

ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO
ESCOLA MARECHAL CASTELLO BRANCO

Maj Eng **CLEBER MACHADO ARRUDA**

**A Infraestrutura de Transportes do País e suas
Implicações para a Defesa Nacional: uma abordagem
conciliatória**



Rio de Janeiro

2013

Maj Eng **CLEBER MACHADO ARRUDA**

A Infraestrutura de Transportes do País e suas Implicações para a Defesa Nacional: uma abordagem conciliatória

Dissertação apresentada à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Militares.

Orientadora: Valentina Gomes Haensel Schmitt

Rio de Janeiro
2013

A 778 Arruda, Cleber Machado.
A Infraestrutura de Transportes do País e suas
Implicações para a Defesa Nacional: uma abordagem
conciliatória./ Cleber Machado Arruda. – 2013.
112 f. : il ; 30cm.

Dissertação (Mestrado) - Escola de Comando e
Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2013.
Bibliografia: f. 94-100.

1. Transportes. 2. Defesa. 3. Políticas Públicas. I.
Título.

CDD 387

Maj Eng **CLEBER MACHADO ARRUDA**

A Infraestrutura de Transportes do País e suas Implicações para a Defesa Nacional: uma abordagem conciliatória

Dissertação apresentada à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Militares.

Aprovado em de 2013.

BANCA EXAMINADORA

Valentina Gomes Haensel Schmitt – Prof Dra. Presidente
Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

Adriano de Paula Fontainhas Bandeira – Prof Dr. Membro
Instituto Militar de Engenharia

Paulo César Pellanda - Prof Dr. Membro
Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

A minha esposa, Virgínia, pelo amor,
carinho, apoio e motivação para a realização
deste trabalho.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que colaboraram para a realização deste trabalho, em especial ao Departamento de Engenharia e Construção (DEC) pelas informações a mim fornecidas.

À Professora Valentina meus sinceros agradecimentos pela orientação objetiva e clara na execução deste trabalho no decorrer desses dois anos. Sempre me faltarão palavras para agradecer o suficiente.

Aos amigos do Mestrado pelos importantes momentos de descontração e de debates calorosos.

À minha esposa pela colaboração e ajuda na estruturação do trabalho, meu amor e minha eterna gratidão.

Meu muito obrigado a todos!

RESUMO

Os sistemas nacionais que constituem a infraestrutura crítica do Brasil, em especial energia, transportes e comunicações não podem entrar em colapso, pois são indispensáveis ao desenvolvimento do País, e por isso devem estar dentro do contexto da Defesa Nacional. Atualmente, o sistema de transportes do País não atende na sua plenitude às necessidades de defesa, acarretando prejuízo ao planejamento estratégico operacional das Forças Armadas, sobretudo no que tange a comando e controle, mobilização, logística, mobilidade estratégica e outras. O Exército dentre suas atividades subsidiárias executa obras da infraestrutura, através do seu Sistema de Engenharia, mas não participa do planejamento de políticas públicas de forma a adequar as obras realizadas às necessidades de defesa. Este trabalho, denominado “A Infraestrutura de Transportes do País e suas Implicações para a Defesa Nacional: uma abordagem conciliatória” tem como objetivo analisar a infraestrutura de transportes do País e suas implicações nas necessidades de defesa, evidenciando a necessidade da participação do Exército Brasileiro no planejamento de obras e formulação de políticas públicas ligadas ao setor de transportes. Para se atingir esse objetivo, foi realizada, com um enfoque qualitativo, uma pesquisa documental e bibliográfica, seguida de uma pesquisa de campo que elencaram os planos, programas e projetos da área de transportes que devem ser conciliados com a política de defesa e, portanto requerem a participação do Sistema de Engenharia do Exército em suas implementações.

Palavras-chave: Infraestrutura, Transportes, Exército Brasileiro, Defesa.

RESUMEN

Los sistemas nacionales que proporcionan la infraestructura crítica de Brasil, especialmente la energía, el transporte y las comunicaciones no puede colapsar, porque son indispensables para el desarrollo del país y también se deben observar las necesidades de la defensa nacional. En la actualidad, el sistema de transportes del país no cumple en su totalidad las necesidades de defensa, causando daños a la planificación estratégica de la operación militar, especialmente en lo que se refiere al comando y control, la movilización, la logística, la movilidad estratégica y otros. El Ejército, entre sus actividades secundarias, realiza obras de infraestructura, pero no participa en la planificación de las políticas públicas con el fin de ajustar el trabajo realizado a las necesidades de la defensa. Por lo tanto, el presente trabajo, llamado las necesidades de infraestructura de transporte del país y su defensa: un enfoque conciliador, tiene como objetivo analizar la infraestructura de transporte del país y sus repercusiones en las necesidades de defensa, poniendo de relieve la necesidad de la participación del Ejército de Brasil en los trabajos de planificación y formulación de políticas públicas relacionadas con el sector de transporte en el contexto de la Defensa Nacional. Para lograr el objetivos propuesto fue realizada, con un enfoque cualitativo, una investigación documental y de literatura, seguida de una investigación de campo, que ha nombrado los planes, programas, proyectos en el área de transportes que necesitan una conciliación con la política de defensa y por lo tanto requieren la participación de la ingeniería del Ejército en sus implementaciones.

Palabras clave: Infraestructura, Transportes, Ejército Brasileño, Defensa Nacional.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Processo de Formulação de Políticas Públicas.....	26
Quadro 2 – Investimentos Recomendados em Infraestrutura de Trnp até 2023.	64
Quadro 3 – Política de Transporte X Política de Defesa.....	85

LISTA DE FIGURAS

Figura Nr 1 – Principais Ferrovias do Brasil.....	33
Figura Nr 2 – Hidrovias no Brasil.....	35
Figura Nr 3 – Principais Aeroportos no Brasil.....	37
Figura Nr 4 – Matriz de Transportes Brasileira.....	38
Figura Nr 5 – Vetores Logísticos da Organização Espacial Brasileira.....	62
Figura Nr 6 – Vetores Logísticos e de Integração Continental.....	63
Figura Nr 7 – Organograma do DEC.....	66
Figura Nr 8 – Organograma da DOC e Dispositivo das OM Eng de Cnst.....	67
Figura Nr 9 - Situação das Rodovias no País.....	80
Figura Nr 10 – Gráfico Comparativo do Setor Ferroviário Brasileiro.....	81
Figura Nr 11 – Projeção Futura para o Modal Hidroviário.....	83

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
CENTRAN	Centro de Excelência em Engenharia de Transportes
CONIT	Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte
CEL	Centro de Estudos em Logística/UFRJ
DNER	Departamento Nacional de Estradas de Rodagem
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
DEC	Departamento de Engenharia e Construção
EBF	Estratégia Braço-Forte
END	Estratégia Nacional de Defesa
FRF	Fundação Ricardo Franco
GT	Grupo de Trabalho
GIPOT	Grupo de Estudos para Integração da Política de Transportes
IEC	Infraestrutura Crítica
IIRSA	Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
IME	Instituto Militar de Engenharia
MD	Ministério da Defesa
MT	Ministério dos Transportes
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PDN	Política de Defesa Nacional
PHE	Plano Hidroviário Estratégico
PMN	Política de Mobilização Nacional
PNHI	Plano Nacional de Integração Hidroviária
PNLP	Plano Nacional de Logística Portuária
PNLT	Plano Nacional de Logística e Transportes
PPA	Plano Plurianual
PROFAA	Programa Federal de Auxílio a Aeroportos
PROFORÇA	Projeto de Força do Exército Brasileiro
SEEx	Sistema de Engenharia do Exército
SEP	Secretaria Especial de Portos
SINAMOB	Sistema Nacional de Mobilização
SIPLEX	Sistema de Planejamento do Exército

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
1.1 O PROBLEMA.....	12
1.2 OBJETIVOS.....	12
1.3 HIPÓTESE.....	12
1.4 VARIÁVEIS.....	12
1.5 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO.....	13
1.6 RELEVÂNCIA DO ESTUDO.....	13
2 REFERENCIAL METODOLÓGICO	16
2.1 TIPOS DE PESQUISA.....	16
2.2 UNIVERSO E AMOSTRA.....	17
2.3 COLETA DE DADOS.....	17
2.4 TRATAMENTO DE DADOS.....	18
2.5 LIMITAÇÕES DO MÉTODO E CUIDADOS REQUERIDOS.....	19
3 REFERENCIAL TEÓRICO	20
3.1 A POLÍTICA PÚBLICA.....	20
3.1.1 Perspectiva e Conceito de Política Pública	21
3.1.2 Processo de Formulação de Políticas Públicas	23
3.1.3 Implementação e Avaliação de Políticas Públicas	26
3.2 FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS DE TRANSPORTES.....	31
3.2.1 Concepção Histórica	31
3.2.2 Infraestrutura de Transportes e Desenvolvimento Socioeconômico	37
3.2.3 Políticas, Planejamento e Gestão de Transportes	38
3.3 POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL.....	43
3.3.1 Processo de Formulação: PDN (2005) e END (2008)	44
3.3.2 Transparência, Controle e Desafios da Política de Defesa Nacional	49
4 DISCUSSÃO	54
4.1 COOPERAÇÃO MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES (MT) – MINISTÉRIO DA DEFESA (MD): PARTICIPAÇÃO DO EXÉRCITO BRASILEIRO.....	54
4.1.1 Política Nacional de Defesa, Estratégia Nacional de Defesa e suas Interligações com a Infraestrutura de Transportes	55
4.1.1.1 Conclusão Parcial.....	57
4.1.2 Centro de Excelência em Engenharia de Transportes (CENTRAN)	58
4.1.2.1 Conclusão Parcial.....	59

4.1.3	Concepção do Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT)	59
4.1.3.1	Conclusão Parcial.....	65
4.1.4	Sistema de Engenharia do Exército (SEEx) - Departamento de Engenharia e Construção (DEC)	65
4.1.4.1	Conclusão Parcial.....	68
4.1.5	Instituto Militar de Engenharia (IME) – Fundação Ricardo Franco	69
4.1.5.1	Conclusão Parcial.....	70
4.2	AÇÕES ESTRATÉGICAS E PROJETOS DE DEFESA DO EXÉRCITO BRASILEIRO: SINERGIA COM A INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES	70
4.2.1	Estratégia Militar Terrestre (Estratégia Braço-Forte)	71
4.2.1.1	Conclusão Parcial.....	71
4.2.2	Projeto de Força do Exército Brasileiro (PROFORÇA) e a Infraestrutura de Transportes	72
4.2.2.1	Conclusão Parcial.....	73
4.2.3	Política de Mobilização Nacional e a Infraestrutura de Transportes	74
4.2.3.1	Conclusão Parcial.....	77
5.	ANÁLISE E APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS	79
5.1	DIAGNÓSTICO DO SETOR DE TRANSPORTES NO BRASIL: MODAIS RODOVIÁRIO, FERROVIÁRIO E HIDROVIÁRIO	79
5.1.1	Conclusão Parcial	84
5.2	GRAU DE ALINHAMENTO DAS OBRAS DE COOPERAÇÃO COM A POLÍTICA DE TRANSPORTES	87
5.2.1	Convênios Implementados pelo Sistema de Engenharia do Exército (SEEx)	87
5.2.2	Alinhamento dos Convênios com as Necessidades de Defesa Nacional	88
	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	91
	REFERÊNCIAS	94
	GLOSSÁRIO	101
	APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO ABERTO PARA O DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO (DEC)	103
	APÊNDICE B - QUESTIONÁRIO ABERTO PARA A COORDENAÇÃO DO SINAMOB (MINISTÉRIO DA DEFESA)	107
	APÊNDICE C - QUESTIONÁRIO ABERTO PARA A SECRETARIA EXECUTIVA DO MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	110

1. INTRODUÇÃO

Em 2008, o governo brasileiro definiu como infraestruturas críticas (IEC) as instalações, serviços e bens que, se forem interrompidos ou destruídos, provocarão sério impacto social, econômico e/ou político (MPOG, 2008). Deverão ser consideradas as IEC que possam afetar, de forma direta ou indireta, a operação dos seguintes setores designados como críticos pelo governo: Energia, Transporte, Água, Telecomunicações e Finanças.

Esses setores não podem entrar em colapso, pois são indispensáveis ao desenvolvimento do País, devendo os mesmos estar dentro do contexto da Defesa Nacional. Portanto, entende-se como Defesa Nacional as capacidades a serem buscadas e mantidas pelo Estado, de forma a preservar seus interesses vitais.

Atualmente, o setor de transportes no País não atende na sua plenitude às necessidades de defesa, acarretando prejuízo ao planejamento estratégico operacional das Forças Armadas, sobretudo no que tange a comando e controle, mobilização, logística, mobilidade estratégica e outras. Ainda com relação ao setor de transportes, observa-se que atualmente o mesmo acarreta grandes limitações para o crescimento e expansão da economia brasileira (Centro de Estudos de Logística, 2012).

Essa deterioração está fundamentada nos investimentos insuficientes, pelo menos nas duas últimas décadas. Portanto, visualiza-se uma necessidade de se investir em transporte aéreo, rodoviário, ferroviário e hidroviário.

O Exército, dentre suas atividades subsidiárias, executa obras de infraestrutura de transportes, particularmente no modal rodoviário, mas sua participação na formulação de políticas públicas de forma a adequar as obras realizadas às necessidades de defesa é discreta (DEC, 2012). Assim, essa adequação somente ocorreria com uma efetiva participação da Força na formulação de políticas públicas direcionadas ao setor de transportes.

Portanto, este trabalho pretende contribuir para a viabilização da participação do Exército Brasileiro no planejamento de obras e formulação de políticas públicas direcionadas ao setor de transportes, bem como na exequibilidade de projetos de defesa que dependem do aprimoramento da infraestrutura de transportes do País.

1.1 O PROBLEMA

Como viabilizar a participação efetiva do Exército Brasileiro na formulação de políticas públicas de transportes, conciliando esse setor com as necessidades de Defesa do País?

1.2 OBJETIVOS

Objetivo geral:

Analisar a infraestrutura de transportes do País e suas implicações nas necessidades de Defesa.

Objetivos específicos:

Relacionar as necessidades de defesa do País com os modais de transporte, objetos de pesquisa neste estudo;

Descrever os entraves do setor de transportes nacional que limitam o crescimento socioeconômico do País, implicando também nas questões de defesa nacional;

Descrever a situação atual de investimentos nos modais de transporte que atenderiam às demandas de defesa do País; e

Relacionar os projetos de defesa, no âmbito do Exército Brasileiro, com a situação do setor de transportes.

1.3 HIPÓTESE

A participação do Exército Brasileiro no planejamento de obras e na formulação de políticas públicas, ligadas ao setor de transportes, é fundamental para o atendimento às necessidades de defesa do País.

1.4 VARIÁVEIS

Considerando o título do trabalho - A Infraestrutura de Transportes do País e suas Implicações para a Defesa Nacional: uma abordagem conciliatória - serão listadas as variáveis que permitirão obter as informações para a comprovação da hipótese formulada:

- Variável Independente: classifica-se como variável independente a causa presumida de uma variável dependente. Neste caso, a infraestrutura de transportes do País, que abrange quatro modais: aéreo, hidroviário, ferroviário e rodoviário com os seus entraves e as ações necessárias a minimizá-los ou solucioná-los têm repercussão direta nos assuntos de defesa nacional.

- Variável Dependente: classifica-se como o efeito presumido de uma variável independente, ou seja, no estudo em tela, as questões relacionadas com a defesa do País conectam-se diretamente com a necessidade de adequá-las ao setor de transportes.

Por fim, também será contextualizada a necessidade do Exército Brasileiro participar do planejamento de obras e formulação de políticas públicas para a área de transportes.

1.5 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

O trabalho irá abordar, portanto o processo de formulação de políticas de transporte no País, as características atuais dos modais de transporte terrestre (rodoviário e ferroviário) e do sistema hidroviário, seus entraves e necessidades de investimentos, analisando as implicações dessa abordagem nas questões de Defesa Nacional.

O trabalho expõe atribuições e ações no âmbito do Ministério da Defesa, mas apesar da Marinha do Brasil e da Força Aérea Brasileira também estarem conduzindo projetos de defesa dependentes de maior sinergia com a política de transportes, esta pesquisa somente relacionará as perspectivas, sob o enfoque do Exército Brasileiro, de dependência da Defesa Nacional em relação ao setor de transportes.

1.6 RELEVÂNCIA DO ESTUDO

A matriz de transportes brasileira representa uma das principais causas da ineficiência do sistema de transportes do País, pois está baseada no uso inadequado dos modais. A sobrecarga existente no transporte rodoviário serve como uma barreira ao crescimento dos demais modais de transportes (Centro de Estudos logísticos, 2012).

Para corrigir essa ineficiência, como órgão responsável por todos os tipos de transportes terrestres e hidroviários, está o Ministério dos Transportes. No tocante ao transporte aeroviário a responsabilidade é do Comando da Aeronáutica.

Neste sentido, as principais atribuições do Ministério dos Transportes são: desenvolver a política nacional de transportes ferroviário, rodoviário e aquaviário, de Marinha Mercante, portos e vias navegáveis; e participar da coordenação dos transportes aeroviários.

Com relação ao planejamento e gestão do setor de transportes, foi criado pela lei 10.233, de 5 de junho de 2001, o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), uma autarquia federal vinculada ao Ministério dos Transportes. A sede da autarquia está em Brasília, no Distrito Federal, e atualmente o órgão possui 23 unidades administrativas regionais – as superintendências (MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, 2012).

O DNIT possui como principal objetivo implementar a política de infraestrutura do Sistema Federal de Viação e hidrovias, compreendendo sua operação, manutenção, restauração ou reposição, adequação de capacidade e ampliação mediante construção de novas vias e terminais. O órgão, portanto é um gestor e executor, sob a esfera do Ministério dos Transportes, das vias navegáveis, ferrovias e rodovias federais, além da viabilização da interface intermodal e instalações portuárias fluviais e lacustres (DNIT, 2012).

Esta pesquisa busca elencar fatores que demonstrem maior sinergia da Política de Transportes com a Política de Defesa do País. Assim, a Estratégia Nacional de Defesa (END), ao citar as medidas de implementação no campo da infraestrutura, elenca ações no sentido de compatibilizar os atuais esforços governamentais de aceleração do crescimento com as necessidades da Defesa Nacional. Nesse contexto, estabelece então, algumas ações conjuntas entre o Ministério da Defesa e os órgãos da estrutura do Ministério dos Transportes.

Essas ações caracterizam a END por preconizar a sua inseparabilidade da Estratégia Nacional de Desenvolvimento, despertando os sentimentos de nacionalidade e patriotismo. Um País forte no campo de Defesa tem a capacidade de construir seu próprio modelo de desenvolvimento (END, 2008).

No tocante às suas metas, a Estratégia estabelece o desenvolvimento de uma mentalidade de Defesa na sociedade. Nesse sentido, as Forças de Defesa tem

como objetivo tornar os assuntos de Defesa parte da agenda nacional, a ponto de influenciar decisivamente as políticas governamentais no futuro.

Em 2009, o Exército Brasileiro, cumprindo a concepção da END em torno de três eixos estruturantes, dentre os quais está a reorganização das Forças Armadas, apresentou a Estratégia Braço-Forte, contendo um planejamento de Articulação e Equipamento, segundo as condicionantes e as diretrizes estabelecidas naquele documento em um espaço temporal que se estende até 2030. Para isso, fez uso de uma pesquisa, levantando questões como a adequação da infraestrutura crítica do País às suas necessidades de defesa.

Essa questão se referia à probabilidade de que, até 2030, ocorra essa adequação. Neste contexto, a infraestrutura de transportes, englobando seus quatro modais deve ter a capacidade de oferecer mobilidade estratégica às Forças no território nacional.

Assim, o objetivo deste trabalho também será de evidenciar as políticas públicas de transportes e suas implicações na área de Defesa Nacional.

2 REFERENCIAL METODOLÓGICO

Para se atingir os objetivos propostos nesta investigação científica, foi escolhido o método indutivo, proposto pelos empiristas Bacon, Hobbes, Locke e Hume. A pesquisa procurou ampliar os alcances do conhecimento, por meio de uma construção lógica para, a partir de duas premissas: a formulação de Políticas de Transporte no País e a concepção da Política de Defesa Nacional, retirar uma terceira que seria uma sinergia entre essas políticas públicas explicitada na conclusão do trabalho (MARCONE e LAKATOS, 2003).

Durante a pesquisa foram investigadas questões com o objetivo de atingir todos os objetivos específicos. Para isso, o trabalho investigou o problema com base em documentos e publicações e através de uma abordagem qualitativa utilizando-se da seguinte sistemática:

- registro dos dados observados;
- elaboração de descrições e explicações;
- generalização das conclusões obtidas (método indutivo), e
- interpretação dos resultados.

A pesquisa, de posse desses dados, analisou formas de conciliar e viabilizar projetos de defesa que dependam da infraestrutura de transportes do País.

Por fim, enfatizou a necessidade de participação do Exército Brasileiro no planejamento de políticas públicas direcionadas ao setor de forma a adequar as obras necessárias com as necessidades de defesa do País.

2.1 TIPOS DE PESQUISA

Para se atingir os objetivos propostos, sob um enfoque qualitativo, foi utilizada uma pesquisa documental e bibliográfica, seguida de uma pesquisa de campo.

Com relação aos procedimentos técnicos das pesquisas documental e bibliográfica, foram levantadas referências teóricas publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos e páginas de web sites (PRODANOV E FREITAS, 2013), a fim buscar contribuições para a resolução do problema proposto.

Na pesquisa de campo, analisaram-se de forma profunda documentos e as respostas a questionamentos sob a forma de questionários enviados aos órgãos

envolvidos na pesquisa (Departamento de Engenharia e Construção (DEC), órgão de Direção Setorial do Exército Brasileiro, Coordenadoria do Sistema Nacional de Mobilização (SINAMOB) do Ministério da Defesa e a Secretaria Executiva do Ministério dos Transportes), tudo para fundamentar a hipótese levantada.

Para se chegar a uma conclusão desse trabalho, foi necessária uma investigação criteriosa de fatos e experiências, por meio da avaliação e interpretação das respostas da pesquisa de campo, interferindo também nas variáveis que influenciam o objeto do estudo, caracterizando assim o emprego de uma pesquisa *ex-post-facto*, ou histórica (VERGARA, 2009).

2.2 UNIVERSO E AMOSTRA

De acordo com Vergara (2008), da amostra não probabilística, destacam-se aqui aquelas selecionadas por acessibilidade e por tipicidade. Baseado nesse conceito reduziu-se o universo da pesquisa de campo para militares e civis com experiência no planejamento e condução de projetos na área de transportes (DEC, CENTRAN), bem como do Ministério dos Transportes, órgão responsável pela formulação de políticas de transportes no País. Com este universo e amostra, buscou-se respaldar a hipótese formulada para a solução do problema.

2.3 COLETA DE DADOS

Esta abordagem qualitativa (VERGARA, 2008) fundamentou-se na solução do problema objeto de estudo, ou seja, respaldou a hipótese levantada.

Para relacionar as necessidades de defesa do País, bem como os três modais de transporte considerados neste estudo, foram utilizadas uma pesquisa histórica e explicativa (ALVES-MAZZOTTI, 1998).

A pesquisa bibliográfica atendeu os seguintes objetivos específicos:

- Descrever os entraves do setor de transportes nacional que limitam o crescimento socioeconômico do País, implicando também nas questões de defesa nacional; e
- Descrever os principais investimentos necessários nos modais de transporte que atenderiam às demandas de defesa do País.

Para relacionar os projetos de defesa, no âmbito do Exército Brasileiro, em consonância com o setor de transportes foi utilizada uma pesquisa de campo e documental (VERGARA, 2009).

Nesta pesquisa de campo, utilizaram-se questionários com questões abertas, possibilitando respostas livres e abrangentes que puderam elucidar os objetivos da pesquisa. Os questionários, utilizados na pesquisa, são apresentados nos apêndices A, B e C.

Com relação ao método do questionário, este consistiu em uma interação com o campo composto por uma série ordenada de questões a respeito de variáveis e situações que o pesquisador deseja investigar (VERGARA, 2009).

Quanto ao tipo de questionário, optou-se pelo questionário aberto, ou seja, com questões sem a apresentação de possíveis respostas. A principal finalidade da utilização deste método, nesta pesquisa, foi complementar a pesquisa documental realizada.

Assim, as perguntas provocaram respostas livres, tanto no que diz respeito ao conteúdo, quanto à linguagem. Isso, naturalmente exigiu do respondente certo nível de informação e reflexão sobre o que foi perguntado, bem como exigiu deste pesquisador habilidade de interpretação e mais tempo de análise das respostas.

Por fim, os dados coletados tiveram como objetivo uma análise da infraestrutura de transportes do País, visando identificar, no nível estratégico e político, as estruturas de interesse da Política de Defesa Nacional, considerando principalmente os aspectos de Mobilização e Logística.

2.4 TRATAMENTO DE DADOS

Todos os dados coletados foram estruturados para uma análise sem a utilização de procedimentos estatísticos. Os objetivos propostos foram respondidos com base em textos, documentos, publicações e respostas de questionários abertos que envolveram órgãos e instituições governamentais.

As informações coletadas ainda tiveram uma sistematização manual com o objetivo de que fossem conduzidas respostas ao problema que suscitou a investigação: como viabilizar a participação efetiva do Exército Brasileiro na formulação de políticas públicas de transportes, conciliando esse setor com as necessidades de defesa do País?

No que tange aos questionários, o tratamento das respostas também foi realizado através de uma interpretação qualitativa da coerência das respostas, adequando-as à solução do problema de pesquisa, respaldando assim a hipótese formulada.

2.5 LIMITAÇÕES DO MÉTODO E CUIDADOS REQUERIDOS

A pesquisa, portanto desenvolveu-se com base no estudo de textos, documentos, publicações e respostas a questionamentos, caracterizando o método da análise de conteúdo.

Durante o tratamento das informações coletadas, evitaram-se interpretações baseadas em discursos organizacionais, fato este comum e limitador do método de coleta de dados escolhido. Na escolha dos respondentes dos questionários, buscaram-se militares e civis com experiência no planejamento e condução de projetos na área de transportes, revelando-se ser uma amostra representativa, obtendo assim o maior aproveitamento possível.

