

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS – UNISINOS
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA
NÍVEL MESTRADO

ELISA BASSO

POLÍTICA PÚBLICA FEDERAL DE TRANSPORTES: UMA AVALIAÇÃO DAS
AÇÕES DE INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA NO RIO GRANDE DO SUL
NO PERÍODO DE 2007 A 2010

SÃO LEOPOLDO

2013

Elisa Basso

POLÍTICA PÚBLICA FEDERAL DE TRANSPORTES: UMA AVALIAÇÃO DAS
AÇÕES DE INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA NO RIO GRANDE DO SUL
NO PERÍODO DE 2007 A 2010

Dissertação apresentada como requisito parcial
para a obtenção do título de Mestre em
Economia pelo Programa de Pós-Graduação
em Economia da Universidade do Vale do Rio
dos Sinos – UNISINOS

Área de atuação: Organização Industrial

Orientador: Dra. Ana Lúcia Tatsch

SÃO LEOPOLDO

2013

B322p

Basso, Elisa

Política pública federal de transportes: uma avaliação das ações de infraestrutura rodoviária no Rio Grande do Sul no período de 2007 a 2010 / Elisa Basso -- 2013.

121 f. :il. color. ; 30cm.

Dissertação (mestrado) -- Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Programa de Pós-Graduação em Economia, São Leopoldo, RS, 2013.

Orientadora: Profa. Dra. Ana Lúcia Tatsch.

1. Economia. 2. Políticas públicas. 3. Avaliação de processo. 4. Avaliação de produto. 5. Infraestrutura - Rodovias I. Título. II. Ana Lúcia Tatsch.

Catálogo na Publicação:
Bibliotecário Eliete Mari Doncato Brasil - CRB 10/1184

ELISA BASSO

POLÍTICA PÚBLICA FEDERAL DE TRANSPORTES: UMA AVALIAÇÃO DAS
AÇÕES DE INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA NO RIO GRANDE DO SUL
NO PERÍODO DE 2007 A 2010

Dissertação apresentada como requisito parcial
para a obtenção do título de Mestre em
Economia pelo Programa de Pós-Graduação
em Economia da Universidade do Vale do Rio
dos Sinos – UNISINOS

Aprovado em 12 de Julho de 2013.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Tiago Wickstrom Alves - Universidade do Vale do Rio dos Sinos

Prof. Dra. Janaina Ruffoni – Universidade do Vale do Rio dos Sinos

Prof. Dra. Maria Lucrécia Calandro – Fundação de Economia e Estatística

Aos meus queridos pais, Olivar e Marisa, que sempre incentivaram a buscar o conhecimento e a ultrapassar os meus limites. Que nunca deixaram a apatia e as dúvidas tomarem conta de meus caminhos.

À minha irmã Juliana, pelo grande exemplo de inabalável dedicação aos estudos.

Ao meu amado Rafael, pela paciência e pelo infindável apoio, tanto nos momentos de dúvidas e tropeços quanto nos de alegria.

AGRADECIMENTOS

A presente dissertação contou com o apoio de inúmeras pessoas e instituições, que contribuíram em cada uma das fases desta pesquisa. A estas pessoas e instituições deixo aqui o meu imenso agradecimento e a certeza de que as linhas deste trabalho jamais seriam escritas se não fosse pela colaboração delas.

Primeiramente ao Programa de Pós Graduação em Economia da UNISINOS, representado pelo coordenador Prof. Dr. Tiago W. Alves, bem como aos professores e funcionários, que de forma tão nobre orientaram meus passos.

Agradeço a minha caríssima orientadora, Prof. Dra. Ana Lúcia Tatsch pelo apoio, incentivo e confiança depositada durante todo o processo de pesquisa. Por galgar degraus desconhecidos ao meu lado, sempre acreditando e incentivando novas descobertas.

Aos empresários e executivos entrevistados, tanto através do questionário quanto pessoalmente, que disponibilizaram seu tempo e conhecimento para a realização deste trabalho. Por acreditarem que a pesquisa realizada é uma forma de auxiliá-los no alcance de seus objetivos.

Aos membros da banca pelas importantes contribuições e sugestões.

Aos colegas de mestrado, em especial as amigas Andreia, Fernanda e Vanessa, pela união, amizade, compreensão e companheirismo, desde o primeiro dia de aula. Saudades é uma palavra simples para descrever o que sentiremos ao findar este percurso.

Aos meus colegas de trabalho, que deixaram suas atribuições em segundo plano para auxiliar em minhas atribuições, diversas vezes abandonadas devido ao mestrado. Por incentivarem meus estudos e compreenderem minhas ausências.

Aos meus queridos familiares, esposo e amigos pelo apoio e compreensão durante estes dois anos de estudos. Por entenderem minhas ausências e meu distanciamento, por incentivarem meus estudos e nunca deixarem de estar ao meu lado.

E por fim, a Deus e Santo Antônio, por guiarem e acompanharem meus passos durante todo o tempo.

“O mais importante e bonito do mundo é isto, que as pessoas não são sempre iguais, ainda não foram terminadas, mas que elas vão sempre mudando, afinam ou desafinam, verdade maior. É o que a vida me ensinou...”.

Guimarães Rosa

RESUMO

Perante o elevado número de obras e projetos em execução no Brasil, um estudo sobre a infraestrutura rodoviária de transportes, políticas públicas e a relação entre as duas se faz necessário. O presente estudo teve por objetivo avaliar as ações da política pública federal de transportes, relacionadas à infraestrutura rodoviária no estado do Rio Grande do Sul, no período compreendido entre os anos de 2007 e 2010, representadas pelo Plano Nacional de Logística de Transportes – PNLT e pelo Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. Primeiramente foi realizada uma pesquisa sobre os principais conceitos, classificações e críticas concernentes à avaliação de políticas públicas. Em seguida foi realizado estudo sobre a infraestrutura rodoviária de transportes, incluindo o delineamento de sua atual situação no Brasil e no Rio Grande do Sul. Como forma de realizar a avaliação das ações da política de transporte, relativas à infraestrutura rodoviária foi efetuado o acompanhamento destas ações junto aos órgãos de governo relacionados ao tema, como o Ministério dos Transportes e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. Além disso, foi realizada pesquisa de campo com o intuito de avaliar se as ações em questão vão ao encontro das necessidades de seus beneficiários representados pelos empresários do setor de transporte de cargas do Rio Grande do Sul. Esta pesquisa de campo foi realizada através de entrevistas e da remessa de questionários a vinte e nove transportadoras de cargas do referido estado, além da realização de entrevistas com integrantes das entidades representativas das empresas de transportes de cargas e das empresas industriais do estado. As pesquisas realizadas permitiram a conclusão de que as ações da política pública de transportes, relacionadas à infraestrutura rodoviária, desenvolvidas para o período de 2007 a 2010 para o estado do Rio Grande do Sul, estão com diversas obras em atraso e contemplam apenas em parte as necessidades das empresas de transportes de cargas do estado, devido à obsolescência das obras frente aos atuais volumes de tráfego. Esta obsolescência ocasiona aumento de custos e a conseqüente redução da competitividade, engessando o desenvolvimento e crescimento do setor.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Avaliação de processo. Avaliação de produto. Infraestrutura. Rodovias.

ABSTRACT

Due to the high number of transport infrastructure projects in execution in Brazil, a study about transport infrastructure, mainly highways, public policies and the relation between them is needed. The main objective of the present study was to evaluate the actions of public policies related to transport infrastructure, specially highways, developed in Rio Grande do Sul state between 2007 and 2010, represented by the National Transport Logistics Plan and the Growth Acceleration Program. Firstly, a research about the main concepts, classification and critics about public policies evaluation was made. Secondly, a study about transport infrastructure, mainly related to highways, including its actual situation in Brazil and in the state of Rio Grande do Sul was developed. In order to perform the evaluation, the actions related to highways` infrastructure were followed through government agencies related to the theme, as the Ministry of Transport and the National Transport Infrastructure Department. In addition, a field research was held, with the aim to evaluate if the related actions meet the necessities of its beneficiaries, represented by the entrepreneurs of load transport sector in Rio Grande do Sul. The field research was developed through interviews and transmittion of questionnaires to twenty nine load transport companies situated in the previously referred state, besides the interviews with local members of load transport and industrial companies` representative`s entities. The research performed enables to reach the conclusion that actions of transport public policy, related to highways infrastructure, developed to the period of 2007 to 2010 in Rio Grande do Sul state, contain several projects which are delayed and contain only part of the necessities of load transport companies situated in the state. This is a consequence of outdated projects comparing to the actual level of traffic volume. The obsolete projects increase costs, specially related to maintenance, consequently reducing competitiveness and plastering the sector`s development and growth.

Keywords: Public policies. Process evaluation. Product evaluation. Infrastructure. Highways.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Comparação do Brasil com grandes países territoriais	32
Gráfico 2 - Matriz Modal do Rio Grande do Sul.....	33
Gráfico 3 - Matriz Modal do Brasil	34
Gráfico 4 - Indicador de situação via critério de valores investidos - PAC 1 x PAC 2	45
Gráfico 5 - Indicador de situação via critério de quantidade de ações - PAC 1 x PAC 2	46
Gráfico 6 - Indicador de evolução via critério de valores investidos - PAC 1 x PAC 2	47
Gráfico 7 - Indicador de evolução via critério de quantidade de ações - PAC 1 x PAC 2	47
Gráfico 8 - Evolução dos estágios - BR 101.....	51
Gráfico 9 - Evolução dos estágios - BR 116.....	54
Gráfico 10 - Evolução dos estágios - BR 158.....	55
Gráfico 11 - Evolução dos estágios - BR 285.....	57
Gráfico 12 - Evolução dos estágios - BR 290.....	59
Gráfico 13 - Evolução dos estágios - BR 386.....	61
Gráfico 14 - Evolução dos estágios - BR 392.....	63
Gráfico 15 - Evolução dos estágios - BR 448.....	65
Gráfico 16 - Evolução dos estágios - BR 471.....	67
Gráfico 17 - Número de veículos por tipo de transportador - 2013.....	71
Gráfico 18 - Número de funcionários das transportadoras de cargas - 2012	75
Gráfico 19 - Número de caminhões utilizados para transporte.....	78
Gráfico 20 - Número de funcionários x importância das necessidades das transportadoras	85
Gráfico 21 - Ações da política pública relativas à infraestrutura rodoviária x necessidades	86
Gráfico 22 - Representatividade da má ou insuficiente infraestrutura rodoviária nos custos das transportadoras	89
Gráfico 23 - Repasse dos custos aos clientes das transportadoras de cargas	89

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Extensão da malha rodoviária estadual	34
Tabela 2 - Maiores empresas do transporte rodoviário de cargas do RS - 2012	72
Tabela 3 - Estados de atuação das transportadoras pesquisadas.....	76
Tabela 4 - Número de transportadoras atuantes na região Sul.....	76
Tabela 5 - Tipos de cargas transportadas.....	77
Tabela 6 - Grau de conhecimento do PAC e PNLT pelas transportadoras	79
Tabela 7 - Grau de conhecimento do PAC 1 e PNLT x porte das transportadoras...	79
Tabela 8 - Formas de monitoramento das ações da política pública	80
Tabela 9 - Motivos do não monitoramento das ações da política pública	80
Tabela 10 - Formas de participação na elaboração do PAC 1 e PNLT.....	81
Tabela 11 - Motivos da não participação e sugestão na elaboração do PAC 1 e PNLT	81
Tabela 12 - Grau de importância das necessidades das transportadoras do RS.....	84
Tabela 13 - Obras finalizadas x contribuição para alcance das necessidades	87
Tabela 14 - Obras não finalizadas x contribuição para alcance das necessidades...	87
Tabela 15 - Grau de ocorrência dos impactos das obras do PAC 1 e PNLT	91

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Obras do PAC 1 e PNLT para o período de 2007 a 2010.....	49
Quadro 2 - Estágios das obras constantes no PAC e PNLT entre 2007 a 2010	68

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mapa BR 101	50
Figura 2 - Mapa BR 116	52
Figura 3 - Mapa BR 158	55
Figura 4 - Mapa BR 285	56
Figura 5 - Mapa BR 290	58
Figura 6 - Mapa BR 386	59
Figura 7 - Mapa BR 392	61
Figura 8 - Mapa BR 448	64
Figura 9 - Mapa BR 471	66

LISTA DE ABREVIATURAS

ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres

FIERG – Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul

DAER – Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem

DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

PNLT – Plano Nacional de Logística de Transporte

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

RS – Rio Grande do Sul

SETCERGS – Sindicato das Empresas de Transportes de Carga e Logística no estado do Rio Grande do Sul

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1 POLÍTICAS PÚBLICAS: AVALIAÇÃO	19
1.1 POLÍTICAS PÚBLICAS	19
1.2 HISTÓRICO DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	21
1.3 CONCEITOS E TIPOLOGIAS DE USO.....	22
1.4 CLASSIFICAÇÕES E CRÍTICAS.....	24
2 INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES	26
2.1 OS PAPÉIS DA INFRAESTRUTURA E DO GOVERNO	26
2.2 INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES NO BRASIL	31
2.3 INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES NO RIO GRANDE DO SUL	33
3 AVALIAÇÃO EM PROCESSO: MONITORANDO AS AÇÕES DA POLÍTICA PÚBLICA ATRAVÉS DE SEUS INDICADORES	37
3.1 PLANO NACIONAL DE LOGÍSTICA DE TRANSPORTES – PNLT	38
3.1.1 Objetivos, Metodologia e Coordenação	39
3.1.2 Indicadores	40
3.2 PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO – PAC	41
3.2.1 Objetivos, Metodologia e Coordenação	43
3.2.2 Indicadores	44
3.2.2.1 Evolução dos estágios – obras.....	48
3.2.2.1.1 BR 101	49
3.2.2.1.2 BR 116	51
3.2.2.1.3 BR 158	54
3.2.2.1.4 BR 285	56
3.2.2.1.5 BR 290	57
3.2.2.1.6 BR 386	59
3.2.2.1.7 BR 392	61
3.2.2.1.8 BR 448	63
3.2.2.1.9 BR 471	65

4	AVALIAÇÃO DE PRODUTO: SATISFAÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS.....	70
4.1	O SETOR DE TRANSPORTE DE CARGAS	71
4.2	DESCRIÇÃO DA PESQUISA	72
4.3	RESULTADOS DA PESQUISA	74
4.3.1	Perfil das empresas transportadoras de cargas.....	74
4.3.2	Necessidades das empresas de transportes de cargas.....	83
4.3.3	Impactos das ações da política pública.....	88
5	CONCLUSÃO.....	94
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	100
	APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM ENTIDADES	107
	APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO PARA OBTENÇÃO DE INFORMAÇÕES	113
	ANEXO A – MAPA RODOVIÁRIO RS 2011.....	120

INTRODUÇÃO

O desenvolvimento econômico alcançado ou almejado por inúmeros países depende de uma série de fatores, sendo um dos mais relevantes a infraestrutura. Países bem sucedidos possuem sua infraestrutura - de saúde, educação, transporte, dentre outras - adequada às necessidades presentes e futuras. Estes países vislumbraram que o desenvolvimento econômico somente é possível com a disponibilidade e qualidade da infraestrutura, pois ela possibilita externalidades positivas para os múltiplos setores da economia. Ao contrário, a falta de investimentos em infraestrutura faz com que se torne uma restrição ao próprio desenvolvimento econômico (QUADROS; RIBEIRO, 2009).

O Brasil, no intuito de manter e ampliar as conquistas que vêm tendo até o momento e sanar insuficiências instaladas por longos anos de inércia, buscou através de seus governos investir em infraestrutura. Como consequência se tornou habitual observar, mesmo nos mais remotos cantos do país, investimentos em obras de diversos tipos, desde postos de saúde até rodovias. A par desta relevância o governo investe em obras estruturantes para, dentre outros objetivos, interligar as diversas regiões brasileiras. O país, segundo o Anuário Exame de Infraestrutura relativo ao ano de 2011, possui 14 dos 50 maiores projetos e obras no mundo, nas diversas áreas da infraestrutura. Dentre estas áreas, a de transportes é imprescindível, pois permite o desenvolvimento social e possibilita a mobilidade de pessoas e produtos.

Ao se considerar apenas o transporte de produtos, conhecido como transporte de cargas, o modal de maior relevo no Brasil é o rodoviário, com uma participação de 58% na matriz de transporte nacional (BRASIL, 2011a). A manutenção deste sistema rodoviário é historicamente realizada pelo governo, bem como sua construção, e apesar das tentativas de concessões à iniciativa privada é ainda o governo o maior responsável pelos investimentos no modal.

No Rio Grande do sul, estado foco deste trabalho, são 18.801,34 quilômetros de rodovias classificadas em esferas federais, estaduais e vicinais (RIO GRANDE DO SUL - RS, 2012a), sendo que 61,9% delas encontravam-se em situação geral boa a ótima e 38,1% em situação geral regular a péssima no ano de 2011 (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRANSPORTES - CNT, 2011). Em 2012 pode-se verificar uma piora nas condições, visto que as rodovias em situação geral

boa a ótima caíram para 58,7% e as em situação geral regular a péssima aumentaram para 41,3% (CNT, 2012a). O investimento em transporte rodoviário possui o poder de estimular o desenvolvimento da economia e de proporcionar externalidades positivas para os diversos setores.

As políticas públicas, incluindo-se aqui a de transporte, são as ações perpetradas pelo governo de um país para resolver um problema ou deficiência existente. Avaliar estas políticas proporciona meios de alterá-las para condizerem com as reais necessidades dos diferentes atores e beneficiários. Este trabalho buscou abranger a relevância da infraestrutura de transportes, em particular a rodoviária, além da importância do governo na sua melhoria e expansão, através das políticas públicas.

Desta forma, a seguinte questão de pesquisa norteou o estudo: as ações da política pública de transportes, relacionadas à infraestrutura rodoviária, estão sendo desenvolvidas conforme seus cronogramas iniciais e de acordo com as necessidades e expectativas de seus beneficiários do Rio Grande do Sul?

Acredita-se que políticas públicas, cujo andamento está dentro dos cronogramas iniciais e que vão ao encontro das reais necessidades dos seus beneficiários, podem colaborar com um maior desenvolvimento e crescimento destes.

O objetivo geral da pesquisa foi avaliar as ações da política pública federal de transporte relativas à infraestrutura rodoviária no estado do Rio Grande do Sul que foram desenvolvidas para o período de 2007 a 2010.

Os objetivos específicos da pesquisa compreenderam:

a) Identificar as principais ações da política pública federal de transporte, relativas à infraestrutura rodoviária no Rio Grande do Sul, desenvolvidas para o período de 2007 a 2010;

b) Avaliar o andamento das ações da política pública de transporte, relativas à infraestrutura rodoviária no estado do Rio Grande do Sul, que iniciaram no período de 2007 a 2010;

c) Avaliar as ações da política pública de transporte relativas à infraestrutura rodoviária, a partir da percepção dos seus beneficiários, representados pelos empresários de transportes de cargas do Rio Grande do Sul.

A infraestrutura de transportes no Brasil possui um aspecto primordial ao desenvolvimento nacional, pois possibilita integração interna e externa, viabilizando

o transporte de mercadorias. Ao se analisar a estrutura da infraestrutura de transportes nacional observa-se que o modal rodoviário, representado pelas rodovias, é o que possui maior percentual de investimentos – 50,4%, pois responde por 58% da matriz de transportes brasileiras (BRASIL, 2010a; 2011a).

A importância para o desenvolvimento nacional aliada ao alto percentual de investimentos retrata a relevância em focar o modal rodoviário nas pesquisas relativas à infraestrutura de transportes brasileira. Isto não significa que os demais modais não sejam necessários ao país, entretanto as rodovias são as maiores responsáveis pelo transporte de cargas nacional e possibilitam a interligação entre os demais meios de transportes, como ferrovias, aeroportos e hidrovias.

Os investimentos nacionais em infraestrutura de transportes, notadamente em rodovias, se baseiam em ações de políticas públicas especialmente elaboradas para este tema, como o Plano Nacional de Logística de Transporte e o Programa de Aceleração do Crescimento, que possuem a meta de ampliar e qualificar as rodovias, melhorando as condições para as empresas. Em um país de extensões continentais é imprescindível realizar um recorte em nível estadual para se avaliar estas ações. Desta forma, a presente pesquisa teve o estado do Rio Grande do Sul como objeto de estudo, visto que ainda não conta com estudo semelhante nesta área.

A pesquisa executada possui abordagem qualitativa e considerou quatro técnicas metodológicas de pesquisa: pesquisa documental, bibliográfica e aplicação de questionário e entrevistas. Com o objetivo de acompanhar as ações da política pública de transporte relativas à infraestrutura rodoviária foram realizadas pesquisas em documentos e bibliografias disponíveis sobre o assunto, quais sejam: bibliografias concernentes à área de políticas públicas, relatórios provenientes de órgãos do governo e informações e notícias constantes em *sites* oficiais.. Adicionalmente, para a realização da avaliação da qualidade e satisfação dos usuários das ações da política acima mencionadas foi utilizada a aplicação de questionários e entrevistas semiestruturadas à amostra selecionada, composta pelas empresas transportadoras de cargas do estado do Rio Grande do Sul.

Realizou-se a avaliação das ações da política pública federais de transporte relativas à infraestrutura rodoviária no Rio Grande do Sul em nível das rodovias federais, pois se acreditou que esta avaliação possa proporcionar não apenas aos governantes, mas também aos empresários e à sociedade, resultados que possibilitem avanços neste tema primordial. Este estudo proporcionou uma resposta às empresas de transportes de cargas e aos responsáveis pela elaboração e gestão da política - se as ações da política em vigor estão sendo executadas e se estão atingindo os objetivos a que se propõem.

A presente dissertação está dividida em quatro capítulos, além desta introdução atinente à problematização e definição do objeto de estudo da pesquisa. O primeiro capítulo abrange aspectos relativos à avaliação de políticas públicas. Dentre os principais aspectos encontram-se os diferentes conceitos e classificações das políticas, as dificuldades existentes em realizar uma avaliação, os erros que devem ser evitados e as considerações que devem ser contempladas ao se realizar uma avaliação de política pública.

O segundo capítulo abrange especificamente a infraestrutura rodoviária de transportes, tanto a existente no Brasil quanto a do estado do Rio Grande do Sul, como forma de situar a pesquisa e o leitor. O papel do governo e as teorias econômicas relacionadas à infraestrutura também são temas abordados neste capítulo.

A avaliação em processo é foco do terceiro capítulo. Neste capítulo as pesquisas documental e bibliográfica, realizadas através de consulta aos documentos dos órgãos responsáveis, foram as técnicas utilizadas para coletar os dados necessários sobre o andamento das ações da política pública em questão. Além disto, as ações da política pública de transporte relativas à infraestrutura rodoviária e seus objetivos e metas, as responsabilidades de cada órgão governamental envolvido, as formas de acompanhamento das ações da política, dentre outros, foram delineados neste capítulo.

No quarto capítulo foi realizada a avaliação de produto, através das entrevistas e questionários realizados à amostra selecionada, com o objetivo de obter os dados necessários sobre as necessidades e a satisfação das empresas transportadoras de cargas em relação às ações da política pública.

Finalmente as conclusões da pesquisa e as referências bibliográficas que orientaram o estudo são apresentadas.

1 POLÍTICAS PÚBLICAS: AVALIAÇÃO

Neste capítulo se pretende apresentar os principais conceitos e teorias relacionados com o tema em foco. É relevante informar que a bibliografia exposta é resultado de uma seleção realizada dentre extensa literatura e procurou abordar os aspectos fundamentais que são a base da pesquisa em questão.

No primeiro subcapítulo se encontram as considerações sobre políticas públicas e sua avaliação. O segundo subcapítulo discorre sobre a relevante análise da história da avaliação de políticas públicas, seguido pelo terceiro subcapítulo constituído pelos principais conceitos e tipologias. Classificações e críticas à avaliação de políticas públicas são os assuntos abordados no quarto e último subcapítulo.

1.1 POLÍTICAS PÚBLICAS

Para realizar qualquer estudo no âmbito das políticas públicas é imprescindível trazer à luz as principais conceituações e considerações relativas ao tema. É notória a falta de consenso entre os conceitos e considerações sobre políticas públicas, contudo, esta seção busca apresentar os que melhor representam a relevância do assunto e que mais o esclarecem.

As primeiras considerações importantes a serem abordadas estão relacionadas com as dimensões da política. De acordo com Frey (2000), a ilustração destas dimensões é feita através do emprego dos conceitos, em língua inglesa, de *polity*, *politics* e *policy*. Segundo o autor, *polity* se refere à ordem e à estrutura institucional do sistema político e do sistema político-administrativo. Em seguida apresenta o conceito de *politics*, dimensão onde reside o processo político, carregado de conflito. Por fim é definido o conceito de *policy*, onde se encaixam os programas políticos e as questões materiais das disposições políticas.

Cavalcanti (2007) também se utiliza dos conceitos de *polity*, *politics* e *policy*. Trazendo a contribuição de autores como Ruz e Trabada, a autora define *polity* como a organização de uma nação, com sua forma de governo. Para ela, *politics* são os métodos formais e informais que expressam relação de poder destinados à resolução dos conflitos relacionados aos bens públicos. Finalmente, define *policy*

como os *outputs* da política (*politics*) e abrangem as decisões e ações concernentes à alocação de valores.

Independentemente das diferenças que possam existir entre as diversas conceituações de *polity*, *politics* e *policy*, é notória a interdependência e influência mútua dos conceitos. Não é possível analisar um deles sem considerar a influência dos demais; entretanto, o foco deste trabalho paira sobre a terceira dimensão – as ações de políticas públicas.

Pode-se conceituar políticas públicas como sendo as ações do governo de um país, podendo ser analisadas e, dependendo dos resultados destas análises, podem ser alteradas para melhor condizerem com as necessidades do país. São expressas através das leis, programas e projetos. Segundo Cavalcanti (2007, p. 26), “política pública é um curso de ação ou inação, escolhido por autoridades públicas para focalizar um problema, que é expressada no corpo das leis, regulamentos, decisões e ações de governo”.

Estas ações de governo apresentam-se na forma de planos e programas e são eles que, após serem postos em prática, sofrem análises e avaliações como forma de verificação de sua efetividade e eficácia. É relevante aqui assinalar a diferença existente entre política pública e política governamental. A primeira tem o objetivo de atender os interesses do grande público, com uma abrangência nacional e geral; a segunda visa satisfazer interesses privados, de uma parte da sociedade, não podendo ser classificada como uma política pública (CAVALCANTI, 2007).

Um último aspecto deve ser levantado quando tratamos de políticas públicas – as suas formas ou formatos. Classificam-se em quatro, baseadas no apoio ou rejeição que irão sofrer das diferentes áreas da política (*politics*), quais sejam: políticas distributivas, políticas redistributivas, políticas regulatórias e políticas constitutivas. As políticas distributivas são aquelas que possuem baixo grau de conflitos, por beneficiarem grande parte da população e não possuírem custos diretamente visíveis. O oposto acontece com as políticas redistributivas, de alto grau de conflito, por beneficiarem, através de recursos financeiros, certas camadas da sociedade. Políticas regulatórias são aquelas que promovem ordens e proibições, e os conflitos são sentidos conforme a configuração que a política apresenta. Por fim, tem-se as políticas constitutivas, as quais determinam as regras e procedimentos, inclusive das demais formas de políticas e que apresentam conflitos dependendo dos vetos ou apoios que apresentar (LOWI, 1972).

Não deve ser esgotado o estudo relacionado às conceituações sobre políticas públicas, entretanto é visível a necessidade de embasamento relativo à avaliação de políticas públicas para melhor desenvolvimento desta pesquisa.

1.2 HISTÓRICO DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A história da avaliação de políticas públicas se inicia muito antes deste assunto ser assim denominado. Na antiga Grécia era comum a prática da *docimasia*, uma verificação das capacidades dos pretendentes a funções públicas (DIAS SOBRINHO, 2003 apud CAVALCANTI, 2007). É no início do século XX que ocorrem as maiores contribuições à área. Um dos fatores decisivos para o desenvolvimento da avaliação de políticas foi a criação, entre as décadas de 1930 e 1940 nos Estados Unidos, de Fundações que tinham como objetivo avaliar a administração pública e o setor privado. Estas Fundações se tornaram primordiais devido ao empenho conjunto de pesquisadores, cientistas sociais e agências governamentais que proporcionaram as bases da avaliação de políticas (WORTHEN, 1997).

A pesquisa avaliativa ganha destaque e amplitude nos Estados Unidos a partir de 1960, com o *boom* da avaliação de programas e políticas públicas. Neste período ela era encarada como um instrumento de planejamento dos responsáveis por formular as políticas e tinha como objetivo avaliar a racionalidade das decisões e validar as políticas e os programas (ALBAEK, 1998 apud FARIA, 2005). A partir de 1970 os estudos relacionados ao tema preocupam-se com a própria definição das políticas públicas e nas décadas de 1980 e 1990 a avaliação de políticas foi posta totalmente a serviço do setor público (FARIA, 2003 e 2005).

Na América Latina o processo de institucionalização da função avaliação ocorreu em um período posterior em relação aos demais países, especialmente aos da Europa e aos Estados Unidos (FARIA, 2005). No Brasil o *boom*, que nos Estados Unidos ocorreu em 1960, aconteceu na década de 1980 devido ao processo de redemocratização. Dividem-se em três os motivos para tal crescimento da avaliação de políticas públicas no país. O primeiro deles é o deslocamento da agenda pública; na década de 1970 a agenda era estruturada em torno da racionalidade do projeto de modernização da ditadura militar, sendo substituída durante a transição pela transparência e redefinição da relação público-privada nas políticas. Um segundo motivo foi a continuidade dos obstáculos relacionados às políticas,

independentemente do término do período militar, o que contribuiu para a expansão dos estudos sobre a política. Por fim, o terceiro e último motivo foi a propagação universal do conceito de reforma do Estado, que tornou as políticas públicas foco de diversos estudos (FARIA, 2005).

A breve história da avaliação de políticas públicas acima citada deve ser observada conjuntamente com suas diversas teorias, conceitos e características.

1.3 CONCEITOS E TIPOLOGIAS DE USO

Antes de realizar qualquer projeto de avaliação de políticas públicas é imprescindível analisar as definições e tipologias de usos que este assunto possui. Segundo Faria (2003, p. 99) “[...] há hoje uma Babel de abordagens, teorizações incipientes e vertentes analíticas que buscam dar inteligibilidade à diversificação dos processos de formação e gestão das políticas públicas [...]”. Devido a esta diversidade de abordagens que são inerentes à avaliação de políticas públicas cabe aqui citar as que melhor esclarecem sua relevância.

