atrativas e institucionalmente possíveis. No caso específico da CBTU, identifica-se um protagonismo institucional e financeiro do Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES), empresa pública federal designada desde o Programa Nacional de Desestatização (PND) dos anos 90 como gestora do Fundo Nacional de Desestatização (FND). O BNDES aperfeiçoou e fortaleceu seu papel com o PPI, atuando, no caso da CBTU, na modelagem das desestatizações e no financiamento dos projetos com recursos do FND. Cabe ao BNDES promover aquilo que Brenner, Peck e Theodore denominam como experimentação regulatória, ou seja, realização de projetos específicos que buscam impor, intensificar ou reproduzir modalidades de governança disciplinadas pelo mercado (2012).

Deste modo, o presente trabalho tem por objetivo, através do caso da reestruturação e privatização dos serviços da CBTU, analisar como o avanço progressivo do modelo neoliberal está indissociado de uma centralidade do Estado enquanto promotor da desregulação

regulada (Albeers, 2016) e que, longe da ideia de Estado mínimo, as privatizações somente são possíveis em virtude da destinação de fundos públicos por um Estado máximo na economia (Oliveira, 1988; Valim, 2017).

A metodologia envolve análise bibliográfica e documental, desenvolvendo abordagens descritivas e analíticas dos processos de privatização da CBTU. Foram levantadas produções acadêmicas e técnicas sobre os temas de neoliberalismo, privatização, regulação, PPI e sobre a estatal CBTU. No levantamento documental, foram analisadas normativas federais, regulamentos do PPI, decisões do processo de desestatização do BNDES, decisões relacionadas à desestatização na RMBH, bem como documentos relativos a licitações e contratos disponíveis no site do BNDES.

Para entender o processo de privatização da CBTU, inicialmente é importante analisar como se formou e quais são as características desta empresa estatal, quais atividades desempenha e algumas das suas transformações institucionais mais recentes, o que será desenvolvido no primeiro item. Em seguida, serão analisadas as decisões, normas e demais medidas adotadas para o processo de privatização dos serviços, liderado pelo BNDES, e que levaram a mudanças estruturais na CBTU e estão viabilizando a fragmentação regional das privatizações. Em seguida, serão trazidas algumas características da privatização do serviço de trem na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) para ilustrar os tipos de medidas que reforçam protagonismo e esforços estatais na realização e manutenção das operações privadas com recursos públicos. Finalmente serão apresentadas as considerações finais do trabalho.

CTBU: CONTEXTO HISTÓRICO E CARACTERÍSTICAS

O histórico da CBTU segue os meandros da história de um Brasil Império, que busca acompanhar o modelo desenvolvimentista aliado à expansão urbana, e à produção histórico-social das principais Regiões Metropolitanas do país até os dias atuais. A contextualização histórica de sua criação, inclusive de seu presente, faz-se imprescindível para a compreensão dos atuais processos de privatização.

O conjunto de ferrovias brasileiras deve ser encarado como um sistema, não apenas por sua funcionalidade ferroviária, mas também uma significância como um sistema de papéis e valores importantes para a formação histórico-geográfica do país (Ignarra, 2001). A análise não se refere a um objeto desconectado, mas sim a algo integrado à realidade, de momentos incrustados no espaço e no tempo, embora possa interagir de diversas formas. Assim, validam-se características históricas que geraram sua implementação até decisões mais recentes que externam a configuração atual da Companhia.

Como mencionado anteriormente, a CBTU é criada como sucessora da então extinta Empresa de Engenharia Ferroviária (Engefer) da Rede Ferroviária Federal S.A (RFFFSA), caracterizando-a inicialmente como subsidiária, através do Decreto Lei nº 89.396 de 22 de fevereiro de 1984. Em sua origem, foi vinculada ao Ministério dos Transportes e constituída

em uma sociedade de economia mista. Os sistemas ferroviários operados nas Regiões Metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Maceió, Recife, João Pessoa, Natal e Fortaleza foram incorporados integralmente à Companhia. Entretanto, a partir de 1994 algumas operações começaram a ser transferidas de forma progressiva para os governos locais, como em São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Fortaleza e Belo Horizonte (CBTU, 2024).

O sistema ferroviário brasileiro foi desenvolvido de forma fragmentada, voltado prioritariamente a interesses locais e sem a existência de padronização ou de um planejamento central. Isso porque as linhas de trem foram construídas conforme a necessidade e interesses privados de grandes produtores, em consonância aos ciclos econômicos que projetavam as principais rotas comerciais de exportação. Tendo em vista a inexistência de interesse dos empresários na realização de investimentos ferroviários, o Governo Federal estabeleceu vantagens de isenções e garantia de lucro sobre capital investido para qualquer empresa, nacional ou internacional, que construísse e explorasse estradas de ferro no país, por meio da Lei nº641 de 26 de junho de 1852. Dessa forma, as ferrovias desempenharam um papel significativo na modernização da infraestrutura do país, conduzida pela Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, criada em 1860. Elas facilitaram, sobretudo, o transporte de produtos de exportação, ao estabelecerem ligação entre as regiões produtoras e os portos, vinculando o transporte ferroviário ao transporte aquaviário (Lins, 2004).

A partir desse momento, algumas ferrovias foram inauguradas em regiões estratégicas, como a primeira ferrovia conhecida por Barão de Mauá com o percurso entre o Porto de Estrela e a cidade de Petrópolis e a segunda ferrovia entre Recife - São Francisco. Para além do objetivo geral de transporte de produtos, as ferrovias também ajudaram bastante no desenvolvimento de grandes e médias cidades no país. As cidades evoluíram com o princípio de um perímetro urbano, com o aparecimento de bancos, comércios, pequenas manufaturas e indústrias que visavam o aproveitamento locomotivo. Para além disso, a ferrovia constituía-se como principal meio de transporte, atraindo a população cada vez mais para os subúrbios (Lins, 2004).

Os processos fiscalizatórios por parte do Estado iniciaram apenas no início do séc XX, quando um decreto federal de 1907 instituiu a Repartição Federal de Fiscalização das Estradas de Ferro (Decreto nº 6.787), objetivando inspecionar as estradas de ferro concedidas ou arrendadas pelo governo federal. Outros objetivos dessa iniciativa foram disponibilizar ao governo informações para formulação do plano geral de viação, estruturar estatística e cadastro de todas as ferrovias do país, assim como analisar e aprovar propostas de tarifas, regulamentos e estrutura de pessoal e horários. Em 1911, o órgão amplia suas atribuições para as estradas de rodagem e passa a se chamar Inspetoria Federal das Estradas, culminando na preparação - base dos editais para concorrência dos serviços e conservando o arquivo técnico (Camargo, 2019).

Amplia-se, deste modo, cada vez mais a atuação federal nos processos de regulamentação e controle relativos à viação terrestre. O crescimento exponencial de cidades pequenas e dos subúrbios também revelava a necessidade de deslocamento de pessoas para além do transporte de cargas. As novas transformações na estrutura da Inspetoria Federal de Estradas se dão na Revolução de 1930, quando Vargas cria a Superintendência de Eletrificação da Central do Brasil, com o objetivo de implantar projetos de tração elétrica. A partir daqui, tem início o processo de incorporação de empresas ferroviárias estrangeiras, nacionais e estaduais em dificuldades financeiras, visando garantir a continuidade dos serviços, prevenir o desemprego, reestruturar administrativamente essas empresas e restaurar as linhas e o material rodante (Lins, 2004).

Os trens foram ganhando cada vez mais espaço no processo de metropolização das principais regiões do Brasil. Ignarra alega que houve uma desintegração da mobilidade como serviço essencial aos habitantes, pois a operação e a concessão se deram de forma fragmentada entre a União, estados e municípios distintos, dificultando a integração dos transportes (2001). O autor também destaca que os trens, reconhecidos como suburbanos, eram exemplo de decadência e inadequação de serviços públicos com problemas crônicos de falta de investimento dentro do círculo vicioso de queda da qualidade do serviço e receita (Ignarra, 2021). Fica evidente, então, a necessidade histórica de participação do Estado com a incorporação de ônus desde o princípio da regulamentação e operação das estradas de ferro brasileiras.

