

ALESSANDRA MORGADO RAMIRO DE LIMA

Requisitos de informação para o agir público: um estudo à luz do plano nacional de logística e transportes

Dissertação de mestrado
Março de 2011



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO BRASILEIRO DE INFORMAÇÃO EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA

ALESSANDRA MORGADO RAMIRO DE LIMA

**REQUISITOS DE INFORMAÇÃO PARA O AGIR PÚBLICO: UM ESTUDO À LUZ
DO PLANO NACIONAL DE LOGÍSTICA E TRANSPORTES**

Rio de Janeiro
2011

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO BRASILEIRO DE INFORMAÇÃO EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA

ALESSANDRA MORGADO RAMIRO DE LIMA

**REQUISITOS DE INFORMAÇÃO PARA O AGIR PÚBLICO: UM ESTUDO À LUZ
DO PLANO NACIONAL DE LOGÍSTICA E TRANSPORTES**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Convênio Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia e Universidade Federal do Rio de Janeiro/Faculdade de Administração e Ciências Contábeis, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência da Informação

Orientadora: Profª. Dra. Ana Maria Barcellos Malin.

Rio de Janeiro
2011

L732r Lima, Alessandra Morgado Ramiro de.

Requisitos de informação para o agir público: um estudo à luz do plano nacional de logística e transportes / Alessandra Morgado Ramiro de Lima. – 2011.
103 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Universidade Federal do Rio de Janeiro/Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia.

Orientadora: Ana Maria Barcellos Malin.

Bibliografia: 85-91f.

1. Requisitos de informação. 2. Políticas Públicas. 3. Setor de Transportes Brasileiro I. Título.

CDU 001.102:351.81.2.025(81)

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO BRASILEIRO DE INFORMAÇÃO EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA

ALESSANDRA MORGADO RAMIRO DE LIMA

REQUISITOS DE INFORMAÇÃO PARA O AGIR PÚBLICO: UM ESTUDO À LUZ DO
PLANO NACIONAL DE LOGÍSTICA E TRANSPORTES

Dissertação de Mestrado apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em Ciência da
Informação, Convênio Instituto Brasileiro de
Informação em Ciência e Tecnologia e
Universidade Federal do Rio de Janeiro/
Faculdade de Administração e Ciências
Contábeis, como requisito parcial à obtenção do
título de Mestre em Ciência da Informação

Aprovada em:

Profa. Dra Ana Maria Barcellos Malin - IBICT/ UFRJ
Orientadora

Prof. Dr. Ângelo Maia Cister - FACC/UFRJ
Membro externo

Profa. Dra. Liz-Rejane Issberner - IBICT
Membro interno

Prof. Dr. Antonio Andrade Rodrigues - UNIRIO
Suplente externo

Profa. Dra. Rosali Fernandes de Souza - IBICT
Suplente interno

Rio de Janeiro
2011

À Heider,
Marcella, Gabriella e Isabella,
que com amor e carinho
me incentivaram
e souberam entender
a esposa e mãe,
por vezes, ausente.

AGRADECIMENTOS

À Profa. Ana Malin, por sua orientação competente e dedicada, pelos conhecimentos ofertados e pelas sábias sugestões, alicerces seguros para que eu pudesse realizar esta dissertação.

Ao Prof. Ângelo Cister, mestre e amigo, sempre presente no meu desenvolvimento acadêmico e profissional, a quem devo o estímulo para iniciar esta jornada e por sua participação na banca.

À Profa. Liz-Rejane, por ter me dado oportunidade de conhecer, de perto, um projeto de pesquisa sobre inovação e por me honrar com sua participação na banca.

Aos membros do PPGCI, que me acolheram e apoiaram, com presteza e boa vontade sempre presente.

À Profa. Sarita, por me mostrar a necessidade de quebrar paradigmas.

Aos Profs. Rosali e Jorge, por ensinarem como o mapeamento e a organização da informação possibilitam a construção de novos conhecimentos.

Ao Dr. Marcelo Perrupato, pela amizade e experiência compartilhada no CENTRAN e por sua especial atenção a esta pesquisa.

Ao Cel. Dias, pela confiança no meu trabalho a frente do núcleo de comunicação social do CENTRAN, pelos ensinamentos e vivências na construção do conhecimento por meio do trabalho em rede e por sua participação na pesquisa.

À Francisco Luiz e Luiz Ribeiro, pela atenção que sempre me dedicaram, mesmo com suas agendas atribuladas e, em especial, durante a realização desta pesquisa.

À Jaqueline, por seu carinho, amizade e por sua especial dedicação à realização das entrevistas.

À Saul, por sua amizade, convivência e, em especial, por sua participação nesta pesquisa.

À Maria Tereza, pela revisão detalhada e atenta, eliminando muitos – destaca-se e ainda -, que permitiu dar mais fluidez a esse texto.

À THEMAS – Centro de Estudos Políticos, Estratégicos e de Relações Internacionais, em especial ao seu vice-presidente, Cel. Hiram de Freitas Câmara, pelos seus questionamento,

que tanto me auxiliaram e pela incansável contribuição, sem o que este caminho teria sido mais difícil.

À minha Família, pelo amor, carinho e presença constante na minha vida, e por me ensinarem a edificar e, constantemente, buscar melhorar o ser humano, a mulher, a mãe, a esposa, a filha e a irmã, que hoje sou.

Aos mestres, citados ou não, das áreas do conhecimento relacionadas ao estudo desenvolvido, pela sabedoria cedida.

À DEUS, Energia Suprema e Luz Divina, que, sempre presente, orienta e ilumina o meu caminhar.

*“O propósito da tarefa de construir o futuro
não é decidir o que deve ser feito amanhã,
mas sim o que deve ser feito hoje,
para que haja um amanhã.”*

Peter Druker

RESUMO

Este estudo é centrado nos requisitos de informação para a elaboração de políticas. O setor de transportes brasileiro foi escolhido como *locus* desta problemática, dada a importância desse setor como fornecedor de uma infraestrutura capaz de impulsionar o desenvolvimento do país. À luz do Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT), elaborado no período de dezembro de 2005 a abril de 2007, esta dissertação mostra como valor dado à informação é determinantes na escolha do modelo de processo decisório. No caso, conduzido por uma estratégia de articulação em redes, viabilizada pela atuação de diversos atores e competência, em diferentes esferas – pública e privada –, possibilitando a plena constituição de uma estrutura informacional para a elaboração do PNL.

ABSTRACT

This study is centered in the information requirements for the elaboration of policies. The Brazilian transport sector has been chosen as locus of such problem, due to the importance of this sector as supplier of an infrastructure capable of boosting the country's development. This paper shows how the value given to information determines the choice of the decision making process model, with regard to the National Plan Logistics and Transportation (NPLT), elaborated from December 2005 to April 2007. In the above case, it has been conducted by a strategy of network articulation, made possible by the performance of several agents and their competence, in different spheres – both public and private – enabling a full constitution of an informational structure for the elaboration of the NPLT.

LISTA DE SIGLAS

AHITAR	Administração da Hidrovia do Tocantins e do Araguaia
AHSFRA	Administração da Hidrovia do São Francisco
AHSUL	Administração das Hidrovias do Sul
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
ANPET	Associação Nacional de Pesquisa e Ensino em Transportes
ANTQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
CEFTRU	Centro de Formação de Recursos Humanos em Transportes
CENTRAN	Centro de Excelência em Engenharia de Transportes
CFN	Companhia Ferroviária do Nordeste
CGAE	Coordenação-Geral de Análise e Editais
CGAPT	Coordenação-Geral de Avaliação de Política de Transportes
CGEE	Coordenação-Geral de Avaliação e Estudos Econômicos
CGEST	Coordenação-Geral de Estatística
CGPLAN	Coordenação-Geral de Planejamento
CNT	Confederação Nacional do Transporte
COAIP	Coordenação de Avaliação e Integração de Políticas
COAT	Coordenação de Avaliação Técnica
COCAP	Coordenação de Controle e Acompanhamento
CODEBA	Companhia Docas do Estado da Bahia
CODESA	Companhia Docas do Espírito Santo
CODESP	Companhia Docas do Estado de São Paulo
CODOMAR	Companhia Docas do Maranhão
CONDEPORTS	Conselho Público-Privado de Desenvolvimento Econômico e Social do Entorno do Porto de Itaguaí
CONIT	Conselho Nacional de Integração da Política de Transportes Terrestres
COPPEAD	Instituto de Pesquisa e Pós-Graduação em Administração de Empresas
COPPETEC	Fundação Coordenação de Projetos, Pesquisas e Estudos Tecnológicos
COPPR	Coordenação de Planos, Programas e Projetos
COSUT	Coordenação de Suporte Técnico e Operacional
CTEC	Coordenação de Tecnologia
DEOUT	Departamento de Outorgas
DERIN	Departamento de Relações Institucionais
DIATO	Divisão de Apoio Técnico e Operacional
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
DPATP	Departamento de Planejamento e Avaliação da Política de Transportes
FENAVEGA	Federação Nacional das Empresas de Navegação Marítima, Fluvial, Lacustre e de Tráfego Portuário
FETRACAN	Federação das Empresas de Transporte de Cargas do Nordeste
FETRAM	Federação das Empresas de Transporte de Passageiros no Estado de Minas Gerais
FETRAMAZ	Federação das Empresas de Transportes da Amazônia

FETRANCESC	Federação das Empresas de Transporte de Cargas e Logística do Estado de Santa Catarina
FETRANORTE	Federação das Empresas de Transporte do Norte
FIEAM	Federação das Indústrias do Estado do Amazonas
FIEC	Federação das Indústrias do Estado do Ceará
FIEMA	Federação das Indústrias do Estado do Maranhão
FIEMG	Federação das Indústrias do Estado de Estado de Minas Gerais
FIESC	Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FIPE	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
FIRJAN	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FRANAVE	Companhia de Navegação do São Francisco
GEIPOT	Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (antigo Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes)
IBAMA	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INFRAERO	Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MD	Ministério da Defesa
MERCOSUL	Mercado Comum do SUL
MME	Ministério do Meio Ambiente
MT	Ministério dos Transportes
OMB	Office Management and Budget
ONG	Organização Não-Governamental
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNLT	Plano Nacional de Logística e Transportes
PNV	Plano Nacional de Viação
PPA	Plano Plurianual
PRODEST	Programa e Desenvolvimento do Setor de Transportes
SEINFRA	Secretaria de Estado de Infraestrutura
SEPLAG	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais
SETOP	Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas
SIFRETAM	Sindicato das Empresas de Transportes de Passageiros por Fretamento de Manaus
SIG	Sistema de Informação Geográfica
SIG-T	Sistema de Informação Geográfica em Transportes
SPNT	Secretaria de Política Nacional de Transportes
TICs	Tecnologias de Informação e Comunicação
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UNB	Universidade de Brasília

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadros

Quadro 1	Modelos de processo decisório.....	35
Quadro 2	Participação do setor de transportes na economia brasileira.....	39
Quadro 3	Investimentos federais em transportes, no período de 1973-1993.....	43
Quadro 4	Planejamentos de transportes no Brasil entre 1940 e 2000.....	44
Quadro 5	Grupo de atores.....	49
Quadro 6	Fontes utilizadas para atualização das bases do PNLT.....	64
Quadro 7	Fontes oriundas das reuniões regionais utilizadas para atualização das bases do PNLT.....	67
Quadro 8	Avaliação dos aspectos que impactaram o contexto de elaboração do PNLT.....	70
Quadro 9	Avaliação dos modelos de processo decisório de DAGNINO, 2002.....	72
Quadro 10	Modelos de processo decisório relacionados ao valor da informação.....	74
Quadro 11	Fatores que impactaram o alcance dos objetivos.....	75
Quadro 12	Avaliação do processo de criação da estrutura informacional.....	81

Figuras

Figura 1	Organograma do Ministério dos Transportes.....	51
Figura 2	Estrutura do CENTRAN.....	53
Figura 3	Mapa do Brasil com a divisão e a localização das reuniões regionais.....	57
Figura 4	Abordagem esquemática do planejamento de transportes.....	59
Figura 5	Fluxograma de tarefas do PNLT.....	60
Figura 6	Fluxograma das etapas de trabalho da base de dados georreferenciada.....	62
Figura 7	Fluxograma das etapas de trabalho após a definição da estrutura de dados do PNLT	68
Figura 8	Distribuição das fontes de informações provenientes de reuniões regionais.....	78

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
2	INFORMAÇÃO, ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS	20
2.1	POLÍTICAS PÚBLICAS E AS NECESSIDADES DE INFORMAÇÃO.....	24
2.1.1	Políticas públicas: origens e definições	25
2.1.2	Formulação de políticas públicas: tipos e dimensões	28
2.2	INFORMAÇÃO E O PROCESSO DECISÓRIO NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	33
3	O SETOR DE TRANSPORTES BRASILEIRO E SUAS POLÍTICAS PÚBLICAS	38
3.1	A EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSPORTES NO BRASIL.....	40
4	ESTUDO DE CASO: A ELABORAÇÃO DO PLANO NACIONAL DE LOGÍSTICA DE TRANSPORTES	48
4.1	O CONTEXTO INSTITUCIONAL DA ELABORAÇÃO DO PNLT.....	50
4.2	BASES CONCEITUAIS DO PNLT.....	55
4.3	O PROCESSO DE PLANEJAMENTO E SEUS REQUISITOS DE INFORMAÇÃO.....	58
4.3.1	As necessidades de informação e seu processo de obtenção	62
4.4	APROFUNDANDO A QUESTÃO.....	69
4.4.1	Informação e processo decisório do PNLT	70
4.4.2	Estratégia adotada: “o jogo do ganha-ganha”	74
4.4.3	Avaliação do processo de elaboração do PNLT	80
5	CONCLUSÃO	83
	REFERÊNCIAS	86
	ANEXO A – PORTARIA INTERMINISTERIAL MT/MD Nº 407 / 2005	93
	ANEXO B – RELAÇÃO DOS DOCUMENTOS QUE COMPÕEM O RELATÓRIO DO PNLT	94
	ANEXO C – FICHA TÉCNICA DA ELABORAÇÃO DO PNLT	95
	ANEXO D – ROTEIRO DA ENTREVISTA	99

1 INTRODUÇÃO

A presente dissertação trata de temática que se localiza entre os campos de estudo da Informação, das Políticas Públicas e do Processo Decisório. Pretende contribuir para a discussão sobre os requisitos de informação em um processo de formulação de política pública no Brasil contemporâneo.

Como estudo de caso, foi escolhida a elaboração do Plano Nacional de Logística e Transportes – PNLT, que ocorreu entre dezembro de 2005 e abril de 2007.

A Ciência da Informação – entendida como "[...] a ciência que investiga as propriedades e comportamento da informação, as forças que governam o fluxo de informações e os significados de processamento de informação para perfeita acessibilidade e utilização" – permite o necessário desenvolvimento de uma abordagem multidisciplinar que contempla os três campos de estudo. (SHERA; CLEVELAND, 1977, p. 265).

O mundo globalizado, assentado nas evoluções tecnológicas e na imensa difusão da informação, remodelou a base material da sociedade contemporânea, fazendo com que o conhecimento e a velocidade na transmissão de informações prevaleçam sobre a produção econômica e o gerenciamento das organizações. (CARDOSO, 2006) As nações passam a manter acentuado nível de dependência global, e surgem novas formas de articulação entre o Estado e a sociedade, assim caracterizadas por Castells (2006, p. 26):

[...] nós estamos na sociedade em rede, apesar de nem todos, nem todas as coisas estarem incluídas nas redes. Assim, do ponto de vista político, a questão-chave é como proceder para maximizar as hipóteses de cumprir os projetos individuais e coletivos expressos pelas necessidades sociais e pelos valores, em novas condições estruturais.

A inserção dos países na sociedade globalizada e no sistema econômico mundial exigiu uma reestruturação dos processos sociais, que passaram a ser baseados em redes de informação. Novas estruturas do conhecimento e da informação impactaram os meios de comunicação, as atividades intelectuais e o exercício da cidadania.

