

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE TECNOLOGIA
DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA CIVIL E AMBIENTAL**

**ANÁLISE DOS PROGRAMAS DE INVESTIMENTOS NO
TRANSPORTE FERROVIÁRIO DE CARGAS:
PPA's 2008/2011 – 2012/2015**

ADELÍVIO PEIXOTO FILHO

ORIENTADOR: DR. JOSÉ AUGUSTO ABREU SÁ FORTES

BRASÍLIA/DF, AGOSTO DE 2016

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE TECNOLOGIA
DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA CIVIL E AMBIENTAL**

**ANÁLISE DOS PROGRAMAS DE INVESTIMENTOS NO
TRANSPORTE FERROVIÁRIO DE CARGAS:
PPA's 2008/2011 – 2012/2015**

ADELÍVIO PEIXOTO FILHO

**PROJETO DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO SUBMETIDO AO
DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA CIVIL E AMBIENTAL DA
FACULDADE DE TECNOLOGIA DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA,
COMO PARTE DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA A
OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM TRANSPORTES.**

APROVADA POR:

**Prof. José Augusto Abreu Sá Fortes, Doutor (PPGT/UNB)
(Orientador)**

**Profa. Ana Claudia Farranha Santana, Doutora (PPGT/UnB)
(Examinador Interno)**

**Profa. Janaína Deane de Abreu Sá Diniz, Doutora (FUB/UnB)
(Examinador Externo)**

BRASÍLIA/DF, 25 DE AGOSTO DE 2016

FICHA CATALOGRÁFICA

FILHO, ADELÍVIO PEIXOTO

Análise dos Programas de Investimentos no Transporte Ferroviário de Cargas: PPA'S
2008/2011 – 2012/2015 [Distrito Federal] 2016.
102 p. 210 x 297 (ENC/FT/UnB, Mestre, Transportes, 2016).

Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília. Faculdade de Tecnologia.
Departamento de Engenharia Civil e Ambiental.

1. Políticas Públicas 2. Avaliação 3. Transporte Ferroviário de Cargas
4. Plano Plurianual 5. Eficácia Objetiva
I. ENC/FT/UnB II. Título (série).

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

FILHO, A. P. (2016) Análise dos Programas de Investimentos no Transporte Ferroviário de Cargas: PPA'S 2008/2011 – 2012/2015. Dissertação de Mestrado em Transportes, Publicação T.DM – 021/2016, Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 102 p.

CESSÃO DE DIREITOS

AUTOR: Adelívio Peixoto Filho

TÍTULO: Análise dos Programas de Investimentos no Transporte Ferroviário de Cargas:
PPA'S 2008/2011 – 2012/2015

GRAU: Mestre.

ANO: 2016

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta dissertação de mestrado e para 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.

Adelívio Peixoto Filho
E-mail: adelivio@yahoo.com.br
Brasília/DF

DEDICATÓRIA

A meus pais, pelo envolvimento na educação dos filhos e por acreditarem ser este o melhor investimento.

A minha mãe em especial, testemunha viva e companheira, desde os tempos de externato, a tomar os pontos e as lições, e a pagar, com o trabalho de costureira e bordadeira, as aulas particulares e de reforço escolar.

A minha família, pelas horas roubadas e pela torcida, na certeza da conclusão com sucesso desse desafio.

AGRADECIMENTOS

Ao meu professor e orientador José Augusto, pelas sugestões, incentivo e segura condução na obtenção dos objetivos almejados por este trabalho.

Aos demais membros da banca, cujas críticas e observações possibilitaram a essa dissertação, maior grandeza e qualidade.

Aos colegas de turma do Programa de Pós-Graduação em Transportes – PPGT/UnB, aos professores, mestres e doutores, que ao longo dessa caminhada, dos créditos das disciplinas, dos seminários e do trabalho final, contribuíram e deram valor e representatividade ao conteúdo nele expresso.

Aos técnicos, gestores, colaboradores e servidores da administração pública que, instados a colaborar, relataram experiências, opiniões e responderam aos questionários e à pesquisa de campo, nos diversos contatos e encontros realizados.

Por fim, um agradecimento especial e de gratidão, à Universidade de Brasília – UnB, que tendo me abraçado em 1970 no início de minha graduação no curso de engenharia civil, de novo me recebeu com a mesma jovialidade e competência para este Mestrado em Transportes.

RESUMO

O setor transportes em sua interação com cada região do país estabelece uma dinâmica própria e diferenciada, tendo uma contribuição direta no desempenho econômico e na qualidade de vida das pessoas, e é determinante para o crescimento e desenvolvimento de uma região. Nesse sentido, a eficiência e a eficácia dos planos e programas governamentais de investimentos em transportes, aliado ao recurso privado, repercutem diretamente na competitividade dos demais setores. A presente dissertação objetiva analisar as políticas de transportes através da comparação dos investimentos previstos e realizados no transporte ferroviário de cargas, constantes nos PPA's 2008 - 2011 e 2012 - 2015, e ainda, auferir os projetos concluídos em termos de km de ferrovias entregues. Para atender aos objetivos desta pesquisa, foi utilizado o método da eficácia objetiva e, de forma complementar e investigativa, procedida à aplicação de entrevistas e questionários com gestores e técnicos da área de transportes e de órgãos afins, com o planejamento e a execução da política de transportes. Os resultados obtidos para com a realização física e financeira dos empreendimentos ferroviários de carga contidos nos PPA's, frente às metas pré-estabelecidas, ficaram abaixo do desejável e do previsto pelo governo para cada quadriênio. Em contraponto, a execução financeira do PPA 2012 – 2015 relativamente à meta inicialmente prevista reflete um alto grau de aplicação de recursos nos projetos ferroviários de carga, entretanto, com uma baixa execução física, o que remete a não efetividade do plano quanto à sua eficiência e eficácia. Por fim, as entrevistas realizadas e os questionários aplicados, foram relevantes para destacar e conhecer os fatores que contribuíram para a inefetividade das metas propostas nos PPA's, além de se poder graduar sua importância e correlação na concepção/execução das políticas de transporte. Os resultados encontrados atestam a não realização das metas programadas nos períodos previstos, reforçando a ineficiência do planejamento governamental, com reflexos acentuados no setor transportes. As metas financeiras previstas nos PPA's não guardam correspondência com as respectivas metas físicas, desacreditando esses planos frente à sociedade e os programas e projetos ferroviários planejados perante os gestores, técnicos e os executores.

Palavras-chave: Políticas Públicas, Avaliação, Transporte Ferroviário de Cargas, Plano Plurianual, Eficácia Objetiva.

ABSTRACT

Transportation sector has been establishing its own differential dynamic, integrated within each region of a country, with a direct contribution to their economic performances and habitants' quality of life. It is also crucial to each region development and progress. Furthermore, efficiency and effectiveness of Governmental Plans and Programs for investments in the transportation sector, including private funding, have affected directly on competitiveness of other sectors. This dissertation has aimed to analyse both budget and spent investment amounts in cargo railways transportation, published by Ministry of Transport at Multi Annual Plan 2008 to 2011, and 2012 to 2015. In addition, concluded projects have been assessed based on kilometre of completed rail tracks. In order to achieve the goals of this research, it has been used the objective efficiency evaluation method, followed by a complementary and more informative way, in which has been applied interviews and questionnaires to managers and technicians of the transport area that work with planning and implementation of the transport policy. The results attained by analysing all data, in comparison with the goals set by the Government, have indicated that the expected achievements have not been reached in either period of time evaluated in this research. On the other hand, when evaluating the financial implementation of the Multi Annual Plan 2012 to 2015 regarding its initial budget, it has revealed that although a high amount of funds have been supplied to projects of cargo railways, only few of those projects have been successfully completed, demonstrating the inefficiency and ineffectiveness of the planning. The analysis presented in this research has been relevant to highlight the factors that contribute to the failure of the Government on achieving the targets indicated at the Multi Annual Plan, rating its importance and correlation in terms of implementation of the transport policy. In conclusion, the results attained have attested the fact that the inefficiency of Government planning with solid reflexes in the transportation sector. Moreover, the budget amounts published at the Multi Annual Plans have shown no correlation with the spent amounts degrading them to society and discrediting projects and programmes to managers, technicians and executives.

Key words: Transport policy, Assessment, Cargo railways transportation and Multi Annual Plan, Objective Efficacy.

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	16
1.1	APRESENTAÇÃO	16
1.2	DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA	17
1.3	OBJETIVOS	18
1.3.1	Objetivo Geral	18
1.3.2	Objetivos Específicos	18
1.4	JUSTIFICATIVA.....	18
1.5	ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	21
2.	DISCUSSÃO DE CONCEITOS – POLÍTICAS PÚBLICAS E AVALIAÇÃO.....	24
2.1	APRESENTAÇÃO	24
2.2	POLÍTICAS PÚBLICAS.....	24
2.2.1	Avaliação de Políticas Públicas.....	26
2.2.2	Importância da Avaliação de Políticas Públicas.....	28
2.2.3	Aspecto Legal Para a Formulação de Políticas Públicas.....	30
2.2.3.1	<i>Instrumentos que Compõem as Políticas Públicas</i>	31
2.2.4	Tipos de Avaliação de Políticas Públicas.....	32
2.3	POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSPORTE.....	35
2.4	TRANSPORTE FERROVIÁRIO DE CARGAS - IMPORTÂNCIA E SITUAÇÃO ATUAL.....	39
2.4.1	Transporte Ferroviário de Cargas.....	39
2.4.2	Situação Atual no País.....	40
2.4.2.1	<i>Mapa Ferroviário do Brasil</i>	42
2.4.2.2	<i>Matriz de Transporte</i>	44
2.5	CONTRIBUIÇÃO DO TRANSPORTE FERROVIÁRIO DE CARGAS PARA A ECONOMIA BRASILEIRA	46
2.5.1	Indicadores de Desempenho do Setor Ferroviário	47
3.	PLANOS PLURIANUAIS DE INVESTIMENTOS	53
3.1	APRESENTAÇÃO	53
3.2	PLANO PLURIANUAL.....	53
3.2.1	Modelo dos PPA's.....	56
3.2.2	Gestão dos PPA's.....	56
3.2.3	Espacialização Territorial por Vetores Logísticos	59
3.3	PLANO PLURIANUAL 2008 – 2011	60
3.3.1	Estrutura e Organização do PPA 2008 - 2011.....	62

3.3.2	PPA 2008 – 2011 no Contexto das Políticas Públicas	63
3.3.3	Programa de Aceleração do Crescimento - PAC	64
3.3.4	Metas do Governo para o Setor Transportes	67
3.3.5	Ações voltadas para o Setor Transportes.....	67
3.3.6	Principais Projetos Ferroviários do PPA 2008 - 2011	68
3.4	PLANO PLURIANUAL 2012 - 2015	70
3.4.1	Estrutura e Organização do PPA 2012 - 2015.....	72
3.4.2	Principais Projetos Ferroviários do PPA 2012 - 2015.....	74
4.	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS - ANÁLISE DOS PROGRAMAS PLURIANUAIS DE INVESTIMENTOS.....	76
4.1	ANÁLISE DOS PLANOS PLURIANUAIS 2008 – 2011 e 2012 – 2015 - FASE 1.....	76
4.2	APLICAÇÃO DO MÉTODO DA EFICÁCIA OBJETIVA - FASE 2	79
4.3	ELABORAÇÃO DO INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS - FASE 3.....	82
4.4	APLICAÇÃO DO INSTRUMENTO DE PESQUISA - FASE 4.....	83
4.5	ANÁLISE DOS RESULTADOS - FASE 5	84
5.	ANÁLISE DOS RESULTADOS	85
5.1	ANÁLISE DOS PPA's – MÉTODO DA EFICÁCIA OBJETIVA.....	85
5.2	RESULTADOS DA APLICAÇÃO DO QUESTIONÁRIO 1.....	86
5.3	RESULTADOS DO QUESTIONÁRIO 2	88
6.	CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES PARA TRABALHOS FUTUROS.....	93
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	98

LISTA DE TABELAS

Tabela 2.1: Extensão do Sistema Ferroviário Brasileiro (km)	42
Tabela 2.2: Principais Produtos Transportados	47
Tabela 2.3: Carga transportada – principais produtos (milhares de tonelada útil - tu)	48
Tabela 2.4: Produção de transporte – principais produtos (milhões de tonelada km útil –tku)	48
Tabela 2.5: Valor total dos Investimentos (em milhões de R\$ - preços correntes).....	50
Tabela 2.6: Principais tipos de Investimentos (em milhões de R\$ - preços correntes)	51
Tabela 3.1: Ações do Plano.....	58
Tabela 3.2: Metas do PPA 2008 - 2011 para o Setor Transportes	64
Tabela 3.3: Principais projetos ferroviários do PPA 2008 – 2011.....	65
Tabela 3.4: Dotação Orçamentária Autorizada/Realizada PPA 2008 – 2011.....	66
Tabela 3.5: Metas 2012 - 2015 para expansão da malha ferroviária do país.....	71
Tabela 3.6: Principais Projetos Ferroviários do PPA 2012 – 2015.....	71
Tabela 3.7: Dotação Orçamentária Autorizada/Realizada PPA 2012 – 2015.....	71
Tabela 4.1: Programação e Realização Físico – Financeira.....	73
Tabela 5.1: Resultados Realização Física e Financeira.....	82
Tabela 5.2: Quadro resumo com os principais resultados da pesquisa.....	87

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.1: Estrutura da Dissertação.....	23
Figura 2.1: Importância da Avaliação de Políticas Públicas	29
Figura 2.2: Instrumentos de Planejamento de Políticas Públicas	31
Figura 2.3: Mapa Ferroviário Brasileiro.....	44
Figura 2.4: Matriz de Transporte Brasileira	45
Figura 2.5: Competição modal no transporte de carga.....	46
Figura 2.6: Índice de Acidentes (acidentes por milhão de trens x km)	49
Figura 3.1: Modelo do PPA.....	56
Figura 3.2: Estrutura do Plano.....	61
Figura 3.3: Vetores Logísticos considerados no PNLT.....	56
Figura 3.4: Estrutura do Plano.....	58
Figura 3.5: Estrutura PPA 2008 – 2011.....	70
Figura 4.1: Modelo do Questionário 1.....	78
Figura 4.2: Modelo do Questionário 2.....	79
Figura 5.1: Projetos com deficiência técnica/ausência de procedimentos licitatórios prévios	84
Figura 5.2: Gestão deficiente/falta de coordenação e integração entre os agentes responsáveis pelos PPA's.....	85
Figura 5.3: Limitações de ordem orçamentária/fiscal.....	85
Figura 5.4: Interferências setoriais (Transporte) ou governamentais no planejamento/execução dos PPA's.....	86

LISTA DE QUADROS

Quadro 5.1: Relação de instituições presentes na pesquisa e quantidade de respondentes.....86

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

ALLMN	América Latina Logística Malha Norte S.A.
ALLMO	América Latina Logística Malha Oeste S.A.
ALLMP	América Latina Logística Malha Paulista S.A.
ALLMS	América Latina Logística Malha Sul S.A.
AND	Agenda Nacional de Desenvolvimento
ANTAQ	Agência Nacional de Transporte Aquaviário
ANTF	Associação Nacional de Transporte Ferroviário
ANTT	Agência Nacional de Transporte Terrestre
APF	Administração Pública Federal
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CDES	Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CENTRAN	Centro de Excelência em Engenharia de Transportes
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF/88	Constituição Federal de 1988
CFN	Companhia Ferroviária do Nordeste S.A.
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNT	Confederação Nacional do Transporte
CONIT	Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transportes
DNEF	Departamento Nacional de Estradas de Ferro
DNER	Departamento Nacional de Estradas de Rodagem
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
EFC	Estrada de Ferro Carajás
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EPL	Empresa de Planejamento e Logística S.A.
EFVM	Estrada de Ferro Vitória a Minas
EV	<i>Earned Value</i>
EVM	<i>Earned Value Management</i>
FCA	Ferrovia Centro – Atlântica S.A.
FERROESTE	Estrada de Ferro Paraná Oeste S.A.
FERRONORTE	Ferrovias Norte Brasil S.A.
FNS	Ferrovia Norte - Sul
FNS	Fundo Nacional de Saúde
FTC	Ferrovia Tereza Cristina S.A.
FTL	Ferrovia Transnordestina Logística
FIOL	Ferrovia de Integração Oeste - Leste
GEIPOT	Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes
GVA	Gerenciamento do Valor Agregado
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBIO	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
ILOS	Especialistas em Logística e Supply Chain
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LGBT	Lésbicas, Gays, Bissexuais e Travestis
MP	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MRS	MRS Logística S.A.
MT	Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil
MVOP	Ministério de Aviação e Obras Públicas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAEG	Programa de Ação Econômica do Governo
PDE	Plano de Desenvolvimento da Escola
PIB	Produto Interno Bruto
PMBOK	<i>Project Management Body of Knowledge</i>
PMI	<i>Project Management Institute</i>
PNLT	Plano Nacional de Logística e Transportes
PPI	Programa de Parcerias de Investimentos
PRODEST	Programa de Desenvolvimento do Setor Transportes
PROSEFER	Programa Nacional de Segurança Ferroviária em Áreas Urbanas
PIL	Programa de Investimentos em Logística
PUC	Pontifícia Universidade Católica
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
SBDC	Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência
SEGES	Secretaria de Gestão dos Programas de Transportes
SIGPLAN	Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento
SPO	Secretaria de Planejamento e Orçamento
SPNT	Secretaria de Política Nacional de Transportes
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
TLSA	Transnordestina Logística S.A.
VALEC	Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.

1. INTRODUÇÃO

1.1 APRESENTAÇÃO

O setor transportes, em sua interação com cada região do país estabelece uma dinâmica própria e diferenciada, interferindo sobremaneira no desempenho econômico e na qualidade de vida das pessoas. Nesse sentido, a eficiência e a eficácia dos planos e programas governamentais de investimentos em transportes, aliadas ao recurso privado, repercutem na competitividade dos demais setores (indústria, pecuária, comércio, agricultura, serviços) e são determinantes para o crescimento e desenvolvimento de uma região (IPEA, 2010).

A Constituição de 1988 – CF/88, em seu artigo 21, estabelece que compete à União, entre outras prerrogativas, elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social. Em seu artigo 174, determina que o Estado exerça as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. No § 1º desse artigo faz menção a Lei específica que estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento (BRASIL, 1998).

Desse modo, por intermédio da Carta Magna, o governo federal teve reforçada a obrigatoriedade para conceber planos nacionais de desenvolvimento, com destaque para o Plano Plurianual – PPA, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

Em que pese à ampla divulgação na mídia sobre tais planos, quando de seus lançamentos oficiais, ao final de cada exercício governamental, os mesmos não apresentam com o mesmo destaque, uma avaliação dos resultados alcançados e dos objetivos atingidos.

O presente trabalho, tendo como base os PPA's 2008 - 2011 e 2012 - 2015, e com foco no transporte ferroviário de cargas, objetiva confrontar os investimentos previstos e realizados nesse período, bem como os projetos concluídos em termos de extensões ferroviárias implantadas (em km). Como resultado obtivemos as razões da efetividade auferida, sendo então enumeradas as possíveis causas dos desvios detectados.

Por fim, após a comparação dos resultados alcançados com a opinião de gestores e formuladores de planos governamentais, responsáveis por esse planejamento para o setor transportes, conclui-se para que medidas ou ações possam mitigar ou inibir a ineficiência retratada.

1.2 DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA

Em continuidade à estratégia de desenvolvimento de longo prazo, que era a política econômica iniciada no PPA 2004 - 2007, foi lançado o PPA 2008 - 2011. Este plano teve como objetivo mitigar as necessidades mais urgentes de nossa infraestrutura, retomando o crescimento econômico com uma forte expansão do emprego e renda. Esta expansão só seria possível com as políticas governamentais de transferência de renda, valorização dos salários e criação de novas frentes de trabalho (BRASIL, 2007).

Dando seguimento às políticas adotadas no PPA anterior, 2008 - 2011, o PPA 2012 - 2015 se apresentou como um novo desafio para a sustentação do ciclo de crescimento e a consolidação do modelo de consumo. A dinamização dos investimentos em infraestrutura possibilitaria então, superar os gargalos no setor produtivo, sobretudo no setor logístico, visto que este enfrenta vários gargalos frente ao mercado internacional. A principal linha de investimentos para o setor começa com a elaboração do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

Desde então, vários estudos e programas de governo foram criados com a finalidade de nortear e impulsionar o crescimento do país, assegurando investimentos em diversos setores. Assim, para o setor de transportes, recursos foram destinados, sobretudo para a expansão do sistema ferroviário, a partir da concepção de programas e planos como o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC e o Plano Nacional de Logística e Transportes - PNLT.

Contudo, a execução dos PPA's quando se observam os projetos neles incluídos, apresenta-se em níveis baixos de realização, a merecer atenção e ações estratégicas de planejamento governamental.

Frente a essa ineficiência que prejudica o desenvolvimento do setor transportes, e a oferta do modo ferroviário como uma alternativa de transporte mais econômica e logisticamente

integrada aos pontos de deslocamento das cargas, essa pesquisa busca responder o seguinte questionamento: por que os programas governamentais de investimentos em transportes para o setor ferroviário de cargas, não são realizados em sua totalidade e nos períodos previstos? Quais motivos, fatores ou razões impedem o cumprimento do planejamento elaborado?

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 Objetivo Geral

O objetivo geral deste trabalho é analisar os programas governamentais de investimentos em transportes, para o setor ferroviário de cargas, no período de 2008 – 2015 e identificar os entraves para as realizações física e financeira dos programas.

Para que essa análise traga respostas aos questionamentos dessa pesquisa, os seguintes objetivos específicos serão desenvolvidos:

1.3.2 Objetivos Específicos

- (i) Levantar os resultados alcançados em cada plano e os projetos ferroviários neles previstos, destacando suas dimensões físicas e financeiras;
- (ii) Mensurar o grau de realização das atividades previstas, utilizando a ferramenta da eficácia objetiva;
- (iii) Analisar as políticas e os programas de investimentos do Governo Federal, através dos PPA's 2008 – 2011 e 2012 – 2015, em termos físicos e financeiros; e,
- (iv) Entender os entraves e sucessos aos investimentos planejados e realizados nos projetos constantes dos planos.

1.4 JUSTIFICATIVA

Nos últimos anos, o Brasil passou a perceber seus principais gargalos logísticos em face de suas características agrícolas e da expansão desordenada das cidades. Entretanto, ações de Políticas Públicas voltadas à resolução dessas ineficiências foram adotadas, no intuito de mitigar ou diminuir os impactos desses entraves.

Construir uma infraestrutura capaz de escoar em grande escala a produção brasileira, principalmente as “*commodities*” que representam o grande potencial de exportação brasileiro, tem sido almejado pelos gestores e formuladores dessas políticas.

Visto que as necessidades socioeconômicas e os recursos disponíveis fomentam uma grande discussão quanto à sua correta aplicação, surgiu a necessidade de se implantar um Planejamento Governamental orientado à melhor alocação dos recursos disponíveis, de modo que o Estado faça a melhor distribuição possível.

O planejamento governamental estratégico foi um marco na trajetória econômica brasileira. Uma vez presente, a experiência aprimorou-se ao longo de várias décadas, tornando-se um aliado à atividade do Estado, impulsionando o desenvolvimento nacional. O período posterior à Segunda Guerra Mundial marcou o despontar dessa experiência, quando o planejamento efetivo se apresentou como um caminho alternativo à grande depressão econômica que o país vivenciava (Oliveira *et al.*, 2015). Dessa forma, é possível afirmar que a utilização do método de Planejamento Estratégico evoluiu ao longo dos anos até chegarmos aos PPA´s atuais.

No âmbito da retomada do crescimento, o PPA 2008 - 2011 estava orientado para alavancar o crescimento econômico com forte expansão na economia e renda. Diante de tal afirmativa, Cardoso Júnior (2011, p. 350) afirma que “o plano incorpora novos componentes prioritários ao processo de desenvolvimento do país com destaque para a expansão dos investimentos em infraestrutura implantados por meio do PAC”. Desse modo, o PAC tem papel fundamental para a retomada do crescimento da economia, sobretudo para elevar o nível dos investimentos em infraestrutura.