Desta forma, nos questionários enviados aos órgãos envolvidos na pesquisa, Departamento de Engenharia e Construção, Secretaria Executiva do Ministério dos Transportes, Coordenadoria do SINAMOB do Ministério da Defesa, a impossibilidade deste pesquisador orientar os respondentes no caso de alguma incompreensão das questões formuladas foi mitigada pela elaboração de perguntas simples, claras e diretas, algumas inclusive com o objetivo de confirmar ou não, a coerência de outras respostas.

Por fim, os métodos utilizados nesta pesquisa empírica, do ponto de vista da formulação das questões constantes nos questionários, foram baseados em referencial teórico sólido. Assim, após a aplicação e tratamento dos dados foi possível obter respostas, gerando conclusões e confirmando a hipótese levantada.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

A gestão pública tem procurado obter certa previsibilidade de cenários futuros para que se torne possível o atendimento das necessidades, dentro de um quadro de utilização de recursos escassos (OLIVEIRA, 2006). Essa previsão é possível quando se tem um planejamento governamental dinâmico, em constante mudança, contendo diretrizes que apontem um caminho e quais as suas ramificações.

Esse entendimento do papel do planejamento exige a articulação entre diferentes especialidades, em função da complexidade dos objetos de atenção pública. Assim, a necessidade de inovação em gestão pública é uma questão fundamental, pois deve incorporar na sua ação cotidiana posturas, posicionamentos e métodos novos, sintonizados com as grandes transformações que se estão operando em todas as dimensões da realidade social.

3.1 A POLÍTICA PÚBLICA

As políticas públicas são as atividades que buscam, pela concentração institucional do poder, sanar os conflitos e estabilizar a sociedade pela ação da autoridade; é o processo de construção de uma ordem, que permita a pacífica convivência entre pessoas diferentes, com interesses particulares e que buscam a felicidade para si, condição que lhes é assegurada, ou pelo menos deveria ser, pela ação política do Estado (SOUZA, 2007).

No contexto das políticas públicas, a política deve ser entendida como conjuntos de procedimentos que expressam relações de poder (SCHMITTER, 1984). Estes, por sua vez, se orientam para a resolução de conflitos no que se refere aos bens públicos. Em outras palavras, a política implica a possibilidade de se resolverem conflitos de forma pacífica.

As políticas públicas então constituem um elemento comum da política estatal e das decisões de governo e oposição (LAHERA, 2004). Deste modo, a política pode ser analisada como a busca pelo estabelecimento de políticas públicas sobre determinado temas.

Esta seção aborda as políticas públicas como uma parte fundamental das atividades de governo, trazendo conceitos, perspectivas, o processo de formulação

e os problemas inerentes à implementação e avaliação dessas políticas.

3.1.1 Perspectiva e Conceito de Política Pública

Considerada uma área do conhecimento contida na Ciência Política, as políticas públicas foram adquirindo autonomia e status científico a partir de meados do século XX na Europa e Estados Unidos. Em 1936, Harold D. Lasswell publica o livro *Política: quem ganha o quê, quando e como*, título considerado uma das definições de políticas públicas (RODRIGUES, 2010; BIRKLAND, 2010). Na Europa, esses estudos tinham como objetivo analisar e explicar o papel do Estado e de suas organizações mais importantes na produção das políticas públicas. Já nos Estados Unidos, bem como no Brasil, a ênfase se deu na ação dos governos.

Mas foi em 1951, com a publicação de dois livros fundamentais, que se tornaram um marco no estabelecimento da área disciplinar de estudos das políticas públicas, *O Processo Governamental*, de David B. Truman, e *As Ciências Políticas*, de Daniel Lerner e Harold D. Lasswell, que as políticas públicas foram se constituindo como área disciplinar específica (SECCHI, 2010). No Brasil, entretanto, apenas no final dos anos 1970 e começo dos anos 1980 tiveram início efetivo os estudos de políticas públicas, com a publicação de trabalhos sobre a formação histórica das ações do governo.

A expressão política pública engloba vários ramos do pensamento humano, sendo interdisciplinar, pois sua descrição e definição abrangem diversas áreas do conhecimento como as Ciências Sociais Aplicadas, a Ciência Política, a Economia e a Administração Pública, tendo como objetivo o estudo do problema central, ou seja, o processo decisório governamental (BUCCI, 2008).

Outras definições de políticas públicas podem ser: “a combinação de decisões básicas, compromissos e ações feitas por aqueles que detêm ou influenciam cargos de autoridade do governo” (GERSTON, 2010); a totalidade de ações, metas e planos que os governos (nacionais, estaduais ou municipais) traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público” ; “é o que os governos decidem ou não fazer” (DYE, 1987); “é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou por meio de agentes, e que influenciam a vida dos cidadãos” (PETERS, 1993).

Alguns elementos mais encontrados na literatura sobre as definições de

políticas públicas são: a política pública é feita em nome do público; a política pública é geralmente feita ou iniciada pelo governo; a política pública é interpretada e implementada por atores públicos e privados; a política pública é o que o governo pretende fazer; e a política pública é o que o governo escolhe fazer.

É importante compreender-se que o conceito de políticas públicas inclui tanto temas do governo, como do Estado (LAHERA, 2004). Estes últimos são, na realidade, políticas de mais de um governo, o que lhes confere uma particularidade política. Também é possível considerar políticas de Estado aquelas que envolvem o conjunto dos poderes do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário) em seu projeto e execução.

As políticas públicas constituem um meio de concretização dos direitos que estão codificados nas leis de um país (BUCCI, 2002). Nesse sentido, a Constituição não contém políticas públicas, mas os direitos cuja efetivação se dá por meio de políticas públicas.

Uma política pública implica o estabelecimento de uma ou mais estratégias orientadas à solução de problemas públicos e ou à obtenção de maiores níveis de bem-estar social. Outro fator relevante é que não existe um modelo ideal ou correto, pois elas são respostas contingentes à situação de uma cidade, região ou um país (BID, 2007). Ou seja, o que pode funcionar em dado momento da história, em um determinado país, pode não dar certo em outro lugar, ou no mesmo lugar em outro momento.

Em alguns casos, certas características de sua implementação podem ser tão importantes quanto à orientação geral dessa política, como por exemplo, aspectos como a coerência com que se executou, qual o órgão encarregado de fazê-lo, a forma como ela foi combinada, ou não, com outros objetivos de política e quão previsível seria o futuro dessa política (BID, 2007).

Como vimos, de forma sucinta, as políticas são ações governamentais dirigidas a resolver determinadas necessidades públicas. Existem diferentes modelos ou tipologias desenvolvidas para facilitar o entendimento sobre como e porque o governo faz ou deixa de fazer alguma ação que repercutirá na vida dos cidadãos.

As políticas públicas podem ser de diferentes tipos (SECCHI, 2010) Vejamos alguns: Política social: saúde, educação, habitação, previdência social; Política macroeconômica: fiscal, monetária, cambial, industrial; Política administrativa:

democracia, descentralização, participação social; Política específica ou setorial: meio ambiente, cultura, agrária, transportes e defesa. Isto demonstra a complexidade vivenciada pelos gestores públicos.

Por fim, com o aumento da complexidade das sociedades modernas, que incluem uma maior diversidade das demandas da sociedade para com o Estado, torna-se necessário que este implemente novas ações em termos de políticas públicas, o que amplia sua necessidade de intervenção na realidade social. Como exemplos de novas áreas de atuação em termos de políticas incluem-se o meio ambiente, turismo e ações voltadas para os idosos.

3.1.2 Processo de Formulação de Políticas Públicas

Na cena política configurada pelo Estado e pelos órgãos de governo em todas as esferas de atuação existem inúmeros indivíduos, grupos, organizações, movimentos, partidos que influenciam as políticas públicas, quer seja no seu processo de construção, quer na sua implantação e nos seus desdobramentos. Estes entes denominam-se atores, e seu papel fundamental é influenciar de algum modo as políticas governamentais, defendendo seus interesses próprios ou dos grupos que representam.

Suas práticas são diversas, podendo empregar vários meios para defender seus interesses: a pressão pura e simples através do *lobby*; a greve; mobilizações; participação nas reuniões, de tal modo que as políticas públicas constituem o resultado das ações tomadas por esses vários atores que influenciam o processo de formulação das políticas públicas (RODRIGUES, 2010). Em termos ideais, uma política tem mais possibilidade de ser implementada, quanto mais os diferentes agentes que atuem no mesmo domínio de políticas, tais como meio ambiente, idoso, transportes, coordenem suas ações para produzir políticas coerentes.

O importante é que esses atores políticos, ao exercerem suas funções, mobilizem os recursos necessários para realização das políticas públicas. Sua capacidade de influenciar pode ser de forma direta ou indireta, tanto o conteúdo, a implementação, quanto os resultados dessas políticas. A existência de uma diversidade de atores no processo de formulação de políticas públicas, com diferentes poderes, com interesses e incentivos distintos, interagindo em várias arenas exigem, para sua análise, uma abordagem sistêmica e o entendimento de

determinadas questões (BID, 2007).

Os principais questionamentos seriam: Quem são os atores-chave que participam dos processos de formulação de políticas? Quais são seus poderes e funções? Quais são suas preferências, incentivos e capacidades? Quais são os horizontes temporais (os atores com horizontes temporais curtos, por exemplo, tenderão a maximizar os benefícios políticos e de política de curto prazo, em detrimento do fortalecimento institucional de longo prazo, e da credibilidade e qualidade das políticas)? Em que arenas interagem e quais são as características dessas arenas? Como são as trocas/transações que empreendem (por exemplo, apoio ao governo com relação a uma questão crítica de política pública em troca de um cargo na burocracia estatal, ou apoio para a reforma em uma determinada área da política pública em troca de concessões em outra área da política)?

Após o processo de discussão que resultou no entendimento da necessidade de adoção de uma política pública racional, voltada para a solução de determinado problema, tem início uma das mais importantes etapas do processo político, que é quando os discursos e palavras que até então predominavam em inúmeras reuniões se transformam em fatos concretos, em realidade consistente.

Assim, o processo de formulação de políticas públicas pode ser entendido como uma sucessão de negociações entre atores políticos (ou jogadores, no jargão da teoria dos jogos) que interagem em arenas formais (como o legislativo ou o ministério) e informais (“a rua”, onde os movimentos sociais e outros atores mobilizam-se). Algumas dessas negociações são mais transparentes (os tribunais); outras são menos transparentes (negociações a portas fechadas) (BID, 2007).

Os ciclos ou processos de políticas constituem um modelo de análise que decompõe a política pública em uma série de etapas que formam uma sequência lógica, constituindo uma ferramenta proposta pela primeira vez por Charles Jones em 1970 (JONES, 1970). Neste contexto, podemos enumerar cinco fases na vida ou desenvolvimento de uma política pública que mais são utilizadas: identificação de um problema, formulação de soluções, tomada de decisões, implementação e avaliação.

Este modelo de análise tem como vantagem apresentar a política pública como uma sucessão de sequências correspondendo a uma abordagem clássica e racional da política envolvendo diferentes cenários e atores. O modelo é aplicável na análise de qualquer política, além de facilitar a delimitação do objeto de estudo. As

várias fases (etapas ou estágios) correspondem a uma sequência de elementos do processo político-administrativo e podem ser analisadas levando em consideração as relações de poder, as redes políticas e sociais e as práticas político-administrativas que correspondem a cada fase (FREY, 2000).

Com relação à abordagem acima, é importante se considerar que o resultado de cada etapa da política pública tem influência direta sobre o conteúdo das etapas seguintes. Dito de outro modo, os resultados de uma etapa são diretamente influenciados pelas decisões e as ações efetuadas durante as etapas precedentes de uma mesma política pública.

Como vimos, as divisões do ciclo de políticas públicas apresentam estágios comuns a todas as propostas, como as fases de formulação, de implementação, de avaliação. Ocorre que, em cada caso concreto, podem ser feitas propostas apresentando subdivisões que irão contribuir para uma melhor análise do processo.

O modelo proposto de ciclo de políticas é um tipo ideal e, na prática, as ações não ocorrem exatamente como o proposto pelo modelo. No entanto, o modelo é útil como um instrumento de análise, pois fornece um quadro de referência para a análise processual.

Ao atribuir funções específicas às diversas fases do processo político-administrativo, se obtêm, mediante a comparação dos processos reais com o tipo puro, pontos de referência que nos fornecem pistas às possíveis causas dos déficits do processo de resolução de problema (FREY, 2000).

O quadro na próxima página traz uma síntese do processo de formulação de políticas públicas, elencando cinco etapas e as ações decorrentes em cada uma delas. O sucesso da implementação da política em questão passa pelo cumprimento dessas ações sem atropelos ou omissões pelos gestores e executores.

1.Identificação do Problema	2.Formulação de uma Solução	3.Tomada de Decisão	4.Execução da Ação	5.Reação à Solução
Definição do Problema	Elaboração de alternativas	Construção de alianças	Execução	Reações à ação
Agregação de interesses	Estudo de soluções	Legitimidade da política adotada	Gestão e administração	Juízo de valor sobre os efeitos
Organização das demandas			Produção de efeitos	
Representação e acesso às autoridades públicas				
Demanda da ação pública				
Entrada na agenda pública	Proposta de uma solução		Impacto sobre o terreno	Reajuste da política adotada ou encerramento

Quadro 1 - Processo de Formulação de Políticas Públicas
Fonte: Fernandez, 2008

3.1.3 Implementação e Avaliação das Políticas Públicas

Na perspectiva de análise de políticas públicas, a etapa da implementação é fundamental porque é nela que a política, até então quase feita exclusivamente de discursos e de palavras, se transforma em fatos concretos (PASQUINO, 2010). Esta etapa é a continuação da luta política com outros meios e cenários diferentes.

As políticas públicas são concebidas, decididas e implementadas por pessoas, que por sua vez são afetadas de diversos modos por elas. Todas as instituições envolvidas em um processo de política pública – a administração, o parlamento (desde a câmara de vereadores até o Congresso Nacional), Executivo, sindicatos, Organizações Não Governamentais, – tem características sociais, políticas e interesses que as tornam, cada uma delas, um ator a mais do jogo político administrativo.

Neste sentido, a execução de qualquer política pública é um processo complexo que revela a estruturação e o modo de funcionamento de um sistema político-institucional, a verdadeira repartição do poder político entre os diversos interessados na decisão ou envolvidos nela (PASQUINO, 2010).

A fase da implementação consiste em uma adaptação do programa de políticas públicas às situações concretas que deverão ser enfrentadas (produção de *outputs*) (SUBIRATS, 2008). Não havendo ação, não há política pública. E as organizações de serviço são os principais instrumentos de implementação de políticas. Sem essas estratégias de ação, outras teriam de ser inventadas, sob pena de os propósitos oficiais e públicos não se transformarem em políticas positivas (HEIDEMANN, 2010).

Fernández (2008) destaca que a fase da implementação não deve ser percebida de modo simplista, apenas tomando como base a cadeia decisão política. Essa simplicidade de regime se quebra quando se reconhece o papel importante, no desempenho da implementação, da existência de redes de atores, grupos e instituições que estão envolvidos e são afetados pelo processo implementador. A comunidade política ou redes de política, cuja existência e atividade, tem um papel fundamental nos resultados.

Do mesmo modo, outro fator que deve ser considerado é que a existência de diferentes níveis de governo fornece um peso cada vez maior às chamadas relações intergovernamentais, que representam um problema adicional, particularmente difícil, na composição dos Estados, onde a frequente ausência de relações hierárquicas entre os diferentes níveis de governo dificulta a execução de determinadas políticas que requerem colaboração interinstitucional (FERNÁNDEZ, 2008).

Essa fase corresponde à execução de atividades que permitem que ações sejam implementadas com vistas à obtenção de metas definidas no processo de formulação das políticas (SILVA e MELO, 2000). Baseada em um diagnóstico prévio e em um sistema adequado de informações, na fase de formulação são definidas não só as metas, mas também os recursos e o horizonte temporal da atividade de planejamento.

Esta etapa de implementação também se refere ao estágio do planejamento administrativo e de recursos humanos do processo político. Há algumas perguntas que contribuem para identificar problemas neste momento, por exemplo: existem tempo e recursos (materiais e humanos) suficientes para colocar essas ações em prática? A relação causa-efeito/meios-fins é adequada? Há comunicação e coordenação perfeitas?

Para se colocar as ações de governo em prática, de maneira adequada, é preciso que a política relacione a causa do problema com o efeito desejado (a solução proposta) (RODRIGUES, 2010). Os resultados dessa etapa do processo constituem-se no impacto do programa ou política implementada.

Embora a implementação de políticas públicas esteja concentrada em poucos gestores e daqueles que fazem o seu acompanhamento, monitoramento ou controle interno, indivíduos de natureza privada também podem realizar tarefas importantes para fazer com que uma determinada política seja implementada (RODRIGUES, 2010).

O problema da implementação de uma política deve ser concebido como um esforço para se obter cooperação entre as pessoas incumbidas de promovê-las, e não meramente como um desafio gerencial para proporcionar as melhores condições de comunicação entre estas pessoas (HEIDEMANN, 2010). A cooperação pressupõe uma abordagem decisória de natureza participativa e dialógica, e não apenas uma abordagem gerencial de eficácia comunicativa.

Os agentes que atuam na linha de frente, por sua posição na interface entre os cidadãos e o Estado, desenvolvendo suas atividades e interagindo diretamente com os cidadãos, têm oportunidades significativas de influenciar a execução das políticas públicas (MEYERS, e VORSANGER, 2010; VALLES, 2008). Nesse sentido, os trabalhadores de linha de frente – professores, médicos, policiais, trabalhadores sociais, funcionários de atendimento ao público – de órgãos públicos desempenham um papel importante, ainda que negligenciado, na configuração do fornecimento, rendimento e impacto das políticas.

De qualquer modo, a implementação deve ser entendida como um processo autônomo onde decisões cruciais são tomadas e não somente implementadas. É importante também, no sentido que é uma fase que cria políticas, ao orientar novas ações, sendo, também, fonte de informações para a formulação de novas políticas.

Outro conceito associado, o de redes de implementação, é particularmente adequado para o entendimento de que políticas públicas são implementadas fundamentalmente através de redes de agentes públicos e, cada vez mais frequentemente, também por agentes não governamentais (SILVA e MELO, 2000). A implementação quase nunca está a cargo de um agente apenas e não ocorre no âmbito de uma organização apenas, mas de um campo interorganizacional.

Em resumo, a importância de estudar a fase da implementação está na possibilidade de visualizar, por meio de instrumentos analíticos mais estruturados, os obstáculos e as falhas que costumam acometer essa fase do processo nas diversas áreas de política pública (saúde, educação, habitação, saneamento, transportes, defesa) (SECCHI, 2010). Mais do que isso, estudar a fase da implementação também significa visualizar erros anteriores à tomada de decisão a fim de detectar problemas mal formulados, objetivos mal traçados, otimismo exagerados.

A avaliação realizada a partir de informação embasada em dados confiáveis obtidos através de análise objetiva dos efeitos das ações públicas é importante para as instituições e governos, pois fundamentam sua legitimidade não somente na legalidade de suas decisões, mas também no que fazem, ou seja, nos resultados.

Osuna e Marques (2000) colocam que a avaliação então pode ser descrita como uma área de pesquisa que tem por objetivo medir a utilidade e benefícios da intervenção pública através do emprego de um conjunto de técnicas utilizadas em diferentes campos das ciências sociais. Também pode ser entendida como a aplicação sistemática dos procedimentos de investigação social para avaliar a conceituação, implementação e a utilidade dos programas de intervenção social.

O conceito de avaliação não deve ser visto como a etapa final do processo de planejamento, mas como uma visão integrada, onde a avaliação é realizada em todas as fases da concepção dos programas, analisa a pertinência e a coerência dos problemas, objetivos e instrumentos envolvidos, o processo de implementação do programa e seus resultados (OSUNA e MARQUES, 2000).

A avaliação, portanto deve ser considerada um elemento fundamental para o sucesso das políticas públicas e não deve ser realizada somente ao final do processo, mas em todos os momentos do ciclo de políticas. Constitui assim uma fonte de aprendizado que permite ao gestor perceber quais ações tendem a produzir melhores resultados.

Neste sentido, a avaliação é um processo transversal a toda política, implica a definição da finalidade, metodologia e como o processo de análise pode produzir informações válidas sobre o desempenho da política e consequente tomada de decisão com relação a possíveis modificações, continuidade ou exclusão de uma política ou programa público (MAGGILOLO, e PEROZO MAGGILOLO, 2007). A avaliação tem ainda a particularidade de que permite aos governos aprender sobre

as consequências de suas ações, para poder decidir sobre determinada política, ajudando também a administração pública a melhorar ou modificar a formulação, concepção e implementação das políticas.

É possível distinguir pelo menos quatro tipos de uso da avaliação, quais sejam: instrumental, conceitual, como instrumento de persuasão (quando ela é utilizada para mobilizar o apoio para a posição que os tomadores de decisão já tem sobre as mudanças necessárias na política ou programa), e o uso para o esclarecimento (FARIA,2005).

O uso instrumental seria comum em pelo menos quatro situações (WEISS, 1998): quando as implicações das descobertas da avaliação não são muito controvertidas; quando as mudanças derivadas ou sugeridas não são de grande monta ou fazem parte do repertório do programa em questão ou de sua organização implementadora; quando o ambiente do programa é relativamente estável no que diz respeito às suas lideranças, orçamento, tipos de beneficiário; e quando o programa está em crise e não se sabe bem o que deve ser feito.

O segundo tipo de uso é o conceitual, que em geral está relacionado com os técnicos locais do programa, aos quais nem sempre é atribuído maior poder de decisão (SCRIVEN, 1996). Neste caso se pode esperar alguma decisão ou ação em função da avaliação realizada, o que difere do primeiro tipo na qual nenhuma decisão ou ação é esperada, pelo menos não imediatamente.

O terceiro tipo, o uso da avaliação como instrumento de persuasão, ocorre quando ela é realizada para mobilizar apoio para a posição que os tomadores de decisão já tem sobre as mudanças necessárias na política ou programa (FARIA, 2005). O que se busca é legitimar uma posição já adotada e ganhar novos apoios para as mudanças desejadas.

O último tipo considerado, o uso da avaliação para o esclarecimento, nem sempre tem esse propósito, mas o acúmulo de conhecimentos com origem em diversas avaliações provoca impacto sobre as redes de profissionais, sobre os formadores de opinião e, também, provoca alterações nas crenças e na forma de ação das instituições influenciando a agenda governamental (FARIA, 2005). É um tipo de influencia que ultrapassa o âmbito mais restrito das políticas e dos programas avaliados.

Ao terminar este tema de avaliação das políticas públicas, é necessário lembrar que a avaliação continua sendo, antes de tudo, um processo político, o que

significa dizer que a avaliação não está isenta de discussões sobre seus resultados entre concepções divergentes (DIAS, 2008).

Deste processo político envolvendo a avaliação fazem parte: a escolha entre sistemas de classificação, de conceitos, de teorias, de modelos ou pontos de vista escolhidos ou descartados entre outros. Nesse sentido, é importante ficar claro que a avaliação também integra a luta política, ela só terá utilidade social se for reconhecida esta sua dimensão política, que está diretamente vinculada aos interesses dos diversos atores envolvidos (DIAS, 2008).

Por fim, observa-se que na hora de obter um efeito positivo, a legitimidade da atividade de avaliação e suas conclusões tem mais importância que o vigor e a objetividade dos resultados ao qual pretendem chegar os especialistas.

3.2 FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS DE TRANSPORTE

A Infraestrutura de Transportes brasileira pode ser traduzida pelo Sistema Nacional de Viação – SNV, o qual é constituído pela infraestrutura física e operacional dos vários modos de transporte de pessoas e bens. A Lei 12.379/11 estabelece que o SNV é formado pelo Sistema Federal de Viação (SFV) e pelos sistemas de viação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e compreende os subsistemas rodoviário, ferroviário, aquaviário e aeroviário. Os princípios e as diretrizes para o SNV, assim como sua composição, objetivos e critérios para implantação, estão previstos nos incisos XII e XXI do art. 21 da Constituição Federal.

Esta seção apresenta uma avaliação do Setor de Transportes no Brasil. Parte do princípio que o Setor possui grande relevância estratégica para o País. Neste contexto, ganha importância o planejamento estratégico e a informação sendo estes então princípios fundamentais para a implantação e avaliação de uma dinâmica da infraestrutura de transportes.

3.2.1 Concepção histórica

A história do modal rodoviário brasileiro remonta à década de 20 do século passado (Presidente Washington Luís) quando foi construída a rodovia Rio-São Paulo (Rodovia Presidente Dutra).

Segundo o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o setor rodoviário no Brasil respondia, em 1950, por apenas 38% do transporte de cargas nacionais e, em 1960, já respondia por 60%, percentual que se mantém até a atualidade.

No Governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) a malha rodoviária cresceu mais acentuadamente visando promover a integração nacional e estimular a indústria de transformação por meio da indústria automobilística. A construção da cidade de Brasília e a transferência da Capital Federal para o Planalto Central contribuíram intensamente para a consolidação desse modal.

O Brasil priorizou a construção de rodovias, em detrimento de outros modais, nos anos 1960 e 1970, quando a malha rodoviária federal pavimentada cresceu de 8.675 km, em 1960, para cerca de 47.000 km em 1980.

A partir da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil (CF/88), foi proibida a vinculação da receita de impostos a órgãos, fundos ou despesas predeterminadas, o que obrigou o governo a buscar novas formas de financiamento de rodovias. Desse marco político-econômico em diante, a malha rodoviária cresceu lentamente, e em 2000 alcançou cerca de 56.000 km de rodovias federais pavimentadas.

Com relação ao modal ferroviário brasileiro, este data do final do século XIX e início do século XX, quando o Barão de Mauá propiciou investimentos na malha ferroviária, com o objetivo de atender a demanda nacional, bem como a proveniente do comércio exterior.

Com o passar dos anos e o desenvolvimento da indústria automobilística, a competitividade com o modal rodoviário foi inevitável, tal circunstância acabou por provocar nos idos dos anos 50 o estrangulamento do setor ferroviário.

A partir dos anos 70 nasceram diversos estudos e projetos com vistas à flexibilização da matriz de transportes fazendo com que nascessem as Ferrovias do Aço e de Carajás para dar suporte ao sistema logístico de exportações.

Já nos anos posteriores, seguiu-se um período de recessão econômica, própria da década de 1980, com outro de desestatização (ou privatizações) que marcou a década de 1990, quando houve acentuado transpasse das operações ferroviárias para a iniciativa privada, gerando uma desoneração dos cofres públicos.