Como desdobramento ou consequência, surgiram novas demandas para o Poder Público no que tange o seu próprio modo de agir e gerir a “coisa pública”. Essas novas formas de articulação social, política, econômica e institucional aumentaram a dependência da informação e sua intensidade de uso.

Ao tratar do “agir público” especificamente do ponto de vista das políticas públicas, no sentido das *policies*, ou seja, dos processos que elaboram e implementam programas e

projetos públicos (JARDIM et al., 2009), esta dissertação explicita a necessidade de atender a um amplo e complexo leque de requisitos – entendidos como condições necessárias para a obtenção de um objetivo - ligados à informação: não só os relativos aos sistemas e à tecnologia, mas também à cultura, ao comportamento, aos processos de trabalho e às questões políticas que envolvem acordos de compartilhamento de informações.

Boas políticas públicas e projetos consistentes se baseiam em grande número de informações, e seus resultados estão diretamente ligados à disponibilidade, confiabilidade e qualidade desses dados. O Plano Nacional de Logística e Transporte, objeto do estudo de caso desta dissertação, é rico de lições nesse sentido.

Primeiro, por sua abrangência. Trata-se de um plano nacional, em um país de dimensões continentais, o que pressupõe a integração de soluções econômicas, sociais, políticas e ambientais, levando em conta desequilíbrios e diferenças regionais.

Segundo, por sua relevância. As decisões políticas que determinam os investimentos em infraestrutura de transportes são estratégicas para o desenvolvimento de um país, envolvendo variáveis complexas que demandam tratamento sinérgico da informação.

Terceiro, por sua particularidade. O PNLT representou a retomada de um modelo de planejamento estratégico, sistemático, com visão de médio e longo prazos, após um período de 20 anos de interrupção desse tipo de iniciativa. Mais do que um longo *interregno* no planejamento nacional estratégico, as décadas de 80 e 90 assinalaram a desestruturação da área governamental dos Transportes, com a desativação de órgãos importantes.

Diante desse quadro, coloca-se a questão de como foram atendidos os requisitos de informação que permitiram a elaboração de um planejamento da amplitude do PNLT em um período de apenas seis meses?

A premissa é de que a retomada do planejamento no setor de transportes partiu de informações oriundas de diversos atores, ainda que de forma desarticulada e não integrada. Assim sendo, o atendimento aos requisitos de informação para o PNLT só foi possível pela adoção de um modelo participativo, que refletiu as novas formas de articulação organizacional e institucional vigentes na sociedade.

A investigação aqui realizada está focada em um dos vários estágios que, para Souza (2006), constituem o ciclo de políticas públicas (*policy cycle*): o da elaboração de programas e escolha do modelo de decisão.

O modelo decisório é especialmente importante para determinar a intensidade e o uso da informação no processo de elaboração do programa: quanto mais racional, técnico e democrático, mais relevante e valorizada tende a ser a informação.

Foram detalhadamente investigados a informação e o contexto em que se deu o processo decisório do PNLT, a forma como foram identificadas as necessidades de informação e as estratégias para sua obtenção.

Tendo como objetivo geral o de **analisar os requisitos de informação para a elaboração do Plano Nacional de Logística de Transportes**, esta dissertação tem como objetivos específicos:

- estudar como foi estabelecida a relação da informação com o processo decisório no PNLT;
- identificar como foram definidas e identificadas as necessidades de informação e os procedimentos adotados para a sua obtenção;
- verificar como foi estruturado o processo participativo adotado na elaboração do PNLT.

Este estudo partiu de uma revisão de literatura, com o propósito de buscar o estado da arte e aumentar o conhecimento sobre a temática proposta. Seguiu-se uma ampla pesquisa documental relativa ao PNLT, que foi complementada com pesquisa qualitativa junto aos membros da Equipe de Coordenação e Acompanhamento do PNLT, responsável pela elaboração do plano.

A dissertação está estruturada em cinco capítulos.

O primeiro, esta Introdução, apresenta o contexto em que a pesquisa se realizou, a motivação e a justificativa da escolha do tema, os objetivos estabelecidos e as metodologias utilizadas.

O segundo discute a informação no contexto do Estado e da formulação de políticas públicas e as interações que surgem nesse processo. Para tanto, abordou-se a relação entre políticas públicas e suas demandas de informação, bem como a interação da informação com o ambiente em que são tomadas as decisões.

O capítulo três se propõe a apresentar aspectos gerais do setor de transportes no Brasil, bem como uma breve abordagem da evolução das políticas públicas implementadas.

O quarto capítulo desenvolve o estudo de caso, para o qual, além da pesquisa documental, foi utilizado levantamento de campo. Inicialmente, o capítulo apresenta como foram definidos e executados os procedimentos metodológicos que orientaram o levantamento de campo. Em seguida, são apresentados o contexto institucional no momento da elaboração do PNLT, as bases conceituais que orientaram a sua elaboração, o processo de planejamento e seus requisitos de informação e o aprofundamento da questão com base na análise das entrevistas realizadas.

O quinto capítulo traz as conclusões e as sugestões para futuros estudos.

2 INFORMAÇÃO, ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS

A importância que a informação assumiu na atualidade recoloca para o nosso pensamento questões sobre a sua natureza, seu conceito e os benefícios que pode trazer ao indivíduo, no relacionamento com o mundo em que vive (BARRETO, 1994, p.1). O contexto social contemporâneo sustenta-se na força motora da informação, reconstituída metaforicamente em sociedade de informação.

A informação, objeto da Ciência da Informação, possui caráter polissêmico e “movimenta-se num território multifacetado, tanto podendo ser informação numa determinada área quanto sob determinada abordagem” (PINHEIRO, 2004). O termo informação foi definido por vários autores de muitas áreas do conhecimento: Drucker (1999) conceitua informação como dados organizados dotados de significado; Davenport (1998) define a informação como um termo que engloba dados, informação e conhecimento, abrangendo também a conexão entre os dados e o conhecimento obtido. Belkin e Robertson (1976) conceituam a informação como aquilo que é capaz de transformar a estrutura. Segundo Barreto (1994, pp 1 e 2):

As definições de informação quando relacionadas ao receptor reforçam a intenção semântica da transferência, adjetivando o conceito com o significado da mensagem, seu uso efetivo e a ação resultante do uso. Contudo, são as definições – que relacionam a informação à produção de conhecimento no indivíduo – as que melhor explicam a natureza do fenômeno, em termos finalistas, associando-o ao desenvolvimento e à liberdade do indivíduo, de seu grupo de convivência e da sociedade como um todo. Aqui a informação é qualificada como um instrumento modificador da consciência e da sociedade como um todo. [...]. Deixa de ser uma medida de organização para ser a organização em si; é o conhecimento, que só se realiza se a informação é percebida e aceita como tal e coloca o indivíduo em um estágio melhor de convivência consigo mesmo e dentro do mundo em que sua história individual se desenrola.

A informação só atinge seu potencial transformador de estruturas individuais e sociais quando aplica processos de reapropriação ou de agregação de valor; e é esta qualificação que dá condições à informação de proporcionar o que Nonaka e Takeuchi apontam como “um novo ponto de vista para a interpretação de eventos ou objetos, o que torna visíveis significados antes invisíveis ou lança luz sobre conexões inesperadas”. Os autores afirmam ainda que a informação é o insumo para a construção do conhecimento, ou sua extração, sendo importante estabelecer a diferença entre informação e conhecimento. Embora sejam

usados com frequência como termos intercambiáveis, informação e conhecimento possuem uma nítida distinção (NONAKA; TAKEUCHI, 1997, p.63).

Charness e Schultetus definem o conhecimento como a informação adquirida que pode ser ativada em tempo hábil para gerar uma resposta adequada. Destacam ainda que um aumento do conhecimento poderá permitir que uma organização ajuste suas ações adaptando-se melhor ao seu ambiente (CHARNESS; SCHULTETUS, 1999, p.61). A aplicação de conhecimento no trabalho foi a principal razão para o explosivo aumento de produtividade que o mundo viveu no século XX (MALIN, 2009, p.7). Nesse sentido, a informação é precursora de uma intenção de gerar conhecimento no indivíduo, por meio de diferentes alicerces de registro e podendo trilhar variados fluxos para a sua distribuição. No contexto da sociedade da informação, o desenvolvimento do capital informacional envolve um pensamento sistêmico, assim expresso por Choo:

A informação é um componente intrínseco de quase tudo que uma organização faz. Sem uma clara compreensão dos processos organizacionais e humanos pelos quais a informação se transforma em percepção, conhecimento e ação, as empresas não são capazes de perceber a importância de suas fontes e tecnologias de informação. (CHOO, 1998, p.27)

No desenvolvimento do capital informacional devem ser analisados, segundo Davenport (1998), quatro atributos básicos: a integração dos diversos tipos de informação; o reconhecimento de mudanças evolutivas; a ênfase na observação e na descrição; e a ênfase no comportamento pessoal e informacional.

Tendo em vista esses atributos e encarando-os de forma holística, torna-se possível criar uma organização, ou estrutura, que aprende com sua própria história. A informação se transforma em valor, independente de seu suporte, e requer novas abordagens teóricas e metodológicas, novas práticas e novas tecnologias para seu ciclo de vida e de transformação.

Para este estudo, destaca-se o conceito de Drucker (1999, p. 33) de organização como “um grupo humano, composto por especialistas que trabalham em conjunto em uma tarefa comum”. Esse conceito permite olhar uma equipe de trabalho numa abordagem sistêmica e organizacional. Drucker acrescenta que este grupo humano em atuação é sempre especializado e definido por uma tarefa na busca dos objetivos estabelecidos. Para que isto ocorra se faz necessário, segundo Chiavenato (2000), a instituição de “uma rede de processamento de informações”, abarcando saberes que geram conhecimentos organizacionais relacionados ao planejamento, à descrição, ao impacto, à predição, à avaliação e à geração de

estratégias, sendo formada pelas informações estratégicas, de acompanhamento e do conhecimento acumulado por estrategistas e decisores nos processos de elaboração e decisão estratégica (MIRANDA, 2003). Informação, em última instância, é o ingrediente chave de toda a engenharia socioeconômica em desenvolvimento.

Para Capurro e Hjørland (2007), informação é o que pode responder questões importantes relacionadas às atividades do grupo alvo. Miranda (1999) a define como dados organizados significativamente para subsidiar a tomada de decisão. Da mesma forma, Braman (1989) considera a informação como um recurso que entra em qualquer processo decisório e a distingue a partir das seguintes dimensões: informação como recurso (*resource*); informação como mercadoria (*commodity*); informação como percepção de padrões; e informação como força constitutiva da sociedade. Esse conceito reafirma a relevância do uso da informação como recurso no processo decisório na ação pública.

Hoje, não há como o Estado, o governo ou as instituições tomarem decisões sobre as metas futuras sem a análise prévia de informações, tornando-as essenciais para o planejamento e a elaboração de projetos e políticas públicas, que delas necessitam para sua identificação, acompanhamento e avaliação, e a consequente correção de rumos.

A importância social, política e econômica exercida pela sociedade da informação levou os Estados a reagirem ao desafio advindo das mudanças tecnológicas e das formas de apropriação e de uso da informação. Nesse sentido, o nexo da informação com a política é estabelecido por sua inclusão na esfera de intervenção do Estado, na qual a informação é fator estratégico de desenvolvimento científico e tecnológico (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2002).

Para Jardim, as interseções da informação com o Estado constituem “fenômenos históricos contemporâneos mutuamente referidos e cada vez mais entrecruzados”.

Como campo informativo, o Estado moderno constitui-se numa das maiores e mais importantes fontes de informação, além de requisitar uma grande quantidade destas para sua atuação. Seu complexo funcionamento relaciona-se diretamente com a sua ação produtora, receptora, ordenadora e disseminadora de informações. (JARDIM, 1999, p 29)

O mesmo conceito está presente na *Circular A-130 Revised* do *Office Management and Budget*, que se refere ao governo federal norte-americano como o maior produtor individual, coletor, consumidor e disseminador de informação. Em virtude da extensão e da dependência dessas atividades, a gestão de recursos de informação é uma questão de contínua e extrema importância para as agências federais, estaduais e municipais, bem como para a

população. A circular ressalta ainda que a informação gerada pelo governo é um recurso de valor nacional que fornece ao público o conhecimento - passado, presente e futuro – do próprio governo, da sociedade e da economia. Assim sendo, é um instrumento capaz de assegurar o controle (*accountability*) do governo, de gerenciar suas operações e de manter o bom desempenho da economia (OMB, 2010).

As considerações acima nos remetem à lógica existente nas diferentes formas de interação entre Estado e sociedade, permite identificar as relações entre os diversos atores e compreender a dinâmica da ação pública.

Entendendo a informação como um insumo fundamental para o progresso em diferentes dimensões, observamos que produção, gerenciamento e uso da informação ganham, hoje, especial relevância. Na medida em que formam a base informacional de um governo, contribuem para torná-lo mais preparado para as complexas relações entre o Estado e a sociedade. As boas políticas públicas e as análises consistentes se baseiam em grande número de informações como suporte para suas decisões e ações governamentais. O resultado de estudos e análises está diretamente ligado à disponibilidade e à qualidade dessas informações. O gerenciamento do ciclo de vida da informação, entendido como controle de sua qualidade desde a definição da necessidade que a gera ao seu uso final, é de suma importância para aqueles que se utilizam deste recurso estratégico

É relevante observar a assertiva de que “cada tipo de Estado requer uma base de informações para operar, e quanto mais funções diferenciadas exercer, maior e mais complexa será essa base, assim como os fluxos que aí circulam”. Citando Marchand, a autora reforça

[...] a necessidade de compreender e lidar com a complexidade social no desenvolvimento, gerenciamento e avaliação das políticas públicas trouxe crescente atenção para o papel vital que a informação desempenha nos negócios públicos. (MARCHAND apud MALIN, 2003, p.68)

Malin (2003) acrescenta que para cada base de informações é necessária a configuração de um ambiente próprio, em termos de recursos, de cultura, de procedimentos, de políticas públicas capazes de sustentá-lo.

Assim, na sociedade da informação, os requisitos de informação para o agir público, eficaz e democrático, multiplicaram-se e tornaram-se mais complexos: o ambiente é pressionado por uma massa explosivamente crescente de informações e pela necessidade de articular e integrar as cadeias e redes produtoras e usuárias. Dessa forma, vários aspectos passaram a enriquecer o ambiente da informação, como cultura, comportamento, processo de

trabalho, tecnologias e sistemas de informação, entre outros. No caso do agir público aqui em foco, o da elaboração de políticas públicas, alguns aspectos devem ser estudados e levados em consideração, como apresentado a seguir.

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS E AS NECESSIDADES DE INFORMAÇÃO

[...] a decisão política impõe aos que a tomam um imperativo incontornável de interdisciplinaridade. Nada é mais alheio ao mundo da política do que a unilateralidade, a visão parcial, o universo abstrato. Os que são responsáveis por decisões sabem que o economicismo é tão mau conselheiro quanto o voluntarismo político ou qualquer outro viés reducionista da experiência humana. É indispensável um enfoque capaz de agregar as diversas dimensões. (CARDOSO, 1999)

O estudo das políticas públicas se insere, hoje, nos esforços para compreender o papel do Estado e suas implicações na sociedade contemporânea dentro dessas diversas dimensões, pois o desenvolvimento de um país está ligado à capacidade de evolução e adaptação de suas áreas econômica, política, social, ambiental e cultural, e ao dinamismo das suas empresas e do seu povo. Para Malin, a globalização, por exemplo, tornou o Estado-Nação

[...] grande demais para as pequenas questões e pequeno demais para as grandes. A progressiva internacionalização do capital buscando maiores rendimentos provoca erosão da regulamentação baseada no Estado-Nação a favor de agências transnacionais. (MALIN, 2003, p. 28)

A globalização e a revolução das TICs, na década de 90, levaram a uma transformação nas formas de relação do Estado. A definição e a efetivação das políticas públicas dependem da informação e do conhecimento das realidades sociais, econômicas, educacionais, ambientais, dentre outras inúmeras nas quais se queira intervir. Sem um conjunto de informações bem organizadas, é inviável desenvolver um programa, planejamento ou plano de ação, pois, para se implantar uma política de garantia de direitos e promoção social, são múltiplas as questões que devem ser respondidas.