Para dar continuidade à política de desenvolvimento, o PPA 2012 – 2015 se sustenta nos pilares da expansão do crescimento, sobretudo no que se refere a investimentos em infraestrutura, e inova ao trazer uma concepção diferente do ponto de vista de gestão.

A promoção do crescimento da economia está pautada na expansão do mercado interno, mediante a promoção de renda e de consumo de massa. Além disso, fomenta a expansão do mercado de trabalho, a partir de um robusto pacote de investimentos em infraestrutura, bem

como a partir do estabelecimento de pactos comerciais com outros países latino-americanos (Oliveira *et al.*, 2015).

Fruto de pesquisas no setor logístico, o Plano Nacional de Logística e Transportes - PNLT representa o marco inicial da retomada, em caráter permanente das atividades destinadas a orientar o planejamento das ações públicas e privadas no setor transportes, com embasamento científico (PNLT, 2009). O PNLT, em suas projeções, estima um crescimento da demanda em cerca de 10%, em um horizonte entre 15 e 20 anos, com a participação do modal ferroviário passando dos atuais 30% para 35% de representatividade na matriz de transporte brasileira.

Todavia, o grande entrave ao crescimento almejado das ferrovias por este plano está intrinsecamente associado às políticas públicas e à auto avaliação entre metas estabelecidas e os resultados alcançados. Espera-se que com a implantação programada, a eficiência e a produtividade do setor de transportes cresçam, impactando seu desempenho operacional e sua rentabilidade (PNLT, 2009).

Dada à importância da avaliação, Cavalcanti (2006) afirma que, as necessidades de avaliação em políticas públicas estão, em geral, associadas aos problemas que são verificados no processo de implementação de seus programas, pois dificilmente esses programas atingem os objetivos e metas propostas e, mais ainda, raramente são implementados de acordo com seu desenho original e com as estratégias traçadas por seus formuladores.

Ramos e Shabbach (2012) afirmam que, a avaliação é um instrumento importante para a melhoria da eficiência do gasto público, da qualidade de gestão, do controle social sobre a efetividade da ação do Estado, instrumentalizados pela divulgação de resultados das ações do governo. Portanto, analisar os resultados dos programas relacionados à expansão da malha ferroviária no país requer uma minuciosa avaliação.

A presente pesquisa tem a relevância de analisar os resultados dos programas de investimentos em transporte, em especial o caso do transporte ferroviário de cargas no Brasil. Embora a matriz de transporte brasileira seja predominantemente rodoviária, o transporte ferroviário, a exemplo de outros países, torna-se um grande impulsionador do

desenvolvimento e um regulador dos custos de transporte envolvidos em toda a cadeia de produção.

Acredita-se que o desenvolvimento desse trabalho, com foco no setor ferroviário, possa vir a motivar formuladores de políticas públicas voltadas ao setor transportes, independentemente do modal, a ampliá-lo, ou mesmo a acrescentar novas variáveis ao estudo em questão. Além disso, a pesquisa poderá suscitar novas propostas de estudos de outros acadêmicos, desencadeando trabalhos semelhantes, principalmente no tocante à avaliação de programas governamentais, norteados para outras áreas ou segmentos do transporte, aprofundando a sistemática e o conteúdo do tema.

1.5 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

A dissertação está dividida em quatro etapas:

1ª Etapa

É composta pelos três primeiros capítulos, onde no primeiro capítulo consta a apresentação do problema, objetivo geral, objetivos específicos, justificativa, metodologia e estrutura da dissertação. O segundo é composto pela revisão bibliográfica e sua contribuição com busca nas instituições relacionadas aos transportes (ANTT, ANTF, DNIT, ILOS, MP, MT, entre outros).

Especificamente, o segundo capítulo disserta sobre os conceitos de Políticas Públicas, Avaliação e Instrumentos que compõem as Políticas Públicas de Transportes. Neste particular, destaca para a avaliação por metas ou resultados, chamada de *ex-post*, cujo *método da eficácia objetiva* é utilizado nesta dissertação, quantificando o grau de alcance das metas, objetivos gerais e específicos. Também apresentamos neste capítulo a situação atual e a importância do transporte ferroviário de cargas no Brasil e sua contribuição para a economia brasileira.

O terceiro capítulo apresenta a revisão documental dos Planos Plurianuais, objeto deste trabalho, suas estruturas, organização, gestão e investimentos no contexto de Políticas Públicas, além do Programa de Aceleração do Crescimento. Também são apresentadas

informações que retratam a evolução e a importância do setor transportes para a economia do país, indicadores de desempenho, participação modal, bem como um breve histórico do transporte ferroviário de cargas no Brasil, além da matriz de transporte.

2ª Etapa:

A segunda etapa, no quarto capítulo, contém a proposta e o desenvolvimento do método, compostos pelas suas fases e aplicação. A estrutura geral do procedimento compreende cinco fases. A fase 1 contempla a análise dos Planos Plurianuais 2008 – 2011 e 2012 – 2015; a fase 2, a aplicação do Método da Eficácia Objetiva; a fase 3, a elaboração do instrumento de coleta de dados; a fase 4, a aplicação dos dois instrumentos de pesquisa - questionário 1 composto pela entrevista semiestruturada e questionário 2 - e a fase 5, a análise dos resultados.

3ª Etapa:

Constam na terceira etapa o quinto capítulo, onde são realizadas as análises dos resultados observados e comentados nos questionários 1 e 2, mediante a aplicação do método.

4ª Etapa:

A quarta etapa apresenta o sexto capítulo, composto pelas considerações finais e recomendações para trabalhos futuros, onde são apontadas as não conformidades quanto aos Planos Plurianuais de Investimentos, sugestões quanto ao processo de planejamento dos PPA's, bem como para uma nova concepção do setor transportes. Do mesmo modo, este capítulo comenta sobre as limitações da pesquisa, acrescentando recomendações para estudos futuros.

Por fim, têm-se as referências bibliográficas e os apêndices.

A Figura 1.1 apresenta as etapas a serem desenvolvidas na elaboração dessa dissertação.

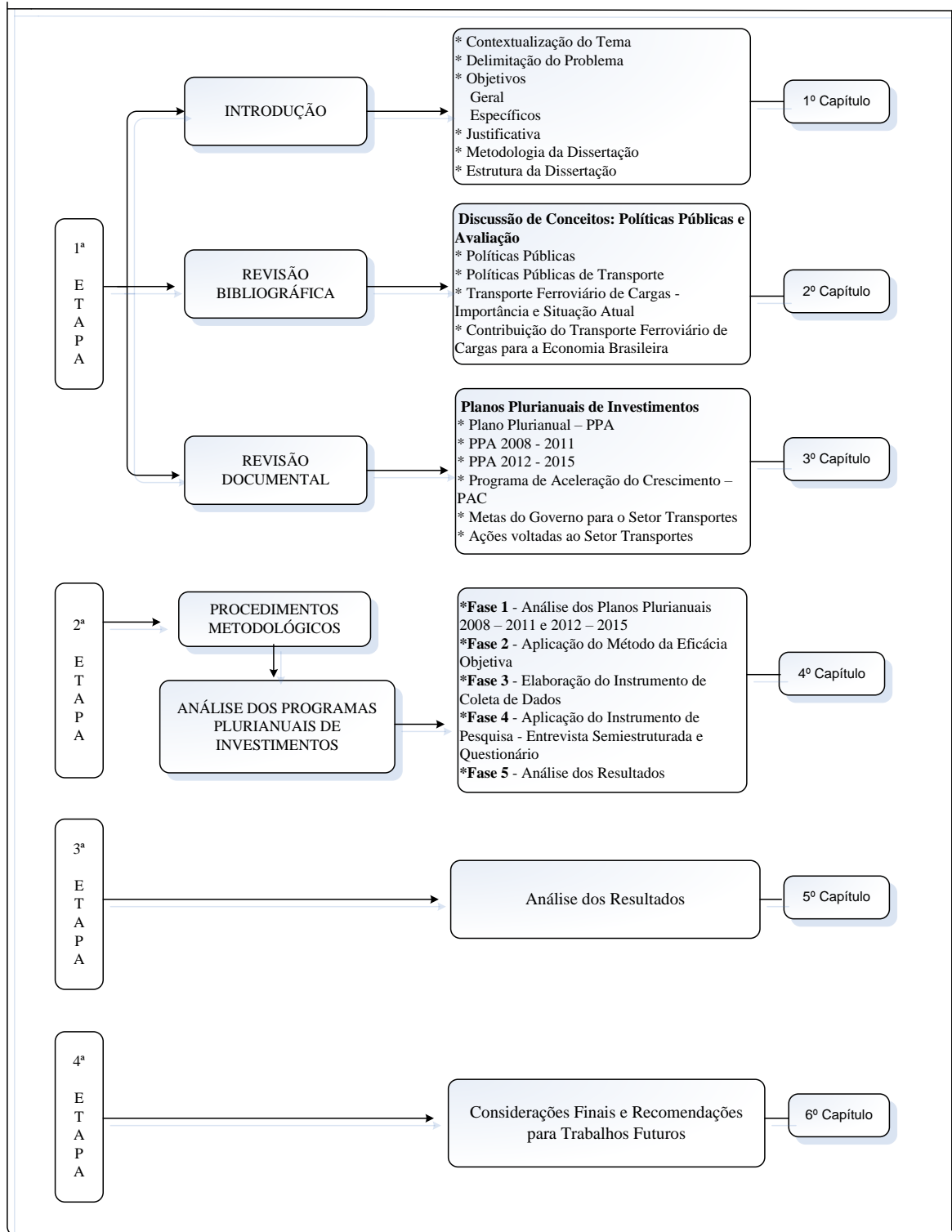


Figura 1.1: Estrutura da Dissertação

2. DISCUSSÃO DE CONCEITOS – POLÍTICAS PÚBLICAS E AVALIAÇÃO

2.1 APRESENTAÇÃO

Neste capítulo é realizada uma breve revisão da literatura, apresenta-se os principais conceitos e as definições de políticas públicas. Destaca ainda, a importância da avaliação de políticas públicas dentro do processo de formulação e os instrumentos que as compõem. Faz uma apresentação da elaboração dos Planos Plurianuais e descreve o método da eficácia objetiva na análise das políticas públicas.

2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS

A pesquisa destacou algumas definições consideradas mais relevantes a despeito de políticas públicas. Assim, por exemplo, Políticas Públicas “é um conjunto articulado e estruturado de ações e incentivos que buscam alterar uma realidade em resposta a demandas e interesses dos atores envolvidos” (Martins, 2007). Já na visão de Procopiuck (2013), Políticas Públicas podem ser entendidas como a capacidade de mobilização político-administrativa para articular e alocar recursos para tentar solucionar problemas do senso coletivo.

Outra definição de destaque e não menos importante diz que, “As Políticas Públicas são os conjuntos de ações tomadas por políticos e administradores públicos, na tentativa de proporcionar à coletividade todos os seus direitos garantidos na Constituição de 1988” (Andrade *et al.*, 2010). São inúmeros os programas, que são correspondentes a esse conjunto de ações do governo, que buscam atender às necessidades da população.

No que se refere à análise de Políticas Públicas na América Latina, Surel (2014), enfatiza que esta é ainda pouco desenvolvida se julgado pelos estudos de caso provenientes da Ciência Política. Para o autor, isso se deve tanto ao objeto de pesquisa “Políticas Públicas” quanto à forma de se examinar a ação nos países latinos, além do déficit de conhecimento.

A politização nas estruturas administrativas onera a coleta de dados, costuma ser difícil acessar arquivos e muitos pesquisadores se deparam com a burocracia da Administração Pública como barreira para desenvolver estudos mais abrangentes e com dados seguros e atualizados.

Todavia, no Brasil a análise das Políticas Públicas e o interesse nos indicadores ligados ao planejamento governamental vêm crescendo, nas diferentes esferas do governo e nos diversos fóruns de discussão dessas questões (Jannuzzi, 2005). Tal fato se deve às mudanças institucionais pelas quais a administração pública tem passado no país, em especial a consolidação do Planejamento Plurianual com o aprimoramento dos controles administrativos dos ministérios (Garcia, 2001, Costa e Castanhar, 2003, Jannuzzi, 2005).

Em consonância com o argumento supracitado, Cardoso (2011) diz que a construção de Políticas Públicas no Brasil, nos últimos anos, tem sido tratada em meio às alterações político-institucionais, ligadas à noção de reforma do Estado, que encorajam a governabilidade, por meio das Políticas Públicas governamentais mais participativas, transparentes e socialmente responsáveis.

Com a modernização das Políticas Públicas e a crescente presença da mídia, os sindicatos e a sociedade civil passaram a ter maior poder de fiscalização do gasto público e a exigir uso mais eficiente, eficaz e efetivo dele, demandando uma reorganização das atividades de planejamento em bases mais técnicas (Jannuzzi, 2005). Logo, com poder de fiscalização emanado pela difusão da informação, surge a necessidade de avaliações das políticas públicas.

A preocupação com a formulação e análise de Políticas Públicas na América Latina se deu bem mais tarde, comparativamente aos demais países. Entretanto, tal fato já demonstra grande avanço, considerando que a elaboração e a implementação de Políticas Públicas impactam diretamente os cofres públicos, e a formulação/análise das políticas podem comprometer a eficácia da política a ser implantada. Isso porque, a falta de recursos ou análises tendenciosas das Políticas Públicas pode alterar o objetivo inicial proposto.

Cabe ressaltar, que foi a partir da formulação de Políticas Públicas que o planejamento ganha destaque e passa a ser o principal norteador de um governo. Dessa forma, o aprimoramento do planejamento evolui até a criação dos planos atuais. Como todo planejamento exige a necessidade de acompanhamento e controle da execução de suas etapas, surge a necessidade de se avaliar o andamento dos programas/projetos, quanto à sua efetividade no decorrer de um tempo determinado.

2.2.1 Avaliação de Políticas Públicas

É consenso que a avaliação de Políticas Públicas se faz necessário em todas as etapas de um ciclo de planejamento. Ao longo das etapas constitutivas de uma política pública não se faz diferente. A necessidade de se avaliar no sentido de julgar algo, ou mensurar de forma qualitativa, vem no âmbito de mudança, ou seja, correção ou otimização de uma determinada política ou programas.

Neste sentido, Ramos e Schabbach (2012) afirmam que a avaliação é um instrumento para a melhoria da eficiência do gasto público, da qualidade da gestão e do controle social sobre a efetividade da ação do Estado. E este, é instrumentalizado pela divulgação de resultados das ações do governo.

Em visão mais ampla, mas não menos importante, Minayo (2005) em seu estudo enfatiza que avaliar significa julgar, estimar, medir, classificar, analisar criticamente algo ou alguém. A autora defende, assim como Pabon (1985), que no campo acadêmico avaliação geral é a sistemática para medir um fenômeno ou desempenho de um processo, comparar o resultado obtido com critérios estabelecidos e fazer uma crítica, considerando a magnitude da direção da diferença.

Em anuência aos autores supracitados, a necessidade de se avaliar está presente em todos os campos sistêmicos, e não só no campo acadêmico. Desse modo, no campo político a necessidade de avaliação quantitativa é de vital importância para direcionar os rumos de uma política.

A avaliação, de um modo geral, tem sido definida como instrumento imprescindível para o conhecimento da viabilidade de programas e projetos, para o redirecionamento de seus objetivos, quando necessário, ou mesmo para a reformulação de suas propostas e atividades (Cavalcanti, 2006). Para o autor, avaliação se revela como um importante mecanismo de gestão, uma vez que fornece informações e subsídios para a tomada de decisão dos gestores, formuladores e implementadores de programas, e, dessa forma, tempo e recursos são otimizados, o que eleva a credibilidade das ações públicas.

Lima Junior (1978) destaca que a importância da análise crítica do programa (política) tem o objetivo de apreender, principalmente, em que medida as metas estão sendo alcançadas, a que custo, quais os processos ou efeitos colaterais que estão sendo atingidos, indicando novos cursos de ação mais eficazes. Dessa maneira, a importância de avaliar políticas públicas, ganha maior relevância dentro de uma sociedade democrática, visto que esse é um processo dinâmico.

Nesse sentido, Figueiredo e Figueiredo (1986) afirmam que na análise de Políticas Públicas os cientistas políticos têm se preocupado essencialmente e tradicionalmente em estudar como as decisões são tomadas, que fatores influenciam o processo de decisão e as características desse processo. Para os autores, o desenvolvimento da subárea de avaliação de políticas segue o mesmo viés e procura estudar a eficácia das políticas, descartando a avaliação política dos princípios que os fundamentam, e em decorrência, o próprio conteúdo substantivo.

Dada à representatividade da avaliação no processo de implementação de Políticas Públicas, Garcia e Barbosa (2001) destacam que o interesse primário de qualquer atividade de avaliação é auferir resultados e dimensionar as consequências qualitativas e quantitativas das intervenções. Assim, o efeito da aferição sobre a efetividade dos programas é o motivo principal da avaliação.

Ramos e Schabbach (2012) destacam em seu artigo a relevância dos processos de avaliação e das práticas avaliativas de diferentes esferas do governo. Segundo os autores, um dos maiores entraves enfrentados é que muitos programas não foram desenhados para serem avaliados. A falta de indicadores confiáveis dificulta a avaliação, além da ausência de informações sobre o andamento dos programas, as circunstâncias nas quais são implementados e de seus resultados. Esses fatores ajudam a compreender a complexidade de um processo de avaliação e a importância de se avaliar as políticas implementadas.

Ramos e Schabbach (2012) ressaltam ainda que no Brasil o crescente interesse dos governos com a avaliação está condicionado às questões de eficácia, eficiência e efetividade, onde:

- ✓ Eficácia: refere-se à maior produção, maior execução dos programas pré-estabelecidos;

- ✓ Eficiência: refere-se a um menor custo de produção, ou seja, a otimização dos custos de implementação dos programas; e
- ✓ Efetividade: refere-se ao alcance das metas, aferição de resultados esperados e não obtidos dos programas.

Em concordância aos autores supracitados, Cohen e Franco (2004) define de maneira mais ampla os conceitos de eficácia, eficiência e efetividade, como se segue:

- ✓ Eficácia: é a relação entre o alcance de metas e tempo ou, em outras palavras, é o grau em que se alcançam os objetivos e metas do programa, em um determinado período de tempo, sem considerar os custos implicados;
- ✓ Eficiência: é a relação entre custo e benefícios, onde se busca a minimização do custo total para uma quantidade de produto, ou a maximização do produto para um gasto total previamente fixado; e
- ✓ Efetividade: é a relação entre os resultados e os objetivos. “É a medida de impacto ou do grau de alcance dos objetivos”.

2.2.2 Importância da Avaliação de Políticas Públicas

Meneguim e Freitas (2013) apresentaram um estudo destacando a importância da avaliação de Políticas Públicas. Os autores concluíram que é uma prática que agrega transparência à administração pública, que torna mais eficiente o gasto governamental e que, em última instância, honra o cidadão pagador de tributos. Sabendo da existência de uma forte restrição orçamentária, é essencial avaliar para saber como e onde aplicar os escassos recursos públicos.

A importância de mais estudos sobre o impacto de uma política em uma ou mais variáveis de interesse depende da aplicação sistemática, por vários autores, de diferentes métodos e bases de dados ao longo do tempo. Cada estudo contribui com uma visão do problema, mas somente o conhecimento acumulado pode levar ao aprimoramento da política e, portanto, da qualidade do investimento público (Meneguim e Freitas, 2013).

Nesse sentido, Silva e Costa (2002) destacam que a importância dos estudos e pesquisas de avaliação para o aprimoramento de políticas, programas e projetos públicos vem sendo reconhecida pelos gestores governamentais no Brasil, principalmente a partir de meados dos anos 1990.

Costa e Castanhar (2003) pontuaram a importância da avaliação. Segundo eles, o grande desafio para a disseminação da prática da avaliação de projetos no setor público é, sem dúvida, encontrar formas práticas de mensurar o desempenho. Adicionalmente, fornecer ao responsável pela gestão dos programas sociais, bem como para os demais atores envolvidos, informações úteis para a avaliação sobre os efeitos de tais programas, necessidade de correções, ou mesmo da inviabilidade do programa. Contudo, os autores lembram que nem as dificuldades encontradas nem o risco devem representar um obstáculo insuperável para desenvolvimento de métodos que busquem aplicar metodologias de avaliação.

Cohen e Franco (2008) trazem uma discussão metodológica sobre a avaliação de projetos sociais, apresentando os conceitos, o relacionamento da avaliação com o planejamento e a descrição dos modelos existentes na literatura. Desse modo, os autores destacam a importância da avaliação alinhada ao planejamento, ou seja, não se avalia se não houver um planejamento bem definido. A Figura 2.1 a seguir sintetiza o pensamento dos autores em relação à importância da Avaliação de Políticas Públicas.

Silva e Costa (2002)	•O reconhecimento da importância dos estudos e pesquisas de avaliação para o aprimoramento de políticas, programas e projetos públicos no Brasil, a partir dos anos 90.
Costa e Castanhar (2003)	•O grande desafio para a disseminação da prática da avaliação de projetos no setor público é, sem dúvida, encontrar formas práticas de mensurar o desempenho.
Cohen e Franco (2008)	•A importância da avaliação alinhada ao planejamento, ou seja, não se avalia se não houver um planejamento bem definido.
Meneguim e Freitas (2013)	•A avaliação é uma prática que agrega transparência à administração pública tornando mais eficiente o gasto governamental.

Figura 2.1: Importância da Avaliação de Políticas Públicas

2.2.3 Aspecto Legal Para a Formulação de Políticas Públicas

A formulação de Políticas Públicas está assegurada constitucionalmente. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicação de recursos públicos. Elaborar uma Política Pública significa definir quem decide o quê, quando, com que consequências e para quem. São definições relacionadas com a natureza do regime político em que se vive, com o grau de organização da sociedade civil e com a cultura política vigente (Teixeira, 2002).

De acordo com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MP, as Políticas Públicas correspondem a direitos assegurados constitucionalmente ou que se afirmam graças ao reconhecimento por parte da sociedade e/ou pelos poderes públicos enquanto novos direitos das pessoas, comunidades, coisas ou outros bens materiais ou imateriais.

Ainda de acordo com aquele Ministério, as Políticas Públicas podem ser formuladas principalmente por iniciativa dos poderes executivo ou legislativo, separada ou conjuntamente, a partir de demandas e propostas da sociedade, em seus diversos seguimentos.

Complementando, a seguridade legal da formulação das Políticas Públicas, a Lei Complementar n. ° 131 (Lei da Transparência), de 27 de maio de 2009, quanto à participação da sociedade assim determinam:

(a) Incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;
e

(b) Liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público.

Desse modo, a Lei rege que todos os poderes públicos em todas as esferas e níveis da administração pública, estão obrigados a assegurar a participação popular. Logo, a Lei da

Audiência Pública tem base legal na Lei Federal nº 8.625/1993, e é amplamente mencionada na legislação brasileira como um dos principais mecanismos de participação social (Maia, 2015).

2.2.3.1 Instrumentos que Compõem as Políticas Públicas

Para facilitar o entendimento no que tange aos instrumentos que compõem as políticas públicas, o MP (2008) conceitua que as Políticas Públicas normalmente estão constituídas por instrumentos de planejamento, execução, monitoramento e avaliação, encadeados de forma integrada e lógica, da seguinte forma:

- ✓ Planos;
- ✓ Programas;
- ✓ Ações; e
- ✓ Atividades.

A Figura 2.2 apresenta de forma esquemática a relação de integração dos instrumentos que compõem as Políticas Públicas.

