

UNIVERSIDADE GAMA FILHO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

**OS TRANSPORTES NO BRASIL - A INTERPRETAÇÃO
REGULATÓRIA PARA OS “GARGALOS” FERROVIÁRIOS**

LUCIANO DA SILVA MOREIRA

RIO DE JANEIRO

2009

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

LUCIANO DA SILVA MOREIRA

TRANSPORTES NO BRASIL – A INTERPRETAÇÃO REGULATÓRIA PARA OS
“GARGALOS” FERROVIÁRIOS

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Direito do Estado e da Cidadania da Universidade Gama Filho.

Orientador: Prof. Dr. MARCOS JURUENA VILLELA SOUTO

Rio de Janeiro

2009

O(A) autor(a), abaixo assinado(a), **autoriza** as Bibliotecas da Universidade Gama Filho a reproduzir este trabalho para fins acadêmicos, de acordo com as determinações da legislação sobre direito autoral, n(s) seguintes(s) formato(s)

(X) Fotocópia

(X) Meio digital

Assinatura do autor: Luciano da Silva Moreira

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Professor Doutor MARCOS JURUENA VILLELA SOUTO, pela seriedade acadêmica, competência ímpar e paciência constante, no direcionamento deste trabalho.

Aos professores que ministraram aulas que, por certo, preencheram lacunas na minha formação acadêmica.

Ao Programa de Pós-Graduação de Direito da Universidade Gama Filho.

Às funcionárias D. Neuza e D. Rosangela, pela constante cooperação.

Aos funcionários desta Instituição, pela reiterada simpatia.

À Professora Doutora SIGRID GAVAZZI, pela revisão.

A todos que me apoiaram nesta tarefa – pelo carinho.

À minha esposa, Maria Aparecida S. Abreu, pelo companheirismo de sempre.

Aos meus pais, por tudo.

RESUMO

O transporte constitui-se como um dos elementos mais importantes do conjunto de fatores que compõem a infra-estrutura de um país, tendo em vista ser indispensável tanto para a mobilização da população como para o deslocamento de cargas. Dentre as formas de transportes, a ferrovia, por suas peculiaridades, principalmente no que se refere à capacidade de carga, apresenta-se com inúmeras vantagens relativas, quando comparada a outros modais. Seus atributos indicam-na como a mais adequada para um país como o Brasil, em função de suas dimensões, características geográficas e perfil da produção econômica. Contudo, a sua utilização apresenta índices desfavoráveis, principalmente quando comparado ao modal rodoviário que vem sendo a principal opção para o transporte de cargas. Dentre os diagnósticos apresentados para essa situação, destacam-se a forma pela qual se desenvolveram as ferrovias – com pouco ou nenhum planejamento e o baixo nível de investimentos, bem como a ocorrência de entraves físicos que interferem em sua eficiência. Esses problemas, que acontecem ao longo da linha férrea, são denominados como “gargalos” e decorrem de passagens de nível e de invasões, que resultam em assentamentos em faixas de domínio das ferrovias, afetando a segurança, tanto da população lideira como das concessionárias, e, também, diminuindo a eficiência da operação ferroviária.. Por suas conseqüências, essas questões colocam-se como prioritárias, demandando especial atenção. Emerge, assim, imperiosa necessidade de seu enfrentamento, com a utilização dos instrumentos regulatórios disponíveis. São, aqui, pesquisados atos normativos vigentes e indicados os mais adequados para resolução das pendências existentes.

ABSTRACT

Transportation is one of the most important elements within the group of items that make part of a country's structure, whereas it commutes population and carries goods as well. Within the means of transportation, railway is best one, for its characteristics, mainly in reference to the amount of goods it carries when compared with, other means. Its advantages suggest that the railway is the most suitable way to transport loads within a country as Brasil, taking into account its geographic characteristics and the economical productions's outline. However its usage shows unfavourable rates when compared with the road transportation which has been the main option for carrying goods. Within this situation it is highlighted the way they have been developed – with no or little planning, not much investment as well as the occurrence of physical obstacles that abridge its efficiency. These problems that take place alongside the railways are called “bottle-necks” caused by vehicles crossing the railway and people who build their houses within the security area (near the rails) putting at risk not only themselves but the dealership as well, diminishing the effectiveness of transport operation. According to its consequences these matters are high priorities that demand a special attention from authorities. It comes from what was exposed a vital necessity to face it with the usage of regulation instruments. It has been researched the actual law and the most suitable one to the solution of the existing questions.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

1 – O INVESTIMENTO EM FERROVIAS

1.1 - O Contexto Infra-Estrutural

1.2 - Fator Limitador dos Investimentos

2 – EVOLUÇÃO DAS FERROVIAS

2.1 – Breve retrospecto histórico

2.2 – A disciplina jurídica da ferrovia no Brasil

2.3 – Gestão Estatal: a transição do modelo RFFSA

2.3.1 – O quadro da RFFSA pré-estatização

2.3.2 – O Programa Nacional de Desestatização

2.3.2 – A desestatização do serviço ferroviário

3 – A REGULAÇÃO

3.1 – A Norma Regulatória

3.2 – A criação do CONIT, ANTT e DNIT

4 – DECISÕES REGULATÓRIAS PARA OS “GARGALOS” FERROVIÁRIOS

4.1 – Invasão das Faixas de Domínio das Ferrovias

4.2 – Passagens de Nível

4.3 – Conflitos de tráfego ferroviário e urbano.

CONCLUSÃO

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

INTRODUÇÃO

O tema da Dissertação seguiu os parâmetros da linha de pesquisa de Mestrado “Estado e Direito, Internacionalização e Regulação”. Discorre sobre as limitações infra-estruturais que impactam o Desenvolvimento Econômico, tendo sido selecionado, como foco principal, o modal ferroviário, dentro do conjunto de transportes sobre o qual incide a competência estatal para legislar (conforme dispõe o artigo 178 da Constituição Federal).

Como propósito, apresentam-se as formas pelas quais o Direito - principalmente no campo da Regulação – pode vir a atuar, contribuindo para a resolução de problemas constatados no decorrer da pesquisa. Tais dificuldades afetam a atividade ferroviária, e destaca o Direito Regulatório como instrumento disponível e viabilizador para algumas das ações necessárias, que devem ser capitaneadas pelo órgão responsável pelo setor, a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT.

Ressalte-se que o enfrentamento desses problemas, cujas soluções, infelizmente, nem sempre dependem de ação isolada da Agência Reguladora, apresentam-se como fundamentais para estimular o uso do transporte ferroviário, bem como investimentos nesse modal, colaborando decisivamente para minimizar os problemas infra-estruturais detectados e que obstaculizam o Desenvolvimento Econômico e Social.

O presente trabalho tem como tema central os transportes ferroviários, destacados do conjunto de fatores que compõem a infra-estrutura nacional. Tal escolha deve-se ao fato de seu peso ser significativo 1) para as necessidades demandadas pelo sistema produtivo e 2) pela sua indispensabilidade no tocante ao deslocamentos diários que está obrigado enorme contingente humano. Esse último caso é apontado como uma das causas que colaboram para a ocupação desordenada do solo dentro das grandes cidades, por representar um

dispêndio financeiro significativo, muitas vezes insuportável, para as classes trabalhadoras de baixa renda, normalmente oriundas da periferia das grandes cidades.

Dos diversos modais que constituem o transporte como um todo, o foco foi direcionado para o transporte ferroviário de cargas, que, por suas peculiaridades, projetam-no, talvez, como o mais adequado para um país como o Brasil em função de suas dimensões, características geográficas, distribuição da ocupação e perfil da produção econômica, entre outros fatores.

O modal ferroviário, contudo, padece de dificuldades que se tornam limitadoras de sua operacionalidade. Daí esta Dissertação apresentará alguns desses problemas e tentará viabilizar as possíveis providências que consolidem soluções viáveis para setores envolvidos nessa atividade. Visa-se superar (ou pelo menos minimizar) algumas das questões pendentes no que tange às operações ferroviárias. Tais propostas fundamentam-se no consenso indicativo da necessidade de estimular a utilização mais intensa desse modal, bem como a expansão da malha ferroviária.

Quando são analisadas as formas de transportes de cargas disponíveis no país, e comparadas em termos de características e custos, observa-se que o nível da opção pela ferrovia é baixo (quando confrontado com as outras formas de transporte), apesar das vantagens peculiares que apresenta para vários segmentos do setor produtivo nacional.

As informações disponíveis acerca da utilização das diversas formas de transporte indicam concentração no modal rodoviário: 62%, contra 24% em ferrovias e 14% em hidrovias, conforme registra FioCCA¹, verificando-se, na Rússia, por exemplo, a título de comparação, a proporção de 81% de transporte ferroviário contra 8% de rodoviário; nos Estados Unidos, 43% de transporte ferroviário contra 32 de rodoviário. Deve-se ainda mencionar que, no Brasil, o crescimento anual desses modais apresentou a) no período 1951/1963, um aumento de 23,9% para rodovias pavimentadas e, em contrapartida, um

¹ FIOCCA, Demian. **Infra-Estrutura e Desenvolvimento**. Disponível em <<http://bndes.gov.br>>. Acesso em 15/02/2009

decréscimo de 0,3% para ferrovias; b) no período de 1964/1980 o crescimento foi de 16% das rodovias pavimentadas com um decréscimo de 1,6% nas ferrovias; c) no período de 1981/1993 registrou-se crescimento de 4,9% das rodovias pavimentadas e de somente 1% nas ferrovias, e d) finalmente no período 1994/2002, um acréscimo de 1,5% contra um decréscimo de 0,5 %, indicando a renúncia do transporte ferroviário em favor do modal rodoviário.

A questão está associada a algumas outras considerações.

Em primeiro lugar, o Estado deve atuar no sentido de fomentar as atividades econômicas, com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico e social, materializado com a elevação dos padrões indicados por diversos índices – PIB, IDRH, entre outros, os quais revelam, em última análise, os resultados das políticas públicas, utilizadas no sentido de estimular o progresso do país.

A capacidade de crescimento de uma economia, por sua vez, está associada a um ambiente positivo, tanto para o parque produtivo como para a população de um modo geral. Essas condições favoráveis decorrem da existência de recursos essenciais que integram do Estado e são tratados como infra-estrutura. Portanto, deficiências (ou insuficiências) nesse conjunto significam menor possibilidade de desenvolvimento em função das limitações impostas por tal situação.

No plano dos investimentos internacionais, tão importante para as economias carentes de capital próprio, as escolhas das aplicações para inversão de recursos em produção, encaminham-se para aqueles países que se tornam mais atraentes, justamente por oferecerem boas condições infra-estruturais - uma das referências no processo decisório para implementação de seus projetos. Ressalte-se, contudo, que esses fatores de produção também devem apresentar vantagens no tocante a custos, uma característica essencial, influenciadora direta no projetos de viabilidade econômica.

Em resumo, é de suma importância disponibilizar não só os recursos indispensáveis à implementação e à manutenção do parque produtivo, como fazê-lo de tal forma que sejam

eficientes além de apresentarem preços, que, quando comparados, sejam capazes de superar aqueles oferecidos por outras economias. Para tanto, é imprescindível que haja permanente observação do comportamento desses fatores e uma capacidade para corrigir desvio de metas, com o objetivo de mantê-los eficazes e economicamente competitivos.

Ora, o Brasil, é costumeiramente indicado como um país com sérios problemas infra-estruturais, por falta de investimentos nesse setor de sua economia, provocando repercussões negativas. Deixa-se, então, o país de tornar-se opção interessante para investimentos no setor produtivo, gerando um círculo vicioso, qual seja: não se investe no parque produtivo porque não se investe na infra-estrutura.

Assim, observa-se ser indispensável criar condições favoráveis, no sentido de atrair capitais necessários às aplicações nesse segmento, com a finalidade de gerar oferta dos recursos específicos, criando ambiente propício a inversões financeiras no parque industrial.

Dentro dessas condições infra-estruturais, uma das mais significativas é o transporte, pela sua representatividade logística. Entre os modais disponíveis, a ferrovia coloca-se como importante opção, por suas vantagens relativas no campo do transporte de cargas.

Lamentavelmente, o transporte ferroviário, utilizado em larga escala por outras economias, é preterido em função de uma política que, de longa data, privilegia o transporte rodoviário (como já comprovaram os índices acima referenciados). Por conseguinte, o modal rodoviário predomina a forma de transporte utilizado nas unidades produtivas, apesar de suas características determinarem incremento nos custos logísticos da maioria das empresas. Também, colabora para esse panorama, a ausência de concorrência entre as duas formas de transporte, em função insuficiência de oferta de serviços ferroviários associados a problemas intrínsecos do sistema, tema principal desta Dissertação.

Para se ter uma idéia da importância atribuída ao transporte ferroviário em outras economias, a China, para combater a crise mundial que vem ocorrendo desde o 2º semestre

de 2008, lançou um pacote de quase US\$ 600 bilhões de dólares, investindo em infraestrutura (o principal motor do pacote anunciado) e bem estar social, estabelecendo que estradas e ferrovias serão prioridades. No quarto trimestre de 2008, o governo chinês investirá, ainda, US\$ 290 bilhões (quase metade do pacote da ajuda financeira que os Estados Unidos forneceu à época ao seu sistema financeiro), em um ambicioso projeto de construção de ferrovias pelo país².

No mesmo passo, o orçamento dos Estados Unidos, para 2009, já com o novo governo presidencial, prevê uma dotação de US\$ 72,5 bilhões para o setor de transportes – sendo US\$ 5 bilhões para trens de alta velocidade, valor esse superior, dentre outros, àqueles destinados à Energia (US\$ 23,6 bilhões), Educação (US\$ 46,7 bilhões) e Habitação (US\$ 47,5 bilhões)³.

Verifica-se, em decorrência, como anteriormente observado, ser indispensável o contínuo aprimoramento das condições infra-estruturais, objetivando torná-las cada vez mais eficientes e eficazes, para fomentar a instalação e manutenção do complexo produtivo, melhorando, também, o nível de atendimento das demandas da população, proporcionando melhor qualidade de vida ao cidadão.

Em resumo: partícipe desse conjunto, o sistema de transportes revela-se de importância significativa, pois sua insuficiência acarreta sérios problemas, tanto para o sistema produtivo (tendo em vista as necessidades do acesso de insumos e distribuição da produção), como para a população que o utiliza como meio de locomoção. Destaca-se, então, nesse segmento, a ferrovia, por suas peculiaridades, que não só a indicam como uma das formas de transporte que melhor se enquadra nas necessidades provindas da geografia e das características de um país de dimensões continentais, mas, também por sua eficiência resultante da possibilidade de combinar alcance, capacidade e baixos custos.

² O GLOBO, seção“Economia” em 10/11/2008.

³ O GLOBO, EM 27/02/2009,

Não é sem razão que o papel representado pelo transporte, além imprescindível, coloca-o, em grande parte das empresas, como o de custo mais significativo dentre as despesas logísticas. Nazário⁴, por exemplo, indica que, em média, o transporte significa cerca de 60% de todas as despesas logísticas, podendo variar de 4% a 25% do faturamento bruto. Em alguns casos, como na de distribuição de combustíveis, pode representar duas ou três vezes o lucro de uma companhia.

A malha ferroviária brasileira, levando-se em conta a extensão territorial do país, é inexpressiva - 29.817 quilômetros⁵. À guisa de comparação, veja-se a Alemanha: com dimensão territorial aproximada a de São Paulo, segundo números do Comitê Ferroviário do Congresso SAE Brasil 2007, possui 4,9 mil locomotivas, 1.573 vagões de carga; 9.500 carros de passageiros; e 213 carros de alta velocidade. O Brasil conta somente com 2.518 locomotivas e 83.733 vagões de carga.

Entretanto, no tocante ao ônus que representa, a gestora do projeto para a construção, em Santa Catarina, da denominada Ferrovia do Frango, Megacorp⁶, demonstra que o custo de uma tonelada de carga por quilômetro de ferrovia é de US\$ 0,02 enquanto no transporte rodoviário o preço da tonelada varia entre US\$ 0,10 e US\$ 0,12 – o que já justificaria a opção por esse tipo de transporte.

Logo, os fatos apresentados (percentuais e uma experiência concreta) indicam a importância de serem resolvidos os problemas que afetam o transporte ferroviário.

Além disso, com esse panorama demonstra-se ser de relevância pesquisar e identificar as causas que desestimulam o emprego da ferrovia a os problemas correntes que a envolvem . Assim, com situações fáticas levantadas, apresentar-se-ão formas pelas quais o Direito, principalmente no campo da Regulação, pode contribuir para a Resolução do

⁴ NAZÁRIO, B. **O Papel do Transporte na Estratégia Logística**. Disponível em <<http://www.centrodelogistica.com.br>>. Acesso em 10/11/2008.

⁵ ANTT. Disponível em <<http://antt.gov.br>>. Acesso em 11/01/2009.

⁶ **Ferrovia do Frango**. Disponível em <www.newscomex.com.br>. Acesso em 13/02/2009.

problema, apontando possíveis soluções para as das pendências, resultando no fomento do uso do transporte ferroviário.

O objetivo desta Dissertação é, a partir dos obstáculos apontados apresentar uma proposta por meio da qual alguns dos problemas operacionais pendentes possam ser solucionados.

O primeiro capítulo trata dos investimentos. Comentam-se os óbices apresentados pelos investidores, com relação a fatores que podiam desestimular aplicações financeiras no setor produtivo da economia, destacando-se o setor de transportes e o modal ferroviário.

O segundo capítulo, por sua vez, é dedicado à disciplina jurídica da Ferrovia no Brasil até a criação e extinção da RFFSA, e o surgimento da ANTT.

Já no terceiro Capítulo são indicados os principais problemas do modal, sob a gestão da ANTT, alguns deles anteriores à criação da Agência Reguladora, mas que não foram solucionados e ainda geram ambiente desfavorável ao uso do transporte ferroviário.

Nas conclusões, por fim, são elencadas sugestões para solução de algumas das dificuldades indicadas.

1 –O INVESTIMENTO EM FERROVIAS

1.1 - O Contexto Infra-Estrutural

Os investimentos, visando à produção de bens em serviços, são, normalmente, submetidos a uma análise prévia, que irá avaliar as condições de atendimento às necessidades do empreendimento. Dentre as mais importantes dessas exigências, encontram-se as disponibilidades infra-estruturais logísticas –entre elas o transporte-, que podem ser determinantes para a indicar a viabilidade (ou não) de um projeto com o propósito de ingressar no parque produtivo nacional.

Assim, a eleição geográfica de um determinado ponto para a instalação de uma unidade de produção, por exemplo, dependerá das condições infra-estruturais do local escolhido - desde o fornecimento de energia até as suas condições de acessibilidade -, bem como os custos que envolvem o atendimento a essas exigências. Assim, supõe-se que nenhum empreendedor irá montar uma indústria em um ponto que não disponha de transportes que permitam o fornecimento de seus insumos e escoamento de sua produção, e, se existente, este meio esteja disponível a um custo que inviabiliza o seu produto.

Existem casos, nos quais o investidor irá criar e/ou manter infra-estrutura independente da sua atividade fim, principalmente em grandes empreendimentos, mas trata-se de exceções. Um exemplo, no caso de transportes, é a Companhia Vale do Rio Doce e a Estrada de Ferro de Carajás⁷.

Torna-se, dessa forma, fundamental a existência de um ambiente de disponibilidade de recursos dessa natureza, favorável e indutor do Desenvolvimento Econômico. Para tanto, é necessário o aporte de investimentos com o objetivo de suprir às insuficiências que se apresentam. Ou seja, investir na infra-estrutura geral, para atrair a inversão de capitais no

⁷ Em 28/06/97, no processo de privatização da Cia. Vale do Rio Doce, foi outorgada, por um prazo de 30 anos, renovável por mais 30, a Concessão para exploração das Estrada de Ferro Vitória a Minas e a Estrada de Ferro Carajás. Fonte: ANTT. Disponível em < www.antt.org.br>. Acesso em 15/03/2009.

sistema produtivo, sendo importante ressaltar que a infra-estrutura atende não só ao pólo produtivo, como, também, e diretamente, às demandas do cotidiano da população.

Para Ferreira, já está estabelecido, em nível empírico e teórico, a estreita ligação entre infra-estrutura e crescimento econômico⁸. Opina, ainda, que provavelmente no setor de transportes tenha havido a maior repercussão da queda dos investimentos públicos, considerando que os investimentos totais, em 1993, superaram pouco mais de 10% daqueles ocorridos em 1980, atingindo todos os modais, particularmente no setor ferroviário, que se constituía praticamente pela Rede Ferroviária Federal S.A. – RFFSA e pela Companhia Brasileira de Trens Urbanos, desmembrada, em 1984, da RFFSA.

Do total dos investimentos estatais de 1980, 11% eram destinados às ferrovias, sofrendo uma significativa e contínua retração até 1993, quando esse percentual reduziu-se a 3,8% . Em 1996 representou, em termos reais, 11% dos investimentos de 1980.

Em paralelo à retração de investimentos, ocorreu diminuição (também contínua) da carga transportada no período de 1986 a 1990, para a qual teria colaborado a recessão constatada à época pelo país.

Costa da Silva⁹ observa que uma série de estudos destacam reflexos favoráveis ao crescimento da economia, em todos os níveis da atividade produtiva, como decorrência dos gastos de infra-estrutura. Destaca:

Parece razoável esperar que esses gastos tenham uma capacidade completiva importante, na medida em que estimula os investimentos privados. Em síntese, tal capacidade se refere ao poder que determinado investimento tem em induzir outros investimentos. De acordo com Hirschman, a infra-estrutura consiste naqueles serviços básicos, facilitadores do desenvolvimento da atividade

⁸ “O capital em infra-estrutura afeta o retorno dos insumos privados e desta forma estimula investimento e trabalho. O mecanismo de transmissão é simples. Para uma dada quantidade de fatores privados, melhores estradas, energia e comunicação abundante e barata elevam o produto final e conseqüentemente implicam maior produtividade dos fatores privados e reduzem o custo por unidade de insumo. A maior produtividade, por sua vez, se traduz em elevação da remuneração dos fatores, o que estimula o investimento e o emprego. Infra-estrutura também pode provocar um crowding-in, na medida em que dá condições do investimento privado se instalar...”