Para um melhor entendimento da relação entre informação, Estado e políticas públicas é oportuno que se conheçam as origens e definições que conduziram o entendimento de como se estrutura a elaboração das políticas públicas e suas ações.

2.1.1 Políticas públicas: origens e definições

Como campo do conhecimento, os estudos sobre políticas públicas têm sua origem nos países anglo-saxões, no início dos anos 50 (JARDIM, 2008; FERNANDES, 2007; FREY, 2000). Entretanto, para o presente trabalho, se faz interessante resgatar a origem aristotélica do conceito de política como a arte ou ciência da organização, direção e administração de nações ou Estados. O termo política tem sua origem semântica na Grécia, na organização das cidades-estado chamadas "polis", nome do qual se derivaram palavras como "*politiké*" (política em geral) e "*politikós*" (dos cidadãos, pertencente aos cidadãos), que se estenderam ao latim "*politicus*" e chegaram às línguas européias modernas através do francês. Em 1265, "*politique*" já era definida como "ciência do governo dos Estados".

Aristóteles, em sua obra *Política*, investiga as formas de governo e as instituições capazes de assegurar uma vida feliz ao cidadão. Segundo o filósofo,

Sabemos que uma cidade é como uma associação, e que qualquer associação é formada tendo em vista algum bem; pois o homem luta apenas pelo que ele considera um bem. As sociedades, todas elas, portanto, propõem algum luto – especialmente a mais importante de todas, visto que pretende um bem mais elevado, que envolve as demais: a cidade ou sociedade política. (ARISTÓTELES, 2004, p.11)

O objetivo da política perdeu o significado original de busca da felicidade humana na era moderna. O termo política passou a ser usado para indicar a atividade ou o conjunto de atividades que, de alguma maneira, têm como referência a *pólis*.

Com a configuração de novos cenários a partir da entrada em cena das tecnologias de informação e comunicação, ocorreram transformações nas relações nos processos de trabalho, nas práticas e modelos de gestão da administração pública (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2002, p. 29). Assim sendo, tornou-se determinante para o Estado fazer escolhas sobre a área social em que atuar, onde, por que e quando.

Essas escolhas, transformadas em ações por decisões, são condicionadas por interesses de diversos grupos sociais, cabendo ao Estado intermediar e negociar esses interesses, estabelecendo critérios de justiça social. Para a consecução destas ações se faz necessário o uso do capital informacional, entendido como

[...] parte da “coisa pública” que constitui uma “ordem propriamente política de poderes públicos, dotada de sua lógica própria (a razão de Estado), de seus valores autônomos, de sua linguagem específica e distinta do doméstico (real) e do privado [...] Assim, o controle do capital informacional é objeto

de lutas no campo do Estado, associado a um poder “sobre a redistribuição de recursos públicos e outros benefícios”. (JARDIM, 1999, p. 46).¹

O papel do Estado na garantia da prosperidade econômica e do bem-estar interliga três setores – o social, o econômico e o administrativo – que, segundo Bresser Pereira, passam pelo “compromisso com os direitos sociais, a responsabilidade pelo desenvolvimento econômico do país, e a execução direta das novas tarefas para responder pelos direitos sociais e para construir e operar obras de infraestrutura” (BRESSER PERREIRA apud MALIN, 2003, p.24).

Assim sendo, a definição de políticas deve passar pelo entendimento do processo de produção, por parte do Estado, de bens e serviços que geram bem-estar à população de um país. Nessa tarefa, vários campos de saber podem estar envolvidos, compondo uma área interdisciplinar, onde, entretanto, a dimensão política é onipresente, uma vez que são tomadas decisões negociadas socialmente. Muller e Surel (2002, p.11) afirmam que “todos nós temos idéia, de modo intuitivo, do que pode ser uma política pública” e que não devemos nos preocupar em buscar definir os seus contornos, pois

[...] eles são sempre suscetíveis de serem postos em questão, através de um processo constante de redefinição da estrutura e, portanto, dos limites dos campos políticos. No entanto, se é imperativo ter consciência do caráter construtivo e evolutivo das políticas públicas, não se deve fazer dessa questão da localização das mesmas o único desafio da pesquisa, como se tende a fazer com frequência, quando se começa o estudo de um domínio da ação pública. (id. p.12)

Segundo Souza, o “pressuposto analítico” que orientou a “constituição e a consolidação dos estudos sobre política pública” está na crença de que todas as atividades que devem ser realizadas (ou que deveriam e não o são) pelo governo podem ser formuladas cientificamente e analisadas por pesquisadores independentes. A autora ressalta que esse pressuposto abre o terceiro caminho para a trajetória da disciplina “o estudo do mundo público”. Vale ressaltar que, para Souza, o primeiro caminho é o do estudo das instituições; o segundo visa promover o “bom” governo nas organizações locais, buscando a virtude cívica; e no terceiro caminho está o entendimento de como e por que os governos optam por determinadas ações (SOUZA, 2006, p.2).

¹ As aspas indicam trechos de Bordieu (1997) citados por Jardim.

De acordo com Bolívar Lamounier, a compreensão do significado da política pública corresponde a um duplo esforço:

[...] de um lado, entender a dimensão técnico-administrativa que a compõe, buscando verificar a eficiência e o resultado prático para a sociedade das políticas públicas; e de outro lado reconhecer que toda política pública é uma forma de intervenção nas relações sociais em que o processo decisório condiciona e é condicionado por interesses e expectativas sociais. (LAMOUNIER apud FERNANDES, 2007, p.1)

Para Souza, o fato de as políticas públicas terem consequência direta na economia e na sociedade explica a necessidade de entender as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. A autora considera o estudo das políticas públicas como

[...] o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, "colocar o governo em ação" e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. (SOUZA, 2006, p.5)

Jardim et al. (2009) nos mostram a existência de uma gama de expressões que buscam situar as políticas públicas em termos científicos, mas que, em sua maioria, mostram que o termo ainda tem muito de contraditório e de indefinido.

As "políticas públicas" - ou melhor, o estudo das políticas públicas, também chamado de "análise de políticas públicas" - têm sido referidas na literatura a respeito como: área, campo disciplinar, disciplina, subdisciplina, tema, objeto, especialização, ciência, subárea, campo de pesquisa, programa, subárea disciplinar, supradisciplina e disciplina científica. A literatura que trata do tema o faz quase em sua totalidade do ponto de vista do que é denominado de "análise das políticas públicas", e não das políticas públicas como objeto cognoscível em si mesmo. Isso sugere que as preocupações dos estudiosos de políticas públicas referem-se muito mais aos efeitos de políticas formuladas e implementadas - e assim objetos tangíveis de avaliação - do que ao estudo do processo político e das circunstâncias políticas em que estas são pensadas e decididas. (JARDIM et al, 2009)

Procurando entender os conceitos de análise de políticas públicas, recorreremos à introdução de Frey sobre o tema, na qual ele mostra que se costumam distinguir três abordagens de investigação. A primeira delas, parte do questionamento clássico ao sistema político: "Qual é o melhor Estado para garantir e proteger a felicidade dos cidadãos ou da sociedade?" A segunda, do questionamento referente à análise das forças políticas cruciais no

processo decisório. A terceira trata da análise de campos específicos de políticas públicas, como por exemplo, políticas, econômicas, financeiras, tecnológicas, sociais ou ambientais.

O autor destaca ainda que a análise de políticas públicas não se restringe apenas a aumentar o conhecimento sobre planos, programas e projetos desenvolvidos e implementados pelas políticas setoriais, incluindo os questionamentos tradicionais sobre a inter-relação entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos de política (FREY, 2000, p. 214).

Do estudo sobre análise de políticas públicas realizado pelos franceses Muller e Suler (2002), verifica-se que expressões como "política" e "políticas públicas", por seu caráter polissêmico, comportam várias definições e abordagens, para o que, segundo Dagnino (2002), alguns cuidados devem ser tomados quanto ao aspecto político inerente ao processo de elaboração de políticas e quanto às questões do desenvolvimento das ações ao longo do tempo e sua teia de decisões.

Independente da abordagem que se escolha adotar, para Tinoco (2010), o governo apresenta um papel central na produção das políticas públicas. Quanto a essas escolhas, as transformações do Estado que resultaram em um novo paradigma moderno de soberania implicam a necessidade de reconstruir a relação entre política e informação, imersa nas novas configurações das infraestruturas de informação e da noção de sociedade da informação (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2002).

A produção de políticas inicia-se com a identificação de um problema, seguida do levantamento de uma agenda que inclui disputa de influências, processos de negociação e ações decorrentes. Isso conduz a que sua análise envolva o estudo de uma multiplicidade de aspectos, entre os quais podemos destacar: a estrutura social; os contextos econômico, político e social nos quais as políticas são formuladas; as forças políticas; e a rede de influências que sobre elas atuará no processo da formulação de políticas e subsequente tomada de decisões nas diferentes esferas.

2.1.2 Formulação de políticas públicas: tipos e dimensões

O processo de políticas públicas costuma ser dividido em três fases sucessivas, que compreendem a formulação, a implementação e a avaliação. A primeira fase, a formulação, refere-se à concepção da política no âmbito de um processo decisório ao fim do qual deverá ser definido o tipo comportamento a ser adotado: se um comportamento do tipo “de gabinete”, racional e planejado, manipulador e controlador, detalhado e definido antecipadamente, que

revela uma tendência ou um firme caráter autoritário, ou um comportamento de tendência ou firme caráter democrático e participativo, liberal (sem manipulação nem rígido controle) e incremental, com ajuste entre os intervenientes (DAGNINO, 2002).

A fase de formulação pode contemplar etapas como pesquisa do assunto, filtragem do assunto, prospecção, explicitação de valores e objetivos globais. Depois de concluída a formulação, inicia-se a implementação da política pelos órgãos e mecanismos existentes ou especialmente criados pelos burocratas que exercem seu poder discricionário. Nessa fase, a política formulada é adaptada à realidade da relação Estado-sociedade e às regras de formação do poder econômico e político impostas ao jogo entre os atores sociais. Por fim, ocorre a avaliação da política, quando os resultados decorrentes de sua implementação são comparados com o planejado (DAGNINO, 2002).

O objeto da política determina, em qualquer processo decisório, a participação ou não de vários indivíduos e grupos e a entrada, ou não, de novos participantes, formando a composição dos grupos de interesses (FERNANDES, 2007).

Frey (2000, p. 215) defende a tese de que, para as sociedades em desenvolvimento, é preciso uma adaptação do conjunto de instrumentos das análises de políticas públicas, em virtude de suas peculiaridades socioeconômicas e políticas. O autor apresenta conceitos e fundamentos que são considerados importantes tanto para a compreensão de políticas públicas, e suas formulações, quanto para a definição de um processo de pesquisa que vise à realização de um estudo de caso. São eles²: *Policy*, *Politics*, *Polity*; *Police Network*; *Police Arena*; *Police Cycle*.

O estudo de Frey, fundamentado na literatura sobre análise política (*Policy analysis*), diferencia política em três dimensões, também abordadas por Muller e Suler (2002) e Jardim (2009):

[...] *polity*, para a esfera da política e para diferenciar o mundo da política do da sociedade civil; *politics*, como a atividade política na disputa por cargos políticos, o debate partidário etc.; *policies*, para a ação pública, ou seja, os processos que elaboram e implementam programas e projetos públicos. (JARDIM et al., 2009, p.10)

Sendo importante diferenciar essas dimensões, em virtude de suas características particulares, vale, entretanto, ressaltar que, nas suas configurações cotidianas, são

² O autor, em seu estudo, usa expressões de origem inglesa que serão explicadas ao longo do trabalho.

entrelaçadas e se influenciam mutuamente, evidenciando-se a interdependência entre os processos e os resultados das políticas.

Para Schubert, o quadro da ordem política se configura por meio de estratégias e de consensos, particularmente no caso de políticas setoriais novas e fortemente conflituosas, quando novos atores passam a fazer parte do processo político, impactando-o. Para Frey, “as disputas políticas e as relações das forças de poder sempre deixarão suas marcas nos programas e projetos desenvolvidos e implementados” (SCHUBERT apud FREY, 2000, pp. 217 e 219).

Para uma reflexão sobre as questões relacionadas à função do Estado na sociedade contemporânea e à distribuição de poder entre diferentes grupos sociais, Dagnino destaca a necessidade de se explorar essas relações políticas (*policy* e *politics*) com base na identificação de três níveis de análise. O primeiro diz respeito ao funcionamento da estrutura administrativa (institucional) – nível superficial das ligações e redes; a análise está centrada no processo de decisão no interior das organizações e nas relações entre elas. O segundo nível trata do processo de decisão – nível em que se manifestam os grupos políticos presentes no seu interior e que influenciam o conteúdo das decisões tomadas. É o que se pode denominar nível dos interesses dos atores. O terceiro, que aborda as relações entre Estado e sociedade – nível da estrutura de poder e das regras de sua formação –, é determinado pelas funções do Estado que asseguram a acumulação capitalista e a normatização das relações entre os grupos sociais (DAGNINO, 2002).

Buscando entender essas relações, Frey destaca a importância de se analisar o direcionamento processual dos arranjos institucionais, das atitudes e dos objetivos dos atores políticos, dos instrumentos de ação e das estratégias, e aponta a relevância da análise sobre as redes de interações (*policy network*), a arena (*policy arena*) e o ciclo de política pública (*policy cycle*).

Iniciando a busca desse entendimento, o conceito redes de interações políticas (*policy network*) indica que o processo de formulação de políticas não é estruturado exclusivamente através de acordos institucionais formais. Procura evidenciar que o relacionamento entre os agentes que participam do processo não é necessariamente hierárquico ou autoritário – o que ganha importância nos processos decisórios nas democracias modernas, pois a estrutura horizontal de competências possibilita uma alta densidade comunicativa, com um intenso controle entre os atores (FREY, 2000, p.221).

Para González de Gómez (2003, p. 72), esse relacionamento tem como exemplo as redes de sujeitos individuais e coletivos, formais e informais, que compõem a matriz intersubjetiva na junção de um programa de pesquisa e de um programa de ação. No entanto, para Macedo, a existência dessa rede “não significa que as *policy networks* operem fora de relações de dependência/ poder e de coordenação estratégica, o que é fundamental” (MACEDO, 1999, p. 54).

O que se procura com as redes de políticas é estabelecer uma tentativa de fortalecer grupos de interesse, bem como de diminuir as fronteiras entre público e privado, procurando promover a transnacionalização³ das políticas, dentre outros fenômenos.

Ressalte-se a preocupação de Castells (1999) com o fluxo de poder nas redes políticas, que lhes identifica tanto o caráter excludente e seletivo (geralmente comunidades políticas dominadas pelos interesses do capital), como também o seu potencial de mudança social enquanto forma de apoiar processos de resistência voltados para reconstruir e fortalecer a sociedade civil. Na análise de González de Gómez (2002), o Estado-rede, conceituado por Castells (1999), representa:

[...] uma nova fórmula político-institucional, caracterizada pela redistribuição de competências e recursos de coordenação entre distintos atores, jurisdições e níveis institucionais e organizacionais governamentais e não-governamentais chamados a compor os processos decisórios. As novas tecnologias de comunicação e informação forneceriam os meios para manter ativas as relações entre agentes e as instituições envolvidos nas novas cadeias decisórias e acionais, com diversas modalidades de complexidade e extensão: locais, regionais, transnacionais. (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2002, p. 29)

Percebemos que definir políticas públicas enquanto algo simultaneamente político e técnico-administrativo é tarefa complexa. Segundo Bolívar Lamounier (apud Fernandes, 2007), isso pode ser melhor elucidado se consideramos os outros dois conceitos: a arena política (*policy arena*) e o ciclo da política pública (*policy cycle*).