No entanto, apenas na década de 50 passos efetivos foram dados para a implantação de uma rede ferroviária nacional. Para isso, a partir de acordo do governo brasileiro e do Banco Mundial, por meio do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), é instalada uma Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, composta por técnicos e economistas dos dois países com o objetivo de analisar, sob a ótica técnica e da produtividade econômica, projetos de desenvolvimento nacional. A Comissão recomendou a centralização das operações ferroviárias em uma única companhia federal, defendendo o financiamento estatal para viabilizar a recuperação, modernização, aprimoramento e gestão das ferrovias. Ela propôs, ao Congresso Nacional, a criação de uma empresa com personalidade jurídica própria, buscando aproximá-la do modelo de empresa privada (Ignarra, 2001).

Assim, em 1957 foi criada a Rede Ferroviária Federal S. (RFFSA), no formato societário de sociedade por ações e na tipologia institucional de sociedade de economia mista, atuando a União como acionista majoritária. A nova empresa reuniu mais de 28.000 quilômetros de linhas férreas de quase todas as empresas do setor em um conglomerado de aproximadamente 160 mil funcionários. Dessa forma, tornou-se responsável pelo transporte de cargas e passageiros nas regiões Nordeste, Sudeste, Centro-Oeste e Sul do país. Para capilarizar seu atendimento, em 1969 apresentou-se agrupada em quatro sistemas regionais: Sistema Regional Nordeste, com sede em Recife; Sistema Regional Centro, com sede no Rio de Janeiro; Sistema Regional Centro-Sul, com sede em São Paulo; e Sistema

Regional Sul, com sede em Porto Alegre. Ainda assim, em 1976 criou doze Superintendências Regionais orientadas pela Administração Geral com sede no Rio de Janeiro (Lins, 2004).

A Companhia contou com a continuidade de pesquisas e programas apoiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pelo Banco Mundial, modelando a unificação e a modernização do acervo técnico e desenvolvimento pessoal. Tal medida, entretanto, possuiu caráter puramente econômico, que ignorava as realidades culturais e locais das cidades nascidas ao redor das estações ferroviárias. Os modelos focavam em avaliações econômico-financeiras adotadas pelos bancos internacionais e desconsideravam fatores não-monetários, como o cotidiano dos habitantes e a preservação e valorização das tradições culturais (Ignarra, 2001). Notoriamente, a criação da primeira companhia nacional de trens priorizou um compromisso com interesses econômicos em detrimento do interesse social.

Ainda que a população ficasse em segundo plano, ela era usuária diária de um sistema pensado em transporte cargueiro. A RFFSA passa a necessitar de muitos esforços para se tornar uma empresa rentável, defrontada com a dificuldade de se tornar cada vez mais um trem urbano. Como o serviço atendia uma parcela mais pobre da população, a questão das tarifas aparecia como central, já que o transporte metropolitano era encarado como "função social" de estado. Entretanto, as prioridades e a rentabilidade de um transporte de cargas e de um transporte de passageiros são divergentes. Enquanto para aquele o fundamental é a eficiência, minimização dos cursos e maximização das redes, operando como uma empresa privada; para esse o importante era a confiabilidade, pontualidade, segurança e tarifas socialmente aceitas, operando como um serviço público de alto padrão. A política tarifária permaneceu, por muito tempo, atrelada a incentivos econômicos setoriais do governo, inclusive políticas federais de "normalização contábil" sobre o ressarcimento dos prejuízos operacionais (Ignarra, 2001).

Foi nesse contexto que tramitou a criação da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), em 1984, como sucessora trabalhista da extinta Empresa de Engenharia Ferroviária (Engefer), subsidiária da RFFSA. A Diretoria de Transporte Metropolitano da RFFSA foi transferida para a nova empresa, configurando uma mudança institucional. A RFFSA ficava livre para prosseguir com suas metas comerciais, enquanto a CBTU contava com orçamento próprio para operar e investir na melhoria da qualidade de vida dos centros urbanos por meio do transporte de massa. De acordo com a própria empresa, sua visão era consolidar-se como referência em planejamento, desenvolvimento, implantação e operação do transporte urbano de passageiros sobre trilhos, promovendo o aumento da participação desse modal nas cidades e a expansão da rede metroferroviária no país (CBTU, 2024).

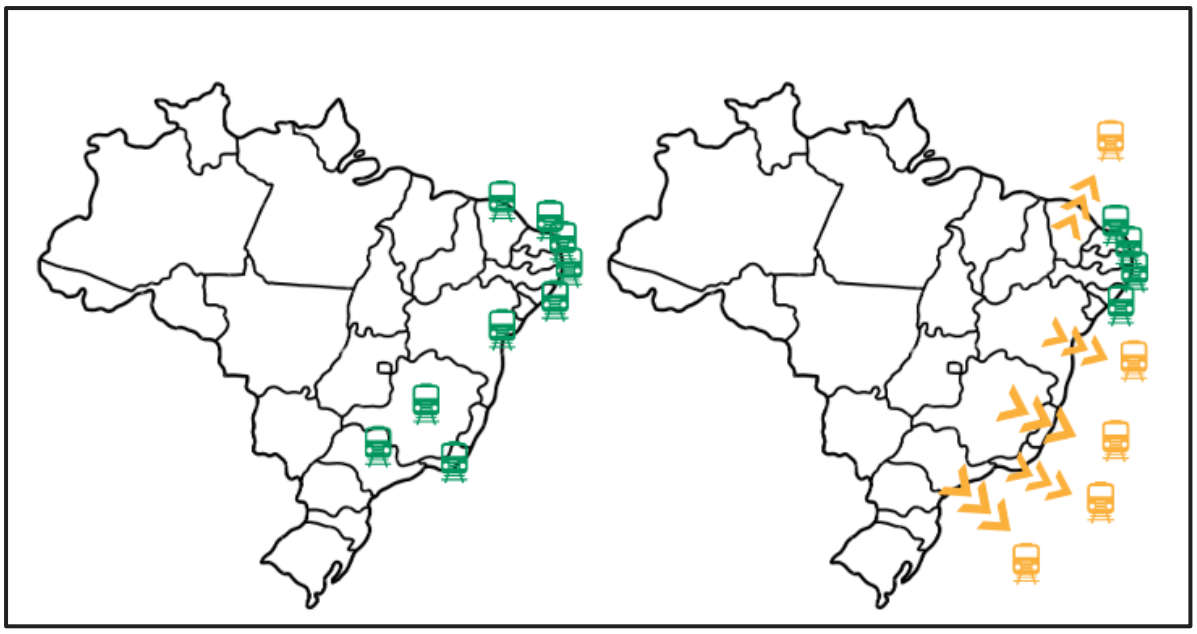
A constituição originária da CBTU se deu a partir da criação de 6 diretorias diferentes, compostas por 3 grupos de origem distintas. O primeiro, composto por funcionários da Diretoria de Transportes Metropolitano da própria estatal RFFSA, constituía a maior parte, levando a uma continuidade de seus postos de trabalho. O segundo provém da antiga Engefer, que deu lugar à CBTU, empresa subsidiária da RFFSA destinada a estudar, projetar,

construir e fiscalizar empreendimentos ferroviários aprovados pelo Ministério dos Transportes, assim como administrar a construção da Ferrovia do Aço. A Engefer via a capacitação técnica da estatal como atrasada e burocrática, pois eram orgulhosos de sua capacitação técnica moderna e atualizada. Já o terceiro grupo era composto por metroviários cedidos do Rio de Janeiro e São Paulo, com culturas de visão de negócio das estratégias empresariais. A presença desses três grupos engendrou notória divergência de interesses entre os funcionários que compunham a nova companhia de trens (Ignarra, 2001).

A Constituição de 1988, entretanto, estabeleceu normas que reorganizaram as competências relativas à gestão dos transportes urbanos do país, estabelecendo papéis nos três níveis de poder: aos municípios, aos estados e à União. A cargo dos estados ficou o papel de integrar a organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum, incluindo o transporte coletivo das regiões metropolitanas e demais aglomerados urbanos. De modo a cumprir esses preceitos constitucionais, foi sancionada a Lei nº 8.693 em agosto de 1993, que dispunha sobre a descentralização dos serviços de transporte ferroviário da CBTU para os estados e municípios (Lins, 2004). Assim, constitui-se o Programa de Descentralização dos Sistemas de Trens Urbanos e inicia-se o processo de descentralização das regiões de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador e Fortaleza.