FERREIRA, Pedro Cavalcanti. Investimentos em infra-estrutura no Brasil: fatos estilizados e relação de longo prazo. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em 1/3/2009,

⁹ COSTA DA SILVA, Guilherme Jonas. **INFRA-ESTRUTURA E CRESCIMENTO: UMA AVALIAÇÃO DO CASO BRASILEIRO NO PERÍODO 1985-1998**. Disponível em <www.bnb.gov.br>. Acesso em 21/01/2009.

produtiva. O autor ressalta que o custo de prover tais serviços é bastante reduzido, uma vez que este pode ser total ou parcialmente coberto, por meio de cobranças de impostos ou taxas de utilização. No entanto, em função do vultoso volume desses investimentos estratégicos e da elevada razão capital/produto necessários para fornecer tais serviços, Hirschman conclui que estes devam ser mantidos pela administração pública ou por agentes que sofram fiscalização do mesmo. Nesse sentido, pode-se falar da importância dos gastos em infra-estrutura na estratégia de desenvolvimento. O papel da infra-estrutura se torna evidente na teoria de Hirschman, quando o autor define, com base no nível de oferta destes serviços, dois cenários possíveis nos quais a industrialização que conduziria o país ao desenvolvimento poderia ser dar: um com excesso e outro com escassez de infra-estrutura, frente à “atividades diretamente produtivas”.

Fiooca¹⁰ observa que os investimentos, particularmente em infra-estrutura,

“[...] têm papel fundamental na sustentação do crescimento devido a suas externalidades positivas sobre os demais investimentos e o conjunto da economia”. Acrescenta, “[...] Em outras palavras, investimentos em infra-estrutura são importantes não só como mecanismo de geração de demanda, sobretudo para o setor de construção civil, mas também pelos seus impactos de oferta a longo prazo. Investimentos em infra-estrutura promovem ganhos sistêmicos de produtividade, aumentando os lucros e a competitividade das empresas brasileiras.”

Deve-se, neste momento, rever o que foi realizado pelo Governo, em termos de investimentos públicos.

Entre 1956 e 2001, ocorreram investimentos de R\$ 55 bilhões na RFFSA e R\$ 14 bilhões na Companhia Vale do Rio Doce. Entre 1956 e 1970, os investimentos na RFFSA foram da ordem R\$ 740 milhões anuais. Tiveram aumento significativo a partir de 1971, chegando a R\$ 4,4 bilhões em 1976. Nos anos subsequentes, foram diminuindo, chegando, em meados dos anos 80, aos mesmos níveis dos anos 60. Esses aumentos, ocorridos na década de 70 e o início da década de 80, refletem a política de investimentos adotada, por meio do I e II Plano Nacional de Desenvolvimento – PND, do Governo Federal. Em contrapartida, o processo da retração de investimentos nos períodos seguintes está associado ao estrangulamento fiscal do Governo, em decorrência da crise da dívida externa nos anos 80.

¹⁰ FIOCCA, Demian. **Infra-Estrutura e Desenvolvimento**. Disponível em <<http://bndes.gov.br>>. Acesso em 15/02/2009

Já o investimento médio anual da RFFSA, entre 1985 e 1993, foi de R\$ 709 milhões, e, no período que antecedeu a concessão da Rede a particulares, entre 1994 e 1996, os investimentos recuaram para uma média anual de R\$ 70 milhões, sendo que em 1995 foram de apenas R\$ 18 milhões¹¹.

A taxa de investimento públicos em relação PIB ao experimentou significativa redução nas últimas décadas, representando percentualmente no período de 1970/1979: 3,7%; de 1980/1989: 2,7%; de 1990/1999: 2,7% e de 2000/2003, 1,8%, constatando-se uma diferença de 50% de decréscimo entre o primeiro e o último período¹².

Como é o principal inversor de recursos em infra-estrutura, a redução de investimentos por parte do Estado justifica o baixo nível de aportes financeiros em diversos segmentos, repercutindo na área de transportes e de energia elétrica, que, de 1994 a 2002, apresentaram um crescimento médio anual abaixo daqueles apresentados em períodos anteriores.

O investimento em infra-estrutura é fundamental para evitar problemas logísticos, que devem ser disponibilizados para o crescimento da economia, evitando-se o que ocorreu com o setor de energia elétrica em 2001, criando problemas para a produção e para a população diretamente. Fiocca¹³, indica, ainda, que a perda, em termos de crescimento econômico, naquele ano foi da ordem 3% do PIB, percentual maior do que aquele que teria que ser despendido nos investimentos que poderiam ter evitado o problema. A opção de privatização adotado pelo Governo, só resultou em aumento de investimentos no setor de telefonia, não tendo havido, de imediato, a mesma repercussão em outros segmentos que integraram o referido processo.

¹¹ LACERDA, Sander Magalhães.. **O transporte ferroviário de cargas**. Disponível em <www.bndes.gov.br>. Acesso em 12/02/2009

¹² **Infra Estrutura e Desenvolvimento**. Disponível em <http://bndes.gov.br>. Acesso em 07/02/2009.

¹³ FIOCCA, Demian. Op. cit. pág. 17.

Não é sem razão, pois, que o presidente da Sociedade Nacional da Agricultura, no 9º Congresso do Agrobusiness¹⁴, afirmou que uma das principais dificuldades enfrentadas pelo agronegócio no país é a rede precária de transportes, em decorrência dos baixos investimentos no setor ferroviário. Informou, ainda, que 62% das terras são agricultáveis e 42% do território nacional já estão ocupados por estabelecimentos agropecuários, com alta produtividade, mas que grande parte da produção é desperdiçada, sendo um dos principais problemas a área de logística, principalmente no setor de transportes. Segundo ele, as estradas e os portos não dão vazão suficiente a produção brasileira.

Com as desestatizações, desonerou-se, em princípio, o Governo de aplicar recursos diretamente no transporte ferroviário, transferindo para o concessionário essa responsabilidade, agindo o Estado, somente com a finalidade de promover o fomento da atividade, na maior parte das vezes através de financiamentos do BNDES. O setor ferroviário por ter sua oferta reprimida em relação à expectativa de demanda, deve mostrar-se como uma alternativa capaz de atrair interesses nacionais e estrangeiros.

A ferrovia apresenta-se, assim, como um segmento que deve ser estimulado pelas políticas públicas e que pode tornar-se extremamente atrativo para investimentos privados, desde que, sejam solucionados alguns problemas associados a garantias e a resolução de problemas que influenciam sua operacionalidade e expansão.

Um exemplo vem da importância atribuída a investimentos em ferrovia vem da Ásia¹⁵: para combater a crise mundial que vem ocorrendo no 2º semestre de 2008 a China lançou um pacote de quase US\$ 600 bilhões de dólares, pretendendo o governo tentar conter a crise investindo em infra-estrutura e bem estar social, (O Globo – ECONOMIA – 10/11/2008), estabelecendo que estradas e ferrovias serão prioridade e que a maior parte dos recursos será destinada a obras de integração no país. Informa, que

¹⁴ Agência Brasil, 04/12/2007. **BAIXO INVESTIMENTO EM FERROVIAS PREJUDICAM O AGRONEGÓCIO**. Disponível em <www.agenciabrasil.ebc.htm>. Acesso em 12/01/2009

¹⁵ O GLOBO. Seção “Economia” em 10/11/2008.

“[...] ainda que o governo da China tenha reduzido impostos e taxas de juros para ajudar o setor empresarial do país a se movimentar num cenário de crise, são os investimentos em infra-estrutura o principal motor do pacote anunciado. No quarto e último trimestre de 2008, o governo chinês investirá 400 bilhões de yuans – US\$ 290 bilhões, quase a metade do pacote de ajuda de ajuda dos EUA ao seu sistema financeiro – a serem investidos num ambicioso projeto de construção de ferrovias pelo país”.

Tais investimentos ocorrerão nos próximos dois anos e o objetivo é que a China chegue a 2010 com uma malha ferroviária de 90 mil quilômetros de extensão. Na época da crise asiática em 1997, a China conseguiu manter as suas altas taxas de crescimento investindo pesadamente na construção de rodovias por todo o país, . A idéia é repetir esta experiência, dessa vez com as ferrovias. Cerca de 1,2 trilhão de yuans já foram alocados no orçamento e os projetos começaram ainda este ano para que os efeitos sobre a economia já possam ser sentidos em 2009, segundo fontes oficiais. No dia 15 de outubro de 2008, foi deflagrado o maior e mais ambicioso projeto ferroviário do país que envolve a construção de 841 quilômetros, orçados em US\$ 17,2 bilhões, previstos para estarem concluídos em 2012. Quando em operação, a ferrovia vai transportar 80 milhões de passageiros por ano no em cada sentido dos trechos projetados.

1.2 - Fator Limitador dos Investimentos

Divulgado em 2007¹⁶ pelo Instituto Internacional para o Desenvolvimento Gerencial (IMD, na sigla em inglês), em conjunto com a Fundação Dom Cabral, o Relatório de Competitividade Mundial 2007 indica que o Brasil recuou 5 (cinco) posições em relação a 2006 (de 44°. para 49°. lugar), em decorrência de antigos problemas, tais como carga tributária alta, burocracia, juros elevados e infra-estrutura precária, aliados a novos problemas como o apagão aéreo. No Relatório de 2006 em relação a 2005, a perda foi de 2 (duas) posições. Além da elevada carga tributária e da legislação complexa, que são historicamente entraves ao país, impactou todo o conjunto de variáveis analisadas na pesquisa - segundo comentário do Prof. Carlos Arruda professor de inovação e competitividade da Fundação Dom Cabral e responsável pelo levantamento no Brasil do

¹⁶ **O Globo** de 10/05/07.

citado Relatório-, o fato do país não ter investido em *infra-estrutura* e na melhoria do ambiente *regulatório* permitindo que outros países o ultrapassassem, como México e Rússia. Tal documento se propõe a constituir uma ferramenta para analisar a capacidade de um país em prover um ambiente no qual as empresas possam competir (eficientemente) e crescer. No denominado BRIC, conjunto das economias emergentes que inclui ainda Rússia, Índia e China, o desempenho do Brasil fez que com que fosse o único no grupo a registrar queda no *ranking*. Uma análise preliminar indica o Relatório, sugere que a perda do Brasil pode estar associada a falta de melhoria significativa em fatores de infraestrutura.

Assim, para atrair capitais privados, dificuldades devem ser enfrentadas, sobretudo as que desestimulam a implementação de empreendimentos importantes para a economia nacional.

Entre os diversos problemas, apontados no conjunto denominado **Custo Brasil** encontram-se, dentre outros, deficiências infra-estruturais (que demandam investimentos), e segurança jurídica (fator limitador de inversões no conjunto da economia). Pela ordem natural, em relação aos óbices apresentados, supõe-se ser prioritária a busca por soluções para o entrave da segurança jurídica, afastando, ou minimizando, o impedimento de inversões no conjunto infra-estrutural geral. Com isso, passaria a depender, somente, de estímulos da política econômica, gerando ambiente propício a empreendimentos que requeiram recursos dessa natureza.

Segundo PANHOCA¹⁷, O Custo Brasil, constitui um conjunto de fatores que afeta a análise de investimentos no país, sendo composto por carga tributária, custos portuários, encargos trabalhistas, financiamentos, telecomunicações, transporte e regulamentação governamental.

No caso dos transportes, inserido dentre outros fatores infra-estruturais deficientes, a situação do setor ferroviário exige correções (apontadas mais à frente). Rodrigo Vilaça,

¹⁷ PANHOCA, Luiz. **Custo Brasil**. Disponível em <www.she.com.br>. Acesso em 11/11/08.

diretor executivo da Associação Nacional dos Transportes Ferroviários, em reunião da Subcomissão Temporária da Regulamentação, realizada em 25/6/2007¹⁸, no Senado, afirmou que um Marco Regulatório mostra-se indispensável para o estabelecimento da segurança jurídica no referido setor, e que problemas jurídicos dificultam a gestão da recuperação das ferrovias. Para a economia do país como um todo, revela-se, então, a segurança jurídica como um dos itens mais sensíveis em relação à refração, no tocante à inversão de capitais privados nacionais ou estrangeiros. Sobre este problema, PINHEIRO¹⁹, afirma que é reconhecida a importância da existência de instituições que definam claramente e tornem estáveis as “regras do jogo”, oferecendo certeza e previsibilidade às relações econômicas, conseqüentemente estimulando a eficiência e o investimento. Isso demonstra o peso da segurança jurídica, que tem, entre seus papéis fundamentais – talvez o de maior importância para o crescimento econômico do país -, o de assegurar a impossibilidade de expropriação de direitos de propriedade pelo setor público. Esse risco, segundo o autor, decorre do fato de que o Estado, como qualquer parte em uma relação jurídica

[...] tem incentivos para agir de forma oportunista, afigurando-se esse risco tão maior quanto mais específico for o investimento exigido da outra em cumprimento às suas responsabilidades contratuais. O risco de expropriação reduz o valor dos ativos, o retorno esperado de novos investimentos e, conseqüentemente, a propensão a investir. A falta de segurança jurídica também desencoraja a poupança e estimula a evasão de capital reduzindo o volume de fundos disponíveis para se financiar investimentos.

Portanto o comportamento do Estado, como agente estabilizador, é determinante, e deve ser manifestado, através de seus três Poderes, de forma a oferecer a segurança jurídica indispensável, neste caso, para estimular ações positivas dos agentes econômicos. Ainda Pinheiro opina:

[...] O que torna o Estado tão especial é o monopólio da coerção legal a ele atribuído pela sociedade, o que aumenta a sua liberdade para unilateralmente mudar, invalidar ou não honrar os termos da relação sem ser punido. Por isso são necessárias limitações substantivas e processuais à capacidade de o governo mudar as regras “no meio do jogo”, e contar-se com um Judiciário independente e

¹⁸ **Sub-comissão discute Marco Regulatório.** Disponível em <www.cna.org.br >. Acesso em 03/11/2008.

¹⁹ **PINHEIRO**, Armando Castelar. **Segurança Jurídica, Crescimento e Exportações – Texto para discussões.** Rio de Janeiro, IPEA, 2005.

forte que garanta a sua aplicação. Assim, um dos objetivos que inspiram o princípio da segurança jurídica é garantir que as relações ou situações jurídicas não serão alteradas para acomodar fatores circunstanciais ou a conveniência política do momento.

Afirma, ainda que o oportunismo do Poder Público, sem diminuir a sua flexibilidade na condução política, representa relevante objetivo no âmbito da segurança jurídica.

Ora, o risco associado à jurisdição brasileira reflete-se nas inversões financeiras privadas em infra-estrutura, porque neste segmento envolvem-se investimentos com longo prazo de maturação, que impõem contratos igualmente de longa duração e, pela natureza dessa operação, sem condições para prever ocorrências de eventualidades até a sua conclusão. Acrescente-se, ainda, o fato desses investimentos destinarem-se a segmentos muito específicos (rodovias, ferrovias, etc), setores significativos que tornariam o investidor privado particularmente sensível ao oportunismo estatal.

O comportamento dos investimentos em transportes, decorrem, também, entre outros fatores, das políticas que vieram e vêm sendo adotadas pelos Governos para esse setor. Refletem, no caso do modal em foco, na disciplina jurídica das ferrovias no Brasil.

2. – EVOLUÇÃO DAS FERROVIAS

2.1 – Breve retrospecto histórico

Ora, inegável é a contribuição do transporte para o progresso da humanidade, tanto no concernente à possibilidade do deslocamento de pessoas tanto, como que tange à produção e distribuição de bens e serviços. Esse fato pode ser constatado ao observarmos que o ser humano, desde os tempos mais remotos, valeu-se dos mais diversos recursos para superar os limites da sua auto-locomção. Os exemplos da importância e das conseqüências da utilização de variados tipos de transporte pelo homem, evidentemente, fazem parte da história das civilizações.²⁰

Entretanto, há cem anos “90% da humanidade nunca tinha-se afastado mais de 30 quilômetros de casa.”²¹

Com relação ao início do transporte ferroviário cumpre notar que, esteve associado à atividade econômica. Conforme menciona RANSOLIN²², a origem da ferrovia está diretamente ligada ao transporte de minérios, surgindo na Europa para remover carvão das minas e levá-lo às fundições. Existente desde o século XVI na Alemanha, expandiu-se para o resto do Continente, sobre trilhos de madeira e utilizando tração humana e animal.

²⁰ Huberman , descreve que: “...Nos primórdios da sociedade feudal, a vida econômica decorria sem muita utilização de capital. Era uma economia de consumo em que cada aldeia feudal era praticamente auto-suficiente. O servo e sua família cultivavam seu alimento e com as próprias mãos fabricavam qualquer mobiliário de que necessitassem....Assim o estado feudal era praticamente completo em si – fabricava o que necessitava e consumia seus produtos...Havia um certo intercâmbio local de mercadorias.... no mercado semanal mantido junto de um mosteiro ou castelo, ou numa cidade próxima. Esse mercadores estavam sob o controle do bispo ou senhor e ali se trocavam quaisquer excedentes produzidos por seus servos ou artesões.... ...Assim sendo o comércio nos mercados semanais nunca foi muito intenso e era sempre local. Um outro obstáculo à sua intensificação era a péssima condição das estradas. Estreitas, mal feitas, enlameadas e geralmente inadequada às viagens. E, ainda mais, eram freqüentadas por duas espécies de salteadores – bandidos comuns e senhores feudais que faziam parar os mercadores e exigiam que pagassem direitos para trafegar em suas estradas abomináveis....O transporte de mercadorias para longas distâncias, sob tais circunstâncias, obviamente era penoso, perigoso, difícil e extremamente caro...”. **HUBERMAN**, Leo . **História da Riqueza do Homem**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972, pgs..26-27.

²¹ **O GLOBO**, Caderno “Carro, etc...”, 01/10/2008.

²² **RANSOLIN**, Antonio F. **FERROVIAS NO RIO GRANDE DO SUL**. Disponível em <<http://www.trt4.ju.br>>. Acesso em 20/10/2008.

Ainda em função do transporte de minérios, as linhas férreas tiveram impulso a partir de 1765, quando James Watt construiu a primeira máquina a vapor fixa, e, em 1769, quando o francês Josephe Cugnot aperfeiçoou-a, tornando-a máquina móvel. Relevante evolução ocorreu em 1804, ocasião em que o inglês Richard Trevithick construiu a primeira locomotiva que se deslocava sobre trilhos de ferro fundido, transportando, em um percurso de 15 quilômetros, carga de minérios e 70 homens em cinco vagões.

Já a primeira linha férrea comercial, ligando duas cidades, surgiu em 1830, entre Liverpool e Manchester. As ferrovias, desde então, alastraram-se pela Europa e pelo mundo, tendo, em 1832, chegado à França e, entre 1835 e 1839, à Alemanha, Itália Holanda, Bélgica, Rússia, e, na década seguinte, a Dinamarca, Espanha e Suíça, chegando à América do Norte e subseqüentemente as outras Américas. Em 1837 implanta-se em Cuba, em 1849 no Peru e no México, em 1850 no Chile, em 1854 no Brasil, em 1855 na Colômbia, em 1857 na Argentina e no Paraguai.

É evidente que tal expansão atendia aos interesses do capitalismo e de sua evolução na primeira Revolução Industrial A Inglaterra, por exemplo, menos de duas décadas após a inauguração de sua primeira linha férrea, já possuía mais de 10.000 quilômetros de ferrovias (investimento de 250 milhões de libras esterlinas, quase 50% de toda a renda nacional).²³ Não é sem razão que na visão do mesmo autor

[...] Por volta de 1840, os comerciantes ingleses reconheciam que os limites da demanda latino-americana pós-independência haviam sido atingidos e que se deveria aumentar as vendas via desenvolvimento de recursos não utilizados no interior do continente, como construção de ferrovias e portos. Isso se realizou após 1850, quando a influência econômica inglesa cresceu com grande rapidez no continente, notadamente em termos de ferrovias, ações de empresas de serviços públicos e de infra-estrutura . Com a construção de estradas de ferro, os ingleses estimularam o desenvolvimento de sua própria indústria de bens de capital e fomentaram as possibilidades exportadoras da agricultura, pecuária e mineração latino americanas”²⁴

²³ RANSOLIN, Antonio F., op. cit. p.24..

²⁴ RANSOLIN, Antonio F., op. cit. p. 24 , apud STEIN, Stanleye , Bárbara. **A herança colonial da América Latina**. 3ª ed. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1983. p. 119.

Além disso, ressalta que

[...]As inversões inglesas, as mais importantes, mas não únicas, entre 1865 e 1885 triplicaram e ao final de trinta anos, aumentaram sete vezes, ao mesmo tempo alterava-se a sua composição radicalmente. As ferrovias que representavam 11,8% em 1865, saltam para 36,2% trinta anos após; o setor financeiro sobe de 2.5% em 1865 para 7,1% em 1895.²⁵

2.2 – A disciplina jurídica da ferrovia no Brasil

No Brasil, a primeira manifestação da intenção para positivar um sistema ferroviário ocorreu em 31 de outubro de 1835, quando foi sancionada a Lei 101 pelo então Regente do Império - passando, em razão desse fato, a ser conhecida como Lei Feijó - com o propósito de ligar o Rio de Janeiro às capitais de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Bahia. Previa, essa lei, a outorga de concessão por 40 anos, cessão de terrenos públicos e direito de desapropriação de terras de particulares para a implantação da ferrovia, além de isenção de impostos durante 15 anos. Apesar de todas as vantagens que apresentava, a iniciativa não logrou êxito em razão da carência de recursos, decorrente da falta de interesse de investidores nessa área e pela difícil situação política nos anos da Regência.