A malha ferroviária nacional, em 2010, alcançou aproximadamente 29.785 km (Figura 1), sendo que grande parte está concentrada nas regiões Sul, Sudeste e

no litoral nordestino. Naquele ano foram transportados 435 milhões de toneladas de cargas, com previsão de atingir 530 milhões de toneladas em 2013.



Figura 1 - Principais Ferrovias do Brasil

Fonte: DNIT, 2013

No que diz respeito ao modal aquaviário ou hidroviário, os primeiros estaleiros e portos brasileiros nasceram, no século XVI, com os conhecimentos navais portugueses, o que proporcionou o desenvolvimento de meios que foram posteriormente empregados na defesa contra a invasão de franceses, espanhóis e holandeses. Também nesta época, os jesuítas utilizaram os rios para interiorizarem-se nas suas missões religiosas.

Posteriormente, o transporte aquaviário foi empregado para a ocupação progressiva do território nacional apoiando, as expedições dos Bandeirantes o que contribuiu, em grande parte, para a conformação das fronteiras terrestres do País. Em paralelo, o incremento da navegação de cabotagem pelo litoral brasileiro confirmou a posse portuguesa do território brasileiro.

A abertura dos portos brasileiros às nações amigas, em 1808, acentuou a vocação marítima do Brasil colônia, assim como, proporcionou a sua relevante inserção no comércio exterior daquela época. O fluxo de mercadorias por meio do transporte pelas hidrovias interiores até os portos marítimos determinou a dominação da Amazônia e outras regiões do Brasil.

No final do século XIX, advindo do espírito empreendedor e visionário do Barão de Mauá para o ramo de transportes, a infraestrutura de apoio à navegação encontrava-se funcional. Os navios mercantes estavam finalizando sua transformação para propulsão a vapor e, associada à Guerra do Paraguai, veio o desenvolvimento da Marinha de Guerra.

O aproveitamento da potencial capacidade hidroviária face aos grandes rios fez parte do primeiro plano de transportes no despertar da República. Também foram previstas interligações com as malhas ferroviárias existentes à época.

Durante os governos militares, a indústria naval e o setor portuário voltaram a receber recursos estatais. Também foi criado o Grupo de Estudos para Integração da Política de Transportes (GEIPOT), cujos objetivos eram: prestar apoio técnico e administrativo aos órgãos do Poder Executivo que tenham atribuições de formular, orientar, coordenar e executar a política nacional de transportes nos seus diversos modais; e, promover, executar e coordenar atividades de estudos e pesquisas necessários ao planejamento de transportes no País.

Nos anos 70, os investimentos na infraestrutura foram garantidos pelos Planos de Desenvolvimento Nacionais I e II. O modal aquaviário foi impulsionado para a modernidade acompanhando o milagre econômico do crescimento do País. A navegação fluvial voltou a crescer e grandes recursos foram investidos na indústria naval, na infraestrutura de portos e na construção de eclusas.

A expansão das fronteiras agrícolas no Centro-Oeste trouxe novo ânimo ao modal aquaviário, principalmente pela utilização dos corredores de exportação que priorizaram o transporte hidroviário como solução estratégica para incrementar a competitividade da produção nacional.

A combinação dos múltiplos fatores envolvidos na atualidade econômica do País fornece uma nova visão estratégica para os transportes na realidade brasileira, na qual estão inseridos a retomada dos planejamentos de médio e de longo prazos pelo Estado, o marco regulatório, o fomento de hidrovias, e ainda, a quebra de paradigmas da cultura pós-privatização.

O território brasileiro dispõe de uma rede fluvial de cerca de 42.000 km de extensão. Dos 28.000 km navegáveis (60% na Bacia Amazônica), 13.000 km são utilizados economicamente e, destes, 9.785 km comercialmente (Figura 2). Nesse sentido, via navegável é a superfície aquática que oferece condições naturais de navegabilidade. Ao receber implementações e intervenções que a viabilizam para o

transporte aquaviário em grande escala, passa a se chamar hidrovia. O transporte marítimo é outra modalidade do transporte aquaviário e que utiliza como vias os mares abertos, para mercadorias e passageiros, tendo sido o modal responsável por 94,4% do volume de exportações brasileiras em 2010.

Atualmente, há 34 portos organizados sob a responsabilidade da Secretaria Especial de Portos (SEP), dos quais 16 encontram-se delegados, concedidos ou tem sua operação autorizada aos governos estaduais e municipais, e outros 18 portos marítimos que são administrados diretamente pelas Companhias Docas – sociedades de economia mista que têm como acionista majoritário a União e são diretamente vinculadas à SEP.

Quanto à construção naval, a sustentabilidade ainda depende de fatores como investimentos em pesquisa e desenvolvimento e a formação de recursos humanos, atrelados às políticas para o setor. O mercado naval internacional vive situação inversa à situação brasileira, que se encontra em processo de recuperação.

Contudo, o preocupante cenário externo não afeta a indústria nacional, que está se baseando na demanda interna.



Figura 2 - Hidrovias no Brasil

Fonte: <http://www.dnit.gov.br/mapas-multimodais/mapas-multimodais/BRASIL.pdf>

Por fim, quanto ao modal aeroviário, o Brasil possui a quinta maior área territorial do mundo, com mais de 8,5 milhões km², e mais de 5 mil municípios,

aspecto relevante para privilegiar o modal aeroviário diante dos demais, sendo frequentemente contemplado pelas políticas públicas, tendo em vista a possibilidade do fortalecimento da integração e do desenvolvimento nacional. A aviação permite que a população se fixe em regiões mais longínquas do País, fornecendo suporte para atividades econômicas, como a migração da fronteira agrícola para o Centro-Oeste, ou ainda, na Região Amazônica, onde em determinadas localidades não se pode chegar pelo transporte fluvial.

A inserção do País no cenário internacional também se constitui em característica a ser observada, devido ao fortalecimento da posição geopolítica privilegiada e dos laços comerciais. Neste sentido, o Brasil é o maior mercado aéreo da América do Sul e, tem com o México a divisão da liderança deste mercado, se considerada a América Latina.

Observa-se ainda a importância da malha aeroviária brasileira, que apresenta alguns dos aeroportos (Rio de Janeiro e São Paulo) que são considerados “hubs” na malha internacional, fator este que contribui largamente para o desenvolvimento nacional, por meio do turismo, por exemplo.

Destaca-se que após acelerado crescimento, a aviação comercial do Brasil já foi considerada o terceiro maior volume de tráfego aéreo no mundo, na década de 1950. Isto se deveu muito em razão da fraca integração regional terrestre naquela época. Atualmente, o volume de tráfego aéreo no País está entre os dez maiores do mundo, em que a inserção internacional, provida pela globalização, apresenta empresas nacionais operando em quase todo o planeta.

A crise no setor aéreo do País em 2008 descortinou problemas de infraestrutura aeroportuária, como atrasos nos horários dos voos frente a crescente oferta de voos nacionais e internacionais.

Outro aspecto interessante da situação atual do modal aeroviário é aquele que se refere ao incremento da utilização do modal para transporte de passageiros. Com a redução do preço das passagens, aproximação dos preços praticados no mercado internacional e conseqüente crescente demanda neste setor, poderá haver aumento de 18% no tráfego aéreo em 2013 (CEL, 2012).

Os aeroportos administrados pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) na Região Sudeste do País receberam, em 2010, cerca de 51,9% do total de passageiros movimentados, que equivale a 80,6 milhões de pessoas. Já em termos de infraestrutura, a mesma região possui 199 dos 726

aeródromos públicos brasileiros - 27,4% do total. Em contraposição, a Região Norte, a despeito de sua área de 3,85 milhões de quilômetros quadrados (45,3% do território nacional) possui apenas 132 aeródromos públicos (18,2% do total), e recebeu apenas 5,5% do movimento total, equivalente a 8,5 milhões de passageiros (Figura 3).

As principais consequências das restrições de infraestrutura aeroportuária têm sido o aumento no tempo de voo para os trechos de maior volume com os decorrentes gastos adicionais de combustível, custeio de pessoal, custos de manutenção e leasing de aeronaves. Tais custos poderiam ser reduzidos para valores entre 5% e 8,5%, se essas restrições fossem solucionadas. Acrescente-se também a restrição de estacionamento de aeronaves, que, caso fossem resolvidas, haveria o incremento de 0,5% a 0,7% na taxa de ocupação média de aeronave.

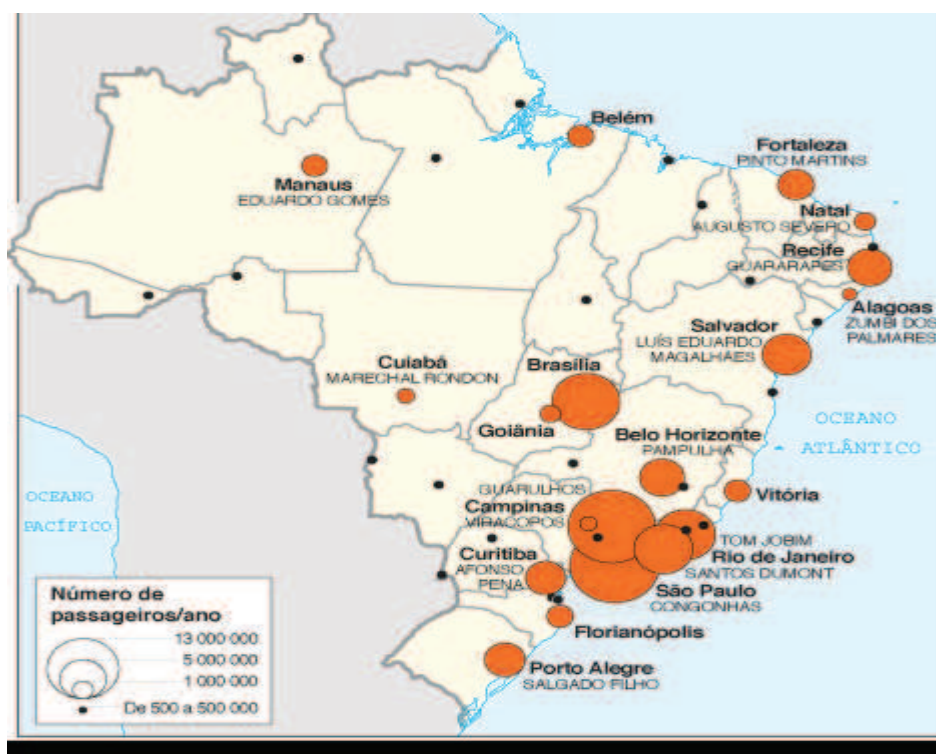


Figura 3 - Principais Aeroportos no Brasil
Fonte: <http://www.dnit.gov.br//mapas-multimodais/mapas-multimodais/BRASIL.pdf>

3.2.2 Infraestrutura de Transportes e Desenvolvimento Socioeconômico

Segundo o Centro de Estudos em Logística da Universidade Federal do Rio de Janeiro (2012), a situação atual da matriz de transportes brasileira acarreta perda de competitividade para as empresas nacionais, uma vez que a ineficiência dos

modais gera um elevado Custo País, se tornando um fator limitante para o desenvolvimento regional e internacional do Brasil.

A falta de um planejamento e de investimentos do setor de transportes nacional implica uma incapacidade de acompanhar a demanda nacional podendo gerar um colapso deste sistema. Alguns fatores deste risco já podem ser percebidos como uma frota de caminhões e locomotivas antigas tendo uma idade média, respectivamente, de 19 e 25 anos, a grande maioria das rodovias em más condições, pouca disponibilidade de infraestrutura ferroviária e o sistema aéreo e hidroviário tendo baixa participação (CEL, 2012).

Uma das principais causas da ineficiência da matriz de transportes brasileira está baseada no uso inadequado dos modais. Existe uma sobrecarga no transporte rodoviário, conforme mostra a Figura 4, em função dos baixos preços de frete, o que acaba servindo como uma barreira ao uso dos demais modais.

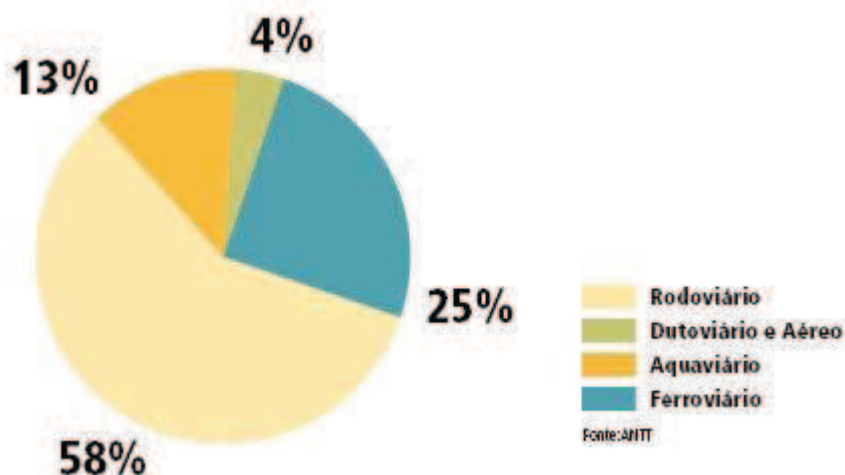


Figura 4 – Matriz de Transportes Brasileira
Fonte: ANTT, 2011

Com o cenário atual do sistema de transportes, é necessário serem implantadas diversas melhorias nos modais, de maneira que haja igual disponibilidade e qualidade dos meios de transportes, garantindo um desenvolvimento adequado de todo o sistema.

3.2.3 Políticas, Planejamento e Gestão de Transportes

A prática do planejamento de transportes no Brasil iniciou-se no Império e a adoção de planos de viação foi também a preocupação da governabilidade à época

(DNIT, 2012). Contudo, somente na República, o Estado brasileiro tomou iniciativas concretas com a preparação de planos efetivos.

Ainda com relação a esse contexto histórico, somente em 1934, o país adotou formalmente um Plano Geral de Viação (DNIT, 2012). Entretanto, uma prática de planejamento, mais sistemática ocorreu após a Segunda Guerra e se consolidou, definitivamente, no Regime Militar, com relativa estabilidade institucional.

Atualmente, o Ministério dos Transportes é o órgão responsável por todos os tipos de transportes terrestres e aquaviários. O transporte aeroviário está sob a responsabilidade do Comando da Aeronáutica.

Segundo dados do DNIT, O setor de transportes passou em março de 1990 por uma grande reestruturação quando houve a fusão dos Ministérios dos Transportes, das Minas e Energia e das Comunicações, originando o Ministério da Infraestrutura com atribuições que abrangiam, além dos transportes, as áreas de geologia, recursos minerais e energéticos, regime hidrológico e fontes de energia hidráulica, mineração e metalurgia, indústria do petróleo e de energia elétrica, inclusive nuclear, fiscalização com utilização de radiofrequência e serviços postais.

Com tamanha envergadura, o recém-criado ministério teve problemas de várias naturezas e, em maio de 1992, foi extinto tendo sido criado o Ministério dos Transportes e das Comunicações, com atribuições nas áreas de transportes, telecomunicações e serviços postais. Não demorou muito e em novembro de 1992 o setor passou por uma nova reformulação com a implantação do atual Ministério dos Transportes possuindo atribuições específicas em política nacional de transportes.

Depois disso, o setor de transportes sofreu outras reformulações. Em 2001, através da Lei nº 10 233, de 5 de junho de 2001, foram criadas as autarquias denominadas Agência Nacional de Transportes Aquaviários -ANTAQ, Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT e Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, e extinguidos os órgãos como o DNER e o GEIPOT, entre outros; e em junho de 2003, o Decreto nº 4 721 extinguiu a Secretaria de Transportes Aquaviários e o Departamento de Portos e Hidrovias Interiores, cujas atividades foram incorporadas à recém-criada Secretaria de Gestão dos Programas de Transporte, através do Departamento de Programas de Transportes Aquaviários.

Ainda nessa reestruturação, o setor de Marinha Mercante ficou subordinado à Secretaria de Fomento para Ações de Transportes, tendo sob sua

responsabilidade o Departamento do Fundo da Marinha Mercante e o Departamento do Fundo Nacional de Infraestrutura de Transportes, responsável pela infraestrutura dos transportes de um modo geral.

Atualmente, são atribuições do Ministério dos Transportes (MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, 2012): desenvolver a política nacional de transportes ferroviário, rodoviário e aquaviário, de Marinha Mercante, portos e vias navegáveis; e participar da coordenação dos transportes aeroviários.

Além do Ministério dos Transportes, Entidades Vinculadas, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista, Departamento de Aviação Civil e Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária, faz parte também da estrutura existente nas instituições que normalizam e regulam as políticas relacionadas com os transportes, e o Sistema Nacional de Trânsito.

Mais recentemente, através da lei nº 10.233, de 05 de junho de 2001, foi criado o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte - CONIT, vinculado à Presidência da República, com o objetivo de propor ao Presidente da República políticas nacionais de integração dos diferentes modos de transporte de pessoas e bens, de acordo com as políticas de desenvolvimento nacional, regional e urbano, de defesa nacional, de meio ambiente e de segurança das populações, formuladas pelas diversas esferas de governo (BRASIL, 2004).

A última regulamentação com relação às atribuições do Ministério dos Transportes foi através do Decreto nº 7.717 de 04 de abril de 2012. O ministério então possui como áreas de competência os seguintes assuntos: política nacional de transportes ferroviário, rodoviário e aquaviário; marinha mercante, vias navegáveis e portos fluviais e lacustres, excetuados os outorgados às companhias docas; e participação na coordenação dos transportes aeroviários e serviços portuários.

Ao Ministério dos Transportes estão ainda vinculadas as seguintes entidades como autarquias: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ).

Como atuais ações do Ministério dos Transportes destaca-se o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), instituído pelo Decreto nº 6.025, de 22/01/2007, abrangendo medidas de estímulo ao investimento privado, ampliação dos investimentos públicos em infraestrutura e melhoria da qualidade do gasto público.

O conjunto de investimentos do programa está organizado em três eixos decisivos (BRASIL, 2007): **infraestrutura Logística**, envolvendo a construção e ampliação de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias; - **infraestrutura Energética**, correspondendo à geração e transmissão de energia elétrica, produção, exploração e transporte de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis; e **infraestrutura Social e Urbana**, englobando saneamento, habitação, metrô, trens urbanos, universalização do programa Luz para Todos e recursos hídricos.

Como programas e planos específicos da área de transportes destacam-se:

- **o Plano Nacional de Logística e Transportes - PNLT (MD e MT, 2012)**: desenvolvido pelo Ministério dos Transportes – MT, em cooperação com o Ministério da Defesa – MD com o objetivo de formalizar e perenizar instrumentos de análise, sob a ótica logística, para dar suporte ao planejamento de intervenções públicas e privadas na infraestrutura e na organização dos transportes, de modo a que o setor possa contribuir para a consecução das metas econômicas, sociais e ecológicas do País, em horizontes de médio a longo prazo, rumo ao desenvolvimento sustentado.

Trata-se, essencialmente, de um plano indicativo, em processo de reavaliação periódica, que permitirá visualizar o necessário desenvolvimento do setor dos transportes em face das demandas futuras, associadas com a evolução da economia nacional e sua inserção no mundo globalizado.

- **a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana – IIRSA**: A IIRSA corresponde a uma iniciativa dos doze Países sul-americanos, que tem por finalidade a promoção do desenvolvimento da infraestrutura de transporte, energia e comunicações, de forma sustentável e equitativa, através da integração física destes Países.

- **o Plano Hidroviário Estratégico – PHE**: Visa consolidar um banco de dados com informações e indicadores próprios ao transporte hidroviário, de forma a permitir que os instrumentos de planejamento sejam continuamente atualizados e incorporados ao PNLT.

- **o Plano Nacional de Logística Portuária – PNLP**: O Plano envolve as ações voltadas à expansão e adequação da capacidade portuária nacional, à clara definição das atribuições e dos papéis institucionais dos entes envolvidos nas atividades portuárias e à melhoria da eficiência da gestão dos portos nacionais.

- o **Plano Nacional de Integração Hidroviária – PNIH**: Tem como objetivo analisar potenciais cenários de utilização das hidrovias nacionais e servir de base para a confecção do Plano Geral de Outorgas (PGO).

- a **Política Nacional de Aviação Civil – PNAC**: Corresponde ao conjunto de diretrizes e estratégias que nortearão o planejamento das instituições responsáveis pelo desenvolvimento da aviação civil brasileira, estabelecendo objetivos e ações estratégicas para esse setor, e integra-se ao contexto das políticas nacionais brasileiras.

- o **Programa Federal de Auxílio a Aeroportos – PROFAA**: Visa financiar obras em aeroportos de menor movimento e lucratividade, administrados, principalmente, por estados e municípios.

- o **Plano Aeroviário Nacional – PAN**: Tem como objetivo nortear, orientar, integrar e induzir o Planejamento Estratégico da Infraestrutura Aeroportuária Pública de Interesse Nacional.

- o **Programa de Concessão de Rodovias Federais**: O Programa abrange 11.191,1 quilômetros de rodovias, desdobrado em concessões promovidas pelo Ministério dos Transportes, pelos governos estaduais, mediante delegações com base na Lei nº 9.277/96, e pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

Ainda com relação ao planejamento e gestão do setor de transportes, destaca-se a atuação do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) sendo este uma autarquia federal vinculada ao Ministério dos Transportes, criada pela lei 10.233, de 5 de junho de 2001. Esta legislação reestruturou o sistema de transportes rodoviário, aquaviário e ferroviário do Brasil, extinguindo o antigo Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER). A sede do DNIT é em Brasília, no Distrito Federal. Atualmente, possui 23 unidades administrativas regionais – as superintendências (BRASIL, 2012).

O DNIT tem por objetivo implementar a política pública destinada ao setor de transportes no País, compreendendo sua operação, manutenção, restauração ou reposição, adequação de capacidade e ampliação mediante construção de novas vias e terminais. Neste sentido, sob a esfera do Ministério dos Transportes, o órgão se constitui no gestor e executor das ferrovias e rodovias federais, das vias navegáveis, além da busca em viabilizar a interface intermodal e instalações portuárias fluviais e lacustres (DNIT, 2012).

Com isso, o papel de planejamento do DNIT, sufocado por demandas emergenciais e pela escassez de recursos, passa por uma transformação (CASTRO, 2012). Este planejamento adota então uma postura estratégica com o objetivo de se atingir índices de desempenho e qualidade elevados. Com esta postura, o Governo Federal, por meio do Ministério dos Transportes, do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, do Ministério da Fazenda, da Casa Civil e do DNIT, vêm juntando esforços na consolidação dos mecanismos de gestão dos sistemas de transportes (BRASIL, 2012).

Este estudo da infraestrutura de transportes demonstra um elevado grau de influência no desenvolvimento do Brasil (CEL, 2012). O País é altamente dependente desta infraestrutura para o seu crescimento, que envolve o transporte de cargas e pessoas, e contribui no “Custo Brasil”.

Assim, sem estradas, ferrovias, aeroportos, portos, hidrovias e dutos adequados, não será possível alavancar o desenvolvimento nacional. Para tanto, faz-se necessário investimentos e ações diretas no setor, cabendo ao decisor político implementar tais investimentos, assim como estabelecer marcos regulatórios que possam dar clareza aos processos e prover segurança aos investidores privados.

Os planos e programas governamentais existentes demonstram que o investimento público no setor de transportes está cada vez maior, mas não o suficiente para alavancá-lo. Um fator importante é a gestão deficiente dos governos Federal, Estadual e Municipal na execução dos orçamentos e créditos disponibilizados, em virtude da ineficiência na confecção de projetos e, quando os tem, no seu gerenciamento. Outro fator são os altos índices de obras não concluídas, paralisadas ou bloqueadas pelo TCU ou MP devido à má aplicação dos recursos públicos.

Por fim, a manutenção de uma política de transportes, construída e calcada em intervenções de acordo com as reais necessidades do sistema de transportes, disponibiliza para o País, uma infraestrutura adequada à necessidade de um contínuo crescimento econômico.

3.3 POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL

A Defesa Nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase

na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas (BRASIL, 2005). Este conceito presente na Política de Defesa Nacional (2005) expressa bem a ideia de Weber sobre o monopólio da violência legítima reivindicado pelo Estado (WEBER, 2003). Neste contexto, a Defesa Nacional deve ser concebida por meio de políticas públicas, de forma transparente, buscando eficiência e eficácia.

Esta seção mostra as particularidades da concepção de uma política de defesa para o Brasil, trazendo considerações sobre a Política de Defesa Nacional (BRASIL, 2005) e a Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2008), tudo no contexto das políticas públicas.

3.3.1 Processo de Formulação: PDN (2005) e END (2008)

No sentido de ampliar a autoridade do Ministro de Defesa, o governo Lula (2003-2010) procurou definir com exatidão as atribuições das Forças Armadas e as prioridades do Estado brasileiro frente ao tema Defesa Nacional.

Para isso, promulgou a Lei Complementar nº 117 de 2 de setembro de 2004 que alterou a Lei Complementar nº 97 de 1999 com o intuito de estabelecer novas atribuições subsidiárias às Forças Armadas, definindo procedimentos para a realização da garantia da Lei e da Ordem prevista no artigo nº 142 da Constituição Federal (RODRIGUES, 2008).

Logo em seguida, o presidente Lula emitiu uma nova Política da Defesa Nacional, em 2005, a qual em suas proposições aclarava conceitos que não estavam vagos bem delimitados na política anterior.

Assim, a II PDN delimitou um espaço de influência estratégica bem como uma área de atuação que privilegiou um entorno que engloba o chamado Atlântico Sul e a África. Desta forma, tinha-se uma diferenciação do campo de segurança do campo de defesa. Este documento, concebido no Ministério de Defesa procurou definir com exatidão os conceitos de Defesa Nacional e Segurança, conceitos estes que não apareciam na PDN de 1996.

A nova Política de Defesa Nacional também considerou que o mundo não estava seguindo uma tendência de multipolaridade que era identificada no documento de 1996, e sim estava confirmando a questão da unipolaridade, principalmente no poder militar, consolidando assimetrias de poder, provocando

assim tensões e instabilidades que poderiam comprometer a paz (BRASIL, 2005).

A II PDN também relacionou os possíveis pontos ou questões controversas, com as quais o País pode se deparar no atual século, base então para a concepção das chamadas hipóteses de conflito.

Assim, enquanto na PDN de 1996 não havia uma relação dos riscos em potencial que poderiam prejudicar os interesses do Brasil e provocar ameaças ao seu patrimônio, na Política de Defesa Nacional de 2005 riscos e ameaças, como por exemplo, possíveis ações contra o patrimônio amazônico, o crime organizado internacional e ameaças às nossas riquezas naturais estão claramente especificadas neste documento (BRASIL, 2005).

