



**PÁVEL LAVRENTHIV GRASS**

**Os desafios da gestão pública para  
potencializar o setor ferroviário fluminense:**

O trem regional de passageiros  
Macaé-Campos dos Goytacazes

**Dissertação de Mestrado**

Dissertação apresentada ao Programa de  
Pós-graduação em Geografia como  
requisito parcial para obtenção do grau de  
Mestre em Geografia.

Orientador: Prof. Augusto César Pinheiro da  
Silva

Rio de Janeiro  
Abril de 2018



## **PÁVEL LAVRENTHIV GRASS**

### **Os desafios da gestão pública para potencializar o setor ferroviário fluminense: O trem regional de passageiros Macaé- Campos dos Goytacazes**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Geografia pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

**Prof. Augusto César Pinheiro da Silva**

Orientador e Presidente

Programa de Pós-Graduação em Geografia – PUC-RJ

**Profa. Rejane Rodrigues**

Programa de Pós-Graduação em Geografia – PUC-RJ

**Prof. Gláucio José Marafon**

Programa de Pós-Graduação em Geografia – UERJ

**Prof. Augusto César Pinheiro da Silva**

Vice Decano de Pós-Graduação do

Centro de Ciências Sociais - PUC-Rio

Rio de Janeiro, 18 de abril de 2018.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, do autor e do orientador.

### **Pável Lavrenthiv Grass**

Nascido em 1977, como descendente de russos por parte de mãe, graduou-se em Sociologia pela Universidade Estatal de Tver, na Rússia, em 2000, com trabalho de pesquisa sobre os interesses urbanos e os problemas das grandes cidades, a exemplo de Tver. Participou de diversas pesquisas acadêmicas e mercadológicas em Moscou até 2005. Já no Brasil, especializou-se em Gestão Estratégica e Qualidade pela Universidade Cândido Mendes (RJ), em 2008, integrando alguns projetos de internacionalização de empresas, bem como projetos voltados ao intercâmbio cultural com a Rússia. Trabalhou com traduções de textos literários, publicou artigos e um livro, de cunho geopolítico, *Parceria estratégica entre Brasil e Rússia no século XXI* (Publit, 2007). No Rio de Janeiro, durante o seu curso de Mestrado na PUC-RJ, participou de audiências públicas, seminários temáticos e desenvolveu atividades junto à Associação de Engenheiros Ferroviários, incluindo debates na ALERJ, para aprovação de texto de lei para restauração de alguns trechos ferroviários em território fluminense de cunho turístico.

Ficha Catalográfica:

Grass, Pável Lavrenthiv

Os desafios da gestão pública para potencializar o setor ferroviário fluminense: o trem regional de passageiros Macaé-Campos dos Goytacazes / Pável Lavrenthiv Grass; orientador: Augusto César Pinheiro da Silva. – 2018.

138 f. : il. color. ; 30 cm

Dissertação (mestrado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Geografia e Meio Ambiente, 2018.

Inclui bibliografia

1. Geografia – Teses. 2. Ferrovias. 3. Mobilidade regional. 4. Gestão pública. 5. Transporte ferroviário de passageiros Macaé-Campos. I. Silva, Augusto César Pinheiro da. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Geografia e Meio Ambiente. III. Título.

CDD: 910

Dedico este trabalho a minha Pátria amada, o Brasil,  
como símbolo de tudo que me faz pensar o amanhã melhor do que o hoje,  
respeitando a glória do ontem.

## Agradecimentos

Aos meus pais, Luís Carlos Grass e Zoia Valentinova Grass, por todo seu esforço e empenho em instilar em mim o respeito pelo valor do trabalho e pela dedicação pessoal, valorizando o suor para conseguir as coisas com as próprias mãos, sem depender de ninguém, e sem nunca dever nada a ninguém.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Augusto César Pinheiro da Silva, por toda a paciência em me explicar as regras locais de trabalho acadêmico, o direcionamento mental ao caminho necessário, com foco e disciplina, e pela dedicação e todo suporte prestado para a realização dessa empreitada fantástica.

Ao amigo Antônio Pastori, vice-presidente da Associação Fluminense de Preservação Ferroviária (AFPF), com quem tanto debati sobre momentos históricos das antigas linhas ferroviárias fluminenses e sobre possíveis projetos de restauração.

Ao amigo Alex Medeiros do Movimento Ferrovia Viva, de Macaé, pela acolhida amiga em sua residência e pelo apoio e comentários tão interessantes e importantes sobre as questões ferroviárias nessa cidade e na região.

A Antônio J. L. Gondim, engenheiro e funcionário do DNIT (Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes) em Campos dos Goytacazes, que me explicou diversos momentos técnicos do funcionamento dos entroncamentos ferroviários na região e apontou outros técnicos e especialistas, que participaram da pesquisa de campo, respondendo ao questionário elaborado.

Ao Grupo de Pesquisa de Gestão Territorial no Estado do Rio de Janeiro (GeTERJ), pelas observações, críticas e exemplos positivos de trabalho.

Aos membros da banca, Profa. Dra. Rejane Rodrigues e Prof. Dr. Gláucio José Marafon, pelos comentários e sugestões que conferiram prestígio e valor a este trabalho.

Ao Programa de Pós-graduação em Geografia da PUC-RJ, pela oportunidade concedida, e aos funcionários do Departamento de Geografia, pela atenção.

A minha ex-esposa, Cláudia Maria da Cruz da Araújo Leitão Grass, que sempre me incentivou a continuar as pesquisas e os textos desse trabalho, apesar de todas as dificuldades do dia a dia, incluindo as financeiras.

Ao CNPq, pela bolsa de mestrado.

A todos que contribuíram direta ou indiretamente para a realização deste trabalho, muito obrigado!

## Resumo

Grass, Pável Lavrenthiv; Silva, Augusto César Pinheiro da (Orientador). **Os desafios da gestão pública para potencializar o setor ferroviário fluminense: o trem regional de passageiros Macaé-Campos dos Goytacazes.** Rio de Janeiro, 2018, 138p. Dissertação de Mestrado — Departamento de Geografia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

As ferrovias, como meio de transporte de passageiros tão popular e acessível em diversas partes do mundo, já foram muito exploradas no Brasil, nos séculos XIX e XX, mas, hoje em dia, praticamente se extinguíram no país, onde impera a vasta indústria automobilística. Com uma população de 208 milhões de brasileiros, a baixa incidência do transporte ferroviário compromete a eficiência e a competitividade das atividades econômicas, gerando a denominada “produção sacrificada” e aumentando o custo Brasil, incluindo os acidentes de trânsito, com consequências onerosas para a máquina pública. Desde 1988, com a nova Constituição, observa-se o fenômeno do vácuo geopolítico de poder público, propiciando vasta margem de atuação à iniciativa privada, no controle e gestão territorial, gerando efeitos opostos e contraditórios, caracterizando-se o chamado paradoxo organizacional. Assim, a pesquisa teve como objetivo verificar os principais entraves da gestão e os motivos de conflitos de interesse para a ativação do sistema de transporte ferroviário de passageiros no trecho Macaé-Campos, à luz do Projeto da EF-118 e de outros fatores agravantes. Analisou-se a mobilidade regional ferroviária não apenas como alternativa possível de transporte de massa, mas como um vetor de desenvolvimento, capaz de impulsionar novos processos de ordenamento territorial e de desenvolvimento tecnológico e econômico, ampliando-se as visões e os desafios de médio e longo prazo, principalmente do ponto de vista da gestão pública regional para o estado do Rio de Janeiro.

## Palavras-chave

Ferrovias, mobilidade regional, gestão pública, transporte ferroviário de passageiros Macaé-Campos.

## Abstract

Grass, Pável Lavrenthiv; Silva, Augusto César Pinheiro da (Advisor). **The challenges of public management to enhance the rail sector in Rio de Janeiro: the regional passenger train Macaé-Campos dos Goytacazes.** Rio de Janeiro, 2018, 138p. Dissertação de Mestrado — Departamento de Geografia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Railways, as a means of passenger transportation that is so popular and accessible in various parts of the world, were already widely explored in Brazil in the 19th and 20th centuries, but nowadays they have practically extinguished in the country, where the automotive industry vastly prevails. With a population of 208 million Brazilians, the low incidence of rail transport compromises the efficiency and competitiveness of economic activities, generating the so-called “sacrificed production” and increasing the “Brazil cost”, including traffic accidents, with costly consequences for the public finance. Since 1988, with the new Constitution, the phenomenon of the geopolitical vacuum of public power has been observed, providing a wide scope for private initiative in territorial control and management, generating opposing and contradictory effects, characterizing the so-called organizational paradox. Thus, the research had as objective to verify the main obstacles of the management and the reasons of conflicts of interest for the activation of the railway system of passengers in the section Macaé-Campos, in light of the Project of EF-118 and other aggravating factors. Regional rail mobility was analyzed, not only as a possible alternative of mass transport, but as a vector of development, capable of boosting new processes of territorial organization and of technological and economic development, enlarging the visions and challenges of medium and long-term, mainly from the point of view of regional public management for the state of Rio de Janeiro.

## Keywords

Railways, regional mobility, public management, rail passenger transport Macaé-Campos.

## Sumário

1. Introdução	16
2. A mobilidade regional de passageiros sob a ótica do desenvolvimento: A gestão paradoxal das políticas setoriais frente ao vácuo geopolítico de poder público	27
2.1. Potencialidades da mobilidade territorial de passageiros para o desenvolvimento: causas, deslocamentos e demandas	27
2.2. A logística regional à luz da <i>modernização conservadora</i> no estado do Rio de Janeiro: Em busca de paradoxos organizacionais na gestão pública fluminense	40
2.3. O vácuo geopolítico de poder público territorial e os consórcios intermunicipais: algumas reflexões e possibilidades para o Rio de Janeiro	45
3. O transporte ferroviário no Brasil: Transformações político-institucionais e territoriais	59
3.1. Análise histórica das ferrovias no Brasil: sua gênese e configuração espacial	59
3.2. As ferrovias no Brasil pós-1996: Os paradoxos organizacionais da modernização da malha ferroviária nacional	81
4. Os entraves de gestão na ativação do sistema de transporte ferroviário de passageiros Macaé-Campos: Algumas perspectivas	92
4.1. Os principais estudos de pesquisa realizados pela COPPE/UFRJ e BNDES para a realização do Programa de Resgate do Transporte Ferroviário de Passageiros	92
4.2. A malha ferroviária no território fluminense: os entraves legais da Medida Provisória 752/16	99
4.3. As características socioeconômicas de Macaé e de Campos dos Goytacazes no contexto da cadeia logística regional do transporte ferroviário	104
5. Conclusão	120

6. Referências bibliográficas	127
7. Anexos	135

## Lista de figuras

Figura 1 – Exemplos de deslocamento pendular trabalho-domicílio no Rio de Janeiro com muito desconforto, em horário de pico, pelos trens da Supervia.	35
Figura 2 – Faixa única na BR-101 na entrada do município de Campos dos Goytacazes, dividida por caminhões, ônibus e automóveis.	48
Figura 3 – Bairro Novo Botafogo, um dos bolsões de pobreza na periferia de Macaé, sem qualquer infraestrutura para o bem-estar da população local, que cresce diariamente.	49
Figura 4 – Pátio com vagões e vias férreas abandonadas em Macaé.	50
Figura 5 – Vagões de passageiros abandonados em Amador Bueno (SP). A perda de material rodante (vagões de passageiros e locomotivas) por parte das concessionárias é um cenário comum em várias partes do país, incluindo o Rio de Janeiro.	51
Figura 6 – Modelo de um trem regional de passageiros, elétrico.	55
Figura 7 – Exemplo de material rodante, um carro de passageiros.	56
Figura 8 – Imagem de via permanente com o lastro, os trilhos e dormentes.	56
Figura 9 – A primeira locomotiva do país, a “Baroneza”, de 1854.	60
Figura 10 – Ação nº 5617 com valor de 200 mil réis da Imperial Companhia de Navegação a Vapor da Estrada de Ferro de Petrópolis, assinada pelo Barão de Mauá.	61
Figura 11 – Estação Ferroviária Dom Pedro II (foto de autoria e acervo de Marc Ferrez).	62
Figura 12 – Vista do vale dos Macacos e a Estrada de Ferro D. Pedro II, em Paracambi.	63
Figura 13 – Linha Tronco, ou Linha Central da E.F. Dom Pedro II (1865).	64
Figura 14 – Colonos carregam sacas de café no trem. Interior de SP, início do século XX.	66

Figura 15 – Vista da Estação da Fama (MG), um exemplo de linha de bitola métrica, mais vantajosa quando era necessário transportar cargas menores.	67
Figura 16 – Ponte Getúlio Vargas, em Barra do Piraí, 1898.	68
Figura 17 – Ponte Getúlio Vargas, atualmente.	69
Figura 18 – Estrada de Ferro Leopoldina, abrangendo RJ, ES e MG.	71
Figura 19 – Sistema Ferroviário Brasileiro, dividido pelas concessionárias.	85
Figura 20 – Faixa e áreas limítrofes do pré-sal brasileiro.	105
Figura 21 – As principais cidades fluminenses e as estradas estaduais e federais.	107
Figura 22 – Na Câmara Legislativa de Macaé em 28 de junho de 2017, na audiência pública sobre o VLT de Macaé, o autor e os integrantes da mesa, vereadores da cidade.	109
Figura 23-24 – A Câmara Legislativa de Macaé e o brasão oficial da cidade.	110
Figura 25 – O VLT de Macaé (chamado metrô de Macaé), parado desde 2012 no centro da cidade e nunca funcionou.	110
Figura 26 – Esquema previsto de circulação do VLT de Macaé, com 10 estações percorrendo os principais bairros.	111
Figura 27 – Exemplo de um trecho ferroviário que passa por dentro de Macaé, já com faixa de domínio invadida por casas de moradores locais e que deverá ser totalmente refeita para reativação do trem regional de passageiros.	112
Figura 28 – Trecho total da Estrada de Ferro 118 entre Nova Iguaçu (RJ) e Vila Velha.	117
Figura 29 – Antiga estação ferroviária em Carapebus e um prédio administrativo ferroviário da Ferrovia Centro-Atlântica, atual concessionária dessa via férrea.	118
Figura 30 – Vista da via férrea em Carapebus, por onde deverá passar parte do leito na futura via férrea, de bitola larga, de 1,60m da EF-118, bem no centro da cidade.	119

## Lista de tabelas

Tabela 1 – Feridos e mortos, em milhares de pessoas, nas rodovias fluminenses.	32
Tabela 2 – Periodização do sistema ferroviário brasileiro.	74
Tabela 3 – A desestatização da RFFSA.	84
Tabela 4 – Trechos planejados para os Trens Regionais de Passageiros no Brasil.	97
Tabela 5 – Disposição da malha ferroviária no território fluminense, entre as linhas ativas, ociosas e erradicadas.	101

## Anexos

Anexo 1 – Questionário de Entrevistas para Pesquisa de Campo.	135
Anexo 2 – Lista de nomes e organizações para entrevista pesquisa trens passageiros Macaé-Campos.	138

## **Lista de abreviaturas e siglas**

Abifer – Associação dos Engenheiros Ferroviários do Estado do Rio de Janeiro

Anfavea – Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores

ANPT trilhos – Associação Nacional dos Transportadores de Passageiros sobre Trilhos

ANTF – Agência Nacional de Transporte Ferroviário

ANTT – Agência Nacional de Transporte Terrestre

AFPF – Associação Fluminense de Preservação Ferroviária

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CBTU – Companhia Brasileira de Transporte Urbano

CNT – Confederação Nacional dos Transportes

Comperj – Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro

Coppe/UFRJ – Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa em Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro

Denatran – Departamento Nacional de Transportes

DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte

DPVAT – Seguro de Danos a Pessoas Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre

EPL – Empresa de Planejamento e Logística S/A

FCA-VLI – Ferrovia Centro Atlântico-VALE Logística e Infraestrutura

Firjan – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro

GEIPOT – Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes

GTTP – Grupo de Trabalho Trens de Passageiro

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

OMS – Organização Mundial da Saúde

PELC/RJ – Plano Estratégico de Logística e Cargas do Rio de Janeiro

Planet – Núcleo de Planejamento Estratégico de Transporte

PNLT – Plano Nacional de Logística e Transportes

TAV – Trem de Alta Velocidade

## INTRODUÇÃO

No Brasil atual, o transporte ferroviário de passageiros existe apenas nas grandes cidades e regiões metropolitanas.

As ferrovias, tão populares e acessíveis em diversas partes do mundo, já foram muito bem exploradas no Brasil, nos séculos XIX e XX, mas, hoje em dia, este tipo de transporte de passageiros praticamente se extinguiu no país. Isso ocorreu por vários motivos, que podem ser entendidos a partir da leitura de várias obras da produção intelectual, técnica e periódica no país. Um dos pontos convergentes nas abordagens das produções indicadas é a preferência dada às rodovias pelas políticas públicas brasileiras no último século, sendo o Brasil um dos países com a maior indústria automobilística da atualidade (ANFAVEA, 2017).<sup>1</sup>

Dados de 2016, conferidos no Sindicato Nacional da Indústria de Componentes para Veículos Automotores (Sindipeças), mostram que a frota nacional circulante totalizou quase 42,9 milhões de unidades. Nesse conjunto, incluem-se a frota nacional de ônibus, que somou 385 mil unidades, e a frota de caminhões, com cerca de 1,9 milhão de unidades. Já o número de motocicletas que não faz parte desse conjunto ultrapassou a marca dos 13,4 milhões de unidades, segundo essa fonte.

Com uma população crescente ao longo do século XX, totalizando, atualmente, cerca de 208 milhões de brasileiros, de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2018), o Brasil teve um dos maiores aumentos de acesso aos mais diversos meios de mobilidade urbana e regional no mundo, mas de forma pouco veloz e nada diversa em relação às demandas sociedade.

Por outro lado, a Constituição de 1988 concedeu um grau elevado de autonomia aos estados e municípios brasileiros, priorizando os princípios de descentralização da gestão pública na educação e nos canais de transmissão dos

---

<sup>1</sup> Dados da Anfavea citados pelo jornal *O Povo*. <<https://www.opovo.com.br/noticias/economia/2018/01/2-7-milhoes-de-carros-foram-produzidos-no-brasil-em-2017.html>>. Acesso em 21/03/2018.

valores ideológico-culturais, limitando o nível de atuação dos órgãos e agências federais reguladoras sobre questões estratégicas de interesse vital para a soberania do país, incluindo-se aí a política de mobilidade nacional.

Como reflexo dessa dinâmica, formou-se uma espécie de vácuo decisório do poder público, o que propiciou grande margem de manobra e atuação para a iniciativa privada dos capitais nacional e estrangeiro, no controle e gestão territorial, em diversos segmentos. Ou seja, o contexto político, desde 1988, e o posicionamento oficial dos agentes públicos deveriam, na prática, conceder maior autonomia para iniciativas locais dos municípios, principalmente autonomia de gestão pela descentralização, a fim de proporcionar melhor qualidade de vida aos munícipes. Em muitos casos, essa condição gerou efeitos opostos e contraditórios, caracterizando-se o chamado paradoxo organizacional (SILVA, 2007).<sup>2</sup>

De uma forma geral, justificamos essa dissertação a partir de um conjunto de fatores associados à baixa incidência do transporte ferroviário, que comprometem, de forma significativa, a eficiência e competitividade no território nacional das atividades industriais, gerando a denominada “produção sacrificada”,<sup>3</sup> conceito aplicado por especialistas da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN) para o que deixa de ser produzido na economia devido ao tempo perdido em percursos longos e caros. No caso do estado fluminense, esse parâmetro atingiu a considerável cifra de R\$ 30,3 bilhões, ou 4,8% do PIB estadual, em 2013, impactando, sobremaneira, o desenvolvimento econômico e social do Rio de Janeiro (FIRJAN, 2016).

Outro ponto que justifica a pesquisa realizada é o custo para o Brasil (e, pontualmente, para a sociedade fluminense) relacionado ao sistema ineficiente de transporte e mobilidade inter-regional, devido aos acidentes de trânsito que causam mortes e graves sequelas aos afetados. Segundo a OMS (Organização Mundial da Saúde), o Brasil já ocupa o quinto lugar no mundo entre os países recordistas em mortes no trânsito (2015).<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Segundo Silva (2007), o conceito de “paradoxo organizacional” pode ser entendido como “contradições que resultam na redução das possibilidades de sucesso de um empreendimento e/ou na sua inviabilização, por terem sido levadas às últimas consequências as contradições entre os discursos e as práticas dos seus agentes implementadores, identificadas pelos resultados obtidos pelo empreendimento, muito aquém dos esperados pelos seus legitimadores” (p.240).

<sup>3</sup> De acordo com o Boletim quinzenal Carta da Indústria (FIRJAN) de 05-18 de setembro de 2016.

<sup>4</sup> Segundo o Ministério da Saúde, em 2015, foram computados mais de 37 mil óbitos e 204 mil pessoas ficaram feridas em acidentes nas rodovias do país, o que gerou, de acordo com o DPVAT (Seguro de Danos Pessoas Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre), 42.500

Nos diversos períodos históricos de dificuldades do estado do Rio de Janeiro (como o atual), quando o estado fluminense passou por uma profunda recessão econômica, pôde-se observar uma larga distância entre os discursos, as políticas oficiais, e os seus resultados práticos, demonstrando-se, assim, as contradições que se tornam cada vez mais presentes na gestão pública fluminense.<sup>5</sup>

Ao mesmo tempo, não se pode negar a importância da burocracia estatal para o desenvolvimento de políticas públicas, principalmente na gestão dos territórios. Ao se estudar a geografia dos territórios do ponto de vista da gestão pública, se faz importante levar em consideração também o conceito de “potencialidades espaciais”, expressão mais apropriada “para expressar dinâmicas modernizantes pensadas para estimular os potenciais de dado fragmento territorial” (SILVA, 2007, p. 249).

Reforçando-se a base teórica sobre o tema, busca-se entender o panorama atual, por meio da ideia de *vácuo geopolítico*<sup>6</sup> de *poder público* na gestão territorial no segmento de transporte ferroviário regional de passageiros, principalmente no território fluminense. Nesta percepção teórica, observamos uma ausência ou ingerência de agentes e políticas concretas no plano governamental federal e regional em determinados segmentos da sociedade. Essa ideia será explorada mais adiante, quando for condensada ao conceito de paradoxo organizacional (SILVA, 2007) do poder público regional, citado anteriormente.

Em nossa análise foram escolhidos dois municípios emblemáticos no território fluminense – Macaé e Campos –, que foram servidos por trens de passageiros até o final dos anos 1980. Ademais, representam, ainda hoje, polos socioeconômicos emergentes com potencial de geração de novos empregos (complexos petrolífero e portuário-industrial)<sup>7</sup> e renda.

---

indenizações por mortes no país e fez com que 515.750 pessoas recebessem amparo por invalidez. É curioso que, de acordo com a CNT (Confederação Nacional dos Transportes), nos Estados Unidos, o número de óbitos em 2015 foi de 33 mil pessoas, com uma frota de automóveis seis vezes maior que a brasileira e uma malha rodoviária vinte vezes mais extensa. No estado do Rio de Janeiro, o número total de mortos e feridos em acidentes de trânsito, em 2015, chegou a 42.154 pessoas (tabela 1), dos quais 1.782 foram mortes, segundo dados do Instituto de Segurança Pública (2017).

<sup>5</sup> Sobre a gestão pública no estado do Rio de Janeiro, recomenda-se a vasta literatura publicada por Marly Motta da Silva e Angela Moulin Penalva Santos.

<sup>6</sup> O conceito de “vácuo geopolítico” foi trabalhado principalmente por Brzezinski na obra *Out of Control: Global Turmoil on the Eve of the 21st Century* (1993), e por Montenegro Bentes (2005).

<sup>7</sup> Apesar da crise econômica atual no estado do Rio de Janeiro, reforçada com os baixos preços do petróleo no mercado internacional desde 2014 e a estagnação do COMPERJ e todo o sistema gás-petróleo sobre o qual o Rio de Janeiro se estruturou na última década.

A despeito dos conhecidos problemas históricos na qualidade das gestões municipais que envolvem infraestrutura e mobilidade espacial no território fluminense, além das tendências de uma permanente *modernização conservadora* (Graziano da Silva, 1982) regional aliada ao clientelismo político, ainda muito praticado no Brasil, Macaé e Campos dos Goytacazes têm a chance de serem projetados como municípios vanguardistas na superação dos desafios que se impõem, atualmente, frente a uma possível revitalização do transporte ferroviário regional, um meio potencial de dinamização das economias regionais e locais do estado do Rio de Janeiro.

A partir de demandas concretas, e com o apoio dos governos fluminense e capixaba, foi tomada a decisão, em 2008, de construção de um novo projeto ferroviário: o da linha EF-118 (Rio de Janeiro-Vitória), com traçado planejado para passar por vinte e cinco municípios fluminenses e capixabas, entre eles Macaé e Campos. Tal projeto suscita debates não somente pelas empresas que já se instalaram no Distrito Industrial de São João da Barra, como a Ferroport e a Anglo American (8 bilhões de reais já investidos até 2015, segundo uma reportagem do G1),<sup>8</sup> mas também por milhares de munícipes e líderes sociais que veem nesse projeto a possibilidade de reativação do trem regional de passageiros, que outrora circulava na região.<sup>9</sup>

Apesar do ceticismo de alguns empresários e lideranças locais, as duas linhas férreas da empresa de exploração de minério de ferro Vale S/A (Vitória-BH e Paraopeba/PA-São Luís/MA) – usadas, atualmente, também para transporte regular de passageiros (de longa distância) – provam ser possível adaptar os trens de passageiros em vias com alta densidade para trens cargueiros.<sup>10</sup>

Portanto, a mobilidade ferroviária regional poderia ser restaurada no território fluminense, explorando-se antigas ferrovias e também as novas, a serem construídas (como a EF-118, que deverá passar pelo Porto de Açu). Todavia, existem entraves políticos, culturais e técnico-operacionais que vêm limitando a

---

<sup>8</sup> Disponível em: <<http://g1.globo.com/tj/norte-fluminense/noticia/2015/05/porto-do-acu-em-sao-joao-da-barra-tj-registra-lucro-de-r-37-milhoes.html>>. Acesso em 15/03/18.

<sup>9</sup> A chamada linha ferroviária Macaé-Campos, antiga EF-103, foi criada a partir do projeto de Lei nº 1.464 de 19 de novembro de 1869, inaugurada em junho de 1875, com bitola de 0,95 metro, totalizando 96,5 quilômetros de extensão. Ao final da década de 1880, essa linha foi adquirida pela então Estrada de Ferro Leopoldina e dinamizou a economia do norte fluminense sobremaneira, principalmente para o transporte de açúcar.

<sup>10</sup> Disponível em: <<http://www.vale.com/brasil/PT/aboutvale/news/Paginas/mas-de-um-milhao-de-voageiros-viajara-m-no-trem-de-passageiros-da-vale-em-2017.aspx>>. Acesso em 15/03/18.

capacidade de realização do projeto, e suas causas serão analisadas durante a dissertação.

Frente a essa problemática, levanta-se a seguinte questão central: as estratégias de superação dos entraves da gestão pública local para a mobilidade regional através do resgate da rede ferroviária de passageiros?

A mobilidade regional é vista como um fator de competitividade pelos gestores em diversos níveis, a fim de potencializar as iniciativas locais, criando ambientes inovadores para o chamado desenvolvimento endógeno, ou “ecodesenvolvimento” (VEIGA, 2002).

De uma forma geral, a organização de novas vias ferroviárias que contemplem tanto carga como passageiros é considerada como um dos vetores de diversificação dos modais de transporte. Além disso, o modal ferroviário encontra forte apelo para a sustentabilidade e a preservação ambiental, pois é menos nocivo para o meio ambiente (demandando menor consumo de energia), com elevado índice de segurança e pouco espaço requerido pela via férrea. Este meio de transporte é considerado ideal, em diversos estudos, para grandes quantidades de passageiros, segundo o Presidente da Associação Brasileira da Indústria Ferroviária (ABIFER, 2016).<sup>11</sup> Por isso, estimulá-lo é uma tendência entre os gestores, entidades e associações conectadas às demandas por sistemas públicos de transporte mais sustentáveis.

Nesse sentido, o objeto da pesquisa para a confecção da dissertação é a reativação do transporte ferroviário regional de passageiros no estado do Rio de Janeiro e suas conexões, sendo que o objetivo geral é o de identificar os entraves de gestão que afetam o potencial econômico, social e político do transporte ferroviário regional de passageiros no território fluminense.

A fim de se alcançar o objetivo geral destacado, os seguintes objetivos específicos também constituem alvo da pesquisa:

- a) Destacar o redimensionamento da importância econômica e política dos municípios de Macaé e de Campos em âmbito estadual, com a reativação do transporte ferroviário;
- b) Entender os mecanismos de comunicação junto aos moradores locais da região norte fluminense para divulgar a potencialidade da mobilidade

---

<sup>11</sup> Palestra técnica proferida por Vicente Abate, presidente da ABIFER, em 12 de maio de 2016, no salão nobre da AENFER, no Rio de Janeiro, sobre as Perspectivas do Setor Ferroviário Brasileiro.

ferroviária como um direito ao transporte público de qualidade e com segurança entre os dois municípios;

- c) Compreender a tradição das viagens regionais ferroviárias no estado do Rio de Janeiro motivando a criação de outros itinerários locais.

Já a pesquisa bibliográfica foi realizada em artigos científicos, livros e revistas especializadas, dissertações e teses, disponíveis em bibliotecas de instituições públicas e na Internet, a fim de construir um embasamento teórico do tema. Nessa pesquisa bibliográfica foram pesquisados, além da base teórica estruturante já mostrada, os seguintes conceitos e assuntos: *desenvolvimento local*, *mobilidade territorial*, *consórcio intermunicipal*, *potencialidade logística* e *transporte ferroviário regional de passageiros*.

Como procedimentos metodológicos optou-se pelos seguintes caminhos:

I – O planejamento das entrevistas, incluindo os seguintes segmentos profissionais:

- a) Os gestores municipais (prefeitos, secretários) e legisladores de Macaé e Campos;
- b) O Subsecretário de Estado de Transportes do Rio de Janeiro;
- c) Especialistas de empresas privadas, de consultoria ferroviária;
- d) Os representantes das empresas do ramo ferroviário, como FCA (VLI) e a da empresa regional de transporte (Auto Viação 1001);
- e) Os membros de entidades locais, ativistas que reivindicam a implantação deste modal, e associações no ramo ferroviário;
- f) Os representantes do Ministério dos Transportes, incluindo agências governamentais como a ANTT e o DNIT.

II – A fim de ordenar, da forma mais legível possível, o trabalho de campo (incluindo as pesquisas com especialistas), optou-se pela divisão dos segmentos e áreas afins dos entrevistados em três grandes blocos: Governos, Associações e Empresas. Desse bloco, o número total de entrevistados previstos seria de cerca de 23 especialistas: onze gestores (Governo), cinco membros associados (Associações) e sete empresários (Empresas).

Todavia, frente a diversas impossibilidades, foi possível entrevistar somente dezesseis desses especialistas,<sup>12</sup> o que mostra as dificuldades de manter contato, por meio de entrevistas para pesquisas, com aqueles que pensam, executam e implementam diversas políticas públicas no país.

Os trabalhos de campo realizados foram assim distribuídos: três viagens à cidade Macaé, três à cidade de Campos dos Goytacazes, frequentes visitas a associações, entidades de classe e empresas privadas do ramo ferroviário na cidade do Rio de Janeiro, incluindo a Associação dos Engenheiros Ferroviários e a Associação Fluminense de Preservação Ferroviária.

A primeira entrevista foi realizada no dia 18 de julho de 2017 e a última, em 15 de fevereiro de 2018. Foram muitos percalços para conseguir agendar reuniões com esses profissionais, que se devem, sobretudo, à ausência de hora disponível em suas agendas. Dentre as organizações e empresas visitadas para a realização das entrevistas, destacamos:<sup>13</sup>

- a) Inventariança da extinta RFFSA, do Ministério dos Transportes;
- b) Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (DNIT), unidade Campos dos Goytacazes;
- c) Secretaria de Transportes do Estado do Rio de Janeiro;
- d) Associação dos Engenheiros Ferroviários do Rio de Janeiro (AENFER);
- e) VALEC;
- f) Prefeitura de Campos dos Goytacazes;
- g) Associação Brasileira da Indústria Ferroviária;
- h) ENEFER Consultoria;
- i) SYSFER Consultoria;
- j) Petrobrás.

O questionário<sup>14</sup> em si foi sendo aperfeiçoado à medida que ocorriam as entrevistas, sendo as primeiras um pouco demoradas, com quase uma hora de

---

<sup>12</sup> Dentre as pessoas ou organizações ausentes, que não puderem ou não quiseram participar de nossa pesquisa, devemos citar: Firjan; a empresa de transporte Auto Viação 1001; o prefeito de Macaé; o prefeito de Campos dos Goytacazes; o deputado federal da Frente Parlamentar das Ferrovias; o supervisor da empresa FCA-VLI; o representante da Associação de Ativistas de Macaé para restauração das ferrovias, “Movimento Ferrovia Viva”.

<sup>13</sup> A tabela completa com os nomes, status e dados de cada entrevistado pode ser averiguada nas páginas dos Anexos desta Dissertação.

<sup>14</sup> O modelo do questionário usado nas entrevistas pode ser visualizado na seção de Anexos desta Dissertação.

duração. Assim, como parte da estratégia metodológica e a fim de aperfeiçoar o texto em si, tornando-o mais enxuto e menos cansativo para os entrevistados, foi desenvolvido um modelo de apenas duas páginas de questões, subdividindo-as em quatro blocos. Cada bloco faz menção a um determinado assunto e serve de introdução à temática a ser desenvolvida nas questões subsequentes:

- a) Bloco I: Estrada de Ferro Barão de Mauá, EF-103, uma das mais antigas do estado fluminense, muito utilizada para o transporte de cargas e passageiros pelo litoral;
- b) Bloco II: O emblemático ano de 1996 e a campanha governamental de transferência da rede ferroviária à iniciativa privada, com ênfase no transporte de carga. Naquele ano, as linhas férreas de bitola métrica no estado do Rio de Janeiro foram repassadas para a empresa FCA-VLI. O contrato com o governo central previa a obrigação de a empresa permitir a passagem de até dois pares de trens de passageiros por dia;
- c) Bloco III: A pesquisa da COPPE/UFRJ, encomendada pelo Governo Federal em 2002 e financiada pelo BNDES, sobre os Trens Regionais de Passageiro, onde foram selecionados 14 trechos prioritários no país, incluindo o trecho Macaé-Campos;
- d) Bloco IV: O surgimento do projeto da EF-118, aproveitando-se parte do antigo leito da EF-103 (Barão de Mauá), a fim de estimular o desenvolvimento do sistema logístico de cargas entre os estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo pelos principais portos exportadores da região.

Finalmente, para a consolidação da pesquisa, a dissertação foi estruturada em três capítulos. No primeiro capítulo, cujo título é “A mobilidade regional de passageiros sob a ótica do desenvolvimento: a gestão paradoxal das políticas setoriais frente ao vácuo geopolítico de poder público”, procurou-se fazer, inicialmente, uma análise teórica de conceitos e temas considerados relevantes para a pesquisa.

Com esse intuito analisamos, inicialmente, os trabalhos de Martins (2002) sobre o entendimento da escala local e as inter-relações pessoais numa base territorial. Discorremos também sobre o desenvolvimento local na visão de Veiga (2002) e Oth (1997) e sobre a visão apresentada por Luz (2010) em relação ao grande potencial transformador que os transportes têm sobre o território. Ademais,

analisamos a Hipótese da Transição da Mobilidade Territorial, de Zelinski (1971), através do entendimento apresentado por Beaujeu-Garnier (1980) sobre os deslocamentos domicílio-trabalho/estudo, além do significado de demanda *transferida* e demanda *induzida*, para estimular novos projetos de infraestrutura implantada, por Queiróz (2009).

Além disso, buscamos verificar o conceito de potencialidade espacial que pode englobar também a potencialidade logística, juntamente com o entendimento sobre paradoxo organizacional, apresentado por Silva (2007). Nesse âmbito, também foram destacados os conceitos de modernização conservadora e clientelismo, por Graziano da Silva (1978) e Barreto (2004).

