

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

Vânia Oliveira Antunes

**CONTRIBUIÇÕES E ENTRAVES DO GRUPO DE  
TRABALHO INTERMINISTERIAL FERROVIÁRIO: TRENS DO  
BRASIL PARA GESTÃO RESPONSÁVEL  
DO PATRIMÔNIO FERROVIÁRIO BRASILEIRO**

**MONOGRAFIA DE CONCLUSÃO DE  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

Santa Maria – RS, BRASIL  
2016

**Vânia Oliveira Antunes**

**CONTRIBUIÇÕES E ENTRAVES DO GRUPO DE TRABALHO  
INTERMINISTERIAL FERROVIÁRIO: TRENS DO BRASIL PARA GESTÃO  
RESPONSÁVEL DO PATRIMÔNIO FERROVIÁRIO BRASILEIRO**

Monografia apresentada ao Curso de  
Especialização em Gestão Pública da  
Universidade Federal de Santa Maria  
como requisito parcial para obtenção  
do grau de especialista.

**Orientadora: Dr<sup>a</sup>. Flávia Luciane Scherer**

**Santa Maria, RS  
2016**

Vânia Oliveira Antunes

**CONTRIBUIÇÕES E ENTRAVES DO GRUPO DE  
TRABALHO INTERMINISTERIAL FERROVIÁRIO:  
TRENS DO BRASIL PARA GESTÃO RESPONSÁVEL  
DO PATRIMÔNIO FERROVIÁRIO BRASILEIRO**

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Gestão Pública da Universidade Federal de Santa Maria como requisito parcial para obtenção do grau de especialista em Gestão Pública.

Aprovada em 21 de janeiro de 2016:

---

**Flavia Luciane Scherer, Dr<sup>a</sup> (UFSM).  
(Presidente/Orientadora)**

---

**Clandia Maffini Gomes, Dr<sup>a</sup>. (UFSM)**

---

**Luis Felipe Dias Lopes, Dr. (UFSM)**

---

**Lucia Rejane da Rosa Gama Madruga, Dr<sup>a</sup>. (UFSM)**  
Suplente

Santa Maria, RS  
2016

Dedico este trabalho a minha mãe Tereza e minha irmã Márcia,  
pelo apoio incondicional, e às amigas Norma Martini Moesch e  
Christiana Barbieri Szalanski, pela parceira no universo dos  
Trens Turísticos do Brasil.

## RESUMO

Monografia de Especialização em Gestão Pública  
Centro de Ciências Sociais e Humanas  
Pós-Graduação em Gestão Pública  
Universidade Federal de Santa Maria – RS

### **CONTRIBUIÇÕES E ENTRAVES DO GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL FERROVIÁRIO: TRENS DO BRASIL PARA GESTÃO RESPONSÁVEL DO PATRIMÔNIO FERROVIÁRIO BRASILEIRO**

AUTORA: VÂNIA OLIVEIRA ANTUNES

ORIENTADORA: DR<sup>a</sup> FLÁVIA LUCIANE SCHERER

Santa Maria, 21 de janeiro de 2016.

**Resumo:** O trabalho aqui apresentado objetivou analisar as possíveis contribuições do Grupo de Trabalho Interministerial - TRENS DO BRASIL para a gestão eficiente e responsável do patrimônio ferroviário brasileiro. Por meio de uma pesquisa exploratória, inicialmente, descreveu-se a realidade da gestão do patrimônio ferroviário federal e a proposta do Grupo de Turismo Ferroviário Trens do Brasil. Em seguida foram revisitados os fundamentos que dão apoio à proposta de análise da gestão do patrimônio público e as políticas públicas correlatas. Posteriormente foram entrevistados os participantes do Grupo de Turismo Ferroviário com vistas a identificar as contribuições e os principais entraves relacionados às ações do grupo de trabalho. Por fim, foi realizada a análise dos resultados, inter-relacionando a pesquisa empírica com a documentação estudada. Foram relacionados os entraves da gestão do patrimônio ferroviário, identificando as problemáticas de um modelo de administração pública calcado em um modelo burocrático, bem como as fragilidades da proposta do Grupo de Trabalho como elemento de política pública de preservação do patrimônio ferroviário brasileiro.

**Palavras- Chave:** Gestão Pública, Turismo Ferroviário, Políticas Públicas, Bens Ferroviários.

## LISTA DE FIGURAS

Figura I – Matriz de Relacionamento da Inventariança da RFFSA.....	32
Figura II – Atores Envolvidos na Cedência e Comercialização dos Bens Ferroviários.....	36

## LISTA DE QUADROS

Quadro I – Concessões das Ferrovias Brasileiras.....	7
Quadro II – Processo de Extinção da RFFSA .....	8
Quadro III – Modelos de Administração Pública .....	11
Quadro IV – Definições das Políticas Públicas .....	17
Quadro V – Modelos Explicativos de Políticas Públicas .....	18
Quadro VI – Demandas Relacionadas às Operações e as Propostas dos Trens Turísticos .....	28
Quadro VII – Controle de Pesquisa .....	32
Quadro VIII – Inter-relação das Ações do Grupo de Trabalho com o Exposto pelos pesquisados .....	36

## SUMÁRIO

1.	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	01
2.	<b>O SETOR FERROVIÁRIO BRASILEIRO</b> .....	04
2.1.	Evolução Histórica do Setor Ferroviário Brasileiro.....	04
2.2.	O Processo de Extinção da Rede Ferroviária Brasileira.....	06
2.3.	Os Desafios resultantes da Extinção da RFFSA.....	07
3.	<b>REVISITANDO AS CATEGORIAS DE ANÁLISE</b> .....	10
3.1.	Administração Pública.....	10
3.2.	Bens Públicos e Gestão Patrimonial.....	14
3.3.	Políticas Públicas.....	16
4.	<b>A GESTÃO DO PATRIMÔNIO FERROVIÁRIO BRASILEIRO</b> .....	21
4.1.	A Estrutura de Gestão Patrimonial Brasileira e suas Políticas.....	21
4.2.	O Patrimônio Ferroviário e o Turismo.....	23
4.3.	Proposta de apoio à preservação ferroviária: o Grupo Interministerial de Trabalho Ferroviário.....	27
5.	<b>METODOLOGIA</b> .....	31
6.	<b>CONTRIBUIÇÕES E ENTRAVES DAS AÇÕES DO GRUPO INTERMINISTERIAL DE TRABALHO FERROVIÁRIO</b> .....	33
7.	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	38
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	39



## 1 - INTRODUÇÃO

O estudo aqui proposto tem por objeto a Gestão do Patrimônio Ferroviário Brasileiro. Com a extinção da Rede Ferroviária Federal, iniciada em 1999, uma imensa quantidade de bens móveis e imóveis foi encaminhada ao Ministério do Planejamento do Brasil, para serem incorporados e destinados a diversos fins.

A decisão de dar fim à Rede Ferroviária Federal (RFFSA) trouxe ao governo brasileiro um grande desafio. A complexidade da proposta de encerrar uma das maiores empresas logísticas do país resultou em uma imensa quantidade de bens não operantes que não interessaram às concessionárias que arrendaram as malhas brasileiras.

O Governo Federal assumiu todos os ativos e passivos da empresa, iniciando um processo de liquidação que se encerrou em 2007. Foi determinado que os bens operacionais fossem inseridos nos contratos de repasse das concessionárias, e aos bens não operacionais foram dados dois encaminhamentos. Os que possuíam função comercial (como exemplo os prédios de associações de funcionários, clubes, armazéns, entre outros) foram colocados em um fundo para serem vendidos e os recursos utilizados no pagamento de possíveis dívidas da empresa. Já os bens não operacionais, sem vínculo comercial, que fossem de interesse histórico e cultural, foram repassados ao IPHAN (Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional) ou aos estados e municípios que tiveram interesse nos bens. Os restantes foram colocados no fundo de pagamento de dívidas.

A estrutura de gestão destes bens, em sua construção jurídica formal, parece funcionar, mas na realidade o que se observa é um processo lento, burocrático e cheio de entraves que resultou no abandono e na degradação de bens valiosos ao país. A gestão do patrimônio nacional é uma tarefa difícil e complexa, e, no caso da RFFSA, apesar dos esforços da inventariança e da Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, está se apresentando ineficiente.

A partir da percepção de que a gestão pública na atualidade deve ser pautada por processos eficientes, que permitam a preservação dos bens e a aplicação correta dos recursos públicos, é que se entende ser necessária a análise desta estrutura da gestão, com vistas a identificar seus maiores entraves.

Se por um lado esta gestão apresenta problemas, por outro existem iniciativas de intervenção desta realidade, que são resultado do esforço de entusiastas da ferrovia, que tentam manter a história e o patrimônio deste meio de transporte que foi tão importante para o desenvolvimento do país.

Dentre estas iniciativas, o uso dos bens para fins turísticos e culturais vem crescendo a cada ano e o turismo ferroviário vem se apresentando como uma das possibilidades de preservação.

Atentas a esta possibilidade, diversas localidades levaram suas demandas ao Governo Federal, que como resposta instalou um Grupo Interministerial para debater estratégias de desenvolvimento do setor. Destes encontros surgiu a proposta Trens do Brasil. Ao Grupo de Trabalho Interministerial se integram as entidades preservacionistas, estudiosos e outros entes da sociedade civil organizada, com a finalidade de debater sobre os entraves das propostas de uso destes bens.

A pesquisa aqui apresentada tem por objetivo analisar as possíveis contribuições e entraves do Grupo de Trabalho Interministerial TRENDS DO BRASIL para a gestão eficiente e responsável do patrimônio ferroviário brasileiro.

Com o intuito de responder aos objetivos da proposta, primeiramente foi descrito o cenário da pesquisa, ou seja, a realidade da gestão do patrimônio ferroviário federal e a proposta do Grupo de Turismo Ferroviário Trens do Brasil. Em seguida, foram revisitados os fundamentos que dão apoio à análise do patrimônio público e as políticas públicas correlatas.