A concepção de arenas políticas contém a ‘máxima’ de que “a política pública faz a política”, isto é, parte do pressuposto de que as reações e expectativas das pessoas afetadas por medidas políticas antecipam o processo político de decisão. A arena política abriga, portanto, os processos de conflito e consenso, que variam de acordo com o caráter

³ Segundo Chaloult, Y; Brunelle, D. (1998) esse conceito significa ao menos duas coisas: 1) que os atores podem se engajar em novas alianças no plano nacional a despeito do fenômeno da globalização, e 2) em novas práticas ou novas alianças no exterior, em torno de ou em ligação com a globalização.

distributivo, redistributivo, regulatório ou constitutivo da área política em foco (LOWI apud SOUZA, 2006, p.6).

A abordagem de ciclo (*policy cycle*) é a da política pública como um processo deliberativo dinâmico e de aprendizado, formado pelos seguintes estágios: percepção e definição de problema, definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação e seleção de opções (elaboração de programas e decisão), implementação e avaliação de políticas e eventual correção da ação (SOUZA, 2006; FREY, 2000).

O ciclo permite que o processo político-administrativo de resolução de problemas do agir público seja analisado em diferentes fases no que diz respeito às esferas de poder, às redes políticas e sociais e a suas práticas (FREY, 2000, p.226).

Para este estudo, focalizamos a fase de elaboração de programa e de decisão, que requer uma informação altamente consolidada, assim como uma explicitação dos interesses políticos em jogo, onde o Estado-rede não é uma nova utopia da era da informação (CASTELLS, 1999, p. 148). Segundo Frey, o ato de decisão é normalmente precedido

[...] por processos de conflito e de acordo envolvendo pelo menos os atores mais influentes na política e na administração. Em geral, a instância de decisão responsável decide sobre um “programa de compromisso” negociado já antecipadamente entre os atores políticos mais relevantes. Decisões “verdadeiras”, isto é, escolhas entre várias alternativas de ação são raras exceções nesta fase do ciclo político. (FREY, 2000, p.228)

A concepção de ciclo da política pública, cuja prática se baseia em processos dinâmicos e interativos nas articulações dos atores político-administrativos, aponta para o entendimento de políticas públicas como um processo compartilhado de tomada de decisões.

As decisões que resultam dessa atividade política implicam várias ações estratégicas destinadas ao cumprimento de metas para a conquista dos objetivos estabelecidos. Nessa etapa, é preciso utilizar novos elementos de análise, considerados dentro de um complexo relacionamento de conflito e consenso. Com isso, a sociedade, ou pelo menos parte dela, por meio da informação e do conhecimento, tende a se apropriar de novas formas de manifestação e de influência nas decisões e ações públicas.

Assim, a partir do entendimento sobre a funcionalidade da informação como um dos elementos essenciais para o agir público, aborda-se, na sequência, como a informação suporta o processo decisório ao se formularem políticas públicas.

2.2 INFORMAÇÃO E O PROCESSO DECISÓRIO NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Em sentido amplo, a decisão é sempre uma escolha entre diversos caminhos a adotar, que passa por indagações (por exemplo: o que, o como, o quem, o quando e o para que) a serem respondidas à luz de condicionantes que as diferenciam entre si, todas atendendo ao objetivo pretendido.

A possibilidade de planejar contínua e oportunamente valoriza a capacidade de decidir de forma proativa. O processo decisório como “um processo de escolha que conduz à ação” (SIMON, 1965, p.1) aplica esforços e recursos sob seu controle, buscando estar sempre preparado para enfrentar um futuro incerto decorrente das escolhas feitas nos momentos de decisão. Mintzberg o define como “um conjunto de ações e fatores dinâmicos que se inicia com a identificação de um estímulo para ação e termina com o engajamento específico de agir” (MINTZBERG et al., 1976, p. 133).

Ao abordar a importância da informação no contexto da decisão, acredita-se que a informação e o conhecimento permeiam a dinâmica das interações sociais, da mesma forma que uma visão apresentada como estratégia inequívoca por um líder é transformada em conhecimento no processo de interação com o ambiente dos liderados (NONAKA; TAKEUCHI, 1997, p. 65).

Essas características permitem o aprendizado organizacional, em que são previstas estruturas de controle e integração de informações, que servem como parâmetro para a identificação da evolução do pensamento organizacional a partir do acompanhamento detalhado dos processos, procedimentos e sistemas de trabalho operacionalizados por pessoas que alimentam as estruturas de informações.

Toda organização é embasada no seu próprio processo decisório, já que, diariamente, resolve problemas e explora oportunidades. As variáveis mais importantes que interferem no processo de tomada de decisões são os objetivos da organização, os critérios de racionalidade e de eficácia, as informações (falta ou excesso, precisão, complexidade e conteúdo), raciocínio, valores, crenças, recursos etc. Essas variáveis servem de apoio ao decisor, principalmente quando o conteúdo das informações possibilita “formar uma base de conhecimento e ajuda no raciocínio, contribuindo para a formação de valores positivos (recursos) e a eliminação de crenças ou mitos, encaminhando o administrador para decisões acertadas e sua execução (ações)” (FREITAS et al., 1997, p. 52).

Para Tavares, por outro lado, o que se verifica nos dias de hoje é que a falta de organização no tratamento das informações apropriadas ao processo decisório é quase uma constante no contexto organizacional brasileiro. Segundo esse autor, aqueles que tomam decisões, “principalmente em organizações públicas, não possuem, em sua maioria, o hábito de administrar sistematicamente a obtenção de informações de maneira a orientar seu processo decisório” (TAVARES, 1991, p. 51).

Se para que a informação se constitua como valor nas sociedades modernas é necessário um modo racional de geração, de processamento e de transmissão, é preciso estabelecer

[...] de que modo essa racionalidade pressuposta na geração e uso da informação acontece nos processos de modelização de complexos acionais nas esferas de definição das políticas públicas. (GONZÁLES GOMEZ, 1999, p. 14).

Quanto ao processo de transformação da informação em conhecimento e tomada de decisão na formulação de políticas públicas, González Gomez considera que “devemos manter a demanda de um *minimum* ético e a adesão a modelos objetivos e subjetivos de racionalidade social” (Idem, p.15).

Nesse processo, é importante estabelecer “os limites e relações entre racionalidade, poder e decisão e, desta forma, fazer com que a Análise Política possa de fato ser um suporte e uma ferramenta para a melhoria da elaboração de políticas” (DAGNINO, 2002.)

A racionalização aplicada ao processo de tomada de decisões é entendida como um “processo de pensamento e ação que culminará com uma escolha” (SIMON, 1965; MINTZBERG et al., 1976; MORON, 1998). Trata-se de “um processo de identificar um problema específico e selecionar uma linha de ação para resolvê-lo”, por meio da “escolha entre alternativas em curso de ação com a intenção de se atingir o(s) objetivo(s) proposto(s)” (TURBAN *apud* MORON, 1998 p. 14).

Já Braybrooke e Lindblom, num questionamento de como aperfeiçoar esses métodos para conseguir a máxima racionalidade e a melhor avaliação sobre o uso da informação, consideram que a abordagem racionalista “na maioria das tentativas de aproximação para solucionar problemas e tomada de decisão das quais derivam, não levam em consideração as múltiplas dificuldades que cercam os analistas e avaliadores de um mundo real”. Os autores, então, propõem uma maneira mais efetiva de utilizar informações, por meio de uma

abordagem estratégica que se adapta a situações nas quais os múltiplos valores conflitantes são defendidos por diferentes participantes (BRAYBROKKE; LINDBLOM, 1972, p.26).

Vale reproduzir a crítica à abordagem racionalista feita por Dagnino:

Lindblom (1959) parte da visão de racionalidade restrita de Simon para formular seu enfoque de “comparações limitadas sucessivas”. Ao invés de partir de questões básicas e construir a análise de baixo para cima (“método da raiz”), parte da situação existente buscando alterá-la incrementalmente (“método dos galhos”).

Contra-pondo-se a posições da abordagem racionalista, ele tem como preocupação central produzir uma análise ampla sobre as características do processo de tomada de decisões. O processo decisório é percebido como algo bem mais complexo do que propõe a abordagem racional, sem princípio ou fim e com limites um tanto incertos. A democracia é vista como determinando um processo contínuo de tomada de decisões relacionadas às políticas públicas que serão definidas, formuladas e implementadas e sobre problemas ou demandas sociais e políticas que serão ou não incluídas na agenda de decisões governamentais. Nesta configuração, o governo e a política são também vistos pelo autor como processos contínuos de decisão. (DAGNINO, 2002)

Dagnino formata o quadro, a seguir, com base na comparação feita por Forester, de cinco abordagens sobre as relações entre a racionalidade e os processos decisórios na elaboração de políticas públicas, que poderiam definir diferentes estratégias de resposta, ação e tomada de decisão.

Elementos	Modelos				
	Compreensiva (sem limites)	Limitação Cognitiva – I	Diferenças Sociais - II	Pluralista - III	Limitação Estrutural – IV
Ator	Um ator racional decide e executa	Um ator não-racional, falível	Diversos atores e competências em cooperação	Atores competindo organizados em grupos de interesses	Atores em estruturas políticas e econômicas com desigualdade
Problema	Bem definido	Definido de forma imprecisa	Interpretação variável a cada ator	Múltiplas definições de valores, impactos e direitos	Definições em bases ideológicas
Informação	Perfeita	Imperfeita	Qualidade e acesso variados	Contestada e aceita como manipulada	Desinformação ideológica e vinculada ao poder
Tempo	Infinito ou sempre suficiente	Limitado	Limitado	Tempo é poder	É poder e é limitado conforme interesse dos atores
Estratégia prática	Tecnicamente perfeita, ótima	Baseada em baixas expectativa e satisfação	Atuação em redes	Incremental, com verificação e ajustes	Baseada em antecipação, neutralização, organização

Quadro 1: Modelos de processo decisório

Fonte: DAGNINO, 2002

Para Dagnino, essas diferenças tanto apontam as possibilidades de apoio racional às decisões como os limites na elaboração de políticas públicas. O autor cita os modelos criados por Hogwood e Gunn para sintetizar os diferentes processos de formulação de políticas e, dessa forma, “penetrar na caixa preta do enfoque sistêmico”:

- Modelo racional: baseia-se na hipótese de que a formulação é um processo essencialmente racional, em que os atores tomam suas decisões apoiando-se numa sequência de passos sistematicamente observada. No limite, os problemas são entendidos como “técnicos” (e não políticos), o ambiente, consensual, e que o processo está permanente sob controle.
- Modelo (burocrático) incremental: supõe que a formulação é um processo inescapavelmente político, no qual as percepções e interesses dos atores invadem todas as suas etapas. A implementação, mais do que a formulação, é vista como especialmente problemática. A política é o resultado de uma permanente barganha num ambiente conflituado.
- Modelo do processo organizacional: interpreta as decisões e ações não como resultado de uma escolha racional, mas de um comportamento baseado em rotinas e procedimentos-padrão sistemática e previamente definidos. (HOGWOOD e GUNN apud DAGNINO, 2002)

A partir do entendimento de que as estruturas de decisão na elaboração de políticas públicas são constituídas por configurações, entre elas as de poder, atores envolvidos e condicionantes informacionais, a escolha da abordagem refletirá a forma como essas configurações foram consideradas pelo decisor.

A leitura deste capítulo evidencia que, sendo a informação força constitutiva da sociedade, é tal a sua relevância que nenhuma nação deve considerá-la em segundo plano, em especial quando seus objetivos estejam direcionados para a articulação com as mais desenvolvidas e a interação com as demais.

Assim, a informação é um ingrediente chave do desenvolvimento, como dinamizador da engenharia socioeconômica, permitindo colocar o Estado e o governo em ação. Torna-se claro que, no processo de transformação da informação em conhecimento e tomada de decisão no contexto da formulação de políticas públicas, devem ser considerados os limites e as relações entre racionalidade, poder e decisão, pois só assim a informação poderá ser uma ferramenta eficiente para a melhoria das condições do agir público.

Essa consideração traz à luz a questão de que a racionalização da decisão implica um processo de pensamento e ação que leva a uma escolha entre alternativas para atingir o(s) objetivo(s) proposto(s), ainda que com o emprego de meios escassos. A complexidade do processo decisório permite a aplicação de diferentes abordagens relacionando a racionalidade

e os processos decisórios, gerando estratégias de resposta, ação e tomada de decisão. São os chamados modelos de processo decisório.

É importante ressaltar, por fim, que esses modelos tanto favorecem a racionalidade na decisão como podem indicar os limites nas formulações de políticas públicas, já que, conforme escasseiam as informações, a racionalidade se reduz a favor da vontade política. Quando o contrário ocorre, e mais relevantes forem as informações disponíveis, amplia-se a racionalidade da decisão, como poderá ser observado na apresentação do estudo de caso.

3 O SETOR DE TRANSPORTES BRASILEIRO E SUAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Em um ambiente no qual se procura o desenvolvimento, a busca de competitividade não está restrita apenas ao domínio das empresas, mas depende de um conjunto de fatores externos, tais como situação macroeconômica e institucional do país e infraestrutura e educação adequada, entre outros requisitos capazes de gerar externalidades positivas sobre todo o sistema produtivo. Esses são os chamados fatores sistêmicos, que moldam e alteram o ambiente econômico, ao longo do tempo, e influenciam o poder competitivo [...]. (FERRAZ et al, 1997)

A definição de transportes, segundo o dicionário da Academia Brasileira de Letras, é o ato ou efeito de levar de um lugar para o outro. Entretanto, a atividade de transporte vai muito além da necessidade de deslocamento de pessoas e mercadorias, principalmente no que diz respeito à sua relação com o desenvolvimento econômico e social de um país. A própria realização dos deslocamentos e sua distribuição espacial apontam para a estreita relação entre o transporte e o desenvolvimento nacional e regional. O transporte de trabalhadores de suas residências para os locais de trabalho, de produtos para os grandes centros urbanos ou para a exportação, entre outros, possibilita a realização de atividades que movem a economia.

A importância do setor de transportes na economia e no desenvolvimento do país expressa-se não somente por sua participação no Produto Interno Bruto, mas, principalmente, pelo número substancial de empregos gerados (COPPETEC e Ministério dos Transportes, 2007).

Como já citado no capítulo 3, que aborda a relação entre informação, Estado e políticas públicas, o desenvolvimento socioeconômico de um país depende de um processo em constante evolução e mudança, que envolve o cidadão, o Estado e o setor produtivo. Esse processo pressupõe a integração de soluções nos campos econômico, social, político e ambiental. Para que isso ocorra, as regiões devem crescer de forma integrada e harmônica, aumentando a competitividade da economia, gerando melhoria nas condições de vida da população e buscando proporcionar uma redução das desigualdades sociais. Em virtude dos impactos que geram na economia regional ou nacional e de sua capacidade em promover o desenvolvimento, os investimentos em infraestrutura de transportes são considerados potenciais geradores de benefícios para o desenvolvimento regional, pois atraem novos empreendimentos, geram maior competitividade e promovem a expansão do trabalho com geração de empregos.

O sistema de transportes de passageiros e cargas é classificado em modais, de acordo com as vias de que se utiliza. Em princípio, seriam só três grandes divisões: terrestre, aéreo e aquaviário. Mas, normalmente, são utilizadas subdivisões para melhor entendimento:

- terrestre: rodoviário, ferroviário e dutoviário;
- aquaviário: marítimo, fluvial e lacustre.

Transporte intermodal ou multimodal é aquele que se utiliza de mais de uma via na prestação do serviço.

Cada modal possui custos e características operacionais próprias, que o torna mais adequado para determinado tipo de operação e mercadoria. Os critérios para a escolha de modais devem sempre levar em consideração os custos e as características dos serviços. Em geral, quanto mais ágil for a prestação do serviço de transporte, maior tende a ser o custo do modal (FLEURY, 2002).

As dimensões continentais do Brasil exigem uma ampla rede de modais de transportes que conecte os principais pontos do território. Assim sendo, a infraestrutura e a logística dos transportes exercem papel estratégico como base para o desenvolvimento econômico.

