

APROPRIAÇÃO DA FERROVIA PELO TURISMO E SUAS INTER-RELAÇÕES COM O DESENVOLVIMENTO LOCAL

D'AGOSTINI, FERNANDA F. (1); ABASCAL, EUNICE H. S. (2)

1. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UPM, Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, PPGAU UPM
Rua da Consolação, 930 – Consolação CEP 01302-090
E-mail: arq.fernandafd@gmail.com

2. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UPM, Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, PPGAU UPM
Rua da Consolação, 930 – Consolação CEP 01302-090
E-mail: eunicehab@gmail.com

RESUMO

A implantação de atividades do setor secundário, tais como pequenas indústrias ou manufaturas, revelam-se hoje insuficientes para sustentar economicamente os municípios, o que os leva a uma necessidade de integrar-se em redes, pautadas nas possibilidades das regiões que os relacionam. Observa-se na atualidade que os projetos turísticos vem se tornando políticas de governos que investem grande volume de recursos na reconstrução de paisagens com o intuito de transformar determinadas localidades atrativas para empresas, investidores e turismo, por meio da criação ou modificação da imagem urbana. O Brasil tem adotado as ferrovias turísticas como elemento capaz de contribuir para a reconfiguração do território que atravessam estimulando o turismo urbano e regional como meio para um possível desenvolvimento local. Dentro deste cenário, este artigo tem como objetivo avaliar o impacto dos roteiros turísticos ferroviários na promoção do desenvolvimento nos moldes apresentados, para tanto se utiliza de um método combinado de compilação e análise de dados produzidos – indicadores e atributos relativos ao papel da ferrovia na consolidação e desenvolvimento das cidades brasileiras tendo como base o cenário histórico-econômico, complementado pela análise e avaliação dessas políticas junto ao território a organização e sistematização dos dados em campos semânticos e a valoração dos dados a partir de uma análise SWOT (*Strenghts Weaknesses Opportunities Threats*).

Palavras-chave: turismo cultural; ferrovias turísticas; patrimônio ferroviário; políticas públicas.

Introdução

A implantação de atividades do setor secundário, tais como pequenas indústrias ou manufaturas, revelam-se hoje insuficientes para sustentar economicamente os municípios, o que os leva a uma necessidade de integrar-se em redes, pautadas nas possibilidades das regiões que os relacionam. Um novo espaço, de dimensão local (DOWBOR, 1992), reinsere o município e articulações de abrangência regional, a fim de definir limites estratégicos de transformação. Assim o desenvolvimento dos municípios deve acontecer de maneira integrada a outras escalas, nas quais podem ser superadas as limitações de diversidade econômica e produtiva que o tecido social requer. Novas relações tempo espaciais, definindo limites que incluem fluxos estratégicos, onde pode ocorrer uma racionalização geradora de novas conexões, cidade e campo, centro e periferias, amplificam os domínios que possibilitam falar em um outro espaço local, cujas fronteiras flexibilizadas se estendem ao regional.

No Brasil, o patrimônio ferroviário e respectivos meios de transporte agregados, na forma de ferrovias turísticas, são em tese recursos capazes de contribuir para a reconfiguração do território que atravessam, e estimular o turismo em âmbito urbano e regional como meio para o desenvolvimento local (BRASIL, MTur, 2013). São diversas as possíveis consequências da implementação turística e impacto econômico em uma região afetada, no âmbito do desenvolvimento do município e de sua integração regional. Os impactos positivos de desenvolvimento nos níveis municipal e regional ocasionados pelo turismo são os principais argumentos que levam planejadores econômicos a optar por essa atividade (BRASIL, MTur, 2003).

Essa atividade turística de abrangência urbana e regional apoiada no turismo ferroviário poderia se valer do aproveitamento de lugares e bens de significativo valor histórico-cultural, para potencializar o desenvolvimento de municípios e regiões atravessados pelos principais roteiros, contribuindo para ampliar a pouca diversidade de atividades econômicas observadas nos territórios definidos por seu percurso. A ferrovia atravessa um território formado por municípios que poderiam ser geridos de maneira integrada, se adotada uma perspectiva regional de planejamento. Uma ferrovia turística é um potencial vetor de implementação de atividades no território municipal e regional, razão pela qual, por seu

papel agregador de atividades econômicas, impulsiona o desenvolvimento local por se vincular ao território alvo.

Adota-se como caso o trajeto da ferrovia turística “Trem dos Imigrantes”, (São Paulo), com o objetivo de avaliar o impacto deste roteiro na promoção do desenvolvimento nos moldes apresentados. Apresenta-se um método combinado de compilação e análise de dados produzidos – indicadores e atributos relativos ao papel da ferrovia na consolidação e desenvolvimento das cidades brasileiras tendo como base o cenário histórico-econômico. Esses indicadores estão estruturados em três parâmetros, com dois critérios cada: desenho (morfologia urbana e espaços públicos), desenvolvimento (geração de empregos e mobilidade) e gestão (infraestrutura e contrapartidas territoriais). Torna-se possível definir a avaliação de políticas públicas relativas à implementação de planos e projetos como um processo de julgamentos deliberados sobre a validade de propostas para a ação pública, definindo o sucesso ou a falha dos projetos implementados.

Para complementar, elabora-se a análise e avaliação dessas políticas junto ao território a organização e sistematização dos dados em campos semânticos e a valoração dos dados a partir de uma análise SWOT (*Strenghts Weaknesses Opportunities Threats*). Transpondo os elementos da análise SWOT para o território pode-se dizer que as forças são as aptidões/ vocações mais fortes – atividades econômicas, recursos naturais, etc.; enquanto as fraquezas são as aptidões que interferem ou prejudicam de algum modo o desenvolvimento local – lacunas nas políticas públicas, falta de capacitação, etc. Já no âmbito externo as ameaças são forças externas que influenciam negativamente no território – esgotamento de recursos naturais, concorrência interurbana, etc; e as oportunidades classificam-se como as forças externas que influenciam positivamente o território – investimentos da iniciativa privada, mudança no cenário político-econômico, etc.