Posteriormente foram entrevistados os participantes do Grupo de Turismo Ferroviário, composto por representantes do Executivo e representantes da sociedade civil organizada com vistas a identificar as contribuições e os principais entraves relacionados às ações do grupo de trabalho.

Por fim, foi realizada a análise dos resultados, inter-relacionando a pesquisa empírica com a documentação estudada, a fim de identificar os principais entraves e contribuições do Grupo de Trabalho.

## **2. O SETOR FERROVIÁRIO BRASILEIRO**

O objeto deste estudo é a gestão do patrimônio ferroviário brasileiro e suas possibilidades. Para o desenvolvimento do proposto torna-se necessário entender o processo histórico que gerou a situação atual destes bens públicos. Para tanto, opta-se em descrever resumidamente a evolução do setor ferroviário brasileiro, com vistas à construção do cenário da pesquisa.

### **2.1. Evolução Histórica do Setor Ferroviário Brasileiro**

As primeiras iniciativas relativas à construção de ferrovias no Brasil foram realizadas no período imperial<sup>1</sup>. Conforme Cardoso (2002), em 1828, o Governo Imperial autorizou a construção e exploração de estradas de ferro. A chegada de D. João VI, a abertura dos portos, o incremento do comércio e a necessidade de aproveitar os recursos existentes condicionaram o surgimento das estradas de ferro no Brasil.

Em 1854, no Rio de Janeiro – RJ o industrial Irineu Evangelista de Souza, chamado de Barão de Mauá, empreendeu, construindo a primeira estrada de ferro brasileira (Cardoso, 2002). No entanto, não só o Rio de Janeiro foi pioneiro das ferrovias brasileiras, os estados de Pernambuco e Bahia também registraram iniciativas de construção de ferrovias no período imperial.

De acordo com o DNIT<sup>2</sup> (2015), no ano de 1858 foram inauguradas as ferrovias de Recife-São Francisco (que inicialmente ligou Recife à Vila do Cabo) e a D. Pedro II (que se transformou posteriormente na Estrada de Ferro Central do Brasil - importante ligação entre São Paulo e Rio de Janeiro). Em 1860 foi inaugurada a ferrovia Bahia-São Francisco. Em seguida os estados como São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul também inauguraram trechos ferroviários.

---

<sup>1</sup> Período Brasil Império – 1822 a 1889

<sup>2</sup> Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

De acordo com CNT (2013) este crescimento se deu principalmente pelas vantagens estabelecidas pela Lei de Garantia de Juros, instituída pelo Governo Imperial em 1854, que autorizava a construção e exploração das ferrovias por 90 anos.

A lei estabelecia uma série de benefícios. A medida mais importante era a garantia de uma taxa de retorno de até 5% sobre o capital empregado na construção da ferrovia. Para isso, o governo imperial pagaria, com recursos públicos, ao investidor privado, o montante suficiente para garantir a atratividade do empreendimento. Como havia escassez de bens de capital no país e praticamente não existiam indústrias, a lei isentava do imposto de importação a compra de trilhos, outros equipamentos ferroviários e o carvão de pedra consumido na construção da estrada de ferro. A lei proibia a construção de outra ferrovia num raio de cinco léguas (cerca de 33 km), o que conferia ao administrador privado o monopólio do transporte ferroviário dentro da região. (2013, p.17).

Apesar das políticas de incentivo do Governo e do grande avanço na construção de estradas de ferro no país neste período, o cenário ferroviário apresentou dificuldades causadas principalmente pela falta de controle governamental. Os empreendedores utilizaram na construção das ferrovias bitolas diferentes, o que gerou um dos principais problemas de integração das ferrovias brasileiras. Outros fatores importantes foram o aumento do déficit do governo, a redução dos incentivos e conseqüentemente a perda do investimento privado (CNT, 2013). Nos últimos anos do Império o país possuía 9580 quilômetros de ferrovias em funcionamento, dos quais um terço era de propriedade do Governo.

Nos anos posteriores não houve grandes alterações de cenário. As ferrovias se consolidaram como o modal de transporte mais utilizado no país até meados dos anos de 1930. Porém, a ampliação da construção de rodovias, além da fragmentação da malha e problemas de gestão, afetou os transportes ferroviários. Apesar disso, houve uma expansão de 8000 quilômetros em 30 anos, causada principalmente pelas vantagens naturais para o desenvolvimento deste modal e da evolução tecnológica relacionada aos equipamentos utilizados, que gerou eficiência ao sistema ferroviário (CNT, 2013).

No final da década de 1930, de acordo com o DNIT (2015), o governo Vargas iniciou um processo de saneamento e reorganização das estradas de ferro e promoção de investimentos, através de uma inspeção nas ferrovias que se

encontravam em má situação de conservação. Como consequência, foram incorporadas ao patrimônio da União diversas estradas de ferro.

Com base em estudos, em 1957 foi criada a Rede Ferroviária Federal S.A, que inicialmente congregou dezoito estradas de ferro. Conforme a CNT (2015), o objetivo da rede era integrar sob a mesma administração a rede ferroviária brasileira. A empresa trouxe avanços significativos ao setor e prestou serviços ferroviários durante quarenta anos.

Porém os altos custos de conservação e operação gerou um déficit nas contas da empresa. Nos anos 1980 e meados dos anos 1990, a empresa apresentou o menor nível de desempenho operacional do setor na história do transporte ferroviário, resultante de longo período de baixos investimentos e de pouca conservação do parque instalado.

## **2.2. O Processo de Extinção da Rede Ferroviária Brasileira**

Com o crescimento do déficit, em 1992, a Rede Ferroviária Federal foi incluída no Programa Nacional de Desestatização do Governo Federal. Estudos realizados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES – recomendaram a privatização dos serviços de transporte ferroviário (CNT, 2013; DNIT, 2015 e RFFSA, 2015).

O processo de desestatização da RFFSA foi iniciado pelo Decreto n.º 473/92 que dispôs sobre a inclusão no PND a Rede Ferroviária Federal, a Rede Federal de Armazéns Ferroviários e a VALEC – Engenharia, Construções e Ferrovias S/A. O Governo optou pela concessão do serviço de transporte de carga e pelo arrendamento dos bens operacionais, tais como as vias, os terminais, as locomotivas, os vagões e os equipamentos.

A RFFSA foi dissolvida de acordo com o estabelecido no Decreto nº 3.277, de 7 de dezembro de 1999, alterado pelo Decreto nº 4.109, de 30 de janeiro de 2002, pelo Decreto nº 4.839, de 12 de setembro de 2003, e pelo Decreto nº 5.103, de 11 de junho de 2004. Sua liquidação foi iniciada em 17 de dezembro de 1999, por deliberação da Assembleia Geral dos Acionistas, e foi conduzida sob responsabilidade de uma Comissão de Liquidação com o seu processo de liquidação supervisionado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, através do Departamento de Extinção e Liquidação – DELIQ (RFFSA,2015).

Como parte do plano estratégico a malha da Rede Ferroviária Federal S/A foi dividida em lotes para concessão que foram leiloadas entre 1996 e 1998, ficando disposta conforme exposto no quadro I:

Quadro I – Quadro de Concessões das Ferrovias Brasileiras  
(Fonte: ANTT, 2015)

Malhas Regionais	Data do Leilão	Concessionárias	Início da Operação	Extensão (Km)
Oeste	05.03.96	Ferrovias Novoeste S.A.	01.07.96	1.621
Centro-Leste	14.06.96	Ferrovias Centro-Atlântica S.A.	01.09.96	7.080
Sudeste	20.09.96	MRS Logística S.A.	01.12.96	1.674
Tereza Cristina	26.11.96	Ferrovias Tereza Cristina S.A.	01.02.97	164
Sul	13.12.96	ALL-América Latina Logística do Brasil S.A	01.03.97	6.586
Nordeste	18.07.97	Companhia Ferroviária do Nordeste	01.01.98	4.238
Paulista	10.11.98	Ferrovias Bandeirantes S.A.	01.01.99	4.236
<b>Total</b>				<b>25.599</b>

Com o processo de extinção os ativos operacionais foram arrendados às concessionárias, sendo a União responsável pela sua fiscalização. Já os ativos não operacionais bem como o passivo integraram o processo de liquidação da empresa.

### 2.3. Os desafios resultantes da Extinção da RFFSA

A decisão de privatizar o sistema ferroviário brasileiro trouxe desafios ao Governo Federal. De acordo com Branco (2013 apud Misleh, 2013) as concessões foram a pior decisão feita no Brasil na área dos transportes. A entrega do patrimônio resultou no sucateamento de muitos bens, além da subutilização da malha ferroviária brasileira.

Apesar de formalmente a liquidação da RFFSA ter seguido um processo jurídico operacional contundente, conforme apresentado no quadro II, na prática a

dissolução dos escritórios e unidades da RFFSA pelo país proporcionou um desmanche sem precedência do patrimônio ferroviário.

Quadro II – Processo de Extinção da RFFSA – Fonte: RFFSA, 2015

Nº	DADO	ANO
1	Decreto 473 - incluiu a RFFSA no Programa Nacional de Desestatização	1992
2	O BNDS foi gestor na elaboração das condições de concessão das malhas da RFFSA	1994
3	Foi publicada a Lei 8987/95 chamada a Lei das Concessões que estabeleceu os direitos e deveres dos envolvidos no processo	1995
4	Foram realizados os leilões e entregues a malha ferroviária as concessionárias	1996 a 1998
5	Procuradora Geral da Fazenda nomeou um liquidante ligado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	1999
6	A Medida Provisória 353/2007 - Terminou o processo e definiu a extinção da RFFSA	2007
7	O Dec. 6018/2007 - Regulamentou as ações do processo de inventariação, delegando ao Ministério dos Transportes a coordenação administrativa, criando assessorias indicadas: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério dos Transportes e	2007

Isso se deu por uma diversidade de motivos. Primeiramente é importante ressaltar que muitos dos bens já estavam sucateados devido aos anos de dificuldades pelos quais passara a empresa. No entanto, são dois fatores recorrentes na análise do sucateamento dos bens ferroviários: o primeiro foi a falta de interesse comercial na preservação, conservação e uso dos bens por parte das concessionárias. O segundo, a falta de fiscalização e controle do Governo Federal das concessões, que permitiu este desmanche. O hiato temporal entre o início e o fim do processo de extinção contribuiu para a degradação dos bens.