A Figura 1 apresenta à esquerda, o mapa do Brasil com as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Maceió, Recife, João Pessoa, Natal e Fortaleza que possuíam o serviço da CBTU desde 1984. E à direita, apresenta as Regiões Metropolitanas em amarelo vinculadas ao processo de descentralização iniciado em 1993, são elas São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador e Fortaleza. Apesar dos processos de descentralização terem acontecido em épocas distantes, todos foram previstos desde o início.

Figura 1 - Regiões Metropolitanas brasileiras com sistema ferroviário operados pela CBTU e processo de descentralização



Fonte: CBTU. Elaboração própria.

O programa de descentralização envolveu aproximadamente 1,7 bilhões de dólares para recuperação e expansão dos sistemas ferroviários, coberto com financiamento de bancos multilaterais e de recursos do Tesouro Nacional. Os objetivos mais amplos da descentralização eram base para mudança das políticas econômicas e institucionais voltadas para São Paulo e Rio de Janeiro, primeiras regiões metropolitanas a alcançarem a total desvinculação, ainda em 1994. Ainda assim, o programa possuía o objetivo de introduzir políticas de reformas para assegurar a sustentabilidade financeira a longo prazo, a redução substancial de subsídios e contribuir para o alívio da pobreza e a melhoria do meio ambiente e do serviço aos seus usuários de forma descentralizada (Ignarra, 2001).

O processo de descentralização se deu de maneira gradual e distinta entre as regiões e permanece até os dias atuais, como é o caso de Belo Horizonte, concluído em 2022 e que veremos na próxima sessão. Enquanto as zonas das principais metrópoles brasileiras receberam alta procura de empresas interessadas na concessão, como Rio de Janeiro e São Paulo, as outras regiões apresentaram dificuldade em arcar com os custos de um sistema ferroviário, como em Fortaleza e Salvador. Tal fato contribuiu para a decadência e inadequação dos serviços públicos em regiões de menor interesse e maior ônus público, além de reduzir a capacidade financeira de recuperação.

Como os estados não eram obrigados a aceitar os sistemas da União, a estadualização precisou ser realizada de forma que se tornasse um bom negócio para os entes federal e estadual. Isso também abriu portas para contratos de concessões que deliberadamente privilegiam a empresa concessionária, enquanto oneram o Estado. Stampa atenta que esses

procedimentos prepararam terreno para as consequentes privatizações para um compromisso diminuto com as demandas sociais, bem como para a demissão de trabalhadores em massa, sucateando o patrimônio e levando a polêmicas avaliações de preços (2011). Ao fim e ao cabo, as principais vítimas dessa situação foram os trabalhadores e os usuários, que dependem do funcionamento da companhia.

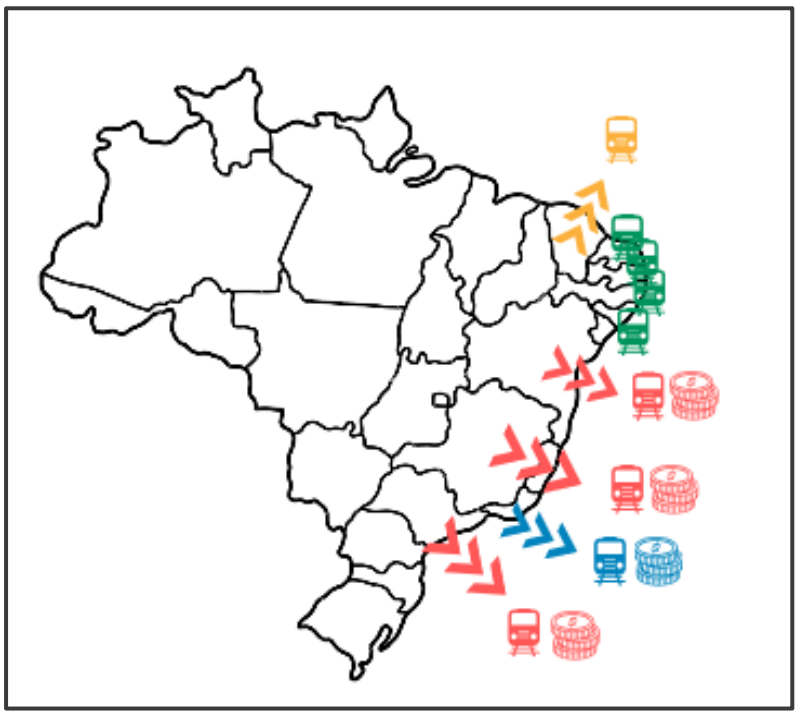
Ignarra (2001) analisa, ainda, duas diferentes justificativas para o processo de descentralização, uma jurídico-formalista, seguindo um imperativo constitucional, e outra valorativa-gerencial, valorizando a estadualização. A cultura da centralização jurídico-formalista defende o modelo de acumulação estruturalista com a validação do Estado como agente de desenvolvimento de modo organizacional centralista. Além disso, alega o aumento da disparidade entre as regiões do Brasil, a ameaça à estabilidade e eficiência e ainda ponderam o favorecimento à corrupção e interesses localistas quando os serviços são descentralizados. Enquanto isso, a cultura da descentralização segue o modelo micro desenvolvimentista com valorização do setor privado como agente de desenvolvimento com sistema de decisões de base e organização localista, defendendo a melhoria do serviço quando em contato mais próximo da população.

Ainda que possuam argumentos interessantes para cada uma das duas vertentes, o que se observou ao longo do tempo foi cada vez mais a atuação de iniciativas privadas nas regiões já descentralizadas. Consequentemente, promove-se a valorização de ativos para as concessionárias privadas e as demandas onerosas são transferidas para os estados, como é o caso analisado de Belo Horizonte. Isso fica evidente quando se analisa o contexto atual da CBTU em relação à União. Em junho de 2018, após uma Assembleia Geral Extraordinária, a Companhia deixou de ser uma sociedade de economia mista, por desinteresse dos demais acionistas, para torna-se uma empresa estritamente pública. Ainda em 2023, o Decreto nº 11.333 de 2023 vincula a Companhia ao Ministério das Cidades em uma tentativa de integralização entre as regiões ainda restantes (CBTU, 2024).

Em livro lançado no ano de 2024, em comemoração aos 40 anos de Companhia, defende-se o papel da CBTU, com 18 municípios atendidos e 4 estados beneficiados, totalizando 95 estações e 167 mil viagens por ano. O livro relata que a União se mantém nas regiões metropolitanas de Recife, João Pessoa, Natal e Maceió, enquanto Fortaleza opera por administração do estado do Ceará -através da Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos-, e São Paulo opera por meio de empresa pública própria e outras privadas (via contrato de concessão). O sistema ferroviário de Salvador, iniciado pelo processo de descentralização, foi desativado em 2021 para dar lugar ao sistema de monotrilho (VLT). A região do Rio de Janeiro foi a primeira a ser totalmente privatizada por meio de contrato de concessão, sendo ganhadora a empresa SuperVia, em processo licitatório do tipo leilão, operando desde 1998. Mais recentemente, a região metropolitana de Belo Horizonte concluiu seu processo de privatização atrelado ao novo Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) do governo federal, ainda com permanência estatal.

A Figura 2 apresenta, em vermelho, a RM de São Paulo que conta com participação operacional por parte de seus respectivos estados e por parte de iniciativas privadas. Em azul, as RMs do Rio de Janeiro e Belo Horizonte com operação do serviço totalmente privado. Em cinza, a operação na RM de Salvador que encontra-se desativada. Em amarelo, a permanência do estado do Ceará na operação dos trens da RM de Fortaleza. E, por fim, a continuidade operacional da CBTU ainda em autarquia federal nas demais RMs do Nordeste.

Figura 2 - Regiões Metropolitanas brasileiras e processo de concessão de sistemas ferroviários



Fonte: CBTU. Elaboração própria.

Ainda que tenha passado por diversas modificações, algumas preocupações principiantes do sistema ferroviário brasileiro permanecem, como é o caso do estabelecimento de tarifas e problemas para as finanças públicas. Nas RMs em que há iniciativa privada -Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte- observa-se preço mais caro a ser pago pelos usuários, enquanto nas RMs ainda operadas pela CBTU -Recife, João Pessoa, Natal e Maceió- apresentam valor tarifário mais baixo. Já nas RMs ainda operadas pelos estados federados -Salvador e Fortaleza- as tarifas chegam a valores ainda menores a depender da linha viária utilizada.