Também deve ser comentado que nesta nova PDN foi incrementada a análise com relação ao ambiente regional, bem como o chamado entorno estratégico que engloba o espaço geográfico do subcontinente Sul-Americano, o Atlântico Sul e os países da África meridional e de língua portuguesa. Neste contexto, o Atlântico Sul foi reconhecido com o mesmo grau de importância em termos de Defesa nacional que o ambiente Amazônico, aparecendo então o conceito de “Amazônia Azul” (BRASIL, 2005).

No texto da II PDN, manteve-se a necessidade de um permanente processo de integração regional, valorizando o ambiente cooperativo e fortalecendo organismos regionais como o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a Comunidade Andina de Nações (SILVA, 2008). Os pontos de fricção ou áreas de tensão, existentes no ambiente regional, bem como as áreas de instabilidade e a questão dos ilícitos transnacionais foram identificados como os possíveis focos de conflito no subcontinente, podendo englobar vários países vizinhos.

A análise do País aparece de modo semelhante nas duas PDN (1996 e 2005), reforçando a importância da questão amazônica e o Atlântico Sul como já foi comentado. Em um dos capítulos da PDN, foi enfatizada a postura brasileira de repúdio ao terrorismo internacional, como resposta à chamada Guerra ao Terror, implementada pelo governo Bush (EUA), após os ataques de 11 Set 2001 (VIDIGAL, 2002; FLORES, 2002).

Um grande ponto de conversão entre a II PDN e o pensamento estratégico brasileiro, presente no documento é a questão do desenvolvimento da indústria de defesa, particularmente com a redução da chamada dependência tecnológica. (BRASIL, 2005). Esta preocupação também apareceu na formulação da Estratégia

Nacional de Defesa de 2008.

A II PDN contempla em sua parte estratégica dois capítulos: Orientações Estratégicas e Diretrizes. Neste contexto, foi ressaltada, no campo militar, a adoção para as Forças Armadas de características como versatilidade, interoperabilidade, sustentabilidade e mobilidade estratégica.

No Glossário da PDN essas características possuem o seguinte conceito:

“A capacidade de forças militares nacionais ou aliadas operarem, efetivamente, de acordo com a estrutura de comando estabelecida, na execução de uma missão de natureza estratégica ou tática, de combate ou logística, em adiestramento ou instrução ou a capacidade dos sistemas, unidades ou forças e, também, de empregar esses serviços ou informações, sem o comprometimento de suas funcionalidades” (BRASIL, 2005).

Com relação ao quesito tecnologia, a PDN reforçou nas orientações estratégicas a busca pela dualidade (BRASIL, 2005). Esta premissa visa o desenvolvimento da indústria de defesa integrada ao meio civil, concebendo produtos de uso militar e civil.

No tocante ao Atlântico Sul, as orientações estratégicas expressam ações com relação à vigilância e defesa das águas jurisdicionais e a segurança das linhas de comunicações marítima (VIDIGAL, 2002; FLORES, 2002). Esta orientação direciona novamente a Defesa Nacional para o entorno estratégico mencionado anteriormente.

Por fim, a II PDN inovou com uma visão do governo em termos de segurança e defesa, constituindo-se no principal documento em termos de Defesa Nacional, contendo vários conceitos e posições dos principais pensadores estratégicos brasileiros (ALMEIDA, 2010). Entretanto, em 2008 o Estado novamente voltou ao tema de segurança e defesa, decidindo apresentar as ações a serem tomadas com o lançamento da Estratégia Nacional de Defesa.

Segundo Eliézer Rizzo de Oliveira, 2009, os motivos que levaram à decisão presidencial de elaborar a END poderiam estar relacionados à ideia do presidente melhorar seu relacionamento com os militares, respondendo à crise gerada em

função do caos aéreo por que passou o país, aliado aos dois acidentes aéreos ocorridos em 2006 e 2007. Uma resposta à grande aquisição de materiais e sistemas militares por parte da Venezuela poderia também estar relacionada à elaboração do documento que poderia atenuar o descaso com a Defesa Nacional (OLIVEIRA, 2009).

Uma resposta às solicitações dos países vizinhos, bem como às sugestões da Organização das Nações Unidas (ONU) para que o País tivesse um Livro Branco de Defesa ou um documento equivalente também poderiam ser motivos da elaboração da END em 2008 (WINAND e SAINT-PIERRE, 2010). Com este documento, o País agregaria maior confiança aos seus projetos estratégicos perante a comunidade internacional.

Também as exigências de alguns países europeus que teriam condicionado a venda de sistemas militares ao Brasil à existência de uma clara política de defesa seria outro motivo (WINAND e SAINT-PIERRE, 2010).

Neste contexto, a END foi o resultado dos trabalhos de um Comitê Ministerial, criado por um decreto presidencial em 06 Set 2007, presidido pelo Ministro da Defesa, coordenado pelo Ministro-Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos e composto pelo Ministro do Planejamento, da Fazenda e da Ciência e Tecnologia.

O documento, então foi produto de reuniões e propostas apresentadas por grupos de trabalho (GT) do meio acadêmico, das Forças Armadas, de diversos órgãos governamentais, como a Casa Civil, a Secretaria de Comunicação da Presidência (SECOM) e o Gabinete de Segurança Institucional (GSI), sempre com a ideia de vinculação entre a Estratégia Nacional de Defesa e a estratégica nacional de desenvolvimento.

A END é dividida em duas partes. Uma parte aborda a Formulação Sistemática do documento, trazendo o caminho que foi traçado para concebê-lo, ou seja, as percepções e pensamentos estratégicos que o orientaram. A outra parte diz respeito às medidas de implementação do documento (BRASIL, 2008).

Na introdução, o documento apresenta dois propósitos: a manutenção da paz e a busca por maior projeção internacional com a solução dos problemas relacionados ao subdesenvolvimento (BRASIL, 2008).

De acordo com o pensamento estratégico brasileiro, a END reforçou sua postura pacífica, indo ao encontro de sua identidade nacional. Para Guimarães

(2006) a questão da integração Sul-Americana deve ser reforçada, com ações que deixem bem claro a inexistência de quaisquer pretensões brasileiras de hegemonia total, mas através de parcerias estratégicas tanto no campo político, quanto no campo econômico e até mesmo no campo militar.

Este pensamento acima buscou uma redução de antigas divergências ou rivalidades que porventura ainda persistem entre os países sul-americanos, particularmente entre Brasil e Argentina. Essas divergências em hipótese alguma poderiam ser solucionadas através do emprego ou ameaças de utilização da força (CERVO e BUENO, 2002).

A END ainda ressaltou três princípios constitucionais que devem nortear as relações internacionais do Brasil: “a não intervenção, a defesa da paz e a solução pacífica dos conflitos” (BRASIL, 2008). Esta postura pacifista, como já abordado acima, está em consonância com a identidade nacional do povo brasileiro.

Com a END, buscou-se também a adoção de uma nova sistemática objetivando a redução da dependência externa com relação à área militar, tanto no campo intelectual quanto no campo material (armas e sistemas). A existência de um documento orientador extinguiria a postura até então utilizada por governos anteriores que se limitavam a ações pontuais para solucionar os problemas das Forças Armadas, particularmente o sucateamento do aparato militar (materiais e sistemas militares).

Assim, a formulação da Estratégia Nacional de Defesa está em total concordância com o pensamento estratégico brasileiro, contendo orientações para as ações a serem implementadas.

Segundo Jaguaribe (2008), a END tem como ação prioritária a concepção de um projeto nacional que privilegie a autoconfiança e possibilite à sociedade brasileira vislumbrar um futuro sem a interferência das grandes potências (JAGUARIBE, 2008).

A Estratégia preconiza três aspectos fundamentais: a reorganização e reorientação das Forças Armadas, a organização da indústria de material de defesa e a política de composição dos seus efetivos (BRASIL, 2008). Estes aspectos são prioritários, entretanto outros temas também aparecem no documento, mas não se enquadram exatamente nos mesmos.

A END reforça também a assertiva, presente na PDN (2005), de uma ordem internacional baseada na unipolaridade militar e grandes assimetrias de poder, fatos

estes geradores de tensões e possíveis conflitos (BRASIL, 2008). Neste contexto, segundo a Estratégia, o País tem que estar preparado para suportar agressões, tanto na forma de declarações ameaçadoras ou até mesmo com ações efetivas contra seus interesses. Assim, o pensamento estratégico brasileiro deve se caracterizar logicamente pela não submissão aos preceitos impostos em função desta unipolaridade militar.

No tocante às fontes e origens das ameaça que o País pode sofrer, já abordadas acima, a END explora ações a serem desenvolvidas, dentro de um contexto que englobe vários instrumentos e organizações do Estado como um todo (BRASIL, 2008).

O documento incentiva maior participação da sociedade brasileira, quer seja através do meio acadêmico ou de organizações da sociedade civil, na discussão para a definição de uma política de defesa adequada às realidades do País. Tanto a PDN (2005) quanto a END (2008) apresentam uma estreita ligação com o desenvolvimento nacional ao conceber a chamada organização da Defesa.

Com relação à participação da sociedade no debate acerca da temática Defesa Nacional, mais explícito na Estratégia, mostra que a END não seria um documento definitivo e sim passível de revisões periódicas (BRASIL, 2008). A primeira revisão foi concebida em dezembro de 2012 e encontra-se sob análise do Congresso Nacional.

Por fim, a política de defesa (PDN e END) desenvolvida no Governo Lula (2003-2010) ampliou o debate acerca do tema, conclamando a participação da sociedade e do Estado como um todo, representado por seus três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), todos em um esforço para assegurar ao Brasil um crescimento econômico que preserve sua autonomia como Estado-Nação.

3.3.2 Transparência, Controle e Desafios da Política de Defesa Nacional

A eficiência e a transparência são conceitos fundamentais nos atuais estudos sobre políticas públicas. Para atender a muitas demandas, com certa escassez de recursos, o fazer mais com menos se tornou a grande meta (OLIVEIRA, 2007). Neste contexto, a política pública de defesa não é exceção.

Oliveira (2007) também destaca que somente alguns centros universitários de pesquisa no Brasil e outras poucas instituições de ensino das Forças Armadas

preocupam-se e exploram o tema de defesa de forma acadêmica, com o objetivo de corrigir falhas e aprimorar o sistema.

A Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2008) estabelece uma redução dos ciclos de reaparelhamento das Forças Armadas, entretanto não especifica os mecanismos para essa redução (REZENDE, 2005). Assim, acredita-se que a preocupação inicial deve focar a alocação de recursos, mas tanto a política de defesa, desde sua primeira versão em 1996 quanto a atual de 2005, não especificam com clareza as formas de alocação de recursos (ROCHA, 2008).

Também, segundo Rezende (2005) a política de defesa brasileira tem demonstrado pouca capacidade de inovação. Acredita-se que exista certa falta de coordenação entre as forças singulares. Este fato explica-se pela fraqueza institucional do Ministério da Defesa e o desempenho secundário exercido pelo Congresso Nacional na articulação do tema de defesa.

Neste contexto, visualiza-se uma oportunidade de mudança na maneira de pensar política de defesa. Ela deve ser transformada em um assunto de interesse e conhecimento público. A Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2008) constitui-se assim um importante instrumento para a inovação no tema de defesa, sedento de resultados práticos e positivos.

A transparência é uma importante ferramenta para que as decisões ganhem força e atendam às prioridades estabelecidas. Neste sentido, o sistema de defesa do Brasil apresenta alguns sucessos (REZENDE, 2005). Apesar da gestão de recursos escassos, as Forças Armadas vem conseguindo lograr bons resultados em áreas pontuais de grande impacto junto à sociedade, como nas intervenções em desastres naturais. Outro modelo de excelência das Forças Armadas é o ensino ministrado nas academias, escolas e colégios militares, reconhecido socialmente como padrão de excelência nacional (ROCHA, 2009).

A credibilidade na implementação de políticas públicas, incluindo a política de defesa, também é importante. Para essa credibilidade, transparência e eficiência são fundamentais (REZENDE, 2005). Neste contexto, a prestação de contas, perante à sociedade, deve ocorrer sem ressalvas, pois, no caso de uma perda de credibilidade o sistema de defesa poderá entrar em colapso.

A capacidade das políticas de defesa de gerar confiança entre os diferentes países tem sido tema de discussões. Uma transparência maior na política de defesa poderia contribuir para o estabelecimento de relações de cooperação (REZENDE,

2005). Notadamente, isso não ocorre na atualidade. Os orçamentos destinados à defesa em alguns países é um verdadeiro segredo de Estado.

No tocante à política externa, a política de defesa é um instrumento importante para a imagem de um país no exterior (ROCHA, 2009). Para isso, deve existir uma sintonia entre essas políticas.

Neste contexto, o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) constitui uma importante iniciativa nesta busca da sintonia citada acima. Essa iniciativa brasileira em torno de uma aliança de defesa com os países sul-americanos deverá superar o nível do discurso e gerar resultados concretos (PROENÇA JR, 2008).

No Brasil, com relação à política de defesa, os conflitos são de natureza interna. São desentendimentos entre as Forças Armadas os Ministérios da Defesa, e o Itamaraty, por exemplo, (ROCHA, 2009). Para a superação desses conflitos institucionais, a Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2008) poderá ser a solução, pois convoca a sociedade e setores distintos para juntos pensarem sobre defesa nacional.

As avaliações de políticas públicas, como a política de defesa, devem ser feitas por pessoas externas ao processo (ROCHA, 2009). Desta forma, quem avalia não pode ser objeto de avaliação.

No Brasil, o controle da despesa pública, incluindo o controle dos gastos de defesa é realizado por um sistema de controle externo, o qual deve receber o apoio e o suporte de um sistema de controle interno (ROCHA, 2009). Assim, o controle externo cabe ao Congresso Nacional, que o exerce com o apoio do Tribunal de Contas da União.

O controle interno, no caso específico da defesa nacional, é realizado pela Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa, pela Diretoria de Contas da Marinha (DICON), pelo Centro de Controle Interno do Exército (CCIEEx) e pela Subsecretaria de Auditoria da Aeronáutica (SuAud).

Do ponto de vista político, a defesa nacional deve constituir uma política de Estado e não uma política de governo (ALMEIDA, 2010). Com isso deve existir um arranjo político subjacente à estrutura de defesa nacional, que, ao reunir militares e civis, partidos políticos e sociedade, permita sua condução acima das simples rivalidades, possibilitando participação ativa na definição de prioridades, alocação de recursos e elaboração do orçamento.

A paz é um objetivo permanente das nações e sua garantia deve estar

acima de qualquer mudança ideológica de governo (ALMEIDA, 2010). Neste contexto, a paz deve ser garantida, se necessário, com o recurso da guerra.

Os investimentos em defesa e os investimentos na área social são permanente fonte de tensão entre o setor de defesa e os demais setores da gestão pública (RUA, 1998). No que se refere à política de defesa, no Brasil, a situação mostra-se particularmente complicada, dada a dificuldade de solidificar a necessidade do “bem” defesa. Essa dificuldade se deve à ausência de ameaças visíveis dentro do contexto da América do Sul e à estabilidade das relações diplomáticas com países vizinhos ao Brasil.

Mesmo com a participação brasileira nas operações de paz das Nações Unidas, a percepção da necessidade de defesa não tem sido percebida como algo relevante pela classe política dirigente e pela sociedade brasileira, levando assim a política de defesa a ser incluída entre os temas mais relevantes da agenda nacional (OLIVEIRA, 2006). Portanto, essa participação não elevou a política de defesa aos patamares de importância de outras políticas públicas, tais como as de educação e de saúde.

As carências sociais são enormes não sobrando espaço para a inclusão de temas de defesa nacional na agenda política prioritária do País. São grandes então as dificuldades encontradas pelo sistema de defesa nacional para justificar a continuidade de seus programas, diante das necessidades relacionadas à fome, à saúde e à educação.

Nesse contexto, a política de defesa acaba sendo tratada como assunto de menor importância. Concomitantemente, temas prioritários, como saúde e educação dão votos e a Defesa Nacional não (OLIVEIRA, 2006). Assim, os políticos preferem tratar os assuntos que se apresentam como prioritários para a sociedade e que deem resultados eleitorais imediatos.

Ainda conforme Oliveira (2006), a defesa nacional é excluída de qualquer consideração programática. O resultado então é a dificuldade de alocação de recursos destinados ao setor.

Assim, para mobilizar a opinião pública e sem a existência de uma situação de crise que justifique o emprego da força armada, cabe aos operadores da defesa nacional atuar segundo as situações ou janelas de oportunidade que porventura aparecem (OLIVEIRA, 2006). Um exemplo recente desta janela de oportunidade são as discussões em torno da descoberta de petróleo na região oceânica do pré-sal e a

necessidade de protegê-la, reforçando a Marinha do Brasil.

Com relação aos atores da política de defesa brasileira, são atores públicos o Presidente da República, o Congresso Nacional, as comissões parlamentares, o Ministério da Defesa, as Forças Armadas, os órgãos governamentais da área orçamentária, dentre outros. Como atores privados de importância capital aparecem as indústrias de armamentos nacionais e estrangeiras e algumas organizações não governamentais. Com relação à indústria bélica, esta apresenta-se quase sempre muito organizada em torno de seus interesses.

A interação de atores políticos, tanto públicos quanto privados, revela-se uma realidade atual em todos os setores das políticas públicas, inclusive, no setor defesa nacional (ALMEIDA, 2010). Porém, no contexto da política de defesa brasileira, ainda existe espaço para o fortalecimento desta interação.

Por fim, com relação à sociedade como um todo, o tema da defesa ainda aparece de forma distante e desinteressante (OLIVEIRA, 2007). Esta assertiva é um grande perigo, já que todas as grandes democracias necessitam de estruturas de defesa consolidadas para resguardarem seus interesses. A temática da guerra é um assunto de interesse nacional, envolvendo militares e civis.

4 DISCUSSÃO

Neste capítulo, que antecede à abordagem dos resultados da pesquisa de campo, com a qual se pretende avaliar as ações para a solução do problema de pesquisa, ou seja, como viabilizar a participação do Exército Brasileiro na formulação de políticas de transporte, são discutidos e apresentados estratégias, planos, projetos e atividades atuais que mostram uma interligação entre o Ministério dos Transportes e o Ministério da Defesa.

4.1 COOPERAÇÃO MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES (MT) – MINISTÉRIO DA DEFESA (MD): PARTICIPAÇÃO DO EXÉRCITO BRASILEIRO

A nova Política Nacional de Defesa (PND-2012), sob apreciação no Congresso Nacional, constitui-se em um documento de alto nível do planejamento de Defesa e tem por finalidade estabelecer os objetivos e as diretrizes para o preparo da capacitação nacional, com o envolvimento dos setores militar e civil, em todas as esferas do Poder Nacional.

Nas Orientações Estratégicas relacionadas com a soberania, a PND ressalta que o País deve possuir Forças Armadas modernas, balanceadas e aprestadas. Também devem ter características, tais como: versatilidade, interoperabilidade, sustentabilidade e mobilidade estratégica. A política assinala, ainda, que a capacitação do País no campo da Defesa deve ser obtida com o envolvimento permanente dos setores governamental, industrial e acadêmico, voltados à produção científica e tecnológica e para a inovação.

Em novembro de 2007, no Seminário "Elementos para uma Política de Defesa Nacional", na Escola de Guerra Naval, um dos palestrantes, o Vice-Almirante Armando Amorim Ferreira Vidigal (CEPE/EGN), apresentou as diretrizes da atual Política de Defesa Nacional, suas deficiências e apontou novos rumos. Ele propôs um modelo para uma nova Política de Defesa, simbolizado por um octógono, no qual cada um dos oito vértices representa um aspecto dessa nova Política: aspirações nacionais; análise da conjuntura internacional; vulnerabilidades estratégicas; operações militares de não guerra; operações militares de guerra; mobilização nacional; desenvolvimento tecnológico; e inteligência/contra-inteligência.

Para Vidigal, antes de elaborar a nova Política de Defesa, seria preciso primeiro identificar democraticamente quais as aspirações do País. Ele defendeu a necessidade de identificar as vulnerabilidades estratégicas do Brasil, ao invés de nomear inimigos potenciais, já que nossas ameaças são muito difusas.

Neste contexto, o perfil brasileiro, ao mesmo tempo continental e marítimo, equatorial, tropical e subtropical, de longa fronteira terrestre com a quase totalidade dos países sul-americanos e de extenso litoral e águas jurisdicionais, confere ao País profundidade geoestratégica e torna complexa a tarefa do planejamento geral de defesa. Dessa maneira, o planejamento da defesa inclui todas as regiões e, em particular, as áreas vitais onde se encontra maior concentração de poder político e econômico. Complementarmente, prioriza a Amazônia e o Atlântico Sul pela riqueza de recursos e vulnerabilidade de acesso pelas fronteiras terrestre e marítima.

A garantia da presença do Estado e a vivificação da faixa de fronteira são dificultadas pela baixa densidade demográfica e pelas longas distâncias, associadas à precariedade do sistema de transportes terrestre, o que condiciona o uso das hidrovias e do transporte aéreo como principais alternativas de acesso. Estas características acabam facilitando a prática de ilícitos transnacionais e crimes conexos, além de possibilitar a presença de grupos com objetivos contrários aos interesses nacionais.

Do acima exposto, verifica-se a importância da infraestrutura de transportes, na consecução das ações voltadas para a defesa nacional, uma vez que a viabilização de muitos projetos de defesa vão necessariamente depender dos modais de transporte.

4.1.1 Política Nacional de Defesa, Estratégia Nacional de Defesa e suas interligações com a Infraestrutura de Transportes

Segundo a Política Nacional de Defesa (BRASIL, 2012), entendem-se como projetos de defesa todas as iniciativas voltadas para o atendimento às necessidades de Defesa Nacional.

Para Rocha (2009), quando refletimos sobre Defesa Nacional, normalmente a primeira imagem que visualizamos é a de Forças Armadas bem equipadas e com sistemas de armas modernos e incorporando alto nível de tecnologia. Seria esta uma imagem adequada à realidade que envolve o que deveríamos pensar ser a

Defesa Nacional? Que outros fatores teríamos ainda de considerar para que o conceito de Defesa Nacional fosse adequadamente apreendido?

Para facilitar a organização das ideias sobre esse conceito, usaremos o que registra a Política Nacional de Defesa (2012), ou seja, “conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas”.

Neste contexto, as diretrizes e as estratégias voltadas para a capacitação do Estado na área de Defesa têm implicações diretas na sobrevivência, na estabilidade e na preservação dos interesses vitais da própria nação, e em função da complexidade e do longo período para a consolidação das ações decorrentes, implica, também, na existência de uma Política de Estado que as oriente. Esta política, portanto requer maior sinergia entre a Política de Defesa e a Política de Transportes do País.

Com base nestes princípios, a END, lançada em 2008 e revista em 2012, traçou metas para assegurar que os objetivos da Defesa Nacional pudessem ser atingidos. As diretrizes estabelecidas na END estão voltadas para a preparação das Forças Armadas com capacidades adequadas para garantir a segurança do País tanto em tempo de paz, quanto em situações de crise.

Assim, para compatibilizar os atuais esforços governamentais de aceleração do crescimento com as necessidades da Defesa Nacional, a Estratégia Nacional de Defesa (2008), em sua segunda parte (medidas de implementação), prevê para a área de transportes as seguintes medidas:

- o Ministério da Defesa, em coordenação com a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República proporá aos ministérios competentes as iniciativas necessárias ao desenvolvimento da infraestrutura de energia, transporte e comunicações de interesse da defesa, de acordo com os planejamentos estratégicos de emprego das Forças;

- o Ministério da Defesa priorizará, na elaboração do Plano de Desenvolvimento de Aeródromos de Interesse Militar (PDAIM), os aeródromos de desdobramento previstos nos planejamentos relativos à defesa da região amazônica;

- o Ministério da Defesa apresentará ao Ministério dos Transportes, em data coordenada com este, programação de investimentos de médio e longo prazo, bem

como a ordenação de suas prioridades ligadas às necessidades de vias de transporte para o atendimento aos planejamentos estratégicos decorrentes das Hipóteses de Emprego. O Ministério dos Transportes, por sua vez, promoverá a inclusão das citadas prioridades no Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT);

- o Ministério dos Transportes, em coordenação com o Ministério da Defesa, fará instalar, no Centro de Operações do Comandante Supremo (COCS), terminal da Base de Dados Georreferenciados em Transporte que possibilite a utilização das informações ligadas à infraestrutura de transportes, disponibilizadas por aquele sistema, no planejamento e na gestão estratégica de crises e conflitos; e

- o Ministério da Defesa, o Ministério da Integração Nacional e o Ministério dos Transportes desenvolverão estudos conjuntos com vistas à compatibilização dos Programas Calha Norte e de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) e ao levantamento da viabilidade de estruturação de Arranjos Produtivos Locais (APL), com ações de infraestrutura econômica e social, para atendimento a eventuais necessidades de vivificação e desenvolvimento da fronteira, identificadas nos planejamentos estratégicos decorrentes das Hipóteses de Emprego.

4.1.1.1 Conclusão Parcial

Ao considerarmos que as Forças Armadas representam, apenas, a parte visível de uma estrutura de defesa, pode-se refletir sobre a importância e a complexidade das atividades desenvolvidas por outros setores do Estado e que dão sustentação ao conceito de Defesa Nacional. Neste contexto, o setor de transportes representa um elo importante na consecução da Política Nacional de Defesa.

Para bem cumprir sua função, as Forças Armadas dependem, diretamente, da existência e eficácia desse setor, o qual contribui decisivamente para a consolidação de uma real capacidade de defesa. Com ele, a capacidade e os resultados esperados de uma estrutura de Defesa serão tão eficazes quanto forem eficientes os modais que o integram.

Por fim, as medidas de implementação, previstas na Estratégia Nacional de Defesa (2008) em coordenação com o Ministério dos Transportes, requerem a participação do Exército Brasileiro, através de seu Sistema de Engenharia, propiciando maiores benefícios para o setor de Defesa.

4.1.2 Centro de Excelência em Engenharia de Transportes (CENTRAN)

O Centro de Excelência em Engenharia de Transportes (CENTRAN) constituiu-se na primeira experiência concreta de cooperação e coordenação de ações conjuntas entre o Ministério da Defesa e o Ministério dos Transportes. Apesar desta inédita iniciativa de cooperação entre os dois ministérios, o órgão foi extinto em 2011.