Também foi tratada a nova tendência dentro da gestão pública regional, a partir das parcerias entre municípios para a realização de ações conjuntas que aumentam a qualidade dos serviços públicos prestados à população local, com o desenvolvimento do chamado consórcio intermunicipal, analisado por Teixeira (2006). Nesse capítulo, foi apresentada uma nova proposta ou ideia para uma possível abordagem conceitual na análise de questões da gestão pública, em âmbito regional, com foco na mobilidade ferroviária, interpretada pelo prisma do chamado vácuo geopolítico de poder público, adaptado da teoria do vácuo geopolítico, analisada por Brzezinski (1993). Analisamos também o conceito de destruição “criativa” ou “criadora” do economista austríaco Schumpeter (1961), que foi popularizado no contexto da ascensão do neoliberalismo e do neoconservadorismo em diversos países europeus, em especial por Margaret Thatcher, na Grã-Bretanha.

Finalizando esse capítulo, buscou-se entender melhor a concepção de transporte ferroviário regional, com a descrição de França (2012) e as principais características e vantagens desse sistema em relação a outros modais de transporte de massa, com exemplos de outros países europeus.

No segundo capítulo, de título “O transporte ferroviário no Brasil: periodização de suas transformações político-institucionais e territoriais”, buscou-se compreender os primeiros passos para a implantação da ferrovia no Brasil e as primeiras concessões, levantadas por Werner da Silva et al. (2010). Também foram levadas em consideração as posições defendidas por Christiano B. Ottoni (1859), o primeiro diretor da E.F. Dom Pedro II, para unificação da rede ferroviária do país, a fim de integrar o território nacional, a partir do Rio de Janeiro. Analisou-se também as grandes obras de engenharia e o contexto político-econômico da época

para facilitar o escoamento das sacas de café aos principais portos de exportação da época, favorecendo o salto tecnológico das ferrovias de São Paulo. Ademais, foi realizado um levantamento dos principais fatores no desenvolvimento ferroviário brasileiro, através da periodização criada por Venkovsky (2011), para posterior abordagem, com mais detalhes, dos principais momentos históricos da implantação e expansão ferroviária em território fluminense, com apoio de Silva et al. (2011), fornecendo, assim, subsídios para melhor entendimento sobre o desmonte do sistema de trens regionais de passageiros no estado fluminense atualmente.

No terceiro capítulo, denominado “Os entraves de gestão na ativação do sistema de transporte ferroviário de passageiros Macaé-Campos: algumas perspectivas”, procurou-se analisar mais a fundo o programa governamental de resgate do transporte ferroviário de passageiros, desde a primeira pesquisa realizada pela COPPE/UFRJ e financiada pelo BNDES em 1997, passando pela nova pesquisa em 2002, pelo Plano de Revitalização das Ferrovias, de 2007, e pela formação do Grupo de Trabalho Trens de Passageiro, em 2013. Desde o início dessa pesquisa realizada pela COPPE/UFRJ, quando foram destacados os 14 principais trechos ferroviários para o Brasil, o trecho Macaé-Campos já aparecia entre os prioritários. Além disso, analisou-se os diversos entraves de ordem legal (MP 752/2016) e de gestão pública regional para se entender melhor os paradoxos organizacionais do vácuo geopolítico de poder público na gestão regional de mobilidade inter e intraurbana.

Na conclusão, foi possível mostrar a interpretação dos dados obtidos nas pesquisas de campo e nas entrevistas pontuais realizadas com especialistas de diversos segmentos correlacionados, a fim de se descobrir os principais entraves da gestão e os motivos de conflitos de interesse para a ativação do sistema de transporte ferroviário no trecho Macaé-Campos, à luz do Projeto da EF-118 e de outros fatores agravantes. Nesse momento, mostramos para quais grupos de interesse é mais ou menos importante a mobilidade regional ferroviária, não apenas como uma real alternativa de transporte de massa, mas como um vetor de desenvolvimento, capaz de impulsionar novos processos de ordenamento territorial e de desenvolvimento tecnológico e econômico, principalmente do ponto de vista da gestão pública regional para o estado do Rio de Janeiro, na esperança e tentativa de ocupar, no plano ideológico, o vácuo geopolítico atual do poder público, com um novo

programa conceitual de desenvolvimento regional de importância e simbolismo nacional.

## 2

# **A MOBILIDADE REGIONAL DE PASSAGEIROS SOB A ÓTICA DO DESENVOLVIMENTO: A gestão paradoxal das políticas setoriais frente ao vácuo geopolítico de poder público**

### 2.1

#### **Potencialidades da mobilidade territorial de passageiros para o desenvolvimento: causas, deslocamentos e demandas**

É recorrente a percepção de que o desenvolvimento local pode ser interpretado, além dos elementos materiais que o cercam, por elementos da cultura e da subjetividade, já que, assim, podem ser mais visualizados e avaliados. Sob tal perspectiva, a problemática desse tipo de desenvolvimento não deve ser vista necessariamente como oposição ao desenvolvimento global, sendo essa escala uma das mais importantes nesse movimento geral. Mas como entender, então, o fenômeno do desenvolvimento local?

Segundo Martins (2002), o entendimento desse fenômeno na escala local possibilita uma maior eficácia das ações e uma melhor interpretação dos resultados a partir da observação das inter-relações pessoais numa base territorial. Veiga (2002) reforça essa ideia, ao explicar que, nessa escala, o desenvolvimento torna-se mais evidente devido aos fatores de competitividade que se apresentam nos territórios, podendo-se tratá-los como verdadeiros ambientes inovadores.

Já para Oth (1997), o desenvolvimento local surge como contraponto válido à tentativa de investimentos por parte do Estado central e do capital privado exógeno aos lugares, ressaltando-se que o chamado “paradigma aproximativo” desse tipo de desenvolvimento tem a capacidade de unificar os atores locais tanto em uma vontade solidária de resolução dos problemas, como também para que as metas a serem atingidas sejam satisfatórias à maioria desses atores.

De forma genérica, o tema “desenvolvimento local” já foi incorporado na pauta das principais discussões políticas no Brasil, na própria Constituição de 1988 (artigo 30 no capítulo IV, sobre as competências dos municípios), e em diversos seminários e conferências, sendo considerado estratégico para o desenvolvimento

nacional. A discussão sobre essa escala de desenvolvimento abrange diversos limites, e assim surgem oportunidades para que gestores locais usem os seus instrumentos estratégicos de atuação econômica e social em territórios diversos, a partir de práticas políticas específicas.

Assim, para diversos pesquisadores, a dimensão política é essencial na análise do fenômeno sobre o desenvolvimento local e regional. Segundo Vitte (2006), o papel desempenhado pela administração pública municipal é relevante para esse desenvolvimento devido às estratégias, alianças e programas políticos diversos, mostrando-se interessante também para Vainer (2002), que o associa ao patriotismo da cidade, a partir de ações políticas que demonstrem maior eficiência no cumprimento de funções básicas da gestão pública.

Algumas questões sugeridas por Vitte (2006) dizem respeito aos resultados sociais que podem ou não ser alcançados através dos projetos locais de desenvolvimento. Os agentes políticos envolvidos podem ser os mais diversos, entre cooperativas, associações comerciais e de indústrias, sindicatos, governos locais e outros. Mas até que ponto as conquistas econômicas são de fato significativas, autonomizando-se os indivíduos para a interpretação do desenvolvimento local como uma panaceia para o progresso do país na sua integridade territorial?

Nesse contexto, o debate sobre o conceito de desenvolvimento é oportuno, principalmente na geografia, ao apontar, dentre algumas perspectivas analíticas, a valorização do espaço ao permitir, inclusive, a criação de modelos metodológicos para a pesquisa e o estudo da gestão local (VITTE, 2006).

De uma forma geral, as mudanças políticas ocorridas no Brasil nas décadas de 1980 e 1990, principalmente com a vigência da Constituição de 1988, permitiram o alargamento dos estudos no ramo da economia, quando surgiram novas demandas de estudos para diversos problemas regionais, com modelos atualizados de intervenção do Estado na economia, bem como o processo de globalização, que ampliou a competição internacional e também inter-regional.

A intensificação das economias regionais<sup>15</sup> é de suma importância para a geografia e, particularmente, para as pesquisas sobre o desenvolvimento local.

---

<sup>15</sup> A economia regional tem por objetivo a avaliação de todas as características de uma determinada região, através da análise de relação entre os agentes locais e os seus diversos fatores. De acordo com Nasser (2000), tal análise pode se dar, por exemplo, em relação às necessidades do Estado em

Destaca-se nesse conjunto de mudanças estruturais para as economias locais a chamada *geografia dos transportes*. Esta representa um instrumento capaz de sugerir concepções de políticas em âmbito regional e local que permitem a avaliação de situações de desenvolvimento com maior clareza e objetividade.

A economia regional se utiliza de alguns tipos de recortes baseados em características geográficas para realizar abordagens regionais de estudos geoeconômicos, e também se utiliza de outros parâmetros como as vias de transporte, por exemplo, para medir as potencialidades de investimentos nesse setor. Assim como a geografia, a economia regional passou a valorizar alguns parâmetros da chamada teoria locacional, ou seja, a localização de fatores como mão de obra, recursos naturais, redes de transporte, infraestrutura montada, entre outros, que possam indicar a presença de vantagens competitivas numa mesma região, ou em seu entorno (NASSER, 2000).

Segundo Richardson (1975), ainda no século XX, as teorias econômicas consideravam o fator tempo como o mais importante nas suas análises e não levavam em consideração o fator espaço, julgando-o secundário. Por outro lado, havia uma série de dificuldades na obtenção de dados para análise de pesquisas regionais que, aos poucos, foram sendo superadas com o advento e apoio conceitual da geografia, notadamente nas duas últimas décadas do século XX.

Como aponta Ferreira (1998), segmentos da economia regional têm por objetivo o estudo da localização de determinados tipos de atividade econômica, com destaque para fatores como proximidade, concentração, semelhanças e diferenças dos padrões de distribuição geográfica de diversas atividades. Esse mesmo autor (1998) divide a economia espacial em dois braços, que seriam:

- a) a locacional (relacionada à tomada de decisões sobre onde alocar determinadas unidades econômicas públicas ou privadas);
- b) a regional (onde se aglomeram as atividades econômicas, sociais e administrativas dentro de áreas geográficas de maior escala).

Não por acaso a teoria locacional, utilizada tanto pela economia regional como pela geografia nos estudos regionais, serve de grande apoio às decisões empresariais e, em muitos casos, governamentais também. Ela baliza

---

conhecer com maior profundidade as necessidades e especificidades de determinadas regiões ou microrregiões, como bases produtivas ou dinâmicas para futuras políticas locais.

economicamente a localização de empreendimentos, considerando-se a minimização de riscos e custos e a maximização dos lucros, ao levar em consideração uma série de fatores como a disponibilidade de mão de obra, de transporte e as capacidades logísticas, entre outros.

É interessante apontar, para o conjunto de recortes espaciais sugeridos por Nasser (2000) com base em Nilder (1998), que considera-se de grande importância recortar uma determinada região para possibilitar um estudo mais objetivo tanto nos moldes da economia regional quanto para a geografia dos transportes. Dentre tais recortes espaciais, o autor enfatiza os seguintes itens (p.150-151):

- a) *o eixo e as potencialidades das sub-regiões*, a fim de agregar as capacidades de setores mais dinâmicos e produtivos bem como as vantagens em determinadas localizações de atividades com grande potencial de exploração;
- b) *o polo*, ou cortes espaciais de escalas menores, em territórios com potencial de desenvolvimento. Por exemplo, a comunidade próxima a algum polo produtor cujos modelos de gestão estão voltados para a informação e a mobilização;
- c) *o cluster*, ou local geográfico que concentra empresas de alguma cadeia produtiva específica de estrutura dinâmica (infraestrutura, elementos de apoio logístico, financeiro);
- d) *o corredor*, ou fator físico que conecta os elementos anteriores citados – eixos, polos e clusters. Espaços físicos onde se dão as atividades ligadas aos clusters e áreas de desenvolvimento local.

A presente pesquisa é essencialmente geográfica, considerando-se a geografia como a ciência capaz de participar da análise da realidade social e do desenvolvimento de novas formas e técnicas de planejamento territorial (NAKAMOTO, 2012). Nesse sentido, a mobilidade espacial é outro conceito tido como essencial no contexto do planejamento territorial e um dos principais instrumentos de análise para a geografia dos transportes.

Para Luz (2010), ao se estudar o planejamento e a estruturação dos espaços metropolitanos (no caso da sua pesquisa sobre a cidade de São Paulo), pode-se perceber que a relação entre a circulação de pessoas e mercadorias pelo espaço geográfico é condizente à noção do grande potencial transformador que os transportes têm sobre os territórios.

Não obstante, seria incompleto o debate sobre a questão dos modelos de desenvolvimento local e de mobilidade territorial no Brasil sem a observância da Constituição de 1988, que representa um marco jurídico-regulatório de escala nacional com impacto político ímpar na escala das localidades. A Carta Magna de 1988 concedeu um grau elevado de autonomia aos estados e municípios brasileiros,

priorizando os princípios da descentralização da gestão pública, limitando o nível de atuação dos órgãos e agências federais reguladoras sobre questões estratégicas de interesse vital para a soberania do país, incluindo-se aí a política de tributação diferenciada, gestão local e mobilidade nacional (CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA, 1988).

Tal mudança alterou, substancialmente, o perfil centralizador de ação do poder público federal. A fase de privatizações e concessões de rodovias e ferrovias nacionais na década de 1990, por exemplo, também influenciou enormemente o quadro atual de restrição de mobilidade regional, desgaste e precariedade dos serviços prestados, com baixos índices de segurança das vias e a consequente insatisfação por parte expressiva dos usuários.

Alguns exemplos sobre a mobilidade no país podem ser conferidos com os dados da pesquisa realizada pela Confederação Nacional de Transportes (CNT), em 2016. De acordo com os dados disponibilizados no sítio de internet dessa organização,<sup>16</sup> de um total de 1,72 milhão de quilômetros de rodovias no Brasil, somente 211 mil quilômetros são pavimentados, ou seja, 12,3%. A estimativa de recursos para adequar toda a malha rodoviária nacional a um padrão de “país central” seria perto de 300 bilhões de reais, segundo a mesma pesquisa. A CNT ainda apontou que 58,2% das rodovias nacionais apresentaram condições inadequadas para uso, sendo que 34,6% estão em estado regular, 17,3% em estado ruim e 6,3% em estado péssimo. A falta de manutenção técnica e de recursos financeiros são as principais causas para o alto número de acidentes e mortes no trânsito (CNT, 2016).

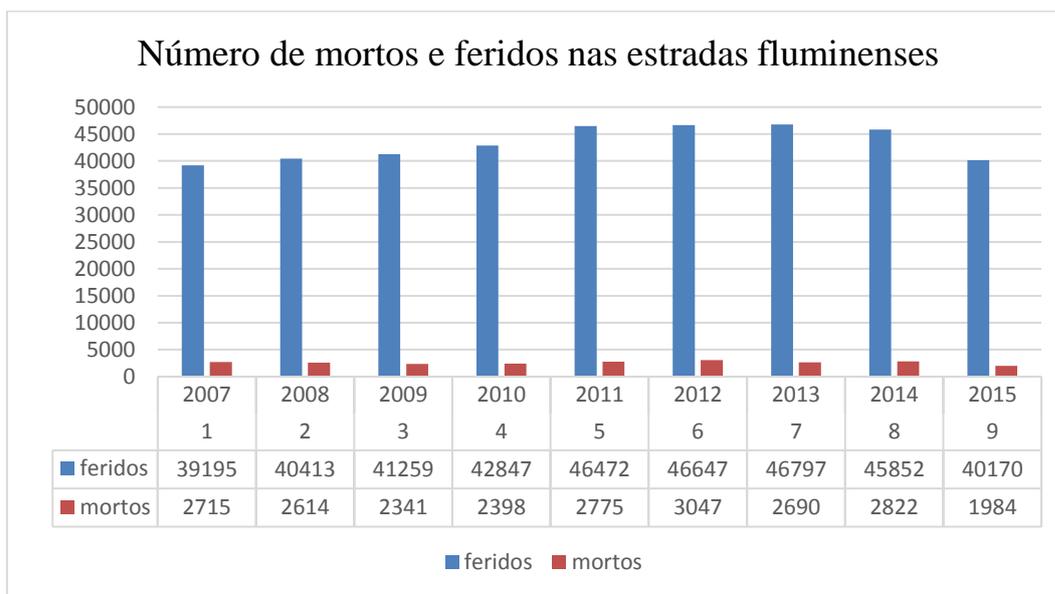
Na tabela 1, na página a seguir, podem ser observados alguns números sobre feridos e mortos nas rodovias fluminenses<sup>17</sup>. Esse quadro revela a seriedade da questão da segurança nos termos de mobilidade regional ou local no território fluminense. O estudo da CNT (2016) também mostrou outro dado relevante: o de que 78,7% das rodovias do país administradas por concessionárias foram classificadas como ótimas ou boas, sendo que as dez melhores rodovias do Brasil estão sob concessão de empresas privadas. Percebe-se, frente a esses dados, que,

---

<sup>16</sup> Fonte: <<http://www.cnt.org.br/Imprensa/noticia/pesquisa-cnt-aponta-58-das-rodovias-com-problemas>>. Acesso em 21/03/2018.

<sup>17</sup> No estado do Rio de Janeiro, o número total de feridos em acidentes de trânsito, em 2015, chegou a 40.170 pessoas e 1.984 mortes, segundo dados do DATASUS do Ministério da Saúde (2017).

junto à alta periculosidade das estradas que cortam o território fluminense, há a ausência de um sistema de transporte interurbano de passageiros sobre trilhos, reduzindo a mobilidade regional a uma única alternativa: as rodovias. Tal situação gera uma série de problemas que, comumente, são acoplados a uma dinâmica chamada de Custo Brasil.<sup>18</sup>



**Tabela 1** – Feridos e mortos, em milhares de pessoas, nas rodovias fluminenses. Fonte: <[http://viasseguras.com/os\\_acidentes/estatisticas/estatisticas\\_estaduais/estatisticas\\_de\\_acidentes\\_no\\_estado\\_do\\_rio\\_de\\_janeiro](http://viasseguras.com/os_acidentes/estatisticas/estatisticas_estaduais/estatisticas_de_acidentes_no_estado_do_rio_de_janeiro)> Acesso em 25/02/18.

Segundo Córdoba de Lima (2016), um dos enfoques desse custo está diretamente relacionado aos altos níveis de corrupção no país, como, aliás, podemos constatar diariamente nos noticiários regionais e nacionais. Tecnicamente, o conceito em si compreende as dificuldades estruturais, burocráticas e econômicas do próprio país, que tornam mais escassos os investimentos no Brasil tanto por parte do capital nacional como do internacional.

Assim sendo, o Brasil tem, diante de si, uma gama de custos desnecessários se comparado a outros países, o que, obviamente, dificulta o seu desenvolvimento

<sup>18</sup> De acordo com Gameiro et al. (2005), o conceito de Custo Brasil pode ser interpretado como um conjunto de distorções e ineficiências que interferem diretamente nas capacidades competitivas do país, perante outras nações (p. 10), e cita tais fatores como: sistema tributário desproporcional e injusto; **malha rodoviária e ferroviária em más condições de uso**; administração pública corrupta; altos encargos trabalhistas; altos índices de violência; inadimplência; e burocracia estatal. Para entendimento mais profundo sobre o tema, recomenda-se também as leituras de Lima et al. (1997), Wanke e Fleury (2006) e Souza et al. (2007).

geral, pois com custos demasiados para a produção e prestação de serviços, ele perde parte de sua capacidade competitiva.

Da mesma forma, Lima et al. (1997) explicam que as desvantagens competitivas regionais e/ou nacionais podem e devem ser analisadas em um contexto mais amplo, no plano sobre as capacidades de exportação e integração regional, com ligação direta entre os custos dos serviços de infraestrutura oferecidos no Brasil em comparação à capacidade e à infraestrutura de outros países. Ainda em relação aos autores supracitados, são exatamente os serviços de infraestrutura nos setores de energia, transporte e comunicações que deveriam fazer parte de um programa político estratégico de macro escala, em âmbito nacional, com enorme potencial de geração de uma economia dinâmica, a fim de serem reduzidos os tais custos.

Nesse contexto, há a necessidade de serem considerados tanto os fatores estáticos, como as condições naturais de vantagens comparativas, quanto os fatores dinâmicos, que influenciam o padrão de comércio, principalmente a diversificação das exportações. O desenvolvimento da infraestrutura, incluindo o transporte ferroviário, passa a ser um fator-chave capaz de suprir as perdas significativas de vantagens comparativas regionais, induzindo a diversificação econômica e, conseqüentemente, aumentando as oportunidades de novos postos de trabalho (LIMA et al., 1997).

Do ponto de vista do sistema logístico nacional e regional para transporte de cargas, a matriz de transportes multimodais também poderá exercer papel fundamental como fonte de vantagem comparativa,<sup>19</sup> objetivando-se integrar os mercados regionais para o desenvolvimento de espaços de variadas formações. O que está em jogo aqui é a necessidade de reestruturação da própria concepção da matriz de transporte no Brasil (e no Rio de Janeiro, especificamente), o que vai muito além da simples constatação sobre a degradação ou a necessidade de recuperação da atual malha de transportes do país, rodoviária ou ferroviária. Ou seja, existe a necessidade real de multimodalidade no setor de transportes para que

---

<sup>19</sup> Na visão de Lima et al. (1997), constata-se a perda de vantagens comparativas em diversos setores, como material de transportes, mecânica e química, nas regiões Sul e Sudeste do Brasil, do ponto de vista de exportações. Os mesmos defendem que haja a necessidade de se modificar o padrão de especialização, alterando as fontes de vantagens comparativas para melhorar, qualitativamente, a oferta de serviços no plano de infraestrutura de cada região do Brasil.

sejam viabilizados novos padrões de logística para uma nova matriz de circulação no país.

Como já é bem estudado, a atual matriz de transportes surgiu após diversos planos viários desde o Brasil Colônia, quando o planejamento da malha viária nacional provocou ações irreversíveis no espaço econômico do país, através do aperfeiçoamento funcional e da redução de custos voltados à especialização das exportações de bens primários (açúcar, café, borracha...) direcionadas para a Europa e para os EUA. Esse modelo, gerador de um ciclo negativo de baixa produtividade e eficiência econômica, deve ser combatido a partir de uma nova matriz de transportes, levando-se em consideração a heterogeneidade dos espaços regionais e do espaço continental como um todo, já que o Brasil se encontra em uma região geoeconômica estratégica na América do Sul.

A fim de mudar o padrão de especialização econômica do país, integrando os espaços geográficos regionais no continente e superando os entraves existentes da atual matriz de transporte nacional, se faz necessário explorar e aproveitar ao máximo as vias naturais das expressivas bacias interiores do extenso litoral, integrando-as às modalidades de maior capacidade, como as ferrovias e a navegação de cabotagem e fluvial. Isso geraria economias de escalas e redução dos custos de transporte multimodal (LIMA et al., 1997).

A princípio, o debate sobre os tipos de movimentos interurbanos e intraurbanos está sempre conectado ao tema da mobilidade. É nessa análise sobre a vida urbana contemporânea que surge a questão do transporte, individual ou público. Não por acaso emerge também o conceito de “migração pendular” (ou “movimento pendular”) com a intensificação da mobilidade demográfica brasileira, a partir, notadamente, da década de 1930. Tal perspectiva é inerente aos transportes como possibilidades e necessidades dos deslocamentos diários.

Por sua vez, o conceito de “mobilidade territorial” foi explorado de forma ampla e inovadora pelo geógrafo norte-americano W. Zelinski (1971). Segundo Roca (1998), Zelinski dividiu o conceito de mobilidade espacial e movimentações territoriais em duas categorias distintas (ZELINSKI, 1971, *apud* ROCA, 1998):

- a) Migrações de caráter permanente, quando ocorre “[...] a transferência espacial de indivíduos de uma unidade social ou vizinhança para outra” (p. 255);

- b) Circulação, com grande variedade de movimentos interpretados como regulares, ocasionais ou sazonais, ou seja, de curta duração, sem a mudança permanente ou temporária de residência.

Assim, na interpretação de Roca (1998), ao sugerir cinco grandes etapas de mudanças, Zelinski (1971) imaginou que, em uma suposta quinta fase ou etapa de desenvolvimento, a *sociedade superavançada* do futuro viveria um ritmo elevado de progresso tecnológico, quando as migrações em potencial poderiam ser absorvidas pela circulação com o aperfeiçoamento cada vez maior dos transportes, aí incluídos os sistemas avançados de comunicações em expansão. Essa seria uma teoria de caráter espaçotemporal (ROCA, 1998).

Tal fenômeno apontado por Zelinski (1971) pode ser descrito, em outras palavras, como um *movimento pendular* que, na geografia, é conhecido como um movimento populacional regular, quando as pessoas residentes em uma determinada cidade ou região são obrigadas, por vários motivos, a viajar para outros lugares, a fim de trabalharem ou estudarem em tempo integral.

Faz-se interessante analisar alguns indicadores e fatores de deslocamentos domicílio-trabalho/estudo, que podem ser interpretados como um referencial analítico dos processos de expansão urbana e, em alguns casos, de metropolização também. Tais deslocamentos formam um tipo de movimento pendular e são característicos de territórios urbanos de maior concentração (vê-se na figura 1).



**Figura 1** – Exemplos de deslocamento pendular trabalho-domicílio no Rio de Janeiro com muito desconforto, em horário de pico, pelos trens da Supervia. Fonte: <[http://lauaxiliar.blogspot.com.br/2009\\_12\\_01\\_archive.html](http://lauaxiliar.blogspot.com.br/2009_12_01_archive.html)> Acesso em 25/02/2018.

O próprio conceito de migração pendular é estudado na geografia há bastante tempo. Há quase quarenta anos, a cientista Beaujeu-Garnier (1980) sugeria

uma análise sobre o fenômeno dos movimentos diários de migrações para o trabalho, denominando os sujeitos desse processo de “migrantes diários”. Interessante apontar que, já em 1980, as observações dessa autora mostravam um aumento constante, em número e distância, dos movimentos diários, o que já indicava uma tendência mundial da modernização dos meios de circulação, a partir de sistemas de transportes mais rápidos e confortáveis, aumentando-se a distância entre os deslocamentos.

Castello Branco et al. (2005), comentando Dupuy (1995), identificou que a causa principal de aumento das movimentações diárias se dava devido ao aperfeiçoamento no sistema de transportes, tanto privado como público, permitindo às pessoas percorrerem distâncias maiores diariamente. A mesma autora explicava que tais deslocamentos urbanos possuíam uma natureza complexa, sendo o automóvel um importante coadjuvante na variedade de movimentos em grandes aglomerações urbanas, o que criou uma “nova economia” ao transformar as cidades, compondo-se novos territórios.

Em termos gerais, os conceitos de movimento pendular, deslocamento pendular ou migração pendular formam um fenômeno dinâmico que explica um tipo de deslocamento territorial diário. Tal fenômeno demonstra a expansão do processo de ocupação e apropriação dos territórios e a ampliação dos espaços urbanos pelo processo de urbanização, bem como a segmentação e multilocalização dos locais de trabalho e moradia. É possível supor, ao mesmo tempo, que pode haver o encarecimento e, conseqüentemente, a inviabilização dos deslocamentos diários em casos de distâncias maiores entre os locais de residência e os de trabalho ou estudo, o que pode suscitar a migração temporária ou permanente dos munícipes (CASTELLO BRANCO et al., 2005). A dinâmica urbana metropolitana constitui-se em um dos objetos de análise da geografia, bem como a visualização das principais regiões funcionais e suas áreas de influência. Tais áreas geográficas são formadas pelas regiões de moradia, mercado de trabalho, infraestrutura industrial e outras. Dentre os diversos pontos elencados nesse processo de aumento da eficiência dos movimentos ou deslocamentos pendulares, destacam-se (p. 16):

- a) Dinâmica do mercado de terras no município polo;
- b) Mudança do perfil econômico de determinado aglomerado urbano;

- c) Desconcentração da indústria para municípios considerados como não centrais, ou polos;
- d) Mercado de trabalho;
- e) Qualidade do transporte disponível;
- f) Tempo necessário para deslocamento.

Os fatores acima expostos podem contribuir positivamente no chamado processo de extensão das cidades, criando ou melhorando a configuração de aglomerações urbanas (ou metropolização) na atualidade.

Diferentemente dos países denominados desenvolvidos, que passaram pelo processo de expansão urbana ao longo dos séculos XIX e XX, nos países de industrialização recente, como o Brasil, observa-se um tipo precário de expansão das grandes áreas urbanas para as periferias metropolitanas, onde se localizam os espaços industriais e residências de baixa renda. Para estudiosos como Abreu (1987) e Ântico (2004), é exatamente nessas periferias que são visualizados a precariedade da infraestrutura urbana, o baixo acesso ao mercado de trabalho, a escassez de infraestruturas de transporte e o forte incremento do mercado de terras, dentre outros. Os mesmos autores demonstram que, através do grande avanço tecnológico e conseqüente aprimoramento dos meios de transporte, bem como o dos meios de produção e comunicação, os espaços econômicos regionais se tornaram mais extensos do que os espaços de atividades locais, através da alta densidade dos movimentos pendulares.

Tais pesquisas podem ser de grande valia também para o cruzamento de dados dos deslocamentos pendulares com outros, cuja densidade demográfica, da estrutura ocupacional e das taxas de crescimento da população sejam somados. Assim, poderiam ser implementadas políticas públicas de mobilidade, com redes de transporte pensadas com maior eficiência e aproveitamento para os cidadãos que se deslocam, diariamente, entre dois ou mais aglomerados urbanos.

Em sua análise sobre os movimentos migratórios no estado de São Paulo nos anos 1980, Baeninger (1996), por sua vez, demonstrou a importância das novas modalidades ou tipos de deslocamentos, em diversas regiões do interior, no sentido de retenção da migração permanente em potencial do interior para a capital. Assim, os deslocamentos pendulares intraurbanos são de suma importância não só para o bem-estar dos próprios cidadãos, que necessitam se deslocar diariamente para

realizar vários tipos de atividades, mas também do ponto de vista do bem-estar coletivo e econômico para determinada região.

Para a pesquisa em curso, será de grande importância entender melhor os mecanismos de demanda de passageiros nesses deslocamentos, com o objetivo de melhorar o planejamento e a gestão pública necessários para a infraestrutura, ou seja, para a modelagem da demanda de transportes de passageiros entre espaços em múltiplas escalas.

Segundo Pessanha et al. (2016), o conceito de demanda pode ser interpretado como sendo o de uma determinada quantidade de pessoas que escolhe um meio de transporte para o deslocamento em um roteiro predeterminado, a partir das noções de preço e qualidade de viagem.

Dessa forma, devem ser investigadas as *demandas transferidas*, ou seja, aquelas oriundas dos demais modos de transportes que percorrem o trecho predeterminado. Também devemos entender as *demandas induzidas*, ou seja, aquelas que foram estimuladas para um novo trecho, em função de algum projeto de extensão da rede e da infraestrutura implantada (QUEIRÓZ, 2009). Assim, o planejamento de transportes em uma gestão pública, municipal e regional, é fundamental, a partir de um periódico levantamento dos dados e de estimativas de viagens que são e serão realizadas com origem e destino pré-fixados.

Pessanha et al. (2016), com base em Reck (2003), explica que os parâmetros de escolha do ponto de vista dos usuários, ou passageiros, podem ser interpretados como indicadores de qualidade dos serviços de transporte prestados. Assim, se faz necessário entender quais são as expectativas dos usuários de cada modo de transporte e analisar o padrão “conforto”, que pode estar relacionado a muitos aspectos qualitativos, como ruído, densidade de ocupação, características do carro, largura das portas e outros (PESSANHA, 2016, p. 3). Também na análise desses autores, identificam-se fatores como segurança, confiabilidade, conforto, frequência, tempo de viagem e custo de viagem como os fatores de qualidade que têm maior influência no comportamento dos usuários de transporte.

O fenômeno da mobilidade territorial ou migração pendular, bem como a capacidade de diagnosticar as suas causas, dá aos gestores condições de previsão de demandas de passageiros para os mais variados modos de transporte, tema que diz respeito tanto à geografia dos transportes como à gestão pública regional e intermunicipal.

Reforçando-se essa pesquisa pelo viés de mobilidade das pessoas, o usuário comum de rodovias, incluindo o trabalhador, estudante ou aposentado, pratica o chamado deslocamento pendular entre as cidades de uma mesma região, ou seja, circula regularmente em uma grande variedade de movimentos, ocasionais ou sazonais, regulares e de curta duração (ROCA, 1998). E é exatamente nesses processos de mobilidade que geralmente são verificadas a qualidade, a eficiência, a segurança e a comodidade do sistema de transporte, além de sua organização e deficiências estruturais.

Outro ponto fundamental na análise do tema proposto é a discussão sobre as potencialidades espaciais<sup>20</sup> e logísticas dos territórios. Nos moldes da geografia do século XX, as “Leis de Vantagens Comparativas” de David Ricardo (1772-1823) se fizeram muito importantes para o entendimento das dinâmicas dos espaços regionais. Não por acaso recorremos à visão clássica desse economista sobre o conceito de vantagens locais<sup>21</sup> para tratar das potencialidades espaciais, a partir da logística de transporte.

Nos estudos geográficos atuais de gestão dos territórios, é importante levar em consideração o conceito de “potencialidade espacial”, expressão mais apropriada “para expressar dinâmicas modernizantes pensadas para estimular os potenciais de dado fragmento territorial” (SILVA, 2007, p. 249). Como explica o mesmo autor, uma dada potência pode ser interpretada (virtual ou mentalmente) como uma possibilidade ainda não concretizada. Tal possibilidade pode ser estimulada por fatores externos e ações direcionadas para a potencialização de determinadas atividades, como, por exemplo, o transporte ferroviário. Essa potência deve estar limitada a algum território, no espaço concreto, para que seja analisada sua real potencialidade espacial.

Para que se tornem possíveis o planejamento e a gestão dos territórios a partir de uma determinada potencialidade, ou mesmo de uma atividade planejada com chance de sucesso, são necessários os estímulos materiais, tecnológicos e políticos (fixos e reais) no espaço, em escalas políticas diversas. Seria possível,

---

<sup>20</sup> Silva (2007), ao tratar do conceito de “potencialidade”, reforça a necessidade de os estudos espaciais, no âmbito regional, serem baseados na relação entre o valor da terra, o crescimento demográfico e as conquistas tecnológicas como bases para o entendimento do que seja a finalidade de vida nos territórios.

<sup>21</sup> Ver a excelente tradução de Sandroni (1982) da obra de Ricardo, *Princípios de Economia Política e Tributação* (1817).

assim, realizar estudos mais abrangentes e objetivos sobre as potencialidades e as vantagens comparativas do território fluminense em relação aos diversos modos de transporte em uso e/ou com potencial de uso em determinadas regiões, sendo possível aplicar ações reais (política, econômica, logística...) como vantagem objetiva para acionar uma potencialidade concreta a ser explorada. Sobre essas questões, discutiremos a seguir.

## 2.2

### **A logística regional à luz da *modernização conservadora* no estado do Rio de Janeiro: Em busca de paradoxos organizacionais na gestão pública fluminense**

A fim de exemplificar a discussão sobre o setor de transportes ferroviários no estado do Rio de Janeiro, procura-se associar a sua importância e limites às potencialidades espaciais, e o caso fluminense, nesse sentido, é de grande valia para a atual pesquisa. O *Plano Estratégico de Logística e Cargas do Estado do Rio de Janeiro* (PELC/RJ 2045), lançado em 2016,<sup>22</sup> é uma iniciativa que partiu do *Plano Nacional de Logística e Transportes* (PNLT), apresentado pelo Governo Federal em 2007 e revisado em 2011. Esse plano sugeria a confecção de outros planos regionais para o setor pelos entes federados e, não por acaso, o seu planejamento e elaboração contaram com dirigentes e representantes das principais empresas ligadas às atividades logísticas, públicas e privadas, do Rio de Janeiro.

É importante frisar que tais estudos foram iniciados, de fato, em 2014, em um momento em que a situação econômica nacional e regional era favorável, com projeções de cenários otimistas para investimentos que beiravam cifras bilionárias, principalmente em relação ao preço das *commodities*, incluindo-se nelas o petróleo e o minério de ferro. Mas, independentemente da crise econômica pós-2015, o PELC/RJ 2045 tenta apresentar o Rio de Janeiro como uma “Plataforma Logística”

---

<sup>22</sup> Lançado em 31 de maio de 2016, esse plano foi elaborado para a Secretaria de Estado de Transportes, a Setrans, com financiamento do Banco Mundial, e contratado pela Companhia Estadual de Engenharia de Transportes e Logística (CENTRAL), um órgão vinculado a essa secretaria. Fonte: <<http://www.pelcrj2040.rj.gov.br/>> Acesso em 25/02/2018.

de classe mundial, que pode e deve estar integrada aos setores produtivos nacionais, agregando condições de maior competitividade da unidade política ao ampliar os seus mercados. Tal plano é considerado estratégico para o estado fluminense e mesmo para o país, pois oferece um cenário de desenvolvimento para diversos segmentos logísticos até 2045, ou seja, para os próximos 30 anos (PELC/RJ 2045, 2016).