Pode-se conceituar avaliação de políticas públicas como sendo um processo formal que consiste em uma pesquisa ordenada de objetos, baseada em procedimentos científicos de coleta e análise sobre os conteúdos, estruturas, processos, resultados e impactos de políticas ou quaisquer projeto que cause uma interferência programada na realidade (RUA, 2000).

Uma visão tradicional define avaliação de políticas públicas como sendo a última etapa do ciclo das políticas (FARIA, 2005). O ciclo das políticas ou *policy cycle* seria um componente da análise política, formado pelas fases de percepção e demarcação de problemas, desenvolvimento da agenda, preparação de programas, implementação das políticas e finalmente a avaliação (FREY, 2000). A avaliação seria a atividade que possui objetivo de aprimorar os resultados de uma ação que termina, sendo responsável pelo fornecimento de informações para novas políticas ou para o refinamento das já existentes e finalmente sendo uma parte da prestação de contas do Estado perante os demais agentes, em especial a sociedade (FARIA, 2005).

Assim como a conceituação é relevante para a compreensão sobre a avaliação de políticas públicas a apresentação de suas tipologias de usos também é necessária. Faria (2005) destaca quatro tipos de usos da avaliação, quais sejam:

instrumental, conceitual, como instrumento de persuasão e para esclarecimento. O uso instrumental ocorre em quatro situações, sendo elas – quando as decorrências das descobertas não são contestáveis, quando as mudanças recomendadas não são abrangentes, quando as lideranças são imutáveis e finalmente quando há tensão no programa. A segunda opção de tipos de usos da avaliação é o conceitual, neste caso as descobertas da avaliação proporcionam uma alteração no que diz respeito à forma com que os técnicos entendem a natureza, o modo de operação e o impacto do programa que são responsáveis.

Ser um instrumento de persuasão de novos adeptos ou dos tomadores de decisão é o terceiro tipo de uso da avaliação de políticas públicas. Nesta tipologia, a avaliação mobiliza os agentes de forma a apoiar as mudanças necessárias ao programa. Finalmente o esclarecimento originado pelo conhecimento adquirido causa impacto sobre os formadores de opinião e ocasiona alterações nas convicções e nas ações das instituições, regulando desta forma a agenda governamental.

De forma diferente de Faria, Rua (2000) em seu texto define, segundo o foco ou objeto, quatro tipologias de avaliação. O primeiro tipo, denominado de avaliação jurídica ou de conformidade, examina a concordância das ações do gestor ao conduzir a política pública, em relação à lei em vigor. A avaliação de desempenho, tipologia subdividida em institucional e pessoal, busca averiguar se o indivíduo ou a instituição cumprem as metas, missões e objetivos a que foram atribuídos.

Rua (2000) em seu estudo ainda explana dois outros tipos de avaliação: a de processo e de produto. A avaliação de processo, subdividida em monitoramento e a *posteriori*, realiza o acompanhamento de uma política ou programa, já a avaliação de produtos é realizada sobre os produtos de uma política, programa ou projeto em suas múltiplas dimensões. A avaliação de produto subdivide-se segundo estas dimensões, quais sejam: avaliação de resultados, de impactos e de qualidade.

A avaliação de resultados objetiva os *outputs* de uma política. Por *outputs* podem-se compreender os “bens ou serviços de um programa ou projeto, que são necessários para que seus objetivos finais sejam alcançados” (RUA, 2000, p.6). A avaliação de impactos por sua vez, avalia resultados definidos como impactos. Isto significa que os impactos são resultados de médio e longo prazos, ou seja, são as consequências dos resultados imediatos de uma política. Por fim, a avaliação de

qualidade é aquela que avalia a competência de uma política em atender as expectativas de seu público-alvo.

A conceituação da avaliação de políticas públicas, bem como suas variadas tipologias, é base para a compreensão do assunto. Entretanto é imprescindível ampliar esta compreensão para as classificações da avaliação de políticas, sem esquecer as inúmeras críticas existentes sobre o tema e que também merecem análise.

1.4 CLASSIFICAÇÕES E CRÍTICAS

Em meio à extensa seara de estudos alusivos às avaliações de políticas públicas é imprescindível apresentar as suas principais formas de classificação.

Cavalcanti (2007, p.77) explana quatro critérios de classificação da avaliação de políticas públicas. Inicialmente, segundo esta autora, se deve classificar a avaliação quanto à sua função, podendo ser formativa ou somativa. A avaliação formativa deve ocorrer durante a implementação do programa e tem intenção de gerar *feedback* para os que estão envolvidos com tal implementação. Já a função somativa ocorre ao término do programa e seu desígnio é verificar se os objetivos do programa foram alcançados.

Em um segundo momento a autora classifica a avaliação quanto ao *ex-ante*, durante ou *ex-post*. Tal classificação foi baseada em Cotta (2001, p.91), sendo que para esta última autora o *timing* da avaliação ocorre antes, durante ou depois da implementação da política. A avaliação antes (*ex-ante*) corresponde às análises de custo-benefício, custo efetividade e taxas de retorno previstas (LOBO, 1998 apud TREVISAN; BELLEN, 2008). A avaliação durante ou intermediária ocorre como o próprio nome indica, durante a implementação de um programa e tem como meta adquirir conhecimentos sobre um processo (ALA-HARJA; HELGASON, 2000). Por fim, as avaliações posteriores ou *ex-post* são somativas, ou seja, estudam a eficácia da política depois de implementadas (LOBO, 1998 apud TREVISAN; BELLEN, 2008).

A classificação das políticas públicas quanto à posição do avaliador é compartilhada por mais de um autor. Neste critério a avaliação pode ocorrer internamente, quando realizada por atores que pertencem ao órgão responsável pela política; ou externamente, quando realizada por profissionais sem conexão com

a instituição executora do programa (CAVALCANTI, 2007). Em ambos os critérios existem vantagens e desvantagens, contudo a avaliação externa possibilita maior neutralidade, credibilidade e isenção (ARRETCHE, 1998).

Retornando ao estudo de Cavalcanti (2007), existe um derradeiro critério relevante a ser enunciado - o dos aspectos que são avaliados, quais sejam: de necessidades, planejamento, elaboração, execução, procedimentos, empenhos, produto, impacto e opinião dos beneficiários.

Ainda é necessário ressaltar a distinção quanto à eficácia, eficiência e efetividade das políticas públicas, que aparece em trabalhos de diferentes autores. Apesar de semanticamente e etimologicamente semelhantes, são tecnicamente diferentes. Em se tratando de avaliação de políticas públicas a eficácia de uma política se relaciona ao processo de consecução dos seus objetivos. Abordando a efetividade, esta se relaciona à habilidade de uma política causar implicações positivas como resultado de sua execução. Finalmente, a eficiência de uma política existe quando os resultados da execução da política justificam os recursos aplicados (CAVALCANTI, 2007).

Independente de conceitos, tipos e classificações, e apesar do crescimento dos estudos na área de políticas, com a multiplicação de dissertações, teses e disciplinas (ARRETCHE, 2003; SOUZA, 2003), podem-se observar ainda inúmeros problemas a serem superados pela área no Brasil. O campo de políticas públicas no país possui um caráter multidisciplinar, como retratado por Souza (2003), que considera este aspecto a razão pela qual os estudos setoriais partem de diversas áreas do conhecimento. Outra crítica relevante à área é a proximidade com a burocracia governamental, que origina trabalhos normativos e prescritivos bem como possibilita uma agenda de pesquisa acadêmica ditada pelos órgãos governamentais (SOUZA, 2003).

Um tema extremamente relevante existente na agenda política e que ainda não suscita estudos com a devida ênfase é a infraestrutura de transportes. Para dirimir parte desta lacuna, uma minuciosa análise da área no Brasil e no estado do Rio Grande do Sul é indispensável.

2 INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES

A infraestrutura de transportes é assunto que suscita constantes discussões nos meios políticos e de comunicação por ser essencial para a competitividade das empresas de diversos setores, e por ser de primordial relevância para o crescimento e desenvolvimento da nação.

Compreende-se por infraestrutura, mesmo não apresentando um consenso na literatura, as instalações, estruturas e aparelhamentos físicos para a operação da sociedade. Existe uma distinção entre infraestruturas sociais e econômicas, sendo as primeiras referentes à saúde e educação, enquanto as segundas abrangem eletricidade, gás, telecomunicações, água e esgoto, aeroportos, portos, ferrovias e hidrovias (JUNIOR et al., 2010).

Para melhor compreender a magnitude da infraestrutura é imprescindível em um primeiro momento, repassar os seus papéis e também os do governo, para em seguida explanar os principais aspectos e situações da infraestrutura em âmbito nacional e estadual.

2.1 OS PAPÉIS DA INFRAESTRUTURA E DO GOVERNO

O investimento em infraestruturas, especialmente as ligadas ao transporte, possuem um triplo papel – em nível macroeconômico, microeconômico e espacial/territorial. No enfoque macroeconômico o investimento em infraestruturas ocasiona estímulos ao crescimento da economia, devido ao seu aspecto capital-intensivo. Ou, no sentido inverso, a falta de investimento em infraestruturas resulta em restrição ao crescimento econômico. Na esfera territorial/espacial, a infraestrutura possui o papel de delimitar espacialmente a localização de indústrias, serviços e demais atividades econômicas. Isto ocorre porque as infraestruturas possuem a característica de atração de outros investimentos. No último papel, em nível microeconômico, o investimento em infraestrutura proporciona externalidades positivas para os diversos setores por ela beneficiados, sendo que a sua falta ocasiona diminuição da competitividade da economia brasileira (JUNIOR et al., 2010).

O último papel acima mencionado torna visível a relevância da infraestrutura para as empresas foco deste estudo, as transportadoras de carga: a de influenciar a competitividade. Para Ferraz, Kupfer e Haguenuer (1997, p. 3):

[...] competitividade pode ser definida como a capacidade da empresa formular e implementar estratégias concorrenciais, que lhe permitam ampliar ou conservar, de forma duradoura, uma posição sustentável no mercado. Essa visão se diferencia de modo significativo das abordagens convencionais na medida em que busca na dinâmica do processo de concorrência o referencial para a avaliação da competitividade.

O conceito acima delineado define a competitividade considerando a dinâmica existente no processo, contrariando conceituações estáticas como de competitividade revelada e de competitividade potencial. A visão revelada considera a competitividade pelo ângulo de desempenho em termos de participação no mercado e de lucratividade e a abordagem potencial considera a competitividade em termos de eficiência produtiva. A competitividade como um processo dinâmico de concorrência é centrado na empresa e na sua capacidade de adotar diferentes estratégias em um mercado em constante mudança, visto que este mercado é um espaço de concorrência intercapitalista (KUPFER, 1996).

A competitividade é determinada por um conjunto de fatores, diferentes para cada setor, que estão em conformidade com os padrões de concorrência vigentes e que ultrapassam os muros das empresas: os fatores determinantes da competitividade. Tais fatores subdividem-se em três grandes grupos, sendo que possuem graus diferentes em que se apresentam como externalidades para as empresas, quais sejam: fatores empresariais, fatores estruturais e fatores sistêmicos (FERRAZ; KUPFER; HAGUENAUER, 1997). Não cabe aqui delimitar as conceituações e considerações sobre cada um dos fatores, entretanto o fator sistêmico possui importância ao se considerar o tema abordado neste capítulo, a infraestrutura. Desta forma, se tornam relevantes a conceituação e explanação deste fator.

Fatores sistêmicos de competitividade são aqueles sobre os quais as empresas possuem pouca ou nenhuma capacidade de intervenção, constituindo-se como externalidades do mais alto grau. Contudo, possuem o importante papel de condicionar e influenciar a competitividade das empresas. Os fatores sistêmicos

afetam os custos e a qualidade da disponibilidade de insumos materiais e humanos, estipulam em quais termos a sociedade requer a competitividade das empresas, além de posicionar no tempo e no espaço econômico a competitividade das empresas. Subdividem-se em determinantes macroeconômicos, político-institucionais, legais-regulatórios, sociais, internacionais e infraestruturais, sendo que este último refere-se às infraestruturas de energia, telecomunicações e transporte (FERRAZ; KUPFER; HAGUENAUER, 1997). Desta forma, é possível concluir que a infraestrutura, inclusive a de transporte, é um relevante fator sistêmico da competitividade das empresas transportadoras de carga.

As empresas não possuem papel exclusivo na determinação das estratégias e condutas por elas praticadas, sendo que estas estratégias e condutas sofrem a influência do sistema econômico no qual as empresas estão inseridas. A infraestrutura é elemento do sistema econômico e parte do ambiente competitivo da empresa, influenciando diretamente os padrões de concorrência vigentes, que são os pilares condicionantes do processo de decisão das estratégias competitivas das empresas (FERRAZ; KUPFER; HAGUENAUER, 1997).

De forma semelhante Baptista (2000) expõe que as condutas empresariais são delimitadas pelo papel de seleção *ex-ante* que as instituições exercem sobre o comportamento das empresas, consideradas os agentes básicos de competitividade. O ambiente de seleção da empresa, constituído por uma série de elementos que norteiam a busca das empresas, delimitando o que é ou não interessante economicamente, é constituído de três dimensões, quais sejam: regimes tecnológicos, sistema institucional e inserção no âmbito produtivo. Das três dimensões citadas, o sistema institucional compreende os incentivos e as medidas que limitam e norteiam as estratégias dos agentes econômicos. Dentre as macro instituições é o Estado e a sua habilidade de dirigir o ajuste industrial por meio de regras e da destinação seletiva de recursos (inclusive àqueles destinados à melhoria da infraestrutura), o elemento mais importante na estruturação das atividades econômicas e também nas definições das estratégias competitivas pelos agentes.

Possas (1996) também apoia a importância da competitividade e da sua dimensão sistêmica. Segundo esta abordagem, a concorrência é um processo de influência mútua entre as firmas em busca de lucro, através de constante empenho inovativo de diferenciação, sendo que o seu principal atributo é a competitividade. Competitividade é o grau em que as vantagens competitivas são geradas e

sustentadas e pressupõe a existência de capacidade inovativa. Para que as empresas desenvolvam seu potencial competitivo as condições – tecnológicas, de mercado e produtivas - além das condições do ambiente econômico, como as externalidades físicas e sociais são decisivas.

A ênfase nos condicionantes sistêmicos de competitividade se dá devido a estes favorecerem as pressões competitivas sobre as empresas, através da construção e preservação de um ambiente econômico competitivo, com capacidade de estimular a concorrência. Por pressões competitivas se compreende um conjunto de condições estruturais e institucionais do mercado que mantém as empresas sob pressão interna e externa de ameaças e da perda de posição de mercado. É através destas pressões competitivas impostas pelo ambiente competitivo que uma política pode influenciar as estratégias e decisões empresariais (POSSAS, 1996).

Os fatores sistêmicos de competitividade são hierarquizados em três níveis, quais sejam: regulatórios, de externalidades e políticos-institucionais. Novamente não cabe aqui detalhar cada um destes níveis, entretanto os fatores que provocam externalidades à competitividade empresarial merece novo destaque. Estes fatores são compostos pelas condições de infraestrutura de transportes, energia e comunicação, de educação básica e qualificação de mão-de-obra, sendo predominantemente dependentes da ação pública, pela sua magnitude, baixo retorno dos investimentos e abrangência das políticas envolvidas, implicando uma presença mais ativa, indutora, promotora e estruturante do Estado. Os fatores infraestruturais de materiais e serviços, compostos pela infraestrutura de transportes, energia e comunicações se constituem, no caso do Brasil, em pontos de estrangulamento e em obstáculos ao alcance de competitividade, sendo esta um resultado construído tanto pela ação do Estado quanto pela ação privada (POSSAS, 1996).

Holl (2006), ao realizar uma revisão da bibliografia que tange o tema infraestrutura, afirma que as melhorias proporcionadas para as empresas, advindas do desenvolvimento das infraestruturas de transportes, concentram-se na área logística e de alterações relacionadas à localização das empresas, como a formação de aglomerações produtivas. Ao analisar os pontos abordados pelo autor é possível concluir que a melhoria na infraestrutura de transportes, incluindo-se aqui a infraestrutura rodoviária, possibilita diversos benefícios às empresas, sendo que os principais encontram-se abaixo listados:

- a) redução dos custos de viagens, incluindo-se a economia de tempo;
- b) economia nos custos de manutenção de veículos;
- c) redução nos custos relacionados à segurança, como seguros ou acidentes relacionados à carga;
- d) redução dos estoques e de depósitos, advindas da agilidade nas entregas;
- e) criação de novos mercados consumidores;
- f) aumento da competitividade;
- g) redução nos custos dos insumos, advinda da ampliação do acesso e de contato com novos fornecedores.

É possível vislumbrar nos itens acima delimitados a importância que a infraestrutura possui sobre os custos das empresas transportadoras de cargas. As empresas e os custos inerentes à sua atividade são assuntos enfocados por inúmeros autores, dentre eles um dos pais da Nova Economia Institucional, Ronald Coase. Este autor, em seu livro *The Nature of the firm* (1937), introduziu o relevante conceito de custos de transação e trouxe à tona o importante papel da empresa, ou firma nas palavras do autor, antes considerada uma caixa preta pelo *mainstream* econômico. Os custos das empresas não se resumem apenas àqueles vinculados à produção, mas compreendem também os custos de transação, que são aqueles relacionados à interação das empresas com o mercado. Como exemplo têm-se os custos vinculados às negociações com fornecedores e ao acesso a insumos.

A infraestrutura, em especial a de transportes, influencia diretamente os custos de transação explanados acima. Uma infraestrutura de transportes deficitária ocasiona o aumento nos custos de transação, inviabilizando negociações e dificultando negócios, além de alterar as decisões da empresa em efetuar determinada transação internamente ou terceirizando (COASE, 1937). Em suma, a infraestrutura de transportes, além de ser um fator sistêmico de competitividade, influencia de forma expressiva os custos de transações e por consequência as estratégias das empresas ao lidar com estes custos.

É impensável discutir o assunto da infraestrutura de transportes no Brasil apenas focalizando a empresa, sem considerar o papel do Estado no seu desenvolvimento. Embora o país conte com parcerias público-privadas, é o governo o maior responsável pelo crescimento e administração dos subsistemas de transportes. São bens públicos que, juntamente com as infraestruturas elétricas, de

saneamento e afins, proporcionam crescimento econômico e qualidade de vida para a sociedade (ALKMIN, 2011).

O papel essencial do governo é estabelecer políticas e garantir os investimentos imprescindíveis para a superação de gargalos e a conservação, reparação e construção de infraestruturas. É através das ações da política pública de infraestrutura de transportes que o governo desempenha estes papéis e promove o crescimento dos transportes no Brasil (JUNIOR et al., 2010). Quando o governo debate e desenvolve políticas em diversas áreas, como a política industrial, a infraestrutura prossegue apresentando um importante papel. Ao se abordar a política industrial verifica-se que, mesmo a infraestrutura sendo considerada uma externalidade, ela é uma variável relevante, pois se possuir deficiências se torna um forte entrave ao crescimento e desenvolvimento das empresas (SUZIGAN; FURTADO, 2006).

Ao se buscar qualquer avaliação relativa às políticas que envolvem infraestruturas de transportes é imprescindível conhecer tais infraestruturas em níveis federal e estadual. Para tanto, abordam-se a seguir alguns aspectos concernentes à infraestrutura de transportes no Brasil e no estado do Rio Grande do Sul.

2.2 INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES NO BRASIL

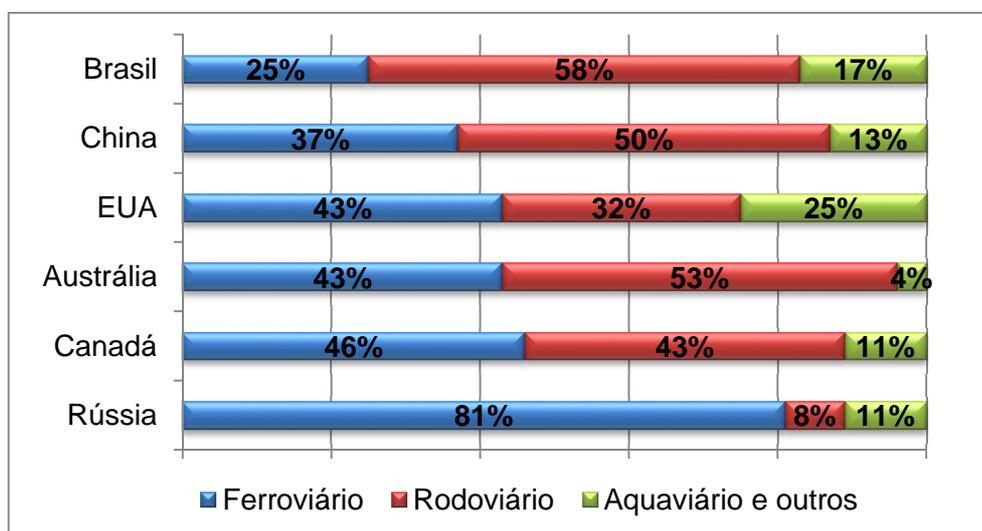
A infraestrutura de transportes no Brasil é regida pela lei n.12.379 de 06 de janeiro de 2011, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Viação e atualizou a legislação anteriormente existente, originada dos anos 70. Segundo esta lei, “O SNV é constituído pela infraestrutura física e operacional dos vários modos de transporte de pessoas e bens, sob jurisdição dos diferentes entes da Federação.”, e compreende os subsistemas rodoviário, ferroviário, aquaviário e aeroviário. É relevante elucidar a composição de cada um destes subsistemas, como forma de melhor compreensão por parte do leitor.

O primeiro e onde se concentram os maiores investimentos no Brasil é o subsistema rodoviário, composto pelas rodovias administradas pela União, de forma direta ou indireta. A malha rodoviária é organizada por esfera de jurisdição – federal, estadual e municipal e compõe-se de estradas planejadas e implantadas. Em seguida, temos o subsistema ferroviário, composto pelas ferrovias que podem

ser existentes ou planejadas e que pertencem aos eixos de integração interestadual, inter-regional e internacional. O subsistema seguinte, o aquaviário, é formado pelas vias navegáveis, portos marítimos e fluviais, eclusas e demais equipamentos de transposição de nível, interligações de bacias hidrográficas e demais instalações que permitem a navegabilidade. Por fim, o último subsistema é o aeroviário, composto pelos aeródromos públicos, aerovias, terminais de tráfego e demais instalações que proporcionam a navegação aérea (BRASIL, 2011a; 2011b).

Esses subsistemas não possuem a mesma participação dentro do Sistema Nacional de Viação, visto que no Brasil o modal historicamente potencializado pelo governo foi e continua sendo o rodoviário. A matriz de transportes no Brasil, em comparação aos demais países é desigual, conforme se observa no gráfico abaixo, sendo que o modal rodoviário responde por 58% de participação contra 25% do ferroviário, 13% do aquaviário e apenas 4% do setor aéreo/dutoviário, considerando-se o transporte nacional de cargas (CENTRO DE EXCELÊNCIA EM ENGENHARIA DE TRANSPORTES - CENTRAN, 2007 apud JUNIOR et al., 2010).

Gráfico 1 - Comparação do Brasil com grandes países territoriais



Fonte: Adaptado de CENTRAN, 2007 apud JUNIOR et al. (2010, p.113).

Esta disparidade entre os modais, bem como outras informações relativas à infraestrutura nacional, pode ser melhor visualizada ao se analisar e confrontar com a situação da infraestrutura de transportes do Rio Grande do Sul. Desta forma, é possível observar na seção a seguir, um mapeamento da atual situação da

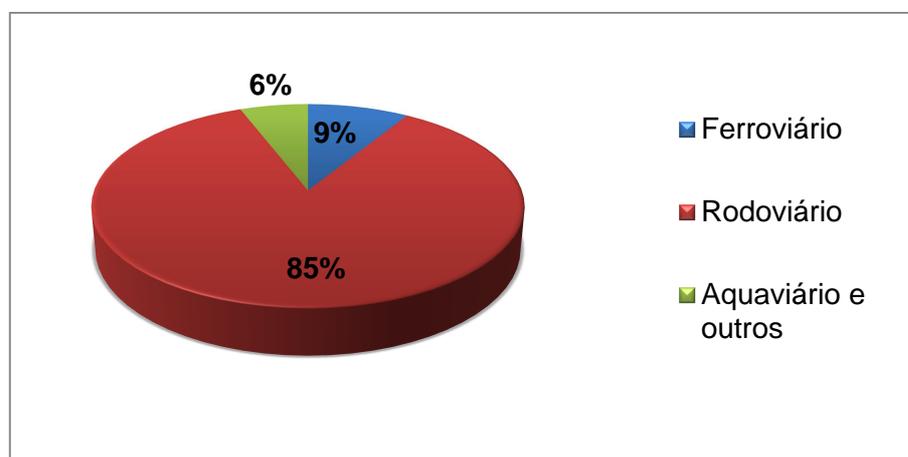
infraestrutura de transportes no referido estado, além de um comparativo com a situação em nível nacional.

2.3 INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES NO RIO GRANDE DO SUL

O estado do Rio Grande do Sul, devido à sua diversidade geológica, social e histórica, desenvolveu diferentes modalidades de transporte. Apesar das hidrovias terem sido as primeiras formas de movimentação de carga do estado, especialmente devido ao grande número de lagunas e rios navegáveis, não constituem o principal modal de transporte atualmente (RS, 2006).

O transporte de cargas no estado é composto pelos modais rodoviário, ferroviário, aquaviário, dutoviário e aeroviário. Como é possível observar nos gráficos, o modal de maior representatividade é o rodoviário, representando 85,3% da matriz modal. Em seguida apresentam-se os modais ferroviário, hidroviário e dutoviário, com participações de 8,8%, 3,7% e 2,2%, respectivamente (RS, 2006).

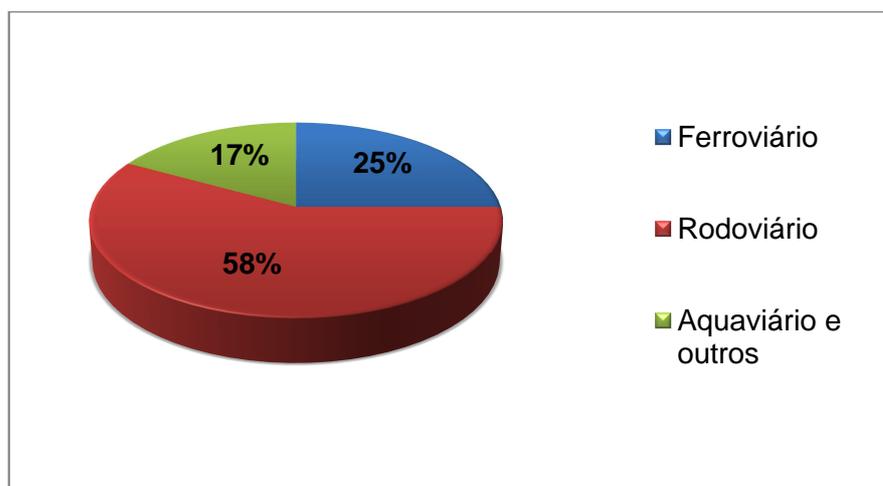
Gráfico 2 - Matriz Modal do Rio Grande do Sul



Fonte: Adaptado de RS (2006, p.12).

Em comparação à matriz modal brasileira visualizada no gráfico, é possível concluir que as rodovias possuem um peso maior na matriz modal no estado do Rio Grande do Sul do que no país – 85,3% contra 58%, respectivamente (RS, 2006); (CENTRAN, 2007 apud JUNIOR et al., 2010).

Gráfico 3 - Matriz Modal do Brasil



Fonte: Adaptado de CENTRAN, 2007 apud JUNIOR et al. (2010, p.113).

Esta concentração do transporte do estado no modal rodoviário torna-se clara quando se observa a extensão da malha rodoviária, que é de 18.801,34 quilômetros em comparação com os 6.586 quilômetros do transporte ferroviário, segundo maior modal de transporte do estado. A infraestrutura rodoviária de transporte gaúcha é constituída por rodovias federais, estaduais e vicinais, conforme se observa na tabela abaixo (RS, 2012a).

Tabela 1 - Extensão da malha rodoviária estadual

Situação	Rodovias Federais (km)	Rodovias Estaduais (km)	Rodovias Vicinais (km)
Pavimentada	5.507,77	8.136,23	670,97
Não pavimentada	769,29	3.564,22	152,86
Total	6.277,06	11.700,45	823,83
Total estadual (km)			18.801,34

Fonte: Adaptada de RS (2012a).

As rodovias federais, responsáveis por interligar uniformemente o estado, compreendem 5.507,77 quilômetros pavimentados e 769,29 quilômetros não pavimentados; números contrastantes com os das rodovias estaduais, estas compostas por 8.136,23 quilômetros de rodovias pavimentadas e 3.564,22 de estradas não pavimentadas. Adicionalmente, as rodovias vicinais, responsáveis por

interligar os municípios com as rodovias estaduais, compreendem 670,07 quilômetros pavimentados e 152,86 quilômetros não pavimentados. Esta distribuição da malha rodoviária pode ser melhor observada no mapa (RS, 2012b) anexo (ANEXO A – MAPA RODOVIÁRIO 2011).

É imprescindível analisar não apenas a divisão e distribuição da infraestrutura rodoviária de transporte do Rio Grande do Sul como também a situação em que esta se encontra. Em pesquisa realizada pela Confederação Nacional dos Transportes – CNT no ano de 2012 (CNT, 2012a), 58,7% das rodovias do referido estado encontravam-se em estado geral bom a ótimo e 41,3% em estado geral regular a péssimo. Os piores números podem ser verificados em rodovias estaduais que estão sob gestão pública, onde apenas 46,3% possuem estado geral bom a ótimo. As rodovias concessionadas possuem estado geral bom a ótimo em 82,4% da extensão e são seguidas pelas rodovias federais com 69,7% das rodovias com condições boas a ótimas. O ponto crítico encontrado nas rodovias do estado é a existência de erosão da pista.

Em comparação, se podem observar os números do Brasil, que possui mesmo ponto crítico existente no estado, acrescido das quedas de barreiras, pontes caídas, quedas de barreiras e grandes buracos, e que aparecem em 62,7% de rodovias pelo país consideradas regulares a péssimas. Apenas 37,3% das rodovias brasileiras são consideradas boas ou ótimas. Desta forma o Rio Grande do Sul possui rodovias, independentemente da gestão a qual são submetidas, com situação superior às do país (CNT, 2012b).

Apesar de possuir rodovias em condições superiores às do país, as deficiências que elas ainda apresentam, conhecidas como pontos críticos, causam inúmeros transtornos à sociedade e se transformam em um empecilho ao desenvolvimento. Rodovias mal conservadas ou inexistentes interrompem o fluxo de pessoas e mercadorias, provocam acidentes, impedem a atração de empresas e profissionais e aumentam os custos das empresas (RS, 2006).