Ferrovia, turismo e território

No século XIX as ferrovias foram a vanguarda do capitalismo e da modernidade, assim se tornou condição para o desenvolvimento e a porta de acesso ao mundo moderno a construção de ferrovias. Os trens mudaram a noção de velocidade e de distância, as estações eram o centro de uma nova vida urbana e as estradas de ferro dinamizaram as

localidades agrícolas e os emergentes centros industriais.

As ferrovias, durante algumas décadas, foram responsáveis pela caracterização de regiões, pois promoveram transformações nas cidades existentes por onde passam e, em muitos casos, a fundação de novos municípios. Influenciaram na configuração de ruas e em seu sistema de identificação, nos meios de transportes urbanos e no estabelecimento de atividades complementares nos arredores das estações, como por exemplo, comércios e hotéis.

No Brasil, início do século XX, a rápida evolução do transporte rodoviário culminou na década de 1.940 com sua competição com o transporte ferroviário que tem por consequência o início do processo de decadência e desvalorização do sistema ferroviário brasileiro, mais tarde alimentada pelas consequências da deflagração da Segunda Guerra Mundial, que dificultou a importação do carvão e do material ferroviário, além do forte nacionalismo gerado no governo de Getúlio Vargas.

As ferrovias brasileiras “nascem” como forma de escoamento da produção agrícola, transformando a paisagem urbana no início do século XX com a conformação dos espaços na malha urbana influenciados pela estação. Com a falta de investimentos e sucateamento das linhas férreas, a privatização tornou-se a “saída” para esse impasse, tornando as ferrovias em corredores de escoamento de carga, principalmente para a exportação e o transporte de passageiros foi reduzido ao atendimento dos subúrbios nas metrópoles, o que contribuiu para que os espaços antes importantes as margens da ferrovia se transformasse em áreas degradadas e vazios urbanos.

Os debates sobre a recuperação e revitalização da ferrovia no Brasil passa pelas questões de agilidade, flexibilidade, competitividade, produtividade e qualidade, demonstrando que apesar dos esforços das últimas décadas com as políticas públicas destinadas ao setor não foi possível responder de forma satisfatória todas essas questões, porém é evidente pela análise dos números apresentados pelas concessionárias e pelo próprio Estado – em um movimento de promoção; que processo de privatização do sistema ferroviário brasileiro teve como maior consequência o aumento porcentual do transporte de carga que passou de 15%

para 25% e, 2.0111 e tendo como estimativa alcançar 35% em 2.0202.

Na atualidade, projetos turísticos em que se inclui a instalação de ferrovias turísticas atravessando a extensão do território urbano e regional vêm se tornando uma prática e expressão de políticas de governo que investem grande volume de recursos na reconstrução da paisagem e em sua pretensa requalificação. O intuito seria tornar municípios e regiões envolvidas com a passagem de circuitos turísticos, localidades atrativas para empresas, investidores e negócios entre os quais o turismo, com a recriação ou modificação da imagem e do capital simbólico associados.

Os processos de intervenção e requalificação que transformam áreas ou regiões consolidadas de cidades e regiões por meio de programas e planos de desenvolvimento e promoção turísticos buscam atender a demanda territorial a partir de fatores socioeconômicos – territoriais e ambientais, englobando os sistemas de gestão, atores e parcerias de diversas modalidades, entre estas, as PPP – parcerias público-privadas, o que confere uma dimensão crítica ao problema de requalificação do território, tensionando os atores e forças político-econômicas envolvidas. Apresenta-se então uma relação entre Estado e mercado que se deseja polemizar, confrontando o planejamento entendido como ação pública em prol da sociedade e a participação de forças e do capital privado na transformação do território.

Do ponto de vista da ação do turismo no território, seu objetivo é a integração de cidades e regiões ao definir novos cenários e programas de atividades, exemplificadas pela promoção do setor terciário, compreendido como um meio de reestruturação do setor produtivo, distribuído em serviços especializados – escritórios, lazer, turismo, entre outros, podendo articular-se ao desenvolvimento local voltado aos interesses e perspectivas do lugar (VARGAS e PAIVA, 2016).

A adoção das ferrovias turísticas como instrumento de preservação e manutenção do patrimônio ferroviário pode ser colocada como consequência da institucionalização do turismo nos anos 2.000, por meio do incentivo do desenvolvimento de roteiros e produtos desta indústria, instrumentalizado pelo Plano de Revitalização das Ferrovias composto por

1 Fundação Getúlio Vargas, 2011.

quatro programas base, do qual destaca-se o programa de resgate do transporte de passageiros: trens de turismo, trens regionais e trens de alta velocidade e desempenho; culminando na criação de vários roteiros turísticos baseados na ferrovia.

As ferrovias turísticas têm se apropriado de ramais desativados – muitos em estado de abandono, tendo seu restauro (ou reforma) e melhorias necessárias para a atividade proposta por meio de investimentos privados, em sua maioria provindos de associações e organizações não governamentais com o objetivo de preservar o patrimônio ou por mobilizações políticas sazonais. Desta forma, a atividade turística se propõe a integrar a ferrovia e seu patrimônio à economia, em escala regional.

Por definição ferrovias turísticas englobam dois importantes atributos como meio para um desenvolvimento local: a conectividade de territórios que passam ase articular por seu intermédio, e o desenvolvimento de uma atividade como o turismo. Este atinge, assim, uma possível condição de atividade necessária e benéfica ao desenvolvimento das regiões, que se demonstram carentes de outros recursos de desenvolvimento.

Sendo uma das funções das ferrovias turísticas a efetiva integração dos municípios, valorizando os seus respectivos atrativos turísticos; estas articulam os municípios, proporcionando novos usos ao patrimônio cultural. Verifica-se que o conjunto de ações políticas e econômicas voltadas para o turismo gera algumas implicações espaciais, em alguns casos o fator cultural está no centro dos projetos identificando o fenômeno decorrente da globalização: o empresariamento urbano e o turismo.

Além da mobilidade e extensão de um roteiro ferroviário e o fato de alcançarem um conjunto de cidades na região, outros fatores relacionados incluem oferta de hospedagem e acesso fácil ao destino. A oferta e a qualidade do serviço turístico, junto a disponibilidade de renda do consumidor, impactam o turismo local e regional. Para o sucesso de um roteiro ferroviário é preciso criar as melhores condições para que uma cultura turística de fruição do patrimônio ferroviário seja então criada. Desenvolvimento de roteiros turísticos vinculados às ferrovias o patrimônio histórico, ambiental e cultural correlato são, na contemporaneidade, uma forma possível para fomentar atividades intermunicipais de alcance regional.