É de se surpreender que os gestores atuais apresentem uma visão futurista de longo prazo, pelo menos no quesito “planejamento”, bem como no entendimento de que a economia global do século XXI está baseada no comércio internacional, cada vez mais competitivo. Por esse motivo se faz necessário organizar uma infraestrutura logística adequada à competitividade, e também confiável, flexível e independente dos itens comercializados, sejam eles *commodities* ou produtos industrializados.

*Grosso modo*, a ideia de se desenvolver as potencialidades logísticas<sup>23</sup> regionais do Rio de Janeiro torna-se um instrumento para o aproveitamento e a exploração das oportunidades voltadas para o desenvolvimento planejado e sustentável, incluindo-se neles modelos que preveem a conexão sociedade-economia-meio ambiente, ou seja, um modelo que estimule o crescimento econômico com inclusão social e proteção ambiental, com metas e planejamento de médio e longo prazo. Como exemplo, destacam-se os programas de gestão ambiental para processamento e reciclagem dos resíduos sólidos.

O PELC/RJ 2045 é gerido por uma equipe permanente para viabilizar ações e projetos socioespaciais, com acompanhamento das implementações e revisões periódicas pela Secretaria de Transportes do estado. O projeto passou a ser considerado um plano de Estado e algumas de suas recomendações foram transformadas em projetos de lei.

Segundo o sítio da internet da PELC/RJ 2045, os principais setores a serem dinamizados pelas potencialidades logísticas regionais no estado do Rio de Janeiro (devendo entrar no escopo do portfólio dos projetos) são os seguintes (2016):

---

<sup>23</sup> O conceito de “potencialidade logística” nesse contexto é analisado como uma vantagem natural do estado do Rio de Janeiro, incluindo aí a sua localização integradora com os demais estados do Sudeste, bem como seu extenso litoral e trechos de águas profundas, o que facilita as operações portuárias para importação e exportação. Além disso, é possível incluir também os aeroportos, heliportos, malha ferroviária federal e rodovias de alta capacidade. Fonte: <<http://www.pelcrj2040.rj.gov.br/>>. Acesso em 25/02/2018.

- a) O setor de óleo e gás;
- b) As ligações multimodais entre RJ e SP e entre RJ e MG;
- c) A rede rodoviária do estado fluminense;
- d) O sistema de fluidez do tráfego de veículos na Região Metropolitana do Rio de Janeiro;
- e) As Plataformas Logísticas.<sup>24</sup>

É interessante apontar que o PELC/RJ 2045 se insere no conjunto de “Âncoras Logísticas”, polos constituídos pelos principais ativos existentes, tais como equipamentos, material rodante e eixos de transporte, constituindo toda a infraestrutura utilizada para movimentação de cargas das cadeias logísticas no território fluminense.

Mas aqui surgem questões decorrentes desse plano de longo prazo para a logística fluminense: por que não se vê, nesses planos, projetos concretos para o transporte regional de passageiros? Será que não há interesse na qualidade de locomoção das pessoas pelo território fluminense? Será que a prioridade será sempre o transporte de cargas com eficiência e não para as pessoas, com segurança e qualidade? Seria essa situação um aspecto do paradoxo organizacional na gestão pública do desenvolvimento do território fluminense?

Quando são estudadas aqui as ações planejadas e focadas dos agentes de gestão de territórios, estamos falando em políticas do poder público para o espaço regional fluminense. A pretensão em analisar alguns fenômenos dessa gestão territorial, principalmente aqueles vinculados às políticas de transporte regional no estado do Rio de Janeiro, nos levará aos chamados paradoxos organizacionais na organização da gestão pública regional.

Os estudos sobre esses paradoxos foram expandidos para a área de geografia por Silva (2007), em sua pesquisa sobre a modernização do espaço rural fluminense. Nela, o autor identificou vários paradoxos na organização das atividades produtivas rurais em regiões tradicionais de agropecuária no estado do Rio de Janeiro. Tal situação permite-nos interpretar as ações dos agentes articulados

---

<sup>24</sup> As Plataformas Logísticas (PL) constituem-se em elementos fundamentais das Âncoras Logísticas, e estão localizadas em pontos estratégicos do território fluminense, com a principal função de interligar os diferentes meios de transporte que compõem a rede logística estadual, ou seja, as ferrovias, rodovias, portos, aeroportos e heliportos. Espera-se que as PLs estejam aptas para atender às necessidades e demandas dos mais variados setores produtivos do estado do Rio de Janeiro. Fonte: <<http://www.pelcrj2040.rj.gov.br/>>. Acesso em 25/02/2018.

em projetos diversos (incluindo os poderes públicos) na gestão territorial como autossabotadoras do sucesso de determinado empreendimento, reduzindo-se as possibilidades de sucesso de importantes políticas públicas para populações locais e regionais.

Tal situação parece ser recorrente nas históricas dificuldades sofridas pelo estado do Rio de Janeiro (como no atual momento), quando o poder público, ao passar por uma profunda recessão econômica, se distancia dos discursos de outros agentes públicos oficiais, afetando o real resultado de políticas públicas do seu potencial inovador e transformador, demonstrando-se, assim, as contradições entre o desejado e o obtido como resultado de uma série de falhas na condução dos projetos de desenvolvimento regional.<sup>25</sup>

Para o entendimento mais amplo dessa condição de autossabotagem das políticas públicas no estado do Rio de Janeiro, soma-se a necessária observância da sua burocracia estatal<sup>26</sup> para o sucesso das políticas públicas na gestão dos territórios, pois são exatamente elas que impulsionam as pesquisas, incluindo as de cunho socioespacial, em um âmbito de maior reflexão. Sendo assim, em níveis diversos de atuação, o Estado não deixa de ser uma instituição, que é inscrita nos tempos do território e da sociedade (CASTRO, 2005).

Esse tipo de relação entre os agentes públicos e as empresas privadas do segmento de logística não pode ser interpretado senão à luz do clientelismo,<sup>27</sup> no contexto do estado do Rio de Janeiro. Tal relação deve ser analisada em um processo mais amplo caracterizado como o de *modernização conservadora*.<sup>28</sup> Esse fenômeno

---

<sup>25</sup> Sobre a gestão pública no estado do Rio de Janeiro e suas políticas de desenvolvimento, recomenda-se a vasta literatura publicada por Motta da Silva (2001) e Penalva Santos (2014), dentre outros autores.

<sup>26</sup> O conceito de burocracia estatal aqui utilizado segue a racionalidade da teoria da burocracia de Max Weber (1920). A burocracia estatal, sendo um tipo de organização humana baseada na racionalidade, deve ser analisada de maneira impessoal, pois deveria buscar sempre a eficiência da máquina pública. Dentre outros princípios dessa burocracia, devem ser destacados os da autoridade, hierarquia, divisão do trabalho, especialização dos funcionários, meritocracia e impessoalidade nas relações (WEBER, 2015).

<sup>27</sup> Como afirma Mastropaolo (1992), quando tratamos de clientelismo, principalmente no estado fluminense, devemos observar que o elemento central da relação de subordinação se encontra exatamente na intenção de parte dos políticos em manter sob sua tutela uma clientela especial, de tal forma que eles possam se apresentar como porta-vozes exclusivos desse ou daquele grupo de empresas. Ao contrário das relações tradicionais de clientelismo dos séculos XIX e XX, no século XXI a dependência desse tipo em relação aos políticos e gestores públicos é praticada por parte dos detentores dos meios de locomoção, ou seja, os conglomerados que operam grandes sistemas de logística e transportes de produtos e pessoas.

<sup>28</sup> No que diz respeito à modernização do Rio de Janeiro no contexto desse trabalho, ela será entendida como conservadora ou dolorosa em uma perspectiva adaptada da ideia de Graziano de Souza (1981), pois ela: (a) mantém os sistemas de produção pré-capitalistas articulados em diversas

ainda se mantém em diversos setores da gestão pública regional e nas relações com as grandes empresas ligadas ao setor de logística e transporte de cargas e passageiros no estado do Rio de Janeiro.

Entendendo-se que o atual contexto da modernização espacial está associado às dinâmicas da globalização<sup>29</sup> que perpassam por todo território fluminense, surgem diversos questionamentos sobre, por exemplo, como os discursos oficiais legitimaram a gestão territorial no Rio de Janeiro.

Segundo Souza (2002), esse tipo de modernização pode ser usado para interpretar o modelo de desenvolvimento do Brasil, que é menos sustentável. Dentre os principais motivos e características dessa insustentabilidade, o autor afirma que essa modernização deve ser destacada como aquela que, entre outras consequências:

- a) gerou a hipertrofia do processo industrial, com reflexo na superlotação das metrópoles São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, e a baixa industrialização do Norte e do Nordeste;
- b) reduziu a geração de empregos e de integração entre o rural e o urbano, refletindo um desenvolvimento inter-regional insustentável.

Esse fenômeno da modernização conservadora, como incompleta, tardia e parcial, pode ser complementado, a princípio, pelo entendimento de outro conceito, o da “destruição criativa” ou “destruição criadora”,<sup>30</sup> termo muito utilizado no meio

---

dimensões (sociais e políticas) no espaço geográfico; (b) retém a expansão da cidadania e, conseqüentemente, mantém predominantes os setores mais “arcaicos” da sociedade brasileira como um todo, e fluminense em particular; e (c) preserva as estruturas estatais tradicionais, autoritárias e excludentes, em um padrão tradicional de políticas pouco afinadas com a democratização das decisões acerca da gestão do território, dependentes do protecionismo público de outras esferas do poder.

<sup>29</sup> De acordo com Silva (2007), nos tempos de globalização é possível interpretar o conceito de modernização do ponto de vista do desenvolvimento socioespacial fluminense, a partir de três pontos-chave: (a) a concepção tradicional de desenvolvimento, que impulsiona os processos de modernização do território fluminense. Nesse quesito seria necessária a mudança de visão por parte dos agentes econômicos e atores sociais do Rio de Janeiro para impulsionar os projetos de reestruturação socioeconômica e infraestrutural, a fim de atender, de maneira mais adequada, às demandas da população através de gestão mais eficiente do território por parte dos agentes públicos; (b) a possibilidade de apropriação das resultantes materiais das políticas de modernização e desenvolvimento socioespacial, direcionadas pelos gestores públicos fluminenses, incluindo as Prefeituras; e (c) a dimensão do capital privado no setor da gestão territorial fluminense, considerado o principal agente de mobilização da força de trabalho, renda, infraestrutura e dos modelos de consumo e comportamento no mundo atualmente.

<sup>30</sup> O conceito de “destruição criativa” ou “destruição criadora” foi popularizado pelo economista austríaco Joseph Schumpeter em seu livro *Capitalismo, socialismo e democracia* (1961), e foi popularizado no contexto da ascensão do neoliberalismo e do neoconservadorismo em diversos países europeus.

econômico e estudado com mais profundidade na segunda metade do século XX. Tal conceito possibilita a interpretação e o entendimento de eventos ou mesmo de tendências que, à primeira vista, parecem ser negativas ou mesmo irracionais, mas que são, de fato, benéficas para a maioria da população em âmbito regional ou nacional, em um determinado período histórico, ou seja, um mal necessário em prol do progresso. No caso ferroviário, a destruição criativa foi responsável pela erradicação de diversas linhas férreas no Brasil (e no mundo), para dar lugar à traçados mais rápidos, eficientes, de melhor geometria e maior economicidade, atingindo o material rodante (locomotivas a vapor e carros de passageiros), que foram substituídos por equipamentos mais modernos e de maior rendimento do ponto de vista energético.

Nesse trabalho busca-se entender, enfim, alguns dos principais paradoxos organizacionais na gestão pública regional fluminense frente a esse panorama de modernização conservadora que afetou, diretamente, o sistema de transporte regional de passageiros. Quais são, de fato, os principais entraves percebidos na gestão territorial do setor no estado do Rio de Janeiro, já que os seus agentes – que outrora lidavam com os proprietários de terras e as estruturas tradicionais de produção agrícola – agora lidam com os grandes conglomerados dos sistemas de logística e transporte de cargas e passageiros nos espaços regionais do estado?

## 2.3

### **O vácuo geopolítico de poder público territorial e os consórcios intermunicipais: algumas reflexões e possibilidades para o Rio de Janeiro**

No recorte espacial selecionado, busca-se entender o atual quadro do padrão logístico do setor de transporte de passageiros através da ideia de vácuo geopolítico de poder público na gestão territorial fluminense. Esse termo foi pensado e adaptado a partir da teoria do vácuo político,<sup>31</sup> explorada principalmente por Brzezinski

---

<sup>31</sup>A teoria do vácuo geopolítico caracteriza essa forma de relações geopolíticas, quando todos os setores do espaço geográfico devem estar ocupados por alguém, ou controlados por alguém, e qualquer tipo de liberação ou mudança no nível de controle desses setores trará alguma movimentação de forças específicas na direção de ocupação desses setores liberados. Fonte:

(1993) na década de 1990, quando analisava as possíveis estratégias para ocupação de novas áreas de influência, pelos EUA, no chamado “Heartland”, da Eurásia, a partir do desmantelamento da União Soviética em 1991.

No caso específico em análise dessa pesquisa, o conceito de vácuo geopolítico é usado e testado para a interpretação das relações de poder no âmbito da gestão pública em diversas escalas. Assim, a ideia de vácuo geopolítico de poder público se caracteriza pela ausência, em primeiro lugar, de uma visão clara e legível, para todos os integrantes da máquina pública governamental, dos principais objetivos e metas de desenvolvimento de longo prazo nos moldes de um sistema de gestão pública local, regional e/ou federal. Tal fenômeno afeta, diretamente, os principais setores da economia e do bem-estar social, em múltiplas escalas, e o setor de transporte ferroviário não pode ser esquecido. Abandonado pela gestão pública estadual e federal, o sistema regional de passageiros está ausente dos planejamentos, afetando um dos setores coletivos mais importantes do país.

Esse fenômeno pode ser interpretado como uma desvalorização, por ausência – ou mesmo ingerência – dos agentes públicos presentes nas esferas federal e regional no segmento. A ausência de vontade política em se resolver questões relacionadas ao bem-estar da população reflete-se na deterioração do sistema de gestão e no diálogo entre os Poderes instituídos, com a atomização de programas públicos sem o devido respaldo ou fundamentação em projetos de desenvolvimento de longo prazo, porque eles simplesmente inexistem.

Sua inexistência, até mesmo no plano teórico, em macroprogramas para o desenvolvimento territorial, traz um tipo de hiato que gera conflitos entre os diversos grupos e níveis da gestão pública. Como não há diálogo eficiente ou regras claras de procedimentos que possam servir de rumo, não se sabe para onde se quer ir. Como reflexo de tal vácuo geopolítico de poder público, vê-se o fortalecimento dos conglomerados privados, detentores dos principais sistemas de infraestrutura e logística da região em estudo, que agem através de conchavos políticos e que têm suas próprias regras e prioridades.

É exatamente devido a essa bolha gerada pelo vácuo que as grandes empresas (de capitais diversos) estabelecem as estratégias de mobilidade no território fluminense, formulando as suas próprias lógicas de crescimento em

---

Dicionário russo de geopolítica: <<http://uchebnik-online.com/129/1747.html>> Acesso em 18/03/2018.

dissonância com os possíveis projetos públicos, que deveriam fortalecer a região e trazer melhorias às localidades e povoados. Ao executarem as suas próprias estratégias de crescimento e ação sem o respaldo da população local ou mesmo dos seus gestores públicos, os conglomerados privados não se preocupam muito com contribuições sociais relevantes para o bem-estar das pessoas. Esses conglomerados empresariais têm poderes que se sobrepõem às próprias instituições públicas no processo de alocação de recursos e projetos na gestão territorial. Ao se colocar em segundo plano, o poder público torna-se ineficiente em sua fiscalização, tornando-se dependente deles.

Para ilustrar, geograficamente, o sistema deficitário de gestão territorial e, conseqüentemente, o vácuo geopolítico de poder público no território fluminense, analisamos os municípios de Macaé e de Campos dos Goytacazes. Ambos representam atualmente grandes polos petrolíferos e portuário-industriais no país, sendo potenciais territórios geradores de novos empregos e demandas tecnológicas, além de deterem condições financeiras para aperfeiçoar a sua infraestrutura de transportes. Apesar da crise econômica atual no estado do Rio de Janeiro – iniciada com os baixos preços do petróleo no mercado internacional em 2014, a estagnação do Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro (COMPERJ) e de todo o sistema gás-petróleo sobre o qual o Rio de Janeiro se estruturou economicamente na última década –, esses municípios, que ainda são beneficiados diretamente pelos *royalties* da exploração de petróleo na Bacia de Campos, vêm perdendo oportunidades de ampliar suas vantagens comparativas na unidade federada, já que uma gestão eficiente e racional, pautada nas potencialidades regionais, não é realizada.

Na cidade de Campos dos Goytacazes, por exemplo, nos dias atuais são comuns os engarrafamentos na estrada (BR-101), principalmente no trecho que dá acesso ao município, pois a mesma ainda não foi duplicada, sendo ela a única faixa de rodagem utilizada por todos os caminhões, ônibus e automóveis que circulam diariamente pela cidade, ou que atravessam parte desse município fluminense, trecho esse com tráfego intenso, sem sinalização ou semáforo<sup>32</sup> (como vê-se na figura 2 a seguir).

---

<sup>32</sup> Ainda em junho de 2017, a Concessionária Autopista Fluminense, da BR-101, havia declarado ter finalizado o projeto de engenharia para obras de melhoria da capacidade de tráfego daquele trecho, aguardando aprovação pelo IMTT. No entanto, parece haver problemas no projeto.



**Figura 2** – Faixa única na BR-101 na entrada do município de Campos dos Goytacazes, dividida por caminhões, ônibus e automóveis. Fonte: <[http://www.folha1.com.br/\\_conteudo/2017/06/geral/1221133-autopista-realiza-obra-de-pavimentacao-na-br-101.html](http://www.folha1.com.br/_conteudo/2017/06/geral/1221133-autopista-realiza-obra-de-pavimentacao-na-br-101.html)>. Acesso em 05/03/2018.

Já em Macaé, houve uma expansão desordenada, em larga escala, dos bairros mais pobres, criando-se verdadeiros bolsões de pobreza e favelização no entorno do município. Isso ocorreu justamente no período do crescimento de sua base industrial relacionada ao setor petrolífero, expondo a ausência de visão e gestão de médio e longo prazo bem como de planejamento urbanístico, que são minimamente necessários para tais ciclos de crescimento industrial em cidades pequenas e médias de países de industrialização tardia. Ou seja, a pendularidade da população do entorno pobre para o acesso aos serviços (setor em expansão em Macaé, nas últimas décadas) gera um afogamento do trânsito diário em uma cidade com potencial de crescimento, mas que não teve nenhuma política local e regional mais expressiva relacionada à mobilidade diária dos macaenses.

Nesse município, diversos bairros “novos” surgiram em locais como mangues ou à beira de rios, sem qualquer infraestrutura adequada (saneamento, limpeza, pavimentação ou segurança). Somente na comunidade do Novo Botafogo

---

<[http://www.folha1.com.br/\\_conteudo/2017/06/geral/1220099-moradores-refens-de-uma-rodovia.html](http://www.folha1.com.br/_conteudo/2017/06/geral/1220099-moradores-refens-de-uma-rodovia.html)>. Acesso em 05/03/2018.

(figura 3 a seguir), por exemplo, são mais de três mil famílias que vivem em condições precárias (imagem a seguir), criando porcos, bodes e cabritos onde antes era um manguezal.



**Figura 3** – Bairro Novo Botafogo, um dos bolsões de pobreza na periferia de Macaé, sem qualquer infraestrutura para o bem-estar da população local, que cresce diariamente. Fonte: Jornal on-line de Macaé, *O Debateon*, de 27/02/12. <<http://www.odebateon.com.br/site/noticia/detalhe/21924/novo-botafogo-sem-acao-do-governo-comunidadeago-niza-e-clama-por-socorro->>. Acesso em 05/03/2018.

Outro exemplo que se pode citar no que diz respeito à modernização conservadora presente no estado fluminense, e em paralelo ao vácuo geopolítico de poder público, é a condição atual da sua malha ferroviária. Praticamente sucateado, o volume de quase 800km de linhas férreas de bitola métrica, sob a concessão da FCA-VLI (braço logístico da empresa VALE) no Rio de Janeiro, foi esquecido pelos poderes constituídos. O paradoxo organizacional da administração pública é visível, sendo apontado nos mais diversos fóruns e seminários, por diversos especialistas do setor ferroviário, no que diz respeito tanto ao patrimônio operacional (vias férreas, pontes, vagões, carros de passageiros, locomotivas etc.) como ao patrimônio não operacional (estações de trem, prédios, áreas técnicas, peças avulsas etc.), pertencentes, no passado, à Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA).



**Figura 4** – Pátio com vagões e vias férreas abandonadas em Macaé-RJ. Fonte: <<http://jcrs.uol.com.br/mob/noticia.php?codn=11650>>. Acesso em 06/03/2018.

As concessões ferroviárias que se deram durante 1996 e 1997 tinham como principal intuito e meta diminuir os gargalos existentes e tornar o transporte de cargas mais rápido, seguro e lucrativo. Todavia, após vinte anos sob a concessão das empresas privadas, no caso do estado do Rio de Janeiro, particularmente, a FCA-VLI abandonou a maior parte dos trechos da via ferroviária de bitola métrica, mesmo os considerados economicamente viáveis e vantajosos (como vê-se na figura 4). Ademais, nos outros trechos por onde ainda circulam seus trens de carga, a velocidade dos trens vem diminuindo ano a ano. Este exemplo, por si só, explica a modernização conservadora que afeta o país.

Outro dado que reforça essa lógica de interpretação sobre o vácuo geopolítico de poder público na gestão do transporte ferroviário no país são os números alarmantes apresentados, em 2009, pelo *Jornal do Commercio*<sup>33</sup> do Rio de Janeiro. De acordo com um artigo publicado pela Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT), 62% da malha ferroviária do Brasil concedida à iniciativa privada se encontra ociosa ou abandonada, e, considerando-se apenas a malha de bitola métrica, esse percentual chega a 77% (como se observa na figura 5 a seguir). Ou seja, no plano nacional, dos 28,8 mil quilômetros da malha ferroviária existente

<sup>33</sup> Artigo de 5/11/2009, *Jornal do Commercio*: <<http://jcrs.uol.com.br/mob/noticia.php?codn=11650>>. Acesso em 06/03/2018.

repassada às concessionárias, apenas 10,9 mil eram explorados de fato. Além disso, dos 430 milhões de toneladas transportados em 2008 por trens, 330 milhões de toneladas eram de minério de ferro, carvão e coque. Ou seja, a maior parte das ferrovias de fato em uso no país serve, ainda hoje, como uma espécie de “minerioduto” para as duas principais concessionárias ferroviárias do país (FCA-VLI e MRS). Esses dados demonstram o tamanho do vácuo geopolítico de poder público que estamos vivendo nos dias de hoje, no país, e no estado do Rio de Janeiro, especificamente.



**Figura 5** – Vagões de passageiros abandonados em Amador Bueno (SP). A perda de material rodante (vagões de passageiros e locomotivas) por parte das concessionárias é um cenário comum em várias partes do país, incluindo o Rio de Janeiro. Fonte: <<http://www.lugaresesquecidos.com.br/2012/01/estacoes-e-ferroviasesquecidasno.html>>. Acesso em 06/03/2018.

Dentre os diversos desafios para o desenvolvimento territorial no estado fluminense no contexto da modernização conservadora e do vácuo geopolítico de poder observados na rede de relações produtivas e político-institucionais do seu estado, há a necessidade de uma ação extramunicipal (ABRAMOVAY, 1999) que fortaleça e gerencie relações potencializadoras da mobilidade interurbana. Quando uma unidade administrativa se associa a outra unidade a fim de gerir, de forma mais eficiente, a sua rede de relações para o desenvolvimento territorial, pode-se ultrapassar as propostas de desenvolvimento setorial e superar a escala do local, alcançando-se, assim, a escala regional. Dentre as arquiteturas políticas possíveis, deve-se destacar a dos consórcios intermunicipais.

Esses consórcios podem representar grandes vantagens aos gestores públicos e à própria população. De acordo com Bugarin et al. (2014), é importante compreender a dinâmica de formação e a manutenção de consórcios públicos, pois nelas está representada uma força política considerável, que é emergente nas últimas décadas, com a participação de diversos municípios brasileiros em algum tipo de consórcio. Baseando-se em Teixeira e Meneguim (2006), Bugarin et al. (2014) explicam que o consorciamento entre municípios representa parcerias entre diferentes unidades políticas localizadas próximas entre si, ou seja, “vizinhos com a intenção de realização de ações conjuntas, agregando-se qualidade aos serviços públicos prestados à população dessas unidades” (p. 4). Segundo os mesmos autores, os principais segmentos que geralmente motivam a realização desse modelo de parceria intermunicipal são o saneamento, a energia elétrica, a construção de estradas e a saúde pública.

Assim, com base nos estudos de Bastos e Gambate (2010), Bugarin et al. (2014) propõem que o consórcio público se constitua em uma personalidade jurídica pertencente a mais de um ente federado. Os consórcios públicos podem ser interpretados como “autarquias interfederativas, de natureza privada ou pública, subordinadas às regras da administração pública e da gestão fiscal” (p. 5).

Salienta-se que a prática dos consórcios públicos entre municípios se tornou possível após a promulgação da Constituição de 1988 e os posteriores decretos regulatórios. A Constituição em si possibilitou, por um lado, uma maior liberdade de ação, autonomia e integração entre municípios vizinhos, mas, por outro lado, impôs uma nova dinâmica para que esses mesmos municípios demonstrassem mais iniciativa e competitividade na busca de outras fontes de recursos para realização de seus projetos em comum.

Dentre as principais vantagens do sistema de consórcios públicos para os municípios e os próprios munícipes, segundo Bugarin et al. (2014), podemos citar:

- a) Diminuição dos custos de contratação de serviços, através da licitação compartilhada;
- b) Maior capacidade de administração e gerenciamento de seu próprio patrimônio;

- c) Integração dos intermunicípios e a consequente captação e aplicação de recursos públicos de linhas especiais de financiamento, incluindo programas federais;
- d) Maior eficiência na prestação e melhoria dos serviços públicos prestados aos munícipes; e
- e) Economia de escala, em compras compartilhadas e unificadas.<sup>34</sup>

A principal motivação para dar-se início à formalização de consórcios é a presença de algum interesse comum, necessidade ou bem que possa ser compartilhado de forma mais eficiente e racional. Por outro lado, para que o consórcio já constituído seja eficiente se faz necessário um nível mínimo de confiança entre os principais dirigentes e agentes públicos responsáveis por tal parceria. Para autores como Caldas (2007), os consórcios podem ser interpretados como organização de cunho vertical, mas também horizontal, devido à ideia de cooperação.<sup>35</sup>

Além da própria Constituição de 1988, o marco legal que trata propriamente do processo de contratação dos consórcios públicos é a Lei 11.107/2005, que rege “sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum” (p. 1).

A partir do advento da Constituição de 1988 no país, houve o aumento considerável da autonomia na esfera municipal bem como a ampliação do número de municípios emancipados, e tal situação intensificou a formação de consórcios intermunicipais no país. Deles emergiram diversas vantagens e benefícios diretos e indiretos tanto para as populações locais, como para os poderes públicos, pelo ganho de eficiência na gestão pública municipal e regional, quando aplicado o princípio do bom funcionamento do “instituto do consórcio intermunicipal” nos termos da legislação.

---

<sup>34</sup> Exemplo pertinente é o novo projeto de compras compartilhadas de remédios, anunciado no mês de outubro de 2017, entre as prefeituras do Rio de Janeiro e São Paulo, para que os municípios ganhem maiores descontos dos fornecedores em economia de escala. Agência EBC Brasil. Fonte: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-10/prefeituras-do-rio-e-sao-paulo-querem-comprar-remedios-pagando-menos-20>> Acesso em 06/03/2018.

<sup>35</sup> Os diversos conceitos de consórcios e debates sobre cooperação entre municípios podem ser encontrados em Vaz (1997), Moreira (2001), Cruz (2002) e Spink (2006).

O instituto do consórcio, de uma forma geral, permite o aumento da capacidade de realizações práticas dos governos municipais, com ampliação do atendimento aos cidadãos e ganho de eficiência no uso dos recursos públicos, já que se pratica o compartilhamento de diversos recursos, em grande parte escassos, como máquinas, unidades de saúde, equipamentos para processamento de resíduos sólidos, entre outros. O consórcio intermunicipal permite a realização de ações que seriam inalcançáveis a uma única prefeitura, como a compra de equipamentos de alto valor agregado, bem como maior poder de pressão dos cidadãos, e dos próprios prefeitos, em negociações com diversas organizações privadas e outras repartições do poder público em escala regional, ou mesmo federal.

Mas aqui emergem as seguintes questões: por que esse instituto, que se mostrou eficiente e necessário em diversas regiões do país, não ganhou fôlego suficiente para expressar a sua potência? O que falta para isso e quais são os principais empecilhos? Na verdade, os paradoxos organizacionais refletem o vácuo geopolítico de poder público na gestão territorial, pois elevam a ineficiência das ações de governança em setores essenciais da sociedade. No caso do transporte público de passageiros de qualidade na escala regional do Rio de Janeiro, não é diferente.

De forma resumida, é possível interpretar o conceito de *Transporte Ferroviário Regional* como um serviço de transporte ferroviário de passageiros que opera entre as cidades, com ênfase maior no tipo de serviço oferecido do que propriamente nas distâncias geográficas percorridas (FRANÇA, 2012).

De acordo com a apresentação realizada em seminário da Empresa de Planejamento e Logística S/A (EPL), subordinada à Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT), em novembro de 2012, o trem regional opera além dos limites das áreas urbanas e metropolitanas, conectando cidades de tamanho similar ou cidades circunvizinhas fora ou na borda externa do cinturão suburbano/metropolitano. França (2012) explica que esse tipo de trem opera com mais paradas e entre distâncias menores do que os da rede de média e longa distância, e é mais rápido do que os trens metropolitanos. A principal diferença entre o transporte ferroviário regional e os trens metropolitanos é que este último tem como foco a movimentação pendular de pessoas, ou seja, trafegam diariamente entre o local onde as pessoas vivem e onde trabalham.

Além disso, outra característica do trem regional é que sua operação, normalmente, tem uma frequência reduzida ao longo do dia, ou seja, um trem por hora ou poucas viagens ao longo do dia (como exemplificado na figura 6 a seguir). Geralmente nesse tipo de modo ferroviário é oferecido um bom nível de conforto (passageiros sentados em poltronas confortáveis, espaço para trabalho durante as viagens, Wi-Fi a bordo etc.), que não é disponível nos trens metropolitanos, operando fora das grandes cidades, parando somente em certas estações e fornecendo um serviço de conexão intermodal.



**Figura 6** – Modelo de um trem regional de passageiros, elétrico. Fonte: <<http://viatrolebus.com.br/2013/12/trem-que-vai-ligar-sao-paulo-a-santos-correra-por-nova-ferrovia/>>. Acesso em 03/12/2017.

Segundo Macedo (2009), a ferrovia pode ser definida, objetivamente, como um sistema que surge da atuação de dois elementos: material rodante e via permanente. Assim, o material rodante (vê-se na figura 7 a seguir) é o conjunto constituído de locomotivas, vagões de carga e carros de passageiros, enquanto a via permanente (vê-se na figura 8 a seguir) engloba outros elementos, como o lastro, os trilhos, os dormentes, os acessórios, ou seja, a chamada superestrutura – sendo o sublastro, o subleito e o maciço adjacente constituinte da infraestrutura.



**Figura 7** – Exemplo de material rodante, um carro de passageiros. Fonte: <<https://transferr.wordpress.com/2015/09/30/os-novos-trens-regionais-da-vale-do-rio-doce-em-operacao-comercial/>>. Acesso em 03/12/2017.



**Figura 8** – Imagem de via permanente com o lastro, os trilhos e dormentes. Fonte: <[http://www.ccabrazil.org.br/Coproduto\\_Lastro\\_Ferrovuario.asp](http://www.ccabrazil.org.br/Coproduto_Lastro_Ferrovuario.asp)>. Acesso 24/01/2018.

A via permanente é um caminho formado por trilhos paralelos de aço, assentados sobre dormentes de madeira, concreto, plástico ou outros materiais, e chamada, historicamente, como “estrada de ferro” ou “via férrea” (ALMEIDA e OLIVEIRA, 2010). De acordo com o sítio da internet da empresa nacional CCABrazil, especializada em soluções sustentáveis para o desenvolvimento ferroviário, “(...) lastro ferroviário é um componente da superestrutura da via

permanente, constituindo-se em uma camada intermediária de material granular, que se situa entre o sublastro e os dormentes da estrada de ferro”.<sup>36</sup>

De uma forma geral, o modal ferroviário é destacado por sua ampla capacidade de carga e alta eficiência energética, resultando em um custo operacional relativamente baixo quando comparado ao modo rodoviário. Exatamente por isso é indicado para o transporte de grandes volumes de passageiros e/ou mercadorias de baixo valor agregado em médias e longas distâncias (ANTT, 2011).

Deve-se levar em consideração que o peso elevado das locomotivas e dos vagões exige a implantação de uma via permanente de grande qualidade e resistência, além da aquisição de material rodante e da construção de terminais e oficinas de apoio, revelando um investimento considerável. Além do mais, a implantação de uma ferrovia envolve itinerários de caráter fixo, necessitando de integração com outros modais (UNAMA, 2011).

O trem regional é muito utilizado nos EUA, China, Rússia, Japão e em todos os países europeus, onde há uma enorme quantidade de usuários. Assim, os Governos centrais dos países europeus, com o objetivo permanente de fortalecer as pequenas localidades nos seus territórios e assegurar uma descentralização econômica, evitam, com a ampliação da malha ferroviária regional, o crescimento desordenado das cidades maiores, mantendo sob controle os seus serviços básicos e suas infraestruturas sociais. Os europeus e norte-americanos nunca se permitiram abrir mão da prestação de serviços pelos trens regionais em seus territórios, pois estes permitem a interligação do interior dos territórios aos principais centros, integrando serviços locais por capilaridade aos troncos ferroviários dos seus países (BNDES, 2002).

Segundo Pastori (2016), o surgimento de empresas operadoras secundárias de controle acionário público, misto ou privado, para exploração de transporte ferroviário em trechos mais curtos (extensão média de 120km) constitui-se no novo conceito de trens regionais de passageiros, as *shortlines*. Essas linhas são operadas de modo a terem custos menores de funcionamento, permitindo a oferta de serviços que não seriam viáveis para as grandes empresas públicas centrais, operadoras de ferrovias de longa distância.

---

<sup>36</sup> Disponível em: <[http://www.ccabrazil.org.br/Coproducto\\_Lastro\\_Ferroviano.asp](http://www.ccabrazil.org.br/Coproducto_Lastro_Ferroviano.asp)>. Acesso em 06/03/2018.

O caso da Europa é emblemático e pode servir como modelo de estudos para o Brasil. Por lá, tanto os serviços de trens regionais como os serviços de trens de alta velocidade vinham sendo prestados, até a década de 1990, pelas ferrovias estatais. A partir de então, com o objetivo de elevar a eficiência econômica dessas empresas, alguns países europeus, como a Espanha, a Alemanha e a França, decidiram conceder um tratamento mais específico aos serviços locais, de distâncias mais curtas e demanda reduzida. Muitos países resolveram seguir o exemplo da Suíça, que, além do sistema central estatal, tem uma enorme rede de pequenas ferrovias locais privadas. Na Alemanha, a empresa *Deutsche Bahn* iniciou o desmembramento dos ramais locais e os transformou em serviços autônomos, com exploração também de responsabilidade local (BNDES, 2002).

Exemplos como esses da Europa, inclusive das chamadas *shortlines*, em pequenos trechos ociosos com o direito de funcionamento e exploração ferroviária de pequenas empresas privadas seriam de grande valia em âmbito local e regional no Brasil, abrindo espaço não somente para novas alternativas de uso das infraestruturas existentes, como também gerando emprego, renda e novas fontes de receita para os municípios e o estado do Rio de Janeiro. O que se observa de fato são lacunas, em diversas escalas, espaços vazios, vácuos que merecem e devem ser preenchidos de forma racional com projetos de longo prazo que tragam benefícios e bem-estar à população, principalmente no quesito de mobilidade regional intraurbana, com ênfase no transporte ferroviário regional de passageiros. Essa modalidade ainda está na memória de muitos brasileiros, quando tal sistema funcionava e era considerado estratégico pelos Poderes vigentes. Vamos analisar essas etapas com mais detalhes no próximo capítulo.