Com sede no Instituto Militar de Engenharia (IME), no Rio de Janeiro, RJ o CENTRAN foi criado através da Portaria Interministerial nº 407, de 28/03/2005, (DOU de 30/03/05), dos Ministros de Estado da Defesa e dos Transportes. A missão do centro consistiu em atuar como catalisador de uma rede de entidades associadas na busca e difusão de novas tecnologias do setor de infraestrutura de transportes.

O CENTRAN, além da sede no Instituto Militar de Engenharia (IME), tinha também como entidades âncoras o Instituto de Pesquisa Rodoviária (IPR) e o Instituto Nacional de Pesquisas Hidroviárias (INPH), podendo desenvolver parceria com entidades públicas ou privadas, nacionais ou internacionais, na forma da legislação de regência. Ainda de acordo com a portaria, mediante solicitação do IME, o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT poderia ceder o uso de áreas edificadas integrantes do patrimônio sob sua gestão, que vinham a ser necessárias ao desenvolvimento das atividades do CENTRAN.

A esfera de atuação do centro estava voltada à pesquisa e ao desenvolvimento de novas tecnologias na área de infraestrutura de transportes, de interesse das esferas públicas e privadas, bem como atividades correlatas.

O CENTRAN também tinha como principais incumbências: realizar atividades de estudos, projetos e pesquisas em temas de interesse comum dos Ministérios dos Transportes e da Defesa; promover parcerias com instituições públicas ou privadas, visando a realização de pesquisas; implementar a criação de “campi” avançados de pesquisas em Engenharia de Transportes nas diversas regiões do País; promover a criação de projetos-piloto compreendendo a aplicação do máximo de inovações tecnológicas em empreendimentos (rodovia, ferrovia, aquavia e portos) que sejam de significativa importância estratégica para o País; promover seminários, simpósios, congressos em âmbito nacional e internacional e apresentação de resultados das pesquisas entre os parceiros e a sociedade em geral; promover a integração do CENTRAN com outros Centros de Excelência

existentes no País e no exterior; e promover a integração de todos os modais de transportes por meio de pesquisa conjunta, compreendendo a utilização de inovações tecnológicas no sistema de transporte intermodal, de acordo com a política setorial do Ministério dos Transportes.

Portanto, as organizações executoras das atividades do CENTRAN eram por parte do Ministério dos Transportes, o DNIT e, por parte do Ministério da Defesa e Comando do Exército, o Instituto Militar de Engenharia. A portaria (2005) também estabelecia que o IME, como entidade âncora, poderia utilizar o apoio da Fundação Ricardo Franco (FRF), para a contratação de serviços de apoio técnico, científico e/ou tecnológico, desde que necessários ao desenvolvimento das atividades do CENTRAN.

4.1.2.1 Conclusão Parcial

O CENTRAN representou uma excelente iniciativa que propiciou na história recente um trabalho conjunto aliando política de transporte e política de defesa. O principal produto do órgão foi o PNLT, elaborado em 2007, o qual efetivamente buscava conciliar a prioridade em obras de infraestrutura de transportes no País com as necessidades de Defesa Nacional.

4.1.3 Concepção do Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT)

O PNLT, além da concepção em torno da realidade a ser enfrentada pelo Brasil, no século XXI, em termos de retomada do crescimento e conseqüentemente retomada dos investimentos em infraestrutura, foi concebido também com o intuito de conciliar a infraestrutura de transportes com as necessidades de Defesa Nacional. Neste contexto, o objetivo geral do Plano é formalizar e perenizar instrumentos de análise, sob a ótica logística, para dar suporte ao planejamento de intervenções públicas e privadas na infraestrutura e na organização dos transportes, de modo a que o setor possa contribuir para a consecução das metas econômicas, sociais e ecológicas do País, em horizontes de médio a longo prazo, rumo ao desenvolvimento sustentado (DNIT, 2012).

Para Perrupato (2010), o PNLT, seja na parte referente à macroeconomia, seja na parte de modelagem de transportes propriamente dita, teve, em termos

gerais, uma abordagem padrão do processo de planejamento dos transportes, consagrada na literatura técnica. A partir de uma formulação teórica, o PNLT procurou, essencialmente, formalizar e aperfeiçoar a metodologia de planejamento estratégico usada pelo Ministério dos Transportes, a fim de gerar de forma consistente as contribuições requeridas do setor para subsidiar a elaboração dos próximos Planos Plurianuais.

Para melhor compreensão do significado e das bases conceituais do PNLT, foram destacadas ideias-força, divulgadas e disseminadas pelo território nacional, buscando o efetivo envolvimento de todos os agentes da sociedade no desenvolvimento, na elaboração e na continuidade desse processo de planejamento. As principais são: o PNLT é um plano de caráter indicativo, de médio e longo prazos, associado ao processo de desenvolvimento socioeconômico do País, e não simplesmente um mero elenco de projetos e ações; trata-se de um plano nacional e federativo, não apenas federal; é um plano de Estado, não apenas de Governo; é um plano multimodal, envolvendo toda a cadeia logística associada aos transportes, com todos os seus custos e não apenas os custos diretos do setor; propõe um processo de planejamento permanente, participativo, integrado e Interinstitucional; e está fortemente fundamentado nos conceitos de territorialidade, de segurança e ocupação do território nacional, e de desenvolvimento sustentável do País, com equidade e justiça social.

A elaboração do PNLT, portanto, representou um marco inicial da retomada, em caráter permanente, das atividades destinadas a orientar o planejamento das ações públicas e privadas no Setor dos Transportes, com embasamento científico.

Um dos principais objetivos do Plano é o equilíbrio da matriz de transportes brasileira. Assim, foi dada ênfase a ações e projetos de adequação e expansão dos sistemas ferroviário e aquaviário (navegação interior, de cabotagem e de longo curso), buscando sua melhor integração multimodal com o sistema rodoviário, para o qual se propõe um concentrado esforço de restauração e manutenção, acompanhado de algumas importantes obras de construção, pavimentação e ampliação de capacidade.

No caso do sistema ferroviário, em decorrência das recomendações do PNLT, há que se destacar a inclusão de novas obras estruturantes, em consonância com o Plano Nacional de Viação (PNV), em especial com relação às ferrovias incluídas pela Lei n.º 11.772/2008, do Governo Federal, que incluiu no PNV cerca

de 9.000 km de ferrovias de carga em bitola larga e cerca de 2.000 km em bitola métrica, além dos projetos dos Trens de Alta Velocidade entre Rio de Janeiro, São Paulo e Campinas (511 km) e entre Belo Horizonte, São Paulo e Curitiba (1.150 km), que serão construídos em bitola padrão de 1,435 m. Desta forma, o PNLT consolida o processo de planejamento estratégico do setor ferroviário, integrando-o aos demais modais, visando atender as necessidades de desenvolvimento das logísticas de cargas e passageiros por todo País.

Quanto ao setor hidroviário, também a partir das recomendações do PNLT, o Ministério dos Transportes, com o apoio financeiro do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD/Banco Mundial), está iniciando, em 2010, a execução do Plano Hidroviário Estratégico (PHE). Este Plano se constituirá no instrumento de planejamento organizado e abrangente, a partir do estudo das principais regiões hidrográficas com potencial de navegação, objetivando principalmente a intermodalidade.

Na medida em que esses projetos e ações sejam concretizados, será possível alterar, em um horizonte entre 15 e 20 anos, a participação do modal ferroviário dos atuais 25% para 35% e do aquaviário de 13% para 29%. Os modais dutoviário e aeroviário evoluiriam para 5% e 1%, respectivamente. O modal rodoviário, hoje com 58%, participaria, então com 30% na matriz brasileira de transporte de cargas, integrando-se ao sistema multimodal de transportes através do carregamento e distribuição de ponta, nos terminais de integração e transbordo, bem como para o transporte de cargas de maior valor específico, a distâncias pequenas e médias e para a distribuição urbana e metropolitana (DNIT, 2012).

O PNLT também faz referência aos necessários avanços na evolução científica e tecnológica relacionada ao setor de transportes. Trata-se, em síntese, da intensiva utilização da já disponível tecnologia da informação e da comunicação nos serviços de transporte, buscando otimizar e maximizar a produtividade dos ativos do setor e tirando maior rendimento do capital empregado, inclusive da energia despendida, já que o setor é um forte demandador do petróleo combustível.

O Plano ainda serviu de embasamento para a formulação do Plano Plurianual (PPA 2008-2011), assim como servira para as primeiras indicações de investimentos para o PPA 2012-2015 e dos ensaios de organização dos PPA's seguintes até 2023, quando se atinge o horizonte dos estudos socioeconômicos elaborados para este Plano. Importa ressaltar ainda que o Programa de Aceleração

do Crescimento (PAC), lançado pelo Governo Federal em 22 de janeiro de 2007, está integrado ao PNLT, no que diz respeito ao seu horizonte até 2014.

Dentro de uma visão de ativa participação de segmentos envolvidos e interessados neste tema, o PNLT prevê para a sua periódica atualização a realização de workshops, para os quais serão convidados todos os setores, órgãos e instituições públicos e privados, bem como todos os segmentos da sociedade afins ou correlatos com o Setor dos Transportes. Os workshops serão destinados à apresentação e discussão do andamento dos trabalhos, das metodologias empregadas na elaboração do PNLT e dos resultados do estudo.

Em sua metodologia, o Plano considerou sete agrupamentos, a que se convencionou chamar de “vetores logísticos”, compostos por microrregiões agregadas: Amazônico, Centro-Norte, Nordeste Setentrional, Nordeste Meridional, Leste, Centro-Sudeste e Sul. A Figura 5 ilustra os sete vetores logísticos, sobre os quais serão relacionados os projetos multimodais de transporte, relevantes para a consecução de suas perspectivas de integração e inter-relacionamento do ponto de vista socioeconômico.

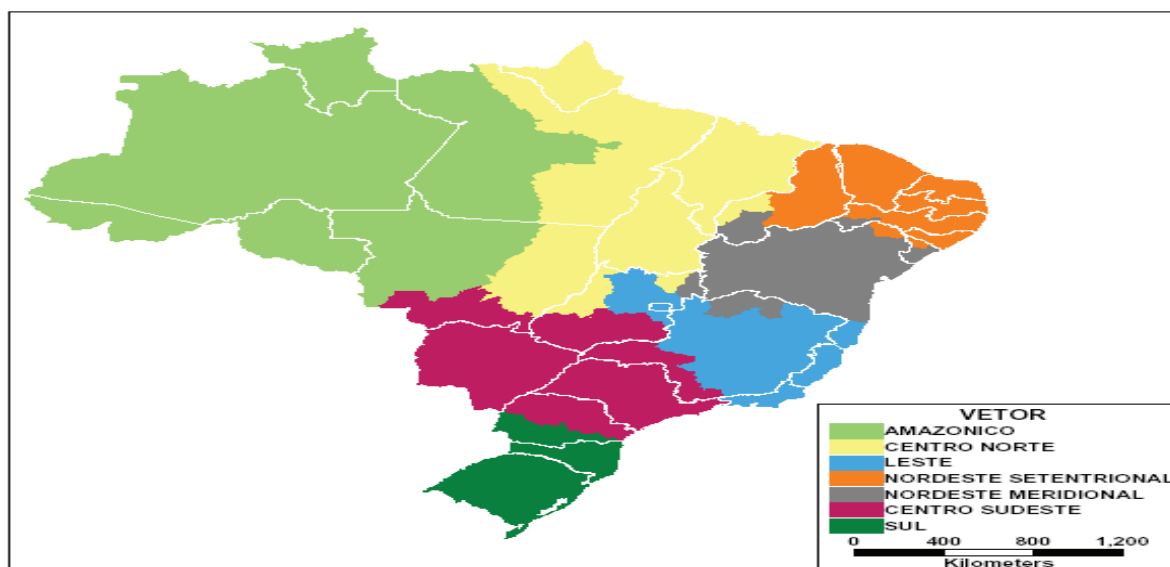


Figura 5 - Vetores Logísticos da Organização Espacial Brasileira
Fonte, DNIT, 2012

O PNLT também considerou a integração com a América do Sul, objeto da Iniciativa de Integração da Infraestrutura da América do Sul (IIRSA), razão pela qual foram agregados aos vetores logísticos nacionais outros vetores representativos do processo de integração continental, aqui não entendidos como uma mera visão de

“corredores bio-oceânicos”, mas dentro da visão estratégica de integração e desenvolvimento continentais: Arco Norte, Amazonas, Pacífico Norte, Bolívia, Prata / Chile (Figura 6).



Figura 6 - Vetores Logísticos e de Integração Continental
Fonte: IIRSA / Processamento PNLT

O Quadro 2 apresenta o resumo dos investimentos recomendados até 2023, em todo o País, agregados por modalidade. É importante destacar que, a menos de trechos emblemáticos específicos já considerados no PNLT, os valores relativos aos programas rotineiros de recuperação, manutenção e conservação da malha rodoviária existentes não estão incluídos no quadro de investimento apresentado, uma vez que este Plano tem visão estratégica e indicativa de médio e longo prazo, com foco na redução de gargalos decorrentes do crescimento econômico do País.

Segundo estimativas do DNIT, tais programas demandam recursos da ordem de R\$ 2 bilhões/ano, pelo menos pelos dois próximos PPAs, o que representa investimentos de mais R\$ 16 bilhões, a serem agregados aos investimentos de cerca de R\$ 290,80 bilhões propostos para esse período 2008-2015. A partir de 2016, novo patamar de recursos para esse fim – provavelmente inferior – deverá ser previsto, já considerando a nova configuração do Sistema Federal de Viação e as condições da malha à época.

Por fim, o quadro de novos investimentos aqui apresentado não esgota a totalidade de investimentos requeridos pelo setor de transporte brasileiro. Ao contrário, a metodologia empregada permite a identificação de vários pontos de

estrangulamento no futuro, que estão a merecer a concepção de novos projetos para seu equacionamento.

Neste contexto, podemos citar como exemplos: o prolongamento da Ferronorte até Porto Velho ou, alternativamente, a construção de trecho dessa ferrovia a partir de Porto Velho em direção a Vilhena; o prolongamento da ferrovia Nova Transnordestina em direção ao eixo da Ferrovia Norte-Sul; a interligação da Ferrovia Norte-Sul com a malha ferroviária do Sudeste; o prolongamento da ferrovia Nova Transnordestina em direção ao oeste baiano; um ramal de Balsas da Ferrovia Norte-Sul; um ramal da Ferrovia Norte-Sul em direção a Ribeirão Cascalheiras e Lucas do Rio Verde; e a implantação do Porto de Espadarte, articulado com o prolongamento da Ferrovia Norte-Sul.

Período	Modo de Transporte	Recurso (milhares de reais)	Participação Modal no Total de Investimentos
2008-2011	AEROPORTUARIO	5.248.326	Total no Período 109.204.304
	FERROVIARIO	33.752.072	
	HIDROVIARIO	3.825.381	
	PORTUARIO	17.894.178	
	RODOVIARIO	46.844.347	
	OUTROS	1.640.000	
2012-2015	AEROPORTUARIO	4.010.390	Total no Período 84.309.774
	FERROVIARIO	53.056.942	
	HIDROVIARIO	7.124.932	
	PORTUARIO	8.123.177	
	RODOVIARIO	10.443.393	
	OUTROS	1.550.940	
Após 2015	AEROPORTUARIO	3.762.960	Total no Período 97.294.202
	FERROVIARIO	63.327.062	
	HIDROVIARIO	4.833.977	
	PORTUARIO	12.915.500	
	RODOVIARIO	12.440.135	
	OUTROS	14.568	
Total Modal	AEROPORTUARIO	13.021.676	4,48
	FERROVIARIO	150.136.076	51,63
	HIDROVIARIO	15.784.290	5,43
	PORTUARIO	38.932.855	13,39
	RODOVIARIO	69.727.875	23,98
	OUTROS	3.205.508	1,10
Total Brasil		190.808.280	100,0

Quadro 2 - Investimentos Recomendados em Infraestrutura de Transportes até 2023
Fonte: DNIT, 2012

4.1.3.1 Conclusão Parcial

O PNL, produto do CENTRAN, foi elaborado dentro de uma perspectiva que considerava os imperativos da Defesa Nacional. A extinção do CENTRAN então pode representar um retrocesso na concepção do Plano em sua essência de

conciliação da política de transportes e da política de defesa, uma vez que as suas atualizações periódicas podem não contemplar as necessidades de defesa do País.

4.1.4 Sistema de Engenharia do Exército (SEEx) - Departamento de Engenharia e Construção (DEC)

O DEC, órgão de direção setorial do Exército Brasileiro, tem a responsabilidade pelo preparo das Organizações Militares (OM) de Engenharia para a execução das atividades que viabilizam as operações de Engenharia, desenvolvidas nas situações de normalidade, de modo contínuo, metódico e permanente. O emprego das OM de Engenharia consiste na capacidade de operar com todos os meios de engenharia disponíveis nas missões específicas e particulares do sistema Mobilidade, Contramobilidade e Proteção.

Neste contexto, o Exército executa obras de engenharia para manter o adestramento de seus quadros, mantendo em nível elevado a capacitação operacional na área de engenharia de construção, em forma permanentemente ajustada à Doutrina Militar Terrestre, para atuar eficazmente no apoio às operações militares, de combate e logística.

O DEC, portanto tem como missão assegurar o efetivo e regular emprego da Engenharia Militar, em benefício do Exército e do Estado Brasileiro, realizando a gestão de Obras, Patrimônio, Meio Ambiente, Material e Operações de Engenharia. Para isso está estruturado de acordo com o seguinte organograma da Figura 7:

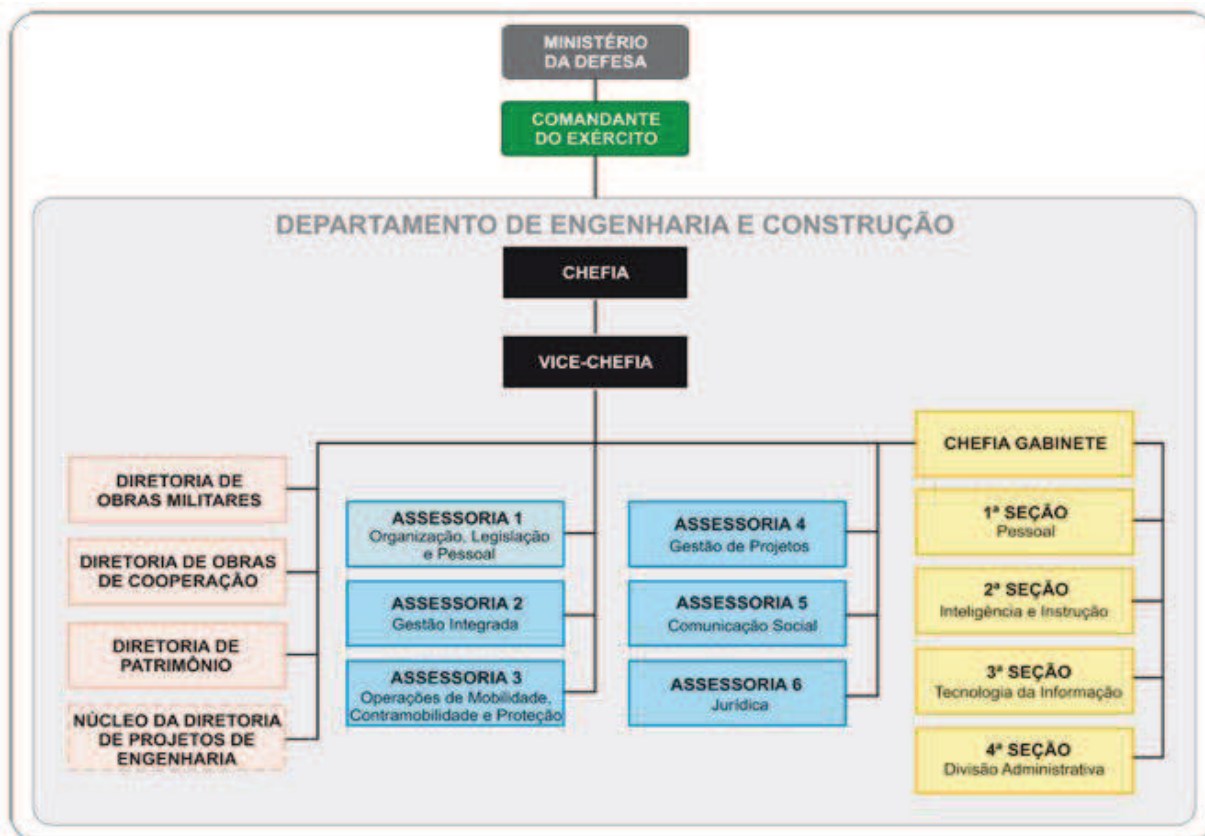


Figura 7 – Organograma do DEC
Fonte www.dec.eb.br

A Diretoria de Obras de Cooperação (DOC) é o órgão de apoio técnico-normativo do Departamento de Engenharia e Construção (DEC) incumbida de superintender a execução de obras públicas de infraestrutura pelas Organizações Militares de Engenharia de Construção (OM E Cnst). Essas obras são realizadas em cooperação com outros órgãos, mediante celebração de convênios e outras parcerias, visando ao adestramento da tropa e ao preparo do equipamento do território, em cumprimento à política e à Diretriz Estratégica de Construção do Exército.

A Figura 8 mostra a Estrutura Organizacional do Sistema de Construção do Exército com ênfase no sistema DOC, englobando os Grupamentos de Engenharia e os Batalhões:

de paz ou em um teatro de operações classificam as missões de construção, grupando-as como se segue:

- construções referentes a transportes, abrangendo cortes e aterros, vias fluviais e lacustres, canais, ferrovias, e rodovias, pontes e construções diversas para descarga;

- construções gerais, tais como: instalações para o comando, acantonamentos, hospitais, depósitos e armazéns; meios auxiliares para instrução e projetos diversos que possam ser incluídos nas construções gerais;

- construções táticas, como as fortificações e obras de defesa;

- instalações diversas, inclusive de energia elétrica, suprimento de água, saneamento básico, instalações de gás e sistema de distribuição; e

- campos de pouso e outros projetos para a força aérea.

Normalmente, a seção técnica, em conjunto com um trabalho de Estado-Maior, é responsável pelo planejamento técnico-executivo de um projeto atribuído ao batalhão, seja ele proporcional às suas possibilidades ou menor do que estas.

O escalão superior ou os órgãos concedentes, participantes do convênio, podem estabelecer algumas exigências, fornecendo os projetos de execução ou apenas os projetos-tipo.

O batalhão, contudo, é responsável pelos planos e levantamentos topográficos, supervisão e direção. Projetos que fogem às capacidades de um batalhão podem permanecer sob a competência do grupamento. Desta forma os planos são feitos pelo grupamento de modo que suas unidades tenham o seu emprego coordenado.

4.1.4.1 Conclusão Parcial

O DEC, como órgão gestor do SEEx, representa o elo de ligação no contexto de maior sinergia da política de transportes brasileira com a política de defesa. Muitas das ações que buscam um alinhamento entre essas políticas, elencadas na END anteriormente, requerem sua interveniência, tanto no plano político-estratégico, participando da formulação e elaboração das políticas de transportes, quanto no plano de execução, gerenciando as obras a cargo dos Batalhões de Engenharia de Construção.

4.1.5 Instituto Militar de Engenharia (IME) – Fundação Ricardo Franco

O IME é um estabelecimento de ensino do Departamento de Ciência e Tecnologia (DCT) responsável, no âmbito do Exército Brasileiro, pelo ensino superior de Engenharia e pela pesquisa básica. Ministra cursos de graduação, pós-graduação e extensão universitária para militares e civis.

O IME insere-se no Sistema de Ciência e Tecnologia do Exército, cooperando com os demais órgãos, por meio da prestação de serviços e pela execução de atividades de natureza técnico-científicas. O Instituto ainda coopera, pelo ensino e pela pesquisa, também para o desenvolvimento científico-tecnológico do País.

A missão síntese do IME é formar, especializar e aperfeiçoar pessoal em nível superior no campo científico-tecnológico e cooperar, pelo ensino e pela pesquisa, para o progresso do Exército Brasileiro e do país. O Instituto destaca-se por ter formado inúmeras gerações de engenheiros, civis e militares, que muito contribuíram para o desenvolvimento nacional, não só no desempenho exclusivo da atividade profissional, mas também na qualidade de professores ou mesmo de fundadores de instituições de ensino espalhadas pelo imenso Brasil.

O domínio das mais variadas tecnologias tornou-se fator determinante no desenvolvimento e soberania das nações. Por isso, as atividades de ensino e de pesquisa desenvolvidas pelo IME são estratégicas e vitais para um país vocacionado a ser uma potência mundial. Reconhecido como um centro de excelência no ensino da engenharia, o IME possui um indelegável compromisso de formar recursos humanos altamente qualificados para atender as necessidades nacionais.

Para conduzir essa árdua tarefa, o IME conta com um Corpo Docente do mais alto nível, composta por professores, mestres e doutores de reconhecida reputação acadêmica, muito deles pós-graduados em instituições estrangeiras. Devido ao seu potencial, muitas vezes o Instituto é chamado a participar de estudos e de pesquisas nas esferas governamental e privada, visando o desenvolvimento dos mais variados projetos.

Neste contexto, a Fundação Ricardo Franco (FRF) é uma fundação de apoio ao Instituto Militar de Engenharia, enquadrando-se como uma pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos. A fundação foi instituída em 04 de dezembro de

1997, nos termos da Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, observadas as disposições legais que regem as fundações privadas e a Resolução nº 68, de 13 de novembro de 1979, da Procuradoria-Geral da Justiça do Estado do Rio de Janeiro. A sua sede e foro estão na cidade do Rio de Janeiro.

A FRF, portanto conta com a experiência secular da Engenharia de Fortificação e Construção do Exército Brasileiro, aqui desenvolvida desde a época do Brasil Colônia. Desta forma seus profissionais realizam projetos relevantes para o crescimento ordenado da sociedade, como construção de edificações, pontes e túneis, planejamento de transporte marítimo e fluvial, estudo de otimização do sistema de transportes e elaboração de planos diretores de transportes e de obras, abrangendo as mais diversas áreas como métodos construtivos, pesquisa de novos materiais e estudos de impacto ambiental.