2 Segundo Plano Nacional de Logística e Transporte – PNLT, do Ministério dos Transportes.

O Brasil implanta projetos turísticos para a preservação e manutenção do patrimônio ferroviário, cuja implementação é possível sobretudo pelo estabelecimento de contratos de Concessão Patrocinada, uma das modalidades de parcerias público-privadas. PPP e concessões comuns constituem contratos administrativos entre o Estado e um particular, mais especificamente contratos de concessão, em sentido amplo. A justificativa de que as PPP são mais eficientes num ambiente incerto, devido ao deficit de infraestrutura, e em tempos de recursos governamentais escassos, fez com que fossem regulamentadas pela Lei 11.079 de 30 de dezembro de 2.004, para aplicação em obras e serviços públicos.

Essa mesma legislação define dois tipos de contratos: os que são completamente baseados em contraprestações públicas (Concessão Administrativa) e outro para aqueles com uma combinação de receitas tarifárias (recebidas dos usuários) e contraprestações públicas, independente da proporção entre elas (Concessão Patrocinada). Concessões Patrocinadas, caso da implementação de ferrovias e infraestruturas, implicam em que o parceiro privado obtenha sua remuneração mediante cobrança de tarifas pagas pelos usuários, somadas ao recebimento da contraprestação pública.

A desconexão entre os processos de implementação das ferrovias turísticas e a provisão de serviços relativamente aos municípios e regiões atravessadas por tais vias férreas, sem quase nenhuma articulação entre tais infraestruturas e roteiros ferroviários e o território é um fenômeno que dificulta e fragiliza o desenvolvimento de um plano integrado, evidenciando uma tensão improdutiva entre a ação pública afeita ao planejamento e a prioridade do sistema contratual de concessões. Tal planejamento integrado, na forma de uma política urbano regional, possibilitaria ações sinérgicas entre a ação dos roteiros turísticos ferroviários e o desenvolvimento das cidades e regiões, atravessadas pelas ferrovias turísticas.

HARVEY (2005) sugere, que PPP são uma exemplificação do conflito, reconhecido por esse autor, entre a autonomia relativa da autoridade local (planejadora) frente à dinâmica da acumulação de capital. BAUMAN (2008) afirma vivermos um momento de divórcio entre poder e política – devido ao descolamento cada vez maior entre poder, em suas várias escalas, e território, fratura que se verifica entre as ferrovias turísticas e o tecido municipal e regional que as incluem.

O valor agregado aos elementos arquitetônicos e urbanísticos enquanto suporte da memória social e à sua representatividade regional é reflexo do intercâmbio econômico e social engendrado pela ferrovia e suas conexões neste território no final do século XIX e início do século XX, contrapondo-se ao abandono e deterioração do patrimônio, além da estagnação do desenvolvimento local. Este cenário demonstra uma problemática proveniente da pouca efetividade das políticas públicas orientadas ao reconhecimento e preservação do patrimônio cultural edificado no nível local.

Sendo um dos possíveis papéis das ferrovias turísticas a efetiva integração dos municípios, valorizando os seus respectivos atrativos turísticos, estas deveriam articular os municípios em suas regiões, proporcionando novos usos ao patrimônio cultural. Verifica-se que o conjunto de ações políticas e econômicas voltadas para o turismo gera algumas implicações espaciais, em alguns casos o fator cultural está no centro dos projetos identificando o fenômeno decorrente da globalização: o empresariamento urbano e o turismo. Assim, HABERMAS (2003) fala sobre uma “fuga” do Estado por meio do contrato, para fora do Direito Público – uma desorganização da esfera pública, transferindo tarefas públicas a empresas e corporações.

O Programa de Resgate do Transporte Ferroviário de Passageiros foi instituído com a finalidade de criar condições para o retorno do transporte de passageiros às ferrovias, promovendo o atendimento regional, social e turístico, onde viável, e a geração de emprego e renda. Além da promoção do desenvolvimento do turismo nas cidades servidas e a preservação do patrimônio histórico ferroviário.

O programa incentiva a parcerias público-privadas como instrumento de implantação dessas ferrovias, apresentada pelo Ministério do Turismo, porém fica a cargo dos poderes públicos: a elaboração e implantação de planos de desenvolvimento; a promoção e participação de estudos; a possibilidade de incentivos; o estabelecimento de convênios para repasses de recursos e ativos; contribuição para minimizar das despesas operacionais; viabilização financeira; intermediação de acordos com as concessionárias; disponibilização do material rodante, estações e vias; e concessão a outorga, regulamentação e fiscalização dos serviços.

É previsto ainda as contrapartidas para cada instituição envolvida (Figura 01), onde observa-se uma sutil priorização dos interesses privados, visto que além das facilidades de financiamento e ressarcimentos previstos em lei, a iniciativa privada conta ainda com as receitas extra-operacionais, provenientes de parcerias entre fornecedores, divulgação de produtos e serviços e divulgação patrocinada.