### 3

## O TRANSPORTE FERROVIÁRIO NO BRASIL:

### Transformações político-institucionais e territoriais

#### 3.1

#### **Análise histórica das ferrovias no Brasil: sua gênese e configuração espacial**

Para a compreensão dos limites e das potencialidades do sistema ferroviário de passageiros no Rio de Janeiro, deve-se entender como esse sistema se desenvolveu no país, desde a sua implantação no século XIX. A história desse sistema no Brasil conta mais de um século e meio de existência, durante os quais esse meio de transporte passou por diversos períodos e ciclos de ascensão e queda.

A área geográfica de seu alcance também é extensa, cobrindo quase todo o território nacional, com ênfase nos estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais (FERREIRA NETTO, 1974). De acordo com o autor citado, as primeiras tentativas de se constituir as ferrovias no Brasil foram realizadas em 1835, no período regencial, através da Lei nº 101. Essa lei permitia ao Regente conceder, por até quarenta anos, o direito de exploração ferroviária às empresas que se responsabilizassem em construir estradas de ferro entre o Rio de Janeiro e Minas Gerais, e também entre o Rio Grande do Sul e a Bahia (FERREIRA NETTO, 1974). Tal estratégia governamental do então Regente Feijó traçou a primeira política para implantação de ferrovias no Brasil, sendo considerada por muitos como ousada, pois intencionava unificar as regiões e localidades entre si, independentemente dos portos existentes.<sup>37</sup>

A assinatura do Decreto nº 641, de 26 de junho de 1852, representou um verdadeiro marco histórico na modernização desse setor de transporte no país, pois autorizou a concessão de terras para a construção de ferrovias com diversos privilégios, entre eles a garantia de juros de 5% sobre o capital empregado na

---

<sup>37</sup> Tal visão é defendida por Antônio Pastori (AENFER), que explicou que o contato entre os centros urbanos atlânticos brasileiros se intensificara por via portuária, desde o período colonial. Assim, a navegação de cabotagem marítima no Brasil é um dos fatores que reforçava a concentração demográfica no litoral do país.

construção civil (SILVA et al., 2010). Nesse momento, o capital privado e o Estado redefiniram as políticas de valorização da terra no Brasil, levando-se em conta a mobilidade e a circulação no país, em escala nacional.

Sob essas circunstâncias, foi implantada a primeira ferrovia brasileira na província imperial do Rio de Janeiro (Município Neutro), em 1854. Dois anos antes, o empresário brasileiro Irineu Evangelista de Sousa, o futuro Barão de Mauá, segundo Werner da Silva et al. (2010), requisitou autorização da Assembleia Provincial do Rio de Janeiro para a construção de uma estrada de ferro que chegasse à Raiz da Serra de Petrópolis, saindo próximo da Baía da Guanabara. Mauá solicitou o privilégio de exploração daquela área, cujo contrato foi aprovado pela Lei Provincial do Rio de Janeiro nº 602, em 23 de setembro de 1852 (WERNER DA SILVA et al., 2010).



**Figura 9** – A primeira locomotiva do país, a “Baronesa”, de 1854. Fonte: <<https://www.flickr.com/photos/claudiolara/49742236>>. Acesso 24/01/2018.

Após dois anos de trabalhos foi inaugurado o primeiro trecho ferroviário do Brasil, em 30 de abril de 1854, com 14,5km de extensão, entre as localidades de Mauá e Inhomirim (como vê-se na figura 9). Em seguida, no ano de 1856, foi aberto o tráfego até a estação Raiz da Serra, somando-se ao todo 16,2km de trilhos. Dali, a Corte Imperial seguia por estrada até Petrópolis, onde permanecia, anualmente,

de novembro a abril, para se abrigar do escaldante calor do Rio de Janeiro. A empresa na época se chamava “Imperial Companhia de Navegação a Vapor e Estrada de Ferro Petrópolis”, mas tornou-se mais conhecida por “Estrada de Ferro Mauá” (ANTF, 2004).



Ação N.º 5617 com valor de 200 Mil Réis da "Imperial Companhia de Navegação a Vapor e Estrada de Ferro de Petrópolis". Podemos notar as seguintes curiosidades nesta Ação: acima à esquerda, temos escrito: Decreto N.º 987 de Junho de 1852. Acima à direita: Lei Provincial 602 de 23 de Setembro de 1852. Abaixo no centro: Decreto N.º 2646 de 19 de Setembro de 1860. À esquerda deste, um desenho de um barco a vapor, e à direita do mesmo, o desenho de um trem. Podemos notar também o capital total da ferrovia sendo citado: 2.000 Contos de Réis, sendo a Ação assinada pelo Presidente da Companhia, o Barão de Mauá. Foto: Publicada no Guia da Estrada de Ferro Central do Brasil, do Engenheiro Vicente Alves de Paula Pessoa, 1901-1902. Coleção: Christoffer R.

**Figura 10** – Ação nº 5617 com valor de 200 mil réis da Imperial Companhia de Navegação a Vapor da Estrada de Ferro de Petrópolis, assinada pelo Barão de Mauá. Fonte: <<https://atravesdahistoria.wordpress.com/2015/01/29/barao-de-maua-e-a-estrada-de-ferro-maua/>>. Acesso em 30/12/2017.

Na sequência, foi incrementado o maior empreendimento ferroviário do Brasil, a Estrada de Ferro D. Pedro II, que também nasceu na província do Rio de Janeiro. É interessante observar o contexto histórico da época e as motivações geopolíticas desse empreendimento. De acordo com o historiador El-Kareh (1982), esse foi o maior investimento capitalista do Brasil imperial na segunda metade do século XIX, sendo que tal projeto buscava beneficiar a economia primária escravista, que, naquela época, já concentrava grande parte da classe dos fazendeiros de café no Vale do Rio Paraíba do Sul. E não por acaso essa companhia, que era privada, contou com largo apoio do Governo regencial.

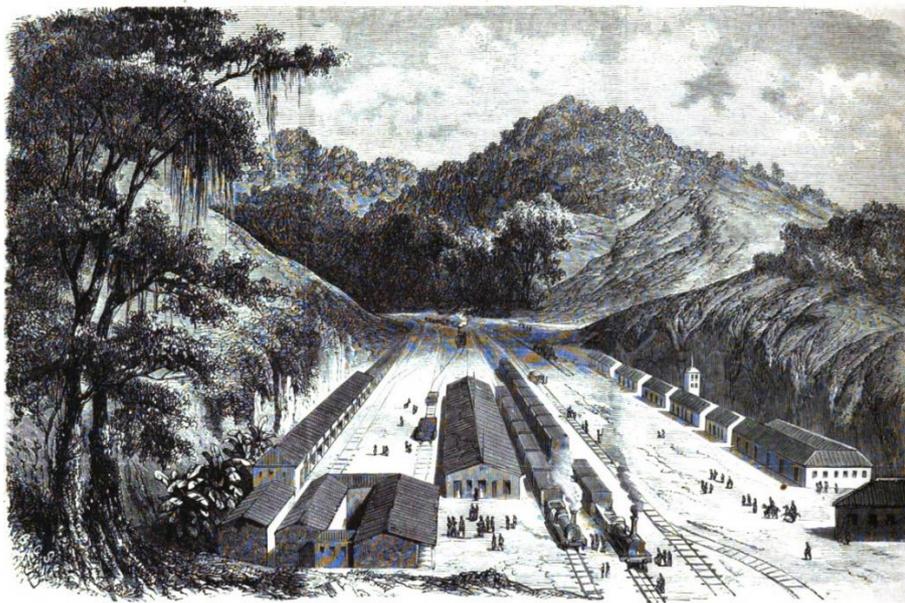
Ainda segundo o historiador citado, apesar da antiga motivação e necessidade real em se conectar a capital do Império às províncias de Minas Gerais e São Paulo, o objetivo principal dessa obra era o de apoiar os cafeicultores do Vale do Paraíba do Sul. Para isso, fazia-se necessário transpor a Serra do Mar, já que, ao superar aquele maciço rochoso, o café, mercadoria tão valiosa na época, chegaria ao porto da capital do Império para sua exportação (EL-KAREH, 1982). Ainda para o autor citado, o custo do empreendimento foi tão alto que a companhia ferroviária foi organizada como uma sociedade anônima (S.A.), a fim de reunir verbas e capitais em volume muito maior do que o que a classe de cafeicultores e seus parceiros comerciais e financeiros urbanos da época poderiam propor. Da parte do Governo imperial, o apoio se dava, inclusive, na garantia de taxa de retorno de 5% de juros anuais, além de uma faixa de domínio de terras (30km) para cada lado da estrada de ferro, com período de concessão de noventa anos.



**Figura 11** – Estação Ferroviária Dom Pedro II. Foto de autoria e acervo de Marc Ferrez. Fonte: <http://centraldobrasilnasminasgerais.blogspot.com.br/> Acesso em 30/12/17.

Assim, de acordo com fontes disponibilizadas no sítio da internet do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (DNIT), após quase três anos de trabalhos intensos, em 29 de março de 1858 foi inaugurada a Estrada de

Ferro D. Pedro II. O primeiro trecho, com 48 quilômetros de extensão, partia da Estação Aclamação,<sup>38</sup> também chamada de Dom Pedro II<sup>39</sup> (atual Central do Brasil) na cidade do Rio de Janeiro (como vê-se na figura 11), passando por Queimados, com ponto final em Belém (atual Japeri). Já em 1860 foi concluído o chamado ramal de Macacos (atual Paracambi), (belíssima imagem na figura 12). A partir dali, a Estrada de Ferro D. Pedro II deveria atravessar a Serra do Mar. Em 1864, os trilhos alcançaram a cidade de Rodeio (atual Engenheiro Paulo de Frontin), para, logo em seguida, chegar à região fluminense do Vale do Paraíba.<sup>40</sup>



**Figura 12** – Vista do Vale dos Macacos e a Estrada de Ferro D. Pedro II, em Paracambi. Fonte: Ilustração do *Journal Universal Hebdomadaire*, Volume 41, nº 1.059, 13/06/1863. <[https://pt.wikipedia.org/wiki/Estrada\\_de\\_Ferro\\_Central\\_do\\_Brasil](https://pt.wikipedia.org/wiki/Estrada_de_Ferro_Central_do_Brasil)>. Acesso em 24/01/2018.

Um fato histórico relevante para a atual pesquisa diz respeito aos trens regionais de passageiros. De acordo com o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte, o primeiro trem com essa função alcançou o município de Barra do Piraí em 9 de novembro de 1864, o que foi um acontecimento de extrema importância, pois gerou a ampliação do fluxo e da circulação territorial de

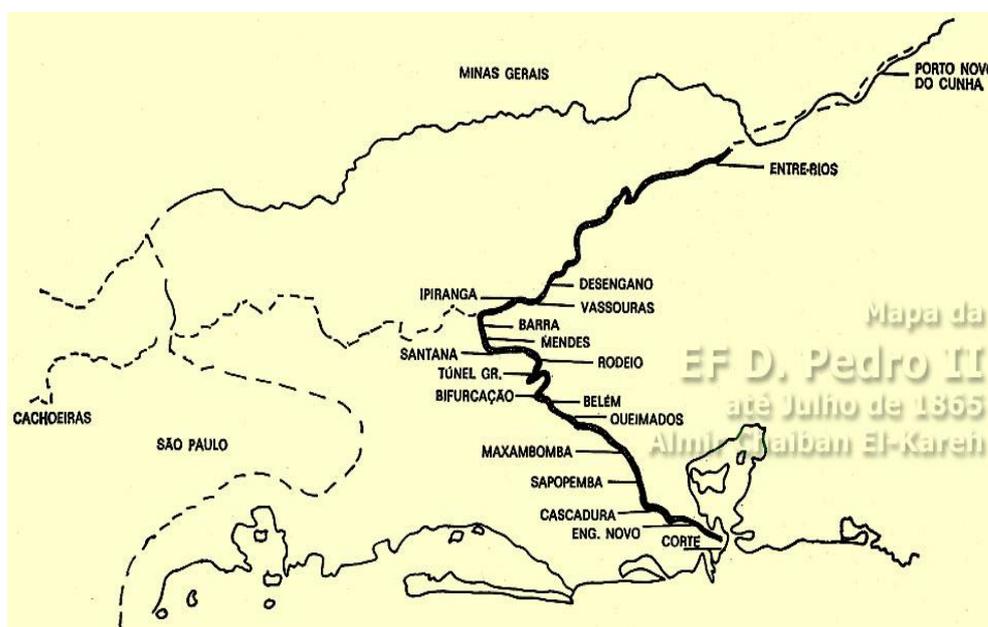
<sup>38</sup> A estação ferroviária Dom Pedro II inicialmente era chamada de Estação do Campo (Campo de Santana) ou Estação da Corte. Fonte: <<https://fatosfotoseregistros.wordpress.com/2016/06/28/central-do-brasil/>>. Acesso em 06/03/2018.

<sup>39</sup> A Figura 11 mostra a versão neoclássica da mesma estação ferroviária no final do século XIX, que sofreu várias modificações arquitetônicas em vários períodos.

<sup>40</sup> Fonte: <[http://www.estacoesferroviarias.com.br/efcb\\_rj\\_linha\\_centro/paulofrontin.htm](http://www.estacoesferroviarias.com.br/efcb_rj_linha_centro/paulofrontin.htm)>. Acesso em 06/03/2018.

moradores por grande parte da província fluminense, inclusive entre áreas que eram isoladas, com quase nenhuma comunicação entre si.

De uma forma geral, o início do projeto de desenvolvimento ferroviário no Rio de Janeiro proporcionou grande expansão ferroviária em todo o Brasil, pois, após esse grande feito da engenharia ferroviária (a superação da Serra do Mar), a chamada Linha Centro, ou Linha Tronco, se bifurcou, seguindo pela direita na direção de Entre Rios (atual Três Rios), no sentido da Província de Minas Gerais. Já o chamado Ramal de São Paulo bifurcava à esquerda, seguindo a margem direita do Rio Paraíba até Porto de Cachoeira (atual Cachoeira Paulista), passando por Queluz, já na Província de São Paulo (como vê-se na figura 13 a seguir).



**Figura 13** – Linha Tronco ou Linha Central da E.F. Dom Pedro II. 1865. Fonte: <<http://vfco.brazilia.jor.br/bibliografia/Filha-branca-mae-preta-Companhia-EF-Pedro-II.shtml>>. Acesso em 24/01/2018.

Deve-se ressaltar que o empreendimento, iniciado em meados do século XIX, permitiu também aumentar consideravelmente o fluxo de comunicação e abrangência de gestão e controle territorial por parte do governo imperial e dos agentes públicos do Rio de Janeiro.

Em meados do século XIX, um dos grandes nomes da engenharia ferroviária nacional foi o engenheiro Christiano B. Ottoni (1859), o primeiro diretor da E.F. Dom Pedro II. Ele defendia a unificação da rede ferroviária do país, a fim de integrar, de fato, todo o território nacional. Naquela época, os gestores públicos e

líderes comunitários, e mesmo a população em geral, desconheciam o seu próprio país, já que praticamente não havia comunicação terrestre. Assim, ele considerava que:

Os trilhos de ferro, ligando diversas Províncias, serão laços de uma união, que não pesa nem opprime. Os trilhos de ferro, que irradiarem da Capital, serão redeas de Governo, eminentemente gratas aos governados. Os trilhos de ferro constituem o verdadeiro, e talvez unico meio de bem conciliar. A unidade e integridade do Imperio com a descentralisação administrativa a que as Províncias, sejamos justos, não podem deixar de aspirar (OTTONI, 1859, p. 12).

Otoni entendia que ser estratégico era criar um projeto de longo prazo, olhando para o futuro do Brasil. Para tanto, ele propunha unificar as diversas províncias e a capital do Império através de um sistema eficiente de comunicações multimodais, enfatizando as novas ferrovias e o potencial aquaviário. Ele entendia a multimodalidade pelo princípio da complementariedade, pois permitiria a geração de um fluxo maior de pessoas e mercadorias por todo o país. Em suas palavras:

Para que possa essa grande Empreza desempenhar a sua missão, que é sem duvida alguma, a do principal tronco das communicações entre as Províncias, e a Capital do Imperio, deve necessariamente estender os seus braços atravez da Provincia de Minas em direção ao Norte; o braço esquerdo transpondo a Mantiqueira, alcançando as agoas do Rio de S. Francisco, procurando ligar-se á navegação deste Rio, e por ella aos trilhos da Agoa Preta, e as Províncias do Norte; o braço direito, atravessando longitudinalmente a facha de mattas virgens parallela á Costa, até entroncar-se algum dia na estrada de Joaseiro. De um lado a unidade, a grandeza, e a segurança do Imperio: de outro a agricultura, a venda de terras, o trabalho livre, a colonisação. Eis os grandes principios representados pelas duas linhas indicadas. E se estas illações são logicamente deduzidas da configuração topographica do paiz, como julgo ter mostrado no Capitulo precedente não menos as recommendão a natureza das producções e a distribuição e movimentos da população (OTTONI, 1859, p. 22).

Durante os dez anos em que foi diretor da Companhia E.F. Dom Pedro II, ele desenvolveu projetos arrojados de expansão das vias férreas, sendo considerado o grande idealizador da integração nacional, já que defendia o uso da bitola larga, ou seja, de 1,60m, que ampliava a capacidade de transporte de cargas pela linha.<sup>41</sup>

<sup>41</sup> De acordo com o blog *Mestre Ferroviário*, havia, naquela época, uma verdadeira disputa entre os chamados “larguistas” (que defendiam o uso da bitola de 1,60 metro) e os “estreitistas” (que defendiam o uso da bitola estreita, de 1 metro). Fonte: <<http://mestreferroviario.blogspot.com.br/2014/02/sobre-as-estradas-de-ferro-do-seculo.html>>. Acesso em 06/03/2018.

De acordo com o blog Mestre Ferroviário,<sup>42</sup> na batalha política implementada por Ottoni, os “estreitistas” venceram. Mas por quê? Deve-se levar em consideração que os custos para a construção de ferrovias em bitola larga eram mais elevados, considerando-se os materiais para dormentes, lastro, pontes, túneis, aterros, e os riscos mais altos para a empresa avançar e construir as ferrovias em terrenos irregulares de montanhas. Além disso, as bitolas estreitas permitiam curvas mais fechadas, uma vantagem na época. Para a realidade econômica daquele período, ter acesso a uma estrada de ferro com dimensões mais simplificadas era considerado um grande avanço, comparando-se ao carregamento e transporte do café no lombo de mulas (na figura 14 vê-se o carregamento de café em trens de bitola métrica).



**Figura 14** – Colonos carregam sacas de café no trem. Interior de São Paulo, início do século XX. Fonte: <<http://www.vaporminimo.com.br/a-ferrovia-da-fazenda-chimborazo/>>. Acesso em 30/12/2017.

É necessário levar em consideração que os interesses dos produtores eram quase sempre locais e regionais, e poucas vezes nacionais, já que o interesse dos grandes fazendeiros era o de levar seu produto até os portos. Não era de interesse deles o planejamento do futuro da economia nacional, ou que as ferrovias de bitola larga pudessem ser mais úteis a outros usuários além deles. A decisão pela bitola

---

<sup>42</sup> Disponível em: <<http://mestreferroviario.blogspot.com.br/2014/02/sobre-as-estradas-de-ferro-do-seculo.html>>. Acesso em 06/03/18.

estreita foi imediatista e limitada ao grupo gestor da economia nacional daquele período (bem ilustrada pela figura 15, a seguir).



**Figura 15** – Vista da Estação da Fama (MG), um exemplo de linha de bitola métrica, mais vantajosa quando era necessário transportar cargas menores. Fonte: <<http://mestreferroviario.blogspot.com.br/2014/>>. Acesso em 30/12/2017.

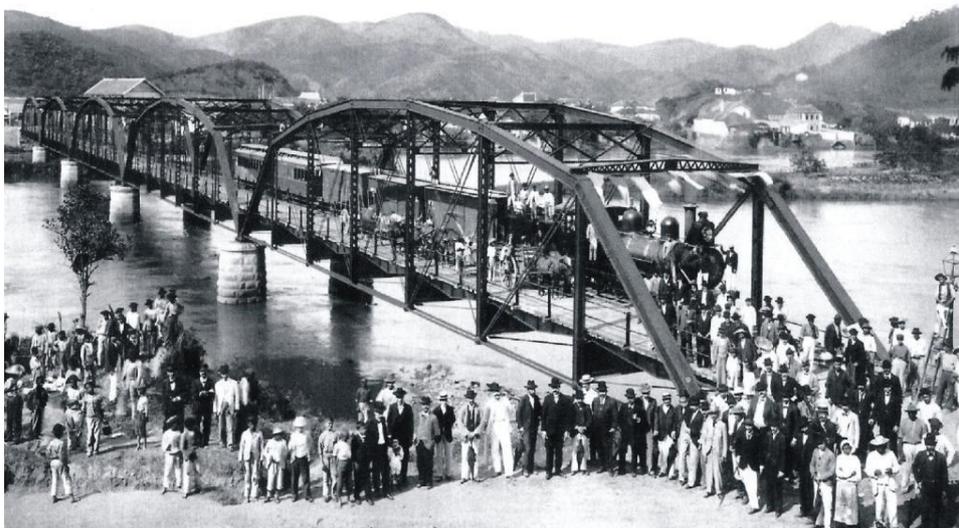
A bitola de 1 metro foi usada em grande parte das ferrovias locais e regionais brasileiras, incluindo a estrada inicial da Estação Leopoldina; já a bitola larga foi usada somente na extensão da E.F. Dom Pedro II e na Companhia Paulista, extensão da São Paulo Railway. Ou seja, mais uma vez, a ausência de uma visão de longo prazo e de uma proposta nacional de unificação garantiram apenas as bitolas estreitas, uma modernização acanhada, ou “conservadora”.

Outro fato que comprova essa visão limitada no que diz respeito à gestão pública de caráter estratégico são os planos primários dessa mesma companhia para chegar até o Rio São Francisco, pelo norte de Minas Gerais, e, posteriormente, para desenvolver a conexão férrea até Belém do Pará. Segundo o sítio da internet *Estações Ferroviárias do Brasil*,<sup>43</sup> as ferrovias chegaram até Pirapora em 1910 e, posteriormente, foi inaugurada uma ponte, em 1922, do outro lado do Rio São Francisco, que foi pouco utilizada. O ramal construído posteriormente até Montes Claros (MG) se tornou o final da linha principal da antiga E.F. Dom Pedro II, desde então Central do Brasil. Em 1948, esse ramal foi prolongado até o município de Monte Azul, onde havia a ligação com a V.F. Leste Brasileiro, que levava até

<sup>43</sup> Fonte: <<http://www.estacoesferroviarias.com.br>>. Acesso em 27/11/1017.

Salvador (BA). Assim, foram deixados de lado, mais uma vez, os planos ambiciosos de unificação nacional, e o debate sobre a necessidade de se alcançar a cidade de Belém do Pará foi esquecido.

Uma particularidade interessante das ferrovias brasileiras é que, apesar da existência da destruição criativa (conceito analisado no primeiro capítulo), as obras férreas eram feitas para durar muitos anos como, por exemplo, a infraestrutura ferroviária desenvolvida no Vale do Rio Paraíba do Sul. Ela se constituía, inclusive, de uma ponte mista (ferroviária e de rodagem), como se verifica nas figuras 16 e 17 a seguir. A mesma foi construída, inicialmente, na Bélgica e trazida para ser montada, em 1898, na cidade de Barra do Piraí sobre o Rio Paraíba do Sul.<sup>44</sup> Essa ponte ainda existe no centro da cidade, ligando o bairro de Santana e o Centro.



**Figura 16** – Ponte Getúlio Vargas, em Barra do Piraí, 1898. Fonte: <<http://belgianclub.com.br/pt-br/heritage/ponte-get%C3%BAlio-vargas-barra-do-pira%C3%AD>>. Acesso 27/11/1017.

Para se compreender o progresso das linhas férreas no Brasil e, especificamente, na província fluminense naquele período, citamos o fato de que, em apenas seis anos, ou seja, entre 1867 e 1873, o país quase dobrou a quilometragem de suas linhas: de 598km para 1.129km, dos quais 374,817km eram da Companhia D. Pedro II, na província fluminense (SILVA et al., 2010).

<sup>44</sup> Fonte: <<http://www.turismovaldocafe.com/search?q=ponte+get%C3%BAlio+vargas+barra+do+pira%C3%AD>>. Acesso em 25/01/2018.



**Figura 17** – Ponte Getúlio Vargas, atualmente. Fonte: <<http://belgianclub.com.br/pt-br/heritage/ponte-get%C3%BAlio-vargas-barra-do-pira%C3%AD>>. Acesso em 27/11/2017.

A maior parte dos novos trechos eram ramais de curta distância, de bitola métrica, que atendiam a interesses específicos dos produtores de café e cana de açúcar, com projetos de cunho privado, sem foco específico no interesse público. As empresas naquela época não pretendiam obter lucro transportando pessoas entre cidades vizinhas, o que era considerado como um agregado adicional às suas operações. De acordo com Silva et al. (2010), eis alguns exemplos de abertura de pequenas ferrovias, já no final da década de 1870, no território fluminense:

- a) E.F. de Cantagalo, com 209,708km;
- b) A ferrovia de Campos a Carangola, com o ramal de Itabapoana, com 150km;
- c) A ferrovia Barão de Araruama, com 42km;
- d) A Cia. Valenciana, de Valença até Rio Preto, com 74km;
- e) A ferrovia de Macaé a Campos, com 97km.

No que diz respeito ao desenvolvimento ferroviário na Região Norte Fluminense, vários especialistas, entre os quais Rodriguez (2004), apontam para a importância e a influência da Estrada de Ferro Leopoldina, que teve o seu primeiro trecho inaugurado em 1874, conectando Porto Novo da Cunha à Volta Grande, em

Minas Gerais. Apesar de essa linha ser originária em Minas Gerais, ela abrangia todo o Norte fluminense e parte da província do Espírito Santo, além da própria província mineira.

Naquela época, algumas empresas locais, com linhas estaduais e particulares, passaram por dificuldades financeiras, sendo absorvidas pela Companhia Leopoldina, que começou a ganhar força em seu patrimônio. Segundo Rodriguez (2004), dentre os empreendimentos que passaram a fazer parte da Companhia Leopoldina destacam-se:

- a) Central de Macaé;
- b) Barão de Araruama;
- c) Príncipe do Grão-Pará;
- d) Macaé a Campos;
- e) Campos a São Sebastião;
- f) Campos a São Fidélis, entre outros.

(Essas linhas podem ser visualizadas na figura 18 a seguir.)

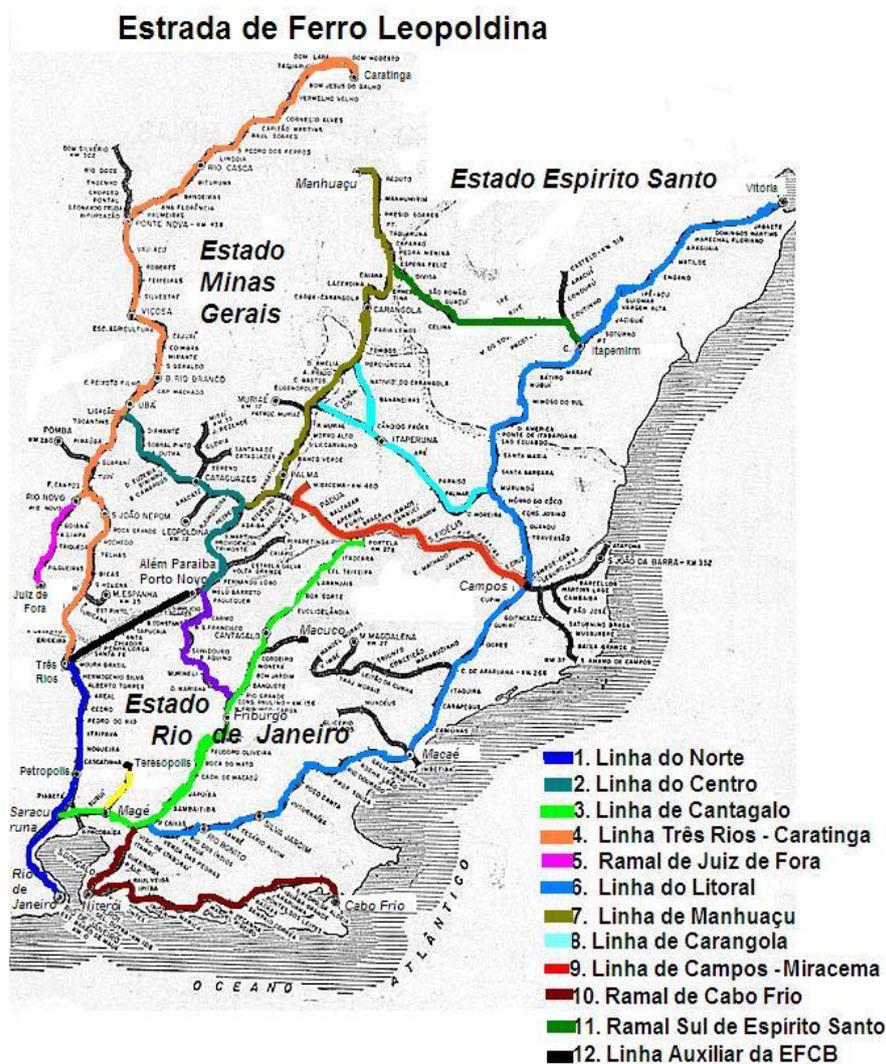
Após diversas incorporações, já em 1891, no período republicano, a malha ferroviária da Companhia Leopoldina era de 2.127km, dos quais 844km em Minas Gerais, 1.246km no Rio de Janeiro e 37km no Espírito Santo (RODRIGUEZ, 2004).

Posteriormente, como ainda explica Rodriguez (2004), já na virada do século, em 1897, foi constituída uma nova companhia, a *The Leopoldina Railway Company Ltd.*, que adquiriu, além da Companhia Leopoldina, mais de vinte empresas ferroviárias da Região Sudeste do Brasil. A seguir, analisaremos a E.F. Linha do Litoral, que atende ao objetivo central dessa dissertação.

De acordo com Giesbrecht (2011), a Linha do Litoral ou Linha do Norte Fluminense, antiga EF-103 (conectando Visconde de Itaboraí à Vitória/ES), foi sendo construída ao longo das décadas de 1870 e 1880 por diversas empresas, sendo incorporada, posteriormente, à *The Leopoldina Railway Company Ltd.* no início do século XX.

No que diz respeito à Estrada de Ferro Macaé-Campos, esta foi implantada a partir do projeto de Lei nº 1.464, de 19 de novembro de 1869, sendo inaugurada em junho de 1875, com bitola de 0,95 metro, totalizando 96,5 quilômetros de extensão. Ao final da década de 1880, essa linha foi adquirida pela então Estrada de Ferro

Leopoldina, o que possibilitou dinamizar a economia do Norte Fluminense sobremaneira, principalmente para o transporte de açúcar.



**Figura 18** – Estrada de Ferro Leopoldina, abrangendo RJ, ES e MG. Fonte: Imagem original da Contadoria Geral dos Transportes, 1952. <[https://pt.wikipedia.org/wiki/Estrada\\_de\\_Ferro\\_Leopoldina](https://pt.wikipedia.org/wiki/Estrada_de_Ferro_Leopoldina)>. Acesso em 25/01/2018.

Os seguintes trechos constituíam, naquela época, a Linha do Litoral, de acordo com Giesbrecht (2011):<sup>45</sup>

- a) Linha Niterói-Rio Bonito, construída entre 1874 e 1880 pela Cia. Ferro-Carril Niteroiense;

<sup>45</sup> De acordo com o blog: <[http://www.estacoesferroviarias.com.br/efl\\_rj\\_litoral/macae.htm](http://www.estacoesferroviarias.com.br/efl_rj_litoral/macae.htm)>. Acesso em 25/01/2018.

- b) Linha Macaé-Campos, construída entre 1874 e 1875 pela Cia Macaé-Campos;
- c) Linha Campos-Cachoeiro do Itapemirim, construída entre 1877 e 1878;
- d) O trecho até Vitória foi construído, posteriormente, e incorporado pela Companhia Leopoldina em 1907, quando foi erguida a ponte sobre o Rio Paraíba, em Campos dos Goytacazes, unindo os dois trechos ao norte e ao sul do rio.

Apesar de a rede ferroviária fluminense ter superado a marca dos 2.300km no início do século XX, havia um déficit crescente nas contas do Governo do Estado do Rio de Janeiro na gestão de toda essa infraestrutura. Silva (2008), citando Topik (1987), indica que foi significativa a participação estatal na formação da rede ferroviária brasileira, mantendo o sistema de garantia de juros e apoiando aquelas ferrovias consideradas deficitárias, ou seja, subsidiando o sistema ferroviário. Assim:

Quando a monarquia acabou, em 1889, o governo imperial era proprietário e operador de 3.200 quilômetros em linhas – 34% do total do país – e detinha interesses substanciais em grandes empresas ferroviárias privadas, entre elas a Leopoldina e a Oeste de Minas (TOPIK, 1987, p. 112).

Além disso, outro fato que merece atenção diz respeito aos investimentos e operações de logística efetuadas naquela época, que, em grande parte, eram realizadas por empresas privadas, incluindo as estrangeiras. No caso específico dos interesses ingleses no Brasil, vale destacar que estes estavam direcionados ao fornecimento de material ferroviário (locomotivas, vagões, estações) e também à diminuição dos custos de frete do café até os portos para importação.

De um modo geral, o progresso ferroviário era visível e frenético no Brasil imperial. De acordo com Ventura (2012), com base nos estudos de Bento (2011), em 1867 foi aberta a primeira ferrovia do estado paulista, a São Paulo Railway, na época chamada de “A Inglesa”, conectando o porto de Santos à cidade de Jundiaí. Tal fato proporcionou a redução dos custos do transporte do café produzido no Planalto Paulista em 35%, graças ao fato de essa ferrovia utilizar o sistema de bitola larga (1,60m). Até aquela época, o café era conduzido em sacas nos lombos de burros.

Iniciou-se assim uma verdadeira concorrência entre São Paulo e Rio de Janeiro, não só na produção qualitativa e quantitativa do café, mas por um sistema

de transporte mais eficiente que levasse o café até os portos escoadores. Não por acaso, a inauguração da E.F. Inglesa estimulou os “Barões do Café” a financiarem a implantação de outras estradas de ferro no estado de São Paulo,<sup>46</sup> de tal forma que foi constituída, por representantes dessa classe de produtores de café, em 1872, a Companhia Paulista de Estradas de Ferro, inaugurando-se o trecho Jundiaí-Campinas. Essa estrada de ferro possibilitou um rápido desenvolvimento da empresa e fez dela um modelo padrão em termos de equipamentos e organização no país. O entusiasmo dos fazendeiros e comerciantes paulistas era tanto que o período foi apelidado de “febre dos trilhos” (VENTURA, 2012).

É possível constatar que, durante o ritmo acelerado do avanço das ferrovias no país, ocorreu em 1877 um fato simbólico de grande relevância: a união entre as duas principais redes ferroviárias da época – a E.F. São Paulo e a E.F. Dom Pedro II –, o que possibilitou a conexão entre o Rio de Janeiro e São Paulo, e fez surgir o principal eixo de crescimento econômico do Brasil (DNIT, 2011).

Ventura (2012) indica também que, em contraste com a principal tendência da época no transporte ferroviário – o transporte de mercadorias (principalmente sacas de café) –, teve início o transporte de passageiros em São Paulo, já que as vias férreas constituíam o meio de comunicação mais eficiente entre as cidades. Nesse contexto, a Companhia Paulista se tornou a empresa nacional pioneira no segmento de passageiros, introduzindo, inclusive, os vagões-restaurante e vagões-dormitório. De acordo com o mesmo autor (2012), o transporte de passageiros por ferrovias se expandiu rapidamente pelo país a partir de então.

