



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

TRANSPORTES E TERRITÓRIO:
Discursos do Plano Nacional de Logística e
Transportes e seus formuladores

DANIEL FELIPE ZERBETTO VERA

Brasília – DF
Julho de 2011

DANIEL FELIPE ZERBETTO VERA

TRANSPORTES E TERRITÓRIO:
Discursos do Plano Nacional de Logística e
Transportes e seus formuladores

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade de Brasília – UnB, como parte dos requisitos para a obtenção do grau de Mestre em Geografia.

Linha de Pesquisa: “Urbanização, Ambiente e Território”.

Orientadora: Prof^a Dra. Marília Steinberger

Brasília – DF
Julho de 2011

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

TRANSPORTES E TERRITÓRIO:
**Discursos do Plano Nacional de Logística e Transportes e seus
formuladores**

DANIEL FELIPE ZERBETTO VERA

Orientadora: Prof^a Dra. Marília Steinberger

COMISSÃO EXAMINADORA:

Prof^a Dra. Marília Steinberger – Presidente
Universidade de Brasília – UnB
Departamento de Geografia - GEA

Prof^a Dra. Marli Sales – Examinadora Interna
Universidade de Brasília – UnB
Departamento de Geografia - GEA

Prof^o Dr. Neio Lúcio Campos – Examinador Interno
Universidade de Brasília – UnB
Departamento de Geografia – GEA

Prof^o Dr. Roberto Rocha Coelho Pires – Examinador Suplente
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA

FICHA CATALOGRÁFICA

VERA, DANIEL FELIPE ZERBETTO

Transportes e território: discursos do Plano Nacional de Logística e Transportes e seus formuladores, 119 p., 297mm, (UNB-IH-GEA. Mestrado, Geografia, 2011).

Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília. Departamento de Geografia.

1.Transportes

2.Território

3.Políticas Públicas

4.Ministério dos Transportes / Governo Federal

5.Plano Nacional de Logística e Transportes

I. UnB-IH-GEA

II.Título (série)

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

Zerbetto Vera, Daniel Felipe. **Transportes e território: discursos do plano nacional de logística e transportes e seus formuladores.** (Dissertação de Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade de Brasília, 2011. 119 p.

CESSÃO DE DIREITOS

NOME DO AUTOR: Daniel Felipe Zerbetto Vera

TÍTULO DA DISSERTAÇÃO: “Transportes e território: discursos do plano nacional de logística e transportes e seus formuladores”

GRAU/ANO: Mestre/2011

É concedida à Universidade de Brasília permissão para produzir cópias desta dissertação e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem autorização por escrito do autor.

Dedico este resultado de uma longa dedicação,

*à presença, suporte, paciência e carinho de minha família:
ao meu pai Mario, à minha mãe Marisa,
e aos meus irmãos Consuelo, Gabriel, Maurice e Raquel;*

à saudade de minha avó, meus sobrinhos, tios e primos;

à memória de meu avô, falecido em Janeiro de 2011;

aos meus amigos, por ocuparem minhas horas vagas;

*à minha orientadora Marília,
pelos 5 anos de parceria,
papos mil e paciência infinita;*

*e aos funcionários, professores e alunos do
Departamento de Geografia da UnB:
que se reergam com dignidade!*

(...) Marcadoras de territórios, desencadeadores de reflexos teóricos condicionados, as palavras designam o “homem nas formas de vida social” e geralmente servem também de balizas classificatórias.

Ao usá-las, os próprios autores escolhem se (deixar) classificar, declinar de sua identidade clânica, indicar seu campo de pertença e seus adversários potenciais, fechando-se antecipadamente, antes mesmo de fazer uma afirmação sobre o mundo social, no espaço limitado das escolas, correntes ou tradições teóricas. (...)

Toda reflexão é necessariamente elaborada na relação crítica a outras reflexões. Nada mais comum do que isto. No entanto, a “disputa” é estigmatizada num mundo acadêmico, que geralmente produz mais o consenso de fachada e o assassinato nos bastidores, a hipereufemização dos julgamentos públicos e a extrema violência dos “golpes” ou das conversações “privadas” do que o interesse e a paixão pela discussão argumentada ou pela crítica viva das teses (e não, como se pensa, das pessoas que as sustentam). A crítica é respeitável e deve ser reabilitada.

Bernard Lahire

Sobre escolher palavras.

(em LAHIRE, 2002, p.10)

Obrigado...

às pessoas que cederam entrevistas, pelo tempo;

ao entrevistado que pagou jantar e chope durante uma entrevista;

à minha orientadora, por tudo;

aos membros da banca, pela honra e atenção;

aos interessados no trabalho, por motivarem;

aos colegas do grupo de pesquisa, pela inspiração;

à Leda Breitenbach, por abrir minha mente;

aos veteranos, por abrirem os caminhos com conselhos e macetes;

e aos propositalmente esquecidos desta página;

...por terem contribuído para que este trabalho fosse possível.

O objetivo desta dissertação é discutir o papel de funcionários na formulação da política nacional de transportes em vigência no Brasil: o Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT 2007-22). Justifica-se o tema pela importância das políticas de transportes: indutoras de ações sobre o território, reestruturando-o e catalisando atividades sociais específicas. Para tanto, foi necessária a inclusão gradual de reflexões metodológicas, teóricas e empíricas sobre as relações transporte↔território, políticas públicas↔território e discurso↔ação pública. Este trabalho, em quatro capítulos: 1) conta uma breve história da formação territorial do Brasil, ressaltando a importância dos transportes nesse processo e apresenta contribuições da teoria espacial de Milton Santos para a reflexão sobre ações que se expressam territorialmente, como é o caso da formulação de políticas pelo Estado, através de seus funcionários e colaboradores; 2) reflete sobre o conceito de política pública, sobre o processo de formulação de uma política nacional de transportes e sobre os atores, agentes, arenas, interesses, poderes, tecnologias, impactos, objetivos, desafios envolvidos, reafirmado seu papel estratégico para o território de qualquer país; 3) constrói e aplica uma forma própria de analisar discursos a fim de entender como documentos oficiais (textos escritos) situam o discurso do PNLT na história das políticas nacionais de transportes: esses discursos refletem o pensamento oficial sobre como o território é, sobre como ele deverá ser e sobre o que fazer para mudá-lo ou conservá-lo; 4) parte das considerações anteriores sobre análise de discursos para analisar o discurso extra-oficial do Estado contido nas entrevistas (textos falados) com funcionários e colaboradores do Estado que participaram da formulação do PNLT. São alguns resultados dessa pesquisa a verificação de que: a Geografia ainda carece de contribuições ao debate sobre políticas públicas; o Estado brasileiro é ineficaz em registrar as memórias das decisões que toma, restringindo às recordações individuais as informações para *accountability*; o caso do PNLT demonstra, por sua heterodoxia, que não há um padrão, modelo ou manual que oriente a forma de fazer políticas públicas no Brasil do período democrático: isso acarretaria numa maior discricionariedade aos formuladores, mas também numa maior dificuldade para a integração entre políticas públicas e outros instrumentos de planejamento e gestão; o formulador de políticas públicas não é mero coadjuvante no processo de escolhas de território que receberão a ação governamental, mesmo se considerado válido o estigma de que realizam um trabalho menos político do que técnico.

ABSTRACT

The objective of this work is to discuss the employees' role in formulating the current Brazilian national transportation policy, the National Logistics and Transportation Plan (PNLT 2007-2022). This subject was chosen due to the transportation policies relevance: they induce actions over the territory, restructuring it and catalyzing specific social activities. In order to that, it was necessary a progressive inclusion of methodological, theoretical and empirical reflections on the relations between transports↔territory, public policies↔territory and discourse↔public actions. In four chapters this paper will: 1) relate a brief history of the Brazilian territorial formation, citing the transportation importance to that process and expose Milton Santos space theory's contributions to the consideration of actions which express themselves territorially, so are the policies designed by the State through its employees and collaborators; 2) reflect on the concept of public policy, on the process of formulating a national transportation policy, and on the evolved actors, agents, arenas, interests, powers, technologies, impacts, objectives, and challenges, endorsing its strategic role to any country's territory; 3) structure and apply an innovative form of discourse analysis as to comprehend how official written documents place the PNLT's discourse within the history of national transportation policies. Such discourses replicate the official rational about how territory is, how it should be, and what to be done to change or conserve it; 4) start from those previous considerations on discourse analysis to examine the unofficial State's discourse in interviews with State employees and collaborators that partook in the PNLT design. As a result of this research, it can be concluded that: Geography still lacks contributions into the field of public policies; the Brazilian State is inefficient in registering the recollections of its decisions, resting on individual memories to provide information used on accountability; due to its heterodoxy, the PNLT case displays that there are not standards, models nor manuals that guide the way public policies are done in the democratic-era Brazil: it implies in a higher autonomy to policymakers, yet also in greater problems to assemble public policies and other planning, management tools; public policymakers cannot be seen as ordinary assistants in the process of choosing which territories will be given governmental activities, even if considered acceptable the stigma that they realize a rather technical than political work.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

A7 – Assessoria 7 do DEC-IME

AAE – Avaliação Ambiental Estratégica

ACD – Análise Crítica do Discurso

CENTRAN - Centro de Excelência em Engenharia de Transportes

CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e Caribe

CMBEU - Comissão Mista Brasil-Estados Unidos

CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

CNT – Confederação Nacional de Transportes

CONIT - Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte

CONSETRANS – Conselho Nacional de Secretários de Transportes

DEC-IME – Departamento de Engenharia e Construção do Instituto Militar de Engenharia

ENID – Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento

FHC – Fernando Henrique Cardoso

GEIPOT - Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes

JK – Juscelino Kubitschek

MD – Ministério da Defesa

MT – Ministério dos Transportes

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PES – Planejamento Estratégico Situacional

PGVN – Plano Geral de Viação Nacional

PIB – Produto Interno Bruto

PIN – Plano de Integração Nacional

II PND – Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento

PNLT – Plano Nacional de Logística e Transportes

PNV – Plano Nacional de Viação

PPA – Plano Plurianual

PRODEST - Programa de Desenvolvimento do Setor Transportes

PRODOESTE - Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste

PROVALE - Programa Especial para o Vale do São Francisco

PRN – Plano Rodoviário Nacional

SATDE – Sistema de Apoio à Tomada de Decisões Espaciais

SIG – Sistema de Informações Geográficas

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

TKU – Toneladas transportadas por Quilômetro Útil

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| AGRADECIMENTOS | 7 |
| RESUMO | 8 |
| ABSTRACT | 9 |
| LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS | 10 |
| | |
| INTRODUÇÃO | 13 |
| CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA | 16 |
| A QUESTÃO DE PESQUISA | 18 |
| OBJETIVOS | 19 |
| HIPÓTESE | 20 |
| METODOLOGIA | 20 |
| ESTRUTURA DO TRABALHO | 26 |
| | |
| CAPÍTULO 01: A importância do transporte na configuração territorial brasileira – história e teoria | 28 |
| Formação territorial e transportes sob o controle do estado português..... | 29 |
| Formação territorial e transportes no surgimento do estado brasileiro..... | 34 |
| Formação territorial e transportes na velha república..... | 36 |
| Formação territorial e transportes na origem do planejamento científico .. | 38 |
| Formação territorial e transportes até o início do século xxi..... | 41 |
| Contribuições da teoria espacial de Milton Santos à reflexão sobre políticas de transportes: sistemas de transportes e o ato de transportar..... | 44 |
| Espaço, configuração territorial e movimento..... | 47 |
| | |
| CAPÍTULO 02: O processo de formulação de políticas públicas: o caso do transporte | 53 |
| Estado, políticas públicas e o bem comum..... | 53 |
| Políticas públicas e seu processo de formulação..... | 57 |
| Planejamento e o setor transportes..... | 61 |
| A retomada das políticas públicas nacionais no planejamento brasileiro .. | 64 |
| Pequena história do planejamento do setor transportes no brasil..... | 66 |

| | |
|---|------------|
| CAPÍTULO 03: O discurso do PNLT na história das políticas nacionais de transportes..... | 80 |
| Linguística, filosofia e as origens da moderna análise de discursos políticos | 80 |
| Caracterizando ‘discurso’ e delimitando sua análise no âmbito do pnlt..... | 84 |
| Análise dos discursos do plano nacional de logística e transportes | 89 |
| | |
| CAPÍTULO 04: O território nos discursos dos formuladores do PNLT: a visão do funcionário | 100 |
| Resultados das entrevistas..... | 106 |
| | |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS | 110 |
| BIBLIOGRAFIA | 116 |

INTRODUÇÃO

Este texto resulta de uma série de pesquisas acumuladas num período de cinco anos (2006-11). Trata-se de um ponto de chegada numa linha de reflexões que começou tentando compreender a relação teórica entre espaço geográfico e políticas públicas.

Em sua primeira contribuição a essas reflexões, '*Abordagem espacial das políticas de transportes*' (ZERBETTO VERA, 2007b), o autor do presente trabalho buscou evidências empíricas dessa relação, debruçando-se especificamente sobre as políticas nacionais de transportes no Brasil.

Seu objetivo era conhecer a expressão oficial do Estado brasileiro sobre o tema a partir dos discursos contidos nos documentos impressos de políticas de transportes, reconhecendo possíveis referências explícitas ou implícitas a espaço e território. Uma de suas conclusões foi que, desde meados do século XIX, o Estado brasileiro traça projetos para o setor transportes pretendendo desenvolvimento generalizado da economia nacional, mas intervém fragmentariamente sobre um território pensado como mero palco.

No mesmo trabalho, a partir de uma revisão de literatura sobre planejamento no Brasil, verificou-se também que os primeiros Planos de Viação do início do século XX foram os precursores do 'planejar federal' no país. A complexidade da tarefa de construir e administrar redes de infra-estruturas de grande porte levou o governo brasileiro dos anos 50 à adoção de um *know how* euro-americano sobre programação econômica no setor público. Concluiu-se ainda que, ao longo da história, o setor transporte se desenvolve e se expande seguindo interesses particulares, mormente de grandes empresários da agricultura, da indústria e do comércio, em detrimento de reivindicações de massa, sobretudo no espaço urbano.

Essa última conclusão fez emergir uma preocupação sobre o modo como a noção jurídico-administrativa de 'responsabilidade' e como os diversos 'traços da cultura política brasileira' alardeados por expoentes da sociologia política se manifestariam no âmbito da atividade formuladora de políticas públicas do Governo Federal. Daí se supôs a importância de conhecer as

pessoas responsáveis pela formulação das políticas, aqueles que aqui serão chamados de “formuladores”.

Foi a partir dessa questão que o artigo '*Relação entre políticas públicas espaciais e políticas públicas setoriais: uma questão de cultura política*' (ZERBETTO VERA, 2008) deu continuidade à mesma linha de pesquisa, não se atendo, contudo, a estudar os formuladores. O objetivo, nesse caso, foi demonstrar a existência de dois pressupostos fenômenos que circunscreveriam o processo de formulação de políticas e que poderiam ser considerados 'falhas de Estado': a setorialização da administração pública (que dificulta a integração entre políticas) e a segmentação do pensamento espacial (que leva a pensar e agir parcialmente) ¹.

Entre 2009 e 2011, o amplo projeto de pesquisa '*Políticas públicas espaciais: da teoria para a prática*', financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e coordenado pela professora Marília Steinberger, renovou as diretrizes dessa linha de pesquisa sobre políticas públicas e Geografia.

Entender as várias maneiras como as políticas são formuladas entrou nessa nova agenda de pesquisa. Um objetivo desse projeto-CNPq, do qual a presente dissertação faz parte, é conhecer as peculiaridades do processo de formulação de cada tipo de política pública nacional. Para tanto, é feito uso de uma interpretação da teoria espacial de Milton Santos que permite diferenciar tipos de políticas a partir de sua essência: Steinberger (2006) propôs que, além das políticas econômicas, das políticas sociais e das chamadas políticas setoriais (transporte sendo uma delas²), se considerasse a existência de políticas públicas espaciais.

Relacionar assim a essência dos temas sobre os quais as políticas públicas se debruçam com a teoria de Milton Santos ofereceu um diferencial à análise de políticas públicas. O analista começa a compreender que toda ação governamental se dá a partir de decisões tomadas por indivíduos diversificados quanto a seus comportamentos, mas que têm em comum o fato de trazerem

¹ Numa analogia feita à época, seria como “pedreiros, que não conversam entre si, assentando tijolos sem ter noção de como deve ficar o muro”.

² Ver ZERBETTO VERA (2007a).

"vivências territoriais" que influenciam suas ações. Alguns percebem isso, outros não; alguns agem mais fortemente em função disso, outros não, independentemente do grau de percepção.

Em suma: os envolvidos com a vida política e com a rotina de fazer políticas fazem história e fazem espaço a partir das decisões que tomam. Assim é possível assegurar, como ensina Milton Santos, que 'a história não se escreve fora do espaço e não há sociedade a-espacial'; não há sociedade, nem pessoas e nem relações sociais a-espaciais.

Foi, portanto, seguindo essa linha de pesquisa que este trabalho nasceu em 2009. Sua proposta original não era estudar o Plano Nacional de Logística e Transportes. Inicialmente, seu objetivo era estudar as possibilidades de controle social sobre a atividade formuladora de políticas públicas. Isso porque era evidente que a liberdade decisória dos gestores deveria receber mais visibilidade, não para a redução de seus limites, mas para que transparecesse o juízo ou a falta dele nas escolhas feitas.

Supostamente, isso estimularia a responsabilização (*accountability*). No entanto, já que o Brasil ainda não dispõe de legislação que possibilite que se julgue administrativa, civil ou penalmente a qualidade de um processo decisório, seria desejável, ao menos, que os gestores ficassem sujeitos a uma responsabilidade política fundamentada no julgamento moral da opinião pública, mediante sua exposição. Para tal finalidade, se testaria a hipótese de que os chamados Sistemas de Apoio à Tomada de Decisões Espaciais (SATDE) oferecidos pela geomática³ seriam capazes de tornar mais transparente os subsídios usados ou descartados que levaram determinada escolha a ser feita, permitindo "auditá-la".

O fato que levou esse projeto inicial a ficar de lado foi a constatação de que mesmo os mais automáticos instrumentos técnicos dependem de

³ "Disciplina emergente que, apoiada por um impressionante avanço tecnológico, resulta da união das Ciências da Terra e da Informática, para expressar uma integração sistêmica de técnicas e metodologias de aquisição, armazenamento, processamento, análises, apresentação e distribuição de informações geograficamente referenciadas". (MENA, 2005)

Os sistemas de informações geográficas (SIG) são um exemplo de SATDE.

manipulação humana... Assim, o foco principal das reflexões deveria ser os homens, não seus instrumentos.

Um aspecto importante a ser considerado, contudo, foi herdado da proposta original: a importância do conflito no processo de formulação de políticas públicas. Há o pressuposto de que o conflito leva as políticas a ganhar transparência e qualidade, em função da justamente de 'outros' no processo de tomada de decisões.

CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA

Com o fim do regime militar no Brasil, em meados da década de 1980, prevaleceu no país o desejo de uma ampliação dos direitos políticos que fosse acompanhada por uma abertura do sistema político-administrativo à participação dos cidadãos nos trabalhos de concepção e gestão das ações governamentais. Nesse contexto, em paralelo ao retorno da cidadania política, havia iniciativas de reengenharia institucional que promoveriam uma gradual abertura do sistema à participação popular e que empregariam uma nova mecânica à máquina estatal.

Durante os anos 90, em sintonia com princípios da recém promulgada Constituição Federal de 1988 e consoante a uma orientação econômica neoliberal prevalecente na maior parte das grandes economias ocidentais, o *modus faciendi* das políticas públicas no Brasil parecia deslocar-se de um padrão decisório tecnocrático para outro supostamente mais eficiente e democrático e fundado na noção de Estado-mínimo. Esse novo Estado de Direito, ao menos no discurso da Carta Magna, exigiria que escolhas políticas fossem legitimadas ante a participação dos interessados no assunto da política pública a ser formulada, desconcentrando e descentralizando competências decisórias.

Para a seara das políticas públicas, o passar de todos esses anos significou um aprendizado das instituições públicas e da população no manejo de novos instrumentos de representação e atendimento a interesses públicos e privados. Associações empresariais, sindicatos e demais organizações sociais, além dos governos municipais e estaduais descobriram aos poucos novas

possibilidades de interferência em escolhas políticas de caráter nacional que se traduziram em algum ganho no poder de introduzir temas e estabelecer prioridades na agenda governamental, de exigir transparência, fiscalização e responsabilidade na administração de recursos públicos, de cobrar resultados e de aquinhoar orçamento da União para os mais diversos fins e com as mais diversas justificativas.

Desde tempos imemoriais, alguém de crescente importância sempre esteve presente nas relações entre as instituições públicas e seu ‘público’ propriamente dito: o funcionário que trabalha para a complexa organização que é o Estado.

Aqui se entende que o funcionário não é apenas aquele para quem Max Weber estabeleceu um tipo ideal. Ele é o funcionário de carreira que trabalha para o Estado e que ingressou no serviço público por meio de concursos públicos; é também aquele que acessa o serviço público por formas mais flexíveis de contratação, a exemplo dos consultores; também podem ser aqueles que ocupam cargos estratégicos por escolha pessoal de alguém com o poder de fazê-lo, assumindo a condução das relações que se estabelecem entre um mundo supostamente mais técnico e outro supostamente mais político.

Mas por que o funcionário será o foco deste trabalho? Por que não outros atores considerados até mais importantes e decisivos? A justificativa para a escolha do funcionário é um chute, uma aposta: de que ele é importante, conforme se apresentará na “Hipótese”.

Quem nunca se deparou com dificuldades para fazer trâmites legais porque um atendente tinha um comportamento que levava a isso? A postura, a noção de compromisso, os ideais, tudo isso leva a perceber que o funcionário (qualquer que seja seu local de trabalho e quaisquer sejam suas tarefas) está num “meio de caminho”, entre uma iniciativa e um resultado, entre um desejo e uma ação.

A QUESTÃO DE PESQUISA

Nas políticas públicas de transportes uma série de tipos diferentes de funcionários se envolve com a tarefa “formular políticas” e com a tarefa “planejar”. Mesmo a despeito do senso comum de que são os ministros, governadores, prefeitos, deputados, senadores, juízes, presidentes os que realmente tomam decisões, é inimaginável vê-los envolvidos diretamente em todas as etapas do processo e fazendo todas as milhares de escolhas que uma política pública pode envolver. Daí o papel daquele que é supostamente apenas “técnico”.

Assim, pode-se afirmar que o funcionário que formula uma política pública tem um papel e que esse papel não é apenas técnico porque lida com temas públicos, inseparáveis de um ambiente político, repleto de conflitos, influências e interesses. Então, a questão central que se apresenta como objeto de pesquisa deste trabalho é: **que papel têm os funcionários formuladores do PNLT na escolha de territórios que receberão a ação governamental?** Será que eles tomam decisões importantes na definição de soluções para problemas do setor transportes?

A proposta aqui não é responder a essas perguntas listando as possíveis tarefas que um funcionário pode assumir em sua rotina de trabalho. Também não é do escopo desta dissertação fazer um estudo de caso selecionando um dos territórios elencados pelo portfólio do PNLT para receber investimentos em transportes e tentar entender como aquela proposta específica surgiu.

O interesse aqui é discutir seu suposto poder de influenciar os rumos da política pública, mais especificamente, durante apenas a etapa de formulação de um plano de transportes, de abrangência nacional, que é o PNLT. Essa etapa foi iniciada em 2005 e concluída em 2007 e atualmente está sendo revivida para a atualização do PNLT. O grande desafio que se impôs a essa proposta foi a falta de informações sobre o processo de formulação após quatro anos, já que não é habitual o registro das escolhas feitas, de atas de reuniões de trabalho, etc., ficando o pesquisador com o único recurso da memória individual dos funcionários participantes, nem sempre acurada.

Essa memória é, basicamente, a fonte de informações desta pesquisa. Foi explorada a partir de 13 entrevistas, sem seguir um roteiro fechado. Partiu-se do bom e velho diálogo direcionado aos temas de interesse (guiado por uma planilha de “respostas a conseguir”). O registro nem sempre foi possível, mas a informação confiável é a que interessa anotar, sendo possível confirmar diferentes versões sobre um mesmo fato através do cruzamento de vários discursos.

Reitera-se aqui o pressuposto maior deste trabalho: se os transportes são importantes para o território e as políticas e suas escolhas também o são, então as pessoas que formulam as políticas de transportes são importantes! Será que elas têm clareza de que interferem no território? Falar com elas tem como objetivo saber se essa suposta importância realmente se confirma nas palavras deles mesmos, em seus discursos!

Por fim, é oportuno afirmar: as formas de controle social sobre a tomada de decisões na formulação de políticas públicas merecem muito ser objeto de mais pesquisas e atenção dos meios de comunicação. O papel da opinião pública nesse sentido é também fundamental para evitar escândalos como os que estão⁴ ocorrendo no âmbito do alto escalão do Ministério dos Transportes, que revelam o *modus operandi* da corrupção no setor.

OBJETIVOS

O Objetivo Geral deste trabalho é discutir o papel dos funcionários formuladores do PNLT na escolha de territórios de ação governamental no período de 2005-2007.

E são os Objetivos Específicos:

- Mostrar a relevância dos transportes na estruturação do território brasileiro em termos teóricos e empíricos.
- Identificar até que ponto o território está presente nos discursos do PNLT e de seus formuladores.

⁴ Em julho de 2011.

HIPÓTESE

Este trabalho busca testar a hipótese de que os funcionários formuladores do Plano Nacional de Logística e Transportes têm um papel decisivo na escolha de territórios, na medida em que são responsáveis pela proposta de soluções para determinados problemas de transportes.

METODOLOGIA

O processo de pesquisa do qual este trabalho resulta passou por etapas, cada qual com seu desafio metodológico.

Algumas dessas etapas acionaram questões caras à Ciência Geográfica que fomentam um embate epistemológico evitado desde o princípio pelo autor, em decorrência da “vigilância epistemológica” a que se dedicam alguns pretensos representantes legítimos de determinados campos (cercados) do saber.

Sendo assim, vale ressaltar que este trabalho se posiciona sobre uma série de assuntos, mas não tem a pretensão de adquirir status de tese, uma vez que não lida com diferenças precisas entre o que se pensa na Geografia e o que se pensa em outras áreas do conhecimento (mesmo havendo temas em comum). Tampouco defende com veemência a maior adequação de uma perspectiva sobre outra. Esta dissertação busca levantar questões para suscitar reflexões e testar uma hipótese própria.

Por exemplo, o ponto de partida deste trabalho passa pelo entendimento do que seja uma ‘política pública’. Automaticamente, o leitor desta dissertação pode pensar que aqui será apresentado o relatório de um levantamento bibliográfico sobre o tema (ou sobre o termo), ‘radiografando discursos’ feitos sobre o assunto; ou seja, revelando-os em profundidade e em seus devidos contextos históricos e epistemológicos.

Diferentemente, porém, desse procedimento que foge ao escopo deste trabalho, aqui são apresentadas algumas referências que permitem ilustrar o quão diversificado é o tema. A partir dessa espécie de panorama parcial apresentado, uma definição sobre o que é uma ‘política pública’ acaba sendo

assimilada e aplicada ao longo de todo o trabalho. É como a relação significante-significado apresentada no Capítulo 03: não importa redigir uma definição de política pública, como se fosse necessário um significante. Basta mostrar os elementos que permitem construir um significado.

Essa conduta resulta do apreço do autor deste trabalho pelas lições de Jacques Derrida em sua *Gramatologia*⁵ e vale para todos os conceitos fundamentais desse trabalho, que serão apresentados ao longo dos capítulos, ao invés de estarem juntos num bloco conciso chamado “Referencial Teórico”.

Cada um desses conceitos, por sua vez, possui desdobramentos que acionam outros conceitos e noções: processo de formulação de políticas públicas, agentes, atores, arenas, Estado, planejamento, ordenamento jurídico, ação pública, discurso, fórmula⁶ discursiva, intencionalidade, território, sistemas de movimento, fixos, fluxos, etc..