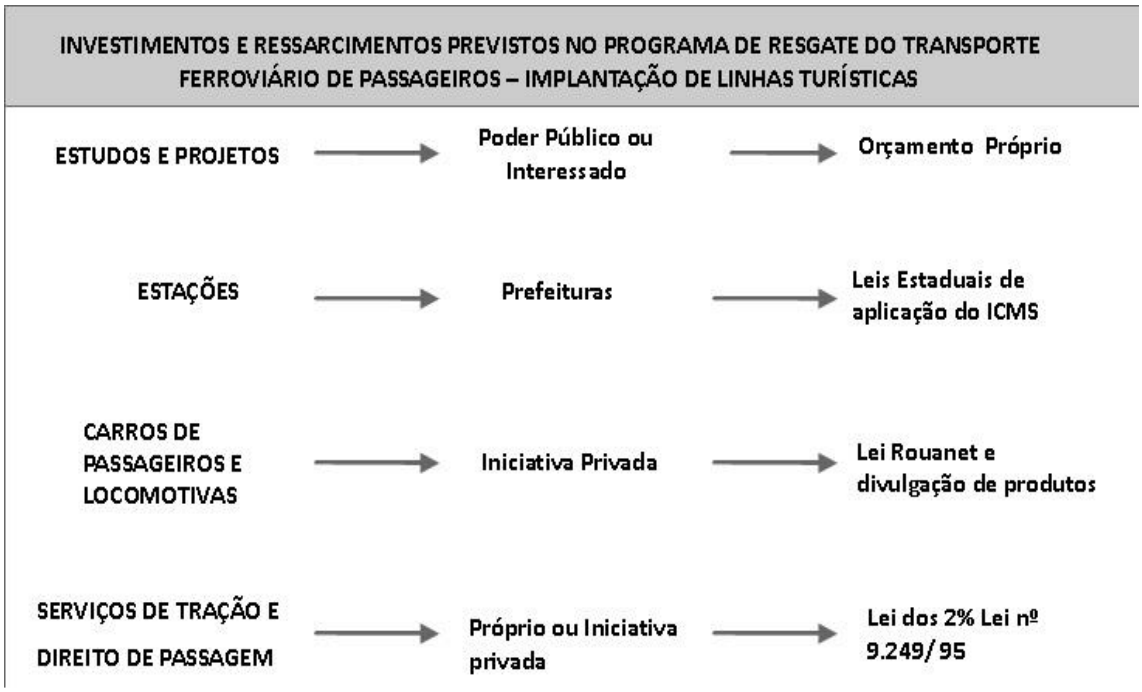


Figura 01: Investimentos e Ressarcimentos previstos para a implantação de linhas turísticas

Fonte: Ministério do Turismo, 2015.

No Brasil a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) é o órgão responsável pela regulamentação da prestação de serviços de transporte ferroviário de passageiros de finalidade turística, histórico-cultural e comemorativa, que pelo Art. 25, Inciso VII, da Lei nº 10.233 de 2.001, tem determinado como atribuição específica de contribuir para a preservação do patrimônio histórico e da memória das ferrovias, em cooperação com as instituições associadas à cultura nacional, orientando e estimulando a participação dos concessionários do setor.

Além da mobilidade e extensão de um roteiro ferroviário e o fato de alcançarem um conjunto expressivo de cidades e região, outros fatores relacionados à presença dos roteiros e que sugerem o potencial destes ao desenvolvimento local incluem a oferta de hospedagem e acesso fácil ao destino. A oferta e a qualidade do serviço turístico, junto a disponibilidade de renda do consumidor, impactam o turismo local e regional. Para o sucesso de um roteiro ferroviário, voltando ao objeto da análise, é preciso criar as melhores condições para uma cultura turística de fruição do patrimônio ferroviário. O desenvolvimento de roteiros turísticos vinculados às ferrovias e ao patrimônio histórico, ambiental e cultural correlato podem ser uma forma para fomentar atividades intermunicipais de alcance regional, envolvendo a formulação de políticas públicas e gestão pública.

Desta forma, salienta-se que, apesar da caracterização dos trens turísticos e culturais como um transporte não regular de passageiros com o objetivo de agregar valor aos destinos turísticos, configurando-se como atrativos culturais e produtos turísticos das cidades, estes por si sós não reúnem condições necessárias para transformar determinada localidade em um verdadeiro destino turístico, sequer para exercer o papel articulador e de estímulo ao desenvolvimento.

Verifica-se pela análise do Plano Nacional de Turismo e pela Resolução n. 359 da ANTT, uma desarticulação do Estado com os agentes privados concessionários evidenciando uma lacuna entre os contratos de concessão e as formas de contrapartida aos territórios, pois a forma de concessão tradicional (Lei n. 8.987/95) que rege as concessões da rede ferroviária brasileira não atende adequadamente às necessidades atuais do Estado evidenciadas pela

sobreposição do interesse privado sobre o público no transporte de carga x passageiros, assim como pelo pouco investimento na preservação e manutenção do patrimônio ferroviário, por exemplo.

Nos dias atuais, uma articulação entre poder público e a iniciativa privada se tornou um meio para a garantia de funcionamento das linhas turísticas, tais como descrito. As concessões privadas passaram a gerenciar as ferrovias e os trechos em que vem se implementando roteiros turísticos. Por sua própria condição de capital privado, a gestão das concessionárias dificulta uma integração de fato com políticas públicas de desenvolvimento regional.

Por outro lado, dificuldades de gestão pública da regionalização também se evidenciam. A premência de um planejamento integrado de desenvolvimento se impõe como fundamental para a obtenção dos resultados de regionalização esperados. Porém, ressalta-se que o conflito de interesses é notório na operação das linhas férreas, verificando-se lacunas nos contratos de concessão relativas, por exemplo, à preservação dos bens patrimoniais, matéria que não sequer objeto de consideração, assim como ainda é possível verificar o privilégio do transporte de cargas frente ao de passageiros.

Os sistemas de mapeamento de áreas ou regiões com potencial turístico elaborados pela União por meio do PNT e PRT evidencia uma concentração nas regiões Sul e Sudeste (Quadro 01) que historicamente se desenvolveram mais, principalmente no século XIX e início do XX, pela produção agrícola – café, açúcar, mate, entre outros. Isto proporcionou um maior número de ferrovias turísticas em alguns estados, como por exemplo, São Paulo que concentra a maioria desses equipamentos ou atrativos turísticos, devido a ambiência de áreas de qualificação urbana para lazer e bem-estar e pela facilidade operacional por conter uma série de ramais não utilizados pelas concessionárias para transporte de carga, os trechos denominados “cata-café” no início do século XX.

Distribuição das regiões turísticas – PRT 2.016		
Região	**Total de Regiões Turísticas**	**Representação Percentual**
Norte	33	11,35%
Nordeste	80	27,50%
Centro-oeste	35	12,00%
Sudeste	90	30,95%

Sul	53	18,20%
Total	**291**	**100%**

Quadro 01: Distribuição das regiões turísticas – PRT 2016.
Fonte: Ministério do Turismo, 2015.

A ferrovia turística como elemento tático de atração e venda do território e propulsor de um suposto desenvolvimento local que tem como estratégia o turismo, não possui autonomia e nem força motriz para atingir estes objetivos, visto que o molde de estruturação adotado não permite a retroalimentação dos sistemas socioeconômicos dos territórios e da população devido a desarticulação entre as instâncias de poder com o planejamento – planos e projetos.