4.1.5.1 Conclusão Parcial

O Instituto Militar de Engenharia e a FRF já demonstraram sua importância na busca pela conciliação da política de transportes com a política de defesa. O advento do CENTRAN, órgão criado em parceria com o Ministério dos Transportes que tinha como entidade âncora o Instituto, foi uma experiência bem sucedida que produziu o PNLT. Assim, quaisquer iniciativas do SEEx para a conciliação citada acima vão incluir a reconhecida capacidade técnica-científica do IME.

4.2 AÇÕES ESTRATÉGICAS E PROJETOS DE DEFESA DO EXÉRCITO BRASILEIRO: SINERGIA COM A INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES

Em 2009, O Exército Brasileiro realizou um “*brainstorming*” para a definição de uma Estratégia Terrestre até 2030. Uma das questões se referia à probabilidade de que, até 2030, ocorresse a adequação das obras de infraestrutura crítica, com destaque para o setor de transportes do Brasil, para atender às demandas de defesa do país. Esse levantamento estava em consonância com a Estratégia Nacional de Defesa (2008), sendo de fundamental importância para a elaboração da Estratégia Militar Terrestre – Estratégia Braço Forte (EBF) no final de 2009.

4.2.1 Estratégia Militar Terrestre (Estratégia Braço-Forte)

A Estratégia Braço Forte é composta por 02 (dois) Planos, 04 (quatro) Programas e 824 (oitocentos e vinte e quatro) Projetos distribuídos por 129 (cento e vinte e nove) Ações Estratégicas. Essa estratégia corresponde ao resultado de um trabalho integrado, do qual participaram o Estado-Maior do Exército, todos os Órgãos de Direção Setorial (ODS) e os Comandos Militares de Área (C Mil A). A Estratégia compreende então os Planos de Articulação e de Equipamento, que proporcionarão a modernização das estruturas físicas da Força.

O Plano de Articulação será desenvolvido por meio de dois grandes Programas: Amazônia Protegida e Sentinela da Pátria. O programa Amazônia Protegida abrange um conjunto de projetos voltados para o fortalecimento da presença militar terrestre na região Amazônica, tendo como um dos aspectos mais importantes o aumento da vigilância/monitoramento sobre as fronteiras. O Sentinela da Pátria é constituído por projetos destinados à reorganização, à adequação e, principalmente, ao completamento das estruturas operacional e logística dos Comandos Militares de Área integrantes da Força Terrestre, com exceção do Comando Militar da Amazônia, cujos projetos, nesse sentido, já foram incluídos no Programa Amazônia Protegida.

O Plano de Equipamento compreenderá os Programas Mobilidade Estratégica e Combatente Brasileiro (COBRA). O Mobilidade Estratégica visa dotar o Exército com equipamentos, armamentos, meios de transporte e suprimentos, em quantidade compatível com a demanda e com nível de modernização que proporcionem à Força Terrestre um adequado poder de dissuasão. O COBRA compreende os projetos dedicados à pesquisa e ao desenvolvimento de Meios de Emprego Militar (MEM) no âmbito do sistema de ciência e tecnologia do Exército Brasileiro.

Assim, para fins de planejamento, todos os Programas são compostos por projetos quantificados e temporalmente referenciados no horizonte 2009-2030.

4.2.1.1 Conclusão Parcial

A EBF (2009), particularmente nos programas Mobilidade Estratégica, Amazônia Protegida e Sentinela da Pátria, depende do aprimoramento da

infraestrutura de transportes. Esta condicionante impõe a existência de modais que possibilitem a concentração e desconcentração estratégicas de Forças no território nacional. Para isso, são imprescindíveis os planejamentos e gestões junto ao Ministério dos Transportes.

4.2.2 Projeto de Força do Exército Brasileiro (PROFORÇA) e a Infraestrutura de Transportes

Em 2010, o Exército Brasileiro apresentou o Processo de Transformação do Exército. As concepções nele contidas são o resultado dos estudos diagnósticos, formulações e concepções do Estado-Maior do Exército (EME) ao longo dos trabalhos relativos à END, à elaboração da Estratégia Braço Forte e ao planejamento do Sistema de Planejamento do Exército (SIPLEX 2011/2014).

O processo de Transformação da Força Terrestre teve sua origem no diagnóstico (SIPLEX-2) de que o Exército Brasileiro não dispõe de capacidades compatíveis com a rápida evolução da estatura político-estratégica do Brasil, que caminha rapidamente para a condição de potência mundial. Percebeu-se que a modernização da Força Terrestre era incipiente e que a atual conjuntura demandava um processo bem mais amplo de mudança: a transformação.

Trata-se, portanto, de um processo que pretende conduzir o Exército ao patamar de força armada de país desenvolvido e ator mundial, capaz de se fazer presente, com a prontidão necessária, em qualquer ponto da área de interesse estratégico do Brasil.

Esse processo foi formulado com base em análises prospectivas e tendências, as quais indicam que por volta de 2030, o País estará posicionado entre as cinco maiores economias do mundo e com *status* político mais relevante no sistema Internacional. O cenário provável aponta que o Exército Brasileiro terá de alcançar a configuração estratégica de Força Armada compatível com a estatura do País. Para atingir esse objetivo, o Exército deverá mover-se do estágio em que se encontra para um patamar mais elevado, por intermédio de um processo de transformação.

Para viabilizar essa transformação, em fevereiro de 2012, o Exército lançou o Projeto de Força do Exército Brasileiro (PROFORÇA) que estabelece requisitos militares (capacidades) e propõe arranjos de Força (estrutura organizacional,

articulação, equipamento, logística e preparo), considerando as limitações orçamentárias.

A partir da percepção da necessidade de se transformar o Exército Brasileiro da Era Industrial para a Era do Conhecimento, fez-se mister um planejamento que determinasse um conjunto de ações estratégicas que conduziriam esta transformação – um Projeto de Força (PROFORÇA). Coerente com essa premissa, o PROFORÇA estabelece então as bases para a transformação do Exército Brasileiro, constituindo-se no seu principal projeto integrador.

O PROFORÇA (2012), fiel à metodologia de planejamento, programação e orçamentação, apresenta as diretrizes para a concepção e a evolução da Força para 2031, com marcos temporal em 2015 e 2022. Esse projeto, dinâmico, interativo e inovador, permeia todo o Exército e é adaptável às incertezas que os conflitos do futuro impõem. Ele orientará o Processo de Transformação por meio de diretrizes para 09 (nove) Vetores de Transformação (VT): Ciência & Tecnologia; Doutrina; Educação & Cultura; Engenharia; Gestão; Recursos Humanos; Logística; Orçamento & Finanças e Preparo & Emprego.

Alinhado com a Estratégia Braço Forte (EBF/2009), o PROFORÇA prioriza os principais projetos do Exército, como por exemplo, o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON). Neste contexto, a Força Terrestre deve buscar mecanismos para conciliar a infraestrutura de transportes com as necessidades de defesa, particularmente na viabilização de projetos contemplados na EBF/2009 e no PROFORÇA

4.2.2.1 Conclusão Parcial

O PROFORÇA, no vetor Engenharia, estabeleceu três novas capacidades que replicam ações transformadoras com grande dependência do setor de transportes: a capacidade de dissuasão no nível extrarregional; projeção de poder com maior efetividade; e maior ênfase na dimensão humana. Neste contexto de sinergia com o setor de transportes, as finalidades dessas novas capacidades seriam a ampliação da capacitação operacional da engenharia do Exército; uma Força Terrestre com maior mobilidade estratégica; e o reconhecimento, junto à sociedade, do Exército como vetor fundamental para o desenvolvimento socioeconômico da nação.

4.2.3 Política de Mobilização Nacional e Infraestrutura de Transportes

À época da publicação da PDN (2005), o Brasil ainda não possuía uma Lei de Mobilização conforme estabelece a Constituição Federal. Sendo assim, buscando o estabelecimento de um marco legal para o tema, foi editada a Lei Nº 11.631 de 27 de dezembro de 2007, dispondendo sobre a mobilização nacional e criando o Sistema Nacional de Mobilização (SINAMOB), que, juntamente com seu Regulamento, Decreto Nº 6.592 de 2 de outubro de 2008, estabeleceram um marco legal para as atividades de mobilização em complemento aos dispositivos constitucionais já apresentados.

A mobilização nacional, instituto presente na carta magna brasileira de 1988 e na citada lei complementar é um conjunto de atividades planejadas, orientadas e empreendidas pelo Estado, complementando a logística nacional, para capacitar o País a realizar ações estratégicas no campo da defesa nacional, diante de agressão estrangeira. O Sistema Nacional de Mobilização consiste no conjunto de órgãos que atuam de modo ordenado e integrado, e que tem por objetivo realizar, integrar e coordenar as ações de planejamento, preparo e execução das atividades de Mobilização Nacional e Desmobilização Nacional.

A estrutura do SINAMOB pode ser utilizada no auxílio às situações emergenciais, desde que aprovado por seu Comitê. O Sistema deve assegurar a integração das capacidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, a nível federal, estadual e municipal, possibilitando a orientação e a coordenação com o máximo de eficiência, estimulando o fluxo de informações entre os órgãos dele integrantes.

Também cabe ao Sistema Nacional de Mobilização, composto por diversos órgãos e ministérios e tendo o Ministério da Defesa (MD) como órgão central, atuar ordenada e integradamente no planejamento e na execução da mobilização e da desmobilização nacionais. Seu funcionamento ocorre desde o tempo de paz, quando, por meio de políticas e programas são realizadas as atividades de preparo visando à Defesa Nacional.

Consoante com o estabelecido na END, o Decreto Nº 7.294 de 6 de setembro de 2010 dispôs sobre a Política de Mobilização Nacional (PMN), determinando aos órgãos da administração pública federal que considerem em seus planejamentos ações que concorram para o fortalecimento do SINAMOB.

Nesse sentido, a PMN colocou o SINAMOB em uma nova dimensão, implicando em ações para os demais integrantes do sistema. Entretanto, até o presente momento somente o MD, também representante da expressão militar, progrediu no desenvolvimento de uma política de mobilização e desmobilização militar. Por conseguinte, observa-se uma lacuna na operacionalização dos procedimentos de cada integrante do Sistema.

Assim, a temática da mobilização nacional pode e deve ser incluída nas discussões governamentais com a finalidade de atribuir responsabilidades, de alocar recursos para o Sistema e de realizar medidas visando ao fortalecimento da capacidade de mobilização.

A Mobilização Nacional divide-se em fase de preparo e execução. O preparo é desenvolvido de modo contínuo, metódico e permanente, desde a situação de normalidade, e consiste no estabelecimento de programas, normas e procedimentos relativos à complementação da Logística Nacional e na adequação das políticas governamentais à PMN.

Nesta fase, são executadas ações dirigidas à sociedade, destinadas ao esclarecimento a respeito da Mobilização e à necessidade de se estabelecer cooperações e obter acordos quanto ao esforço conjunto, com ênfase nos setores que exploram atividades de infraestrutura e nos detentores de propriedade sobre a produção, a comercialização e a distribuição de bens de consumo e prestação de serviços de interesse estratégico.

As ações governamentais, na fase de preparo, devem estimular o desenvolvimento da infraestrutura nacional e incentivar a pesquisa e a inovação em setores que também atendam aos interesses da Defesa Nacional. A execução da Mobilização Nacional consiste então na implementação, de forma acelerada e compulsória, do Plano de Mobilização Nacional e tem por objetivo o emprego de recursos existentes, nas estruturas pública e privada, necessários ao esforço de Defesa Nacional.

O Plano estabelece que, no ato de decretação da Mobilização Nacional, o Presidente da República fixará, respeitada a legislação específica, os seguintes tópicos: o âmbito do plano; seus objetivos; o início de sua vigência; a especificação do espaço geográfico do território nacional; as condições de convocação dos Estados brasileiros; as condições de convocação dos cidadãos; a requisição e a utilização de bens e serviços; a intervenção nos fatores de produção pública e

privada; e a reorientação da produção, da comercialização, da distribuição e consumo de bens e da utilização de serviços.

Com relação à questão da requisição e utilização de bens e serviços, instrumento controverso na mobilização nacional, cabe citar o diploma legal que trata deste assunto, Decreto-lei Nº. 4.812 de 8 de outubro de 1942, o qual dispõe sobre a requisição de bens imóveis e móveis, necessários às forças armadas e à defesa passiva da população. No entanto, existe controvérsia sobre a sua eficácia ou revogação, discussão esta ainda não pacificada.

A END (2008) também deixa explícito o tema mobilização nacional, quando em sua análise inicial traz uma correlação de que um projeto forte de defesa favorece o desenvolvimento nacional com suporte em diversos princípios, dentre os quais, cabe destacar mais uma vez o princípio constitucional da independência nacional. Este, para ser efetivo, depende da mobilização dos recursos físicos, econômicos e humanos, com vista a subsidiar o potencial produtivo do país, ou seja, transformar o potencial econômico da nação em poder.

A END foi organizada em três eixos estruturantes, dois dos quais se relacionam com o tema abordado, pois a reorganização da indústria de material de defesa e o serviço militar obrigatório estão presentes no rol de políticas públicas necessárias não somente ao reaparelhamento e transformação das forças armadas, mas, num plano mais elevado, também ao preparo das bases da mobilização nacional. Assim, a disponibilização de parte da infraestrutura nacional em prol do poder militar, englobando as questões de mobilização nacional, torna-se uma necessidade.

A Estratégia ainda enfatiza duas características que devem sintetizar as capacidades das Forças Armadas: A flexibilidade e a elasticidade. Para compreender estas condicionantes interdependentes, que respaldam a integridade do território nacional, a livre utilização dos mares e do espaço aéreo nacional, descrevem-se abaixo seus conceitos.

A flexibilidade entende-se como a capacidade de empregar forças militares com o mínimo de rigidez pré-estabelecida e com o máximo de adaptabilidade à circunstância de emprego da força. Na guerra, exige a capacidade de deixar o inimigo em desequilíbrio permanente, surpreendendo-o por meio da dialética da desconcentração e da concentração de forças além da audácia com que se desfecha o golpe inesperado.

O conceito de elasticidade é entendido como a capacidade de aumentar rapidamente o dimensionamento das forças militares quando as circunstâncias o exigirem, mobilizando em grande escala os recursos humanos e materiais do País. Esta elasticidade somente será alcançada com a capacidade de mobilização nacional e militar, assim expresso no texto legal: sem que se assegure a elasticidade para as Forças Armadas, seu poder dissuasório e defensivo ficará comprometido (PMN, 2010).

Desta forma, para fins conceituais, a mobilização nacional abrange não somente a mobilização de recursos materiais e serviços, mas também a mobilização de recursos humanos, em que pese a END tratar separadamente a mobilização de recursos humanos, caracterizada pelo serviço militar obrigatório e pelo serviço civil.

As diretrizes governamentais da PMN têm relevância quanto à infraestrutura de transportes nos seguintes objetivos: planejar o fluxo de transporte terrestre, aéreo, aquaviário e dutoviário que garanta a manutenção do abastecimento logístico no contexto da mobilização nacional; implementar ações, quando do planejamento da construção e da adequação de rodovias, ferrovias, hidrovias, dutos, instalações portuárias e aeroportuárias, que permitam sugerir, caso necessário, sua compatibilização com as necessidades da defesa nacional.

Portanto, dentro deste arcabouço estratégico, garantir uma infraestrutura nacional de transportes eficiente adequada às necessidades do país tem sido uma responsabilidade do Estado nos países em desenvolvimento. Esta infraestrutura representa fator primordial de desenvolvimento e integração nacionais quando possibilita a livre circulação de bens e pessoas, impactando direta e proporcionalmente na logística nacional.

4.2.3.1 Conclusão Parcial

No tocante à Mobilização Nacional, dentre as principais vulnerabilidades estão os gargalos na infraestrutura nacional, particularmente no setor de transportes, gargalos estes que tornam os sistemas nacionais de logística e mobilização deficientes. Por isso, é imprescindível que o PNLT e o Plano de Mobilização Nacional estejam ligados intrinsecamente um ao outro e deverão, se cumpridos, atingir o propósito de elevar a eficiência da infraestrutura de transportes existente e, portanto, a sua eficácia em apoio à segurança e desenvolvimento nacionais.

Para isso, o Exército Brasileiro tem buscado contribuir para a Mobilização Nacional na medida em que: no século passado, cooperou com o planejamento da infraestrutura viária; e, atualmente, busca manter o adestramento dos meios militares de Engenharia de Construção, durante o desenrolar das atividades inerentes às obras de engenharia em coordenação com o Governo Federal.

5 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Para a consecução do objetivo geral do trabalho de analisar a infraestrutura de transportes do País e suas implicações para a Defesa Nacional, além da pesquisa documental e bibliográfica, fez-se necessário o confronto das ideias e respostas de questionários abertos enviados ao Departamento de Engenharia e Construção (DEC), órgão de direção setorial do Exército Brasileiro, à coordenadoria do Sistema Nacional de Mobilização (SINAMOB) do Ministério da Defesa e à Secretaria Executiva do Ministério dos Transportes (MT).

Com relação ao DEC, o mesmo é responsável em conduzir o planejamento das atividades que viabilizam as operações de engenharia do Exército.

A coordenadoria do SINAMOB, de responsabilidade do Ministério da Defesa, tem como principal incumbência gerenciar e integrar as atividades de todos os órgãos envolvidos nas ações de mobilização nacional em suas duas vertentes: mobilização de recursos humanos e mobilização de meios logísticos.

A Secretaria Executiva do MT coordena as ações referentes à política de transportes do País, buscando sua interligação com outras políticas de Estado.

Todos os dados colhidos na citada pesquisa de campo são apresentados a seguir, buscando-se uma seleção de informações que apresentaram maior relevância para o tema de pesquisa.

5.1 DIAGNÓSTICO DO SETOR DE TRANSPORTES NO BRASIL: MODAIS RODOVIÁRIO, FERROVIÁRIO E HIDROVIÁRIO

A pesquisa documental e bibliográfica levantou referências teóricas publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos e páginas de *web sites*, a fim de buscar contribuições para a resolução do problema proposto, trazendo um diagnóstico da infraestrutura de transportes no Brasil, particularmente nos modais rodoviário, ferroviário e hidroviário.

a) Modal Rodoviário

O modal rodoviário, responsável por mais de 60% do transporte de cargas no Brasil, está no centro dos gargalos, relacionados à infraestrutura, enfrentados

pelo País. A falta de mão de obra especializada, os prejuízos causados pela deficiência de manutenção nas vias e as restrições de trânsito nas grandes metrópoles são problemas muito antigos e claramente conhecidos. A Figura 9 apresenta dados sobre a situação das rodovias federais no passado recente.

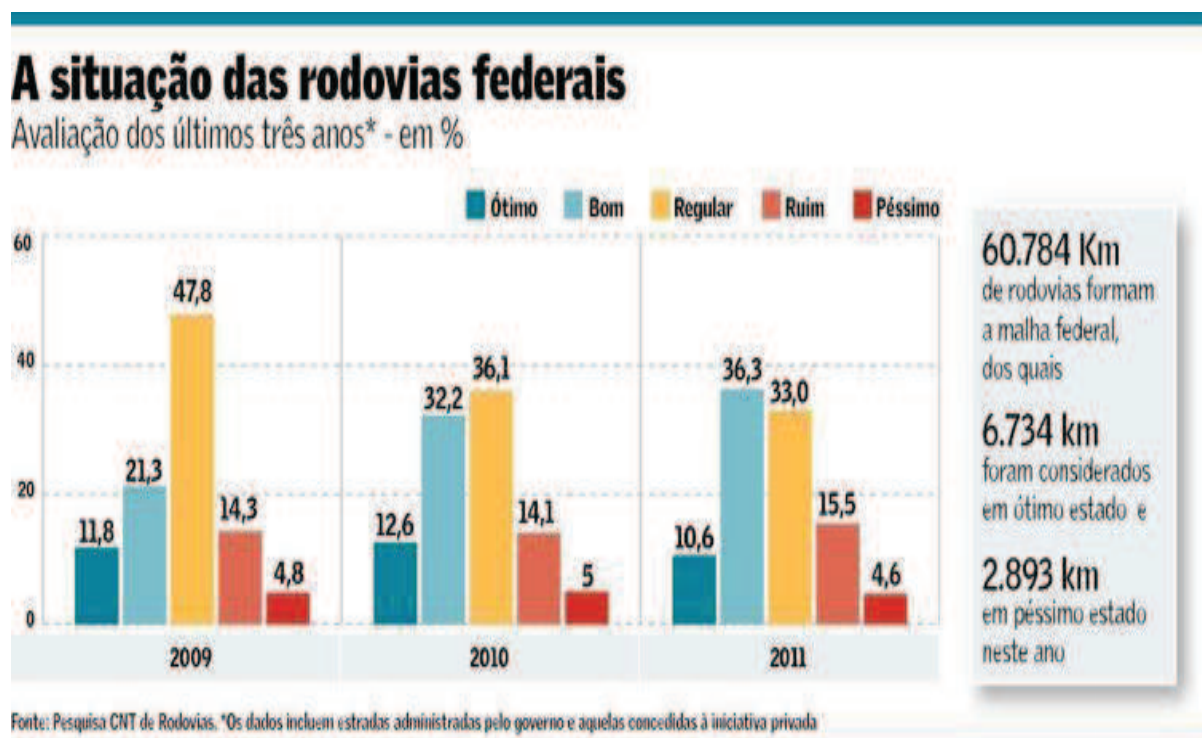


Figura 9 – Situação das Rodovias no País
Fonte: Pesquisa CNT, 2012

Um estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) calcula que são necessários investimentos superiores a R\$ 180 bilhões nos próximos cinco anos para melhorar as condições das rodovias. Muitas das iniciativas estão descritas no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). O programa inclui obras necessárias como restaurações, duplicações e contornos rodoviários, mas não contempla uma visão mais ampla de integração modal para diminuir a discrepância do modal rodoviário no contexto da matriz de transportes do País.

O IPEA também revela que, em valores constantes, o investimento público federal em rodovias vem aumentando, apesar de ser insuficiente para dar conta da demanda. Entre os anos de 2003 e 2010 os valores passaram de R\$ 1,3 bilhões para R\$ 10,3 bilhões ao ano, um crescimento de 700%. Neste contexto, o governo federal também implementou um plano de concessões rodoviárias que abrange

cerca de 7,5 mil quilômetros de estradas federais. Esta iniciativa é fundamental para modernizar a infraestrutura rodoviária no País.

b) Modal Ferroviário

O Brasil conta com 28.366 quilômetros de trilhos destinados ao transporte de carga, mas somente 22,8 mil estão em plena operação. Estes números são muito pouco para atender um país com 8,5 milhões de quilômetros quadrados. Em uma comparação, os Estados Unidos com um território de 9,1 milhões de quilômetros quadrados soma 225 mil quilômetros de ferrovias e a China com 9,3 milhões possui uma malha ferroviária de 86 mil quilômetros. Esses dados são ilustrados no gráfico da Figura 10. Segundo a Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários (ANTF), o Brasil precisa alcançar 52 mil quilômetros, apenas para atender à demanda existente.

A insuficiência da extensão da malha ferroviária é uma das maiores preocupações dos profissionais de logística do País. Muitas cargas que poderiam ser transportadas por trens estão sobrecarregando as rodovias e encarecendo o custo logístico do País. Novamente como comparação, nos Estados Unidos, quase 45% das mercadorias são transportadas por trens, enquanto apenas 19% da produção brasileira utiliza este modal, sendo que o transporte de minério responde por 74% da ocupação das ferrovias.

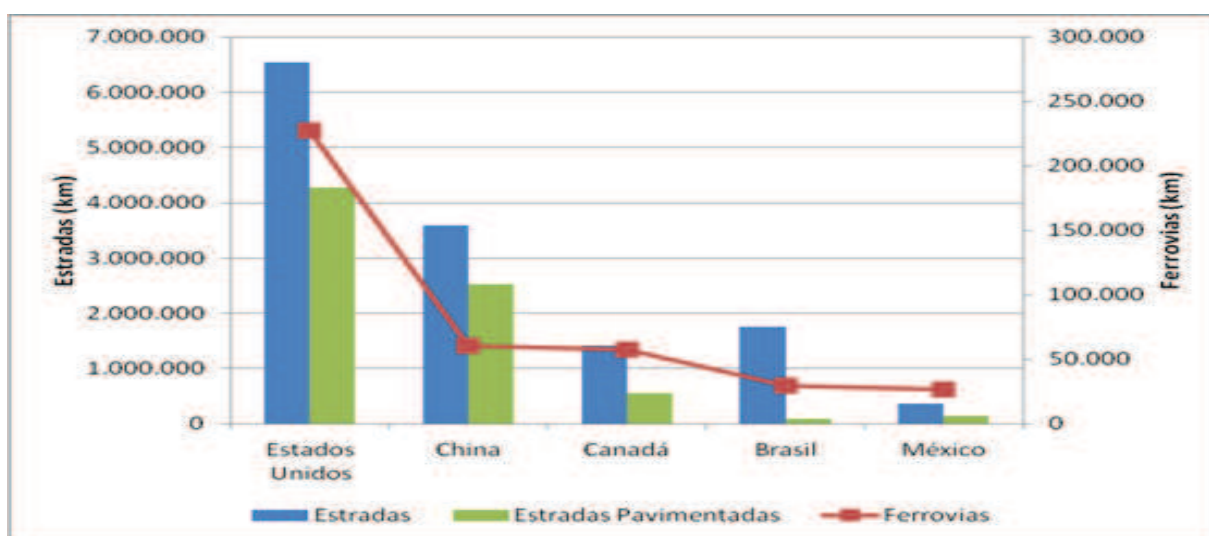


Figura 10 – Gráfico Comparativo do Setor Ferroviário Brasileiro
Fonte: CEL, 2012

Algumas iniciativas do Governo Federal para suprir esta discrepância estão sendo tomadas. Um novo pacote de concessões ferroviárias é uma das estratégias públicas para incrementar a oferta de transporte ferroviário. Os investimentos e um novo marco regulatório podem também abrir mais espaço para o sistema ganhar mais competitividade.

Com mais de 3 mil quilômetros de trilhos em construção e cerca de R\$ 30 bilhões de investimentos nesta década, um novo horizonte se abre para o setor ferroviário. A malha deverá passar por transformações se tornando mais capilarizada: o modal chegará ao Nordeste e haverá maior interligação entre as regiões Norte e Centro-Oeste com o Sudeste.

O acréscimo de linhas permitirá que novas cargas possam usar os trilhos para escoar a produção e deve aumentar a circulação de contêineres, que pode avançar cerca de 20% por ano. Produtores de algodão e biodiesel, por exemplo, no Mato Grosso e fabricantes de cimento no Nordeste poderão utilizar o modal, enquanto uma nova figura deve ganhar espaço com o novo marco regulatório do segmento: o usuário investidor que poderá aportar mais recursos em projetos.