Em relação às etapas da pesquisa que resultaram neste trabalho, vale explicar quais desafios metodológicos cada uma acionou. É importante salientar que essas etapas não resultaram cada uma em um dos quatro capítulos deste trabalho.

Num primeiro momento, uma revisão teórica e conceitual sobre determinados conceitos e noções foi realizada. Essa revisão partiu de um conhecimento prévio que o autor deste trabalho tinha sobre o tema no início da pesquisa, antecipando assim quais elementos seriam envolvidos. Os desafios metodológicos nessa etapa foram no sentido de evitar o conflito entre diferentes epistemologias não muito claras (conforme explicado anteriormente).

Desse modo, para remover certos conflitos epistemológicos, os termos ‘burocrata’ e ‘tecnoburocrata’ foram deixados de lado em favor do termo ‘funcionário’, esclarecido no Capítulo 04. Isso se deu em função da experiência vivida pelo autor deste trabalho no momento da qualificação da prévia desta

⁵ Obra do filósofo francês que foi consultada para construir o referencial teórico sobre discursos. Não foi aproveitada explicitamente no texto, mas orientou a forma de produzir o discurso contido nesta dissertação.

⁶ Noção que difere de ‘buzzword’ por ser mais abrangente, não se restringindo à palavra e seu uso modista e incauto, mas assumindo a existência de uma intenção que subjaz ao termo na forma de uma ideologia.

dissertação de mestrado, perante uma banca de avaliação que contava com um profissional da área de administração pública com formação em sociologia política: ficou evidente a dificuldade de chegar a um consenso sobre a escolha de uma definição de ‘tecnoburocrata’ em detrimento de outras definições possíveis e mais utilizadas.

Posteriormente a essa banca de qualificação, descobriu-se que esse termo caiu em desuso desde o fim do Regime Militar no Brasil, porque remetia ao modelo tecnoburocrático de tomada de decisões. Tal modelo tinha por característica a negação da participação e fora taxado de autoritário e obsoleto com a chegada do Regime Democrático. Remetia, também, à idéia da ‘tecnocracia’ como um regime hipotético de governo no qual a vontade do corpo burocrático e o primado da técnica dominaria a atividade política de uma sociedade.

O termo ‘burocracia’, de igual modo, foi propositalmente deixado de lado, devido a toda uma apropriação que determinadas tradições acadêmicas fazem de seu uso corrente.

O termo ‘funcionário’ também é apropriado mundo afora, mas não é um chavão (um termo da moda) e seu senso comum (leigo) de ‘aquele que trabalha para alguém’ faz todo o sentido em relação à noção aqui adotada: o funcionário é aquele que trabalha para o Estado, podendo ele ser membro do quadro de servidores ou não, concursado, indicado, eleito, voluntário ou contratado – como é o caso dos consultores.

Em um segundo momento desta pesquisa, uma releitura sobre a formação territorial do Brasil foi feita a partir de trabalhos que mostram o papel dos transportes nesse processo. Desse modo, foi possível demonstrar a importância da atividade transportadora e das infra-estruturas de transporte na configuração do território e na vida em sociedade como eles são hoje no país.

O desafio metodológico dessa etapa foi no sentido de conseguir combinar informações sobre a história do desenvolvimento tecnológico dos modais de transportes com o aporte teórico que ocupou o terceiro momento desta pesquisa: as contribuições da teoria espacial de Milton Santos.

Tal teoria permite entender o território e sua dinâmica a partir do acúmulo de ações passadas em interface com as ações presentes – o que leva a admitir que os transportes e as políticas de transportes tiveram papel estruturador da realidade geográfica atual do país. Daí a necessidade de conhecer o processo de formulação e dar a devida importância aos formuladores de políticas públicas.

Um quarto momento dessa pesquisa foi justamente conhecer as políticas nacionais feitas pelo Estado brasileiro que são ainda hoje marcos na história do setor. Começou pelo Programa de Metas do governo JK e chegou até o ENID do governo FHC, antecessor da política atual, o Plano Nacional de Logística e Transporte (PNLT) dos governos Lula e Dilma.

O desafio metodológico desse quarto momento foi o mais importante para a realização deste trabalho, uma vez que ensejou uma pesquisa sobre como analisar discursos escritos e falados. Resultou disso a consideração de contribuições de sete autores principais: Hannah Arendt, Pierre Bourdieu, Norman Fairclough, Patrick Charaudeau, Dominique Maingueneau e Alice Krieg-Planque.

Ainda que cada autor tenha seu próprio contexto histórico e social de produção científica, as contribuições de todos esses autores remetem à abordagem da Análise Crítica do Discurso (ACD), que se propõe a demonstrar o teor ideológico e a intencionalidade que estão por trás de discursos pretensamente naturais - como é o caso do discurso técnico-político de uma política pública. No Capítulo 03 encontra-se o aporte teórico e conceitual sobre “discurso” que ajuda a operar metodologicamente sua análise em documentos oficiais e em textos não-oficiais, como é o caso das falas dos formuladores entrevistados. Vale ressaltar que esta dissertação não faz uma análise profunda desses discursos, mas sim uma análise preliminar com a finalidade de mostrar traços discursivos marcantes, como as “fórmulas”. Desse modo, a análise aqui empreendida não faz uso também das técnicas consagradas de análise de discurso tão bem dominadas por pesquisadores do ramo da Semiologia, da Lingüística e da Comunicação – o recurso aqui utilizado é o da busca no texto e em seu contexto dos elementos apontados pela contribuição teórica da ACD como estruturantes dos discursos de teor político. Numa

eventual seqüência a esta pesquisa, porém, há um desafio de aprendizado a percorrer que, desde já, está claro por onde passa.

Assim, o quinto e último momento desta pesquisa foi entrevistar pessoas que participaram da formulação do PNLT e analisar as informações obtidas enquanto discursos não-oficiais sobre a política de transportes e o papel dos formuladores na escolha de territórios e sua consciência a respeito. O grande desafio aqui foi conseguir redigir o Capítulo 04, pois o fato de ter nas falas de entrevistados um repertório extra-oficial de informações levou à decisão de não identificar nenhum deles, mesmo que alguns tenham permitido fazê-lo.

Decorre disso o dilema da qualificação da amostra de formuladores utilizada aqui para caracterizar um objeto empírico deste trabalho: o processo de formulação do PNLT e o papel de seus formuladores para com o território.

Estatisticamente, os treze (13) entrevistados representariam cerca de 30% dos formuladores da política, mas dentre eles não há uma distribuição igualmente significativa e representativa de cada 'tipo' de formulador (consultores, funcionários dos ministérios, membros do CENTRAN e "outros"). Contudo, dentre esses treze estão intencionalmente pessoas que ocuparam cargos de direção, chefia, assessoramento ou gestão no processo de formulação e que por isso detêm maior conhecimento do processo como um todo e de suas partes.

Foram realizadas entrevistas abertas, com durações diversas. A mais importante delas foi realizada sem gravação, fazendo uso de anotações manuais, com duração de aproximadamente cinco esclarecedoras horas.

A questão da gravação foi outro desafio, já que o autor deste trabalho não tinha experiência prévia em entrevistar pessoas, muito menos em entrevistar profissionais com perfis tão diferentes quanto a suas disponibilidades, personalidades, ideologias e com diálogos de elevado teor político e técnico (quanto ao emprego de jargões específicos de suas áreas de atuação).

Inicialmente, a proposta era realizar entrevistas semi-estruturadas, com um questionário que ancorasse as respostas sem que fugissem ao escopo da entrevista. Contudo, a pouca afinidade do entrevistador em anotar respostas no

papel e o ritmo acelerado com que os entrevistados emitiam e omitiam informações prejudicou as duas entrevistas de teste realizadas inicialmente, que permitiriam contabilizar em 15 o número total de entrevistados. A partir de então, as entrevistas passaram a ser gravadas sempre que isso fosse permitido, passando, porém, as entrevistas a serem abertas, baseadas apenas numa pauta de referência que o entrevistador usava para estimular os entrevistados a trilharem suas falas pelos assuntos de interesse.

Por fim, um detalhe: em nenhuma das entrevistas o entrevistador explicou o objetivo e a hipótese da pesquisa, apenas apresentava a iniciativa como “uma pesquisa sobre a formulação do PNLT para poder contar como ela aconteceu” - o que não era mentira. Após todas as respostas desejadas terem sido proferidas, o entrevistador mudava seu discurso explicando o papel que a entrevista teria na dissertação e se eles autorizavam a identificá-los, citá-los e agradecer-lhes nominalmente.

NOTA SOBRE INSTRUMENTOS A SERVIÇO DA PESQUISA

Vale, por fim, uma nota metodológica sobre novas ferramentas de pesquisa que surgem a cada dia: quando todas as entrevistas haviam sido feitas (período entre Março de 2010 e Abril de 2011), o autor deste trabalho descobriu uma ferramenta de pesquisa que se demonstrou extremamente útil e que foi usada para sistematizar a análise das entrevistas a partir da transcrição das gravações e das anotações.

Trata-se do software Nvivo, que tem como principal tarefa, ajudar pesquisadores a organizarem suas bases de dados, de informações e de conhecimentos, permitindo o cruzamento de resultados, pesquisas dentro de pesquisas e a análise de fontes multimídia de informações num mesmo ambiente seguro e de fácil manejo (após algumas trabalhosas experiências).

Outras ferramentas essenciais foram os diversos softwares que o Google oferece para pesquisadores lidarem com textos em idiomas que não dominam: além de um tradutor cada vez menos impreciso (com inteligência artificial que aprende com as buscas e as sugestões dos usuários, sendo capaz de traduzir inclusive pelo contexto), seu sistema de busca booleana permite

que com o uso de operadores lógicos se faça uma filtragem de todo o conteúdo de natureza acadêmica publicado na internet e se encontre artigos e livros (na íntegra) sobre um tópico específico em vários idiomas, ligando uns aos outros por meio de suas próprias referências bibliográficas, seus resumos em inglês e pela ocorrência de palavras e expressões comuns - o que revela as comunidades de interessados sobre determinado assunto, ligadas em uma verdadeira rede de conhecimento.

Foi assim que o autor deste trabalho aprendeu a ler 'razoavelmente' textos em francês (com pouca ajuda de softwares de tradução) e conseguiu achar as informações que queria em textos escritos em alemão (com muita ajuda dos tradutores automáticos e de autores intérpretes).

O grande achado dentre a produção científica da Geografia Alemã foi a centenária *Geographische Zeitschrift* (Revista Geográfica), que em uma de suas edições publicou a interessante contribuição⁷ metodológica de Annika Matissek sobre análise do discurso como um método em geografia.

Ainda, a facilidade de compartilhar arquivos em nuvem na internet e o acesso a redes sociais destacadas, como a <http://academia.edu/>, o www.periodicos.capes.gov.br, o <http://repositorio.bce.unb.br/> e demais repositórios de universidades brasileiras e estrangeiras permitiu que se fizesse pesquisa de qualidade, referendada por pessoas reais (em alguns casos os próprios autores dos textos), num espaço virtual de interação.

Enfim, com a internet, com a tradução ao alcance dos curiosos cautelosos e com a ajuda dos chamados softwares de apoio à gestão do conhecimento o *apud* está sendo extinto. Viva o acesso à informação de qualidade!

ESTRUTURA DO TRABALHO

Este texto está dividido em quatro Capítulos, seguidos de Considerações Finais e Bibliografia. Cada Capítulo é iniciado por um parágrafo que explica seu

⁷ Essa contribuição não foi suficientemente explorada em tempo hábil para ser bem apresentada aqui. Mesmo assim, há uma breve referência a ela no Capítulo 03, como forma de divulgar sua existência aos leitores deste trabalho.

objetivo e é concluído com um parágrafo que o amarra no Capítulo seguinte, introduzindo-o. Segue a ordem dos Capítulos:

Capítulo 01 - A importância do transporte na configuração territorial brasileira – história e teoria

Capítulo 02 – O processo de formulação de políticas públicas: o caso do transporte

Capítulo 03 - O discurso do Plano Nacional de Logística e Transportes na história das políticas nacionais de transportes

Capítulo 04 – O território nos discursos dos formuladores do Plano Nacional de Logística e Transportes: a visão do funcionário

CAPÍTULO 01: A importância do transporte na configuração territorial brasileira – história e teoria

O primeiro objetivo deste capítulo é contar uma breve história dos transportes no Brasil e mostrar a importância do setor na formação do território Brasileiro, revelando a existência de uma relação essencial entre transporte e território.

Para tanto, serão apresentados alguns esclarecimentos sobre o processo de formação do território brasileiro e sobre como as políticas de transportes o influenciaram, primeiramente, sob a administração do Estado Português, e depois, pelo Estado Brasileiro.

Afirma-se aqui que existe uma história a ser contada para ajudar a entender como procedeu a formação territorial brasileira: a história dos transportes.

O significado do termo “formação territorial” está vinculado ao conceituário sobre o ‘espaço’, assim o segundo objetivo deste capítulo é fornecer os amparos conceituais sobre ‘transportes’ e apresentar as contribuições da teoria espacial de Milton Santos. Aqui esse conceito ganha profundidade a fim de contribuir para as análises dos discursos do PNLT (no Capítulo 03) e de seus formuladores entrevistados (Capítulo 04). As duas análises são feitas considerando os fundamentos dessa teoria, cujo cerne é o território.

Este referencial teórico-conceitual, portanto, é também o que permite a aproximação de teorias de diversas áreas do conhecimento, conduzindo à resposta da questão deste trabalho, alcançando seus objetivos e testando sua hipótese. O que se espera é que fique clara a relação entre transportes, território e políticas públicas, sendo que a teoria de Milton Santos permite demonstrá-la.

FORMAÇÃO TERRITORIAL E TRANSPORTES SOB O CONTROLE DO ESTADO PORTUGUÊS

Quando em 1492 chegaram os primeiros europeus ao continente americano já era possível tratar do assunto aqui trabalhado, afinal, tal ano representa um marco histórico para a geografia, apenas possibilitado em função do desenvolvimento de um paradigma técnico para os transportes da época, que foi a navegação comercial intercontinental.

Trata-se de uma temática aparentemente esclarecida, superada, mas que em função da presente problematização sobre a segmentação das políticas públicas, merece atenção pela sua importância para o entendimento dos *modus operandi* da antiga economia capitalista (mercantil e imperialista) e da atual economia capitalista (especulativa e globalizada). Reconhece-se de antemão, portanto, que a formação territorial do Brasil e as políticas para os transportes tiveram grandes motivações econômicas.

Em pouco mais de 500 anos de existência⁸, o Brasil sempre esteve vinculado à economia mundial, principalmente em virtude da importância de sua produção agrícola e mineral para o suprimento das demandas mercantis de Estados europeus. Os transportes, nesse contexto, eram pré-requisito para que os produtos brasileiros saíssem das cada vez mais interiores regiões do Brasil e chegassem até os portos das capitanias (províncias) para então serem levados até Portugal ou algum outro porto europeu.

Sendo assim, e considerando a natureza colonial pela qual se caracterizou o Brasil durante mais de três desses cinco séculos, conclui-se que o transporte era pensado em função da exploração econômica promovida pela metrópole portuguesa em território brasileiro. Conclui-se também que havia uma intensa participação do Estado Português no suprimento de transportes com a finalidade de conseguir remeter riquezas naturais do Brasil para a Europa. Portanto, durante o período colonial, o transporte era pensado politicamente como um meio de deslocar produtos e não como forma de desenvolver o território Brasileiro.

⁸ Aqui não se desconsidera os povos, culturas e territórios, que habitavam anteriormente aquilo que hoje é o Brasil, entretanto, a periodização aqui segue a historiografia oficial, que afirma que o país surge em 1500, como colônia do Estado português.

Em sua obra clássica *Formação Econômica do Brasil*, Celso Furtado explica que a primeira motivação para que Portugal ocupasse o território brasileiro, décadas após ser descoberto, foi a pressão de outras nações européias que, não beneficiadas nos tratados de partilha de terras (Tordesilhas, por exemplo), começavam a enviar missões de ocupação. A maneira que Portugal encontrou para frear essas missões foi estabelecer atividades econômicas em pontos estratégicos do território brasileiro, inicialmente, não a fim de obter riquezas⁹, mas de estabelecer colonos e, principalmente, de financiar a resistência contra possíveis invasores.

Esse primeiro posicionamento do Estado Português acerca do Brasil é o cerne do entendimento de sua política territorial, que se reproduziria até a transferência da corte para o Brasil, no início do século XIX. FURTADO (2007, p.29) afirma que houve, desde o princípio, uma “ocupação econômica do território brasileiro”, e revela o quão protagonistas eram as políticas para transporte de mercadorias na época:

“Das medidas políticas que foram tomadas, resultou o início da exploração agrícola das terras brasileiras, acontecimento de enorme importância na história americana. (...) a América passa a constituir parte integrante da economia reprodutiva européia, cuja técnica e capitais nela se aplicam para criar de forma permanente um **fluxo de bens**¹⁰ destinados ao mercado europeu.”

Em termos concretos, nesse primeiro momento a política de transportes do Estado Português para o Brasil girava predominantemente em torno da cobrança de impostos e da manutenção de uma parceria com capitalistas holandeses¹¹, que eram os principais comerciantes de açúcar na Europa.

⁹ Principalmente considerando que apenas com o crescimento da demanda por açúcar na Europa, em meados do século XVII, a agricultura passou a oferecer oportunidades de lucro, sobre as quais valesse à pena investir.

¹⁰ Grifo meu.

¹¹ Até o primeiro quartil do século XVII, os responsáveis pelo grosso do transporte de produtos brasileiros para a Europa foram os holandeses. Após dissidências com seu antigo parceiro, Portugal, os holandeses invadiram o Brasil, foram expulsos, e foram colonizar as Antilhas com o intuito de criar uma concorrência ao monopólio português de produção de cana. A produção caribenha viria a fazer com que os preços do açúcar caíssem em todo o mercado europeu. A crise gerada por essa redução de preços somente foi superada no século seguinte, quando se iniciou a mineração de ouro e diamante no Brasil, que passaria não apenas a oferecer novos horizontes comerciais a Portugal, como também a aproximar a Inglaterra como novo “parceiro” do Estado lusitano.

A preocupação da metrópole com o transporte das riquezas extraídas da colônia não se resumia em realizar o transporte marítimo intercontinental, mas também a forçar condições favoráveis em todo o processo produtivo que ia desde a autorização da mão de obra escrava até a estrutura fiscal de cobrança de impostos, passando pela segurança militar necessária para fazer com que aquilo que era produzido no interior da colônia chegasse de maneira maximizada ao território português. Portanto, havia a necessidade de suprir o território colonial com favorecimentos à produção e infra-estruturas para transporte (principalmente portos) e era vital saber administrar todo o processo operando à distância.

Porém, o que se constata em estudos acerca da qualidade da infraestrutura de transportes do período é que predominava a precariedade em terra firme. LIMA NETO (2001) conta que eram necessárias filas indianas para percorrer caminhos longos, onde encontrar uma fila em sentido contrário nas vias era um fato complicador para uma viagem com cargas; carroças eram usadas apenas localmente; as vias eram mal mantidas e intransitáveis em períodos de chuva; a travessia de rios raramente se dava por pontes e exigia a travessia a nado, com cavalos ou em balsas para os rios mais largos. A precariedade técnica e a falta de manutenção eram justificadas pela proibição da abertura de estradas baseada na política portuguesa de isolamento das capitanias e de não incentivo ao fortalecimento da autonomia comercial dos colonos.

Outro elemento fundamental para o entendimento da formação territorial brasileira reside no fato de que os bandeirantes, os jesuítas e os criadores de gado adentraram o Brasil, motivados pela sua relativa situação marginal decorrente da opressão econômica engendrada pelo Estado Português, onde somente se autorizava a exploração da colônia para produção de açúcar e onde qualquer produção era abusivamente depreciada por impostos.

Os bandeirantes foram os responsáveis, pela criação das primeiras capitanias interiores do país (Mato Grosso, com capital em Cuiabá e Goiás, com capital em Goiás Velho). O conhecimento advindo de suas incursões levou à descoberta de ouro e diamantes em escala susceptível à exploração. A mineração ao longo do século XVIII levou a uma primeira inflexão no regime

colonial, que deixava de ter como atividade mais rentável a agricultura da cana nas regiões litorâneas (que era mais fácil de ser controlada e fiscalizada por Portugal). A expansão¹² do território que daí adveio causou uma progressiva degradação das políticas monopolistas perpetuadas pela Metrópole portuguesa.

Onde hoje se situa Minas Gerais ocorreu uma explosão demográfica, resultante da atratividade econômica propiciada pela economia mineradora. Recebendo contingentes populacionais vindos de Portugal e escravos de engenhos nordestinos, as províncias mineiras se tornaram as mais povoadas dentre todas as demais. As demandas por alimentos e animais para transportes atraíram criadores de gado vindos do Nordeste e do Sul que, traçando caminhos, interligaram as regiões do país.

ANDRADE (2003, p.65) explica que a ocupação do interior “*só foi possível, considerando as condições dos transportes na época, em função do grande valor do ouro como mercadoria*”, e mais do que a ocupação, ainda ressalta a importância da pecuária na integração do interior:

“A mobilidade própria da atividade, e a necessidade de fazer grandes caminhadas em busca de alimentos e água, permitiu que a pecuária ocupasse grandes extensões, sendo os criadores e tangedores de gados, pessoas que muito contribuíram para a interligação, para o intercâmbio entre as grandes regiões brasileiras.” (Andrade, 2003, p.73)

O trecho abaixo revela quão extensa foi a integração ocorrida no Brasil em virtude da dinâmica da pecuária em todas as regiões:

“Áreas de extensão relativamente pequenas, como a da Mata de Pernambuco e do Recôncavo Baiano, provocaram a ocupação de todo o Sertão nordestino por criadores de gado que para elas mandavam carne e animais de trabalho, na fase de crescimento da produção açucareira, a elas se ligando política e economicamente. E quando outras áreas atravessavam períodos de crescimento econômico, que provocavam concentrações populacionais e, conseqüentemente, necessidade de alimentos e de animais de trabalho, voltavam-se os pecuaristas para elas, abrindo novos caminhos e ligando regiões distantes; a região das Gerais, produtora de ouro e diamantes, por exemplo, foi ligada pelo Rio São Francisco ao sertão nordestino, que lhe fornecia carne e animais de trabalho. Os criadores caminharam em direção às áreas mineradoras, dando origem a zonas de criação nos campos próximos às

¹²A dificuldade de fiscalizar as atividades no interior do Brasil agravou a decadência do regime colonial. Entretanto, mesmo quando o pensamento nacionalista inspirado nas revoluções americana e francesa, ganha força entre os habitantes nascidos na colônia, Portugal ainda mantém o controle territorial debelando revoltas diversas. Diversos pequenos movimentos contra a metrópole formaram um quadro político desfavorável à abusiva exploração econômica. Essa situação apenas melhoraria com a vinda da corte ao Brasil.

regiões auríferas não só de Minas Gerais como de Goiás e até de Mato Grosso; foram, desse modo, responsáveis por um intercâmbio entre o nordeste açucareiro e o Sudeste, que se tornaria cafeeiro no século XIX. Ao ser povoado o vale do Itapecuru, no Maranhão, os criadores baianos se encontravam com os povoadores maranhenses, abrindo caminhos entre o Maranhão e a Bahia. Na própria Amazônia, os campos do baixo Amazonas e da Ilha de Marajó seriam povoados em função da pecuária”. (Andrade, 2003, pp.73-74)

A pecuária tinha outra característica que também explicava a consolidação da ocupação interior por agricultores. Trata-se do fato de que quando determinadas áreas prosperavam em virtude de alguma atividade econômica predominante (como a mineração) agricultores e pecuaristas eram atraídos para povoar suas imediações, para suprir demandas por mantimentos. Quando essa demanda existente em tempos de prosperidade decaía, conforme diminuía a rentabilidade¹³ da atividade predominante, a população que quisesse permanecer no local se obrigava a subsistir, produzindo seus próprios alimentos, dando nova função aos antigos mineradores que nem sempre encontravam um garimpo substituto àquele por eles exaurido.

Portanto, a integração econômica entre as capitanias, durante o período colonial, era evitada pela metrópole com a finalidade de não gerar riscos ao seu controle. Mas, ANDRADE (2003) explica que o que levou ao fim desse controle foi o intenso entrosamento e abertura de trilhas por jesuítas (no Sul e na Amazônia), bandeirantes (Sudeste e Centro-Oeste) e criadores de gados (Sul e Nordeste) que ávidos pela expansão de suas atividades, criaram uma malha ainda precária tecnicamente, mas funcional em relação a seus interesses. As conexões para o transporte de cargas deixavam de ser apenas axiais desde o núcleo urbano sede da capitania litorânea em direção ao interior, para passar a desenvolver a economia em vilas ao longo desses eixos e para criar outros eixos perpendiculares ao principal. Houve a partir daí um enfraquecimento do poder de fiscalização da metrópole que acabou por ser um prenúncio do fim do regime colonial.

Com a vinda¹⁴ da família real e sua corte ao Brasil, o regime colonial sofreu sua segunda e fulminante inflexão, pois a transferência do Estado

¹³ Como é o caso do esgotamento de jazidas.

¹⁴ Em virtude da ameaça representada por Napoleão Bonaparte, que exigira o corte das relações comerciais entre Portugal e Inglaterra, e não fora atendido pelos portugueses, enviando assim suas tropas para que ocupassem Portugal.

português ao Brasil levou Dom João VI a rever as práticas econômicas comercialmente monopolistas e tributariamente opressivas.

FORMAÇÃO TERRITORIAL E TRANSPORTES NO SURGIMENTO DO ESTADO BRASILEIRO

Desde o fim¹⁵ do período colonial até o fim do período imperial, houve um ganho de soberania do recém-nascido Estado brasileiro em relação à administração do transporte daquilo que era produzido em território nacional. A matriz agro-exportadora se manteve, ganhando o café como nova opção de produto negociável.

Entretanto, como assevera PRADO JR. (1974), a transferência da corte para o Rio de Janeiro se deu com o apoio da Inglaterra, que também viria a apoiar a independência do Brasil, e que por isso cobraria, ao longo do século XIX, o preço de seu apoio ao monopolizar os acessos comerciais brasileiros, ao colocar suas manufaturas e seus comerciantes para competir desigualmente com a incipiente produção brasileira diante do mercado europeu, e ao promover substitutos e concorrentes mais competitivos dos produtos tradicionalmente exportados pelo Brasil, como foi o caso do algodão americano, da borracha do sudeste asiático e do açúcar de beterraba inglês e francês.

A política de transportes no período imperial foi marcada pela prática da concessão, que consistia na delegação à iniciativa privada do direito de investir, manter e explorar aquilo que o Estado brasileiro era financeira e tecnologicamente incapaz de administrar. Sendo assim, a estreita relação com a Inglaterra fez com que o capital britânico fosse o maior beneficiado dessa política. O resultado das concessões no período foi o desenvolvimento da indústria com seu conseqüente estímulo à urbanização, o desenvolvimento do setor energético e dos meios de comunicação, e também o grande investimento, a partir de 1850, em ferrovias e na maquinaria a vapor que motorizava as locomotivas.

¹⁵Fim que se deu em 1808 com a transferência do Estado para o Brasil, economicamente, em 1810 com a abertura dos portos às nações amigas e, oficialmente, em 1822 com a declaração de independência.

Entre 1808 e 1855, em função da abertura dos portos ao comércio exterior, estimulou-se o desenvolvimento econômico das áreas de influência dos principais portos e determinou-se um ligeiro progresso na navegação de cabotagem, nos transportes rodoviários e na navegação fluvial, esta última já contando com as primeiras navegações a vapor.

LIMA NETO (2001) relata que aquela que é considerada a primeira lei a expressar uma política estatal de transportes no Brasil, a Lei de 29 de Agosto de 1828, estabeleceu normas gerais para a concessão no setor, introduziu a noção de integração intermodal, ao legislar sobre a navegação fluvial e estradas e introduziu a noção de esferas de responsabilidade de governo, ao diferenciar as atribuições do governo central, das províncias e dos municípios (como hoje são com a União, os Estados e os Municípios). Entretanto, tal lei jamais fora implementada.

