



# TURISMO FERROVIÁRIO: CONTRIBUIÇÕES E ENTRAVES DO GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL PARA GESTÃO RESPONSÁVEL DO PATRIMÔNIO FERROVIÁRIO BRASILEIRO<sup>1</sup>.

*Rail Tourism: Contributions and Barriers of the Interministerial Working Group for Responsible Management of the Brazilian Railway Heritage.*

Vânia Oliveira Antunes<sup>2</sup>  
Flávia Luciane Scherer<sup>3</sup>

## **RESUMO:**

Este trabalho objetivou analisar as contribuições do Grupo de Trabalho Interministerial (GT) do Turismo Ferroviário proposto pelo Ministério do Turismo do Brasil e oficializado pela Portaria nº 18/2010. Como cenário do estudo descreveu-se a estrutura de gestão do patrimônio ferroviário brasileiro e a proposta do GT. A seguir buscou-se identificar as contribuições relacionados às ações deste grupo, e, por fim, identificou-se as problemáticas de um modelo de administração pública calcado em um paradigma burocrático, bem como a fragilidade da proposta do GT como elemento de política pública de preservação do patrimônio ferroviário brasileiro.

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

## **ABSTRACT:**

This study aimed to analyze the contributions of the Interministerial Working Group (GT) of Tourism Railway proposed by The Brazilian Ministry of Tourism and made official by Administrative Rule no. 18/2010. As scenario of the study the structure of management of the Brazilian railway assets and the GT proposal was described. Next, we sought to identify the contributions related to the actions of this group, and, finally, we identified the problems of a public administration model based on a bureaucratic paradigm, as well as the fragility of the proposal of the group as an element of public policy of Preservation of the Brazilian railway assets.

**Keywords:** Public Administration, Railway Tourism, Public Policies, Railway Goods

---

<sup>1</sup> Trabalho realizado no âmbito do programa de pós-graduação em Gestão Pública da Universidade Federal de Santa Maria – RS Brasil.

<sup>2</sup> Mestre em Turismo pela Universidade de Caxias do Sul e doutoranda em Turismo pela Universidade de Aveiro, Portugal. Professora substituta do Instituto Federal Farroupilha – Campus São Borja para eixo Turismo, Hospitalidade e Lazer. vania.antunes2014@gmail.com

<sup>3</sup> Doutora em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil. Professora da Universidade Federal de Santa Maria – RS Brasil. Flavia.schefer@globo.com

## INTRODUÇÃO

A análise aqui proposta tem por objeto a Gestão do Patrimônio Ferroviário Brasileiro em seu uso turístico. A extinção da Rede Ferroviária Federal, iniciado em 1999, trouxe ao governo brasileiro o grande desafio de dar conta da imensa quantidade de bens não operantes, que não interessaram as concessionárias que arrendaram as malhas brasileiras.

Do processo de liquidação, encerrado 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 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.

A estrutura de gestão destes bens, em sua concepção jurídica formal parece funcionar, mas na realidade o que se observa é um processo lento, burocrático e cheio de entraves que resultou o abandono e a degradação de bens valiosos ao país. A gestão do patrimônio nacional é uma tarefa difícil e complexa, e no caso da RFFSA<sup>4</sup>, apesar dos esforços da inventariança e da Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, está se apresentando ineficiente.

Se por um lado esta gestão apresenta problemas, por outro, existem iniciativas de intervenção desta realidade, 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 industrial ferroviário se apresentando como uma das possibilidades de preservação.

Atentos 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. Aos representantes públicos uniram-se entidades preservacionistas, estudiosos e outros entes da sociedade civil organizada.

Tendo como pressupostos as teorias da administração pública e das políticas públicas, esta pesquisa objetivou analisar as possíveis contribuições e entraves do Grupo de Trabalho Interministerial para a gestão eficiente e responsável do patrimônio ferroviário brasileiro, tendo como eixo seu uso turístico e cultural.

---

<sup>4</sup> RFFSA – Rede Ferroviária Federal S/A.