Neste contexto, no Nordeste estão em andamento as obras da Nova Transnordestina, um investimento capitaneado pela Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e orçado inicialmente em R\$ 5,4 bilhões que terá 1.728 quilômetros de trilhos que interligarão a cidade de Eliseu Martins-PI aos portos de SUAPE-PE e PECÉM-CE. A conclusão da ferrovia, projetada inicialmente para ser entregue em 2014, poderá criar uma nova opção de escoamento para a nova fronteira agrícola do Maranhão e Piauí além de atrair novas cargas como as dos fabricantes de cimento.

Outra obra importante é a Ferrovia Norte-Sul que prevê a interligação do Centro-Oeste com o Sudeste e conta com 1,3 mil quilômetros em execução pela VALEC, empresa estatal que gerencia projetos e operações do sistema ferroviário. A VALEC também tem trabalhado na construção da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (FIOL), obra que vai ligar a cidade de Ilhéus, no litoral baiano, a Figueirópolis no Tocantins, cortando todo o estado da Bahia no sentido Leste-Oeste. Assim, os pouco mais de 1000 quilômetros de linhas deverão atrair desde mineradoras a produtores rurais do oeste baiano, principalmente da indústria da soja.

Essas duas últimas obras citadas trarão uma novidade para o marco regulatório do setor: a estatal deverá ser responsável pela infraestrutura e manutenção dos trechos, enquanto operadores e usuários poderão comprar

capacidade de carga, trens e vagões para transportar seus produtos, pagando o diretito de passagem à empresa estatal.

c) Modal Hidroviário

O transporte aquaviário vem mantendo no Brasil uma participação entre 13% e 14%, segundo a Confederação Nacional dos Transportes (CNT). O cálculo inclui a cabotagem pela costa brasileira e o transporte marítimo de longo curso. Quando se considera somente a navegação interior esta percentagem gira em torno de 8%.

A força do agronegócio tem impulsionado o transporte hidroviário no Brasil, com um avanço de 15,6% nos volumes de soja em grão, farelo de soja e milho. Estes volumes poderiam ser duplicados com simples investimentos em obras de dragagem e derrocamento que ampliariam a segurança do sistema e sua capacidade.

Segundo o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), o potencial fluvial inexplorado no País gira em torno de 10 mil quilômetros de hidrovias não utilizadas. Estima-se que o Brasil possua cerca de 50 mil quilômetros de rios navegáveis, dos quais apenas 13,6 mil são utilizados como meio de transporte. O potencial do modal hidroviário é ilustrado na Figura 11.

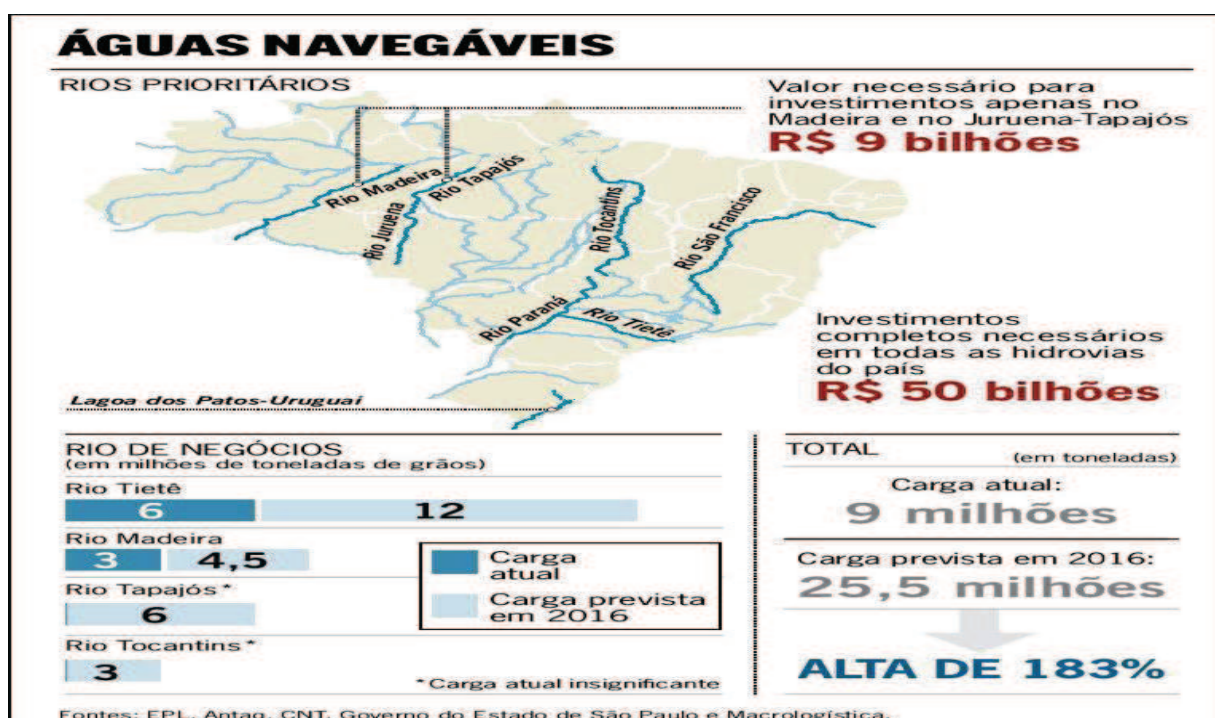


Figura 11 – Projeção futura para o Modal Hidroviário

Fonte: EPL, Antaq, CNT, Governo SP

Ainda de acordo com o DNIT, o modal representa uma alternativa mais econômica, eficiente e de menor impacto ambiental. Com isso, os investimentos, através do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), estão tendo prioridade, como por exemplo, para a hidrovia Tietê-Paraná. Para esta obra, os aportes, que se estendem até 2014, destinam-se a ampliar e modernizar 800 quilômetros desta hidrovia no trecho paulista de um total de 2,4 mil. O fato que alavancou estes investimentos foi um grande projeto de logística para transporte de etanol das regiões produtoras até os centros de consumo. As obras portanto, objetivam a ampliação de vãos de pontes, melhorias nas eclusas, retificação e dragagem de canais, tudo para eliminar gargalos ao longo do trajeto e com isso diminuir o tempo de percurso.

Outra hidrovia de importância que também demanda investimentos é a do Rio Madeira. Esta hidrovia tornou viável a produção de soja e milho da Chapada dos Parecis, no Mato-Grosso, região próxima à fronteira com a Bolívia e no sul de Rondônia.

Por fim, quando se aborda a questão do transporte fluvial, o extenso e intrincado sistema de rios da Amazônia não pode ser relevado em termos de investimentos públicos. Em se tratando do principal modal na região, o grande desafio reside em vencer as grandes distâncias.

5.1.1 Conclusão Parcial

O setor de transportes no País possui uma questão histórica no tocante às dificuldades de cumprimento do planejamento de sua política de transportes. A precariedade e ineficiência do setor no Brasil pode comprometer o desenvolvimento econômico e esta percepção reflete nas questões de Defesa Nacional.

Nem mesmo a disposição dos Governos Federal, estaduais e municipais de recorrer a parcerias com a iniciativa privada tem avançado conforme o planejado. O estabelecimento de regras mais atraentes para as Parcerias Público-Privadas (PPP) e para o marco regulatório das novas concessões de rodovias, ferrovias e portos é motivo de longas e intrínsecas negociações políticas, que se arrastam por anos. O exemplo mais recente é a polêmica envolvendo a tramitação e aprovação da Medida Provisória 595, a MP dos portos.

O processo de definição de novas regras (marcos regulatórios) para o setor de transportes caminha em ritmo lento no País. Embora a regulação do setor, estruturada na década de 1990 tenha sido importante para vencer a inércia em que a área se encontrava, torna-se necessário agora aprimorá-la.

O Quadro 3 revela os planos, programas e projetos da área de transportes prioritários e indispensáveis à modernização do setor:

Portfólio de Planos, Programas e Projetos de Infraestrutura de Transportes	Objetivos Alinhados com as Necessidades de Defesa Nacional
Eixo Transportes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2)	Construção de aproximadamente 8 mil km de rodovias e manutenção de 55 mil km.
Eixo Transportes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2)	Recuperação de cerca de 3 mil km de ferrovias como a Norte-Sul, Oeste-Leste, Centro-Oeste e a Nova Transnordestina.
Eixo Transportes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2)	Execução de ações de ampliação, recuperação e modernização de portos e empreendimentos de melhoria nas hidrovias.
Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT)	Estruturação de corredores para escoamento da produção e o estímulo à maior participação dos modos hidroviário e ferroviário, com maior utilização da intermodalidade.
Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul - Americana (IIRSA)	Investimento de US\$ 13,7 bilhões em obras de integração regional de 2012 até 2022, envolvendo o Brasil: Acesso Nororiental ao Rio Amazonas; Corredor Ferroviário Bioceânico Paranaguá - Antofagasta; conexão Viária Foz do Iguacu - Ciudad del Este - Asunción - Clorinda; Recuperação da Rodovia Caracas - Manaus; Rodovia Boa Vista - Bonfim-Lethem - Linden - Georgetown; Melhoria da Navegabilidade dos rios da Bacia do Prata; Melhoria da Conectividade Viária no Eixo Interoceânico Central; Construção da Ponte Internacional Jaguarão - Rio Branco; Transporte Multimodal no Sistema Laguna Merín e Lagoa dos Patos; e Corredor Ferroviário Montevideu - Cacequí.

Plano Hidroviário Estratégico (PHE)	Priorização para obras das Hidrovias: Amazonas, Madeira e demais afluentes; Araguaia/Tocantins; Teles Pires/Tapajós Parnaíba; São Francisco; Tietê/Paraná; Paraguai; Taquari/Jacuí. 27 projetos de eclusas considerados prioritários.
Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP)	Executar ações para sanar ou reduzir restrições existentes nos portos de Rio Grande (RS), Itajaí (SC), Paranaguá (PR), Itaguaí e Rio de Janeiro, (RJ), Vitória (ES), Salvador e Aratu, (BA), Suape (PE), Mucuripe e Pecém, (CE), Itaqui (MA), Vila do Conde e Santarém, (PA) e Santos (SP).
Plano Nacional de Integração Hidroviária (PNIH); Plano Geral de Outorgas (PGO)	Montagem de um banco de informações georreferenciadas sobre hidrovias, com um sistema para a análise e a indicação de áreas onde poderão ser instalados novos portos públicos ou terminais interiores de uso privativo.
Plano de Corredores Hidroviários (PCH)	Apresentar estudos estruturantes visando o planejamento para expansão dos corredores hidroviários.
Projeto Cadeia Logística Inteligente	Implantação prioritária nos portos de Paranaguá, Rio Grande, Vitória, Santos e Rio de Janeiro.
Política Nacional de Aviação Civil (PNAC)	Fiel cumprimento da Política Nacional de Aviação Civil: conjunto de diretrizes e estratégias para o setor.
Programa Federal de Auxílio a Aeroportos (PROFAA)	Investimentos de recursos federais em aeroportos de interesse regional em localidades de baixo e médio potencial de tráfego e com pouca acessibilidade por meios terrestres.
Plano Aeroviário Nacional (PAN)	Apresentação do Plano ao Conselho de Aviação Civil e recepção das intenções de investimentos estaduais.
Programa de Contratação, Restauração e Manutenção por Resultados de Rodovias Federais Pavimentadas (PROCREMA)	Conservação de 19.800 km, restauração de 4.400 km por contratos tradicionais e manutenção de outros 29.600 km.
Programa de Concessão de Rodovias Federais	Execução de obras de grande relevância como: implantação do contorno de Florianópolis e do norte da cidade de Curitiba (BR-101) e de Betim (BR-381); duplicação da rodovia (BR-116) entre Macaé e Campos; entre Curitiba e Mandirituba; e da Serra do Cafezal-SP.

Quadro Nr 3 - Política de Transporte X Política de Defesa
Fonte: MT, 2012

5.2 GRAU DE ALINHAMENTO DAS OBRAS DE COOPERAÇÃO COM A POLÍTICA DE TRANSPORTES

O objetivo principal dessa pesquisa, conforme exposto nas seções 1.2 e 1.3, é analisar a infraestrutura de transportes do País e suas implicações nas necessidades de defesa, bem como identificar os projetos de defesa e ações estratégicas, no âmbito do Exército Brasileiro, que dependem da infraestrutura de transportes e as formas de conciliá-los com a política desse setor.

Este objetivo possibilita então, respaldar a solução do problema de pesquisa, verificado na seguinte hipótese: A participação do Exército Brasileiro no planejamento de obras e formulação de políticas públicas ligadas ao setor de transportes é fundamental para o atendimento às necessidades de defesa do País.

Para atingir este intento, os questionamentos foram apresentados aos órgãos explicitados acima no sentido de elucidarem demandas com relação ao grau de alinhamento atual das obras de cooperação, relacionadas ao setor de transportes e realizadas pelo Sistema de Engenharia do Exército (SEEx), com a política de defesa do País. Estas obras são implementadas através de convênios com diversos entes públicos.

5.2.1 Convênios Implementados pelo Sistema de Engenharia do Exército (SEEx)

No que concerne aos convênios do SEEx para a consecução de obras de infraestrutura de transportes, estes envolvem principalmente a Associação Brasileira dos Departamentos de Estradas de Rodagem (ABDER), Associação Brasileira de Engenharia em Infraestrutura de Transporte (ABER), Associação Brasileira de Pavimentação (ABPv), Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina (APPA), Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Agência Nacional de Transportes Aquaviário (ANTAQ), Associação Nacional dos Usuários de Transportes de Cargas (ANUT), Administração do Porto de São Francisco, Companhia Docas do Estado do Rio de Janeiro, Caixa Econômica Federal (CEF), Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF), Confederação Nacional dos Transportes (CNT), Companhia Docas do Estado do Pará, Companhia do Vale do São Francisco (CODEVASF), Companhia Docas do Estado do Maranhão, Companhia de

Transportes de Salvador, Departamento Nacional de Trânsito (DETRAN), Departamento Nacional de Infraestrutura e Transporte (DNIT), Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Acre (DER-AC), Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Amazonas (DER-AM), Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais (DER-MG), Departamento de Estradas de Rodagem do Estado da Bahia (DER-BA), Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal (DER-DF), Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná (DER-PR), Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Santa Catarina (DER-SC), Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Rio Grande do Norte (DER_RN), Estrada de Ferro Paraná Oeste S.A (FERROESTE), Diretoria de Engenharia da Aeronáutica (DIRENG), Empresa Brasileira de Infraestrutura Portuária (INFRAERO), Porto do São Francisco do Sul, Secretaria de Recursos Hídricos, Secretaria Especial de Portos do Estado do Paraná, Secretaria Especial de Portos e o Ministério dos Transportes.

Os convênios, portanto possuem as funções precípuas de ampliar a capacitação operacional da Engenharia do Exército e a obtenção de recursos para todo o Sistema, além do desenvolvimento de novas tecnologias, o conhecimento inovador e agregador de informações nos níveis técnicos e operacionais, e a possibilidade de potencializar a mão de obra qualificada, sobretudo em regiões inóspitas do País. Nesta concepção, o órgão central e responsável pela gestão é o Departamento de Engenharia e Construção (DEC).

Com relação à questão sobre possíveis ações do SEEx para ampliar os citados convênios, a presente demanda de obras de cooperação está compatível com a capacidade de desdobramento do Sistema. Isso significa que atualmente toda a sua força de trabalho está completamente empregada.

5.2.2 Alinhamento dos Convênios com as Necessidades de Defesa Nacional

Sobre o alinhamento das obras de cooperação com as necessidades requeridas pela Força Terrestre no tocante à Defesa Nacional, é necessário que haja maior integração entre o Ministério da Defesa (MD) e Ministério dos Transportes (MT), de modo que os projetos para a construção dos modais de

transportes no país contemplem os requisitos operacionais necessários para atender à logística de mobilização militar do País.

Neste sentido, como principal ação em andamento, o Ministério da Defesa, por meio do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, constituiu um Grupo de Trabalho (GT), com integrantes do MD, Marinha, Exército e Aeronáutica, com a finalidade de analisar a malha viária existente no Brasil, visando, identificar no nível estratégico, as estruturas de interesse da Política de Defesa Nacional, considerando os aspectos Logísticos e de Mobilização. Esta iniciativa poderá auxiliar a embasar as especificações técnicas dos serviços de engenharia necessários para atender os requisitos operacionais imprescindíveis à Logística e Mobilização militar do País.

Com vistas a esse alinhamento também seria importante uma participação maior da Engenharia do Exército em obras do modal hidroviário. Para isso, torna-se necessário intensificar as ações de *marketing* institucional do Exército Brasileiro, de modo a divulgar, sobretudo, a participação do SEEx nas obras do modal hidroviário, destacando-se, como exemplos: a construção de portos flutuantes na Região Amazônica e os Projetos de Revitalização e Integração da Bacia do Rio São Francisco. Desta forma, a ampliação da participação deste modal na matriz de transportes do País facilitaria um deslocamento estratégico de meios em todo o território nacional quando da ocorrência de um conflito.

Ainda com o objetivo de conciliar a política de transportes do País com a política de defesa e priorizar as vias de transportes necessárias aos planejamentos estratégicos do Exército, está sendo analisada uma modificação da lei que criou o Sistema Nacional de Mobilização (SINAMOB). Esta modificação consiste em estabelecer uma obrigatoriedade de que para iniciar a construção de qualquer obra de infraestrutura, o Governo deveria submetê-la à apreciação do SINAMOB para uma avaliação com os olhos da Defesa Nacional.

Sobre as atuais ações de cooperação entre o MD e o MT, destaca-se a participação do Exército nos Grandes Eventos, que estão sendo coordenados pelo Estado-Maior do Exército. Neste contexto, cabe ao DEC a condução dos trabalhos referentes às obras de infraestrutura, meio ambiente e questões patrimoniais necessárias à consecução da Copa das Confederações, Copa do Mundo e Jogos Olímpicos 2016.

A garantia do emprego regular e contínuo do SEEx, para o futuro, passa pela estratégia da institucionalização da Arma de Engenharia, ou seja, um repasse

regular (institucionalizado) de recursos destinados às obras de infraestrutura de transportes no país, diretamente para o Exército Brasileiro. Neste contexto, a criação, no âmbito do MD, do GT, o qual conta com um integrante do DEC, para estudar o Sistema Nacional de Viação - Lei nº 12.379, de 06 de janeiro de 2011 - (SNV), objetivando o seu aprimoramento e regulamentação, tem a possibilidade de integrar as necessidades dos planejamentos estratégicos das Forças Armadas com o Plano Viário de Transportes do País.

Por fim, todas essas ações que objetivam o alinhamento das obras de infraestrutura de transportes com as necessidades de Defesa Nacional podem propiciar uma participação direta do Exército no planejamento e formulação das políticas de transporte. Este fato impacta diretamente na capacidade da Força de possuir mobilidade estratégica para atuar em qualquer parte do País.

6 CONCLUSÕES e RECOMENDAÇÕES

O diagnóstico da logística terrestre bem como do modal hidroviário, com seus entraves e deficiências, além das respostas advindas da pesquisa de campo, conforme os dados apresentados no capítulo anterior, propiciam subsídios para uma análise sobre a participação do Exército Brasileiro na formulação, condução e execução das políticas de transporte no País.

Neste contexto, a pesquisa foi sistematizada com o objetivo geral de levantar dados que possibilitem ações para viabilizar a participação do Exército Brasileiro na formulação das políticas de transporte no País. Esta participação possibilitaria a conciliação da infraestrutura de transportes com as necessidades de Defesa Nacional.

Essas necessidades englobam a consecução de obras prioritárias, na estrutura viária do País que atenderiam aos imperativos de uma Mobilização Nacional, bem como as tratativas políticas para a conciliação da política de transportes com a política de defesa.

A temática da Defesa Nacional não tem tido as maiores prioridades para alocação de recursos junto às lideranças nacionais, visando à consecução de suas ações estratégicas, por meio de investimentos em setores estratégicos, possivelmente devido a uma fraca mentalidade de defesa existente no seio das classes líderes do País. Portanto, como resposta a um dos objetivos da pesquisa, a situação atual de investimentos nos modais de transporte não atendem às demandas de defesa do País.

Neste contexto, o portfólio planejado para o setor de transportes, apresentado na seção anterior, demonstra que o investimento público no setor tende a ser ampliado. Assim, visualiza-se que os planos, programas e projetos citados devam ser conciliados com a política de defesa e, portanto requerem a participação do Sistema de Engenharia do Exército em suas implementações.

Alguns documentos normativos na área de Defesa (Política Nacional de Defesa, Estratégia Nacional de Defesa), que foram discutidos neste estudo, apresentam uma série de metas a serem alcançadas por diversos segmentos da administração pública, o que já representa um avanço na direção de uma estrutura de Defesa capaz de dissuadir ameaças estrangeiras sobre as riquezas nacionais.

Em consonância com esses documentos, no tocante aos transportes, diversas soluções estão em prática, como, por exemplo, o advento do Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT), concebido em 2007. Sua completa implementação está prevista em um espaço temporal de 15 anos. As revisões do Plano apresentam então metas inicialmente selecionadas para o período de planejamento até 2022 e devem corrigir o rumo inicial para que, no médio prazo, tenha-se uma infraestrutura de transportes condizentes com a produção e a Logística Nacionais. Os resultados ainda não permitem conclusões acerca da eficácia deste planejamento.

Assim, o PNLT e sua relação com a Defesa Nacional visam contribuir com as atividades das Forças Armadas, quando acionadas por mecanismos legais para atender os anseios da logística militar quando da mobilização de tropas e meios militares pelo território nacional, nos mais longínquos recantos do país, com o propósito de fazer frente a uma ameaça às riquezas nacionais, sejam em material, sejam em pessoal. Neste contexto, a Mobilização Militar envolve muito mais do que os militares e seus equipamentos bélicos, mas também a integração nacional, a indústria nacional, a malha viária existente e a consciente mentalidade de Defesa junto às lideranças nacionais.

Desta forma, a Soberania Nacional e sua capacidade de dissuasão de acordo com a posição estratégica do país consistem em possuir no território nacional uma infraestrutura de transportes adequada e em condições de atender as necessidades da mobilização militar e civil.

Em resumo, foi constatado que o discurso e a prática, sobre o alinhamento da política de transportes do País com a política de defesa, diferem principalmente no que tange à participação das partes. Percebe-se que envolver todos no processo de planejamento e implementação ainda é um ponto delicado para a alta administração, não só para o meio militar, mas também no setor civil.

Essa limitação além de não ser exclusividade das Forças Armadas/Exército Brasileiro requer uma análise minuciosa. O problema pode estar atrelado ao próprio ambiente ou administração militar com suas especificidades, algumas explícitas outras nem tanto, ou às limitações orçamentárias que o administrador público enfrenta regularmente, ou ainda aos interesses políticos próprios de gerentes e diretores.

A questão do alinhamento das políticas, objeto central desse estudo, requer a formação de uma intenção estratégica por parte do Exército e a preparação da instituição para o aproveitamento de oportunidades que se vislumbrem. Assim, a principal contribuição desse trabalho foi apontar para a necessidade de ampliação de ações práticas de interação entre o Ministério da Defesa e o Ministério dos Transportes.

Dentro deste contexto de planejamento e gestão do setor de transportes, para identificar os programas e projetos de infraestrutura necessários à área de Defesa, sugere-se uma pesquisa para que o Ministério da Defesa estabeleça uma Comissão Interministerial com o MT, podendo ser coordenada pela Casa Civil, a fim de atender no orçamento da União as prioridades para investimentos. Esta Comissão também teria a missão de identificar uma carteira de projetos de infraestrutura, particularmente rodoviária, na Região Amazônica, em especial, para acesso às áreas de fronteira.

A análise, implementada pela Comissão, teria como objetivo no nível estratégico, a inserção do Ministério da Defesa, através do Exército Brasileiro e seu Sistema de Engenharia, na formulação das políticas públicas de transporte. Esta inserção dar-se-ia através da participação na elaboração ou revisão dos planos, programas e projetos, já previstos e/ou estabelecidos no MT.

Por fim, entende-se que os objetivos específicos do trabalho foram respondidos e a questão chave para a solução do problema de pesquisa seria a chamada estratégia de institucionalização da Arma de Engenharia, ou seja, um repasse regular (institucionalizado) de recursos destinados às obras de infraestrutura de transportes no país, diretamente para o Exército Brasileiro. Além disso, é importante a existência de um fórum permanente de debates entre as instituições Defesa e Transportes, construindo uma base de discussões sempre inserida no pensamento de inseparabilidade da Estratégia Nacional de Defesa da Estratégia Nacional de Desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carlos Wellington de. **Políticas de defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas.** Campinas, *Opinião Pública*, Jun 2010, vol. 16, n° 1, p. 220-250.

ALVES-MAZZOTTI, A. J.: GEWANDSZNAJDER, F. **O Método nas Ciências Naturais e Sociais: pesquisa qualitativa e quantitativa.** São Paulo: Pioneira, 1998.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – BID. **A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina: relatório 2006/BID e David Rockefeller Center for Latin America studies,** Harvard University; tradução BID. Rio de Janeiro: Elsevier; Washington, DC: BID, 2007.

BIRKLAND, Thomas A. **An introduction to the policy process: theories, concepts and models of public making.** 3 ed. New york: M. E. Sharp, 2010.

BRASIL. Lei n.º 10233, de 05 de junho de 2001. **Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, e dá outras providências.** Diário Oficial da União - Seção 1 - Eletrônico - 06/06/2001 , Página 1 (Publicação Original), Brasília, DF.

_____. Decreto n.º 5484, de 30 de junho de 2005. **Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências.** Diário Oficial da União - Seção 1 - 01/07/2005, Página 05 (Publicação Original), Brasília, DF.

_____. Decreto n.º 6550, de 22 de janeiro de 2007. **Institui o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, o seu Comitê Gestor, e dá outras providências.** Diário Oficial da União - Seção 1 - Edição Extra - 22/01/2007 , Página 16 (Publicação Original), Brasília, DF.

_____. Decreto n.º 6394, de 12 de março de 2008. **Dispõe sobre a execução orçamentária e financeira dos órgãos, dos fundos e das entidades do Poder Executivo até a publicação da Lei Orçamentária de 2008, altera o Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007, que institui o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC e o seu Comitê Gestor, e dá outras providências.** Diário Oficial da União - Seção 1 - 13/03/2008 , Página 2 (Publicação Original), Brasília, DF.