Além disso, é possível observar, segundo Monbeig (1984), um fenômeno geográfico curioso, no que diz respeito à ocupação territorial no estado de São Paulo. Segundo o autor, existia uma relação estreita entre a expansão ferroviária do povoamento territorial com a produção do café na região do oeste paulista. Corroborando tal análise, Matos (1990) aponta que, entre 1860 e 1930, foram implementados mais de 7.000km de ferrovias em São Paulo, enquanto o número de habitantes aumentou 10 vezes e os pés de café, 44 vezes. Ou seja, percebe-se aqui um fenômeno integrado entre a distribuição geográfica da cultura cafeeira, a

---

<sup>46</sup> Supõe-se que tal estímulo veio também em decorrência da Lei Eusébio de Queiroz, de 1850, que proibia o tráfico de escravos e limitava a aplicação de capital pelos traficantes e comerciantes de escravos. Contudo, os capitalistas da época viram nas ferrovias uma ótima aplicação para remuneração de enorme patrimônio acumulado por eles. Fonte: <<https://www.todamateria.com.br/lei-eusebio-de-queiros/>>. Acesso em 06/03/2018.

expansão da rede ferroviária e a distribuição territorial dos novos assentamentos e vilarejos dos imigrantes (MONBEIG, 1984). Mas o maior problema para a continuação do avanço do sistema ferroviário no país era o modelo de desenvolvimento ferroviário adotado pelo Governo Regencial, que trouxe alguns entraves, tais como: grande diversidade de bitolas, localização muito dispersa e isolada das estradas de ferro e traçados sinuosos e extensos.

Assim, para que se entenda melhor como se deu o processo de expansão do sistema nacional ferroviário é importante analisar o modelo de periodização proposto por Vencovsky (2011), na Tabela 2 a seguir, a fim de que se compreenda as especificidades de cada etapa desse setor, seus contextos históricos e políticos, e as tendências econômicas e sociais de cada época.

<b>MOMENTOS/ CARACTERÍSTICAS</b>	<b>CRIAÇÃO E EXPANSÃO</b>	<b>ESTATIZAÇÃO, READEQUAÇÃO E ESTAGNAÇÃO</b>	<b>DESESTATIZAÇÃO E RECUPERAÇÃO SELETIVA</b>	<b>EXPANÇÃO ORIENTADA PELO AGRONEGÓCIO</b>
<b>Período aproximado</b>	1835-1957	1957-1996	1996-2007	2007-atual
<b>Situação do sistema ferroviário</b>	Expansão	Readequação	Reestruturação	Expansão
<b>Extensão da linha (km)</b>	37 mil	30 mil	29 mil (15 mil km utilizados efetivamente)	29 mil (15 mil km utilizados efetivamente)
<b>Prioridade de planejamento de Estado</b>	Ocupação do território	Modernização do território, segurança nacional, industrialização e urbanização	Inserção internacional, globalização, ocupação dos Cerrados	Inserção internacional, globalização, ocupação dos Cerrados
<b>Prioridade dos investimentos em sistemas de transporte</b>	Ferrovias	Rodovias	Ferrovias e rodovias	Ferrovias e intermodalidade
<b>Controle das ferrovias</b>	Privado	Estatal	Privado	Privado
<b>Investimento em novas linhas</b>	Privado	Estatal	Estatal/Privado	Privado
<b>Objetivos dos investimentos</b>	Construção de linhas	Saneamento das empresas	Melhoria da eficiência operacional	Construção de novas linhas
<b>Características dos principais fluxos</b>	Vários produtos e passageiros	<i>Commodities</i> e passageiros	<i>Commodities</i>	<i>Commodities</i> e contêineres
<b>Principais produtores</b>	Café	Minério	Minério, soja e açúcar	Minério, soja e combustíveis
<b>Relação entre expansão agrícola e ferrovias</b>	A agricultura segue a expansão das linhas férreas			As ferrovias seguem a expansão da agricultura

<b>Relação entre ferrovias e cidades</b>	Contribuiu para a formação de cidades e urbanização	Ferrovias consideradas como obstáculo para as cidades	Cidades consideradas como obstáculo para as ferrovias	Cidades consideradas como obstáculo para as ferrovias, pois os novos traçados passam muito distante dos centros urbanos
--	---	---	---	---

**Tabela 2** – Periodização do sistema ferroviário brasileiro. Fonte: VENCOVSKY, 2011.

De acordo com a Tabela 2 de periodização do sistema ferroviário brasileiro, no chamado Primeiro Período de criação e expansão ferroviária no país, o território brasileiro lembrava um arquipélago regional. A base econômica nacional era basicamente agrária e voltada para exportação, com industrialização pouco desenvolvida. Do ponto de vista da circulação e do fluxo de pessoas e mercadorias, o território nacional era organizado em regiões que pouco se comunicavam entre si. Nessa linha de raciocínio vê-se a concepção de Couto e Silva (2003), que entendia o Brasil constituído, naquela época, por um núcleo central compreendendo os estados de Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro, as penínsulas do Sul, Nordeste, Centro-Oeste e a “ilha” Amazônica.

Vencovsky (2011) explica que, no período entre 1871 e 1890, houve uma expansão significativa na infraestrutura ferroviária nacional, quando foram construídos 9 mil quilômetros de ferrovias, incluindo as provinciais do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Minas Gerais e Ceará. Essas vias, porém, eram desarticuladas entre si. Na sequência temporal, no período entre 1891 e 1910, já durante o sistema republicano, houve outro salto na construção ferroviária no Brasil, com a ampliação de 11 mil quilômetros de linhas, incluindo-se nessa direção até mesmo os estados de Rondônia e Pará. Finalmente, no período entre 1910 e 1945, foram construídos outros 13.600 quilômetros de linhas férreas, incluindo aquelas que conectaram a rede aos estados de Mato Grosso do Sul, Goiás, Maranhão e Piauí (VENCOVSKY, 2011).

Em paralelo à fase inicial de expansão ferroviária do Brasil, ocorrem alguns fatos externos e internos que tiveram influência direta no sistema ferroviário em funcionamento, gerando um longo ciclo de sua decadência. Como explica Galvão (1996), no período Vargas (1930-1945) não havia ainda, no Brasil, um mercado

interno formado e solidificado e o sistema ferroviário não havia integrado, de fato, o mercado nacional.

Com base em Passos (1952), Vencovsky (2011, p. 21) explica que a maior parte das ferrovias passou a operar com *déficits*, principalmente a partir de 1945.

Dentre os principais fatores geradores dessa perda ele destaca:

- a) Ausência de sentido econômico dos traçados primitivos;
- b) Desarticulação relacionada à diversidade de bitolas e de alguns dispositivos do material rodante (exemplo o sistema de freios e engates);
- c) Tarifas insuficientes para cobrir os custos;
- d) Concorrência predatória de outros meios de transportes;
- e) Carência no suprimento de combustíveis, sobretudo quanto ao fornecimento de carvão importado;
- f) Ineficiência da rede eletrificada;
- g) Material de tração desatualizado;
- h) Dependência de material importado;
- i) Pobreza das regiões atendidas pelas ferrovias;
- j) Baixa produtividade por km, devido ao elevado número de pessoal.

Em outras palavras, a falta de sinergia entre as vias férreas, que eram desconectadas entre si, e as bitolas diferentes, ou incompatíveis, em diversas regiões do país não poderia estimular as reais necessidades de unificação das redes de circulação e das áreas industriais que surgiam. Além disso, a maior parte das vias foi construída partindo-se do interior (fazendas de café) em direção aos principais portos oceânicos (o chamado sentido extravertido), e não no sentido de conectar as capitais regionais entre si na forma de anéis ferroviários, permitindo a intensificação da unificação geográfica do país.

Nesse processo de industrialização do país, e a fim de atender às demandas e necessidades desse setor da economia, o Governo Federal tomou a decisão de estatizar toda a malha ferroviária brasileira, com a criação da sociedade anônima Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA), através da Lei nº 3.115, em 16 de março de 1957.

Assim, foi iniciado o chamado segundo período da periodização do sistema ferroviário brasileiro, segundo o modelo sugerido por Vencovsky (2011). Através da nova Rede Ferroviária Federal foi possível a unificação administrativa das 18 estradas de ferro do país, que foram incorporadas à União, com mais de 30.000km de vias férreas, de um total de 37.000km de linhas espalhadas pelo território

nacional. Alguns anos depois, em São Paulo, foi criada a Fepasa,<sup>47</sup> que passou a incluir toda a malha ferroviária existente naquele estado.

O processo de nacionalização das empresas ferroviárias constituiu-se um fenômeno mundial que atingiu, por exemplo, Alemanha, Espanha, França e também o Japão. Segundo Vencovsky (2011), dentre alguns objetivos das políticas públicas governamentais em relação às ferrovias no Brasil, a partir da década de 1950, destacam-se:

- a) Saneamento do sistema ferroviário;
- b) Racionalização das operações;
- c) Desativação dos trechos realmente inviáveis e deficitários.

De fato, foi feito um grande esforço de investimento por parte das empresas estatais brasileiras (RFFSA e Fepasa) para que se tentasse renovar a frota existente. Naquele período, com sucesso, foram substituídas as locomotivas a vapor por unidades motrizes a diesel e elétricas. Segundo Lang (2007), através de diversos incentivos concedidos ainda no Período Vargas (1930-1945), foi iniciado um processo de reorganização das estradas de ferro no país, promovendo-se investimentos e novas operações. Tal modernização permitiu às ferrovias nacionais atingir o seu grande pico de desenvolvimento no ano de 1958, quando o sistema ferroviário nacional alcançou sua marca histórica de quase 38 mil quilômetros (LANG, 2007).

Também se faz importante destacar outro marco do período Vargas no que diz respeito às ferrovias nacionais: a criação da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), em 1942. Essa empresa realizou um grande investimento para modernizar a antiga Estrada de Ferro Vitória-Minas, a fim de escoar o minério de ferro até os portos do Espírito Santo. Tal investimento tornou essa ferrovia uma das melhores e mais seguras do Brasil, de classe mundial (DNIT, 2011).

Por outro lado, como demonstram os estudos de Lang (2007), quando a RFFSA foi criada, em 1957, as ferrovias brasileiras representavam um significativo déficit nos orçamentos públicos. Além disso, iniciou-se, nas décadas de 1950 e

---

<sup>47</sup> A ideia de uma Rede Paulista surgiu por volta dos anos 1960, mas foi somente em novembro de 1971, pela Lei nº 10.410/SP, que o Governo do Estado de São Paulo decidiu unificar em uma só empresa as cinco estradas de ferro de sua propriedade. Naquela época, pertenciam ao Estado a Companhia Paulista de Estradas de Ferro, a Estrada de Ferro Sorocabana, a Estrada de Ferro Araraquara, a Companhia Mogiana de Estrada de Ferro e a Estrada de Ferro São Paulo-Minas. Assim, em decorrência dessa junção, foi criada a Fepasa (Ferrovia Paulista S.A.), para gerir, aproximadamente, 5.000km de vias férreas.

1960, uma nova tendência de transportes no Brasil, a automobilística, priorizando-se investimentos maciços e diversos incentivos ao desenvolvimento do modal rodoviário. O mesmo autor comenta que é a partir do governo de Juscelino Kubitschek, em 1959, que se iniciou no Brasil uma larga promoção da indústria automobilística, com grande apoio governamental na construção de rodovias (diversos tipos de isenção fiscal e fundos de apoio, por exemplo), o que gerou a migração para o modo rodoviário dos mais diversos tipos de cargas e de passageiros.

Por seu turno, as diversas indústrias nacionais, seguindo essa tendência, passaram a se instalar às margens das rodovias, até por questão de logística e fluxo de circulação. Outro resultado direto da crise do setor foi a divisão de atividades e segmentos ferroviários. A partir de 1984, a RFFSA passou a se especializar somente no transporte de cargas. Naquele ano, o segmento de passageiros foi transferido para a responsabilidade da Companhia Brasileira de Transporte Urbano (CBTU), criada por meio do Decreto nº 89.396 (DNIT, 2011), sendo que tal ato político formalizou o início da aniquilação, gradual, do sistema de transporte ferroviário regional de passageiros.

Considerando-se a situação insustentável das ferrovias, já no início da década de 1990, o Governo Federal tomou a decisão de iniciar o processo de concessão e delegação de quase todos os serviços públicos de transporte aos estados e municípios, mas, principalmente, à iniciativa privada, iniciando-se mais uma etapa da história da modernização conservadora no país com as privatizações.

Em 1996, iniciou-se a terceira fase da modernização do sistema ferroviário brasileiro, como pensado por Vencovsky (2011). Para o Governo Federal, o objetivo principal na época era possibilitar a inserção internacional do país nos mercados internacionais, com carga prioritária nos produtos chamados *commodities* agrícolas e minerais.

Nos EUA e na Rússia, ainda no século XIX, as ferrovias contribuíram enormemente para o desenvolvimento interno das regiões, principalmente aquelas de difícil acesso, fortalecendo o mercado nacional. Já no Brasil, as ferrovias foram utilizadas, em sua maior parte, para transportar produtos de baixo valor agregado, beneficiando grupos minoritários de comerciantes e fabricantes que atendiam o mercado externo. Tal quadro se mantém ainda hoje, sem muitas mudanças expressivas.

As novas concessionárias (FCA, MRS, RUMO e outras, que serão vistas mais adiante) utilizavam, na prática, somente 15 mil quilômetros de linhas existentes de um total de 28 mil que foram concedidas. Isso significa dizer que os 13 mil quilômetros restantes de linhas foram praticamente subutilizados ou abandonados pelas concessionárias das ferrovias (VENCOVSKY, 2011).

Assim, ainda segundo Vencovsky (2011), as concessionárias seguiam as metas globais estabelecidas pela União, utilizando de forma seletiva a malha ferroviária nos trechos mais lucrativos. A ideia continuava sendo o uso das chamadas linhas extravertidas (ou seja, linhas com sentido área de produção-porto) do século XIX. A conexão então passava a ser feita entre as regiões produtoras de *commodities* agrícolas – através de vias férreas como as de Cruz Alta (RS), Maringá (PR), Cascavel (PR), Três Lagoas (MS), Alto Araguaia (MT), Anápolis (GO) e Estreito (MA) – e os portos exportadores.

Surgiu neste período um novo problema, verificado por Vencovsky (2011). As diversas interferências entre os trens e as áreas urbanas nos locais de passagens em nível e as invasões de faixa de domínio passaram a atrapalhar o processo de mobilidade. As cidades passaram a ser consideradas, pelas concessionárias, como obstáculos para a operação das ferrovias, pois faziam reduzir a velocidade média dos trens de cargas. O mesmo autor destaca os seguintes momentos daquele período (p. 27):

- a) Maior controle sobre os fluxos materiais;
- b) Contorno das heranças ou “gargalos” do passado (antigo traçado das vias, material rodante defasado, estações ferroviárias, equipamentos, passagens em nível, prédios, sindicatos e outros);
- c) Abandono de dois terços da malha ferroviária antiga;
- d) Desativação do transporte de passageiros de longa distância;
- e) Demolição ou abandono das estações ferroviárias.

Na atual quarta fase de periodização das ferrovias brasileiras, Vencovsky (2011) destacou a expansão das ferrovias orientada pelo agronegócio globalizado, principalmente em áreas do Cerrado brasileiro. Tal período se iniciou em 2007 com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do então Governo Federal, incluindo-se as novas ferrovias no Plano Nacional de Viação (PNV), lançado em 2008. As principais características desse período são (p. 28):

- a) Construção de novas ferrovias, favorecendo os corredores de exportação;
- b) Recuperação e reativação da indústria ferroviária, que passa a ser controlada por grandes grupos internacionais;
- c) Consolidação do controle das concessionárias ferroviárias em três grandes empresas: VALE, CSN e RUMO (antiga ALL);
- d) Revisão dos contratos de concessão que, segundo a ANTT, não atendem mais às necessidades da sociedade brasileira.

De uma forma geral, pode-se afirmar que as concessões de 1996 não trouxeram grandes benefícios ou vantagens para a população nacional e, especificamente, para a população fluminense. As principais vantagens decorrentes da concessão do direito de exploração da malha ferroviária nacional foram absorvidas pelos grupos empresariais que receberam os respectivos lotes regionais das vias férreas. Além de herdarem todo o patrimônio operacional (vias férreas, pontes, vagões, carros de passageiros e locomotivas), bem como o patrimônio não operacional (estações de trem, prédios, áreas técnicas, peças avulsas etc.) que pertencia outrora à RFFSA (Rede Ferroviária Federal S.A.) por um preço irrisório, esses grupos empresariais não investiram quase nenhum recurso na recuperação ou na modernização das vias férreas propriamente, concentrando seu foco de atenção única e exclusivamente nos trechos ferroviários que lhes eram mais rentáveis.

No que diz respeito aos serviços de passageiros, esses não só não evoluíram como foram praticamente abolidos do país (com exceção de algumas linhas de viagens turísticas de curta distância e as duas linhas de longa distância, geridas pela empresa VALE, como já foi citado na Introdução, página 19), sem qualquer penalidade, sanção ou multa por parte da Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT), que é o órgão fiscalizador para essas questões. Ou seja, a modernização conservadora continua bem atual e teima em se perpetuar no Brasil e no Rio de Janeiro, especificamente.

### 3.2

#### **As ferrovias no Brasil pós-1996: os paradoxos organizacionais da modernização da malha ferroviária nacional**

A partir das concessões da rede ferroviária nacional a um grupo seletivo de empresas, observa-se a intenção, por parte dos agentes públicos, de reestruturação desse sistema de transporte a partir da criação de normas e incentivos fiscais para atrair novos investimentos. A princípio, tal processo possibilitou um ganho de eficiência operacional das ferrovias, com o aumento significativo do volume de cargas transportadas, sem a construção de quase nenhuma nova linha. Mas quais foram os reais motivos dessa parceria entre os agentes públicos e os conglomerados empresariais na fase atual de periodização do setor ferroviário nacional?

Para responder esse questionamento, se faz importante entender melhor o que representava a Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA) no início do processo de concessões no país.

De acordo com o sítio da internet da própria RFFSA, que agora se chama Inventariança da Extinta Rede Ferroviária Federal S.A., ela era uma sociedade de economia mista<sup>48</sup> que integrava a Administração Indireta do Governo Federal, sendo vinculada ao Ministério dos Transportes. Conforme apresentado anteriormente, a RFFSA foi criada mediante autorização da Lei nº 3.115, em 16 de março de 1957, quando foram consolidadas 18 ferrovias regionais no país. O seu objetivo principal era promover e gerir os interesses da União no setor de transportes ferroviários do território nacional.

Ao longo de quarenta anos, a RFFSA prestou serviços de transporte ferroviário, atendendo diretamente 19 unidades da Federação, em quatro das cinco grandes macrorregiões do país, operando uma malha ferroviária de quase 22 mil quilômetros de linhas (ou 73% do total nacional existente) até 1996. Em quase meio século, a rede investiu valores significativos na modernização da frota de

---

<sup>48</sup> A sociedade de economia mista pode ser interpretada como empresa com participação do Estado e entes privados, com o capital aberto e ações negociadas em bolsa. O lucro é repartido entre acionistas individuais ou pessoas jurídicas. Nessa modalidade de empresa, o Estado sempre tem a maior parte das ações, sendo as empresas sociedades anônimas. Os funcionários dessas empresas são regidos normalmente pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). O interesse público deve ser balanceado com o interesse privado, ou seja, trazendo lucro. São exemplos de sociedades de economia mista no país a Petrobras, o Banco do Brasil, a Eletrobrás e o Banco do Nordeste, entre outros. Fonte: <<https://meusuccesso.com/artigos/direito/o-que-e-uma-sociedade-de-economia-mista-290/>>. Acesso em 06/03/2018.

locomotivas e vagões, na tentativa de diversificar os serviços prestados, enfatizando o transporte de cargas, a fim concorrer com as rodovias nacionais. Além disso, havia um sistema centralizado de controle de qualidade das operações, serviços e manutenção de todo o material rodante existente, da infraestrutura como um todo, incluindo dormentes, pontes, trilhos, túneis etc. (sítio da internet da RFFSA, 2018).

De acordo com Greco (2012), os números da RFFSA indicam que essa era uma das maiores redes ferroviárias do mundo. Segundo o anuário estatístico da RFFSA de 1962, a empresa contava com 162.000 funcionários, além de 2.904 locomotivas (341 a diesel), 3.428 carros de passageiros e 38.375 vagões. Naquele ano foram transportados 340 milhões de passageiros e 29 milhões de toneladas úteis (TKU), apesar de uma densidade de carga da rede baixa, com 242 mil toneladas por quilômetro de linha.

Por outro lado, como demonstra detalhadamente o pesquisador citado, o orçamento da empresa para o pagamento de folha de salários e aposentadorias de seus colaboradores aponta que o déficit das ferrovias absorvidas pela rede naquele ano de 1957 foi enorme, no valor de 9,95 bilhões de cruzeiros (cerca de dois bilhões de reais pelos valores de 2018),<sup>49</sup> e a RFFSA foi considerada a empresa ferroviária mais deficitária do mundo. Assim, após sua constituição, essa rede passou a representar o maior problema financeiro do Governo Federal, com um *déficit* de 13% da receita arrecadada pelo Governo Central em 1957.<sup>50</sup>

Posteriormente, entre 1996 e 1998, foi realizada a transferência de ativos da RFFSA para o setor privado. Nela foi criado um modelo muito criticado pelos especialistas do setor, que estabelecia a segmentação do sistema ferroviário em seis malhas regionais, e a sua concessão pela União por um prazo de trinta anos através de licitação. A proposta era que todos os ativos operacionais da RFFSA fossem arrendados aos novos concessionários (SOUZA, 1997). Assim, a rede foi dissolvida pelo Decreto nº 3.277, de 7 de dezembro de 1999, e sua liquidação foi iniciada em 17 de dezembro de 1999, por deliberação da Assembleia Geral dos Acionistas, e

---

<sup>49</sup> Foi usada a tabela de mudança de valores sugerida pelo sistema visualizado na página desse link: <<http://calculoexato.com.br/parprima.aspx?codMenu=FinanAtualizaIndiceJuros>>. Acesso em: 26/03/2018.

<sup>50</sup> De acordo com Prates et al. (1997), no início do processo de privatização, a RFFSA tinha em torno de 44 mil empregados, cuja despesa representava 70% de seu faturamento. Diante da difícil situação financeira em que se encontrava, a empresa estava inadimplente junto ao INSS e à Fundação Rede Ferroviária de Seguridade Social (Refer), fundo de pensão dos empregados, bem como não efetuava os depósitos do FGTS nas contas vinculadas (artigo do BNDES, dezembro de 1997).

extinta pela Medida Provisória nº 353, de 2007, estabelecida pelo Decreto nº 6.018, de 22 de janeiro de 2007.

Interessante apontar que, ainda em 1992, foi criado o Programa Nacional de Desestatização, do qual a RFFSA passou a fazer parte. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) foi acionado e seus estudos apontaram para a necessidade de serem transferidos os seus ativos para o setor privado dos serviços de transporte ferroviário de carga. Mas por que somente o setor de carga? E o que fazer com o sistema de transporte de passageiros de média e longa distância?

Em 1984, foi criada a Companhia Brasileira de Transporte Urbano (CBTU), resultado de um primeiro desmembramento da RFFSA, que se tornou a instituição responsável pela gestão e pelo desenvolvimento dos trens urbanos e metropolitanos no país. Já para os trens regionais de passageiros não havia uma gestão efetiva nem a preocupação política sobre o tema.

No que diz respeito aos ativos operacionais – ou seja, à infraestrutura, locomotivas, vagões, estações, pátios de apoio técnico, refeitórios, clubes e diversos bens que dizem respeito à operação ferroviária –, eles foram arrendados às concessionárias operadoras das ferrovias. As principais empresas que surgiram nessa fase de concessão do sistema ferroviário nacional foram: a Companhia Ferroviária do Nordeste (CFN; atualmente Transnordestina Logística), a Ferrovia Centro Atlântica (FCA); atualmente VLI-Vale Logística e Infraestrutura), a MRS Logística S.A., a Ferrovia Bandeirantes (Ferroban), a Ferrovia Novoeste S.A., a América Latina e Logística (ALL; atualmente RUMO) e a Ferrovia Teresa Cristina S.A.<sup>51</sup>

As datas e os trechos ferroviários que cada uma dessas novas empresas arrematou podem ser conferidos na Tabela 3 a seguir:

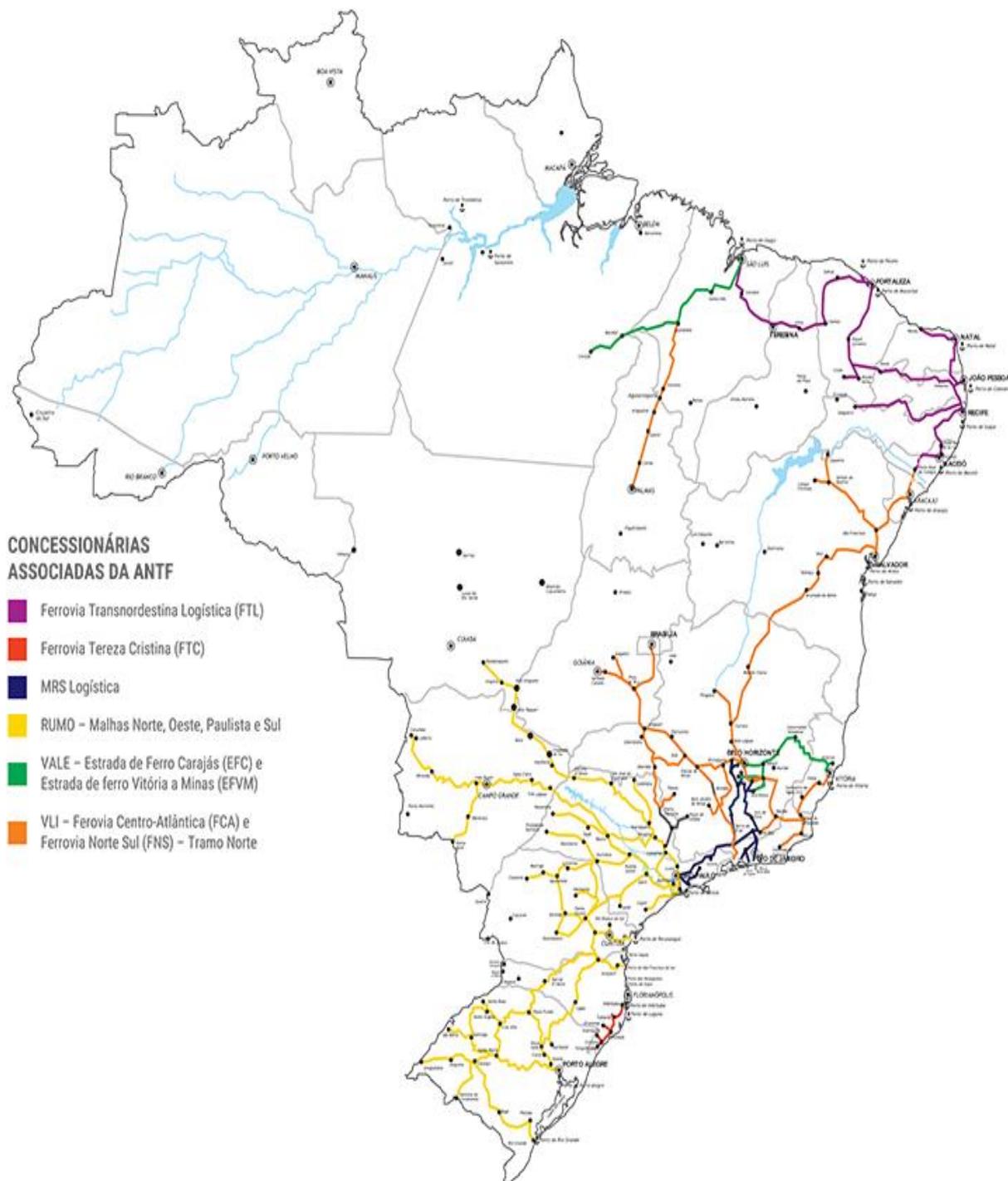
---

<sup>51</sup> Fonte: <http://portal.antt.gov.br/index.php/content/view/4751/Ferrovias.html>. Acesso em 06/03/2018.

<b>MALHAS REGIONAIS</b>	<b>DATA DO LEILÃO</b>	<b>CONCESSIONÁRIA</b>	<b>INÍCIO DA OPERAÇÃO</b>	<b>EXTENSÃO (KM)</b>
OESTE	05/03/1996	<b>FERROVIA NOVOESTE S.A.</b>	01/07/1996	1.621
CENTRO-LESTE	14/06/1996	<b>FERROVIA CENTRO-ATLÂNTICA S.A.</b>	01/09/1996	7.080
SUDESTE	20/09/1996	<b>MRS LOGÍSTICA S.A.</b>	01/12/1996	1.674
TEREZA CRISTINA	22/11/1996	<b>FERROVIA TEREZA CRISTINA S.A.</b>	01/12/1997	164
NORDESTE	18/07/1997	<b>CIA FERROVIÁRIA DO NORDESTE (TLSA)</b>	01/01/1998	4.534
SUL	13/12/1998	<b>FERROVIA SUL-ATLÂNTICO S.A. (RUMO)</b>	01/03/1997	6.586
PAULISTA	10/11/1998	<b>FERROVIA BANDEIRANTES S.A.</b>	01/01/1999	4.236

**Tabela 3.** A desestatização da RFFSA. Fonte: RFFSA e BNDES. Disponível em: <<https://189.9.128.64/ferrovias/historico/historico>>. Acesso em 24/01/2018.

Assim, entre 1996 e 1998 foi concedido à iniciativa privada um trecho total de 27.782km de vias férreas, de acordo com a Associação Nacional de Transporte Ferroviário (ANTF, 2013), com exceção do trecho da Ferrovia Norte-Sul, que ainda estava em construção. Essas ferrovias estão distribuídas pelas Regiões Sul, Sudeste, Nordeste e parte da Centro-Oeste e Norte. Para melhor visualização e ilustração dos trechos ferroviários adquiridos pelas novas concessionárias no país sugere-se a figura 19 a seguir.



**Figura 19** – Sistema Ferroviário Brasileiro, dividido pelas concessionárias. Fonte: Associação Nacional do Transporte Ferroviário (ANTF), 2010. Disponível em: <<http://www.antf.org.br/mapa-ferroviario/>>. Acesso em 24/01/2018.

Faz-se importante comentar que, com exceção da empresa ALL (atualmente denominada RUMO), que atua na Região Sul do país como uma empresa de logística de cargas, as outras empresas, tais como a FCA, a MRS e a CFN

(atualmente denominada TLSA), são controladas por grupos empresariais como a CSN, a USIMINAS e a VALE, além de outras empresas com participações minoritárias. Isso significa dizer que grandes empresas exploradoras de minério de ferro e produtoras de aço adquiriram o direito legal de controlar também as vias de escoamento de seus produtos através de seus ramos empresariais logísticos, com o controle total da infraestrutura de logística.

A questão principal que surge é por que se permitiu que esse grupo seletivo de empresas se apropriasse da maior parte da infraestrutura ferroviária existente no país, que foi construída com volumes consideráveis de investimentos públicos sem a diversificação do seu uso por outras empresas, desenvolvendo o princípio da multimodalidade de cargas e o transporte ferroviário regional de passageiros?

Sem entrar no mérito dos valores de outorga pagos naquela época pelas concessionárias à União,<sup>52</sup> muito discutidos pelos especialistas por serem considerados, por muitos deles, irrisórios, e também sobre como eram reinvestidos os valores de outorga pagos anualmente por essas concessionárias à União,<sup>53</sup> é importante observar que à época, nos leilões, não havia nenhum órgão federal com a função específica de controlar e fiscalizar as atividades dessas empresas frente às responsabilidades assumidas.

Assim, somente em 5 de junho de 2001, através da Lei nº 10.233, foi criada a Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT), que, juntamente com o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) – uma autarquia federal vinculada ao Ministério dos Transportes –, foi incumbida de regular e fiscalizar a área de transportes nos ramos rodoviário, ferroviário e dutoviário do Brasil, bem como a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre em todo território nacional. Ou seja, durante mais de três anos as concessionárias atuaram sem qualquer controle ou fiscalização por órgãos competentes.

Por outro lado, em 2008, através da Medida Provisória nº 427, foi extinto o Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes (GEIPOT), criado ainda em 1965 e que, posteriormente, se tornou o Grupo de Estudos para Integração da

---

<sup>52</sup> Estima-se que deveria ter sido pago à União o valor de R\$ 1,5 bilhão de reais nos leilões das seis grandes malhas nacionais. Valor irrisório se comparado ao que de fato foi investido pela RFFSA (Governo Federal) no decorrer dos seus quarenta anos de existência, o equivalente a 70 bilhões de reais. Grego (2012), que se baseou nos estudos do BNDES.

<sup>53</sup> Segundo estimativas da AFPP, a média de valores anuais atualmente pagas como outorgas por todas as empresas concessionárias à UNIÃO chega a 1 bilhão de reais.

Política de Transportes. Dentre os seus principais objetivos estavam o de prestar apoio técnico e administrativo aos órgãos do Poder Executivo, a fim de formular, orientar, coordenar e executar a política nacional de transportes nos seus diversos modais, bem como o de promover, executar e coordenar atividades de estudos e pesquisas necessárias ao planejamento de transportes no país. Tal condição pode ser considerada um retrocesso nas políticas nacionais em desenvolvimento ferroviário no país, pelo menos em relação às formas intrépidas de gestão.

No geral, o processo de concessão e desestatização das ferrovias nacionais se deu de forma muito dolorosa para os seus 44 mil funcionários ativos da época, cuja despesa representava 70% do seu faturamento (SOUZA, 1997). Havia um programa de demissões voluntárias, já que, de acordo com estudos de consultoria da época, era necessário diminuir em pelo menos 50% o número de funcionários. Assim, somente 25 mil trabalhadores foram remanejados para as seis novas concessionárias, a partir de 1996 (idem, 1997).

Atualmente, quase 16 mil quilômetros,<sup>54</sup> de um total de 28 mil quilômetros de vias férreas, estão subutilizadas ou abandonadas no país. Por um lado, elas são economicamente viáveis, mas, por outro, já estão muito deterioradas e vandalizadas. E por lei não podem ser repassadas a outras empresas, ou mesmo para o controle de prefeituras, que poderiam explorar tais trechos para outros tipos de cargas ou passageiros.

Pelas regras de concessão de 1996, as concessionárias deveriam manter pelo menos duas janelas diárias para passagem com trens de passageiros, mas não é o que acontece (com exceção das duas linhas de longa distância, geridas pela empresa VALE, como citado na Introdução, página 19). Essas empresas alegam que não há condições técnicas para manter os trens de passageiros. Para lembrar o passado não muito distante, na década de 1960, as linhas férreas recebiam, aproximadamente, 100 milhões de usuários por ano (ANPTrilhos, 2011).<sup>55</sup>

Segundo Ventura (2012), havia uma expectativa, por parte dos especialistas, de que o processo de concessões das ferrovias no plano nacional seguisse a mesma tendência que se deu na Europa, ou seja, que além da recuperação das ferrovias

---

<sup>54</sup> De acordo com relatório apresentado pela Procuradoria-Geral da República e publicado em 16/03/2017 em debate no MPF sobre a medida provisória que trata de contratos de concessão do setor de transporte.

<sup>55</sup> Fonte: <[http://www.datapar.com.br/noticias/detalhe.asp?cod\\_conteudo=1983](http://www.datapar.com.br/noticias/detalhe.asp?cod_conteudo=1983)>. Acesso em 26/03/2018.

houvesse o aumento da qualidade dos meios de transportes e também a promoção do princípio da multimodalidade no sistema. Mas o que se constata é que nos últimos vinte anos houve melhoria somente no transporte ferroviário de carga com a monopolização da rede ferroviária, com exceção das chamadas linhas sociais da Companhia VALE<sup>56</sup> mencionadas anteriormente, já não há mais trens de passageiros para longa e média distância no país.

É nessa linha de raciocínio que observamos o reflexo do vácuo geopolítico de poder público na gestão territorial do sistema ferroviário nacional. Sob uma ótica globalizante, deixou-se à mercê da iniciativa privada a criação de um novo sistema de partilha dos bens da União, com um mínimo de fiscalização e controle menos rigoroso.<sup>57</sup>

Na medida em que o vasto território nacional é pouco conectado por um sistema de mobilidade plural e mais eficiente, os diferentes Governos Federais permitiram, através da inoperância, passividade executiva e ausência de visão de longo prazo, que 2/3 de toda a malha ferroviária nacional caísse em desuso ou fosse abandonada, o que é uma ingerência operacional e estratégica de grandes proporções.

Para exemplificar, podemos citar o caso emblemático do projeto do Trem de Alta Velocidade (TAV) no Brasil. Ainda em 2012, foi criada, através da Lei nº 12.743, de 19 de dezembro de 2012, a Empresa de Planejamento e Logística S.A. (EPL), que se constituiu como uma autarquia vinculada ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil. Tal autarquia tinha o objetivo de operacionalizar o ambicioso projeto do trem-bala que conectaria a cidade do Rio de Janeiro às cidades paulistas de São Paulo e Campinas. Também teria a função de auxiliar na realização de projetos e concessões de obras de infraestrutura para a iniciativa privada, porém, o que se vê nas manchetes dos jornais e noticiários são fatos flagrantes de corrupção e as velhas práticas de loteamento de cargos para apadrinhados de vários partidos políticos.<sup>58</sup> Ou seja, após consumir milhões de reais

---

<sup>56</sup> São as linhas para transporte de passageiros que a empresa VALE é obrigada a manter por decreto de lei – os trechos Belo Horizonte/MG a Vitória/ES (E.F. Vitória a Minas) e São Luiz/MA a Paraopebas/PA (E.F. Carajás), com fluxo de quase 1,5 milhão de pessoas ao ano, viajando nos trens de passageiros de longa distância (VALE, 2011).