Para que alguns destes problemas abordados possam ser eliminados ou reduzidos se fazem necessários investimentos em obras de recuperação e conservação (CNT, 2012a). Através de ações de políticas públicas estruturadas é possível planejar e executar tais investimentos de forma que possibilitem redução de deficiências e aumento no desenvolvimento das regiões, dos municípios, da população e das indústrias. Algumas destas ações de políticas já foram colocadas

em prática pelo governo federal com o apoio dos governos estaduais e alteraram o quadro rodoviário, inclusive no estado do Rio Grande do Sul.

Os investimentos em infraestrutura de transportes, em especial nas rodovias, proporcionam o desenvolvimento de regiões, municípios e estados. No Rio Grande do Sul inúmeras obras estruturantes foram e estão sendo desenvolvidas, principalmente através de ações de políticas públicas federais.

Este fato não determina que as obras executadas sejam suficientes ou adequadas à totalidade de necessidades do estado em se tratando de infraestruturas de transporte. Os investimentos almejados e indispensáveis quando o tema infraestruturas de transportes é abordado varia conforme a instituição ou órgão responsável por realizar tal levantamento. Além das ações das políticas públicas já mencionadas, alguns estudos, como o Rumos 2015 realizado pelo governo do Rio Grande do Sul, proporcionam um retrato das necessidades em infraestruturas de transporte, incluindo as rodovias.

Segundo o projeto Rumos 2015, os projetos necessários para o modal rodoviário compreendem quatro tipos de intervenções, quais sejam: construção, pavimentação, restauração e adequação de capacidade. Os projetos de adequação de capacidade devem ser executados em todo o estado, particularmente na região de Porto Alegre e compreendem aproximadamente cinco mil quilômetros. Concentrados igualmente na região de Porto Alegre, mas abrangendo o município de Dom Feliciano, projetos de construção de rodovias devem ser implantados; assim como os de restauração e pavimentação, que devem ser implementados em todo o estado, especialmente onde há maior carência em transporte (RS, 2006).

Um estudo detalhado do andamento dos investimentos constantes na política pública atual realizados no estado é necessário para identificar os benefícios ou problemas na execução destas ações de política e proporcionar as devidas correções, elevando ao máximo os resultados.

3 AVALIAÇÃO EM PROCESSO: MONITORANDO AS AÇÕES DA POLÍTICA PÚBLICA ATRAVÉS DE SEUS INDICADORES

As políticas públicas, conforme citado anteriormente, são as ações do governo referentes a um determinado tema e devem sofrer avaliações que proporcionarão melhorias contínuas no seu processo de elaboração. São aquelas representadas pelos Planos e Programas Nacionais, relativas à questão da infraestrutura de transportes no Brasil.

A avaliação de processo de uma política pública é um conjunto de ações com o objetivo de desencadear algum tipo de mudança em determinada realidade existente e subdivide-se em avaliação de monitoramento e avaliação *a posteriori*. A avaliação *a posteriori* busca avaliar como uma determinada ação foi executada, desde a elaboração da política, programa ou projeto até sua conclusão. A avaliação de monitoramento, também conhecida como avaliação em processo, é um conjunto de estratégias para realizar o acompanhamento de uma política, programa ou projeto, buscando identificar as vantagens ou fragilidades para propiciar as correções indispensáveis à maximização dos resultados e impactos (RUA, 2000).

Desta forma, avaliar o andamento de uma política pública consiste em uma avaliação em processo ou de monitoramento. Este tipo de avaliação utiliza estratégias que possibilitam o acompanhamento de uma política ou programa e busca responder, dentre outras questões, se as atividades programadas estão sendo cumpridas e se os recursos estão presentes e sendo aplicados (RUA, 2000).

Para realizar o acompanhamento das ações da política pública de transporte relativas à infraestrutura rodoviária foi realizada pesquisa documental, através de relatório do órgão governamental responsável pela sua execução, além de pesquisas em fontes secundárias, compostas por relatórios e notícias divulgadas em *sites* oficiais do governo federal, artigos constantes em *sites* oficiais das obras e dados constantes em *sites* de concessionárias de rodovias.

Na sequência, apresentam-se primeiramente as principais ações da política pública federais de transporte relativas à infraestrutura rodoviária, representadas pelo Plano Nacional de Logística de Transportes – PNLT e o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, que possuem seus objetivos, metodologias e indicadores próprios. Além de explanar estes pontos, a presente pesquisa pretende

expandir o estudo, efetuando um levantamento dos estágios das obras situadas no Rio Grande do Sul e constantes nas referidas ações de política pública.

É relevante ressaltar que os planos e programas mencionados não são os únicos existentes, eles fazem parte de uma ampla gama de estudos e outros projetos desenvolvidos nos mais variados órgãos do governo. Entretanto, devido ao aspecto de longo prazo característico do PNLT e da executabilidade inerente ao PAC, estes dois planos/programas merecem evidência. Além disto, ambos são citados em destaque nos Planos Plurianuais do governo federal.

3.1 PLANO NACIONAL DE LOGÍSTICA DE TRANSPORTES – PNLT

O Plano Nacional de Logística de Transportes – PNLT, concebido pelo Ministério dos Transportes e cujo relatório executivo foi lançado na sua primeira versão em 2007, foi a retomada do planejamento em infraestruturas de transportes pelo governo federal. As informações abaixo relatadas podem ser encontradas neste Relatório Executivo do PNLT, bem como em suas atualizações de 2009 e 2011.

O planejamento no setor de infraestruturas de transporte no Brasil teve seu início no governo de Getúlio Vargas. Antes deste período o país contava apenas com pequenos planos viários de baixa amplitude nacional. Em 1934, já na era Vargas, foi criado o Plano Geral de Viação e Obras Públicas – PGV, que englobava nacionalmente todos os modos de transporte, com destaque para as ferrovias. Seus principais objetivos eram a implantação de vias para integrar as diversas regiões, buscando alargar as fronteiras nacionais, principalmente devido a questões de defesa nacional (BRASIL, 2007a).

No ano de 1965, o PGV foi revisado e transformou-se no Plano Nacional de Viação. Nesta nova versão o Plano apresentava inovações como a descrição dos sistemas de transportes – hídrico, terrestre e aéreo, e transformou uma Comissão já existente no Grupo Executivo para Integração de Política de Transportes – GEIPOT, cujo objetivo era dar suporte ao planejamento do setor no país, o que fez até meados dos anos 80 quando encerrou suas atividades (BRASIL, 2007a).

Em 1988, com a nova Constituição Federal, o setor foi novamente modificado, sendo que as principais medidas consistiram na redução das atribuições do Executivo Federal sobre o planejamento do setor de transportes, na desconexão dos recursos orçamentários e na abertura da exploração pelo setor privado. Estas

medidas levaram ao abandono do planejamento por parte do Governo Federal (BRASIL, 2007a).

O PNLT, desenvolvido pelo Ministério dos Transportes em parceria com o Ministério da Defesa através do Centro de Excelência em Engenharia de Transportes – CENTRAN, surgiu em 2007 como forma de sanar esta lacuna existente nas infraestruturas de transportes brasileiras, especificamente do transporte de carga nacional. Seus objetivos, metodologias e indicadores originais encontram-se abaixo delineados.

3.1.1 Objetivos, Metodologia e Coordenação

O PNLT tem como objetivos: retomar o processo de planejamento, possuindo uma estrutura de gestão que possibilite a continuação do processo; considerar os custos da cadeia logística; melhorar a integração multimodal, equilibrando a matriz de transporte nacional; respeitar e incentivar a preservação ambiental e enquadrar projetos estruturantes, como o AEP – Aumento da eficiência produtiva em áreas consolidadas, IDF – Indução ao desenvolvimento de áreas em expansão de fronteiras agrícola e mineral, RDR – Redução de desigualdades regionais em áreas deprimidas e o IRS – Integração regional sul-americana (BRASIL, 2007a).

A elaboração do plano foi dividida em duas fases, quais sejam: a caracterização da situação atual do transporte e a avaliação de alternativas de investimentos. Na primeira fase foram utilizadas cinco etapas, compreendendo o levantamento da oferta atual de transportes, a geração de viagens e fluxos de cargas existentes, a distribuição de viagens e por fim, a alocação de viagens por modal de transporte. A segunda fase, de avaliação de alternativas futuras de investimentos, consistiu na execução das etapas de identificação de demandas futuras, na concepção e simulação de alternativas e por fim, na avaliação de alternativas de investimentos, onde os projetos foram classificados conforme a prioridade (BRASIL, 2007a).

As metodologias utilizadas no Plano são consideradas padrões quando se trata de planejamento de transportes. Adicionalmente a estas clássicas metodologias o PNLT apresentou uma inovação, o agrupamento de microrregiões que possuíam semelhanças econômicas, interesses sociais comuns, semelhanças tecnológicas e gerenciais, problemas e restrições comuns (PERRUPATO, 2010).

Desta forma, surgiram os vetores logísticos, quais sejam: Amazônico, Centro-Norte, Nordeste setentrional, Nordeste Meridional, Leste, Centro-Sudeste e Sul (BRASIL, 2007a). Observa-se que os vetores não correspondem à divisão regional oficial brasileira, mas sim a uma aglomeração que leva em consideração as similaridades existentes entre os vetores. São sobre os vetores logísticos que os projetos de transportes foram elaborados.

Cada vetor acima mencionado possui uma relação de obras a serem executadas, que compreendem todos os modais abordados pelo Plano. As alternativas de investimentos nos diversos modais foram elaboradas através de projeções de demandas, da elaboração de alternativas para eliminar os gargalos em cada modal de transporte e por fim, da avaliação das alternativas de investimentos (BRASIL, 2007a). Devido à abrangência, não cabe neste momento explanar todas as obras constantes em cada vetor logístico, entretanto, é válido mencionar que estas obras foram as bases para o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC dos Transportes.

O desenvolvimento do PNLT foi realizado pelo Ministério dos Transportes em parceria com o Ministério da Defesa. O acompanhamento do programa e coordenação do Plano é de responsabilidade do Ministério dos Transportes e do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão e tem colaboração da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério da Defesa, do Ministério do Meio Ambiente, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, do Ministério da Fazenda, além de diversas instituições e pessoas físicas (BRASIL, 2009).

3.1.2 Indicadores

Ao se observar os relatórios executivos de 2007 e 2009 é possível constatar que o PNLT não possuiu indicadores de acompanhamento neste período, apresentando apenas revisões anuais. A partir do ano de 2011 os vetores logísticos contam com uma avaliação que compreende todos os modais de transporte, onde são apresentados indicadores, quais sejam: capacidade de carga dos terminais, fluxo máximo de veículos por rodovia, frete unitário, índice de cobertura, tarifa unitária, tempo médio de espera para transbordo, tempo médio de percurso, tempo médio de transbordo unitário (BRASIL, 2013a).

Entretanto, apesar de possuir indicadores a partir de 2011 estes não foram considerados válidos por analistas e especialistas do Ministério do Transporte, visto que apresentaram resultados distorcidos e desconformes. Desta forma, as obras constantes neste plano podem ser acompanhadas através dos indicadores do PAC, visto que grande parte delas consta no Programa de Aceleração do Crescimento. O PNLT serviu de embasamento para a formulação dos Planos Plurianuais do governo federal e é integrado ao Programa de Aceleração do Crescimento (BRASIL, 2013a).

3.2 PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO – PAC

O Programa de Aceleração do Crescimento – PAC foi criado através do decreto n. 6.025 de 22 de janeiro de 2007. O programa abrangia medidas de incentivo ao investimento privado, de melhora da qualidade do dispêndio público e de aumento dos investimentos em infraestruturas por parte do governo (BRASIL, 2011c).

Os investimentos do PAC 1, como é conhecido em sua primeira versão estavam organizados em três eixos, quais sejam: Infraestrutura Energética, Infraestrutura Social e Urbana e Infraestrutura Logística. A infraestrutura energética engloba a geração e transmissão de energia elétrica, bem como a produção, exploração e transporte de petróleo, gás natural e combustíveis; já a infraestrutura social e urbana possui, como o próprio nome diz, um caráter social, correspondendo a ações de saneamento, habitação, transporte urbano, desenvolvimento de recursos hídricos e de ampliação da rede elétrica através do programa Luz para Todos. Finalmente, a infraestrutura logística, envolve a construção e ampliação das infraestruturas de transportes, abrangendo os diversos modais, como ferrovias, portos, aeroportos, hidrovias e rodovias (BRASIL, 2011c).

A partir dos resultados atingidos na primeira versão do PAC, em 29 de março de 2010 o Governo Federal ampliou o programa, denominando-o de PAC 2 e abrangendo os anos de 2011 a 2014. Nesta versão atualizada, o Programa conta com seis eixos derivados dos três criados anteriormente, sendo eles: Transportes, Energia, Cidade Melhor, Comunidade Cidadã, Minha Casa Minha Vida e Água e Luz para todos (BRASIL, 2011d) e é contemplado no Plano Plurianual e nos orçamentos da União, para o período de 2011 a 2015.

Ao se analisar apenas a Infraestrutura Logística do PAC 1 e o Eixo Transportes do PAC 2, observa-se que o programa proporciona investimentos obrigatórios à conservação e expansão das malhas dos diversos modais nacionais, para garantir as condições logísticas que mantêm e proporcionam desenvolvimento econômico (QUADROS; RIBEIRO, 2009). Os investimentos do PAC 1, em relação à Infraestrutura Logística são concentrados no modal rodoviário, com um montante de R\$ 27,7 bilhões, seguido pelos investimentos na Marinha Mercante com R\$ 11,2 bilhões. As ferrovias tem disponível a quantia de R\$ 1,14 bilhões, sendo que portos e Hidrovias recebem um montante de R\$ 132 milhões (BRASIL, 2011c). Os investimentos preliminares do governo para o Eixo Transportes do PAC 2 concentram-se no modal rodoviário, correspondendo a aproximadamente 46% do total destinado ao setor, seguido pelo modal ferroviário com aproximadamente 42% do montante. Portos, hidrovias, aeroportos e demais equipamentos para estradas vicinais possuem em conjunto participação de aproximadamente 11% dos investimentos projetados (BRASIL, 2010a).

É relevante assinalar que, em cada modal coberto pelo Programa, em suas duas versões – PAC 1 e PAC 2, existem obras especificamente elaboradas para cada região do país. Esta divisão regional, de forma diferente ao que ocorre no PNLT, abrange as regiões oficiais do Brasil. Não cabe neste momento delimitar e especificar as obras de cada uma delas, mas é relevante assinalar que as obras buscam sanar as deficiências e necessidades apontadas pelo PNLT em cada vetor logístico.

A visão global do PAC acima apresentada, especialmente no que tange à infraestrutura de transportes, demonstra que o Programa traz projetos essenciais ao desenvolvimento do país. É necessário diferenciar os investimentos de manutenção, conservação e recuperação de rodovias, portos e aeroportos das maiores necessidades do Programa, que são a execução de novos trechos e a integração modal (QUADROS; RIBEIRO, 2009). Do mesmo modo, é importante analisar o programa tendo como suporte o conhecimento dos seus objetivos e da metodologia utilizada para seu desenvolvimento, dos órgãos responsáveis pela sua coordenação, além de observar os indicadores que refletem suas atividades.

3.2.1 Objetivos, Metodologia e Coordenação

Em sua primeira versão, compreendida entre os anos de 2007 a 2010, o PAC tinha por objetivos acelerar o ritmo da economia, aumentar o emprego e a renda da população, diminuindo desta forma as desigualdades sociais e regionais, além de manter os fundamentos macroeconômicos de inflação, consistência fiscal e garantia nas contas externas. (BRASIL, 2007b). Os objetivos do Programa de Aceleração do Crescimento, em sua segunda fase contemplam a manutenção do planejamento de investimentos necessários ao país, a garantia de previsibilidade dos investimentos de médio prazo, além de ser um subsídio para os orçamentos anuais do Governo Federal (BRASIL, 2011c).

O Programa, em suas duas fases, foi elaborado a partir das necessidades de infraestrutura rodoviária existentes no PNLT. Além disso, o processo de seleção de projetos contou com o diálogo do governo federal com os estados e municípios (BRASIL, 2010a). É possível observar no PAC, que além das necessidades constantes no PNLT a influência dos governos dos estados e dos municípios é elevada; além da pressão existente por parte de entidades representativas de parte da sociedade, como sindicatos e associações, e também dos meios de comunicação.

O PAC, conforme o decreto n. 6.025 de 2007, é acompanhado e supervisionado pelo CGPAC – Comitê gestor do Programa de Aceleração do Crescimento. Este comitê tem por objetivo coordenar as ações necessárias à implementação e execução do programa e é integrado pelos titulares de diversos órgãos do governo, quais sejam: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Fazenda e Casa Civil da presidência da república (BRASIL, 2010a).

Além do CGPAC, que atua como comitê gestor do Programa, foi consolidado o GPAC – Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento, com o objetivo de consolidar as ações do programa, estabelecer metas e acompanhar os resultados da sua implementação. Este grupo executivo possui como integrantes os membros das Secretarias do PAC, de Orçamento Federal e de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e das Secretarias do Tesouro Nacional e de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (BRASIL, 2010a).

3.2.2 Indicadores

Os indicadores auxiliam as atividades de planejamento do setor público e o desenvolvimento de políticas nas diversas esferas governamentais. É recomendável, para que possam ser considerados válidos, que os indicadores sejam transparentes, comunicativos, periódicos, comparáveis e que se refiram aos grupos de interesses das políticas (JANUZZI, 2005).

No monitoramento do PAC, tanto no período em análise quanto à continuação do programa em sua segunda fase, são utilizados dois indicadores, divulgados em balanços quadrimestrais, quais sejam: indicador da situação das ações ou das obras monitoradas e indicador da evolução dos estágios das ações ou obras (BRASIL, 2010a).

Antes de realizar quaisquer explicações em relação aos indicadores do Programa de Aceleração do Crescimento é necessário observar que este emprega os indicadores como forma de acompanhamento do programa. No PAC o uso de indicadores é extremamente relevante e de ampla utilização.

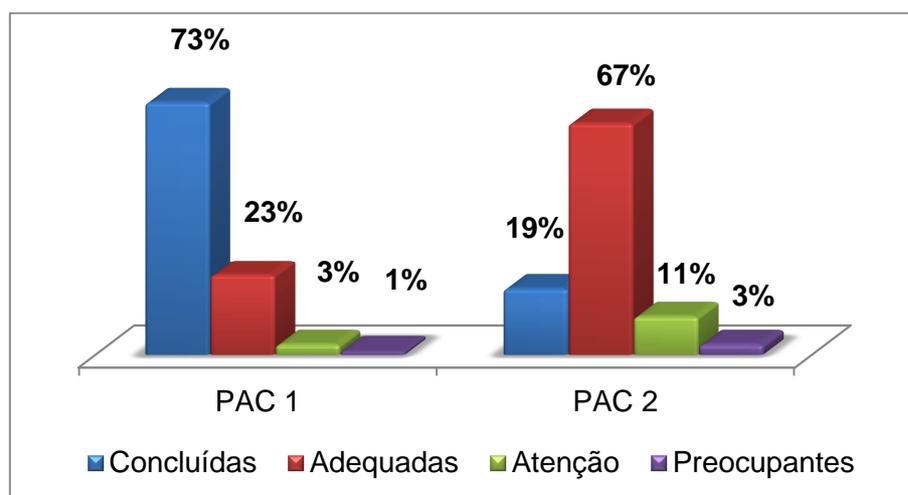
É importante iniciar a apresentação dos indicadores do PAC por aqueles relacionados ao período em estudo, ou seja, relativos aos anos de 2007 a 2010. Em seguida se faz necessário apresentar também os indicadores do período subsequente ao PAC 1, visto que inúmeras obras iniciadas entre os anos de 2007 a 2010 continuam a ser implantadas ou executadas no período de 2011 a 2014, período do PAC 2. Ao se observar os indicadores é possível constatar que as ações ou as obras do programa são seu foco, ou seja, o indicador representa o quanto e como se encontram estas ações/obras em relação ao planejado.

Em outubro de 2010, 1.651 ações estavam sendo monitoradas pelo Programa na área de Logística. O primeiro indicador utilizado para acompanhá-las é o da situação em que se encontram as obras. Este indicador possuiu dois critérios, sendo o primeiro relativo aos valores monetários investidos nas obras e o segundo referente à quantidade de ações executadas.

Os valores monetários investidos, critério que não iguala obras complexas com outras de menor magnitude, para os anos de 2007 a 2010, revelou que até o mês de dezembro de 2010, data do último relatório do PAC 1 divulgado pelo governo, 73% das obras monitoradas foram concluídas, 23% foram executadas em ritmo adequado, 3% necessitavam atenção e 1% estava em situação preocupante

(BRASIL, 2010a). O mesmo critério para o período do PAC 2, que compreende os anos de 2011 a 2014, demonstra que até dezembro de 2012, data do último relatório divulgado pelo governo para o Eixo Transportes, 19% das obras foram concluídas, 67% estavam adequadas, 11% necessitavam de atenção e 3% estavam em situação preocupante (BRASIL, 2013b).

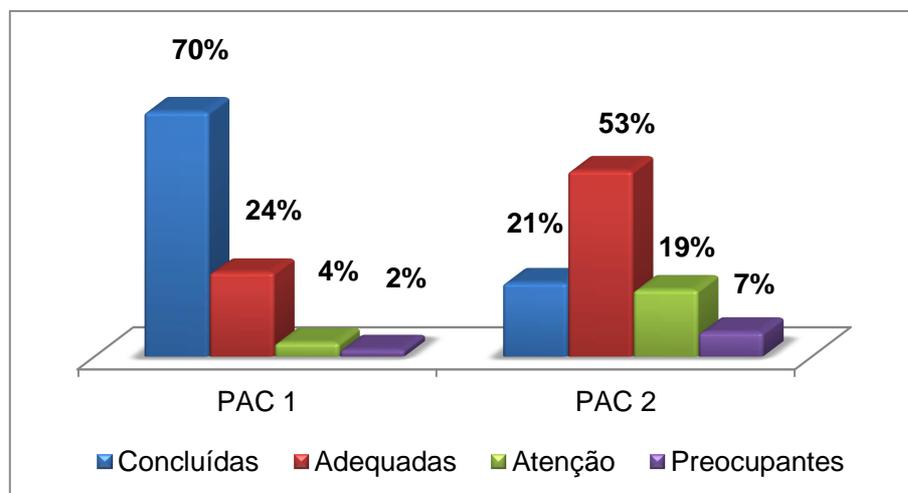
Gráfico 4 - Indicador de situação via critério de valores investidos - PAC 1 x PAC 2



Fonte: Adaptado de BRASIL, 2010a; 2013b.

Ao se abordar a quantidade de obras executadas na área de logística ou no eixo de transportes para o período de 2007 a 2010 observa-se que 70% delas estão concluídas e 24% se encontram em ritmo adequado. As obras em atenção somam 4% e as com situação preocupante somam 2% (BRASIL, 2010a). O critério de quantidade para o PAC 2 permite visualizar que 21% das obras estão concluídas, 53% das obras estão em situação adequada, 19% merecem atenção e 7% estão em situação preocupante (BRASIL, 2013b).

Gráfico 5 - Indicador de situação via critério de quantidade de ações - PAC 1 x PAC 2

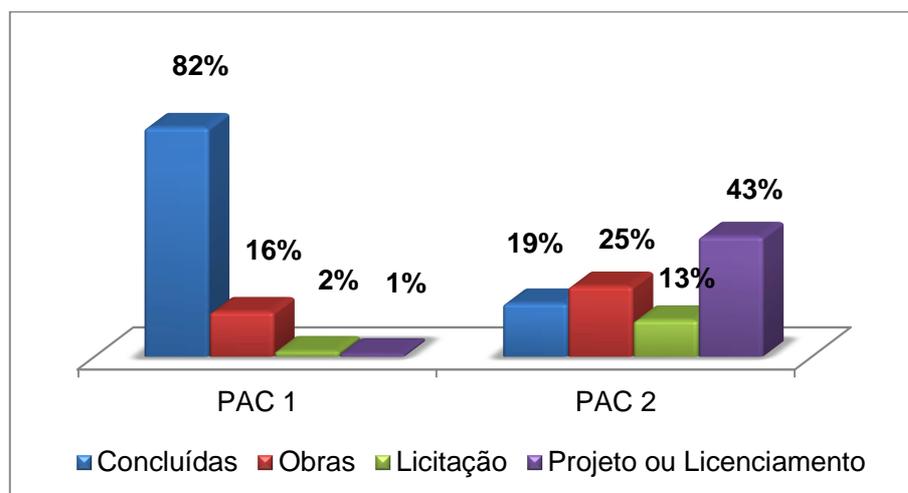


Fonte: Adaptado de BRASIL, 2010a; 2013b.

O segundo indicador utilizado para monitoramento das ações é o de evolução dos estágios das obras. Estas obras percorrem diversos estágios até serem fisicamente executadas, sendo elas: elaboração e aprovação do projeto, aprovação de licenciamento ambiental, licitação, contratação e execução do empreendimento ou ação (BRASIL, 2012a). Este indicador, assim como o primeiro indicador acima delineado, possuiu dois critérios, sendo o primeiro relativo aos valores monetários investidos nas obras e o segundo referente à quantidade de ações executadas.

Ao se tratar do critério de valores investidos para os anos de 2007 a 2010, em dezembro de 2010, data do último relatório do PAC 1 divulgado pelo governo, 82% das obras foram concluídas, 16% estavam em obras, 2% encontravam-se em licitação e 1% estavam em projeto ou licenciamento (BRASIL, 2010a). No PAC 2 25% das obras estavam em obras até dezembro de 2012, data do último relatório divulgado pelo governo, 13% em licitação, 43% em projetos ou licenciamento e 19% concluídas (BRASIL, 2013b).

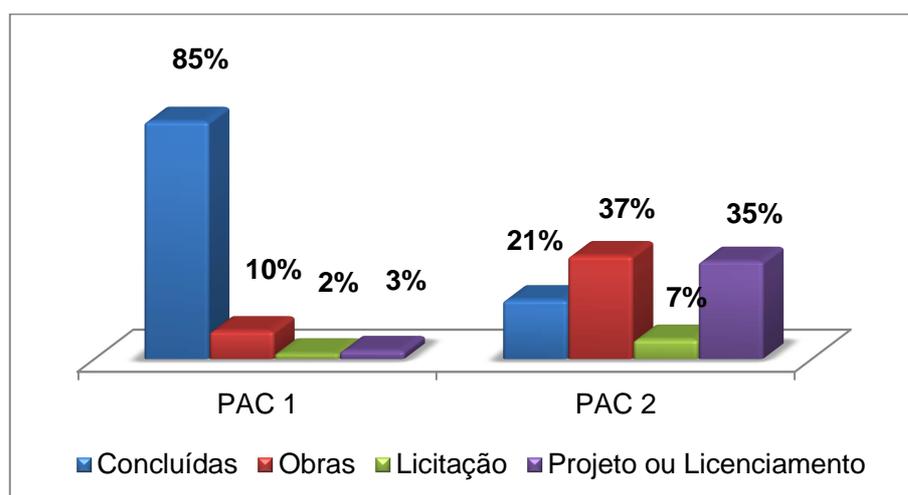
Gráfico 6 - Indicador de evolução via critério de valores investidos - PAC 1 x PAC 2



Fonte: Adaptado de BRASIL, 2010a; 2013b.

Abordando o critério de quantidade de ações, no período do PAC 1 85% das obras estavam concluídas, 10% estavam em obras, 2% em licitação e 3% em fase de licenciamento ou projeto (BRASIL, 2010a). Para o período inicial do PAC 2, ou seja, até dezembro de 2012, 21% das obras estavam concluídas, 37% estavam em obras, 7% em licitação e 35% em fase de licenciamento ou projeto (BRASIL, 2013b).

Gráfico 7 - Indicador de evolução via critério de quantidade de ações - PAC 1 x PAC 2



Fonte: Adaptado de BRASIL, 2010a; 2013b.

É relevante aqui ressaltar a diferença existente entre os dois indicadores acima apresentados e utilizados pelo governo brasileiro para acompanhar o Programa de Aceleração do Crescimento. O primeiro indicador analisa a situação da

obra em relação ao cronograma original, classificando esta situação em preocupante, atenção, adequada ou concluída. O segundo indicador efetua o acompanhamento do estágio de cada obra, classificando-a em projeto ou licenciamento, em licitação, em obras ou concluída. Estas duas análises possibilitam verificar a situação da obra em relação aos prazos estipulados no planejamento do programa bem como permitem acompanhar o andamento de cada obra, através de seus estágios.

O indicador dos estágios é extremamente relevante, pois evidencia problemas a serem atacados para que os cronogramas iniciais das obras sejam mantidos. Obras em atraso causam a redução do potencial de competitividade da economia, restringindo o crescimento econômico. Para que isso possa ser evitado é imprescindível realizar um acompanhamento detalhado da evolução das obras do período em análise, ou seja, das obras que possuíam algum dos seus estágios - elaboração e aprovação do projeto, aprovação de licenciamento ambiental, licitação, contratação e execução do empreendimento ou ação - iniciado entre os anos de 2007 a 2010. Para isto, foi realizado por esta pesquisa o acompanhamento dos estágios das obras situadas no Rio Grande do Sul e constantes nos planos e programas da política pública transportes relativos à infraestrutura rodoviária no período em questão, através de relatórios de órgãos do governo, como o DNIT, e de informações e notícias constantes em *sites* oficiais.

3.2.2.1 Evolução dos estágios – obras

A evolução dos estágios das obras é um dos indicadores mais utilizados para acompanhar o desempenho das ações da política pública de transporte relativas à infraestrutura, incluindo-se aqui as rodovias. Com o intuito de detalhar o monitoramento do PNLT e da primeira fase do PAC se faz necessário explorar com maior particularidade este indicador, observando as obras que tiveram algum dos seus estágios iniciado no período compreendido entre os anos de 2007 a 2010.

Inicialmente se faz necessário um levantamento de todas as obras nas rodovias federais do RS constantes no Plano Nacional de Logística de Transportes e no Programa de Aceleração do Crescimento em suas primeiras fases, conforme demonstrado no quadro 1 abaixo.