Tabela 1: Tarifas ferroviárias nas Regiões Metropolitanas (referência de 2024)

Regiões Metropolitanas	Tarifas
Rio de Janeiro	R$ 7,10
São Paulo	R$ 5,00
Belo Horizonte	R$ 5,30
Recife	R$ 4,25
João Pessoa	R$ 2,50
Natal	R$ 2,50
Maceió	R$ 2,50
Salvador (desativada)	R$ 0,50 (antes da desativação)
Fortaleza	R$ 0,50 < (a depender da linha)

Fonte: Elaboração própria

Assim, valida-se de um histórico em meio a disputa de interesses entre as modalidades públicas e privadas de um serviço público. Desde seu início, a CBTU repercute sobre o atendimento aos cidadãos que são afetados diariamente por seu serviço. Observa-se, por fim, que o ônus tarifário sobrecarrega o usuário de linhas em concessão, enquanto em linhas ainda estatizadas, há menor valor tarifário.

DESESTATIZAÇÃO DA CBTU VIA BNDES

Sob os argumentos do estacionamento das receitas frente às despesas, da necessidade de altos aportes com custeio e manutenção por parte do poder público, além da deterioração dos ativos e do serviço prestado, sem a expectativa de recuperação no curto prazo da capacidade de autossuficiência, foi dado início ao processo de privatização da CBTU. A partir das referidas justificativas, a Resolução n°. 60 de 8 de maio de 2019 do CPPI opinou por submeter à deliberação do Presidente da República a qualificação da CBTU e da Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A. (Trensurb) ao Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República – PPI e ao Programa Nacional de Desestatização – PND. Esta proposta foi apresentada pelo Ministério de Desenvolvimento Regional, como o primeiro passo de um processo que se arrasta até os dias atuais (Ribeiro, 2024).

A Resolução levou à edição dos Decretos n°. 9.998 (Trensurb) e 9.999 (CBTU) de 3 de setembro de 2019, que qualificaram as empresas à desestatização com a justificativa de que o estabelecimento da parceria privada teria o objetivo de captar investimentos em velocidade e intensidade que a administração pública não alcançava (Ribeiro, 2024).

Com base no disposto em leis e decretos relacionados a concessões, privatizações, parcerias público-privadas (PPP'S), autorizou-se por meio da Resolução n°. 102, de 19 de novembro de 2019 do CPPI a contratação, pelo Gestor do Fundo Nacional de Desestatização (FND), dos estudos especializados necessários à estruturação da concessão do serviço público de transporte ferroviário de passageiros nas regiões metropolitanas atendidas pela CBTU e TRENSURB. A função de gestor do fundo, conforme previu o art. 17 da Lei do Programa Nacional de Desestatização - 9.941/97, é atribuição do BNDES que, pelo exercício de coordenação e execução de atividades relacionadas ao estudo e trâmites para a alienação do

ativo, tem direito à remuneração de dois décimos por cento do valor líquido apurado em cada alienação, para cobertura de seus custos operacionais (art.21).

Para cobrir a totalidade dos assuntos envolvidos no processo, o BNDES contratou os seguintes serviços:

Quadro 1: Estudos para a modelagem da desestatização da CBTU contratados pelo BNDES

Edital	Serviço	Objeto	Vencedor	Valor do contrato
PREGÃO ELETRÔNICO N° 45/2019	**Serviço A - Avaliação Econômico-Financeira Independente**	avaliação da rentabilidade e a viabilidade do projeto, incluindo análise de receitas, custos, investimentos e a capacidade do projeto de gerar retornos; determinar o valor de mercado da empresa ou ativo	CYPRESS ASSOCIATES DO BRASIL CONSULTORIA EMPRESARIAL LTDA	R$ 440.000,00 (quatrocentos e quarenta mil reais).
	Serviço B - *Due Diligences*, Contábil e Patrimonial,	análise detalhada e rigorosa das demonstrações contábeis, como balanço patrimonial, demonstração de resultados, fluxos de caixa; Identificação de dívidas e obrigações financeiras; fontes de receita e das principais despesas da empresa; levantamento detalhado dos ativos físicos e imobilizados; verificação do valor de mercado e a condição dos bens patrimoniais; análise de titularidade e regularidade jurídica dos bens e propriedades da empresa; identificação de passivos trabalhistas e obrigações previdenciárias	ERNST & YOUNG ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA, líder do Consórcio EY/TAUIL&CHEQUER, integrado também pela TAUIL E CHEQUER ADVOGADOS	R$ 5.696.000,00 (cinco milhões, seiscentos e noventa e seis mil reais).

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 02/2020	**Serviço C - Estudos para a outorga da concessão dos serviços públicos de transporte ferroviário de passageiros das regiões metropolitanas de Belo Horizonte/MG, Maceió/AL, Recife/PE, João Pessoa/PB e Natal/RN**	definição dos parâmetros técnicos, operacionais e financeiros para a concessão de serviços ou ativos públicos (modelagem econômico-financeira, valor da outorga, critério de seleção do concessionário, remuneração, indicadores de desempenho dentre outros). Esses estudos servem como base para a formulação dos termos do contrato de concessão.	Consórcio GPO-SYSTRA-CESCON RHEIN, liderado pela GPO SISTRAN ENGENHARIA LTDA., integrado também pelas sociedades SYSTRA ENGENHARIA E CONSULTORIA LTDA.; CESCON, BARRIEU, FLESCH & BARRETO e RHEIN SCHIRATO, MEIRELES E CAIADO SOCIEDADE DE ADVOGADOS	R$ 14.000.000,00 (quatorze milhões de reais)
RFP AED/DEPRO1 Nº 30/2021	**Solicitação de proposta ("*Request for Proposal* - RFP") para a contratação do serviço especializado de AUDITORIA EXTERNA INDEPENDENTE, abrangendo o acompanhamento e a fiscalização do processo de desestatização da CBTU e da TRENSURB**	auditor independente, para comprovação do cumprimento das etapas de privatização da CBTU e TRENSURB além de seus respectivos registros**.**	*Loudon Blomquist* Auditores Independentes	R$ 1.396.008,00 (um milhão, trezentos e noventa e seis mil e oito reais)
RFP AED Nº 03/2021	**Serviço D - Solicitação de proposta ("*Request for Proposal* - RFP") para a contratação do serviço especializado em avaliação contábil**	emissão de laudos de avaliação contábil para fins de reestruturação societária da CBTU	*Russell Bedford* Auditores Independentes S/S	R$ 373.840,00 (trezentos e setenta e três mil e oitocentos e quarenta reais)

Solicitação de proposta ("*Request for Proposal* - RFP") para a contratação do serviço especializado de AUDITORIA EXTERNA INDEPENDENTE, abrangendo o acompanhamento e a fiscalização do processo de desestatização da CBTU e da TRENSURB: auditor independente, para comprovação do cumprimento das etapas de privatização da CBTU e TRENSURB além de seus respectivos registros.