O produto “Trem Turístico”, ainda é muito incipiente e pouco reconhecido como parte da oferta turística nacional, tanto pelo público nacional, quanto pelo público internacional. Atualmente o Brasil possui quase que na totalidade das ferrovias turísticas e comemorativas concentrada nas regiões Sul e Sudeste, das 36 ferrovias turísticas históricas culturais, 34 se encontram nessas regiões (Quadro 02), isso se deve ao incentivo dos planos de turismo, que como constatado as regiões Sul e Sudeste obtém cerca de 49,15% do total das regiões turísticas brasileiras (Quadro 01).

Distribuição das Ferrovias Turísticas Históricas-Culturais Brasileiras			
Região	**Estado**	**Número de Ferrovias**	**Representação Percentual**
Sudeste	São Paulo	13	36,12%
	Rio de Janeiro	3	8,33%
	Minas Gerais	6	16,67%
	Espírito Santo	1	2,78%
Sul	Paraná	4	11,11%
	Santa Catarina	4	11,11%
	Rio Grande do Sul	3	8,33%
Centro-oeste	Mato Grosso do Sul	2	5,55%
Total		**36**	**100%**

Quadro 02: Distribuição das ferrovias turísticas histórico-culturais brasileiras
Fonte: Ministério do Turismo, 2015.

Observa-se que nos roteiros de trem turístico, o turismo apropria-se da representação cultural local como forma de comercialização do espaço urbano. A questão principal desta

discussão, no entanto, é a evidência da importância de planos ou projetos de implementação do turismo regional, nota-se que há a intenção da inter-relação socioeconômica dos municípios para a criação de uma rede fortificada e autossustentável. Desta forma, verifica-se que o conjunto de ações políticas e econômicas voltadas para o turismo gera algumas implicações espaciais, em alguns casos o fator cultural está no centro dos projetos identificando o fenômeno decorrente da globalização: o empresariamento urbano e o turismo.

Método, Análise e Avaliação: Trem dos Imigrantes

Por meio da análise da linha temporal das regulamentações do setor ferroviário, observa-se que a encampação das estradas de ferro pela União buscou evitar a brusca interrupção do tráfego ferroviário propiciando a melhoria operacional e objetivando a reorganização administrativa, além da recuperação das linhas e materiais rodantes. Desta forma, pode-se dizer que o período áureo da RFFSA é compreendido entre os anos de 1.975 a 1.984, quando aconteceu a modernização do sistema ferroviário, incluindo a importação e aquisição de material rodante entre outros, junto à reforma e atualização das vias permanentes e sistemas de comunicação.

Nos anos de 1.980 os sistemas ferroviários pertencentes à RFFSA e a FEPASA começaram a ser afetados, devido a redução de investimentos decorrentes da crise econômica mundial. Em 1.984 a RFFSA apresenta a impossibilidade de geração de recursos suficientes à cobertura dos serviços da dívida contraída, passando a suportar um desequilíbrio técnico-operacional, decorrente da degradação das estruturas dos seus principais segmentos e postergação de manutenção de material rodante que vieram a ocasionar expressiva perda de mercado para o modal rodoviário.

Como medida de ajustamento institucional e forma de contenção dos déficits operacionais e financeiros, o Governo Federal cria a Companhia Brasileira de Transporte Urbano – CBTU para afastamento da RFFSA dos transportes urbanos. Desta forma, impossibilitado de gerar recursos necessários novos investimentos o Governo Federal coloca em prática ações voltadas à concessão de serviços públicos de transporte de carga à iniciativa privada.

A falta de uniformidade em relação a critérios técnicos no início do traçado das linhas férreas

brasileiras, exemplificada pela adoção de diferentes bitolas, refletem na atualidade no funcionamento e desenvolvimento do setor, pois essas diferenciações – grandes variedades de bitolas, dificultam a integração das linhas, multiplica os transbordos e baldeações, encarecendo e retardando as viagens, com todos os prejuízos subsequentes, inclusive a rápida obsolescência do sistema.

Essas dificuldades vão além dos prejuízos financeiros para as concessionárias e Estado, a necessidade de áreas de transbordo e baldeações produzem extensos vazios urbanos nas cidades, dificultando a mobilidade, pois esses pátios se tornam, junto a linha férrea, grandes barreiras na malha urbana, em que o descompasso no desenvolvimento local ocasionado pela degradação e desconexão com o tecido urbano é marcante em várias regiões da cidade, incluindo a região onde se encontra o Trem dos Imigrantes – linha férrea turística.

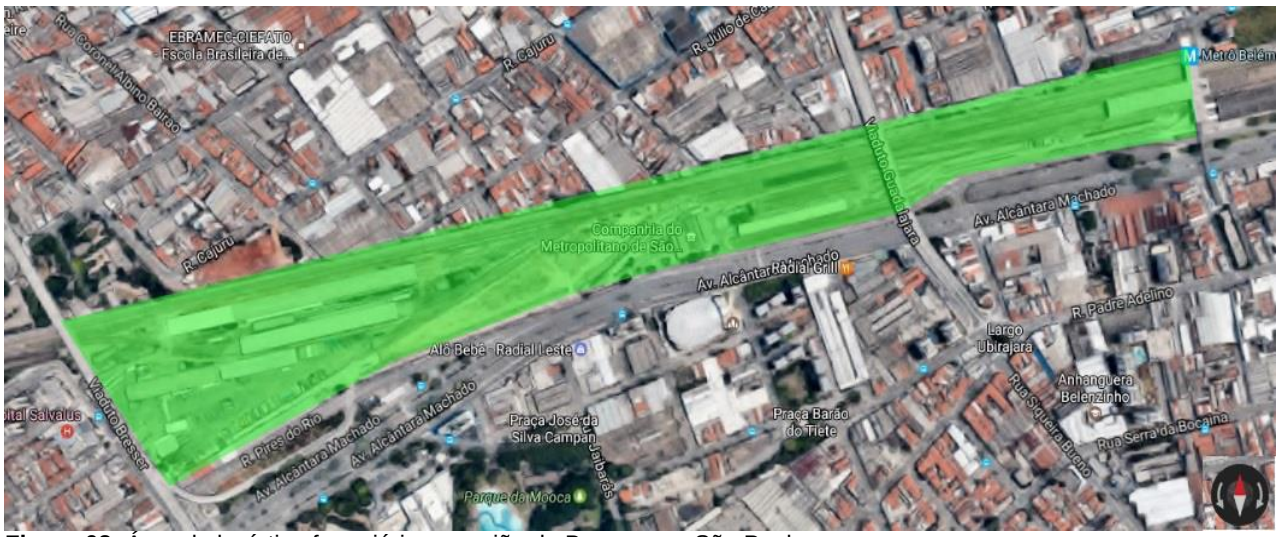


Figura 02: Área de logística ferroviária na região da Bresser em São Paulo
Fonte: Google Maps



Figura 03: Área degradada entre as Estações Belém e Bresser em São Paulo
Fonte: Google Maps, 2017.