Quadro 1 - Obras do PAC 1 e PNLT para o período de 2007 a 2010

Obra	Intervenção	Ação
BR-101: RS - Lotes 1 a 4	Duplicação	PAC e PNLT
BR-101: RS - Obras remanescentes	Duplicação	PAC
BR-101: RS - Túnel do Morro Alto e acesso	Duplicação	PAC
BR-116: Porto Alegre - Pelotas	Duplicação	PNLT
BR-116: Eldorado do Sul - Pelotas	Duplicação	PAC
BR-116: Estância Velha - Dois Irmãos	Duplicação	PAC e PNLT
BR-116: Novo Hamburgo - Viaduto do Rincão	Construção	PAC e PNLT
BR-116: Novo Hamburgo - Viaduto Roselândia	Construção	PAC e PNLT
BR-116: São Leopoldo - Viaduto Unisinos	Construção	PAC e PNLT
BR-116: São Leopoldo - Ponte Rio dos Sinos	Duplicação	PAC e PNLT
BR-116: Sapucaia do Sul - Viaduto de Sapucaia	Construção	PAC e PNLT
BR-116: Canoas - Ponte do Rio Gravataí	Duplicação	PAC e PNLT
BR-158: Santa Maria - Rosário do Sul	Pavimentação	PAC e PNLT
BR-158/BR-392: Cruz Alta - Júlio de Castilho - Santa Maria - Caçapava - Santana da Boa Vista - Canguçu	Adequação	PNLT
BR-285: Bom Jesus - Pedreira	Construção	PAC
BR-290: Eldorado do Sul - Pantano Grande	Duplicação	PAC
BR-290: Entroncamento - Pantano Grande	Adequação	PNLT
BR-290: Nova ponte sobre o rio Guaíba	Projeto	PAC
BR-386: Tabaí - Estrela	Duplicação	PAC e PNLT
BR-386: Lajeado - Soledade	Duplicação	PNLT
BR-386/BR-116: Entroncamento	Adequação	PAC e PNLT
BR-392: Pelotas - Rio Grande	Duplicação	PAC e PNLT
BR-471: Barros Cassal - Herveiras - Vera Cruz	Construção	PNLT
BR-448: Rodovia do Parque	Construção	PNLT

Fonte: Elaborado pela autora.

Partindo das informações constantes no quadro acima, faz-se necessário ampliar o estudo dos estágios das obras. Desta forma, as rodovias com investimentos constantes nas ações da política de transporte – PAC 1 e PNLT – dentro do período 2007 a 2010 são abaixo analisadas, detalhando-se a história e movimentação de cada uma delas e finalmente, monitorando o andamento das obras nelas realizadas ou em realização.

3.2.2.1.1 BR 101

A BR 101, cujo nome oficial é Rodovia Governador Mário Covas é uma rodovia federal longitudinal, ou seja, cruza o Brasil no sentido Norte/Sul e possui 4.551,4 quilômetros de extensão. A rodovia atravessa doze estados brasileiros,

quais sejam: Rio Grande do Norte, onde tem seu início na cidade de Touros, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e por fim o Rio Grande do Sul, onde tem seu fim no município de Rio Grande (DNIT, 2012). A BR 101 possuiu diversas fases de implantação, desde 1957 com a inauguração do trecho Curitiba/Florianópolis até as atuais obras de duplicações que ocorrem por todo o território nacional.

Figura 1 - Mapa BR 101



Fonte: BRASIL (2012b).

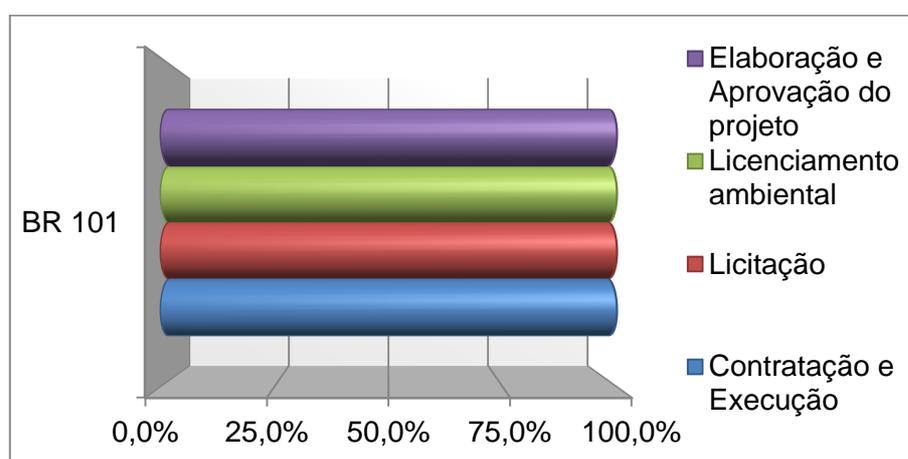
No estado do Rio Grande do Sul a rodovia tem seu ponto inicial no município de Torres, onde faz divisa com o estado de Santa Catarina, e culmina no município de Rio Grande perfazendo 415 quilômetros (BRASIL, 2012b). Ela é uma das principais ligações do estado com o restante do país e conjuntamente com outras rodovias federais proporciona a integração do Brasil com os países do Mercosul, em especial o Uruguai e Argentina.

Iniciada no ano de 2005, a duplicação da BR 101 no Rio Grande do Sul estava prevista tanto no PNLТ quanto na primeira fase do PAC e contemplou quatro lotes, além dos acessos e demais obras remanescentes. Os três primeiros lotes iniciaram na divisa com o estado de Santa Catarina e finalizaram na divisa com Aguapés, sendo que o lote 3 incluiu a construção do túnel de Morro Alto com 1,8 quilômetros de extensão. O quarto lote da duplicação iniciou em Aguapés até a cidade de Osório (PRESIDENTE..., [S.I.]). As obras de duplicação foram realizadas contando com programas de cunho ambiental com o objetivo de reduzir e controlar

os impactos que podem ocorrer durante ou após a execução da obra (ARTIGO..., [S.I.]).

Com um custo de R\$ 1.125 milhões, a duplicação permitiu a redução de 11 quilômetros de rodovia, passando de 99,5 para 88,5 quilômetros, além de possuir 48 obras de arte como pontes, viadutos, passagens de pedestres e veículos. A previsão inicial de conclusão da duplicação da BR 101 no RS era o ano de 2010, sendo que sua inauguração oficial data de 22 de dezembro de 2010, com toda a extensão da pista duplicada - 100% concluída, conforme se observa no gráfico abaixo (ÚLTIMO..., [S.I.]); (DNIT, 2012b).

Gráfico 8 - Evolução dos estágios - BR 101



Fonte: Adaptado de DNIT, 2012b.

3.2.2.1.2 BR 116

A BR 116, uma das principais rodovias nacionais, possuiu orientação longitudinal e extensão de aproximadamente 4.500 quilômetros. Iniciando na cidade de Fortaleza no estado do Ceará, a rodovia percorre dez estados do país e culminando no município de Jaguarão no Rio Grande do Sul, divisa com o Uruguai, conforme se observa no mapa abaixo (BRASIL, 2012c).

Figura 2 - Mapa BR 116



Fonte: BRASIL (2012c).

No Rio Grande do Sul a rodovia BR 116 conecta municípios como Vacaria, onde tem seu início no estado, Caxias do Sul, Sapucaia do Sul, Novo Hamburgo, Canoas, Porto Alegre, Guaíba, Pelotas e Jaguarão, onde tem seu término. A rodovia possui 654,5 quilômetros de extensão em solo gaúcho e conta com inúmeros investimentos advindos das ações da política pública de infraestrutura de transportes (BRASIL, 2012c).

As obras constantes no PAC e no PNLT no período de 2007 a 2010 contemplam duplicações e construção de viadutos, com o objetivo de aumentar a capacidade da BR 116, em especial o trecho Novo Hamburgo a Porto Alegre, um dos mais movimentados da rodovia. As obras contempladas nas ações da política no período estudado são: duplicação entre Porto Alegre e Pelotas, contemplando o trecho entre Eldorado do Sul e Guaíba, a adequação do trecho desde a divisa de Santa Catarina até Porto Alegre, incluindo-se aqui a duplicação do trecho Estância Velha a Dois Irmãos, construção dos viadutos do Rincão e Roselândia em Novo Hamburgo, construção do viaduto da Unisinos e ampliação da ponte sobre o rio dos Sinos em São Leopoldo, construção do viaduto em Sapucaia do Sul e a ampliação da ponte sobre o rio Gravataí em Canoas. Por estarem em estágios diversos é relevante analisar cada intervenção individualmente, iniciando pelas obras já concluídas (BRASIL, 2009; 2010b).

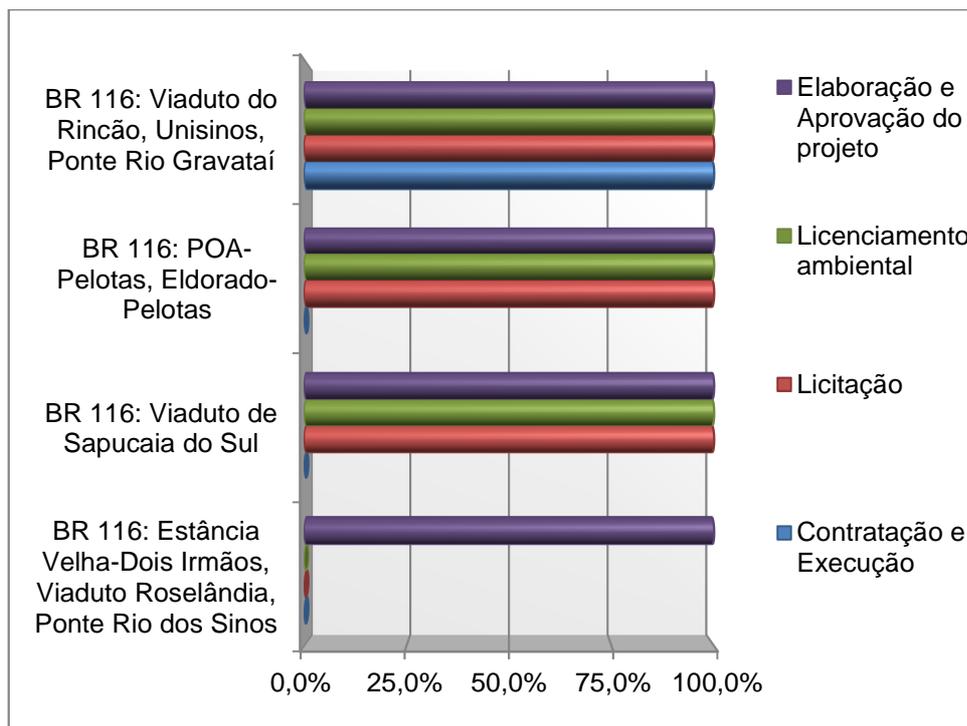
O alargamento sobre a ponte do rio Gravataí em Canoas, situada no quilômetro 270,8 da BR 116 e com uma extensão de dois quilômetros, foi iniciado

em junho de 2009 e concluído em abril de 2011 contando com um investimento de R\$ 9,3 milhões. Tal intervenção possibilitou a melhoria da circulação de veículos leves e pesados no local. Com o mesmo objetivo foram concluídos respectivamente, em agosto de 2011 e fevereiro de 2012, os viadutos do Rincão em Novo Hamburgo e da Unisinos em São Leopoldo. A primeira obra iniciou em janeiro de 2009 e contou com um investimento de R\$ 35 milhões para 0,8 quilômetros de extensão, já a segunda obra iniciou em agosto de 2009 e teve investimento total de R\$ 35,4 milhões. Todas as obras acima constam tanto no PNLT quanto na primeira fase do PAC (DNIT, 2012b).

As demais obras, também pertencentes ao PNLT e PAC 1 encontram-se em diversos estágios, sendo importante ponderar sobre cada uma delas. A construção do viaduto de acesso a Sapucaia do Sul, no quilômetro 252,9 da rodovia tem investimento previsto de R\$ 54,5 milhões e seu projeto está revisado e adequado e em 31 de dezembro de 2012 estava em licitação. A obra está com atraso em relação ao seu cronograma original devido aos inúmeros recursos solicitados pelas empresas participantes das licitações. Em situação de elaboração de projeto se encontra o alargamento da ponte sobre o rio dos Sinos, situada no quilômetro 246,5 da BR 116. Com um investimento previsto em R\$ 6 milhões a obra está em fase de elaboração de projeto, entretanto possui atraso neste estágio devido a indefinições de projeto. Também nesta mesma fase e apresentando o mesmo motivo de atraso encontra-se a duplicação do trecho entre Dois Irmãos e Estância Velha, perfazendo 13 quilômetros de extensão e investimento previsto em R\$ 40 milhões e onde está incluído o viaduto da Roselândia em Novo Hamburgo, que deve ter o projeto adiantado para antecipar-se a licitação (DNIT, 2012b; 2012c).

Os trechos da BR 116 compreendidos entre o município de Porto Alegre e Pelotas, passando pelo trecho entre Eldorado do Sul e Guaíba, merecem destaque especial, pois interligam a capital do estado e outras rodovias federais ao porto de Rio Grande. A duplicação destes trechos encontra-se em obras após atrasos devido a adequações orçamentárias solicitadas pelo Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2012d); (DNIT, 2012b).

Gráfico 9 - Evolução dos estágios - BR 116



Fonte: Adaptado de DNIT, 2012b.

3.2.2.1.3 BR 158

Rodovia longitudinal que inicia na BR 230 no Pará e cruza o Brasil através dos estados do Mato Grosso, Goiás, Mato Grosso do Sul, São Paulo, Paraná e Santa Catarina até o Rio Grande do Sul onde tem seu término no município de Santana do Livramento, fronteira com o Uruguai. A BR 158, com extensão total de 3.967,7 quilômetros conforme o mapa abaixo, é de elevada importância por interligar o Brasil com os países do Mercosul, em especial a Argentina e o Uruguai; além de conectar a região central, de intensa produção agrícola, com o restante do estado (BRASIL, 2012e).

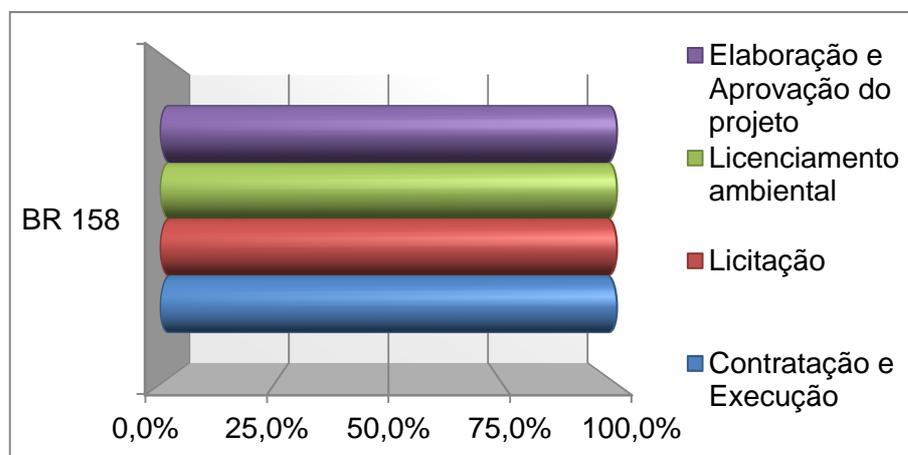
Figura 3 - Mapa BR 158



Fonte: BRASIL (2012e).

No Rio Grande do Sul, a construção do trecho da BR 158 que interliga os municípios de Santa Maria a Rosário do Sul, bem como do entroncamento desta rodovia com a BR 392, iniciou em julho de 2006 e foi incluída no PNLT e na primeira fase do PAC. As obras, concluídas em setembro de 2008, contaram com um investimento total de R\$ 60 milhões e totalizaram 68 quilômetros de extensão. O novo trecho permitiu a redução de 40 quilômetros entre as duas cidades, além de possibilitar a divisão do fluxo de veículos pesados para as demais BRs da região, como a 287, 392 e 290 (DNIT, 2012b).

Gráfico 10 - Evolução dos estágios - BR 158



Fonte: Adaptado de DNIT, 2012b.

3.2.2.1.4 BR 285

A BR 285 é uma rodovia federal transversal, ou seja, cruza o Brasil no sentido Leste/Oeste e possui 751 quilômetros de extensão. A rodovia inicia no estado de Santa Catarina, no município de Araranguá e atravessa todo o estado do Rio Grande do Sul, passando por municípios como Bom Jesus, Vacaria, Passo Fundo, Carazinho e Santo Ângelo até seu ponto final no município de São Borja, conforme consta no mapa abaixo (BRASIL, 2012e).

Figura 4 - Mapa BR 285

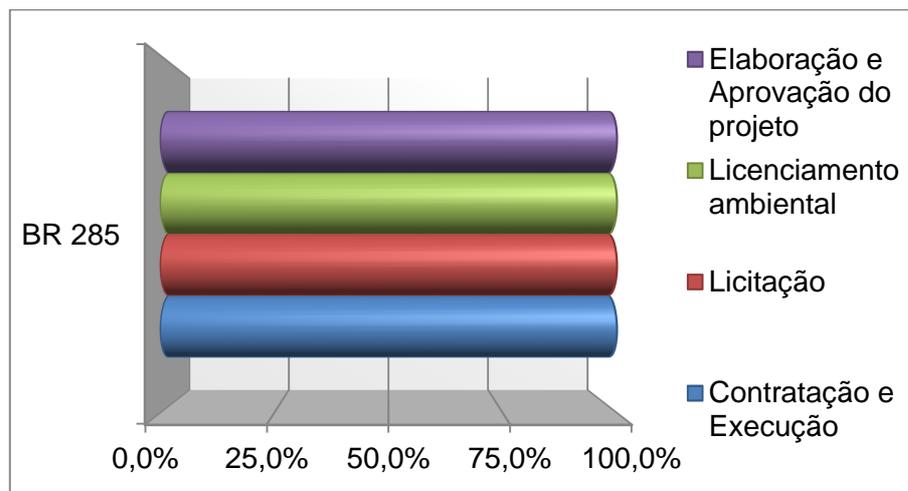


Fonte: BRASIL (2012e).

O fluxo diário na rodovia BR 285, medido em suas três praças de pedágios em 22 de novembro de 2012, é de 4.731 veículos pesados, sendo 2.327 em Passo Fundo, 1.555 em Panambi e 849 em Lagoa Vermelha (CONCESSIONÁRIA RODOVIÁRIA PLANALTO - COVIPLAN, 2012); (RODOSUL, 2012).

A pavimentação dos 45,8 quilômetros da BR 285 no trecho que interliga Bom Jesus à localidade de Pedreiras no Rio Grande do Sul estava prevista na primeira fase do PAC, como forma de finalizar mais um trecho que não possuía pavimentação nesta rodovia. O início da obra se deu em dezembro de 2001 e a previsão de conclusão estava dentro do período 2007 a 2010, sendo que sua conclusão efetiva ocorreu em dezembro de 2009, conforme se observam os estágios no gráfico abaixo, com um investimento de R\$ 112,3 milhões (BRASIL, 2010b); (DNIT, 2012b).

Gráfico 11 - Evolução dos estágios - BR 285



Fonte: Adaptado de DNIT, 2012b.

3.2.2.1.5 BR 290

Conhecida popularmente como Free Way em seu trecho inicial, a BR 290 é oficialmente denominada Rodovia Osvaldo Aranha. Possuindo 724,8 quilômetros de extensão, inicia no município de Osório no litoral gaúcho e atravessa o Rio Grande do Sul em direção ao oeste do estado, passando por município como Gravataí, Porto Alegre, Eldorado do Sul, Pantano Grande, São Gabriel, Rosário do Sul e Alegrete, até o município de Uruguaiana, divisa com a Argentina, onde termina, conforme mapa abaixo (BRASIL, 2012g).

Figura 5 - Mapa BR 290

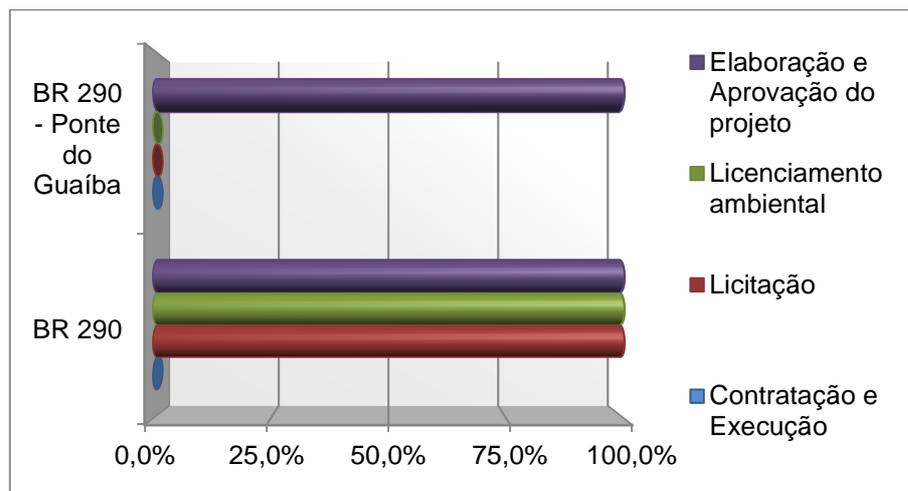


Fonte: BRASIL (2012g).

A rodovia possui fluxo intenso de veículos pesados, pois interliga o estado com os países vizinhos. No mês de outubro de 2012 nas praças de pedágios de Eldorado, Pantano Grande e Santo Antônio da Patrulha foram registrados fluxos de 96.250, 44.092 e 21.119 respectivamente, totalizando 161.461 caminhões (EQUIPAV, 2012). Os investimentos advindos do PNLT e PAC para esta rodovia situam-se na duplicação dos 115 quilômetros do trecho entre as cidades de Eldorado do Sul à Pantano Grande, na adequação do entroncamento da BR 290 com a BR 471 em Pantano Grande e a construção da segunda ponte sobre o rio Guaíba.

As duas primeiras obras são partes integrantes do PAC e do PNLT, possuem um investimento previsto de R\$ 550 milhões e sofreram atrasos em relação ao cronograma inicial devido ao excessivo volume de trabalho do DNIT e às restrições orçamentárias do Orçamento Geral da União. Atualmente estão em estágio de licitação. A licitação para execução do projeto da segunda ponte rio Guaíba foi divulgada no Diário da União em 16 de março de 2012, sendo que a elaboração do projeto encontra-se em execução (DIÁRIO, 2012); (DNIT, 2012b; 2012c); No gráfico abaixo é possível acompanhar os estágios das obras aqui abordadas.

Gráfico 12 - Evolução dos estágios - BR 290

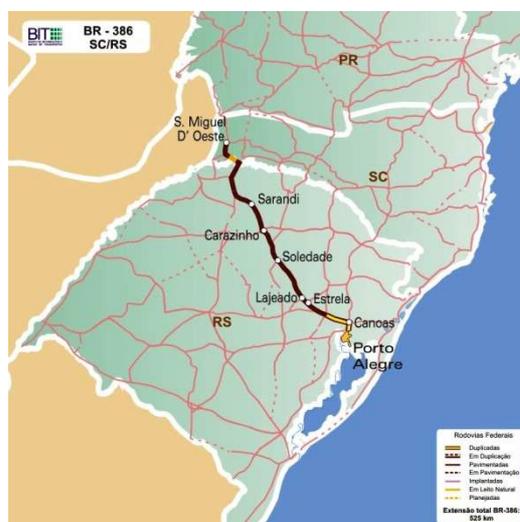


Fonte: Adaptado de DNIT, 2012b.

3.2.2.1.6 BR 386

A BR 386, também conhecida popularmente como a “Rodovia da Produção” tem como nome oficial Rodovia Governador Leonel de Moura Brizola e possui 525 quilômetros de extensão, sendo uma rodovia diagonal de sentido Noroeste/Sudeste. Tem seu início no município de São Miguel do Oeste em Santa Catarina e termina no município de Canoas, passando por municípios como Carazinho, Soledade, Lajeado e Estrela, conforme mapa abaixo (BRASIL, 2012h).

Figura 6 - Mapa BR 386



Fonte: BRASIL (2012h).

No estado do Rio Grande do Sul a rodovia inicia no município de Iraí, divisa com o estado de Santa Catarina e sua extensão no estado é de 453 quilômetros. Seu projeto inicial data de 1955, sendo que em 1962 foi inaugurada a ponte sobre o rio Taquari construída pelo então governador Leonel Brizola (BRASIL, 2012h).

A duplicação da BR 386 no Rio Grande do Sul possui três obras principais, sendo que todas estão previstas no PNLT e um dos trechos está inserido também na primeira fase do PAC, sendo elas a duplicação do trecho Estrela/Tabaí, a duplicação do trecho Lajeado/Soledade e a construção do entroncamento entre a BR 386 a BR 116 no município de Canoas-RS.

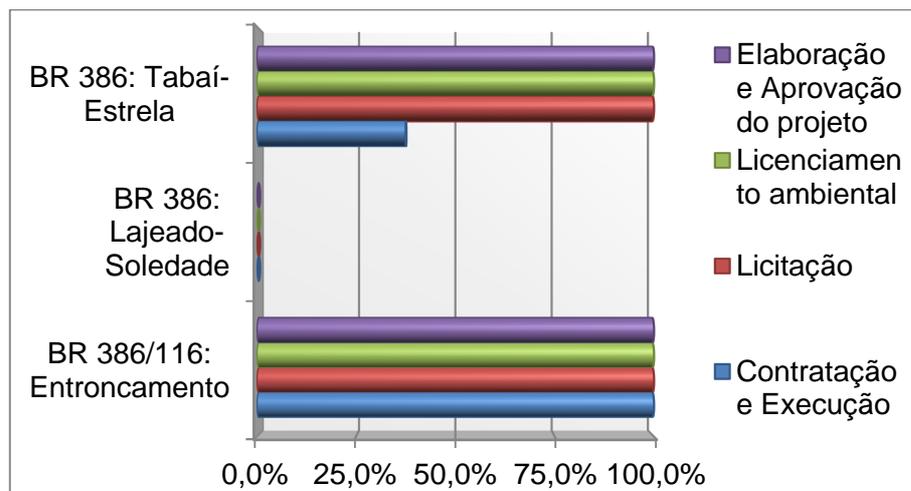
A primeira obra da rodovia BR 386 a ser abordada está prevista tanto no PNLT quanto no PAC, em sua primeira fase. A duplicação entre as cidades de Estrela e Tabaí e a construção de viadutos e passarelas para pedestres compreende 33,8 quilômetros – do quilômetro 351,5 ao quilômetro 385,3 – e um investimento estimado em R\$ 182,4 milhões. A obra iniciou no mês de julho de 2010 e está em estágio de execução, sendo que 37,5% da obra foram executados até o mês de fevereiro de 2012. Apesar de estar em estágio de execução, a obra possui atraso devido a discussões acerca de interesses indígenas e ambientais, visto que a obra tem parte de seu trecho situado em terras indígenas (DNIT, 2012b; 2012c).

A segunda intervenção na rodovia, constante no PNLT, é a duplicação do trecho que inicia na cidade de Lajeado e se estende até a cidade de Soledade, perfazendo 105 quilômetros e contando com investimento previsto em R\$ 135 milhões. A duplicação da BR 386 neste trecho é obra constante no PNLT, entretanto a mesma não teve início e não possui estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental (BRASIL, 2007a).

Por fim, a última obra constante no PNLT e no PAC é a construção do complexo de interseção das BRs 386 e 116 no município de Canoas, no Rio Grande do Sul, iniciada em janeiro de 2008. Com extensão de 1 quilômetro e investimento público de R\$ 67,5 milhões a obra facilitou a movimentação entre as duas rodovias, sendo concluída em outubro de 2010 (DNIT, 2012b).

As obras acima citadas permitem a adequação da rodovia ao seu elevado fluxo de veículos. Nas praças de pedágio da BR 386, no mês de outubro de 2012 circularam 195.933 veículos pesados, sendo 121.485 na praça de pedágio de Fazenda Vila Nova e 74.448 na praça de pedágio de Marques de Souza (EQUIPAV, 2012).

Gráfico 13 - Evolução dos estágios - BR 386

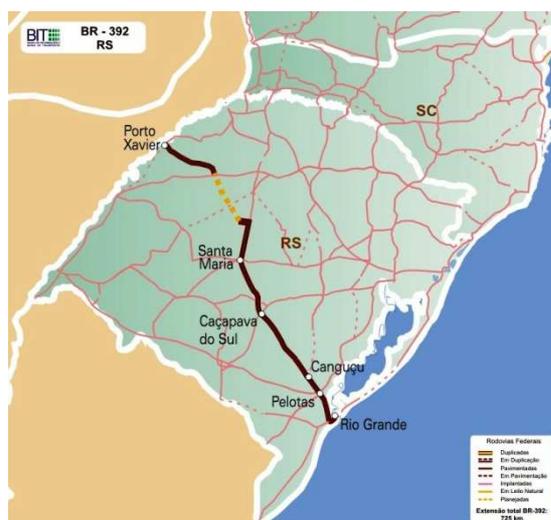


Fonte: Adaptado de DNIT, 2012b.

3.2.2.1.7 BR 392

Rodovia que atravessa a região central do estado do Rio Grande do Sul, a BR 392 é uma rodovia diagonal com 720,3 quilômetros de extensão. Inicia no município de Rio Grande e passa por locais como Pelotas, Santana da Boa Vista, Santa Maria, Santo Ângelo e Cerro Largo, até chegar ao seu término no município de Porto Xavier, divisa com a Argentina, conforme mapa abaixo (BRASIL, 2012i).