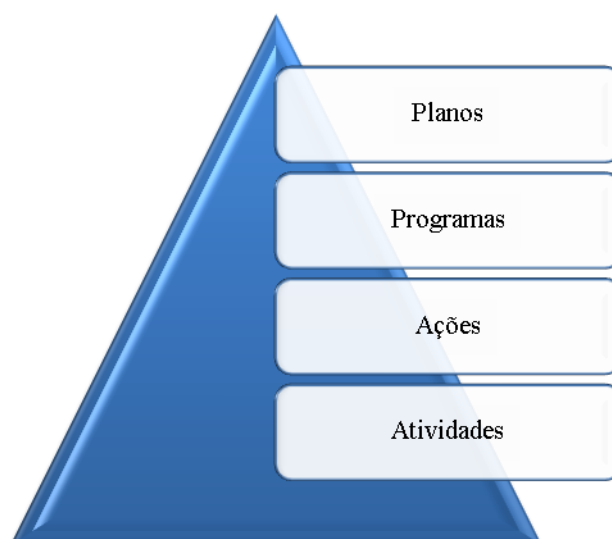


Figura 2.2: Instrumentos de Planejamento de Políticas Públicas

Os planos estabelecem diretrizes, prioridades e objetivos gerais a serem alcançados em períodos relativamente longos. Os programas, por sua vez, ditam os objetivos gerais e específicos focados em determinado tema público, conjunto institucional ou área geográfica. As ações visam o alcance de determinado objetivo estabelecido pelo programa, e as atividades, por sua vez, se destinam a dar concretude à ação.

O Plano Plurianual (PPA) é o instrumento de planejamento governamental de médio prazo, previsto na Constituição Federal, regulamentado pelo Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998 que estabelece diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para um período de 4 anos, organizando as ações do governo em programas que resultem em bens e serviços para a população, buscando o desenvolvimento do país. É aprovado por lei quadrienal, tendo vigência do segundo ano de um mandato majoritário até o final do primeiro ano do mandato seguinte (BRASIL, 1988).

Com a adoção deste plano, tornou-se obrigatório ao Governo planejar todas as suas ações e também seu orçamento de modo a não ferir as diretrizes nele contidas, somente devendo efetuar investimentos em programas estratégicos previstos na redação do PPA para o período vigente. Conforme a Constituição, também é sugerido que a iniciativa privada volte suas ações de desenvolvimento para as áreas abordadas pelo plano vigente (BRASIL, 1988).

2.2.4 Tipos de Avaliação de Políticas Públicas

Vários autores concordam que existem diferentes tipos de avaliação. No campo acadêmico, considerado mais formal, o enfoque é direcionado à efetividade das políticas, seus impactos e benefícios. A avaliação por implementação, por exemplo, privilegia o enfoque de sua eficiência e eficácia. Já no aspecto da avaliação de processos, Figueiredo e Figueiredo (1986) ressaltam que a literatura enfatiza os seguintes tipos de pesquisa:

- (a) Avaliação por metas ou resultados, que é a que será utilizada neste trabalho;
- (b) Avaliação de meio-metodológico de implantação;
- (c) Avaliação de relação custos/benefícios e ou custo resultado.

A avaliação por metas em geral é feita pelos próprios órgãos encarregados da execução das políticas ou programas. Nesse cenário demonstram se cumpriram as expectativas no que se refere à qualidade do produto. O critério de sucesso usado é o da eficácia objetiva, onde se verifica se as metas atingidas são iguais, superiores ou inferiores às metas propostas. Dessa forma, no ato da aferição é possível avaliar o sucesso ou fracasso do programa.

A avaliação de meio-metodológico de implantação, ainda segundo Figueiredo e Figueiredo (1986) pode ser moral ou instrumental. Quando a intenção da avaliação é a moralidade executória, os critérios da eficácia administrativa e contábil são usados e nestes casos adotam-se modelos analíticos de auditoria para a aferição dos programas. No caso de intenção instrumental, o critério de avaliação adequado é o da eficácia funcional e aí são adotados modelos analíticos para aferir se os meios metodológicos de implementação do programa atingiram seu objetivo.

Já na avaliação de relação custos/benefícios e ou custo resultado, a eficiência ganha relevo e destaque. Oriundo da relação otimizada dos recursos disponíveis, o conceito de eficiência ganha maior amplitude dado que são avaliados os custos de implantação de programas que muitas vezes não são tangíveis nem mensuráveis. Como exemplo, cita-se o tempo despendido em virtude das práticas burocráticas ou com as alterações decorrentes de conflitos políticos.

A avaliação da eficiência é basicamente uma avaliação de rentabilidade econômica (existe também a rentabilidade política e social). Porém, por se tratar de avaliação econômica há que se considerar o custo do programa, custo de efetividade/custo utilidade, custo/benefício. Em suma, o custo está intrinsecamente relacionado à eficiência das políticas públicas (Aguilar e Ander-egg, 1994).

A classificação das avaliações pode ser considerada por vários critérios, desde que dada a função do agente que as realiza (Cotta, 1998, Cohen e Franco, 2004). Nesse sentido são classificadas como:

Avaliação externa: realizada por pessoas de fora da instituição responsável pelo programa e em geral, com experiência nessas atividades. A vantagem está na imparcialidade do avaliador, porém, o acesso aos dados fica condicionado pelos responsáveis do programa. Outro fator de

destaque diz respeito à metodologia de aplicação, uma vez que não existe uma única metodologia de análise;

Avaliação interna: realizada por instituição responsável pela implementação ou formulação do programa. Como vantagem existe o acesso fácil aos dados e a reflexão sobre a compreensão da atividade da instituição. Todavia, a avaliação pode terminar tendenciosa, considerando que os envolvidos fazem parte do projeto, tendo formulado e executado o programa;

- (i) Avaliação mista: combina avaliadores internos e externos. De modo geral, avaliadores externos têm contato estreito com avaliadores internos e assim, as conclusões dos mesmos não se sobrepõem; e
- (ii) Avaliação participativa: usada principalmente para pequenos projetos, prevê a participação dos beneficiários das ações no planejamento, na programação, execução e avaliação dos mesmos.

Quanto à natureza da avaliação, Ramos e Schabbach (2012) destacam que elas podem ser *formativas* ou *somativas*.

(a) *As avaliações formativas* estão relacionadas com a formação do programa. Elas estão voltadas para a análise e a produção de informações, a despeito das etapas de implementação, fornecendo dados capazes de corrigir procedimentos; e

(b) *A avaliação somativa* refere-se à análise e a produção sobre informações de implementação de etapas posteriores, sendo executada quando o programa está sendo realizado há algum tempo, ou após, com o objetivo de verificar se as metas previstas foram alcançadas.

Cardoso (2011) considera que a avaliação de eficácia objetiva se constitui numa análise quantitativa a partir dos dados a serem confrontados – realizações previstas e realizadas nos PPA's – onde os indicadores de eficácia foram construídos com base nos fatores estabelecidos por Figueiredo e Figueiredo (1986).

2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSPORTE

Diversos fóruns e congressos foram realizados nos últimos anos com o intuito de debater e buscar soluções ao transporte, principalmente ao de grandes volumes. Certamente foi a partir desses encontros que o transporte de cargas, e pelo modo ferroviário, teve sua importância valorizada e passou a ser pauta de diversos debates, principalmente quando eclodiram em meados de 2010 os gargalos logísticos brasileiros.

Naquele momento se percebeu a necessidade de mitigar os efeitos causados pelos gargalos logísticos e de tornar o transporte um sistema com maior viabilidade econômica no Brasil, visto que nossos produtos estavam ficando sem competitividade frente aos demais países. Uma nação com tamanha dimensão continental tem a necessidade de investir em infraestrutura de transporte de modo que possa ofertar uma malha capaz de movimentar a economia do país. O sistema de transporte tem papel fundamental nesse aspecto e, portanto, os recursos aplicados na infraestrutura têm relevância social e econômica.

Dessa forma, a infraestrutura é vital para o desenvolvimento e assim é possível afirmar que investir em infraestrutura de transporte é assegurar o crescimento e a melhoria de vida das pessoas. A aplicação em infraestrutura de transportes dissemina crescimento ao sistema econômico, ao gerar externalidades positivas, ampliando a produtividade e a competitividade, reduzindo custos e estimulando investimentos no conjunto da economia (BRASIL, 2015).

Quanto ao planejamento de transporte, de acordo com Cardoso Junior (2011), desde o período imperial tem havido tentativas de planejar os sistemas de transporte no Brasil, mas, somente a partir do início da década de 1940 é que o governo brasileiro passou a pensar em termos de planejamento da atividade econômica, iniciando um esforço de racionalizar a aplicação dos recursos disponíveis.

Diante desse cenário, o governo lançou planos governamentais para alavancar a economia e o desenvolvimento. Contudo, nas palavras de Araújo *et al.* (2012) o plano que deu mais ênfase ao setor transportes foi o Plano Especial de Obras Públicas e Reparcelhamento da Defesa Nacional – Plano Especial, instituído em 1939, que procurou melhorar a infraestrutura de

transportes. O referido plano não era exclusivamente para o setor de transportes, pois ele procurava atender outros setores que careciam de desenvolvimento.

Fernando Rezende (2011) sustenta o pensamento anterior e explica que o Plano Especial impulsionou a expansão das ferrovias e a melhoria do controle do transporte aéreo, entre outras realizações, como uma melhor alocação de recursos. O autor enfatiza que após este plano, os que se seguiram, embora quase sempre trouxessem consigo a previsão de se investir nos transportes, não lograram muito êxito.

Diante dessa premissa, o governo passou a entender que era preciso criar um órgão específico, com dedicação exclusiva para o setor de transporte. Assim, a partir dos anos seguintes, passou-se a implantar uma política de desenvolvimento nacionalista, que buscava o desenvolvimento, sobretudo no que se referia à infraestrutura de transportes.

O Ministério de Viação e Obras Públicas - MVOP centralizava a construção de vias e o controle dos transportes, através da sua cúpula e dos órgãos a ele vinculados, como o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), criado em 1937, para cuidar especificamente de rodovias, e o Departamento Nacional de Estradas de Ferro (DNEF), criado em 1941 com a função de coordenar as políticas ferroviárias (Araújo *et al.*, 2012).

Todavia, de acordo com Araújo *et al.* (2012) os esforços em planejamento de transportes provocaram um cenário de política fragmentada e ineficiente, em desacordo com as novas necessidades de desenvolvimento econômico e social, em contexto de urbanização acelerada, que se encontrava o Estado brasileiro em relação aos transportes. Tornava-se então urgente criar um órgão que se dedicasse unicamente a este setor.

Desta forma, atendendo também à recomendação do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD, no Relatório Situação Atual e Expectativa da Economia, publicado em maio de 1965, e também como forma de atingir as metas propostas pelo Plano de Ação Econômica do Governo - PAEG, que visava acelerar o desenvolvimento do país, foi criado o Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes - GEIPOT pelo Decreto nº 57.003/65, em 11 de outubro de 1965, sendo um órgão integrante da administração direta.

Entre outras finalidades, este órgão logo após a sua criação passou a planejar e a executar a política de transporte para o Brasil.

Em 1969, com a necessidade de aprimoramento do planejamento em transporte, essa instituição foi transformada em Grupo de Estudos para Integração da Política de Transportes, subordinando-o ao Ministro de Estado dos Transportes. Nas duas versões, o Grupo tinha por objetivo elaborar estudos e projetos para o Governo, em consonância com a política de transportes, tendo como premissa básica a necessidade de apoiar projetos econômicos voltados à exportação através de corredores de escoamento (Perrupato, 2007).

Na sequência, em 1973 o Grupo foi transformado em Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes, mantendo a sigla GEIPOT. Em 1986 foi editado pelo GEIPOT, já como empresa pública de economia mista, o Programa de Desenvolvimento do Setor Transportes – PRODEST. O objetivo do PRODEST constituía numa iniciativa de integração multimodal, com a participação inovadora de agentes de diferentes escalões e esferas governamentais, entre eles secretários de transportes dos Estados brasileiros e suas equipes técnicas (Cardoso, 2011).

Já em 2001 o governo promoveu uma reestruturação do Ministério dos Transportes com a criação do Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte – CONIT, sucedendo ao GEIPOT, que entraria em liquidação e posteriormente em inventariança, a partir de sua extinção em 2008. O CONIT é um órgão de assessoramento vinculado à Presidência da República, criado pelo art. 5º da Lei nº 10.233/01 e regulamentado pelo Decreto nº 6.550/08. Sua atribuição é propor políticas nacionais de integração dos diferentes modos de transporte de pessoas e bens.

A extinção do GEIPOT representa de modo geral um retrocesso no que se refere às políticas públicas de transporte. O planejamento que se faz fundamental em todo e qualquer projeto que antes era elaborado, avaliado pelo grupo, passou a ser desmembrado em instituições como ANTT, ANTAQ e DNIT. Desse modo, os estudos e planejamento a longo prazo ficam condicionados e limitados a interesses institucionais, impactando de forma significativa na integração dos projetos em virtude da burocratização da máquina pública.

Todavia, após a extinção do GEIPOT, os esforços em investimentos em transportes foram deixados de lado na década de noventa até meados dos anos 2000. Autores como Versiani (2011), Ferreira e França (2007) e Schroeder e Castro (1996) defendem que o motivo da falta de investimentos durante esse período de tempo foi a crise financeira que impactou o país nas últimas décadas.

Porém, em face da necessidade de crescimento, o Ministério dos Transportes em 2003 retoma a discussão do processo de planejamento e elaboração da política de transportes, conjecturando a ideia de políticas de transportes envolvendo uma cadeia logística integrada, originando, dessa forma, o Plano Nacional de Logística e Transportes – PNLT (2007).

O PNLT foi elaborado em parceria com o Ministério da Defesa, por intermédio do Centro de Excelência em Engenharia de Transportes – CENTRAN. Pode ser compreendido como um plano de caráter indicativo, de médio e longo prazo, associado ao processo de desenvolvimento socioeconômico do País.

É um plano nacional federativo, com vistas ao desenvolvimento multimodal da cadeia logística, que propõe a ideia de um planejamento integrado, coordenado, sistemático, permanente e participativo (como o PRODEST - Programa de Desenvolvimento do Setor Transportes, do extinto GEIPOT). Cabe ressaltar que o PRODEST, foi um programa elaborado com a efetiva participação de todas as Secretarias de Transportes das Unidades da Federação, fundamentado também na ideia de desenvolvimento sustentável, com equidade e justiça social (PNLT, 2007).

O PNLT serviu de embasamento para a formulação dos Planos Plurianuais de 2008 a 2011 e de 2012 a 2015, além disso, servirá para os ensaios de organização dos seguintes, até 2023, quando se atinge o horizonte dos estudos socioeconômicos produzidos para o referido plano. Destaca-se, por oportuno, que o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, adiante comentado, e lançado pelo Governo Federal em 2007, está integrado ao PNLT quanto ao seu horizonte de 2008 a 2011.

2.4 TRANSPORTE FERROVIÁRIO DE CARGAS - IMPORTÂNCIA E SITUAÇÃO ATUAL

Este subcapítulo apresenta informações que retratam a evolução e a importância do transporte ferroviário de cargas para a economia do país, indicadores de desempenho, participação modal, bem como um breve histórico desse transporte no Brasil.

2.4.1 Transporte Ferroviário de Cargas

As ferrovias foram o grande agente transformador de um Brasil agrícola no século XIX. Até o surgimento das primeiras ferrovias o transporte terrestre era feito no lombo de mulas e em charretes da época, além dos carros puxados por tração animal. A construção das estradas de ferro foi um grande desafio que a engenharia teve de enfrentar no país na época. Isso porque o país não contava com muitos engenheiros de profissão, nem tão pouco, engenheiros especializados em construção de ferrovias.

Contudo, por motivos econômicos a construção das ferrovias modificou o cenário nacional, com grande impacto na economia. As ferrovias permitiam aos produtores de grãos, especialmente os cafeeiros, transportar sua produção em grande escala diretamente aos portos. Essa dinâmica permitiu ao setor agroexportador uma grande evolução trazendo consigo a necessidade de urbanização das cidades. A urbanização associada ao crescimento industrial revelou a necessidade de uma infraestrutura adequada, já que nos principais pontos de parada das locomotivas as cidades emergiam rapidamente.

De acordo com o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, a partir de 1820 iniciou-se uma profunda transformação econômica no Brasil com o advento do ciclo do café, sendo esse o principal responsável pela chegada da estrada de ferro. A produção de ouro e de cana de açúcar de então, era transportada com os transportes da época, charretes, lombos de mulas e alguns carros puxados por tração animal sobre trilhos, sem maiores problemas devido à pequena distância percorrida. Já o café, no entanto, passou a atingir distâncias maiores e quantidades elevadas tornando a estrada de ferro uma alternativa necessária e com viabilidade econômica.

Perante a necessidade de um sistema de transporte capaz de escoar em grande escala, em 1854 foi construída a primeira ferrovia do país ligando o porto Mauá (atual Pacobaíba) na Baía de Guanabara até a estação de Fragoso (Serra da Estrela – Caminho de Petrópolis) na então província do Rio de Janeiro, com uma extensão de 14,5 quilômetros em bitola de 1 metro. A Estrada de Ferro Mauá, oficialmente denominada Imperial Companhia de Navegação a Vapor e Estrada de Ferro de Petrópolis foi construída pelo empreendedor brasileiro Irineu Evangelista de Sousa, o Visconde de Mauá.

A Estrada de Ferro Mauá permitiu a integração das modalidades de transporte aquaviário e ferroviário, introduzindo a primeira operação intermodal do Brasil. Nesta condição, as embarcações faziam o trajeto inicial da Praça XV indo até ao fundo da Baía de Guanabara, no Porto de Estrela, e daí o trem se encarregava do transporte terrestre até a Raiz da Serra, próximo a Petrópolis.

Mais adiante, entre 1870 e 1920, o país vivencia a eclosão das ferrovias, sendo um crescimento médio da ordem de 6.000 km por década. Assim, em ritmo acelerado de crescimento na primeira metade do século XX, as estradas de ferro foram as grandes obras da engenharia do país, crescendo e alcançando cerca de 28.000 km de extensão ao final da década de 1950. Entretanto, a eclosão do automóvel, com o surgimento da indústria automobilística no Brasil motivou o esquecimento das ferrovias na segunda metade do século.

2.4.2 Situação Atual no País

Por meio da Lei nº 10.233, de 05/06/2001, foi criada a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, como uma autarquia federal brasileira responsável pela regulamentação e fiscalização das atividades de exploração da infraestrutura ferroviária e rodoviária federal e de prestação de serviços de transportes terrestres.

Segundo o Artigo 21 de sua lei de criação trata-se de uma entidade integrante da administração federal indireta, vinculada ao Ministério dos Transportes - MT (atual Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil) e submetida ao regime autárquico especial e funcional e com mandato fixo de seus dirigentes. Tem por objetivo implementar, em sua respectiva esfera de atuação, as políticas formuladas pelo Conselho Nacional de

Integração de Políticas de Transporte – CONIT e pelo MT, segundo os princípios e diretrizes estabelecidos na mencionada lei.

O transporte ferroviário de cargas comparativamente às demais modalidades de transporte apresenta inúmeras vantagens, como a grande capacidade de carregamento em longas viagens. Além disso, é caracterizado pela menor emissão de poluentes das composições e menor impacto ambiental na construção de suas infraestruturas. Embora o transporte ferroviário demonstre ser bastante vantajoso o potencial desse modal não é totalmente aproveitado por diversos entraves (CNT, 2013).

Um grande entrave que contribui para o não aproveitamento das ferrovias, diz respeito à impossibilidade de integração das ferrovias pelas diferenças técnicas nas bitolas. A falta de um órgão regulador na época da construção das ferrovias e a concessão das ferrovias a incentivo e investimentos privados, deu origem a ferrovias com bitolas divergentes e estradas mal desenhadas, impossibilitando o aproveitamento do potencial máximo brasileiro para o modal ferroviário.

Atualmente temos no Brasil cinco tipos de bitolas (definida como a largura determinada pela distância medida entre as faces interiores das cabeças de dois trilhos em uma via férrea), sendo que as de 1,60 m e 1,00 m cobrem a quase totalidade do sistema ferroviário brasileiro. A bitola de 1,60 m concentra-se na região sudeste e conecta as três principais cidades brasileiras, São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. A bitola de 1,00 m cobre a maior parte do território nacional porém, sofre uma descontinuidade entre São Paulo e Rio de Janeiro, onde toda a ligação ferroviária sul-norte passa pelo trecho de bitola mista da ALL, entre Mairinque e Campinas, e a partir daí as linhas da FCA passam a ser utilizadas (Filomeno, 2008).

Para que ocorra uma adequada integração ferroviária, com o conseqüente desenvolvimento e crescimento do modal ferroviário na matriz de transporte brasileira, uma política de implantação do terceiro trilho (bitola mista) nas linhas de bitola larga deverá ser promovida com a participação e o envolvimento das concessionárias ferroviárias (Filomeno, 2008).

Para aproveitar melhor o potencial brasileiro para as ferrovias, em agosto de 2012, o governo lançou o Programa de Investimentos em Logística - PIL, que planejava investimentos de R\$ 91 bilhões para os próximos 30 anos (BRASIL, 2012). O programa, em parceria com a iniciativa privada, e ainda sem a efetividade desejada, abrange 10 mil km de ferrovias. Segundo o relatório Transporte e Economia – O Sistema Ferroviário Brasileiro, da Confederação Nacional do Transporte – CNT (2013), o Brasil tem necessidade imediata de investimentos da ordem de R\$ 93,8 bilhões em ferrovias, num total de 17,3 mil km.

De acordo com dados da ANTT a malha ferroviária brasileira ocupa mais de 28.000 km, atravessando dezenas de Estados e centenas de municípios. Com exceção de trechos não operacionais ou explorados por trens urbanos de passageiros, toda a malha ferroviária foi concedida a doze concessionárias privadas que exploram basicamente o transporte de cargas (ANTT, 2014). A Tabela 2.1 a seguir destaca as principais concessionárias e o total de quilômetros (km) em ferrovias, distinguindo ainda o tipo de bitola operada por cada concessionária.

Tabela 2.1: Extensão do Sistema Ferroviário Brasileiro (km)

Ferrovias	Bitolas			Total em 2014
	Larga (1)	Métrica (2)	Mista (3)	
MRS Logística S.A.	1.632		42	1.674
Ferrovia Tereza Cristina S.A. - FTC		164		164
All - América Latina Logística Malha Sul S.A.	7.293		11	7.304
All - América Latina Logística Malha Oeste S.A.		1.945		1.945
All - América Latina Logística Malha Paulista S.A.	1.463	243	283	1.989
All - América Latina Logística Malha Norte S.A.	762			762
FERROESTE - Estrada de Ferro Paraná Oeste S.A.		248		248
Ferrovia Centro - Atlântica S.A. - FCA	112	6.912	196	7.220
EFVM - Estrada de Ferro Vitória a Minas		905		905
EFC - Estrada de Ferro Carajás	892			892
TLSA / FTL (CFN)	4.189		18	4.207
Ferrovia Norte Sul - FNS (Subconcessão do Tramo Norte de 720 km)	720			720
Total	5.581	21.899	550	28.030

(1) 1,60 m; (2) 1,00 m; (3) 1,60 m e 1,00 m

Fonte: ANTF, 2014, adaptado.

Além das ferrovias apresentadas na Tabela 2.1, a ANTT detém ainda as seguintes concessões:

- ✓ Ferrovias Norte Brasil S.A. – FERRONORTE;
- ✓ Estrada de Ferro Mineração Rio do Norte;
- ✓ Estrada de Jari;
- ✓ Estrada de Trombetas;
- ✓ Estrada de Ferro Votorantim; e
- ✓ Estrada de Ferro Paraná Oeste S.A. – FERROESTE.

2.4.2.1 Mapa Ferroviário do Brasil

Para uma melhor compreensão da dinâmica de distribuição das ferrovias no Brasil, o mapa apresentado na Figura 2.3 ilustra as principais ferrovias brasileiras e suas posições geográficas.