Em 1884, funda-se o Gabinete Topográfico, embrião da Escola de Engenharia de São Paulo, com o objetivo de formar técnicos para projeção e construção de estradas. Entre 1855 e 1920, deu-se o advento das ferrovias em acelerado ritmo de crescimento e um harmônico desenvolvimento dos transportes marítimos de cabotagem, rodoviário e fluvial.

O café tornava-se o principal vetor de desenvolvimento do setor transportes, e fora importante para a estruturação de territórios mais ao interior do Brasil, mas não muito distantes de rios navegáveis ou do mar, conforme explica ANDRADE (2003, p.115):

“A produção cafeeira destinada ao mercado externo forçaria a formação de pequenos portos (Angra dos Reis, Parati, São Sebastião) e de uma rede de caminhos, de condutos que levariam a eles o produto das fazendas. (...) Posteriormente, à proporção que os cafezais penetraram o interior e as distâncias se tornaram maiores, foram implantadas estradas de ferro que, partindo dos portos principais – Rio de Janeiro e Santos – penetraram o *hinterland*, conquistando as pequenas áreas de influência dos portos menores. (...) esses portos tiveram sua infra-estrutura melhorada a partir da segunda metade do século XIX. (...) No período imperial, devido ao crescimento da exportação e da importação, foram beneficiados os principais portos, com a construção de obras de infra-estrutura e de estradas de ferro de penetração. Na construção dessas estradas não se pensava ainda em integração nacional, mas em facilitar o transporte de produtos até os portos.”

Apesar da política de concessões, o desenvolvimento das ferrovias foi “razoável”, segundo ANDRADE (2003, p.120), com a construção média de 274 km/ano. Essas estradas, ora construídas diretamente pelo poder público, ora

por empresas concessionárias, foram sendo instaladas à medida que as condições econômicas locais e regionais o permitiram. Portanto, não havia ainda uma forte política nacional de estímulo ao desenvolvimento dos transportes, apesar dos seguintes planos e estudos de nível nacional terem sido formulados¹⁶:

- Plano Rebelo (1838)
- Plano Morais (1869)
- Plano Queiroz (1874 / 1882)
- Plano Rebouças (1874)
- Plano Bicalho (1881)
- Plano Bulhões (1882)
- Plano Geral de Viação (1886)

Da edição da primeira lei em 1828 até 1889, nenhum plano nacional de transportes foi efetivamente executado. Depois, até 1930, conforme explica LIMA NETO (2001), *os orçamentos anuais do Brasil faziam o papel de planos nacionais de viação, pois era por seu intermédio que as intervenções na área de transportes eram decididas*. O Brasil adentrava o período republicano mantendo a tradição de dificuldades administrativas para com o setor.

FORMAÇÃO TERRITORIAL E TRANSPORTES NA VELHA REPÚBLICA

Durante o período conhecido com Velha República, que vai da proclamação da república em 1889 até a chegada ao poder de Getúlio Vargas em 1930, a produção do Café e da Borracha assumiu papel importante na expansão das linhas ferroviárias e hidroviárias, respectivamente. Entretanto, ambas entraram em decadência ao final desse período. A primeira em virtude do *crash* da bolsa de Nova York em 1929, a segunda, pelo mesmo motivo, somado da concorrência com a florescente produção de látex no sudeste asiático.

A influência desse período sobre a formação territorial brasileira foi principalmente no sentido do Brasil ter encerrado o processo de incorporação de novas terras, com a anexação do Acre. Os transportes tiveram período de

¹⁶ Poucos deles foram implementados, e dentre esses, nenhum alcançara qualquer dos objetivos a que se propusera, principalmente em virtude da falta de conhecimento de técnicas de coordenação e planejamento.

vigoroso crescimento até 1920, e daí seguiu-se um declínio que levou à decadência do transporte fluvial, permanecendo apenas grandes companhias no Rio São Francisco, no Complexo Araguaia-Tocantins, no Amazonas e Bacia do Prata. O transporte de cargas por caminhões experimentaria também um crescimento vertiginoso, e isso se traduziu na inserção de cidades mais interioranas na forte economia exportadora das capitais litorâneas.

Vale ainda destacar a forte estagnação do modal ferroviário, que construiria no período compreendido entre 1889 e 1930 apenas 7000 km de linhas, enquanto o modal rodoviário experimentaria um crescimento de cerca de 280.000 km (sendo apenas 3000 km pavimentados). Os seguintes planos foram formulados para o setor transportes em nível nacional nesse período:

- Plano da Comissão (1890)
- Plano de Viação Férrea (1912)
- Constituição Definitiva da Rede de Viação Férrea Nacional (1926)
- Estudo dos Meios de Comunicação do Brasil (1926)
- Plano Rodoviário Catramby (1926/27)
- Plano Rodoviário Luiz Schnoor (1927)
- Plano da Comissão de Estradas de Rodagem Federais (1927)

Observa-se que os três últimos planos para os transportes no período foram direcionados exclusivamente para o modal rodoviário. Tratou-se, pois, do início de uma política que marcaria o restante do século XX: o estímulo desigual do modal rodoviário em relação aos demais modais.

Tal surto de desenvolvimento do modal rodoviário resultou dos intensos estímulos iniciais de Washington Luiz, que havia sido presidente do Automóvel Clube de São Paulo antes de ser Presidente da República. Este tinha como lema de seu governo que “Governar é construir estradas”. Sobre o posicionamento deste Presidente sobre o modal rodoviário, a citação abaixo (Vianna, 1957, p.197), de 1913, revela seu ledô engano em relação ao papel que o automóvel assumiria na economia nacional:

“... sabendo que esse veículo não é um concorrente perigoso da estrada de ferro, e é antes um auxiliar indireto, devemos concluir que fazer boas estradas, para todo o ano, que permitam o trânsito de automóveis, é um dever geral neste momento...”

Getúlio Vargas assumiria o poder em 1930, e o panorama do planejamento mudaria de feição, ainda com a prevalência do modal rodoviário, mas a partir daí, acompanhado por propostas coordenadas de integração modal e de desenvolvimento das fontes de energia, que seriam essenciais para dar conta do ímpeto rodoviarista.

FORMAÇÃO TERRITORIAL E TRANSPORTES NA ORIGEM DO PLANEJAMENTO CIENTÍFICO

O período compreendido entre 1930 a 1964 foi o mais importante quanto ao crescimento da ocupação territorial que se deu no Brasil e quanto às suas conseqüências. Foi também o período no qual o país industrializou-se, endividou-se crescentemente (após a Segunda Guerra Mundial), transferiu sua capital para o interior, passou a produzir petróleo, a fabricar automóveis, a criar mercado para ambos e a planejar os transportes de maneira profissional, segundo conhecimentos científicos.

O Plano Geral de Viação Nacional (PGVN) de Getúlio Vargas de 1934 é considerado a primeira¹⁷ experiência metódica de planejamento público no Brasil. O único planejamento metódico antecedente ao PGVN foi o Plano Ferroviário Souza Brandão (1932).

Segundo RIBEIRO (1956), o PGVN previa o 'ímpetuoso advento' do transporte aéreo comercial e foi em virtude dele que surgiram as primeiras empresas brasileiras de aviação, que trariam a possibilidade de ligar capitais por via aérea. Esse fato foi de extrema importância para o setor, pois implodiria o nicho de mercado da navegação marítima inter-capitais, relegando a cabotagem costeira a um papel secundário e decadente que perduraria até o crescimento do mercado de cruzeiros de luxo nos anos 1990.

¹⁷ Seria suplantado pelo primeiro Plano Nacional de Viação em 1951 (PNV) Sua completa revisão, somente se daria em 1964, quando ganharia o nome de Plano Nacional de Viação (PNV), que atribuiria ao planejamento de transportes um mecanismo de revisão a cada cinco anos, possibilitando a cada governo adaptar seus planos às suas prioridades. As revisões do PNV findariam na década de 80 e o Brasil somente voltaria a ter um Plano Nacional Multimodal em 2007 com o PNLT.

RIBEIRO (1956, p.176) explica que em 1945 havia 200.000 veículos a motor, sendo que desses, mais de 100.000 eram para cargas. E diagnostica o setor transportes entre 1945 e 1956:

“Desenvolvimento acelerado, mas desordenado, e, em poucas bases econômicas, dos sistemas rodoviário e aéreo, crise aguda e progressiva mais grave nos sistemas ferroviário e de navegação costeira, e descaso ou quase abandono das vias fluviais.”

Curiosamente, RIBEIRO (1956, p.179) marca o desfecho do período de sua análise no ano de 1956, ou seja, às vésperas do Programa de Metas de JK. É curioso pelo fato de ter afirmado que, até 1956, *“a coordenação de transportes por uma política, no sentido exato do termo, nunca foi cogitado pelos governos”*, até então. *“O desenvolvimento, pois, de cada uma das modalidades de transportes se fez sempre ao sabor das circunstâncias, ora forçado pelas demandas, ora por uma atitude imitativa”*, referindo-se aí à tradicional busca por soluções vindas do exterior.

O fato é que, a partir do governo de Juscelino Kubitschek (JK), o setor transportes teria sua política expressa antes em planos de desenvolvimento nacional, e quase nunca em plano nacionais de transportes, que assumiriam função de apenas enunciar programas, projetos e ações, dotá-los de orçamento e tabular metas de investimento.

Antes do Governo JK, porém, houve eventos importantes para o entendimento do posicionamento do Estado brasileiro em relação ao planejamento de transportes.

Durante a Segunda Guerra Mundial, o Brasil manteve um esforço de guerra no qual não importava tudo o que precisava da Europa, mas era obrigado por acordo diplomático a manter suas exportações, de modo a subsidiar mantimentos aos aliados, mesmo sem receber pagamentos em efetivo. O acúmulo de divisas realizado dessa maneira permitiria que, após o fim do conflito, o Brasil importasse todo o maquinário industrial que se tornara obsoleto com os anos de conflito. O plano de reconstrução da Europa, empreendido pelos Estados Unidos, também levaria o Brasil a obrigar-se a gastar suas divisas com a re-ascendente produção européia, como parte de um acordo com os EUA, que em troca, dentre outras coisas, repassaria tecnologias

para a indústria siderúrgica, metal-mecânica e petroquímica (o que possibilitou a criação da Petrobrás).

Ainda durante a guerra, algumas missões americanas vieram ao Brasil para auxiliar no planejamento da produção local de produtos essenciais ante a escassez de importações. Essa colaboração fez com que o *know-how* do planejamento ganhasse novas dimensões, pois passava a desenvolver competências gerenciais dentro da administração pública federal. A seguir se apresentam duas das missões americanas que vieram ao Brasil entre 1940 e 1950:

- MISSÃO COOKE (1943): Comissão técnica americana que visitou o Brasil e sugeriu, incrementar a produção local de produtos essenciais, fortalecer a economia industrial pela substituição de importações adaptando indústrias a novas demandas e conservar e aperfeiçoar os meios de transportes.
- MISSÃO ABBINK (1948): Missão Americana de estudos econômicos que visitou o Brasil e realizou uma análise do quadro econômico e financeiro do Brasil, recomendando o encorajamento do fluxo de capitais privados e o aperfeiçoamento do sistema tributário.

Sobre a Missão Cooke, RIBEIRO (1956, p.182) afirma que “*constituiu em mais um levantamento superficial dos vários aspectos de nossa economia que, propriamente, um conjunto de diretrizes sugeridas para a consecução dos objetivos a que se destinava*”, e lembrou que o fato de ter sido elaborado como estudo de emergência de guerra fez com que ele fosse brevemente suplantado por seu estudo sucessor, a Missão Abbink.

Após a saída de Vargas em 1945, o Marechal Eurico Gaspar Dutra assumiu a presidência e lançou em seu governo o Plano S.A.L.T.E, (Saúde, Alimentação, Transportes e Energia), que foi a primeira tentativa de planejar o desenvolvimento da economia em âmbito nacional. Seus resultados foram principalmente a construção de grandes obras de engenharia, como a hidrelétrica de Paulo Afonso, que levaria eletricidade à região nordeste como um todo e a construção das primeiras auto-estradas do Brasil. Apresentou um esboço de planejamento para o desenvolvimento específico das várias

modalidades de transporte, mas nele não se encontra sequer uma referência a medidas objetivas tendentes a coordenar os sistemas de transportes. Tal plano é considerado hoje o primeiro plano desenvolvimentista e conseguiu sustentar o crescimento industrial iniciado por Vargas. Após a saída de Dutra em 1951, Vargas retorna como Presidente eleito, mas suicida em 1954.

Antes de JK assumir o poder em 1956, o ciclo de missões americanas no Brasil encerrou-se com a publicação do relatório da CMBEU (Comissão Mista Brasil-EUA) que consubstanciaria os vários estudos e planos realizados pela comissão, que se manteve ininterruptamente durante cerca de 13 anos no país. RIBEIRO (1956, p.184), praticamente antecipando as críticas feitas à administração pública brasileira nos 50 anos seguintes, afirmou que:

“o otimismo desse estudo completo esvaía-se sobre as principais causas que têm impedido e ainda impedem a obtenção de êxito em qualquer plano de natureza administrativa e econômica em nosso país, que residem, sobretudo, na estrutura do governo, descoordenado e ineficiente, incapaz de facultar aos responsáveis pela administração pública, os meios e as condições mínimas exigidas para levar a cabo a execução de qualquer tarefa de alta envergadura”.

Uma das criações da CMBEU foi o BNDE (atual BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), que seria fundamental para a concretização de diversos projetos de infra-estrutura, inclusive de transportes, nos anos JK.

Acerca do Programa de Metas de Juscelino Kubitschek, os comentários ficarão para o CAPÍTULO 03 no qual ele será analisado mais detidamente. Vale apenas ressaltar a importância de sua meta-síntese, Brasília, para a ocupação do território brasileiro e para a comunicação entre todas as regiões do país, na forma de um projeto político de longo prazo, que pretendia avançar “50 anos em 5”.

FORMAÇÃO TERRITORIAL E TRANSPORTES ATÉ O INÍCIO DO SÉCULO XXI

O sucessor direto do PGVN de Vargas em 1934 foi o PNV de 1951, que seria revisto em 1964 (Lei nº 4.592, de 29 de dezembro de 1964) com a ascensão dos militares ao poder. Este ganharia nova versão em 1973 e em 1978. O PNV foi revisado até o ano de 1983 (Lei nº 5.917, de 10 de setembro

de 1973), onde houve a inovação de definir um Sistema Nacional de Viação. Com a Constituição Federal de 1988 o PNV, que ainda era ativo, foi posto de lado e o investimento no setor de transportes deixou de estar vinculado percentualmente ao orçamento da União, conforme se explicará adiante.

Ganhou, pois, lugar de destaque o Plano Rodoviário Nacional (PRN de 1967) que viria a levar o planejamento em transportes a consolidar a adoção da conduta que privilegiava apenas o modal rodoviário, levando os ideais de inter e multimodalidade a cair em desuso até o ano de 2007.

Durante o Regime Militar, se destacaram a criação do GEIPOT (Grupo Executivo para Integração da Política de Transportes) em 1965, e, em termos de formação territorial causada pelos transportes, os programas especiais como o PROVALE, o PRODOESTE e o PIN (Programa de Integração Nacional), que trazia consigo enormes investimentos em transportes com a finalidade de:

“... dar ênfase à valiosa participação do sistema de transporte para a integração nacional, cuja primeira etapa será constituída pela construção das rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém. Desenvolver e aperfeiçoar a rede nacional de transportes é, pois, condição básica da integração nacional e do desenvolvimento integrado, harmonioso e contínuo do nosso país.” (GRACIANO, 1971, p.67)

As duas rodovias citadas acima foram responsáveis por estender, nos anos seguintes, os horizontes de exploração de recursos naturais e as fronteiras agrícolas do país para a região norte.

Foram os PND's (Planos Nacionais de Desenvolvimento) que expressaram em termos de política pública, o posicionamento do Estado brasileiro em relação ao território. Esse posicionamento era costumeiramente calcado em orientações geopolíticas que pensavam o Brasil estrategicamente, não apenas em termos econômicos, mas em relação à segurança e defesa nacional.

Com o fim da ditadura a redemocratização assume a agenda política. Com o Presidente José Sarney, formulou-se o PND da Nova República e por algumas vezes publicou-se o PRODEST (Programa de Desenvolvimento do Setor Transportes) que adentraria o governo Collor e seria extinto a partir de 1992, no governo Itamar Franco.

O PRODEST caracterizou-se por um esforço de planejamento para que o setor dos transportes não declinasse, pois a Constituição de 1988 determinara a descentralização do poder político para o Congresso Nacional e para os Estados Federativos e Municípios, reduzindo as atribuições da União sobre o planejamento do setor. Além disso, a Constituição definira a desvinculação dos recursos orçamentários destinados aos transportes. Por fim, somado às novas determinações constitucionais, o modelo neoliberal pelo qual se pautou o Estado durante a década de 90 levou o planejamento do setor a declinar.

As duas citações abaixo são oriundas de documentos oficiais e demonstram o que foi dito no parágrafo acima. O primeiro é extrato do PRODEST, o segundo é parte de um pronunciamento do Secretário de Transportes do Ministério da Infra-Estrutura (equivalia ao ministro dos transportes na época) do governo Collor, sobre a política nacional de transportes de seu governo. Ambas mostram a forte tendência ao neoliberalismo que se anunciava no início da década de 1990, como quando se usa o termo “descentralização dos encargos”, que pode ser entendido não apenas como redivisão das atribuições entre as esferas de governo, mas também delegação de competências à iniciativa privada, por meio de privatizações – que de fato viriam a ocorrer no período:

“Em linhas gerais, pode-se dizer que a reforma tributária induzida pela nova Constituição tem causado preocupação nos meios técnicos e políticos pelo esvaziamento financeiro da União, decorrente da descentralização das competências tributárias e da ampliação do nível de transferência de recursos aos Estados e Municípios. A descentralização dos recursos, sem a decorrente descentralização dos encargos, provocará um desequilíbrio ainda maior no orçamento da União, com conseqüências funestas no campo econômico e social, em curto prazo.” (BRASIL, 1990, p.216)

“O Governo Collor persegue a reabilitação do setor transportes como suporte necessário ao sucesso do programa de modernização econômica, fundamento da retomada do desenvolvimento e da progressiva inserção competitiva do Brasil na economia mundial.” (BRASIL, 1991, p.4)

Fernando Henrique Cardoso (FHC), que governou de 1994 a 2002, em relação ao setor transportes de âmbito nacional, promoveu uma série de privatizações, consolidou a prática planejadora de médio prazo prevista na Constituição, de Planos Plurianuais revisados a cada quatro anos (nos quais

passaram a constar os investimentos em transportes feitos pela União) e realizou o Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENID de 1998), que supostamente forneceria um “verdadeiro reconhecimento do território nacional”, prevendo inclusive, melhorias na integração internacional das vias de transportes.

Em 2007, já no governo de Luiz Inácio Lula da Silva deu-se o início da formulação do PNLТ (Plano Nacional de Logística e Transporte) que se propõe a resgatar o planejamento de longo prazo, prometendo dar um fim a uma série histórica de 24 anos de decadência administrativa do setor (que aparentemente culminou com a chamada “crise do apagão aéreo” iniciada em 2006).

Como se viu até aqui, ao longo de toda a história da formação do território brasileiro, os transportes foram essenciais para suportar atividades das mais diversas. O setor, dada sua natureza estratégica, sempre foi motivo de posicionamentos por parte dos governos de cada época, chegando ao século XXI com muito a ser feito. Assim se justifica que algumas noções sobre transportes e sobre espaço, território e a teoria espacial que permite ligá-los a noções de políticas públicas (no Capítulo 02) devem ser apresentadas como subsídios para a análise de discursos do documento oficial do PNLТ (no Capítulo 03) e para a análise dos discursos nas entrevistas feitas com alguns dos formuladores do PNLТ (Capítulo 04).

CONTRIBUIÇÕES DA TEORIA ESPACIAL DE MILTON SANTOS À REFLEXÃO SOBRE POLÍTICAS DE TRANSPORTES: SISTEMAS DE TRANSPORTES E O ATO DE TRANSPORTAR

Ao lidar com o tema transportes, faz-se necessário definir o significado da palavra “transporte”. Aqui se define¹⁸ transporte como sendo uma ação que deseja deslocar objetos, mercadorias e/ou pessoas de um ponto a outro no território. Essa ação demanda alguns pré-requisitos para acontecer.

¹⁸ Definição própria.

O ato de transportar requer sua racionalização em um sistema¹⁹ constituído dos seguintes elementos: os meios de transporte (veículos), a infraestrutura pela qual esse meio de transporte opera (vias, pontos, estações, garagens, etc.) e operadores que detenham as informações necessárias para que tal ação se dê de forma a contemplar o interesse de um usuário²⁰.

Como um exemplo simples de transporte envolvendo pessoas, tem-se uma situação onde uma pessoa caminha sobre o chão, guiando-se pelo seu conhecimento acerca de aonde ir, como ir e por onde ir, de modo a satisfazer o propósito do seu ato de caminhar. Verifica-se que há apenas um indivíduo envolvido no processo de decisão que organiza a ação de transportar, um único meio de transporte e uma infra-estrutura (ainda que natural) para o transporte, apenas um operador que também é o usuário e aparentemente não existem fatores políticos, econômicos, culturais, técnicos ou naturais antepondo-se ao seu propósito de deslocar-se (transportar-se).

Por outro lado, como exemplo complexo de transporte envolvendo pessoas, objetos e mercadorias, tem-se uma situação onde é preciso distribuir a superprodução de alimentos de uma região rica de um país para uma região pobre de outro país que sofre com a fome em função de uma grande enchente que destruiu toda a produção agrícola e causou a destruição das infra-estruturas de transporte, energia, comunicação, saneamento básico, praticamente isolando-a do resto do mundo.

Verifica-se que é tão grande a quantidade de elementos que precisam ser considerados para que ocorra o transporte de alimentos nesse contexto, que obviamente será necessário que estejam envolvidas organizações com grande poder de realização, como governos. Inicialmente seria preciso obter as informações necessárias para que se identificassem as características espaciais da região afetada, ou seja, seria necessário conhecer a configuração

¹⁹ Conjunto de partes que interagem entre si de modo a atingir um determinado fim, segundo um plano ou princípio (definição do Dicionário Koogan Digital).

²⁰ Vale lembrar que os meios de comunicação e os meios de transmissão energética seguem praticamente essa mesma definição, mas demandam infra-estruturas, operadores e usuários que são complementares e não concorrentes em relação aos dos transportes e, portanto, sugerem reflexões externas, mas não menos relevantes, ao propósito do presente trabalho (como analisar políticas de comunicação e política energética).

do território e conhecer a sociedade que o usa, saber quem e quantas são as pessoas que passam fome, onde estão essas pessoas e como levar alimentos até elas considerando a realidade física do ambiente ali existente, reconhecendo áreas inundadas, áreas secas, estruturas de auxílio, locais aptos à estocagem, etc. Tais informações permitiriam que o governo de um país estivesse apto a planejar como se daria o transporte de alimentos de uma área para outra.

À ciência de planejar e executar operações como essa de transporte dá-se o nome de Logística (que em sua essência é o processo de prover tudo aquilo que seja necessário para que uma ação qualquer ocorra). Entretanto, não apenas da logística dependeria o transporte de tais alimentos.

É possível que, por razões culturais²¹, o alimento não fosse muito bem aproveitado pela população que passa fome. Seria então necessário prever eventuais recusas à ajuda (por mais improvável que isso seja) e também considerar e superar as dificuldades de comunicação entre os atores envolvidos, mais especificamente, entre o governo de um país e do outro, que poderiam eventualmente possuir rivalidades que gerariam déficits de comunicação e cooperação mútua, colocando em risco o ato de transporte; seria necessário vencer eventuais dificuldades técnicas, buscar fundos para financiar tal ajuda, buscar viabilidade política para toda a operação, etc.

São inúmeras as questões que podem ser colocadas para exemplificar a complexidade desse exemplo, mas o que realmente interessa aqui é que fique claro que ao planejar o transporte, é necessário considerar elementos internos e externos à organização do mesmo, questões técnicas e políticas, eventos favoráveis e desfavoráveis, vetores de sucesso e de fracasso que precisam ser estimulados ou contornados com um planejamento prévio, com uma preparação organizada, mas que considere o homem seu beneficiário.

Além de todos esses elementos a considerar, deve-se sempre ter em mente que o transporte possui uma dimensão espacial, a qual pode ser compreendida como uma relação dialética entre uma configuração territorial e a sociedade que a vivencia.

²¹ Por exemplo, hábitos sanitários, costumes religiosos, conhecimento das formas de preparo dos alimentos, capacidade de preparo, etc..

Abaixo estão duas citações proferidas por Yaeko Yamashita²², durante uma palestra sobre *Organização e Operação de Transportes*, proferida em 2009 na Universidade de Brasília. A primeira mostra a relação entre transportes e a divisão social do trabalho, enquanto a segunda, trata dos efeitos dos transportes sobre a sociedade:

“O processo produtivo da sociedade atual, se caracteriza, entre outros aspectos, pela divisão social do trabalho. Essa divisão se dá no espaço e gera uma divisão espacial do processo de produção, que por sua vez, sugere o deslocamento de pessoas e bens.”

“Os transportes viabilizam o deslocamento de bens e pessoas, que por sua vez, potencializa atividades econômicas, causa externalidades diversas e reconfigura o espaço.”

A primeira citação ilustra com perfeição a relação entre espaço, trabalho e a conseqüente demanda por movimento (transportes). A segunda revela que, além de movimento, os transportes geram efeitos mais complexos, como as externalidades, que neste contexto podem ser interpretadas como “impactos ambientais”.

A segunda citação, porém, confunde-se ao afirmar que o espaço se reconfigura, pois quem sofre configuração é o território. Esse “erro” o é se a referência de ‘correto’ for o que ensina Milton Santos em sua teoria espacial. Diante disso, é pertinente aqui abordar a relação entre espaço, transportes e políticas públicas.

ESPAÇO, CONFIGURAÇÃO TERRITORIAL E MOVIMENTO

A Geografia tem como objeto de estudo o espaço. Em torno desse objeto orbita todo um conceituário que o explica e que dele deriva. Foi nesse sentido que Milton Santos construiu sua teoria geográfica. Um dos grandes méritos dessa teoria é que ela permite estudar a realidade em pleno movimento, num método que é relacional entre o todo e suas partes, sobre o espaço e os elementos que o constituem.

Primeiramente, é preciso reconhecer que o espaço é produto e produtor de processos sociais. Esses processos são ações empreendidas

²² Professora do Departamento de Engenharia Civil e Ambiental da Universidade de Brasília.

ininterruptamente pela sociedade, constituindo o que se pode chamar de “sociedade em movimento”. O espaço, portanto, não é inerte, nem passivo. Não é também um mero endereço onde as ações acontecem, pois se relaciona dialeticamente com a sociedade que o produz.

Milton Santos explica que o espaço tem um poder de determinação sobre as ações. Para isso, parte do argumento de LEFEBVRE (1991) de que, enquanto efeito das ações passadas, o espaço no presente as sugere ou as proíbe. Daí se vê a inseparabilidade entre espaço e ação. Daí se infere também que o espaço é um ‘presente’ dado por um processo de formação que vem do passado, cujo registro pertence à história (espaço não existindo sem tempo).

Por advir do trabalho social, e por este ser a base da economia de uma dada sociedade, o processo histórico de produção do espaço é simultâneo, equivalente e inseparável ao processo histórico de formação social e econômica.

A partir disso, SANTOS (2002, p.119-201) associou ambos os processos cunhando a noção de ‘formação espacial’ (ou formação sócio-espacial), que seria “*a evolução diferencial das sociedades no seu quadro próprio e em relação com as forças externas*”; e complementa afirmando que “*as Nações-Estado são, por excelência, formações sócio-econômicas*” e refletem, por inferência, formações territoriais.