Figura 7 - Mapa BR 392



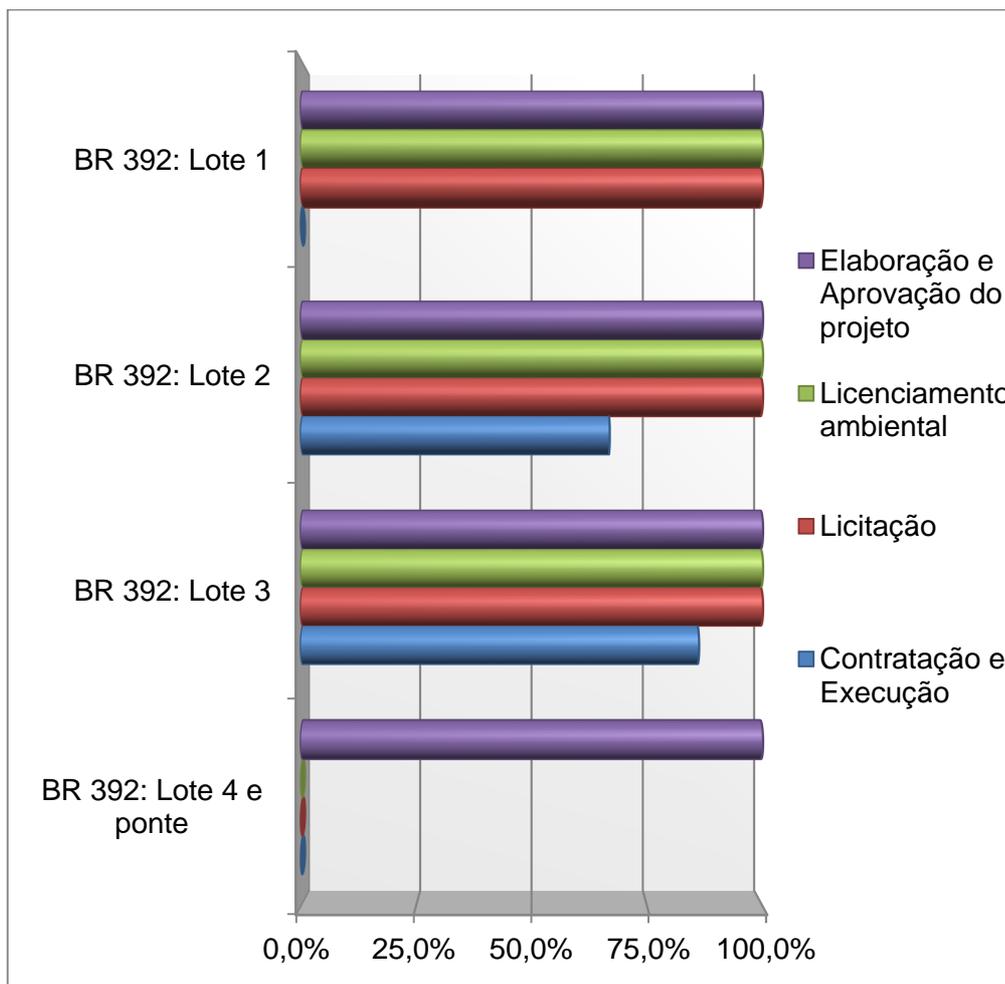
Fonte: BRASIL (2012i).

A duplicação da BR 392, no trecho compreendido entre os municípios de Rio Grande e Pelotas, possui extensão total de 84,7 quilômetros e está dividida em quatro lotes e uma obra de arte específica: a ponte sobre o canal São Gonçalo. A duplicação, reiniciada em setembro de 2009, é uma obra constante tanto no PNLT quanto na primeira fase do PAC e possibilita uma melhor conexão do estado com o porto de Rio Grande, igualmente foco de investimentos das ações da política de transporte relativas à infraestrutura no âmbito hidroviário (DNIT, 2012b).

O valor previsto para este investimento é de R\$ 930 milhões, não incluindo o quarto lote da duplicação que se encontra em estágio de elaboração de projeto, conjuntamente com a ponte sobre o Canal de São Gonçalo (DNIT, 2012b).

O primeiro lote da duplicação é o contorno da cidade de Pelotas, sendo que a licitação para a execução das obras foi concluída, estando em estágio de assinatura de contrato. Em seguida tem-se o lote 2, abrangendo o trecho entre os quilômetros 35,8 a 60,6 e que até o mês de março de 2012 está 66,9% executado. O terceiro lote, também em execução, compreende os quilômetros 8,8 a 35,8 e está 86,2% executado até março de 2012 (DNIT, 2012b).

Gráfico 14 - Evolução dos estágios - BR 392



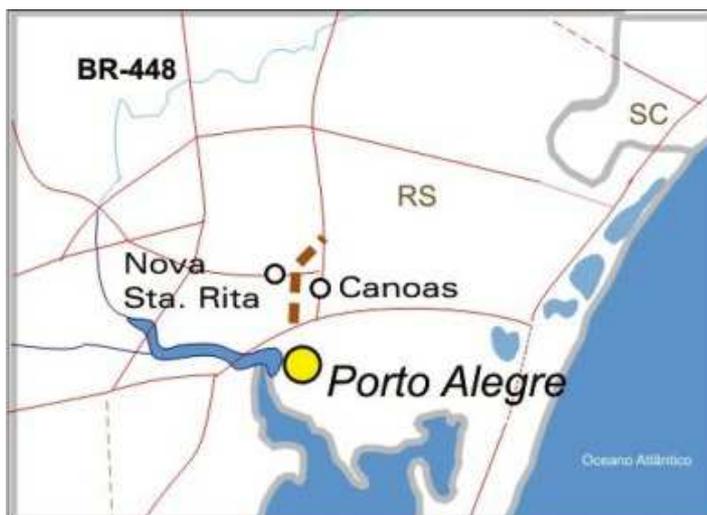
Fonte: Adaptado de DNIT, 2012b.

3.2.2.1.8 BR 448

Rodovia federal no Rio Grande do Sul, a BR 448 ou “Rodovia do Parque”, assim apelidada devido à sua proximidade com o Parque Estadual de Exposições Assis Brasil no município de Esteio, tem o objetivo de escoar cerca de 40% do fluxo intenso de veículos leves e pesados da BR 116 (EMPREENHIMENTO..., [S.I.]).

A construção da rodovia é parte integrante do PNLТ elaborado em 2007 e foi incluída posteriormente no PAC 2, perfazendo 22,34 quilômetros de extensão iniciados no município de Sapucaia do Sul até a capital do estado Porto Alegre, conforme mapa abaixo (DNIT, 2012b);(BRASIL, 2012j).

Figura 8 - Mapa BR 448



Fonte: BRASIL (2012j).

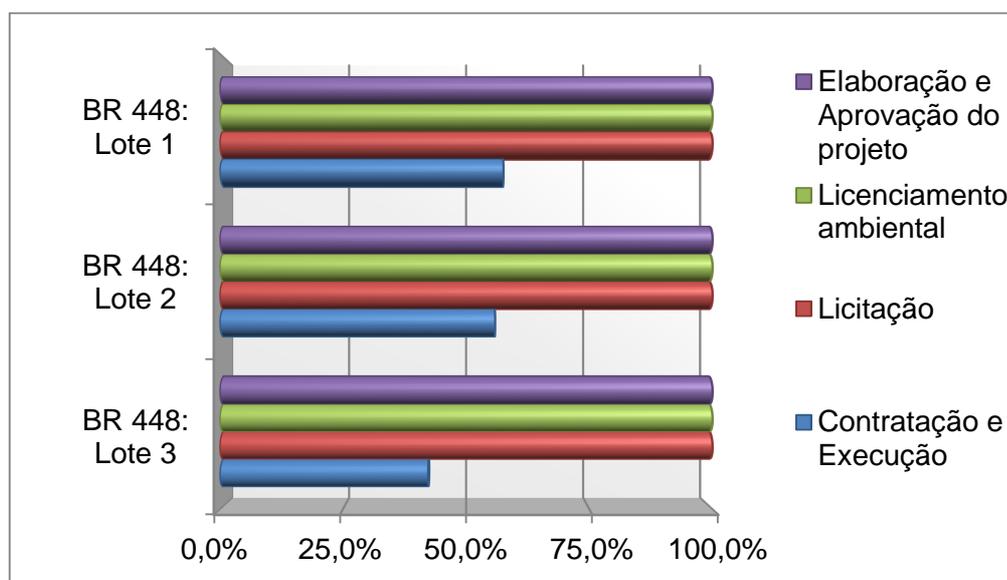
A obra, iniciada em setembro de 2009, está dividida em três grandes lotes de obras denominados Lotes 1, 2 e 3. O primeiro lote da rodovia possui 9,14 quilômetros de extensão e inicia no quilômetro 0, na cidade de Sapucaia do Sul, finalizando no encontro com a BR-386 na cidade de Canoas. Este segmento está localizado em uma região com solos alagadiços que obrigam a execução de técnicas especiais (EMPREENHIMENTO..., [S.I.]). Desta forma, 57,6% do contrato de execução da obra está concluído, contemplando 7,6 quilômetros de extensão (DNIT, 2012b);

O Lote 2 da “Rodovia do Parque” compreende os quilômetros 9,14 ao 14,44, perfazendo 5,30 quilômetros de extensão e abrangendo viadutos sobre a faixa de domínio da Transpetro, sobre a BR 386 e sobre uma concessão de ferrovia concedida, além de pontes sobre o Dique Mathias Velho e sobre a vala da Rua Curitiba em Canoas (EMPREENHIMENTO..., [S.I.]). Este trecho possui 55,9% do contrato concluído, sendo que 5,1 quilômetros já foram executados (DNIT, 2012b).

Finalmente, o terceiro e último lote da BR 448 inicia no quilômetro 14,44 e continua até o quilômetro 22,34 da Free Way (BR 290) na cidade de Porto Alegre, onde tem seu término (EMPREENHIMENTO..., [S.I.]). Este último lote totaliza 7,9 quilômetros dos quais 5,8 já estão em obras, perfazendo 42,3% do contrato de execução da rodovia (DNIT, 2012b). Este lote possui diversas obras de arte como a ponte estaiada sobre o Rio Gravataí e requer inúmeras desapropriações de famílias que residem no seu percurso.

A BR 448 tem investimento previsto de R\$ 1,018 milhões e em março de 2012 a obra estava 48,8% concluída, apesar de possuir atraso em relação ao cronograma original no estágio de execução de aproximadamente 12 meses, devido à necessidade de reassentamento de famílias moradoras de trechos onde a rodovia está situada (DNIT, 2012b; 2012c).

Gráfico 15 - Evolução dos estágios - BR 448

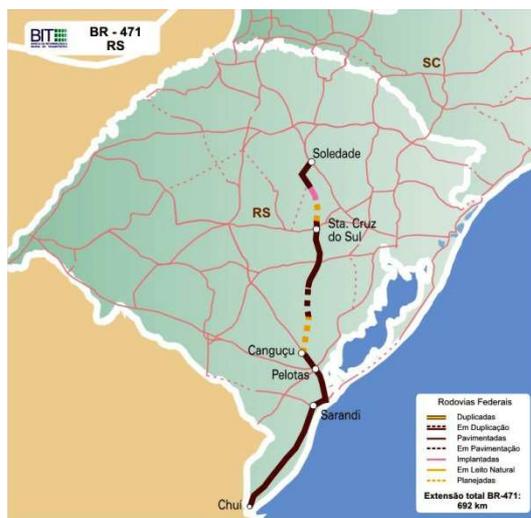


Fonte: Adaptado de DNIT, 2012b.

3.2.2.1.9 BR 471

A BR 471 é uma rodovia federal de ligação, ou seja, conecta no mínimo duas importantes rodovias ou possibilitam acesso a instalações federais de extrema importância, fronteiras, áreas de segurança nacional ou terminais marítimos, fluviais, ferroviários ou aeroviários. A rodovia, que possui 692,3 quilômetros de extensão inicia no município de Soledade no Rio Grande do Sul e passa por locais como Vera Cruz, Pelotas e Santa Vitória do Palmar, até chegar ao município de Chuí, onde tem seu término, conforme é possível observar no mapa abaixo (BRASIL, 2012k).

Figura 9 - Mapa BR 471

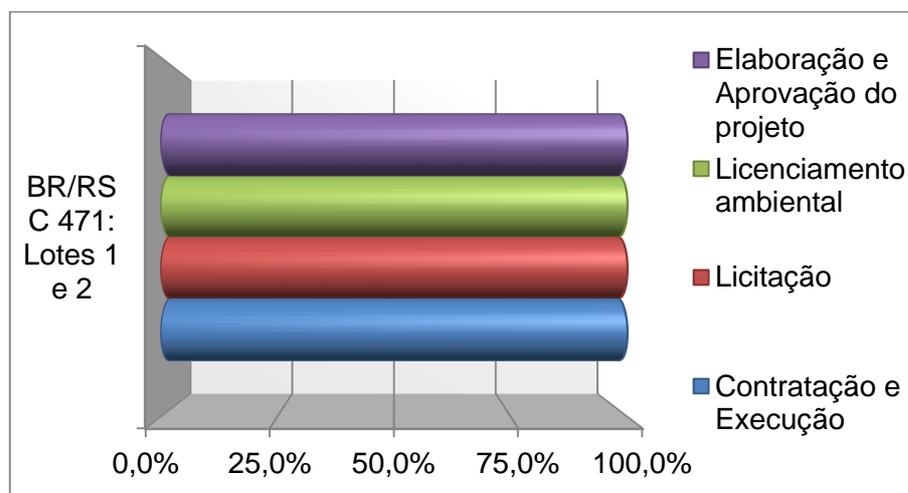


Fonte: BRASIL (2012k).

A obra de construção do trecho compreendido entre os municípios de Barros Cassal, Herveiras e Vera Cruz é parte integrante do PNLT no período de 2007 a 2010. A rodovia neste trecho é concomitante com a RSC 471, sendo que por este motivo a obra de construção foi realizada pelo órgão estadual competente – Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem do Rio Grande do Sul – DAER/RS.

A construção da RSC 471 foi dividida em dois lotes, sendo o primeiro compreendido entre os municípios de Barros Cassal e Herveiras e perfazendo 54,04 quilômetros de extensão. Iniciada em maio de 2009 a obra contou com um investimento de R\$ 154,4 milhões e foi concluída no ano de 2010. O segundo lote compreendido entre os municípios de Herveiras e Vera Cruz teve um investimento de R\$ 164,7 milhões e totalizou 36,97 quilômetros, sendo que as obras iniciaram em agosto de 2009 e foram finalizadas no ano de 2010 (RS, 2012c; 2012d).

Gráfico 16 - Evolução dos estágios - BR 471



Fonte: Adaptado de DNIT, 2012b.

Ao se analisar as ações da política pública de transporte acima delineadas, bem como as obras nelas constantes, concluiu-se que o primeiro plano estudado, o PNLT, não possuiu indicadores próprios de acompanhamento até o ano de 2011 quando neste ano foram elaborados indicadores, entretanto não foram considerados válidos pelo Ministério dos Transportes. Desde sua elaboração no ano de 2007 foram realizadas duas revisões do relatório, em 2009 e 2011. O acompanhamento e divulgações periódicas deste plano podem ser realizados observando-se os indicadores do PAC, pois este último programa contém inúmeras obras constantes no PNLT.

É possível verificar que o PAC possui um acompanhamento constante, devido à divulgação periódica de relatórios contendo seus indicadores. O programa é alvo de grande influência dos governos estaduais e municipais, visto que uma das formas de inclusão de obras é a participação destas esferas do governo. Adicionalmente, a sociedade acompanha o andamento do PAC através das entidades patronais, como sindicatos e associações e da cobertura realizada pelos meios de comunicação.

Analisando os indicadores relativos ao período de 2007 a 2010, bem como aqueles relativos aos anos de 2011 e 2012 é possível concluir que parte das obras planejadas nas primeiras fases do PNLT e PAC estão concluídas. Das nove

rodovias abordadas neste estudo, quatro tiveram suas obras totalmente concluídas dentro do período em análise.

Entretanto, é possível constatar que existem inúmeras rodovias com obras não concluídas, tanto dentro do período de abrangência deste estudo quanto no período subsequente, como a BR 386, BR 116 e BR 392. Estas rodovias são prioritárias para o desenvolvimento do estado, pois possuem um elevado fluxo de caminhões e são amplamente utilizadas para o escoamento da produção gaúcha. Abaixo segue quadro dos estágios das diversas obras constantes nas ações da política pública de transporte relativas à infraestrutura rodoviária desenvolvidas para o período de 2007 a 2010, no estado do Rio Grande do Sul.

Quadro 2 - Estágios das obras constantes no PAC e PNL T entre 2007 a 2010

Obra	Estágio da obra	Motivos de atrasos
BR-101: Lotes 1 a 4	Concluída em 2010	-
BR-101: RS - Obras remanescentes	Concluída em 2010	-
BR-101: Túnel do Morro Alto, acessos	Concluída em 2010	-
BR-116: Porto Alegre - Pelotas	Em execução	Adequação de orçamento
BR-116: Eldorado do Sul - Pelotas	Em execução	Adequação de orçamento
BR-116: Estância Velha - Dois Irmãos	Elaboração do projeto	Indefinições de projeto
BR-116: Viaduto do Rincão	Concluída em 2011	-
BR-116: Viaduto Roselândia	Elaboração do projeto	Indefinições de projeto
BR-116: Viaduto Unisinós	Concluída em 2012	-
BR-116: Ponte Rio dos Sinos	Elaboração do projeto	Indefinições de projeto
BR-116: Viaduto de Sapucaia	Licitada	Excesso de recursos
BR-116: Ponte do Rio Gravataí	Concluída em 2012	-
BR-158: Santa Maria - Rosário do Sul	Concluída em 2008	-
BR-158/BR-392: Cruz Alta- Júlio de Castilhos-Santa Maria-Caçapava- Santana da Boa Vista-Canguçu	Concluída em 2008	-
BR-285: Bom Jesus - Pedreira	Concluída em 2009	-
BR-290: Eldorado do Sul-Pantano Grande	Licitada	Restrições - orçamento
BR-290: Entroncamento-Pantano Grande	Licitada	Restrições - orçamento
BR-290: Ponte sobre o rio Guaíba	Elaboração do projeto	-
BR-386: Tabaí - Estrela	Em execução	Reassentamento
BR-386: Lajeado - Soledade	Nenhum estágio	-
BR-386/BR-116: Entroncamento	Concluída em 2010	-
BR-392: Pelotas - Rio Grande	Em execução	-
BR-471: Barros Cassal- Herveiras-Vera Cruz	Concluída em 2010	-
BR-448: Rodovia do Parque	Em execução	Reassentamento

Fonte: Elaborado pela autora.

Acompanhar o andamento de uma política pública permite fomentar a mudança em uma determinada realidade. Contudo é imprescindível ampliar a avaliação partindo para uma verificação das expectativas dos beneficiários bem como do atingimento ou não destas, em relação às ações da política pública em

foco. Desta forma, a avaliação de produto referente às ações da política pública de transporte relativas à infraestrutura rodoviária é explanada na sequência.

4 AVALIAÇÃO DE PRODUTO: SATISFAÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS

Avaliar a satisfação dos beneficiários de uma política pública consiste em executar uma avaliação de produto, onde a qualidade é o foco principal. Por avaliação da qualidade de um produto se compreende, conforme Rua (2000, p. 7) “a capacidade de um bem ou serviço atender às expectativas do seu público-alvo”.

Por atores de uma política pública pode-se definir como sendo os envolvidos com uma política pública específica, destinada à resolução de um conflito ou necessidade específica. Para identificá-los é satisfatório apenas analisar quem está envolvido e possui interesses sobre a política em questão. Classificam-se os envolvidos em atores públicos e privados, sendo que dentre estes últimos é possível identificar os trabalhadores, os servidores públicos, os agentes internacionais, a mídia e principalmente os empresários. Os empresários possuem grande capacidade de influenciar as políticas públicas, visto que afetam o país através da oferta de emprego e da influência sobre o mercado (RUA, [2009]).

Devido aos motivos acima explanados, os atores a serem considerados no presente estudo são os empresários, representados por suas empresas de transporte de cargas. Isto não significa que os demais atores não tenham extrema importância e influência sobre a política pública de transporte, entretanto a relevância das empresas, em especial das transportadoras de cargas, ao se tratar das ações da política de transporte relativas à infraestrutura rodoviária, é ampla e, além disso, ao abordar todos os atores a abrangência do estudo o inviabilizaria.

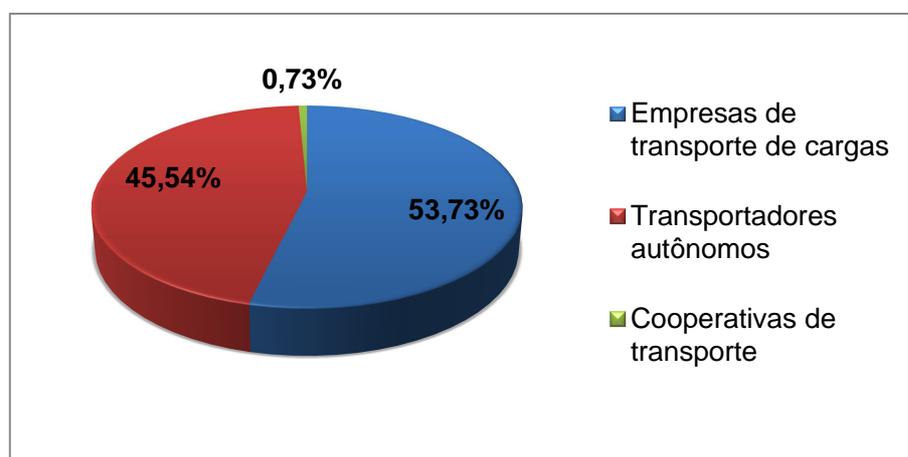
Desta forma, para avaliar a qualidade e satisfação das ações da política de transporte relacionadas à infraestrutura rodoviária no estado do Rio Grande do Sul foi realizada uma pesquisa de campo junto às empresas transportadoras de cargas situadas no referido estado. Abaixo é apresentado um breve panorama do setor de transportes de cargas do estado, seguido pela descrição da pesquisa, onde constam os detalhes das delimitações do universo e da amostra, bem como as explicações relativas ao roteiro do questionário. Em seguida são revelados não apenas os resultados obtidos com a pesquisa, como também as considerações referentes a estes resultados.

4.1 O SETOR DE TRANSPORTE DE CARGAS

O setor de transporte de cargas brasileiro, segundo a Agência Nacional de Transporte Terrestre – ANTT (2013), é constituído por três tipos de transportadores, quais sejam: o transportador autônomo, as empresas de transporte de cargas e as cooperativas de transporte. No Brasil existem 801.954 transportadores de cargas, sendo que a maior parte deles, 676.187 são transportadores autônomos, também conhecidos como carreteiros ou caminhoneiros. Em seguida encontram-se as 125.442 empresas de transporte de cargas e as 325 cooperativas de transporte.

Juntos, estes transportadores possuem uma frota de nacional de 1.881.493 veículos de carga, sendo que 1.010.994 veículos de carga são de propriedade das empresas de transporte de cargas, 856.770 veículos pertencem aos transportadores autônomos e 13.729 veículos são das cooperativas de transporte de cargas (ANTT, 2013). Percebe-se aqui a relevância das empresas de transporte de cargas, visto que 53,73% da frota nacional é de propriedade delas, conforme se observa no gráfico abaixo.

Gráfico 17 - Número de veículos por tipo de transportador - 2013



Fonte: Adaptado de ANTT (2013).

Ao se observar os dados referentes ao estado do Rio Grande do Sul, verifica-se que existem nele 13.992 transportadores de cargas possuindo uma frota total de 198.113 caminhões e empregando 125.571 pessoas. A receita bruta destes transportadores no ano de 2010 foi de R\$ 13.571.764,00 (IBGE, 2010).

Segundo a revista Maiores e Melhores do Transporte em 2012, a maior empresa do estado do Rio Grande do Sul no transporte de cargas é a Transportes Gabardo, com receita operacional líquida de R\$ 309.974,00 e que se encontra em décimo quarto lugar em nível nacional. Em seguida, encontram-se as empresas TW Transportes e VBR Logística Ltda., com o vigésimo segundo e trigésimo primeiros lugares nacionais, respectivamente. Ao se considerar as oito maiores empresas do Rio Grande do Sul, conforme se observa na tabela 2 abaixo, o total de receita operacional líquida é de R\$ 687.691,00. É relevante ressaltar que esta pesquisa, realizada pela revista Maiores de Melhores do Transporte em 2012, classifica as empresas com matriz dentro do estado do Rio Grande do Sul e conforme a receita operacional líquida que possuem.

Tabela 2 - Maiores empresas do transporte rodoviário de cargas do RS - 2012

RS	Transportadora	Receita Operacional Líquida (R\$ mil)
1	Transportes Gabardo	309.974,00
2	TW Transportes	144.259,00
3	VBR Logística Ltda.	78.976,00
4	Rodoviário Bedin	56.444,00
5	Transportadora Minuano	39.295,00
6	Transportadora Augusta	26.906,00
7	Transportadora Transmiro	26.049,00
8	Sonda Transportes	5.788,00

Fonte: Adaptado de Maiores e Melhores (2012).

Os dados acima apresentados revelam a importância do transporte de carga para o estado do Rio Grande do Sul e para o Brasil. Desta forma, uma pesquisa de campo que suscite informações referentes à satisfação das empresas transportadoras de cargas em relação à infraestrutura rodoviária se torna indispensável.

4.2 DESCRIÇÃO DA PESQUISA

Para realizar a avaliação de produto, que objetiva medir a satisfação das políticas públicas através da percepção de seus beneficiários, é necessário, além do aprofundamento teórico desenvolvido nos capítulos precedentes, efetuar uma pesquisa de campo. Tal pesquisa foi realizada através de entrevistas e da utilização de questionário, aplicados à amostra selecionada. O questionário consiste em um

instrumento de coleta de dados, contendo uma relação de perguntas a serem respondidas por escrito e sem a presença do entrevistador (MARCONI; LAKATOS, 2003).

O universo de pesquisa foi composto por duzentas e uma empresas transportadoras de cargas com sede ou filiais no estado do Rio Grande do Sul e que utilizam as rodovias federais do estado para recebimento de insumos e/ou para a distribuição dos produtos de seus clientes. A seleção foi efetuada utilizando-se o cadastro de empresas transportadoras de cargas associadas ao Sindicato das Empresas de Transporte de Cargas e Logística no estado do Rio Grande do Sul – SETCERGS, constante no *site* do referido sindicato. Para a realização da pesquisa levou-se em consideração as empresas transportadoras de cargas que, acima de tudo, possuíam interesse e disponibilidade em participar do presente estudo. As empresas que se dispuseram a responder os instrumentos por esta pesquisa utilizados constituem uma amostra de vinte e nove transportadoras de cargas.

A pesquisa de campo, realizada entre os meses de outubro a dezembro de 2012, teve início através da realização das entrevistas com três proprietários de transportadoras de cargas sediadas no estado do Rio Grande do Sul, selecionados através da disponibilidade dos profissionais e pela proximidade destes com o entrevistador. Estas entrevistas tiveram o objetivo de efetuar o pré-teste do questionário a ser enviado às demais empresas transportadoras de cargas, além de proporcionarem informações adicionais e detalhadas para a posterior análise. Além destas, foi realizada entrevista com o integrante da diretoria do SETCERGS, com o objetivo de coletar a opinião do sindicato representante das transportadoras de cargas do estado. Como forma de complementação e de verificação da percepção dos clientes destas transportadoras também foi realizada entrevista com um executivo do Conselho de Infraestrutura da Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul – FIERGS. Estas duas últimas entrevistas, com características semi-estruturais, apresentaram roteiros diferenciados devido às diferenças de atividades existentes entre o Sindicato e Federação e as empresas transportadoras de cargas (APÊNDICE A).

Em sequência à realização das entrevistas acima explanadas, foi iniciada a remessa dos questionários. Primeiramente foi realizado um contato telefônico inicial com cada transportadora de carga integrante do universo de estudo, onde eram explanados os objetivos da pesquisa e verificado o interesse em participar do

estudo. O questionário foi remetido para as 201 transportadoras de cargas através de ferramenta eletrônica de envio de questionários (*Google Docs*) e foi elaborado com base no pré-teste realizado nas entrevistas, sendo composto de perguntas abertas, fechadas e de múltipla escolha.

O questionário possuiu três blocos, quais sejam: identificação da empresa transportadora de cargas, diagnóstico relativo à empresa transportadora de cargas e avaliação das ações da política de transporte relativas à infraestrutura rodoviária (APÊNDICE B). O primeiro bloco busca coletar informações sobre a transportadora, como localização, tipo de carga transportada e regiões de atuação. O segundo bloco objetiva coletar dados sobre os custos da transportadora, bem como do conhecimento e acompanhamento pela transportadora das ações da política pública de transporte relativas à infraestrutura rodoviária. Por fim, o terceiro e último bloco visa angariar dados sobre as necessidades das transportadoras e benefícios relacionados com as ações da política relativas à infraestrutura rodoviária.

Utilizando estes dois instrumentos – a entrevista e o questionário, se objetiva avaliar se o bem ou serviço, neste caso as ações da política pública relativas à infraestrutura rodoviária, atendem às expectativas e necessidades do seu público-alvo: as transportadoras de cargas situadas no estado do Rio Grande do Sul.

4.3 RESULTADOS DA PESQUISA

Os resultados obtidos pela presente pesquisa compreendem as respostas advindas das entrevistas com os empresários das três transportadoras de cargas bem como das empresas respondentes do questionário, representadas pelos seus proprietários ou executivos, como diretores e gerentes, totalizando a amostra de vinte e nove transportadoras investigadas. De forma complementar, são inseridas as observações de maior relevância apontadas pelos especialistas do SETCERGS e da FIERGS.

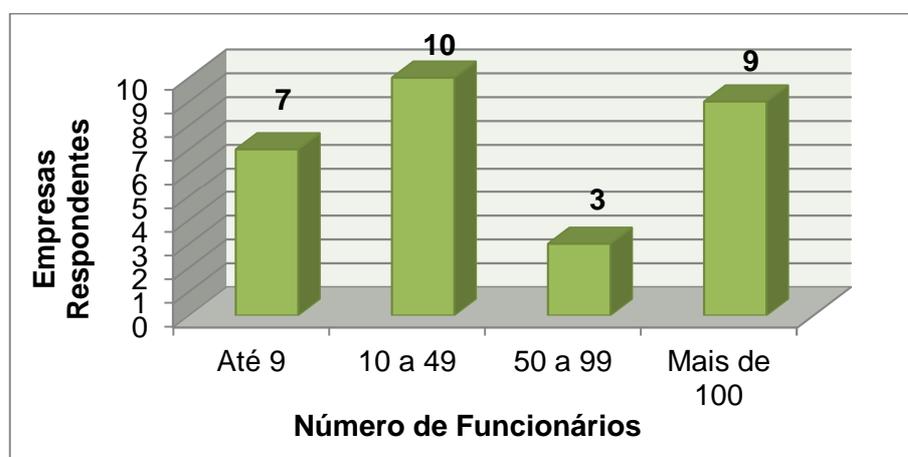
4.3.1 Perfil das empresas transportadoras de cargas

As transportadoras que responderam à pesquisa são, em sua maior parte, dispersas em diversas cidades do estado (13 empresas), entretanto é relevante observar que sete das vinte e nove empresas se encontram na cidade de Porto

Alegre, localizada em uma região onde a malha rodoviária é extremamente densa em comparação ao restante do estado, conforme é possível observar no mapa anexo (ANEXO A – MAPA RODOVIÁRIO RS 2011).

Segundo a classificação do SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (2012), empresas de serviços que possuem até nove empregados são consideradas microempresas, seguidas pelas pequenas empresas, que possuem de dez a quarenta e nove funcionários. Ao possuírem de cinquenta a noventa e nove colaboradores as empresas são consideradas de médio porte e por fim, as que possuem mais de cem empregados se classificam como empresas de grande porte. As empresas transportadoras de cargas participantes da pesquisa são heterogêneas, ao considerarmos o número de funcionários que possuem. A maioria das empresas transportadoras é de pequeno porte (dez empresas), seguidas pelas de grande porte (nove empresas), pelas de micro (sete empresas) e por fim, pelas de médio porte (três empresas), conforme se observa no gráfico abaixo.