A análise do processo de implementação de planos ou projetos urbanos tem como elementos básicos pessoas e organizações, com interesses, competências – técnicas e de gestão; e comportamentos variados, além das relações existentes entre pessoas, instituições vigentes, recursos financeiros, materiais, informativos e políticos (SECCHI, 2015).

Desta forma, torna-se possível definir a avaliação de políticas públicas relativas à implementação de planos e projetos como um processo de julgamentos deliberados sobre a validade de propostas para a ação pública, definindo o sucesso ou a falha dos projetos implementados. Compreende-se que a avaliação da política pública por meio da definição de critérios, indicadores e parâmetros, sendo:

- Critérios: mecanismos lógicos que embasam escolhas ou julgamentos. São fundamentados em entendimentos valorativos da realidade e abastecem o avaliador de parâmetros para julgar a funcionalidade da política pública.

- Indicadores: são artifícios criados para medir esforços e realizações, podem estar relacionados as finanças, recursos humanos empregados ou recursos materiais utilizados. Relaciona-se, também, a produtividade e a capacidade de resolução ou mitigação do problema para o qual havia sido elaborada.

- Parâmetros: dão a referência comparativa aos indicadores, sendo: absolutos – metas qualitativas e quantitativas estabelecidas anteriormente a implementação da política pública; históricos – valores ou descrições já alcançadas no passado e que facilitam a comparação por períodos; normativos: metas qualitativas ou quantitativas estabelecidas com base em um ideal.

Para o objeto de estudo em questão a definição dos indicadores foi determinada por meio da verificação histórico-econômica, como observado no quadro abaixo:

Indicador	**Parâmetros**	**Critérios**
Histórico Econômico	Desenho | Desenvolvimento | Processo de gestão das ferrovias	– Relações das ferrovias com a cidades: morfologia do tecido urbano, questões ambientais e espaços públicos; – Interdependências socioespaciais: geração de empregos | mobilidade – Influência econômica da ferrovia no desenvolvimento local: contrapartidas de investimentos ao território.

Quadro 03: Definição dos indicadores
Fonte: D'AGOSTINI e ABASCAL, 2017.

A aplicação dessa matriz – quadro abaixo, indica uma série de inconsistências de interesses dos agentes públicos e privados quanto ao uso e desenvolvimento da ferrovia, visto que

como dito anteriormente, as privatizações e concessões favorecem a iniciativa privada no transporte de carga, que não mostra interesse no transporte de passageiros, assim como não há a preocupação com o território do qual a ferrovia transpassa.

Indicador: histórico-econômico			
Parâmetro	**Critérios**	**Época | Período**	**Efeitos | Consequências**
Desenho	Morfologia Urbana	Século XIX	O desenho urbano é estruturado a partir da estação ferroviária e inserção da linha férrea. Destacou-se a formação de aglomerações urbanas próximos as estações ferroviárias.
		1ª metade sec. XX	As estações de localizavam em uma avenida que se transformaria em uma importante artéria para a cidade atraindo a implantação de equipamentos culturais, além dos hotéis e serviços.
		2ª metade sec. XX	Desativação de vários trechos ferroviários antieconômicos ocasionando áreas vulneráveis a ocupação irregular e vazios urbanos Barreira física no território definido pela linha férrea e segregação da cidade
		Início sec. XIX	Áreas de transbordo e baldeações produzem extensos vazios urbanos. Os trilhos junto às áreas operacionais formam grandes barreiras na malha urbana Promove um descompasso no desenvolvimento local ocasionando degradação e desconexão com o tecido urbano
	Espaços Públicos	Século XIX	Definia importantes áreas das cidades além de um novo eixo de desenvolvimento.
		1ª metade sec. XX	Instalação das atividades complementares nos arredores das estações – comércios, hotéis e equipamentos culturais. Importação de edifícios produzidos pela indústria.
		2ª metade sec. XX	Áreas degradadas e vazios urbanos. Edifícios de estações ferroviárias transformados em museus e outros equipamentos comerciais.
		Início sec. XIX	Eixos de reestruturação e renovação urbana. Criação de OUC para recuperação de áreas, desenvolvimento e habitações de interesse social.
Desenvolvimento	Geração de empregos	Século XIX	Imigração de engenheiros, técnicos e operários para a construção e operação das

			ferrovias.
		1ª metade sec. XX	Encampação das empresas estrangeiras Criação da RFFSA
		2ª metade sec. XX	Fortalecimento do transporte de cargas Redução do transporte de passageiros
		Início sec. XIX	Automatização de trens e maquinários destinados ao transporte de carga – exigência de qualificação profissional. Implementação da atividade turística e equipamentos culturais – abertura para novos profissionais.
	Mobilidade	Século XIX	Escoamento da produção agrícola. Possibilidade de mobilidade e trocas comerciais e culturais entre os municípios servidos pela ferrovia.
		1ª metade sec. XX	Porta de saída dos jovens que partiam para estudar ou em busca de novas oportunidades. Conexão com a capital Possibilidade de mobilidade e de trocas culturais entre os diferentes municípios
		2ª metade sec. XX	A rápida evolução do transporte rodoviário culminou na competição com o transporte ferroviário e consequente desvalorização do sistema ferroviário brasileiro.
		Início sec. XIX	Corredores de escoamento de carga, principalmente para exportação. O transporte de passageiros reduzido ao atendimento dos subúrbios das metrópoles brasileiras.
Gestão	Infraestrutura	Século XIX	A ferrovia é considerada elemento estratégico de conexão e crescimento. Como inovação tecnológica, passa a ser um novo elemento propulsor das relações internacionais.
		1ª metade sec. XX	Deflagração da Segunda Guerra Mundial – dificultou a importação do carvão e do material ferroviário.
		2ª metade sec. XX	Falta de investimentos operacionais e de manutenção, desvinculação do poder público, entrave entre os interesses público e privado, desarticulação da ferrovia com o território. Diminuição de transportes de passageiros.
		Início sec. XIX	Devolução de diversos trechos antieconômicos para a União por parte das concessionárias, ficando sob responsabilidade do DNIT a manutenção e gestão que em sua maioria passa para o município a gestão desse patrimônio como forma de incentivo à