O território, por sua vez, é dotado de uma configuração, que revela uma acumulação desigual de tempos produtivos, notável por meio das formas herdadas do passado, de processos sociais anteriores. Sobre a noção de configuração territorial SANTOS (*apud* STEINBERGER, 2006, p.59) explica:

“... é o território e mais o conjunto de objetos existentes sobre ele. (...) Seja qual for o país e o estágio de seu desenvolvimento, há sempre nele uma configuração territorial formada pela constelação de recursos naturais e também recursos criados. É esse conjunto de todas as coisas arranjadas em sistema que forma a configuração territorial cuja realidade e extensão se confundem com o próprio território de um país. (...) Configuração territorial é a soma de pedaços de realizações atuais e de realizações do passado.”

Um Estado normalmente está vinculado a um território. Isso corrobora com a idéia de que ele também é resultado de um processo histórico de

construção social e é por isso que, além da formação social, econômica e espacial, existe uma formação política, intrínseca às demais.

O espaço é um 'todo' repleto de conteúdos atribuídos social e culturalmente às formas (e aos objetos) do território. Esses conteúdos podem ser identificados por meio da análise dos discursos que as pessoas proferem sobre a realidade. Dentre essas pessoas, está o formulador de políticas públicas que se manifesta discursivamente sobre o problema e a solução na política que formulará. Essa manifestação é seu discurso sobre o território e poderia ocorrer de diversas maneiras, a partir das várias modalidades de texto²³.

Para o formulador, compreender o espaço conforme o entendimento acima descrito é uma forma de proporcionar um "controle de coerência com a realidade" às ações propostas numa política pública.

O espaço também pode ser entendido enquanto um conjunto de sistemas de objetos e ações. Enquanto tal, é uma totalidade que se modifica sempre que novos objetos se criam e ações ocorrem, mantendo um processo constante de re-totalização, que nunca para.

O entendimento do espaço enquanto totalidade que muda é imprescindível para o planejamento de transportes, pois um sistema de transportes subentende novos objetos (ou novos fluxos sobre objetos já existentes), novas ações e novos usos.

Qualquer proposta de análise que envolva transporte deveria considerar o dinamismo que o conceito de espaço 'ensina' a pensar. Há então uma evidência da atividade transportadora enquanto produtora de espaço: geradora de usos territoriais que podem ter reflexos sobre a vida na cidade, no campo, sobre as relações entre cidades, criando, destruindo, modificando usos diversos que não apenas aqueles ligados diretamente ao ato de transportar.

Os sistemas de transportes (SANTOS, 2004) agregam técnicas²⁴, e possuem uma importância econômica que cresce à medida que novas

²³ Sobre discursos, análise de discurso e textos, ver o Capítulo 03 desta dissertação.

²⁴ "As técnicas são um conjunto de meios instrumentais e sociais, com os quais o homem realiza sua vida, produz e, ao mesmo tempo, cria espaço." (SANTOS, 2006, p.29)

demandas por circulação se desenvolvem. Por sua vez, a circulação indica a existência de circuitos, que são instâncias onde se desenvolvem processos com início, meio, fim e recomeço.

As atividades econômicas se dão em circuitos, por onde circulam as pessoas, as informações, os insumos à produção e os produtos. A circulação da produção é pré-requisito para que ela seja consumida, pois deve alcançar o interessado em seu uso a fim de remunerar o produtor. Essa circulação produção-consumo-remuneração tende a uma espiral ascendente de crescimento do capital quando não “vaza” os recursos envolvidos para fins de acumulação especulativa.

Essa tendência ao crescimento é característica da produção capitalista de espaço geográfico e interfere na formação territorial ao fixar sistemas técnicos voltados para atividades econômicas. Ainda, ao assentar sobre o território sistemas técnicos inteiramente voltados para a produção, territórios diversos podem sofrer um “descolamento” em relação ao ritmo habitual de vida das pessoas que o habitam que é resultante do ganho de fluidez, caso tais sistemas sejam os sistemas de movimentos, compostos por elementos fixos que possuem a função de gerar fluxos.

Para que o modelo circular da produção se reproduza, inovações técnicas são desenvolvidas agregando mais vantagens comparativas à produção. CASTILLO (2001, p.09) confirma essa tendência à inovação ao dizer que

“o período histórico contemporâneo é mais do que uma herança das mutações precedentes, pois ele preconiza uma nova era do uso e conhecimento do território, ao mesmo tempo em que são mantidos os princípios básicos da economia de mercado, fazendo-se uso de meios técnicos novos, cada vez mais sofisticados”.

A busca pela maximização dos usos dos sistemas de movimentos leva à organização do sistema de transportes da forma mais racional possível, tendendo à formação de redes onde os diferentes modais se integram reduzindo os custos médios de transporte e aumentando a rentabilidade e a produtividade de toda a cadeia produtiva, que se beneficia do processo de aceleração da circulação, trazendo retornos mais rápidos aos donos do capital. Portanto, os sistemas de transportes são operados de forma a buscar a

superação de tudo aquilo que for considerado obstáculo à fluidez territorial, com o objetivo de acelerar o processo de crescimento do capital.

A respeito do que acima foi dito, SANTOS (2006, p.) explica que

“... uma das características do mundo atual é a exigência de fluidez para a circulação de idéias, mensagens, produtos ou dinheiro, interessando a atores hegemônicos. A fluidez contemporânea é baseada nas redes técnicas, que são um dos suportes da competitividade. Daí a busca voraz de ainda mais fluidez, levando à procura de novas técnicas ainda mais eficazes. A fluidez é, ao mesmo tempo, uma causa, uma condição e um resultado.”

ARROYO (2001, p.) reitera isso com sua definição para a fluidez territorial, segundo a qual é

“uma qualidade que têm os territórios nacionais de permitir uma aceleração cada vez maior dos fluxos que os estruturam, a partir da existência de uma base material formada por um conjunto de objetos concebidos, construídos e/ou acondicionados para garantir a realização dos fluxos.”

Retomando a questão do papel do Estado e a importância dos atores privados perante os transportes, SANTOS (2006, p.) afirma que

“... a produção da fluidez é um empreendimento conjunto do poder público e do setor privado, cabendo ao Estado, diretamente ou por concessões, e aos organismos supranacionais prover o território dos macrossistemas técnicos sem os quais as demais técnicas não se efetivam. Já as empresas, isoladas ou associadas, estabelecem redes privadas, cuja geografia e funcionalização correspondem ao seu próprio interesse mercantil. É por onde circulam – não raro de forma exclusiva – as informações, os dados especializados e as ordens que estruturam a produção. Quando se fala em fluidez, deve-se, pois, levar em conta essa natureza mista (e ambígua) das redes e do que elas veiculam. As redes são, pois, ao mesmo tempo, concentradoras e dispersoras; condutoras de forças centrípetas e de forças centrífugas. É comum, aliás, que a mesma matriz funcione em duplo sentido. Os vetores que asseguram à distância a presença de uma grande empresa são, para esta, centrípetos e, para muitas atividades preexistentes no lugar de seu impacto, agem como fatores centrífugos.”

Conforme ocorre uma acumulação desses elementos fixos e fluxos, e conforme tais elementos se inter-relacionam e adquirem funções, sistemas de objetos e sistemas de ações ficam evidentes na configuração de um território, modificando sua paisagem.

Essa noção “mista” das redes fluidas de que fala Milton Santos, fundamenta a crítica a um discurso implícito sobre o território nacional que é habitual nas políticas de transportes brasileiras: ao fazer o território fluir através de redes de circulação, que no Brasil são extrovertidas, ou seja, viradas para fora, voltadas para a exportação de sua produção, replica-se uma tendência de

que esse modelo voltado para o crescimento econômico bruto permaneça como sendo o projeto econômico para o país, e por consequência, para a nação.

O problema dessa abordagem é que o projeto de longo prazo e o modelo de desenvolvimento do Brasil passa a ser focado em manter e potencializar sua produção voltada para o mercado externo, olhando para seu território, mas pensando para fora.

E quando Milton Santos diz na citação anterior que “*para muitas atividades preexistentes no lugar, seu impacto é centrífugo*”, significa que a realidade pouco fluente que num lugar havia antes da chegada de infra-estruturas de transporte tende a sucumbir à entrada de interesses estranhos ao território, externos aos costumes da sociedade e, portanto, incoerentes com a proposta inicial de que o Estado deve formular políticas públicas segundo o interesse público e o bem comum.

É como se a política pública de transportes inicial, que supostamente era de interesse público por oferecer “novos horizontes”, “integração”, “fluidez”, “dinamismo” e “abertura”, resolvesse o suposto “problema” do isolamento, da lentidão e da falta de competitividade de uma hora para outra, sem considerar a formação histórica dos “problemas” daquele território e sem avaliar o resultado desconstrutor da presença daquela rede, que circulará de dentro para fora, centrifugamente, caso a situação de competição na qual o território foi inserido o desfavoreça na disputa com um competidor externo.

Resumindo, o território que recebe uma rede de circulação, passa a fazer parte de uma cultura competitiva que pode ou não vir a alterar sua configuração tradicional, para melhor ou pior.

Mais uma vez, demonstra-se a existência de uma correlação entre transportes, território e políticas públicas e essa correlação deve ser compreendida para que sejam formuladas políticas essencialmente públicas. No próximo Capítulo será realizada uma discussão sobre o conceito de política pública e elementos para sua compreensão.

CAPÍTULO 02: O processo de formulação de políticas públicas: o caso do transporte

Para conceituar “políticas públicas” este trabalho adota a lição oferecida por B. Guy Peters (2010), que afirma não ser possível definir o que as políticas públicas são, mas sim o que determinada política pública é. Ou seja, não há uma resposta que sirva universalmente, mas sim caracterizações possíveis para cada exemplo de política pública a ser estudada. Assim, as reflexões abaixo visam caracterizar o tema das políticas públicas mostrando sua riqueza, sem enquadrá-lo numa definição limitada.

A política pública enquanto campo de estudo tem na “escola” americana uma tradição mais fértil em termos de produção científica que a brasileira. Suas origens remontam à primeira metade do século XX. No Brasil, o tema ganhou maior atenção da academia a partir do último quartil do mesmo século e uma produção científica mais vigorosa de 2000 em diante.

Um breve olhar sobre estudos teóricos e empíricos de políticas públicas é suficiente para perceber que o “entender o que uma política pública é” passa por conhecer algumas das atividades realizadas pelo Estado. O presente capítulo tem como objetivo “colocar sobre a mesa” conceitos fundamentais para que se possa situar os marcos do planejamento de transportes no Brasil (a ser apresentada neste mesmo Capítulo 02) em relação à história da formação de seu território (apresentada no Capítulo 01).

ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E O BEM COMUM

São os eventos do processo de formação do território e do Estado brasileiro que permitem identificar, na história e em contextos diversos, diferentes posicionamentos dos diversos governos sobre a questão dos transportes em âmbito nacional.

A esses posicionamentos dos governos dá-se o nome de políticas²⁵, que seriam a forma como o Estado se relaciona com determinada questão. A

²⁵ Termo que no idioma inglês corresponde a *POLITICS*, e diz respeito à orientação ou à maneira como o

expressão concreta (oficial) desses posicionamentos - na forma de propostas / alternativas / soluções – recebe o nome de política pública.

Os indivíduos que se envolvem diretamente nos processos de definição e formulação, respectivamente, da política e da política pública, recebem o nome de atores políticos (ou atores do Estado), sendo chamados de agentes aqueles indivíduos que mantêm relações de influência sobre decisões dos atores.

Sobre o conceito de ‘ator’, defende-se aqui a não-definição desse conceito conforme o faz Bernard Lahire (2002) em seu texto *‘Homem Plural: os determinantes da ação’*. Essa não-definição ajuda a ter uma noção do perfil do ‘ator’ sem adotar necessariamente uma abordagem consolidada, mas situando-o em relação ao seu papel (de agir):

As teorias sociológicas em circulação falam diversamente de ator, agente, sujeito, indivíduo, membro, autor, ser social, pessoa, figura, personagem, etc.. (...) Ao reter o termo ‘ator’ não se trata de desenvolver a metáfora teatral (ator, cena, papel, réplicas, bastidores, cenários, script...) ou propor uma enésima versão da teoria do ator livre e (portanto!) racional, ou das teorias românticas do homem “ator do seu destino”, mas em usar uma rede relativamente coerente de termos: “ator”, “ação”, “atos”, “atividade” (...). (LAHIRE, 2002, p.10)

Diferente dos atores, os agentes interferem na ação pelo “meio” ao invés das “pontas”. Incluem elementos a serem considerados pelos atores, por vezes limitando, determinando ou potencializando seu agir. As “questões de Estado” que motivam um governo a se manifestar produzindo políticas públicas mobilizam ambos, formando uma verdadeira constelação de agentes em torno de alguns poucos atores.

Essas questões, sobre as quais o Estado precisa posicionar-se a respeito, têm respaldo não apenas em interesses próprios ao Estado²⁶, mas também em interesses da sociedade que representa.

Estado, por meio de seu governo, relaciona-se com determinado assunto. É freqüente o uso de seu sinônimo “política de/do Estado” para destacar que se trata de algo abstrato. A política de um Estado normalmente é evidente em textos contidos em documentos oficiais que tratam de algo concreto, como um problema e suas soluções: são esses os que recebem o nome de ‘políticas públicas’, cuja tradução ao inglês resulta no termo (*PUBLIC*) *POLICY*.

²⁶O Estado em si, pode também, ser considerado um ator, dado a relativa autonomia observada quando age em defesa dos interesses que “encarna” para assegurar a continuidade de sua existência. Vale

A sociedade, estratificada que é, relaciona-se com o Estado de maneira heterogênea, variando essa relação em função do grau de influência de um indivíduo ou grupo sobre as decisões dos atores políticos. Portanto, a sociedade é composta por múltiplos agentes, cada um deles dotados de capacidades desiguais de fazer com que seus interesses permeiem aquilo que MARQUES (2000, p.27) chama de “região de sombra”, existente entre o Estado e seu entorno imediato, onde se dão as relações informais – em rede – que influenciam a dinâmica do poder.

Abordar Estado e sociedade se relacionando de maneira tão mecânica, praticamente atribuindo a eles medidas de potência (como se faz com máquinas), pode causar a impressão de que existe um padrão sistemático nas relações de poder. Isso não procede.

Existe, pois, uma dimensão humana nessa relação que torna tudo bastante incerto, realmente heterogêneo: o fato de sociedade e Estado serem estruturas mantidas por meio de consensos normativos e morais fracos e fortes, oriundos do juízo humano individual ou coletivizado. Logo, as relações que ocorrem entre Estado e sociedade estão sujeitas a fatores racionais e irracionais, permitindo concluir que a política está sujeita a essa multiplicidade incerta de influências, muitas vezes desmanchando supostos consensos.

Assim, para falar sobre o Estado e qual seria sua função, são necessárias duas reflexões: uma de caráter normativo e outra de caráter moral. Segundo DALLARI (2007), *o Estado é a ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em um determinado território*. Tal definição de Estado contempla a necessidade de consensos, normativos (ordem jurídica) e morais (bem comum), citada anteriormente.

Em termos normativos, o Estado é formado a partir de um ordenamento jurídico, ou seja, ele é uma ordem jurídica.

No caso do Estado Brasileiro, seu formato atual foi definido por aquele que é aceito legitimamente como sendo o contrato social magno brasileiro, ordenamento jurídico firmado em 1988, a Constituição Federal. Esta definiu

apenas ressaltar que o Estado não é um indivíduo e que, portanto, atua por meio dos poderes dos atores políticos que o representam.

funções à máquina estatal e distribuiu atribuições aos escolhidos para operar essa máquina. Esses operadores são considerados representantes legítimos da vontade da maioria da população brasileira; seus atos, desde que representem (ou pareçam representar) os interesses da maioria, são também considerados legítimos.

Ao responsabilizar-se pela manutenção da ordem em território brasileiro, o Estado ganha atribuições que se traduzem em uma legitimação de seu poder de ação e coação com o objetivo de interferir em tudo aquilo que venha a ameaçar os princípios constitucionais. Porém, não se pode negar que, tendo sido escrita por membros da sociedade (pessoas / indivíduos) e sendo a sociedade um composto heterogêneo de ideologias e valores coletivamente individualizados, a Constituição reflete princípios que não necessariamente representam o pensamento da maioria.

Sendo assim, a dimensão moral das atribuições do Estado ganha importância na presente reflexão por ser uma diretriz operacional da máquina. Os três Poderes que operam o Estado (principalmente o Executivo) realizam seus trabalhos segundo a moral indicada nas diretrizes dos contratos sociais, mas não deixam de sofrer interferências advindas das condutas pessoais dos membros que os compõem.

Diante da dificuldade de se definir e limitar a conduta²⁷ do Estado e de seus operadores, alguns princípios tornam-se supostos orientadores éticos da conduta política. Um desses princípios, como explica MOREIRA NETO (1998), define que ao Estado compete defender e desenvolver o bem comum, segundo o interesse público.

O bem comum, por sua vez, assume duas possíveis e complementares definições: sua definição adjetiva e sua definição substantiva. A primeira advém de idéias pertencentes a um ramo do Direito conhecido como Direito Público, enquanto a segunda é fruto de elucubrações da Ciência Econômica.

Segundo o Direito Público, o Estado deve zelar e garantir o bem comum (bem público / coisa pública). Ou seja, o Estado deve preservar aquilo que seja

²⁷ Para a administração pública, o nome que se dá à liberdade de conduta dos operadores do Estado é “discricionariedade administrativa”.

de interesse público, aquilo que cabe à coletividade e que não pode ser da posse de um indivíduo. O direito público não nega ao indivíduo o direito à proteção de suas posses pelo Estado e assim também atribui ao Estado deveres perante os interesses individuais.

Ainda no âmbito do Direito Público, são definidos limites mínimos em relação à qualidade de vida que deve ser ofertada a todos os membros da sociedade e ao meio no qual residem, e sendo assim, a função de desenvolver o bem comum também é atribuída ao Estado. Em suma, o Direito Público contempla as dimensões da defesa e do desenvolvimento do bem público.

Já em sua definição econômica, o bem comum é aquele ao qual se atribui um valor público. Esse valor pode ser econômico (quantitativo) e / ou pode ser simbólico (qualitativo). É possível classificar um bem econômico quanto ao seu grau de restrição ou exclusão ao seu acesso ou uso. Segundo a teoria econômica, o bem público deve ser não-rival e não-excluível, ou seja, o Estado deve trabalhar para que o bem comum não sofra restrições quanto ao seu acesso e não gere exclusão quanto ao seu uso pelos usuários desses bens: os membros da sociedade.

Geograficamente, o bem comum de um país é, em sua definição mais ampla, o território nacional com suas riquezas naturais e artificiais, produto do trabalho da sociedade que nele reside e, portanto, a própria sociedade, seus interesses, sua cultura, seu modo de vida.

Portanto, por meio de seu interesse público, expresso na Constituição Federal de 1988, a sociedade brasileira atribuiu ao Estado Brasileiro a finalidade de zelar pela ordem, pela integridade e pelo desenvolvimento do bem comum adjetivo e substantivo, e fez com que fosse necessária a existência de um modo pelo qual o Estado pudesse criar meios para se alcançar tal fim. Um desses meios são as políticas públicas.

POLÍTICAS PÚBLICAS E SEU PROCESSO DE FORMULAÇÃO

As políticas públicas, como já dito, são as expressões concretas dos posicionamentos do Estado em relação a determinada questão; são também objeto de estudos desde o período entre-guerras mundiais.

Seu conceito foi cunhado ao longo do século XX, mas políticas públicas existem desde que surgiu o primeiro Estado (pressupondo que todos os Estados ao longo da história tiveram em comum a função de organizar politicamente uma sociedade).

Os entendimentos de autores como PEDONE (1986) e SOUZA (2007) sobre o processo de formulação de políticas públicas se assemelham, mesmo com uma diferença relativa de duas décadas.

Segundo PEDONE (1986) as políticas públicas resultam de um processo em etapas. São elas a Formação, a Formulação, o Processo Decisório, a Implementação e a Avaliação. Já SOUZA (2007, p.74) diz que as políticas públicas conformam um “*ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado*” e ainda nomeia esses estágios como sendo os de Definição da Agenda, Identificação de Alternativas, Avaliação das Opções, Seleção das Opções, Implementação e Avaliação. Estágios e etapas diferem em relação à origem dos termos, mas tratam de um mesmo processo, que pode ser descrito por um ou por outro, sem prejuízos.

Na etapa de Formação, a opinião pública sendo ou não (e deve ser²⁸) considerada e a percepção técnica identificam determinada questão que convém receber atenção do Estado.

A etapa de Formulação é a mais importante nesse processo no que diz respeito ao atendimento ao interesse público, pois é nela que deve estar expresso o que será feito e o porquê. Sobre essa etapa SOUZA (2006, p.) afirma que:

“a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.”

Desse modo, a autora sutilmente afirma a importância de haver interesse público pela democracia e pela participação e considera o papel do processo político na etapa de formulação das políticas públicas.

Acerca do processo político por trás da formulação, que está por trás da etapa do processo decisório, HOWLETT (1995, p.5) define que:

²⁸ Por meio de consultas públicas realizadas segundo uma metodologia adequada de computação de interesses

“... public policy is a complex phenomenon consisting of numerous decisions made by numerous individuals and organizations. It is often shaped by earlier policies and is frequently linked closely with other seemingly unrelated decisions...”

Evidencia, portanto, a pertinência histórica da política pública e a multiplicidade de variáveis internas à etapa onde se dá o processo de decisão sobre conteúdo e orientação das políticas.

Por sua vez, BUCCI (2002) reafirma Michael Howlett ao dizer que *a adoção de certa política pública representa o processo político de escolha de prioridades para o governo*, mais uma vez reiterando a questão das escolhas segundo interesses.

O Estado em seu papel de articulador na produção de políticas públicas deve agir não apenas antes, mas também durante e depois do processo formulador, atuando como fiscalizador do andamento da implementação (execução) de suas decisões. Nesse mesmo sentido, deve atuar na etapa de avaliação dos resultados - momento indispensável para que se pretenda um progressivo sucesso das políticas públicas.

Celina Souza (2006) ainda traz contribuições sobre a evolução do pensamento do que vêm a ser políticas públicas segundo a ótica de autores clássicos. A autora menciona LOWI *apud* REZENDE (2004, p.13) segundo o qual a política pública é *“uma regra formulada por alguma autoridade governamental que expressa uma intenção de influenciar, alterar, regular, o comportamento individual ou coletivo através do uso de sanções positivas ou negativas”*; menciona DYE (1984) que sintetiza a definição de política pública como tudo aquilo *“o que o governo escolhe fazer ou não fazer”*; e lembra ainda a importância de Harold Laswell, segundo o qual *“decisões e análises sobre política pública implicam responder às perguntas Quem ganha o quê?, Por quê, e Que diferença faz?”*.

Vale, apesar de tudo, ressaltar que a decisão de quais fins serão contemplados nas políticas públicas é tomada por um ou mais grupos de indivíduos, e lembrar que existem limitadores políticos, morais, éticos, jurídicos, metodológicos, fiscais, econômicos, técnicos, entre outros, para a identificação e a escolha desses fins.

Acerca do processo formulador de políticas públicas BUCCI (2002) lembra ainda que as *políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados*. Ou seja, existe uma proximidade entre o interesse público e o interesse privado no âmbito das influências sobre a ação Estatal. Sobre isso ainda ressalta BERCLAZ (2002) ao explicar que se deve superar a idéia de que o Estado tem interesses públicos, afinal, o Estado não tem interesses, ele tem obrigações para com interesses ditos públicos; e mais do que isso, nem sempre o Estado age como entidade impessoal, pois o autor explica que:

“... tal qual acontece com os cidadãos, existem meras individualidades que encarnam no Estado enquanto pessoa e, portanto, assemelham-se aos interesses de qualquer outro sujeito - com a diferença fundamental que, enquanto o particular pode fazer seu interesse individual, o Estado só poderá promover a defesa dos seus interesses particulares quando estes não conflitarem com o interesse público propriamente dito.”

Portanto, surge dessa possibilidade de defender outros interesses que não os públicos a brecha por onde se podem fazer representar interesses privados. É por essa brecha que agentes privados influenciam a formulação das políticas públicas no sentido de imbuí-las com seus interesses particulares. Sobre isso ainda explica EDITE & CUNHA *apud* M. L. dos SANTOS (2006):

“... embora as políticas públicas sejam reguladas pelo Estado, elas também englobam preferências, escolhas e decisões privadas podendo ser controladas pelos cidadãos. A política pública expressa, assim, a conversão de decisões privadas em decisões e ações públicas, que afetam a todos.”

Nesse sentido, as políticas de transportes são exemplares, pois, por mais que se mostre ciente dos interesses sociais que os transportes envolvem, dotam-se de uma dimensão bastante restrita de planejamento no que diz respeito à participação social durante a etapa de formulação.

Faz assim com que a temática da fluidez territorial das atividades econômicas (que contempla predominantemente interesses privados) seja colocada acima da discussão sobre o transporte urbano e interurbano, coletivo ou individual, acima da discussão sobre a qualidade de vida da população que faz uso dos meios de transporte e suas respectivas infra-estruturas viárias, de certo modo negligenciando a dimensão humana dos transportes.

PLANEJAMENTO E O SETOR TRANSPORTES

Uma questão relevante para a discussão sobre políticas públicas é a metodologia que envolve a ação do Estado. Em tempos de democracia, existe uma cobrança para que haja transparência nas decisões e procedimentos do Estado. Sendo assim, quando se trata de políticas públicas, certos critérios precisam ser definidos previamente, para que seja feita uma organização das etapas que visam alcançar determinado fim. À técnica que objetiva definir fins e estabelecer uma estratégia para alcançá-los dá-se o nome de planejamento.

O planejamento possui como característica a necessidade de fazer previsões (prognósticos) acerca do andamento das variáveis que compõem o plano. Ao considerar a possibilidade de esperar determinados comportamentos, o planejamento traz para si uma grande probabilidade de cometer erros nessa previsão. Um fator de comportamento extremamente difícil de prever é o sistema político, e nesse sentido, o planejamento de qualquer coisa em longo prazo demanda a inserção de um mecanismo de revisão. No caso das políticas de transportes, o sistema político pode influenciar seu sucesso, mas os maiores vetores de demanda por revisão são as inovações tecnológicas e as mudanças de oferta e demanda no mercado global.

A relação entre planejamento e políticas públicas indica um ponto em comum: ambos estão relacionados com o Estado, um como meio para se definir fins e outro como meio para se alcançar certos fins, e ambos são susceptíveis às normas e morais do sistema político.

Adota-se aqui a definição de planejamento de LAFER (2001, p.7) que define planejamento como sendo “*nada mais do que um modelo teórico para a ação, que se propõe a organizar racionalmente o sistema econômico, a partir de certas hipóteses sobre a realidade*”, mas com uma grande ressalva: a de que o planejamento não se propõe a organizar apenas o sistema econômico racionalmente, pois, conforme defende MATUS (1993), o planejamento econômico é apenas uma parte de um planejamento sócio-político que deve:

“incluir variáveis políticas e econômicas, as apostas, os projetos e os problemas dos diferentes atores sociais, cada um com seus interesses, recursos e poderes, com seus objetivos e visões (...) no intuito desses não serem arrastados pela ótica tecnicista, na qual o planejador imobiliza os

objetivos a serem alcançados e não considera outros atores que agem criativamente sobre os objetivos fixados”.

Considerada como função do Estado, a articulação se dá nos momentos em que se faz necessário definir fins e meios, bem como modos para operar estes meios. Quando se define como o Estado vai agir sobre determinada questão, certos atores são responsáveis por essa escolha, e certos interesses são representados.

Num contexto democrático, o interesse público é o parâmetro das decisões e o planejamento precisa ser feito de forma participativa, sofrendo e acatando múltiplas influências para fazer escolhas, principalmente quando não se fala do planejamento estritamente econômico. A participação no processo de planejamento pode evitar que os formuladores de políticas públicas precisem abstrair detalhes menores ou que tratem de simplesmente desconsiderá-los, muitas vezes ocasionando incompatibilidades entre o que o Estado faz e o que a sociedade demanda.