É importante ressaltar que no momento do início do processo de privatização os bens da RFFSA foram separados em Bens Operacionais e Bens Não-



Operacionais. Os operacionais foram entregues as concessionárias e os não-operacionais deveriam ser destinados a um fundo para pagamento das dívidas da empresa. Estes bens são definidos como móveis (locomotivas, carros de passageiros, vagões entre outros) e bens imóveis (armazéns, casas, estações entre outros).

De acordo com dados da Inventariança da RFFSA<sup>3</sup> no momento inicial do processo de privatização foram identificados 47.937 unidades de material rodante (locomotivas e vagões operacionais), 30.771 unidades de outros bens móveis (carros de passageiros, guindastes, autos de linha, entre outros) e 52.336 bens imóveis (estações, pátios, instalações de manutenção, armazéns, escritórios e sistemas de sinalização). Todos estes bens foram arrendados às concessionárias, porém, segundo os dados, no momento da entrega não houve levantamento individual, muito menos um cuidado de recolhimento de documentação e acervos. Além dos bens, quatro mil quilômetros de linhas, pátios e linhas secundárias foram abandonados e retirados, permitindo saques e depredações.

Este cenário apresentou desafios ao Governo Federal. Como dar conta da incorporação e preservação destes bens, considerando a diversidade de situações?

---

<sup>3</sup> Dados retirados do 1º Relatório da Inventariação da RFFSA disponível em [www.rffsa.gov.br](http://www.rffsa.gov.br).

### 3. REVISITANDO AS CATEGORIAS DE ANÁLISE

O processo de gestão dos patrimônios ferroviários traz em sua análise o debate relacionado ao estudo da administração pública. Com vistas a desvendar as possibilidades deste estudo se apresenta neste capítulo a revisão da literatura. Revisitam-se as categorias de análise que suportam a proposta do estudo aqui apresentada.

#### 3.1. Administração Pública

A Administração Pública, de acordo com Chiavenato (2012), é o planejamento, organização, gestão e controle dos serviços públicos e deve seguir normas jurídicas e morais com vistas ao bem comum. Meirelles (apud Bächtold, 2008, p.26) acrescenta que administração pública pode ser “todo o aparelhamento do Estado, preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas”.

Este processo compreende os órgãos governamentais, que no sentido constitucional estão incumbidos de desenvolver os planos de ações e também as entidades administrativas, subordinadas e dependentes do setor público (como é o caso das empresas públicas, as agências e outras autarquias) que tem por função a execução das políticas e planos de ações (Di Pietro, 2003).

Oliveira (apud Sanabio, Santos e David, 2013) ressalta que além dos prismas apresentados por Chiavenato e Di Pietro, pode-se analisar a administração pública pelo viés da investigação intelectual. Dentro desta observância, Weber foi importantíssimo na construção inicial do arcabouço teórico da área.

Weber analisou a sociedade destacando a independência entre a sociedade, a religião e a economia. Afirmou que nas sociedades tradicionais predominava a administração patrimonial, na qual o público era tratado como patrimônio privado em

atos absolutistas. Para o autor, foi com o capitalismo que se desenvolveu o Estado Moderno e com ele a administração burocrática (Coelho, 2009).

Com a Revolução Francesa se consolidou o Estado de Direito, de que, com a divisão dos poderes, resultaram os princípios do direito público. Prestes acrescenta que:

Quando o Estado de Direito começou a se estabelecer, juntamente com o Direito Constitucional, e os demais ramos de direito público que o Direito Administrativo começou a se formar, a partir da separação dos poderes do Estado e com o Princípio da Legalidade, para dar mais segurança aos direitos do povo em relações particulares e também nas relações públicas. (2009 p. 30).

Conforme Oliveira (apud Sanabio, Santos e David, 2013) na evolução do estudo da administração pública apresentam-se quatro modelos (destacados no Quadro III) : o patrimonial, o burocrático, o gerencial e o societal, sendo que os dois primeiros resultam dos estudos e contribuições de Weber.

### **Quadro III – Modelos de Administração Pública**

Adaptado de Oliveira (apud Sanabio, Santos e David, 2013)

<b>Modelo</b>	<b>Descrição</b>
Patrimonial	O Estado funciona como uma extensão do poder soberano com caráter personalista. Apresenta características de nepotismo e corrupção.
Burocrático	Inicia com o desenvolvimento do Capitalismo e tem como principais orientações: o profissionalismo, a carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo. Tem como base o pensamento racionalista legal.
Gerencial	Emergiu na segunda metade do século XX como alternativa à crise do Estado. O principal enfoque deste modelo esta em construir uma nova visão e papel do Estado e da forma de administração. A reforma do estado tem valores da eficiência e qualidade da prestação de serviços públicos.
Societal	Surge em 2005, desenvolvido por Paes de Paula, e busca romper com o histórico autoritário do poder do governo. Tem por características uma visão alternativa o desenvolvimento, a concepção participativa

Para o estudo aqui proposto não se aprofundará a descrição dos modelos patrimonial e societal, focando a análise nos modelos burocráticos e gerenciais. Justifica-se esta escolha pela inter-relação temporal que estes dois modelos possuem com o objeto deste estudo.

O modelo burocrático emerge visando proteger o patrimônio público contra a privatização do Estado. Tem como características a hierarquização e o controle dos processos. Como destacado no Quadro III, o Estado Burocrático está orientado ao profissionalismo e a carreira. O cargo é profissão e implica o dever, a fidelidade, a objetividade e a impessoalidade. Ancora-se no racionalismo legal que vislumbra as “competências oficiais, regidas por leis e regulamentos administrativos que são instituídos por autoridades ou organizações burocráticas” (Oliveira, 2013, p. 22 *apud* Sampaio, Santos e David, 2013).

O excessivo apego às regras e regulamentos, a impessoalidade, a centralização, o autoritarismo e a resistência às mudanças foram apontados como alguns dos elementos condicionantes do declínio deste paradigma (Menton, 1970). Por outro lado, após a crise mundial de 1929 emergiu um novo modelo econômico, que tinha como ideal o bem estar social e acrescia às funções públicas o papel de provedor de educação, saúde, cultura, seguridade social entre outros. De acordo com Bresser Pereira (2009), o modelo burocrático não deu conta deste novo papel do Estado, devido ao controle hierárquico e formalista sobre os procedimentos. Para o autor, o modelo tornou-se caro, lento e ineficiente.

Com referência ao Brasil foi a partir dos anos de 1930 que se consolidou a burocracia pautada na impessoalidade. De acordo com Costa (2008, p 89.) o governo Vargas iniciou uma série de mudanças que tinham, entre outros objetivos, “promover a racionalização burocrática do sistema público”. O modelo centralizador foi fortemente influenciado pelo regime militar pelo qual o Brasil passou entre os meados dos anos de 1960 até meados dos anos de 1980. A transição entre o

modelo burocrático para o gerencial tem seus primórdios no final deste regime, porém, não logrou sucesso.

Diversos ensaios de reforma estatal foram realizados pelo governo a partir do final da Ditadura. De acordo com Costa (2008, p. 170):

A rápida passagem de Collor pela presidência provocou, na administração pública, uma desagregação e um estrago cultural e psicológico impressionantes.... sua reforma foi movida pelo oportunismo neoliberal e constituída como uma empresa de desmantelamento do setor público, ela produziu uma série de remanejamentos no plano da organização administrativa, desarticulou as estruturas encarregadas de operar políticas compensatórias e em nada contribuiu para a garantia de direitos civis ou de direitos sociais básicos.

Bresser Pereira relata que um dos principais fatores para a consagração da reforma do Estado ocorreu no Governo de Fernando Henrique Cardoso com a concepção do “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” em 1995. Havia uma percepção geral de que eram necessárias ações gerenciais para dar conta de novo momento do Brasil e do Mundo.

O modelo gerencial emergiu ancorado na eficiência do estado com a redução de custos e a busca da qualidade dos serviços orientados ao cidadão. O foco passou do processo em si para ações voltadas ao resultado com forte incentivo à criatividade e à inovação. Suas principais características seriam a descentralização, a delegação da autoridade e a responsabilidade do gestor público com um rígido controle do desempenho. (Bresser Pereira, 2009).

No processo de reforma do Estado, Costa afirma que houve equívocos políticos, conceituais e operacionais, porém:

não se pode avaliar a experiência de reforma em termos de sucesso ou insucesso absolutos. À medida que o país se transformava econômica, social e politicamente, a administração pública se ampliava, se diferenciava e se aparelhava, sempre aumentando a oferta de bens e serviços. Assim, não obstante os avanços persistentes e os eventuais recuos, a administração pública se modernizou, ganhando em eficiência, especialização técnica, moralidade, publicidade e transparência. Entretanto, esse processo de transformação sempre deixou em segundo plano a questão democrática e a teologia das reformas e da própria máquina pública (2008, p.175).

Para Bresser Pereira (2009) estas transformações do Estado são processuais e contam com quatro elementos: o núcleo estratégico, que seria o centro em que se definem as leis e políticas; as atividades exclusivas, que são aquelas que garantem que as leis e políticas sejam cumpridas e financiadas (por exemplo: polícia, exército e agências fiscalizadoras); as atividades não exclusivas, como a educação, saúde, a cultura e a pesquisa científica, que neste modelo poderiam ter maior ou menor interferência governamental dependendo da ideologia aplicada; e, por fim, a produção de bens e serviços para o mercado.