Efetivamente, o marco inicial da implantação das ferrovias foi estabelecido com o Decreto 641 de 26 de junho de 1852, ou seja, dezessete anos após a promulgação da Lei Feijó. Com o objetivo atrair capitais nacionais e estrangeiros para construção de estradas de ferro ligando as principais províncias do país, o governo oferecia uma série de privilégios e vantagens, além dos já estabelecidos pela Lei Feijó tais como:

a) criação do chamado “privilégio de zona”, que era a garantia do monopólio dos serviços na região em que a linha fosse implantada, proibindo concorrentes numa distância de 5 léguas de cada lado dos trilhos;b) garantia de uma taxa de retorno de 5% sobre o capital investido na ferrovia; (c) aumento do período de concessão para 90 anos, abrindo a possibilidade do investidor negociar a aquisição da linha 30 anos após.

²⁵. Op. cit, apud CUEWVAS, A. **O desenvolvimento do capitalismo na América Latina**. São Paulo: Global, 1983. p. 71.

Vedava, contudo, a utilização da mão de obra escrava na construção das estradas e premiava os operários que trabalhassem nas obras com a dispensa do serviço militar, na época denominada Guarda Nacional.

Nesse mesmo ano, 1852, é feita concessão a Irineu Evangelista de Souza (1813-1889), que, depois, tornar-se-ia o Barão de Mauá, para a ligação do Rio de Janeiro ao Vale do Paraíba e, mais tarde, a Minas Gerais, por meio de um sistema que hoje seria denominado multi-modal: de barco, do Rio até porto nos fundos da baía de Guanabara (depois denominado Porto de Mauá), a partir daí, em ferrovia até a Raiz da Serra; deste último local, por estrada de rodagem, até Petrópolis; e, a partir de Petrópolis, novamente Estrada de Ferro²⁶.

Assim, em 30 de abril de 1854, foi inaugurado o primeiro trecho ferroviário do Brasil, com 14 quilômetros de extensão, ligando o porto de Mauá à estação de Fragoso, chegando, dois anos após, à raiz da Serra da Estrela.

Contudo, tratava-se, de um empreendimento que dependia, para seu sucesso, do funcionamento de outros modais, além da ferrovia. Fora isso, atrasos na conclusão da rodovia União e Indústria levou à derrocada da Estrada de Ferro Mauá, que, em 1883, foi incorporada pela Leopoldina Railway.²⁷

²⁶ **DNIT. Histórico.** Disponível em <www.dnit.org.br>. Acesso em 15/11/2008.

²⁷ A publicação “Trens & Cia” , em artigo denominado “Ferrovias no Brasil – Breve Histórico” observa que [...] Não era plausível à época a construção vencendo a montanha, pois não havia ainda tecnologia disponível. Para se ter uma idéia, basta mencionar o fato de que a primeira estrada de montanha do mundo, só veio a ser inaugurada em 1853, nos Alpes. Embora esse trecho inicial não fosse de grande valor econômico, deduz-se que a escolha deveu-se a visão política de seu construtor, de vez que a família imperial tinha especial predileção pela cidade serrana, e a viagem do Rio até lá era uma jornada extremamente penosa e demorada. É evidente que a eliminação ou atenuação desse inconveniente só poderia trazer satisfação para D. Pedro II. E na verdade não foi outra coisa que aconteceu.”. Disponível em <<http://trens&cia.e1.com.br>>. Acesso em 20/11/2008.

Observação: Deve ser ressaltado, além do pioneirismo, o espírito empreendedor do Barão de Mauá, que, em 1845, deu início a indústria naval brasileira, ao fundar, em Niterói os Estaleiros da Companhia Ponta de Areia, que, em 11 anos, fabricou 72 navios à vapor e à vela. Fonte: Histórico. DNIT. Disponível em <www.dnit.org.br>. Acesso em 15/11/2008.

A Lei 641, no entanto, desencadeou uma série de concessões para a construção de ferrovias. Novamente valemo-nos de Ransolin²⁸, ao observar que

[...] Sob a garantia de juros mínimos, sem nenhum plano nacional de viação, passaram-se a construir centenas de quilômetros isolados, expandindo-se linhas fragmentária e desordenadamente por todo o país. Esta realidade também simbolizava, apesar dos esforços bem-sucedidos de centralização da Monarquia, a força das oligarquias dominantes nas províncias. Em 1860, 128 quilômetros haviam sido construídos; no final da década seguinte, em torno de 300 quilômetros. Com esses escassos resultados, o Governo Imperial alterou em 1873 sua política ferroviária...’.

Assim, com a Lei 2.450, de 24 de setembro de 1873, criaram-se mais incentivos para a construção de ferrovias: concessão de juros ou subvenção quilométrica de 30 contos de reis por quilometro construído. Com as vantagens oferecidas, houve um aumento da rede para 1.288 quilômetros em 1880, chegando, no final da década, a 3.281 quilômetros.

O oferecimento de subvenção, no entanto, se, por um lado, proporcionou certa expansão da rede, por outro, acarretou a implementação de péssimos trechos com a construção de ferrovias de baixo custo e quilometragem desnecessária (com traçados que objetivavam o mínimo de despesa para sua implementação), sempre com o propósito de obter o máximo de lucro em função dos critérios para a concessão das vantagens.

Em 29 de dezembro 1880, então, foi publicado o Decreto 7.959, o que aprovava as cláusulas que regulariam as concessões de estradas de ferro gerais no Império, colocando todas as regras de exploração, direitos e obrigações dos concessionários das ferrovias num único documento.

Segundo OLIVEIRA²⁹ a promulgação desta lei que pretendia reduzir o impacto dos privilégios concedidos, como, por exemplo a redução do prazo de concessões de 90 para 30 anos, a queda da taxa de juros de 9% para 6% e a diminuição da faixa de domínio de 33 para 10 quilômetros, acabou afastando os investidores privados e implicou a necessidade do aporte de recursos públicos na construção de ferrovias e aquisição de ações das estradas de

²⁸ RANSOLIN, Antonio Francisco, op. cit. p. 24.

²⁹ OLIVEIRA, Ricardo Wagner Carvalho de. **Direito dos Transportes Ferroviários**, Rio de Janeiro: Editora Lumen Júris, 2003, p. 20.

ferro privadas. Em 1889, quando do término da monarquia, o Estado detinha 34% do total das ferrovias do país.

A Constituição da República, promulgada em 24 de fevereiro de 1891, explicita, em seu artigo 13, que [...] O direito da União e dos Estados de legislar sobre a viação férrea e navegação interior será regulado por lei federal” e, no artigo 48 determina que [...] “Compete privativamente ao Presidente da República: 1º) sancionar, promulgar e fazer publicar as leis e resoluções do Congresso; expedir decretos, instruções e regulamentos para sua fiel execução” .

Como consequência encargos gerados pelas garantias de juros, decorrentes dos compromissos anteriores, criaram um significativo problema financeiro que, em 1898, consumiu um terço do orçamento público. Determinou, ainda, a medida do Governo, o decreto da moratória, por três anos, das garantias que haviam sido oferecidas e, até 1903, a suspensão da construção de estradas de ferro.

Três anos mais tarde, executando uma manobra financeira, o Governo conseguiu obter um empréstimo em Londres, cujos juros eram mais baixos do que aqueles que haviam sido anteriormente garantidos. Com isso, comprou as ferrovias dos empresários então seus credores. Essa operação, contudo, não tinha, como propósito do Governo, assumir a gestão das ferrovias, mas sim sanar (ou minimizar) os problemas decorrentes de políticas anteriores. Tanto que o passo seguinte foi a adoção de um processo de arrendamento das estradas de ferro a fim de repassar as despesas assumidas e suprir e ampliar o atendimento aos usuários do sistema³⁰.

Nesse período, começam a se instalar no país companhias ferroviárias estrangeiras, como um novo marco da história desse setor de transporte, embora, em 1898, por intermédio do Decreto nº 2.797 de 14 de março de 1898, já tivesse se instalado no País a *The Leopoldina Railway Company Limited*, que assumiu - como consequência de liquidação forçada em 1897 da Companhia Geral de Estradas de Ferro - o controle dessa empresa.

³⁰ OLIVEIRA, Ricardo Wagner, op. cit. p. 28, pág. 20.

Foi em 7 de dezembro de 1912 que se publicou a Lei nº 2.681, que regula até hoje responsabilidade civil das ferrovias, dispondo que

[...]”Art. 1º - As estradas de ferro serão responsáveis pela perda total ou parcial, furto ou avaria das mercadorias que receberem para transportar. Será sempre presumida a culpa e contra esta presunção só se admitirá alguma das seguintes provas:...”.

A Responsabilidade Civil Objetiva das estradas de ferro tem fundamento nesse diploma.

O Decreto nº 15.673, promulgado em 7 de dezembro de 1922, por seu turno, aprovou o Regulamento para a segurança polícia e tráfego nas ferrovias. A importância dessa lei se deve ao fato de ter tratado dos assuntos de forma detalhada. Alguns de seus dispositivos foram utilizados em diplomas posteriores. Tal Decreto vigorou até 1963 quando foi revogado pelo Decreto 2.089, de 18 de janeiro de 1963, que dispôs, dentre outros artigos, os dos seguintes:

[...]“Art. 1º Este Regulamento disciplina a segurança, tráfego e polícia das estradas de ferro.

Art. 2º A construção e a exploração industrial e comercial das estradas de ferro destinadas a servir ao público mediante a cobrança de passagens e fretes competem ao Poder Público..

Parágrafo único. O Poder Público poderá executar êsses serviços diretamente - por si ou pelas autarquias que constituir para esse fim - ou indiretamente, mediante delegação a entidades privadas de natureza particular ou paraestatal.

Art. 3º As estradas de ferro que se refere o artigo precedente constituem emprêsas executoras de serviço público, ficando subordinadas à fiscalização do outorgante da delegação, concessão ou arrendamento e, em qualquer caso, nos limites que forem estabelecidos pelo Poder Público Federal. .”

Parágrafo único. A fiscalização do Poder Público Federal será exercida através do Departamento Nacional de Estradas de Ferro (D.N.E.F.), que poderá exigir das estradas as medidas que julgar necessárias à segurança e regularidade do tráfego, assinando-lhes prazos para sua execução e aplicando-lhes as penalidades previstas neste Regulamento, em caso de inobservância”.

Destaque-se o disposto no Artigo 2º, que atribui ao Poder Público a competência para a construção e exploração das ferrovias.

Esse propósito foi consolidado quando, iniciando a fase das denominadas Constituições econômicas no Brasil, a Constituição de 1934 estabeleceu a União como detentora da competência para explorar e legislar sobre o transporte ferroviário da seguinte forma

(...)

Art 5º - Compete privativamente à União:...

VIII - explorar ou dar em concessão os serviços de telégrafos, radiocomunicação e navegação aérea, inclusive as instalações de pouso, bem como as vias-férreas que liguem diretamente portos marítimos a fronteiras nacionais, ou transponham os limites de um Estado; “

IX - estabelecer o plano nacional de viação férrea e o de estradas de rodagem, e regulamentar o tráfego rodoviário interestadual;...”

Essa determinação (art. 5º VIII e IX) foi reiterada na Constituição de 1946 que preconiza:

(...)

Art 5º - Compete à União: XII - explorar, diretamente ou mediante autorização ou concessão, os serviços de telégrafos, de radiocomunicação, de radiodifusão, de telefones interestaduais e internacionais, de navegação aérea e de vias férreas que liguem portos marítimos a fronteiras nacionais ou transponham os limites de um Estado;...” .

O Decreto-lei nº 9.760 de 5 de setembro de 1946, que dispunha sobre os bens imóveis da União, incluiu entres estes as ferrovias:

(...)

Art. 1º Incluem-se entre os bens imóveis da União:

... g) as estradas de ferro, instalações portuárias, telégrafos, telefones, fábricas oficinas e fazendas nacionais;...”.

Com o objetivo de obter recursos destinados a investimentos nas estradas de ferro, a Lei 1.272-A, de 12 de fevereiro de 1950, tratava sobre o financiamento para o Plano Geral de Reaparelhamento Ferroviário e dispunha

(...)

Art. 1º É criado o Fundo Ferroviário Nacional, destinado à construção, renovação e melhoramento das ferrovias compreendidas no Plano Ferroviário Nacional e ao auxílio às ferrovias estaduais, quer de propriedade dos Estados, quer de sua concessão”.

Tal fundo, que beneficiaria tanto as ferrovias do Plano Ferroviário Nacional como as concessionárias estaduais, seria constituído por produto das taxas de melhoramentos instituídas pelo Decreto Lei nº 7.632, de 12 de junho de 1945, prorrogado por mais 20 anos, a) por imposto único sobre minerais dos país e energia elétrica; b) pelo imposto sobre carvão importado; c) pelo produto da Constituição de Melhoria relativa as estradas de ferro e, finalmente, d) por dotações que lhe fossem atribuídas no Orçamento Geral da República. Autorizava, também, o Poder Executivo a promover operações de financiamento necessárias não só ao reaparelhamento como também à ampliação das estradas de ferro nacionais, com a garantia do Fundo Ferroviário Nacional.

Já a Lei 1.102 de 18 de maio de 1950 autorizava o Presidente da República a realizar, no período de 1950 a 1954, o Plano S.A.L.T.E – empreendimentos relativos a saúde (S), alimentação (AL), transporte (T) e energia (E) – , explicitando :

(...)

Art. 13. É o Poder Executivo autorizado a celebrar acordos com os concessionários de Estradas de Ferro beneficiadas com o Plano SALTE e dispor sobre a forma de reembolso das quantias que nas mesmas forem aplicadas pela União”.

Nesse período, grande parte das ferrovias estavam sob a gestão do Estado, e dentro desse comportamento estatizante, foi encaminhada ao Congresso, em 1952, pelo presidente Getúlio Vargas, um projeto de Lei propondo a criação da Rede Ferroviária Federal.

Publicação da Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários³¹, observa que o desenvolvimento ferroviário brasileiro sempre esteve ligado a políticas de governo, que por seu turno, variaram grandemente ao longo da história, e divulga estudo elaborado pelo Eng. José Eduardo Castelo Branco, o qual divide o desenvolvimento ferroviário brasileiro nas seguintes fases:

Fase I (1835-1873) durante a Regência e o Segundo Reinado, sendo observado o início da implantação de ferrovias no Brasil e o Desenvolvimento desse sistema de transporte de forma lenta, através de empresas essencialmente privadas;

Fase II (1873-1889): abrangendo o Segundo Reinado e caracterizada por uma expansão acelerada da malha ferroviária, através de empreendedores privados, estimulados pelo instituto da garantia de juros;

Fase III (1889-1930): englobando a República Velha, ainda sendo observada uma aceleração da malha, porém com o Estado sendo obrigado a assumir o controle de várias empresas em dificuldades financeiras;

Fase IV (1930-1960): compreendendo a era Vargas e o pós-guerra, com o ritmo de expansão diminuindo e um amplo controle estatal das empresas antes privadas;

Fase V (1960-1990) : situada quase que inteiramente ao longo do período que a nação foi governada por um regime militar, estando a malha consolidada em poucas empresas públicas, ocorrendo erradicação de ramais anti-econômicos e implantação de projetos seletivos de caráter estratégico;

Fase VI (1990 - ?) : período da Nova República, marcado pela privatização de todo o sistema ferroviário nacional.

2.3 – Gestão estatal: A transição do modelo RFFSA

Em 16 de março de 1957, a Lei 3.115 determinou a transformação das empresas ferroviárias da União em sociedades por ações, e constituiu uma única, também sociedade por ações, denominada Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima – RFFSA-, à qual foram incorporadas as estradas de ferro de propriedade da União e por ela administradas, bem como as que viessem a ser transferidas, ou cujos contratos de arrendamento fossem encampados ou rescindidos.

³¹ ANTF. Disponível em <www.antf.org.br>. Acesso em 10/12/2008.

A totalidade das ações que constituiriam o capital inicial da RFFSA foi subscrita pela União, e integralizada com o valor dos bens e direitos que formavam o patrimônio das empresas ferroviárias de sua propriedade, incorporados pela sociedade criada.

A RFFSA deveria operar diretamente ou por meio de subsidiárias que organizasse, mediante prévia autorização do Governo, expressa em decreto do Poder Executivo. Estabelecia, também, que, no prazo de um ano, a partir da publicação da Lei, deveria a nova empresa apresentar um plano de grupamento das estradas de ferro a ela incorporadas, com o propósito de se formarem sistemas regionais e que se constituiriam sociedades anônimas subsidiárias.

De acordo com a Lei 3.115/57, competiria à RFFSA: administrar, explorar, conservar, reequipar, ampliar, melhorar e manter em tráfego as estradas de ferro a ela incorporadas; subscrever capital das sociedades sob seu controle e conceder-lhes empréstimos ou garantias; propor as revisões e modificações de tarifas, que julgasse necessárias; elaborar o plano de atividades e aprovar os orçamentos das sociedades sob seu controle, fiscalizando a respectiva execução; elaborar o plano de atividades e aprovar os orçamentos das sociedades sob seu controle, fiscalizando a respectiva execução; realizar todos os trabalhos de estudo e construção de estradas de ferro que lhe fossem cometidos pela União, ou para os quais lhe fossem fornecidos recursos.

Posteriormente, pela Lei nº 6.171 de 1974, foram incorporadas, à competência da Rede, fiscalizar, em todo o território nacional, os serviços de transporte ferroviário; promover a coordenação de estudos tarifários e de custos de transportes ferroviários em geral; planejar a unificação e padronização do sistema ferroviário brasileiro; proceder à avaliação qualitativa e quantitativa do sistema ferroviário nacional; realizar pesquisa relacionada com o aperfeiçoamento das atividades ferroviárias no País e proceder à execução da parte ferroviária do Plano Nacional de Viação.

A receita da R.F.F.S.A. proviria dos seguintes recursos: dividendos das ações das empresas sob seu controle; renda do tráfego e de outras indústrias; renda das taxas de melhoramentos e renovação patrimonial; aluguéis ou arrendamentos de imóveis; prestação

de serviços às subsidiárias ou a terceiros; subvenções do Tesouro e outros recursos concedidos pela União; juros e comissões provenientes de operações de crédito e de depósitos bancários e renda eventual.

Com base na referida Lei, o Orçamento da União consignou no primeiro ano de funcionamento da R.F.F.S.A. uma dotação de Cr\$12.000.000.000,00 (doze bilhões de cruzeiros) que seria entregue à sociedade em duodécimos para atender à situação deficitária dos seus serviços, assumindo responsabilidade dos compromissos, que onerassem as estradas de ferro a ela incorporadas, mantidas as garantias do Tesouro Nacional, quando existissem..

As propriedades que possuísse - bem como as aquisições de bens e imóveis que fizesse- seriam isentos de impostos e taxas e quaisquer outros ônus fiscais compreendidos na competência da União. Tanto a RFFSA como suas subsidiárias gozariam da isenção de direitos de importação, imposto de consumo e taxas aduaneiras, exceto a de previdência social, para os maquinismos, seus sobressalentes e acessórios, aparelhos, ferramentas, instrumentos e materiais destinados à construção, instalação ampliação, melhoramentos, funcionamento, exploração, conservação e manutenção de suas instalações para os fins a que se destinassem, somente sendo respeitadas as disposições legais relativas à existência de similares da indústria nacional.

A RFFSA e as empresas sob seu controle tiveram ainda assegurado o direito de promover desapropriação, nos termos da legislação em vigor, na época, depois de declarada a utilidade pública dos bens a desapropriar pelo então Ministério da Viação e Obras Públicas.

A União poderia, ainda, incumbir a R.F.F.S.A. da execução de serviços condizentes com o seu objetivo para os quais destinasse recursos financeiros especiais. A Lei também autorizava a Rede a organizar uma subsidiária para operar um sistema de armazéns gerais, frigoríficos e silos, que regularizasse o escoamento da produção.

A criação da RFFSA, tinha como objetivo, segundo Lamy³²

[...] tratar do saneamento, de forma programada, dos prejuízos acumulados pelas ferrovias sob a Administração Pública, responsável por cerca de 90% do déficit público, resultando daí, a erradicação de mais de 5.000 quilômetros de linhas; a substituição por diesel da tração a vapor; substancial redução de mão de obra, de 140.000 para 70.000 pessoas; deslocamento do nível de produção de seis para 37 bilhões de tkm, tendo sido adotada com relação aos passageiros, o fim do transporte para longa distância, e, partir de 1985, os serviços de atendimento aos usuários do transporte suburbano, foram transferidos para a CBTU, uma subsidiária criada com esse objetivo específico”

A Lei 3891, publicada em 26 de abril de 1962, instituiu O Departamento Nacional de Estradas de Ferro, vinculada ao então Ministro de Viação, tendo somente suas atribuições regulamentadas através do Decreto 1.710, publicado em 28 de novembro de 1962. OLIVEIRA³³, identifica nas competências que foram atribuídas a esta entidade o “que pode ser considerado o primeiro embrião de órgão regulador ferroviário que o País conheceu” destacando as relativas:

- (i) ao controle e à fiscalização da política de viação férrea e do fiel cumprimento, por parte das empresas ferroviárias, dos contratos de concessão e de todos os dispositivos legais e regulamentares emanados do Governo Federal;
- (ii) ao estudo e construção de novas linhas férreas, bem como sua delegação a terceiros; e
- (iii) a edição de normas técnicas sobre construção manutenção e operação ds estradas de ferro, zelando pela exata observância do Plano Nacional de Viação.

No ano de 1969, a partir das ferrovias que integravam a RFFSA foram criados quatro sistemas Regionais: Sistema Regional Nordeste, tendo como sede a cidade de Recife; o sistema Regional Centro com sede no Rio de Janeiro; o Sistema Regional Centro-Sul, com sede em São Paulo e o Sistema Regional Sul com sede em Porto Alegre³⁴.

A RFFSA, em 1976, criou dez (10) Superintendências Regionais, mais tarde desdobradas em doze (12), controladas por uma Administração Geral, localizada no Rio de Janeiro.³⁵

³² LAMY, P. A MODERNIZAÇÃO DO SETOR DE TRANSPORTES DE CARGA”. TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 339 – IPEA. Disponível em <www.ipea.gov.br>. Acesso em 30/11/2008.,

³³ OLIVEIRA, Ricardo Wagner. Op. cit. p. 28, p. 27.