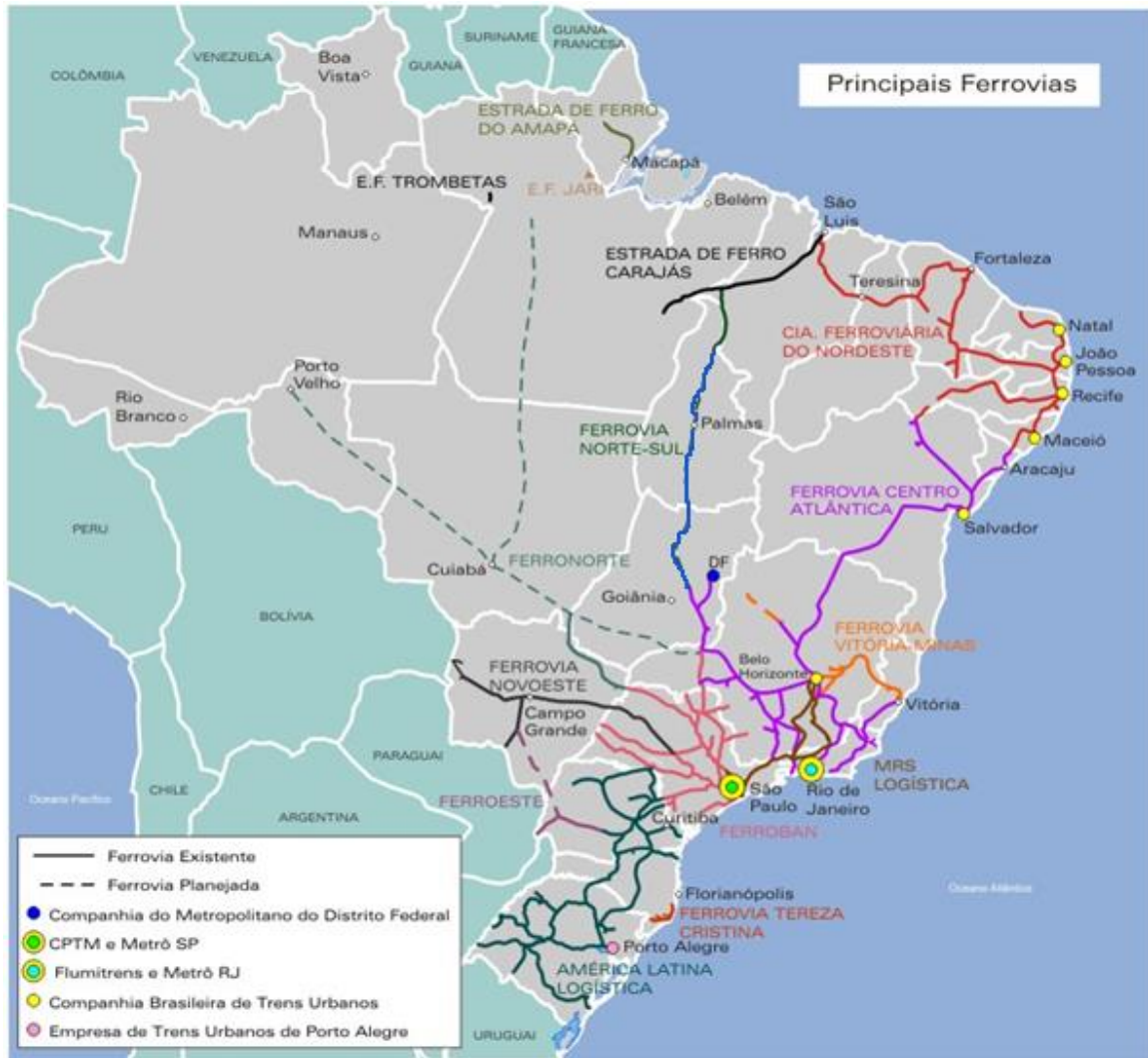


Figura 2.3: Mapa Ferroviário Brasileiro
Fonte: CNT, 2014

2.4.2.2 Matriz de Transporte

Para melhor ilustrar o transporte por ferrovias no Brasil, a matriz de transporte brasileira é apresentada na Figura 2.4, destacando a participação percentual de cada modalidade.

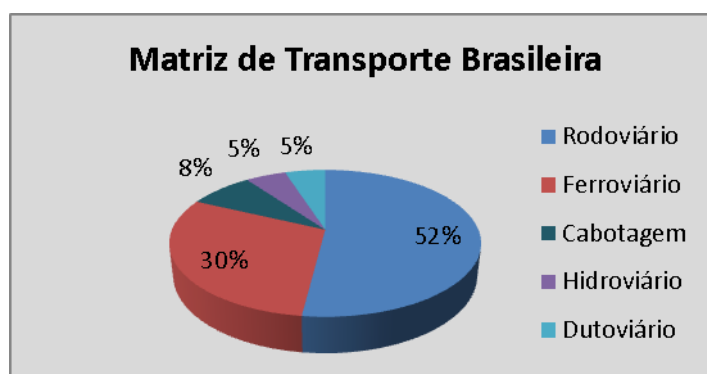


Figura 2.4: Matriz de Transporte Brasileira
Fonte: PNLT, 2012

Conforme ilustrado na Figura 2.4, o transporte de cargas no Brasil é realizado predominantemente, 82%, pelos modos rodoviário e ferroviário. Entretanto, observa-se o seu desbalanceamento, com o transporte rodoviário sobressaindo por excelência. Conseguir executar e viabilizar o deslocamento da matriz para os outros modais é o grande desafio do setor de transportes brasileiro para os próximos anos.

Alavancar a participação do transporte ferroviário de cargas na matriz de transportes exige elevados investimentos e planejamento de longo prazo. Contudo, percebe-se ainda no Brasil, uma política voltada a projetos de curto prazo e excessiva burocratização das políticas públicas.

O relatório Transporte e Economia apresentado pela CNT e o PNLT (2012) identificam esses fatores como barreiras na direção do balanceamento da matriz de transporte e, como consequência, na melhoria do escoamento dos produtos brasileiros, quer interna como externamente. Ainda de acordo com o relatório, diversos são os fatores que comprometem a eficiência do modal ferroviário brasileiro. Entre eles, é possível identificar gargalos físicos, financeiros e institucionais. "Não é possível apontar apenas uma única barreira à dinamização do sistema ferroviário, mas a conjunção de todas resulta em uma malha que necessita de expansão e modernização" (CNT, 2013, p. 41).

2.5 CONTRIBUIÇÃO DO TRANSPORTE FERROVIÁRIO DE CARGAS PARA A ECONOMIA BRASILEIRA

Pelo fato de o Brasil ser um país com extenso território, com sua produção e a base de suas exportações provenientes de produtos primários, *commodities* (minério de ferro, soja, farelo, dentre outros), o transporte ferroviário torna-se um grande aliado na movimentação desses produtos para os portos. Principalmente, pelas suas características, de transporte em grande escala e a um custo relativamente menor, em detrimento ao transporte rodoviário, que é o principal movimentador de cargas no Brasil, conforme visto anteriormente no balanceamento da matriz de transporte brasileira.

Uma de suas características fundamentais, considerada como vantagem no transporte ferroviário de cargas, está intrinsecamente associada à sua capacidade de carregamento e a relatividade custo/benefício versus distância percorrida. Na Figura 2.5 é possível perceber a relatividade distância/peso. A mesma ilustra a relação distância/peso do transporte de cargas pelo modal rodoviário e pelo ferroviário.

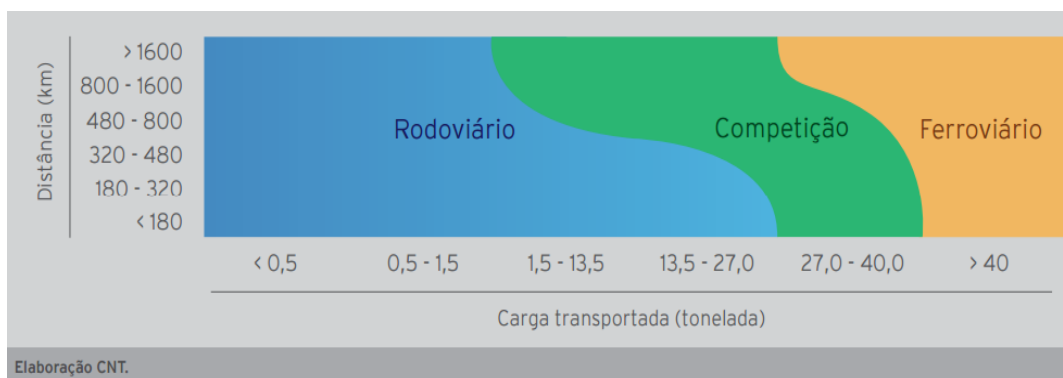


Figura 2.5: Competição modal no transporte de carga
Fonte: CNT, 2013

No gráfico ilustrado na Figura 2.5 se observa que, quanto menor a distância e a tonelage da carga, o transporte rodoviário se mostra mais vantajoso. Todavia, o gráfico evidencia também que no transporte em massa ou em grandes números, acima de 40 toneladas, o modal ferroviário é o mais vantajoso. Cabe ressaltar que a análise quanto ao tipo de transporte nos modais rodoviário e o ferroviário, durante muito tempo, tratava-os como concorrentes. Hoje são vistos como complementares cada um atuando na sua faixa ótima de desempenho, de tal modo que a multimodalidade possa contribuir para otimizar os custos logísticos.

2.5.1 Indicadores de Desempenho do Setor Ferroviário

O uso de indicadores é de vital significância para qualquer atividade empresarial. É por meio da análise de indicadores, que é possível fazer o planejamento, o acompanhamento e o controle de uma determinada ação. Em referência ao transporte ferroviário, esses indicadores se mostram ainda mais relevantes para uma análise de desempenho do setor e de sua importância na matriz de transporte (PUC, 2016).

A seguir, apresentamos os indicadores do setor ferroviário brasileiro, corroborando na importância do setor para o desenvolvimento do país. A Tabela 2.2 apresenta os principais produtos transportados pelas concessionárias, de janeiro de 2014 até fevereiro de 2015.

Tabela 2.2: Principais Produtos Transportados

Concessionárias	Produtos				
ALLMN	Grãos de Milho	Soja	Farelo de Soja	Celulose	
ALLMO	Celulose	Minério de Ferro	Produtos Siderúrgicos		Ferro Gusa
ALLMP	Açúcar	Óleo Diesel	Gasolina	Contêiner Vazio de 40 Pés	
ALLMS	Soja	Açúcar	Grãos - Milho	Óleo Diesel	
EFC	Minério de Ferro	Manganês	Ferro Gusa	Outros - Comb. e derivados	
EFPO	Contêiner Cheio de 40 Pés	Soja	Grãos - Milho	Óleo Vegetal	
EFVM	Minério de Ferro	Carvão Mineral	Produtos Siderúrgicos Bobina - DF	Coque	
FCA	Soja	Grãos - Milho	Açúcar	Farelo de Soja	Minério de Ferro
FNS	Soja	Grãos - Milho	Celulose	Óleo Diesel	Minério de Ferro
FTC	Carvão Mineral	Contêiner Cheio de 20 Pés	Contêiner Cheio de 40 Pés	Contêiner Vazio de 20 Pés	Contêiner Vazio de 40 Pés
MRS	Minério de Ferro	Açúcar	Cimento a Granel	Produtos Siderúrgicos	Outros
FTL	Óleo Diesel	Cimento Acondicionado	Gasolina	Produtos Siderúrgicos Bobina - DF	Minério de Ferro

Fonte: ANTT, 2015

A Tabela 2.3 a seguir mostra a carga transportada de janeiro de 2008 até fevereiro de 2015, destacando as principais concessionárias e a quantidade em milhares de toneladas útil veiculada em cada eixo ferroviário no decorrer do período. É possível perceber um crescimento entre os anos de 2009 a 2012.

Tabela 2.3: Carga transportada – principais produtos (milhares de tonelada útil - tu)

Concessionárias	Ano							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
ALLMN	8.232	10.072	10.498	11.611	13.952	14.416	15.010	1.792
ALLMO	3.235	2.778	4.430	4.421	3.932	4.625	5.600	705
ALLMP	5.229	4.917	6.719	7.490	5.702	5.336	5.440	738
ALLMS	26.763	26.073	25.975	27.067	24.192	22.940	21.554	2.882
EFC	103.670	96.267	104.949	114.543	117.726	115.006	118.454	19.631
FERROESTE	996	646	471	400	306	285	507	95
EFVM	133.211	104.317	131.755	133.462	133.187	125.296	126.185	20.349
FCA	19.280	17.455	21.242	18.958	22.254	24.290	24.192	3.285
FNS	1.424	1.639	2.012	2.541	2.934	3.215	4.370	402
FTC	3.038	2.856	2.637	2.448	2.968	3.240	3.854	552
MRS	119.799	110.954	123.030	131.009	131.404	130.906	138.827	21.301
FTL	1.643	1.467	1.529	1.431	1.389	1.212	1.218	160
Total	426.520	379.441	435.247	455.381	459.946	450.767	465.211	71.892

Fonte: ANTT, 2015

*Até fevereiro

A Tabela 2.4 na sequência contempla a produção de transporte de janeiro de 2008 até fevereiro de 2015, destacando as principais concessionárias e a quantidade transportada em milhões de toneladas km útil em cada eixo ferroviário no citado período. Constata-se que houve um crescimento, principalmente entre os anos de 2009 a 2012. O valor apurado em 2014 confirma essa tendência, a ser ratificada com o fechamento dos dados relativos ao ano de 2015.

Tabela 2.4: Produção de transporte – principais produtos (milhões de tonelada km útil –tku)

Concessionárias	Ano							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
ALLMN	11.297	13.887	14.618	16.073	19.451	20.594	22.948	2.709
ALLMO	1.345	1.312	1.783	1.760	1.704	1.483	1.518	188
ALLMP	3.054	3.019	4.004	4.689	4.234	3.907	3.905	553
ALLMS	17.378	17.196	17.474	18.121	19.297	15.789	14.692	1.929
EFC	87.516	83.948	91.052	99.567	103.399	101.011	104.177	17.239
FERROESTE	747	469	273	209	190	153	262	41
EFVM	72.783	57.929	73.480	74.830	74.075	72.009	72.670	11.767
FCA	15.060	14.198	15.320	13.948	16.479	18.363	18.299	2.223
FNS	1.026	1.155	1.524	1.874	2.322	2.457	3.508	321
FTC	213	202	185	173	190	239	288	42
MRS	55.621	51.273	57.490	61.259	62.408	61.482	64.434	9.782
FTL	920	730	728	681	703	535	604	80
Total	266.960	245.319	277.930	293.185	301.451	298.021	307.304	46.876

Fonte: ANTT, 2015

*Até fevereiro

O crescimento na produção de transporte pelo modo ferroviário dos principais produtos, à semelhança da carga transportada, cresceu no período de 2009 a 2012.

Conforme o gráfico apresentado na Figura 2.5, os números revelam que houve uma redução acentuada no índice de acidentes ocorridos nas concessionárias nos últimos anos. Fatores como a automatização dos processos e o treinamento de pessoal têm peso primordial para a queda dessa acidentalidade, segundo dados da ANTF.

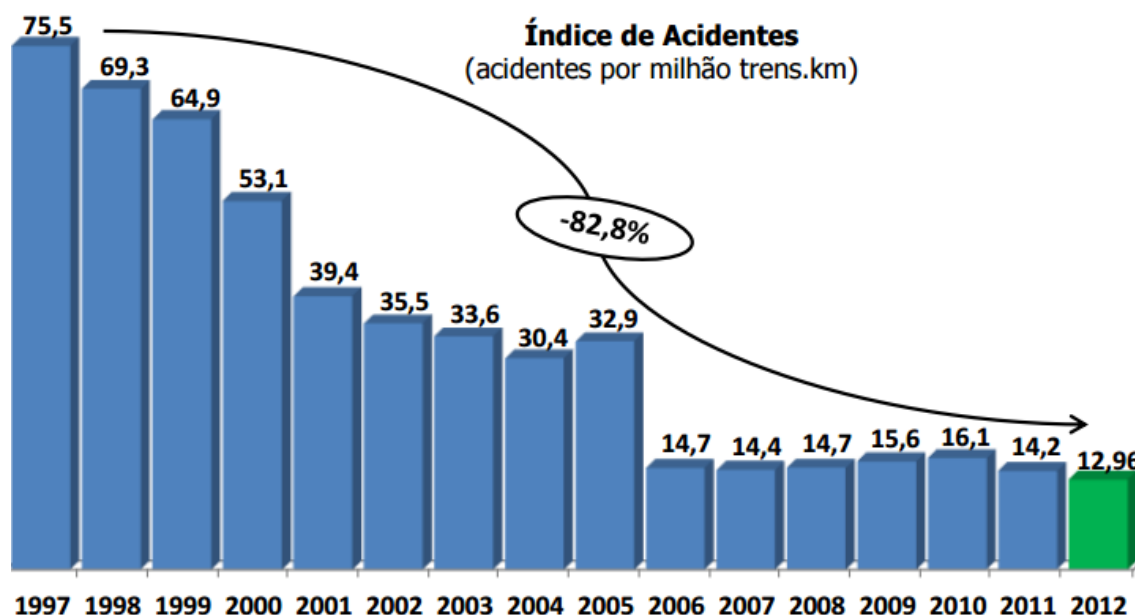


Figura 2.5: Índice de Acidentes (acidentes por milhão de trens x km)

Fonte: ANTF, 2013

Por intermédio da ANTT, e dos contratos de concessão, que estabelecem obrigações da concessionária quanto aos prazos para apresentação dos projetos de engenharia e das etapas de execução dos trechos ferroviários, o Governo Federal passa a exigir das concessionárias a ampliação da malha ferroviária.

Assim, a título de exemplo, cita-se o Contrato de Concessão para o estabelecimento de um sistema de transporte ferroviário de carga, que entre si fizeram a União Federal por intermédio do MT e a empresa Ferronorte S.A. – Ferrovias Norte Brasil. Esse contrato previa a implantação em duas etapas de diversos tramos ferroviários.

A primeira etapa compreendia dois tramos, um com extensão entre 1.600 e 1.700 km, de Cuiabá a Santa Fé do Sul/SP e o outro, que partindo de um ponto qualquer do primeiro (a ser fixado pelo Projeto Básico), irá até Uberaba ou Uberlândia/MG. Já a segunda etapa se referia às ligações que se articulam com as hidrovias da bacia amazônica, ou seja: Cuiabá a Porto Velho/RO, no Rio Madeira e Cuiabá a Santarém/PA, no Rio Tapajós. O prazo de concessão do contrato em tela é de 90 anos, prorrogáveis por mais 10, sendo que para a elaboração do projeto básico da primeira etapa foram definidos 15 meses, contados a partir da publicação no Diário Oficial da União do resumo do contrato (maio de 1989).

Para a conclusão das obras da primeira etapa, considerados os dois tramos principais citados, o prazo global era de 6 anos, a partir da data de aprovação do projeto básico pelo MT. O cronograma para implantação das obras previstas nessas duas etapas não foi cumprido e desse modo, nenhuma extensão ferroviária prevista nesse contrato foi acrescida ao sistema ferroviário brasileiro.

Dessa forma, para as ampliações previstas na malha ferroviária que atendem ao transporte de cargas, haverá necessidade de um alto grau de investimentos. As Tabelas 2.5 e 2.6 ilustram o valor dos investimentos em milhões por cada concessionária e os principais tipos de investimentos:

Tabela 2.5: Valor total dos Investimentos (em milhões de R\$ - preços correntes)

Concessionárias	Ano							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
ALLMN	84,8	141,4	308	368,4	274,3	266,8	210,8	24,4
ALLMO	25,8	25,4	24,6	28,4	17	17,5	17	2,4
ALLMP	99,5	94,2	73,4	91,2	90,5	86,9	178,1	15,1
ALLMS	207,1	178,2	235,7	266,8	224,1	210,5	270,2	26,6
EFC	1.032,60	526	457,5	1.069,40	1.452,60	1.940	2.763,00	576,6
FERROESTE	0,4	0,1	0,1	0	1,4	4	0,1	0,1
EFVM	399,3	324,8	185,4	458	327,6	705,6	319,6	12,8
FCA	126,4	113,4	101	187,5	700,9	501,7	427,2	51,7
FNS	76,4	11,9	35,5	32,6	60,7	104,2	125,2	32,2
FTC	3,2	2,4	1,8	1,5	0,9	1,3	3,1	0
MRS	1.095,50	316,9	488,4	1053,8	808,4	599,1	1.211,80	71,2
FTL	212,2	163,3	1.323,60	1.369,20	919,1	875,8	556,7	117,5
Total	3363	1898	3234,9	4926,7	4877,4	5.313,60	6.082,70	930,7

Fonte: ANTT, 2015

*Até fevereiro

Tabela 2.6: Principais tipos de Investimentos (em milhões de R\$ - preços correntes)

Discriminação	Ano						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Material rodante	2.031,90	829,20	765,70	1.534,10	929,06	873,30	1.170,10
Infraestrutura	525,40	426,10	1.024,20	1.523,10	1.388,02	1.714,00	2.160,20
Superestrutura	161,20	127,40	730,20	715,40	1.047,75	494,70	669,20
Telecomunicações	6,90	10,20	11,10	33,70	54,25	42,10	70,80
Sinalização	89,20	115,60	75,00	167,20	193,68	160,20	315,50
Oficinas	186,40	75,80	74,10	85,70	127,45	121,70	40,20
Capacitação de Pessoal	21,10	18,00	26,50	26,00	32,38	25,10	18,70
Veículos Rodoviários	4,40	0,90	4,40	3,50	4,77	10,60	52,40
Outros Investimentos**	336,40	294,80	523,70	838,00	1.100,01	1.871,80	1.585,50
Total	3.362,90	1.898,00	3.234,90	4.926,70	4.877,37	5.313,50	6.082,60

Fonte: ANTT, 2015

*Meio ambiente, edificações, informatização e outros

Os números apresentados nas Tabelas 2.5 e 2.6 revelam que houve evolução constante nos investimentos ao longo dos anos, com exceção de 2009, consequência da crise mundial econômica que refletiu na economia brasileira. A Figura 2.7 ilustra o comportamento do PIB brasileiro compreendendo o período de 1994 a 2014.

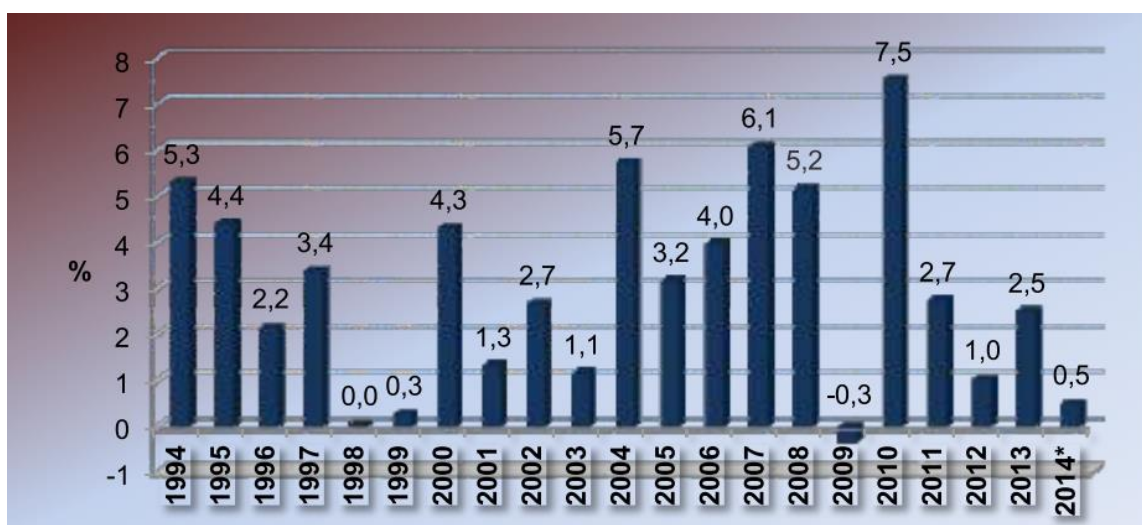


Figura 2.6: Desempenho do PIB Brasileiro

Fonte: IBGE

* Em 2014 refere-se à taxa acumulada até o segundo trimestre

De acordo com o relatório Atividade Econômica da Brasil Debates (2014), para o período de 1994 a 2014, a economia brasileira somente teve retração no ano de 2009, com queda de 0,3%. Esse comportamento está associado ao agravamento da crise mundial, iniciada em 2007, a partir de problemas enfrentados pelo sistema financeiro americano, em seu mercado

de hipotecas imobiliárias. O Brasil depois de 2010 não conseguiu mais se recuperar, apresentando uma taxa média de crescimento de 1,7% ao ano, inferior à observada para o período.

Segundo o economista Carlos Campos, coordenador de infraestrutura do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, entre os países em desenvolvimento, o Brasil tem sido o que menos investe em empreendimentos na área de infraestrutura. O autor afirma que se tem investido em transportes em torno de 30 bilhões por ano, incluindo os setores público e privado.