As tentativas de modernização do estado tiveram resultados positivos, porém apresentam questões ainda não solucionadas na administração pública brasileira. Uma destas dificuldades se refere à gestão do patrimônio público. O formalismo burocrático não deu conta das imensas estruturas patrimoniais como no caso aqui apresentado, o inchaço da máquina pública e os altos custos de manutenção forçaram uma inevitável mudança de paradigma. No entanto, a saída encontrada por meio da concessão também se mostrou ineficiente no controle e preservação dos bens. Para melhor entender esta colocação e os fatores que condicionam esta situação, serão revisitadas a seguir as definições de Bens Públicos e Gestão Patrimonial.

### **3.2. Bens Públicos e Gestão Patrimonial**

Uma das facetas da administração pública é a gestão dos bens. De acordo com Franco (2005, p. 01) “nas mais remotas sociedades sempre foi constatada a necessidade da existência de algum tipo de dominação e de regulamentação, a cargo do Estado, sobre determinados bens”.

No processo apresentado no item anterior, no qual se descrevem os paradigmas do Estado, os bens públicos foram elemento essencial. No modelo patrimonial estes bens eram comumente tratados como propriedade dos governantes e foram fatores protagonistas na formatação do modelo burocrático. Já no paradigma gerencial os bens públicos são considerados parte do processo de administração da máquina pública, porém o foco é a prestação de serviço ao cliente cidadão.

O conceito de bens perpassa ciências que apoiam a sua estruturação como a contabilidade e o direito. Sua definição pode ser concebida à luz destas ciências. Na ciência econômica, os bens são tudo que possui utilidade para satisfazer uma necessidade. Para as ciências contábeis, é “o conjunto de bens, valores, créditos e obrigações de conteúdo econômico, avaliável em moeda e utilizado na consecução dos seus objetivos” (Silva, 2004, pg. 244, apud Franco, 2005, pg. 10). Já na visão legal os bens devem servir de objeto de uma relação jurídica. Classificam-se os bens em móveis, que podem ser transportados por sua própria força ou alheia sem alteração de sua estrutura, e imóveis, que não podem ser transportados (Silva, 2004). Com relação aos bens públicos, Franco (2005, pg. 04) os define como:

o conjunto de coisas corpóreas e incorpóreas, móveis, imóveis e semoventes de que o Estado se vale para poder atingir as suas finalidades. São os bens necessários à Administração Pública para o atingimento dos fins coletivos de propiciar o bem estar e a satisfação dos habitantes de seu território. Seu estudo corresponde ao direito administrativo das coisas. Formam o patrimônio público e se submetem ao regime de direito público.

A Lei 4717/65 define como patrimônio público brasileiro bens e direito de valor econômico, artístico, estético, histórico e turístico. Já o Código Civil Brasileiro, em seu artigo 99, classifica estes em:

- I – os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;
- II – os de uso especial, tais como os edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;
- III – os dominiais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Conforme Franco (2005) estes bens podem ser reclassificados em bens de domínio público de uso comum do povo (categoria I), bens patrimoniais indisponíveis de uso especial (categoria II) e bens patrimoniais disponíveis dominiais (categoria III) que seguem a contabilidade pública.

O Patrimônio Ferroviário brasileiro é definido como parte de seu patrimônio cultural. Conforme a Lei 25, de 30 de novembro de 1937 - Capítulo I - artigo 1º, “constitui o patrimônio histórico e artístico nacional o conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico”.

O patrimônio cultural material ou imaterial é recriado ou ressignificado com o objetivo de fortalecer a cidadania e a memória do lugar. De acordo com Barreto (2000, p. 10) “pode ser considerado um mediador entre o passado e presente, uma âncora capaz de dar uma sensação de comunidade em relação a um passado nacional, de ser um referencial capaz de permitir a identificação com uma nação”.

Mais do que conferir uso e conservação, a gestão do patrimônio cultural é fundamental para a preservação da memória de um povo, o fortalecimento da identidade e da cidadania. Nesta visão o turismo contribui como indutor deste processo. Isso se dá principalmente pelo fato das pessoas viajarem em busca de conhecer o outro, vivenciar a experiência de uma inter-relação cultural, assim, o valor turístico de um lugar está enraizado na cultura e seu patrimônio.

A complexidade da gestão dos bens públicos tem em sua base o dever de assegurar processos eficientes e qualificados de utilização e conservação e confere ao gestor fazê-lo, tendo como instrumento as políticas públicas. Compreender esta dinâmica perpassa a revisitação dos conceitos destas políticas, o que se fará a seguir.

### **3.3. Políticas Públicas**

As Políticas Públicas são definidas sob vários prismas. De acordo com Souza (2006), podem ser direcionadas para a percepção sobre o Estado e suas instituições, que define o processo de tomada de decisões, suas instâncias e relacionamentos, mas também com um processo que tem ênfase nas ações do governo, ou seja, no produto desse processo.

Queiroz (2012) afirma que as políticas públicas compõem um procedimento de tomada de decisões que envolvem conteúdos (expressos por seu objeto em si),



instrumentos (que seriam os meios) e aspectos institucionais (que se tratam dos procedimentos institucionais).

Souza (2006) sistematizou as principais definições da Política Pública, as quais são apresentadas no Quadro IV. Nelas se percebem elementos em comum, como o processo decisório de atividade política que resulta em um conjunto de ações que tendem a solucionar uma questão pública.

Quadro IV - Definições de Políticas Públicas  
(adaptado de Souza, 2006 pg. 05).

<b>Autor (ano)</b>	<b>Definição de Políticas Públicas</b>
Mead (1995)	Um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas.
Lyan (1980)	Um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos.
Peters (1986)	A soma das atividades dos governos que agem diretamente ou através de delegação e que influenciam a vida dos cidadãos.
Dye (1984)	O que o governo escolhe fazer ou não fazer.

Ressalta-se que neste trabalho não se aprofunda o campo analítico da política pública como forma de debate dos interesses, ideologias ou cenários de poder. Resume-se ao interesse no contexto do estudo como o “conteúdo concreto da ação política” (Souza, 2006, pg. 08).

Cabe ao gestor público definir e implantar as políticas públicas que podem levar em consideração os métodos racional-compreensivo e incrementalista. De acordo com Ruas (2009, p. 25) o racional-compreensivo se relaciona com a macropolítica e o exame do cenário político-institucional. Está ancorado na análise dos problemas sociais “que permite estabelecer metas para atender as preferências mais relevantes da sociedade”.

Já o método incrementalista busca soluções para problemas imediatos que são resultantes de demandas da sociedade e necessitam de respostas rápidas, tais como obras emergências ou necessidade de resposta a problemas de saúde eminentes. As decisões “são tomadas não segundo os programas, e sim, de acordo com os problemas que necessitam de soluções imediatas” (2009, p. 25).

A preocupação com as políticas públicas é apontada por Hall e Hill (1992, *apud* Ruas, 2009) como a origem da análise destas propostas e resultou na reflexão de cientistas políticos e sociais, e também daqueles que as formulam. Destes estudos surgiram outros modelos explicativos inseridos no quadro V que tenderam a descrever a dinâmica das políticas públicas.

QUADRO V – MODELOS EXPLICATIVOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS  
(adaptado de Souza, 2006)

Nome do Modelo	Entendimento
<b>Ciclo de Política</b>	É um ciclo, um processo dinâmico constituído pela definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção, implementação e avaliação.
<b>“Garbage Can”</b>	Defende que as escolhas são feitas como se as alternativas estivessem em uma lata de lixo e que as soluções dependem do leque de soluções disponíveis no momento.
<b>Coalizão de Defesa</b>	As políticas públicas são concebidas como um conjunto de sistemas que se articulam com elementos externos. As crenças, valores e ideias são importantes no processo de formulação. As políticas são compostas um número de coalizões que se distinguem por seus valores, crenças e ideias e pelos recursos que se dispõem.
<b>Arenas Sociais</b>	As políticas seriam iniciativas dos empreendedores políticos que se organizam em redes para solucionar os problemas individuais e coletivos. O foco estaria no conjunto das relações, vínculos e trocas.
<b>Equilíbrio Interrompido</b>	Defendido por Baungarther e Jones (1993). Afirmam que a política se caracteriza por longos períodos de estabilidade interrompidos por períodos de instabilidade que geram mudanças nas políticas anteriores.

Destes modelos destaca-se o ciclo da política, que conforme Ruas (2009) é composta pela formulação da agenda que:

Depende do reconhecimento de situações diversas como “problemas políticos” a serem solucionados. Assim, a formação da agenda é influenciada por vários fatores, entre os quais se destacam: (i) os problemas, cujo reconhecimento é afetado por crises, pela ação coletiva organizada ou por oportunidades políticas; (ii) os atores visíveis, invisíveis e

as comunidades políticas; (iii) a existência de propostas ou concepções prévias que viabilizem a busca de solução para os problemas; (iv) os eventos da vida política, com eleições, crises e etc. (2009, p. 125).

Como parte do processo decisório a identificação das alternativas, avaliação e seleção das opções é um dos mais importantes e dinâmicos elementos do ciclo, pois nele surgem os conflitos e deles a busca da solução dos problemas. Conforme a autora, alguns tipos de políticas são de implantação mais ou menos difíceis. Isso se dá pela complexidade do processo decisório e também pela estrutura necessária para implantar as políticas, que muitas vezes não são consideradas na elaboração.

Já os processos de acompanhamento, monitoramento, avaliação e controle julgam os processos, produtos, impactos políticos, programas e projetos por meio de relatórios e ações gerenciais que visam verificar a eficácia, eficiência e efetividade das propostas exercendo as correções necessárias. Isso se dá a partir da percepção dos atores envolvidos.

De acordo com Ruas (2009) estes atores podem ser **governamentais**, que compreendem o presidente (a), ministros, altos burocratas, funcionalismo de carreira, diplomatas, políticos nomeados, parlamentares, funcionários do legislativo e judiciário, governadores, prefeitos, organizações governamentais diversas entre outros. E **não governamentais**, que compreendem os grupos de pressão, instituições de pesquisa, acadêmicos, consultores, organismos internacionais, sindicatos e associações civis de representação de interesses, partidos políticos, entre outros.