Não apenas no nível de política de Estado se faz planejamento. Advindo de técnicas empresariais, o planejamento hoje empregado no Brasil é fruto do desenvolvimento de técnicas de gestão que consideram, como explica OLIVEIRA (2005), três níveis de decisão: o nível maior é o planejamento estratégico, que no Estado corresponde à decisão do alto escalão acerca das diretrizes gerais de conduta política e dos princípios das ações. Em um nível intermediário, o planejamento tático é feito visando prazos menos longos que o estratégico e envolve principalmente o lido com a questão dos meios definidos pelas diretrizes superiores para que se alcance determinado fim. Finalmente, o planejamento operacional é aquele de curto prazo, muitas vezes consistindo apenas de metodologias de trabalho, orientadas pelos níveis superiores, tratando muitas vezes de lidar com a ação em si.

Segundo ROSSETTI (1987), uma política pública compreende quatro dimensões do planejamento de Estado, e somente em uma delas ocorre a concreta possibilidade da sociedade ser participante determinante no processo de definição de escolhas. A primeira dimensão do planejamento estatal é quanto à política econômica. Os planejadores dessa dimensão lidam com informações que não são de domínio amplo, lidam com aspectos técnicos não

tão simples de serem compreendidos por uma parcela grande da sociedade, de modo tal que restringe os possíveis colaboradores do planejamento a grupos pequenos de tecnocratas e intelectuais. A dimensão econômica do planejamento também é o eixo-central das demais dimensões, pois tudo passa pelos critérios de viabilidade financeira.

Também se faz planejamento nas dimensões da defesa nacional e em termos de política exterior, desse modo contemplando duas outras dimensões do planejamento que possuem um caráter estratégico geopolítico, que evidentemente não são do alcance da sociedade como um todo, mas sim dos responsáveis imediatos pela manutenção do Estado.

E por fim, há a dimensão do planejamento feito dentro da esfera das políticas sociais. É nessa esfera das tomadas de decisões que as políticas públicas permitem e devem estimular mais a participação. Os chamados setores da economia (que na dimensão econômica do planejamento são tratados como negócios a serem desenvolvidos pelo bem da economia) estão vinculados às funções de produzir, subsidiar a produção e o consumo e subsidiar o fornecimento de serviços públicos. Esse é o caso do transporte.

O setor²⁹ de transportes é ligado à política macro e micro-econômica, à política energética, à política ambiental, às políticas de ordenamento territorial, regionais, urbanas, rurais, etc. Sendo assim, seu planejamento precisa considerar variáveis de difícil compreensão para a população interessada, ao mesmo tempo em que deve contemplar outros aspectos de suma importância para a sociedade. É, portanto, um típico caso de setor que requer mais participação pública no processo de formulação dessas políticas setoriais.

²⁹ O termo “setor”, segundo MARQUES (2000, p.42) “advém da regulação pelo Estado de domínios de atividades divididos verticalmente, como por exemplo, saúde, indústria, etc. É ainda definido como o conjunto de papéis sociais estruturados em torno de uma lógica vertical e autônoma de reprodução. A estrutura dos setores segue frequentemente, portanto, uma lógica profissional (dos papéis sociais), agrupando os atores de um dado campo de atividade, suas idéias e suas práticas. No interior dos setores, lutas por hegemonia estariam em jogo, baseadas tanto no exercício do poder propriamente dito, como no estabelecimento do “referencial”: conjunto de idéias e representações sobre o setor, seus objetos de intervenção e seu lugar na sociedade. O quadro conceitual associado à análise setorial, portanto, não se restringe ao estudo das políticas e seus atores, mas também leva em conta detalhadamente os projetos e as estratégias, integrando políticas públicas, projetos e cultura.”

Além dessa definição, há ainda um modelo empírico-formal de divisão do conjunto das atividades econômicas nos setores primário, secundário e terciário, que foi concebido por Colin Clark, em seu clássico *The conditions of economic progress*.

Por hora, constata-se que os transportes - cujo desenvolvimento é de interesse público e privado - aparecem nas políticas públicas como um setor estratégico para o Estado e para a estruturação de sua base territorial, no sentido de reduzir custos de circulação de capitais, de promover produtividade e competitividade tanto aos produtos das atividades econômicas quanto ao território em si, dotando-o de atratividade. Essa constatação reforça o argumento do Capítulo 01, sobre a importância dos transportes para o território, mas apenas a partir da ótica economicista (que é a empregada pelo PNLT).

A RETOMADA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONAIS NO PLANEJAMENTO BRASILEIRO

No atual contexto histórico, em todo o mundo, o chamado Estado Democrático de Direito se vê em meio a uma crise de credibilidade em relação à capacidade de cumprir suas funções: Distribuir recursos equitativamente, garantir bens e serviços essenciais ao bem-estar social, controlar seu próprio território, desenvolver a economia e desenvolver a cidadania necessária para que toda a sociedade possa participar das decisões que a ela afetam.

Os efeitos negativos da atuação do Estado, as chamadas Falhas de Estado, têm sido objeto de diversos debates onde comumente se identifica a necessidade de realizar reformas dos mais diversos tipos (fiscal, tributária, política, etc.). No Brasil, o modelo neoliberal fixou-se na década de 90 e suscitou reformas na estrutura do Estado descentralizando e desconcentrando seus poderes. Esse modelo parecia buscar uma renovação em função da crença na idéia (contraditória) de que a economia deveria crescer com menos interferência do Estado na economia do país.

Ainda não é possível julgar se a atual conjuntura caminha para uma ruptura com os ideais neoliberais ou se ela apenas indica renovação desses ideais. Há, porém, indícios que fortalecem a segunda hipótese, haja vista que o crescente protagonismo do Estado no plano econômico se dá em função de demandas privadas e, por vezes, em detrimento de interesses sociais. Esse é o caso aparente do papel cumprido por governos de diversos países na crise econômica de 2008, que alcançou escala mundial.

O que se pode afirmar é que há uma retomada na formulação de políticas públicas amplas, em nível nacional, por parte do Estado brasileiro a partir da virada para o século XXI. Segundo REIS (1989), a parada na formulação dessas políticas se deu a partir do fim do regime militar em 1985³⁰, quando o trabalho de criação e reconstrução das instituições democráticas parece ter monopolizado a agenda política.

No período que abrange os governos dos Presidentes José Sarney, Fernando Collor, Itamar Franco e o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), a aparente concentração de esforços em ações de curto e médio prazos, que tinha como objetivo maior assegurar a estabilidade política e econômica, levou à suspensão do planejamento de longo prazo, que já estava em crise desde o auge do regime militar.

A partir de meados do segundo governo FHC a conjuntura política começou a dar uma guinada, no sentido de que os opositores do governo (partidos considerados de esquerda) intensificaram a mobilização da opinião pública em torno da candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva. Este discursava contra o neoliberalismo, a favor de uma democracia mais participativa, de um desenvolvimento sustentável e de um projeto de nação “como há muito não se fazia” no país. O vácuo de quase 30 anos sem um projeto de nação, sem planejamento de longo prazo, começava, pois, a cobrar seu preço e a oportunidade histórica de romper com tal tendência se apresentou, desde 2002.

O que se percebe no primeiro governo de Lula (findado em 2006) é que “Políticas Nacionais”, “Planos Nacionais” e “Programas Nacionais” voltam ao cenário da formulação de políticas públicas. Transportes, Energia, Educação, Saneamento Básico, Alimentação, Recursos Hídricos, Ordenamento Territorial e Desenvolvimento Regional, são alguns dos temas objetivados por essas políticas públicas nacionais.

³⁰ Em verdade, após o fim do II PND, formulado no governo Geisel, concluído em 1979 e pensado a partir do projeto de nação proposto por Golbery do Couto e Silva, não se pensou mais o Brasil em longo prazo nas políticas públicas. Diz-se inclusive que antes de Golbery, apenas Juscelino Kubitschek e Getúlio Vargas pensaram o Brasil em longo prazo no século XX.

PEQUENA HISTÓRIA DO PLANEJAMENTO DO SETOR TRANSPORTES NO BRASIL

Conta-se aqui uma breve síntese da história do planejamento de transportes no Brasil a partir de seus principais marcos, escolhidos em função de seus discursos marcantes em seus respectivos contextos históricos.

Antes de analisar tais marcos do planejamento de transportes pelo Estado Brasileiro que antecederam o PNLT, é necessário explicar as razões da escolha desses documentos em detrimento de outros.

O primeiro e mais importante a ser analisado é o *Programa de Metas* de Juscelino Kubitschek, que vigorou entre 1956 e 1960. Foi escolhido porque representa um marco como prática planejadora, um marco como política de transporte, um marco como política territorial e porque foi um dos três únicos projetos de nação implementados no país durante o século XX.

O segundo é o *2º Plano Nacional de Desenvolvimento* (II PND), que vigorou entre 1975 e 1979, sob o comando do General Ernesto Geisel. O chefe da Casa Civil neste período foi o General Golbery do Couto e Silva, que formulara também um projeto de nação, buscando impregná-lo na política da época. Essa razão somada ao fato do PND II ter dado continuidade à política de transportes iniciada anteriormente, justifica a escolha desse documento para análise.

O terceiro é o *1º Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento* (I ENID), que não foi propriamente uma política pública, mas um estudo realizado em 1999, que tratou de buscar dar uma dimensão territorial ao Plano Plurianual (PPA) 2000-2003. Ainda hoje é usado como exemplo para mostrar a relação entre território e PPA, sendo que no ENID atual já se incorpora inclusive menções a Milton Santos (ainda que utilizadas de maneira equivocada). Foi escolhido porque revela o entendimento de território do governo FHC e porque foi influenciador de políticas nacionais realizadas no governo Lula.

Por fim, o quarto documento a ser analisado é o Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT), formulado entre 2005 e 2007, para vigorar

entre 2007 e 2023. É o mais recente planejamento multimodal feito para o setor com abrangência nacional.

Segue a análise dos documentos, que não é tributária de nenhum método próprio de análise de políticas públicas. Seu propósito é apresentar seus discursos, para discuti-los quanto à sua continuidade ou ruptura ao longo do tempo.

O Programa de Metas (1956-1960)

O Governo do Presidente Juscelino Kubitschek (JK) durou cinco anos, de 1956 a 1960. O contexto histórico no qual se insere é o de um Brasil que após a Segunda Guerra buscava substituir importações (sob influência da CMBEU - Comissão Mista Brasil - Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico e da CEPAL- Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe). No âmbito político havia uma agitação em função do suicídio de Getúlio Vargas 1954 e três sucessões decorrentes.

Vargas herdara de Dutra um país em franco processo de industrialização e urbanização. Dutra por sua vez mantivera o direcionamento Varguista (relativo ao Estado Novo) de alinhamento com os Estados Unidos formulando o Plano SALTE sob influência da CMBEU.

O SALTE obteve êxito em retomar o crescimento econômico, mas, por problemas de coordenação, seu êxito ficou comprometido. Isso levaria JK a formular o Programa de Metas utilizando novas técnicas de planejamento.

LAFER (2001, p.30) explica que somente a partir do Governo JK é que se pode falar objetivamente de planejamento governamental do desenvolvimento (política desenvolvimentista). O *know-how* para isso teria sido acumulado com diversas missões americanas ocorridas nos dez anos anteriores, levando o tema do planejamento e da programação econômica a entrarem na agenda de política macroeconômica do país. A autora defende ainda que o Programa de Metas figura como uma das poucas - e talvez a primeira das - experiências de planejamento a nível nacional a serem implementadas eficazmente no Brasil.

Tal visão sobre a eficácia tem uma explicação no que afirma Carlos Matus (1989): o planejamento vivenciado no Governo JK teria sido dotado de um novo paradigma para o Brasil da época. Trata-se de uma aproximação daquilo que hoje recebe o nome de Planejamento Estratégico Situacional (PES), diferindo do paradigma que antecedeu e que sucederia o Governo JK, o hoje chamado Planejamento Tradicional (determinista, normativo e tecnocrático).

O Planejamento Situacional vale-se do conceito de Situação³¹ e propõe-se a planejá-la, não se preocupando somente com a parte normativa do planejamento (o que deve ser), mas também com a parte estratégica (o que pode ser) e com o tático-operacional (o que fazer). (MATUS, 1989, p.127)

Segundo TEIXEIRA (1997, p.18), a eficácia do Planejamento Situacional depende de um tripé composto por três variáveis interdependentes: o Plano de Governo, a Governabilidade do Sistema e a Capacidade de Governo. O primeiro consiste num sistema propositivo de ações; o segundo consiste numa relação entre as variáveis que o ator do Estado controla e não controla no processo de governo; e o terceiro diz respeito à capacidade de condução ou direção – e refere-se ao somatório de técnicas, métodos, habilidades, dotes – de um ator e sua equipe de governo para conduzir o processo rumo aos objetivos traçados no Plano. O autor explica que o Programa de Metas teve sucesso devido à utilização de técnicas típicas do Planejamento Situacional, que haviam sido legadas pela CMBEU.

Outro legado da CMBEU foi a idéia de que para fazer um planejamento era necessário ter um “ponto de germinação”, um verdadeiro ponto de partida para conduzir todas as demais ações. No Programa de Metas, esse ponto foi chamado de Meta-Síntese, que consistiu na construção da nova capital federal, Brasília. De fato, pelo modal rodoviário partiriam desde Brasília vias em direção a Belém, ao Acre, a Fortaleza, a Salvador, a São Paulo, a Belo Horizonte e Rio de Janeiro, ligando grandes extensões do território nacional a partir de um ‘ponto’.

³¹ Cenário que considera a interação de atores e agentes e os produtos sociais que dela resultam.

O Programa de Metas era constituído por 30 metas relativas aos setores Transportes, Energia, Alimentação, Indústrias de Base e Educação, definindo ações e montantes de investimentos aos seus sub-setores, meta a meta.

Segundo o texto do Programa de Metas de JK, o Setor Transportes detém 7 das 30 metas, e a ele estavam destinados 45% dos recursos dos orçamentos públicos propostos (inclusive de fundos especiais), sendo o texto delas desvinculado das demais metas. Verifica-se também no texto, algo sobre a meta-síntese e como o setor transportes era vinculado à visão estratégica do Programa:

A meta-síntese do programa, que é a construção de Brasília, é dotada de grande significado econômico, porque possibilitará e provocará o alargamento da frente de ocupação humana sobre vastíssimas áreas da hinterlândia, incorporando ao patrimônio ativo do país regiões de ponderável poder econômico. Articulados ao Plano de Brasília estão alguns projetos, especialmente de transportes, contemplados no Programa de Metas. (BRASIL, 1956, p.19)

Esse extrato do Programa de Metas contém os entendimentos, por parte do Estado Brasileiro no período em questão, sobre o significado do território e sua importância. Trata-se, pois, de um discurso que se expressa de forma clara em alguns momentos, mas também de modo subjetivo, susceptível a inferências de ordem lógica em relação à teoria espacial expressa anteriormente no referencial teórico-conceitual.

Deve-se ressaltar o termo “patrimônio ativo”. Este alude à contabilidade, e diz respeito ao patrimônio que é usado correntemente em um dado negócio. A escolha por esse termo parece dizer que as vastíssimas áreas do “interior” passariam a ter uma nova função a partir do momento em que fossem incorporadas a esse patrimônio útil.

Isso corrobora com a idéia de Milton Santos de que as formas geográficas ganham conteúdos e sugerem usos, dotando-se de novas funções. Nesse sentido, o território do interior brasileiro, por meio dos transportes, “ganhará vida” sujeitando-se aos processos sociais vindouros. Em suma, os projetos de transportes que consubstanciam Brasília objetivam produzir novos espaços no coração do Brasil.

O II PND (1975-1979)

O segundo Plano Nacional de Desenvolvimento fora formulado no bojo do fim do período conhecido como 'milagre econômico' (1968-1974). A crise internacional que vigorava na época ficou conhecida como 'estagflação' (estagnação econômica e elevação de preços), sendo seu maior símbolo o 'primeiro choque do petróleo' em 1974.

Em contraste com a crise que se anunciava no plano externo, o II PND mostrou-se tributário do I PND no sentido de continuar a "conquista econômica" do interior brasileiro, como se vê no trecho abaixo, num pronunciamento do então Presidente da República extraído do documento oficial do II PND:

"... não haverá tarefa mais fascinante, no próximo quinquênio que a de prosseguir nos novos rumos abertos pela Revolução de 64, para a redescoberta da hinterlândia brasileira e para a construção de uma sociedade, bem mais rica e mais justa. Caminhos físicos, na trama de uma infra-estrutura ampliada e vitalizada, já se abrem para o sertão nordestino, a hiléia amazônica e a vastidão do planalto central. Mecanismos de conquista econômica dessas regiões vêm sendo preparados há alguns anos, nos roteiros da Revolução. Mas, agora, já é possível, mediante uma ação integrada eficaz em áreas prioritárias, associar governo, empresas e trabalhadores com instrumental tecnológico adequado e recursos financeiros suficientes, a fim de impulsionar novos programas e projetos previstos no II PND, os quais transformarão, econômica e socialmente, áreas antes marginalizadas e estagnadas e darão densidade econômica a vazios de homens e de riquezas, sem os perigos da depredação do valioso patrimônio de nossos recursos naturais." (Pronunciamento do Presidente Gen. Ernesto Geisel, II PND)

Soa irônico falar em conquista econômica sem depredação do patrimônio de recursos naturais, considerando as estradas que rasgaram o país no Centro-Oeste, Nordeste e Norte, em meio a florestas e sob uma política de colonização de suas margens. Mas um outro trecho do II PND reforça a preocupação com os 'recursos' naturais:

"... preservação de recursos naturais do País, utilizando corretamente o potencial de ar, água, solo, subsolo, flora e fauna; possibilitando a ocupação efetiva e permanente do território brasileiro, a exploração adequada dos recursos de valor econômico, o levantamento e a defesa do patrimônio de recursos da natureza; e evitando ações predatórias e destruidoras das riquezas naturais" (BRASIL, 1975, p.93).

O que se pode inferir é que as prioridades de então eram voltadas para o fortalecimento da economia, numa conjuntura de crise. As vias que levavam homens a preencher vazios demográficos, eram as mesmas que desses vazios extraíam os recursos naturais. Verifica-se um esforço no II PND de levar a

mão-de-obra sobressalente e barata de desempregados das cidades para as novas áreas que surgiam com sua política econômica movida a rodovias.

“É relevante, deste ângulo, o fato de que a ocupação de novas áreas – no Planalto Central, no Centro-Oeste, na Amazônia – pode representar significativa contribuição do Brasil à redução da escassez mundial de alimentos, minerais e outras matérias-primas, do final da década ao final do século. Para realizar-se sem uso excessivo de capital, tal expansão de fronteira econômica implica em uso amplo de mão-de-obra” (BRASIL, 1975, p.114).

Depreende-se desse discurso que os territórios a serem conquistados (novas frentes a serem desenvolvidas) ganham funções relativas a empregar mão-de-obra, exportar produção agro-mineral, ocupar vazios territoriais, dar uso aos recursos naturais que porventura fiquem disponíveis em função dessa empreitada e levar este território a dotar-se de infra-estruturas que permitam os serviços do Estado, em ajudar a população a elevar, por exemplo, sua renda per capita.

O Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento - ENID (1999)

Os eixos de integração foram criados com a proposta de subsidiar a visão territorial dos Planos Plurianuais. O primeiro ENID data de 1999 e traria a visão territorial do PPA 2000-2003. Sua segunda versão saiu em 2003, subsidiando o PPA 2004-2007, e atualmente se está por concluir o que contempla a visão territorial do PPA 2008-2011.

Inicialmente sua proposta era trazer novamente o planejamento regional para o nível das políticas nacionais, utilizando uma metodologia de regionalização própria, que identificaria recortes territoriais dotados de vocação econômica.

No ENID I, atribui-se aos transportes a função de abrir corredores, de criar eixos, vetores de desenvolvimento. Porém, apesar de reconhecer a importância dos transportes enquanto promotor de estruturação territorial, um trecho do documento mostra que conceitualmente ocorre uma fusão de espaço e território, em prejuízo da noção de espaço como dotado de poder de determinação, pois se tem aí uma visão de espaço-passivo:

“O espaço assume aqui um papel essencial como elemento catalisador da integração dos investimentos, eis que as ações ocorrem fundamentalmente no espaço, no qual localiza-se também a população por elas beneficiada, e, afinal, o alvo principal dos empreendimentos” (CONSÓRCIO BRASILIANA, v.1, p.3)

Em um segundo momento, o discurso desse ENID mostra que incorre-se no erro de definir que os eixos são decorrentes de regularidades, observáveis por meio de indicadores econômicos que permitem estabelecer padrões espaciais de distribuição de investimentos-alvo em torno desses eixos.

“... eixo é (...) recorte espacial composto por unidades territoriais contíguas, efetuado com objetivos de planejamento, cuja lógica está relacionada às perspectivas de integração e desenvolvimento consideradas em termos espaciais” (CONSÓRCIO BRASILIANA, v.3, p.1)

Ao falar em “unidades territoriais contíguas”, claramente se pulveriza a noção de espaço, por causa de objetivos de planejamento, que podem significar a necessidade de criar recortes analíticos sobre os quais incidem propostas de investimentos: isso indicaria a noção de totalidade no plano e daí seria possível depreender que existe uma noção de que o espaço é composto por formas que interessam ou não a determinados usos, portanto, formas-conteúdos.

O Relatório Executivo do PNLT - Plano Nacional de Logística e Transportes (2007)

O documento aqui analisado refere-se ao relatório executivo de um plano que pretende “não ser um fim em si mesmo”. Trata-se da idéia de que o PNLT não seja encarado como um plano de governo, mas como um plano de Estado, que perpassa mandatos presidenciais (nesse caso, contemplando um horizonte proposto entre 2008 e 2023), um planejamento de longo prazo. O interesse é que, como um plano indicativo sobre onde, porque e como investir em transportes, o PNLT dê subsídios aos futuros PPA’s (Planos Plurianuais).

De início, vale ressaltar um enunciado falho encontrado na apresentação do documento pelo Secretário Executivo do Ministério dos Transportes, que afirma quais são as inovações do PNLT em relação aos planos anteriores. O breve histórico do planejamento no setor transportes, apresentado aqui

anteriormente, revela que, ou o secretário desconhece a história do setor (o que de antemão seria uma falha grave) ou o PNLT está fundamentado em bases nada concretas de conhecimento acerca da realidade histórica do país, o que seria causador de absoluto descrédito. A preferência aqui é que se atribua a falha ao secretário, mediante a citação de seu erro:

“A consideração de aspectos logísticos, a integração com o planejamento territorial, o respeito ao meio ambiente, a abordagem de projetos de nexos político, voltados à redução de desigualdades regionais, à indução ao desenvolvimento, à integração continental e à segurança nacional, todos esses fatores representam inovação em relação a planos anteriores.” (BRASIL, 2007, p.3)

Não seria, inclusive, possível afirmar que a inovação reside no conjunto de todas as considerações juntas. O Programa de Metas de JK, já havia contemplado tal conjunto de preocupações. A menção abaixo revela a função à qual o Ministério dos Transportes (relator do PNLT) atribui a si:

“... o Ministério dos Transportes não poderia se omitir, em suas obrigações constitucionais federativas, de sua responsabilidade de planejar e organizar uma infra-estrutura básica de transportes, eficiente e eficaz, capaz de estruturar, com justiça e equidade, o desenvolvimento social e econômico do país.” (p.5)

As Bases Conceituais (BRASIL, 2007, pp.5-6) do PNLT indicam que ele é:

“... um plano de caráter indicativo para médio e longo prazos, realizado segundo um processo de planejamento permanente, participativo, integrado e interinstitucional, com forte compromisso com a preservação do meio ambiente, com a evolução tecnológica e com a racionalização energética; requerendo um processo de institucionalização, organização e gestão eficiente e eficaz, capaz de envolver todas as esferas de governo, bem como os vários órgãos e instituições públicos e privados afins e correlatos com o setor dos transportes.”

Essa Base Conceitual ainda se estende sobre um referencial próximo à Geografia, estando o PNLT:

“... fortemente fundamentado nos conceitos de territorialidade, de segurança e ocupação do território nacional, e de desenvolvimento sustentável do país, com equidade e justiça social.”

Dentre os principais objetivos (BRASIL, 2007, pp.7-9) do PNLT estão os de:

- *Retomar o processo de planejamento no setor dos transportes dotando-o de uma estrutura permanente de gestão e perenização desse processo, com base em um sistema de informações georreferenciado*
- *Considerar os custos de toda a cadeia logística que permeia o processo que se estabelece entre as origens e os destinos dos fluxos de transportes, levando à otimização e racionalização dos custos associados a essa cadeia.*
- *Mudar, para melhor equilíbrio, a atual matriz de transportes de cargas do país, com vistas ao uso das modalidades ferroviária e aquaviária, tirando partido de suas eficiências energéticas e produtividades no deslocamento de fluxos de maior densidade e distância de transporte.*
- *Buscar respeitar, com vistas à preservação ambiental, as áreas de restrição e controle de uso do solo, seja na questão da produção de bens, seja na implantação da infra-estrutura.*
- *Enquadrar projetos estruturantes do desenvolvimento sócio-econômico do país por categorias, a saber: aumento da eficiência produtiva em áreas consolidadas; indução ao desenvolvimento de áreas de expansão da fronteira agrícola e mineral; redução de desigualdades regionais em áreas reprimidas; integração regional sul-americana.*
- *Promover a utilização intensiva da já disponível tecnologia da informação e da comunicação nos serviços de transportes que estarão fortemente presentes também nos processos operacionais e de gestão de terminais de integração e transbordo, contribuindo com ganhos efetivos de produtividade que a nova matriz de transportes será capaz de oferecer.*

O foco em logística que o PNLT assume se explica em função da dependência da economia brasileira em relação ao modal rodoviário, que geraria custos logísticos altos em comparação a nações ‘concorrentes’ na economia mundial. A citação abaixo revela a preocupação com esses custos, que representam, no Brasil, cerca de 20% do PIB – enquanto nos EUA essa relação é de 10% do PIB.

“Essa conformação da matriz de transporte brasileira se traduz em desvantagens comparativas em termos de competitividade internacional de seus produtos de exportação, na medida em que eleva os seus custos de transporte e impacta, negativamente, os custos logísticos.” (BRASIL, 2007, p.71)

Os custos logísticos são aqueles incorporados à cadeia produtiva, no que diz respeito à soma de seus custos parciais médios³² de armazenagem

³² Dados do Banco Mundial para o Brasil.

(19%), estoque (18,7%), administração (20,5%), trâmites legais (10,1%) e a parte que aqui interessa mais, transporte (31,8%). Essa estrutura de custos logísticos compõe um cenário ruim atualmente, pois a oneração que dela advém costuma ser repassada aos consumidores finais de produtos e serviços, elevando preços.

No sentido de diminuir custos logísticos, a grande proposta por trás do PNLT é “eliminar níveis inadequados de fluidez”. A partir disso constata-se qual é a política do Estado para o setor dos transportes.

Trata-se de um posicionamento que busca favorecer a fluidez, os fluxos, que se dão no território. Os transportes no PNLT têm, portanto, a função não apenas de fortalecer a produção, mas também o consumo, uma vez que “o transporte que leva é também o que traz”. Aparentemente, segundo essa orientação do PNLT, o desenvolvimento sócio-econômico de uma região seria em função do seu acesso à oferta e demanda, de produtos, oriundas de outra região.

O entendimento de espaço / território contido no PNLT está explícito e implícito no trecho abaixo. Ele também trata de dar atribuições ao Estado e reafirma o papel estruturador que os transportes têm sobre o território:

“A tarefa do Estado é captar, por meio de estudos embaixadores, as lógicas socioeconômicas vigentes e potenciais no espaço brasileiro, definindo ‘Vetores Logísticos’ que se constituam, como o Plano se propõe a ser, em ‘indicativo’ das intervenções para as quais devem convergir os esforços que governo e sociedade, acima de fronteiras políticas e nacionais, para perseguir e alcançar um desenvolvimento em ciclos crescentes e sustentáveis. (...) Define-se como ‘Vetores Logísticos’ os espaços territoriais brasileiros onde há uma dinâmica socioeconômica mais ‘homogênea’ sob o ponto de vista de produções, de deslocamentos preponderantes nos acessos a mercados e exportações, de interesses comuns da sociedade, de patamares de capacidades tecnológicas e gerenciais de problemas e restrições comuns, que podem convergir para a construção de um esforço conjunto de superação de entraves e desafios. Embora esses espaços possam conter grandes heterogeneidades internas, eles representam uma repartição do território nacional sobre o qual podem ser construídas ‘bandeiras’ em prol do desenvolvimento de suas potencialidades, acima das fronteiras regionais, estaduais ou municipais, tendo o fator de transportes um papel preponderante na estruturação física desse território.” (BRASIL, 2007, p.180)

Conforme na citação acima, quando fala em “espaços territoriais”, o discurso do PNLT revela que a noção de espaço é errônea no sentido de que o trata como recorte analítico do território, invertendo a lógica da teoria espacial

que respalda o presente trabalho, roubando-lhe sua totalidade. Infere-se que se trata de um recorte analítico porque procura-se nele alguma homogeneidade que subsidie a definição de um Vetor Logístico.