_____. Lei n.º 11653, de 07 de abril de 2008. **Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011.** Diário Oficial da União - Seção 1 - 08/04/2008 , Página 5 (Publicação Original), Brasília, DF.

_____. Decreto n.º 6550, de 27 de agosto de 2008. **Dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte - CONIT, e dá outras providências.** Diário Oficial da União - Seção 1 - 28/08/2008 , Página 4 (Publicação Original), Brasília, DF.

_____. Decreto n.º 6592, de 02 de outubro de 2008. **Dispõe sobre a criação do Sistema Nacional de Mobilização (SINAMOB).** Diário Oficial da União - 03/10/2008, Brasília, DF.

_____. Decreto n.º 7294, de 06 de setembro de 2010. **Dispõe sobre a Política de Mobilização Nacional (PMN).** Diário Oficial da União - 09/09/2010, Brasília, DF.

_____. Lei n.º 12379, de 06 de janeiro de 2011. **Dispõe sobre o Sistema Nacional Viário (SNV).** Diário Oficial da União - 07/01/2011, Brasília, DF.

_____. Lei n.º 12593, de 18 de janeiro de 2012. **Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015.** Diário Oficial da União - 19/01/2012, P. 1 (Publicação Original), Brasília, DF.

_____. Decreto n.º 7717, de 04 de abril de 2012. **Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério dos Transportes.** Diário Oficial da União - Seção 1 - 05/04/2012 , Página 1 (Publicação Original), Brasília, DF.

_____. Exército Brasileiro. **Departamento de Engenharia e Construção (DEC).** Disponível em www.dec.eb.mil.br. Acesso em 10 Abr de 2012.

_____. Exército Brasileiro. **Estratégia Militar Terrestre – Estratégia Braço Forte,** Brasília, DF, 2009.

_____. Exército Brasileiro. **Processo de Transformação do Exército,** Brasília, DF, 2010.

_____. Exército Brasileiro. **Projeto de Força do Exército Brasileiro (PROFORÇA),** Brasília, DF, 2012.

_____. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**, Brasília, DF, 2008.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Estruturas Estratégicas**, Brasília, DF, 2008

_____. Ministério dos Transportes. **DNIT- Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes**. Disponível em www.dnit.gov.br. Acesso em 01 de março de 2012.

_____. Ministério dos Transportes. **Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT)**. Disponível em www.transportes.gov.br. Acesso em 01 de março de 2012

_____. **Centro de Estudos Logísticos (CEL)**. Disponível em www.centrodelogistica.com.br. Acesso em 02 de março de 2012.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Gestão democrática da cidade**. In Dallari, Adilson (org). Estatuto da Cidade. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. **Notas para uma nova metodologia jurídica de análise de políticas públicas**. In FONTINI, Cristiana; ESTEVES, Júlio César dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca (org). Políticas Públicas: possibilidades e limites. Belo Horizonte: fórum, 2008.

CASTRO, N. Privatização do Setor de Transporte no Brasil. In: BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E SOCIAL - BNDES. **A Privatização no Brasil**: o caso dos serviços de utilidade pública. Brasília: BNDES, 2000. Cap.7, p.223-227. Disponível em: www.bndes.gov.br/conhecimento/publicacoes. Acesso em 04 março 2012.

CERVO, Amado Luiz, BUENO, Clodoaldo. **História da Política exterior do Brasil**. Brasília: Unb, 2002.

DIAS, Reinaldo. **Ciência Política**. São Paulo: Atlas, 2008.

DYE, Thomas. **Understanding public policy**. 6 Ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1987.

EXÉRCITO, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. **Trabalhos Acadêmicos na ECEME**. Rio de Janeiro: ECEME, 2004.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **A política da avaliação de políticas públicas.** Rev. Bras. Ci. Soc. [on line], v. 20, n. 59, p. 97-110, 2005.

FERNANDEZ, Antoni. **Las políticas públicas.** In: BADIA, Miquel Caminal (Ed). Manual de ciência política. Madrid: Tecnos, 2008.

FLORES, Mario César. **Reflexões Estratégicas: Repensando a Defesa Nacional.** São Paulo: É Realizações Ltda, 2002.

FREY, Klaus (Coord.); CEPIK, Marco; VAZ, José Carlos; EISENBERG, José; FOWLER, Marcos Bittencourt; ASSUMPCAO, Rodrigo Ortiz. **O acesso à informação.** In: SPECK, Bruno Wilhelm (ORG.). Caminhos da transparência. Campinas: Unicamp, 2002.

_____. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil.** Planejamento e políticas públicas, n. 21, jun. 2000.

GERSTON, Larry N. **Public policy making: progress and principles.** 3. Ed. New York: M. E. Sarpe, 2010.

HEIDEMANN, Francisco G. Do **sonho do progresso às políticas de desenvolvimento.** In HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (org.). Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. 2. Ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010.

JAGUARIBE, Hélio. **Brasil, Mundo e Homem na Atualidade: estudos diversos** Brasília : FUNAG, 2008.

JONES, Charles O. **An introduction to study of public policy.** Belmont, C. A: Wudsworth, 1970.

LAHERA, Eugenio P. **Políticas y políticas Públicas.** Santiago de Chile: Cepal, 2004.

MAGGIOLO, Isabel; PEROZO MAGGIOLO, Javier. **Políticas públicas: proceso de concertación Estado-sociedad.** Revista Venezolana de Gerencia, v. 12, N. 39, sept. 2007.

MEYERS, Marcia K.; VORSANGER, Susan. **Burocratas de nível de rua e a implementação de políticas públicas**. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (org.). *Administração pública: coletânea*. Tradução Sonia Midori Yamamoto, Mirian Oliveira. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010.

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. **Competência e Estrutura do Ministério dos Transportes**. Disponível em <http://www.transportes.gov.br>. Acesso em 07 Ago 2012.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 1, p. 273-88, 2006.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo. **A Estratégia Nacional de Defesa e a Reorganização e Transformação das Forças Armadas**. Disponível em <http://www.resdal.org>. Acesso em 13 de Jul 2012.

_____. **Considerações políticas sobre a Defesa Nacional**. Disponível em: <http://www.comciencia.br/comciencia/handler>. Acesso em: 13 de Jul 2012.

_____. **Segurança e Defesa Nacional: da competição à cooperação regional**. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 2007.

OSUNA, José Luís; MARQUEZ, Carolina (Dir.); CIRERA, Ana; VÉLEZ, Carmen (Red.). **Guía para la evaluación de políticas públicas**. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria, 2000.

PASQUINO, Gianfranco. **Curso de ciência política**. 2. Ed. rev. actual. Lisboa: Principia, 2010.

PERRUPATO, Marcelo. **A Proteção das Infraestruturas Críticas – Transportes**. *Revista de Infraestrutura – DNIT*. Artigo publicado em 2010.

PETERS, B. G. **American public policy: promise and performance**. Chatam, N. J.:Chatam House, 1993.

REZENDE, Flávio da Cunha. **Instituições e políticas públicas no Brasil**. In: I SEMINÁRIO DE CIÊNCIA POLÍTICA DA UFPE DEMOCRACIA E INSTITUIÇÕES, 2005. Recife: Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Nov. 2005.

ROCHA, A. J. R. **Prioridades claras, necessidades ocultas e o plano estratégico nacional de defesa.** [Online] Revista Liberdade e Cidadania, Brasília, Fundação Liberdade e Cidadania, Ano 1, n. 2, ISSN 1983-9162, out/dez 2008.

ROCHA, Márcio. **Concepção Estratégica da Defesa Nacional.** Universidade Federal Fluminense (UFF), Rio de Janeiro, 2009.

RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. **Políticas públicas.** São Paulo: Publifolha, 2010.

RUA, M. G. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos.** In: RUA, M. G; CARVALHO, M. I. V. (org.). O estudo da política: tópicos selecionados. Brasília: Paralelo 15, 1998. Coleção Relações Internacionais e Política. Disponível em: <http://vsites.unb.br/ceam/webceam/nucleos/omni/observa/downloads/pol_publicas.PDF>. Acesso em 24 fev 2012.

SCHMITTER, Phillippe C. **Reflexões sobre o conceito de política.** In: Curso de introdução à ciência política. Brasília: Editora UNB, 1984.

SCRIVEN, Michael. **Types of evaluation and types of evaluator.** Evaluation practice, 17 (2): 1996.

SEBRAE MG. **Políticas públicas: conceitos e práticas.** Supervisão de Brenner Lopes e Jefferson Ney Amaral; coordenação de Ricardo Wahrendorff Caldas. Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos.** São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILVA, Helder Pereira da. **A Política de Defesa Nacional e as Diretrizes para o planejamento militar.** Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2008.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos.** Caderno 48. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas. Unicamp, 2000.

SOUZA, Nelson Rosário de. **Fundamentos da ciência política.** Curitiba: IESDE Brasil, 2007.

_____. **“Políticas públicas: uma revisão da literatura.”**
Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, ISSN 1517-4522, jul./dez. 2006.

SUBIRATS, Joan. **Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos.** In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). Políticas Públicas: coletanea. Brasília: ENAP, 2006. V. 1.

_____; KNOEPFEL, Peter; LARRUE, Corinne; VARONE, Frédéric.
Analisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Ariel, 2008.

VERGARA, S. C. **Métodos de Coleta de Dados no Campo.** São Paulo: Atlas, 2009.

_____. **Métodos de Pesquisa em Administração.** São Paulo: Atlas, 2008.

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. **O Terrorismo na Atualidade.** Revista Marítima Brasileira, Rio de Janeiro, vol. 120, n° 01/03, p.139-150, Jan/Mar, 2002.

WEBER, M. **A política como vocação.** Tradução de Maurício Tragtenberg. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.

WEISS, Carol H. **Have we learned anything new about the use of evaluation?**
American Journal of Evaluation, 19 (1): 21-34, 1998.

WINAND, Erica; SAINT-PIERRE, Hector. **A Fragilidade da condução da política de Defesa no Brasil.** História, Dez 2010, vol 29 , n° 2, p 3-29, ISSN 0101-9074. Disponível em < HTTP :// www. scielo.br /pdf/ his/v29n2/ v29 n2a02 .pdf>. Acesso em 14 de fevereiro de 2012.

GLOSSÁRIO

Amazônia Legal: Região que compreende os estados do Acre, do Amapá, do Amazonas, do Pará, de Rondônia e de Roraima e parte dos estados do Mato Grosso, de Tocantins e do Maranhão, totalizando uma superfície de aproximadamente 5,2 milhões km², correspondente a cerca de 61% do território brasileiro. Foi instituída com o objetivo de definir a delimitação geográfica da região política captadora de incentivos fiscais, com o propósito de promover o desenvolvimento regional.

Articulação: Forma como as estruturas operacionais se organizam e se distribuem territorialmente com vista no cumprimento de suas missões.

Elasticidade das Forças Armadas: Capacidade de aumentar rapidamente o dimensionamento das Forças militares quando as circunstâncias o exigirem, mobilizando em grande escala os recursos humanos e materiais do País.

Estratégia da Presença: Estratégia de Emprego da Força Terrestre efetivada pela criteriosa articulação das organizações militares no território e pela capacidade de rápido deslocamento para qualquer região do país.

Estruturas Estratégicas: Instalações, serviços, bens e sistemas cuja interrupção ou destruição, total ou parcial, provocará sério impacto no plano social, econômico, político, ambiental e internacional ou na segurança do Estado e da sociedade.

Flexibilidade das Forças Armadas: Característica que deve ter uma força militar de modo a se organizar para o cumprimento de uma missão específica, tanto para atender às diferentes fases de um plano ou ordem de operações quanto para se adaptar às variações de situação que se possam apresentar no desenrolar do combate ou missão recebida.

Inovação: Novos conceitos e/ou tecnologias úteis para aplicação prática.

Interoperabilidade: Capacidade das forças militares nacionais ou aliadas de operar efetivamente, de acordo com a estrutura de comando estabelecida, na execução de uma missão de natureza estratégica ou tática, de combate ou logística, em adestramento ou instrução.

Plano de Articulação: Diz respeito à localização das organizações militares do Comando do Exército no território nacional, sendo condicionado pela Concepção Estratégica de Emprego do Exército.

Plano de Equipamento: Quantifica as necessidades correntes e procura atender às necessidades futuras de materiais de emprego militar.

Sistema de Planejamento do Exército (SIPLEx): Metodologia de planejamento estratégico do Exército, contendo a seguinte estrutura:

- SIPLEx 1: Missão do Exército
- SIPLEx 2: Avaliação
- SIPLEx 3: Política Militar Terrestre
- SIPLEx 4: Estratégias
- SIPLEx 5: Planos
- SIPLEx 6: Planejamento administrativo

Transformação: Processo de desenvolvimento e implementação de novos conceitos e capacidades operacionais conjuntas, modificando o preparo, o emprego, as mentes, os equipamentos e as organizações, para atender às demandas operacionais de um ambiente sob evolução continuada.

APÊNDICE A**QUESTIONÁRIO ABERTO PARA O DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA E
CONSTRUÇÃO (DEC)****MINISTÉRIO DA DEFESA
EXÉRCITO BRASILEIRO
ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO
(Es EME/1905)**

ESCOLA MARECHAL CASTELLO BRANCO
PRAÇA GENERAL TIBÚRCIO, 125 - PRAIA VERMELHA - URCA - RIO DE
JANEIRO (RJ) - CEP: 22.290-270
PABX: (21) 3873-3800 - FAX: (21) 2542-5454

**QUESTIONÁRIO ABERTO DESENVOLVIDO COMO SUPORTE À
DISSERTAÇÃO APRESENTADA À ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR
DO EXÉRCITO, PARA A OBTENÇÃO DO TÍTULO DE MESTRE EM CIÊNCIAS
MILITARES - 2013**

Tema da dissertação: **A INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES DO PAÍS E
SUAS IMPLICAÇÕES PARA A DEFESA NACIONAL: UMA ABORDAGEM
CONCILIATÓRIA**

Mestrando: **CLEBER MACHADO ARRUDA** (Major de Engenharia, Aluno do Curso
de Comando e Estado-Maior da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército)

Orientadora: **VALENTINA GOMES HAENSEL SCHMITT** (Doutora em Administração
pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas - EBAPE/FGV e
Professora do Instituto Meira Mattos/ECEME)

O trabalho em questão tem como objetivo analisar as políticas públicas de
transportes e suas implicações na área de Defesa Nacional.

Este trabalho aborda então, sobretudo o processo de formulação de políticas
de transportes e de defesa no País, as características atuais dos modais de
transporte, seus entraves e necessidades de investimentos, e suas implicações nas
questões de Defesa Nacional.

Os dados coletados através deste questionário servirão de subsídio para o
seguinte problema de pesquisa: **Como viabilizar a participação efetiva do**

Exército Brasileiro na formulação de políticas públicas de transportes, conciliando esse setor com as necessidades de defesa do País?

Neste contexto, o Exército, dentre suas atividades subsidiárias, executa obras de infraestrutura de transportes, particularmente no modal rodoviário, mas sua participação na formulação de políticas públicas de forma a adequar as obras realizadas às necessidades de defesa é discreta (PROFORÇA, 2012). Assim, essa adequação somente ocorreria com uma efetiva participação da Força na formulação de políticas públicas direcionadas ao setor de transportes.

Ainda com relação ao problema de pesquisa, a Estratégia Nacional de Defesa (2008), no campo da infraestrutura, elenca ações no sentido de compatibilizar os atuais esforços governamentais de aceleração do crescimento com as necessidades da Defesa Nacional. Assim, estabelece algumas ações conjuntas entre o Ministério da Defesa e o Ministério dos Transportes, órgão responsável pela formulação de políticas de transportes no País.

As questões abaixo foram formuladas com base nos temas e propostas debatidos durante o VI Seminário de Engenharia, ocorrido neste Departamento entre os dias 25 e 27 Abr 2012.

Por fim, como este é um estudo científico, a melhor contribuição são respostas francas e confiáveis, importantes para o sucesso deste empreendimento. Estas informações serão tratadas de forma a preservar sua confidencialidade e apenas os responsáveis pela pesquisa terão conhecimento dos dados.

Agradecemos a sua cooperação.

QUESTIONÁRIO PARA PESQUISA CIENTÍFICA

1. Quais os órgãos governamentais e agentes privados que o Exército Brasileiro mantém convênios e acordos para implantação e/ou manutenção de infraestruturas de transportes nacionais?
2. Defina cinco vantagens dos convênios e acordos firmados em ordem de prioridade, ou seja, do mais importante para o de menor importância.

3. Defina cinco desvantagens destes convênios e acordos.
4. Quais as ações a serem desenvolvidas para ampliar os citados convênios e acordos, elencando os órgãos e/ou agências públicas e privadas com possibilidade de parceria?
5. O que é necessário para que ocorra maior alinhamento das Obras de Cooperação com as necessidades requeridas pela Força Terrestre no que diz respeito à Mobilização?
6. Qual seria o Órgão do Exército responsável por coordenar os interesses do Governo Federal com os interesses da Força Terrestre, no que diz respeito às Obras de Cooperação e Mobilização Nacional?
7. Quais as potencialidades de contribuições do Departamento de Engenharia e Construção (DEC) para atualização do levantamento cartográfico do País?
8. Quais as limitações do DEC para a atualização deste levantamento?
9. Que ações estruturantes podem e devem ser implementadas, no âmbito do Exército Brasileiro, e particularmente na esfera do DEC, para que seja realizada a atualização do levantamento cartográfico do País?
10. Que ações podem ser implementadas para maior participação da Engenharia do Exército em obras do modal hidroviário?
11. Quais são os atuais projetos ou estudos que estão sendo desenvolvidos pelo Centro de Excelência em Engenharia de Transportes (CENTRAN), órgão este fruto de parceria com o Ministério dos Transportes através do DNIT?
12. Além do trabalho do CENTRAN, quais outras ações estão sendo desenvolvidas, no âmbito da Força Terrestre, dentro deste contexto, preconizado pela Estratégia Nacional de Defesa (2008), de cooperação Ministério dos Transportes/Ministério da Defesa?

13. Que Órgãos do Governo Federal e do meio acadêmico nacional o Centro de Excelência em Engenharia de Transportes (CENTRAN) poderá buscar parcerias com vistas à conciliação das políticas de transportes com a política de defesa do País?

14. Quais são os estudos e resultados, se houver, com a finalidade de levantar as prioridades ligadas às necessidades de vias de transporte para o atendimento aos planejamentos estratégicos da Força Terrestre?

APÊNDICE B**QUESTIONÁRIO ABERTO PARA A COORDENAÇÃO DO SINAMOB
(MINISTÉRIO DA DEFESA)**

**MINISTÉRIO DA DEFESA
EXÉRCITO BRASILEIRO
ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO
(Es EME/1905)
ESCOLA MARECHAL CASTELLO BRANCO
PRAÇA GENERAL TIBÚRCIO, 125 - PRAIA VERMELHA - URCA - RIO DE
JANEIRO (RJ) - CEP: 22.290-270
PABX: (21) 3873-3800 - FAX: (21) 2542-5454**

**QUESTIONÁRIO ABERTO DESENVOLVIDO COMO SUPORTE À DISSERTAÇÃO
APRESENTADA À ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO, PARA
A OBTENÇÃO DO TÍTULO DE MESTRE EM CIÊNCIAS MILITARES - 2013**

**Tema da dissertação: A INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES DO PAÍS E
SUAS IMPLICAÇÕES PARA A DEFESA NACIONAL: UMA ABORDAGEM
CONCILIATÓRIA**

Mestrando: CLEBER MACHADO ARRUDA (Major de Engenharia, Aluno do Curso de Comando e Estado-Maior da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército)

Orientadora: VALENTINA GOMES HAENSEL SCHMITT (Doutora em Administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas - EBAPE/FGV e Professora do Instituto Meira Mattos/ECEME)

O trabalho em questão tem como objetivo analisar as políticas públicas de transportes e suas implicações na área de Defesa Nacional.

Este trabalho aborda então, sobretudo o processo de formulação de políticas de transportes e de defesa no País, as características atuais dos modais de transporte, seus entraves e necessidades de investimentos, e suas implicações nas questões de Defesa Nacional.

Os dados coletados através deste questionário servirão de subsídio para o seguinte problema de pesquisa: **Como viabilizar a participação efetiva do**

Exército Brasileiro na formulação de políticas públicas de transportes, conciliando esse setor com as necessidades de defesa do País?

Neste contexto, o Exército, dentre suas atividades subsidiárias, executa obras de infraestrutura de transportes, particularmente no modal rodoviário, mas sua participação na formulação de políticas públicas de forma a adequar as obras realizadas às necessidades de defesa é discreta (PROFORÇA, 2012). Assim, essa adequação somente ocorreria com uma efetiva participação da Força na formulação de políticas públicas direcionadas ao setor de transportes.

Ainda com relação ao problema de pesquisa, a Estratégia Nacional de Defesa (2008), no campo da infraestrutura, elenca ações no sentido de compatibilizar os atuais esforços governamentais de aceleração do crescimento com as necessidades da Defesa Nacional. Assim, estabelece algumas ações conjuntas entre o Ministério da Defesa e o Ministério dos Transportes, órgão responsável pela formulação de políticas de transportes no País.

Em uma das seções do trabalho, eu estou abordando o tema Mobilização Nacional e naturalmente sua relação com a infraestrutura de transportes.

Por fim, como este é um estudo científico, a melhor contribuição são respostas francas e confiáveis, importantes para o sucesso deste empreendimento. Estas informações serão tratadas de forma a preservar sua confidencialidade e apenas os responsáveis pela pesquisa terão conhecimento dos dados.

Agradecemos a sua cooperação.

QUESTIONÁRIO PARA PESQUISA CIENTÍFICA

1. Uma das principais ações concretas de cooperação entre o Ministério da Defesa (MD) e o Ministério dos Transportes (MT) foi a elaboração do Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT) em 2006. Neste contexto, o MD está participando das atualizações do PNLT? Qual seu grau de envolvimento?

2. Quais são os atuais projetos ou estudos que estão sendo desenvolvidos pelo MD em parceria com o Ministério dos Transportes?

3. Existem outros órgãos do Governo Federal e do meio acadêmico nacional com os quais o MD poderia buscar parcerias com vistas à conciliação das políticas de transportes com a política de defesa do País?

4. Quais são os estudos e resultados, se houver, com a finalidade de levantar as prioridades ligadas às necessidades de vias de transporte para o atendimento aos planejamentos estratégicos do MD?

APÊNDICE C**QUESTIONÁRIO ABERTO PARA A SECRETARIA EXECUTIVA DO MINISTÉRIO
DOS TRANSPORTES****MINISTÉRIO DA DEFESA
EXÉRCITO BRASILEIRO
ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO
(Es EME/1905)**

ESCOLA MARECHAL CASTELLO BRANCO
PRAÇA GENERAL TIBÚRCIO, 125 - PRAIA VERMELHA - URCA - RIO DE
JANEIRO (RJ) - CEP: 22.290-270
PABX: (21) 3873-3800 - FAX: (21) 2542-5454

**QUESTIONÁRIO ABERTO DESENVOLVIDO COMO SUPORTE À DISSERTAÇÃO
APRESENTADA À ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO, PARA
A OBTENÇÃO DO TÍTULO DE MESTRE EM CIÊNCIAS MILITARES - 2013**

**Tema da dissertação: A INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES DO PAÍS E
SUAS IMPLICAÇÕES PARA A DEFESA NACIONAL: UMA ABORDAGEM
CONCILIATÓRIA**

Mestrando: CLEBER MACHADO ARRUDA (Major de Engenharia, Aluno do Curso de Comando e Estado-Maior da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército)

Orientadora: VALENTINA GOMES HAENSEL SCHMITT (Doutora em Administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas - EBAPE/FGV e Professora do Instituto Meira Mattos/ECEME)

O trabalho em questão tem como objetivo analisar as políticas públicas de transportes e suas implicações na área de Defesa Nacional.

Este trabalho aborda então, sobretudo o processo de formulação de políticas de transportes e de defesa no País, as características atuais dos modais de transporte, seus entraves e necessidades de investimentos, e suas implicações nas questões de Defesa Nacional.

Os dados coletados através deste questionário servirão de subsídio para o seguinte problema de pesquisa: **Como viabilizar a participação efetiva do**

Exército Brasileiro na formulação de políticas públicas de transportes, conciliando esse setor com as necessidades de defesa do País?

Neste contexto, o Exército, dentre suas atividades subsidiárias, executa obras de infraestrutura de transportes, particularmente no modal rodoviário, mas sua participação na formulação de políticas públicas de forma a adequar as obras realizadas às necessidades de defesa é discreta (PROFORÇA, 2012). Assim, essa adequação somente ocorreria com uma efetiva participação da Força na formulação de políticas públicas direcionadas ao setor de transportes.

Ainda com relação ao problema de pesquisa, a Estratégia Nacional de Defesa (2008), no campo da infraestrutura, elenca ações no sentido de compatibilizar os atuais esforços governamentais de aceleração do crescimento com as necessidades da Defesa Nacional. Assim, estabelece algumas ações conjuntas entre o Ministério da Defesa e o Ministério dos Transportes, órgão responsável pela formulação de políticas de transportes no País.

Por fim, como este é um estudo científico, a melhor contribuição são respostas francas e confiáveis, importantes para o sucesso deste empreendimento. Estas informações serão tratadas de forma a preservar sua confidencialidade e apenas os responsáveis pela pesquisa terão conhecimento dos dados.

Agradecemos a sua cooperação.

QUESTIONÁRIO PARA PESQUISA CIENTÍFICA

1. Como são concebidas as atualizações e revisões do Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT)?
2. O Ministério da Defesa está participando desse processo?
3. Qual seu grau de envolvimento nestas atualizações e revisões?
4. O Centro de Excelência em Engenharia de Transportes (CENTRAN), órgão este fruto de parceria entre o Ministério da Defesa, através do Departamento de Engenharia e Construção (DEC) e o Ministério dos Transportes, através do DNIT, permanece em atividade?

5. Quais são os atuais projetos ou estudos que estão sendo desenvolvidos pelo Ministério dos Transportes em parceria com o Ministério da Defesa, através do CENTRAN ou outro Grupo de Trabalho (GT)?

6. Quais são os estudos e resultados, se houver, com a finalidade de levantar as prioridades ligadas às necessidades de vias de transporte ou adequabilidade das mesmas para o atendimento aos planejamentos estratégicos das Forças Armadas?