Souza (2006, p.17) sistematizou os elementos fundamentais das políticas públicas, resumidas a seguir:

- Permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz;
- Envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes;
- Abrangente, mas não se limita a leis e regras;
- É uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados.
- Embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo.

- Envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.

Conforme Oliveira (2006) pode haver sérios problemas na condução destas políticas, sendo os mais comuns a percepção de produto e não de processo, que depende de um monitoramento e alterações constantes e dissociação entre sua elaboração e implantação. Para o autor, são três fatores que condicionam em grande parte o sucesso, ou não, de uma política:

- Os aspectos político-institucionais, que sofrem com a falta de articulação entre o Sistema Político, o Estado e a Sociedade e que permitem distorções no andamento das políticas que acabam apresentando heranças dos modelos burocráticos colonialistas.

- Capacidade Financeira, que permitiria a estruturação necessária para o desenvolvimento da planejado.

- Capacidade Técnica, ou seja, a capacidade de gestão com recursos humanos qualificados, equipados e motivados.

Mais do que um instrumento governamental, as políticas públicas são diretrizes que baseiam a ação pública em seus objetivos. Entende-se que descrever as políticas públicas relacionadas à gestão dos bens ferroviários é fundamental para a análise proposta pelo estudo.

## **4. A GESTÃO DO PATRIMÔNIO FERROVIÁRIO BRASILEIRO**

A partir da revisão das categorias da administração e das políticas públicas apresentadas anteriormente far-se-á nesta seção a análise da gestão do patrimônio ferroviário brasileiro. Este capítulo objetiva apreender o objeto do estudo por meio da descrição da estrutura de gestão e das políticas públicas do setor.

### **4.1. A Estrutura de Gestão Patrimonial Brasileira e suas Políticas**

Em 2007, quando foi extinta a RFFSA, o governo federal tinha o desafio de incorporar estes bens e revisar os contratos de arrendamento. Para isso foram definidos os seguintes critérios:

- Ministério do Transporte: Caberia coordenar e supervisionar a inventariação e os contratos de arrendamentos;
- Ministério da Fazenda: Caberia o planejamento da estruturação das comissões de inventário e a definição do plano de ação e dos processos e rotinas da inventariação bem como reavaliar os ativos operacionais e não operacionais.

Especificamente em relação aos bens foi definido que ao DNIT (Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes) seriam encaminhados os bens móveis não operacionais; e à ANTT (Agência Nacional de Transportes Terrestres) os contratos de arrendamento. Ao IPHAN (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional) seriam encaminhados os bens móveis de valor artístico, histórico e cultural e ao SPU (Secretaria do Patrimônio da União) os bens imóveis não operacionais.

Outros órgãos foram sucessores da empresa, mas não estão especificamente relacionados aos bens ferroviários. À AGU (Advocacia Geral da União) foram encaminhados os processos e ações judiciais. À empresa VALEC Engenharia,

Construções e Ferrovias S/A os dossiês e fichas de registro dos funcionários ativos da empresa. À STN (Secretaria de Tesoura Nacional) e ao DEPEX (Departamento de Órgãos Extintos) foram encaminhados recursos e documentos da empresa. Além destes órgãos há outros atores que possuem relacionamento com a gestão destes bens, conforme demonstrado na Matriz de Relacionamento construída pela equipe da Inventariança da RFFSA.



Figura I - Matriz de Relacionamento – Fonte: Inventariação da RFFSA 2015

Para dar conta do encaminhamento e preservação do patrimônio ferroviário foram constituídas políticas públicas que teriam a função de dar suporte a ações governamentais. Destaca-se a política formulada pela Secretaria de Patrimônio da União.

A Secretaria desenvolveu o Plano Nacional de Gestão do Patrimônio da União, que tem por competência formular, implantar e avaliar a Política Nacional de

Gestão do Patrimônio. Dentre seus objetivos está a incorporação dos imóveis da RFFSA.

O Programa de Destinação do Patrimônio da extinta RFFSA teve como objetivo principal apoiar ações locais nas áreas de desenvolvimento social, urbano e ambiental, mediante a regularização, cessão ou compartilhamento da gestão de imóveis da União oriundos da RFFSA. Foram levantados 52.000 unidades em 19 estados e 1042 municípios. O programa destina os bens para municípios e entidades sem fins lucrativos.

#### **4.2. O Patrimônio Ferroviário e o Turismo**

O turismo como fenômeno social é definido como “uma combinação complexa de inter-relacionamentos entre produção e serviços, cuja composição integra uma prática social com base cultural, com herança histórica, a um meio ambiente diverso, cartografia natural, relações sociais de hospitalidade, troca de informações interculturais” (Moesch 2000, p.23).

Esta prática social, que se baseia no encontro entre visitantes e visitados, tem a cultura como um elemento de valor turístico. De acordo com Barretto (2007, p. 19) o turismo, segundo o critério da motivação, aparece uma quase infinita variedade de possibilidades, que podem ser agrupadas em duas grandes divisões, o turismo motivado pela busca de atrativos naturais e o turismo motivado pela busca de atrativos culturais.

O Ministério do Turismo do Brasil define o turismo cultural como “as atividades turísticas relacionadas à vivência do conjunto de elementos significativos do patrimônio histórico e cultural e dos eventos culturais, valorizando e promovendo os bens materiais e imateriais da cultura” (2006, p. 10).

Um dos eixos estudados dentro do turismo é a utilização deste patrimônio cultural para fins turísticos. Neste sentido é importante considerar que há uma profunda diferença entre cultura e patrimônio. De acordo com Silva (2000) o patrimônio não é o legado que é herdado, mas uma seleção consciente cancelada pela população.

Constitui-se de um processo simbólico de legitimação social e cultural. O patrimônio mantém com a cultura uma relação metafórica (Pérez, 2003).

Em termos de uso e conservação deste patrimônio, os debates relacionados à sua função turística trazem à tona seus impactos. O turismo transforma o patrimônio cultural em bem potencialmente desejável pela experiência do turista, impondo-o um valor comercial (Pérez, 2003). A crescente comercialização do patrimônio poderá gerar uma descaracterização de seu real valor. Silva (2000, pg 29) afirma que

as tendências de valorização comercial do patrimônio têm por vezes dado lugar a versões extremas da utilização turística dos recursos patrimoniais. Não raras às vezes, são recriados pseudo-eventos históricos comparáveis a modelos de entretenimento kitsch do tipo Disneylândia.

Por outro lado, são incontestáveis os possíveis benefícios que o turismo traz para o uso e conservação destes bens. O patrimônio torna-se um componente essencial do turismo com implicações econômicas e sociais evidentes. Há um potencial benefício às cidades que desenvolvem o turismo cultural podendo gerar emprego, renda e contribuir para a economia local. (Silva 2000). Outro fator relevante é o benefício no que concerne aos custos de preservação deste patrimônio. No campo sociocultural contribui para valorização da cultura e fortalece a identidade local comunitária e pode ser utilizado como forma de educação patrimonial.

A relação entre o patrimônio e turismo possui diversas vertentes que não serão aprofundadas neste estudo. Foca-se em um dos subsegmentos do turismo cultural, o chamado turismo industrial ferroviário. O conceito de patrimônio cultural é ampliado e, conforme Abad (2004), deixa de ser considerado apenas resultado do processo histórico e artístico. Deve-se levar em consideração o patrimônio produzido pela industrialização dos últimos anos. O conceito de patrimônio evoluiu com a sociedade e reforça a memória coletiva.

Segundo o autor, o turismo industrial permite conhecer o passado e valorizar os processos produtivos e técnicos. O uso do patrimônio industrial é o mais jovem de todos os patrimônios porque abarca um conjunto de estruturas físicas, peças e



máquinas que foram utilizadas em um passado recente e fazem parte daquele processo produtivo obsoleto (Abad, 2004). Inserido neste cenário está o transporte ferroviário e a utilização de seu patrimônio para fins turísticos.

Entre estes usos se destacam as ferrovias turísticas. Conforme Allis (2007, pg 116) “as ferrovias turísticas são determinadas a partir do refinamento do entendimento sobre o deslocamento para o turismo, em que a atratividade se dá mais pelo diferencial deste meio de transporte, do que pelos fatores logísticos”. O tom de nostalgia e a curiosidade são motivadores para a demanda das ferrovias turísticas, que possuem um apelo lúdico, romântico e aventureiro (Thomson 2004, Allis, 2007).

De acordo com Thomson (2004, apud Allis, 2007) sua utilização é percebida em duas categorias:

- A) Tipo 1 - Reutilização do patrimônio ferroviário como transporte entre destinos. Neste caso, o atrativo principal é a paisagem onde o trem se desenvolve.
- B) Tipo 2 – Uso como Produto Turístico, onde a atratividade é a própria composição e suas características físicas.

No Brasil, até o momento, estão em operação 16 trens turísticos distribuídos em oito estados (Um trem no Espírito Santo, três em Minas Gerais, um em Pernambuco, dois no Paraná, um no Rio de Janeiro, um no Rio Grande do Sul, três em Santa Catarina e quatro em São Paulo) todos associados à ABOTTC (Associação Brasileira de Operadores de Trens Turísticos e Culturais), e 25 autorizados a operar pela ANTT.

A maioria dos trens autorizados<sup>5</sup> são operados pela ABPF (Associação Brasileira de Preservação Ferroviária), uma entidade sem fins lucrativos fundada em 1977 e que objetiva a preservação e divulgação da história ferroviária brasileira. Os demais são operados por empresas turísticas e em alguns casos a autorização está

---

<sup>4</sup> O patrimônio industrial é muito utilizado como espaço cultural e de eventos; para abrigar órgãos públicos ou entidades de conservação ou então para abrigar museus ou casas de memória.

<sup>5</sup> Dez trens são operados pela ABPF (2 em Minas, 2 em Santa Catarina, 1 no Paraná e 4 em São Paulo).

em nome de prefeituras, como é o caso da Prefeitura São José do Rio Preto em São Paulo e Prefeitura de Paraíba do Sul no Rio de Janeiro. Algumas outras iniciativas de preservação foram realizadas pelo Movimento de Preservação Ferroviário principalmente no que diz respeito aos museus ferroviários.