Ainda de acordo com Campos, os investimentos que em 2003 somavam R\$ 7,9 bilhões alcançaram R\$ 25 bilhões em 2012 nos quatro principais modais (rodovias, aeroportos, ferrovias e portos), representando 0,6% do PIB. O percentual é bem menor que a média de outros países emergentes que aplicam de 3 % a 3,5 % do PIB em logística.

Para Fleury (2013), a logística brasileira pode ser visualizada e comparada com outros países, por intermédio do Índice de Eficiência Logística. Esse índice, criado pelo Banco Mundial em 2007 avalia questões importantes como os ativos físicos, a burocracia e o conhecimento existente nos países. Apesar de ter evoluído em relação a 2007, o desempenho do Brasil deixou muito a desejar, ao ocupar o 41º lugar numa lista de 155 países liderada pela Alemanha, em 2010. Entre os Brics (grupo formado por cinco das maiores economias em desenvolvimento), o Brasil vem logo após a China e a África do Sul, à frente de Índia e Rússia. Na América Latina, entretanto, de acordo com publicação do Banco Mundial de 2010, o Brasil está em primeiro, após ultrapassar Argentina, Chile, México e Panamá (em 48º, 49º, 50º e 51º, respectivamente).

3. PLANOS PLURIANUAIS DE INVESTIMENTOS

3.1 APRESENTAÇÃO

Este capítulo se destina a fazer uma descrição sucinta de cada Plano Plurianual - PPA, incluindo um breve comentário da sua gênese, descrição de seus instrumentos e procedimentos. Do mesmo modo, o levantamento de suas lacunas e possibilidades, apresentando detalhes e as principais concepções constantes de cada um dos planos plurianuais.

Também são destacados neste capítulo os investimentos destinados ao setor transportes, com destaque para o setor ferroviário de cargas, objeto direto da análise proposta por esta pesquisa. Não está em seu escopo abordar outros PPA's, e, portanto, a análise fica restrita ao período de 2008 - 2011 e de 2012 – 2015.

3.2 PLANO PLURIANUAL

Conforme disposto pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - MP, anteriormente denominado Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG, o Plano Plurianual - PPA é um instrumento previsto no art. 165 da Constituição Federal de 29 de outubro de 1988, destinado a organizar e viabilizar a ação pública, com vistas a cumprir os fundamentos e os objetivos da República.

Por meio dele, é declarado o conjunto de projetos de governo para um período de quatro anos e as diretrizes para viabilizar as metas previstas a serem seguidas pelo Governo Federal, Estados e Municípios (BRASIL, 1988).

O PPA orienta o Estado e a sociedade no sentido de viabilizar os objetivos da República. O Plano apresenta a visão de futuro para o País, macro desafios e valores que guiam o comportamento para o conjunto da Administração Pública Federal. Por meio dele o governo declara e organiza sua atuação, a fim de elaborar e executar as políticas públicas necessárias. O PPA permite também, que a sociedade tenha um maior controle sobre as ações concluídas pelo governo (BRASIL, 2007).

No Plano Plurianual constam, detalhadamente, os projetos para atingirem as políticas públicas executadas, tais como metas físicas e financeiras, público-alvo, produtos a serem entregues à sociedade, etc. (Melo *et al.*, 2013). Segundo o que dispõe o artigo 165, § 1º, da Constituição Federal, a lei que instituir o Plano Plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada, logo, cada Estado da federação deve elaborar seu próprio PPA.

A implementação dos projetos que materializam as políticas públicas contempladas no PPA sempre estará embasada na orientação para resultados, na transparência e inclusive na participação social. Fica a cargo de cada Estado, sempre seguindo os princípios acima ditos, a forma como será posto em prática os planos elaborados, ressalvando que o monitoramento é feito diretamente pelo MP, sendo este auxiliado pelos governos dos Estados e pela sociedade (Melo *et al.*, 2013).

Autores como Garcia (2000), Cunha (2006) e Melo (2012) ressaltam que o primeiro PPA após a Constituição de 1988, aprovado para vigorar no período de 1991 a 1995, representou um retrocesso em termos de planejamento governamental. Esse plano foi formulado sob a teoria economicista de que “planejar é racionalizar e aperfeiçoar a aplicação de recursos orçamentário-financeiros”. Todavia, os planos implantados posteriormente trouxeram novidades e passaram a vincular as atividades que buscassem melhorias para o Estado.

Na concepção de Amboni (2011), as mudanças e as novidades dos planos impuseram ao processo de planejamento e orçamento uma característica mais gerencial, com a introdução de elementos que possibilitam a gestão contínua dos programas e de suas ações, como a atribuição de responsabilidades, o monitoramento, a avaliação e a revisão.

Segundo a autora, os planos plurianuais, no âmbito do Governo Federal, deixaram de ser documentos meramente formais para se transformarem em planos de ação, que expressam a orientação estratégica do Governo para atender às demandas da sociedade. Outra inovação importante e positiva diz respeito à iniciativa do governo em discutir essa orientação estratégica com os segmentos de classe que representam a sociedade.

A CF/88 estabelece que o PPA defina de forma regionalizada as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública Federal para o período de quatro anos. Desse modo, na elaboração e divulgação de cada PPA devem constar os instrumentos de avaliação e monitoramento.

No que tange à avaliação, o PPA possui o Relatório Anual de Avaliação, obrigatório por Lei e encaminhado ao Congresso Nacional junto às propostas de revisão do Plano e da Lei Orçamentária Anual. O Relatório é constituído de três avaliações: dos Programas, realizada pelos Gerentes; Avaliação Setorial, elaborada no âmbito da Secretaria Executiva dos ministérios; e a Avaliação do Plano, uma avaliação geral realizada pelo antigo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, atual Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - MP (Nogueira e Cavalcante, 2009).

Quanto ao monitoramento, o principal instrumento do PPA é a Portaria MP nº 1984, de 18 de julho de 2005, que “estabelece os procedimentos e a periodicidade para registro de informações relacionadas com o desempenho das ações do Plano Plurianual, no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento - SIGPlan. A norma obriga o registro de informações do desempenho físico das ações no sistema pelos coordenadores de ação, como também o registro de restrições à execução e providências adotadas para superação (Nogueira e Cavalcante, 2009).

Quanto à gestão do PPA, ela ocorre principalmente com base no monitoramento dos Programas, Objetivos, Metas e Iniciativas, dedicando especial atenção aos meios mais eficazes para possibilitar a execução necessária ao desenvolvimento do país.

É importante destacar que o conceito de gestão associado ao Plano Plurianual - PPA dialoga com a criação de condições objetivas que favoreçam a execução, de forma a que o conceito de resultado esteja associado à abertura de canais que ampliem a escala de entregas do Estado (Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2016).

3.2.1 Modelo dos PPA's

O PPA como um dos instrumentos de planejamento previstos na Constituição Federal, organiza os principais objetivos, diretrizes e metas da Administração Pública Federal - APF para o período de quatro anos e deve orientar os demais planos e programas nacionais, regionais e setoriais. "Nesse sentido, o PPA é um instrumento de planejamento mediador entre o planejamento de longo prazo e os orçamentos anuais que consolidam a alocação dos recursos públicos a cada exercício" (BRASIL, 2007, p. 40).

Na Figura 3.1 este planejamento é demonstrado em seus diferentes níveis, destacando o PPA 2008 – 2011, que se replica para o PPA 2012 – 2015, com o indicativo de 20 anos quanto aos programas estruturantes neles incluídos.



Figura 3.1: Modelo do PPA
Fonte: BRASIL, 2007

3.2.2 Gestão dos PPA's

A gestão dos PPA's tem por objetivo viabilizar os compromissos assumidos com a sociedade, por meio de uma ação decididamente voltada para resultados. "O processo de gestão dos PPA's é composto pelas etapas de elaboração, implementação, monitoramento, avaliação e

revisão dos programas". Essas etapas formam o ciclo de gestão dos PPA's representado na Figura 3.2 (BRASIL, 2007 p. 42).



Figura 3.2: Modelo de Gestão do Plano
Fonte: BRASIL, 2007

O elemento organizativo central do PPA é o Programa, entendido como um conjunto articulado de ações orçamentárias, na forma de projetos, atividades e operações especiais, e ações não orçamentárias, com intuito de alcançar um objetivo específico. Os programas funcionam como elementos integradores do processo de planejamento e orçamento, ao estabelecerem uma linguagem comum para o PPA, a definição de prioridades e metas na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, a elaboração dos Orçamentos Anuais e a programação orçamentária e financeira (BRASIL, 2007).

"O êxito na execução do Plano é expresso pela evolução de indicadores, que possibilitam a avaliação da atuação governamental em cada programa, e do conjunto de programas por meio dos indicadores associados aos objetivos de governo". Dessa forma, pretende-se assegurar a convergência dos meios na direção dos objetivos a alcançar (BRASIL, 2007 p. 41).

A participação social é uma das alavancas para o avanço da democracia, pois promove o compartilhamento das decisões sobre os rumos do País. "Por meio dela, as demandas da sociedade podem ser incorporadas na definição do planejamento público, no aperfeiçoamento

das políticas públicas e no controle de sua implementação e resultados" (BRASIL, 2007 p. 44).

A criação e a consolidação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES, formado por 102 representantes da sociedade civil e do Governo Federal, a contínua interlocução com conselhos setoriais, sindicatos, associações de empresários e organizações sociais, e a realização de conferências de âmbito nacional têm incorporado à agenda pública novos temas.

Os PPA's são fundamentais para a ampliação e consolidação da participação social como mecanismo auxiliar nos processos decisórios do Estado (BRASIL, 2007). O modelo de gestão preserva a unidade de responsabilidade para todas as etapas do processo. Os agentes centrais na implementação, no monitoramento e na avaliação dos programas são os gerentes de programas e os coordenadores de ação (BRASIL, 2007).

Cunha (2006) ressalta que o interesse do governo na avaliação e monitoramento dos programas e das políticas públicas está relacionado à preocupação com a eficácia, a eficiência, a efetividade e a *accountability* (responsabilidade) de suas ações. Os estudos de avaliações podem fornecer aos gerentes e administradores públicos respostas sobre a qualidade de seu trabalho, bem como a possibilidade de mostrar os resultados de seu trabalho à sociedade e ao Legislativo. Logo, fica evidente a importância de um modelo de gestão bem definido.

Em seu estudo Santos (2012) concluiu que nos últimos anos observa-se uma maior discussão sobre a importância do uso de sistemas de monitoramento e de avaliação como forma de viabilizar o acompanhamento sistemático do desempenho das políticas.

Desse modo, as práticas de monitoramento e de avaliação surgem como instrumentos-chave na gestão por resultados, na medida em que fornecem aos governos e à sociedade elementos para identificar os resultados e as restrições encontradas durante a implementação das políticas públicas. Ademais, segundo a autora, a gestão pública orientada para resultados dá ênfase na eficiência do gasto e na qualidade das políticas públicas.

3.2.3 Espacialização Territorial por Vetores Logísticos

Conforme mencionado no capítulo anterior, o PNLT serviu de embasamento para elaboração dos Planos Plurianuais de 2008 a 2011 e de 2012 a 2015. Para esses novos planos, o maior diferencial de inovação foi a divisão espacial territorial por vetores logísticos.

Contextualizando tal afirmação, Perrupato (2007) afirma que é a forma adotada para configurar o portfólio de investimentos de modo mais compatível com os fatores logísticos, que envolvem definitivamente as relações econômicas e seus recebimentos na função transportes. Nesse sentido, ainda segundo o autor, desenvolve-se uma nova proposta de organização espacial do país, na qual foram agrupadas em função da superposição georreferenciada de diversos fatores representativos de suas características.

A partir da análise geoespacial e sua característica chegaram-se então nos sete agrupamentos abaixo, que se tornou mais convencional retratar como “vetores logísticos”, sendo: Amazônico, Centro-Norte, Nordeste Setentrional, Nordeste Meridional, Leste, Centro-Sudeste e Sul. A Figura 3.3 apresenta o mapa com a divisão espacial dos sete vetores logísticos.



Figura 3.3: Vetores Logísticos considerados no PNLT
Fonte: PNLT, 2012.

3.3 PLANO PLURIANUAL 2008 – 2011

O PPA 2008 - 2011, denominado Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade, organizou as ações do governo em três eixos: crescimento econômico, agenda social e educação de qualidade. No que tange ao crescimento econômico, o principal agente de crescimento do Governo Lula foi o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Este teve como finalidade estimular o crescimento da economia por meio de investimentos em obras de infraestrutura econômica e social nos setores como geração de energia, transportes, aeroportos, saneamento e habitação, etc., além de medidas de estímulos ao crédito e ao financiamento e medidas fiscais de longo prazo, tendo como objetivo basilar, obras públicas para superar os percalços do crescimento e promover o desenvolvimento (Melo *et al.*, 2013)

A Agenda Social tem como prioridade atender a parcela da sociedade que se encontra mais vulnerável, ajudando esta parcela por meio de transferência de renda integrada a ações complementares, fortalecimento da cidadania e os direitos humanos, também através da cultura e segurança pública (Melo *et al.*, 2013)

Frente aos demais PPA's, o PPA 2008 - 2011 inovou com a inclusão na estrutura do Plano de orientações estratégicas relacionadas ao Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, criado pelo governo federal em 2007 e ao Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE, (Melo, 2012).

A lógica de estruturação do PPA 2008 - 2011 se apresenta de modo a dar coerência às ações de governo, articulando a dimensão estratégica e a tático-operacional do Plano. A dimensão estratégica inclui a visão de longo prazo para o Brasil, expressa na Agenda Nacional de Desenvolvimento - AND, nos objetivos de governo e nos objetivos setoriais. A dimensão tática - operacional é composta dos programas e ações do PPA, conforme representado na Figura 3.4.



Figura 3.4: Estrutura do Plano
Fonte: BRASIL, 2007

Para viabilizar os objetivos, o Plano apresenta ainda objetivos setoriais que são estruturados em 215 Programas Finalísticos e 91 Programas de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais, totalizando 306 programas (BRASIL, 2007).

O objetivo de governo "Implantar uma infraestrutura eficiente e integradora do Território Nacional" contém 42 programas vinculados ao setor de transportes, representando 13,70% do total. Conforme detalhamento do PPA 2008 – 2011 cada programa é composto por um conjunto de ações. Ao todo o Plano apresenta 5.081 ações, entre orçamentárias e não orçamentárias, conforme a Tabela 3.1:

Tabela 3.1: Ações do Plano

Tipo de Ação		Número
Orçamentária	Projetos	1.436
	Atividades	2.798
	Operações Especiais	471
Total orçamentária		4.705
Não orçamentária		376
Total Geral		5.081

Fonte: BRASIL, 2007

3.3.1 Estrutura e Organização do PPA 2008 - 2011

Antes de prosseguir com uma análise mais detalhada do Plano é preciso que entendamos alguns conceitos e atributos que integram o plano, definidos pela Lei que instituiu o Plano Plurianual para o quadriênio 2008 - 2011, em cumprimento ao disposto no § 1º, Art. 165 da Constituição Federal que assim define:

Parágrafo único. Integram o Plano Plurianual os seguintes anexos:

- a) Anexo I – Programas Finalísticos;
- b) Anexo II – Programas de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais; e
- c) Anexo III – Órgãos responsáveis por Programas de Governo.

✓ Art. 2º O Plano Plurianual 2008 - 2011 organiza a atuação governamental em Programas orientados para o alcance dos objetivos estratégicos definidos para o período do Plano.

✓ Art. 3º Os programas e ações deste Plano serão observados nas leis de diretrizes orçamentárias, nas leis orçamentárias anuais e nas leis que as modifiquem.

✓ Art. 4º Para efeito desta Lei entende-se por:

I – Programa: instrumento de organização da ação governamental que articula um conjunto de ações visando à concretização do objetivo nele estabelecido, sendo classificado como:

- a) Programa Finalístico: pela sua implementação são ofertados bens e serviços diretamente à sociedade e são gerados resultados passíveis de aferição por indicadores; e
- b) Programa de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais: aqueles voltados para a oferta de serviços ao Estado, para a gestão de políticas e para o apoio administrativo.

II – Ação: instrumento de programação que contribui para atender ao objetivo de um programa, podendo ser orçamentária ou não orçamentária, sendo a orçamentária classificada conforme a sua natureza em:

- a) Projeto: instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação de governo;
- b) Atividade: instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo; e
- c) Operação Especial: despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações do governo federal, das quais não resulta um produto, e não gera contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

3.3.2 PPA 2008 – 2011 no Contexto das Políticas Públicas

As realizações governamentais relativas ao período de 2004 a 2007 possibilitaram ao país manter uma agenda de desenvolvimento estável economicamente, fortalecendo a democracia e a inserção mundial. "As políticas implementadas nesse período lançaram os alicerces de um desenvolvimento sustentável, permitindo ao Brasil ingressar em um círculo virtuoso capaz de combinar crescimento econômico com redução das desigualdades sociais e respeito ao meio ambiente" (BRASIL, 2007, p. 11).

Coerente com o desenvolvimento econômico igualitário, o PPA 2008 - 2011 articula e integra as principais políticas públicas para o alcance dos objetivos de governo e dá continuidade à estratégia de desenvolvimento de longo prazo inaugurada no PPA 2004 - 2007. Para o novo período, o Plano promoveu desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade (BRASIL, 2007).

Para viabilizar a Estratégia de Desenvolvimento, o PPA 2008 – 2011 priorizou:

- ✓ As políticas públicas voltadas para o crescimento e a promoção da distribuição de renda;
- ✓ A elevação da qualidade da educação;

- ✓ O aumento da produtividade e da competitividade;
- ✓ A expansão do mercado de consumo de massa;
- ✓ A utilização da diversidade dos recursos naturais de forma sustentável;
- ✓ A melhoria da infraestrutura, inclusive urbana (em particular nas regiões metropolitanas);
- ✓ A redução das desigualdades regionais; e
- ✓ A segurança e o fortalecimento da democracia e da cidadania.

3.3.3 Programa de Aceleração do Crescimento - PAC

Lançado em janeiro de 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC contempla um conjunto de investimentos públicos em infraestrutura econômica e social nos setores de transportes, energia, recursos hídricos, saneamento e habitação, além de diversas medidas de incentivo ao desenvolvimento econômico, estímulos ao crédito e ao financiamento, melhoria do ambiente de investimento, desoneração tributária e medidas fiscais de longo prazo (BRASIL, 2007).

Cabe ressaltar que ao final do ano de 2008, foi anunciado o aumento do montante de recursos destinado ao PAC, que passou de R\$ 500 bilhões para R\$ 656,5 bilhões (BRASIL, 2007). O PAC, além de abranger os investimentos em infraestrutura em geral, também é composto por políticas monetárias de incentivo ao crédito.

De acordo com o PPA 2008 - 2011 o incentivo ao crédito é essencial no desenvolvimento econômico e social do país. As medidas de incentivo que mais se destacam são: concessão de crédito à Caixa Econômica Federal, ampliação do limite de crédito do setor público, criação do Fundo de Investimento de Infraestrutura com recursos do FGTS e a elevação da liquidez do fundo de arrendamento residencial (Melo *et al.*, 2013).

Com o investimento em infraestrutura, o objetivo do governo é eliminar os principais gargalos que impedem o crescimento econômico, viabilizando o aumento da produtividade das

empresas, além do estímulo ao investimento privado e à redução das desigualdades regionais. Os recursos iniciais para execução do PAC tinham origem prevista nos orçamentos das empresas estatais, no orçamento fiscal e da Seguridade Social da União e provenientes da iniciativa privada (BRASIL, 2007).

O setor ferroviário de cargas tem suas obras orientadas pelo PAC, e estas serão alvo de análise mais adiante. Todavia, implica que muitos recursos advindos do PAC foram destinados à área de logística. Logo, para a logística de transportes, os investimentos estão orientados para a recuperação e a manutenção da infraestrutura existente, a eliminação de gargalos e para a diversificação dos modais de transporte, dada a forte interiorização do desenvolvimento em curso no Brasil (BRASIL, 2007).

Assim sendo, foram previstos investimentos em infraestrutura logística, em energia e em infraestrutura social e urbana superiores a R\$ 500 bilhões, equivalentes em 2007 a cerca de 20% do PIB, com equilibrada distribuição territorial, de modo a reduzir as desigualdades regionais.

Com vistas a estimular o desenvolvimento do mercado de crédito por fazer parte essencial do desenvolvimento econômico e social, o PAC institui o aumento do investimento que depende de um ambiente regulatório e de negócios adequado. Nessa direção, estudos com relação ao marco regulatório e a qualidade do ambiente de negócios se sobressaem.

O aperfeiçoamento desse marco tramita no Congresso Nacional, bem como medidas destinadas a agilizar e facilitar a implementação de investimentos em infraestrutura, a exemplo da criação do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência - SBDC. Também são estudadas ações destinadas a agilizar e facilitar o licenciamento ambiental.

Estas providências, juntamente com o incentivo ao desenvolvimento regional, propiciado pela recriação da SUDAM e da SUDENE, permitiram uma pequena melhora no ambiente de investimentos do país. O PAC também contempla medidas de aperfeiçoamento do sistema tributário brasileiro e dentre as medidas constantes no PPA 2008 - 2011 destacam-se:

- ✓ A recuperação acelerada dos créditos de Programa de Integração (PIS) e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) em edificações, com redução de 2,5 para 2 anos;
- ✓ A desoneração de obras de infraestrutura, com a suspensão da cobrança de PIS/COFINS para os novos projetos;
- ✓ A desoneração dos fundos de investimento em infraestrutura, com a isenção de Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF);
- ✓ A criação do Programa de Incentivos ao Setor da TV Digital, com a isenção de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), PIS/COFINS e Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) e do Programa de Incentivos ao Setor de Semicondutores, com a isenção de Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ), IPI, PIS/COFINS e CIDE;
- ✓ Aumento do valor de Isenção para Microcomputadores (de R\$ 2,5 mil para R\$ 4 mil);
- ✓ A desoneração da compra de perfis de aço, com a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) de 5% para zero;
- ✓ A criação da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB); e
- ✓ A implantação do Sistema Público de Escrituração Digital (SPED) e da Nota Fiscal Eletrônica (NF-e).

Tais procedimentos se somam aos descritos anteriormente, em reforço à simplificação de processos, com vista a uma maior agilidade comercial e empresarial e, principalmente, na direção da desoneração de empresas e operadoras ferroviárias, em reforço às suas capacidades de investimento na ampliação e recuperação da malha ferroviária, fomentando em consequência a economia como um todo.

3.3.4 Metas do Governo para o Setor Transportes

A Tabela 3.2 na sequência apresenta as metas do PPA 2008 - 2011, específicas para o setor transportes e objeto do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC 1.

Tabela 3.2: Metas do PPA 2008 - 2011 para o Setor Transportes

Logística		
Setor	Meta km	Investimentos (R\$ bilhões)
Rodovias		33,4
-Recuperação	32.000	
-Adequação/Duplicação	3.214	
-Construção	6.876	
-Concessões Rodoviárias	3.247	
Ferrovias	2.518	7,5
Portos		2,7
-Dragagem		1,4
Hidrovias		0,7
Marinha Mercante		10,6
Total		56,3

Fonte: BRASIL, 2007

3.3.5 Ações voltadas para o Setor Transportes

Segundo Mensagem Presidencial (BRASIL, 2007), os principais problemas do setor que foram objeto da ação do Governo ao longo do PPA 2008 - 2011 são:

- ✓ Acentuada concentração modal, com prejuízo para a eficiência nos fluxos de transporte;
- ✓ Malha rodoviária com saturação de tráfego e alta densidade de veículos de carga, ocasionando congestionamentos e custos adicionais com combustíveis, manutenção e aumento dos tempos de viagem;
- ✓ Malha ferroviária insuficiente, saturada e com forte interferência nos aglomerados urbanos;
- ✓ Precariedade nas condições de navegação das hidrovias interiores, ainda mais obstada pelos conflitos no uso dos cursos d'água;

- ✓ Incipiente navegação de cabotagem;
- ✓ Isolamento de regiões com potencial turístico; e
- ✓ Pouca integração da infraestrutura de transportes com os países da América do Sul.