³⁴ DNIT – Ferroviário. Histórico. Disponível em <www.dnit.org.br>. Acesso em 10/01/2009.

³⁵ Mais tarde, quando da desestatização, foram utilizadas como base para as Concessões.

Pela Lei estadual nº 10410/71, o Governo do Estado de São Paulo criou a Ferrovia Paulista S.A. – FEPASA -juntando numa só empresa as suas estradas de ferro: a Companhia Paulista de Estradas de Ferro, Estrada de Ferro Sorocabana, Estradas de Ferro Araraquara, Companhia Mogiana de Estrada de Ferro e Estrada de Ferro São Paulo-Minas, administrando em torno de 5.000 quilômetros de ferrovias³⁶.

2.3.1 - O quadro da RFFSA pré-desestatização.

Em resumo, verifica-se que até a década de 30, a maioria das ferrovias foi construída pela iniciativa privada, tendo sido totalmente nacionalizado e estatizado em 1957, com a criação da RFFSA. A partir daí, observa-se, principalmente no início da década de 70, a degradação na malha da RFFSA e da FEPASA, em decorrência de prejuízos operacionais, sem aporte de recursos do acionista controlador, que era a União. Como observado em fórum da ANNT³⁷

[...]“Nesta época o setor amargava um momento de abandono, os investimentos do governo federal beiravam o zero desde a década de 70, equipamentos e trilhos, já ultrapassados, entraram em deterioração fazendo com que o transporte realizado por meio de vias férreas se tornasse quase inexistentes em nosso país”.

No período compreendido entre 1980 e 1992, os sistemas ferroviários, pertencentes à RFFSA e a FEPASA, sofreram sérios problemas em função de drástica redução da inversão de recursos financeiros, que, no ano de 1989, na RFFSA, representou 19% dos investimentos ocorridos na década de 80. Em 1984, a RFFSA não tinha, portanto, condições de gerar receitas que pudessem cobrir os compromissos de sua dívida. Tal situação criava sérios problemas técnico-operacionais, decorrentes da degradação da infra e da super-estrutura das linhas férreas e da manutenção do seu material rodante, o que teria determinado a perda de mercado para o transporte rodoviário. O Decreto nº 89.396, de 22 de fevereiro de 1984, criou a Companhia Brasileira de Transporte Urbano, retirando esse tipo de serviço da RFFSA, em geral, altamente deficitário.

³⁶ DNIT – Ferroviário. Histórico. Disponível em <www.dnit.org.br>. Acesso em 10/01/2009.

³⁷ 55º fórum de Debates Projeto Brasil – “Logística: a regulação do setor e a integração entre agências”. Disponível em <www.antt.org.br>. Acesso em 25/01/2009.

Diante de tais circunstâncias, e não tendo possibilidade de continuar investindo nesse segmento, o Governo Federal decidiu tomar as medidas destinadas à concessão de serviços públicos de transporte de carga à iniciativa privada³⁸.

2.3.2 - O Programa Nacional de Desestatização

A Lei 8.031, de 12 de abril de 1990, criou o Programa Nacional de Desestatização, tendo dentre seus objetivos, transferir à iniciativa privada algumas atividades que vinham sendo exploradas pelo setor público, colaborar para reduzir a dívida bem como o saneamento das finanças do setor público, com o propósito de permitir a modernização do parque industrial e concentrar os esforços da administração pública para as atividades nas quais a presença do Estado é fundamental para alcance das prioridades nacionais.

O referido diploma incluiu, em seu Art. 2º, a possibilidade da privatização das empresas controladas direta ou indiretamente pela União e instituídas por lei ou ato do Poder Executivo, e, em seu Art. 4º, previu dentre as formas de operacionais para alcançar objetivo da lei, a alienação da participação societária. Determinou, ainda, em seu art. 7º, que a privatização de empresas que prestam serviços públicos, efetivada mediante uma das modalidades previstas mencionado art. 4º, pressupõe a delegação, pelo Poder Público, da concessão ou permissão do serviço objeto da exploração, observada a legislação específica.

2.3.3 – A desestatização do serviço ferroviário

Com o decreto nº 473/92, iniciou-se o projeto de desestatização das ferrovias, com a inclusão da RFFSA no Plano Nacional de Desestatização – PND.

A inclusão da RFFSA no Plano Nacional de Desestatização ocorreu em um período no qual a legislação que tratava da concessão de serviços públicos ainda era insuficiente. Inexistia, também, a atividade regulatória para o setor. Essas situações poderiam desestimular prováveis investidores. Contudo, durante o processo de desestatização, em 13 de fevereiro de 1995, foi promulgada a Lei 8.987 que dispôs sobre o regime de concessão e

³⁸ **DNIT – Ferroviário. Histórico.** Disponível em <www.dnit.org.br>. Acesso em 10/01/2009.

permissão de serviços públicos, em conformidade com o artigo 175 da Constituição Federal, estabelecendo, em seu artigo 3º, que as concessões e permissões estariam sujeitas à fiscalização do poder concedente, responsável pela delegação.

Em seu Capítulo II - DO SERVIÇO ADEQUADO -, o caput do artigo 6º indica a pressuposição tal condição, explicitando-o em seu § 1º: “*Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, **segurança**, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas*”. Atribui ao poder concedente, em seu artigo 29, VI, o encargo “*de cumprir e fazer cumprir as disposições regulamentares do serviço e as cláusulas contratuais da concessão*”, e no Parágrafo Único estipula que

(...)

“ a fiscalização do serviço será feita por intermédio de órgão técnico do poder concedente ou por entidade com ele conveniada, e, periodicamente, conforme previsto em norma regulamentar, por comissão composta de representantes do poder concedente, da concessionária e dos usuários”.

Dessa forma o processo de desestatização do serviço ferroviário ocorreu sob a égide da Lei 8.987/95.

Em novembro de 1993, a Comissão Diretora do Programa Nacional de Desestatização aprovou o modelo de desestatização da RFFSA, sendo depois ratificado pelo Conselho Nacional de Desestatização. Conforme registra Sousa e Prates³⁹, esse modelo que previa:

- a) Licitação, no mesmo leilão, da concessão do serviço público de transporte ferroviário de carga prestado pela RFFSA, pelo prazo de 30 anos, do arrendamento dos ativos operacionais e da venda de bens de pequeno valor de propriedade da empresa;
- b) Agrupamento das 12 superintendências regionais em seis malhas ferroviárias a serem desestatizadas, as quais representariam a melhor configuração operacional para se constituírem em unidades de negócio independentes e auto-suficientes;
- c) Manutenção da empresa como estatal, encarregada de administrar seus ativos não-operacionais de modo a auferir receita sobre eles e amortizar o seu endividamento, que não seria repassado à iniciativa privada; e

³⁹ SOUSA, Raimunda Alves e PRATES, Haroldo Fialho. **O Processo de Desestatização da RFFSA: Principais Aspectos e Primeiros Resultados**. Disponível em <www.bndes.gov.br>. Acesso em 10/03/2009,

d) Criação de uma entidade encarregada de resolver, em caráter administrativo, eventuais conflitos entre concessionárias, usuários e o poder concedente.

Observa, ainda:

[...].Os editais de licitação das seis malhas introduziram um novo conceito de obrigações a serem cumpridas pelas concessionárias. Em vez de se exigir a realização de investimentos predefinidos, estabeleceu-se como obrigação o atendimento de metas de desempenho, as quais espelham a prioridade do governo federal no caso da privatização em questão.

Para que essas metas sejam atendidas, a concessionária terá que fazer investimentos, mas foi delegada a ela a responsabilidade sobre a decisão de quais investimentos devem ser feitos na malha sob sua administração. O pressuposto é que o administrador do negócio é que sabe identificar o melhor caminho para prestar o serviço com qualidade, sem perder a rentabilidade. Como se trata de um serviço público, a metodologia adotada para acompanhamento da qualidade da prestação do serviço foi a de escolher duas **metas de desempenho**, a serem atendidas concomitantemente: o aumento do volume de transporte e **a redução do nível de acidentes**. Essas metas foram determinadas com base na configuração operacional de cada malha à época da avaliação e em seu desempenho operacional projetado dar rentabilidade ao negócio.” (grifo nosso).

Assim, com o leilão⁴⁰ da Malha Oeste para a Ferrovia Novoeste em 5 de março de 1996, iniciou-se o processo de desestatização do setor ferroviário.

O Governo Federal outorgou, em 28/06/97, à Cia. Vale do Rio Doce, dentro do processo de privatização, a exploração da Estrada de Ferro Vitória a Minas e Estrada de Ferro Carajás⁴¹.

Em função desse processo a atuação da RFFSA passou a ser estritamente voltada para:

- 1) Fiscalização do uso de bens arrendados às concessionárias;
- 2) Administração dos passivos judiciais;
- 3) Exploração e alienação do patrimônio não operacional;
- 4) Tentativa de saneamento de sua situação financeira;
- 5) Implementação de ações que assegurassem a preservação do patrimônio histórico, artístico e cultural ferroviário⁴².

⁴⁰ Art. 28 da Lei nº 9074/95

⁴¹ DNIT – Ferroviário. **Histórico**. Disponível em <www.dnit.org.br>. Acesso em 10/01/2009.

⁴² **Histórico do Processo de Desestatização do Setor Ferroviário**. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br>. Acesso em 07/02/09

Com o leilão da Malha Paulista (antiga FEPASA, incorporada a RFFSA pelo Decreto nº 20502 em 18/02/98), foi concluída a desestatização das malhas da RFFSA.

Por fim, em 7 de dezembro de 1999, pelo Decreto nº 3.227 do Governo Federal, com base na Resolução nº 12, de 11 de novembro de 1999 do Conselho de Desestatização, a RFFSA foi dissolvida e entrou em processo de liquidação⁴³.

⁴³ **DNIT – Ferroviário. Histórico.** Disponível em <www.dnit.org.br>. Acesso em 10/01/2009

3 – A REGULACÃO

3.1 – A Norma Regulatória

A Constituição Federal, em seu artigo 173, limitou a exploração direta da atividade econômica pelo Estado aos casos nela previstos, ou quando resultantes de imperativos da segurança nacional ou, ainda, relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

O início da desestatização, ocorrido a partir de 1996, como resultado do processo de flexibilização ou extinção dos monopólios estatais nas áreas de serviço público, em função da alteração havida no Capítulo da Ordem Econômica da Constituição, trouxe, como contra-ponto, a necessidade do exercício do disposto no art. 174, do referido diploma. Estipula, mencionando-se o referido artigo, que “*Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o Poder Público e indicativo para o setor privado*”. SANTOS⁴⁴ indica que:

[...] De forma análoga à de diverso outros países latino-americanos, a ampliação das possibilidades de concessão de serviços públicos à iniciativa privada gerou a imediata necessidade de reformulação do exercício da função reguladora estatal, prevista no art. 174 da Constituição: uma vez que não mais caberia ao Estado exercer diretamente a prestação de serviços, ou por meio de empresas de sua propriedade, tornava-se necessário prevenir e corrigir, por meio da regulação, as falhas do mercado, exercendo-se, ainda, a fiscalização sobre os serviços públicos prestados pelas empresas privadas nos setores de telecomunicações, energia, transportes e outros, além de submeter as empresas do setor de petróleo e combustíveis a controles até então inexistentes, dada a flexibilização do monopólio estatal nessa área.”

Já para SOUTO⁴⁵,

[...] A necessidade de regular as atividades em que o setor privado substituiu ou ocupou os espaços não atendidos pelo público, bem como aquelas de interesse econômico geral, acarretou o surgimento de novas estruturas administrativas e de

⁴⁴ SANTOS, Luiz Alberto dos. Políticas e experiências de gestão e fortalecimento da função pública: a experiência brasileira com a regulação e as transformações na função regulatória do Estado. VIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003 . Disponível em <www.regulacao.gov.br>. Acesso em 25/02/09.

⁴⁵ SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Direito Administrativo Regulatório**, Rio de Janeiro, Lumen Júris, 2005, p. 21.

novas categorias de normas, respectivamente as agências reguladoras e as normas regulatórias”.

BARROSO⁴⁶, por sua vez observa que

[...] Embora a etimologia sugira a associação da função reguladora com o desempenho de competências normativas, seu conteúdo é mais amplo e variado. Ainda quando se aproxime, eventualmente, da idéia de poder de polícia administrativa – poder de direcionar as atividades de acordo com interesses públicos juridicamente definidos -, a regulação contempla uma gama mais ampla de atribuições, relacionadas ao desempenho de atividades econômicas e à prestação de serviços públicos, incluindo sua disciplina, fiscalização, composição de conflitos e aplicação eventual de sanções...”

Ainda para SOUTO⁴⁷ a norma regulatória

[...]faz um papel de ligação entre a lei – genérica, distante da realidade dos fatos e despida da especialização inerente à concretização dos interesses de cada grupamento econômico e social – e o administrado. Limita-se à interpretação do conteúdo técnico da lei (por exemplo, a definição de produto perigoso, de atividade poluidora, de serviço eficiente, de tarifa módica, de preço abusivo, de bem essencial). O conteúdo dessa eficiência é ditado por conceitos de uma análise econômica do direito. Uma norma regulatória será eficiente quando alcançar o equilíbrio que envolve os interesses da sociedade, eventualmente representados pelo Poder Público, os interesses dos consumidores – e, em especial, usuários de serviços públicos – e os interesses de fornecedores, sobretudo, os prestadores de serviços públicos. Portanto, haverá uma norma regulatória que atenda ao princípio constitucional da eficiência quando esta alcançar a equidistância entre os vértices de um triângulo equilátero.”

E mais à frente:

"Cabe, portanto, à norma reguladora traduzir tecnicamente, com neutralidade política, princípios constitucionais e legais que constituem a base da moldura regulatória (marco regulatório) para uma implementação eficiente, com vistas ao atendimento das decisões políticas previamente tomadas pela sociedade por meio de seus representantes no Poder Legislativo. Os agentes reguladores editam normas, que passam a compor a moldura regulatória, desde que compatíveis com a Constituição e com a lei. A norma regulatória representa a maneira pela qual o agente regulador interpreta determinados comandos constitucionais e legais. A observância dessas normas regulatórias pela própria agência representa uma obrigatoriedade do ponto de vista do princípio da segurança jurídica, porque ali é fixada uma interpretação acerca de como deve ser cumprido eficientemente um determinado comando constitucional e legal."

⁴⁶ BARROSO, Luís Roberto. Introdução. In: MOREIRA, Diogo de Figueiredo. **Direito Regulatório**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p.45

⁴⁷ SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Função Regulatória**. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, nº 11, fevereiro, 2002. Disponível em <<http://direitopublico.com.br>>. Acesso em 15/03/2009.

MOREIRA NETO⁴⁸, afirma:

[...]“Podem-se distinguir dois níveis de positivação da regulação no Brasil: o constitucional, que estabeleceu o marco pioneiro em 1995, e o legal, que surgiu um ano mais tarde. Assim, a introdução formal do instituto da regulação entre nós tem seu marco preciso: a Emenda Constitucional nº 8, de 16 de agosto de 1995, que em seu artigo 1º, ao modificar o art. 21, XI, da Constituição, determinou que se criasse um “órgão regulador” para a disciplina dos serviços de telecomunicações. Três meses depois, nova Emenda Constitucional nº 9, de 10 de novembro de 1995, ao alterar o § 2º do art. 177 da

Constituição, também determinava a criação de um outro “órgão regulador”, desta feita para o setor de hidrocarbonetos monopolizados pela União. Afora esse dois órgãos reguladores, todos os que foram anteriormente ou posteriormente instituídos, não o foram em virtude de disposição constitucional: uma vez que já não mais se referiam a setores originariamente destacados pelo constituinte como objeto de monopólios públicos; todos os demais setores de serviços públicos bem como de atividades de interesse geral sujeitos à regulação o foram por disposição congressual ordinária sobre as matérias tratadas através de leis deslegalizadoras. É nessa categoria que se insere a primeira agência reguladora brasileira suficientemente caracterizada como tal, a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, criada pela Lei nº 9.427 de, de 26 de dezembro de 1996.

3.1 – Criação do CONIT, da ANTT, e do DNIT.

Em 5 de junho de 2001, foi editada a Lei nº 10.233 que trata da reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte - CONIT, a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ -, e o Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes – DNIT.

A Lei explicita com relação , ao Sistema Nacional de Viação – SNV (art. 2º), ser este constituído pela infra-estrutura viária e pela estrutura operacional dos diferentes meios de transporte de pessoas e bens, sob jurisdição da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. É regido, conforme seu Parágrafo único, pelos princípios e diretrizes

⁴⁸ MOREIRA, Diogo de Figueiredo. **Direito Regulatório**, Rio de Janeiro:Renovar, 2003, p.189

estabelecidos em consonância com o disposto nos incisos XII, XX e XXI do art. 21 da Constituição Federal⁴⁹.

Estipula, como objetivos essenciais do Sistema Nacional de Viação (art.4, incisos I,II e III) : “*dotar o País de infra-estrutura viária adequada; garantir a operação racional e segura dos transportes de pessoas e bens e promover o desenvolvimento social e econômico e a integração nacional*”. Define (art. 4º, § 1º) como infra-estrutura viária adequada “*a que torna mínimo o custo total do transporte, entendido como a soma dos custos de investimentos, de manutenção e de operação dos sistemas*” e como operação racional e segura (art. 4º, § 2º) “*a que se caracteriza pela gerência eficiente das vias, dos terminais, dos equipamentos e dos veículos, objetivando tornar mínimos os custos operacionais e, conseqüentemente, os fretes e as tarifas, e garantir a segurança e a confiabilidade do transporte.*”

No que concerne ao Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (CONIT), vincula-o à Presidência da República, com a atribuição de propor ao Presidente da República políticas nacionais de integração dos diferentes modos de transporte de pessoas e bens, em conformidade com “*as políticas de desenvolvimento nacional, regional e urbano, de defesa nacional, de meio ambiente e de segurança das populações, formuladas pelas diversas esferas de governo;*”(art. 5º), cabendo ao CONIT, em razão de suas competências, “*... harmonizar as políticas nacionais de transporte com as políticas de transporte dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, visando à articulação dos órgãos encarregados do gerenciamento dos sistemas viários e da regulação dos transportes interestaduais, intermunicipais e urbanos;..., V - aprovar as revisões periódicas das redes de transporte que contemplam as diversas regiões do País, propondo ao Poder Executivo e ao Congresso Nacional as reformulações do Sistema Nacional de Viação que atendam ao interesse nacional.*”.(Art. 6º)

⁴⁹ Constituição Federal: Art. 21. Compete à União: XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:... d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território; XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; XXI - estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação.

Com relação às outorgas referidas na lei em tela (art. 13 e incisos), dispõe que estas serão realizadas sob as seguintes formas: **concessão**, no caso exploração de infra-estrutura de transporte público (precedida ou não de obra pública) e de prestação de serviços de transporte associados à exploração da infra-estrutura; de **permissão**, quando se tratar de prestação regular de serviços de transporte terrestre coletivo de passageiros desvinculados da exploração da infra-estrutura e **autorização** na situação de prestação não regular de serviços de transporte terrestre coletivo de passageiros, de prestação de serviço de transporte aquaviário, ou de exploração de infra-estrutura de uso privativo.

As disposições acima seriam aplicadas de acordo com as diretrizes dispostas no art. 14 que estabelecem:

(...)

I – depende de concessão:

a) a exploração das ferrovias, das rodovias, das vias navegáveis e dos portos organizados que compõem a infra-estrutura do Sistema Nacional de Viação;

b) o transporte ferroviário de passageiros e cargas associado à exploração da infra-estrutura ferroviária,;

... IV - depende de permissão:

...b) o transporte ferroviário regular de passageiros não associado à infra-estrutura,

Determina, ainda, que as concessões ou permissões serão sempre precedidas de licitação, conforme prescreve o art. 175 da Constituição Federal, e, no parágrafo 3º, estabelece que, no caso de outorgas de concessão, estas poderão estar vinculadas a contratos de arrendamento de ativos ou de construção, com cláusula de reversão ao patrimônio da União.

Por meio desta lei, conforme art. 20, foram criadas Agências Reguladoras, tendo como objetivos *“implementar, em suas respectivas esferas de atuação, as políticas formuladas pelo Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte e pelo Ministério dos Transportes, segundo os princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei (inciso I); regular ou supervisionar, em suas respectivas esferas e atribuições, as atividades de prestação de*

serviços e de exploração da infra-estrutura de transportes exercidas por terceiros” (inciso II) , com vistas a “garantir a movimentação de pessoas e bens, em cumprimento a padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nos fretes e tarifas” (inciso II – a).

A instituição específica da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) é estabelecida no art. 21, que as define como entidades integrantes da Administração Federal indireta, submetidas ao regime autárquico especial e vinculadas ao Ministério dos Transportes, nos termos desta Lei, indicando o parágrafo 2º que o regime autárquico especial conferido à ANTT e à ANTAQ é caracterizado pela independência administrativa, autonomia financeira e funcional e mandato fixo de seus dirigentes.

Como esfera de atuação da ANTT (art. 22), constituem-se, entre outros: o transporte ferroviário de passageiros e cargas, ao longo do Sistema Nacional de Viação; a exploração da infra-estrutura ferroviária bem como o arrendamento dos correspondentes ativos operacionais e o transporte multimodal.

Determina, também, que a ANTT deverá articular-se com as demais Agências (§ 1º do art. 22), para resolução dos entrelaçamento do transporte terrestre com os outros meios de transporte, em busca de movimentação intermodal mais econômica e segura de pessoas e bens além de harmonizar a sua esfera de atuação (§ 2º) em consonância com a de órgãos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios encarregados da gestão de seus sistemas viários e das operações de transporte intermunicipal e urbano.