O processo de autorização de operação é realizado pela Agência Nacional de Transportes Terrestres e é regido pela Resolução nº 359 de 26.11.2003. No entanto, a ANTT presume que a titularidade dos bens em questão (locomotivas, carro de passageiros e afins) esteja com o operador do projeto. Isso se deu na maioria dos trens em operação que negociariam ou adquiriram os bens antes da extinção da RFFSA.

Com o processo de encerramento da RFFSA os atores que possuem a governança dos bens se multiplicaram, conforme demonstrado na figura II:

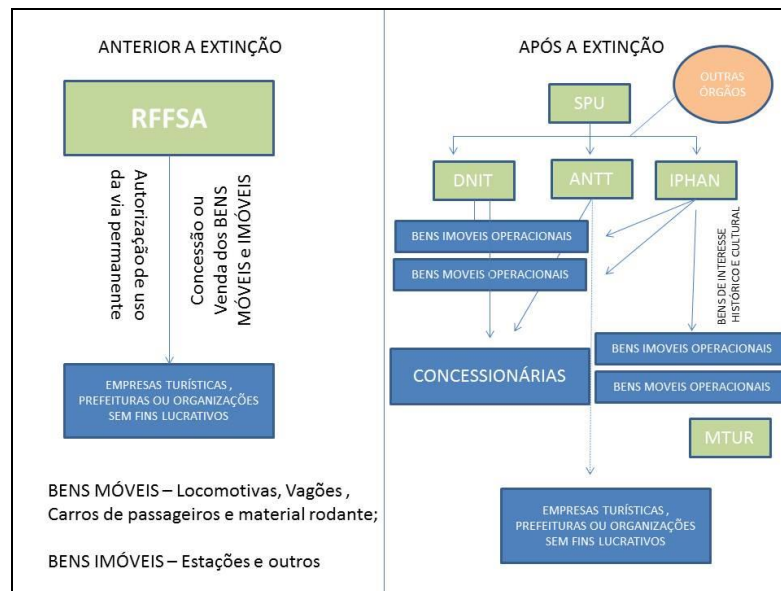


Figura II – Autores Envolvidos na Cedência e Comercialização de Bens Ferroviários – elaboração da autora.

A complexidade se dá no momento que os processos para operação passam a relacionar outros órgãos que em suas estruturas possuem processos para cedência dos bens móveis e imóveis, bem como a autorização de uso da via permanente (uso dos trilhos que já existem).

Neste cenário, o Ministério do Turismo do Brasil, que também recebia demandas para financiamento das necessidades infraestruturais de projetos de trens

turísticos, entendeu que seria importante reunir todos os envolvidos públicos federais para formular processos comuns que pudessem dar conta desta complexidade. Foi em 2009, durante o 1º Encontro das Cidades Históricas e Turísticas, realizada em Paranaguá (PR), que surgiu a ideia de formar um Grupo de Trabalho interministerial que refletisse a respeito do turismo ferroviário brasileiro.

#### **4.3. Proposta de apoio à preservação ferroviária: o Grupo Interministerial de Trabalho Ferroviário**

O Grupo Interministerial de Trabalho Ferroviário oficializou-se por meio da Portaria nº. 18 do Ministério do Turismo do Brasil, em 25 de fevereiro de 2010 com o “objetivo de desenvolver uma política de fomento ao turismo ferroviário no Brasil, especialmente, no que concerne ao segmento de Trens Turísticos e Culturais, com a finalidade de recuperação, requalificação e preservação dos trechos em atividade ou desativados”.

Seria de competência ao GT definir os critérios técnicos para análise de projetos concernentes à política de fomento ao turismo ferroviário brasileiro, sendo o mesmo composto por três representantes do Ministério de Turismo, um representante do DNIT, um representante do SPU<sup>6</sup>, um representante do BNDES, um representante do IPHAN, um representante da inventariança da RFFSA e um representante do Ministério dos Transportes. De acordo com o Mtur (2009)

O objetivo é dar celeridade aos projetos que já estão em tramitação e aos próximos que entrarem, a fim de utilizar o patrimônio ferroviário e preservar os prédios históricos que hoje sofrem abandono e depredação. A ideia é beneficiar não só os turistas, mas a população local, que pode desfrutar desses equipamentos para lazer, entretenimento e cultura.

Inicialmente foram levantados os projetos que estavam em andamento nos órgãos participantes do Grupo de Trabalho. Constatou-se em 2009 que eram 18 trens em funcionamento e quatro propostas em andamento. “Um dos trens vai trafegar entre Barbacena (MG) e Santos Dumont (MG), o outro irá circular no município de Santa Maria (RS), um terceiro vai de São Carlos (SP) até a fazenda Conde do Pinhal (SP) e um quarto, percorre um trecho entre São Roque (SP) a Mairinque (SP)” (MTUR, 2010).

Posteriormente foram debatidos os critérios técnicos para apresentação de propostas. Em julho de 2010, durante o II Encontro Nacional de Cidades Históricas e Turísticas, em Pirenópolis (GO), foi lançada uma cartilha de orientações para propostas.

A cartilha é ilustrada e dividida em capítulos. Na apresentação faz um breve relato sobre a história das ferrovias no mundo e no Brasil. Depois, informa quem pode apresentar propostas ao GT e descreve as diretrizes gerais do projeto. O documento traz ainda modelos de formulários de solicitação de projetos de trens turísticos e um glossário. Em anexo, lista os documentos necessários para a obtenção de autorização de transporte não regular de passageiros com finalidade turística (MTUR, 2010).

Após o lançamento da cartilha o grupo continuou a trabalhar. Em 2011, em reunião, foram identificadas as demandas relacionadas às propostas e às operações, conforme identificadas no quadro VI, e criados dois grupos. Um deles para tratar das questões relacionadas à destinação do patrimônio da extinta Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA). O outro grupo tinha o objetivo de debater a operação dos trechos ferroviários e buscar solucionar questões relacionadas à regulamentação dos serviços, incentivos, composição de tarifas, investimentos públicos e privados, entre outros.

Quadro VI - Demandas relacionadas à Operação e às Propostas de Trens Turísticos

<b>Demanda</b>	<b>Explicação</b>
<b>Trâmites relacionados à cessão e destinação do patrimônio da extinta RFFSA</b>	Facilitar o repasse, por meio de instrumentos legais, do patrimônio móvel e imóvel da RFFSA, tais como vagões, locomotivas, móveis, estações ferroviárias, entre outros.
<b>Operação dos trechos ferroviários</b>	Regulamentação dos serviços: as operadoras se queixavam da relação entre os operadores e as concessionárias, sendo indicado que muitas vezes as concessionárias não priorizam a passagem dos trens

<sup>66</sup> Secretaria do Patrimônio da União.

---

turísticos, deixando-os parados para passagem de trens de cargas.

**Composição dos custos** Foram identificados problemas na relação com as concessionadas e cobranças indevidas<sup>7</sup> em trechos não operados pelas empresas.

**Investimentos** Para os bens móveis e imóveis que necessitariam de adequações e revitalizações, deveriam ser definidos quais os órgãos e verbas que poderiam ser utilizados para cada tipo de bem e serviço, bem como verificar possibilidades de linhas de financiamento privadas.

---

Em 2012 foi inserida na pauta do Grupo de Trabalho a possibilidade de criação de “cruzeiros ferroviários, como já acontece com os navios, com paradas estratégicas em pontos turísticos”. Foi incentivada uma parceria entre o SEBRAE e a ABOTTC, que resultou em um estudo e uma análise das operações no que se refere a nove áreas diferentes – economia, estratégia, inovação, marketing, vendas, atendimento, pessoal, associativismo e sustentabilidade. Deste trabalho se apontaram recomendações, as quais foram base para um programa de capacitação, aprimoramentos técnico-comerciais, de gestão e de planejamentos estratégicos (MTUR, 2012). Como resultados do trabalho do GT o Ministério do Turismo destacou:

- A operação do trem turístico de São José do Rio Preto, conhecido como Trem Caipira. A compra da locomotiva foi feita pela prefeitura da cidade, com investimentos de R\$ 731 mil do MTur.
- A Revitalização da estação ferroviária de Ceará-Mirim, que transporta trabalhadores e estudantes entre Ceará-Mirim a Natal, no Rio Grande do Norte, que recebeu R\$ 188 mil do MTur.
- Revitalização como polo cultural da estação ferroviária de Joinville, em Santa Catarina, considerado patrimônio histórico do estado e ponto turístico da cidade.

---

<sup>7</sup> As operadoras dos trens para utilização da via permanente pagam para as concessionárias tarifas de manutenção, visto que são as concessionárias que devem manter os trilhos em ordem. Foram apontadas cobranças em vias onde a concessionária não realiza operações e também não efetua manutenção.

Recebeu R\$ 220 mil do MTur para reforma e está aberta para visitas, com entrada gratuita.

- Revitalização das estações ferroviárias da cidade de Rio das Flores (RJ) e de Passo Fundo (RS), ambas recuperadas com o apoio do MTur. O parque da Gare, onde fica a estação de Passo Fundo (ponto turístico usado para a prática esportiva, exposições culturais e artísticas).

## 5. METODOLOGIA

Para cumprir os objetivos do estudo se utilizou a pesquisa exploratória de caráter qualitativa. De acordo com Michel (2005, p. 32), a aplicação deste método tem por objetivo auxiliar “na definição de objetos e levantar definições sobre o assunto objeto estudado”.

Caracteriza-se como uma pesquisa que busca em documento, livros, acervos entre outros, revisitando categorias de análise. Conforme Triviños (1987, p. 109), “o pesquisador aprofunda seu estudo no limite de uma realidade específica, buscando antecedentes, maior conhecimento para em seguida, planejar uma pesquisa descritiva ou de tipo experimental”. Optou-se pela natureza descritiva buscando como fonte de dados, além de livros, acervos e documentos dos órgãos públicos envolvidos na gestão dos bens ferroviários.