<sup>57</sup> Deve-se ressaltar mais uma vez que a malha foi concedida à iniciativa privada sem o acompanhamento e fiscalização de uma Agência Reguladora, a qual somente foi criada alguns anos depois.

<sup>58</sup> Fonte: <<https://www.metropoles.com/brasil/politica-br/nepotismo-e-exercicio-ilegal-de-advocacia-nos-trilhos-da-epl>>. Acesso em 26/03/2018.

dos contribuintes, inclusive para o levantamento de dados e pesquisas sobre o TAV, a empresa estatal EPL não conseguiu realizar, de fato, nenhum projeto positivo no âmbito dos trens regionais de passageiros de média velocidade e muito menos em projetos de trens regionais de passageiros de alta velocidade.<sup>59</sup>

Outro exemplo sobre a ingerência dos poderes públicos na gestão territorial que gerou um verdadeiro vácuo geopolítico de poder público diz respeito à empresa estatal chamada VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias. Essa é uma empresa pública, constituída sob a forma de sociedade por ações, vinculada ao Ministério dos Transportes, nos termos previstos na Lei nº 11.772, de 2008. Sua missão básica deveria ser a construção e a operação da Ferrovia Norte-Sul. A VALEC é a única concessionária pública que detém a concessão da Ferrovia Norte-Sul nos estados de Maranhão, Tocantins e Goiás. Observou-se, entretanto, que ao longo da última década, as obras pouco avançaram, e o Ministério Público já identificou erros e falhas em vários pontos das obras realizadas e superfaturadas.

Nesse contexto, podemos concluir que o país voltou, em relação ao potencial ferroviário, a ser novamente um mero exportador de matérias-primas. Se o traçado e as características das ferrovias do século XIX eram decididos levando-se em consideração os interesses dos produtores, administradores e exportadores de café, a situação no século XXI continua praticamente idêntica, mudando-se somente os atores econômicos. Da mesma forma, para os atuais detentores dessas concessões, que, não por acaso, são os mesmos proprietários das áreas produtoras de minério de ferro, grãos e aço no país, se tornam interessantes única e exclusivamente as vias férreas próximas de suas áreas de produção e escoamento para os mercados nacionais e internacionais, principalmente.

O sistema ferroviário fluminense em sua maior parte está sob concessão da FCA-VLI, que foi herdado da antiga Companhia Estrada de Ferro Leopoldina, com bitola métrica, ou seja, de 1 metro de largura. Isso equivale a mais ou menos 800km de linhas. Outra grande concessionária que também detém linhas de ferro que cortam o território fluminense é a MRS, com quase 600km de linhas em bitola larga, ou seja, de 1,60 metro. Assim, a vasta malha ferroviária no território fluminense, que já teve outrora mais de 2.500km de trilhos e exerceu grande importância histórica e econômica no desenvolvimento de dezenas de cidades e localidades, está

---

<sup>59</sup> Maiores informações podem ser analisadas no sítio da internet da autarquia: <<http://www.epl.gov.br/antt-publica-alteracoes-no-edital-do-tav>>.

em plena decadência, desde o início do processo de erradicação dos trilhos, em 1964.

De acordo com a Associação Fluminense de Preservação Ferroviária (AFPF), o estado do Rio de Janeiro possui, hoje, apenas 875km de vias férreas com bitola métrica, dos quais cerca de 800km estão sob jurisdição e uso formal da concessionária Ferrovia Centro-Atlântica (FCA), que pertence à VALE Logística e Infraestrutura (VLI), que é um “braço” logístico da gigante VALE. Mas o incrível da situação dessa concessionária é que ela opera, de fato, apenas com 5,1% da sua malha ferroviária no estado fluminense, ou seja, apenas 40km da malha de bitola métrica estão, efetivamente, operacionais, no caso, para o transporte de calcário para a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN). De acordo com a própria Declaração de Rede (DR-2016) da FCA para a ANTT, na qual a empresa informa ao órgão federal sobre a situação da malha sob sua jurisdição, quase 95% dela sobre solo fluminense se encontra hoje totalmente abandonada ou destruída.

Assim, os especialistas da AFPF, bem como os de outras Associações e Organizações ligadas ao movimento dos ferroviários fluminenses como a Associação dos Engenheiros Ferroviários do Estado do Rio de Janeiro (AENFER), concluem que o órgão federal do Ministério dos Transportes, a ANTT/DNIT, foi incapaz de obrigar a FCA a preservar e manter em condições de uso a malha concedida. Pode-se afirmar que o poder público foi omissivo com o patrimônio ferroviário do povo brasileiro e, em particular, com o do povo fluminense. Os mais de 756km de trilhos que foram degradados deveriam estar, pelo menos, nas mesmas condições de trafegabilidade como em 1996, no ano da concessão.

Para piorar a situação já caótica, foi sancionada pelo atual Presidente da República a Medida Provisória 752/2016 (já virou lei), que prevê a antecipação da renovação dos contratos de concessão por mais trinta anos para todas as concessionárias do país. Essa MP vem sendo muito debatida e discutida pelos especialistas e pela mídia, e é usada como moeda de troca por diversos grupos com diferentes interesses.<sup>60</sup> O fato é que, pelo entendimento dessa medida provisória, a FCA poderá devolver à União os mais de quatro mil quilômetros de trilhos degradados pagando apenas uma multa, ou mesmo reinvestindo o valor dessa multa

---

<sup>60</sup> Essa MP será abordada com mais detalhes no terceiro capítulo.

(a ser definida) em outras áreas e territórios, que são economicamente mais interessantes para a empresa em questão.

Como se sabe, alguns trechos da malha ferroviária do território fluminense já foram repassados para algumas prefeituras, que sem qualquer plano de uso pretendem erradicar os trilhos e transformar as vias em estradas vicinais ou mesmo ciclovias. Praticamente não há planos, nessas prefeituras, para implantar Trens Turísticos, Trens Regionais de Passageiros, ou pequenos trens cargueiros (as *shortlines*), a exemplo do que já se observa em alguns municípios fluminenses, como Angra dos Reis, Barra Mansa e Rio Claro, segundo o artigo intitulado “Cidades do RJ se unem para criar o Ciclo Atlântica” (23/05/2017).<sup>61</sup>

Deve-se apontar que, nesse momento de crise do estado do Rio de Janeiro, a possível implantação de trens turísticos ou trens regionais de passageiros poderia contribuir em grande medida para aliviar as contas públicas municipais, alavancar o turismo, gerando emprego e renda regionalmente, sem contar na possível redução de acidentes de trânsito e na melhoria da mobilidade urbana e interurbana e da poluição atmosférica, por exemplo.

---

<sup>61</sup> Disponível em: <[www.revistabicicleta.com.br/bicicleta\\_noticia.php?cidades\\_do\\_rj\\_se\\_unem\\_para\\_criar\\_a\\_cicloatlantica&id=34788](http://www.revistabicicleta.com.br/bicicleta_noticia.php?cidades_do_rj_se_unem_para_criar_a_cicloatlantica&id=34788)>. Acesso em 06/03/2018.

## 4

# OS ENTRAVES DE GESTÃO NA ATIVAÇÃO DO SISTEMA DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO DE PASSAGEIROS MACAÉ-CAMPOS: Algumas perspectivas

### 4.1

## Os principais estudos de pesquisa realizados pela COPPE/UFRJ e BNDES para a realização do Programa de Resgate do Transporte Ferroviário de Passageiros

Para a compreensão dos atuais entraves de gestão do sistema ferroviário regional no Rio de Janeiro, o capítulo, em um primeiro momento, versará sobre o programa implementado atualmente pelo BNDES para o setor. Posteriormente, serão indicados os entraves no sistema no espaço regional de circulação.

No que diz respeito ao *Programa sobre os Trens Regionais de Passageiros no Brasil*, é necessário ressaltar alguns momentos expressivos para que se entenda as suas potencialidades em um segmento tão estratégico para a modernização do Brasil. A ideia principal desse programa era revitalizar as ferrovias no país, e entre os anos de 1996 e 1997, na primeira gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-1998), o BNDES contratou uma pesquisa denominada “Avaliação Técnico-Econômica de Sistemas Ferroviários de Passageiros de Interesse Regional” ao Núcleo de Planejamento Estratégico de Transporte (PLANET), do Programa de Engenharia de Transportes da COPPE/UFRJ.<sup>62</sup>

Tal pesquisa buscou identificar e classificar os trechos ferroviários regionais com potencial técnico-econômico, para a implementação desse modal em regiões estratégicas do Brasil. É importante ressaltar que, desde a primeira etapa da pesquisa, havia entre os pesquisadores e executores (da COPPE e do BNDES) a preocupação com sua viabilidade, privilegiando ao máximo os recursos e as tecnologias disponíveis, inclusive internacionais, de modo a inovar com baixo custo. Isso dizia respeito, por exemplo, à possibilidade de serem utilizados materiais

---

<sup>62</sup> PLANET-PET/COPPE/UFRJ-GESET/BNDES, 1997.

e ligas leves, como alumínio e plásticos de alta resistência, reduzindo-se o número de componentes e outros materiais (BNDES, 1997).

Nesse levantamento, compilado posteriormente pelo BNDES (SCHARINGER, 2002),<sup>63</sup> houve ampla participação das equipes de estudos de serviços urbanos da Área de Infraestrutura do BNDES, que apontou, inicialmente, 64 trechos assim distribuídos (p.16):

- a) Região Nordeste, 21 trechos;
- b) Região Sudeste, 26 trechos;
- c) Região Sul, 12 trechos;
- d) Região Centro-Oeste, 5 trechos.

Naquela ocasião foi possível hierarquizar os trechos selecionados que envolviam quase 400 municípios, a partir de uma necessária concepção global de modernização<sup>64</sup> do transporte coletivo intra e interurbano no país, em paralelo ao desenvolvimento regional nos trechos selecionados. Tal modernização, na década de 1990, já se observava em muitos países, como Espanha, Suíça, Alemanha, Canadá e EUA. Lá havia uma tendência para a definição de novos modelos de exploração dos serviços ferroviários, principalmente dos trechos com capacidade ociosa da rede ferroviária, fortalecendo-se, assim, as receitas de caixa das empresas prestadoras desses serviços e contribuindo com maior arrecadação de impostos para os poderes públicos, local e nacional. Ao mesmo tempo, possibilitava-se a diminuição dos custos internos nos países com a manutenção dessa infraestrutura especializada.

De acordo com tal programa governamental brasileiro, os principais parâmetros escolhidos de interação para a divisão dos trechos pesquisados foram as possibilidades de: “(a) interesses empresariais; (b) interesses turísticos; e (c) desenvolvimento regional e socioeconômico” (SCHARINGER, 2002, p.17).

No que diz respeito ao possível interesse empresarial, este poderia ser refletido na capacidade econômico-financeira do projeto de transporte ferroviário em determinado trecho. No caso de um possível interesse turístico, este se

---

<sup>63</sup> Trens Regionais de Passageiros, BNDES, 2002.

<sup>64</sup> Tal concepção foi apresentada no capítulo 1 deste trabalho, quando apontadas as características e vantagens do sistema ferroviário devido a sua ampla capacidade de carga e alta eficiência energética, com custo operacional relativamente baixo se comparado ao modo rodoviário, sendo indicado para o transporte de grandes volumes de passageiros e/ou mercadorias de baixo valor agregado em médias e longas distâncias.

relacionaria às condições reais e objetivas para a realização de atividades de turismo. E o terceiro parâmetro possível, o do desenvolvimento regional e socioeconômico, indicaria os níveis das variáveis entre as localidades que compõem cada um dos trechos a modernizar. Assim, seria possível analisar fatores capazes de equilibrar distorções e problemas em determinados territórios e regiões. A fim de se levar adiante o projeto de revitalização, foram pré-selecionados, com base nos números primários da pesquisa encomendada pelo Ministério dos Transportes, 14 dentre os 64 trechos originais para a elaboração dos respectivos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica, Social, Ambiental e Jurídico-Legal (EVTESAJ), para a implantação desse tipo de trem de forma regular. Dentre os atributos, mapeados de forma sistemática e referentes às infraestruturas existentes nos principais trechos, foram destacados:

- a) os trechos com extensão de até 200km;
- b) ao menos uma cidade com mais de 100 mil habitantes;
- c) a alta ociosidade do transporte de cargas;
- d) a continuidade da via permanente;
- e) as distâncias entre estações variando de 1 a 10km e composições compreendendo de 1 a 4 carros.

(SCHARINGER, 2002, p. 15)

Deve-se enfatizar quais eram as metas colocadas pelo BNDES naquela pesquisa em relação ao seu potencial para alavancar o transporte ferroviário regional de passageiros, a saber:

- a) Implantação de empreendimentos complementares que viabilizassem a participação da iniciativa privada;
- b) Fabricação de equipamentos nacionais para esse transporte, através de parcerias com o Ministério dos Transportes, as concessionárias privadas do transporte ferroviário de carga, os órgãos gestores dos transportes públicos, as associações empresariais da região, os fabricantes de equipamentos e com as demais entidades;
- c) Articulação de fontes a serem utilizadas como financiadores do empreendimento, suporte técnico e financeiro para a elaboração do escopo básico, o estudo de viabilidade do projeto.

(Ministério dos Transportes, 2007, p. 6)<sup>65</sup>

Essas metas objetivavam valorizar a modalidade no Brasil, frente ao elevado nível de ociosidade encontrado na maior parte da malha ferroviária nacional, que

---

<sup>65</sup> Ministério dos Transportes, Departamento de Relações Institucionais – SPNT, Plano de Revitalização Ferrovias, 18/12/2007.

era destinada, sobretudo, a movimentar quase que exclusivamente granéis<sup>66</sup> através de um reduzido número de ligações férreas. Ao final do trabalho de levantamento de dados, foi apresentada uma análise georreferenciada dos atributos descritivos tanto em relação à infraestrutura quanto à operação, instalações físicas das edificações e outros pontos preparados pelas unidades regionais do grupo de trabalho, que eram os fiscalizadores dos trechos selecionados.

Após alguns anos de pausas e incertezas sobre o futuro do sistema ferroviário nacional, no início do segundo mandato da gestão do Presidente Luís Inácio Lula da Silva (2007-2010), foi lançado, pelo Departamento de Relações Institucionais do Ministério dos Transportes, o *Plano de Revitalização das Ferrovias*. Esse plano era constituído por quatro programas:

- a) Programa de integração e adequação operacional das ferrovias;
- b) Programa de ampliação da capacidade dos corredores de transportes;
- c) Programa de expansão e modernização da malha ferroviária;
- d) *Programa de resgate do transporte ferroviário de passageiros.*  
(Ministério dos Transportes, 2007, p. 2, destaque nosso)

De acordo com esse plano, a ideia central do programa destacado era a criação de condições para o retorno do transporte de passageiros às ferrovias, bem como a promoção do atendimento regional, social e turístico, que gerariam empregos e renda. Tal programa promoveria a implantação de trens regionais modernos entre cidades de alta concentração populacional. No seu escopo, foram destacados três segmentos de trens, a saber:

- a) *de turismo*, com objetivo de: (a) gerar emprego e renda; (b) desenvolver o turismo nas cidades servidas; e (c) preservar o patrimônio histórico ferroviário;
- b) *regionais*, com objetivo de: (a) promover a integração regional; (b) possibilitar novos empreendimentos imobiliários e prestação de serviços nos trechos marcados; (c) minimizar o nível de ociosidade dos trechos ferroviários no Brasil;
- c) *de alta velocidade e desempenho*, com objetivo de: (a) promover a ligação através de trens de alta velocidade (acima de 200 km/h) entre as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro e entre Goiânia e Brasília.  
(Ministério dos Transportes, 2007, p. 4).

---

<sup>66</sup> Produtos a granel são mercadorias, cargas e suprimentos armazenados ou transportados em grandes contêineres, sem embalagens fracionárias. Os granéis necessitam ser acomodados de forma individualizada, e podem ser divididos em granéis sólidos e granéis líquidos. Os granéis sólidos são os minérios de ferro, manganês, bauxita, carvão, sal, trigo, soja, fertilizantes etc. Já os granéis líquidos são o petróleo e seus subprodutos, óleos vegetais etc.

Ao contrário do Brasil, nos países europeus o trem regional de passageiros, como já foi visto, amplia o seu espaço de ação e se diversifica em sua função de prestação de serviços, a cada ano, com novos modelos de trens e trechos. Mesmo ainda sendo um serviço deficitário, que recebe apoio financeiro e incentivos fiscais de diversos níveis de governo, o trem regional de passageiros é entendido, nas sociedades dos países centrais, como indispensável e de grande impacto social na vida das pessoas, já que, ao mesmo tempo em que amplia o ir e vir das pessoas, estimula, indiretamente, as economias regional e nacional.

De acordo com o Departamento de Relações Institucionais do Ministério dos Transportes<sup>67</sup> haveria um acordo de cooperação, firmado à época, a ser assinado e executado por diversos signatários – dentre os quais: o Ministério dos Transportes (MT), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Ministério das Cidades (MCid), a Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), o Sindicato Interestadual da Indústria de Materiais e Equipamentos Ferroviários e Rodoviários (Simefre) e a Associação Brasileira da Indústria Ferroviária (Abifer) –, que estimularia o direcionamento dos investimentos para o setor e a ampliação de tais serviços. O objeto do acordo dizia respeito à:

[...] definição das atribuições dos Partícipes no planejamento e detalhamento das ações necessárias à retomada dos serviços de transporte ferroviário regional de passageiros de caráter regular, no País [...] bem como o projeto e desenvolvimento, pelos fabricantes nacionais de equipamentos ferroviários, de material rodante adequado. (Ministério dos Transportes, 2007, p. 6)<sup>68</sup>

Assim sendo, viu-se uma preocupação institucional para o alavancamento de uma possível gestão compartilhada e complexa entre vários agentes e atores para que o setor se tornasse efetivo na sociedade brasileira. Os principais trechos selecionados pelo Governo Federal (2007), com base nos estudos promovidos pela COPPE/BNDES ainda em 2001, são os presentes na Tabela 4 a seguir.

---

<sup>67</sup> Disponível em: <<http://portal.antt.gov.br/index.php/content/view/21232/Documentos.html>>. Acesso em 25/02/2018.

<sup>68</sup> O programa, de 2007, considerava utilizar automotrizas diesel-elétricas, com piso baixo, com trens de capacidade total, para unidades simples (129 e 174 passageiros); unidades duplas (201 e 320 passageiros); unidades quádruplas, de até 554 passageiros (sentados e de pé, à taxa de quatro pax/m<sup>2</sup>). Tais números demonstram a capacidade desse tipo de transporte de envolver um volume considerável de passageiros entre cidades ou pontos habitacionais de uma mesma região, o que, para a atual pesquisa, mostra-se relevante, uma vez que um único trem de passageiros poderia substituir até onze ônibus intermunicipais que circulam nas estradas pouco amplas do estado do Rio de Janeiro.

Estado	Trecho do Trem Regional de Passageiros	Quilometragem
SE	São Cristóvão-Aracaju-Laranjeiras	40 km
PR	Londrina-Maringá	122 km
RS	Bento Gonçalves-Caxias	65 km
PE	Recife-Caruaru	139 km
<b>RJ</b>	<b>Campos-Macaé</b>	<b>94 km</b>
MG	Belo Horizonte-Ouro Preto/Conselheiro Lafaiete	149 km
SC	Itajaí-Blumenau-Rio do Sul	146 km
RS	Pelotas-Rio Grande	52 km
SP	Campinas-Araraquara	192 km
RJ	Santa Cruz-Mangaratiba	49 km
MG	Bocaiúva-Montes Claros-Janaúba	217 km
SP	São Paulo-Itapetininga	199 km
BA	Conceição da Feira-Salvador-Alagoinha	238 km
MA/PI	Codó-Teresina-Altos	205 km

**Tabela 4** – Trechos planejados para os Trens Regionais de Passageiros no Brasil. Fonte: <<http://www.transportes.gov.br/component/content/article/2-uncategorised/1463-projeto-trens-regionais.html>>. Acesso em 24/01/2018. (Destaque nosso.)

Dentre os impactos positivos previstos à época nas regiões apontadas pelo programa, o Governo Federal esperava revitalizar as áreas urbanas, requalificar os espaços públicos, através da dinamização da economia regional, permitindo aumentar e expandir a produção do material rodante necessário, bem como de motores híbridos ou a gás natural, com elevada vida útil dos equipamentos. A ideia era oferecer à população um transporte seguro, pontual e de qualidade, contando com o apoio e a participação de empresas privadas, num programa que unisse várias empresas em torno de um objetivo que fosse claro e coerente.

Dentre as ações básicas previstas no programa em destaque, havia uma relação de passos e ações para iniciar a sua implementação. Primeiramente, dever-se-ia identificar o interesse em uma certa região de tal fretamento, realizando-se a seleção dos trechos com o correspondente estudo de viabilidade econômica, financeira e social. Após essa etapa, seriam realizadas audiências públicas que formalizassem a permissão para prospecção de interessados na outorga e a posterior definição do processo licitatório e os editais. Após a definição do ganhador da licitação, iniciar-se-ia o processo de captação de financiamento. Definindo-se quem

poderá fabricar os trens e a execução das obras de melhorias, obtém-se a outorga (concessão/permissão privada, público-privada ou consórcio público), iniciando-se a operação de circulação dos trens propriamente (SCHARINGER, 2002, p. 76). O processo em si não seria rápido, podendo levar alguns anos para se chegar à fase de operação de circulação dos trens de passageiros.

Após diversas pausas, retrocessos e discussões em nível ministerial, somente em 2013, na gestão da Presidente Dilma Rousseff (2010-2014), foi instituído o chamado Grupo de Trabalho Trens de Passageiros (GTTP), pela Portaria nº 266, da Agência Nacional de Transportes Terrestres. A principal atribuição dessa portaria seria a de elaborar diagnósticos e propor ações que possibilitassem incrementar a participação do transporte ferroviário de passageiros no Brasil através da utilização da malha ferroviária existente e das futuras concessões que deveriam surgir. Naquela época, houve a tentativa, declaratória e política, de iniciar de fato a realização de um projeto que já era antigo (desde 1997). Segundo o jornal *Valor Econômico*,<sup>69</sup> no sítio de internet da *Revista Ferroviária*, seriam escolhidos nove estados da federação onde se utilizariam os 1,9 mil quilômetros de ferrovias ociosas usadas somente para transporte de cargas, mas que poderiam, a princípio, compartilhar trens de passageiros.

No mesmo artigo é citada a declaração do então coordenador<sup>70</sup> dos estudos de trens regionais de passageiros do Ministério dos Transportes sobre a operação desse sistema ferroviário através de Parceria Público-Privada (PPP) ou concessão. Para o coordenador, [nós] “queremos aproveitar as novas regras do setor ferroviário, que instituiu o direito de passagem nas ferrovias de carga” (*Revista Ferroviária*, 2013). Ressaltamos que tal possibilidade não foi realizada por nenhum operador (concessionária) atualmente no país, e também não é observada por parte de nenhum órgão fiscalizador, como a Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT).

Apesar das pesquisas realizadas pelas mais diversas e qualificadas equipes do país, incluindo a COPPE/UFRJ e a equipe técnica do BNDES, as políticas traçadas não tiveram força política para “sair do papel”. Na prática, nenhum dos 14

---

<sup>69</sup> Artigo publicado originalmente no jornal *Valor Econômico* em 5 de março de 2013 e disponibilizado na versão eletrônica da *Revista Ferroviária*: <<http://www.revistaferroviaria.com.br/index.asp?InCdEditoria=2&InCdMateria=18126>>. Acessado em 4/2/2018.

<sup>70</sup> Euler Costa Sampaio era o coordenador dos estudos de trens regionais do Ministério dos Transportes em 2013.

trechos ferroviários prioritários anunciados, por maior que fosse o empenho de gestores locais e agentes públicos diversos, foi contemplado pelo eficaz sistema de passageiros prometido. Assim, mais uma vez observamos o reflexo do vácuo geopolítico de poder público na gestão territorial e na organização do projeto que, pensado em nível nacional, deveria beneficiar o país local e regionalmente.

As diversas questões políticas e jurídicas que englobam a possível ativação das malhas ferroviárias ociosas existentes no país para fins de transporte ferroviário regional de passageiros são muito mais complexas do que podem parecer à primeira vista. Para entendermos melhor esse imbróglio na gestão nacional e em nível regional, tomemos a situação da malha ferroviária em território fluminense como estudo de caso, a ser visto nas próximas subseções.

## 4.2

### **A malha ferroviária no território fluminense: os entraves legais da Medida Provisória 752/16**

Muito discutida ao longo de 2017, a Medida Provisória 752/16 gerou diversas reuniões e seminários para que se apoiasse, criticasse e indagasse a natureza das concessões na malha ferroviária brasileira. Essa medida provisória foi editada com o objetivo de atrair novos investimentos ao país, estabelecendo mecanismos e condições para a renegociação de contratos do Governo Federal em setores de infraestrutura ferroviária, rodoviária e aeroportuária, incluindo a possibilidade de prorrogação antecipada de contratos. Baseando-se no texto dessa medida provisória, a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) abriu processo para prorrogação das concessões por mais trinta anos no setor ferroviário. Essa medida promoveria vantagens ao Governo Federal, pois:

- a) Busca-se soluções para questões operacionais e de entraves logísticos, já que será admitida a devolução à União de trechos considerados antieconômicos;
- b) Com a devolução dos trechos ferroviários espera-se que o valor das indenizações seja investido em trechos próprios ou da União;
- c) Poderá haver um aproveitamento da capacidade ociosa das ferrovias, por parte dos operadores ferroviários independentes.

Faz-se importante, para o trabalho atual, a confirmação de alguns fatos e tendências demonstrados durante uma audiência pública, realizada pela Frente Parlamentar Mista de Engenharia, Infraestrutura e Desenvolvimento em 9 de março de 2017,<sup>71</sup> para que se discutisse o possível impacto dessa MP no futuro das ferrovias brasileiras, tais como:

- a) A falta de investimentos no setor ferroviário;
- b) A redução da malha operacional com a perda, desde a década de 1990, de aproximadamente 16 mil quilômetros de ferrovias;
- c) O abandono de uma mão de obra técnica qualificada, dentre engenheiros especializados no modal ferroviário.

Por isso, segundo integrantes dessa Frente Parlamentar, seria importante a recuperação da malha ferroviária perdida no texto da MP 752, como apontou José Manoel Ferreira (Frente Nacional pela Volta das Ferrovias, que participou daquela audiência pública) que criticou a MP 752, afirmando que há falhas e ausência de diversos indicadores necessários para resguardar a qualidade da prestação do serviço de transporte ferroviário. Houve ainda diversas outras discussões e debates sobre a mesma problemática.<sup>72</sup>

De acordo com a nota técnica<sup>73</sup> publicada pela Associação Fluminense de Preservação Ferroviária (AFPF), em julho de 2017, sobre a situação atual da malha ferroviária do estado do Rio de Janeiro, é possível verificar pontos muito importantes para a análise do trabalho atual. O texto da nota técnica faz referência à publicação denominada *Ferrovias do Brasil – IBGE*, de 1956, para mostrar alguns números sobre a malha ferroviária daquela época e compará-la com a dos dias atuais. Assim, o estado do Rio de Janeiro, juntamente com o Distrito Federal, possuíam, em 1955, 2.828km de linhas férreas, ou 7,6% da malha nacional total, que à época era de 37.092km. Mas a densidade de linhas ferroviárias no Rio de

<sup>71</sup> Disponível em: <<http://www.seesp.org.br/site/index.php/comunicacao/noticias/item/15969-frente-parlamentar-da-engenharia-discute-situacao-das-ferrovias-brasileiras>>. Acesso em 25/02/2018.

<sup>72</sup> O MPF cobra também uma solução nessa Medida Provisória sobre o aspecto relacionado aos quase 16 mil quilômetros de ferrovias que foram perdidos no país, citando a Federação das Associações dos Engenheiros Ferroviários, considerando que a desativação de trechos, por vontade das concessionárias, é uma medida antieconômica e questionável, uma vez que o leilão promovido em 1996 e 1997 estipulava, claramente, a exploração de toda a malha concedida a cada concessionária. Fonte: <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/mpf-debate-medida-provisoria-que-trata-de-contr-a-tos-de-concessao-no-setor-de-transporte>. Acesso em 25/02/2018.

<sup>73</sup> Nota Técnica VP-008/2017 da Associação Fluminense de Preservação Ferroviária. Publicada em 25 de julho de 2017 sob o título: “A malha ferroviária do Estado do Rio de Janeiro: passado e presente (1955-2017).”

Janeiro, por km<sup>2</sup> de território, era à época a maior do Brasil, com 64,4km para cada 1.000km<sup>2</sup>. Outro dado que chama atenção é que 56 dos 60 municípios do estado fluminense eram servidos por ferrovias, incluindo-se o Distrito Federal.

Segundo a análise realizada pelos integrantes da AFPP, mais da metade da malha ferroviária do território fluminense entre 1955 e 2017 foi simplesmente erradicada, principalmente a malha de bitola métrica, conforme tabela a seguir:

Linhas (km)	Bitola larga (1,60m)	Bitola métrica (1m)	Total (km)	%
Ativas	478,6	40,7	519,3	19,30%
Ociosas		759,3	759,3	28,30%
<b>Total (em 2017)</b>	<b>478,6</b>	<b>800</b>	<b>1.278,60</b>	<b>47,60%</b>
Erradicadas	28,2	1.380,60	1.408,80	52,40%
<b>Total (em 1955)</b>	<b>506,8</b>	<b>2.180,60</b>	<b>2.687,40</b>	100,00%
	18,90%	81,10%	100%	

**Tabela 5.** Disposição da malha ferroviária no território fluminense, entre linhas ativas, ociosas e erradicadas. Fonte: AFPP, 2017.

Como se vê na tabela, a malha ferroviária de bitola larga (1,60m) se manteve praticamente intacta ao longo dos últimos 60 anos e, atualmente, se encontra, em sua maior parte, sob concessão da empresa MRS-Logística.

Por outro lado, a malha de bitola métrica (1m) sofreu uma redução drástica. Ressaltemos que era exatamente nessa malha que funcionavam as antigas Estrada de Ferro Leopoldina e a Rede Mineira de Viação (RMV). Parte dessa malha foi erradicada ao longo das décadas e a outra parte está em desuso ou abandono total. Dos mais de 2.180km de vias férreas que funcionavam há 60 anos, hoje, somente 40km são de fato utilizados, no trecho entre Falcão e Barra Mansa, que transporta calcário para a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN).

É importante explicar que a malha ferroviária fluminense de bitola métrica (1m), com cerca de 800km de vias férreas, foi repassada por concessão, em 1996, à empresa FCA-Ferrovia Centro Atlântica VLI (que detém também alguns trechos de bitola larga), das quais utiliza, atualmente, somente esses 40km de bitola métrica. Sob sua responsabilidade se encontram alguns trechos da malha que foram

simplesmente subtraídos e, em outros trechos, não há circulação alguma (mesmo naqueles considerados economicamente viáveis). A Associação Fluminense de Preservação Ferroviária apresentou esses dados, citando a Declaração de Rede (DR) de 2016, ou seja, um relatório da própria Concessionária FCA-VLI à Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT), informando a situação da malha sob sua responsabilidade.

Qualquer observador mais cuidadoso irá supor que há algum engano ou erro de cálculo, mas especialistas independentes, que participaram de diversas manifestações, reuniões e consultas realizadas nos últimos anos, confirmam que a ANTT (juntamente com o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, o DNIT) se mostrou omissa nas suas funções de fiscalizar e defender os bens da União, já que não observou se a FCA-VLI preservava e mantinha em condições de uso a malha concedida, ou seja, em condições de trafegabilidade. E, infelizmente, a maior parte dos 800km de vias férreas no território fluminense se encontra sucateada ou foi roubada.

De acordo com a Resolução nº 4.131, de 3 de julho de 2013, publicada pela ANTT, ficou estipulado e definido que a empresa FCA-VLI deverá indenizar a União pelos trechos considerados antieconômicos e os economicamente viáveis, que foram abandonados em toda a sua malha, totalizando 1.760km de linhas férreas em diversos estados da Federação.

No estado fluminense, a FCA-VLI pretende devolver à União mais de 800km de malha ferroviária (a maior parte em bitola métrica), incluindo ramais considerados economicamente viáveis, tais como:

- a) Barão de Angra-Campos dos Goytacazes-Cachoeiro de Itapemirim (ES), incluindo trecho Recreio-Cataguazes;
- b) Visconde de Itaboraí-Campos dos Goytacazes, incluindo os trechos Ramal Fazenda União e Ramal de Imbetiba.

De acordo com integrantes da AFPF, os trechos da FCA-VLI no território fluminense que se encontram em alto grau de abandono e dilapidação totalizam mais de 900km de malha ferroviária, dentre as quais:

- a) Linha auxiliar, entre Três Rios-Paes Leme-Ambaí-São Bento, no total de 184,1km;

- b) Ramal Campos-Recreio, compreendendo o trecho até Paraoquena, com 131,4km;
- c) O trecho da Linha Tronco Campos-Vitória, entre Visconde de Itaboraí e Santo Eduardo, no total de 309km;
- d) A Linha Tronco entre Angra dos Reis e Barra Mansa, no total de 106,8km;
- e) A Linha Tronco entre Três Rios-Recreio até Além Paraíba, de 122,1 km.

Para a AFPP, o fato de o custo médio para se implantar novas vias férreas ser calculado entre 6 e 10 milhões de reais por quilômetro mostra o grau de desperdício de recursos públicos e privados. Nesse sentido faz-se importante perguntar: em que condições a FCA planeja devolver esse trecho ferroviário à União?

No inciso II da Resolução nº 4.131 (2013) é anunciado o valor devido pela concessionária (FCA) em função da degradação apresentada pela via férrea. O valor de R\$ 761.757.731,91 a ser devolvido será convertido em investimentos, a serem efetuados pela FCA-VLI na Malha Centro-Leste, conforme a relação de projetos indicados pelo Ministério dos Transportes. Tal valor teve como data-base o mês de março de 2012, sendo corrigido, anualmente, pelo IPCA e acrescido de 15% a título de vantagens para o setor público.

Como é possível verificar, o valor da multa estipulado pela ANTT para a FCA-VLI é sensivelmente mais baixo do que o valor real dos trechos para se construir novamente as mesmas linhas ferroviárias. O que causa espécie é verificar no texto dessa resolução que o valor devido pela concessionária poderá ser convertido em investimentos na malha Centro-Leste (em outros estados da Federação), ou seja, de maior interesse da própria FCA-VLI, de acordo com o Programa de Investimento em Logística (PIL/2015). Isso significa dizer que os mais de 800km de ramais e trechos ferroviários no território fluminense que foram perdidos sob a concessão da FCA-VLI podem não ser reparados ou reformados por essa empresa.

A situação descrita acima é preocupante em termos da gestão do poder público. A perda de 800 quilômetros de vias férreas que pertencem à União – e, por consequência, ao povo brasileiro – pode ser interpretada como um paradoxo organizacional dentro da modernização conservadora do Brasil, refletindo a lógica do vácuo geopolítico do poder público, com as suas nuances regionais. Se, por um

lado, observa-se carência, ou mesmo a ausência, de um sistema eficiente de transporte de passageiros para mobilidade urbana e interurbana, por outro se confirma a política míope dos Governos Federais, que atuam com visões tacanhas de curto prazo, conjuntamente com agentes públicos e agências reguladoras, não prezando pelos interesses nacionais do povo brasileiro. Ao criar um sistema que permitiu não somente a prevalência de interesses privados sobre os interesses coletivos e de bem-estar do país, mas também que gerou o desuso de uma malha ferroviária com grande potencial para alavancar novos investimentos regionais (que beneficiariam milhões de pessoas, diariamente, através de um eficiente sistema de transporte ferroviário regional de passageiros), a sociedade brasileira perde mais uma vez.