Nesse sentido, a idéia do Vetor Logístico converge para a manutenção da idéia de espaço e território como palcos inertes onde se dão as ações, como passivo, ainda que dotado de “dinâmica sócio-econômica”, idéia essa presente nas antigas políticas de transportes também.

É verdade que muitos usos são previstos para o território, quando o PNLT busca contemplar os “rebatimentos” dos transportes na produção, mas a vida social, inseparável e distinta da vida profissional, acontece no espaço, e não no território em uso produtivo, desse modo revelando a predominância de interesses, objetivos e metas econômicas no PNLT.

O PNLT, na condição de um instrumento de planejamento, considera que a primeira versão de seu texto já apresenta resultados, uma vez que é fruto de um estudo que ‘radiografou’ o setor transporte no Brasil, alcançando assim dois de seus objetivos.

Baseado em uma de suas diretrizes (“continuidade como processo de planejamento permanente no Ministério dos Transportes”), durante 2010, a SNPT empreendeu uma série de reuniões, passando por cada um dos oito eixos logísticos.

O objetivo dessas reuniões foi contar com a participação dos chamados ‘segmentos interessados’³³ para fazer uma atualização do PNLT. Com a finalidade de dar subsídios à elaboração do Plano Plurianual da União (PPA 2011-2015), também foram realizadas reuniões regionais, nas 27 Unidades da Federação, para discutir seus planos e projetos de transportes e de desenvolvimento sócio-econômico “quanto aos seus investimentos em infraestrutura nos horizontes temporais 2007, 2015 e 2022/23, visando gerar

³³ Segundo a SNPT, são segmentos interessados no processo de planejamento do PNLT:

- I. Setores produtivos
- II. Usuários
- III. Transportadores
- IV. Governos dos Estados (áreas de Planejamento e Transportes)

subsídios para os PPA's 2008-11 e 2012-15 e diretrizes para os PPA's 2016-19 e 2020-23"³⁴.

A fim de concluir este Capítulo, seguem mais algumas informações sobre o PNLT:

- O PNLT demonstra que baixos níveis de investimentos na infra-estrutura de transporte, mantidos entre 1975 e 2004, geraram problemas específicos, entre eles:

Problemas em rodovias:

- Níveis insuficientes de conservação e recuperação
- Déficit de capacidade da malha em regiões desenvolvidas
- Inadequação de cobertura nas regiões em desenvolvimento

Problemas em ferrovias:

- Invasões de faixa de domínio
- Quantidade excessiva de passagens de nível
- Falta de contornos em áreas urbanas
- Extensão e cobertura insuficiente da malha

Problemas em portos:

- Limitações ao acesso marítimo
- Restrições ao acesso terrestre
- Rodoviário e ferroviário
- Deficiências de retroárea e berços
- Modelo gerencial da Administração Portuária desatualizado

Problemas em hidrovias:

- Restrições de calado
- Deficiências de sinalização e balizamento
- Restrições à navegação pela inexistência de eclusas

Desbalanceamento da matriz de modais de transportes

Esse balanço deve ser alterado entre 2005 e 2025, conforme proposto no PNLT e indicado na tabela abaixo:

³⁴ (<http://www.transportes.gov.br/index/conteudo/id/3254>, acessado em 05 de Junho de 2011, às 22:35).

Tabela 01 - Mudança proposta pelo PNLT para a matriz dos modais de transportes no Brasil de 2005 a 2025

| | Em 2005 (Dados da ANTT) | Em 2025 (Metas do PNLT) |
|--------------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| Modal Rodoviário | 58% | 30% |
| Modal Ferroviário | 25% | 35% |
| Modal Aquaviário | 13% | 29% |
| Modal Dutoviário | 3,6% | 5% |
| Modal Aéreo | 0,4% | 1% |

Fonte: BRASIL (2007, p.11)

É uma meta-chave do plano: recuperar³⁵ níveis de investimentos em infra-estrutura, destinando pelo menos 1,0% do PIB a transportes, no período 2008-2023. As prioridades do PNLT são as seguintes:

1. Recuperação e preservação do patrimônio existente
2. Avaliação do desempenho do sistema existente (identificando pontos de restrição e de estrangulamento)
3. Identificar as necessidades de expansão da rede atual
4. Aumentar os investimentos destinados a transportes
5. Estimular parcerias privadas que complementem a ação do Estado

Após apresentar o referencial teórico sobre Estado, planejamento, políticas públicas e seu processo de formulação, este Capítulo 01 apresentou alguns dos marcos de planejamento para o setor que foram antecedentes do PNLT. Explicou ainda porque se considera que ocorreu uma retomada na formulação de políticas nacionais após os anos 1990.

O próximo Capítulo (04) apresentará o referencial teórico sobre discurso e análise de discurso a partir das contribuições de uma corrente conhecida como Análise Crítica do Discurso (ACD). A finalidade disso é subsidiar a análise do discurso contido no Relatório Executivo do PNLT, aqui entendido como expressão oficial do Estado sobre o setor transportes a nível nacional e sobre seu papel para com o território. O mesmo referencial teórico servirá

³⁵ Segundo o PNLT, em 2007, esse nível de investimento era de 0,4% do PIB; a última vez que esteve em 1% do PIB foi em 1981, sendo que o percentual máximo da série histórica ocorreu em 1975, com 1,8% do PIB e o percentual mínimo em 2003, com 0,1% do PIB. A média entre 1987 e 2007 ficou abaixo dos 0,4% do PIB.

também para a análise dos discursos contidos nas falas de formuladores do PNLT entrevistados, apresentada no capítulo final deste trabalho.

CAPÍTULO 03: O discurso do PNLT na história das políticas nacionais de transportes

Como e para quê relacionar discurso e geografia? O que leva um geógrafo a se importar com aquilo que as pessoas dizem ou com o conteúdo que cinema, jornais, revistas, televisão, rádio, música apresentam em suas diversificadas formas de texto? Para responder a essas perguntas, deve-se ter em mente que toda política pública tem objetivos que se realizam em algum lugar e momento.

Conforme já explicado nos capítulos anteriores, as políticas públicas se realizam no espaço, configurando territórios e afetando a vida social direta e indiretamente, por seu sucesso ou por seu fracasso, pela ação ou pela omissão. Assim sendo, fica clara a relação entre políticas públicas e Geografia, podendo essa relação ser estudada a partir das decisões que pessoas tomam durante o processo de formulação de políticas públicas. E o que 'discurso' tem a ver com isso?

O objetivo deste capítulo é apresentar reflexões sobre discurso, sua análise e mostrar os resultados da análise dos discursos no texto escrito do documento oficial "*Relatório executivo do Plano Nacional de Logística e Transportes*", que é a versão mais 'acabada' do PNLT, um produto de seu processo de formulação que é considerado um resultado em si mesmo, haja vista os estudos que o fundamentaram.

LINGUÍSTICA, FILOSOFIA E AS ORIGENS DA MODERNA ANÁLISE DE DISCURSOS POLÍTICOS

No último quartil do Século XIX, tanto na Europa quanto nos Estados Unidos, um novo campo de estudos se desenvolveu a partir do interesse em compreender as semelhanças, diferenças e raízes comuns das milhares de línguas faladas mundo afora.

Ao longo do Século XX, aquilo que começou como um apoio a estudos antropológicos ganhou a atenção de governos interessados em dominar a capacidade de análise e interpretação de sinais e códigos culturais diversos, desenvolvendo relações internacionais na cooperação ou no conflito.

Na França, o filósofo e pai da lingüística científica Ferdinand de Saussure (1857-1913) estimulou a retomada de questões filosóficas sobre signos que levaram ao estabelecimento da Semiologia enquanto ciência, propondo ser a Lingüística um de seus ramos. Reflexões sobre hermenêutica (arte da interpretação), lógica, dialética, poética, estética e retórica (arte do discurso e da persuasão) gregas são então resgatadas no âmbito da semiologia, da filosofia da linguagem e da filosofia analítica.

Saussure foi um dos pilares do estruturalismo e o primeiro expoente daquela que pode ser chamada de ‘corrente francesa’ de estudos sobre discurso. Instigou pensadores do tema como Émile Benveniste, Gaston Bachelard, Louis Althusser, Jacques Derrida, Michel Foucault, Michel Pêcheux, Pierre Bourdieu, Paul Ricœur e Jean Baudrillard, alguns deles em oposição epistemológica à de Saussure.

Essa vertente francesa alicerçaria o surgimento da chamada Análise Crítica do Discurso (ACD) na França, enquanto sua interpretação pela teoria social produzida a partir da ‘Escola de Frankfurt’ e pela sociolingüística de Norman Fairclough na Inglaterra fundariam o ramal anglo-saxão da ACD. Em comum, ambas as vertentes se ocuparam em discutir, dentre outras coisas, o discurso político enquanto prática social que expressa relações de poder com fundamentos ideológicos.

Pouco mais de trinta anos após a morte de Saussure, a Segunda Guerra Mundial deixaria um legado de questionamentos sobre o poder de materialização (realização) do discurso político.

Hannah Arendt contribuiu sobre o tema com seus trabalhos sobre a violência discursiva (1987) e sobre o modo como a ideologia permeia discursos de poder manipulando as massas e os indivíduos rumo a regimes totalitários (2009); Louis Althusser (2010) trouxe aprofundamentos sobre o tema da ideologia e o modo como os saberes dominantes podem ser reproduzidos pela

educação de massa proporcionada pelo que chamou de ‘Aparelhos Ideológicos de Estado’, como a escola, os meios de comunicação e o sistema político; Pierre Bourdieu aproximou debates de grandes lingüistas como Noam Chomsky e o próprio Saussure de sua teoria social sobre trocas simbólicas.

Contrariando Chomsky, Bourdieu (1994) alegou que as diferenças da linguagem entre os homens não seriam mera questão de competência do indivíduo em aprender uma gramática³⁶, mas sim o resultado de todo um contexto social de construção de identidades que compõe continuamente várias gramáticas. Seguindo esse raciocínio, Bourdieu ainda rejeitou a noção de ‘comunicação’ que Saussure afirmava ser resultado da capacidade dos homens em achar sentido na variedade de significantes³⁷ presentes num discurso qualquer, haja vista que as possibilidades de significação seriam as mesmas para todos, uma vez que todos os significados possíveis se encontrariam num mesmo lugar comum cognitivo. Discordando dessa noção libertária da comunicação, alegou que “*o universo social é um sistema de trocas simbólicas e a ação social um ato de comunicação*” (BOURDIEU, 1994, p.2), sendo, portanto, a

“língua dos ‘gramáticos’ um artefato que, universalmente imposto pelas instâncias de coerção lingüísticas, tem uma eficácia social na medida em que funciona como norma, através da qual se exerce a dominação dos grupos. Detendo os meios para impô-la como legítima, os grupos detêm, ao mesmo tempo, o monopólio dos meios para dela se apropriarem”. (BOURDIEU, 1994, p.11)

Com essa interpretação, Bourdieu acrescenta o fator ‘poder’ num contexto social onde as interações simbólicas que constituem a comunicação são alvos de tentativas de controle político, social, cultural, econômico, em suma, ideológico.

É justamente a partir da crítica aos discursos repletos de ideologias proferidos no âmbito da vida política que a ACD transformou em objeto de estudo as manifestações das instituições sociais, dentre elas, o Estado, seus órgãos e os responsáveis por seu funcionamento.

³⁶ No presente trabalho, o termo ‘gramática’ deve ser entendido como ‘conjunto de regras que normatizam algo’.

³⁷ Mais adiante se explicará o conceito de ‘significante’, ‘significação’ e ‘significado’ proposta por Saussure e revista por Louis Hjelmslev, que mesmo após um século se mantém como base dos estudos sobre discurso.

Uma das conclusões a que chegou Hannah Arendt foi de que um Estado, operado por burocracias cegas pela eficiência e pela rotina e regidas por normas funcionais, daria suporte a quaisquer ideologias que dominassem seus operadores por simplesmente “fazer sentido”. Esse entendimento contribui para entender a noção de ‘fórmulas’ em análise de discursos políticos, proposta por Alice Krieg-Planque (2010), segundo a qual são aquelas expressões que cristalizam temas sociopolíticos fazendo-se presente em discursos – como é o caso de seu estudo sobre a fórmula “purificação étnica” no contexto da fragmentação da Iugoslávia.

Dentre muitas fórmulas comuns em discursos de alcance mundial identificadas por Krieg-Planque estão: ‘desenvolvimento sustentável’, ‘globalização’, ‘governo responsável’, ‘choque de civilizações’, etc..

A noção de fórmula de Krieg-Planque está amparada em outra noção que a situa no mundo real, que a materializa no discurso - em um texto pronto para surtir efeito e assumir status de verdade: o ‘lugar discursivo’. Segundo a autora, *“lugares discursivos podem fazer o papel de textos-chave, de provas autenticadoras, de índices de historicidade, de slogans, de palavras de ordem, de designantes ou, ainda, de fórmulas”* (KRIEG-PLANQUE, 2010, p.22). Ou seja, **as fórmulas decorrem de um procedimento formulador que é ele próprio uma fórmula**, mas não de caráter discursivo e sim de utilidade prática (*caráter cristizador*), suportada por justificativas históricas, autênticas, legitimadas pela experiência e pelo reconhecimento de quem acolhe o discurso.

A partir dessa relação entre fórmula e lugar discursivo, é possível entender uma política pública como uma fórmula, repleta de outras fórmulas menores que buscam justificar seus argumentos. Elas se originariam a partir de um processo de formulação, seu lugar discursivo, ele mesmo uma fórmula escolhida dentre muitas possíveis quanto ao seu modo de realizar-se. E quem escolhe essas fórmulas? Daí a necessidade de saber quem está por trás das decisões que são tomadas – identificar os idealizadores e mantenedores das fórmulas de que se vale o governo para agir sobre o território através de políticas públicas.

Mas afinal, o que é um discurso? Como se dá a análise de um discurso e o que o texto oficial contido no documento do Plano Nacional de Logística e Transportes tem a contribuir para o presente trabalho?

CARACTERIZANDO 'DISCURSO' E DELIMITANDO SUA ANÁLISE NO ÂMBITO DO PNLT

O desafio de empreender análises de discursos sugere a qualquer principiante que aprenda a história delas enquanto práticas de reconhecimento das condições sociais de produção, recepção e circulação de um texto qualquer. O problema, porém, é que um principiante rapidamente descobre que não tem clareza do que é um 'texto'. Isso acontece quando tenta compreender qualquer um dos diversos sistemas de conceitos usados pela semiologia e pela lingüística para tratar de discursos.

Um primeiro passo a ser dado para superar esse desafio pode ser tentar entender a diferença entre texto e contexto. A partir dessa diferença se pode entender o que é um discurso e perceber em que outras noções ajudam a caracterizar o discurso enquanto objeto de análise.

Ao contrário do que o senso comum supõe, um 'texto' não é tudo aquilo que se escreve. Um texto pode ser escrito ou falado, pode ser verbal ou não-verbal. Segundo os lingüistas Dominique Maingueneau e Patrick Charaudeau em seu *Dicionário de Análise de Discurso* (CHARAUDEAU & MAINGUENEAU, 2008), não se deve buscar compreender o que um 'texto' é opondo escrita e áudio, pois assim se reduz sua compreensão ao seu suporte, seu meio (mídia) e

dissimula o fato de que um texto é, na maioria das vezes, plurissemiótico. Uma receita de cozinha, um outdoor ou um artigo de jornal, um discurso político, um curso universitário ou uma conversação não comportam apenas signos verbais, eles são igualmente feitos de gestos, de entonações e de imagens. (p.466)

A noção de polissemia que aparece na citação dos autores é no sentido de "múltiplas formas de se expressar". Assim, mapas, maquetes, mímicas, listas, tabelas, números, textos escritos ou orais são todos exemplos de formas diferentes de transmitir signos – cabendo a seus 'leitores' manusearem suas gramáticas próprias para atribuir sentido. Esses signos são as unidades

básicas da comunicação, resultam da associação bem-sucedida de um significante e um significado.

Conceitos cunhados por Saussure, significante e significado compõem uma entidade dual que formam o signo³⁸ (CARVALHO, 2003) - unidade elementar para a comunicação. Numa analogia, o significante seria como uma “embalagem”, enquanto o significado seu “conteúdo”.

Aprofundados pelo dinamarquês Louis Hjelmslev, ambos os conceitos ganham nova análise a partir do argumento de que toda língua, em seu contexto, articula um signo à sua própria maneira, mas partilhando da seguinte estruturação comum (CARVALHO, 2003): combina o ‘plano da expressão’ (significado) a um ‘plano do conteúdo’ (significante) a partir de uma ‘forma’ (noção formal do signo em linguagem reconhecível numa coletividade, possivelmente regida por uma gramática socializada), sendo que em ambos os planos existe também uma ‘substância’ (noção subjetiva ou abstrata que o indivíduo tem sobre o signo, possivelmente criando idioletos – linguagens individuais com gramáticas individuais)³⁹; tanto o significante, quanto o significado tem formas e substâncias que lhe asseguram expressão e conteúdo em uma língua, sendo que o resultado disso está sujeito a variações interpretativas, semânticas e gramaticais.

Não se deve, porém, confundir ‘significante’ com ‘palavra’, que é um signo diferenciado em cada língua quanto à sua forma, mas com uma mesma substância embutida. O grande dilema da tradução não está, pois, em fazer a troca de uma forma por outra, mas sim de garantir que a substância seja a mais fiel possível à intenção discursiva do signo original, fiel não apenas ao texto e seu sentido, mas também ao seu contexto.

³⁸ Com a contribuição de Gottlob Frege, o signo se tornaria entidade tripla, composta também pelo seu referente, que seria o “lastro” do significado no mundo real. O apontamento desse lastro é conhecido como processo de ‘referência’ (CHARAUDEAU & MAINGUENEAU, 2008, p.420).

³⁹ A contribuição de Hjelmslev é essencial para definir ‘discurso’, principalmente quando se deseja analisá-lo. Isso porque garante a existência da interpretação discursiva tanto no microcosmo da tradução de palavras de um idioma para outro, quanto no macrocosmo da construção da cultura política de um país, resultante de uma interpretação coletiva de discursos políticos sobre temas abrangentes, como ocorre no caso das políticas públicas. Essa interpretação, por sua vez, assegura às ‘fórmulas’ seu *modus operandi*.

Charaudeau e Maingueneau explicam que o ‘contexto’ expressa valores que explicam o “*propósito argumentativo*” (2008: 467) de um texto, seu ato através do discurso; citam ainda Halliday e Hasan, que segundo eles, definiram o texto como unidade relacionada a um contexto, como

“uma unidade de uso da língua em uma situação de interação com uma unidade semântica (...) a unidade que o texto tem é uma unidade de sentido em contexto, uma textura que expressa o fato de que ele se relaciona como um todo com o ambiente no qual está inserido” (1976:293).

O processo que leva uma pessoa a atribuir um significado a determinado significante é chamado de significação. É interferindo nesse processo que atuam os ‘grupos’ mencionados por Bourdieu para deter os mecanismos de imposição da língua e dos discursos como legítimos e, ao mesmo tempo, monopolizar os meios que se apropriam desses mecanismos para produzir e fazer circular textos diversos, cada qual com sua intencionalidade.

Mas e a definição de ‘discurso’ nisso tudo?

Seria possível ter definido logo o termo ‘discurso’ no início deste capítulo, mas perderia-se a oportunidade de compreender alguns dos elementos por trás do tema. Para encerrar este breve referencial sobre discurso, voltando-se à questão dos desafios aos principiantes em análise do discurso: superado o primeiro passo que foi diferenciar texto e contexto, coloca-se um segundo passo para definir Discurso, que é a relação entre a ‘face’ e a ‘intencionalidade’ de um discurso.

Maingueneau e Charaudeau (2008, p.235) explicam que a noção de ‘face’ é também conhecida como ‘território’⁴⁰ a partir das contribuições de Erving Goffman (2006). Em todo discurso existiriam duas faces complementares: a face negativa e a face positiva.

A face negativa do discurso seria a maneira como realmente os autores do discurso compreendem os elementos do conjunto dos “territórios do eu”: corpo, espaço, tempo, bens materiais e bens simbólicos. A face positiva do discurso diz respeito à maneira como esse conjunto dos “territórios do eu” são defendidos, através da aplicação de esquemas pertencentes a um outro

⁴⁰ Não confundir com o conceito de território segundo Milton Santos, empregado ao longo de todo este trabalho.

conjunto: “*das imagens valorizadas de si mesmos que os interlocutores constroem e tentam impor na interação*” (CHARAUDEAU & MAINGUENEAU, 2008, p.235).

Segundo GOFFMAN (2006), a face positiva, ou ‘*região de fachada*’, é construída porque o autor do discurso procura conservar intactos, e mesmo melhorar, seu território e sua representação do eu, sua face negativa ou ‘*região de fundo*’, no dia-a-dia.

Essa contribuição de Goffman é útil à presente discussão, pois explica porque o discurso de um texto escrito por um grupo de pessoas não corresponderá necessariamente ao discurso oral que essas mesmas pessoas fariam sobre o mesmo texto.

Isso ocorre porque um texto construído coletivamente acolhe representações individuais (defesas sobre faces negativas) que entraram em processo de socialização (defesa coletiva sobre defesas individuais) antes de consolidar-se na versão escrita, a esse processo de socialização discursiva Norman Fairclough (2008) chama de ‘personalização sintética’. Enquanto isso, um texto construído individualmente e expresso via oral (como ocorre numa entrevista) não resulta de um ambiente de interações, de negociações, de conflitos (ainda que a situação “cara a cara” com um entrevistador possa provocar no entrevistado o medo do ‘estigma’, que nada mais é que a imagem que um indivíduo faz do outro com base nas informações que “capta”).

Todo discurso projeta ao receptor dois tipos de intenções (com ‘ç’): uma intenção que se poderia chamar de proposital e outra que seria indisfarçavelmente não-intencional, que aparece nas entrelinhas mesmo sem o autor do discurso pretendê-lo ou tentar escondê-lo.

A ‘intencionalidade’ (com ‘c’) é a noção propositalmente aqui empregada, que vincula a teoria espacial de Milton Santos com a análise de discursos. Seu conceito original foi proposto para entender a consciência humana, distinguindo atos intencionais de atos não-intencionais. Contudo, os filósofos Franz Brentano e Edmund Husserl refutaram tal distinção alegando que tudo o que o homem faz é intencional, pois todas suas ações resultariam

de um processo de “objetivação”, por meio do qual toda vontade, desejo, pensamento e inclinação humana é sobre algum objeto (real ou imaginado).

Em determinado momento de “*A natureza do espaço: técnica e tempo; razão e emoção*” Milton Santos (2006) busca explicar a relação entre objetos e ações, para afirmar sua inseparabilidade. Para tanto, um de seus recursos é refletir sobre o tema da intencionalidade fazendo referência à contribuição de Torsten Hägerstrand, segundo o qual a ação humana seria uma projeção da matéria.

Retoma-se aqui a noção de materialidade explicada no Capítulo 01 desta dissertação: pela lógica relacional de produção de espaço geográfico proposta por Milton Santos, a materialidade do território resultaria de ações que dependeram de uma materialidade anterior para acontecerem. Assim, se a ação humana é uma projeção da matéria (como propôs Hägerstrand), a matéria que resultar da ação humana será uma concretização da visão que um indivíduo teve sobre objetos (retomando Husserl).

Combinando isso com a idéia de que todo discurso tem uma ‘fachada’ e um ‘fundo’ que aparecem num ‘texto’ inseparável de seu ‘contexto’, repleto de ‘fórmulas’ que evidenciam interesses, relações de poder e ideologias, tem-se aqui a caracterização de ‘discurso’ pretendida pelo autor deste trabalho. Fazer essa caracterização teve, na verdade, apenas o intuito de informar melhor o analista sobre “aspectos a considerar num discurso”, conforme sugere Annika Mattisek (2004)⁴¹, em seu “*Análise do discurso como um método em geografia - abordagens e potencial*”:

A análise do discurso não se resume a internalizar na cabeça do analista instrumentos teóricos, metodológicos e conceituais que melhoram a qualidade da interpretação de textos que se aprende desde criança na escola. Mais do que isso, ela cumpre o papel de chamar a atenção para uma série de questões que são externas ao discurso em si, mas que o influenciam.

No limite, trata-se de fazer um procedimento de aprendizagem auto-dirigida que é, no limite, uma busca por saberes que promovem uma “redução da inocência” do analista.

⁴¹ Título de artigo traduzido do alemão: “Die Diskursanalyse als Methode in der Geographie - Ansätze und Potentiale”, (MATISSEK, 2004).

Os discursos contidos no “*Relatório Executivo*” do PNLT serão analisados considerando as reflexões acima, mas sua análise ficará delimitada aos seis grandes temas previamente elencados após leitura do texto escrito do documento em questão: território, participação, planejamento, meio ambiente, importância do setor e diferenciais do PNLT (em relação às políticas anteriores).

ANÁLISE DOS DISCURSOS DO PLANO NACIONAL DE LOGÍSTICA E TRANSPORTES

Para analisar um discurso de um documento combinando as lições acima, há que se aceitar o seguinte pressuposto: não importa quantas pessoas se envolveram na composição do texto de um documento, ele acabada tendo uma “cara” própria, a sua ‘face’ conforme explicado anteriormente. É literalmente a “cara que a política dá a tapa” para os muitos possíveis interessados, mesmo sabendo que várias pessoas trabalharam no tema e que poucos consolidaram tudo numa versão mais ‘acabada’ (esse é exatamente o caso do Relatório Executivo do PNLT).

Assume-se aqui que o discurso do PNLT é um discurso oficial, ou seja, emana de documentos oficiais, públicos e reconhecidos como legítimos. O documento aqui analisado é o (BRASIL, 2007) - “*Relatório Executivo do Plano Nacional de Logística e Transportes: tecnologia e participação para o desenvolvimento*”, datado de Abril de 2007, com 494 páginas. Conta-se ainda com o suporte dos arquivos das apresentações feitas para apresentar o PNLT em palestras Brasil afora.

O documento foi adquirido em 2007 por meio da Assessoria de Comunicação do Ministério dos Transportes. Sua versão ainda é a mesma em vigência atualmente (2011), apesar de ter sido publicado um “Sumário Executivo” em 2009 (98 páginas). O PNLT foi desenvolvido em cooperação entre o Ministério dos Transportes (MT) e o Ministério da Defesa (MD), por

meio do Centro de Excelência em Engenharia de Transportes (CENTRAN⁴²), sediado no Instituto Militar de Engenharia (IME) na cidade do Rio de Janeiro.

