

Para Sessão Temática:

A. DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

ARTIGO:

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

AUTORES:

Elisa Basso

Mestra em Economia pela UNISINOS.

Endereço: Pedro Albino Muller, 706 ap. 302 CEP 95900-000 Lajeado – RS

E-mail: elibasso@terra.com.br

Ana Lúcia Tatsch

Doutora em Economia pela UFRJ. Professora do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Endereço: FCE / UFRGS Av. João Pessoa, 52 CEP 90040-000 Porto Alegre – RS

E-mail: analuciatatsch@gmail.com

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 artigo teve por objetivo apresentar a avaliação das ações da política pública federal de transportes, relacionadas à infraestrutura rodoviária no RS, 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. Para tanto, foram coletados dados secundários de diferentes fontes e dados primários junto aos empresários do setor de transporte de cargas do RS. A investigação empírica ocorreu 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 desse segmento e das empresas industriais gaúchas. O estudo permitiu concluir que diversas obras estão 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 consequente redução da competitividade, engessando o desenvolvimento e crescimento do setor.

Palavras chaves: Políticas Públicas. Infraestrutura rodoviária. Rio Grande do Sul

1 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. 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.

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 artigo 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. Seu objetivo é apresentar os resultados da avaliação das 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, através da avaliação destas ações a partir da percepção dos seus beneficiários, representados pelos empresários de transportes de cargas 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.

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.

Este artigo está dividido em três seções, além desta introdução. A primeira seção abrange aspectos relativos à avaliação de políticas públicas. Dentre os principais aspectos encontram-se os diferentes conceitos e classificações das políticas e as considerações que devem ser contempladas ao se realizar uma avaliação de política pública. A segunda seção abrange 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 nesta seção. Na terceira seção 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 e as referências bibliográficas são apresentadas.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS: AVALIAÇÃO

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.

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 (CAVALCANTI, 2007).

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).

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. Não deve ser esgotado o estudo relacionado às conceituações e considerações sobre políticas públicas. Esta seção apenas buscou explicar algumas das principais vertentes do assunto e dar início a uma delimitação necessária e que permite maior compreensão da importância das políticas públicas.

3 INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES

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 (PINTO JR et al., 2010).

No papel 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 (PINTO JR 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 Haguenaer (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, 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.

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 impensável discutir o assunto da infraestrutura de transportes no Brasil apenas focalizando a empresa, sem considerar o papel do Estado no seu desenvolvimento. 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 (PINTO JR et al., 2010).

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 aeroaviário. 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 (BRASIL, 2011a; 2011b).

A matriz de transportes no Brasil, em comparação aos demais países é desigual, 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 PINTO JR et al., 2010).

O transporte de cargas no estado do Rio Grande do Sul é composto pelos modais rodoviário, ferroviário, aquaviário, dutoviário e aeroviário. 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).

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

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 (RS, 2012).

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.

4 AVALIAÇÃO DE PRODUTO: SATISFAÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS

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.

Apresentam-se abaixo as principais políticas públicas federais de infraestrutura de transportes representadas pelo Plano Nacional de Logística de Transportes – PNLT e o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC Eixo Transportes. Ambos abrangem o período de 2007 até 2025, sendo este prazo relativo à execução e abrangência do PNLT. Além das principais políticas públicas apresenta-se a avaliação de produto realizada com os beneficiários destas políticas – as empresas transportadoras de carga do estado do Rio Grande do Sul.

É relevante ressaltar que os planos e programas citados 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 no Plano Plurianual do governo federal, relativo aos anos de 2012 a 2015.

4.1 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, representa 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 PNLT surge em 2007 como forma de sanar a lacuna existente nas infraestruturas de transportes brasileiras, especificamente do transporte de carga. Desenvolvido pelo Ministério dos Transportes em parceria com o Ministério da Defesa, através do Centro de Excelência em Engenharia de Transportes – CENTRAN, 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.

O PNLT apresentou 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. 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 e as obras neles constantes foram as bases para o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC dos Transportes.