PARTICIPAÇÃO DO SETOR DE TRANSPORTES NA ECONOMIA BRASILEIRA	
<i>Valor adicionado pelo setor de transportes no PIB (%)</i>	4,4%¹
<i>Valor adicionado pelo setor de transportes no PIB (R\$)</i>	R\$ 42 bilhões¹
<i>Empregos diretos gerados</i>	1,2 milhões²
<i>Total de carga movimentada por ano (em TKU)</i>	746 bilhões³

¹ Fonte: Balanço Energético Nacional - 2000/MME (dados de 1999) e IBGE

² Fonte: Pesquisa Anual de Serviços – IBGE (dados de 1999)

³ Fonte: Anuário Estatístico 2001– Geipot (dados do ano 2000)

Quadro 2: Participação do setor de transportes na economia brasileira
Fonte: CNT/COPPEAD, 2002

3.1 A EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSPORTES NO BRASIL

Desde o descobrimento do Brasil e durante quase todo o período colonial, o desenvolvimento do sistema de transportes nacional se caracterizou por ser predominantemente orientado pelas necessidades individuais dos colonizadores. As vias de transportes abertas no Brasil até 1822 estavam, quase sempre, relacionadas aos interesses dos senhores de engenhos, às atividades de captura de indígenas (prea), ao comércio de gado e à procura de metais e pedras preciosas.

Em 1822, com a Independência, modestas tratativas tiveram início visando à organização dos transportes no novo país, efetivadas por meio de uma lei de 1828, que regulava as competências dos Governos Imperial, Provincial e Municipal em proverem a navegação dos rios, abrirem canais, construírem estradas, pontes, aquedutos, admitindo, inclusive, a concessão, a companhias nacionais e estrangeiras. O Segundo Reinado assinala a tentativa de autoridades e de figuras representativas da engenharia brasileira da época de organizar o transporte nacional, com a apresentação de diversos planos e programas, dentre os quais: Plano Rebelo (1838), Plano Moraes (1869), Plano Queiroz (1874/1882), Plano Rebouças (1874), Plano Bicalho (1881), Plano Bulhões (1882), Plano Geral de Viação (1886). Nenhuma dessas propostas chegou a ser concretizada (MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, 2010).

Após a Proclamação da República, foi elaborado o Plano da Comissão de 1890, também conhecido como Plano Geral de Viação de 1890, que estabelecia as competências federais e estaduais no transporte ferroviário e fluvial, prevendo futuras ligações desses modais. Era o primeiro esforço para dotar o país de uma rede integrada de transportes ligando a capital federal da República – o Rio de Janeiro – às demais capitais do país. O plano previa também o acesso às fronteiras como fator de integração nacional e defesa do território nacional, bem como a manutenção da cabotagem (MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, 1973, 2010; BARAT, 1991; ANDRADE, 2007).

A utilização do plano como instrumento de integração do país não ocorreu, pois não foram imediatamente implementados os trechos previstos. Com isso, continuou-se a adotar programas independentes para cada modal, e somente em 1934, pelo Decreto nº. 24.497, o país adotou formalmente um Plano Geral de Viação. Entretanto, a adoção de um planejamento mais sistemático e recorrente só iria ocorrer ao término da Segunda Grande Guerra, com a intenção, segundo Barat (1991), de dotar o país de uma moderna infraestrutura de transportes

que estimulasse o desenvolvimento econômico, eliminando os pontos de estrangulamento da circulação.

Apesar das boas intenções, os anos 50 são marcados pela a deterioração física e a obsolescência das infraestruturas ferroviária e portuária, além do forte declínio da navegação de cabotagem. Barat destaca que é aí que têm início as modificações estruturais no sistema de transportes que levaram à a atual matriz brasileira de transporte. São elas:

- a) substituição dos transportes ferroviário e marítimo, tanto de cargas quanto de passageiros, pelo transporte rodoviário, contando este com uma base empresarial mais moderna, ágil e flexível;
- b) substituição da lenha e do carvão (e, posteriormente, da própria energia elétrica) pelos derivados do petróleo como combustível;
- c) a interligação progressiva das economias regionais pelo transporte rodoviário, unificando o mercado e ampliando o consumo de massa. (BARAT, 1991, p. 15)

Andrade (2007, p. 65) aponta que, já na metade de 1940, o Plano Geral de Viação de 1934 era considerado desatualizado. Sua revisão foi elaborada por uma comissão e encaminhada para aprovação em 1948, transformando-se no Plano de Viação de 1951.

O autor considera que é nesse período que o planejamento de transportes no Brasil foi implementado como planejamento governamental, ou seja, um planejamento econômico no qual o setor de transportes se fez presente com uma abordagem mais ampla que as anteriores. Vale ressaltar que apesar dos esforços, o plano de viação existente ainda era o aprovado em 1934, com algumas alterações introduzidas por planos provisórios. Na verdade, o plano de 1951, apesar de seu caráter eminentemente técnico, nunca foi formalmente aprovado pelo Governo Federal (MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, 2010; ANDRADE, 2007).

A mudança da capital do país para o interior, prevendo a integração do território a partir de Brasília, bem como a decisão de promover o crescimento econômico por meio dos planos nacionais de desenvolvimento, levou a instituição de um novo PNV, em 1964. Esse plano definia uma Política de Transportes, partindo de uma visão geopolítica estruturada a partir das novas necessidades econômicas, sociais, políticas e militares. O plano continha a localização dos elementos de infraestrutura de um sistema de viação, vias e terminais que deveria permitir a circulação nacional e ser capaz de atender às demandas de bem-estar e segurança do país.

Para Barat (1991, p.32), as modificações institucionais introduzidas pela Revolução de 1964 e a crise econômica que levaram o Governo Federal a criar o Grupo Executivo de

Integração da Política de Transportes - GEIPOT⁴ e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, com o objetivo de elaborar diagnósticos, estudos, planos e programas, integrando estratégias e prioridades dos diferentes setores da economia numa política global. Essas medidas tiveram grande impacto sobre o setor de transporte.

Em 1973, por meio da Lei nº 5.917, foi concebido e aprovado o atual Plano Nacional de Viação – PNV, com o objetivo essencial de “permitir o estabelecimento da infraestrutura de um sistema viário integrado, assim como as bases para planos globais de transportes que atendam, pelo menor custo, às necessidades do país, sob o múltiplo aspecto econômico-social-político-militar.” (artigo 2º)

Além do desenvolvimento do interior do país e da integração do território nacional, o PNV de 1973 tem como princípios e normas fundamentais a unificação do sistema nacional de transportes; a seleção de alternativas para os transportes; a melhor capacidade dos sistemas existentes; a existência prévia de estudos econômicos e projetos detalhados para execução das obras; e a compatibilização dos objetivos modais ou intermodais dos transportes. Destaca-se que a elaboração do novo plano baseou-se, dentre outros, no I Plano Nacional de Desenvolvimento – PND (1972-1974), que ficou marcado pelos projetos de integração nacional e expansão das fronteiras, e no Plano de Metas e Bases para Ação do Governo de 1970, além de estar de acordo com as programações dos Orçamentos Plurianuais de Investimento (BARAT, 1991; ANDRADE, 2007; BRONKHORST, 2010).

Com o impacto da primeira crise do petróleo, em 1973, o sistema de transportes passou por graves restrições. A crise atingiu o país fortemente, pois, além do despreparo para enfrentá-la, dependia fortemente do transporte rodoviário. Para enfrentar esse quadro, o governo adotou importantes medidas institucionais: a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento; a consolidação do acompanhamento e gerenciamento do processo de escoamento de cargas nos principais corredores de transportes definidos pelo II PND; e a elaboração, em 1973-1975, dos Planos Operacionais de Transportes pelo GEIPOT (BARAT, 1991).

Em 1978, foi elaborado o Plano Nacional de Transporte, considerado um marco metodológico, pois “pretendia desempenhar um papel de verdadeiro plano integrador de todo o sistema de transportes, sendo definido a partir de uma análise da realidade de cada setor nas

⁴ O Decreto-lei nº 516, de 7 de abril de 1969, transformou esse grupo interministerial em Grupo de Estudos para Integração da Política de Transportes. Posteriormente, a Lei nº 5.908, de 20 de agosto de 1973, transformou esse grupo de estudos em Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes, preservando a sigla GEIPOT.

diversas modalidades” (ANDRADE, 2007, p.70). No entanto, a década de 80, que ficou conhecida como “Década Perdida”, representaria um período de estagnação prolongada para o Brasil, devido à maior crise econômico-financeira enfrentada pelo país. Esse contexto impediu a execução do plano prevista para o período 1980 a 1985.

A década também foi marcada pela transição do regime político e o processo de redemocratização. Em 1986, o lançamento de um planejamento global para o setor, o Programa de Desenvolvimento do Setor de Transportes - PRODEST, prevendo a integração dos modais por meio de corredores de transporte contou com a participação dos secretários de transportes dos estados brasileiros.

O sistema de transportes foi fortemente impactado pela queda acentuada no índice de investimentos federais, como podemos confirmar no quadro abaixo, principalmente após o lançamento do PRODEST, em 1986. Essa queda acabou gerando falta de recursos para ampliar ou realizar a manutenção e a conservação da estrutura já existente, ocasionando a deterioração das condições físicas da malha de transporte e, por consequência, suas condições de operação (BARAT, 1991; TOYOSHIMA e FERREIRA, 2002; ANDRADE, 2007; BRONKHORST, 2010).

TABELA 1
Investimentos federais em transportes, no período de 1973-1993*

Anos	Total em Cr\$ (bilhões de 1982)	Índice 1973 = 100	Anos	Total em CR\$ (bilhões de 1993)	Índice 1983 = 100
1973	437	100	1983	754.819	100
1974	479	110	1984	619.156	82
1975	640	146	1985	520.686	69
1976	685	157	1986	808.293	107
1977	604	138	1987	569.021	75
1978	562	129	1988	233.444	31
1979	516	118	1989	61.689	8
1980	527	121	1990	217.226	29
1981	500	114	1991	230.255	31
1982	459	105	1992	180.397	24
			1993	136.767	18

Fonte: De 1973 a 1982: Severo, citado por Mello (1984).

De 1983 a 1993: Geipot, Anuários Estatísticos dos Transportes (1986-1994).

Obs.: * Não foi possível transformar os dados em uma série única, uma vez que as fontes são diferentes e as séries não tinham um ano em comum.

Quadro 3: Investimentos federais em transportes no período de 1973-1993

Fonte: TOYOSHIMA E FERREIRA, 2002, p.157

Todas essas dificuldades e transformações indicavam a necessidade de uma mudança na forma de governar e fazer política, bem como da superação da crise administrativa

instaurada pela “baixa capacidade de formulação, informação, planejamento, implementação e controle das políticas públicas” (BRESSER PEREIRA apud MALIN 2003, p. 49). A complexidade da mudança que se fazia necessária é explicada por Barat de forma bastante clara.

A questão da formulação da política de transportes num contexto democrático-representativo, pela sua complexidade, desperta indagações às quais somente se dará resposta certa mediante prévia e exaustiva análise de todo um espectro bastante diversificado de opiniões, conhecimentos, experiências e, sobretudo, interesses legítimos. A síntese somente se alcançará pelo diálogo e pela cooperação entre Governo e as associações empresariais, comunitárias e de usuários dos serviços. Na verdade, quando as decisões são tomadas nos círculos fechados da burocracia governamental, sem o concurso dos legítimos representantes da Sociedade e sem a audiência dos beneficiários dos empreendimentos programados, o risco é fazer planos e programas inadequados à realidade nacional. (BARAT, 1991, p. 109)

O cenário começa a mudar. Em 1994, o governo lança o um novo plano de estabilização econômica, o Plano Real, cujo sucesso cria condições para a retomada do processo de planejamento governamental. O Plano Plurianual de 1996-1999 já traz o conceito de “projetos estruturantes”, numa visão de longo prazo do desenvolvimento:

[...] o PPA 1996-1999 trouxe novos conceitos no ordenamento econômico-espacial do Brasil, com a definição de “eixos nacionais de integração e desenvolvimento”, e os “projetos estruturantes”, ao passo que o Programa “Brasil em Ação” agregou ao plano o gerenciamento de grandes empreendimentos estratégicos. Dentre os eixos estratégicos de integração, definidos no início do segundo governo Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), estavam os transportes, a energia, as telecomunicações, bem como novas tecnologias. (NÚCLEO DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA apud ANDRADE, 2007, p. 73)

Em 1995, tem início uma ampla reforma do Estado, que tem como prioridade dar maior autonomia a estados e municípios, em consonância com “os princípios e objetivos do *managerialism* e da descentralização”. Citando Gomez, Malin destaca que, com esta reforma,

[...] busca-se também resgatar a capacidade do Estado em formular e avaliar as políticas públicas no seu núcleo estratégico e de fomentar a implantação das políticas, através da transição de uma administração burocrática, rígida, inflexível e ineficiente para uma administração gerencial flexível, eficiente, voltada para o atendimento da cidadania e para o desenvolvimento econômico e social. (GOMEZ apud MALIN, 2003, p.50)

Essa reforma criou mecanismos legais para a maior participação do setor privado na economia, com forte impacto sobre o setor de transporte. A reestruturação do setor nos anos

90 seguiu o modelo de maior participação do setor privado. A transição para o novo modelo teve início em 1995, com a Lei 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão dos serviços públicos. A reestruturação do setor só foi efetivada em junho de 2001, com a Lei nº 10.233.

Por esse instrumento, além do Ministério dos Transportes, o setor passou a ser composto pelo Conselho Nacional de Integração de Política de Transportes Terrestres (CONIT), pelas Agências Reguladoras – a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) e a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) – e pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT).

Com a instalação das agências reguladoras e do DNIT, o GEIPOT entrou em processo de liquidação⁵ de acordo com o Decreto nº 4.135, de 20 de fevereiro de 2002. Até então o GEIPOT era o órgão responsável por formular, orientar, coordenar e executar a Política Nacional de Transportes nos seus diversos modais, bem como promover, executar e coordenar as atividades de estudos e pesquisas necessárias ao planejamento dos transportes no país.

Quando a atuação do Estado passa a se direcionar mais para o papel regulador das atividades transferidas à iniciativa privada, as decorrentes mudanças na estrutura do setor, que serão mostradas adiante, no estudo de caso, não impulsionaram a volta imediata do planejamento estratégico governamental.

A seguir, temos um quadro que retrata a visão geral de como foi a evolução do planejamento dos transportes no Brasil. Esse quadro foi elaborado com base no estudo de Andrade et al. (2006), que realizou um amplo levantamento dos planos desenvolvidos tanto no nível global quanto no setor entre os anos 1940 e 2000. A esse estudo foi acrescentada a informação referente ao PRODEST, realizado em 1986, que não foi citado na análise do autor referenciado.

⁵ A liquidação de firma individual ou de sociedade mercantil é o conjunto de atos (preparatórios da extinção) destinados a realizar o ativo, pagar o passivo e destinar o saldo que houver (líquido), respectivamente, ao titular ou, mediante partilha, aos componentes da sociedade, na forma da lei, do estatuto ou do contrato social.