#### 4.3

#### **As características socioeconômicas de Macaé e de Campos dos Goytacazes no contexto da cadeia logística regional do transporte ferroviário**

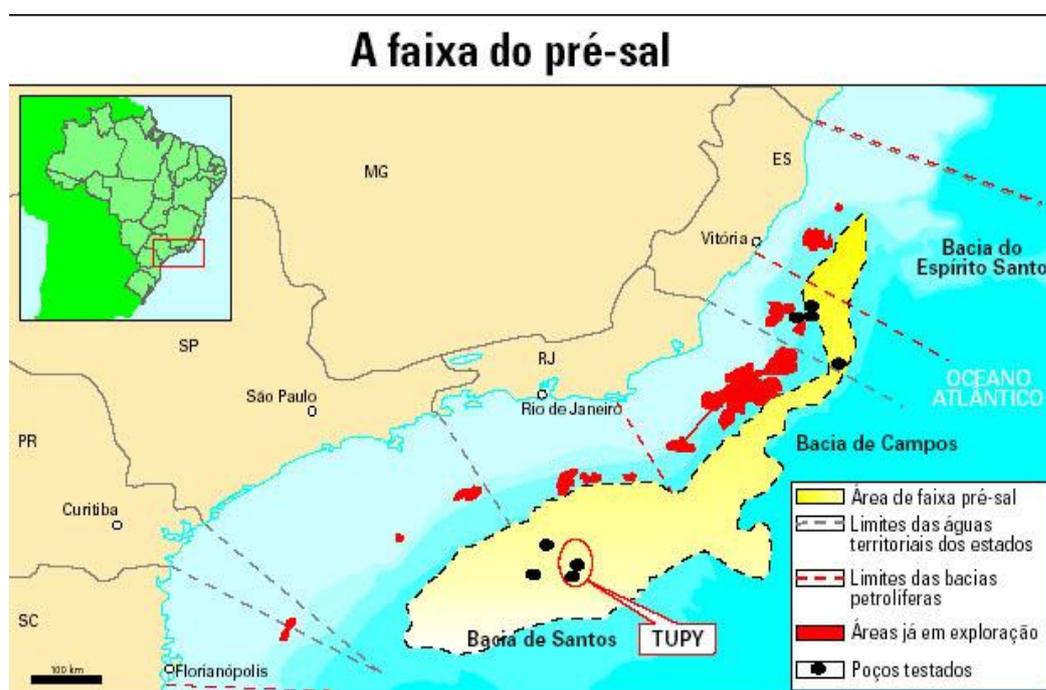
Na tentativa de entender, de forma mais objetiva, a realidade socioeconômica e política de Macaé e de Campos dos Goytacazes, as mais importantes cidades do norte fluminense e que constituem o principal corredor de transporte regional, faz-se fundamental compreender os entraves da gestão em curso.

De acordo com o sítio oficial da internet da Prefeitura de Macaé,<sup>74</sup> o município possuía, pelos dados de 2010, uma população de 206.748 habitantes, com PIB per capita de R\$ 42 mil e área territorial de 1.229,8km<sup>2</sup>. Citando dados elaborados pela Firjan em 2011, o sítio aponta que Macaé era o quarto município do estado em qualidade de vida pelo Índice de Desenvolvimento Municipal (IFDM). Hoje, o principal motor de dinamização da economia local e regional se

---

<sup>74</sup> Disponível em: <<http://www.macaerj.gov.br/cidade/conteudo/titulo/informacoes-socio-economicas>>. Acesso em 05/02/18.

dá pela Bacia de Campos<sup>75</sup> e, posteriormente, pelo pré-sal<sup>76</sup> (como vê-se na figura 20 a seguir). Segundo o Boletim da Produção de Petróleo e Gás Natural da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP),<sup>77</sup> em janeiro de 2017 o Rio de Janeiro respondia por 68% do petróleo produzido no país (1,8 milhão de barris/dia) e 47% do gás natural produzido no país (51,7 milhões de m<sup>3</sup>/dia), sendo que a Bacia de Campos (Macaé, Campos e outros municípios), sozinha, respondia por 54% e 47% de todo o petróleo e gás natural produzidos no país, respectivamente.



**Figura 20** – Faixa e áreas limítrofes do pré-sal brasileiro. Disponível em: <<https://cdn2.defesaareanaval.com.br/wp-content/uploads/2012/11/Pr%C3%A9-sal.jpg>> Acesso em 13/03/2018.

<sup>75</sup> De acordo com a prefeitura de Macaé, a Bacia de Campos é considerada a maior reserva petrolífera da Plataforma Continental Brasileira, com cerca de 100 mil quilômetros quadrados de área, 47 campos de extração de óleo e gás, em águas rasas, inferiores a 200 metros de profundidade.

<sup>76</sup> Pré-sal, como consta no portal da ANP, constitui uma área gigante de aproximadamente 800km de extensão por 200km de largura (160.000 km<sup>2</sup>), do litoral de Santa Catarina ao litoral do Espírito Santo. O próprio termo pré-sal caracteriza um conjunto de rochas nas porções marinhas do litoral brasileiro, com potencial para a geração e acúmulo de petróleo e gás natural. Essas rochas estão localizadas abaixo de camadas de sal, podendo atingir mais de 7 mil metros de profundidade abaixo do nível do mar. Importante frisar que o petróleo encontrado nessa área engloba três bacias sedimentares (Santos, Campos e Espírito Santo). Já a capacidade estipulada da reserva em dezenas de bilhões de barris de óleo equivalente (além do gás natural) poderá proporcionar ao Brasil o status de exportador de petróleo. Já foram descobertos vários poços de petróleo e gás natural, onde inclusive se iniciaram trabalhos de exploração na camada pré-sal, entre os quais: Tupi, Lula, Guará, Bem-te-vi, Carioca, Júpiter e Iara.

<sup>77</sup> Disponível em: <[http://www.anp.gov.br/wwwanp/images/publicacoes/boletins-anp/Boletim\\_Mensal-Producao\\_Petroleo\\_Gas\\_Natural/Boletim\\_de\\_janeiro-2017.pdf](http://www.anp.gov.br/wwwanp/images/publicacoes/boletins-anp/Boletim_Mensal-Producao_Petroleo_Gas_Natural/Boletim_de_janeiro-2017.pdf)>. Acesso em 05/02/2018.

Os dados da Prefeitura de Macaé indicam que a cidade tem uma economia dinâmica, sendo um dos maiores polos de desenvolvimento do Rio de Janeiro, graças aos grandes investimentos da indústria do petróleo (Petrobrás e outras empresas privadas) e também aos investimentos públicos municipais nas áreas de infraestrutura em geral. Devido à indústria de alta tecnologia ligada ao petróleo, o mercado local exige uma mão de obra especializada, com remuneração acima da média de outras indústrias.<sup>78</sup>

Segundo Maciel (2008), no ano de 2001, Macaé apresentou uma taxa de crescimento de 13,4%, quando a taxa média no Brasil, e mesmo no estado do Rio de Janeiro, era de 2%. Assim, no acumulado da década de 2000, Macaé aumentou em aproximadamente 60% o seu estoque de empregos formais, um recorde para a região. Macaé também passou por grandes mudanças em curto espaço de tempo, devido, principalmente, aos crescentes investimentos da indústria petrolífera na região, o que se refletiu em vários parâmetros da sua economia (construção civil), nas áreas sociais, demográficas (crescimento acelerado da população) e culturais do município. O crescimento de Macaé na década de 2000 permitiu o desenvolvimento de outras cidades vizinhas ligadas à Bacia de Campos (onde ocorre a exploração de petróleo), como Rio das Ostras, Búzios, Quissamã e Campos dos Goytacazes (MACIEL, 2008).

Por sua vez, o município de Campos dos Goytacazes, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com dados de 2013, tinha uma população de 466.186 habitantes, sendo a cidade mais populosa do interior do estado, e também com a maior extensão territorial, com área de 4.026,696 km<sup>2</sup>. Ocupou, em 2013, a privilegiada sétima posição de maior PIB do Brasil.

No passado, o município de Campos teve destaque na economia e na vida política do estado do Rio de Janeiro, com ênfase em sua atividade agroindustrial e sucroalcooleira. Mas, já na década de 1990, esse mesmo segmento econômico, que contava com generosos subsídios governamentais (Programa Proálcool), sofreu uma forte desregulamentação governamental, fazendo surgir novos atores e arenas de influência, com profundas mudanças no modo de operação das firmas, novo nível de competitividade do setor (indústria paulista, principalmente), inovações tecnológicas e rápida evolução do mercado de trabalho, gerando, assim, o

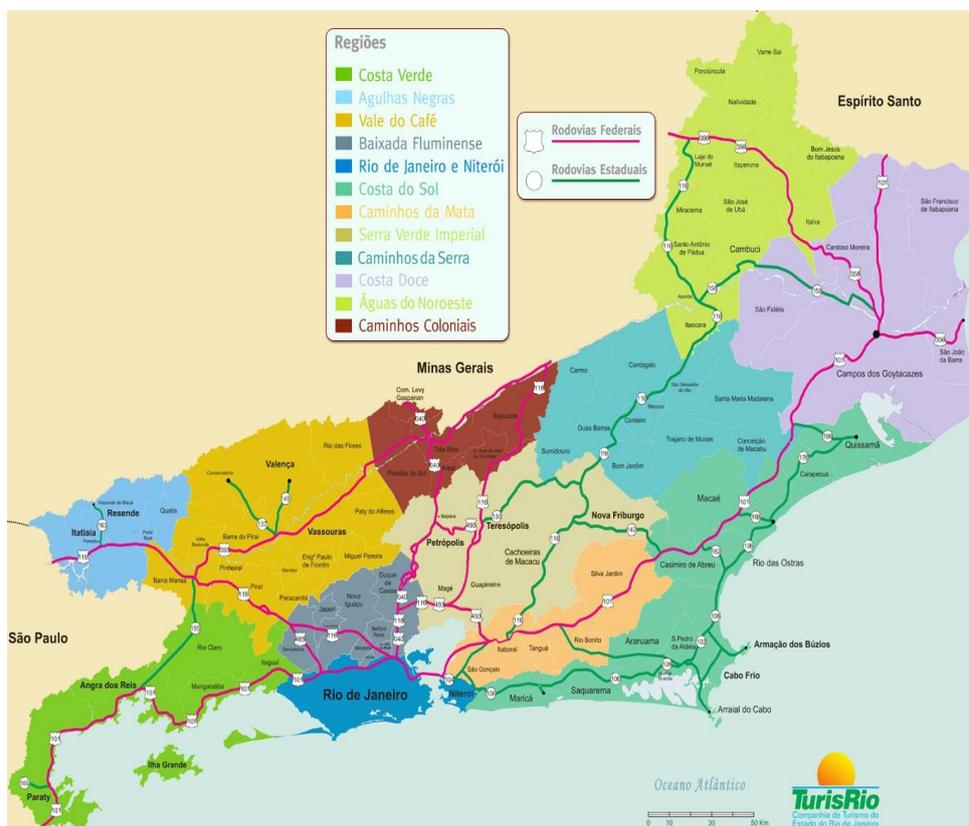
---

<sup>78</sup> Site da Prefeitura de Macaé. Disponível em: <<http://www.macaerj.gov.br/cidade/conteudo/titulo/informacoes-socioeconomicas>>. Acesso em 05/02/2018.

esgotamento dessa atividade em Campos, que constituía a antiga base de sua economia (PESSANHA, 2004).

Ao se analisar tanto Macaé como Campos dos Goytacazes (como vê-se na figura 21 a seguir), é importante levar em consideração os fatores socioeconômicos, o contexto histórico e geográfico dessa região. Segundo Ramos (2016), houve um aumento significativo de Campos dos Goytacazes, nos últimos anos, com repasses municipais de *royalties* de petróleo em volumes consideráveis, bem como a geração de empregos formais e novos projetos de investimento em infraestrutura. A arrecadação em *royalties* e as participações especiais em Campos subiram de 512 milhões de reais em 2002 para 2,403 bilhões em 2012. Assim, a mesma autora mostra que:

o petróleo permitiu uma rápida transição da sociedade de Campos, que era basicamente agrária (cana-de-açúcar) para uma sociedade urbana e industrial, citando o PNUD (2013), cuja taxa de urbanização passou de 84,46% para 89,45%. Também houve crescimento nas taxas de migração, o que motivou novos investimentos no segmento de construção civil (RAMOS, 2016, p. 66).



**Figura 21** – As principais cidades fluminenses e estradas estaduais e federais. Fonte: <<https://dfprojetos.com.br/mapa-da-cidade-do-rio-de-janeiro/>>. Acesso 13/03/2018.

Como ainda explica Ramos (2016), a arrecadação dos royalties permitiu melhorar os indicadores de IDH, elevando assim o valor *per capita* da renda, que subiu de 387 reais para mais de dois mil reais em 10 anos. O município de Campos dos Goytacazes estaria, a princípio, apto a oferecer a seus cidadãos uma qualidade de vida mais digna, com melhor distribuição de renda. Todavia, o percentual de pobres e extremamente pobres ultrapassou 17% da população, que viviam, em 2010, com 140 reais e 70 reais por mês, respectivamente (RAMOS, 2016).

Essa diferenciação de renda que ocorre em municípios ricos, comum no Brasil, deve ser interpretada pela lógica da modernização conservadora, na qual mais uma vez se observa o vácuo geopolítico da gestão pública nos níveis locais e regionais. Em ambas as cidades, por um lado, observa-se uma pujança no crescimento desorganizado e sem qualquer planejamento de longo prazo (construção civil, migração, cadeia de serviços primários e secundários, incluindo alimentação e transporte). Por outro lado, vê-se uma distribuição irregular dos dividendos dos *royalties* advindos do petróleo, e a concentração dos investimentos em polos e áreas específicas da cidade, mais interessantes para os agentes públicos e representantes do poder público.

Assim, torna-se importante entender melhor a dinâmica e o fluxo de relações entre Macaé e Campos dos Goytacazes para que sejam observadas as consequências do cenário atual do setor de transporte ferroviário. O cenário socioeconômico, que se baseia essencialmente na expansão da indústria petrolífera, cria novas relações entre esses municípios (relações de interdependência), e novas oportunidades (atividades imobiliárias, transporte, atividades acadêmicas e cursos técnicos de aprendizagem).

É importante frisar que, ao contrário de Macaé, Campos dos Goytacazes tem um grande número de instituições acadêmicas (sendo a capital intelectual do norte fluminense), com capacidade consideravelmente maior para formação de mão de obra especializada nos mais diversos ramos técnicos e de engenharia. De acordo com o sítio de internet sobre as universidades locais,<sup>79</sup> a cidade de Campos vem suprindo e poderá suprir as novas demandas de estudantes de Macaé, por meio de suas diversas instituições de ensino, tais como a Universidade Candido Mendes (UCAM), a Universidade Estácio de Sá (UNESA), a Universidade Federal

---

<sup>79</sup> Disponível em: <<https://www.mundovestibular.com.br/categories/Universidades/Rio-de-Janeiro/campos-dos-goytacazes>>. Acesso em 26/02/2018.

Fluminense (UFF), a Universidade Salgado de Oliveira (UNIVERSO), a Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF), o Centro Federal de Educação Tecnológica (CEFET), a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), entre outros. É significativo o número de campistas que buscam oportunidades de trabalho em Macaé, ao mesmo tempo em que um grande número de estudantes de Macaé viaja diariamente a Campos para se qualificar e fazer seus cursos de graduação e estágio.

Em se tratando dos entraves na gestão pública em escala local, é visível como os paradoxos organizacionais comprometem a eficiência da mobilidade inter e intraurbana, aumentando ainda mais o vácuo geopolítico de poder público na gestão territorial. Assim, no dia 28 de junho de 2017, o autor participou de um debate em uma audiência pública promovida pela Câmara Legislativa do município de Macaé sobre os entraves existentes em relação ao VLT (Veículo Leve sobre Trilhos)<sup>80</sup> (reunião essa ilustrada pelas figuras 22, 23 e 24 a seguir).



**Figura 22** – Na Câmara Legislativa de Macaé, em 28 de junho de 2017, na audiência pública sobre o VLT de Macaé. Acervo pessoal.

<sup>80</sup> O vídeo completo sobre essa audiência pública em Macaé, incluindo a fala do autor, pode ser conferido em: <<https://www.youtube.com/watch?v=ifdGSUQnMRI>>. Acesso em 28/06/2017.



**Figuras 23-24** – A Câmara Legislativa de Macaé e o brasão oficial da cidade. Acervo pessoal.

Houve um verdadeiro imbróglio a respeito da aquisição de quatro composições do VLT (empresa fabricante: Bom Sinal do Ceará, visualizada pela figura 25, a seguir) pelo ex-prefeito Riverton Mussi (2009-2012), no valor de R\$ 25 milhões.<sup>81</sup> Na época, o prefeito citado e seu secretário de transportes tomaram a decisão de comprar as composições antes mesmo de confirmadas as garantias financeiras por parte da Caixa Econômica Federal (Programa Pró-Transportes do Ministério das Cidades) e não realizaram as adequações técnicas da infraestrutura necessária (dez estações previstas no trecho de 23 quilômetros, centrais de controle e administração do VLT), ou seja, houve negligência.



**Figura 25** – O VLT de Macaé (chamado metrô de Macaé), parado desde 2012 no centro da cidade e nunca funcionou. Fonte: <<http://www.elizeupires.com/index.php/1767-compra-dos-vlts-de-macaé-foi-irregular>>. Acesso em 26/03/2018.

<sup>81</sup> Fonte: <<http://g1.globo.com/rj/regiao-dos-lagos/noticia/2014/07/governo-do-estado-confirma-aquisicao-de-vlt-de-macaé-no-rj.html>>. Acesso em 26/03/2018.

Assim, o VLT, que deveria funcionar a partir de 2012 com capacidade para 350 usuários, a fim de conectar dois extremos da cidade (Lagomar-Imboassica, como mostra o esquema da figura 26 a seguir) e desafogar parcialmente o centro de Macaé (sempre congestionado), ficou emperrado e sem uso.



**Figura 26** – Esquema previsto de circulação do VLT de Macaé, com dez estações percorrendo os principais bairros do município. Fonte: <<http://www.mobilize.org.br/noticias/213/rj-metro-macaé-bem-mais-perto-dos-trilhos.html>>. Acesso em 26/03/2018.

Além disso, surgiu, em 2014, já com o atual prefeito Aluizio dos Santos Júnior (2013-2016, reeleito em 2017), outra etapa desse imbróglie administrativo, quando o governo estadual se ofereceu para apoiar o município de Macaé em seu projeto do Arco Viário de Santa Tereza, recebendo, por R\$ 15 milhões, essas quatro composições do VLT em troca da execução inicial do projeto viário (orçado em mais de R\$ 60 milhões), mas que ainda não saiu do papel devido a outras licenças ambientais e técnicas necessárias não liberadas. A ideia seria alocar as quatro composições do VLT de Macaé no ramal Guapimirim-Saracuruna, via-Magé. Porém, em 2017, houve ordem judicial para que o ex-prefeito e integrantes de sua equipe da época ressarcissem os cofres da prefeitura em mais de R\$ 17 milhões e, como essa ação ainda não foi executada, os trens não puderam ser doados ao governo estadual. Dessa forma, não há VLT rodando em Macaé, não há o Arco Viário de Santa Tereza e não há VLT na linha Guapimirim-Saracuruna, caracterizando, assim, mais um exemplo dos entraves de gestão pública em escala

local e regional, o que confirma a existência do chamado vácuo geopolítico de poder público na gestão territorial, com ênfase na mobilidade inter e intraurbana.

Nesse contexto, se mostra interessante para nossa pesquisa a análise de viabilidade da implantação de linha ferroviária de passageiros entre Campos e Macaé, realizada em 2008. Segundo Maciel (2008), o aumento do fluxo de pessoas entre as duas cidades se dá devido à expansão das atividades de exploração de petróleo e gás natural. Tal situação, na visão desse autor, exigirá a implantação de um sistema de transporte de passageiros eficiente, confortável e seguro, e que permita a movimentação em intervalos menores de tempo, ou seja: um trem regional de passageiros. Há uma necessidade natural, para ele, de um estreitamento da relação entre as cidades, já que pelo menos 2.600 pessoas que residem em Campos viajam a trabalho todos os dias para Macaé, levando, em média, uma hora e meia para cada percurso (MACIEL, 2008).

Na realidade atual, o transporte de técnicos, engenheiros, estudantes, comerciantes e aposentados é feito exclusivamente em ônibus e automóveis, pela malha rodoviária (BR-101), considerados meios de transporte dispendiosos, arriscados e ecologicamente menos indicados, ao passo que entre as duas cidades existe uma malha ferroviária implantada (parcialmente funcional) que pode, a princípio, ser adaptada ao transporte desse contingente de passageiros. Ainda em sua pesquisa, Maciel (2008) apontou para a proposição de um plano que viabilizasse o modal ferroviário, bem como para a discussão de seu possível impacto nas relações entre as duas cidades, na rodovia BR-101, na segurança e conveniência da população.

Assim, para o estudioso, é de grande importância a quantificação da demanda por transporte ferroviário entre as duas cidades. Para isso, Maciel realizou uma pesquisa de campo para a coleta de dados, referentes ao número de ônibus que faziam o trajeto interurbano diariamente. Na sequência, ele estimou a quantidade de pessoas que poderiam passar a usar o transporte ferroviário, após a sua implantação.<sup>82</sup>

---

<sup>82</sup> Maciel (2008) conseguiu levantar dados importantes para sua pesquisa. Os dados referentes ao fluxo interurbano de pessoas são os seguintes:

- a) 46 ônibus (23, ida e volta) fretados pela Petrobrás para funcionários campistas se deslocarem até Macaé, com maior fluxo às 5h30 e às 17h15; média de 50 pessoas por ônibus (fretados), ou 2.300 pessoas/dia;
- b) 8 ônibus de estudantes de graduação do ensino superior, de Macaé para Campos, pelo programa Transporte Social Universitário (TSU) da Prefeitura de Macaé. Média de 400 estudantes/dia;

Referente à infraestrutura ferroviária existente, Maciel (2008) demonstrou que a malha ferroviária entre Campos e Macaé (com 94 km de extensão) deverá ser totalmente reformada, com a substituição de dormentes e trilhos (bem visível na figura 27 a seguir).



**Figura 27** – Exemplo de um trecho ferroviário que passa por dentro de Macaé, já com faixa de domínio invadida por casas de moradores locais e que deverá ser totalmente refeita para reativação do trem regional de passageiros. Foto do autor, de outubro de 2017.

Outros valores que dizem respeito aos gastos com infraestrutura, locomotivas, materiais e vagões deverão se estimados em valores atuais de acordo com a oferta no mercado nacional. O engenheiro desenhou um modelo para o período de vinte anos sobre as possíveis receitas médias anuais, os custos e fluxos de caixa, levando-se em consideração que existe a probabilidade de crescimento da população em ambas cidades com o advento de maior industrialização em função da indústria petrolífera, e que por isso também crescerá a demanda pelo serviço de transporte interurbano, em pelo menos 2% ao ano.<sup>83</sup>

c) Outros ônibus da empresa monopolista (1001), com embarque a cada 15-20 minutos em horários de pico, entre Macaé e Campos;

d) No total cerca de 2.700-3.000 pessoas/dia nesse fluxo interurbano;

e) Número de quatro mil pessoas/dia (2 mil ida e volta), por 20 dias por mês, durante 12 meses, pagando preço de passagem de R\$ 8,00 (valor competitivo em 2008, não atualizado).

<sup>83</sup> Maciel (2008) aponta para um número médio de 1.061.997 passageiros/ano, em um modelo de 20 anos, que poderá gerar receita média anual de R\$ 9.557.973,00, com custos de R\$ 4.872.960,00, sendo então o fluxo de caixa operacional, em média, de R\$ 5.640.810,12 (valores de 2008). Podendo

A pesquisa realizada por Maciel (2008) pode ser considerada de grande relevância para outros analistas e para o nosso trabalho atual, pois demonstra, na prática e com números factíveis, uma possibilidade real para a organização e o restabelecimento da comunicação ferroviária de passageiros entre as duas cidades – interdependentes em diversos aspectos e, ao mesmo tempo, que se complementam. Há, assim, grande espaço para um tipo de fluxo mais racional, inteligente e humano entre essas duas cidades estratégicas para o estado fluminense.

De uma forma geral, observa-se um crescente número de pesquisas e debates sobre mobilidade urbana e interurbana no Brasil, com sistemas considerados mais sustentáveis e com menor risco de acidentes. Além do estudo citado acima, há outros que consideram possível e viável a implantação de trens regionais de passageiros, visando também a recuperação de malhas ferroviárias que se encontram ociosas, mas que podem se tornar objeto de interesse de investimento por parte de possíveis operadores independentes e visionários. Será que existe, de fato, demanda de passageiros para trens regionais? A possibilidade de estimativa da quantidade de viagens a serem realizadas entre pontos de origem e destino constitui-se uma informação estratégica para o planejamento da política de transportes em âmbito regional.

Outra pesquisa que despertou a nossa atenção trata da estimativa de demanda de passageiros em trens regionais, com estudo de caso sobre o trecho Macaé-Campos, desenvolvida por Pessanha et al. (2016). Em seu trabalho de pesquisa, a autora propôs um procedimento para estimar a demanda transferida para o sistema de transporte ferroviário regional de passageiros, em movimentações diárias, caracterizado como deslocamento pendular, ou seja, casa-trabalho e casa-escola. O foco de sua pesquisa foi o estudo de demanda transferida de sistemas em funcionamento para um novo sistema a ser implantado, um novo serviço de transporte. A autora discorre sobre os principais métodos que podem ser usados para estimativa de demanda<sup>84</sup> e descreve os procedimentos para realizar a

---

haver outras receitas, por exemplo, relacionadas à publicidade, alimentação dentro dos vagões etc. Modelagem de cálculo com trens de capacidade para transportar 800 pessoas.

<sup>84</sup> São basicamente dois modelos: os modelos convencionais (observações agregadas como população, emprego, renda e outros parâmetros) e os modelos comportamentais (observações desagregadas, comportamento individual, fatores subjetivos). No que diz respeito ao procedimento para coleta de dados, a autora citada identifica três caminhos básicos: (a) dados históricos sobre os modais de transporte disponíveis na região; (b) pesquisa de Preferência Revelada (modelos comportamentais); (c) pesquisa de Preferência Declarada (modelos comportamentais). Outras variáveis também podem ser levadas em consideração nesse tipo de estudos sobre viagens, como:

estimativa de demanda transferida em cinco etapas extensas, sendo a demanda transferida a quinta etapa. Na aplicação do procedimento, a autora explica que foi escolhida a ligação ferroviária Macaé-Campos, pois esse trecho fez parte do Programa de Resgate do Transporte Ferroviário de Passageiros, do Ministério dos Transportes (2013).<sup>85</sup> Além das características regionais, a pesquisa identificou os principais modais de transporte da região, bem como as condições de infraestrutura e suas particularidades. Os dados em si foram levantados em agosto de 2015 com dois grandes grupos de usuários desses transportes:

- a) Trabalhadores: com ônibus regulares, fretados e automóvel;
- b) Estudantes: serviço de ônibus fretado pela Prefeitura Municipal de Macaé, no trajeto entre Macaé a Campos;

Na etapa sobre a pesquisa de preferência declarada foram realizadas entrevistas com usuários de ônibus fretados de estudantes e trabalhadores, num total de 81 entrevistados, levando-se em conta os atributos mais significativos para os entrevistados (custo, tempo e conforto). Considerando o cenário com o uso do trem sem conforto (tarifa de R\$ 30,26), os pesquisadores obtiveram o valor da taxa de propensão de 66% da demanda de ônibus fretado que estaria disposta a se transferir para o trem, ou seja, uma demanda transferida de 1.132 viajantes para o modal ferroviário, caso fosse implantado nessas condições. Outros 16% da demanda de ônibus fretado estariam dispostos a se transferir para o trem com adicional de conforto, ou 275 viajantes.

Como foi verificado por Pessanha et al. (2016), há uma relação direta entre a dinâmica de processos econômicos na região com níveis de desemprego, e a

---

frequência dos serviços prestados, tempo de viagem e o custo de deslocamento, de acordo com a origem, destino e finalidade desse deslocamento.

<sup>85</sup> Em 18 de março de 2013 foi instituído o Grupo de Trabalho denominado Trens de Passageiros (GTTP), através da Portaria nº 266 da Agência Nacional de Transportes Terrestres, com a atribuição de elaborar diagnósticos e propor ações que possibilitem incrementar a participação do transporte ferroviário de passageiros no Brasil, utilizando-se da malha ferroviária existente e das futuras concessões. Dentre as metas para execução no prazo de 1 ano listavam-se:

- a) elaborar diagnósticos e propor ações que possibilitem incrementar a participação do transporte ferroviário de passageiros no Brasil;
- b) promover a articulação intragovernamental, entre o governo e o setor privado e entidades representativas;
- c) promover ações com a participação de instituições públicas e privadas interessadas na implementação dos Trens de Passageiros no País;
- d) identificar soluções que minimizem os possíveis gargalos existentes;
- e) Identificar oportunidades, pontos fortes e fracos para a existência de projetos de trens de passageiros nas malhas concedidas e a serem concedidas;

Disponível em: <[http://portal.antt.gov.br/index.php/content/view/22759/Programa\\_de\\_Resgate\\_do\\_Transporte\\_Ferroviario\\_de\\_Passageiros\\_\\_\\_Trens\\_Regionais.html](http://portal.antt.gov.br/index.php/content/view/22759/Programa_de_Resgate_do_Transporte_Ferroviario_de_Passageiros___Trens_Regionais.html)>. Acesso em 27/02/2018.

demanda de transporte entre as cidades, ou seja, quanto melhor estiver a economia e a geração de empregos em ciclos futuros, maior será a demanda por transporte (em vários modais) entre essas e outras cidades. A mesma autora propõe que em futuras pesquisas sejam incluídos outros grupos de viajantes nessa região, mesmo aqueles que não utilizam os meios de transporte diariamente, a fim de tornar as variáveis estudadas mais precisas, validando ainda mais uma futura proposta ferroviária.

Outro fator importante que devemos levar em consideração para a pesquisa em curso diz respeito ao novo traçado ferroviário que está sendo planejado e discutido em vários níveis: a Estrada de Ferro 118 (EF-118), entre Rio de Janeiro e Vitória (ES). Segundo a *Revista Ferroviária* (2016), o projeto da ferrovia Rio-Vitória surgiu, de fato, na Secretaria de Estado do Rio de Janeiro, que, por sua vez, contratou os estudos à empresa de consultoria ferroviária Sysfer. A ideia, inicialmente, prevê utilizar em 30% o leito da antiga E.F. Leopoldina (EF-103), atualmente sob concessão da FCA-VLI. O novo traçado deverá contornar as áreas urbanas de maior aglomeração, como Macaé e Campos dos Goytacazes, com custo estimado em R\$ 5,5 bilhões. O projeto conta ainda com apoio do grupo Porto Central, do Espírito Santo, com participação do porto holandês de Roterdã, bem como da empresa Prumo Logística S.A., responsável pela gestão do Porto do Açu, em São João da Barra (RJ).

No quesito viabilidade da nova EF-118, foram analisados dados da ANTT de 2013, incluindo a capacidade operacional de carregamento das principais ferrovias do país – EFC, EFVM, MRS, ALL, FCA, FNS e RUMO. Os estudos demonstraram que, para ser viável, a nova ferrovia Rio de Janeiro-Vitória precisará transportar, pelo menos, 14 milhões de toneladas/ano. Outras fontes (FINDES e CNI) demonstraram que há pelo menos 40 milhões de toneladas/ano que poderão ser transportadas por essa nova ferrovia.

Para a realização desse ambicioso projeto será importante transpor algumas barreiras como, por exemplo, as de cunho ambiental (Unidade de Conservação Rebio União e o Poço das Antas). Mas as vantagens para o sistema logístico de transporte de cargas são bem claras, já que a EF-118 deverá cruzar grande

quantidade de portos na costa Atlântica entre o Rio de Janeiro e Vitória<sup>86</sup> (como vê-se na figura 28 a seguir).



**Figura 28** – Trecho total da Estrada de Ferro 118 entre Nova Iguaçu (RJ) e Vila Velha (ES). Fonte: <<http://www.robertomoraes.com.br/2015/07/audiencia-publica-sobre-concessao-da.html>>. Acesso em 13/03/2018.

A nova ferrovia EF-118 faz parte da segunda etapa do Programa de Investimentos em Logística (PIL) de Ferrovias (2015). De acordo com a página oficial da ANTT, os estudos técnicos apontados acima foram desenvolvidos pelos Governos dos Estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo, e sugeridos ao Governo Federal com a proposta do traçado referencial. Esse traçado deverá atravessar 25 municípios em ambos os estados com a ideia de proporcionar o acesso ferroviário aos portos regionais. Assim, a EF-118 deverá se conectar com a malha concedida à MRS Logística S.A., em Nova Iguaçu/RJ, e com a Estrada de Ferro Vitória-Minas (EFVM), concedida à Vale S.A., em Cariacica/ES. O traçado da ferrovia proposta terá a extensão de 580km, concebida em bitola larga e mista

<sup>86</sup> *Revista Ferroviária*, agosto/setembro de 2016, p. 30.

(métrica e larga). Considerado um traçado moderno, com rampa máxima de 1% nos dois sentidos, este de fato é um projeto ambicioso e que deverá influenciar a vida de diversas famílias das cidades que serão conectadas.

É natural imaginar que o projeto da EF-118 buscará ser eficiente na medida em que há a possibilidade de se aproveitar parte do leito da antiga EF-103, que se encontra em estado precário de conservação. Ao mesmo tempo, vê-se aqui outro paradoxo organizacional nos entraves da gestão pública local e regional, à medida que diversas linhas existentes nesse trecho do ramal da antiga EF-103 poderiam ser disponibilizadas para o uso exclusivo de trens regionais de passageiros, ao passo que os trens de carga necessitarão de outro tipo de infraestrutura ferroviária, com linhas de bitola larga (de 1,60m), fazendo o contorno por fora das cidades de tamanho médio.

Ninguém se pergunta como os cidadãos das cidades menores irão conviver diariamente com trens de carga de comprimento significativo cortando o centro de suas cidades, por exemplo, em Carapebus, no estado fluminense, como demonstrado nas figuras 29 e 30, a seguir. Aqui o autor também participou de outra audiência pública com representantes de vários municípios da região, a respeito de um projeto de criação de zona industrial-portuária. Verifica-se que, na maior parte das questões indagadas e discutidas, os políticos e empresários tratam somente de seus interesses privados, bem como as condições para receber novos financiamentos. Mas não foi abordada a questão sobre como melhorar as condições de mobilidade da população local, conectando esse município a Macaé, por exemplo.



**Figura 29** – Antiga estação ferroviária em Carapebus e um prédio administrativo ferroviário da Ferrovia Centro-Atlântica, atual concessionária dessa via férrea. Foto do autor, de outubro de 2017.



**Figura 30** – Vista da via férrea em Carapebus, por onde deverá passar parte do leito na futura via férrea, de bitola larga, de 1,60m da EF-118, bem no centro da cidade. Foto do autor, de outubro de 2017.

A questão que surgiu, nas diversas audiências públicas realizadas ao longo de 2015 e 2016, é o porquê de não terem sido previstas as janelas (corredores) para passagem de trem de passageiros nesse mesmo percurso. O que, de fato, gera controvérsia para as empresas controladoras dessas vias? É o que tentaremos descobrir com os resultados do trabalho de campo realizado pelo autor, com os principais resultados apontados no texto de conclusão.

## 5

### Conclusão

Sobre a reativação do transporte ferroviário de passageiros no estado do Rio de Janeiro e as suas conexões, as análises dos documentos e as entrevistas realizadas nos levam às conclusões a seguir:

Sobre a Estrada de Ferro Barão de Mauá, EF-103, uma das mais antigas ferrovias do estado fluminense, o bloco I de entrevistas nos levou à dimensão da sua validade histórica e funcional.

Dos 16 entrevistados, 12 se recordaram de que havia trens de passageiros nesse trecho e conseguiram apontar algum nome ou mesmo frequência de horários, principalmente os entrevistados acima de 60 anos. Os trens noturnos diários, diurnos aos domingos e, principalmente, o famoso “Trem Cacique”. Dois especialistas, com mais de 50 anos, que trabalham em órgãos governamentais de transporte, não conseguiram recordar se havia ou não trens de passageiros naquele trecho. Alguns entrevistados deram respostas complexas, não só com os horários da época, mas também recordaram alguns acidentes e detalhes técnicos que somente poderiam ser destacados por especialistas desse segmento de atividades. Apenas dois entrevistados não se recordaram quando exatamente foi paralisado o serviço de trens de passageiros no trecho ferroviário estudado. Os outros 14 entrevistados conseguiram apontar uma data, com divergências. É de grande valia as respostas dadas sobre os motivos da paralisação dos trens ferroviários, dentre as quais, de forma resumida, podem ser listadas:

- a) Baixa competitividade, concorrência com outros modais de transporte, principalmente o ônibus, que, aos poucos, tornou-se mais rápido, confortável e barato;
- b) O tempo de viagem dos trens era muito longo e havia atrasos constantes;
- c) Os trens de passageiros eram deficitários e sempre foram subsidiados, com altos custos de manutenção;
- d) A prioridade dos Governos Federais nunca foi o trem de passageiros em si, por isso faltou interesse e investimentos por parte do poder público, e

também das empresas privadas, para dar sobrevida e tornar esse sistema mais competitivo;

- e) Houve uma “ordem de cima”, um processo consciente de desmantelamento do sistema de trens de passageiros, para parecer que era uma “tendência natural”;
- f) O chamado princípio da normatização contábil, que foi utilizado para sanar as dívidas e tornar o sistema ferroviário nacional mais competitivo.