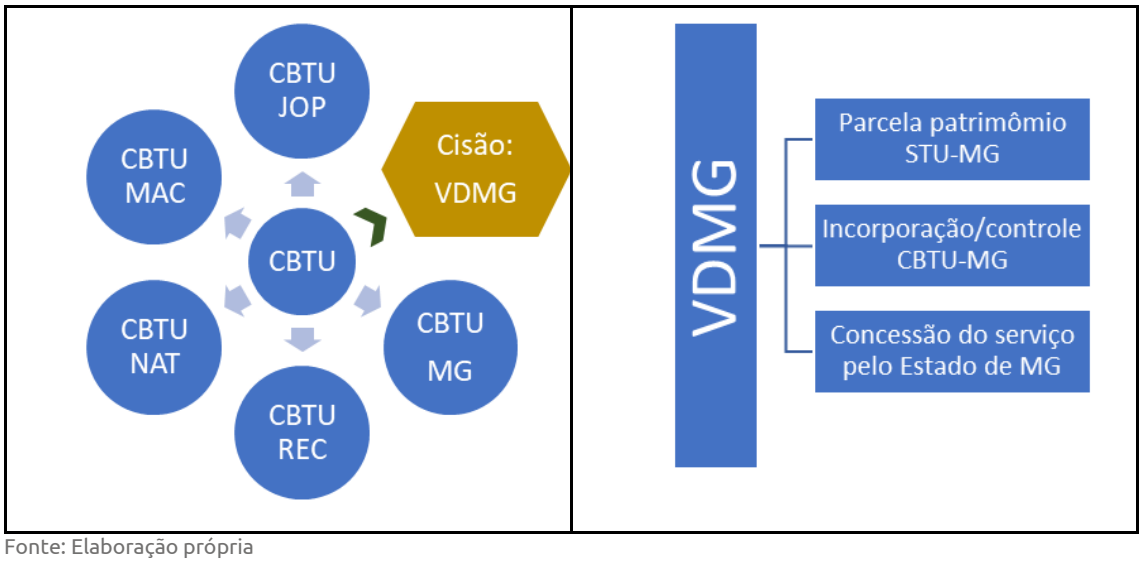
Fonte: Elaboração própria

A CBTU estava, até então, estruturada em uma empresa pública única, sendo os serviços regionais coordenados por superintendências específicas, ou seja, era uma entidade única com subdivisões orgânicas, todas compondo uma estrutura hierárquica comum. No decorrer dos estudos, identificou-se que a melhor maneira de se promover a desestatização da CBTU seria por meio da segregação de cada um dos sistemas existentes em subsidiárias autônomas, visto que cada superintendência apresentava características muito particulares e a criação das subsidiárias daria mais autonomia à desestatização de cada estrutura regional, além de facilitar a precificação dos ativos e promover maior transparência sobre os reais

custos de operação de cada superintendência, reduzindo incertezas no processo de desestatização. Identificou-se, também, que a desestatização da superintendência responsável pela RMBH poderia se dar de forma mais célere, uma vez que os estudos referentes à praça mineira tiveram um avanço significativo (TCU, 2022).

A Resolução CPPI n°160, de 2 de dezembro de 2020, então, aprovou a criação de cinco subsidiárias integrais da CBTU, com versão de parcelas de seu patrimônio pertinentes às atividades das superintendências regionais de Belo Horizonte (STU-BH), João Pessoa (STU-JOP), Maceió (STU-MAC), Natal (STU-NAT) e Recife (STU-REC). Na mesma Resolução foi aprovada a cisão parcial da CBTU, com versão de parcelas de seu patrimônio, pertinentes às atividades da Superintendência Regional Belo Horizonte (STU-BH), em uma nova sociedade por ações, que posteriormente ficou conhecida como a empresa pública Veículo de Desestatização Minas Gerais, ou VDMG. E, ainda, a resolução aprovou a incorporação da subsidiária integral de Belo Horizonte (a ser constituída e que foi chamada de CBTU-MG) pela nova sociedade por ações (VDMG).

Figura 3: Reestruturação estabelecida no processo de desestatização



Fonte: Elaboração própria

Por obrigatoriedade da Lei das S/A[2], tal reestruturação deve ocorrer mediante a elaboração de laudos de avaliação a valor contábil (denominado "Serviço D") (Ribeiro, 2024). Para selecionar interessados em executar tal serviço, o BNDES por meio da Request For Information (RFI n°. 02/2021), mapeou empresas com vasta experiência no objeto em questão e por meio da REQUEST FOR PROPOSAL - RFP AED N° 03/2021, enviada somente aos selecionados na etapa de RFI, realizou a seleção da empresa Russell Bedford Auditores Independentes S/S (ver Quadro 1).

Desse modo, a CBTU iniciou a cisão pela STU/BH, constituída sob a forma de subsidiária integral, em um processo até então inédito e que envolveu procedimentos distintos e simultâneos que serão destrinchados na sequência.

O CASO DA CBTU-BH

O caso da CBTU em Minas Gerais envolve uma série de complexidades negociais que levaram o poder público, através da União, do Estado de Minas Gerais e do BNDES, a construir soluções também complexas. Foi proposto um modelo híbrido pelo BNDES para a desestatização da praça mineira, comportando dois procedimentos: i) a estadualização dos serviços que a o Estado de Minas Gerais, por meio da Secretaria de Infraestrutura (SEINFRA) concederia ao parceiro privado e; ii) a alienação de empresa federal operadora do sistema ao parceiro privado que vencer o leilão, mas esta foi organizada em duas instituições diferentes, a Veículo de Desestatização de Investimentos S/A (VDMG) e a CBTU-BH.

A VDMG representa um veículo não operacional que detém 100% das ações da CBTU/MG. Ela que teve, portanto, suas ações vendidas em leilão e que passou a ser gerida pelo arrematante da *holding*. Os bens imóveis de propriedade da CBTU e da União vinculados à prestação dos Serviços de Transporte Metroferroviário no âmbito da Região Metropolitana de BH (RMBH), em primeiro momento, seriam transferidos ao estado de Minas Gerais (TCU, 2022).

Este arranjo se deu em função do governo de Minas Gerais, representado pela Secretaria de Infraestrutura e Mobilidade (Seinfra/MG), se opor ao ônus de receber um sistema deficitário e sucateado. Reconhecendo a necessidade de assumir seu papel como gestor do metrô, a SEINFRA aceitou apenas o papel de concedente dos serviços e não seu operador, desta forma, a transferência da operação se realizou diretamente da CBTU para o concessionário privado, sem que houvesse um momento que integre a administração pública estadual (Ribeiro, 2024; TCU, 2022).

A SEINFRA exigiu, ainda, a realização de investimentos - reforma e ampliação da Linha 1 e construção da Linha 2 - que proporcionassem o aumento no número da demanda no sistema e consequentemente o equilíbrio financeiro da operação, sem necessidade de subsídios por parte do poder concedente (TCU, 2022).

Este compromisso implicou na publicação da Resolução CPPI Nº 206, de 13 de dezembro de 2021 que aprovou a modalidade operacional e as condições para a desestatização da CBTU em Minas Gerais, conforme trechos retirados da resolução:

> § 2º Por meio de operações conjuntas e indissociáveis que serão contempladas em um mesmo certame licitatório, o processo de desestatização abarcará:
>
> I - a privatização da VDMG Investimentos, por meio de alienação da totalidade da participação acionária da UNIÃO na VDMG Investimentos; e

> II - a outorga, por parte do Estado de Minas Gerais, dos serviços públicos de transporte ferroviário das Linhas 1 e 2 de passageiros na Região Metropolitana de Belo Horizonte, de modo que o adquirente da participação acionária da VDMG Investimentos se tornará concessionário dos serviços públicos de transporte ferroviário das Linhas 1 e 2 de passageiros na Região Metropolitana de Belo Horizonte.
>
> § 3º A vigência do Contrato de Concessão será pelo prazo de trinta anos, contado da sua data de eficácia.
>
> Art. 6º Ficam aprovados os seguintes ajustes e condições para a desestatização, devendo a administração da CBTU e os órgãos competentes tomarem as providências cabíveis:
>
> I - aporte pela UNIÃO na VDMG Investimentos, por meio de Participação da UNIÃO no Capital - PUC, de R$ 2.809.146.712,37 (dois bilhões, oitocentos e nove milhões, cento e quarenta e seis mil, setecentos e doze reais e trinta e sete centavos), com integralização e reconhecimento na conta de capital social, sem emissão de novas ações;
>
> II - cisão parcial da CBTU com versão das ações de emissão da subsidiária CBTU/MG para absorção pela VDMG Investimentos;
>
> III - transferência, para subsidiária integral da CBTU de que trata o inciso I do art. 2º da Resolução CPPI nº 160, de todos os empregados que estiverem lotados, na data de publicação desta Resolução, na Superintendência de Transportes Urbanos de Belo Horizonte e em outros centros administrativos que sejam definidos, à critério da administração da CBTU, como essenciais para a continuidade dos serviços públicos de transporte ferroviário de passageiros na Região Metropolitana de Belo Horizonte, tudo com a finalidade de assegurar as condições para continuidade e regularidade do serviço público prestado;
>
> IV - transferência, pela UNIÃO e pela CBTU, para o Estado de Minas Gerais dos bens imóveis afetos ao serviço público de transporte ferroviário de passageiros na RMBH, observados os § 2º e § 7º deste artigo; e
>
> V - a adoção de medidas para a novação dos contratos necessários à administração, manutenção e operação do sistema de serviços públicos de transporte ferroviário de passageiros na RMBH, para que permaneçam na titularidade da CBTU/MG.