O documento consiste basicamente em duas partes:

1. Introdução
 - a. Apresenta os antecedentes do PNLT
 - b. A proposta do PNLT
 - c. Os objetivos do Plano
 - d. Especificação dos estudos feitos para subsidiar o PNLT
 - e. Aspectos metodológicos dos estudos
 - f. Recomendações sobre o planejamento do PNLT
2. Documentação Básica do PNLT, a saber:
 - a. Quadro atual dos transportes no Brasil
 - b. Objetivos e Abrangência dos estudos
 - c. Dinâmica sócio-econômica do país- cenário econômico 2023
 - d. Transportes de passageiros
 - e. Portfólio de Investimentos e vetores logísticos
 - f. Justificativas dos investimentos
 - g. A questão do financiamento
 - h. Ações normativas, institucionais e legais
 - i. Tratamento ambiental no setor transportes
 - j. Modelo de Gestão do sistema de planejamento

A busca por identificar os discursos do PNLT enquanto política pública teve seu primeiro passo na leitura do documento, do começo ao fim. Esse primeiro olhar sobre o documento revelou a existência de vários discursos. Foram agrupados por semelhança e concentrados em seis grandes temas:

1. Importância do Setor Transportes
2. Planejamento
3. Participação
4. Meio ambiente
5. Território
6. Diferenciais do PNLT (em relação às políticas anteriores)

Esse agrupamento tem o objetivo de facilitar o resumo da análise que se apresenta a seguir tema por tema. Vale lembrar que o objetivo deste Capítulo 03 não é apenas apresentar o referencial teórico sobre 'discurso' ou analisar os discursos do PNLT como exercício de aplicação. A proposta é identificar e relatar os discursos contidos nos documentos de modo que no Capítulo 04 seja

⁴² Também conhecido como Assessoria 7, o CENTRAN foi criado pela Portaria Interministerial MT/MD nº 407, de 28 de março de 2005, que estabeleceu sua sede no DEC-IME (Departamento de Engenharia e Construção do Instituto Militar de Engenharia do Exército Brasileiro) no Rio de Janeiro. Sua finalidade é justamente formular e atualizar o PNLT durante sua vigência.

possível contextualizar os discursos dos formuladores desse mesmo documento, alcançando assim o objetivo deste trabalho, que é discutir o papel dos funcionários formuladores do PNLТ na escolha de territórios de ação governamental.

Tema 1 – Importâncias do setor transportes

O primeiro e mais evidente discurso contido no PNLТ é a respeito das importâncias atribuídas ao setor transportes. Isso é verificável a partir da explícita “atribuição de utilidades” contida no texto.

O PNLТ tem como foco o desenvolvimento das cadeias logísticas dos 110 principais produtos da economia brasileira, que “justificam” mais de 90% do Produto Interno Bruto (PIB). Partindo desse argumento, atribui-se ao setor transportes o papel de “indutor e catalisador do desenvolvimento”.

De início, não fica clara a noção de ‘desenvolvimento’ empregada pelo documento, mas quando lista as “*evidências da importância do setor de transportes para o desenvolvimento, que se refletem em princípios e diretrizes, consolidando uma política para o setor*” a primeira fórmula discursiva se apresenta: “**transportes como indutor do desenvolvimento produtivo**”.

Lista de argumentos sobre as importâncias do setor:

- O Brasil precisa crescer de forma sustentada e a taxas superiores às registradas nas últimas décadas.
- Há vinculação entre infraestrutura e crescimento econômico.
- Patrimônio: É prioridade sua recuperação e preservação.
- Identificação de necessidades de expansão da rede atual em função:
 - Das áreas de expansão da fronteira agrícola e mineral
- Necessidade de aumentar investimentos em transportes.

Lista de princípios e diretrizes que consolidam a política para o setor:

- Atender à demanda do crescimento interno e comércio exterior
- Reduzir os níveis de ineficiência quanto a custos, tempos de viagens e acidentes
- Estruturar corredores para escoamento da produção
- Estimular maior participação dos modos hidroviário e ferroviário, com maior integração entre si e com outros modais
- Apoiar o desenvolvimento da indústria do turismo

- Consolidar a ligação do Brasil com os países limítrofes, fortalecendo a integração dos portos da América do Sul (vias bioceânicas)

A despeito de qualquer juízo sobre essa fórmula, fica claro que ao falar em transportes o PNLT se refere a infra-estruturas (Sistemas de Engenharia) como rodovias, ferrovias, viadutos, portos, aeroportos, terminais e todos os demais equipamentos técnicos que os complementam como os sistemas de comunicação, sistemas de energia, as centrais de transbordo, triagem e distribuição, balanças, guindastes, silos, armazéns, cais, mobiliário de sinalização, os veículos em si, etc..

Ainda, o PNLT, como plano de caráter indicativo, sugere também que deva se pensar os transportes a partir de suas demandas por regulação e regulamentação, colocando o setor como vetor de problemas que são de responsabilidade do Estado resolver, garantindo-lhe o caráter estratégico alegado no Capítulo 01 desta dissertação.

Nessa visão do PNLT sobre o setor, o cidadão comum apenas é contemplado no âmbito do transporte de passageiros, mais especificamente no transporte que se dá entre cidades e regiões, ficando o transporte urbano relegado a outra política pública. Em outro ponto, se demonstra atenção à “indústria do turismo”, mas ao longo do texto se evidencia que as propostas voltadas para a atividade turística são no sentido de dar suporte aos “projetos turísticos da iniciativa privada em curso no país”.

Tema 2 – Planejamento

O PNLT é um instrumento de planejamento que tem a pretensão de superar dois problemas comuns na administração pública: a descontinuidade e falta de integração.

Nesse sentido, propõe que seja garantida sua continuidade ao longo dos sucessivos governos, de modo a ser um plano de Estado ao invés de um plano de governo ou plano de partido. Para tanto, seu discurso propõe aplicar **estratégias de legitimação de seu portfólio de investimentos.**

Essas estratégias são identificáveis no trecho que define o PNLT como um plano Nacional e Federativo. Dentre elas está:

- Implementar o Sistema Nacional de Transportes, que unifica os projetos do CONSETRANS (Conselho Nacional de Secretários de Transportes), responsável por representar os interesses comuns das Unidades da Federação na formulação e no processo decisório das políticas nacionais voltadas para o setor transportes.
- Manter contato constante com as instituições privadas que representam os setores produtivos, estimulando a participação num processo permanente de planejamento e de revisão do portfólio de investimentos.
- Integrar diferentes níveis de governo em torno de temas de interesse comum, incluindo os Governos nacionais de outros países.
- Realizar um planejamento de caráter indicativo, demonstrando excelência técnica a serviço das futuras iniciativas dos setores público e privado.
- Usar novas tecnologias a serviço do planejamento e de uma melhor comunicação entre gestores e usuários. Ex: Geoprocessamento, terminais remotos de controle e fiscalização, etc..
- Desburocratização dos empreendimentos do setor.
- Compromisso com a segurança nacional por meio de pactos e acordos de cooperação entre forças de segurança para atuar em zonas críticas de contrabando e transporte irregular.
- Integração via CONIT (Conselho Nacional de Integração de políticas de Transporte) com outras políticas, como o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), as políticas de estímulo à produção e à exportação, os planos Estaduais de transportes, os planos específicos de cada modal e demais programas e projetos interministeriais e organismos internacionais.

A fórmula constante nessa estratégia de legitimação é a da **participação**. Manifesta-se na intenção comum a todas as estratégias listadas acima. A inclusão de atores e agentes poderosos é forma de evitar conflito justamente por meio do diálogo. Além de fórmula, a participação é também um dos seis temas discursivos referidos anteriormente.

Tema 3 – Participação

A fórmula **participação** talvez seja o grande diferencial entre o discurso do PNLT e os discursos de todas as políticas anteriores consideradas “marcos” do setor no Capítulo 02.

É constante a argumentação em favor da participação nas reuniões de revisão do PNLT como forma de acesso ao processo decisório que revisa o plano constantemente. Esse discurso se acentua com a proposta de parceria com a iniciativa privada enquanto política de Estado (oferecendo um bom ambiente de negócios).

O atendimento aos interesses da iniciativa privada é evidente, haja vista o foco logístico do PNLT, que atende diretamente ao interesse dos produtores dos 110 principais produtos da economia do país. Ocorre que boa parte da produção destes está sob controle de grandes corporações tendentes ao oligopólio, quando não, ao monopólio.

Surge então o dilema do público-alvo. Qual seria o interesse público do PNLT enquanto política pública? Segundo o discurso do PNLT, a redução dos custos logísticos aumentaria a arrecadação dos governos, reduziria o desperdício de produtos decorrente das más condições viárias, reduzindo também o prazo de entregas e o custo do frete, podendo tudo isso ter reflexos no preço das mercadorias gerando mais empregos e contendo a inflação. A idéia de que isso é de interesse público gira em torno da disposição do empresariado em socializar seus ganhos e do governo em investir mais em outros setores e redistribuir recursos para Estados e Municípios.

A participação, porém, nas reuniões de atualização da política não é voltada para o público em geral. É necessário conhecimento técnico para inserir-se nessas arenas. Ou seja, há uma fórmula discursiva que alega **interesse público com participação restrita** nos processos que escolhem territórios a partir de proposições de investimentos.

Tema 4 – Meio Ambiente

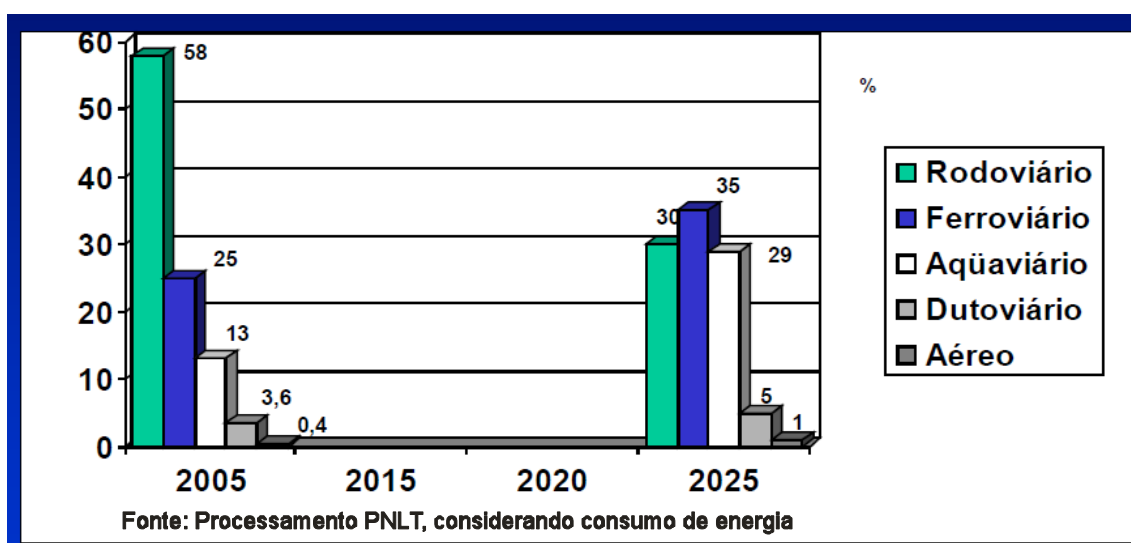
Os discursos que remetem a este tema estão repletos da mesma fórmula, tão contemporânea, de **desenvolvimento sustentável**. Mais do que isso, fazem referência a um outro grande discurso do momento, também dotado de “fórmulas fortes”: o discurso do **aquecimento global** e as fórmulas da **energia limpa**, da **redução nacional de emissões** e da **eficiência energética da matriz modal dos transportes**.

O PNLT tem metas (quantifica objetivos) para o que chama de 'tratamento ambiental do setor transportes'. Os números tratam mais especificamente de variações esperadas para o horizonte temporal do Plano, entre 2005 e 2025, como benefícios resultantes da mudança na composição da Matriz de Transportes.

- Aumento da produção de transportes de 850,9 para 1.510,4 Bilhões.tku⁴³
- 38% de aumento da eficiência energética
- 41% de redução de consumo de combustível
- 32% de redução de emissão de CO2
- 39% de redução de emissão de NOx

O gráfico a seguir demonstra a proposta do PNLT de mudança na matriz de 2005 para 2025:

Gráfico 1 – Matriz de Transporte Atual e Futura



Fonte: BRASIL (2007, p.11)

Sobre o gráfico acima, nota-se a prioridade dada aos investimentos nos modais ferroviário e hidroviário, a partir da produção de benefícios econômicos resultantes de menores custos de operação e frete/tku dessas modalidades,

⁴³ TKU (Toneladas transportadas por quilômetro útil) é uma medida de gasto de energia, cujo cálculo resulta da multiplicação da tonagem da carga transportada pela distância em quilômetros. Ou seja, se é esperado um aumento de quase 100% entre 2005 e 2025 na produção global de transportes no Brasil, isso ocorreria concomitantemente ao aumento da malha viária como um todo, o que significa uma estimativa ainda mais otimista para o setor.

em relação ao transporte rodoviário que predomina a matriz há quase 100 anos.

Ainda quanto aos discursos do tema sobre o meio ambiente, vale dizer que como próximo passo do PNLT, o Ministério dos Transportes prepara a contratação de sua Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), a ser entregue ainda em 2011. O discurso é no sentido de

inserir os aspectos ambientais no planejamento setorial de transportes e garantir que as estratégias do PNLT contribuam plenamente para o desenvolvimento sustentável. A AAE é um processo sistemático que permite avaliar custos e benefícios de longo prazo (ambientais e sociais) das políticas, planos ou programas. Tem caráter transparente e participativo. Otimiza o custo de oportunidade de projetos, por considerar efeitos cumulativos e sinérgicos da atuação de múltiplos empreendimentos em dada região. Confere maior agilidade nos estudos e processos de licenciamento ambiental. Fortalece e facilita a Avaliação de Impactos Ambientais de projetos.

O discurso “ambiental” parece apenas tratar o tema como uma etapa a ser superada com mais “agilidade”, mas é importante salientar que ao longo de todo o texto do Plano, identificam-se propostas que convergem com interesses comuns da retórica ambientalista e também com o suposto desejo do Brasil em livrar-se da necessidade de importar petróleo leve para suportar sua matriz rodoviarista.

Tema 5 – Território

Esse é o tema mais relevante para os objetivos desta dissertação. Trata-se da tentativa de identificar no discurso do PNLT questões que remetem ao território, inclusive menções explícitas a ele.

De início, há que se lembrar das reflexões sobre discursos realizadas no início deste capítulo. O interesse individual se faz representar nos discursos dos indivíduos e sua representação num plano como o PNLT ocorre no âmbito das reuniões organizadas para colher demandas.

Assim, cada um dos projetos contidos no portfólio de investimentos do PNLT é necessariamente fruto de uma representação de interesse que tem fundamentos territoriais. A única exceção ficaria por conta dos projetos identificados como necessários a partir dos estudos técnicos que apontam

soluções padronizadas para determinados problemas (estrangulamentos e gargalos, por exemplo).

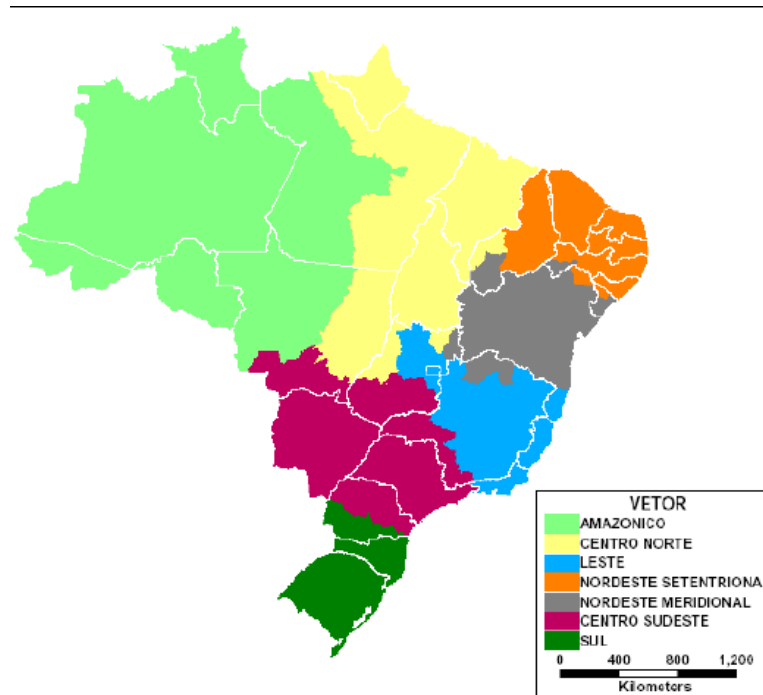
O primeiro elemento a considerar no discurso “territorial” do PNLT é o vetor logístico. Sua função seria a de “revisar a organização geoeconômica nacional”, definindo novos “espaços territoriais onde há uma dinâmica socioeconômica mais ‘homogênea’ sob os pontos de vista de”

- Produções
- Deslocamentos preponderantes nos acessos a mercados e exportações
- Interesses comuns da sociedade
- Patamares de capacidades tecnológicas e gerenciais
- Problemas e restrições comuns, que podem convergir para a construção de um esforço conjunto de superação de entraves e desafios

Essa “regionalização” feita pelo PNLT foi definida a partir da homogeneidade de regiões segundo uma combinação de critérios que são verdadeiras fórmulas discursivas como a **vocação produtiva endógena** de cada microrregião (modelo IBGE), a estrutura da rede de transportes (a partir dos custos médios) e a **preservação ambiental** (dos ecossistemas e da biodiversidade).

O mapa a seguir foi extraído do PNLT e mostra como ficou a divisão do território brasileiro por vetores logísticos. Vale observar que cada vetor “escorre” em direção ao litoral, com a exceção do Vetor Amazônico, que aponta em direção à foz da Bacia Amazônica.

Mapa 1 – Vetores Logísticos da Organização Espacial Brasileira



Fonte: BRASIL (2007, p.18)

Essa característica reforça a manutenção de um discurso muito antigo sobre o território brasileiro. É o discurso das redes extrovertidas, segundo o qual as malhas dos múltiplos modais de transportes devem favorecer a exportação, praticamente considerando o território como um recurso à produção que pode ser oferecido em escala global. O crescimento econômico interno e o mercado exterior passam a reger as demandas por transportes e por territórios e se sustentam nesse discurso.

Outros dois discursos que remetem ao início do século XX e estão presentes no texto do PNLT são o da integração sul-americana e o da redução das desigualdades regionais.

Entendido como conexão física das malhas viárias brasileiras com as malhas estrangeiras, permitindo ao Brasil acessar mercados consumidores e pontos de apoio logístico, o discurso de integração sul-americana se restringe à construção de infra-estruturas e à proposição de novos marcos normativos para o trânsito fronteiriço.

Já o discurso pela redução de desigualdades regionais possui uma contradição dentro do próprio PNLT: propõe essa redução ao mesmo tempo em que propõe o aumento da eficiência produtiva e dos investimentos em “áreas consolidadas” economicamente. A integração física entre regiões aparece como se fosse condição para tratar o problema das disparidades regionais.

Tema 6 – Diferenciais do PNLT (em relação a políticas anteriores)

Os discursos agrupados neste tema são na verdade uma reafirmação de tudo o que já foi dito acima, mas ganha importância em aparecer separado devido ao fato do PNLT usar como fórmula a **imagem de política inovadora**.

O PNLT aponta os seguintes aspectos como seus diferenciais:

- Processo decisório participativo e aberto ao público
- Proposta de integração modal e multimodalidade dos fretes
- Propõe mudança na matriz desfavorecendo o rodoviarismo
- Considera fatores políticos no processo de planejamento
- Zela pelo meio ambiente
- “Territorializa” seu portfólio de investimentos
- Utiliza tecnologias avançadas que conferem maior qualidade aos estudos

No fundo, apenas o último aspecto procede enquanto inovação. As políticas de transportes que antecederam o PNLT já compunham bancos de dados sobre a localização dos objetos no território, mas não contavam à sua época com os recursos da microinformática que permitiram o surgimento de programas de computador que ajudam a digitalizar todo o trabalho de confecção de mapas.

Apresentados os seis grandes temas discursivos do documento do PNLT, o próximo passo deste trabalho é mostrar o discurso de seus formuladores, evidenciando eventuais discrepâncias, o que é tarefa para o próximo Capítulo.

CAPÍTULO 04: O território nos discursos dos formuladores do PNLT: a visão do funcionário⁴⁴

O objetivo deste capítulo final é falar um pouco mais sobre o funcionário, apresentar alguns resultados das entrevistas feitas com 13 formuladores⁴⁵ do PNLT sintetizando seus discursos e mostrando sua visão.

Enquanto responsável por mediar os níveis altos (estratégicos) de tomada de decisão e os níveis operacionais das organizações (e também as relações destas com o ambiente externo), o funcionário magnetiza para si a capacidade de lidar com o melhor e o pior do lado de dentro e do lado de fora de sua instituição; normalmente, ele não protagoniza a cena política como o fazem as principais autoridades dos três Poderes em cada esfera de governo, mas é engrenagem essencial dentro de organizações públicas, fundamental para que as racionalidades técnica e política interajam (ou não) de modo (des)construtivo.

Sobre o funcionário brasileiro a serviço do governo federal recaem mitos e preconceitos, alguns justificáveis pelo próprio passado, muitas vezes marcado por uma formal e mal vista fidelidade a serviço do governo de cada momento.

Confundidos com os responsáveis pela morosidade procedimental (genética e regressiva) da burocracia, esse funcionário é parte de uma elite

⁴⁴ O entendimento do que seja o funcionário já foi apresentado em vários trechos deste trabalho, ficando aqui a tarefa de decifrá-lo a partir de suas falas. Vale dizer também que no início da pesquisa que originou o presente texto havia uma proposta de fazer uma discussão sobre a relação entre técnica e política, a partir da literatura sobre burocracia e tecnoburocracia. Essa proposta acabou sendo abandonada pelas razões alegadas na seção *Metodologia*, na *Introdução* desta dissertação e não será retomada aqui a partir de sua referência teórica, apesar de ser mencionada na análise dos discursos dos entrevistados.

⁴⁵ Além dessas 13 pessoas, foram entrevistadas outras duas, que não participaram da formulação do PNLT. Essas duas entrevistas serviram de teste para um roteiro de entrevista (que depois fora abandonado) e de aprendizado para entrevistar pessoas da área, reconhecendo possíveis temas ou jargões que viessem a atrapalhar o diálogo entrevistador-entrevistado. Essas duas pessoas são consultores de transportes que já trabalharam em diversos projetos do Ministério dos Transportes e por essa razão se mostraram fundamentais para conseguir contatos de possíveis entrevistados, bem como para traçar um panorama sobre o planejamento federal do setor.

heterogênea com valores e interesses próprios, que não é neutra e nem é imparcial, que historicamente é composta por indivíduos (originados majoritariamente na classe média) cada vez mais competitivamente selecionados.

O funcionário é, assim, detentor de uma riqueza em informações sobre a rotina de trabalho de sua instituição e por isso é repleto de nuances e possibilidades de estudo.

As entrevistas foram realizadas com o propósito de captar essas informações e responder à questão de pesquisa que corresponde ao Objetivo Geral desta dissertação: discutir o papel dos funcionários formuladores do PNLT na escolha de territórios de ação governamental no período de 2005-2007.

Antes de apresentar os resultados das entrevistas, alguns detalhes devem ser levados em consideração. O primeiro ponto diz respeito à identificação dos entrevistados no presente texto, que não foi possível.

Conforme a tabela abaixo informa, dos 13 formuladores entrevistados, 8 eram do Ministério dos Transportes na época da formulação do PNLT, 02 do Ministério da Defesa (cedidos ao MT), 1 era membro do CENTRAN, 1 era Funcionário da Confederação Nacional de Transportes e 1 era Consultor Contratado (engenheiro civil que atualmente é da carreira de Analista de Infraestrutura lotado no Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão).

TABELA 02 – Matriz de Entrevistados

| | Qtd. | Ocupava Cargo | Permitiu Gravar |
|--------------------------------|-------------|----------------------|------------------------|
| Funcionário do MT | 08 | 03 | 04 |
| Funcionário do MD | 02 | - | 01 |
| Membro do CENTRAN | 01 | 01 | - |
| Funcionário da CNT | 01 | - | - |
| Consultores Contratados | 01 | - | 01 |
| Entrevistados-Teste | 02 | | 02 |

Ocorre que as informações de natureza extra-oficial (que não encontram declarações oficiais que as respaldem) obtidas por meio de entrevista levam o entrevistado a não querer ser nominalmente identificado, no caso de suas informações serem usadas. Isso leva a restrições na gravação da fala que oferece a informação extra-oficial. Em suma, não se registram, nem se identificam as declarações mais importantes, que são as que não aparecem em lugar nenhum, que não estão escritas no PNLT.

Tais informações permitiram descrever o processo de formulação do PNLT, mostrando o quanto a vontade individual dos funcionários conduziu o processo todo para uma direção específica:

1. Os planos estaduais de Transporte da Bahia (Pelt-BA) e do Rio Grande do Sul (Rumos), que se utilizaram da técnica de projeção macroeconômica EFES (Economic Forecasting Equilibrium System) da FIPES/FEA/USP, inspiraram Paulo Sérgio Passos (então Secretário Executivo do MT) a propor a criação de um plano nacional de transportes com enfoque logístico. Essa proposta foi feita numa pequena sala de reunião, numa conversa que durou cerca de uma hora e contou com a presença de cinco pessoas. Com a proposta apoiada consensualmente, foram definidos andamentos.
2. Passos determinou que o Secretário José Augusto da Fonseca Valente (então Secretário da SNPT-MT) produzisse um termo de referência para a formulação de um plano de transportes de abrangência nacional, inspirado no mesmo modelo macroeconômico EFES, acrescido de modelagem de transportes que utilizasse metodologias, indicadores e bases de dados nacionais sobre o setor transportes a partir da ótica do desenvolvimento logístico.
3. A visão estratégica do termo de referência (sem registro oficial) surgiu de uma reunião (sem ata) entre Secretário Executivo, Secretários e Diretores de algumas Secretarias do MT e MD. Alguém nessa reunião defendeu a idéia de que o Ministério da Defesa, por meio de fundações de pesquisa e engenharia ligadas às Forças Armadas, deveria desenvolver o termo básico de referência e formular o PNLT. Segundo essa pessoa, “era sabido” que o Exército Brasileiro teria bases de dados completas sobre alguns modais, suas condições, problemas, limites e demandas; teria também mão-de-obra “adequada” e capacidade de se isolar de influências políticas durante o esforço do grupo no CENTRAN/A7-DEC-IME no Rio de Janeiro.
4. O Cel. Paulo Roberto Dias Soares, então Secretário Executivo do CENTRAN/A7, ficou incumbido de escolher uma instituição do Exército e

formar um grupo para formular o PNLT a partir do termo de referência. Esse grupo teria a liberdade de escolher a modelagem de transportes que melhor se encaixasse na modelagem macroeconômica da FIPE e também de solicitar junto à FIPE (através de Eduardo Haddad) adaptações na modelagem macroeconômica. Esse grupo teria também a autoridade para requerer, em nome do Ministério dos Transportes, arquivos de dados e informações em bases de outros organismos governamentais, tais como IPEA, IBGE (da qual se aproveitou a regionalização com algumas adaptações para definir quais seriam os territórios de cada vetor logístico), autarquias, empresas públicas e também de contratar entes privados para completar o que faltasse (o Prof. Newton de Castro da COPPE-UFRJ e a empresa privada LOGIT, por meio de Wagner Columbini, cumpriam esse papel).

5. O engenheiro Marcelo Perrupato fica incumbido de coordenar sessões de consultas nos eixos logísticos para colher sugestões de Estados, Municípios e de grupos organizados de empresariados da agricultura, da indústria e do comércio.
6. O CENTRAN, entre 2005 e o final de 2006 constrói o PNLT no formato de estudos e portfólio de investimentos, tendo o Ministério dos Transportes a tarefa de incrementar a proposta com elementos de “nexo político” e de consolidar um relatório executivo. Marcelo Perrupato deixa a coordenação técnica do CENTRAN migrando para o MT para assumir a direção da SNPT e concluir o PNLT em 2007. O crivo final teria sido feito pelo mesmo grupo que fez o termo de referência e também com o parecer dos então Ministros dos Transportes Alfredo Nascimento e da Defesa Waldir Pires.

Informações como as que permitiram esse aspecto “onisciente” da narrativa do processo de formulação acima contada só foi possível porque alguns entrevistados aceitaram falar sem identificar-se e sem serem gravados. Além disso, algumas informações que foram dadas não puderam ser aproveitadas porque identificariam seus únicos possíveis emissores.