		exploração comercial e cultural.
Contrapartidas territoriais	Século XIX	Criação de infraestrutura, meio de conexão entre os polos econômicos.
	1ª metade sec. XX	Atratividade econômica, crescimento demográfico das cidades e expansão territorial.
	2ª metade sec. XX	Ferrovia como barreira física no meio do tecido urbano, desvalorização territorial dessa área e falta de interesse do setor imobiliário, possibilitam a criação de áreas degradadas, gerando maior índice de criminalidade, ocupações irregulares e uso de entorpecentes.
	Início sec. XIX	Patrimônio latente – estações e galpões ferroviários Incentivo do Estado à implementação do turismo cultural ferroviário como forma de preservação do patrimônio. E estímulo ao desenvolvimento local.

Quadro 04: Aplicação dos indicadores
Fonte: D'AGOSTINI e ABASCAL, 2017.

A análise SWOT é possivelmente o acronismo mais conhecido da gestão estratégica, tem como objetivo o estabelecimento das relações entro o ambiente interno – identificado pelas forças, e fraquezas e o ambiente externo – representado pelas oportunidades e ameaças; permitindo o afloramento de recursos e capacidades que podem se tornar úteis para o alavancamento do processo de gestão, busca-se uma modelagem prática formal (TAVARES, 2010).

Transpondo os elementos da análise SWOT para o território pode-se dizer que as forças são as aptidões/ vocações mais fortes – atividades econômicas, recursos naturais, etc.; enquanto as fraquezas são as aptidões que interferem ou prejudicam de algum modo o desenvolvimento local – lacunas nas políticas públicas, falta de capacitação, etc. Já no âmbito externo as ameaças são forças externas que influenciam negativamente no território – esgotamento de recursos naturais, concorrência interurbana, etc; e as oportunidades classificam-se como as forças externas que influenciam positivamente o território – investimentos iniciativa privada (regionais, nacionais ou internacionais), mudança no cenário político-econômico, etc.

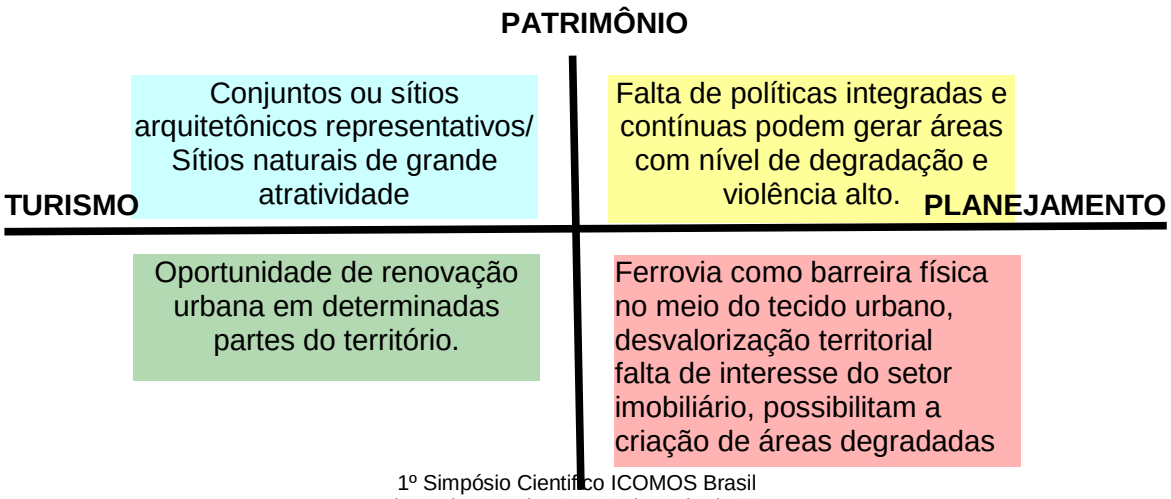
INTERNO	**FORÇA** Todo e qualquer valor positivo que o lugar apresenta – características que garantem a identidade do local	**FRAQUEZA** Significa todos os aspectos negativos do local – características que "desqualificam"

EXTERNO	**OPORTUNIDADES** Situações positivas que estão sendo pautadas para além do local – podem gerar vetor de crescimento, estabilização ou consolidação.	**AMEAÇAS** Questões negativas que afetam o local mesmo não tendo sido geradas ali mesmo.

Gráfico 01: Conceitos territoriais aplicados no modelo SWOT.
Fonte: D'AGOSTINI e ABASCAL, 2017.

O monitoramento das forças macroambientais – tais como econômicas, sociais, tecnológicas, entre outras, que podem afetar positivamente (oportunidades) ou negativamente (ameaças) o território, permite a possibilidade da identificação com maior objetividade das forças que podem ser utilizadas para aproveitamento/ otimização das oportunidades e a neutralização das ameaças. Da mesma forma como as fraquezas devem ser transformadas em forças, ou ao menos neutralizadas. Na observação das ferrovias turísticas brasileiras constata-se a dissociação entre a estratégia e a sua implementação, por exemplo.

Abaixo é demonstrado as relações da ferrovia com o território com implementação da atividade turística por meio da criação de possíveis cenários dos municípios que adotam a atividade turística como impulsionador do desenvolvimento local.



FERROVIA

Gráfico 02: Análise de um território turístico.
Fonte: D'AGOSTINI e ABASCAL, 2017.