Em sua esfera de atuação, são atribuições gerais, da Agência Nacional de Transportes Terrestres (art. 24):

[...] promover pesquisas e estudos específicos de tráfego e de demanda de serviços de transporte;

II – promover estudos aplicados às definições de tarifas, preços e fretes, em confronto com os custos e os benefícios econômicos transferidos aos usuários pelos investimentos realizados;

III – propor ao Ministério dos Transportes os planos de outorgas, instruídos por estudos específicos de viabilidade técnica e econômica, para exploração da infraestrutura e a prestação de serviços de transporte terrestre;

IV – elaborar e editar normas e regulamentos relativos à exploração de vias e terminais, garantindo isonomia no seu acesso e uso, bem como à prestação de serviços de transporte, mantendo os itinerários outorgados e fomentando a competição;

V – editar atos de outorga e de extinção de direito de exploração de infra-estrutura e de prestação de serviços de transporte terrestre, celebrando e gerindo os respectivos contratos e demais instrumentos administrativos;

VI – reunir, sob sua administração, os instrumentos de outorga para exploração de infra-estrutura e prestação de serviços de transporte terrestre já celebrados antes da vigência desta Lei, resguardando os direitos das partes e o equilíbrio econômico-financeiro dos respectivos contratos;

...VIII – fiscalizar a prestação dos serviços e a manutenção dos bens arrendados, cumprindo e fazendo cumprir as cláusulas e condições avençadas nas outorgas e aplicando penalidades pelo seu descumprimento;

...XIV – estabelecer padrões e normas técnicas complementares relativos às operações de transporte terrestre de cargas especiais e perigosas;

O inciso I do Parágrafo único do artigo 24, declara que a ANNT, poderá exercer de suas atribuições, “... *firmar convênios de cooperação técnica e administrativa com órgãos e entidades da Administração Pública Federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, tendo em vista a descentralização e a fiscalização eficiente das outorgas*”.

Até este ponto, estava estabelecida a competência genérica da ANTT. As atribuições específicas associadas ao transporte Ferroviário, ficam definidas à partir do art. 25, dentre elas, as seguintes:

(...):

I – publicar os editais, julgar as licitações e celebrar os contratos de concessão para prestação de serviços de transporte ferroviário, permitindo-se sua vinculação com contratos de arrendamento de ativos operacionais;

II – administrar os contratos de concessão e arrendamento de ferrovias celebrados até a vigência desta Lei, em consonância com o inciso VI do art. 24;

III – publicar editais, julgar as licitações e celebrar contratos de concessão para construção e exploração de novas ferrovias, com cláusulas de reversão à União dos ativos operacionais edificados e instalados;

IV – fiscalizar diretamente, com o apoio de suas unidades regionais, ou por meio de convênios de cooperação, o cumprimento das cláusulas contratuais de prestação de serviços ferroviários e de manutenção e reposição dos ativos arrendados;

V – regular e coordenar a atuação dos concessionários, assegurando neutralidade com relação aos interesses dos usuários, orientando e disciplinando o tráfego mútuo e o direito de passagem de trens de passageiros e cargas e arbitrando as questões não resolvidas pelas partes;

VI – articular-se com órgãos e instituições dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para conciliação do uso da via permanente sob sua jurisdição com as redes locais de metrô e trens urbanos destinados ao deslocamento de passageiros;...).

Com relação às diferentes formas de outorgas, a ANTT deverá observar as normas e procedimentos previstos nesta lei, com o objetivo de que a exploração da infra-estrutura, bem como a prestação de serviços ocorra de forma adequada, satisfazendo, entre outras, as condições de regularidade, eficiência, segurança e modicidade de tarifas (art. 28 , inciso I).

Determina, ainda, a lei (art.50), que as empresas que forem detentoras de outorgas expedidas por entidades públicas federais do setor de transportes, na data da instalação da ANTT, terão seus direitos ratificados e adaptados ao disposto por esta lei.

Deverão ser precedidos de audiência pública (art.68), as iniciativas de projetos de lei, alterações de normas administrativas e decisões da Diretoria para resolução de pendências que afetem os direitos de agentes econômicos ou de usuários de serviços de transporte, conforme o art. 68, estabelecendo, também, em seu § 2º: *“Os atos normativos das Agências somente produzirão efeitos após publicação no Diário Oficial, e aqueles de alcance particular, após a correspondente notificação”* .

Também sob a égide da lei 10.233/2001, foi criado o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de transportes – DNIT, pessoa jurídica de direito público, sob o regime de autarquia e vinculado ao Ministério dos Transportes tendo como objetivo

(...)

“implementar, em sua esfera de atuação, a política formulada para a administração da infra-estrutura do Sistema Federal de Viação, compreendendo sua operação, manutenção, restauração ou reposição, adequação de capacidade, e ampliação mediante construção de novas vias e terminais, segundo os princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei”,

correspondendo à esfera de sua atuação à infra-estrutura do Sistema Federal de Viação, sob a jurisdição do Ministério dos Transportes, constituída de vias navegáveis, ferrovias e rodovias federais, instalações e vias de transbordo e de interface intermodal..

São atribuições do DNIT, entre outras, em sua esfera de atuação, conforme o disposto no art. 82, em relação às ferrovias:

(...)

I – estabelecer padrões, normas e especificações técnicas para os programas de segurança operacional, sinalização, manutenção ou conservação, restauração ou reposição de vias, terminais e instalações;

II – estabelecer padrões, normas e especificações técnicas para a elaboração de projetos e execução de obras viárias;

III – fornecer ao Ministério dos Transportes informações e dados para subsidiar a formulação dos planos gerais de outorga e de delegação dos segmentos da infra-estrutura viária;...

IV - administrar, diretamente ou por meio de convênios de delegação ou cooperação, os programas de operação, manutenção, conservação, restauração e reposição de rodovias, ferrovias, vias navegáveis, terminais e instalações portuárias fluviais e lacustres, excetuadas as outorgadas às companhias docas;

V - gerenciar, diretamente ou por meio de convênios de delegação ou cooperação, projetos e obras de construção e ampliação de rodovias, ferrovias, vias navegáveis, terminais e instalações portuárias fluviais e lacustres, excetuadas as outorgadas às companhias docas, decorrentes de investimentos programados pelo Ministério dos Transportes e autorizados pelo Orçamento Geral da União;...

...VIII – firmar convênios, acordos, contratos e demais instrumentos legais, no exercício de suas atribuições;...

...IX – declarar a utilidade pública de bens e propriedades a serem desapropriados para implantação do Sistema Federal de Viação; ...

...XIII - desenvolver estudos sobre transporte ferroviário ou multimodal envolvendo estradas de ferro;...

...XVI - aprovar projetos de engenharia cuja execução modifique a estrutura do Sistema Federal de Viação, observado o disposto no inciso IX do caput deste artigo.

.XVII - exercer o controle patrimonial e contábil dos bens operacionais na atividade ferroviária, sobre os quais será exercida a fiscalização pela Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, conforme disposto no inciso IV do art. 25 desta Lei, bem como dos bens não-operacionais que lhe forem

transferidos...”.s ativos operacionais devolvidos pelas concessionárias, na forma prevista nos contratos de arrendamento; e

XIX - propor ao Ministério dos Transportes, em conjunto com a ANTT, a destinação dos ativos operacionais ao término dos contratos de arrendamento”.

O § 1º do art. 82, ressalva que “...As atribuições a que se refere o caput não se aplicam aos elementos da infra-estrutura concedidos ou arrendados pela ANTT...” e o § 4º determina:

(...)

“O DNIT e a ANTT celebrarão, obrigatoriamente, instrumento para execução das atribuições de que trata o inciso XVII do caput deste artigo, cabendo à ANTT a responsabilidade concorrente pela execução do controle patrimonial e contábil dos bens operacionais recebidos pelo DNIT vinculados aos contratos de arrendamento referidos nos incisos II e IV do caput do art. 25 desta Lei”.

Com relação a planos e programas de trabalho e de investimentos, compete ao Conselho de Administração do DNIT (art. 86) definir seus parâmetros e critérios, de acordo com as diretrizes e prioridades que forem estabelecidas, sendo competência da Diretoria (art.89, III) editar normas e especificações técnicas sobre matérias da competência dessa entidade.

Ressalte-se que com a instalação da ANTT, ANTAQ e DNIT, foram extintos a Comissão Federal de Transportes Ferroviários (COFER) e o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) e dissolvida a Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (GEIPOT), conforme o disposto no art. 102-A.

Os contratos e os acervos técnicos, incluindo registros, dados e informações, detidos por órgãos e entidades do Ministério dos Transportes encarregados, até a vigência desta Lei, da regulação da prestação de serviços e da exploração da infra-estrutura de transportes terrestres, foram transferidos para a ANNT, para o cumprimento de suas atribuições, principalmente no que se refere ao inciso VI, do referido artigo:

(...)

“VI – reunir, sob sua administração, os instrumentos de outorga para exploração de infra-estrutura e prestação de serviços de transporte terrestre já celebrados antes da vigência desta Lei, resguardando os direitos das partes e o equilíbrio econômico-financeiro dos respectivos contratos”

Em 27 de agosto de 2008, foi editado o Decreto 6.550, que dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte – CONIT.

Dessa forma, a Lei 10.233 de 2001 e o Decreto 6.550 de 2008 oferecem instrumental para atuação dos órgãos dos quais depende a atividade ferroviária.

Diante desse quadro algumas observações devem ser efetuadas.

O processo de evolução do setor ferroviário no Brasil, ocorreu com pouco (ou nenhum) planejamento. Desde os primórdios da instalação desse modal no País, como verificamos até aqui, constata-se que as intervenções públicas foram, quase sempre, resultantes de situações pontuais e de políticas de curto prazo. De um modo geral, não tinham a pretensão de tratar do problema de forma unificada. Indicavam mais serem atitudes espasmódicas, do que medidas fundamentadas em uma política ferroviária nacional, por estarem dissociadas de um planejamento global. Daí não contribuíram para o desenvolvimento do segmento de transportes, de fundamental importância para a infra-estrutura e, conseqüentemente, para o desenvolvimento econômico e social.

Até mesmo a criação da RFFSA foi resultado da mera assunção de serviços públicos pelo Estado, objetivando redução de despesas, por meio da centralização das atividades ferroviárias, mais com propósitos de facilidade de gestão do que pretensão de aglutinação com objetivos desenvolvimentistas. De acordo com LAMY⁵⁰,

[...]A RFFSA foi criada em 1957 (Lei 3.115/57), com delegação da União para sanear a passos programados, as perdas financeiras, responsáveis por quase 90% (noventa por cento) do deficit público brasileiro, acumuladas pelas ferrovias sob administração pública...”, comentando, mais à frente, que a estrutura organizacional da Rede vinha contribuindo para “sua insensibilidade ao mercado, pela sua incapacidade em interligar as superintendências entre si e com as outra

⁵⁰ LAMY, P., Op. cit. p. 35.

companhias ferroviárias brasileiras, em particular a FEPASA, priorizando assim o transporte transversal de média distância, no qual a concorrência com o rodoviário torna-se mais difícil, e abandonando-lhe o transporte longitudinal de longa distância, para o qual detém vantagens comparativas”.

Assumiu, assim, o Estado, a responsabilidade pelo transporte ferroviário, não conseguindo, contudo, solver as situações existentes, nem tampouco aportar os investimentos necessários, deficientes até para a manutenção dos bens operacionais, resultando na amplificação dos problemas e contribuindo, ainda, para a degradação do sistema, tornando-se uma atividade insatisfatória e sua eficácia se restringiu a ser alimentadora do déficit público.

Portanto, a inclusão da RFFSA no Plano Nacional de Desestatização, com o posterior leilão das malhas, as quais foram transferidas sob a forma de concessão dos serviços e arrendamento dos bens, outorgaram ao setor privado a responsabilidade pela prestação dos serviços, que, obviamente, vieram acompanhados dos problemas vicejantes na Rede.

4 - DECISÕES REGULATÓRIAS PARA OS “GARGALOS” LOGÍSTICOS DAS FERROVIAS

Inúmeras dificuldades foram detectadas, seja pela forma com se desenvolveu (e foi formada) a cultura da atividade ferroviária no país, considerada no processo evolutivo da disciplina jurídica das ferrovias (seção 2.2) seja pela transição da RFFSA, (estatização e desestatização), ou seja ainda pela a gestão da malha ferroviária pela Rede (considerada na seção 2.3).

Além disso, a maneira pela qual foi efetivado o processo de concessões, sem qualquer planejamento no sentido de moldar uma política ferroviária para o país, foi o legado recebido pela, tardiamente criada, Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT.

Se por um lado, esse quadro isenta a responsabilidade da Agência nos problemas herdados, por outro, demanda sobre-esforço e extrema agilidade para superar a situação do quadro a exigir ações urgentes, sob pena de dificultar o desenvolvimento da atividade ferroviária.

Diversos , pois, são os obstáculos⁵¹ que aguardam solução e atingem os envolvidos no transporte ferroviário, dificuldades estas, justiça seja feita, que não surgiram necessariamente na gestão da RFFSA, mas resultaram do tratamento dispensado, ao longo do tempo, a esse modal.

As propostas apresentadas por entidade representativa do setor de transportes ferroviários, a Associação Nacional dos Transportes Ferroviários (ANTF), assim como estudos desenvolvidos por outros setores ligados a essa atividade, apontam para uma Agenda Ferroviária voltada para solução de problemas e para o desenvolvimento do setor.

⁵¹ Algumas dessas dificuldades e/ou obstáculos, o meio ferroviário denomina “gargalos”, nomenclatura respeitada nesta Dissertação.

A ANTF⁵² assim se manifesta:

[...]Como se não bastasse o problema da pequena extensão, as dez malhas concedidas à iniciativa privada, herdadas da extinta RFFSA (Rede Ferroviária Federal S.A.), contam ainda com gargalos físicos: 434 invasões de faixa de domínio e um total de 12.273 passagens em nível, das quais 2.611 são consideradas críticas. Nesses pontos, apesar dos investimentos em sinalização e das campanhas de segurança realizadas pelas concessionárias, acontece a maior parte dos acidentes, embora a ANTF tenha apurado uma substancial redução de 81% no número de acidentes...”.

A necessidade de interlocução entre os entes envolvidos nesse processo para definir os objetivos a serem alcançados, bem como a padronização de procedimentos a serem adotados, indicam a necessidade da ANTT assumir o comando desse processo, fornecendo interpretação e a indispensável roupagem regulatória às soluções das questões postas.

Nas discussões sobre o tema, entre as demandas apresentadas e que envolvem Marco Regulatório, registra-se a presença constante, no rol de problemas existentes, os referentes aos denominados “gargalos” logísticos, tendo como integrantes a invasão das faixas de domínio e passagens de nível das ferrovias.

4.1 – Invasão das Faixas de Domínio das ferrovias

Inicialmente, para melhor posicionamento com relação a esse problema, cabe esclarecer se o que vem ocorrendo, há longo tempo, é invasão ou ocupação da faixa de domínio. A invasão sugere um ato de força para assumir a posse, enquanto ocupação está associada a uma atitude voluntária, mas pacífica.

O que se constata, no entanto, é que, desde o início da implantação das estradas de ferro no País, houve uma tendência à ocupação urbana em torno das estações ferroviárias. Essa fixação, decorreu da atividade de movimento de cargas e de passageiros, provocando o surgimento de entrepostos, de armazéns e de comércio de um modo geral, o que, concomitantemente, estimulou o desenvolvimento de parte das cidades, em função da

⁵² ANTF. Desafios para o desenvolvimento do transporte ferroviário. Disponível em <<http://www.antf.org.br>>. Acesso em 01/03/09

conseqüente construção de moradias. Tais habitações inicialmente eram destinadas a funcionários envolvidos com o processos associados às ferrovias, assentamentos estes que, em princípio, não comprometiam a sua operacionalidade.

De um modo geral, o desenvolvimento das cidades, entretanto, acabou provocando a ocupação de espaços aparentemente livres, para construção de moradias.

Assim, fator dos mais importantes do problema foi o crescimento da população urbana e o assentamento desordenado do solo, decorrente, em grande parte, da migração contínua e da crescente população rural na direção das grandes cidades, principalmente a partir da década de 50, provocando, também, o esvaziamento do campo⁵³.

Entre os espaços que foram sendo impropriamente ocupados, estão as denominadas Faixas de Domínio das Ferrovias, áreas dispostas lateralmente às linhas férreas, destinadas tanto à expansão das empresas, como à indispensável segurança do tráfego desse modal e da população lindeira, vindo a se tornar um sério problema para a operação ferroviária e para os habitantes desses assentamentos.

Segundo Rodrigo Vilaça⁵⁴, existiam, por exemplo, até 2005, cerca de 434 focos de invasão em faixa de domínio envolvendo 200 mil famílias, o que afeta a segurança e o desempenho operacional do transporte, tendo em vista que é necessária a redução da velocidade das composições, de 40 km/h para 5 km/h nas áreas urbanas, a fim de minimizar ocorrência de acidentes. Grande parte das invasões acontecem em áreas urbanas, algumas nas cercanias de acesso a terminais portuários, gerando, muitas vezes, além dos acidentes, as mais diversas ocorrências, tais como furtos de cargas além de outras violências

⁵³ O quadro abaixo permite uma avaliação desse movimento:

Ano	1970				2000
População Total.....	93.134.846	->	->	->	169.799.170
População Urbana (%).....	55,94 %	->	->	->	81,23%
População Rural.....	44,06%	->	->	->	18,75% Fonte: IBGE.

⁵⁴ VILAÇA, Rodrigo. Importância do setor ferroviário no cenário logístico e econômico do País disponível em <<http://cnt.org.br>>. Acesso em 01/10/08.

Essa situação, à qual as empresas têm de se submeter - uma vez que são obrigadas a conviver com as famílias que se fixam às margens das ferrovias desde o tempo em que estas pertenciam ao governo -, resultam em perda de eficiência na operação de transporte.

A invasão da faixa de domínio é praticada, majoritariamente, por segmento de população de baixa renda, que não tem como ingressar no mercado imobiliário forma. Ocorre, principalmente, nos centros urbanos, de forma assemelhada, muitas vezes, ao processo de favelização, como resultado do que o Prof. Ricardo Lira⁵⁵ denomina de “segregação residencial”.

Diferenciam-se, contudo, pelo fato de a população que vive à beira da estrada de ferro provocar, potencialmente, situações de risco tanto à sua segurança como à dos operadores ferroviários, impondo , a estes últimos, a adoção de medidas que visem a minimizar a ocorrência de eventos fatídicos. Determinam, entre outras providências, a redução drástica de velocidade das locomotivas, o que, em contrapartida, aumenta o permanente perigo da prática de atos criminosos, por parte dos marginais que coabitam naquele aglomerado com a população ordeira⁵⁶.

Caso típico, a propósito das invasões da faixa de domínio, que ilustra e sintetiza o processo e a situação vigente, encontra-se em documento, do qual transcrevemos um trecho, abaixo , produzido pela Comissão de Direitos Humanos de Passo Fundo⁵⁷:

[...] Convém visualizar, desde já, que o processo de ocupação dessas áreas de risco, próximas a via férrea, **deu-se em vista de jamais terem sido erguidas as chamadas “cerca da ferrovia”, isto é, o cercado que separa a faixa de domínio da ferrovia, dos terrenos marginais, estradas e outras propriedades.** Assim, aquela faixa de terra lindeira aos trilhos **passou a ser pacífica, pública e paulatinamente ocupada** pela população de baixíssima renda a qual, por não ter alternativas onde morar, desconsiderou o perigo do local. Como já se disse, tais ocupações com fins de habitação vêm acontecendo há quarenta anos, sem nunca terem sido tomadas quaisquer providências eficazes e sérias - à luz dos

⁵⁵ LYRA, Ricardo Pereira “O Uso do Solo Urbano e o seu Controle – (Alguns aspectos do Projeto de Lei Federal nº775/83).” Rev. de Dir. Administrativo, vol. 154, págs. 1/28.

⁵⁶ Em 21 de setembro de 2007, viagem de trem foi alvo de tiros de traficantes na favela do Jacarezinho no Rio de Janeiro. O trem transportava dois Ministros de Estado e várias outras autoridades, além empresários e jornalistas. Gazeta Mercantil, seção Transportes e Logística. 21/09/2007.

⁵⁷ CDHPF. Relatório sobre o caso “beira trilhos”. Disponível em <www.midiaindependente.org.br>. Acesso em 10/11/2008 .

direitos humanos - para retirada das famílias ocupantes daquela área de risco. Consolidando-se o assentamento **durante esses anos de ocupação continuada, as administrações públicas foram oferecendo a muitos moradores do beira trilho serviços públicos, tais como água, energia elétrica, telefonia, rede de esgoto.** Embora um número significativo de famílias, que ocuparam a área recentemente, não estejam contempladas, atendidas, pela prestação desses serviços públicos. **Aliás, tamanha já foi a falta de seriedade e omissão, em termos de política públicas, que um gestor público municipal chegou a conceder autorizações de uso de terreno, datadas do ano de 1987/1988, mediante os quais autorizava a ocupação de áreas pertencente ao leito de ruas e parte à Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima (RFFSA)...**” (grifos nossos).

Esse caso, que bem ilustra o processo de ocupação em Faixa de Domínio das Ferrovias, resultou em litígio, porque a Rede Ferroviária Federal ajuizou uma ação de reintegração de posse contra as famílias ocupantes e residentes naquele espaço, tendo o Juiz de 1ª Instância julgado improcedente o pedido, dando origem à Apelação Cível de nº 70004800553, que confirmou a sentença através do seguinte Acórdão⁵⁸:

EMENTA: AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE JULGADA IMPROCEDENTE. SITUAÇÃO DE FATO QUE MOSTRA QUE AS FAMÍLIAS QUE OCUPAM A ÁREA OBJETO DA AÇÃO, ALI ESTÃO HÁ MUITO TEMPO (DÉCADAS). AUSENTES AS CONDIÇÕES PREVISTAS NO ART. 927 DO CPC. TERRENO PERTENCENTE À REDE FERROVIÁRIA FEDERAL. EMBORA IMPROCEDENTE A AÇÃO, INEXISTE DIREITO À PRESCRIÇÃO AQUISITIVA PLEITEADA PELOS REQUERIDOS A TEOR DO DEC. LEI 9.760/46 E LEI 6.428/77. REDUZIDA A HONORÁRIA. NÃO CARACTERIZADA A ILEGITIMIDADE PASSIVA ARGÜIDA NO ADESIVO, FICANDO ESTE PARCIALMENTE PREJUDICADO. APELO PARCIALMENTE PROVIDO. REJEITADA A PRELIMINAR DO ADESIVO, QUE FICA PARCIALMENTE PREJUDICADO. UNÂNIME. (Apelação Cível Nº 70004800553, Vigésima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rubem Duarte, Julgado em 10/11/2004).