Frente ao padrão de respostas obtido, conclui-se que a baixa capacidade de visão de longo prazo dos gestores federais à época reflete os impactos da modernização conservadora, dos paradoxos organizacionais e do vácuo geopolítico no sistema brasileiro de gestão pública. Dentre eles, destaca-se o monopólio do parque nacional automobilístico, que respondia às demandas por vantagens políticas e financeiras de grupos do setor automobilístico, nacional e internacional. Após a aprovação do Decreto-Lei nº 89.396 de 1984 e a criação da CBTU (Companhia Brasileira de Trens Urbanos) – com foco exatamente no sistema de transporte urbano e metropolitano –, o sistema de transporte ferroviário de passageiros de âmbito regional e de longa distância ficou no vazio do vácuo geopolítico de gestão pública. Aos poucos e conscientemente, foram abandonados e sistematicamente sabotados pelos poderes constituídos, deixando de ser usados por clientela cativa, que se voltou para os ônibus e os automóveis.

Já sobre a transferência da rede ferroviária à iniciativa privada em 1996, base do bloco II de perguntas, a maioria, dez entrevistados, não conseguiu se lembrar de nenhuma reunião oficial para o restabelecimento dos trens regionais de passageiros no estado fluminense naquela época. E de fato, em nível federal, não houve nenhuma convocação ou deliberação oficial aberta ao público que tratasse desse tema, com exceção dos seminários promovidos pela ANTT sobre o projeto de pesquisas da COPPE/UFRJ sobre o Retorno dos Trens de Passageiros.

Somente um entrevistado explicou exatamente que no ano de 2007 houve a paralisação do transporte de granel líquido, principalmente de derivados de óleo, e no ano de 2016 houve a paralisação total do único granel sólido que ainda era transportado por essa via férrea, ou seja, a bauxita. Dentre os motivos da paralisação de transporte de cargas por essa via, os entrevistados apontaram para dois grupos de respostas: a) motivos ambientais: houve de fato um acidente ambiental, em 2007, durante o transporte de derivados de óleo e a empresa recebeu uma multa de valor

relevante; e b) motivos econômicos, incluindo: a implantação da rede de oleodutos (que tornou a operação muito mais barata), interesses de outros grupos, concorrência com os caminhões, ausência de carga suficiente para operar esse trecho, prioridade de fluxo, questão de economia, bitributação, tarifas duplas de ICMS no frete e ausência investimentos técnicos necessários para melhorar as condições da via férrea.

O que se pode constatar a partir dessas respostas é que a empresa FCA-VLI explorou esse trecho da malha ferroviária ao máximo, sem fazer qualquer investimento na sua capacidade operacional e “usou” o acidente de 2007 como motivação formal para deixar de operar essa rede, demonstrando desinteresse nessa atividade por outros motivos formais. Isso fez com que a empresa retirasse da linha a maior parte dos materiais aproveitáveis para outros trechos mais econômicos. A situação por si só comprova a existência de uma legislação de baixa eficiência do próprio Estado, que dá a concessão e não fiscaliza – uma das características dos paradoxos organizacionais no país. O próprio Estado – ou sistema público – se boicota, em uma sistematização de equívocos que provocam grandes desperdícios de dinheiro público e recursos materiais e humanos, caracterizadores do custo Brasil.

Em relação ao projeto da EF-118, que aproveitaria parte do antigo leito da EF-103 (Barão de Mauá), a fim de estimular o desenvolvimento do sistema logístico de cargas entre os estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo pelos principais portos exportadores da região, somente um entrevistado (dentre os 16 que participaram da entrevista no bloco III) não sabia ou não tinha ouvido falar desse projeto. Os especialistas apontaram anos variados do surgimento desse projeto, de 2005 a 2015, porém uma parte soube diferenciar e destacou que esse projeto compunha o chamado Programa de Investimento em Logística (PIL) do Governo de Dilma Rousseff, sendo que três deles apontaram para o PIL I, de 2012, e cinco, para o PIL II, de 2015.

Aqui é importante explicar que a questão sobre o projeto da EF-118 foi de fundamental importância para nossa pesquisa, pois essa ferrovia (ainda no papel) deverá utilizar grande parte do leito da antiga EF-103 na conexão entre as diversas cidades do litoral fluminense, incluindo Macaé e Campos dos Goytacazes. Assim, dentre os nossos dezesseis entrevistados, nove não participaram pessoalmente das audiências que aconteceram entre os anos de 2012 e 2015; porém, eles se recordam

que a questão-chave sobre o restabelecimento dos trens de passageiros foi analisada e debatida nessas audiências. Essa baixa capacidade da memória coletiva para registrar e analisar os eventos públicos que impactam a vida de milhões de brasileiros diariamente é um dos maiores problemas para a presença de fato da população nos processos políticos e decisórios dos investimentos públicos. A reduzida cultura política nos transforma em vítimas de ações espúrias que lapidam o erário público, criando-se a sensação de ineficiência do poder público na gestão dos territórios.

Em relação ao bloco IV, a respeito da pesquisa da COPPE/UFRJ encomendada pelo Governo Federal em 2002 e financiada pelo BNDES, sobre os Trens Regionais de Passageiros, tentou-se entender quantos entrevistados de fato acreditam que possa ser viável a revitalização do transporte de passageiros. Do total de entrevistados, onze ouviram falar nessa pesquisa e doze acreditam de fato que haja demanda para restabelecer os trens de passageiros nesse trecho ferroviário. Alguns apontaram para a necessidade de “novos investimentos no entorno”, em “marketing”, “adaptações técnicas” e, principalmente, “apoio do poder público”, “investimentos pesados” e incentivos. Outros apontaram para o fato de que o custo para implantação do transporte ferroviário de passageiros é alto e necessita ser discutido.

É interessante destacar que a maioria dos entrevistados, doze ao todo, considera possível um consórcio entre empresas privadas para desenvolver esse trecho ferroviário para passageiros, mas com algumas ressalvas. Em primeiro lugar, o projeto deveria ter “retorno financeiro para os investidores”, com viabilidade técnica, operacional e financeira. Geralmente o retorno para projetos ferroviários é de longo prazo, e por isso o risco é maior. Outros comentaram que o operador não poderá ter “nenhum vínculo com o poder público”. Todos concordam que a mobilidade interurbana entre Macaé e Campos poderá melhorar sensivelmente com esse projeto, sendo de fato necessário – ou seja, a população em geral quer que o sistema funcione, com mais ou menos Estado.

A fim de entender mais a fundo o próprio conceito do paradoxo organizacional sobre uma questão concreta do nosso objeto de estudos, doze entre os dezesseis entrevistados responderam que ouviram falar sobre os problemas criados pela FCA-VLI em relação às condições de retorno dos trilhos. Alguns afirmaram que tal situação poderia ser caracterizada como um “crime”, “grande

desordem”, “burocracia”, “frustração enorme” e “desrespeito ao contrato”. Para outros, a FCA-VLI simplesmente largou as ferrovias fluminenses “ao relento”.

No que diz respeito às tradições ferroviárias do passado e quais seriam os motivos para a ausência de mais debates sobre ferrovias no Brasil, como um todo, alguns entrevistados acreditam que faltam de fato exemplos reais de projetos de sucesso, para dar credibilidade a outros projetos “ainda no papel”. Citaram também a grande “força de influência das montadoras de caminhões”, ônibus e automóveis e a competitividade atual entre os dois modais. Outros foram mais céticos em relação à forma de atuação do povo brasileiro, alegando que há uma “falta de participação popular”, com muitos “cidadãos corruptos e ignorantes”, sendo grande parte egoísta, exigindo benefícios individuais e imediatos. De fato, poucos brasileiros da geração mais jovem (em comparação com a população total) viajaram ao exterior e puderam experimentar uma viagem de trem interurbana nos padrões europeus.

Parece haver uma tradição cultural enraizada, há mais de cinquenta anos, no inconsciente nacional sobre o status e as vantagens dos automóveis particulares. Um longo processo terá de ser iniciado, há a necessidade de maior mobilização nacional, com “marketing e mídia a favor das ferrovias”, propaganda e palestras com respaldo dos governos. O cidadão poderá de fato saber sobre as vantagens do sistema ferroviário para passageiros com a ampliação da rede oficial de passageiros no país, notadamente nas capitais regionais. Muitos cidadãos veem circulando no seu entorno somente os trens de cargas, que passam uma imagem negativa; são “barulhentos” e “atrapalham o trânsito nas cidades”, com acidentes, descarrilamentos etc.

Nesse sentido, o cenário está mudando aos poucos no Rio de Janeiro, principalmente na área urbana, já que a crise econômica relacionada ao petróleo também contribui para a mudança da mentalidade das pessoas em relação ao rodoviarismo, na direção de um transporte mais “limpo” e mais “racional”. A visão de Brasil de “mentalidade medíocre” precisa mudar, a partir de uma visão mais macro e, como afirma um dos entrevistados: “Faltam políticas públicas e gestores comprometidos em manter os trechos ferroviários já existentes. O que se nota é o descaso em manter a conservação de nosso patrimônio e nossa história. Quanto ao apoio do povo, este deve ser esclarecido e estimulado para ter um olhar diferente à sua tradição, sua cultura e seus costumes. O que se percebe é que projetos inerentes

às ferrovias são criados durante uma gestão pública e nem sempre são continuados durante a mudança de gestão, quando há troca de interesses.”<sup>87</sup>

A análise dos 16 questionários recebidos possibilitou um mergulho profundo na mente de gestores e formadores de opinião, agentes públicos e consultores, que, de fato, trabalham diariamente a questão ferroviária no território fluminense. A participação em futuros debates e discussões com objetivo de construir novos programas e projetos de lei, em âmbito regional e nacional, deverá levar em consideração as opiniões dos especialistas para que se realize um Estudo de Viabilidade Técnica, Financeira e Ambiental (EVTFA) mais objetivo e que não cometa os erros do passado recente.

Sobre os entrevistados, ressalta-se que alguns gestores, incluindo o subsecretário de Estado dos Transportes do Rio de Janeiro, se mostraram céticos e pessimistas em relação ao possível projeto de restabelecimento do transporte ferroviário de passageiros entre Macaé e Campos, principalmente no quesito demanda de passageiros. Outros especialistas, os de órgãos federais – principalmente os veteranos acima de 60 anos –, se mostraram mais otimistas, inclusive os consultores de empresas privadas. Os integrantes de associações de apoio às ferrovias também demonstraram otimismo em relação às possibilidades técnicas e econômicas do empreendimento, apesar do seu ceticismo em relação aos dirigentes políticos locais e federais.

De fato, o número de jovens brasileiros que viajou ao exterior e pôde “experimentar” os trens regionais intermunicipais de forma funcional (e sabemos que vêm deles as futuras gestões políticas no nosso sistema de representatividade) é relativamente baixo, sendo que muitos têm a tradição cultural enraizada do status e suas vantagens no uso dos automóveis particulares. Quebrar esse paradigma é o desafio de uma sociedade padronizada pelo individualismo.

Aos entraves políticos, culturais e técnico-operacionais que vêm limitando a capacidade de realização do projeto em vista, somam-se interesses escusos aglutinados em grupos corporativistas ligados a políticos de vários níveis. A ausência de uma política de planejamento urbano e regional mais comunitária ao lado do uso desproporcional do sistema rodoviário, em conflito e disputa com o transporte de carga, individual e coletivo, gera ineficiência nos sistemas de

---

<sup>87</sup> Técnico de Projetos, Construção e Montagem da Petrobrás. Rio de Janeiro, 8/01/2018.

transporte, e isso se reflete no número crescente de acidentes de trânsito, poluição e congestionamentos.

Outro entrave fundamental diz respeito à necessidade de concepção de sistemas de transportes como um sistema complexo, sendo necessário integrá-lo com diferentes modais, considerando a organização dos territórios em redes logísticas, sobrepassando as localidades.

A baixa capacidade de visão de longo prazo dos gestores federais reforça os pedidos e vantagens políticas de grupos restritos com grande poder financeiro, e isso parece ter relação direta entre a dinâmica de processos econômicos específico e as demandas por novos modais de transporte. A expectativa, na região em destaque, é de que, quanto melhor estiver a economia e a geração de empregos em ciclos futuros em cidades como Macaé e Campos dos Goytacazes, maior será a demanda por transporte (em vários modais) entre essas e outras cidades. Portanto, considera-se possível, porém complexa, a superação dos entraves da gestão pública local e federal para a mobilidade regional por meio do resgate da rede ferroviária de passageiros a partir da mudança da visão míope dos políticos e dos próprios cidadãos, com “marketing” e a exaltação de projetos de sucesso.

Em outras palavras, seria possível imaginar uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo através da produção de bens intermediários não comercializáveis – como, por exemplo, parte da infraestrutura de transportes ferroviários –, que fossem capazes de permitir a geração de economias de grande escala, alterando não somente o comércio brasileiro, mas também a qualidade de vida dos seus cidadãos, a partir da combinação de diversas fontes de vantagens comparativas estáticas (recursos naturais) e as fontes dinâmicas (economias de escala).

Esse poderá ser um caminho promissor para o Rio de Janeiro e para o Brasil, a fim de cobrir com conteúdo sólido o vácuo geopolítico da gestão pública nacional e regional, diminuindo os desperdícios gerados pelos paradoxos organizacionais em um país açodado pela modernização dolorosa há tantos anos.

## 6

**Referências bibliográficas**

ABRAMOVAY, Ricardo. **Sete desafios para o desenvolvimento territorial**. Palestra 4, São Paulo, Fundação Lyndolpho Silva, Banco Nacional da Agricultura Familiar, 7 p., nov. 1999.

ABREU, Maurício de. **Evolução urbana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IPLANRIO/ZAHAR, 1987.

ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – Edição 2017**. Disponível no site: <<http://www.anp.gov.br>>

ANTICO, Cláudia. **Deslocamentos pendulares nos espaços sub-regionais da Região Metropolitana de São Paulo**. XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, Anais, ABEP, Caxambu, 2004.

AVALIAÇÃO TÉCNICO-ECONÔMICA DE SISTEMAS FERROVIÁRIOS DE PASSAGEIROS DE INTERESSE REGIONAL. Volume 1. Aspectos Conceituais e Metodológicos. Rio de Janeiro: PLANET/PET/COPPE/UFRJ, BNDES, 1997.

BAENINGER, Rosana. **Movimentos migratórios no contexto paulista: tendências da década de 80**. X Encontro Nacional de Estudos Populacionais, Anais, ABEP, Caxambu, 1996, p.675-704.

BASTOS, Caroline Ramos Antunes; GAMBATE, Dionathan Boiher. **A revolução do consórcio público e suas consequências para a região do Caparaó Capixaba**. Prefeitura Municipal de Muniz Freire, 2010.

BEAUJEU-GARNIER, Jacqueline. **Geografia da População**. São Paulo: Ed: Nacional, 1980.

BENTES, Fernando Ramalho N. Montenegro. **A geopolítica clássica e a análise do caso brasileiro**. Revista Direito, Estado e Sociedade. Direito, Estado e Sociedade, V.9, n.27, p. 51 a 64, jul/dez 2005.

BRZEZINSKI, Zbigniew Kazimierz. **Out of Control: Global Turmoil on the Eve of the 21st Century**. Nova York: Collier (1993).

BUGARIN, Maurício Soares; HILTON, Manoel Dias Ribeiro; SUZANA, Quinet Bastos. **Consórcios Públicos Municipais: Uma análise Institucional**. ANPEC, 42º Encontro Nacional de Economia, 9 a 12 de dezembro de 2014, Natal-RN.

CALDAS, Eduardo de Lima. **Formação de Agendas Governamentais Locais: o caso dos Consórcios Intermunicipais**. Tese (doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP), 2007.

CANO, Wilson. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil, 1930-1995**. Campinas, SP: Unicamp-IE, 1998.

CASTELLO BRANCO, Maria Luiza; FREITAS FIRKOWSKI, Olga Lúcia C. de; MOURA, Rosa. **Movimento Pendular: Abordagem Teórica e Reflexões sobre o uso do indicador**. Artigo apresentado no XI Encontro Nacional ANPUR, Salvador-BA, maio de 2005.

CASTRO, Iná Elias de. **Geografia e Política: território, escalas de ação e instituições**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DO BRASIL DE 1988. Organizado por SILVA, Nelma Fontana. 5ª Edição. Brasília-DF: Vestcon, 2013.

COUTO E SILVA, Golbery do. **Geopolítica e Poder**. Rio de Janeiro: UniverCidade, 2003.

EL-KAREH, Almir Chaiban. **Filha branca de mãe preta: a Companhia da Estrada de Ferro D. Pedro II (1855-1865)**. Petrópolis: Ed. Vozes, 1982.

FERREIRA, Carlos Maurício de C. **Espaço, regiões e economia regional**. In: Economia regional – teoria e métodos de análise. Fortaleza: BNB, 1998.

FERREIRA NETTO, Francisco. **150 anos de transportes no Brasil 1822/1972**. Brasília: Ministério dos Transportes, 1974.

GAMEIRO, Augusto Hauber; COSTA, Sandra B.C. **Entendendo o Custo Brasil**. Artigo apresentado no Congresso Brasileiro & Internacional de Administração Rural IFMA-ABAR, Campinas-SP. 14 a 19 de agosto de 2005.

GIESBRECHT, Ralph Mennucci. **Estações ferroviárias do Brasil**. Disponível em: <[http://www.estacoesferroviarias.com.br/efl\\_rj\\_litoral/efl\\_linha\\_litoral.htm](http://www.estacoesferroviarias.com.br/efl_rj_litoral/efl_linha_litoral.htm)>. Acessado em 14 de janeiro de 2018.

GRAZIANO DA SILVA, José. **Modernização dolorosa**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

GRECO, Antônio de Monte Furtado. **Um século de Ferrovias Estatais Federais no Brasil: Da criação da Estrada de Ferro Central do Brasil (1858) à criação da Rede Ferroviária Federal S.A. (1957)**. Tese de Doutorado, PUC-MG. Belo Horizonte, 2012.

LIMA, Érico Fathi Córdoba de. **O Real Custo Brasil: Corrupção sistêmica como entrave ao desenvolvimento**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Local) – Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande-MS, 2016.

LIMA, Eriksom Teixeira; NASSIF, André Luiz; CARVALHO JR., Mário Cordeiro de. **Infraestrutura, Diversificação das Exportações e Redução do “Custo-Brasil”: Limites e Possibilidades**. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 4, n. 7, p. 83-122, junho de 1997.

LUZ, Luciano Ferreira da. **A Geografia do transporte de passageiro: avaliação da modernização da CPTM e de seu papel no planejamento e na estruturação do espaço metropolitano de São Paulo**. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP – SP, 2010.

MACEIRA, Diogo Bahia. **Gestão Pública clientelista das políticas energéticas em Campos dos Goytacazes e a modernização conservadora no espaço regional fluminense (1998-2015)**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Geografia da PUC-Rio, 2016.

MARTINS, Sérgio Ricardo Oliveira. **Desenvolvimento local: questões conceituais e metodológicas**. *Interações*, Revista Internacional de Desenvolvimento Local, UCDB, Campo Grande, v. 3, n. 5, p. 51-59, set. 2002.

MASTROPAOLO, Alfio. **Clientelismo**. In: BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política. Brasília. UNB, 1992.

MATOS, Odilon Nogueira de. **Café e ferrovias. A evolução ferroviária de São Paulo e o desenvolvimento da cultura cafeeira**. Campinas, SP: Pontes, 1990.

MONBEIG, P. **Pioneiros e Fazendeiros de São Paulo**. São Paulo: Hucitec, 1984.

MOTTA DA SILVA, Marly. **Rio – Cidade Capital. Descobrindo o Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

NAKAMOTO, Bianca Sanae. **Planejamento e impasse na implementação do Trem de Alta Velocidade (TAV) entre Campinas/SP, São Paulo/SP e Rio de Janeiro/RJ. 2012**. Dissertação (Mestrado). Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, 2012.

NASSER, Bianca. **Economia Regional, Desigualdade Regional no Brasil e o Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento**. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 7, n. 14, p. 145-178, dezembro de 2000.

OTH, Valère. **O desenvolvimento: indicadores e tentativa de avaliação.** *Revista Geográfica*, UNESP, São Paulo, n. 14, p. 79-114, 1997.

OTTONI, Christiano Benedicto. **O Futuro das estradas de ferro no Brasil.** Rio de Janeiro: Typografia Nacional, 1859. Biblioteca do Senado Federal.

PASTORI, Antônio. **Implantação de um trem expresso executivo no ramal de Saracuruna da Supervia.** Universidade Estácio de Sá, Departamento de Pós-Graduação em Engenharia Ferroviária. Rio de Janeiro, 2016.

PLANO ESTRATÉGICO DE LOGÍSTICA E CARGAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 31 de maio de 2016.

PESSANHA, João Batista. **Um estudo sobre a lavoura canavieira em Campos dos Goytacazes na atualidade.** Dissertação de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades. Universidade Cândido Mendes/Campos. 2004.

PESSANHA, Swelen Mendonça et al. **Estimativa da Demanda de Passageiros em trens regionais.** In: 7ª Congresso Luso Brasileiro para o Planejamento Urbano, Regional, Integrado e Sustentável. Maceió, 5 a 7 de outubro de 2016.

QUEIROZ, Luiz Novaes de. **Demanda de transporte nos sistemas de alta velocidade: experiência internacional e analogias com o TAV Brasil.** *Revista ANTP* n° 123, p. 39, 2009.

RECK, Garrone. **Apostila Transporte Público.** Departamento de Transporte da Universidade Federal do Paraná – PR, 2003.

RICHARDSON, Harry W. **Economia regional: teoria da localização, estrutura urbana e crescimento regional.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

RIO-VITÓRIA (EF-118), **A SAÍDA ATLÂNTICA.** *Revista Ferroviária*, agosto/setembro de 2016, p. 30. São Paulo, 2016.

ROCA, Maria de Nazaré Oliveira. **Espaço-Tempo e Mobilidade territorial**. Revista da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, n. 12. Lisboa, Edições Colibri, 1998, p. 255-266.

RODRIGUEZ, Hélio Suevo. **A Formação das Estradas de Ferro no Rio de Janeiro: o resgate de sua memória**. Rio de Janeiro: Memória do Trem, 2004.

SANTOS, Ângela Moulin Penalva; SANT'ANNA, Maria Josefina Gabriel. **Transformações Territoriais no Rio de Janeiro no século XXI**. Rio de Janeiro: Gramma, 2014.

SCHARINGER, João. **Trens regionais de passageiros: o renascimento de um vetor de desenvolvimento econômico no país**. Rio de Janeiro: BNDES, Novembro de 2002.

SCHUMPETER JOSEPH A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SILVA, Augusto César Pinheiro da. **Discursos e práticas institucionais no Estado do Rio de Janeiro: paradoxos organizacionais na modernização do espaço rural fluminense**. In: RUA, João (Org.). **Paisagem, espaço e sustentabilidade: uma perspectiva multidimensional da geografia**. – Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio, 2007, p. 237-284.

SILVA, J. Graziano da. **A Modernização Dolorosa: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

SILVA, Marcelo Werner da et al. **A Implantação Ferroviária no Estado do Rio de Janeiro: 1854-1900**. Artigo apresentado no 4º Seminário de Pesquisa do Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional, da Universidade Federal Fluminense (UFF), março de 2010.

\_\_\_\_\_. **A formação de territórios ferroviários no Oeste Paulista, 1868-1892.** Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGG) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), 2008.

SOUSA, Raimunda Alves de; PRATES, Haroldo Fialho. **O processo de desestatização da RFFSA: principais aspectos e primeiros resultados.** Revista do BNDES, v. 4, n. 8, p. 119-141, dez. 1997.

SOUZA, Jerônimo Rodriguez. **Reflexões sobre o Conceito de Desenvolvimento e o seu Percorso Histórico no Brasil – Um Enfoque sobre a Trajetória da Agricultura Familiar no Semi-Árido.** In: *Sitientibus*, Feira de Santana, n. 27, p. 113-130, jul./dez. 2002.

TEIXEIRA, Luciana da Silva. **Consórcios intermunicipais: instrumento para aumentar a eficiência do gasto público.** In: M. Mendes (Org.). *Gasto Público Eficiente: 91 Propostas para o Desenvolvimento do Brasil.* São Paulo: Instituto Fernand Braudel/Topbooks, 2006.

\_\_\_\_\_; MENEGUIN, Fernando. **Os consórcios intermunicipais aumentam a eficiência no setor público?** 2006. Disponível em <<http://www.brasil-economia-governo.org.br>>. Acessado em novembro de 2017.

TOPIK, Steven. **A presença do estado na economia política do Brasil de 1889 a 1930.** Rio de Janeiro: Ed. Record, 1987.

VAZ, J.C. **Consórcios intermunicipais.** Revista DICAS: Ideias para a Ação Municipal, n. 97. São Paulo, 1997.

VEIGA, José Eli da. **A face territorial do Desenvolvimento.** *Interações*, Revista Internacional de Desenvolvimento Local, UCDB, Campo Grande, v. 3, n. 5, p. 5-19, set. 2002.

VENKOVSKY, Vitor Pires. **Ferrovia e logística do agronegócio globalizado: Avaliação das políticas públicas e privadas do sistema ferroviário brasileiro.** Tese de Doutorado do Instituto de Geociências da Unicamp. Campinas, 2011.

VENTURA, Thaís dos Santos. **Procedimento metodológico para a estimativa de demanda transferida em sistemas de transporte ferroviário de passageiros com característica semiurbana: estudo de caso do trecho Florianópolis (SC)-Itajaí (SC).** Dissertação submetida à Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Engenharia Civil. Florianópolis, março de 2012.

VITTE, Claudete de Castro Silva. **Gestão do desenvolvimento econômico local: algumas considerações.** In: INTERAÇÕES. Revista Internacional de Desenvolvimento Local, v. 8, n. 13, p. 77-87, set./2006. Disponível em: <<http://www.interacoes.ucdb.br/article/view/467>>.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade.** Brasília: UNB, v. 1, 2015.

ZELINSKI, Wilbur: **The Hypothesis of the Mobility Transition.** Geographical Review, 1971, v. 61, p. 219-249.

7.

**Anexos****Anexo 1 – Questionário de entrevistas para pesquisa de campo**

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO**  
**DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA**



**“OS DESAFIOS DA GESTÃO PÚBLICA FLUMINENSE PARA A  
 CONEXÃO INTERMODAL DE PASSAGEIROS: A ATIVAÇÃO  
 DA MALHA FERROVIÁRIA REGIONAL MACAÉ-CAMPOS  
 DOS GOYTACAZES”**

*PESQUISADOR: Mestrando Pável L. Grass*

QUESTIONÁRIO DE ENTREVISTA COM ESPECIALISTAS  
PARA PESQUISA SOBRE O TREM REGIONAL DE  
PASSAGEIROS MACAÉ-CAMPOS.

*Data* \_\_\_\_\_

*Dados do Entrevistado:*

*Nome* \_\_\_\_\_

*Função* \_\_\_\_\_

*Instituição* \_\_\_\_\_

*Idade* \_\_\_\_\_

**BLOCO I.** Uma das mais antigas estradas de ferro no estado fluminense, muito utilizada para o transporte de cargas e também de passageiros, é a Linha do Litoral, entre Barão de Mauá e Vitória, ou EF-103.

- 1- O sr. se recorda quais eram os trens de passageiros que circulavam por essa ferrovia? Caso se lembre, qual era a frequência de horários desses trens e o tempo de viagem entre Campos e Macaé e entre Campos e o Rio de Janeiro?
- 2- O sr. se lembra em que ano os serviços de trens de passageiros foram paralisados? Poderia apontar alguns motivos ou justificativas, inclusive por parte da RFFSA?

**BLOCO II.** A partir de 1996, iniciou-se no país uma larga campanha governamental para transferir a gestão de toda a rede ferroviária à iniciativa privada. Assim, a maior parte das linhas férreas, principalmente as de bitola métrica no estado fluminense, ficou sob a concessão da FCA-VLI, um braço logístico da empresa VALE. Pelo contrato de 1996, a FCA deveria prestar serviço de transporte de cargas, com a obrigação de permitir a passagem de até dois pares de trens de passageiros por dia.

- 1- Nesse contexto, desde 1996, após as concessões ferroviárias, o sr. se lembra de alguma reunião oficial para manter ou restabelecer os trens regionais de passageiros no estado do Rio de Janeiro?
- 2- Quando a FCA deixou de operar cargas entre Campos e o Rio de Janeiro? Por que houve a paralisação? O sr. poderia apontar algum motivo concreto?

**BLOCO III.** No ano de 2002, o Governo Federal encomendou uma pesquisa especial à COPPE/URFJ sobre os Trens Regionais de Passageiro (financiada pelo BNDES), para averiguar os possíveis trajetos a serem executados. De um total de 64 trechos, foram selecionados 14 trechos prioritários, incluindo o de Macaé-Campos (devido a sua importância econômica e estratégica para a região).

- 1- O sr. ouviu falar nessa pesquisa? Conheceu os resultados?
- 2- O sr. acredita que exista demanda real para tal projeto, do ponto de vista dos usuários?
- 3- Seria possível um consórcio entre empresas privadas, por exemplo, a empresa de ônibus 1001 ou Itapemirim para tal projeto, algum modelo de PPP (a exemplo do VLT na Baixada Santista)?
- 4- O sr. acredita que os políticos e gestores públicos, e mesmo os dirigentes das empresas concessionárias, estão mudando de opinião a esse respeito, estão mais flexíveis e favoráveis aos projetos sobre os trens regionais de passageiros?

- 5- O sr. ouviu falar ou soube dos problemas criados pela FCA-VLI em relação às condições de retorno dos trilhos fluminenses recebidos pela concessão federal de 1996, discutidos no âmbito da MP 752/2016? Qual a opinião do sr. a esse respeito? Seria possível interpretar tal situação como uma contradição (paradoxo) organizacional/administrativo, entre o que se tinha em 1996 e o que de fato nós temos hoje?

**BLOCO IV.** A fim de estimular o desenvolvimento do sistema de logística de cargas entre os estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo, bem como o acesso aos principais portos exportadores da região, foi projetada a EF-118, que deverá “aproveitar” parte do antigo leito da Leopoldina/FCA (EF-103).

- 1- O sr. já ouviu falar sobre esse projeto? Poderia dizer em que ano surgiu o projeto da EF-118?
- 2- O sr. participou de alguma audiência ou debate sobre o projeto da EF-118? Em que ano? O sr. se lembra se foi levantada a possibilidade de restabelecer as viagens regionais de passageiros?
- 3- O sr. imagina ser possível o restabelecimento do sistema de transporte ferroviário de passageiros entre cidades como Macaé e Campos, pela antiga FCA (EF-103, Barão de Mauá-Vitória), independentemente do novo projeto da EF-118?
- 4- Por que, mesmo com tanta tradição e história secular de transporte ferroviário de passageiros, não se consegue apoio nem do povo nem dos gestores locais para efetivamente restabelecer tais empreendimentos no Rio de Janeiro? Por que o tema ferrovias é tão pouco debatido no Rio de Janeiro e no Brasil como um todo? O que falta de fato para mudar tal cenário?

Muito obrigado pela vossa participação!

## Anexo 2 – Lista de nomes e organizações para entrevista e pesquisa sobre o trem regional Macaé-Campos

PUC-Rio - Certificação Digital N° 1612194/CA

LISTA DE NOMES E ORGANIZAÇÕES PARA ENTREVISTAS PESQUISA TRENS PASSAGEIROS MACAÉ-CAMPOS							
Nº	NOME	FUNÇÃO	ORGANIZAÇÃO	SEGMENTO	TELEFONE	E-MAIL	DATA
1	Manoel Geraldo Costa	Inventariante	MT	GOVERNO	21-2263-5226	<a href="mailto:mgcosta18@rffsa.gov.br">mgcosta18@rffsa.gov.br</a>	18/07/2017
2	Antônio José L. Gondim	Unid Fer do DNIT Campos	DNIT	GOVERNO	22-2733-1105	<a href="mailto:ercam@rffsa.gov.br">ercam@rffsa.gov.br</a>	19/12/2017
3	Delmo Pinho	Subsecretário	SETRANS-RJ	GOVERNO	21-2333-8603	<a href="mailto:delmopinho@gmail.com">delmopinho@gmail.com</a>	04/08/2017
4	Hélio Suevo	Diretor	AENFER	ASSOCIAÇÃO	21-2222-1404	<a href="mailto:hsuevo@yahoo.com.br">hsuevo@yahoo.com.br</a>	20/12/2017
5	Antonio Pastori	Diretor	APPF	ASSOCIAÇÃO	21-99911-8365	<a href="mailto:antonio.pastori53@gmail.com">antonio.pastori53@gmail.com</a>	23/12/2017
6	Alexandre Said Delvaux	Economista	VALEC	GOVERNO		<a href="mailto:alexandre@censanet.com.br">alexandre@censanet.com.br</a>	19/12/2017
7	Adipe Cherene	Diretor	FCA (VLI)	EMPRESA	22-2726-6135	<a href="mailto:adipe.cherene@vli.com">adipe.cherene@vli.com</a>	??
8	Rafael Diniz	Prefeito Campos	Prefeitura (Elóiça)	GOVERNO	22-98175-0899	<a href="mailto:rafaeldiniz@campos.rj.gov.br">rafaeldiniz@campos.rj.gov.br</a>	??
9	Aluízio dos Santos Júnior	Prefeito Macaé	Prefeitura (Jácy)	GOVERNO	22-2791-9008	<a href="mailto:gabinete@macae.rj.gov.br">gabinete@macae.rj.gov.br</a>	??
10	Paulo Feijó	Deputado Federal	Congresso Nacional	GOVERNO	22-99981-2288		??
12	Tereza Maria	Diretora	Sysfer Consultoria	EMPRESA	21-3529-1837	<a href="mailto:tereza.maria@sysfer.com.br">tereza.maria@sysfer.com.br</a>	??
13	Alex Medeiros	Diretor	Ferrovias Viva	ASSOCIAÇÃO	22-99907-5716	<a href="mailto:alex57medeiros@gmail.com">alex57medeiros@gmail.com</a>	??
15	Mauro Simões Almeida	Diretor Assunt ferroviários (pass)	ANTT	GOVERNO	21-3504-4730	<a href="mailto:marcelo.marcos@antt.gov.br">marcelo.marcos@antt.gov.br</a>	18/10/2017
16	Vicente Abate	Diretor	ABIFER	ASSOCIAÇÃO	11-3289-1667	<a href="mailto:vicenteabate@abifer.org.br">vicenteabate@abifer.org.br</a>	??
17	Nylson Macedo (apos)	Superintendente regional da SR-8	RFFSA	GOVERNO			19/12/2017
18	Renato Siqueira (Campos)	Presidente	IMTT-Campos	GOVERNO	22-98175-0587	<a href="mailto:gabinete.imtt@campos.rj.gov.br">gabinete.imtt@campos.rj.gov.br</a>	19/12/2017
19	Antônio Carlos Tancredo	Sócio Diretor	ENEFER Consultoria	EMPRESA	(21)2509-4634	<a href="mailto:tancredo@enefer.com.br">tancredo@enefer.com.br</a>	18/01/2018
20	Sérgio Messe	Sócio Diretor	ENEFER Consultoria	EMPRESA	(21)2509-4634	<a href="mailto:sergio@enefer.com.br">sergio@enefer.com.br</a>	27/12/2017
21	Max Acrísio	Engenharia Ferroviária	Estácio	EMPRESA		<a href="mailto:max.acrisio@gmail.com">max.acrisio@gmail.com</a>	07/01/2018
22	Victor de Almeida e Silva	Projeto, construção e montagem	Petrobrás	GOVERNO		<a href="mailto:victor.dealmeidaesilva@gmail.com">victor.dealmeidaesilva@gmail.com</a>	08/01/2018
23	Vania Maria Silva Araújo	Turismóloga, administradora	Luftur Metha Comercial	EMPRESA		<a href="mailto:vaniamariasaraujo@gmail.com">vaniamariasaraujo@gmail.com</a>	07/01/2018