A valoração das características do lugar por meio da identificação das forças, fraquezas, oportunidades e ameaças incide em alguns desdobramentos para identificação das forças conflitivas que se apresentam significativas no desenvolvimento local. Os cenários acima representados resultantes dos cruzamentos das extremidades do eixo X com a outra extremidade do eixo Y, abre a perspectiva de narrativas possíveis sobre o destino do território.

Cada cenário pode ser entendido como um critério que determina uma série de indicadores que levam a identificação das potencialidades e ações necessárias, determinando os parâmetros de atuação e desenvolvimento, para tanto se adota a elaboração de um quadro de potencialidades definidas pela adoção de determinadas ações (Gráfico 03).



Gráfico 03: Quadro de potencialidade de ações
Fonte: D'AGOSTINI e ABASCAL, 2017.

Pela análise dos gráficos apresentados, observa-se que no caso do Trem dos Imigrantes o cenário que se concretizou foi justamente o que se menos espera, as ameaças são as consequências territoriais atualmente. Demonstrando que a desarticulação entre os programas e planos e ressaltando a emergência de estudo das condições de

implementação dessas políticas públicas, evidenciando a dificuldade de compatibilização dos objetivos econômicos, sociais e ambientais.

Considerações finais

A matriz construída pelos cenários indica a potencialidade articuladora de uma programação estratégica que conecta transformações e define com potencialidades reais:

- Incorporação dos espaços equipados por meio da construção de uma base de atividade econômica – turismo.

- Produção e densidade de elementos patrimoniais e equipamentos culturais – produtos turísticos

- Conectividade e integração entre áreas – inserção dos habitantes no processo e mobilidade regional.

A possibilidade de integração entre esses indicadores e parâmetros pode resultar na remodelação do território por meio da coexistência entre o tecido local e a necessidade de ações para o desenvolvimento local. Estas relações configuram a compreensão do espaço configurado pelos territórios urbanos através de elementos interconectados, assim se define dois grandes grupos. O primeiro formado pelos agentes econômicos governamentais que são os elementos que configuram as demandas territoriais e o segundo composto pelos sistemas logísticos, geográficos, sociais e tecnológicos são os elementos que estruturam a formulação do entorno.

Desta forma, afirma-se que os territórios urbanos configuram um espaço estruturado por infraestruturas que são configuradas pelas conexões físicas condicionando as dinâmicas funcionais por meio das relações econômicas, sociais e espaciais.

Verifica-se, por fim, que as ações identificadas e idealizadas dentro dos cenários devem ter como objetivos impulsionar o desenvolvimento local e potencializar a revalorização do território com a articulação entre os poderes públicos e iniciativa privada, além da efetivação da sustentabilidade socioeconômica de cada município.

A gestão urbana contemporânea tem se apropriado do discurso de estímulo ao turismo como estratégia de requalificação ou reabilitação de áreas degradadas, como por exemplo, a orla ferroviária. Com base na análise realizada do desenvolvimento e manutenção das linhas férreas pode-se afirmar que há um ciclo vicioso de deterioração do que é público seguida da ampliação do mercado privado para a oferta daquele serviço, que por sua vez contribui, de formas diversas para sucatear ainda mais o provimento público de serviço, criando uma relação entre a reprodução do sucateamento da esfera pública e a expansão e a especialização dos mercados privados para o serviço de consumo coletivo.

A articulação entre poder público e a iniciativa privada (por meio do sistema de concessões estatais a privados) se tornou um meio para gerar recursos e para a garantia de funcionamento das linhas férreas turísticas. As concessões privadas gerenciam as ferrovias e os trechos em que se implementam roteiros turísticos, e por sua própria condição de capital privado dificultam uma eventual integração de fato com políticas públicas de desenvolvimento urbano e regional. A premência de um planejamento integrado para um desenvolvimento local se impõe como fundamental para a obtenção dos resultados de regionalização esperados. Porém, ressalta-se que o conflito de interesses é notório quanto a operação das linhas férreas, verificando-se lacunas nos contratos de concessão relativas, por exemplo, à preservação dos bens patrimoniais, assim como ainda é possível verificar o privilégio do transporte de cargas frente ao de passageiros.

A adoção de um sistema de gestão embasado na preservação ambiental e patrimonial transformou a conservação urbana em uma estratégia que agrega valor à economia urbana tornando-se um instrumento de atração de investimentos privados, atendendo a lógicas de produção do espaço global, para além dos municípios e de suas articulações regionais.

Referências Bibliográficas

ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres. *Legislação*. Disponível em: http://www.antt.gov.br/ferrovias/index.html. Acesso em: abril de 2017.

BAUMAN, Zygmunt. *Vida para consumo: A transformação das pessoas em mercadoria.* Rio de Janeiro: Editora Jorge Zahar, 2008.

BRASIL. Ministério do Turismo. *Plano Nacional de Turismo.* Brasília: MTur, 2003.

_____. Ministério do Turismo. *Mapa do Turismo Brasileiro.* Brasília: MTur, 2013.

_____. Ministério do Turismo. *Método para a Categorização do Mapa do Turismo Brasileiro.* Brasília: MTur, 2014.

_____. Ministério do Turismo. *Programa de Regionalização do Turismo: diretrizes.* Brasília: MTur, 2013.

_____. Ministério do Turismo. *Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil*. Brasília: MTur, 2009.

DOWBOR, Ladislau. *Autonomía local y relaciones intermunicipales*. Nueva Sociedad, n. 121, setembro-outubro de 1992. Disponível em: http://dowbor.org/ 2015/11/ladislau-dowbor-autonomia-local-y-relaciones-intermunicipales-septiembre-octubre-1992-17p.html/. Acesso em: set/ 2016.

HABERMAS, Jurgen. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa.* Rio de janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HARVEY, David. *A arte como renda: globalização e transformação da cultura em comodities*. In: Desígnio: Revista de Arquitetura e Urbanismo, n. 4, São Paulo: Annablume, 2005.

REYES, Paulo. *Projetos por cenários: território em foco.* Porto Alegre: Sulina, 2015.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

TAVARES, Mauro Calixto. *Gestão Estratégica.* 3 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

VARGAS, Heliana Comin; PAIVA, Ricardo Alexandre (orgs). *Turismo, arquitetura e cidade.*