4.2 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. Em sua primeira versão, o programa compreendia medidas de incentivo ao investimento privado, melhora da qualidade do dispêndio público e o aumento dos investimentos em infraestruturas por parte do governo. Os investimentos estavam organizados em três eixos, quais sejam: Infraestrutura Logística, Infraestrutura Energética e Infraestrutura Social e Urbana. (BRASIL, 2011c).

Com alguns 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. 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 e ser um subsídio para os orçamentos anuais do Governo Federal (Brasil, 2011c).

Ao analisarmos o Eixo Transportes, o PAC 2 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 preliminares do governo para este Eixo 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, 2010).

É relevante assinalar que, em cada modal coberto pelo Programa, 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 aqui 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 demonstra que o Programa, para o Eixo Transportes, traz projetos essenciais ao desenvolvimento do país; entretanto, é importante que estes projetos não sejam confundidos com os demais investimentos necessários à manutenção,

conservação e recuperação. É necessário diferenciar estes investimentos das maiores necessidades do Programa, que é a execução de novos trechos e a integração modal. (Quadros; Ribeiro, 2009).

4.3 Avaliação de produto

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, efetuar uma pesquisa de campo. Tal pesquisa foi realizada através de entrevistas e da utilização de questionário estruturado, aplicados à amostra selecionada.

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, possuíram interesse e disponibilidade em participar do presente estudo. As empresas que se dispuseram a responder os instrumentos por esta pesquisa utilizados constituíram 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. 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.

Em sequência à realização das entrevistas acima explanadas, foi iniciada a remessa dos questionários. 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. O primeiro bloco buscou coletar informações sobre a transportadora, como localização, tipo de carga transportada e regiões de atuação. O segundo bloco objetivou 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 visou 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.

Os resultados obtidos 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, foram 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 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. As empresas transportadoras de cargas 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).

Em relação aos estados atendidos pelas transportadoras de cargas pesquisadas 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.

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 próprio 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. Ser o estado foco do maior número de transportadoras pesquisadas possibilita ao estudo uma melhor análise das rodovias federais nele situadas.

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). 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.

Todos os produtos acima citados 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.

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 1, 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 1 - 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 2 - Grau de conhecimento do PAC 1 e PNLT versus 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.

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

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.

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).

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.

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 possuiu 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 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.

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.

Tabela 1 - 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.

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 parte 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.

A justificativa mais citada pelas empresas que alegaram que o PAC 1 e PNLT não contemplam as necessidades das transportadoras ou as que contemplam em parte 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 atender ou atender em parte as necessidades anteriormente explanadas. Dentre as transportadoras que afirmaram que as ações contemplam as necessidades, as justificativas citadas são: os planos se adequam à região atingida e 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 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 4 - Obras finalizadas versus 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 estavam em andamento no momento da pesquisa, independente do estágio que se encontravam, 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 5 - Obras não finalizadas versus 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. 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.

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.

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 estratégia calcada em

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 essa 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. Observa-se 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 6 - Grau de ocorrência dos impactos das obras do PAC 1 e PNLT

Impactos	Grau de ocorrência				Índice Total
	Nenhuma	Baixa	Média	Alta	
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: aumentando o tempo de viagem, com a perda de prazos de entregas e o consequente aumento de custos; o elevando o consumo de óleo diesel, o principal insumo utilizado; e, por fim, promovendo a ocorrência de 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.

5 CONCLUSÃO

O objetivo geral deste artigo 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 da avaliação das ações a partir da percepção dos empresários de transportes de cargas do referido estado.

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

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. 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; esse último 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.

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.

Ressalta-se a importância de um maior engajamento das transportadoras, visto que os resultados 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.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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/1o-balanco-4-anos>>. Acesso em: 08 jun. 2012.

BRASIL (2011a). **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 (2011b). **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 (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.

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.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. 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.

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

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.

PINTO JR, Helder Queiroz (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).

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. 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.