Para enfrentar esses desafios os investimentos foram direcionados prioritariamente para a recuperação e a manutenção da infraestrutura existente e para a diversificação dos modais de transporte. Cabe ressaltar mais uma vez, assim como detalhado no PPA 2008 - 2011, os esforços para uma maior utilização do setor ferroviário de cargas, que é o nosso objeto de estudo.

No modal ferroviário, a eliminação de pontos de estrangulamento decorrentes das interferências com os aglomerados urbanos. Novas ferrovias a serem construídas e outras finalmente concluídas. A Ferrovia Norte – Sul, nos trechos Araguaína - Palmas e Anápolis - Uruaçu em Goiás, este também concluído, mas ainda sem operar. A Ferrovia Transnordestina quando totalmente concluída se constituirá em uma nova fronteira de desenvolvimento para o semiárido nordestino (BRASIL, 2007, p. 95).

3.3.6 Principais Projetos Ferroviários do PPA 2008 - 2011

A Tabela 3.3 contempla os principais projetos ferroviários incluídos nesse PPA, relativos à construção de ferrovias e contornos ferroviários.

Tabela 3.3: Principais projetos ferroviários do PPA 2008 - 2011

Principais Projetos Ferroviários do PPA 2008 - 2011
Construção da Ferrovia de Integração do Centro - Oeste, Uruaçu/GO - Lucas do Rio Verde/MT, nos Estados de Goiás e Mato Grosso
Construção da Ferrovia Norte - Sul, Palmas/TO - Uruaçu/GO
Construção da Ferrovia Norte - Sul, Ouroeste (SP) - Estrela D'Oeste (SP), no Estado de São Paulo
Construção da Ferrovia Norte - Sul, Ouro Verde de Goiás - São Simão, no Estado de Goiás
Construção de Contorno e Pátio Ferroviário de Tutóia, no município de Araraquara, no Estado de São Paulo
Construção do Tramo Norte do Ferroanel, no Estado de São Paulo
Construção do Ramal Ferroviário Ipiranga – Guarapuava, no Estado do Paraná
Construção da Ferrovia Norte - Sul, Anápolis – Uruaçu, no Estado de Goiás
Construção da Ferrovia Norte - Sul, Santa Vitória – Iturama, no Estado de Minas Gerais
Construção da Ferrovia de Integração Oeste - Leste, Ilhéus – Caetité, no Estado da Bahia
Construção da Ferrovia de Integração Oeste - Leste, Caetité – Barreiras, no Estado da Bahia
Construção da Variante Ferroviária (EF - 431) de Camaçari, no Estado da Bahia
Construção de Contorno Ferroviário no município de São Félix, no Estado da Bahia
Construção de Acesso Ferroviário ao Porto de Juazeiro, no Estado da Bahia
Construção da Ferrovia Transnordestina, Araripina/PE - Eliseu Martins/PI
Construção da Ferrovia Transnordestina, Missão Velha/CE - Salgueiro/PE
Construção da Ferrovia Transnordestina, Petrolina – Parnamirim, no Estado de Pernambuco
Construção da Ferrovia Transnordestina, Piquet Carneiro – Crateús, no Estado do Ceará
Construção da Ferrovia Transnordestina, Salgueiro - Araripina (Ramal do Gesso), no Estado de Pernambuco
Construção de Contorno Ferroviário no município de Joinville, no Estado de Santa Catarina
Construção de Contorno Ferroviário no município de São Francisco do Sul, no Estado de Santa Catarina

Fonte: PPA 2008 – 2011

Como o PAC 1 foi incorporado ao PPA e de maneira a se analisar os dados a partir de fonte oficial e consolidada, adotou-se como meta de construção ferroviária do PPA 2008 - 2011 a extensão total de **2.518** km de novas ferrovias, conforme delimitado naquele programa e nos projetos ferroviários anteriormente descritos. No tocante à meta financeira, os investimentos federais previstos no PAC 1 e correspondentes ao PPA 2008 - 2011 alcançam o montante de R\$ **7,5** bilhões, conforme demonstra a Tabela 3.4.

As obras ferroviárias de responsabilidade do DNIT, em sua grande maioria integrantes do Programa Nacional de Segurança Ferroviária em Áreas Urbanas - PROSEFER, como a construção de contornos, variantes, transposições às vias férreas, acessos a portos e pátios ferroviários, por representarem, de um modo geral, novos traçados em substituição aos existentes, não foram consideradas nesse trabalho no tocante ao incremento da malha física e quanto aos recursos financeiros nelas despendidos.

Tabela 3.4: Dotação Orçamentária Autorizada/Realizada PPA 2008 - 2011

Execução PPA 2008 – 2011		
Descrição Ferrovia	Autorizado (R\$)	Realizado (Pago) (R\$)
Ferrovia do Pantanal (EF - 267)	2.000.000	0
Ferrovia Transcontinental	87.000.000	0
Ferrovia Transnordestina	506.150.000	164.600.000
Ferrovia Oeste – Leste, Fiol	1.548.439.582	53.796.785
Norte – Sul, Açailândia - Palmas	562.368.292	164.434.529
Norte – Sul, Palmas - Anápolis	4.152.511.284	2.413.507.014
Norte – Sul, Ouro Verde de Goiás - Estrela do Oeste	671.775.500	285.703.912
Norte – Sul, Estrela do Oeste - Panorama	0	0
Norte – Sul, Panorama - Chapecó	0	0
Total	7.530.244.658	3.082.042.240

Fonte: Sistema de Informações Orçamentárias - Siga Brasil - Senado Federal

3.4 PLANO PLURIANUAL 2012 - 2015

O Plano Plurianual para o período 2012 a 2015, denominado Plano Mais Brasil, foi estruturado de modo a dar coerência às ações do governo, por meio da articulação da dimensão estratégica e tático-operacional (Melo, 2012). Dessa forma, Melo comenta ainda tais diferenças:

Dimensão estratégica - está relacionada à orientação estratégica que tem como base os macro desafios e a visão de longo prazo do governo federal;

Dimensão tática- define os caminhos para o alcance dos objetivos e das transformações definidas na dimensão estratégica; e

Dimensão operacional - está relacionada ao desempenho da ação governamental, no sentido de aperfeiçoar a aplicação dos recursos disponíveis e a qualidade dos produtos entregues.

A estrutura e a linguagem do Plano Plurianual (PPA) foram alteradas para que o Plano expresse, de fato, as políticas públicas. Sob o contexto de sociedade igualitária e de planejamento eficiente é que nasceu o PPA 2012 - 2015, o Plano Mais Brasil, estruturado a partir da dimensão estratégica que deu origem a Programas nos quais estão contidos os desafios e os compromissos de governo para o futuro considerado imediato: ou seja, para os quatro anos subsequentes (BRASIL, 2011).

O PPA 2012 - 2015 trouxe em seu arcabouço uma estrutura inovadora que reflete uma concepção de planejamento pela formulação e implementação das principais agendas executadas no período recente, como influenciada, especialmente, o PAC, o Bolsa Família, o Plano de Desenvolvimento da Escola - PDE e o Minha Casa, Minha Vida, entre outros (BRASIL, 2011).

Assim como o novo PPA, o PAC também inovou na gestão de seus processos. O fator chave desse processo foi o monitoramento intensivo implantado para acompanhar o Programa, baseado no conhecimento sobre a operação em cada política, que produziu subsídios tempestivos para garantir a eficácia das medidas planejadas, bem como para qualificar o planejamento (BRASIL, 2011). Desse modo é plausível afirmar que houve uma otimização do Plano em razão das experiências anteriores.

O Plano foi construído a partir da dimensão estratégica definida pelo governo e organizado à luz dos cenários econômico, social, ambiental e regional. A partir daí foram concebidos os Programas que, no modelo de administração tradicional, respondem pela dimensão tática do PPA.

Cabe ressaltar que essa delimitação dos Programas Temáticos facilita a relação entre as dimensões estratégica, tática e operacional do governo. Esse novo significado dado à dimensão tática no Plano qualifica a comunicação dentro do governo e deste com a sociedade (BRASIL, 2011), conforme ilustrado pela Figura 3.4 apresentada anteriormente na página 58.

Além dos Programas Temáticos, o Plano apresenta um conjunto de Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado. Outra inovação no PPA é a inexistência do detalhamento das Ações, que agora constam apenas dos Orçamentos. Essa alteração visa garantir uma distinção entre Plano e Orçamento, a fim de respeitar as diferenças estruturais entre eles. A sobreposição anterior confundia o PPA com o Orçamento, à medida que mantinha níveis idênticos de agregação entre os instrumentos (BRASIL, 2011).

No novo modelo os Programas Temáticos do PPA 2012 - 2015 estão organizados em objetivos que, por sua vez, são detalhados em metas e iniciativas. Conforme Brasil (2011, p. 115) temos:

Os objetivos- constituem-se na principal inovação deste Plano, na medida em que expressam as escolhas do governo para a implementação de determinada política pública. Por meio deles, o PPA declara um enunciado que relaciona o planejar ao fazer, uma indução à associação entre formulação e implementação com vistas a apontar os caminhos para a execução das políticas e, assim, orientar a ação governamental; e

As iniciativas- são institutos derivados dos objetivos e declaram as entregas à sociedade de bens e serviços resultantes da coordenação de ações orçamentárias e outras: ações institucionais e normativas, de pactuação entre entes federados, entre Estado e sociedade e de integração de políticas públicas. Elas estabelecem a relação formal do Plano com o Orçamento na medida em que aquelas iniciativas que possuem financiamento vinculado ao Orçamento da União estão associadas às respectivas ações no Orçamento.

3.4.1 Estrutura e Organização do PPA 2012 - 2015

O PPA 2012 – 2015 apresenta uma estrutura com novas categorias, com o intuito de tornar mais nítida a versatilidade de expressar relações que, antes, eram restritas apenas à contabilidade pública. No novo modelo, a integração entre as políticas, em especial o tratamento da transversalidade, não está mais limitada pelo desenho das ações orçamentárias com seus respectivos produtos, de forma que a combinação entre objetivos, metas e iniciativas criam condições para uma abordagem mais adequada da relação entre as políticas (BRASIL, 2011).

Em outras palavras, essa alteração permitiu revelar políticas pautadas no âmbito social, que antes só eram relacionadas no âmbito orçamentário e seus respectivos produtos. A alteração permitiu que se ajustasse políticas pautadas para as mulheres; raças; crianças e adolescentes; idosos; grupo de lésbicas, gays, bissexuais, travestis; população quilombola; povos e comunidades tradicionais; juventude e pessoas com deficiência.

O resultado final após a consolidação do plano, foi assim distinguido: toda a reflexão e definição das declarações e estratégias gerou uma coesão no âmbito do Governo, especialmente porque a construção exigiu solidariedade e esforço conjunto para que o documento final fosse produzido. Todos os Programas Temáticos foram objeto de extenso diagnóstico sinteticamente retratado na Mensagem Presidencial, e as formulações finais fruto de intensa coordenação e pactuação (BRASIL, 2011).

O PPA 2012 - 2015 é definido então, "como um documento intensivo em conhecimento sobre as razões do atual estágio de desenvolvimento do Brasil e sobre as escolhas e estratégias necessárias para acelerar o processo de transformação social iniciado em 2003, em especial para que se consiga erradicar a miséria" (BRASIL, 2011, p. 116).

Sua nova concepção estrutural é representada na Figura 3.5.



Figura 3.5: Estrutura PPA 2012 - 2015
Fonte: BRASIL, 2011

A estrutura do PPA ampliou a relação com os demais insumos para materialização do plano, além do orçamento. Por isso, o PPA revela unidades de informação mais adequadas, criando melhores condições para a sua gestão. Além disso, a nova estrutura trouxe uma abordagem linguística mais simplória com a utilização de termos técnicos de modo que, facilita sua

gestão e o entendimento do cidadão. Essa estrutura mais enxuta transparece o processo e cria um padrão para administração pública norteando caminhos de onde, quando e como chegar.

Atendendo aos anseios da sociedade de tornar a abordagem mais simples e o processo transparente, o governo federal definiu que o PPA 2012 - 2015 teria um amplo processo participativo, que abrangeria desde sua fase de elaboração, com continuidade ao longo de sua vigência, por meio de sua gestão, monitoramento e avaliação (BRASIL, 2011).

A gestão do PPA tinha como objetivo garantir as condições materiais e institucionais para a execução, associando o conceito de resultado à abertura de canais que permitissem ampliar a escala das entregas do governo. Desse modo, ela deveria se sustentar na premissa de que existia uma diversidade de arranjos e tipos de políticas que determinavam o modelo de gestão a ser adotado. (BRASIL, 2011).

Dos Santos *et al.* (2016) argumentaram que a gestão dialoga com as duas vertentes. Também se relaciona formalmente com a implementação, ao mesmo tempo em que orienta seu escopo para o monitoramento, a avaliação e a revisão. Os autores salientaram ainda que o PPA não dispõe de instrumentos para fazer acontecer as políticas, mas que a gestão, entretanto, tem a missão de garantir as condições materiais e institucionais para a execução do plano.

3.4.2 Principais Projetos Ferroviários do PPA 2012 - 2015

As Tabelas 3.5 e 3.6 destacam a expansão prevista para a malha ferroviária do país, por vetor logístico, bem como os principais projetos ferroviários constantes do PPA 2012 - 2015. A principal meta para o setor ferroviário consiste em ampliar o sistema ferroviário nacional em bitola de maior capacidade de forma a integrar com os demais modos de transportes e, além disso, realizar estudos de implantação de 8.651 km na malha ferroviária do país.

Tabela 3.5: Metas 2012 - 2015 para expansão da malha ferroviária do país

Regionalização da Meta	Total	Unidade
Vetor Logístico Centro - Norte	855	km
Vetor Logístico Centro - Sudeste	941	km
Vetor Logístico Nordeste Meridional	1.022	km
Vetor Logístico Nordeste Setentrional	1.728	km
Total	4.546	km

Fonte: BRASIL, 2012

Tabela 3.6: Principais Projetos Ferroviários do PPA 2012 - 2015

Principais Projetos Ferroviários do PPA 2012 - 2015
Construção de Ferrovia EF - 151, Ferrovia Norte - Sul
Construção de Ferrovia EF - 232/116, Ferrovia Nova Transnordestina
Construção de Ferrovia EF - 267, Ferrovia do Pantanal
Construção de Ferrovia EF - 334, Ferrovia de Integração Oeste - Leste
Construção de Ferrovia EF - 354, Ferrovia de Integração Centro-Oeste

Fonte: BRASIL, 2012

Adotou-se como meta de construção ferroviária do PPA 2012 - 2015 a extensão total de **4.546** km de novas ferrovias, conforme delimitado naquele programa e nos principais projetos ferroviários anteriormente descritos. No tocante à meta financeira, os investimentos federais previstos nesse PPA são da ordem de R\$ 10 bilhões, conforme a Tabela 3.7:

Tabela 3.7: Dotação Orçamentária Autorizada/Realizada PPA 2012 – 2015

Execução PPA 2012 - 2015		
Descrição Ferrovia	Autorizado (R\$)	Realizado (Pago) (R\$)
Ferrovia do Pantanal (EF - 267)	1.333.333	0
Ferrovia Transcontinental	203.667.888	0
Ferrovia Transnordestina	926.700.000	820.000.000
Ferrovia Oeste – Leste, Fiol	3.489.482.589	3.106.022.065
Norte – Sul, Açailândia - Palmas	35.999.283	14.454.766
Norte – Sul, Palmas - Anápolis	2.491.753.315	1.536.661.954
Norte – Sul, Ouro Verde de Goiás - Estrela do O'este	2.933.535.102	2.831.379.366
Norte – Sul, Estrela do O'este - Panorama	333.333	0
Norte – Sul, Panorama - Chapecó	100.000.000	0
Total	10.182.804.843	8.308.518.150

Fonte:Sistema de Informações Orçamentárias - Siga Brasil - Senado Federal

O capítulo seguinte, após a apresentação dos PPA's no contexto das políticas públicas e, em especial, daquelas voltadas para o transporte ferroviário de cargas, contempla os procedimentos metodológicos utilizados na análise dos PPA's em suas diferentes fases, bem como sua aplicação.

4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS - ANÁLISE DOS PROGRAMAS PLURIANUAIS DE INVESTIMENTOS

Este capítulo apresenta os procedimentos metodológicos que se baseiam em técnicas quantitativas e qualitativas. A pesquisa quantitativa, segundo Diehl (2004), se dá pelo uso da quantificação, tanto na coleta quanto no tratamento das informações, utilizando-se técnicas, objetivando resultados que evitem possíveis distorções de análise e interpretação, possibilitando uma maior margem de segurança.

A pesquisa utilizou-se do método qualitativo ao entrevistar gestores e técnicos do setor transportes, bem como a utilização de mensagens presidenciais, leis, decretos, relatórios, entre outros documentos pertinentes à temática. A pesquisa qualitativa, conforme Richardson *et al.* (2012), provoca a proximidade entre o pesquisador e o fenômeno em estudo, podendo ser fonte vital de informações que completem o processo de pesquisa.

Segundo Minayo (1994), as relações entre abordagens qualitativas e quantitativas demonstram que o uso integrado de técnicas conduz o investigador à escolha de um problema particular a ser analisado em toda a sua complexidade. A estrutura geral dos procedimentos metodológicos adotados visa cumprir os objetivos propostos na dissertação, portanto, para se chegar ao resultado mais preciso, os procedimentos metodológicos serão divididos em cinco fases e descritos detalhadamente.

4.1 ANÁLISE DOS PLANOS PLURIANUAIS 2008 – 2011 e 2012 – 2015 - FASE 1

Nesta primeira fase foi feito um levantamento nos Planos Plurianual 2008 – 2011 e 2012 - 2015 dos projetos ferroviários de carga por eles abrangidos, quanto a suas dimensões físicas e financeiras. A dimensão física expressa em quilômetros (km) de trechos ferroviários de carga concluídos e a dimensão financeira, representada pelos recursos aplicados (pagos) nesses projetos.

O modelo analítico empregado para a aferição do cumprimento das metas do programa consiste em medir se a diferença entre a meta atingida e a proposta está dentro de limites toleráveis. Estes limites ditam a faixa de sucesso/fracasso da política. Foi então realizada uma

análise comparativa dos resultados das execuções físicas e financeiras de cada PPA, quantificando o grau de efetividade. Isso foi possível após o levantamento, consolidação e análise dos projetos pertinentes ao estudo previamente estabelecido em lei para cada PPA, confrontando-os com os resultados obtidos ao final de cada período.

A Tabela 4.1 apresenta o resultado da programação e da realização física e financeira dos dois PPA's analisados.

Tabela 4.1: Programação e Realização Físico – Financeira

PPA's 2008 - 2011 e 2012 - 2015	2008 - 2011		2012 - 2015	
	Previsto	Realizado	Previsto	Realizado
Construção de Ferrovias (km)	2.518	909	4.546	1.088
Recursos Financeiros (R\$ milhões)	7.530	3.082	10.183	8.309

De maneira a se entender o descompasso entre o previsto e o realizado retratado na Tabela 4.1, foram consultados os relatórios de gestão do MT quanto ao andamento dos projetos ferroviários de carga constantes dos PPA's em análise. Inicialmente, é necessário compreender que as execuções dos empreendimentos ferroviários necessitam, na sua grande maioria, das seguintes fases e procedimentos:

➤ Na fase preparatória:

Procedimentos:

- ✓ Termo de Referência do Estudo de Viabilidade;
- ✓ Elaboração do Edital de Estudo de Viabilidade;
- ✓ Licitação do Estudo de viabilidade;
- ✓ Aprovação do Estudo de Viabilidade;
- ✓ Termo de Referência do projeto;
- ✓ Elaboração do Edital de Licitação do projeto;
- ✓ Licitação do projeto; e
- ✓ Aprovação do projeto.

➤ Na fase de obras:

Procedimentos:

- ✓ Termo de Referência da obra;
- ✓ Termo de Referência da supervisão da obra;
- ✓ Termo de Referência do EIA/RIMA;
- ✓ Licitação da obra;
- ✓ Licitação da supervisão da obra;
- ✓ Licitação da empresa para elaboração do EIA/RIMA;
- ✓ Revisão do projeto em fase de obras; e
- ✓ Aditivo em fase de obras.

O desempenho físico e financeiro dos projetos ferroviários de carga discriminados nas Tabelas 3.4 e 3.7, e objeto dos PPA's 2008 – 2011 e 2012 – 2015, segundo os relatórios de gestão citados, é explicado conforme apresentado a seguir:

Ferrovias do Pantanal: o projeto foi colocado nos PPA's e não existe nenhuma das fases anteriormente especificadas;

Ferrovias Transcontinentais: o projeto foi colocado no PPA, sendo possível avançar apenas no Estudo de Viabilidade do trecho Uruaçu-Vilhena, no PPA 2008 – 2011. Este estudo, entretanto, no PPA de 2012 – 2015 não logrou seguimento, em face da falta de definição da modelagem do sistema de concessão ferroviária;

Ferrovias Transnordestinas: o projeto avançou no trecho de Missão Velha a Salgueiro, dentro do PPA 2008 – 2011. No PPA 2012 – 2015 a execução foi razoável, sendo que o avanço não ocorreu conforme o programado, em face da revisão de projetos e da necessidade de alocação de novos recursos (revisão dos custos da obra);

Ferrovias Oeste - Leste, Fiol: no período do primeiro PPA houve atraso do empreendimento decorrente de postergação na licitação da obra. No PPA seguinte, baixa realização em virtude da revisão do projeto em fase de obra;

Ferrovias Norte – Sul, Açailândia – Palmas: no período dos PPA's o empreendimento foi concluído, à exceção de pequenas obras remanescentes;

Ferrovias Norte – Sul, Palmas – Anápolis: no período do PPA 2008 – 2011, a execução foi regular, tendo sofrido neste PPA e no seguinte, atrasos quanto ao programado, devido à necessidade de revisão de projetos;

Ferrovias Norte - Sul, Ouro Verde de Goiás - Estrela do O'este: no PPA 2008 – 2011 a execução foi razoável, sendo que o avanço das obras não ocorreu conforme o programado devido a atraso na licitação. No PPA seguinte a execução se deu em níveis razoáveis frente ao programado;

Ferrovias Norte – Sul, Estrela do O'este – Panorama: o projeto foi colocado no PPA, porém foi possível avançar tão somente no Estudo de Viabilidade, concluído em 2014; e

Ferrovias Norte – Sul, Panorama – Chapecó: o projeto foi colocado no PPA, tendo apenas concluído o Estudo de Viabilidade, em 2015.

4.2 APLICAÇÃO DO MÉTODO DA EFICÁCIA OBJETIVA - FASE 2

Esta fase se caracteriza na aplicação do método da eficácia objetiva, que, segundo Figueiredo e Figueiredo (1986), é o critério mais simples e mais difundido, usado para avaliação de metas. Este critério é utilizado pelos órgãos encarregados da execução da política, com o intuito de demonstrar que "cumpriram com as expectativas", no que se refere ao volume e à qualidade de produto, isto é, se as metas atingidas são iguais, superiores ou inferiores às metas propostas.

A utilização do método de eficácia objetiva tem como principal finalidade quantificar o grau de alcance das metas físicas e financeiras dos projetos ferroviários de carga incluídos nos PPA's. Desta forma, no ato da aferição é possível avaliar a efetividade do programa.

Figueiredo (1986), Parsons (1996), Frey (2000), Holanda (2003), Jannuzzi (2005) e Knoepfel (2007) consideram a mensuração matemática como meio de atingimento da eficácia objetiva.

Desse modo, aplica-se a seguinte fórmula:

$$Ea = \frac{\frac{MR}{TR}}{\frac{MP}{TP}} = \frac{MR \cdot TP}{Mp \cdot TR}$$

Onde: Ea = Eficácia;

MR = Meta realizada;

MP = Meta prevista;

TR = Tempo realizado (4 anos); e

TP = Tempo previsto (4 anos).

Quando não for possível medir o tempo, é possível se considerar $TP = TR$, considerando-se que se $Ea > 1$, tem-se a eficácia positiva, onde o alcance das metas foi maior que o previsto; se $Ea = 1$, tem-se a eficácia prevista, e se $Ea < 1$, as metas não foram alcançadas, caracterizando-se como uma ação ineficaz (Cardoso, 2011).