Gráfico 18 - Número de funcionários das transportadoras de cargas - 2012



Fonte: Elaborado pelo autor

Em relação aos estados atendidos pelas transportadoras de cargas pesquisadas, de acordo com a tabela 3, o principal foco situa-se no sul e sudeste do Brasil, com maior relevância para os estados do Rio Grande do Sul (vinte e seis empresas atendentes) e São Paulo (vinte empresas atendentes). É relevante salientar que as empresas que responderam à pesquisa não atuam exclusivamente em um único estado, desta forma elas tiveram a opção de múltipla escolha neste item da pesquisa.

Tabela 3 - Estados de atuação das transportadoras pesquisadas

Região	Frequência
Rio Grande do Sul	26
São Paulo	20
Santa Catarina	17
Paraná	16
Todos os estados brasileiros	5
Rio de Janeiro	5
Minas Gerais	4
Internacional	4
Goiás	3
Pernambuco	2
Mato Grosso do Sul	2
Bahia	2
Alagoas	2
Espírito Santo	1

Fonte: Elaborada pelo autor

Ao analisar os resultados apenas da região sul do Brasil, o estado que conta com o atendimento da maior parte das transportadoras de carga é o Rio Grande do Sul, com vinte e seis empresas atendentes. Em sequência se encontra o estado de Santa Catarina com dezessete transportadoras atendentes, seguido pelo estado do Paraná, com o atendimento de dezesseis transportadoras de cargas, conforme se observa na tabela 4. Ser o estado foco do maior número de transportadoras pesquisadas possibilita ao presente estudo uma melhor análise das rodovias federais nele situadas.

Tabela 4 - Número de transportadoras atuantes na região Sul

Região	Estado	Frequência
Sul	Rio Grande do Sul	26
	Santa Catarina	17
	Paraná	16

Fonte: Elaborada pelo autor

Ao serem questionadas sobre os tipos de carga que conduzem, quinze empresas transportadoras de cargas investigadas registraram que são os alimentos os principais produtos transportados, seguidos pela carga comum completa (doze empresas) e de máquinas e equipamentos (doze empresas), conforme se observa na tabela 5. A seleção dos tipos de cargas constantes no presente estudo foi efetuada levando em consideração a classificação existente no *site* da SETCERGS e as empresas investigadas puderam escolher mais de um tipo de carga como

resposta. É importante explicar os conceitos de carga comum completa e carga comum fracionada, para melhor compreensão das informações. Carga comum completa consiste, segundo os empresários entrevistados, em uma carga contratada exclusivamente por um cliente e geralmente transportada através de caminhões baús. De forma contrária, a carga comum fracionada é aquela contratada por diversos clientes, que irão dividir o espaço no caminhão para o envio de seus produtos.

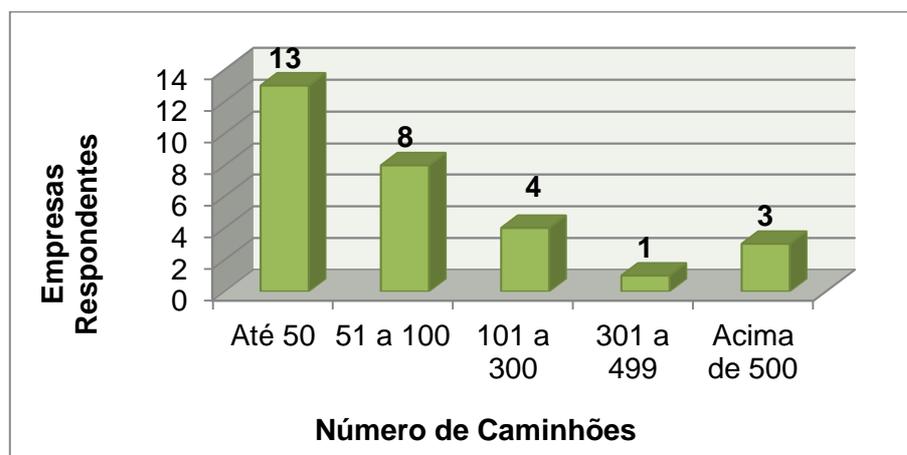
Tabela 5 - Tipos de cargas transportadas

Tipo de carga	Frequência
Alimentos	15
Carga comum completa	12
Máquinas e equipamentos	12
Outros (diversos)	11
Ferro e Aço	10
Granéis líquidos e/ou sólidos	9
Carga comum fracionada	8
Móveis	8
Higiene e limpeza	6
Bebidas	5
Eletroeletrônicos	5
Papel e Celulose	5
Calçados	4
Containers	4
Encomendas	4
Areia, cal, brita e cimento	3
Carga perigosa	3
Carga frigorífica	2
Animais vivos	1
Veículos	1
Hortifrutigranjeiros	0

Fonte: Elaborada pelo autor

Todos os produtos acima apresentados são transportados tanto através de caminhões próprios da transportadora quanto por fornecedores por elas contratados (quatorze das vinte e nove empresas investigadas). Apenas seis empresas pesquisadas utilizam somente caminhões próprios para o transporte e quatro delas exclusivamente terceirizam o transporte de cargas. Independente do tipo cargas ou de caminhões utilizados pelas transportadoras - próprios ou terceirizados, treze delas efetuam as viagens utilizando até cinquenta caminhões e oito contam com cinquenta e um a cem caminhões para transporte, de acordo com o gráfico abaixo.

Gráfico 19 - Número de caminhões utilizados para transporte



Fonte: Elaborado pelo autor

Em continuidade ao estudo e buscando uma análise do nível de conhecimento que as transportadoras de cargas possuem sobre ações da política pública relativas à infraestrutura rodoviária no estado, as empresas foram questionadas quanto ao conhecimento que possuem destas ações, representadas pelo Programa de Aceleração do Crescimento 1 e pela primeira fase do Plano Nacional de Logística de Transportes. Para melhor apresentar os resultados deste questionamento, e de outros a serem posteriormente abordados, foi elaborado um índice, através da determinação de diferentes pesos conforme o grau de importância, a cada escala do questionário, cujo cálculo observa-se a seguir:

Índice = $0 \times \text{número de respostas "Nenhum (a)}" + 0,30 \times \text{número de respostas "Baixo (a)}" + 0,60 \times \text{número de respostas "Médio (a)}" + 1,00 \times \text{número de respostas "Alto (a)}$ ", dividido pelo número de empresas da amostra, neste caso, vinte e nove empresas.

O cálculo acima resulta em um número entre zero e um, onde zero (0) equivale a nenhum conhecimento e um (1) corresponde a alto conhecimento, possibilitando uma melhor visibilidade das respostas para a análise. Esta mesma metodologia foi utilizada para calcular os demais índices a serem apresentados na pesquisa.

Desta forma, conforme se verifica na tabela 6, a ação que possuiu maior conhecimento por parte das empresas de transportes de carga é o PAC 1, visto que possuiu 0,541 de índice de conhecimento. Entretanto o PNLT é menos conhecido pelos seus beneficiários, pois seu índice de conhecimento é de 0,452.

Tabela 6 - Grau de conhecimento do PAC e PNLT pelas transportadoras

Ação	Grau de Conhecimento					Total de respondentes	Índice
	Nenhum	Baixo	Médio	Alto			
PAC 1	3	9	10	7		29	0,541
PNLT	6	9	9	5		29	0,452

Fonte: Elaborada pelo autor

As empresas transportadoras que possuem maior conhecimento das ações da política de transporte relativas à infraestrutura rodoviária são as de grande porte, com índices de 0,224 para o PAC 1 e 0,197 para o PNLT. Em seguida encontram-se as empresas de pequeno porte, com índices de 0,152 para o PAC 1 e 0,162 para o PNLT; e as de micro e médio portes, com índices de 0,124 e 0,041 para o PAC 1, respectivamente e de 0,052 e 0,041 para o PNLT, respectivamente, conforme se observa na tabela abaixo.

Tabela 7 - Grau de conhecimento do PAC 1 e PNLT x porte das transportadoras

Portes	Porte X Conhecimento									
	PAC 1					PNLT				
	Nenhum	Baixo	Médio	Alto	Índice	Nenhum	Baixo	Médio	Alto	Índice
Grande	1	1	2	5	0,224	1	1	4	3	0,197
Pequeno	2	4	2	2	0,152	2	3	3	2	0,162
Micro	0	2	5	0	0,124	3	3	1	0	0,052
Médio	0	2	1	0	0,041	0	2	1	0	0,041

Fonte: Elaborada pelo autor

Como forma de ampliar a análise quanto ao nível de conhecimento que as empresas transportadoras de cargas têm sobre as ações da política em questão foram inseridas no questionário perguntas relativas ao monitoramento e à participação das empresas na elaboração do PAC 1 e PNLT.

Ao focalizar a análise no monitoramento das ações da política pública verifica-se que vinte e três empresas da amostra realizam algum tipo de monitoramento, enquanto seis delas não realizam nenhum tipo de acompanhamento. Quando questionado àquelas transportadoras que realizam o monitoramento das ações da política sobre a forma de realizá-lo, dezoito delas informaram que acompanham os planos e programas através de entidades representativas, como sindicatos e confederações. A utilização dos meios de comunicação como forma de realizar o monitoramento foi citada por dezessete empresas, já os relatórios oficiais divulgados pelos sites governamentais são utilizados por quatro transportadoras que

acompanham as ações da política pública relativas à infraestrutura rodoviária de transportes, de acordo com a tabela 8. É relevante salientar que as empresas tiveram a opção de escolher múltiplas respostas nesta pergunta, visto que podem utilizar mais de um meio para o acompanhamento das ações da política pública em questão.

Tabela 8 - Formas de monitoramento das ações da política pública

Forma de monitoramento	Frequência
Através de entidades representativas, como sindicatos, FIERGS, CNT, etc.	18
Meios de comunicação (jornais, revistas, internet)	17
Acompanhamento dos relatórios oficiais divulgados nos sites governamentais	4
Outros	0

Fonte: Elaborada pelo autor

Analisando-se apenas as seis transportadoras de cargas que não efetuam o acompanhamento das ações da política de transporte relativas à infraestrutura rodoviária, quatro delas alegam que não o fazem por desconhecimento das ações e duas por falta de estrutura da transportadora, conforme se verifica na tabela abaixo.

Tabela 9 - Motivos do não monitoramento das ações da política pública

Motivos do não monitoramento	Frequência
Desconhecimento sobre a existência das ações da política pública	4
Falta de estrutura da transportadora (pessoal, recursos)	2
Outros	2
Falta de interesse da transportadora sobre o assunto	0

Fonte: Elaborada pelo autor

Ao observarmos a tabela acima é relevante comentar que nenhuma transportadora deixou de acompanhar as ações por falta de interesse sobre o assunto, o que revela que todas as investigadas possuem interesse nas ações da política pública de transporte relativas à infraestrutura rodoviária. Além disso, ao expandirmos a análise, verificou-se que duas transportadoras alegaram, ao escolherem a opção “outros”, que é a falta de confiança no PNLT e no PAC o motivo de não realizarem o monitoramento. Novamente é importante salientar que as empresas tiveram a opção de escolher mais de uma resposta nesta pergunta, pois os motivos de não realizarem o acompanhamento das ações da política pública em questão podem ser múltiplos.

Outra forma adicional para verificar a percepção das empresas transportadoras de cargas sobre as ações da política relativas à infraestrutura rodoviária de transportes é a participação ou sugestão na elaboração destas ações. Ao serem questionadas sobre isto, vinte e duas das vinte e nove investigadas alegam não terem participado ou sugerido quando da elaboração das ações. Apenas sete transportadoras afirmaram que efetuaram sugestões e participaram da elaboração dos planos e programas e o fizeram através de sugestões às entidades sindicais e confederações (sete empresas), negociações políticas (duas empresas) e organizações de protestos (uma empresa), conforme se observa na tabela abaixo.

Tabela 10 - Formas de participação na elaboração do PAC 1 e PNLT

Formas de participação na elaboração do PAC e PNLT	Frequência
Sugestões à entidades (ex: FIERGS, CNT, sindicatos)	7
Negociações políticas	2
Organização de protestos e manifestações	1
Outras	0

Fonte: Elaborada pelo autor

Dentre as empresas que não tiveram participação nem emitiram sugestões para a elaboração das ações (vinte e duas empresas da amostra), grande parte não o fez por acreditar que as entidades representativas das transportadoras eram as responsáveis por isso (dezoito empresas). A falta de estrutura da transportadora foi citada por quatro investigadas como sendo o motivo por não participarem ou emitirem sugestões e três delas alegaram serem outros os motivos, como a não existência de um canal formalizado para sugestões e a ausência de consulta aos empresários das transportadoras por parte dos formuladores dos planos e programas. Estes dados podem ser observados na tabela abaixo.

Tabela 11 - Motivos da não participação e sugestão na elaboração do PAC 1 e PNLT

Motivos da não participação / sugestão	Frequência
Entidades como FIERGS, CNT e sindicatos se ocupam disto;	18
Falta de estrutura da transportadora (pessoal, recursos)	4
Outros	3
O assunto não é considerado importante pela transportadora	0

Fonte: Elaborada pelo autor

Nas duas questões acima explanadas as empresas tiveram a opção de múltipla escolha de respostas, visto que podem participar de mais de uma forma ou terem mais de um motivo por não participarem.

O SETCERGS participou ativamente da elaboração das ações da política pública de transporte relativas à infraestrutura rodoviária, em especial o PNLT. Entretanto, para o integrante entrevistado existe no Brasil uma falta de cultura de longo prazo, visto que este Plano, na opinião do integrante, não está devidamente acabado. Em relação ao Programa de Aceleração do Crescimento o entrevistado afirmou que é um programa que conta com diversas obras sem nenhum estudo técnico, sendo extremamente influenciadas por decisões políticas.

A influência política sobre as obras do PAC também foi citada pelo executivo da FIERGS. Para ele, as obras incluídas por força política nem sempre se justificam e o programa apenas proporciona maior visibilidade à algumas obras. Entretanto, segundo o entrevistado, o PNLT é um trabalho extremamente relevante, que possui inúmeras obras necessárias, mas que não está sendo devidamente executado e, caso fosse, não haveria a necessidade existir um programa como o PAC, visto que inúmeras obras constantes nele se originaram do PNLT.

Em conclusão, ao se observarem os dados acima mencionados, verifica-se que as empresas de transportes de cargas do Rio Grande do Sul apresentam heterogeneidade de porte, foco de trabalho dentro do estado e transporte principalmente de alimentos, cargas comuns completas e máquinas e equipamentos. Estas transportadoras investigadas realizam seus serviços com até cinquenta caminhões, tanto próprios quanto de terceiros.

É possível concluir que os empresários do setor de transporte de cargas possuem conhecimento das ações da política pública em questão, em especial o PAC 1. Dentre estes empresários, os que possuem maior conhecimento das ações da política pública de transporte relativas à infraestrutura rodoviária são os das empresas de grande porte, seguidos pelas de pequeno, micro e médio portes.

Os empresários preocupam-se com o andamento das obras constantes nas ações, com ênfase também no PAC 1, visto que a maioria realiza algum tipo de monitoramento, sobretudo através dos meios de comunicação e de entidades representativas. Entretanto, grande parte das transportadoras não participou da elaboração dos planos e programas existentes, relegando esta função às entidades como o SETCERGS e a Confederação Nacional dos Transportes – CNT.

4.3.2 Necessidades das empresas de transportes de cargas

Para avaliar se os planos e programas de uma política pública vão ao encontro das necessidades de seus beneficiários é indispensável realizar um levantamento de quais são estas necessidades para posteriormente analisar a relação entre elas e as ações constantes nas políticas públicas. Para isto, a presente pesquisa buscou levantar as necessidades das empresas de transporte rodoviário de cargas bem como mapear as rodovias de maior importância para elas.

Para alcançar estes objetivos, o terceiro bloco do questionário foi elaborado para relacionar as necessidades das empresas transportadoras de cargas com as ações das políticas públicas de infraestrutura rodoviária de transportes – PAC 1 e PNLT. Para tanto, a primeira questão do bloco consistiu no levantamento das necessidades das transportadoras relativas às rodovias, como a expansão da malha rodoviária, adequação da malha ao tráfego, obras de manutenção na malha existente e a melhoria na interligação da malha rodoviária com outros modais de transportes, como aeroportos, portos e ferrovias.

Através da tabela 12, é possível concluir que a maior necessidade das transportadoras de cargas consiste na adequação da malha ao tráfego, representada pela duplicação das rodovias já existentes, visto que possui índice de 0,931, seguida pela necessidade de obras de manutenção na malha existente, com 0,893 de índice de importância. Os empresários entrevistados acrescentam a necessidade de conservação das rodovias estaduais e não apenas das rodovias federais, uma vez que a malha do Rio Grande do Sul carece de investimentos por parte do governo estadual.

Em sequência, as necessidades que possuem atenção das empresas de transportes são a expansão da malha rodoviária, representada pela construção de novas rodovias e a melhoria na interligação da malha rodoviária aos demais modais de transportes. A primeira, contou com índices de importância de 0,783 e a segunda de 0,597, respectivamente. Este índice foi elaborado de forma idêntica ao índice de conhecimento, anteriormente explanado.

Tabela 12 - Grau de importância das necessidades das transportadoras do RS

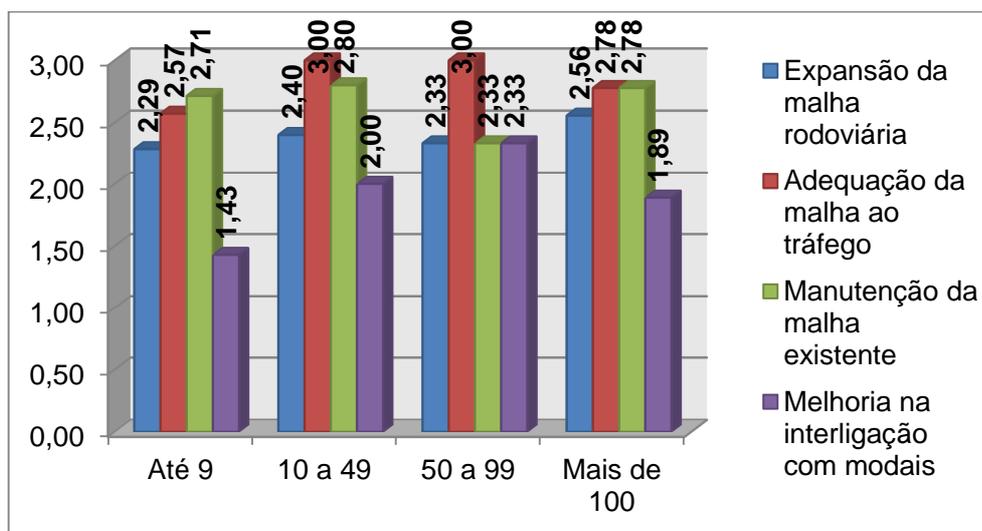
Necessidades	Grau de Importância					Índice Total
	Nenhuma	Baixa	Média	Alta	Total	
Adequação da malha ao tráfego (duplicações)	0	0	5	24	29	0,931
Manutenção da malha existente	0	1	6	22	29	0,893
Expansão da malha rodoviária (novas rodovias)	0	5	7	17	29	0,783
Melhoria na interligação com modais	4	7	7	11	29	0,597

Fonte: Elaborada pelo autor

Complementando as necessidades acima levantadas, seis transportadoras mencionaram outras relevantes, como a necessidade de investimentos em pontos de apoio aos motoristas, como forma de adequação das transportadoras à lei n. 12.619, que define a jornada máxima de trabalho e a obrigatoriedade de descanso para motoristas profissionais. Além desta necessidade, mencionada por três entre seis transportadoras, se pode encontrar a necessidade de conclusão de obras estaduais, de elaboração de políticas em nível estadual e a revisão nos preços dos pedágios, citadas por uma transportadora cada.

Ao confrontarmos o porte das empresas de transporte de cargas pesquisadas com as suas necessidades de infraestrutura rodoviária observou-se que estas necessidades variam conforme o porte da empresa (Gráfico 20). Para as microempresas, que possuem até nove colaboradores, a necessidade de maior importância é a manutenção da malha existente, devido ao seu serviço ser realizado localmente e em curtas distâncias. Esta também foi a necessidade de maior importância para as empresas de grande porte conjuntamente com a adequação da malha ao tráfego. Entretanto, a necessidade apontada pelas empresas de pequeno e médio porte como a mais importante, é a adequação da malha ao tráfego. Desta forma, verifica-se que as necessidades de maior importância para as empresas de transportes, independente de porte são concentradas na adequação da malha ao tráfego e na manutenção da malha existente.

Gráfico 20 - Número de funcionários x importância das necessidades das transportadoras

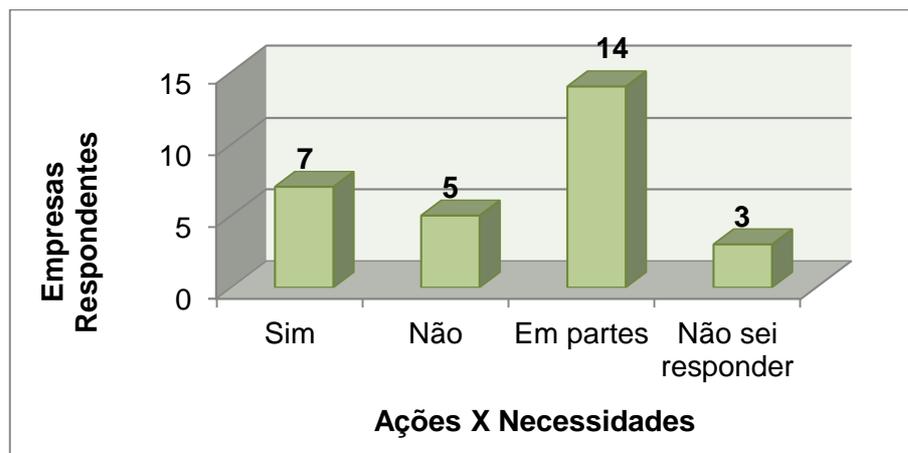


Fonte: Elaborado pelo autor

Segundo o SETCERGS, a malha rodoviária do Rio Grande do Sul está defasada em mais de trinta anos e há três anos deveria contar com mais de dois mil quilômetros de rodovias duplicadas. Tal situação é também alertada pela FIERGS. Para o integrante do SETCERGS as estradas atuais enfrentam o elevado fluxo de veículos, proveniente da elevação nas vendas de veículos de passeio, de cargas e motocicletas. Além disso, o entrevistado informou que ocorre no estado a falta de estudos e gerenciamentos relevantes sobre integração modal, onde são analisados em conjunto os investimentos intermodais. Segundo ele, não há motivos em realizar investimentos em modais de transportes, como hidrovias e ferrovias, se não ocorrem estudos e gerenciamentos detalhados sobre a utilização destes, em conjunto com as rodovias.

Em relação à opinião que as empresas transportadoras de carga tem sobre a competência das ações de política pública – PAC e PNLT, em contemplarem as necessidades acima aludidas, quatorze das vinte e nove empresas respondentes alegaram que estas ações contemplam em partes as necessidades. É importante ressaltar que das quatorze transportadoras, doze realizam algum tipo de monitoramento destas ações de política pública. Apenas sete transportadoras afirmaram que o PAC 1 e PNLT contemplam as necessidades, entretanto cinco empresas alegaram não contemplar e três declararam não saberem responder, conforme se observa no gráfico abaixo.

Gráfico 21 – Ações da política pública relativas à infraestrutura rodoviária x necessidades



Fonte: Elaborado pelo autor

A justificativa mais citada pelas empresas que alegaram que o PAC 1 e PNLT não contemplam as necessidades das transportadoras ou as que alegaram que contemplam em partes as necessidades é a obsolescência dos projetos em execução em relação às necessidades atuais e futuras dos atores e beneficiários das políticas. Para estas empresas a obsolescência é tal que acaba por não contemplar ou contemplar em partes as necessidades anteriormente explanadas. Dentre as transportadoras que afirmaram que as ações contemplam as necessidades, as justificativas citadas são: que os planos se adequam à região atingida e que qualquer iniciativa relacionada às rodovias beneficia as transportadoras de cargas do Rio Grande do Sul.

Como forma de verificar se as ações da política contribuem para o alcance das necessidades e expectativas das empresas transportadoras de cargas foram inseridas no questionário perguntas relacionadas às obras, tanto concluídas como não finalizadas, constantes no PAC 1 e PNLT.

Analisando primeiramente os dados relativos às obras completamente finalizadas, constantes na tabela 13, se pode concluir que a obra mais citada como contribuinte para o alcance das necessidades e expectativas das transportadoras é a duplicação da BR 101 entre Torres e Osório (dezenove citações), devido à grande utilização pelas empresas de transportes. Em seguida e pelo mesmo motivo, observa-se a construção do entroncamento entre as BRs 116 e 386 na cidade de Canoas (dezoito citações), seguida pela ponte sobre o rio Gravataí e o viaduto Unisinos, ambas situadas na BR 116. A obra com menor atribuição para o alcance

das necessidades, segundo os entrevistados é construção da BR 285 entre Bom Jesus e Pedreira (duas citações). As empresas tiveram a opção de múltipla escolha de respostas, visto que podem considerar mais de uma obra como contribuinte.

Tabela 13 - Obras finalizadas x contribuição para alcance das necessidades

Obras finalizadas	Frequência
BR 101 - Duplicação Torres a Osório	19
BR-386/BR-116 - Entroncamento de Canoas	18
BR 116 - Canoas - Ponte do Rio Gravataí	11
BR 116 - São Leopoldo - Viaduto Unisinos	10
BR 116 - Novo Hamburgo - Viaduto do Rincão	7
BR-158/BR-392 - Cruz Alta- Júlio de Castilhos-Santa Maria-Caçapava-Santana da Boa Vista-Canguçu	6
BR-471 - Barros Cassal-Herveiras-Vera Cruz	6
BR 158 - Santa Maria a Rosário do Sul	4
BR 285 - Bom Jesus a Pedreira	2

Fonte: Elaborada pelo autor

Focalizando as obras que estão em andamento, independente do estágio que se encontram se pode verificar que as obras que mais colaboram para a obtenção das necessidades das empresas transportadoras de cargas são a construção da BR 448, conhecida como Rodovia do Parque, a construção da nova ponte sobre o Rio Guaíba, na BR 290 e a duplicação da BR 386, entre as cidades de Tabai e Estrela. O principal motivo para a escolha destas obras é a grande utilização pelas transportadoras de carga do Rio Grande do Sul. Dentre as obras menos citadas estão a duplicação da BR 290 entre Eldorado do Sul e Pantano Grande e o entroncamento também em Pantano Grande, conforme se observa na tabela abaixo.

Tabela 14 - Obras não finalizadas x contribuição para alcance das necessidades

Obras não finalizadas	Frequência
BR 448 - Rodovia do Parque	16
BR 290 - Ponte sobre o rio Guaíba	15
BR 386 - Tabai a Estrela	14
BR 116 - Porto Alegre a Pelotas	13
BR 116 - Sapucaia do Sul - Viaduto de Sapucaia	13
BR 116 - São Leopoldo - Ponte Rio dos Sinos	12
BR 386 - Lajeado a Soledade	10
BR 392 - Pelotas a Rio Grande	10
BR 116 - Estância Velha a Dois Irmãos	6
BR 116 - Novo Hamburgo-Viaduto Roselândia	6
BR 290 - Eldorado do Sul a Pantano Grande	5
Entroncamento - Pantano Grande	5

Fonte: Elaborada pelo autor

Segundo o SETCERGS, a obra de maior relevância para o Rio Grande do Sul é a duplicação da BR 386, entretanto seu projeto de duplicação deveria ser estendido até a divisa com o estado de Santa Catarina. Para o entrevistado, as obras a serem incluídas nas ações da política pública de transporte relativas à infraestrutura rodoviária devem ser amplamente analisadas antes de executadas, visto que elas necessitam apresentar importância logística e não apenas servirem para mobilidade.

É possível verificar que as obras de maior relevância para os clientes das transportadoras são semelhantes. Segundo a FIERGS, as obras mais importantes para as empresas industriais são as já executadas BR 101, BR 471 e o entroncamento entre as BRs 116 e 386. Dentre as obras em andamento é a ponte sobre o rio Guaíba a obra de maior importância, visto que possibilita integração com o sul do estado e é primordial para o polo petroquímico da cidade de Triunfo.

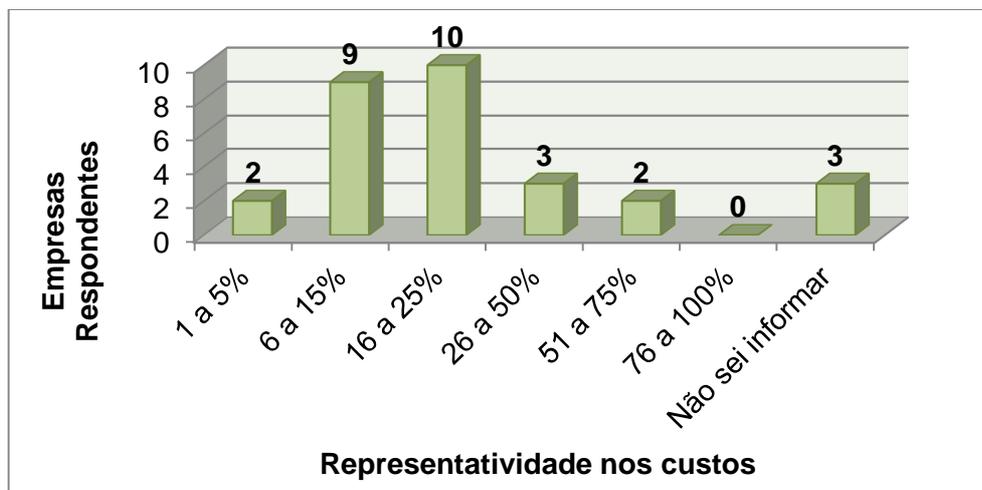
Em suma, a necessidade fundamental das empresas de transportes de cargas do Rio Grande do Sul é a duplicação das rodovias já existentes, o que vai ao encontro do que elas selecionaram como sendo as obras de maior contribuição, como as BRs 101 e 386. Também é possível verificar o descontentamento dos empresários quanto às ações da política pública em questão, devido às obras primordiais estarem com seus estágios atrasados, como as já citadas BR 386 e BR 448, acarretando em obsolescência dos projetos frente ao constante aumento de tráfego das rodovias.