Neste caso foi negada a reintegração de posse, sem que tenha havido o reconhecimento de usucapião. Contudo, já foi proferida decisão admitindo essa forma de aquisição de propriedade, sendo um exemplo o Acórdão do Tribunal de Justiça de Santa Catarina⁵⁹:

USUCAPIÃO – IMÓVEL PERTENCENTE À REDE FERROVIÁRIA FEDERAL (RFFSA) – ESTRADA DE FERRO DESATIVADA – AUSÊNCIA DE INTERESSE PÚBLICO EM PRESERVÁ-LA – POSSIBILIDADE DE SER USUCAPIDO.

A Rede Ferroviária Federal é sociedade de economia mista dotada de personalidade jurídica de direito privado. Seus bens são suscetíveis de serem

⁵⁸ Apelação Cível nº 70004800553. Relator: Rubem Duarte. (na íntegra).

⁵⁹ Apelação Cível n. 2002.001294-7, de Orleans. Relator: Desembargador Newton Trisotto.

usucapidos. Só não o eram os “originalmente integrantes do acervo das estradas de ferro incorporadas pela União à Rede Ferroviária Federal s/a” (lei 6.428/77). Perderam eles essas características, no entanto, com a desativação da estrada de ferro, pois não há mais interesse público na sua preservação.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 2002.001.294-7, da Comarca de Orleans, em que é apelante a Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA) e apelada a Igreja Evangélica Assembléia de Deus:

ACORDAM, em Segunda Câmara de Direito Público, por votação unânime, negar provimento ao recurso” .

A aquisição, por usucapião, de terrenos localizados em Faixas de Domínio das Ferrovias, contudo, não encontra amparo jurídico, tendo em vista que as áreas sobre as quais se assentam, não são de propriedade dos transportadores ferroviários mas sim, decorrentes dos Contratos de Concessão e Arrendamento celebrados com o Estado, seu efetivo proprietário, o que, conseqüentemente, derrota a possibilidade dessa forma de aquisição.

Tais contratos, resultantes dos leilões que efetivaram o processo de desestatização da Rede Ferroviária Federal (RFFSA), estabelecem de forma explícita a outorga da referida área.

Assim, tomando como exemplo o contratos de Concessão e Arrendamento assinados em 28 de agosto de 1996, entre a Rede Ferroviária Federal S/A e a Ferrovia Centro Atlântica, idênticos, em termos genéricos, àqueles assinados com a MRS. LOGÍSTICA S.A. e a FERROVIA NOVOESTE S.A., vamos encontrar:

“CONTRATO DE ARRENDAMENTO DE BENS VINCULADOS A PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO, OBJETO DA CONCESSÃO OUTORGADA PELA UNIÃO FEDERAL ATRAVÉS DO DECRETO DE 26 DE AGOSTO DE 1996 PUBLICADO NO DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO NO DIA 27 DE AGOSTO DE 1996, QUE ENTRE SI CELEBRAM A REDE FERROVIÁRIA FEDERAL S.A. (RFFSA) E A FERROVIA CENTRO-ATLÂNTICA S.A.

Os vocábulos e as expressões a seguir relacionados são usados neste instrumento com o significado a seguir exposto, para efeito de interpretação de suas cláusulas.

CONCESSÃO: é a concessão do direito de exploração do TRANSPORTE FERROVIÁRIO DA MALHA CENTRO-LESTE nos termos do contrato celebrado nesta mesma data entre a CONCEDENTE e a CONCESSIONÁRIA.

CONCEDENTE: é a União Federal por intermédio do Ministério dos Transportes.

CONCESSIONÁRIA: é a empresa vencedora da licitação para exploração do TRANSPORTE FERROVIÁRIO na MALHA CENTRO-LESTE.

.....**FAIXA DE DOMÍNIO: é a faixa de terreno de pequena largura em relação ao comprimento, em que se localizam as vias férreas e demais instalações da ferrovia, inclusive os acréscimos necessários à sua expansão.**(grifo nosso).

VIA PERMANENTE: É o conjunto de instalações e equipamentos que compõem a infra e a supra-estrutura da ferrovia.

....CLÁUSULA PRIMEIRA DO OBJETO

O objeto do presente contrato é o arrendamento pela RFFSA, à ARRENDATÁRIA, dos bens operacionais descritos nos Anexos I e II que integram este instrumento para serem usados na prestação do TRANSPORTE FERROVIÁRIO na **FAIXA DE DOMÍNIO** da MALHA CENTRO-LESTE objeto da CONCESSÃO.” (grifo nosso).

Dessa forma, a União destinou à Concessão e ao Arrendamento, feitos a um só tempo, respectivamente, os serviços e os bens de sua propriedade, aí incluídas, obviamente, às Faixas de Domínio.

O fato de se tratar de um serviço público que foi desestatizado, e que passou a ser gerido pela iniciativa privada, pode ter induzido à aparência de que o domínio é das empresas que exploram os serviços ferroviários (haja vista a constante menção de privatização em vez de desestatização), quando a situação real é a da posse dos bens concedidos e arrendados.

A propriedade da Faixa de Domínio pela União resulta e está expressa nos em diversos atos, como o Decreto-Lei nº 9760 de 5 de setembro de 1946, que dispõe sobre os bens imóveis da União, estabelecendo:

“ O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, usando da atribuição que lhe confere o artigo 180, da Constituição, DECRETA:

.....TÍTULO I - Dos Bens Imóveis da União, CAPÍTULO I - Da Declaração dos Bens, SEÇÃO I - DA ENUNCIÇÃO. **Art. 1º Incluem-se entre os bens imóveis da União: g) as estradas de ferro,** instalações portuárias, telégrafos, telefones, fábricas oficinas e fazendas nacionais...;(grifo nosso).

Manifesta-se, novamente, a propriedade das estradas de ferro, em 16 de março de 1957, quando foi sancionada a Lei nº 3115 que determinava a transformação das empresas ferroviárias da União em sociedades por ações, autorizava a constituição da Rêde Ferroviária S.A., e que dispõe:

(...)

Art 1º Fica o Poder Executivo autorizado a constituir, nos termos da presente lei, uma sociedade por ações sob a denominação de Rêde Ferroviária Federal Sociedade Anônima (R.F.F.S.A.), **à qual serão incorporadas as estradas de ferro de propriedade da União e por ela administradas, assim como as que venham a ser transferidas ao domínio da União, ou cujos contratos de arrendamento sejam encampados ou rescindidos.**

..... Art 4º **A União subscreverá a totalidade das ações que constituirão o capital inicial da R.F.F.S.A. e o integralizará com o valor:**

a) dos bens e direitos que hoje formam o patrimônio das empresas ferroviárias de sua propriedade e que foram incorporadas à R.F.F.S.A.;"... (grifos nossos).

Reforça, ainda, a relação entre a RFFSA e a União, o texto do art. 20:

(...)

Art 20. A receita da R.F.F.S.A. provirá dos seguintes recursos:

...f) subvenções do Tesouro, na forma do art. 22 e outros recursos concedidos pela União;.

Nesse mesmo sentido, a Lei nº 11.483, de 31 de maio de 2007, que trata da revitalização do setor ferroviário, e dá outras providências, dispõe:.

(...)

Art. 1º Fica encerrado o processo de liquidação e extinta a Rede Ferroviária Federal S.A. - RFFSA, sociedade de economia mista instituída com base na autorização contida na lei 3.115 de 16 de março de 1957.

Art. 2º A partir de 22 de janeiro de 2007:

I - a União sucederá a extinta RFFSA nos direitos, obrigações e ações judiciais em que esta seja autora, ré, assistente, oponente ou terceira interessada, ressalvadas as ações de que trata o inciso II do caput do art. 17 desta Lei; e

II – os bens imóveis da extinta RFFSA ficam transferidos para a União, ressalvado o disposto no inciso I do art. 8º desta Lei.

..... Art. 8º Ficam transferidos ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT:

I - a propriedade dos bens móveis e imóveis operacionais da extinta RFFSA;...(grifos nossos).

A redação de parte do art. 8º, acima citado, foi modificada pela Lei nº 11.722 de 17 de setembro de 2008, que alterou e acrescentou dispositivos à diversas Leis, dispondo em seu artigo 30, o seguinte:

(...)

“Art. 30. A Lei nº 11.483, de 31 de maio de 2007, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 2º.....”

II - os bens imóveis da extinta RFFSA ficam transferidos para a União, ressalvado o disposto nos incisos I e IV do caput do art. 8º desta Lei.” (grifo nosso).

Constata-se, dessa forma que a concessão do usucapião de Faixas de Domínio das ferrovias é incabível por se tratar de bem de propriedade da União.

Em decisão recente, o Superior Tribunal de Justiça, endossa essa conclusão⁶⁰:

[...] **USUCAPIÃO. IMÓVEL. REDE FERROVIÁRIA** Cinge-se a matéria à viabilidade da propositura de ação de usucapião de bem imóvel pertencente à rede ferroviária. O Min. Relator entendia que, uma vez desativada a via férrea e, consequentemente, afastado o bem de sua destinação de interesse público, o imóvel perdeu o caráter especial, motivo pelo qual passou a ter natureza de bem particular pertencente à sociedade de economia mista, portanto passível de usucapião. Mas o Min. Carlos Fernando Mathias (Juiz convocado do TRF da 1ª Região), discordando do Min. Relator, entendeu tratar-se de bem incluído entre os da União, conforme o art. 1º do DL n. 9.760/1946. Além de também mencionar as Leis ns. 3.115/1957 e 6.428/1977, ressaltou que a recente Lei n. 11.483/2007, com a redação dada ao inciso II do art. 2º pela Lei n. 11.772/2008, dispôs que os bens imóveis da extinta **RFFSA** ficam transferidos para a União. Diante disso, a Turma, por maioria, conheceu do recurso da União e lhe deu provimento. **REsp 242.073-SC, Rel. originário Luis Felipe Salomão, Rel. para**

⁶⁰ STF. Informativo nº 0385. Período: 2 a 6 de março de 2009. Quarta Turma.

acórdão Min. Carlos Fernando Mathias (Juiz convocado do TRF da 1ª Região), julgado em 5/3/2009”

A decisão, que indica a impossibilidade de ocorrer a aquisição por usucapião, contudo, não representa, em termos práticos, a resolução do problema. São necessárias providências no sentido de liberar as áreas invadidas para as finalidades específicas que foram criadas. A situação é complexa, pois as invasões ocorrem em toda a malha ferroviária, e são perpetradas, em geral, como já comentado, por população de baixa renda, como uma alternativa em face às suas carências de ordem financeira. Fixam-se em locais de risco, convivendo com o perigo que representa essa atitude, impondo, ao mesmo tempo, dificuldades para o tráfego dos trens.

Assim, o problema deve ser analisado tanto sob ângulo da situação dos moradores da Faixa de Domínio, como pelo prisma das necessidades das operações ferroviárias, sabendo-se que, em comum, existe o aspecto da indispensável segurança permanente.

A busca de qualquer solução, que não de sentido paliativo, requer indispensável definição, de importância vital tanto para a análise do quadro atual como para o balizamento de ações futuras, das dimensões do que se denomina “Faixa de Domínio”.

Essa lacuna, pelo menos aparente nos atos normativos vigentes, e que regem a atividade do transporte ferroviário, cria a inusitada situação, quando trata do assunto, da falta de referência da amplitude, em termos quantitativos, desse espaço.

Dessa indefinição, surge, dentre outros, o problema da constatação de invasão, pois, tendo em vista a inexistência de um marco métrico, não há como se comprovar se tal fato ocorreu (e a partir de onde), acarretando questionamentos a propósito a) da possibilidade de ação judicial de reintegração de posse e b) do agente com competência para promover este pleito - se for essa a opção, ou, ainda, dos entes que podem ser convocados para tratar da resolução desse assunto.

Instada sobre o assunto, assim se pronunciou a Companhia Brasileira de Transportes Urbanos – CBTU ⁶¹, em 8 de maio de 2006 :

[...] Despacho Jurídico CBTU-

A discussão promovida em Natal durante a Terceira Reunião do Grupo de Transporte e Desenvolvimento Urbano - GTDU teve como tema base a faixa de domínio, com abordagem sobre definição legal e técnica, clandestinidade e irregularidade nas passagens de nível, problemas com as comunidades lindeiras, acidentes ferroviários, questões patrimoniais, segurança da via e outros. Em primeiro lugar, cabe definir a faixa de domínio e a sua largura. Entretanto, não constam no ordenamento jurídico brasileiro vigente a definição certa e a metragem da faixa de domínio.

Em pesquisa na INTERNET, não foi encontrado qualquer registro de que tal Resolução encontra-se em vigor, já que, como se disse, o DNEF foi extinto e suas funções repassadas à Secretaria Geral do Ministério dos Transportes e à RFFSA - em liquidação.

Portanto, atualmente não há uma definição legal da faixa de domínio e a fixação de sua largura....” (...) “...Conclui-se, pois, que na falta de dispositivo legal ou normativo que determine o conceito e a metragem da faixa de domínio, devem as áreas técnicas e operacionais da CBTU definir e, através de uma proposição a ser elevada à Diretoria, promover a regulamentação da faixa no âmbito da Companhia.

Em consequência da normatização da faixa de domínio, outras controvérsias deverão ser resolvidas, tais como, regularização das áreas indevidamente ocupadas por imóveis lindeiros à linha férrea e planejamento urbano dessas áreas que envolverão a atuação de Municípios e Estados”.

Já a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, por meio da Resolução nº 2.695 de 13 de maio de 2008, ao estabelecer procedimentos a serem seguidos pelas concessionárias de serviços públicos de transporte ferroviário na obtenção de autorização da ANTT para execução de obras na malha objeto da Concessão, explicita o que deve ser entendido como faixa de domínio. Expressa o diploma:

“... A Diretoria da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, no uso de suas atribuições,.....

.....CONSIDERANDO o direito de a concessionária em construir ramais, variantes, pátios, estações, oficinas e demais instalações, bem como proceder a retificações de traçados para a melhoria e/ou expansão dos serviços da malha objeto desse contrato, sempre com prévia autorização da Concedente;

CONSIDERANDO o interesse e/ou a necessidade de terceiros, entidades públicas e privadas, de realização de obras na faixa de domínio da ferrovia para a prestação de serviços públicos ou privados;

CONSIDERANDO a necessidade de a ANTT regulamentar os procedimentos de

⁶¹ CBTU. Faixa de Domínio e assuntos correlatos. Disponível em <www.cbtu.gov.br>. Acesso em 10/12/2008

autorização para execução de obras, com vistas à padronização do processo de autorização, RESOLVE:

Art. 1º Estabelecer procedimentos a serem observados pelas concessionárias de serviços públicos de transporte ferroviário, na obtenção de autorização da ANTT para a execução de obras de interesse das concessionárias e obras de interesse de terceiros (público ou privado) que sejam realizadas dentro da área da concessão ferroviária...”

“...Art. 2º Para fins desta Resolução, considera-se:

I - obras de interesse da concessionária: aquelas realizadas pela concessionária para a melhoria e/ou expansão dos serviços relacionados ao transporte ferroviário;

II - obras de interesse de terceiros: aquelas realizadas ao longo da faixa de domínio da ferrovia ou que envolvam travessia ferroviária, por solicitação de entidades públicas ou privadas;

III - Faixa de Domínio: é a faixa de terreno de pequena largura em relação ao comprimento, em que se localizam as vias férreas e demais instalações da ferrovia, inclusive os acréscimos necessários à sua expansão.” (grifo nosso).

Ora, a publicação dessa Resolução, como se nota em seu artigo 2º, III, só define o que se entende por Faixa de Domínio, sem, contudo, estabelecer claramente seus parâmetros, limitando-se, neste particular, a mencionar “pequena largura em relação ao comprimento” – definição extremamente imprecisa e, portanto, não elucidando a questão.

Curiosamente, a Resolução em tela ainda prevê a possibilidade de desapropriação além da faixa de domínio como se verifica em seu artigo . 4º., que indica:

(...)

“..... § 2º A concessionária providenciará a documentação legal exigida para solicitação de Declaração de Utilidade Pública – DUP, no caso de autorização de obras a serem realizadas fora da faixa de domínio e que venham exigir desapropriação, conforme especificado no Anexo 1.”.

Ressalte-se ainda que o Departamento Nacional de Infra-Estrutura e Transporte – define, em seu “Glossário de Termos Ferroviários”⁶², faixa de domínio como “*uma faixa de terreno de pequena largura em relação ao comprimento, em que se localizam as vias férreas e demais instalações da ferrovia, inclusive os acréscimos necessários.*”.

⁶² DNIT .Glossário de Termos Ferroviários. Disponível em <<http://www.dnit.gov.br>>. Acesso em 30/01/2009.

A Lei 6.766, de 19/12/79, que trata do parcelamento do solo urbano, como requisito urbanístico para loteamento, dispõe, em seu artigo 4º,

(...)

“ III- ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias, ferrovias e dutos, será obrigatória a reserva de uma faixa *non aedificandi* de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica”.

É importante observar que este ato normativo estabelece - nas áreas que menciona -, a distância a ser respeitada como não edificável, não devendo ser confundida com largura da Faixa de Domínio da ferrovia, mas sim, como a que deve ser reservada além daquela destinada ao sistema ferroviário.

Também o Decreto no 84.398 de 16 de janeiro de 1980 que dispõe sobre a ocupação de faixa domínio, em seu artigo 1º (que teve nova redação dada pelo Decreto 86.859/82) estabelece que

(...)

“A ocupação de faixas de domínio de rodovias, ferrovias, oleodutos e linhas de transmissão de energia elétrica e outros concessionários, por linhas de transmissão, sub-transmissão de energia elétrica de outros concessionários de serviços públicos de energia elétrica, serão autorizadas pelo órgão público federal, estadual ou municipal ou entidade competente, sob cuja a jurisdição estiver a área a ser ocupada ou atravessada”.

Tal Decreto, dessa forma, estabelece competências para autorização da utilização da referida área, entretanto não menciona os parâmetros que permitam sua real mensuração.

Segundo nossa linha de raciocínio, observe-se, então, o Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 11/2007 de 20 de dezembro de 2007 da Secretaria de Acompanhamento Econômico – Coordenação Geral de Transportes e Logística do Ministério da Fazenda, que menciona

[...] Segundo a ANTT, compreende-se como faixa de domínio a faixa de terreno em que se localizam as vias férreas e demais instalações das ferrovias, inclusive

os acréscimos necessários à sua expansão. A faixa de domínio é parte integrante do contrato de concessão e como tal é qualificado como bem operacional passível de exploração pela concessionária”.

A falta de definição para a largura da faixa de domínio no processo legislativo, com a entrada em vigor de novas normas revogando diplomas anteriores, gerou um pequeno imbróglio, uma vez que, pesquisando-se legislação pretérita, identifica-se tal especificação integrando atos normativos revogados, o mesmo não ocorrendo com as normas vigentes, tendo sido omissos os diplomas revocatórios, nesse particular aspecto.

Assim, o Decreto nº 2089, de 18 de Janeiro de 1963, que tratava do Regulamento para Segurança, Tráfego e Polícia nas Estradas de Ferro, publicado pelo Ministério da Viação e Obras Públicas, em seu artigo 9º do Capítulo II – que trata Da Construção, Ampliação, Conservação e Defesa da Via Permanente e sua Faixa, explicitava:

“As estradas de ferro gozarão do direito de desapropriação, por utilidade pública, dos imóveis e benfeitorias necessários a construção, **funcionamento, ampliação, conservação e defesa da via permanente e das demais instalações ferroviárias, bem como à segurança** e regularidade dos trens, estendendo-se esse direito às pedreiras, aguadas, lastreiras e árvores situadas nas proximidades do leito da via férrea.

Parágrafo 2º - Para o fim previsto neste artigo, **a faixa mínima de terreno necessária à perfeita segurança do tráfego dos trens, terá seus limites lateralmente fixados por uma linha distante seis metros do trilho exterior, salvo em casos excepcionais, a critério do Departamento Nacional de Estradas de Ferro – D.N.E.F.**” (grifos nossos).

Em 8 de março de 1963 entrou em vigor o Decreto nº 51.813, que aprovou o “*Regulamento Geral de Transportes para as estradas de ferro brasileiras*”. Este Decreto cuidava das relações entre empresas de estrada de ferro, seus usuários, com os interessados no respectivo serviço, em tráfego mútuo, etc... Não tratava especificamente de Faixas de Domínio, mas dispunha, também em seu artigo 2º:

(...)

“ Para efeitos da aplicação do presente Regulamento, ficam tôdas as Estradas de Ferro existentes em território nacional sujeita à orientação e deliberação do **Departamento Nacional de Estradas de Ferro (D.N.E.F.)** nos termos da Lei número 4.102 de 22 de julho de 1962”.(grifo nosso).

Em 9 de dezembro de 1974 foi sancionada a Lei nº 6.171, que extinguiu o Departamento Nacional de Estradas de Ferro, constituído pela Lei 4.102 de 20 de julho de 1962, dispondo em seu artigo 2º :

... “ São acrescentadas ao artigo 7º da Lei nº 3.115, de 16 de março de 1957, as alíneas abaixo:

- "i) fiscalizar, em todo o território nacional, os serviços de transporte ferroviário;
- j) promover a coordenação de estudos tarifários e de custos de transportes ferroviários em geral;
- l) planejar a unificação e padronização do sistema ferroviário brasileiro;
- m) proceder à avaliação qualitativa e quantitativa do sistema ferroviário nacional;
- n) realizar pesquisa relacionada com o aperfeiçoamento das atividades ferroviárias no País; e
- o) proceder à execução da parte ferroviária do Plano Nacional de Viação."