O estudo foi realizado nos meses de outubro a dezembro de 2015 e foi dividido nas seguintes etapas:

- 1- Definição do Cenário do Estudo: foi descrito o setor ferroviário brasileiro por meio de livros, documentos e informações de sites oficiais;
- 2- Revisão das categorias da análise: as categorias eleitas foram Administração Pública, Políticas Públicas e Turismo Ferroviário. Como fonte de pesquisa se utilizaram livros, documentos e artigos científicos publicados em revistas indexadas na base de dados *scopus*.
- 3- Descrição da gestão e dos trabalhos do GT: como fonte utilizaram-se principalmente os sites oficiais e documentação on line disponibilizado pelos órgãos.
- 4- Coleta de dados: foram aplicados questionários semiestruturados aos órgãos públicos e entidades relacionadas à gestão dos bens, utilizando como critério que estes fossem participantes do GT Ferroviário, que é objeto desta pesquisa. Elaboraram-se dois questionários distintos, sendo

um encaminhado a órgãos públicos e o outro a entidades, conforme segue:

Quadro VII – Controle de Pesquisa

<b>Órgão ou Entidade</b>	<b>Data do Envio</b>	<b>Reenvio 1</b>	<b>Reenvio 2</b>	<b>Resposta</b>
<b>MINISTÉRIO DO TURISMO</b>	23/10	16/11	27/11	SIM
<b>IPHAN</b>	23/10	16/11	27/11	NÃO
<b>DNIT</b>	23/10	XXXX	XXXX	SIM
<b>ANTT</b>	23/10	XXXX	XXXX	SIM
<b>SPU</b>	23/10	16/11	27/11	NÃO
<b>INVENTARIANÇA DA RFFSA</b>	23/10	16/11	XXXX	SIM
<b>ABPF</b>	23/10	XXXX	XXXX	SIM
<b>ABOTTC</b>	23/10	16/11	XXXX	SIM
<b>MPF</b>	23/10	16/11	27/11	NÃO

Como estratégia tentou-se inicialmente encaminhar o instrumento por meio eletrônico utilizando o cadastro das atas do GT Ferroviário. Posteriormente foram feitos contatos telefônicos e encaminhamento para o setor de ouvidoria dos órgãos. Dos nove pesquisados, seis responderam aos questionamentos (67%).

- 5 - Análise dos Dados - para o tratamento dos dados se utilizou a técnica da análise de conteúdo, que segundo Michel (2005, p. 50), tem o objetivo de aprofundar as “informações prestadas pela pessoa que fornece os dados, procurando ver e analisar, em maior profundidade, a pertinência das respostas, a lógica, a ocorrência, a fidedignidade dos dados informados, e eventuais distorções e omissões voluntárias”.

A partir deste foi possível delinear as contribuições e entraves das ações propostas pelo grupo e que serão apresentadas a seguir.



## **6. CONTRIBUIÇÕES E ENTRAVES DAS AÇÕES DO GRUPO INTERMINISTERIAL DE TRABALHO FERROVIÁRIO**

Para verificar as contribuições e entraves das ações do Grupo Interministerial de Trabalho ferroviário se buscou cruzar os objetivos e propostas apresentadas com o depoimento dos pesquisados.

Inicialmente foram formuladas perguntas que objetivaram captar a opinião de cada participante com relação à situação dos bens ferroviários brasileiros e seu processo de gestão. Responderam completamente os questionamentos quatro participantes (ABPF, ABOTTC, INVENTARIANÇA e DNIT) e parcialmente dois (MINISTÉRIO DO TURISMO e ANTT). Com relação aos bens há consenso e clareza de que o patrimônio ferroviário brasileiro encontra-se em situação precária. Para o DNIT os bens que estão com as concessionárias, em geral, estão em boas condições.

Já os bens fora de uso, muitas vezes, são mal conservados, pois julgam que é responsabilidade do DNIT. Os bens fora de uso, sob responsabilidade do DNIT, não conseguem ser mantidos em boas condições, pois não há estrutura administrativa governamental que alcance tamanha abrangência.

Já para a ABPF, a grande maioria dos bens ferroviários, móveis ou imóveis, encontra-se em situação preocupante. “O material rodante abandonado em pátios e virando sucata, as estações e outros prédios em ruínas. Somente o material rodante entregue a entidades preservacionistas e a algumas prefeituras estão bem conservados”. Para a ABOTTC “Infelizmente só estão conservados os materiais rodantes que estão sendo usados pelos trens turísticos em operação e estações contempladas nos mesmos programas, ou ocupadas por prefeituras”.

Para os participantes, entre os fatores que contribuíram para o sucateamento do patrimônio estão:

- A paralisação e redução do sistema ferroviário brasileiro;

- A burocracia que emperra a cessão dos bens para aqueles que poderia recuperá-los e/ou utilizá-los;
- O Lobby das empresas ferroviárias e o descumprimento dos acordos de concessão;
- A má utilização do patrimônio público ferroviário pelas empresas concessionárias;
- A falta de uma política séria de controle dos bens.

Com referência à gestão, os participantes destacam que são poucos os exemplos de boas práticas.

Além das entidades preservacionistas, algumas prefeituras estão dando bons exemplos e algumas concessionárias estão dando raros exemplos de preservação. São mais de 5.000 estações ferroviárias existentes no Brasil. Estima-se que menos de 5% estão preservadas (ABPF, 2015).

Para a inventariança da RFFSA e a ANTT o processo de gestão dos bens é claro e foi determinado por legislação.

Com a extinção da RFFSA, por força da Lei nº 11.483/2007, regulamentada pelo Decreto nº 6.018, de 22/01/2007, a propriedade dos bens imóveis não operacionais da extinta empresa (bens não arrendados às concessionárias de transporte ferroviário de carga) foi transferida para a União, representada pela Secretaria de Patrimônio da União - SPU, vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão ([www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)). No caso dos bens arrendados às citadas Concessionárias, bem como dos bens móveis não operacionais da extinta RFFSA, a propriedade destes bens é do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes- DNIT ([www.dnit.gov.br](http://www.dnit.gov.br)). Cabe ainda esclarecer que, neste contexto, cabe à ANTT ([www.antt.gov.br](http://www.antt.gov.br)) a gestão dos contratos de concessão e arrendamento de bens (Inventariança da RFFSA, 2015).

Um dos principais problemas apontados pelos participantes é que no processo de inventário as entidades receberam um patrimônio enorme, no entanto não tiveram aumento de estrutura (pessoal, estrutura física e financeira). Outra questão levantada é a burocracia e o entendimento equivocado para uso destes bens. “Muitas vezes aparecem oportunidades de restauro e desenvolvimento econômico, porém, às vezes sem justificativa legal, simplesmente é barrado” (DNIT, 2015). Os fatores apontados como entraves para uma boa gestão são:

- A falta de registros imobiliários (muitos bens não possuem registro, pois se encontram às margens das vias);

- A existência de muitas entidades interessadas (ONGs);
- A interferência do Ministério Público;
- A falta de Estrutura, burocracia e bom senso.

A gestão do patrimônio ferroviário brasileiro é complicada e sua situação é resultado de vários fatores apontados neste estudo. Percebe-se que quanto ao processo de administração pública há um hiato entre o discurso gerencial e a realidade burocrática da máquina pública brasileira. As alternativas de solução das problemáticas do setor ferroviário brasileiro não foram eficientes, pois não acompanhou a estruturação dos órgãos e entidades para a transição do sistema burocrático, pesado para um novo modelo, onde o papel do governo seria o de controle. Este hiato também não permitiu a estruturação da fiscalização de forma responsável e eficaz.

Em seguida se questionou a respeito das possíveis contribuições do GT ferroviário. O Ministério do Turismo esclareceu que o GT encontra-se paralisado, mas acrescentou que “continua apoiando iniciativas para implantação e revitalização do patrimônio ferroviário brasileiro”. Destacou que “investiu cerca de R\$ 20 milhões na implantação de trens turísticos e na recuperação de estações e trechos ferroviários”.

Já o DNIT reconheceu a contribuição do GT para “destravar o processo de cessão dos bens sem uso”. Para a ABOTTC a contribuição “infelizmente foi quase nula! Criaram uma cartilha que não funciona na prática. Envolveram as operadoras de trem em um momento em que já estava tudo definido e não pressionaram as operadoras de cargas no papel de viabilizar a operação de novos trens”. Para a ABPF:

Não houve nenhuma contribuição do GT, infelizmente. GT Ferroviário Interministerial já foi extinto há algum tempo (...) foi produzido aquela Cartilha para Orientação sobre Implantação de Trens Turísticos repleta de equívocos, da qual não resultou nenhum trem. Os únicos que foram implantados foram os de Rio Acima (resultado de parceria entre empresa privada e prefeitura), que contou com material rodante adquirido no mercado e não cedido pelo Dnit, Rede ou Iphan, mas que encontrou toda sorte de dificuldades impostas pela ANTT, tendo que entrar com liminar na Justiça para que o trem pudesse funcionar, e o trem de Guararema (recém-inaugurado), operado pela ABPF com seu próprio material rodante, mas que também teve grandes dificuldades com a ANTT e a Concessionária para conseguir entrar em operação. Do ponto de vista de Gestão do Patrimônio Ferroviário, também absolutamente nada foi feito pelo GT. A Rede concluiu

o Inventário sobre o patrimônio histórico ferroviário e passou para o Iphan que, por sua vez, não quis receber.

Retomaram-se os objetivos e propostas apresentadas pelo grupo, inter-relacionando as ações com o exposto pelos pesquisados, conforme o quadro VIII.

Quadro VIII – Inter-relação das ações do GT com o exposto pelos pesquisados.