PLANEJAMENTOS DE TRANSPORTES NO BRASIL – 1944 a 2000
1944 – Planos Rodoviários
1951 – Plano Nacional de Viação Fluvial
1951 – Plano Nacional de Viação
1956 – Plano Rodoviário e Ferroviário
1964 – Plano Nacional de Viação
1964 – Plano de Expansão Ferroviária
1967 – Plano Rodoviário Nacional
1973 – Plano Nacional de Viação (cria o Sistema De Transportes)
1973 – Programa de Desenvolvimento Ferroviário
1975 – Programa de Desenvolvimento Ferroviário e Programa de Construção Naval
1978 – Plano Nacional de Transportes
1986 – Programa de Desenvolvimento do Setor de Transportes – PRODEST
1993 – Lei de Modernização dos Portos
1995 – Lei das Concessões

Quadro 4: Planejamentos de transportes no Brasil entre 1940 e 2000

Fonte: Autora com base em ANDRADE et al.22 (2006)

Em junho de 2003, o Estado retoma o seu papel de formulador da política nacional de transportes. No âmbito do Ministério dos Transportes são criadas com três secretarias, entre as quais a de Política Nacional de Transportes. Em dezembro de 2005, iniciam-se os estudos para a elaboração do Plano Nacional de Logística e Transportes, que será entregue em abril de 2007. Andrade (2007) assim assinala os possíveis benefícios advindos da reestruturação:

[...] permite que se vislumbre a possibilidade de resgate da capacidade de formulação e de gestão de políticas públicas do setor de transportes. Com as funções de desenvolvimento do planejamento de transportes, gestão dos programas e fomento divididas em três secretarias, a normalização, a coordenação, a fiscalização e a avaliação de desempenho poderão ser desenvolvidas de forma mais estruturada no âmbito do Ministério e também com suas entidades vinculadas. (ANDRADE, 2007 p. 61)

Tanto a reestruturação implementada pela reforma do Estado, como as mudanças governamentais ocorridas ao longo do tempo geraram modificações no setor de transportes sem que uma base conceitual fosse preservada, ocasionando a perda de fontes de informação necessárias ao processo de planejamento. O setor de transportes no Brasil “não possui uma forma de organização da informação capaz de prover e gerar conhecimento nas partes interessadas para a formação de estratégias e elaboração de Políticas Públicas em Transportes” (ANDRADE, 2007, p.136).

Neste capítulo explicou-se a evolução das políticas públicas de transporte desde a primeira tentativa de utilizá-lo na integração nacional (Plano Geral de Viação de 1890) até o período de interesse desse estudo (2005 a 2007). Houve momentos em que entraves de ordem política, econômica e administrativa causaram retardos na aprovação de instrumentos institucionais em diversas instancias, de que são exemplos marcantes:

- o PGV de 1890, que, aprovado, não foi implementado, prejudicando sensivelmente a partida para um processo contínuo de geração, processamento e transmissão de informações pertinentes, contínuas e correntes;

- o grande retardo na atualização do PNV de 1934, considerado desatualizado desde 1940 e que assim permanecerá até 1964, quando finalmente é aprovado um novo PNV; a descontinuidade do processo evolutivo gera a falta de informações contínuas e correntes no setor;

- embora a reforma do Estado date de 1995, a reestruturação do setor de transportes só foi aprovada em 2001 e implementada em 2003, indicando, mais uma vez, que entraves políticos e administrativos contribuiriam para a ineficiência da organização e do uso da informação nas ações públicas do setor;

- O PNV vigente no país, hoje, é o de 1973. Pode-se afirmar que, até a elaboração do PNL, a última ação de planejamento, com visão nacional e de integração das modalidades, fora o PRODEST, elaborado em 1986; mais uma vez a geração de informações confiáveis e de qualidade será prejudicada pela descontinuidade das ações públicas.

A evolução de fatos aqui descrita ilustra o cenário que condicionou a elaboração do Plano Nacional de Logística e Transporte, objeto do estudo de caso.

4 ESTUDO DE CASO: A ELABORAÇÃO DO PLANO NACIONAL DE LOGÍSTICA E TRANSPORTES

O estudo de caso objeto da presente pesquisa é a elaboração do Plano Nacional de Logística e Transportes – PNLT, no período de dezembro de 2005 a abril de 2007. Neste estudo, o PNLT é analisado sob a ótica da ação pública como *policies*⁶, isto é, processos que elaboram e implementam programas e projetos públicos.

A pesquisa foi desenvolvida em duas etapas: a primeira, constituída por pesquisa documental; a segunda, de levantamento de campo. Foram utilizadas fontes primárias e secundárias, coletadas por meio de instrumentos de pesquisa e posteriormente analisados para fundamentação e explicitação do estudo. A pesquisa documental consistiu da análise dos relatórios e documentos selecionados. O levantamento de campo foi desenvolvido por meio da técnica de entrevistas em profundidade, com auxílio de um roteiro.

A escolha da técnica de entrevista em profundidade foi motivada por permitir que o pesquisador apreenda o que os atores pensam, sabem, representam, fazem e argumentam. Nesse tipo de pesquisa, de natureza qualitativa, a busca das informações está “mais relacionada à aprendizagem por meio da identificação da riqueza e diversidade, pela integração das informações e síntese das descobertas do que ao estabelecimento de conclusões precisas e definitivas” (DUARTE, 2005).

Na pesquisa documental foram utilizados todos os relatórios divulgados pelo PNLT, conforme descrito no Anexo C, sendo considerados de maior relevância e utilidade para este estudo o Relatório Executivo, o Relatório da Base de Dados, nos seus Volume 1 – Tomo 1, Tomo 2 - parte 2 e Tomo 2 - parte 3. Também foram utilizados como fontes relatórios, documentos e palestras disponíveis na base de informações do Ministério dos Transportes, do CENTRAN e de outros centros de documentação, além de jornais e revistas abordando o objeto em análise.

As entrevistas foram realizadas com o grupo de atores definidos no Relatório Executivo como Equipe de Coordenação e Acompanhamento do PNLT, que desempenhou funções estratégicas e de decisão no processo de elaboração do plano.

As entrevistas foram. A complementação das informações que posteriormente mostrou-se necessária foi obtida por contato telefônico ou por e-mail.

⁶ Conceito utilizado por JARDIM et al., 2009 e explicado na página 29.

O quadro abaixo apresenta a função que cada um dos entrevistados exerceu durante a elaboração do PNLT, no período delimitado na pesquisa. É importante esclarecer que, da relação abaixo, somente dois membros da Equipe de Coordenação e Acompanhamento não foram entrevistados: o Secretário de Política Nacional de Transportes e o Coordenador de Planos, Programas e Projetos do Departamento de Planejamento e Avaliação da Secretaria de Política Nacional dos Transportes. Essas ausências foram compensadas pela entrevista com o Secretário de Política Nacional de Transportes que sucedeu o anterior e que, durante a elaboração do plano, atuara como Coordenador do Projeto, e pelo atual Gestor do PNLT no Ministério dos Transportes que fez parte da Equipe Técnica do PNLT.

Os nomes desses atores serão preservados na análise aqui desenvolvida. Para referência no capítulo de apresentação e análise dos resultados, serão mencionados de acordo com o quadro abaixo.

GRUPO DE ATORES	
EQUIPE DE COORDENAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DO PNLT (de acordo com o Relatório Executivo)	
Ministério dos Transportes	
Secretário de Política Nacional dos Transportes (entrevista substituída pela do Coordenador do Projeto, atual Secretário de Política Nacional dos Transportes)	ENTREVISTADO 1
Diretor de Planejamento do Departamento de Planejamento e Avaliação da Secretaria de Política Nacional dos Transportes	ENTREVISTADO 2
Coordenador-geral de Planejamento do Departamento de Planejamento e Avaliação da Secretaria de Política Nacional dos Transportes	ENTREVISTADO 3
Coordenador de Planos, Programas e Projetos do Departamento de Planejamento e Avaliação da Secretaria de Política Nacional dos Transportes (entrevista substituída pelo atual Gestor do PNLT)	ENTREVISTADO 4
CENTRAN	
Secretário Executivo do CENTRAN/A7	ENTREVISTADO 5
Coordenador do Projeto	
Coordenador Técnico	ENTREVISTADO 6

Quadro 5: Grupo de atores

Fonte: Elaborado pela autora

O roteiro para a entrevista visou aprofundar e esclarecer determinados aspectos que a pesquisa documental não respondeu totalmente ou sobre os quais gerou novas indagações. Optou-se por iniciar o roteiro por um enfoque mais específico dos requisitos de informação

para a elaboração do plano, seguido da contextualização do processo de elaboração e da avaliação desse processo pelo entrevistado. A íntegra do roteiro encontra-se no Anexo D.

4.1 O CONTEXTO INSTITUCIONAL DA ELABORAÇÃO DO PNLT

O Plano Nacional de Logística e Transportes – PNLT foi desenvolvido pelo Ministério dos Transportes – MT, em cooperação com o Ministério da Defesa – MD, por meio do CENTRAN - Centro de Excelência em Engenharia de Transportes, no período de dezembro de 2005 a abril de 2007. Sua origem se encontra no Processo nº 50000.051287/2005 do Ministério dos Transportes.

Os atores responsáveis pela elaboração do PNLT eram originários do Ministério dos Transportes⁷, da Secretaria de Política Nacional de Transportes e do CENTRAN (operacionalizado pelo Ministério da Defesa).

O organograma do Ministério dos Transportes era estruturado de acordo com a figura 1, e sua competência definida pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003⁸:

- a) política nacional de transportes ferroviário, rodoviário e aquaviário;
- b) marinha mercante, portos e vias navegáveis;
- c) participação na coordenação dos transportes aeroviários.

⁷ A Lei 10.233/2001 reestruturou o setor de transportes, a estrutura organizacional do Ministério dos Transportes somente foi definida dois anos.

⁸ Alterada em 05 de setembro de 2007 pela Lei nº 11.518.

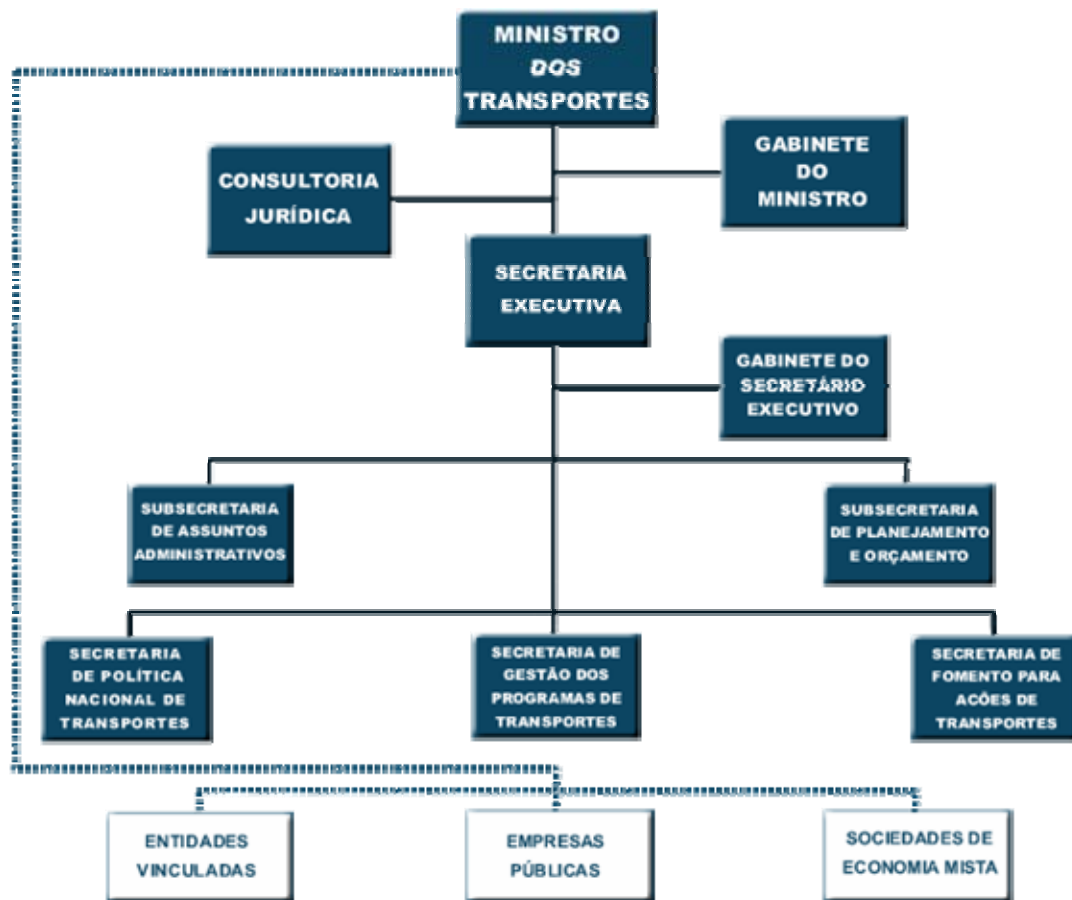


Figura 1: Organograma do Ministério dos Transportes

Fonte: Ministério dos Transportes

Compunham as entidades vinculadas as seguintes autarquias: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT; Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT; e Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ. As empresas públicas ligadas ao ministério eram a VALEC - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. e a Companhia de Navegação do São Francisco S.A. – FRANAVE, que se encontrava em processo de liquidação. O ministério ainda possuía uma sociedade de economia mista, a Companhia Docas do Maranhão – CODOMAR.

A mesma lei que reestruturou o Ministério dos Transportes deu início ao processo de liquidação e extinção do GEIPOT, órgão até então responsável pelas atividades de formulação da política e de planejamento do setor. Posteriormente, essa lacuna foi sanada com a criação da Secretaria de Política Nacional de Transportes – SPNT, que assumiu papel de liderança no processo de resgate do planejamento integrado de transporte.

A SPNT tinha por finalidade:

I - subsidiar a formulação e elaboração da Política Nacional de Transportes, de acordo com as diretrizes propostas pelo Conselho Nacional de Integração das Políticas de Transportes - CONIT, bem como monitorar e avaliar a sua execução;

II - promover a articulação das políticas de transportes do governo federal com as diversas esferas de governo e o setor privado, com vistas a compatibilizar políticas, aperfeiçoar os mecanismos de descentralização e otimizar a alocação de recursos;

III - estabelecer diretrizes para o afretamento de embarcações estrangeiras por empresas brasileiras de navegação e para liberação do transporte de cargas prescritas;

IV - analisar os planos de outorga, submetendo-os à aprovação superior;

V - supervisionar, orientar e acompanhar, junto aos órgãos vinculados ao ministério, as ações e projetos necessários ao cumprimento da Política Nacional de Transportes;

VI - promover estudos e pesquisas que considerem as peculiaridades regionais do país e os eixos nacionais de desenvolvimento, estabelecendo critérios e propondo prioridades de investimentos em infraestrutura de transportes;

VII - promover e coordenar a elaboração e consolidação dos planos e programas das atividades de sua área de competência e submetê-los à decisão superior;

VIII - desenvolver o planejamento estratégico do setor de transportes, abrangendo os subsetores: hidroviário, portuário, ferroviário e rodoviário; e

IX - assessorar administrativamente e tecnicamente o CONIT.

A estrutura da SPNT tinha a seguinte composição:

Departamento de Planejamento e Avaliação da Política de Transportes - DPATP

- Coordenação-Geral de Estatística - CGEST
- Coordenação-Geral de Planejamento - CGPLAN
 - Coordenação de Planos, Programas e Projetos - COPPR
 - Coordenação de Tecnologia - CTEC
- Coordenação-Geral de Avaliação de Política de Transportes- CGAPT
 - Coordenação de Avaliação e Integração de Políticas -COAIP
 - Coordenação de Controle e Acompanhamento - COCAP

Departamento de Outorgas - DEOUT

- Coordenação-Geral de Análise e Editais - CGAE

- Coordenação de Suporte Técnico e Operacional - COSUT
 - o Divisão de Apoio Técnico e Operacional- DIATO
- Coordenação-Geral de Avaliação e Estudos Econômicos- CGEE
 - Coordenação de Avaliação Técnica - COAT

Departamento de Relações Institucionais - DERIN

A parceria entre os ministérios dos Transportes e da Defesa foi viabilizada institucionalmente pelo Centro de Excelência em Engenharia de Transportes – CENTRAN, criado em 28 de março de 2005⁹. O objetivo dessa parceria era assegurar para o setor investimento contínuo, ordenado e crescente de recursos e esforços visando à integração, à formação em redes e à ampla mobilização para gerar conhecimentos e tecnologias nacionais de vanguarda.

Como centro de excelência, a estrutura de atuação do CENTRAN estabelecia a possibilidade de com outras instituições, de notória especialização ou que dispõem de informações julgadas importantes para potencializar o trabalho matricial. A figura 2 apresenta o organograma de atuação do CENTRAN.