Os resultados dos estudos de concessão da superintendência mineira foram levados para a etapa de consulta pública em novembro de 2021 com a divulgação das minutas de Edital, Contrato e Anexos e a realização de uma Audiência Pública em fevereiro de 2022. Adicionalmente, foi aberta uma sala de informações (conhecido pela expressão em inglês "data *room*") aos potenciais investidores interessados. A adesão permitia a realização de visitas técnicas e reuniões com equipes operacionais para a avaliação in loco do ativo. O acesso se dava mediante pagamento de taxa de adesão e o instrumento ficou disponível até o último dia antes da sessão pública do leilão (BNDES, 2024).

A Resolução CPPI N 222, de 24 de fevereiro de 2022 apresenta condições adicionais à privatização da VDMG. Merecem destaque, o estabelecimento do valor mínimo a ser ofertado pelas ações da VDMG, que totalizava R$ 22,8 milhões, e a definição de que a outorga dos

serviços seria feita pelo Estado de Minas à CBTU-MG. A necessidade de o vencedor da licitação realizar um aporte de R$ 227,6 milhões de reais na CBTU-MG, além de dois elementos especificamente voltados aos empregados transferidos da CBTU para a CBTU-MG: a previsão de participar da oferta aos empregados de até 10% das ações da VDMG, em cumprimento ao PND, e a vedação de demissão sem justa causa por um período de 12 meses.

Por se tratar de uma privatização de ativo pertencente à União, os estudos passaram pelo escrutínio do Tribunal de Contas da União que emitiu parecer favorável à modelagem, porém indicou ajustes na modelagem da licitação (Ribeiro, 2024 e TCU, 2022), o que resultou na publicação da Resolução CPPI Nº 248 de 20 de setembro de 2022. No que tange às alterações, promoveu-se o ajuste do valor mínimo das ações da VDMG, que passaram de R$ 22, 8 para 19,4 milhões, bem como houve uma ampliação do valor do aporte a ser realizado pelo futuro concessionário, elevado para R$ 249,4 milhões de reais.

Em 23 de setembro de 2022 foi publicado o Edital de Leilão BNDES Nº 02/2022 – VDMG e CBTU-MG – PPI/PND cujo objeto foi "a alienação das ações correspondentes à integralidade do capital social da VDMG associada à outorga, pelo Estado de Minas Gerais, do serviço público objeto do Contrato de Concessão" (item 1.4, Edital).

Uma última resolução foi publicada poucos dias antes da realização da sessão pública do leilão, a Resolução CPPI Nº 262, de 6 de dezembro de 2022 que indicou procedimentos para a destinação dos recursos aportados pela União na VDMG e uma nova reestruturação em caso do insucesso do leilão de privatização. De maneira geral, foi prevista a restituição à União do valor do aporte realizado na VDMG, a cisão parcial da VDMG para que a CBTU_MG retornasse à CBTU e a dissolução do veículo de desestatização.

Em 22 de dezembro de 2022 ocorreu a sessão pública de leilão da VDMG na Bolsa de Valores de São Paulo, a B3. A vencedora foi a Comporte Participações, com proposta de R$ 25,7 milhões, o que representou um ágio de cerca de 33% em relação ao lance mínimo, de cerca de R$ 19,3 milhões (Ribeiro, 2024)

O ganhador do leilão, além de adquirir a VDMG, assumiu o controle da CBTU-MG e assinou contrato de concessão do serviço de transporte metroferroviário com o Estado de Minas Gerais, por meio da SEINFRA. Trata-se de com concessão comum, prevista para durar 30 anos, tendo por objeto "a concessão comum da prestação dos serviços de gestão, operação e manutenção da Rede Metroferroviária, compreendendo a Linha 1 expandida (Nova Eldorado–Vilarinho) e implementação da Linha 2 (linha Nova Suíça-Barreiro)" (item 2.1, Contrato).

Uma das caraterísticas que mais chama atenção nessa desestatização são os valores envolvidos. Houve um aporte de R$ 2,8 bilhões por parte da União e R$ 428 milhões por parte do Estado de Minas Gerais para custear melhorias no serviço e implementação da Linha 2. Já o Consórcio Comporte, vencedor do leilão, adquiriu a empresa e a concessão dos serviços pelo valor de 25,7 milhões e se comprometeu a aumentar o capital da empresa em 227 milhões

de reais. Ou seja, a desestatização está sendo viabilizada com cerca de 90% de recursos públicos. O argumento apresentado foi de que:

> A sustentabilidade do projeto não seria obtida caso o Concessionário privado tivesse de arcar com todo o investimento necessário para a requalificação da Linha 1, sua expansão e implantação da Linha 2, por isso a previsão dos recursos federais e estaduais, respectivamente nos valores de R$ 2,8 bilhões e R$ 428 milhões, foram dimensionados para fazer frente à parte (87%) desses investimentos (Audiência Pública, 2022).

O equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão foi estabelecido a partir da fixação de uma tarifa de remuneração e das receitas extraordinárias, as quais devem assegurar uma taxa interna de retorno (TIR) real de 10,08% (dez inteiros e oito centésimos por cento) (11.17.1, Contrato). Nas questões respondidas pelo BNDES no processo preliminar ao leilão, insistiu-se que se trata de uma concessão sem previsão de subsídio.[3] No entanto, o contrato expressamente estabelece a possibilidade de instituição de subsídio pelo poder concedente, podendo ser instituído no segundo ano da operação, com recursos já previstos para tanto (cláusula 9, Contrato).

Uma questão sensível e polêmica, que é normalmente negligenciada nos debates sobre desestatização, é a situação dos funcionários da empresa desestatizada, muitos deles concursados. A superintendência de Minas Gerais da CBTU, que virou a subsidiária integral CBTU/MG, tinha cerca de 1600 empregados no período da licitação (Audiência Pública, 2022). No Contrato Compra e Venda das Ações constou que caberia ao comprador "garantir a manutenção do vínculo empregatício dos funcionários da CBTU-MG durante o período de transição de 12 (doze) meses, contados da celebração deste Contrato" (item 6.3).

Previamente ao Leilão, previu-se que as ações da CBTU/MG serão transferidas para a VDMG Investimentos, tornando-se esta última (VDMG Investimentos) a controladora da operadora dos serviços (CBTU/MG). Com a transferência dos empregados, os seus vínculos trabalhistas serão com a CBTU/MG, a qual deverá cumprir os acordos coletivos de trabalho vigentes, na forma prevista na legislação vigente. Não foram previstos nas condições de desestatização o aproveitamento dos empregados que serão transferidos para a CBTU/MG em outras instituições federais ou a possibilidade de seu retorno para as outras Superintendências da CBTU, considerando a sua essencialidade para a continuidade dos serviços públicos do transporte de passageiros na RMBH.

Percebe-se, deste modo, que a desestatização da CBTU-MG: envolve recursos financeiros de fundo público gerido por instituição pública para fazer os estudos e as modelagens de privatização - FEP-BNDES -; demandou do poder público o aporte de cerca de 90% dos investimentos em infraestrutura para viabilizar a privatização da CBTU-BH; reduziu os riscos do adquirente da empresa ao manter funcionários e patrimônio vinculados à instituição específica - a CBTU-MG, não VDMG; reduziu adicionalmente os riscos de desequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão ao prever a possibilidade contratual de subsídios à tarifa, mantendo uma reserva financeira para seu pagamento; e estabeleceu

garantias frágeis aos funcionários da estatal, muitos deles concursados, podendo ser desligados da empresa a partir de 12 meses da privatização.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O governo brasileiro, especialmente sob a gestão federal iniciada em 2019, intensificou os esforços para promover a privatização de estatais e a concessão de serviços públicos à iniciativa privada. Isso se alinha à política econômica de neoliberalização e privatização do Ministério da Economia, chefiado por Paulo Guedes, cujo discurso visava reduzir ainda mais o tamanho do Estado e estimular a eficiência econômica por meio de parcerias com o setor privado. No entanto, a partir do caso da CBTU, observa-se que o processo de desestatização não traz mudanças para um Estado mínimo e promove uma desregulação regulada, priorizando determinadas frações do capital.