OBJETIVOS E PROPOSTAS DO GT	APONTAMENTOS
Desenvolver uma política de fomento ao turismo ferroviário com a finalidade de recuperação, requalificação e preservação dos trechos em atividade.	Não houve progresso. Iniciou-se um trabalho, porém a alteração do cenário político e a mudança dos gestores na Secretaria de Políticas Públicas do Ministério do Turismo paralisou o processo e as ações do grupo.
Dar celeridade aos projetos já em tramitação a fim de utilizar o Patrimônio Ferroviário.	Houve a tentativa de implantação da Cartilha, no entanto, a mesma não foi chancelada pelos atores governamentais e não governamentais que faziam parte do processo.
Buscar melhoria nos trâmites relacionados à cessão e destino do Patrimônio Ferroviário.	Há o entendimento de que o grupo contribuiu para o melhoramento das ações e trâmites relacionados à cessão do Patrimônio.
Buscar solucionar os entraves para a operação dos trens turísticos.	Não houve progresso
Composição de custos e investimentos	Foram feitos investimentos, mas não foram utilizadas as recomendações do GT.

Percebe-se que a demanda para as ações propostas para o grupo foram parcialmente reconhecidas, por meio dos debates relacionados, entre outros, pelos Encontros Nacionais de Cidades Históricas e Turísticas. Porém a construção da agenda não integrou importantes parceiros, que posteriormente apontaram problemáticas significativas como a necessidade de debate entre os operadores e as concessionárias.

A tentativa de formular uma política de fomento aos trens turísticos e, por conseguinte de utilização dos bens ferroviários não foi alcançada pelo GT Ferroviário. A iniciativa tratou-se de uma proposta incrementalista, que não foi inserida nem contemplada no planejamento dos órgãos participantes, ficando muito ao nível do setor técnico.

Seu desenvolvimento apresentou entraves político-institucionais, tanto na falta de articulação entre o corpo político (Ministros), o Estado propriamente dito e a sociedade civil organizada, quanto na falta de continuidade política. O coordenador do GT é o Ministério do Turismo do Brasil. De 2009 a 2015 esta pasta possuiu cinco titulares diferentes (Luiz Barretto Filho entre Junho de 2008 e dezembro de 2010;

Pedro Novais entre Janeiro e Setembro de 2011; Gastão Vieira entre Setembro de 2011 e Março de 2014, Vinícius Lages entre Março de 2014 e abril de 2015, e Henrique Alves de abril de 2015 até o momento) demonstrando a falta de importância político-estratégica do turismo brasileiro, que permite a pasta ser utilizada para satisfação de arranjos políticos. Esta instabilidade proporcionou a troca constante de gestores que não possuíram interesse em continuar o trabalho iniciado.

Outro fator relevante é a capacidade técnica e estrutural para dar apoio às propostas. Para a gestão destes bens é necessário um entendimento mais amplo das possibilidades de uso destes bens para fins turísticos e culturais. Para tanto, é fundamental a integração entre todos os autores e principalmente clareza nos trâmites de cessão dos bens e autorizações. Percebe-se a dificuldade de integração causada pelo excesso de normas e impessoalidade dos processos que são típicos do modelo burocrático.

Há de se reconhecer que a iniciativa de criação do Grupo de Trabalho foi elogiável e que houve contributos, mesmo que sejam mínimos, principalmente nas relações interministeriais. No entanto, deveria haver maior responsabilidade dos gestores quanto à preservação destes bens. Neste aspecto o turismo poderia contribuir de forma significativa para o desenvolvimento de políticas preservacionistas. No entanto, é preciso capacitar tecnicamente os atores e aplicar efetivamente ações gerenciais que contribuam para a implantação dos projetos futuros.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo aqui apresentado teve como objeto a Gestão do Patrimônio Ferroviário Brasileiro. Buscou-se por meio da descrição da realidade dos bens ferroviário, analisar o cenário o qual propiciou a criação do Grupo de Trabalho Interministerial - TRENS DO BRASIL.

Identificaram-se os elementos que permearam a tentativa de formular uma política de fomento aos trens turísticos e, por conseguinte de utilização dos bens ferroviários. Foram entrevistados os membros do GT e do cruzamento dos dados levantados com as entrevistas, considera-se que houve contribuições do grupo de trabalho no que diz respeito à integração interministerial, porém no geral o Grupo de trabalho não cumpriu os objetivos estipulados.

A iniciativa tratou-se de uma proposta incrementalista, que não foi inserida nem contemplada no planejamento dos órgãos participantes, ficando restrito aos participantes. A falta de integração político institucional e as mudanças nas equipes gestores causaram a descontinuidade do trabalho iniciado. Infelizmente estes entraves propiciam a degradação dos bens ferroviários e a não utilização dos mesmos para fins turísticos e culturais da forma prevista pelo Grupo de Trabalho.

O caso apresentado exemplifica a realidade da administração pública brasileira. O descompasso entre o discurso gerencial e as práticas burocráticas, a distorção da visão política, a dificuldade de implantação de políticas públicas responsáveis e integradas são alguns dos fatores recorrentes. A administração pública brasileira precisa evoluir muito, e acredita-se que por meio da educação dos atores públicos, e do debate de formas inovadoras para superar estes entraves se torne possível encontrar outros caminhos mais eficazes de conduzir as questões públicas.

## REFERÊNCIAS

ABAD, C. La Reutilización del Patrimonio Industrial como Recurso Turístico. Aproximación Geográfica al Turismo Industrial. **Trebals de La Societat Catalana de Geografia**, 57,7-32, Espanha, 2004.

ABPF – Associação Brasileira de Preservação Ferroviária. **Histórico**. Disponível em <<http://www.abpf.com.br>>. Acessado em 20 de novembro de 2015.

ALLIS, T. **Ferrovia e Turismo Cultural – Alternativa para o Futuro da Vila de Paranaíacaba**. Turismo em Análise. São Paulo. 13 (2): 29-53, 2002.

BÄCHTOLD, C. **Noções de Administração Pública**. Cuiabá: EdUFMT; Curitiba: UFPR, 2008.

BARRETTO, M. **Cultura e Turismo: Discussões Contemporâneas**. Campinas: Papirus, 2007.

BRASIL, **Código Civil Brasileiro**. Disponível <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 15 de novembro de 2015.

BRESSER PEREIRA. **Gestor do Setor Público. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1998.

CARDOSO, M. G. **Avaliação da integridade estrutural de pontes metálicas da ferrovia turística Ouro Preto/Mariana (MG) por meio de modelagem numérica e técnicas laboratoriais**. 2007. 198f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, 2007.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

CNT- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTE. **Transporte Ferroviário**. Disponível em <<http://www.cnt.org.br>>. Acessado em 20 de novembro de 2015.

COELHO, Ricardo Corrêa. **"Estado, governo e mercado"**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC ( Brasília ) : CAPES: UAB, 2009).

COSTA, F. **"Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas."** *RAP—RIO DE JANEIRO* 42.5 (2008): 829-74.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 16ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

DNIT – DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTE. **Histórico**. Brasília, 2015. Disponível em <<http://www.dnit.gov.br>>. Acesso em 15 de novembro de 2015

- FRANCO, Wanildo José Nobre. "**Domínio público–bens públicos.**" *Inserido em*26 (2005): 12.
- GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar.** Rio de Janeiro: Record, 1999.
- INVENTARIANÇA DA RFFSA – REDE FERROVIÁRIA FEDERAL S.A. **Relatório de Atividades da Inventariança.** Disponível em <<http://www.rffsa.gov.br>>. Acesso em 15 de novembro de 2015.
- MENTON, R. K. **Sociologia:** Teoria e Estrutura. São Paulo: Mestre Jou, 1970.
- MICHEL, MARIA HELENA. **Metodologia e pesquisa científica em ciências sociais:** um guia prático para acompanhamento da disciplina e elaboração de trabalhos monográficos. São Paulo: Atlas, 2005.
- MISLEH, S. **Ferrovária Precisa Superar Sucateamento e Concessões Desastrosas.** *Jornal do Engenheiro* Ano XXXII, nº 424. São Paulo: SINDENG, 2013.
- MOESCH, M. **A Produção do Saber Turístico.** São Paulo: Aleph, 2002.
- MTUR – MINISTERIO DO TURISMO. **Atas e Noticias – GT Ferroviário.** Disponível em <<http://www.mtur.gov.br>>. Acessado em 12 de dezembro de 2015.
- OLIVEIRA, J.A.P. **Desafios do Planejamento em Políticas Públicas:** Diferenças Visões e Práticas. *RAP.* Rio de Janeiro. 40 (1): 273-88, 2006.
- PEREZ, X. **Patrimonialização e Transformação das Identidades Culturais.** *Portela J. e Castro Caldas. Portugal Chão. Oeiras. Ed. Celta* 231-247. 2003.
- PRESTES, V.B. **A função social da propriedade nas cidades: das limitações administrativas ao conteúdo da propriedade.** Brasília: Ed. *Interesse público*, 2009
- QUEIROZ, Roosevelt Brasil. **Formação e gestão de políticas públicas.** Brasília: IBPEX, 2007.
- RFFSA – REDE FERROVIARIA FEDERAL S.A. **Histórico.** Brasília, 2015. Disponível em < <http://www.rffsa.gov.br>>. Acesso em 15 de novembro de 2015.
- RUAS, M. **Políticas Públicas.** Florianópolis: Departamento das Ciências da Administração/UFSC (Brasília): CAPES: UAB, 2009.
- SANABIO, SANTOS E DAVID. **Administração Pública Contemporânea:** Política, Democracia e Gestão. Juiz de Fora. Ed.UFJF, 2013.4
- SOUZA, Celina. "**Políticas públicas:** uma revisão da literatura." *Sociologias* 8.16 (2006): 20-45.
- SILVA, E. P. **Patrimônio e Identidade.** Os Desafios do Turismo Cultural. ISCSC. Universidade Técnica de Lisboa: *Antropológicas*, nº4 217- 224, Lisboa, 2000



TRIVIÑOS, A. **Introdução á Pesquisa em Ciências Sociais: a Pesquisa.** São Paulo: Atlas, 1987.