## O PATRIMÔNIO FERROVIÁRIO E TURISMO

O Patrimônio Ferroviário brasileiro é definido como parte de seu patrimônio cultural. Conforme o Decreto Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937 em seu Capítulo I artigo 1º constituem-se:

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. (p.1)

O patrimônio Cultural material ou imaterial é recriado ou resinificado com o objetivo de fortalecer a cidadania e a memória do lugar. De acordo com Barreto (2000) “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” (p.10).

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 em sua cultura e patrimônio.

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 chancelada 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 afirma que (2000)

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 (p. 29).

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 as cidades que desenvolvem o turismo cultural podendo gerar emprego, renda e contribuir para 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 no 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 e considera também o patrimônio produzido pelo processo de industrialização. 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 mais jovem de todos os patrimônios por que abarca um conjunto de estruturas, peças e máquinas que foram utilizadas (Abad, 2004). Inserido neste cenário está o transporte ferroviário e a utilização de seu patrimônio para fins turístico.

Entre estes usos se destacam as ferrovias turísticas. Conforme Allis (2007) “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” (p. 116). O tom de nostalgia e a curiosidade são motivadores para a demanda das ferrovias turísticas, que possuem um apelo lúdico, romântico e aventureiro. De acordo com Thomson (2004, como citado em Allis, 2007) sua utilização é percebida em duas categorias:

Tipo 1 - Reutilização do patrimônio ferroviário como transporte entre destinos. Neste caso, o atrativo principal é a paisagem onde o trem se desenvolve.

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 18<sup>5</sup> 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).

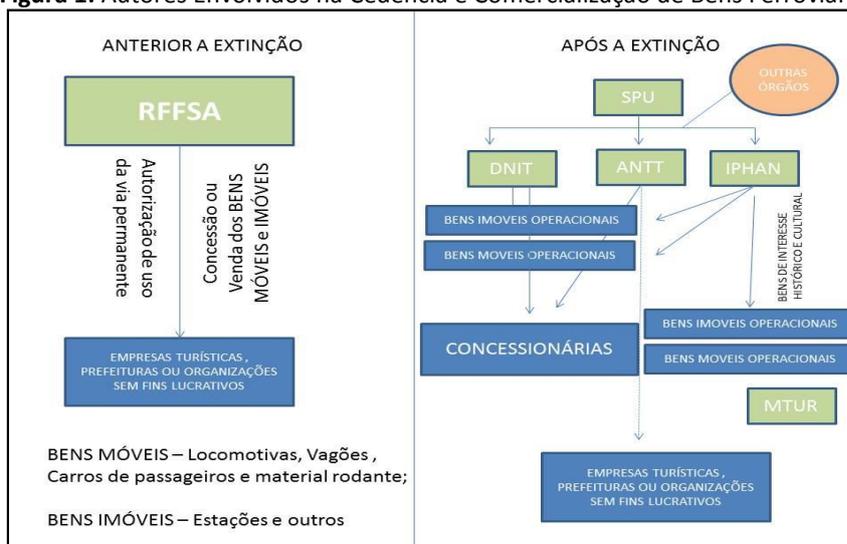
A maioria dos trens autorizados são operados pela ABPF (Associação Brasileira de Preservação Ferroviária) uma entidade sem fins lucrativos fundada em 1977 e que objetiva a preservação e divulgação da história ferroviária brasileira. Os demais são operados por empresas turísticas e em alguns casos a autorização está 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 ANTT (Agência Nacional de Transportes Terrestres) e é regido pela Resolução nº 359 de 26.11.2003. No entanto, a entidade 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 negociaram ou adquiriram os bens antes da extinção da RFFSA. Com o processo de encerramento da empresa, os atores que possuem a governança dos bens se multiplicaram conforme demonstrado na figura II. E por isso o processo de transferência e cessão destes bens se tornou mais complexa. Isso se deu pois com a extinção da RFFSA o Governo Federal teve o desafio de incorporar estes bens e revisar os contratos de arrendamento. Ao Ministério do Transporte caberia coordenar e supervisionar a inventariação e os contratos de arrendamentos e ao Ministério da Fazenda 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; a 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.