Assim, para o PPA 2008 - 2011 têm-se:

Previsão e Realização Física:

$$Ea = \frac{\frac{909}{4}}{\frac{2.518}{4}} = \frac{909 \times 4}{2.518 \times 4} = 0,36$$

$Ea = 0,36$, menor que 1, tem-se então uma ação ineficaz, com realização bem abaixo do programado quanto à meta física.

Previsão e Realização Financeira:

$$Ea = \frac{\frac{3.082.240}{4}}{\frac{7.530.244.658}{4}} = \frac{3.082.240 \times 4}{7.530.244.658 \times 4} = 0,41$$

$Ea = 0,41$, portanto, menor que 1, assim constata-se também, uma ação ineficaz, com a realização financeira inferior à programada.

Para o PPA 2012 - 2015 temos:

Previsão e Realização Física:

$$Ea = \frac{\frac{1.088}{4}}{\frac{4.546}{4}} = \frac{1.088 \times 4}{4.546 \times 4} = 0,24$$

Como a *Ea* de 0,24 é menor que 1, tem-se que a ação relacionada aos quilômetros de ferrovias concluídas é ineficaz e bem inferior à meta programada.

Previsão e Realização Financeira:

$$Ea = \frac{\frac{8.308.518.150}{4}}{\frac{10.182.804.843}{4}} = \frac{8.308.518.150 \times 4}{10.182.804.843 \times 4} = 0,82$$

Quanto à meta financeira, tem-se a eficácia objetiva *Ea* igual a 0,82 menor que 1, caracterizando também uma ação ineficaz.

Admitindo-se que no período do PPA 2008-2011 a construção de 1 km de ferrovia, em média alcançava R\$ 11.000 x 10³/km, com as metas físicas e financeiras estabelecidas tinha-se então:

$$\frac{\text{Dotação Orçamentária (R\$)}}{\text{Meta Física (km)}} = \frac{7.530 \times 10^6}{2.518} = \text{R\$ } 2.990 \times 10^3/\text{km}$$

Com a dotação destacada no PPA seria possível a construção, no período, da seguinte extensão ferroviária:

$$\frac{\text{R\$ } 7.530 \times 10^6}{\text{R\$ } 11.000 \times 10^3} = 685 \text{ km}$$

Essa extensão representa 27% da meta física desse PPA.

Já no que diz respeito ao PPA 2012 – 2015 e com uma estimativa para a construção de 1 km de ferrovia de R\$ 12.000 x 10³/km tem-se:

$$\frac{\text{Dotação Orçamentária (R\$)}}{\text{Meta Física (km)}} = \frac{10.183 \times 10^6}{4.546} = \text{R\$ } 2.240 \times 10^3/\text{km}$$

Nesse período e com a dotação em referência, seria possível construir:

$$\frac{\text{R\$ } 10.183 \times 10^6}{\text{R\$ } 12.000 \times 10^3} = 849 \text{ km}$$

Essa extensão corresponde a 19% da meta física estabelecida no PPA 2012 – 2015.

Para entendimento dos resultados obtidos na aplicação do método da eficácia objetiva foram aplicados dois questionários com gestores e técnicos do setor transportes e do planejamento governamental, que serão especificados no item a seguir.

4.3 ELABORAÇÃO DO INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS - FASE 3

Esta fase é caracterizada pela elaboração do instrumento de coleta de dados, cujo objetivo é identificar e conhecer os motivos, fatores ou razões que dificultam o cumprimento das metas físicas e financeiras estabelecidas nos PPA's para os projetos do transporte ferroviário de cargas. No intuito de se entender o problema dessa dissertação foram elaborados dois instrumentos de coleta de dados.

O primeiro, caracterizado como modelo do Questionário 1 para Entrevistas. Para tanto, foram formuladas perguntas sobre a concepção e o desenvolvimento dos PPA's, com a finalidade de identificar e conhecer os fatores que dificultam o planejamento anteriormente esboçado, para o cumprimento integral das metas físicas e financeiras estabelecidas nos planos governamentais de investimentos. A discriminação das perguntas formuladas é apresentada no Apêndice.

Após o processamento e análise das respostas provenientes da aplicação do Questionário 1, foi possível a elaboração do segundo instrumento de coleta de dados, caracterizado como

Questionário 2. Este contém quatro fatores ou aspectos por eles mencionados nas entrevistas como relevantes, além de outros, pautados nos relatórios de avaliação e gestão dos PPA's e programas (PAC), quanto à efetividade de seus resultados, além de uma pergunta em aberto. Os fatores destacados foram:

- ✓ Projetos com deficiência técnica/ausência de procedimentos licitatórios prévios;
- ✓ Gestão deficiente/falta de coordenação e integração entre os agentes responsáveis pelos PPA's;
- ✓ Limitações de ordem orçamentária/fiscal; e
- ✓ Interferências setoriais (Transporte) ou governamentais no planejamento/execução dos PPA's.

De maneira a se graduar as respostas às perguntas fechadas estabeleceu-se uma escala que variava de 1 a 5, quanto à sua maior (pontuação igual a 5) ou menor/nenhuma (valor igual a 1) influência quanto à realização integral (eficácia objetiva igual a 1 ou 100 %) das metas dos PPA's ao final dos períodos pelos quais respondiam. O Questionário 2 consta do Apêndice.

4.4 APLICAÇÃO DO INSTRUMENTO DE PESQUISA - FASE 4

Esta fase se caracteriza pela aplicação dos Questionários 1 e 2 com os técnicos e gestores públicos, a partir das questões inseridas nos instrumentos descritos. O objetivo foi conhecer melhor a sistemática e as diretrizes presentes na montagem de um PPA, além de se averiguar, a razão de, historicamente, esses planos não atingirem a integralidade das metas pactuadas. Do mesmo modo, como os gestores justificam e enxergam tal quadro e que sugestões apresentam como válidas quanto a esse propósito.

A aplicação dos instrumentos, Questionário 1 para as entrevistas e o Questionário 2, foram realizadas com 15 gestores e técnicos da administração direta do Governo Federal, pertencentes a Secretaria de Gestão dos Programas de Transportes - SEGES, a Secretaria de Política Nacional de Transportes - SPNT, e a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento - SPO do Ministério do Transportes, Portos e Aviação Civil (antigo Ministério dos Transportes), além do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (antigo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão). Da administração indireta foram ouvidos,

integrantes da ANTT, DNIT, Empresa de Planejamento e Logística S.A - EPL e da VALEC - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.

4.5 ANÁLISE DOS RESULTADOS - FASE 5

Esta etapa consiste na análise dos resultados da aplicação dos procedimentos adotados. Os resultados da eficácia objetiva e dos instrumentos de pesquisa são apresentados no capítulo 5.

5. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Como esta dissertação teve como objetivo principal avaliar os programas governamentais de investimentos em transporte ferroviário de cargas, para melhor compreensão dos resultados obtidos, os mesmos serão apresentados separadamente: análise dos PPA's por meio do método da eficácia objetiva e análise dos Questionários 1 e 2.

Para entendimento dos resultados obtidos na aplicação do método da eficácia objetiva e se conhecer como são formatados os PPA's, em termos de diretrizes/critérios, foram aplicados dois questionários para avaliação dos planos com os gestores e técnicos do setor transportes e do planejamento governamental. Assim, obtivemos explicações e justificativas quanto ao descompasso entre as metas previstas/realizadas.

A realização das entrevistas com os técnicos e gestores públicos a partir das questões inseridas nos questionários, teve como objetivo conhecer melhor a sistemática presente na montagem de um PPA, além de averiguar a razão de, continuamente, esses planos não atingirem a integralidade das metas previstas. Do mesmo modo, como justificam e enxergam tal quadro e que sugestões entendem como válidas quanto a esse propósito.

5.1 ANÁLISE DOS PPA's – MÉTODO DA EFICÁCIA OBJETIVA

No PPA 2008 - 2011, a eficácia objetiva (*Ea*) quanto à realização física foi de 0,36, ou seja, alcançou 36% da meta prevista no tocante à entrega de novas vias férreas. Já a realização financeira desse PPA, com *Ea* igual a 0,41, demonstra que apenas 41% da dotação inicialmente prevista efetivamente foi desembolsada no plano ferroviário em questão.

Quanto ao PPA 2012 - 2015, a realização física da meta originalmente concebida foi ainda mais baixa. Com a eficácia objetiva (*Ea*) igual a 0,24, tão somente 24% do total dos trechos ferroviários constantes desse plano foi de fato concluído. A realização financeira com *Ea* igual 0,82 é expressiva, quando comparada com a meta inicial, entretanto, não guarda correspondência com a realização física anteriormente comentada.

No caso da meta financeira, observa-se um valor elevado, significando alta aplicação de recursos financeiros, sem termos, em contrapartida, correspondência com a realização física. Tal fato pode sinalizar que recursos foram alocados em montantes inferiores aos necessários à total execução física dos empreendimentos, além de outros gastos não previstos, tais como, revisão de projetos em fase de obra, em desapropriações adicionais, em gestão ambiental, supervisão, em reajustamentos e correções não estimadas anteriormente. Os resultados alcançados com a aplicação do método da eficácia objetiva são apresentados na Tabela 5.1.

Tabela 5.1: Resultados Realização Física e Financeira

PPA's 2008 – 2011 e 2012 - 2015				
	2008 - 2011		2012 - 2015	
		%		%
Realização Física	0,36	36%	0,24	24%
Realização Financeira	0,41	41%	0,82	82%

5.2 RESULTADOS DA APLICAÇÃO DO QUESTIONÁRIO 1

A aplicação do Questionário 1 foi realizada no primeiro semestre de 2016 com especialistas que atuam em 6 instituições governamentais, da administração direta e indireta, que lidam com o planejamento/execução de políticas públicas e programas voltados para o setor transportes, conforme apresenta o Quadro 5.1. Para permitir a comparação dos resultados da pesquisa e do perfil dos respondentes, a primeira coluna agrupa cada instituição e a segunda o número de respondentes.

Quadro 5.1: Relação de instituições presentes na pesquisa e quantidade de respondentes

Nome da instituição participante	Quantidade de respondentes
Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT	2
VALEC - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.	2
MT (atual Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil)	4
Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT	4
Empresa de Planejamento e Logística - EPL	1
MPOG (atual Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - MP)	2

Com relação aos resultados obtidos - como são elaborados os PPA's e os critérios adotados - algumas orientações já foram seguidas na montagem do PPA 2016 - 2019. Destacam-se,

relacionar os empreendimentos que já estavam em execução no PPA anterior e que não foram concluídos, bem como tão somente aqueles com projetos e estudos de viabilidade aprovados.

A pergunta seguinte sobre a realização de avaliação/crítica quanto ao PPA anterior, os entrevistados foram assertivos quanto à forma parcial com que se dava essa avaliação, a merecer maiores questionamentos e discussões e, necessariamente, uma forma de avaliação conjunta, mais abrangente, participativa e integrada dos gestores.

A terceira e a quarta questões se referiam, respectivamente, ao aproveitamento ou não de projetos contidos no PPA anterior e se o objetivo de um PPA é o de ter um elenco selecionado de projetos ou o de efetivamente relacionar aqueles que possam ser concluídos em um horizonte de 4 anos. As opiniões colhidas confirmaram que a seleção de projetos parte daqueles não concluídos do PPA anterior, e com perspectiva de conclusão até o final de cada PPA. Em nosso entendimento, e em face das extensões ferroviárias relacionadas em cada PPA, ou programa do tipo PAC, o histórico de construções ferroviárias no Brasil, contradiz tal assertiva. A limitação ou o contingenciamento frequente de recursos financeiros ou orçamentários, a má gestão, a ausência de bons projetos ou do projeto propriamente dito, entre outros fatores elencados a seguir, deveriam conduzir o planejamento desses planos/programas a metas físicas mais realistas, em termos de quilômetros de ferrovias a serem entregues no período em tela.

Na última questão, quanto a sugestões em benefício de uma maior efetividade física e financeira dos projetos ferroviários de carga objeto dos PPA's, diversas ideias foram lançadas, sendo a maioria delas relacionadas com a gestão, o acompanhamento e o monitoramento dos planos como um todo, além de relacionarem os principais fatores responsáveis pelos atrasos ocorridos.

Assim, destacaram a importância da participação de todos os atores que têm assento nesse processo de execução do planejamento, de uma atuação integrada, constante, efetiva, crítica e permanente, até a formatação final do objeto em discussão.

Nesse sentido, segundo os entrevistados, o MT que lidera o processo por intermédio de sua Subsecretaria de Planejamento e Orçamento - SPO deveria promover apresentações e encontros sobre o resultado da elaboração do PPA, com cronograma contendo os pontos de

controle, de maneira a monitorar e avaliar a execução (principalmente no que diz respeito à evolução física dos empreendimentos). E assim, buscar ao longo do processo e de forma coletiva e aliada aos demais agentes intervenientes, solução para os óbices que surgem durante o desenvolvimento físico e financeiro dos planos, programas e projetos.

5.3 RESULTADOS DO QUESTIONÁRIO 2

O resultado obtido por meio da aplicação do Questionário 2, realizado após a análise e consolidação das respostas obtidas com o Questionário 1, reforçou como críticos ao desempenho do plano, aspectos e fatores destacados nos encontros anteriores, bem como nos relatórios de desempenho e gestão dos PPA's. O Questionário 2 contempla uma escala com valores que variam entre 1 e 5. O valor 1 representa pouca/nenhuma contribuição do fator em destaque, como responsável pela não realização das metas previstas para os empreendimentos ferroviários. O valor 5 representa o fator com a pontuação máxima, como contribuinte/responsável pela não realização das metas previstas.

Assim, quanto ao fator "Projetos com deficiência técnica/ausência de procedimentos licitatórios prévios" cujos resultados da pesquisa são apresentados na Figura 5.1, os entrevistados confirmaram - mais de 50% - que os entraves e as não conformidades dos projetos de engenharia e das obras atrasam o regular desenvolvimento dos mesmos, exigindo em consequência, reprogramações, revisões e complementação orçamentária (pontuaram com o número 4).

Os entrevistados, 27%, ainda pontuaram o fator com o valor 3 e 20% deles com o número 5, admitindo assim, que tal fator tem significância quanto à não efetividade dos projetos/obras e deve merecer gestão e melhoria de processos.

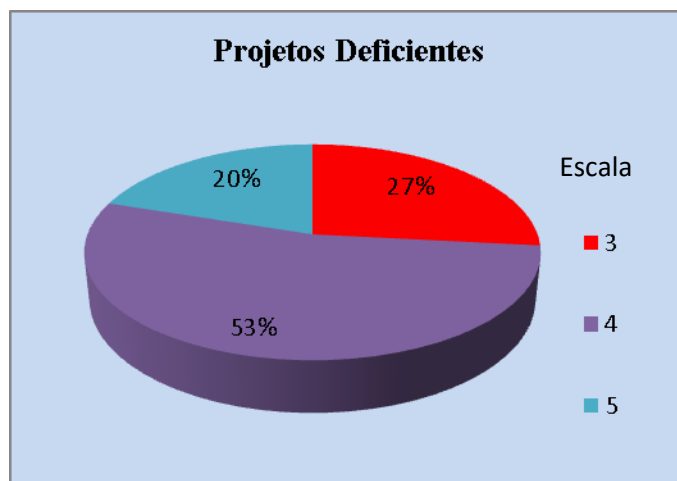


Figura 5.1: Projetos com deficiência técnica/ausência de procedimentos licitatórios prévios

Com 60% das respostas no número 3 e 27% pontuando 4, o fator "Gestão deficiente/falta de coordenação e integração entre os agentes responsáveis pelos PPA's" também se apresenta como crítico, reforçando a necessidade de melhorias na concepção do instrumento como um todo. A Figura 5.2 destaca os valores das pontuações quanto a este fator.

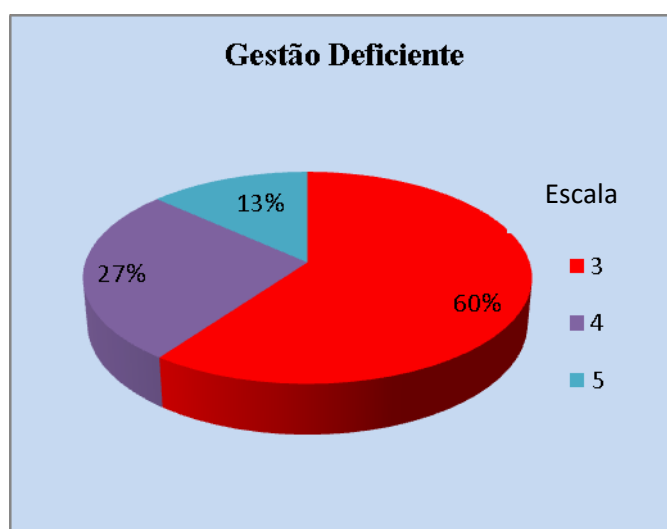


Figura 5.2: Gestão deficiente/falta de coordenação e integração entre os agentes responsáveis pelos PPA's.

O fator "Limitações de ordem orçamentária/fiscal", de decisão externa e em grande medida sem a participação do setor transportes, interfere sobremaneira na execução regular dos planos e programas, sendo marcado com o número 5 por 45% dos entrevistados, ao tempo em que 22% deles, marcaram igualmente 4 e 3 (muito importante). Tal comportamento é espelhado na Figura 5.3.

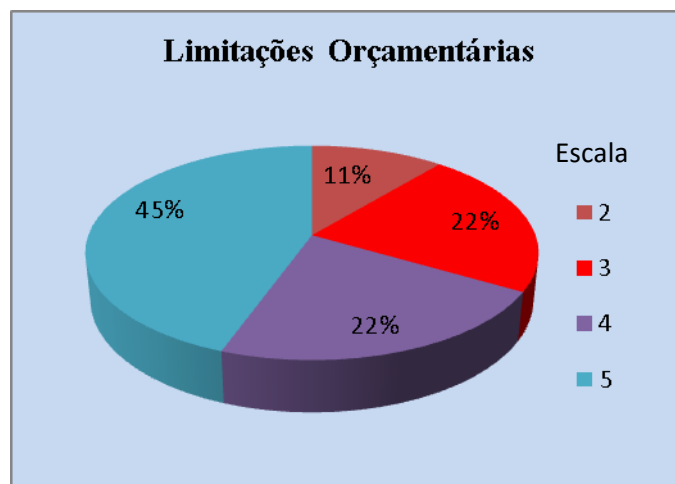


Figura 5.3: Limitações de ordem orçamentária/fiscal

Por fim, o fator “Interferências setoriais (Transportes) ou governamentais no planejamento/execução dos PPA’s” obteve, por 67% dos entrevistados, o valor 5, indicando importância máxima desse quesito como perturbador ao alcance dos objetivos estabelecidos em um PPA. Outros 33% assinalaram 4 na escala, não se observando nenhuma outra fixação diferente dessas.

Tal retrato, estampado na Figura 5.4 que se segue, foi comentado e referenciado pelos entrevistados nas perguntas abertas desse questionário, indicando a necessidade do aprimoramento, da melhoria e da consolidação da gestão pública, e, em particular, quanto aos planos plurianuais de investimento.



Figura 5.4: Interferências setoriais (Transporte) ou governamentais no planejamento/execução dos PPA's

O fator deixado em aberto na pesquisa realizada foi objeto de comentários e observações pelos respondentes, como os apresentados em seguida.

Foi questionada por alguns, a mutabilidade do PPA ao longo do tempo (PAC 1, PAC 2, etc.) no que diz respeito aos projetos nele inseridos, por ocasião de seu lançamento, bem como a viabilidade de conclusão dos mesmos num horizonte curto de 4 anos.

Do mesmo modo, observaram falta de transparência no processo como um todo, de maneira a que se saiba onde o Governo pretende chegar com as ações propostas.

Por fim, recomendaram a necessidade do estabelecimento de metas mais adequadas e factíveis, que possam levar ao final, os projetos ferroviários a operarem de forma sistêmica e integral, dando continuidade a uma operação de transporte completa, eficiente, eficaz e efetiva.

A Tabela 5.2 resume os principais resultados alcançados por essa pesquisa:

Tabela 5.2: Quadro resumo com os principais resultados da pesquisa

Eficácia Objetiva	2008 - 2011			2012 - 2015		
	Previsto	Realizado	%	Previsto	Realizado	%
Discriminação						
Construção de Ferrovias (km)	2.518	909	36%	4.546	1.088	24%
Recursos Financeiros (R\$ milhões)	7.530	3.082	41%	10.183	8.309	82%
Questionários						
Discriminação	Fator de Importância Considerado Pelos Respondentes (em %)					
Escala (Importância)*		1	2	3	4	5
Projetos Deficientes		0%	0%	27%	53%	20%
Gestão Deficiente		0%	0%	60%	27%	13%
Limitações de Orçamentárias		0%	11%	22%	22%	45%
Interferências Setoriais/Governamentais		0%	0%	0%	33%	67%

*Escala 1 = pouca/ninguma contribuição do fator como responsável pela não realização das metas previstas para os empreendimentos ferroviários; e

Escala 5 = fator com a pontuação máxima como contribuinte/responsável pela não realização das metas previstas.

Depreende-se do quadro resumo com os principais resultados da pesquisa, a baixa execução física dos projetos ferroviários de carga constantes dos dois PPA's.

Os percentuais de 36% e 24% correspondentes aos PPA's de 2008 – 2011 e 2012 – 2015, respectivamente, atestam a incapacidade governamental/setorial de dar efetividade às obras de infraestrutura ferroviária previstas.

Quanto à realização financeira do PPA 2008 – 2011, esta não alcançou 50 % (foi de 41%), prejudicando em consequência o andamento normal dos empreendimentos.

Já o PPA 2012 – 2015, com uma realização financeira de 82%, sem correspondência com a meta física planejada, tem seu elevado desembolso explicado, conforme atestam os relatórios gerenciais já comentados, mercê das revisões de projetos em fase de obras (fator “Projetos com deficiência técnica/ausência de procedimentos licitatórios prévios”) e da complementação de recursos (fator “Limitações de ordem orçamentária/fiscal”), em virtude de gastos adicionais não previstos e de dotação orçamentária inicial insuficiente frente à meta estabelecida.

Os aspectos graduados na escala de 1 a 5 pelos gestores entrevistados traduzem por excelência os percentuais obtidos ao se medir a eficácia objetiva dos empreendimentos.

Os fatores “Projetos com deficiência técnica/ausência de procedimentos licitatórios prévios”, “Limitações de ordem orçamentária/fiscal” e “Interferências setoriais (Transportes) ou governamentais no planejamento/execução dos PPA's” obtiveram dos respondentes a marcação 4 e 5 (na escala que vai de 1 a 5), em percentuais que variaram de 67% a 100%. Tal representatividade explica as baixas execuções físicas e financeiras constatadas, onde quanto maior o número assinalado, mais fortemente aquele fator contribuiu para a inefetividade do planejamento programado. Especificamente quanto aos 82% de realização financeira do PPA 2012 – 2015, o fator “ Limitações de ordem orçamentária/fiscal” também interpreta esse desempenho elevado, na medida em que, após uma dotação original não suficiente, a mesma foi objeto de suplementação orçamentária ao longo do período do correspondente PPA.

Por sua vez, “Gestão deficiente/falta de coordenação e integração entre os agentes responsáveis pelos PPA's ” recebeu pontuação elevada, como se verifica do quadro resumo em exame, a partir do número 3 da escala referencial, destacando-se, por conseguinte, como interveniente e contribuinte direto para a não realização das metas previstas.

Cabe observar que o fator “Limitações de ordem orçamentária/fiscal”, embora contribuinte para a comentada frustração quanto ao alcance dos objetivos dos planos, não é de competência ou arbítrio setorial, não tendo assim sobre ele qualquer ingerência.

Finalmente, ainda com referência ao quadro resumo mostrado anteriormente, quanto ao aspecto/fator “Interferências setoriais (Transportes) ou governamentais no planejamento/execução dos PPA's”, 100% dos entrevistados pontuaram 4 e 5, entendendo assim, a urgência de se minorar essas barreiras e de melhorar a integração dessas interfaces, em benefício da efetividade do planejamento.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES PARA TRABALHOS FUTUROS

As considerações aqui apresentadas reforçam a necessidade de se aprimorar o planejamento governamental objeto dos Planos Plurianuais de Investimentos, bem como sua interação com o setor transportes, de maneira a se evoluir para resultados mais satisfatórios quanto à conclusão dos empreendimentos ferroviários de carga neles incluídos. Os resultados encontrados com a aplicação do método da eficácia objetiva atestam a não realização das metas programadas nos períodos previstos, reforçando a ineficiência desse planejamento, com reflexos acentuados no setor transportes.