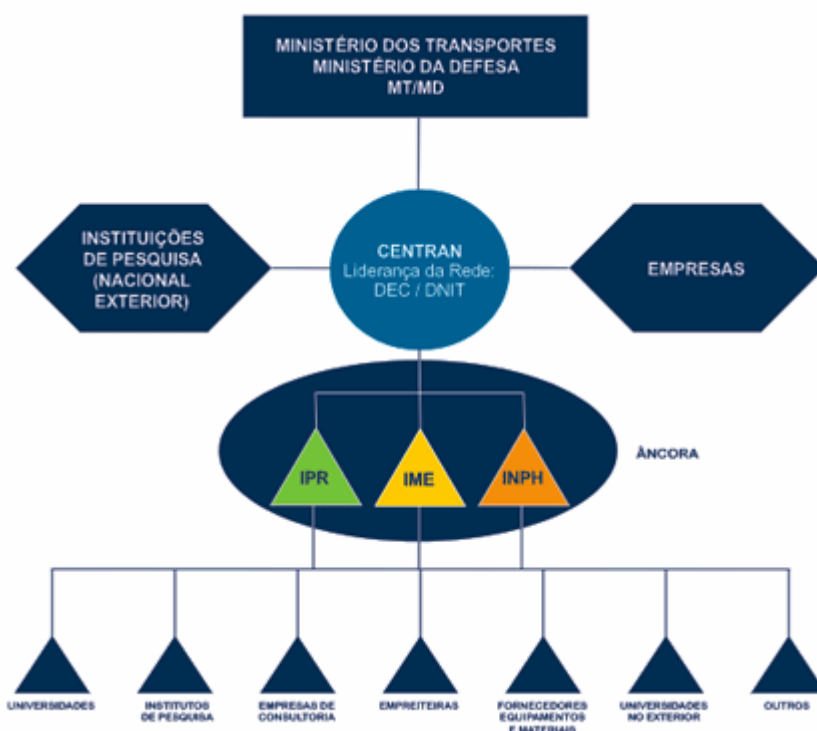


Figura 2: Estrutura do CENTRAN

Fonte: site do CENTRAN

⁹ Portaria Interministerial MT/MD nº 407, cuja íntegra compõe o anexo 2.

O objetivo do CENTRAN¹⁰ era o de atuar “como catalisador de uma rede de entidades associadas a busca e difusão de novas tecnologias do setor de infraestrutura de transportes”, cooptando profissionais da universidade - com suas pesquisas e projetos de desenvolvimento; dos setores de planejamento, indústria, comércio e turismo, transportes, agricultura e meio ambiente dos governos federal e estaduais, bem como as associações, confederações e federações dos mesmos segmentos, além de entidades e órgãos representativos dos usuários de transporte e de toda a sociedade brasileira¹¹.

Cabia-lhe, portanto:

- I - promover intercâmbio de conhecimentos técnico-científicos;
- II - realizar atividades de estudos, projetos e pesquisas em temas de interesse comum dos Ministérios dos Transportes e da Defesa;
- III - promover cessão mútua de recursos laboratoriais e humanos;
- IV - promover formação de pessoal em curso de pós-graduação;
- V - promover formação de pessoal em curso ou estágio específico;
- VI - promover parcerias com instituições públicas ou privadas, visando à realização de pesquisas;
- VII - implementar a criação de “campi” avançados de pesquisas em Engenharia de Transportes, nas diversas regiões do país;
- VIII - promover a criação de projetos-piloto, compreendendo a aplicação de inovações tecnológicas em empreendimentos (rodovias, ferrovias, aquavias e portos) de significativa importância estratégica para o país;
- IX - promover , por meio da internet, o treinamento de pessoal, com a utilização de Técnica de Ensino a Distância - TED;
- X - promover seminários, simpósios e congressos, em âmbito nacional e internacional, e apresentação de resultados das pesquisas entre os parceiros e a sociedade em geral;

¹⁰ Art. 2º da Portaria MT/MD nº 407.

¹¹ A relação dos componentes da rede que participaram da elaboração do PNLT encontra-se no Anexo C, descrita conforme a ficha técnica do Relatório Executivo.

XI - promover o monitoramento de pesquisas a distância, favorecendo, em especial, as regiões inóspitas e carentes de recursos de pesquisa;

XII - promover a integração do CENTRAN com outros centros de excelência existentes no país e no exterior; e

XIII - promover a integração de todos os modais de transportes por meio de pesquisa conjunta, compreendendo a utilização de inovações tecnológicas no sistema de transportes intermodal, de acordo com a política setorial do Ministério dos Transportes.

Dessa forma, com a instituição do CENTRAN, em 2005, o Ministério dos Transportes passou a contar com um instrumento capaz de auxiliá-lo no planejamento e desenvolvimento de suas ações.

4.2 BASES CONCEITUAIS DO PNLT

A elaboração do PNLT representou, segundo o seu Relatório Executivo, “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” (CENTRAN, 2007a, grifos nossos) que buscou assegurar a atualização e divulgação periódica de estratégias e diretrizes que orientassem as intervenções dos agentes públicos e privados envolvidos com o setor dos transportes.

Conceitualmente, o PNLT teve como base as seguintes idéias-força:

- ser um plano de caráter indicativo, de médio e longo prazo, associado ao processo de desenvolvimento socioeconômico do país, e não um mero elenco de projetos e ações;
- ser um plano nacional e federativo, não apenas federal;
- ser um plano de Estado, não apenas de governo;
- ser um plano multimodal, envolvendo toda a cadeia logística associada aos transportes, com todos os seus custos (diretos e indiretos);
- propor um processo de planejamento permanente, participativo, integrado e interinstitucional;

- estar fortemente fundamentado nos conceitos de territorialidade, de segurança e ocupação do território nacional, e de desenvolvimento sustentável do país, com equidade e justiça social;

- ter forte compromisso com a preservação do meio ambiente (zoneamento ecológico econômico), com a evolução tecnológica e com a racionalização energética;

- requer processos de institucionalização, organização e gestão eficientes e eficazes, capazes de envolver todas as esferas de governo, bem como os vários órgãos e instituições públicas e privadas afins e correlatas com o setor dos transportes.

Essas idéias-força consolidaram-se nos cinco objetivos do plano:

- retomar o processo de planejamento no setor dos transportes, criando uma estrutura permanente de gestão, com base em um sistema de informações georreferenciado. Tal sistema deve conter todos os principais dados de interesse do setor, quer na parte de oferta, envolvendo todas as modalidades de transporte, quer na parte de demanda, por meio da institucionalização do acesso às bases de dados socioeconômicos disponíveis nos diversos órgãos e instituições afins e correlatos;

- considerar os custos de toda a cadeia logística sob a ótica das relações entre as origens e os destinos dos fluxos de transporte – o que é fundamental para melhorar a eficiência e a competitividade da economia nacional;

- pautar-se pela necessidade efetiva de mudança e de melhor equilíbrio na atual matriz de transportes de cargas do país, buscando aumentar a eficiência energética e a produtividade nos fluxos de transporte de maior densidade e distância;

- garantir a preservação ambiental, respeitando áreas de restrição e controle de uso do solo, tanto na produção de bens quanto na implantação da infraestrutura;

- classificar os projetos estruturantes do desenvolvimento socioeconômico do país nas seguintes categorias: aumento da eficiência produtiva das áreas consolidadas (AEP); indução ao desenvolvimento de áreas de expansão de fronteira agrícola e mineral (IDF); redução de desigualdades regionais em áreas deprimidas (RDR); integração regional sul-americana (IRS).

O plano foi apresentado em todo o território nacional, com a realização de vários eventos no decorrer do ano de 2006: nove encontros regionais, entre 3 de julho e 8 de agosto (reunindo todas as Unidades da Federação em agrupamentos por regiões); quatro workshops realizados nos dias 21 de março, 16 de maio, 31 de agosto e 17 de outubro; e um encontro nacional, no dia 31 de outubro; além de vários seminários temáticos com focos específicos. A figura abaixo mostra o mapa de como foram agrupadas as regiões mencionadas, sendo que os estados com a marcação de um círculo preto sediaram as reuniões regionais.

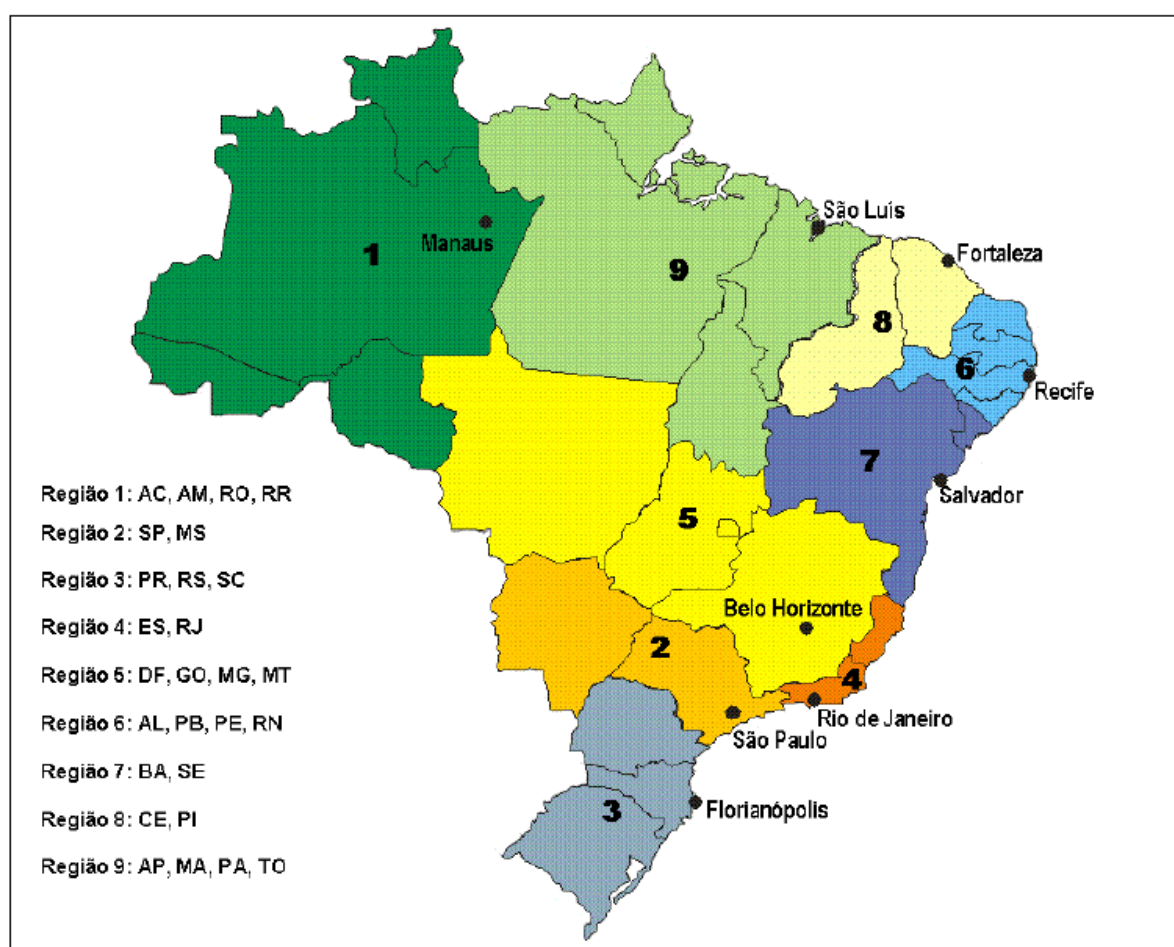


Figura 3: Mapa do Brasil com a divisão e a localização das reuniões regionais
Fonte: CENTRAN, 2007d

A realização das reuniões regionais teve o objeto de buscar o efetivo envolvimento de todos os agentes da sociedade no desenvolvimento, na elaboração e na continuidade desse processo de planejamento, garantindo a participação ativa dos atores sociais, como proposto pelo processo de planejamento participativo.

4.3 O PROCESSO DE PLANEJAMENTO E SEUS REQUISITOS DE INFORMAÇÃO

O Plano Nacional de Logística e Transportes adotou uma abordagem padrão que procurou formalizar e aperfeiçoar a metodologia de planejamento estratégico usada pelo Ministério dos Transportes. Essa nova abordagem possibilitou, inclusive, agregar as contribuições do setor como subsídios na elaboração dos planos plurianuais seguintes.

Como processo participativo, integrado e interinstitucional, a elaboração do PNLT contou com a participação dos segmentos interessados:

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

O planejamento de transportes adotado no PNLT pode ser conforme figura 4, apresentada adiante.

Os requisitos de informação fizeram com que a montagem da base nacional de dados georreferenciada do PNLT fosse orientada para a modelagem estratégica de transporte, considerando os principais tipos de cargas, além de passageiros, no nível de agregação espacial dos principais corredores entre as microrregiões brasileiras definidas pelo IBGE.

Para tanto, estabeleceu-se a necessidade de informação sobre produção, logística, transporte e suas inter-relações, sobre os quais seriam aplicadas ferramentas computacionais, visando à criação de cenários e tornando possível a identificação e avaliação de fatores de infra-estrutura, socioeconômicos, institucionais e regulatórios associados a disfunções observadas e/ou antecipadas do sistema de transportes.

Apesar dos diversos níveis de agregação que possam ocorrer internamente à base e aos modelos, o resultado geral do levantamento de informações é apresentado no nível adequado para dar suporte a decisões sobre política nacional de transportes no nível estratégico (PNLT, 2007a, p.14).

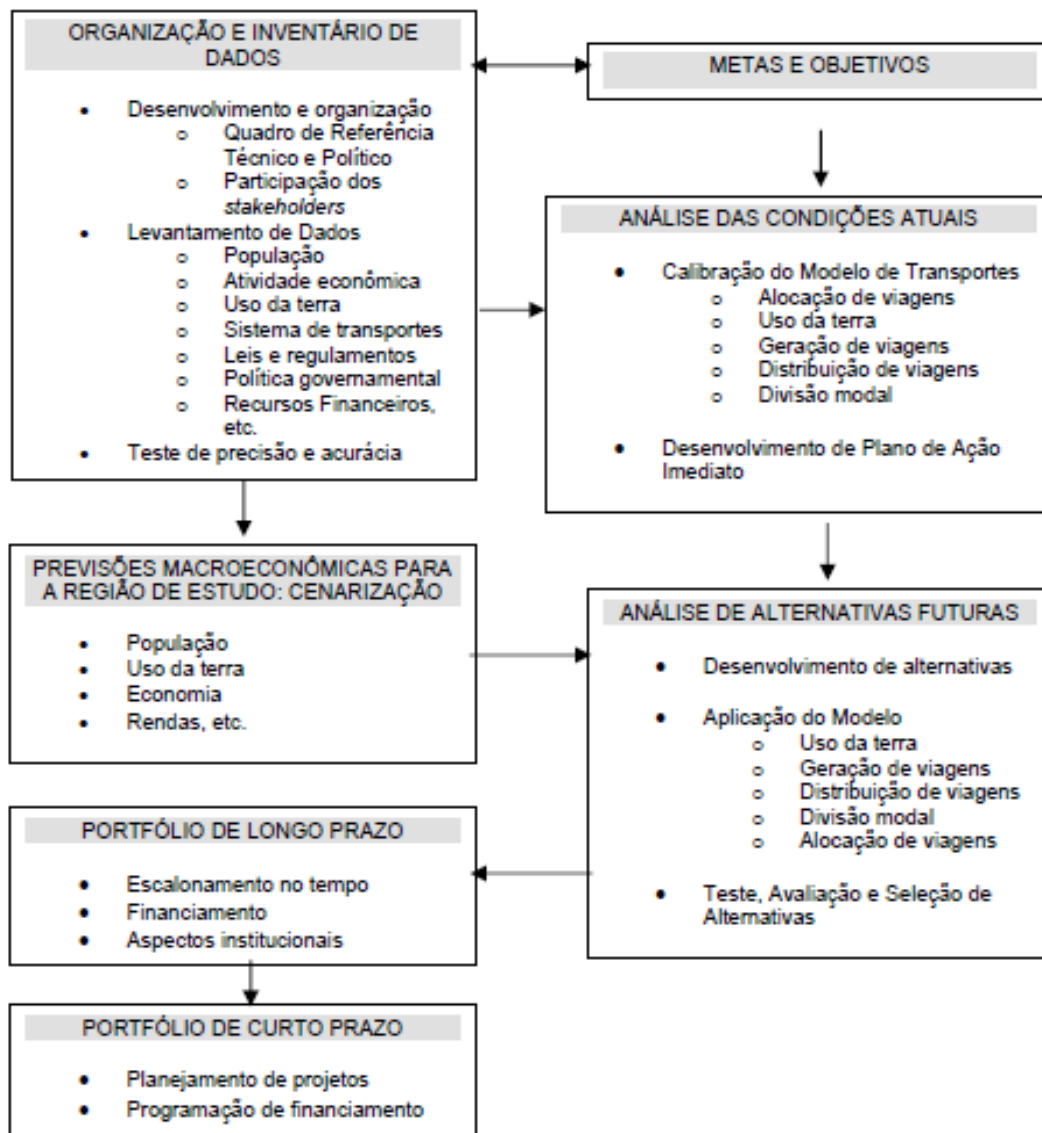


Figura 4: Abordagem esquemática do planejamento de transportes

Fonte: Relatório Executivo do PNLT (CENTRAN, 2007a)

Analisando o fluxograma reproduzido a seguir¹², constata-se que houve somente seis meses (de 15 de fevereiro a 15 de agosto) para que os requisitos de informação necessários às decisões sobre o PNLT fossem atendidos. Houve, portanto, um período muito restrito para a realização dessa etapa.