**Figura 1:** Autores Envolvidos na Cedência e Comercialização de Bens Ferroviário



Fonte: Elaboração da autora, 2016

<sup>5</sup> No entanto, na ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres são autorizados a operar 25 empreendimentos/trens turísticos.

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 moveis 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 recebeu demandas para financiamento das necessidades infra estruturais 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, que surgiu durante o 1º Encontro das Cidades Históricas e Turísticas, realizada em Paranaguá (PR) a ideia de formar um Grupo de Trabalho interministerial que refletisse a respeito do turismo ferroviário brasileiro.

### **A PROPOSTA DE APOIO À PRESERVAÇÃO FERROVIÁRIA: O GRUPO INTERMINISTERIAL DE TRABALHO FERROVIÁRIO**

O Grupo Interministerial de Trabalho Ferroviário oficializou-se por meio da Portaria nº18 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”.

Sua competência era definir os critérios técnicos para análise de projetos concernente 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 (Secretaria de Patrimônio da União), do BNDES, do IPHAN, da inventariança da RFFSA e 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.

Foram debatidos os critérios técnicos para apresentação de propostas de trens turísticos e 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. (Brasil, 2010)

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

**Quadro I - Demandas relacionadas à Operação e as 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 turísticos, deixando-os parados para passagem de trens de cargas.
<b>Composição dos custos</b>	Foram identificados problemas na relação com as concessionadas e cobranças indevidas <sup>3</sup> em trechos não operados pelas empresas.
<b>Investimentos</b>	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.

Fonte: elaborada pela autora (2016)

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 apontou recomendações, nas 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. 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).

## METODOLOGIA

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

Caracteriza-se como uma pesquisa que busca em documento, livros, acervos entre outros, revisitando categorias de análise. Conforme Triviños (1987), “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” (p. 109). 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 revisado em maio de 2017. Como fonte de pesquisa se utilizou livros, documentos e artigos científicos publicados em revistas indexadas na base de dados *scopus*, bem como utilizou-se os sites oficiais e documentação *on line* disponibilizado pelos órgãos.

Posteriormente foram aplicados questionários semi-estruturados aos órgãos públicos e entidades relacionadas à gestão dos bens, utilizando como critério que estes fossem participantes do GT Ferroviário. Elaboraram-se dois questionários distintos, sendo um encaminhado a órgãos públicos e o outro as entidades, conforme segue:

- Órgãos Públicos: Ministério do Turismo do Brasil, Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, Agência Nacional de Transportes Terrestres, Secretaria de Patrimônio da União, Inventariança da RFFSA;
- Entidades: ABPF – Associação Brasileira de Preservação Ferroviária, Associação Brasileira de Trens Turísticos e Culturais e Movimento de Preservação Ferroviário.

Dos nove órgãos que participaram do GT, seis responderam aos questionamentos (67%).

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” (Michel, 2005, p. 50).

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

## **CONTRIBUIÇÕES E ENTRAVES DAS AÇÕES DO GRUPO INTERMINISTERIAL DO TURISMO 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 que o patrimônio ferroviário brasileiro se encontra 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 está conservado 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 paralização e redução do sistema ferroviário brasileiro;
- A burocracia que emperra a cessão dos bens para aqueles que poderia recupera-los e/ou utiliza-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 a 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 inventaria 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 as margens das vias);
- A existência de muitas entidades interessadas (ONGs);
- A interferência do Ministério Público;
- Enorme burocracia e a falta de uma diretriz oficial a ser seguida pelos gestores.
- 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 público 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 II.

**Quadro II – 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 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.