As metas financeiras previstas nos PPA's não guardam correspondência com as respectivas metas físicas, desacreditando esses planos frente à sociedade e os programas e projetos ferroviários planejados, perante os gestores, técnicos e os executores. Daí a importância de que nos programas, ações e atividades específicas do setor transportes, objeto de estudos, projetos e obras, ocorra a vinculação do recurso financeiro à respectiva meta física prevista. A partir daí, entende-se que será possível cobrar desempenho e se avaliar corretamente o gestor público.

A ausência de um planejamento de longo prazo e de uma política de Estado para o desenvolvimento da infraestrutura sinalizam na direção da implantação de uma estrutura institucional, a quem caberia o planejamento sistemático, coordenado, permanente, integrado e multimodal da infraestrutura de transportes.

Na mesma linha, identifica-se como necessária a concentração em um único Ministério das políticas e ações relativas aos transportes, portos e aviação civil, tal como definido recentemente. Essa centralização possibilitará ganhos na atuação multimodal e coordenada, gerando simplificação de processos e de procedimentos e, em consequência, trazendo agilidade, eficiência e eficácia nas tratativas das questões afetas ao setor.

A Empresa de Planejamento e Logística - EPL requer ter o seu papel revisto - agora vinculada à Casa Civil da Presidência da República - de modo a se dedicar às concessões ferroviárias e à elaboração/revisão/apoio/coordenação dos projetos de infraestrutura e logística de transportes.

Com o recém-criado Programa de Parcerias de Investimentos – PPI, no âmbito do governo federal, a EPL se coloca por excelência, como operador e suporte à Secretaria – Executiva desse programa, com vista à estruturação da política pública, com destaque para aquela voltada ao setor transportes. A consequência imediata que se espera dessa reestruturação, são contratos mais bem elaborados e projetos com melhor qualidade técnica, a dispensar as repetitivas e onerosas revisões em fase de obra.

O setor transportes necessita promover segurança normativa e jurídica, e definir os marcos regulatórios que ainda estão em discussão e em fase de validação/reformulação. Estabelecer claramente o papel de cada ente, seja do poder concedente, do concessionário ou das agências. Consolidar um saudável ambiente concorrencial, com adequação de regras e procedimentos e com a atualização das competências dos ministérios e das agências reguladoras. Do mesmo modo, promover segurança institucional e garantia quanto à liberação dos recursos empenhados ao setor e não disponibilizados, nos prazos e respectivos montantes, aos projetos/obras de infraestrutura de transportes e logística. Esses recursos, liberados tardiamente, comprometem o cronograma de execução de uma obra, em face das inevitáveis desmobilizações. Complementa-se uma dotação inicial, programada na época aquém do exigido, e não se consegue na sequência, avançar fisicamente nos empreendimentos com a celeridade planejada e requerida.

Os procedimentos prévios que antecedem o início das obras precisam ser respeitados e considerados antes de se incluir um empreendimento em um plano governamental ou programa setorial. Estes, ao não serem realizados ao seu tempo, comprometem o regular desenvolvimento das iniciativas de infraestrutura no setor transportes.

As licenças ambientais que em média demoram 30 meses para serem concedidas, inviabilizam qualquer cronograma e sistema de acompanhamento de projetos/obras. As indefinições, em muitos casos, quanto à competência do licenciamento, se IBAMA, ICMBio, Fundação Cultural Palmares, INCRA, IPHAN ou outra entidade estadual envolvida no licenciamento, ainda corroboram para a dilatação dos prazos de concessão, análise e de cumprimento de exigências. Neste particular, propostas em estudo pelo governo caminham na direção contrária, ao estabelecer que os editais de licitação só sejam publicados após a emissão da

licença ambiental prévia, além de uma padronização das regras para a realização de audiências públicas.

As desapropriações, nem sempre consideradas e orçadas quando do planejamento inicial das intervenções na infraestrutura de transportes, representam um problema adicional, a perturbar o andamento das execuções físicas e financeiras, principalmente quando ainda são alvo de judicialização.

As considerações anteriormente descritas, consubstanciam e embasam corretamente os fatores principais apontados pelos entrevistados nos Questionários, como impeditivos à viabilização do planejamento tal como previsto.

Desse modo, essa situação culmina em prazos nunca cumpridos, interlocuções intermináveis, alterações nos planejamentos, aporte extra de recursos e a não consecução do objeto contratado.

Em direção a uma matriz de transporte mais equilibrada, com uma maior representatividade do modal ferroviário, é necessário, por outro lado, viabilizar as concessões ferroviárias em novas bases que motivem o capital privado a participar, concomitante ao investimento privado, nos financiamentos públicos dos projetos ferroviários.

De acordo com o presidente da Confederação Nacional da Indústria – CNI, Robson Braga de Andrade (Estadão, 18/07/2016), o aumento da participação privada no aporte de capitais e na gestão dos empreendimentos é imprescindível para que o País reverta o quadro de atraso. A CNI apresenta dados de pesquisa de julho de 2016, onde de cada R\$ 100,00 investidos em infraestrutura, R\$ 83,00 saíram de bancos públicos. BNDES, CEF e Tesouro Nacional garantiram juntos R\$ 137,90 bilhões dos R\$ 166,20 bilhões desembolsados para transportes, energia elétrica, telecomunicações e saneamento em 2014 (só o BNDES foi responsável por quase metade dos empréstimos).

O que se depreende desse quadro é a necessidade de uma revisão do modelo de financiamento com vista a incrementar a participação das fontes privadas.

O ajuste dos projetos, com um maior direcionamento pró-mercado deverá aumentar suas atratividades, a partir de melhores taxas de retorno, de estudos de demanda mais realistas, da exigência de investimentos menores com prazos maiores e da diminuição de riscos alocados aos mesmos, como os passivos ambientais ocultos.

Segundo especialistas do setor de infraestrutura, logística e transportes, o país deveria investir pelo menos 4% do PIB em infraestrutura para se posicionar no mesmo nível de países com desenvolvimento semelhante. Além das restrições macroeconômicas, hoje presentes na economia brasileira, a ausência de projetos de qualidade impede que se alcance no curto prazo a taxa de investimento desejável.

A despeito disso, a conjugação de esforços em todos os níveis da administração pública, na implementação das medidas, sugestões e ajustes anteriormente citados, contribuirá de modo relevante para a descaracterização dos fatores apontados nesse trabalho como os principais responsáveis pelo não atingimento das metas previstas nos planos, programas e projetos vinculados ao setor transportes.

Nesse sentido, reforça-se a importância vital de se capacitar o gestor público para essa função, e entre as melhores práticas de gestão de projetos destaca-se o guia ou padronização conhecido como PMBOK. O Project Management Body of Knowledge – PMBOK é de autoria do Project Management Institute – PMI, sendo considerado hoje um divisor de águas na história da gestão de projetos. Essa ferramenta de gestão abrange os principais aspectos contidos no gerenciamento de um projeto, identificando processos, áreas de conhecimento, ferramentas e técnicas.

Entende-se como uma contribuição dessa dissertação à administração pública e ao setor transportes, e por que não dizer, ao ambiente acadêmico, reavivar o próprio conceito de planejamento em suas ações iniciais e finalísticas.

A esse planejamento, naturalmente deverá estar incorporado a avaliação, a reavaliação, o monitoramento e o controle permanente, contínuo, sistemático e integrado, utilizando-se de metodologia de análise e medição dos resultados auferidos, como a aqui apresentada.

Com relação a trabalhos futuros, verifica-se a oportunidade de se avaliar os Planos Plurianuais ou programas setoriais de transportes, bem como seus projetos e obras de infraestrutura, a partir da introdução de uma nova variável, que traduza o valor agregado de realização do plano/programa/projeto, ao relacionar a meta física com a financeira. Esta variável irá possibilitar a real avaliação do desenvolvimento de um empreendimento, onde os recursos necessários para a construção, por exemplo, de 1 km de ferrovia, ao serem desembolsados terão como contrapartida, a entrega concomitante do quilômetro de ferrovia planejado.

Do PMBOK tem-se a definição de gerenciamento do valor agregado: “o Gerenciamento do Valor Agregado (GVA) ou Earned Value Management (EVM) é o método de medição de desempenho que integra as medidas de escopo, custo e cronograma para auxiliar a equipe de gerenciamento a medir e avaliar o progresso do projeto”.

Por fim, Vargas (2011) conceitua Valor Agregado ou Earned Value (EV) como sendo o valor que indica a parcela do orçamento que deveria ser gasta, considerando o serviço realizado até aquele momento e o custo respectivo de linha de base para a atividade, sendo calculado assim, multiplicando-se o percentual concluído pelo orçamento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT (2014) Proposições Para Solução de Conflitos Ferroviários Urbanos (2014).
- Aguilar, M. J. & Ander-egg, E. (1994) Avaliação de Serviços e Programas Sociais Petrópolis – RJ, Vozes, 1994.
- Alarcão, I. (1998) Tendências no estudo sobre avaliação. In: Rico, Elizabeth.
- Almeida, B. C. & De Paula, S. L. (2014) O Papel da Avaliação de Políticas Públicas no Contexto dos Governos Locais. Planejamento e Políticas Públicas – PPP. IPEA. Brasília.
- Amboni, C. S. (2011) Aspectos relevantes do planejamento governamental e do plano plurianual. Trabalho de Conclusão de Curso do Programa Nacional de Formação em Administração Pública. Universidade Aberta do Brasil.
- Andrade, M. A. (2010). Sistema de avaliação de políticas públicas: instrumento de eficiência na busca do desenvolvimento e no combate à pobreza. Disponível em: <<http://www.cchla.ufrn.br>> Acesso em: Julho 2015.
- Arretche, M. T. S. (1998) “Avaliação de Políticas Sociais: Uma Questão em Debate”. São Paulo, Cortez.
- Arretche, M. T. S. (1999) Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 14, n.40, p.111-141.
- Barbosa, F.; Garcia, R. C. (2001) A Propósito da Avaliação do PPA: Lições da Primeira Tentativa. Disponível em: http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio2_proposito.pdf > Acesso em 03/04/2015.
- Belloni, I. (1988). Avaliação do ensino de graduação - Teste de metodologia. Brasília: Universitária, (Coleção Série UnB).
- _____. A função social da avaliação institucional. Revista Avaliação, a. 3, n. 4, p. 37-50. 1998.
- Belloni, I; Magalhães, H; Sousa, L. C. (2001). Metodologia para avaliação de políticas públicas: uma experiência em educação profissional. São Paulo: Cortez, 2001. Pg. 96 coleção Questões da Nossa Época, v. 75).
- Brasil. Plano Plurianual 2008-2011 – Mensagem Presidencial. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília, 2007. Disponível em <www.planejamento.gov.br>. Acesso em 15 de fevereiro 2015.
- Brasil. Plano Plurianual 2012-2015. Mensagem Presidencial. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília 2011b. Disponível em <www.planejamento.gov.br>. Acesso em 15 de fevereiro de 2015.
- Brasil. Lei nº 11.653, de 07 de abril de 2008a. Disponível em< <http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em 2 maio 2015
- Brasil. Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012a. Disponível em< <http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em 2 maio 2015.
- Brasil Debates (2014). Atividade Econômica- Ed. Outubro. Disponível em: <<http://brasildebate.com.br/>> acesso junho 2016.
- Cardoso, A. S. C. S. (2011). Análise de Eficácia e Efetividade de Políticas Públicas Voltadas para o desenvolvimento da Amazônia. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Pará. Belém, Pará.
- Cardoso Júnior, J. C. (2011) A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil. Série Diálogos Para o Desenvolvimento. Ipea, Brasília.
- Carvalho, M.C. B. Avaliação participativa: uma escolha metodológica. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate. São Paulo: Cortez; Instituto de Estudos Especiais, 1999. p. 87-94.
- Cavalcanti, M. M. A. (2006) Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais – Uma Abordagem Conceitual. Disponível em <<http://www.socialiris.org/antigo/imagem/boletim/arq48975df171def.pdf>> Acesso em 10/04/2015.
- Confederação Nacional do Transporte - CNT (2013) O Sistema Ferroviário Brasileiro. Transporte e Economia.
- Cohen, E. & Franco, R. (1993) Avaliação de projetos sociais. Petrópolis: Ed. Vozes.
- Cotta, T.C (1998). Metodologia de avaliação de programas sociais: análise de resultados e de impactos. Revista do Serviço Público, Brasília, a. 49, n. 2. p.105-126, abr./jun.
- Costa, F. L & Castanhar, J. C (2003). Avaliação dos Programas Públicos: Desafios conceituais e metodológicos. Rio de Janeiro. 37 (5):969-92, set./out. Disponível em:<http://app.ebape.fgv.br/comum/arq/Costa_castanha.pdf> Acesso em: 03/03/2015.

- Cunha, C.G. S (2006) Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais Tendências Recentes e Experiências no Brasil. Universidade Washington. Disponível em: < http://www1.seplag.rs.gov.br/upload/Avaliacao_de_Politicass_Publicas_e_Programas_Governamentais.pdf > acesso 05/05/2015.
- Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT (2014) Relatório Interno.
- Dos Santos, E. A. V. et al. (2016) Administração da Política e Gestão Pública no PPA 2012 - 2015. Revista Brasileira de Administração Política. Disponível em < <http://www.portalseer.ufba.br/>>. Acesso 7 de Setembro de 2016.
- Faria, R. (1999). Avaliação de programas sociais: evoluções e tendências. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate. São Paulo: Cortez; Instituto de Estudos Especiais, p. 41-49.
- Ferreira, P. C. & França, J. M. S. (2007). Um estudo sobre infraestrutura: impactos produtivos, cooperação público-privado e desempenho recente na América Latina. Disponível em <http://www.fgv.br/professor/ferreira>. Acesso em: 15 de julho de 2015.
- Figueiredo, M. F. & Figueiredo, A. M. C (1986) Avaliação Política e Avaliação de Políticas: Um Quadro de Referência Teórica. Análise & Conjuntura, v. 1, n. 3, Belo Horizonte, set. /dez. 1986.
- Filomeno, P. R. (2008) Unificação de bitolas ferroviárias no Brasil: sonho ou mera possibilidade? Disponível em: < www.portogente.com.br > Acesso em: 07 de setembro de 2016.
- Firme, T. P. (1994). Avaliação: tendências e tendenciosidade. Revista Ensaio, v.1, n. 2, jan. /mar.
- Fleury, P. F. (2013) Infraestrutura - sonhos e realidade. Rio de Janeiro: Editora FGV. Disponível em: < www.cnd.fgv.br: Acesso em 07 de setembro de 2016.
- Frey, K. (2000) Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes á pratica da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas públicas. IPEA, n. 21, junho.
- Frischtak, C. R. & Davies, K. (2014). Desatando o nó da infraestrutura no Brasil: Uma Agenda de reformas: Fórum Nacional. Instituto Nacional de Altos Estudos - INAE
- Garcia, R.C. (2001). Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 23, p. 7-70, jun.
- Holanda, A. N. C. (2003) Avaliação de Políticas Públicas: Conceitos Básicos, Caso do Proninfo e a Experiência Brasileira. In: Congresso Internacional Del Clad Sobre lá Reforma Del Estado Y De La Administración Pública, 8 ed. Panamá.
- Instituto de Pesquisa Aplicada - IPEA (2010) Brasil em desenvolvimento. Estado Planejamento de Políticas Públicas. Volume 3.
- Jannuzzi, P.D.M. (2005) Indicadores Para o Diagnóstico, Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais no Brasil. Revista do Serviço Público Brasília 56 (2):137-160. Junho /2005.
- Knoepf, P (2007) Public Polices Analysis. UK: Universidade of Bristol.
- Lima JR., O.B.; Silva, A.A; Leite, M.C. (1978) Intervenção planejada na realidade social: escopo e limites da pesquisa de avaliação. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1978.
- Lubambo, C. W.; Araújo, M. L. C. (2003). Avaliação de programas sociais: virtualidades técnicas e virtualidades democráticas. Recife: Fundação Joaquim Nabuco. Trabalho para discussão, n. 158.
- Parsons, D. W. (1996) Public Policy. Introduction to the theory and practice of policy. Cambridge. Grea Britainatthe University Press. 1996.
- Perrupato, M. (2007). A Proteção das Infraestruturas Críticas – Transportes. Disponível em: <<https://www.eceme.ensino.eb.br/meiramattos/index.php/RMM/article/viewFile/199/168>> Acesso em: Setembro de 2015.
- Martins, H.F (2007) Reforma do Estado na era FHC: Diversidade ou fragmentação da agenda de políticas de gestão pública? Revista Eletrônica Sobre a Reforma do Estado. Salvador Bahia. Disponível em: <http://www.academia.edu/3261501/Reforma_do_Estado_na_era_FHC_diversidade_ou_fragmenta%C3%A7%C3%A3o_da_agenda_de_pol%C3%ADticas_de_gest%C3%A3o_p%C3%BAblica> Acesso em: Agosto 2015..
- Matos, P.O. (2002) Análise dos Planos de Desenvolvimento Elaborados no Brasil Após o II PND. Dissertação Apresentada à Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz Universidade de São Paulo. São Paulo - SP
- Melo, (Org.). (1999) Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate. São Paulo: Cortez; Instituto de Estudos Especiais, p. 29-39.
- Melo, P. C. (2012) Monitoramento e Avaliação na Administração Pública Federal: Os desafios do PPA 2012/2015. Trabalho Apresentado no Curso de Especialização em Orçamento Público Pelo Programa de Pós-Graduação Instituto Serzedelo Corrêa do Tribunal de Contas da União – TCU. Brasília- DF
- Melo, A. C. O. (2013) Análise do Plano Plurianual Brasil 2008-2011 IV Encontro de Administração Política. Vitória da Conquista. Bahia- 05 a 07 julho 2013.

- Meneguim, F.B. & Freitas, I.V.B (2013). Por que avaliar políticas públicas? Texto para discussão. Disponível em <http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao.htm.> Acesso. Junho 2015.
- Mynaio, C. (2005) Avaliação por triangulação e métodos – Abordagem de Programas Sociais. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.
- Nogueira, R. D & Cavalcante, P. L (2009) Avaliação e monitoramento: duas experiências de institucionalização na gestão das políticas públicas no Poder Executivo Federal brasileiro. XIV Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahia, Brasil, 27 - 30 oct.
- Oliveira, E. A. (2015) PPA 2012-2015. Uma análise Crítica.IV Semana do Economista. Universidade Estadual de Santa Cruz - UESC. Ilhéus Bahia.
- Pabón, H. (1985) Evaluación de serviços de salud. CALI: XYZ Editora.
- Plano Nacional de Logística e Transportes – PNLT (2009) Ministério dos Transportes. Secretaria de Política Nacional de Transportes – SPNT/MT.
- Plano Nacional de Logística e Transportes – PNLT (2012) Ministério dos Transportes. Secretaria de Política Nacional de Transportes – SPNT/MT.
- Pompermayer, F. M (2014) Planejamento Integrado da Infraestrutura de Transporte Regional. Brasil em Desenvolvimento 2014, Estado Planejamento e Políticas Públicas. Vol., 1. IPEA
- Procopiuk, M. (2013) Políticas Públicas e Fundamentos da Administração Pública: Análise e Avaliação, governança e rede de Políticas Públicas, Administração Judiciária. São Paulo. Atlas.
- Pontifícia Universidade Católica - PUC (2016) Indicadores de Desempenho Ferroviário. Maxwell. Rio de Janeiro. Disponível em: < <http://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/>. Acesso em: junho 2016.
- Ramos, M. P. & Schabbach, L. M. (2012) O Estado da Arte da Avaliação de Políticas Públicas: Conceituação e Exemplos de Avaliação no Brasil. Revista Adm. Pública. Rio de Janeiro 46(5). Outubro 2012.
- Rezende, F. (2010) Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. Brasília, CEPAL. Escritório no Brasil, IPEA, Texto para Discussão, 4.
- Richardson, R. J. (1989) Pesquisa social: métodos e técnicas. São Paulo: Atlas.
- Richardson, R. J. (1999). Pesquisa social: métodos e técnicas. 3 ed. São Paulo: Atlas. 334p.
- Rossi, P. H. & Freeman, H. E. (1993) Evaluation: A Systematic de Approach. Newbury Park: Sage Publications.
- Santos, A. R, (2012) Monitoramento e Avaliação de Programas no Setor Público: A experiência do PPA do governo federal no período 2000-2011. Monografia de Especialização Instituto Serzedello Corrêa (ISC), 2012.
- Santos, M. H. C. (1997). Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo Legislativo no Brasil Pós Constituinte. Vol. 40 no. 3 R.J
- Schroeder, E. M. & CASTRO, J. C. (1996). Transporte rodoviário de cargas: Situação atual e perspectivas. Revista do BNDES, dez. 1996. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/revista/carga.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2015.
- Silva, A. F. (2010) Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), avaliação da educação básica e desempenho docente. Jornal de Políticas Públicas. Nº 8 julho de 2010. PP 63-73.
- Surel, Y. (2014) A Evolução das Políticas Públicas na América Latina. Dinâmicas Socioeconômicas e Políticas Públicas. 2ª. Ed. A Savoir.
- Teixeira, E. C. (2002) O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade. AATR-BA Disponível em: < <http://www.dhnet.org.br/>> Acesso em Julho 2016.
- Tribunal de Contas da União – TCU (2014) Referencial Para Avaliação de Governança em Políticas Públicas. Tribunal de Contas da União Brasília.
- Universidade Campinas – UNICAMP (São Paulo). Núcleo de Estudos de Políticas Públicas.
- Vargas, R. V. (2011) Análise de Valor Agregado.
- Versiani, F. R. (2011) A economia brasileira nas últimas décadas: avanços e Problemas. Disponível em: [HTTPS://introducaoaeconomia.files.wordpress.com/2011/11/a-economia-brasileira-nas-c3baltimas-dc3a9cadas-final-15-11.pdf](https://introducaoaeconomia.files.wordpress.com/2011/11/a-economia-brasileira-nas-c3baltimas-dc3a9cadas-final-15-11.pdf). Acesso em 15 de jul. 2015.

APÊNDICE

Modelo do Questionário 1 Para Entrevistas

- 1 - Como são elaborados os PPA's?

- 2- Foi realizada avaliação/ crítica sobre o PPA anterior?

- 3- Na elaboração do atual PPA se aproveitou projetos do anterior?

- 4- O objetivo do PPA é ter uma carteira de projetos ou efetivamente relacionar aqueles que possam ser concluídos em 4 anos?

- 5- O que fazer para que o PPA tenha maior efetividade (realização física e financeira na execução), no período para o qual foi concebido? Que sugestões faria nesse sentido?

Modelo do Questionário 2

PESQUISA DE CAMPO					
Os Planos Plurianuais de Investimentos – PPA’s estabelecem diretrizes, objetivos e metas da administração pública para um horizonte de quatro anos.					
Marque na escala abaixo, de 1 a 5, a importância e o peso de cada fator listado para obtenção das metas estabelecidas nos PPA's.					
Considere o número 5 , como o fator de maior importância para a não obtenção da meta física e financeira prevista, ao final do período de cada PPA. Na sequência e sucessivamente, adote os números, 4, 3, 2 e 1, para os demais fatores a partir de uma importância e relevância um pouco menor, sendo que o número 1 significa que, aquele fator não tem significância ou influência quanto ao resultado esperado para o PPA.					
Interferências setoriais (Transporte) ou governamentais no planejamento/execução dos PPA’s;	1	2	3	4	5
Projetos com deficiência técnica/ausência de procedimentos licitatórios prévios.	1	2	3	4	5
Gestão deficiente/ falta de coordenação e integração entre os agentes responsáveis pelos PPA’s.	1	2	3	4	5
Limitações de ordem orçamentária ou fiscal	1	2	3	4	5
Outro. Especifique:	1	2	3	4	5
Comentários:					