4.3.3 Impactos das ações da política pública

Além de realizar o levantamento das necessidades das transportadoras de cargas do Rio Grande do Sul, a presente pesquisa buscou examinar quais os impactos que as ações do PAC 1 e PNLT trazem para estas empresas.

Grande parte das empresas de transportes soube estimar o quanto a insuficiência ou má qualidade das rodovias afetam os custos da transportadora, visto que apenas três das vinte e nove respondentes não possuíam esta informação. Segundo o gráfico 22, os custos vinculados à falta ou à má qualidade das rodovias situam-se entre 16 e 25% na opinião de dez das vinte e nove transportadoras respondentes.

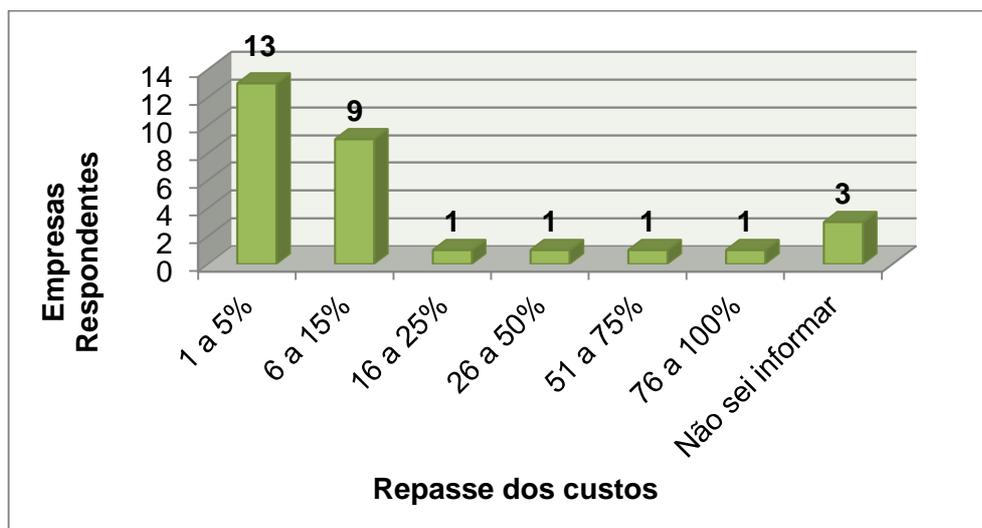
Gráfico 22 - Representatividade da má ou insuficiente infraestrutura rodoviária nos custos das transportadoras



Fonte: Elaborado pelo autor

Em contraste aos altos percentuais de custos acima retratados, está o repasse destes para os clientes das transportadoras. Das vinte e nove empresas de transportes investigadas, treze repassam de 1 a 5% dos custos relacionados à má qualidade ou insuficiência das rodovias aos seus clientes. Isto significa que são absorvidos pelas empresas transportadoras de 5 a 10% dos custos vinculados à má qualidade ou insuficiência de rodovias no Rio Grande do Sul, conforme se observa no gráfico abaixo.

Gráfico 23 - Repasse dos custos aos clientes das transportadoras de cargas



Fonte: Elaborado pelo autor

Segundo a literatura apresentada neste trabalho, os custos das empresas são aqueles relacionados à produção e também os relacionados com a interação das empresas com o mercado. Ao não ter a opção de repassar os custos aos clientes, devido à força do mercado frente aos preços, o transportador perde poder de negociação com seus clientes. Com o aumento dos custos e a impossibilidade de repassá-los aos seus clientes na totalidade, as empresas têm de readequar-se enxugando gastos internos e revendo suas estratégias competitivas, saindo da competição por preços e buscando a diferenciação dos seus serviços.

Para o SETCERGS este entrave devido ao fator preço prejudica as relações existentes entre as transportadoras e as empresas industriais, visto que não há uma cultura de parcerias e elaboração conjunta de soluções logísticas, onde ambos os lados possam ter benefícios. Segundo o entrevistado é corriqueiro entre as empresas industriais a cultura de preço ser o único aspecto relevante em transportes, não levando em conta outras questões, como a qualidade dos serviços e a responsabilidade ambiental das transportadoras.

É possível corroborar esta análise e visualizar a importância da infraestrutura através dos resultados relativos aos impactos das obras provenientes do PAC 1 e PNLT para as transportadoras de cargas. Os resultados da pesquisa mostram que não há uma homogeneidade nas respostas das transportadoras, quando levado em consideração as regiões onde as empresas se situam. Dependendo da região onde se localizam, as transportadoras definem diferentes impactos que as obras das ações da política em questão têm sobre seus negócios. Como exemplo, as empresas de transporte localizadas na região metropolitana de Porto Alegre consideram a redução nos custos com insumos como sendo o impacto de maior ocorrência, entretanto aquelas localizadas na região sudeste do Rio Grande do Sul consideram a redução dos custos com segurança como o impacto de maior ocorrência. De forma oposta, verifica-se que há homogeneidade de respostas quando se analisa a ocorrência dos impactos considerando-se o número de funcionários das transportadoras. Os impactos de maior ocorrência para as micro, pequenas e médias empresas se concentram na redução dos custos com manutenções e com segurança. Estes também são impactos de ocorrência nas grandes empresas, conjuntamente com a redução nos custos com insumos e com a redução do tempo com o transporte. Apesar disto, é imprescindível analisar os

resultados sem considerar quaisquer classificações, como localização ou número de colaboradores, para obter-se maior clareza.

Desta forma, observa-se através da tabela 15 que o maior impacto das obras constantes nas ações da política pública, ocorre na redução dos custos com manutenção dos veículos, visto que o índice relativo à ocorrência do impacto para as empresas respondentes é o de maior valor (0,786), seguido pela redução nos custos com segurança e dos insumos, ambos com índice de ocorrência de 0,762 e do impacto na redução no tempo com o transporte, com índice de 0,731. Ressalta-se também o peso do aumento da competitividade que possui 0,583 de índice de ocorrência entre as transportadoras.

Tabela 15 - Grau de ocorrência dos impactos das obras do PAC 1 e PNLT

Impactos	Grau de ocorrência				
	Nenhuma	Baixa	Média	Alta	Índice Total
Redução dos custos com manutenção	1	4	6	18	0,786
Redução dos custos com segurança	3	1	8	17	0,762
Redução dos custos com insumos	1	1	13	14	0,762
Redução do tempo com transporte	0	6	9	14	0,731
Aumento da competitividade	4	7	8	10	0,583
Redução nos preços para os clientes	3	10	8	8	0,545
Acesso a novos mercados e regiões	6	9	9	5	0,452
Abertura de novas localizações físicas	8	10	6	5	0,400
Redução dos estoques (CDs)	9	9	8	3	0,362

Fonte: Elaborada pelo autor.

Os índices acima apresentados indicam que as obras constantes nas ações relativas à infraestrutura rodoviária de transportes, se adequadas às necessidades, possibilitam uma redução de custos (de manutenção, de segurança, de insumos e de tempo de viagem), proporcionando desta forma, uma ampliação do leque de estratégias disponíveis para as empresas de transporte de cargas situadas no Rio Grande do Sul.

Em relação aos impactos das obras do PAC 1 e PNLT, que possuem menor ocorrência entre as empresas de transportes de cargas se verificam a abertura de novas localizações físicas para as transportadoras e a redução nos estoques e depósitos (CDs). O primeiro apresenta índice de ocorrência de 0,400 e o segundo possui 0,362 de índice de ocorrência.

A abertura de novas localizações físicas e seu índice de ocorrência contradizem a opinião de autores como Holl (2006) que afirma ser a melhoria na

infraestrutura de transportes uma das causas que definem a localização das empresas. Através desta pesquisa foi possível verificar que as ações relacionadas à infraestrutura rodoviária de transportes, advindas das ações da política pública como o PAC 1 e o PNLT não determinam grandes alterações ou novas localizações físicas para as empresas transportadoras de cargas do Rio Grande do Sul, como instalações de novas filiais ou centros de distribuição. Os empresários entrevistados alegaram que novas localizações físicas para suas transportadoras não são determinadas exclusivamente pela infraestrutura de transportes, mas sim por um conjunto de aspectos, dentre eles a oferta de energia, o acesso aos incentivos fiscais e a proximidade física com os fornecedores.

Os impactos negativos relacionados à infraestrutura, segundo o integrante do SETCERGS, afetam as transportadoras de três formas: aumento de tempo de viagem, com a perda de prazos de entregas e o conseqüente aumento de custos, o elevado consumo de óleo diesel, o principal insumo utilizado e, por fim, os acidentes fatais especialmente nas rodovias federais. Em relação a este último impacto, o entrevistado afirma que as ações do governo para reduzir os acidentes são banais, pois não atingem a principal causa: a obsolescência das rodovias frente ao elevado número de veículos de passeio, de carga, ônibus e motocicletas existentes atualmente. Apenas com adequação da malha é possível reduzir o número de acidentes no Brasil.

Através da pesquisa de campo realizada foi possível identificar que as empresas de transportes de cargas do Rio Grande do Sul apresentam portes diversos, sem exibirem homogeneidade. O foco de trabalho encontra-se dentro do estado e os principais produtos transportados são os alimentos, máquina e equipamentos e cargas comuns completas. Os empresários do setor de transporte de cargas conhecem as ações da política de transporte, especialmente o PAC 1 e preocupam-se com o andamento destas, visto que realizam algum tipo de monitoramento. Entretanto, estes empresários não participaram da elaboração dos planos e programas existentes, sendo esta função foi relegada às entidades representativas do setor, como o SETCERGS e a CNT.

A duplicação das rodovias existentes no Rio Grande do Sul é a maior necessidade das empresas de transportes de cargas do estado. Esta necessidade

vai ao encontro das obras selecionadas pelas transportadoras como sendo as de maior contribuição, como as BRs 101 e 386. A pesquisa também apresentou o descontentamento dos empresários em relação ao atraso das obras constantes no plano e no programa, como a BR 386 e BR 448, ocasionando obsolescência dos projetos em relação ao elevado tráfego existente.

Em relação aos impactos que as obras do PAC 1 e PNLT trazem para as empresas de transportes de cargas verificou-se que os custos advindos da insuficiência ou má qualidade das rodovias é elevado, entretanto não é repassado em sua totalidade aos clientes das transportadoras. Os maiores impactos das obras constantes nas ações de infraestrutura rodoviária de transportes ocorrem nos custos com manutenção dos veículos e nos custos com segurança e insumos, que são reduzidos com o advento de rodovias duplicadas e com qualidade.

Ao analisarmos os resultados acima apresentados, provenientes da pesquisa de campo, é possível concluir que o plano e o programa da política pública de transporte relativos à infraestrutura rodoviária, segundo a percepção dos empresários de transportes de cargas do Rio Grande do Sul, estão parcialmente de acordo com as suas necessidades. As obras nelas incluídas apresentam as necessidades das transportadoras, como as duplicações, entretanto seus projetos estão obsoletos frente aos volumes de tráfego atualmente existentes.

5 CONCLUSÃO

Ao finalizar este estudo, é imperativo ressaltar as principais conclusões decorrentes da pesquisa concretizada. O objetivo geral deste estudo foi avaliar as ações da política pública federal de transporte, relativas à infraestrutura rodoviária no estado do Rio Grande do Sul e desenvolvidas para o período de 2007 a 2010. Este objetivo foi alcançado através do estabelecimento e desenvolvimento de três objetivos específicos, quais sejam: a identificação das principais ações da política pública federal de transporte relativas à infraestrutura rodoviária do Rio Grande do Sul e desenvolvidas para os anos de 2007 a 2010, a avaliação do andamento destas ações e a avaliação das ações a partir da percepção dos empresários de transportes de cargas do referido estado.

Avaliar uma ação de política pública, tanto através da avaliação em processo quanto da avaliação de produtos, tem por objetivos proporcionar novas informações para àqueles responsáveis pela sua execução e também promover a alteração de um cenário pré-existente. As ações relativas à infraestrutura rodoviária de transportes abordadas nesta pesquisa compreendem o plano de longo prazo denominado Plano Nacional de Logística de Transportes e o Programa de Aceleração do Crescimento, ambos em suas primeiras fases. Cada uma destas ações possui objetivos e metodologias próprios; entretanto não são as únicas existentes. Estas ações compreendem uma gama de projetos elaborados por diversas esferas governamentais para os múltiplos modais de transportes. A escolha foi realizada devido ao aspecto de longo prazo do PNLT e da executabilidade do PAC, além da presença nos planos plurianuais do governo federal.

A presente pesquisa realizou inicialmente um estudo sobre as teorias relacionadas à área de políticas públicas e à área econômica, para posteriormente promover as pesquisas de campo necessárias ao alcance dos objetivos específicos. Com isto, diversas contribuições foram compiladas tanto para a área acadêmica quanto para as diversas organizações envolvidas. Dentre estas contribuições está a ampliação dos temas abordados pelas avaliações de políticas públicas, visto que muitos destes estudos possuem foco nas funções de educação e saúde, esquecendo-se das demais funções do Estado, como segurança e transportes. Além disso, este trabalho possibilitou uma revisão da literatura existente sobre políticas

públicas, bem como da avaliação das mesmas, que se relaciona tanto com a área de ciências sociais quanto com a área econômica.

Esta revisão realizada possibilitou a orientação e classificação da presente pesquisa, qualificada como uma avaliação de política pública do tipo formativa, cujo objetivo é possibilitar um *feedback* aos envolvidos na sua implementação. A avaliação realizada constitui-se em uma avaliação externa, onde o avaliador não possui conexão com a instituição responsável pela elaboração e execução da política pública. Além disso, o estudo teórico realizado possibilitou identificar o momento em que a avaliação foi realizada – durante a implementação da política pública e com o objetivo de adquirir conhecimentos sobre este processo. Através da classificação da presente pesquisa foi possível identificar a tipologia onde se encaixa, sendo uma avaliação em processo e de produto, visto que realiza o acompanhamento de uma política, plano ou programa e avalia a qualidade e competência destas em atender as expectativas do seu público-alvo.

Em sequência, o presente estudo abordou os papéis da infraestrutura, em especial aqueles ligados ao transporte rodoviário de cargas, relacionando este tema à área microeconômica. A pesquisa verificou que a infraestrutura proporciona externalidades positivas para diversos setores que são beneficiados por ela e a falta de investimentos nesta área ocasiona a diminuição da competitividade das empresas brasileiras, visto que as estratégias competitivas por elas adotadas sofrem restrições devido ao entrave infraestrutural. As infraestruturas em geral, incluindo-se aqui as infraestruturas de transportes, são consideradas fatores sistêmicos de competitividade que afetam os custos e a qualidade da disponibilidade de insumos materiais e humanos e quando deficitárias ocasionam o aumento nos custos de transação, impedindo negociações e alterando as decisões da empresa em efetuar determinada transação internamente ou terceirizando. A infraestrutura de transportes depende predominantemente da ação pública devido a sua amplitude, baixo retorno e abrangência de suas políticas públicas. O estudo verificou que é através dos planos e programas da política de transporte relativos à infraestrutura rodoviária que o governo promove o crescimento dos transportes no Brasil. Além desta análise realizada, a presente pesquisa efetuou um levantamento sobre a infraestrutura de transportes existente no Brasil e no estado do Rio Grande do Sul, como forma de ampliar a compreensão do leitor sobre o assunto.

A avaliação em processo realizada por esta pesquisa foi efetuada através de pesquisas documentais, compreendendo relatórios divulgados pelos órgãos responsáveis do governo federal, como o DNIT. Além disso, pesquisas em fontes secundárias foram realizadas, envolvendo relatórios e notícias divulgadas nos principais *sites* oficiais do governo. Desta forma, os planos e programas relativos à infraestrutura rodoviária de transportes tiveram suas obras avaliadas, com especial atenção ao andamento dos seus estágios.

A avaliação em processo trouxe à tona a necessidade de um maior acompanhamento do PNLT, pois este plano não apresentou um monitoramento adequado de suas ações, visto que os indicadores eram inexistentes antes do ano de 2011 e após este ano foram considerados inválidos para acompanhamento. As obras constantes no PNLT podem ser acompanhadas através dos indicadores do PAC. Este programa por sua vez, possui constante monitoramento, com divulgações periódicas de seus indicadores através dos *sites* oficiais do governo federal. Das obras constantes nas primeiras fases do PNLT e do PAC quatro foram finalizadas dentro do período de análise deste estudo. Todavia, diversas obras prioritárias ao desenvolvimento do estado e das empresas que nele se situam encontram-se não concluídas até o presente momento, como a BR 386 e a BR 392. É imprescindível realizar a avaliação de processo ininterruptamente, monitorando as ações que fazem parte da política pública de transporte, que se modificam continuamente. Esta atenção pode ocorrer pela constante revisão e maior enfoque ao PNLT, plano de longo prazo do governo federal e que por vezes é obscurecido pela executabilidade e curto prazo do PAC. O PNLT é um plano elaborado com metodologia específica e não é aberto a interferências político-partidárias em suas ações. O aspecto de longo prazo do Plano permite ao Estado buscar soluções para a escassez de recursos, como as parcerias público-privadas através das concessões de trechos. Em relação ao Programa de Aceleração do Crescimento, é imprescindível desassociar as obras nele incluídas dos interesses político-partidários, como forma de oferecer credibilidade ao programa frente seus beneficiários.

Ao ator responsável por elaborar e executar as ações da política pública aqui abordada – o governo, a avaliação em processo possibilitou o monitoramento externo, isento de possíveis interferências políticas e partidárias que podem ocorrer quando se abordam políticas públicas.

Em sequência à avaliação em processo foi realizada a avaliação de produto, que consiste na avaliação da satisfação dos beneficiários de uma política pública. Esta avaliação foi realizada através de pesquisa de campo junto às empresas transportadoras de cargas situadas no estado do Rio Grande do Sul, beneficiários da política pública em questão, que foram entrevistadas e submetidas à aplicação de questionário *online*.

Em relação a estas empresas, aqui ocorreram as limitações na pesquisa de campo. Primeiramente em relação ao elevado número de não respondentes, visto que dos 201 questionários enviados apenas 29 foram respondidos. Além disso, o estudo deparou-se com a dificuldade de disponibilidade dos empresários para a realização das entrevistas, o que impediu o grau de aprofundamento e generalização desejados.

Entretanto, os resultados provenientes da avaliação de produto proporcionaram relevantes conclusões, dentre elas que a necessidade fundamental das empresas de transportes de cargas situadas no Rio Grande do Sul é a duplicação das rodovias já existentes. Pode-se verificar, através do cruzamento dos resultados da avaliação em processo com a de produtos, que as necessidades dos empresários, dentre elas a de duplicação da malha rodoviária, estão contempladas nas ações da política pública de transporte relativas à infraestrutura rodoviária, entretanto as obras nelas constantes apresentam atrasos importantes em seus estágios. Este é uma das causas do descontentamento das transportadoras, visto que o atraso ocasiona a obsolescência das obras frente aos volumes de tráfego atuais.

O PAC tornou-se o programa de maior visibilidade no Brasil, enfraquecendo a atenção dada ao PNLT, como se pode observar através dos resultados da pesquisa de campo, onde este último plano apresentou baixo conhecimento entre as transportadoras, enquanto o PAC apresentou um conhecimento médio a elevado. O PAC apresenta inúmeras obras constantes no PNLT, entretanto possuiu obras advindas de interesses políticos, sem um estudo técnico específico e conseqüentemente, beneficiando apenas uma pequena parte da população. A avaliação de produto permitiu a conclusão de que o PNLT e o PAC contemplam as necessidades das empresas de transportes de cargas do estado, todavia não o fazem completamente, pois a obsolescência das obras ocasionam aumento de

custos e a conseqüente redução da competitividade, engessando o desenvolvimento e crescimento do setor.

Aqui reside uma adicional contribuição da presente pesquisa: a de focar a infraestrutura, considerada uma externalidade às empresas, mas que é assunto de extrema relevância para a competitividade, sendo um fator sistêmico desta. As estratégias competitivas das empresas de transportes de cargas do Rio Grande do Sul são diretamente afetadas pela necessidade de redução de gastos e de custos internos. Estas reduções são demandadas devido à impossibilidade de repassar os custos provenientes da manutenção dos caminhões, dos insumos e demais custos a seus clientes, devido à força de mercado.

Como contribuição para as empresas de transportes de cargas do Rio Grande do Sul, a avaliação de produto proporcionou, dentre outras, o levantamento das necessidades relativas à infraestrutura rodoviária de transportes e dos impactos que esta, quando adequada, pode gerar para as transportadoras de cargas. Também proporcionou a identificação das obras de maior relevância para as empresas de transportes, como a BR 101 e BR 448.

Além disso, esta pesquisa se constituiu em uma base para a reivindicação de obras na área de infraestrutura rodoviária, que contemplem as necessidades dos empresários, dentro de um prazo de execução condizente com estas necessidades. Ressalta-se a importância de um maior engajamento das transportadoras, visto que os resultados da pesquisa de campo mostraram o desinteresse dos empresários do setor ao relegar ao sindicato as reivindicações relativas aos planos e programas de infraestrutura rodoviária. Uma melhor conexão e participação das empresas de transporte de cargas, em conjunto com as entidades que as representam, como o SETCERGS, possibilita o alcance de objetivos comuns. É importante que este sindicato atue de forma contínua e busque constantemente as necessidades e anseios dos seus associados. Sugere-se também um programa de conscientização entre os empresários de transporte de cargas relativo à importância da intermodalidade, onde os diversos modais interagem e se complementam. Isso se dá pelo fato de que a melhoria na interligação da malha com os demais modais ter sido a necessidade considerada de menor relevância para os empresários do setor de transportes.

Aos responsáveis pela elaboração e gestão dos planos e programas da política pública de transporte sugere-se especial atenção à correta execução dos

cronogramas das obras com o intuito de que estas sejam executadas dentro do prazo esperado, evitando a obsolescência citada pelos beneficiários ouvidos por esta pesquisa. Projetos obsoletos geram rodovias inadequadas aos volumes de tráfego atuais e futuros, criando como consequência os conhecidos problemas enfrentados pelas empresas de todos os setores, bem como da sociedade em geral, como congestionamentos e acidentes de trânsito. Os gestores responsáveis pelos programas e planos relacionados à infraestrutura de transportes devem atuar como administradores dos interesses e do dinheiro público, desconsiderando aspectos políticos que porventura possam existir. Também é imprescindível que os órgãos responsáveis pela execução das obras, como o DNIT atuem de forma ágil com o intuito de sanar os conhecidos empecilhos dos cronogramas das obras, como desapropriações e questões ambientais. Além disso é importante destacar a necessidade de leis e regulamentações que tornem o processo de elaboração e execução das obras mais ágil e livre de burocracias.

Em suma, esta pesquisa teve como foco a avaliação das ações da política pública de transporte relativas à infraestrutura rodoviária e deixa como recomendação para pesquisas adicionais a ampliação de estudos na área de políticas públicas. São imprescindíveis novas pesquisas, não apenas sobre as funções do Estado usualmente estudadas, como educação e saúde, mas também sobre as demais áreas infraestruturais, como outros modais de transportes e os ramos de energia e telecomunicações. Adicionalmente é relevante expandir o escopo da pesquisa para outros estados e regiões, ou até mesmo para o Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. **Registro Nacional de Transportadores Rodoviários de Cargas 2013**. Disponível em:

<http://appweb2.antt.gov.br/rntrc_numeros/rntrc_emnumeros.asp>. Acesso em: 31 mar. 2013.

ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.51, n.4, p.05-60, 2000.

ALKMIN, Geraldo. O papel dos Estados na política de desenvolvimento socioeconômico e de infraestrutura. **Cadernos Adenauer XXI 2011**, Rio de Janeiro, n. 1, p.13-15, 2011.

ANUÁRIO EXAME DE INFRAESTRUTURA. São Paulo: Editora Abril S.A., v. 1, out. 2011.

ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de Políticas Sociais: Uma Questão em Debate**. São Paulo: Cortez, 1998. p.29-39.

_____. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS)**, São Paulo, v.18, p.7-9, 2003.

ARTIGO: um empreendimento inovador. [S.l.]. Disponível em: <<http://www.101sul.com.br/site/noticias.php?id=78>>. Acesso em: 07 jun. 2012.

BAPTISTA, Margarida A.C.. **Política Industrial: uma interpretação heterodoxa**. Campinas: Unicamp, 2000.

BRASIL (2007a). Ministério dos Transportes. Ministério da Defesa. **Plano Nacional de Logística de Transportes – PNLT – Relatório Executivo 2007**. Brasília. Disponível em: <<http://www.transportes.gov.br/public/arquivo/arq1324294267.pdf> >. Acesso em: 24 out. 2011.

BRASIL (2007b). **Programa de Aceleração do Crescimento 1 - 1º Balanço**. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/pac/relatorios/nacionais/1o-balanco/parte-1-apresentacao-janeiro-a-abril/view>. Acesso em: 24 out. 2011.

BRASIL (2009). Ministério dos Transportes. Ministério da Defesa. **Plano Nacional de Logística de Transportes – PNLT – Relatório Executivo 2009**. Brasília. Disponível em: <<http://www.transportes.gov.br/public/arquivo/arq1318520306.pdf> >. Acesso em: 24 out. 2011.

BRASIL (2010a). **Programa de Aceleração do Crescimento – Balanço de 4 anos**. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/pac/relatorios/nacionais/11o-balanco-4-anos>>. Acesso em: 08 jun. 2012.

BRASIL (2010b). **Programa de Aceleração do Crescimento** – Balanço de 4 anos no Rio Grande do Sul. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/pac/relatorios/estaduais/rio-grande-do-sul-1>>. Acesso em: 08 jun. 2012.

BRASIL (2011a). **Plano Plurianual: Políticas de Infraestrutura**. Brasília, 2011 Disponível em: <http://www.mp.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spiPPA2012/mp_005_dimensao_tatico_infra.pdf>. Acesso em: 27 out. 2011.

BRASIL (2011b). **Lei nº 12.379, de 06 de janeiro de 2011**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Viação – SNV, sua composição, objetivos e critérios para sua implantação, em consonância com os incisos XII e XXI do art. 21 da Constituição Federal. Brasília, DF, 06 de janeiro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12379.htm>. Acesso em: 17 dez. 2011.

BRASIL (2011c). Ministério dos Transportes. **Ações do Ministério dos Transportes**. Brasília. Disponível em: <<http://www.transportes.gov.br/index/conteudo/id/38169>>. Acesso em: 24 out. 2011.

BRASIL (2011d). **Programa de Aceleração do Crescimento 2** – 1º Balanço 2011/2014. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/pac/relatorios2011/pac/21o-balanco/abertura/view>>. Acesso em: 22 nov. 2011.

BRASIL (2012a). **Programa de Aceleração do Crescimento 2** - 5º Balanço 2011/2014. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/PAC2/p/p5.pdf>>. Acesso em: 21 nov. 2012.

BRASIL (2012b). Ministério dos Transportes. **Rodovia BR 101**. Disponível em: <<http://www2.transportes.gov.br/bit/02-rodo/3-loc-rodo/loc-rodo/br-101/gbr-101.htm>>. Acesso em: 07 jun. 2012.

BRASIL (2012c). Ministério dos Transportes. **Rodovia BR 116**. Disponível em: <<http://www2.transportes.gov.br/bit/02-rodo/3-loc-rodo/loc-rodo/br-116/gbr-116.htm>>. Acesso em: 24 jun. 2012.

BRASIL (2012d). Ministério do Planejamento. **Rodovias do Rio Grande do Sul**. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/obra/5748>>. Acesso em: 24 nov. 2012.

BRASIL (2012e). Ministério dos Transportes. **Rodovia BR 158**. Disponível em: <<http://www2.transportes.gov.br/bit/02-rodo/3-loc-rodo/loc-rodo/br-158/gbr-158.htm>>. Acesso em: 22 jun. 2012.

BRASIL (2012f). Ministério dos Transportes. **Rodovia BR 285**. Disponível em: <<http://www2.transportes.gov.br/bit/02-rodo/3-loc-rodo/loc-rodo/br-285/gbr-285.htm>>. Acesso em: 08 jun. 2012.

BRASIL (2012g). Ministério dos Transportes. **Rodovia BR 290**. Disponível em: <<http://www2.transportes.gov.br/bit/02-rodo/3-loc-rodo/loc-rodo/br-290/gbr-290.htm>>. Acesso em: 22 jun. 2012.

BRASIL (2012h). Ministério dos Transportes. **Rodovia BR 386**. Disponível em: <<http://www2.transportes.gov.br/bit/02-rodo/3-loc-rodo/loc-rodo/br-386/gbr-386.htm>>. Acesso em: 08 jun. 2012.

BRASIL (2012i). Ministério dos Transportes. **Rodovia BR 392**. Disponível em: <<http://www2.transportes.gov.br/bit/02-rodo/3-loc-rodo/loc-rodo/br-392/gbr-392.htm>>. Acesso em: 23 jun. 2012.

BRASIL (2012j). Ministério dos Transportes. **Rodovia BR 448**. Disponível em: <<http://www2.transportes.gov.br/bit/02-rodo/3-loc-rodo/loc-rodo/vista-448.jpg>>. Acesso em: 21 jun. 2012.

BRASIL (2012k). Ministério dos Transportes. **Rodovia BR 471**. Disponível em: <<http://www2.transportes.gov.br/bit/02-rodo/3-loc-rodo/loc-rodo/br-471/gbr-471.htm>>. Acesso em: 29 jun. 2012.

BRASIL (2013a). **Programa de Aceleração do Crescimento 2 - 6º Balanço 2011/2014**. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/pub/up/pac6/4_PAC_6_Eixo%20Transporte.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2013.

BRASIL (2013b). Ministério dos Transportes. **Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011** Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.transportes.gov.br/public/arquivo/arq1348062367.pdf>>. Acesso em: 15 mai. 2013.

CAVALCANTI, Paula Arcoverde. **Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análises de políticas públicas: uma contribuição para a área educacional**. 2007. 288 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2007.

COASE, Ronald. The Nature of the firm. **Economica**, EUA, n. 386, 1937.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRANSPORTES – CNT (2011). **Pesquisa CNT de Rodovias 2011: Relatório por estado – Rio Grande do Sul**. Disponível em: <<http://pesquisarodovias.cnt.org.br/Relatorios/RS.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2011.

_____ (2012a). **Pesquisa CNT de Rodovias 2012: Relatório por estado – Rio Grande do Sul**. Disponível em: <<http://pesquisarodovias.cnt.org.br/Relatorios/2012/RS.pdf>>. Acesso em: 27 out. 2012.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRANSPORTES – CNT (2012b). **Pesquisa CNT de Rodovias 2012: Boletim Completo**. Disponível em: <http://pesquisarodovias.cnt.org.br/Relatorios/2012/RelatorioGeral2012_AltaResolucao.pdf>. Acesso em: 27 out. 2012.