Fonte: Elaborado pela autora (2016)

Percebe-se que as demandas 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<sup>6</sup>, 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 2017 esta pasta possuiu oito titulares diferentes (Luiz Barretto Filho, Pedro Novais, Gastão Vieira, Vinícius Lages, Henrique Alves, Alberto Alves – interino – Alessandro Teixeira e Max Beltrão) demonstrando a falta de importância político - estratégico 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 à capacidade técnica e estrutural para dar apoio às propostas. Para a gestão destes bens é necessário de 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.

---

<sup>6</sup> Política pública incrementalista – conforme Ruas (2009) política pública incrementalista: busca solução de problemas imediatos resultantes de demandas da sociedade.

## 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.

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, se consideram que houve contribuições do grupo de trabalho no que diz respeito à integração interministerial, porém no geral não cumpriu seus objetivos.

A iniciativa tratou-se de uma proposta incrementalista, que não foi inserida nem contemplada no planejamento dos órgãos participantes, ficando restrito aos participantes. À 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 possível encontrar outros caminhos mais eficazes de conduzir as questões públicas.

## REFERÊNCIAS

- Abad, C. (2004). La Reutilización del Patrimonio Industrial como Recurso Turístico. Aproximación Geográfica al Turismo Industrial. *Treballs de La Societat Catalana de Geografia*, 57,7-32, Espanha.
- Associação Brasileira de Preservação Ferroviária (ABPF). (2015). **Histórico**. Disponível em <<http://www.abpf.com.br>> Acessado em 20 de novembro de 2015.
- Allis, T (2002). Ferrovia e Turismo Cultural – Alternativa para o Futuro da Vila de Paranapiacaba. *Turismo em Análise*. São Paulo.13 (2):29-53.
- Barretto, M (2007). *Cultura e Turismo: Discussões Contemporâneas*. Campinas: Papirus.
- Brasil (2002). *Código Civil Brasileiro*. Disponível <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 15 de novembro de 2015.
- Confederação Nacional De Transporte (CNT). *Transporte Ferroviário*. Disponível em <<http://www.cnt.org.br>>. Acessado em 20 de novembro de 2015.

Departamento Nacional De Infraestrutura De Transporte (DNIT). (2015) *Histórico*. Brasília, 2015. Disponível em <<http://www.dnit.gov.br>>. Acesso em 15 de novembro de 2015

Goldenberg, M (1999). *A arte de pesquisar*. Rio de Janeiro: Record.

Inventariança Da Rffsa – Rede Ferroviaria Federal S.A.(2007). *Relatório de Atividades da Inventariança*. Disponível em < <http://www.rffsa.gov.br>>. Acesso em 15 de novembro de 2015.

Michel, M.H. (2005). *Metodologia e pesquisa científica em ciências sociais: um guia prático para acompanhamento da disciplina e elaboração de trabalhos monográficos*. Atlas.

Misleh, S (2013). Ferrovária Precisa Superar Sucateamento e Concessões Desastrosas. *Jornal do Engenheiro* Ano XXXII, nº 424. São Paulo: SINDENG.

Ministério do Turismo (MTUR). (2015). *Atas e Notícias – GT Ferroviário*. Disponível em <<http://www.mtur.gov.br>>. Acessado em 12 de dezembro de 2015

Perez, X (2003). *Patrimonialização e Transformação das Identidades Culturais*. Portela J. e Castro Caldas. Portugal Chão. Oeiras.Ed. Celta 231-247.

Rede Ferroviaria Federal S.A. (2015). *Histórico*. Brasília, 2015. Disponível em <<http://www.rffsa.gov.br>>. Acesso em 15 de novembro de 2015.

Ruas, M. (2009) *Políticas Públicas*. Florianópolis: Departamento das Ciências da Administração/UFSC (Brasília): CAPES: UAB.

Silva, E. P (2000). *Patrimônio e Identidade. Os Desafios do Turismo Cultural*. IS CSC. Universidade Técnica de Lisboa: Antropológicas, nº4 217- 224, Lisboa.

Triviños, A. (1987). *Introdução a Pesquisa em Ciências Sociais: a Pesquisa*. São Paulo (SP): Ed. Atlas.