Parágrafo único. Na formulação da Política Ferroviária, na fiscalização de sua execução, bem como na atualização da parte ferroviária do Plano Nacional de Viação e no acompanhamento da execução desse Plano, o Ministro dos Transportes será assessorado pela Secretaria-Geral de seu Ministério.

A Lei nº 3.115 de 16 de março de 1957, acima mencionada, criou a Rede Ferroviária Federal, que, dessa forma, assumiu as atribuições especificadas, do extinto Departamento de Estradas de Ferro.

Em 14 de fevereiro de 1985 foi baixado o Decreto nº 90.959, aprovando o Regulamento dos Transportes Ferroviários, revogando o Decreto nº 2.089 de 18 de janeiro de 1963 e o Decreto nº 51.813 de 8 de março de 1963, e demais disposições em contrário, estabelecendo, em seu artigo 2º, que

(...)

“O Ministro de Estado dos Transportes expedirá, por Portaria, os atos complementares e as modificações de caráter técnico que se façam necessários para a permanente atualização do Regulamento e obtenção dos níveis adequados de segurança nesse tipo de transporte”.

Em seus 112 artigos este Regulamento disciplinou: a relação entre a administração ferroviária e seus usuários; a segurança nas ferrovias; atribuiu ao Poder Público a administração, construção e a exploração das estradas de ferro; definiu procedimentos quanto à faixa de domínio e seu fechamento bem como as condições de passagem de nível e a definição associadas ao encargo de sua construção e manutenção.

Estabeleceu, ainda, que não poderia ser impedida a travessia de suas linhas por um conjunto definido de serviços e permitiu que a administração ferroviária, observadas as restrições desse decreto, em caso de absoluta necessidade para a segurança do tráfego, pudesse alterar cruzamentos anteriormente autorizados. Determinou, ainda que a administração ferroviária providenciasse a vedação da faixa ocupada por suas linhas, bem como sua conservação, sendo, também, obrigada “ *a proteger devidamente a circulação dos trens, mediante a adoção de sistemas de licenciamento e sinalização compatíveis com a intensidade do tráfego* ” e “ *a aplicar as normas gerais de de segurança de operação, baixadas pelo órgão competente da administração federal* ”.

Atribuiu, ainda a competência à administração ferroviária para organizar e estabelecer o policiamento em suas dependências, em ação harmônica, quando necessário, com as autoridades policiais competentes. Proibiu, a qualquer pessoa, de “ *desviar águas, inclusive pluviais, para a Faixa de Domínio da ferrovia*”.

Constata-se, nos assuntos destacados, um conjunto de obrigações a serem observadas que tratam da segurança da ferrovia, inclusive na Faixa de Domínio, sem qualquer menção às suas características, verificando-se, ainda, a referência, em alguns casos, à expressão *órgão competente da administração federal*, levando à conclusão, implicitamente, da compatibilidade deste Regulamento com normas a ele exógenas.

Em 4 de março de 1996 é editado o Decreto nº 1.832, revogando o Decreto 90.959 de 14 de fevereiro de 1985, e aprovando novo Regulamento dos Transportes Ferroviários, disciplinando, entre outras, as relações entre a Administração Pública e as Administrações Ferroviárias, e a segurança nos serviços ferroviários, mencionando ainda, em seu artigo 12 :

(...)

A Administração Ferroviária deverá implantar dispositivos de proteção e segurança ao longo de suas faixas de domínio”.

Este Decreto encontra-se em vigor.

Verifica-se, mais uma vez, que o conjunto da legislação vigente responsabiliza as concessionárias pela segurança e vigilância dos serviços concedidos, não estabelecendo, contudo, como faziam os diplomas pretéritos, a largura da faixa de domínio, omitindo-se a respeito de tal assunto.

Ou seja, a partir da Lei 6.171/74, que extinguiu o Departamento Nacional de Estradas de Ferro, os atos normativos citados criaram Regulamentos da atividade Ferroviária, prevendo procedimentos e estabelecendo diversas responsabilidades em atividades envolvendo instalações, segurança interna, policiamento de dependências etc, devendo as ações serem exercidas pelas Administração Ferroviária , em áreas definidas, que devem estar sob seu domínio.

O Decreto 2.089/63, que fez a última referência à amplitude da Faixa de Domínio, foi revogado pelo Decreto 90.959/85 , é omissa nessa definição, assim, como, acima verificado, os demais diplomas que tratam parcialmente matéria.

No Contrato de Concessão e Arrendamento das ferrovias, anteriormente utilizado como exemplo, são relacionados uma série de vocábulos e expressões e seus significados para efeito de interpretação de suas cláusulas. Dentre estes vocábulos, exsurge a Faixa de Domínio com o seguinte significado : “*FAIXA DE DOMÍNIO: é a faixa de terreno de pequena largura em relação ao comprimento, em que se localizam as vias férreas e demais instalações da ferrovia, inclusive os acréscimos necessários à sua expansão.*

Esses instrumentos contratuais talvez sejam o marco inicial, a origem, da atual significação, por conterem as referências mais remotas da falta de especificação, em termos exatos, da Faixa de Domínio, que, a partir daí, passou a ser a definição adotada, inclusive, posteriormente , pela Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT e pelo Departamento Nacional de Infra-Estrutura e Transporte - DNIT, indicando que os

direitos e obrigações da outorgada incidem sobre o leito onde se assenta a linha férrea, sendo este seu comprimento mas sua largura é novamente indefinida.

Assim, aparentemente, o vácuo existente nas atuais definições, decorre da falta de amparo legal para uma demarcação objetiva.

Recapitulando e resumindo parte da legislação até aqui referida, vamos verificar que:

- a) O Decreto nº 2.089, de 18 de Janeiro de 1963, em seu § 2º explicitava quantitativamente a largura da Faixa de Domínio;
- b) Definiu-a, também, em termos métricos, o Ato Normativo no 43/66 do Departamento Nacional de Estradas de Ferro -DNEF;
- c) A Lei 6.171 de 9 de dezembro de 1974, que extinguiu o DNEF, em seu artigo 2º, transferiu para a RFFSA algumas das atribuições da Autarquia extinta;
- d) O Decreto nº 2.089/63 foi revogado pelo Decreto 90.959/85, não trazendo especificações métricas da Faixa de Domínio;
- e) O Decreto 1.832/96, de 4 de março de 1996, em vigor, que criou novo Regulamento, revogando o Decreto. 90.959/85, e que é anterior à celebração dos Contratos, também não fornece informações específicas sobre o assunto. Assim, não há como se identificar a origem da definição que foi adotada nos Contratos, para as devidas responsabilidades das partes.

De extrema importância é a Proposta de Resolução da ANTT, que esclarece, oferece soluções e atribui responsabilidades de forma extremamente objetiva, para o conjunto de problemas, apontando os entes diretamente envolvidos em sua solução.

Ora, se não esgota toda a matéria, manifesta-se de forma clara sobre questões sobre as quais repousam situações que contribuem, de forma decisiva, para o quadro vigente, trazendo à discussão pontos que estão exigindo urgente esclarecimento e decisão. Com o conjunto de definições e interpretações que apresentava, a minuta de Resolução, que

pretendia estabelecer “ *critérios e procedimentos sobre a exploração da faixa de domínio, vinculada à prestação dos serviços públicos federais de transportes ferroviários* ”, se não esgotava, pelo menos abordava grande parte dos problemas sensíveis que pairam na atividade dos transportes ferroviários. Por esses aspectos, merece apreciação mais exaustiva, em função da abordagem que dá ao tema sob análise, da seguinte forma:

[...]. A DIRETORIA DA AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES, no uso de suas atribuições, em conformidade com o disposto no art. 25, inciso V, da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, na Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e fundamentada nos termos do Relatório ____ - ____ /2006, de ____ de _____ de 2006, e

CONSIDERANDO que constituem a esfera de atuação da ANTT o transporte ferroviário de passageiros e cargas ao longo do Sistema Nacional de Viação - SNV;

CONSIDERANDO que a faixa de domínio ferroviária encontra-se vinculada à concessão e como tal caracteriza-se como bem operacional, sendo objeto de obrigação por parte da Concessionária zelar pela sua integridade, conforme normas técnicas específicas, mantendo-a em perfeitas condições de funcionamento e conservação, até a sua transferência à Concedente ou à nova concessionária;

CONSIDERANDO que no Contrato de Concessão e no de Arrendamento há possibilidade de a Concessionária utilizar a faixa de domínio para desenvolvimento de atividades Associadas à prestação do seu objeto social ou projetos associados, sempre com autorização prévia da Concedente;

CONSIDERANDO que o Contrato de Concessão atribui a Concessionária o direito de construir linhas férreas e demais instalações ou promover retificações de traçados para melhoria e/ou expansão dos serviços da sua malha, com prévia autorização da Concedente;

CONSIDERANDO que o Contrato de Concessão e o de Arrendamento estabelece que é obrigação da Concessionária, dentre outras especificadas, manter as condições de segurança operacional da ferrovia, de acordo com o Regulamento dos Transportes Ferroviários - RTF, aprovado pelo Decreto 1832, de 4 de março de 1996 e demais normas pertinentes; e

CONSIDERANDO que compete à ANTT regulamentar as atividades de exploração da infra-estrutura de transportes terrestres, exercidas por terceiros e, especificamente estabelecer as normas e instruções que se fizerem necessárias à adequada aplicação do Regulamento dos Transportes Ferroviários, RESOLVE:

Art. 1º. Estabelecer critérios e procedimentos para a exploração da faixa de domínio vinculada aos serviços públicos de transporte ferroviário federal, visando preservar as condições de segurança operacional das ferrovias e promover a sua proteção.

Parágrafo único. **Entende-se como faixa de domínio a faixa de terreno de pequena largura em relação ao comprimento, em que se localizam as vias férreas e demais instalações da ferrovia, inclusive os acréscimos necessários à sua expansão.**

Art. 2º. **Fica estabelecida como extensão mínima obrigatória da faixa de domínio a faixa de terreno demarcada pela distância de 5 (cinco) metros além das linhas offset ou, na falta destas, por linhas imaginárias, paralelas ao eixo da via, situadas, em ambos os lados, distando 6m (seis metros) a partir dos trilhos externos ao conjunto da via.**

§1º- Quando não houver documento comprobatório quanto à delimitação da faixa de domínio e não havendo concordância quanto à delimitação existente, considerar-se-á, para fins de providências para a sua delimitação, o disposto no caput deste artigo.

§2º- Para fins desta Resolução, entende-se como offset a linha definida pelo encontro dos taludes de aterro ou corte com o terreno natural.

§3º- Nos locais onde houver pátios ou linhas paralelas, serão consideradas linhas imaginárias paralelas àquelas situadas, em ambos os lados, distando 7,5 (sete e meio) metros a partir dos trilhos externos ao conjunto da via, independentemente se em curva ou em tangente.

Art. 3º. **Compete a Concessionária a exploração da faixa de domínio que integra a infra-estrutura vinculada ao Contrato de Concessão.**

Art. 4º. A implantação ou retificação de trechos ferroviários com vistas a sua expansão e melhoria do serviço deverá considerar, para fins de promoção de declaração de utilidade pública e desapropriação, **a faixa de domínio** existente e os acréscimos das áreas necessárias para as instalações definidas no projeto, além das áreas suficientes para atender às construções e obras necessárias para cruzamentos e entroncamentos com outras vias e áreas de proteção ambiental, segurança e proteção de crista de cortes e saias de aterros, nascentes e outras.

...§3º A área declarada de utilidade pública e desapropriada, uma vez integrada à concessão, **é de inteira responsabilidade das Concessionárias, quanto à sua posse, domínio e uso.**

Art. 5º. Quando houver discordância do proprietário do terreno limítrofe **à faixa de domínio da ferrovia** e não sendo possível obter o acordo quanto aos limites em causa, **a Concessionária adotará medidas necessárias, inclusive judiciais, se for o caso, para salvaguardar os limites da faixa de domínio quanto às ocupações ocorridas dentro do período da vigência dos Contratos de Concessão.**

Parágrafo único. No caso de invasão anterior à concessão, a Concessionária deverá comunicar à proprietária do bem para o processamento das providências que se fizerem necessárias, voltadas à reconstituição ou liberação da faixa de domínio, sem excluir as medidas previstas no caput, quando houver prejuízo às operações ferroviárias.

Art. 6º. A Concessionária deverá manter atualizadas as informações cadastrais relativas à faixa de domínio, por trechos, sob sua responsabilidade, que permitam o controle e acompanhamento de situação da ocupação territorial, com destaque para as informações que identifiquem e classifiquem as utilizações de acordo com o art. 7º, incluindo aquelas sobre as eventuais invasões e as travessias não autorizadas.

§ 1º Quando não for possível obter as informações dominiais sobre a faixa de domínio, bem como os registros das invasões anteriores à Concessão, a

Concessionária informará a existência destas violações, quando visualmente identificadas

§ 2º Para fins de sua qualificação no cadastro, os trechos ferroviários com invasões na faixa de domínio devem ser identificados, em sua posição quilométrica, relativa à estação anterior e à posterior, seu posicionamento à direita ou esquerda no sentido crescente de quilometragem e, ainda, na sua condição, em relação às seguintes situações decorrentes:

(...)

...III – Com tráfego suspenso e com nível de invasão na faixa de domínio que não impeça o restabelecimento do tráfego; e

IV – Com tráfego suspenso e com nível de invasão na faixa de domínio que impeça o restabelecimento do tráfego.

§ 3º - Para os trechos cadastrados nas situações previstas no § 1º, quando constatada a existência de edificações, cercas ou outras ações de terceiros que representem a invasão, devem ser acrescidas as seguintes informações:

I – Se a invasão é anterior ou posterior à data de assunção da Malha pela Concessionária;

(...)

.....§ 6º No intervalo de tempo existente entre o envio dos Relatórios a que se refere o § 4º, a Concessionária deverá comunicar a ANTT a ocorrência de novas invasões da faixa de domínio, se houver, independentemente das providências que lhe são afetas.

§ 7º A ANTT notificará a Concessionária, caso constate a ocorrência de invasões da faixa de domínio durante a fiscalização que não tenham sido comunicadas previamente, para as devidas providências.

(...)

....Art. 9º. Na concepção do projeto a ser executado na faixa de domínio da ferrovia, deverão ser levadas em consideração as condições de implantação, operação e manutenção, de forma a permitir o acesso ao empreendimento e a sua inspeção, bem como as interferências nas operações ferroviárias, no sentido de:

I - Minimizar os riscos à ferrovia, a terceiros e à comunidade;

II – Atender ao disposto nos Contratos de Concessão na legislação pertinente;

III – Evitar riscos de dano aos bens arrendados ou de propriedade da Concessionária;

IV – Manter as condições de segurança do tráfego;

V – Preservar a continuidade da prestação de serviço concedido; e

VI - Cumprir todas as exigências ambientais.

(...)

Art. 11 - A Concessionária terá o prazo de 120 (cento e vinte) dias, após o envio do primeiro Relatório Analítico, previsto no § 5º, do Art. 6º, para encaminhar à ANTT, o plano geral de adequação de utilização da faixa de domínio, relativamente às ocupações e travessias irregulares.

(...)

Art. 13. A Concessionária deverá preservar **a faixa de domínio por meio de cercas, muros ou outras formas de isolamento e/ou pela vigilância adequada**, especialmente em trechos urbanos, restringindo o trânsito de pessoas estranhas ao

serviço e de animais, visando à segurança e a eficiência operacional da ferrovia...”.
(grifos nossos).

Este documento foi submetido e mereceu o parecer analítico nº 10/2007 da Coordenação Geral de Transportes Logísticos da Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda⁶³ que se manifestou sobre a Audiência Pública 67/2007, que sumariza, de forma muito oportuna, em seu item 3: “ **..Das Considerações da SEAE. A proposta de Resolução de que trata esse parecer, quando adotada em definitivo, representará avanço significativo em matéria que até o presente momento abarca elevado grau de insegurança regulatória...**”.(grifos nossos).

Contudo, a Proposta - em que pese o seu conteúdo amplo, detalhado, delimitador de responsabilidades e que preencheria lacunas ou esclareceria dúvidas sobre atos normativos - não foi implementado na forma em que foi apresentada.

Isto posto, os suportes para edição de ato normativo devem ser encontrados na legislação vigente, que dão fundamentos convergentes a esse propósito, por imporem obrigações que exigem claras demarcações.

O que foi até aqui apresentado, sugere a existência de importante lacuna normativa. Contudo, ao se observar de forma mais acurada, verifica-se que a Resolução nº 43/66, ato normativo de 1º de abril de 1966 do Conselho Ferroviário Nacional, editada pelo Departamento Nacional de Estradas de Ferro do Ministério dos Transportes, determinava em seu item 2.6.7 :

(...)

Faixa de Domínio – A faixa de domínio terá uma largura mínima limitada pela distância de 10 metros, contada a partir dos pés de aterro ou das cristas dos cortes, para cada um dos lados e nunca será inferior a 30 metros”.....(grifo nosso).

Embora a Autarquia, competente para a emissão dessa norma, tenha sido desconstituída, nos atos subsequentes à sua extinção, não se verifica, em relação à Faixa de Domínio das

⁶³ SEAE. MF. Parecer analítico sobre regras regulatórias. Disponível em <www.seae.fazenda.gov.br>. Acesso em 10/12/2008.

Ferrovias, nenhuma menção à mudança, ou conflito, com relação às características definidas no referido ato normativo, nem tampouco a invalidação de sua determinação.

Dessa constatação resulta a possibilidade da permanência em vigor e, portanto a validade desse ato normativo. O fato de ter sido extinto um órgão com atribuições regulatórias, não anula regras emanadas, pois, estas só desaparecem frente à revogação tácita ou implícita, o que não restou comprovado no material pesquisado que trata da matéria.

A primeira urgente medida é instar a ANTT, entidade que abarca a regulação do transporte ferroviário, a esclarecer ou definir a amplitude da Faixa de Domínio, por meio da confirmação da Resolução 43/66 do DNEF ou editando norma com nova metragem, substituindo, dessa forma, o diploma emitido pelo extinto Departamento, o que permitiria de imediato identificar possíveis invasões.

Deve ser observado que a *Proposta de Resolução* da ANNT, da qual foi transcrita parte, na página. 72, ataca o problema com clareza e objetividade, adotando forma e apresentando subsídios que podem servir de fundamento para ato normativo específico, merecendo, por essas razões, voltar a ser objeto de avaliação e discussão na Agência Reguladora.

Entretanto, em 18 de fevereiro de 2009, foi publicada no Diário Oficial a Resolução nº 3.000, de 28 de janeiro de 2009, da ANTT, aprovando novo Regimento Interno, trazendo, entre seus artigos o seguinte: “Art. 68. À *Superintendência de Serviços de Transporte de Cargas compete: VII – definir e regulamentar o uso das faixas de domínio ao longo das ferrovias...* ”, (grifo nosso), o que indica ter sido atribuída especial atenção ao assunto.

4.2 – Passagens de nível ferroviárias

Outro problema, indicado como entrave pelos operadores ferroviários⁶⁴, reconhecido também pela ANTT e pelo DNIT, são as aproximadamente 12.400 passagens de nível ferroviárias, uma a cada 2,3 quilômetros, sendo que 134 delas são apontadas como críticas e/ou prioritárias, havendo necessidade de investimentos da ordem de R\$ 385 milhões para combater (ou minimizar) o problema.

Nesses pontos acontecem maior parte dos acidentes: à semelhança do que ocorre nas Faixas de Domínio, invadidas por assentamentos, determina-se, também, a redução de velocidade dos trens nessas passagens, em função da precariedade da sinalização, tornando-se mais um obstáculo à eficiência operacional, além da sujeição a constantes indenizações decorrentes dos acidentes.

O Decreto nº 1.832 de 4 de março de 1996, que trata do Regulamento dos Transportes Ferroviários⁶⁵, atribui a Administração Ferroviária a responsabilidade pela segurança em toda a sua Faixa de Domínio. Incluiu-se aí, obviamente, as Passagens de Nível, entre outras obrigações.

Ressalte-se que os contratos de Concessão de Transportes Ferroviários estipulam, no item 5.2 de sua Cláusula Quinta, que:

(...)

“ A CONCESSIONÁRIA obedecerá às normas de segurança vigentes para a prestação de serviços objeto da CONCESSÃO e para a operação e a manutenção dos ativos a ela vinculados. A segurança do serviço oferecido será avaliada precipuamente pela frequência da ocorrência de acidentes, medida pelo seguinte índice: número de acidentes/milhão de trens, quilometro”.

⁶⁴ AGENDA ESTRATÉGICA PARA O DESENVOLVIMENTO DAS FERROVIAS. Disponível em <www.antf.org.br> .Acesso em 27/02/2009.

⁶⁵ Este Regulamento disciplina a segurança nos serviços ferroviários (art. 1º, IV), levando a Administração Ferroviária a implantar dispositivos de proteção e segurança ao longo de suas faixas de domínio, além de obrigá-la a manter a via permanente, o material rodante, os equipamentos e as instalações em adequadas condições de operação e de segurança.

Já os Contratos de Arrendamento, vinculados à Concessão, estabelecem, em sua Cláusula Quarta

(...)

DAS OBRIGAÇÕES DA ARRENDATÁRIA: . III) manter as condições de segurança operacional e responsabilizar-se pela conservação e manutenção adequadas dos bens objeto deste contrato, de acordo com as normas técnicas específicas. IV) responder por todo e qualquer dano ou prejuízo causado à própria RFFSA ou à terceiro decorrente do uso dos bens objetos do presente contrato...”.