Conforme explicado na Metodologia desta dissertação, as entrevistas foram abertas e não seguiram um roteiro de perguntas. A estratégia utilizada pelo entrevistador para conseguir as respostas que procurava foi criar um *check-list* para ser preenchido durante a entrevista. A idéia era ir marcando se a pergunta estava respondida ou não e ir anotando palavras chave que ajudassem a compor um relatório mais detalhado após a entrevista. Tudo isso porque em todos os casos, a velocidade com que as respostas iam surgindo inviabilizava qualquer transcrição do texto oral para o escrito.

A tendência observada era de que os entrevistados falassem à vontade após a primeira pergunta (que foi uma das três únicas em comum para todos) a saber:

- *1ª Como o PNLT foi formulado, qual foi o seu papel nesse processo e quais outros papéis outras pessoas assumiram?*

E as outras duas perguntas que eram feitas quando a primeira fala se esgotasse:

- *2ª Qual são as importâncias que você atribui ao setor transportes?*
- *3ª O que você pensa sobre a sua capacidade e a das outras pessoas que formularam o PNLT em influenciar em escolhas que definem o quê será feito, porque será feito e onde será feito? Há essa capacidade de influenciar?*

Sempre decorriam dessas três perguntas uma grande narrativa que acabava por suprimir a necessidade de fazer muitas outras perguntas. A condução do diálogo era sempre baseada em intervir o mínimo possível, em só interromper a fala no caso de fuga do tema ao escopo da entrevista (isso foi recorrente quando os entrevistados começavam a falar em corrupção nos transportes) ou para esclarecer o sentido da própria pergunta.

O entrevistador, quando da análise das anotações ou das gravações das entrevistas se fazia o seguinte questionário tentando achar as respostas nas falas colhidas:

- O entrevistado falou em território, espaço ou lugar? Com que acepção?
- Que papel ele atribuiu aos transportes?
- Que papel ele exerceu na formulação do PNLT? Quais outros papéis foram exercidos por colegas? (Isso tinha o propósito de mostrar os tipos de funcionários envolvidos e as várias tarefas que compuseram o processo de formulação).
- Que escolhas ele alegou ter feito para o PNLT?
- Ele se considera decisor? Se sim, que importância ele atribuiu a si enquanto decisor no âmbito da formulação do PNLT? Quem ele considera decisor?

- Reconheceu sua importância enquanto decisor espontaneamente nas narrativas ou mudou o discurso quando confrontado com a questão (3ª) da capacidade de influenciar? (Essa questão ajuda a entender qual é a referência que ele tem de “quem decide”, o “que decide”, “como decide”).
- Reconheceu sua importância enquanto “escolhedor” de território ou como “localizador” de ações?
- Apontou problemas de formulação? Fez crítica ao modelo de planejamento? À metodologia de participação? Comentou sobre corrupção?
- Questionou sobre minha pesquisa? (Nas entrevistas evitou-se apresentar o objetivo e a hipótese da pesquisa antes de responderem a tudo. Isso os levava a fazer reajustes discursivos, a tentar alterar suas faces negativas, tentando se adequar a uma “demanda diferente” de informação. Em geral, os entrevistados se sentiam mais à vontade em saber que a curiosidade era em prol de algo “verdadeiramente acadêmico”).
- Usou alguma fórmula discursiva do PNLT? Alguma outra? (No discurso cara a cara as pessoas evitam usar as fórmulas discursivas de um texto escrito conhecido por seu interlocutor, mesmo esse texto sendo o PNLT, que segundo os entrevistados tem a função de agradar⁴⁶ a todos os públicos).

Vale dizer que nem todos os entrevistados disseram coisas interessantes em seus discursos-narrativos (ainda que todos tenham contribuído para responder à questão do trabalho e testar a hipótese). Alguns tinham memória boa, outros não. Alguns continuaram trabalhando no PNLT após sua formulação, outros não e talvez por isso não se lembrassem de detalhes importantes.

⁴⁶ Uma das estratégias para isso é estar de acordo com discursos em evidência, usando fórmulas e *buzzwords* como Desenvolvimento Sustentável, Aquecimento Global, Eficiência Energética, Energias Limpas, etc.. Os únicos que explicitaram alguma fórmula foram justamente aqueles que tentavam justificar a adoção das metodologias de logística, transportes, participação, do CENTRAN como formulador ideal e da forma de regionalização.

Algumas informações conseguidas nas entrevistas não ajudam a responder a questão deste trabalho, mas ajudam a caracterizar a visão do funcionário sobre sua rotina de trabalho. Essa visão precisa ser conhecida para que se possa contextualizar os textos dos discursos dos funcionários a respeito de território e da sua capacidade de influenciar decisões que escolhem territórios para a ação do governo. Encerrando este último Capítulo, seguem abaixo alguns resultados das entrevistas, na forma de “relato de relatos”.

RESULTADOS DAS ENTREVISTAS

Todos os entrevistados desdenharam do papel cumprido no processo de formulação por aqueles que podem ser chamados de “*information-dealers*”⁴⁷, que são os responsáveis por tramitar dados e informações. Segundo a maioria dos entrevistados esses funcionários não seriam formuladores do PNLT, mesmo tendo manipulado bases de dados.

Há que se reconhecer que tais funcionários não são necessariamente acríticos em relação às tarefas que realizam, afinal, detêm e manuseiam dados que permitem que propostas sejam oferecidas ao processo decisório que, por sua vez, oferece propostas ao mundo da política.

O entrevistado que era membro do CENTRAN, argumentou que “o trabalho de grupo e a supervisão competente inibe a manipulação intencional ou ideológica de dados e informações”. Assim, não acredita na possibilidade de condutas assim “passarem despercebidas”. Segundo ele, “no CENTRAN, que conta com ótimo ambiente de colaboração, toda informação passaria por mais de um especialista, muitos teriam que compactuar e, se compactuassem, uma manipulação coletiva assim apenas aumentaria o risco do nosso trabalho ser ignorado na hora de tirar do papel”.

Dentre os entrevistados, apenas três entrevistados alegaram que o MT formulou algo além de dar a idéia de fazer o PNLT. Todos defenderam o envolvimento do MD, mas, em geral, não sabiam dizer o quê exatamente o MD

⁴⁷ Sua contraposição seriam os “*information-users*”, usuários e aplicador das informações tramitadas pelos dealers.

fez além de montar a equipe de formulação que trabalharia no CENTRAN, onde predominavam civis.

Todos os funcionários confirmaram a noção de que o MT não tinha capacidade técnica para fazer o PNLT. Afirmou-se ainda, que dessa visão compartilham todos no MD também.

O consultor contratado afirmou com veemência que o Brasil “não tem matéria prima suficiente para fazer as obras do PNLT nem até 2025, nem até 2050 (cimento, por exemplo) e todo mundo no PAC sabe disso também, mesmo assim o PAC e o PNLT seguem com um portfólio casado”.

Todos os entrevistados falaram sobre o tema da corrupção, mesmo sem terem sido conduzidos ao assunto. Discursou-se com ênfase⁴⁸ contra grandes empresas da construção civil e contra as “pessoas que lidam com licitações e decidem mais do que deviam”. Alguns dos entrevistados disseram que tais empresas “corrompem ativa, passiva, furtiva e continuamente⁴⁹ (sic)” funcionários públicos nas três esferas de governo.

Sobre a corrupção, vale ressaltar que, no geral, os entrevistados consideraram um sucesso a participação do CENTRAN isolado no Rio de Janeiro, pois eles teriam sido blindados da influência política “que encontra as pessoas em Brasília”. Alguns entrevistados mencionaram a Casa Civil, criticando a postura de “pessoas de lá que têm medo do PNLT mandar no PAC”. Ainda, oito entrevistados disseram que para os transportes não há escassez de recursos, pois, de um modo geral, não falta interesse da iniciativa privada em investir e identifica-se “um governo egoísta que quer escolher o que será feito, onde será feito, quais serão as regras e que quer que os outros gastem em seu lugar”.

Ninguém falou mal de militares, nem do que fazem no presente, nem do que fizeram no passado ao setor transportes. Pelo contrário, nove entrevistados afirmaram que o setor precisa da “objetividade deles”. Dois dos entrevistados fizeram menção ao transporte urbano alegando que deveria ser de responsabilidade do MT. Um dos entrevistados chegou a dizer que “o

⁴⁸ Alguns xingaram nominalmente empresas e pessoas.

⁴⁹ Essa expressão parece ser um clichê interno ao MD.

transporte urbano deveria ser administrado pelo Exército” e ainda completou dizendo que “os militares que trabalham para civis são os melhores funcionários que existem”.

Todos foram críticos da falta de fiscalização sobre licitações e obras do setor. Quase todos (11 dos 13) mostraram-se pessimistas quanto à perspectiva das escolhas feitas segundo critérios técnicos serem de fato consideradas na implementação do PNLT, haja vista o “fator político”. Mas, segundo a maioria, há indícios de mudanças nesse sentido porque o MT “vem forçando diálogos entre instituições” e “tem um planejamento esperto”.

Só os quatro entrevistados que ocuparam cargos de direção, chefia, assessoramento ou gestão no processo de formulação foram capazes de apontar “quais pessoas fizeram o quê” (com algumas falhas de memória e desencontros de informações). Os demais funcionários do MT e do MD mal sabiam apontar o que fizeram dois ou três colegas para além de seus chefes. O membro do CENTRAN sabia dizer tudo o que foi feito, mas não sabia apontar quem fez o quê porque “eram muitos os funcionários e mudavam muito, chegando gente nova conforme as tarefas terminavam e também porque trabalhavam em muitas coisas ao mesmo tempo e faz muito tempo que isso aconteceu”.

Um dos entrevistados era um information-dealer que não era funcionário do Estado, mas “CLTista da CNT”. Explicou que sua participação durou 24h num primeiro momento, quando lhe foi solicitado dados de pesquisa da CNT a serem enviados ao CENTRAN; fez a cópia dos bancos de dados desejados e enviou por sedex em DVDs (portanto, não formulou, mas interferiu no andamento da formulação); num segundo momento lhe foi solicitado que tirasse algumas dúvidas, que vieram do CENTRAN, sobre os dados e o processo de aquisição dos mesmos (não formulou, mas interferiu nos andamentos e na concepção de problemas ou soluções); num terceiro momento (em 2011), está participando como pesquisador da UFRJ na atualização do PNLT e na elaboração de sua AAE (avaliação ambiental estratégica).

Nenhum dos entrevistados falou em “território”, exceto um engenheiro civil que participou de uma das duas entrevistas-teste, que disse: “os transportes têm um papel histórico para o território do Brasil”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho perseguiu seu objetivo geral: discutir.

Discutiu-se uma série de temas, apresentando-se algumas sínteses e um apanhado dos resultados alcançados após uma pesquisa que mobilizou questões alheias à Geografia.

Estados, políticas públicas, formulação, planejamento, atores, agentes, discursos, fórmulas, transportes, PNLT, território, ações, funcionários e entrevistas foram algumas das palavras que mais apareceram neste trabalho, demonstrando assim a diversidade de “raízes” envolvidas.

Os transportes foram apresentados quanto à sua importância para a configuração de territórios, para a formação do território do Brasil ao longo da história, para o planejamento dos Estados, para a formulação de políticas públicas e sua integração.

O território foi apresentado quanto ao seu nobre papel na teoria espacial de Milton Santos e também quanto à sua importância para que formuladores o considerem em sua forma conceitual e sobre ela reflitam para formular melhores políticas públicas, pensando diferentemente o tema dos transportes.

A política pública nacional de transportes do Brasil em vigência (PNLT) foi apresentada em algumas de suas nuances: quanto ao seu discurso, quanto ao discurso de quem o formulou, quanto ao seu papel na história do planejamento do setor e quanto ao contexto histórico que o levou a ser formulado.

O PNLT aproxima bastante Estado e empresariado, não apenas o do setor da construção, mas também o empresariado que dá vida a essa rede de fluxos produzindo os veículos, oferecendo a energia e abastecendo todas as “regiões lindeiras” aos “circuitos de circulação” com bens e serviços necessários ao seu funcionamento e todos os demais interessados em se beneficiar de uma nova rede de suporte à circulação de produtos, pessoas, informações, recursos naturais, dinheiro, etc..

Os discursos e as propostas contidas no PNLT, por sua vez, demonstram que os temas da participação social nas decisões políticas e do controle social do Estado estão envoltos num emaranhado de dificuldades, algumas propiciadas pela “carga técnica e científica” presente nos trabalhos dos formuladores de políticas públicas, outras provocadas por um modelo de participação ineficazmente conduzido por instituições públicas aparentemente desinteressadas no envolvimento pleno da sociedade nas arenas políticas.

O planejamento do setor transportes realmente envolve detalhes técnicos que dificultam o diálogo com a sociedade, que é a maior interessada no desenvolvimento do país e que por isso deve ter oportunidade de se manifestar em arenas favoráveis à sua expressão.

Os discursos dos funcionários mostraram que existem diferentes tipos de decisão, assim como diferentes tipos de tomadas de decisão e de interferências nas decisões. Qualquer pesquisa sobre políticas públicas que envolva conhecer os discursos das pessoas que trabalham para o Estado, principalmente em setores que envolvem muitos recursos, irá se deparar com um suposto conflito entre técnica e política onde a relação entre eles é dicotômica no discurso e “atômica” na prática.

O funcionário foi caracterizado de um modo que rompe com alguns preconceitos sobre seu papel no âmbito do poder público. Foi aqui demonstrado que sua rotina de trabalho lhe dá acesso a “canais” influentes que conduzem os processos de formulação de políticas públicas a rumos específicos.

Questões de cultura política, como a corrupção, o personalismo e o clientelismo, são traços marcantes quando o assunto é políticas públicas e isso se verificou no contato com as pessoas que trabalham num meio repleto de influências dotadas de valores morais e éticos diversificados.

Ainda na discussão sobre o funcionário, reiteram-se aqui as respostas às três principais perguntas deste trabalho, que englobam seu objetivo principal: que papel tem os funcionários formuladores do PNLT na escolha de territórios que receberão a ação governamental? Será que eles tomam decisões importantes na definição de soluções para problemas do setor

transportes? Será que os funcionários têm clareza de que interferem no território? Falar com eles teve justamente como objetivo saber se essa suposta importância se confirma nas palavras deles mesmos, em seus discursos sobre transportes e território, que expressam a visão dos funcionários.

O grande discurso que permeou as falas de cada entrevistado foi no sentido de defender os transportes enquanto suportes da economia do país. As propostas do PNLT para a redução de consumo de combustíveis fósseis e para o aumento da eficiência energética média dos modais de transportes por tku são unanimidade quanto àquilo que os entrevistados consideram o “grande trunfo do plano para ter apoio político”.

Outro discurso forte que se apresentou foi no sentido de defender o PNLT quando às suas inovações se comparado às políticas nacionais de transportes anteriores. Os elementos dessa defesa são a base de dados georreferenciados, o foco em logística, a modelagem macroeconômica, o modelo de desenvolvimento sustentável e o processo de participação da sociedade no planejamento e na atualização constante do PNLT.

Os funcionários formuladores do PNLT apontaram que detêm na rotina de trabalho, de manuseio de informações (que são os insumos das decisões de boa qualidade) o poder de acelerar ou reduzir o ritmo da formulação, de escolher metodologias, de contratar consultores, de provocar debates, de manipular informações (correndo o risco de serem descobertos), de informar atores e agentes alheios ao processo sobre o que está acontecendo, de acionar esses atores e agentes para angariar apoio a alguma causa, de conter interesses escusos de colegas, de blindar contra pressões externas, de mudar as imagens da instituição, da política pública em si e dos próprios funcionários qualificando as decisões que tomam. Assim se pode afirmar como verdadeira a hipótese deste trabalho: os funcionários formuladores têm um papel decisivo no processo que faz escolhas que acabam por escolher soluções para problemas do setor transportes, no âmbito da política de transportes para o território brasileiro.

Especificamente sobre a influência nas decisões que dão os contornos finais à etapa de formulação da política pública e até em suas pequenas

decisões, do dia-a-dia, os entrevistados alegaram que seu grande poder de interferência está no fato de que são eles que estão em contato direto com o processo de formulação. Ou seja, mais do que ninguém, eles vivem o processo de modo a poder “*lidar com as opções o tempo todo*”, propondo novidades, sugerindo mudanças, atuando em brechas, conhecendo os meandros, argumentando a favor de uma opção ou de outra, nas conversas de corredores, durante o *brunch*, nas reuniões, por telefone, etc.. Em suma: o poder da intimidade com o processo que ninguém mais tem e que muitos querem ter e acabam fazendo concessões políticas ou corrompendo funcionários para se verem contemplados e nele incluídos.

Respondendo à primeira pergunta: no caso específico do PNLT, os funcionários não tiveram influência direta na escolha de territórios que receberiam as ações propostas no PNLT. Isso porque o processo de formulação do PNLT foi fundamentado em estudos sobre como o setor está, sobre como deveria estar e sobre o que fazer para que esteja “bem”, de modo que seria difícil apresentar propostas que não tivessem amparo técnico para serem feitas.

Indiretamente, porém, o funcionário pode induzir a entrada ou saída de alguns fatores que podem interferir nesse “tecnicismo” todo e mudar a escolha de territórios na ponta do processo decisório político. Por exemplo: a escolha dos lugares onde as reuniões eram feitas e do tipo de público que era convidado a participar, a escolha da metodologia de trabalho, a escolha das fontes de dados e dos métodos de análise dos mesmos, a definição dos critérios que definiram as prioridades, o próprio jeito de formular o plano, etc.. Há que se assumir que tudo isso pode interferir na escolha de território, mas não seria plausível acreditar que alguém consiga exercer essa interferência de forma determinante.

Quanto à segunda pergunta: sim, os formuladores tomaram decisões importantes na definição de soluções para problemas do setor transportes. Isso porque fizeram uma série de escolhas metodológicas sobre como diagnosticar o setor transportes a partir de modelos analíticos macroeconômicos e logísticos e operaram essas metodologias segundo critérios próprios, orientados por objetivos, metas e diretrizes que eles mesmos estabeleceram.

Deve-se atentar que os funcionários, ao proporem fazer um plano de transportes, formularem o plano e manterem o planejamento vivo, produzem um triplo discurso: 1. como as coisas estão, 2. como as coisas devem ficar e 3. o que fazer para que as coisas mudem ou se conservem. Esse triplo discurso é uma verdade sobre o processo de formulação do PNLT e por isso é possível afirmar que os formuladores tomaram decisões importantes na definição de soluções (discurso 3) para problemas (discurso 1) de transportes. Os estudos feitos para conhecer a situação (discurso 2) do setor transportes no Brasil foram os subsídios para essas decisões. Assim, se pode declarar verdadeira a hipótese do presente trabalho, uma vez que se constata que, indiretamente, o funcionário pode influenciar na escolha do território.

Por fim, responde-se à terceira pergunta, sobre a clareza dos funcionários quanto ao seu papel, sua interferência no território: sim e não, por uma razão discursiva!

Considerando que os funcionários têm clareza da importância das tarefas que desempenham na definição de soluções para o setor transportes, então é possível afirmar que eles têm clareza de sua interferência no território à medida que disseram nas entrevistas que os transportes são essenciais para dar suporte a toda sorte de atividades econômicas e ao planejamento de um “Brasil melhor”. Parte-se, pois, das lições de Milton Santos sobre a relação entre território e ações (aí incluída a fluidez que os transportes propiciam), então pode-se dizer que um funcionário **ter clareza da importância dos transportes significa ter clareza da importância e da influência de seu trabalho nessa relação e, portanto, no território**. Dessa maneira a resposta é SIM.

Partindo, porém, de um logocentrismo (da ênfase dada às palavras e aos significantes) que Lahire, Derrida e Bourdieu tanto criticam, é possível alegar que **NÃO, os funcionários do PNLT não teriam clareza quanto ao seu papel, sua interferência no território, porque eles não compartilham do mesmo significado para o significante ‘território’**, não compartilham do mesmo entendimento deste trabalho sobre o que está envolvido no conceito de território.

Por fim, vale ressaltar que a discussão em torno de 'discurso' ainda está por ser amadurecida no âmbito da Geografia com a finalidade de compor um aporte metodológico operacionalizável. A combinação de teoria geográfica com lingüística é promissora, apesar de inusitada, e a Geografia não seria a primeira a buscar tal aproximação.

BIBLIOGRAFIA

- ALTHUSSER, Louis. (2010). **Aparelhos Ideológicos de Estado**. Rio de Janeiro, Graal. 11ª Edição.
- ANDRADE, Manuel Correia de. (2003). **Formação Territorial e Econômica do Brasil**. Recife: Massangana.
- ARENDT, Hannah. (2009). **Sobre a violência**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- _____. (1989). **Origens do totalitarismo: anti-semitismo, imperialismo, totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2ª Ed.
- ARROYO, Mônica. (2001). **Território nacional e mercado externo: uma leitura do Brasil na virada do século XX** Tese de Doutorado, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 250 p.
- BOURDIEU, Pierre. (1994). **A economia das trocas lingüísticas**. In: ORTIZ, R. Pierre Bourdieu. São Paulo: Ática.
- BERCLAZ, Márcio Soares. (2002). **Algumas considerações sobre o princípio do interesse público no âmbito do direito administrativo**. Página Web: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3545>, acessado em 12 de Maio de 2011.
- BRASIL. 1956. Conselho de Desenvolvimento, Presidência da República. **Programa de metas**. Tomo I. Rio de Janeiro: Serviço de documentação do Senado Federal.
- _____. 1975. Presidência da República. **II Plano nacional de desenvolvimento 1975-1979**. Brasília: IBGE.
- _____. 1990. Ministério dos Transportes. **Programa de desenvolvimento do setor transportes – PRODEST 1990-93**. Brasília, GEIPOT.
- _____. 1991. Secretaria Nacional de Transportes, Ministério da Infra-Estrutura. **Política nacional de transportes: Palestra do Excelentíssimo Sr. Secretário Nacional de Transportes José Henrique D'Amorim de Figueiredo, na Escola Superior de Guerra (ESG)**. Rio de Janeiro: Ministério da Infra-Estrutura.
- _____. 2007. Ministério dos Transportes. **Relatório executivo do plano nacional de logística e transportes**. Brasília: Disponibilizado no site, www.transportes.gov.br; acessado em 19/08/2007.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. (2002). **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo, Saraiva.
- CASTILLO, Ricardo Adib. (2001). **"Tecnologias da informação e os novos fundamentos do espaço geográfico"**. In: L. Dowbor; O. Ianni; P. Resende; H. da Costa. (Orgs.). *Desafios da comunicação*. Petrópolis, Vozes.
- CHARAUDEAU, Patrik & MAINGUENEAU, Dominique. (2008). **Dicionário de análise do discurso**. São Paulo: Contexto. 2ª edição, 3ª reimpressão.

CONSÓRCIO BRASILIANA. (2000). **Programa Brasil em Ação: Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento**. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). PBA/CN-01/97. Relatório Síntese, Consórcio Brasileira, Brasília, DF, 3 vols.

DALLARI, Dalmo de Abreu. (1977). **Elementos da teoria geral do estado**. São Paulo, Saraiva.

DERRIDA, Jacques. (1973). **Gramatologia**. São Paulo: Perspectiva.

FAIRCLOUGH, Norman. (2008). **Discurso e mudança social**. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 1ª edição, 1ª reimpressão.

FURTADO, Celso. (2007). **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras.

GOFFMAN, Erving. (2006). **A representação do eu na vida cotidiana**. Petrópolis: Vozes, 13ª Ed.

GRACIANO, Marcio Lucas. (1971). **Transporte, integração e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Serviço de documentação do Ministério dos Transportes.

HALLIDAY, M & HASAN, R. (1976). **Coesion in English**. Londres: Longman.

HOWLETT, Michael Patrick. (1995). **Studying public policy: Policy cycle and policy subsystems**. Oxford: Oxford University Press.

KRIEG-PLANQUE, Alice. (2010). **A noção de 'fórmula' em análise do discurso: quadro teórico e metodológico**. São Paulo: Parábola Editorial.

LAFER, Betty Mindlin. (2001). **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva. 5ª Ed.

LAHIRE, Bernard. (2002). **Homem plural: os determinantes da ação**. Petrópolis: Editora Vozes

LEFEBVRE, Henri. (1991). **The production of space**. Oxford: Blackwell Publishing.

LIMA NETO, Oswaldo; et.al.. (2001). **Transporte no Brasil: História e reflexões**. Brasília, Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes - GEIPOT.

MAINGUENEAU, Dominique. (2008). **Dicionário de análise do discurso**. São Paulo: Contexto. 2ª edição, 3ª reimpressão. CARVALHO, 2003

MARQUES, Eduardo. (2000). **Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: REVAN; São Paulo: FAPESP.

MATTISSEK, Annika; REUBER, Paul (2004): **Die Diskursanalyse als Methode in der Geographie - Ansätze und Potentiale**. In: Geographische Zeitschrift, 92/4 (2004). S. 227-242.

MATUS, Carlos. (1993). **Adeus, senhor presidente: Planejamento, antiplanejamento e governo**. Recife, Letteris.

_____. (1989). **Política, planejamento e governo**. Brasília, IPEA, 2v., 591p.

- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. (1998). **Legitimidade e discricionariedade: Novas reflexões sobre os limites e controle da discricionariedade**. Rio de Janeiro, Editora Forense, 3ª Edição.
- MENA, Carlos. (2005). **Geomática para La ordenación dei território**. Talca, Editorial Universidad de Talca - Chile.
- OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. (2005). **Conceitos de planejamento e de sistema**. São Paulo, Atlas.
- PEDONE, Luiz. (1986). **Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas**. Brasília, Fundação Centro de Formação do Servidor Público – FUNCEP.
- PETERS, B.Guy. (2010). **American public policy: promise and performance**. Washington: CQ Press, 8ª Edição.
- PRADO JR, Caio. (1974). **História Econômica do Brasil**. São Paulo, Editora Brasiliense, 17ª Edição.
- REZENDE, F.C. (2004). **Por que falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: FGV.
- REIS, Elisa P. (1989). **Política e Políticas Públicas na Transição Democrática**. In: A. S. de Moura. (Org.). O Estado e as Políticas Públicas na Transição Democrática. São Paulo: Vértice, v. , p. 90-104.
- RIBEIRO, Paulo de Assis. (1956). **Estrutura, economia e política de transportes**. Rio de Janeiro: Instituto nacional do livro.
- ROSSETI, José Paschoal. (1987). **Política e programação econômicas**. São Paulo, Atlas, 7ª Edição.
- SANTOS, Marília Lourido dos. (2006). **Interpretação constitucional no controle judicial das políticas públicas**. Porto Alegre, Editora Sérgio Antônio Fabbris.
- SANTOS, Milton. (2002). **Por uma geografia nova: da critica da geografia a uma geografia critica**. São Paulo: EDUSP.
- _____. (2004). **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Editora Record, 6a Ed.
- _____. (2006). **A Natureza do espaço: Técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo, EDUSP, 4ª Edição.
- SOUZA, Celina. (2006). **Políticas públicas: Uma revisão da literatura**. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, pp.: 20-45.
- _____. (2007). **“Estado da arte em políticas públicas”** In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE; Marta; MARQUES, Eduardo. *Políticas públicas no brasil*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ.
- STEINBERGER, Marília. (2006). **Território, ambiente e políticas públicas espaciais**. Brasília, LGE Editora e Paralelo 15.
- TEIXEIRA, Alberto. (1997). **Planejamento público: De Getúlio a JK (1930 – 1960)**. Fortaleza, IPLANCE. 217p.

VIANNA, Hélio. (1957). **História da viação brasileira**. Rio de Janeiro: Laemmert.

ZERBETTO VERA, Daniel Felipe. (2007a). **Abordagem espacial das políticas de transportes: aproximações teóricas e evidências empíricas**. Trabalho de conclusão do Curso de Bacharelado em Geografia da Universidade de Brasília apresentado em Dezembro de 2007; 67 p.

_____. (2007b). **Abordagem espacial das políticas setoriais: o caso dos transportes**. Relatório Final de Projeto de Iniciação Científica apresentado em Agosto de 2007; 18 p.

_____. (2008). **Relação entre políticas públicas espaciais e políticas públicas setoriais: uma questão de cultura política**. Relatório Final de Projeto de Iniciação Científica apresentado em Outubro de 2008; 16 p.