A justificativa proposta pelo Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) em prol da redução do protagonismo do Estado na oferta de serviços públicos não se comprova. A desestatização da CBTU é um exemplo que reflete a continuidade da presença do Estado, tanto nos ônus da antiga empresa, quanto no estabelecimento de condições necessárias para atrair o mercado e garantir sua permanência na operação dos serviços públicos. O processo histórico da Companhia já apresentava ações significativas do Estado nas fronteiras entre o público e privado, desde o incentivo para a sua criação como sociedade de economia mista, até a sua progressiva extinção - iniciada em 2019.

O recente caso de Belo Horizonte exemplifica a mudança de um modelo de Estado de Bem-Estar Social para um modelo neoliberal. O processo inédito com estratégias para a desestatização materializam a desregulação regulada tratada por Albeers (2016): como a cisão da VDMG e a transformação da STU-BH na subsidiária da CBTU-BH (que passaria a ser controlada pela VDMG após o leilão); a inflação de normas e regulamentos aprovados para viabilizar os processos de privatização; a mobilização de fundo público e de trabalho de apoio técnico do BNDES para modelar as medidas de privatização; o investimento de 90% de recursos públicos em infraestrutura para tornar atrativo o negócio para o mercado. Resumidamente, o Estado viabilizou a privatização com esforços e recursos massivamente públicos e está assegurando - com protagonismo - a continuidade da operação privada.

Ainda que o aspecto econômico sempre seja priorizado nos processos de privatização, existem dois fatores fundamentais que são secundarizados: os direitos dos funcionários e o atendimento dos usuários. A qualidade do serviço após a privatização do serviço em Belo Horizonte, por exemplo, foi motivo de reclamação de vários usuários que alegam a piora do serviço com atrasos constantes, superlotação e intervalos mais demorados chegando a 50 minutos. O preço da passagem aumentou duas vezes desde a concessão com a autorização do governo de Minas Gerais, totalizando um acréscimo de cerca de 20% do valor da tarifa. Além disso, em abril de 2024 foi anunciada uma demissão em massa de mais de 230 funcionários da companhia (Vasconcelos, 2024).

No último livro lançado pela Companhia em comemoração aos seus 40 anos, há várias homenagens a funcionários, ex-funcionários e usuários que acompanharam a história da empresa desde sua criação. Em destaque, a Lei da Anistia dos Servidores Públicos (8.878/94) é mencionada por ex-funcionários que foram exonerados ou demitidos devido ao enxugamento da máquina administrativa promovido na década de 90. Até os dias atuais, comemoram a felicidade do retorno ao serviço público e reiteram a importância da luta operária na garantia de seus direitos (Ferreira, 2024). Fica evidente a importância da CBTU para a construção familiar de vários funcionários que tiveram seus familiares empregados desde a RFFSA e a afetividade de histórias de vida que perpassam a simples operação de um serviço público.

Em meio às disputas de interesses e das contínuas tentativas de priorização dos interesses do mercado, desvalida-se de um serviço de interesse social público que impacta milhares de habitantes diariamente no tecido urbano. O mesmo repercute nas novas políticas apresentadas pelo programa de desestatização de empresas públicas, afetando diariamente a classe trabalhadora moradora dos subúrbios e periferias, incidindo sobre as condições de vida e refletindo em diversas questões sociais.

NOTAS

1 - Tal fundamento se encontra presente também no Edital de privatização dos serviços em Minas Gerais: "1.32. Entende-se, portanto, que o quadro deficitário vivenciado pela CBTU, associado à atual realidade fiscal e econômica do Brasil, acaba por prejudicar a prestação dos serviços de transporte de passageiros sob sua gestão, podendo impactar a qualidade dos serviços quanto à segurança, manutenção e operação. 1.33. Por esta razão, o Ministério do Desenvolvimento Regional entendeu que a melhor solução para melhorar a eficiência da empresa e a prestação do serviço seria estudar a alternativa do estabelecimento de parceira privada, visando melhores resultados para a política pública de mobilidade urbana, fomentando a realização de investimentos privados em um setor em que a administração pública não tem capacidade de investir na intensidade e velocidade necessárias" (Edital de Leilão BNDES Nº 02/2022 – VDMG e CBTU-MG – PPI/PND).

2 - Lei nº. 6.404/76 - Regula as sociedades anônimas, que podem ser conceituadas como pessoas jurídicas de direito privado, de natureza mercantil, em que o seu capital social é dividido em ações, no qual os acionistas têm responsabilidade limitada.

3 - As respostas às repetidas questões sobre esta questão foram sempre as mesmas: "O modelo não prevê subvenções, como acontece na lógica de uma empresa estatal. A premissa empregada é que o projeto é sustentável somente com as projeções de receita tarifária e extraordinária." (Audiência Pública, 2022)

REFERÊNCIAS

ALBEERS, Manuel B. Regulated deregulation. In: SPRINGER, S.; BIRCH, K.; MACLEAVY, J. (Eds). **Handbook of neoliberalism**. London: Routledge, 2016.

AMARAL, Flávio. "Programa de Parcerias de Investimentos – PPI e o direito da infraestrutura". In: **Revista Eletrônica da PGR/RJ**. V 01. N. 01. Rio de Janeiro: PGE, maio/ago 2018.

ARAGÃO. Alexandre. "As parcerias público-privadas - PPP's no Direito positivo brasileiro". In: **Revista de Direito Administrativo.** Rio de Janeiro: FGV. V. 240, p. 105-146, 1 abr. 2005.

BARROSO, Luis R. "Constituição, Ordem Econômica e Agências Reguladoras". In: **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico.** N. 01. Salvador: IDPB, fev/abr 2005.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Companhia Brasileira de Trens Urbanos - CBTU, 2024**. Projetos em andamento. Disponível em: < https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/desestatizacao/projetos-em-andamento/cbtu-companhia-brasileira-de-trens-urbanos >. Acesso em: 10 de novembro de 2024.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Audiência Pública VDMG** – Anexo ao Relatório Final da Audiência Pública - Respostas às manifestações por escrito. Fevereiro, 2022.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL**. Edital de Leilão BNDES Nº 02/2022** – VDMG e CBTU-MG – PPI/PND, 2022.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Anexo 9 - Contrato de concessão** comum para a prestação dos serviços de gestão, operação e manutenção da rede metroferroviária da região metropolitana de Belo Horizonte, 2022.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Pregão Eletrônico n° 45/2019**. Contratação de serviços necessários para a realização de estudos para a desestatização da Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU e/ou das pessoas jurídicas resultantes da sua cisão societária, conforme as especificações do Edital e de seus Anexos. Disponivel em: https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/desestatizacao/projetos-em-andamento/cbtu-companhia-brasileira-de-trens-urbanos. Acesso em: 15 de novembro de 2024.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Pregão Eletrônico n° 02/2020.** Contratação de serviços necessários à realização de estudos para a outorga de concessão dos serviços públicos de transporte ferroviário de passageiros na Região

Metropolitana de Porto Alegre/RS, operado pela Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A. – TRENSURB, e nas Regiões Metropolitanas de Belo Horizonte/MG, Maceió/AL, Recife/PE, João Pessoa/PB e Natal/RN, operados pela Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU, conforme especificações do Edital e de seus Anexos. Disponivel em: https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/desestatizacao/projetos-em-andamento/cbtu-companhia-brasileira-de-trens-urbanos. Acesso em: 15 de novembro de 2024.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Request For Information (RFI n°. 02/2021)**. Mapeamento de empresas para a contratação de serviços técnicos de avaliação contábil (Laudo de Avaliação Patrimonial: "Serviço D"). Disponivel em: https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/desestatizacao/projetos-em-andamento/cbtu-companhia-brasileira-de-trens-urbanos. Acesso em: 06 de novembro de 2024.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Request for Proposal - RFP AED nº 03/2021**. Procedimento seletivo para estruturação de projeto. Contratação do serviço especializado em avaliação contábil para a emissão de laudos de avaliação contábil para fins de reestruturação societária da Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU, no âmbito do Programa Nacional de Desestatização - PND e do Programa de Parcerias de Investimentos – PPI, denominado "SERVIÇO D". Disponivel em: https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/desestatizacao/projetos-em-andamento/cbtu-companhia-brasileira-de-trens-urbanos.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Request for Proposal - RFP AED/DEPRO1 nº 30/2021**. Procedimento seletivo para estruturação de projeto. Contratação do serviço especializado de auditoria externa independente, abrangendo o acompanhamento e a fiscalização do processo de desestatização da Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU e da Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre – TRENSURB, no âmbito do Programa Nacional de Desestatização – PND e do Programa de Parcerias do Investimento – PPI. 2021. Disponivel em: https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/desestatizacao/projetos-em-andamento/cbtu-companhia-brasileira-de-trens-urbanos. Acesso em: 02 de outubro de 2024.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Request for Proposal - RFP AED nº 03/2021**. Procedimento seletivo para estruturação de projeto. Contratação do serviço especializado em avaliação contábil para a emissão de laudos de avaliação contábil para fins de reestruturação societária da Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU, no âmbito do Programa Nacional de Desestatização - PND e do Programa de Parcerias de Investimentos – PPI, denominado "SERVIÇO D". Disponivel em: https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/desestatizacao/projetos-

em-andamento/cbtu-companhia-brasileira-de-trens-urbanos. Acesso em: 02 de outubro de 2024.