A ANTF⁶⁶ propõe que a ANTT atue na conscientização dos órgãos responsáveis pela construção e manutenção das Passagens de Nível, pelas Prefeituras e pelos Departamentos de Estrada de Rodagem, para a realização e manutenção de obras de sinalização dessas travessias, em conformidade com o artigo 10 da Lei 1832/96 que instituiu o Regulamento do Transporte Ferroviário , e que prevê

(...)

Art. 10 - **A Administração Ferroviária não poderá impedir a travessia de suas linhas por outras vias, anterior ou posteriormente estabelecidas**, devendo os pontos de cruzamento ser fixados pela Administração Ferroviária, tendo em vista a **segurança do tráfego** e observadas as normas e a legislação vigentes.

....§ 3º - A Administração Ferroviária não poderá deixar isoladas, sem possibilidade de acesso, partes do terreno atravessado por suas linhas.

....§ 4º - **O responsável pela execução da via mais recente assumirá todos os encargos decorrentes da construção e manutenção das obras e instalações necessárias ao cruzamento, bem como pela segurança da circulação no local.**”(grifos nossos).

No tocante às Prefeituras, convém destacar que o Código Nacional de Trânsito, Lei 9.503 de 23/09/97, dispõe:

(...)

Art. 90

.....§ 1º O órgão ou entidade de trânsito com circunscrição sobre a via é responsável pela implantação da sinalização, respondendo por sua falta, insuficiência ou incorreta colocação.

A ANTT, por intermédio da Resolução nº 006 de 11 de abril de 2002⁶⁷, aprovou o convênio de cooperação técnica e administrativa com Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes – DNIT para

(...)

⁶⁶ **SENADO FEDERAL**. I Simpósio “*Infra-Estrutura e Logística no Brasil: Desafios para um País Emergente*”. “**INFRA-ESTRUTURA E LOGÍSTICA NO BRASIL: Transporte Ferroviário de Carga**”. Disponível em <www.antf.org.br>. Acesso em 12/03/09.

⁶⁷ Disponível em <www.antt.org.br>. Acesso em 10/02/09.

“ a implementação de políticas do Ministério dos Transportes e do CONIT relacionadas ao gerenciamento da infra-estrutura do Sistema Federal de Viação e à operação dos transportes terrestres, com o desenvolvimento de atividades no sentido de estudar o propor formas para viabilizar a superação de conflitos entre os tráfegos ferroviário e urbano, através da construção de contornos ferroviários, de viadutos e da implantação e recuperação de passagens de nível...”

Esta é a devida interpretação Regulatória, no concernente ao tema, uma vez que neste caso, a competência da Agência cinge-se ao disposto no art. 24 da Lei nº 10.233/2001, que, em relação às atribuições gerais da ANTT, entre outras, estabelece

(...)

VI – reunir, sob sua administração, os instrumentos de outorga para exploração de infra-estrutura e prestação de serviços de transporte terrestre já celebrados antes da vigência desta Lei, resguardando os direitos das partes e o equilíbrio econômico-financeiro dos respectivos contratos;

...VIII – fiscalizar a prestação dos serviços e a manutenção dos bens arrendados, cumprindo e fazendo cumprir as cláusulas e condições avençadas nas outorgas e aplicando penalidades pelo seu descumprimento;

O inciso I do Parágrafo único do artigo 24, declara, por sua vez, que a ANNT, poderá, no exercício de suas atribuições, “... *firmar convênios de cooperação técnica e administrativa com órgãos e entidades da Administração Pública Federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, tendo em vista a descentralização e a fiscalização eficiente das outorgas*”. Por outro lado a mesma Lei nº 10.233/2001, prevê, no art. 82, entre as atribuições do DNIT, em sua esfera de atuação:

(...)

I – estabelecer padrões, normas e especificações técnicas para os programas de segurança operacional, sinalização, manutenção ou conservação, restauração ou reposição de vias, terminais e instalações;

II – estabelecer padrões, normas e especificações técnicas para a elaboração de projetos e execução de obras viárias...; .

4.3. Conflitos de tráfego ferroviário e urbano

Em áreas urbanas, principalmente, ocorrem gargalos denominados de gargalos logísticos das ferrovias, resultantes do conflito entre tráfego ferroviário, veículos e pedestres, quando os trens tem de atravessar áreas dentro das cidades. Para eliminação desse problema, as Concessionárias reivindicam que o Estado defina regras e participe de parcerias público- privadas, para atender os projetos indicados como prioritários.

Este problema, à exemplo do que ocorre com as passagens de nível, não estão sujeitos somente à uma definição da Agência Reguladora, uma vez que, envolve o tráfego de veículos outros, além dos ferroviários, e a mobilidade da população. Tal situação, por envolver a segurança dos serviços ferroviários subordinam-se, também ao Decreto 1832/96 que trata do Regulamento dos Transportes Ferroviários, principalmente aos artigos 1º caput e inciso IV, 4º, 12, 13 e 54 caput e inciso IV. Os programas oficiais que envolvem a segurança de transportes, no tocante ao setor ferroviário- PRONURB e PROSEFER, não estão subordinados à ANTT.

Assim, o DNIT⁶⁸, definiu em 2006- tendo como base os recursos existentes-, prioridades de investimento a segurança do tráfego e a resolução dos conflitos ente o transporte ferroviário e urbano numa série de municípios e a superação de trechos críticos.

⁶⁸ Publicação oficial do DNIT informa que “... Através do Pronurb - Programa Nacional de Segurança Ferroviária em Áreas Urbanas, o DNIT identificou a existência de 927 Passagens de Nível críticas em áreas urbanas de todo o país. Desde 2005, o Órgão desenvolve ações pontuais em tais áreas, buscando resolver os problemas de maior urgência. Ao mesmo tempo projeta soluções de natureza estruturante e a implantação de Projeto Piloto em áreas com grande diversidade de conflitos O Programa visa construir 320 quilômetros de contornos ferroviários, 24 mil metros de viadutos, além da implantação de 450 cancelas (sinalização automática) e sinalizações luminosas e acústicas Dentro deste quadro, considerando os recursos existentes, foram definidas como prioridades de investimento a segurança do tráfego; a solução dos conflitos existentes entre o transporte ferroviário e urbano em vários municípios brasileiros; a superação de trechos críticos e a expansão da malha. , num investimento de R\$ 1,3 bilhão”. **DNIT INFORMATIVO**. 24/05/2006. Disponível em <www.dnit.org.br>. Acesso em 05/03/2009.

CONCLUSÃO.

Como é de domínio público, condições infra-estruturais favoráveis são fundamentais para o desenvolvimento econômico e o transporte figura como um dos seus componentes de maior importância, sendo o modal ferroviário, pelas suas peculiaridades, o de maior representatividade, principalmente para o transporte de cargas.

Ao ser analisada, comparativamente, a utilização da ferrovia em relação às outras formas de transporte de carga disponíveis no mercado nacional, verifica-se a sua posição extremamente desfavorável, demonstrando sua modesta participação. Destacando-se, no referido quadro, a primazia do modal rodoviário, opção contrária à que se verifica em economias mais desenvolvidas.

A evolução das ferrovias aponta para um **desenvolvimento desordenado** que evoluiu sem planejamento específico, sendo as soluções adotadas de forma segmentada, como resultado de interesses individualizados. Apresenta-se descomprometido de qualquer objetivo voltado para estruturação em forma de malha, haja vista as diversas bitolas, e os traçados que desenham as linhas ponto a ponto. A integração configura uma exceção e o resultado de ações posteriores à implantação da linha férrea.

A falta de programa de investimentos, inclusive durante o processo de aglutinação na RFFSA, agravou o problema, decorrente do desinteresse estatal de estimular esse modal, preterido no século passado, principalmente a partir da década de 50, em favor de uma política que privilegiou o transporte rodoviário.

Além disso, o processo de desestatização⁶⁹ - através da Concessão dos transportes ferroviários e o arrendamento dos equipamentos da RFFSA, fora o fato de desonerar o Estado em termos financeiros-, arejou a gestão do sistema assumido pela iniciativa privada.

⁶⁹ Iniciado pelo Decreto 3.227 de 07/12/1999.

Mas o próprio processo de desestatização se inovou e teve o mérito de estabelecer metas associadas às Concessões, sofreu pela falta de maior planejamento, por ter sido efetivado antes da criação da Agência Reguladora para o setor.

Percebe-se, então, no panorama nacional, a manifestação de importantes segmentos do setor produtivo, reivindicando a disponibilização do transporte ferroviário de carga, por caracterizar-se como o modal mais adequado em termos de capacidade de escoamento e custo/benefício.

Além da insuficiência de sua oferta, a capacidade agregada, disponível das ferrovias, ainda é atingida em sua eficiência pelos problemas já indicados – os “gargalos”-, que figuram como entraves, indicados e reconhecidos pelos transportadores e pelo Agência Reguladora, como aqueles a serem combatidos prioritariamente, e que demandam, além de soluções técnicas, a inversão de um grande volume de recursos financeiros.

Ressalte-se, ainda, que pelos termos contratuais ajustados, que implicam automaticamente a observância do disposto na Lei 1.832/96 - Regulamento dos Transportes Ferroviários -, a maior parte dos problemas operacionais a serem sanados (e que demandam investimentos), são, em princípio, de responsabilidade exclusiva das Concessionárias, as quais seriam, também, as maiores beneficiárias de eventuais ganhos resultantes do aumento da eficiência. Entretanto, o prazo das Concessões e as condições de reversibilidade à Concedente das benfeitorias realizadas pela Concessionária, ao fim da Concessão, (conforme disposição contratual⁷⁰), torna difícil classificar esse tipo de intervenção, podendo-se tornar um fator de desestímulo às iniciativas dessa natureza.

⁷⁰ “CLAUSULA DECIMA-SEXTA – DA REVERSÃO E DA INDENIZAÇÃO

Com a extinção da CONCESSÃO, qualquer que seja a sua causa:

I- Retornarão à CONCEDENTE todos os direitos e privilégios transferidos à CONCESSIONÁRIA e aqueles resultantes de investimentos por esta efetivados em bens arrendados, declarados reversíveis pela CONCEDENTE por serem necessários à continuidade da prestação do serviço concedido;

II – Haverá a imediata assunção do serviço pela CONCEDENTE, que providenciará a ocupação das instalações e a utilização por seus agentes de todos os bens reversíveis e dos bens arrendados pela CONCESSIONÁRIA;

III – Os bens considerados reversíveis serão indenizados pela CONCEDENTE pelo valor residual do seu custo, apurado pelos registros contábeis da CONCESSIONÁRIA, depois de deduzidas as depreciações e quaisquer acréscimos decorrentes de reavaliação. Tal custo estará sujeito a avaliação técnica e financeira por

Obviamente, nada impede que os Municípios, pretendendo melhorar as condições da população e em acordo com a Concessionária, execute obra visando a melhorar as condições de segurança ou a mudança do traçado da ferrovia, afastando-o do centro urbano.

A Agência Reguladora, no tocante à solução dos problemas apresentados, só pode intervir no que concerne à edição de norma balizando a Faixa de Domínio das Ferrovias, o que já seria de grande valia, sendo atribuição da Concessionária - considerando-se os comprometimentos contratuais -, agir no sentido de ser reintegrada da posse da área, sendo sua possível participação no reassentamento das famílias uma deliberação autônoma, desvinculada de qualquer obrigação legal.

Entretanto, no que concerne ao tema de segurança jurídica, segundo Vilaça⁷¹ “[...] *O Marco Regulatório tem como um dos pontos motivadores criar um ambiente propício à segurança jurídica na atividade e viabilizar a atração de investimentos no setor*”.

Há, de certa forma, assim, o reconhecimento de problemas associados à questão da segurança jurídica, expresso em parecer analítico já antes transcrito da Coordenação-Geral de Transportes Logísticos da Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda quando manifestou sobre a Audiência Pública 67/2007, “ *...Das Considerações da SEAE. A proposta de Resolução de que trata esse parecer, quando adotada em definitivo, **representará avanço significativo em matéria que até o presente momento abarca elevado grau de insegurança regulatória.***”.(grifos nossos).

A subcomissão no Senado para tratar do assunto demonstra que providências ainda devem ser tomadas, principalmente pela ANTT, entre as quais aquelas que se encaminhem para abordar as questões tratadas nesta Dissertação.

parte da CONCEDENTE. Toda e qualquer melhoria efetivada na superestrutura da via permanente, descrita no Anexo V, não será considerada investimento para os fins deste Contrato,...

⁷¹ ANTF. MARCO REGULATÓRIO NO SETOR FERROVIÁRIO . Disponível em <www.antf.org.br>. Acesso 15/03/2004.

Com relação ao aumento da oferta da disponibilidade do transporte ferroviário, por meio das Concessões em vigor, Bernardo Figueiredo, Diretor da Agência Nacional de Transportes Terrestre, manifestou-se, em entrevista⁷², informando que dois terços da malha ferroviária estão sub-utilizados. Atribui essa situação às exigências contratuais a serem observadas pelos Concessionários, que não impôs, de forma objetiva, a realização de investimentos, mas sim metas, relativas ao aumento do volume de cargas e ao decréscimo do número de acidentes ferroviários, a serem atingidas em determinado período, não especificando, contudo, trechos ferroviários a serem utilizados, nem, tampouco, tipo de cargas a serem transportadas. A pretensão da ANTT, atualmente, é de proceder a uma revisão de metas, qualificando-as, amparada por disposição contratual⁷³, com o objetivo de aproveitar a capacidade disponível que vem sendo sub-utilizada. A inexigibilidade de investimentos, por parte das atuais Concessionárias, na verdade não existe: a necessidade da aplicação de recursos está inferida em função da necessidade de alcançar as metas estabelecidas.

⁷² **Revista Ferroviária**. “**ANTT quer rever contratos e metas**”..Março de 2009.

⁷³ O Contrato de Concessão estabelece: “.... CLÁSULA QUINTA – DA QUALIDADE DO SERVIÇO.. ...5.1 - DA PRESTAÇÃO DO SERVIÇOParágrafo Único: A CONCEDENTE estabelecerá novas metas anuais de produção de transporte que deverão ser pactuadas com a CONCESSIONÁRIA, para cada quinquênio subsequente. Para servir de subsídio ao estabelecimento de tais metas, a CONCESSIONÁRIA deverá apresentar à CONCEDENTE as projeções de demanda de transporte ferroviário, devidamente consubstanciada por estudos específicos de mercado”.

BIBLIOGRAFIA

BARROSO, Luís Roberto. Introdução. In: MOREIRA, Diogo de Figueiredo . **Direito Regulatório**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

HUBERMAN, Leo. **História da Riqueza do Homem**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.

LYRA, Ricardo. **As aglomerações urbanas – a contribuição de problemas de transporte**. Revista da Emerj, vol. 10, nº38, 2007.

LYRA, Ricardo Pereira “**O Uso do Solo Urbano e o seu Controle – (Alguns aspectos do Projeto de Lei Federal nº775/83)**.” Rev. de Dir. Administrativo, vol. 154.

MOREIRA, Diogo de Figueiredo. **Direito Regulatório**, Rio de Janeiro:Renovar, 2003.

OLIVEIRA, Ricardo Wagner Carvalho de. **Direito dos Transportes Ferroviários**, Rio de Janeiro: Editora Lumen Júris, 2003.

PINHEIRO, Armando Castelar. **Segurança Jurídica, Crescimento e Exportações – Texto para discussões**. Rio de Janeiro, IPEA, 2005.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Direito Administrativo Regulatório**, Rio de Janeiro, Lumen Júris, 2005.

ZIEBARTH, José Batista de Moura – **Regulação no setor ferroviário: problemas e desafios brasileiros** – Versão preliminar gentilmente cedida pelo autor.

Textos consultados

AGENCIA BRASIL,. **Baixo investimento em ferrovias prejudicam o agro negócio.** Disponível em <www.agenciabrasil.ebc.htm>. Acesso em 12/01/2009.

ANTF. **Desafios para o desenvolvimento do transporte ferroviário.** Disponível em <<http://www.antf.org.br>>. Acesso em 1/03/2009

_____. **Agenda Estratégica para o desenvolvimento das ferrovias.** Disponível em <www.antf.org.br> . Acesso em 27/02/2009

_____. **Marco Regulatório no setor ferroviário.** Disponível em <www.antf.org.br>. Acesso em 15/03/2009.

ANTT. Disponível em <http://antt.gov.br>.

BNDES - **Infra Estrutura e Desenvolvimento.** Disponível em <<http://bndes.gov.br>>. Acesso em 17/02/2009.

CBTU. **Faixa de Domínio e assuntos correlatos.** Disponível em <www.cbtu.gov.br>. Acesso em 10/12/2008.

CDHPF. **Relatório sobre o caso “beira trilhos”.** Disponível em <www.midiaindependente.org.br> . Acesso em 10/11/2008.

CNA. **Sub-comissão discute Marco Regulatório.** Disponível em <www.cna.org.br> . Acesso em 03/11/2009.

COSTA DA SILVA, Guilherme Jonas. **Infra-estrutura e Crescimento: uma avaliação do caso brasileiro no período de 1985-1998.** Disponível em <www.bnb.gov.br>. Acesso em 21/01/2009.

CONSTRENTE CONSULTORIA E CONSTRUÇÕES. **O custo da Inexperiência.** Disponível em <www.constrenge.com.br>. Acesso em 13/02/2009.

DNIT. **Histórico.** Disponível em <www.dnit.org.br>. Acesso em 15/11/2008

_____. **Ferrovário..** Disponível em <www.dnit.org.br>. Acesso em 25/01/2009.

DNIT .**Glossário de Termos Ferroviários.**, Disponível em <<http://www.dnit.gov.br>>. Acesso em 30/11/2008.

FERREIRA, Pedro Cavalcanti. **Investimentos em infra-estrutura no Brasil: fatos estilizados e relação de longo prazo.** Disponível em <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em 01/03/2009.

FIOCCA, Demian. **Infra-Estrutura e Desenvolvimento.** Disponível em <<http://bndes.gov.br>>. Acesso em 15/02/2009.

.
GAZETA MERCANTIL. Seção **Transportes e Logística.** 21/09/2007.

LACERDA, Sander Magalhães.. **O transporte ferroviário de cargas.** Disponível em <www.bndes.gov.br>. Acesso em 12/02/2009.

LAMY, P. A modernização do Setor de Transporte de Carga. Texto para discussão nº 339-IPEA. Disponível em <www.ipea.gov.br>. Acesso em 30/11/2008.

LISBOA, Raul Maurício Cahet e NASCIMENTO, Fabrizio Torres. **Elementos Básicos para a normatização de Faixa de Domínio Ferroviária Urbana.** Disponível em <www.antp.org.br>. Acesso em 12/12/2008.

MINISTERIO DO PLANEJAMENTO. **Histórico do Processo de Desestatização do Setor Ferroviário.** Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em 07/12/2009.

NAZÁRIO, B. **O Papel do Transporte na Estratégia Logística.** Disponível em <<http://www.centrodelogistica.com.br>>. Acesso em 10/11/2008.

O GLOBO, seção“**Economia**” em 10/11/2008.

O GLOBO, Caderno “**Carro, etc...**”, 01/10/2008.

PANHOCA, Luiz. **Custo Brasil**. Disponível em <www.she.com.br>. Acesso em 11/11/2008.

RANSOLIN, Antonio F. **FERROVIAS NO RIO GRANDE DO SUL** Disponível em <<http://www.trt4.ju.br>>. Acesso em 20/10/2008.

REVISTA FERROVIÁRIA. **ANTT quer rever contratos e metas**..Março de 2009

RIBEIRO, Priscilla Cristina Cabral e FERREIRA, Karine Araújo. **Logística e Transportes: uma discussão sobre os modais de transporte e o Panorama brasileiro**. Disponível em <web.eep.br/~lima/view.php?file=artigo04M>. Acesso 30/11/2008.

SANTOS, Luiz Alberto dos. **Políticas e experiências de gestão e fortalecimento da função pública: a experiência brasileira com a regulação e as transformações na função regulatória do Estado**. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003. Disponível em <www.regulacao.gov.br>. Acesso em 25/02/2009.

SEAE. MF. **Parecer analítico sobre regras regulatórias**. Disponível em <www.seae.fazenda.gov.br>. Acesso em 10/12/2008.

SENADO FEDERAL. I Simpósio “*Infra-Estrutura e Logística no Brasil: Desafios para um País Emergente*”. **“INFRA-ESTRUTURA E LOGÍSTICA NO BRASIL: Transporte Ferroviário de Carga”**. Disponível em <www.antf.org.br>. Acesso em 12/03/09.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Função Regulatória**. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, nº 11, fevereiro, 2002. Disponível em: <<http://direitopublico.com.br>>. Acesso em 15/03/2009.

SOUSA, Raimunda Alves e PRATES, Haroldo Fialho. **O Processo de Desestatização da RFFSA: Principais Aspectos e Primeiros Resultados**. Disponível em <www.bndes.gov.br>. Acesso em 10/03/2009.

TRENS & CIA. **Ferrovias no Brasil**. Disponível em <<http://trens&cia.e1.com.br>>. Acesso em 20/11/2008.

VILAÇA,Rodrigo. **Importância do setor ferroviário no cenário logístico e econômico do País.** Disponível em <<http://cnt.org.br>>. Acesso em 01/10/08.

DISSERTAÇÃO APRESENTADA AO MESTRADO EM DIREITO DA UNIVERSIDADE GAMA FILHO, NO RIO DE JANEIRO, E APROVADA PELA COMISSÃO EXAMINADORA FORMADA PELOS SEGUINTE PROFESSORES:

PROF. DR. MARCOS JURUENA VILLELA SOUTO
UNIVERSIDADE GAMA FILHO – UGF
(ORIENTADOR)

PROF^a. DR^a. CARMEN BEATRIZ DE LEMOS TIBÚRCIO
UNIVERSIDADE GAMA FILHO – UGF

PROF^a. DR^a. CARLA IZOLDA FIUZA COSTA MARSHALL
FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - FGV

Rio de Janeiro, 22 de junho de 2009

Prof^a. Dr^a. Maria Stella Faria de Amorim
Coordenadora do Programa de Pós-graduação em Direito

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)