COTTA, Tereza Cristina. Avaliação educacional e políticas públicas: a experiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.1, ano 52, n.4, p.89-111, 2001.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES – DNIT (2012a). **Relação de Rodovias Longitudinais**. Disponível em: <<http://www.dnit.gov.br/rodovias/rodovias-federais/nomeclatura-das-rodovias-federais/rodovias-longitudinais.pdf>>. Acesso em: 07 jun. 2012.

_____. (2012b). **Principais obras do Ministério dos Transportes no estado do Rio Grande do Sul** [mensagem pessoal]. Relatório recebido por e-mail de <superintendencia.rs@dnit.gov.br> em 20 jun. 2012.

_____. (2012b). **Motivos dos atrasos nos cronogramas originais das obras**. [mensagem pessoal]. Relatório recebido por e-mail de <ascomrs@dnit.gov.br> em 07 ago. 2012.

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO. **Aviso de Licitação concorrência n. 66/2012 – UASG 393003**. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=3&pagina=136&data=16/03/2012>>. Acesso em: 25 jun. 2012.

EMPREENDIMENTO: BR-448 – A Rodovia do Parque. [S.l.]. Disponível em: <http://www.rodoviadoparque.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3>. Acesso em: 21 jun. 2012.

EQUIPAV, Grupo. **Tráfego BR 386 e BR 290**. Disponível em: <<http://www.pedagooonline.com.br/>>. Acesso em: 24 nov. 2012.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. Ideias, Conhecimento e Políticas Públicas: Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS)**, São Paulo, v.18, p.21-29, 2003.

_____. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS)**, São Paulo, v.20, p.97-109, 2005.

FERRAZ, João C.; KUPFER, David; HAGUENAUER, Lia. **Made in Brazil: desafios competitivos para a indústria**. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n.21, p.211-259, 2000.

HOLL, Adelheid. A Review of the Firm-Level Role of Transport Infrastructure with Implications for Transport Project. **Journal of Planning Literature**. v. 21, n.1, p.3-14, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Anual de Serviços 2010**. Rio de Janeiro: v.12, p.1-215, 2010.

JANUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, n.56, p.137-160, 2005.

JUNIOR, Helder Queiroz Pinto (Coord). **Perspectivas do investimento em infraestrutura**. UFRJ/Instituto de Economia, Rio de Janeiro; UNICAMP/Instituto de Economia: Campinas, 2010. (Projeto PIB – Perspectivas do investimento no Brasil; v.1).

KUPFER, David. Uma abordagem neo-schumpeteriana da competitividade industrial. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, ano 17, n.1, p.355-372, 1996.

LOWI, Theodore J.. Four Systems of policy, politics and choice. **Public Administration Review**, EUA: n.04, p.298-310, 1972.

MAIORES E MELHORES DO TRANSPORTE 2012. São Paulo: OTM Editora, v. 25, n. 25, nov. 2012.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5 ed, São Paulo: Atlas, 2003.

PERRUPATO, Marcelo. Plano Nacional de Logística de Transportes. In: CURSO DE LOGÍSTICA E MOBILIZAÇÃO NACIONAL 2010, 2010, Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos...** Brasília, Ministério dos Transportes, 2010. Disponível em <<http://www.transportes.gov.br/public/arquivo/arq1321630444.ppt>>. Acesso em: 24 out. 2011.

PLANALTO, Concessionária Rodoviária - COVIPLAN. **Tráfego diário na BR 285**. Disponível em: <<http://www.coviplan.com.br/coviplan.php?id=trafegodiario>>. Acesso em: 24 nov. 2012.

POSSAS, Mário L.. Competitividade: Fatores Sistêmicos e Política Industrial. In: CASTRO, Antônio Barros (Org.); POSSAS, Mário Luiz (Org.); PROENÇA, Adriano (Org.). **Estratégias empresariais na indústria brasileira: Discutindo mudanças**. Rio de Janeiro: Forense-universitária, 1996. p. 71-117.

PRESIDENTE Lula inaugura a nova BR 101 duplicada. [S.I.]. Disponível em: <<http://www.101sul.com.br/site/noticias.php?id=1378>>. Acesso em: 07 jun. 2012.

QUADROS, Saul (Coord.); RIBEIRO, Glaydston (Coord.). **Perspectivas do investimento em transporte**. UFRJ/Instituto de Economia, Rio de Janeiro; UNICAMP/Instituto de Economia: Campinas, 2009.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Coordenação e Planejamento. **Rumos 2015: estudo sobre desenvolvimento regional e logístico de transportes no Rio Grande do Sul / SCP – DEPLAN**. Porto Alegre: SCP, 2006. 5 v.

_____. Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem – DAER. **Extensão rodoviária do Rio Grande do Sul**. Disponível em: <http://www.daer.rs.gov.br/site/sistema_rodoviario_rodovias.php>. Acesso em: 03 mar. 2012a.

_____. Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem – DAER. **Mapa Rodoviário do Rio Grande do Sul 2011**. Disponível em: <http://www.daer.rs.gov.br/site/sistema_rodoviario_mapas.php>. Acesso em: 03 mar. 2012b.

_____. _____. **Obras: RSC 471 I**. Disponível em <http://www.daer.rs.gov.br/site/obras_andamento_interna.php?id=59>. Acesso em: 29 jun. 2012c.

_____. _____. **Obras: RSC 471 II**. Disponível em <http://www.daer.rs.gov.br/site/obras_andamento_interna.php?id=58>. Acesso em: 29 jun. 2012d.

RODOSUL, Concessionária de Rodovias. **Fluxo de tráfego da BR 285**. Disponível em <<http://www.rodosul.com.br/arquivos/22112012.pdf>>. Acesso em: 24 nov. 2012.

RUA, Maria das Graças. **Avaliação de Políticas, Programas e Projetos: Notas Introdutórias**. [2000]. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fUFAM-MariadasGraAvaliaPol.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2012.

_____. **Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos**. Mimeo. [2009]. Disponível em: <http://www.territoriosdacidadania.gov.br/Extensao_Universitaria>. Acesso em: 16 mar. 2012.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS – SEBRAE. **Critérios de classificação de empresas: EI – ME – EPP**. Disponível em <<http://www.sebrae-sc.com.br/leis/default.asp?vcdtexto=4154>>. Acesso em: 25 mar. 2012.

SOUZA, Celina. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS)**, São Paulo, v.18, p.15-20, 2003.

SUZIGAN, Wilson; FURTADO, João. Política Industrial e Desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 26, n. 2 (102), p. 163-185, 2006.

TREVISAN, Andrei P.; BELLEN, Hans Michael. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, n. 42 (3), p. 529-550, 2008.

ÚLTIMO gargalo da BR-101 gaúcha será liberado na tarde desta quinta-feira, 03. [S.l.]. Disponível em: < <http://www.101sul.com.br/site/noticias.php?id=1436>>. Acesso em: 07 jun. 2012.

WORTHEN, Blaine R. **Program Evaluation: Alternative approaches and practical guidelines**. 2 ed, New York: Longman, 1997.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM ENTIDADES

QUESTIONÁRIO PARA OBTENÇÃO DE INFORMAÇÕES – ENTIDADES REPRESENTATIVAS DAS EMPRESAS TRANSPORTADORAS DE CARGA DO RIO GRANDE DO SUL

BLOCO 1: IDENTIFICAÇÃO E INFORMAÇÕES SOBRE A ENTIDADE REPRESENTATIVA E O SETOR

1. Razão Social: _____
2. Endereço: _____
3. Município e estado: _____
4. Número de empresas transportadoras de carga associadas à entidade:

5. % de representatividade da entidade em relação ao total de empresas transportadoras de carga _____
6. Nome e cargo do responsável pelo preenchimento do questionário: _____

BLOCO 2: DIAGNÓSTICO RELATIVO ÀS EMPRESAS TRANSPORTADORAS DE CARGA E ÀS ENTIDADES REPRESENTATIVAS

1. As empresas do setor, em sua maioria, utilizam **caminhões próprios ou terceirizados**?

() Próprio	() Terceirizado
-------------	------------------

2. Qual a representatividade da **má qualidade ou insuficiência das rodovias** sobre **os custos** do setor?

	Intervalos
()	1 a 5%
()	6 a 15%
()	16 a 25%
()	26 a 50%
()	51 a 75%
()	76 a 100%

3. Em que medida os **custos acima** considerados são **repassados** aos clientes das transportadoras?

Assinale o percentual de acordo com os intervalos abaixo.

	Intervalos
<input type="checkbox"/>	1 a 5%
<input type="checkbox"/>	6 a 15%
<input type="checkbox"/>	16 a 25%
<input type="checkbox"/>	26 a 50%
<input type="checkbox"/>	51 a 75%
<input type="checkbox"/>	76 a 100%

4. As empresas do setor tem **conhecimento** sobre as **ações da política pública de transporte relativas à infraestrutura rodoviária**, representadas pelos programas e planos abaixo?

Indique o grau de conhecimento utilizando a escala, onde 1 é baixo conhecimento, 2 é médio conhecimento e 3 é alto conhecimento. Coloque 0 se não tiver conhecimento.

	Conhecimento			
1. Programa de Aceleração do Crescimento - PAC 1	<input type="checkbox"/> 0	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3
2. Plano Nacional de Logística de Transportes	<input type="checkbox"/> 0	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3
3. Outro (s). Citar:	<input type="checkbox"/> 0	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3

5. A entidade realiza o **monitoramento** das ações da política pública de transporte, relativas à infraestrutura rodoviária acima citadas?

<input type="checkbox"/> Sim	<input type="checkbox"/> Não
------------------------------	------------------------------

Caso a resposta seja negativa pule para a questão 7.

6. Caso a resposta anterior seja afirmativa, qual a **forma de monitoramento**? Assinale de acordo com as opções abaixo.

	Forma de monitoramento
<input type="checkbox"/>	Meios de comunicação (televisão, jornais, internet)
<input type="checkbox"/>	Acompanhamento dos relatórios oficiais divulgados nos sites governamentais
<input type="checkbox"/>	Assessoria especializada contratada pela entidade
<input type="checkbox"/>	Outro. Citar:

7. Caso a resposta da questão 5 seja negativa, qual o **motivo por não realizar** o monitoramento?

	Motivo
<input type="checkbox"/>	Desconhecimento sobre a existência das ações da política pública
<input type="checkbox"/>	Falta de interesse do setor sobre o assunto
<input type="checkbox"/>	Falta de estrutura da entidade (pessoal, recursos)
<input type="checkbox"/>	Outro. Citar:

8. O setor, representado pela sua entidade, **participou** de alguma forma na **sugestão ou elaboração** das ações da política pública de transporte, relativas à infraestrutura rodoviária (PAC 1 e PNLT)?

<input type="checkbox"/> Sim	<input type="checkbox"/> Não
------------------------------	------------------------------

Caso a resposta seja negativa pule para a questão 10.

9. Caso a resposta anterior seja afirmativa, qual a **forma desta participação**?

	Forma de participação
<input type="checkbox"/>	Negociações políticas
<input type="checkbox"/>	Participação na elaboração de propostas e projetos
<input type="checkbox"/>	Organização de protestos e manifestações
<input type="checkbox"/>	Sugestões às outras entidades (ex: FIERGS/CNT)
<input type="checkbox"/>	Outro. Citar:

10. Caso a resposta da questão 8 seja negativa, qual o **motivo**?

	Forma de participação
<input type="checkbox"/>	Falta de estrutura da entidade (pessoal, recursos)
<input type="checkbox"/>	Desinteresse das empresas do setor
<input type="checkbox"/>	Entidades como FIERGS/CNT se ocupam disto para a entidade
<input type="checkbox"/>	Outro. Citar:

BLOCO 3: AVALIAÇÃO DAS AÇÕES DA POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPORTE RELATIVAS À INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA.

1. Quais as **necessidades** mais importantes do setor em relação às **ações** da política pública de transporte, relativas à **infraestrutura rodoviária** em nosso estado?

Indique o grau de importância utilizando a escala, onde 1 é baixa importância, 2 é média importância e 3 é alta importância. Coloque 0 se não tiver importância.

Necessidades	Importância
---------------------	--------------------

1. Expansão da malha rodoviária	() 0	() 1	() 2	() 3
2. Adequação da malha ao tráfego	() 0	() 1	() 2	() 3
3. Obras de manutenção na malha existente	() 0	() 1	() 2	() 3
4. Melhoria na interligação da malha com outros modais (ferrovias, portos, hidrovias e aeroportos)	() 0	() 1	() 2	() 3
5. Outra (s). Citar:	() 0	() 1	() 2	() 3

Planos e Programas da política pública de transporte, relativas à infraestrutura rodoviária no estado do Rio Grande do Sul:

- PAC – Programa de Aceleração do Crescimento 1: Compreendido entre os anos de 2007 a 2010, abrangia medidas de incentivo ao investimento privado, de melhora da qualidade do dispêndio público e de aumento dos investimentos em infraestruturas por parte do governo.
- PNLT – Plano Nacional de Logística de Transportes: Elaborado como um plano de longo prazo abrange três períodos, sendo o primeiro deles compreendido entre os anos de 2008 e 2011. O Plano tem como objetivos retomar o processo de planejamento; considerar os custos da cadeia logística; melhorar a integração multimodal, equilibrando a matriz de transporte nacional; respeitar e incentivar a preservação ambiental e enquadrar projetos estruturantes.

2. As ações da política pública de transporte, relativas à infraestrutura rodoviária (PAC 1 e PNLT) **contemplam as necessidades** anteriormente listadas?

() Sim	() Não	() Em parte
---------	---------	--------------

3. **Justifique** sua resposta.

Justificativa

4. Caso a resposta da questão 2 seja negativa, **de que forma** as ações da política pública de transporte, relativas à infraestrutura rodoviária **devem ser alteradas** para que contemplem as necessidades e originem impactos positivos para o setor?

Alterações

5. Quais os impactos que as **ações da política pública de transporte, relativas à infraestrutura rodoviária** trazem para as empresas transportadoras de carga do Rio Grande do Sul?

Indique o grau de ocorrência utilizando a escala, onde 1 é baixa ocorrência, 2 é média ocorrência e 3 é alta ocorrência. Coloque 0 se não ocorrer.

Expectativas	Ocorrência			
	() 0	() 1	() 2	() 3
1. Redução dos custos com transporte	() 0	() 1	() 2	() 3
2. Redução do tempo com transporte	() 0	() 1	() 2	() 3
3. Redução dos custos de manutenção dos veículos	() 0	() 1	() 2	() 3
4. Redução dos custos com segurança (seguros, acidentes)	() 0	() 1	() 2	() 3
5. Redução dos estoques e de depósitos	() 0	() 1	() 2	() 3
6. Aumento da competitividade	() 0	() 1	() 2	() 3
7. Redução nos custos dos insumos	() 0	() 1	() 2	() 3
8. Abertura de novas localizações físicas para as empresas	() 0	() 1	() 2	() 3
9. Redução nos preços dos produtos para os clientes	() 0	() 1	() 2	() 3
10. Ampliação do acesso a novos mercados	() 0	() 1	() 2	() 3
11. Outra (s). Citar:	() 0	() 1	() 2	() 3
	() 0	() 1	() 2	() 3

6. Dentre os diversos impactos **justifique a escolha** das mais relevantes.

Impactos	Justificativa (Por que desta escolha?)

7. Indique o **grau de contribuição das obras finalizadas** constantes nas ações da política pública de transporte, relativas à infraestrutura rodoviária no alcance das **necessidades e expectativas** das empresas transportadoras de carga do Rio Grande do Sul.

Indique utilizando a escala, onde 1 é baixa contribuição, 2 é média contribuição e 3 é alta contribuição. Coloque 0 se não houver contribuição.

Obras finalizadas	Contribuição			
	() 0	() 1	() 2	() 3
1. BR 101 - Duplicação Torres a Osório	() 0	() 1	() 2	() 3

2.	BR 116 - Novo Hamburgo - Viaduto do Rincão	() 0	() 1	() 2	() 3
3.	BR 116 - São Leopoldo - Viaduto Unisinos	() 0	() 1	() 2	() 3
4.	BR 116 - Canoas - Ponte do Rio Gravataí	() 0	() 1	() 2	() 3
5.	BR 158 - Santa Maria a Rosário do Sul	() 0	() 1	() 2	() 3
6.	BR-158/BR-392 - Cruz Alta- Júlio de Castilhos-Santa Maria-Caçapava- Santana da Boa Vista-Canguçu	() 0	() 1	() 2	() 3
7.	BR 285 - Bom Jesus a Pedreira	() 0	() 1	() 2	() 3
8.	BR-386/BR-116 - Entroncamento	() 0	() 1	() 2	() 3
9.	BR-471 - Barros Cassal-Herveiras-Vera Cruz	() 0	() 1	() 2	() 3

8. **Justifique a escolha** das obras mais relevantes.

Obra(s)	Justificativa (Por que desta escolha?)

9. Indique o **grau de contribuição das obras não concluídas** constantes nas ações da política pública de transporte, relativas à infraestrutura rodoviária no alcance das **necessidades e expectativas** das empresas transportadoras de carga do Rio Grande do Sul.

Indique utilizando a escala, onde 1 é baixa contribuição, 2 é média contribuição e 3 é alta contribuição. Coloque 0 se não houver contribuição.

Obras não concluídas	Contribuição			
1. BR 116 - Porto Alegre a Pelotas	() 0	() 1	() 2	() 3
2. BR 116 - Estância Velha a Dois Irmãos	() 0	() 1	() 2	() 3
3. BR 116 - Novo Hamburgo-Viaduto Roselândia	() 0	() 1	() 2	() 3
4. BR 116 - São Leopoldo - Ponte Rio dos Sinos	() 0	() 1	() 2	() 3
5. BR 116 - Sapucaia do Sul - Viaduto de Sapucaia	() 0	() 1	() 2	() 3
6. BR 290 - Eldorado do Sul a Pantano Grande	() 0	() 1	() 2	() 3
7. Entroncamento - Pantano Grande	() 0	() 1	() 2	() 3
8. BR 290 - Ponte sobre o rio Guaíba	() 0	() 1	() 2	() 3
9. BR 386 - Tabaí a Estrela	() 0	() 1	() 2	() 3
10. BR 386 - Lajeado a Soledade	() 0	() 1	() 2	() 3
11. BR 392 - Pelotas a Rio Grande	() 0	() 1	() 2	() 3
12. BR 448 - Rodovia do Parque	() 0	() 1	() 2	() 3

10. **Justifique a escolha** das obras mais relevantes.

Obra(s)	Justificativa (Por que desta escolha?)

11. Ao analisar as obras acima relacionadas, se faz **necessária** alguma **obra(s) rodoviária(s) federal(is) adicional(is)** e que não está presente nesta relação?

<input type="checkbox"/> Sim	<input type="checkbox"/> Não	<input type="checkbox"/> Não sei
------------------------------	------------------------------	----------------------------------

12. Caso a resposta da questão anterior seja afirmativa, qual (is) é (são) esta(s) obra(s)? E de que forma esta(s) obra(s) irá(ão) beneficiar as empresas transportadoras de carga do Rio Grande do Sul?

Obra(s)	Justificativa (Como vai beneficiar?)

QUESTIONÁRIO PARA OBTENÇÃO DE INFORMAÇÕES - TRANSPORTADORAS DE CARGAS DO RIO GRANDE DO SUL

BLOCO 1: IDENTIFICAÇÃO SOBRE A EMPRESA TRANSPORTADORA DE CARGAS

1. Razão Social: _____

2. Endereço: _____

3. Município e estado: _____

4. Nome e cargo do responsável pelo preenchimento do
questionário: _____

5. Número de funcionários:

	Funcionários
()	Até 9
()	10 a 49
()	50 a 99
()	Mais de 100

6. Tipo(s) de carga transportada:

	Tipos de carga
()	Alimentos
()	Animais vivos
()	Areia, cal, brita e cimento
()	Bebidas
()	Calçados
()	Carga comum completa
()	Carga comum fracionada
()	Carga Frigorífica
()	Carga Perigosa
()	Containers
()	Eletroeletrônicos
()	Encomendas
()	Ferro e Aço
()	Granéis líquidos e/ou sólidos
()	Higiene e Limpeza
()	Hortifrutigranjeiros

<input type="checkbox"/>	Máquinas e equipamentos
<input type="checkbox"/>	Móveis
<input type="checkbox"/>	Papel e Celulose
<input type="checkbox"/>	Veículos
<input type="checkbox"/>	Outro (s). Citar:

7. Regiões onde atua:

	Regiões
<input type="checkbox"/>	Dentro do estado do Rio Grande do Sul
<input type="checkbox"/>	Santa Catarina
<input type="checkbox"/>	Paraná
<input type="checkbox"/>	São Paulo
<input type="checkbox"/>	Outros Estados. Quais?
<input type="checkbox"/>	Internacional

BLOCO 2: DIAGNÓSTICO RELATIVO À EMPRESA TRANSPORTADORA DE CARGA

1. Qual o número de caminhões utilizados para o transporte de cargas?

	Número de caminhões
<input type="checkbox"/>	Até 50
<input type="checkbox"/>	51 a 100
<input type="checkbox"/>	101 a 300
<input type="checkbox"/>	301 a 499
<input type="checkbox"/>	Acima de 500

2. A empresa utiliza **caminhões próprios ou terceirizados**?

<input type="checkbox"/> Próprios	<input type="checkbox"/> Terceirizados	<input type="checkbox"/> Ambos
-----------------------------------	--	--------------------------------

3. Qual a representatividade da **má qualidade ou insuficiência das rodovias** sobre **os custos** da transportadora?

	Intervalos
<input type="checkbox"/>	1 a 5%
<input type="checkbox"/>	6 a 15%
<input type="checkbox"/>	16 a 25%
<input type="checkbox"/>	26 a 50%
<input type="checkbox"/>	51 a 75%
<input type="checkbox"/>	76 a 100%

<input type="checkbox"/>	Não sei informar
--------------------------	------------------

4. Em que medida os **custos acima** considerados são **repassados** aos clientes da transportadora?

Assinale o percentual de acordo com os intervalos abaixo.

	Intervalos
<input type="checkbox"/>	1 a 5%
<input type="checkbox"/>	6 a 15%
<input type="checkbox"/>	16 a 25%
<input type="checkbox"/>	26 a 50%
<input type="checkbox"/>	51 a 75%
<input type="checkbox"/>	76 a 100%
<input type="checkbox"/>	Não sei informar

5. A transportadora tem **conhecimento** sobre a **política pública de transporte relativa à infraestrutura rodoviária**, representadas pelos programas e planos abaixo?

Indique o grau de conhecimento utilizando: 0 – nenhum conhecimento, 1 – baixo conhecimento, 2 - médio conhecimento e 3 - alto conhecimento.

	Conhecimento			
1. Programa de Aceleração do Crescimento - PAC 1	<input type="checkbox"/> 0	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3
2. Plano Nacional de Logística de Transportes	<input type="checkbox"/> 0	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3

6. A transportadora realiza o **monitoramento/acompanhamento** das ações da política pública de transporte, relativas à infraestrutura rodoviária acima citadas?

<input type="checkbox"/> Sim	<input type="checkbox"/> Não
------------------------------	------------------------------

7. Caso a resposta anterior seja afirmativa, qual a **forma de monitoramento**?

Assinale de acordo com as opções abaixo.

	Forma de monitoramento
<input type="checkbox"/>	Meios de comunicação (televisão, jornais, internet)
<input type="checkbox"/>	Acompanhamento dos relatórios oficiais divulgados nos sites governamentais
<input type="checkbox"/>	Através de entidades representativas, como sindicatos, FIERGS, CNT, etc.
<input type="checkbox"/>	Outro. Citar:

8. Caso a resposta da questão 6 seja negativa, qual o **motivo por não realizar** o monitoramento/acompanhamento?

	Motivo
--	--------

<input type="checkbox"/>	Desconhecimento sobre a existência das ações da política pública
<input type="checkbox"/>	Falta de interesse da transportadora sobre o assunto
<input type="checkbox"/>	Falta de estrutura da transportadora (pessoal, recursos)
<input type="checkbox"/>	Outro. Citar:

9. A transportadora **participou** de alguma forma na **sugestão ou elaboração** das ações da política pública de transporte, relativas à infraestrutura rodoviária (PAC 1 e PNLT)?

<input type="checkbox"/> Sim	<input type="checkbox"/> Não
------------------------------	------------------------------

10. Caso a resposta anterior seja afirmativa, qual a **forma desta participação**?

	Forma de participação
<input type="checkbox"/>	Negociações políticas
<input type="checkbox"/>	Organização de protestos e manifestações
<input type="checkbox"/>	Sugestões às entidades (ex: FIERGS/CNT/SINDICATOS)
<input type="checkbox"/>	Outro. Citar:

11. Caso a resposta da questão 9 seja negativa, qual o **motivo**?

	Forma de participação
<input type="checkbox"/>	Falta de estrutura da transportadora (pessoal, recursos)
<input type="checkbox"/>	O assunto não é considerado importante pela transportadora;
<input type="checkbox"/>	Entidades como FIERGS/CNT e sindicatos se ocupam disto
<input type="checkbox"/>	Outro. Citar:

BLOCO 3: AVALIAÇÃO DAS AÇÕES DA POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPORTE, RELATIVAS À INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA.

1. Quais as **necessidades** mais importantes da transportadora em relação às ações da política pública de transporte, relativas à **infraestrutura rodoviária** no Rio Grande do Sul?

Indique o grau de importância utilizando: 0 – nenhuma importância, 1 - baixa importância, 2 - média importância e 3 - alta importância.

Necessidades	Importância			
	<input type="checkbox"/> 0	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3
1. Expansão da malha rodoviária	<input type="checkbox"/> 0	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3
2. Adequação da malha ao tráfego (duplicação)	<input type="checkbox"/> 0	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3
3. Obras de manutenção na malha existente	<input type="checkbox"/> 0	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3
4. Melhoria na interligação da malha com outros modais (ferrovias, portos, hidrovias e aeroportos)	<input type="checkbox"/> 0	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3
5. Outra (s). Citar:	<input type="checkbox"/> 0	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3

--	--	--	--	--

Planos e Programas da política pública de transporte, relativas à infraestrutura rodoviária no estado do Rio Grande do Sul:

- PAC – Programa de Aceleração do Crescimento 1: Compreendido entre os anos de 2007 a 2010, abrangia medidas de incentivo ao investimento privado, de melhora da qualidade do dispêndio público e de aumento dos investimentos em infraestruturas por parte do governo.
- PNLT – Plano Nacional de Logística de Transportes: Elaborado como um plano de longo prazo abrange três períodos, sendo o primeiro deles compreendido entre os anos de 2008 e 2011. O Plano tem como objetivos retomar o processo de planejamento; considerar os custos da cadeia logística; melhorar a integração multimodal, equilibrando a matriz de transporte nacional; respeitar e incentivar a preservação ambiental e enquadrar projetos estruturantes.

2. As ações da política pública de transporte, relativas à infraestrutura rodoviária (PAC 1 e PNLT) **contemplam as necessidades** da transportadora, listadas na questão 1 acima?

<input type="checkbox"/> Sim	<input type="checkbox"/> Não	<input type="checkbox"/> Em partes	<input type="checkbox"/> Não sei responder
------------------------------	------------------------------	------------------------------------	--

3. **Justifique** a resposta acima.

4. Quais os impactos que as obras do PAC 1 e PNLT trazem para a sua transportadora de carga?
Indique o grau de ocorrência utilizando: 0 – nenhuma ocorrência, 1 - baixa ocorrência, 2 - média ocorrência e 3 - alta ocorrência.

Expectativas	Ocorrência			
	() 0	() 1	() 2	() 3
1. Redução do tempo com transporte	() 0	() 1	() 2	() 3
2. Redução dos custos de manutenção dos veículos	() 0	() 1	() 2	() 3
3. Redução dos custos com segurança (seguros, acidentes)	() 0	() 1	() 2	() 3
4. Redução dos estoques e de depósitos (CDs)	() 0	() 1	() 2	() 3
5. Aumento da competitividade	() 0	() 1	() 2	() 3
6. Redução nos custos dos insumos (combustível, pneus)	() 0	() 1	() 2	() 3
7. Abertura de novas localizações físicas para a transportadora	() 0	() 1	() 2	() 3

8. Redução nos preços para os clientes	<input type="checkbox"/> 0	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3
9. Acesso a novos mercados e regiões	<input type="checkbox"/> 0	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3
10. Outra (s). Citar:	<input type="checkbox"/> 0	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3

5. Dentre os diversos impactos **justifique a escolha** dos mais relevantes.

Impactos	Justificativa (Por que desta escolha?)

6. Selecione abaixo qual (is) da(s) obra(s) **finalizada(s)** constantes nas ações da política pública de transporte, relativas à infraestrutura rodoviária contribui(em) para o alcance das **necessidades e expectativas** da sua transportadora.

	Obras finalizadas
<input type="checkbox"/>	BR 101 - Duplicação Torres a Osório
<input type="checkbox"/>	BR 116 - Novo Hamburgo - Viaduto do Rincão
<input type="checkbox"/>	BR 116 - São Leopoldo - Viaduto Unisinos
<input type="checkbox"/>	BR 116 - Canoas - Ponte do Rio Gravataí
<input type="checkbox"/>	BR 158 - Santa Maria a Rosário do Sul
<input type="checkbox"/>	BR-158/BR-392 - Cruz Alta- Júlio de Castilhos-Santa Maria-Caçapava-Santana da Boa Vista-Canguçu
<input type="checkbox"/>	BR 285 - Bom Jesus a Pedreira
<input type="checkbox"/>	BR-386/BR-116 - Entroncamento
<input type="checkbox"/>	BR-471 - Barros Cassal-Herveiras-Vera Cruz

7. **Justifique** sua escolha.

Obra(s)	Justificativa (Por que desta escolha?)

8. Selecione abaixo qual (is) da(s) obra(s) **não finalizada(s)** constantes nas ações da política pública de transporte, relativas à infraestrutura rodoviária contribui(em) para o alcance das **necessidades e expectativas** da sua transportadora.

	Obras não concluídas
()	BR 116 - Porto Alegre a Pelotas
()	BR 116 - Estância Velha a Dois Irmãos
()	BR 116 - Novo Hamburgo-Viaduto Roselândia
()	BR 116 - São Leopoldo - Ponte Rio dos Sinos
()	BR 116 - Sapucaia do Sul - Viaduto de Sapucaia
()	BR 290 - Eldorado do Sul a Pantano Grande
()	Entroncamento - Pantano Grande
()	BR 290 - Ponte sobre o rio Guaíba
()	BR 386 - Tabaí a Estrela
()	BR 386 - Lajeado a Soledade
()	BR 392 - Pelotas a Rio Grande
()	BR 448 - Rodovia do Parque

9. **Justifique sua escolha.**

Obra(s)	Justificativa (Por que desta escolha?)