BRASIL. CONSELHO DO PROGRAMA DE PARCERIAS DE INVESTIMENTOS. **Resolução n°. 60 de 8 de maio de 2019**. Opina pela qualificação da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) e da Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A. (Trensurb) no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República – PPI e do Programa Nacional de Desestatização – PND. 2019.

BRASIL. CONSELHO DO PROGRAMA DE PARCERIAS DE INVESTIMENTOS. **Resolução n°. 102, de 19 de novembro de 2019.** Autoriza a contratação, pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, dos estudos especializados necessários à estruturação da concessão do serviço público de transporte ferroviário de passageiros nas regiões metropolitanas atendidas pela Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU e pela Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A. – Trensurb no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República – PPI e do Programa Nacional de Desestatização – PND. 2019.

BRASIL. CONSELHO DO PROGRAMA DE PARCERIAS DE INVESTIMENTOS. **Resolução CPPI n°160, de 2 de dezembro de 2020**. Aprova operações de reestruturação societária na Companhia Brasileira de Trens Urbanos S.A. - CBTU. 2020.

BRASIL. CONSELHO DO PROGRAMA DE PARCERIAS DE INVESTIMENTOS. **Resolução CPPI nº 206, de 13 de dezembro de 2021**. Aprova a modalidade operacional e as condições para a desestatização da Companhia Brasileira de Trens Urbanos - CBTU em Minas Gerais, por meio da alienação das ações do Veículo de Desestatização MG Investimentos S.A.. - VDMG Investimentos, como parte da desestatização da CBTU, no Programa Nacional de Desestatização - PND, e dá outras providências. 2021.

BRASIL. CONSELHO DO PROGRAMA DE PARCERIAS DE INVESTIMENTOS. **Resolução CPPI nº 222, de 24 de fevereiro de 2022**. Aprova, em caráter ad referendum do Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos, condições adicionais à privatização do Veículo de Desestatização MG Investimentos S.A. - VDMG Investimentos. 2022.

BRASIL. CONSELHO DO PROGRAMA DE PARCERIAS DE INVESTIMENTOS. **Resolução CPPI nº 248, de 20 de setembro de 2022**. Aprova condições adicionais à privatização do Veículo de Desestatização MG Investimentos S.A. - VDMG Investimentos e altera a Resolução nº 222, de 24 de fevereiro de 2022, do Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos. 2022.

BRASIL. CONSELHO DO PROGRAMA DE PARCERIAS DE INVESTIMENTOS. **Resolução CPPI nº 248, de 20 de setembro de 2022**. Aprova condições adicionais à privatização do Veículo de Desestatização MG Investimentos S.A. - VDMG Investimentos e altera a Resolução nº

222, de 24 de fevereiro de 2022, do Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos. 2022.

BRASIL. CONSELHO DO PROGRAMA DE PARCERIAS DE INVESTIMENTOS. **Resolução CPPI nº 262, de 6 de dezembro de 2022**. Dispõe sobre medidas a serem tomadas em caso de insucesso do leilão de privatização do Veículo de Desestatização MG Investimentos S.A. - VDMG Investimentos. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.998, de 3 de setembro de 2019.** Dispõe sobre a qualificação da Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A. - Trensurb no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República e sobre a sua inclusão no Programa Nacional de Desestatização. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 9.999, de 3 de setembro de 2019**. Dispõe sobre a qualificação da Companhia Brasileira de Trens Urbanos - CBTU no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República e sobre a sua inclusão no Programa Nacional de Desestatização. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997**. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei n° 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. 1997.

BRENNER, N.; PECK, J. e THEODORE, N.. "Após a neoliberalização?" In: **Cadernos Metrópole**. São Paulo: PUC/SP, v. 14, n. 27, 2012.

CAMARGO, A. R. Repartição Federal de Fiscalização das Estradas de Ferro. **Arquivo Nacional**. Brasília, 2019. Disponível em: <https://mapa.an.gov.br/index.php/dicionario-primeira-republica/768-reparticao-federal-de-fiscalizacao-das-estradas-de-ferro> Acesso em 15 de novembro de 2024.

CBTU. **Histórico. Portal CBTU - História**. 2024 Disponível em: <https://intranet.cbtu.gov.br/index.php/pt/a-cbtu/a-companhia/historico>. Acesso em 15 de novembro de 2024.

CBTU. **Histórico. Portal CBTU** - Missão, Visão e Valores. 2024 Disponível em: <https://intranet.cbtu.gov.br/index.php/pt/a-cbtu/a-companhia/historico>. Acesso em 15 de novembro de 2024.

FERREIRA, Mayara (Coord). **CBTU 40 Anos: reduzindo distâncias, construindo futuros**. Brasília: CBTU, 2024.

GRAU, Eros. Constituição e Serviço Público. GRAU e GUERRA FILHO (Org). **Direito Constitucional**: estudos em homenagem a Paulo Bonavides. 1a ed.São Paulo: Malheiros, 2003.

IGNARRA, José C. O Processo de descentralização e estadualização dos sistemas de trens metropolitanos no Brasil e seus impactos nos instrumentos de gestão e coordenação das políticas públicas metropolitanas. FGV-Rio (**Dissertação de Mestrado**). Rio de Janeiro: FGV, 2001.

MASSONETO, Luis F. (Des)Regulação: em busca do senso perdido. In: DI PIETRO (org). **Direito regulatório** - temas polêmicos. 2a ed. Forum: Belo Horizonte, 2009.

MELLO, Celso. A. B. Serviço Público e sua feição constitucional no Brasil. MENDONÇA, O.; MODESTO, P.; TEMER, M. (Eds.). In: **Direito do Estado**: novos rumos. Tomo II. São Paulo: Max Limonad, 2001.

LINS, A. F. Proposta para otimização de processos licitatórios na Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU. PUC-Rio (**Dissertação de Mestrado**). Rio de Janeiro. 2004. Disponível em: https://www.maxwell.vrac.pucrio.br/colecao.php?strSecao=resultado&nrSeq=4753&idi=1 Acesso em 10 de novembro de 2024.

OLIVEIRA, Francisco. "O Surgimento do Antivalor: capital, força de trabalho e fundo público". In: **Novos Estudos** Cebrap, n. 22, 1988.

RIBEIRO, Letícia M. Desestatização da praça da CBTU em Minas Gerais: reflexos da Reforma Gerencial do Estado Brasileiro no endereçamento dos desafios contemporâneos de gestão pública. FGV-São Paulo (**Dissertação de Mestrado**). São Paulo: FGV, 2024.

STAMPA, Inez. **Nos trilhos da privatização: ferrovias e ferroviários do Rio de Janeiro em questão**. São Paulo: Annablume, 2011.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão Plenário n. 1951/2022. In: **Processo TC 004.587/2022-7**, Grupo I – Classe de Assunto: VII – Desestatização, 2022.

VALIM, Rafael. **Estado de exceção**: a forma jurídica do neoliberalismo. São Paulo: Contracorrente, 2017.

VASCONCELOS, Ana Carolina. Zema autoriza e tarifa do metrô de Belo Horizonte aumenta pela segunda vez. **Brasil de Fato MG.** Belo Horizonte, 2024. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2024/06/27/zema-autoriza-e-tarifa-do-metro-de-belo-horizonte-aumenta-pela-segunda-vez#:~:text=Pela%20segunda%20vez%20desde%20a,mais%20caro%20por%20quil%C3%B4metro%20rodado.> Acesso em 25 de novembro de 2024.

YOKOYAMA, Yurie. Privatization. In: Farazmand, Ali. **Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance**. Springer, 2nd Ed., 2023.