¹² Esse fluxograma foi apresentado pelo coordenador do projeto, no 1º Workshop do PNLT, em 21 de março de 2006.

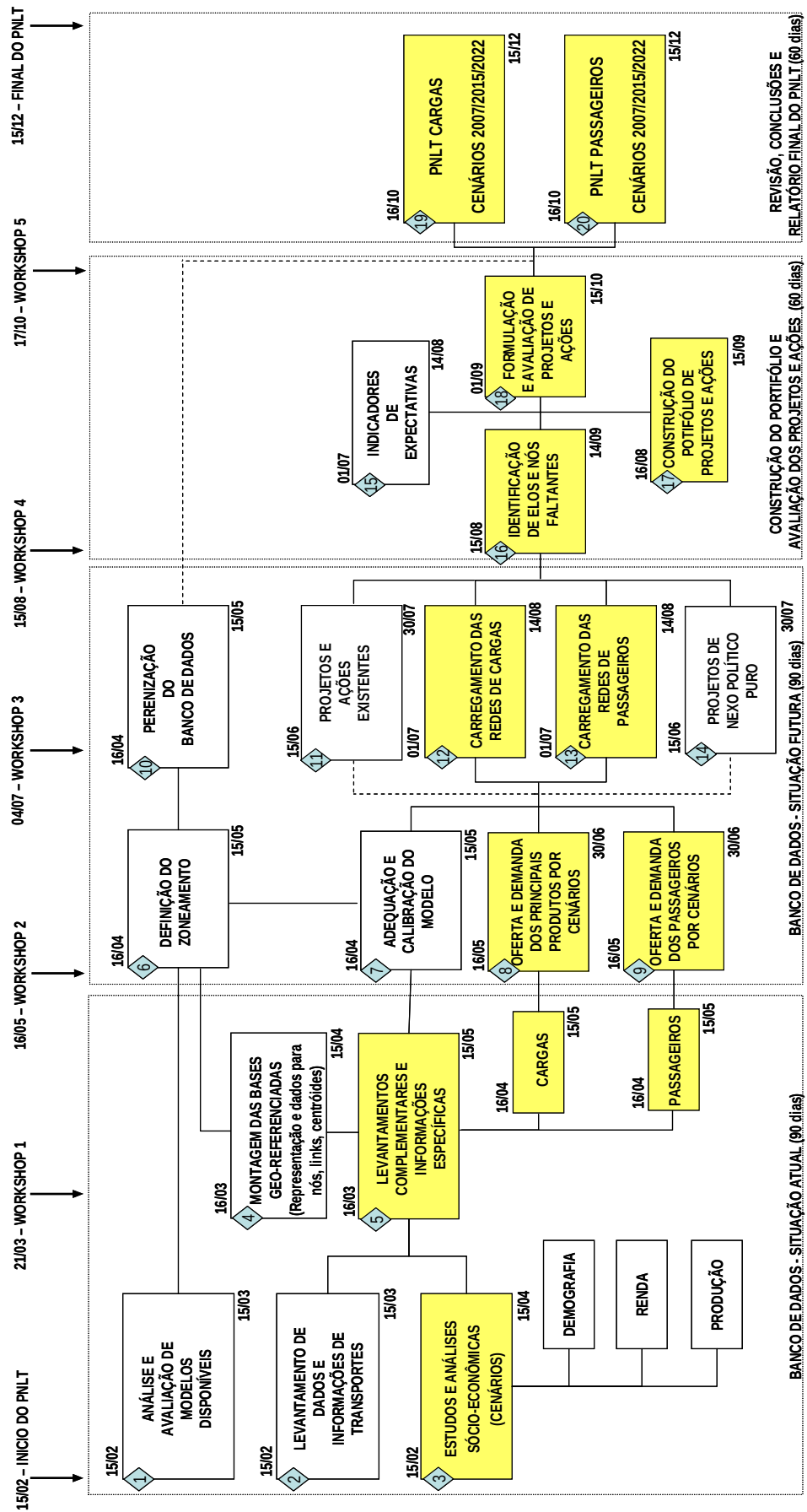


Figura 5: Fluxograma de tarefas do PNLT

Fonte: Apresentação do 1º Workshop do PNLT (2006)

Além da montagem de uma base de dados georreferenciada que atendesse aos requisitos de informação, o planejamento incluiu uma modelagem macroeconômica, uma modelagem do sistema de transportes e uma avaliação de alternativas de investimentos.

A modelagem macroeconômica foi estabelecida com o objetivo de avaliar as implicações das megatendências da economia brasileira na demanda por serviços de transportes entendida no conjunto de aspectos regional e setorial, no período compreendido entre 2007 e 2023.

A modelagem do sistema de transportes e a avaliação das alternativas de investimento foram realizadas por uma empresa de consultoria – LOGIT. A metodologia utilizada considerou todo o território brasileiro, englobando um período correspondente a quatro PPAs (2007-2023), tanto para a modelagem de transportes quanto para a avaliação de alternativas de investimento em infraestrutura. A metodologia contemplou as etapas de montagem da rede de simulação, montagem da tradicional modelagem de quatro etapas de planejamento de transportes e a simulação e avaliação das alternativas de investimento (PNLT, 2007a).

Para a montagem da base de dados georreferenciada que atendesse aos requisitos de informação do PNLT, o Núcleo de Geoprocessamento do CENTRAN definiu quatro etapas principais: escolha da metodologia e ferramenta de trabalho; levantamento de dados e complementação da base já existente; definição da estrutura da base de dados; e atualização das informações levantadas (PNLT, 2007b). Na figura 6, pode-se observar o fluxograma das etapas de trabalho para a criação da base de dados georreferenciada.

Para o desenvolvimento da base de dados do PNLT foi montado o Sistema de Informação Geográfica (SIG), no âmbito do CENTRAN, com base na análise dos dados preexistentes (GEIPOT, CENTRAN e IBGE), nos objetivos a serem atingidos pelo PNLT e nas sugestões e informações fornecidas por órgãos públicos, privados, agências reguladoras e profissionais especialistas nos diferentes modais de transporte (Id., p. 4).

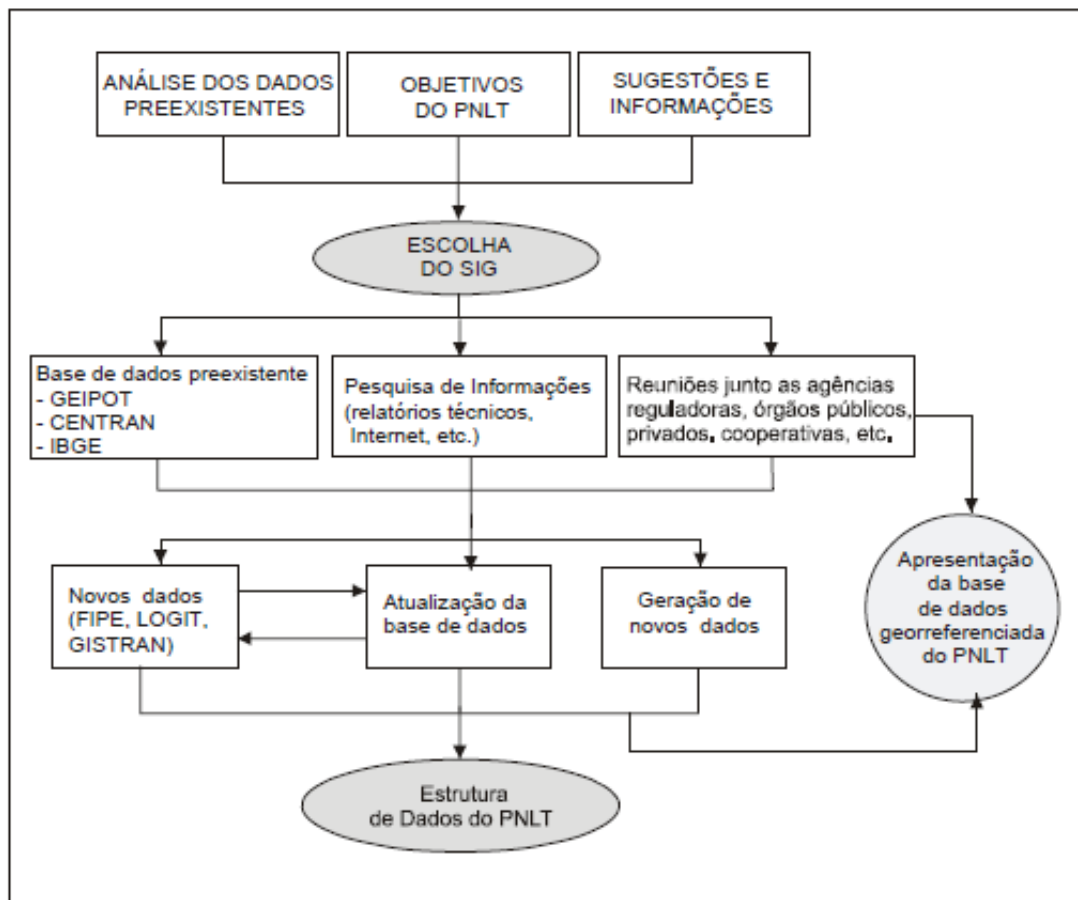


Figura 5 – Fluxograma das Etapas de Trabalho para a Execução da Base de Dados Georreferenciada

Figura 6: Fluxograma das etapas de trabalho da base de dados georreferenciada

Fonte: CENTRAN (2007a)

4.3.1 As necessidades de informação e seu processo de obtenção

Os requisitos de informação seriam atendidos, em parte, pelos dados preexistentes do GEIPOT, do IBGE e do próprio CENTRAN. O citado relatório do PNLT (2007b) destaca a importância desses dados, “pois a partir deles foram possíveis as discussões com os profissionais especialistas de diferentes áreas no setor de transportes”.

Esses dados são assim relacionados:

- GEIPOT
- Modal Aquaviário: hidrovias, portos, eclusas e barragens;
- Modal Aeroviário: aeródromos brasileiros;
- Modal Ferroviário: ferrovias e estações ferroviárias.

- IBGE
 - Divisão política do Brasil: regiões, estados, mesorregiões, microrregiões, municípios;
 - Hidrografia principal e massa de água permanente (Oceano Atlântico e principais rios e lagos);
 - Capitais e sedes municipais;
 - Área edificada (mancha urbana).
- CENTRAN/Plano Diretor Nacional Estratégico de Pesagem¹³
 - Rodovias federais, federais delegadas, estaduais e principais rodovias municipais/distritais;
 - Dados de fluxo de veículos pesados (caminhões e ônibus), na unidade veículos/dia, resultantes da modelagem realizada com dados da semana nacional de contagem de tráfego;
 - Dados de fluxo de veículos (caminhões, ônibus e veículos leves), na unidade veículos/dia, resultantes da modelagem realizada com dados da semana nacional de contagem de tráfego.

A atualização das informações preexistentes e a incorporação de novas implicaram uma intensa pesquisa bibliográfica. Paralelamente, ocorreram periodicamente reuniões de caráter técnico com grupos de colaboradores¹⁴, seminários temáticos; reuniões regionais, com a convocação da sociedade, incluindo a participação do setor público (secretarias estaduais de transportes, obras, planejamento e outras que tivessem interesse), do setor privado (federações, associações e empresários regionais), além das universidades e centros de pesquisa; e encontros nacionais, com características semelhantes aos regionais.

Essas atividades possibilitaram a formação de uma rede de obtenção de informações, composta por mais de 70 fontes, como se pode constatar pelas informações que se seguem.

¹³ O Plano Diretor Nacional Estratégico de Pesagem elaborado anteriormente pelo CENTRAN permitiu a inserção de alguns dados do modal rodoviário na base PNLT.

¹⁴ Segundo o relatório (PNLT, 2007b), as reuniões periódicas ocorriam com grupos de profissionais das agências reguladoras (Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ, Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT), Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (IBAMA), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Ministério dos Transportes, DNIT (Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes), Cooperativas de Portos, Petrobrás/Transpetro, Secretarias de Transporte de diversos Estados da Federação etc., bem como profissionais do CENTRAN com ampla experiência nos diferentes modais de transportes.

BASE DE DADOS GEORREFERENCIADA	FONTE DE PESQUISA
Modal Rodoviário	Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT Ministério dos Transportes
Modal Ferroviário	Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes – GEIPOT Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT Ministério dos Transportes Páginas das ferrovias privadas
Modal Aeroviário	Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC
Modal Aquaviário	Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes – GEIPOT Projeto Macro Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil – ZEE-BRASIL Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ Agência Nacional de Águas – ANA Agência Nacional de Petróleo – ANP Ministério dos Transportes
Meio Ambiente	Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente – FEEMA Instituto Estadual de Florestas – IEF Páginas das Secretarias Estaduais de Meio Ambiente Instituto Brasileiro de Meio Ambiente – IBAMA
Agropecuária	Projeto Macro Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil – ZEE-BRASIL Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE
Demografia	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE
Indústria e Serviços	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE
PIB	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE
Urbanização	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE
Macroeconomia	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FIEPE
Portfólios de Projetos	Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT

Quadro 6: Fontes utilizadas para atualização das bases do PNLT

Fonte: Relatório da base de dados do PNLT (CENTRAN, 2007c, p.3)

Às anteriores, acrescentam-se as fontes das informações oriundas das reuniões regionais:

Amazonas	
Plano Estratégico	FETRANORTE/SIFRETAM 2006/2007 (Federação das Empresas de Transporte do Norte / Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros por Fretamento de Manaus)
Projeto de Reestruturação do Transporte Coletivo	RTC/MAO – CEFTRU (Centro de Formação de Recursos Humanos em Transportes)
Plano de Logística de Transportes	VANTINE

Plano de Logística de Transportes	FIEAM (Federação das Indústrias do Estado do Amazonas)
Acre	
O Transporte e a Logística no Acre	GOVERNO DO ESTADO DO ACRE
São Paulo	
Plano de Logística de Transportes	FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo)
Infra-Estrutura Aeroportuária	INFRAERO
Plano de Logística de Transportes	CODESP
Plano de Logística de Transportes / Política de Desenvolvimento Sustentável de Transporte	CNT (Confederação Nacional do Transporte)
Rio Grande do Sul	
Ações para a Logística do Rio Grande do Sul no Horizonte 2006/2015	Governo do Rio Grande do Sul
Hidroviias do Sul – Novos Horizontes na Logística de Transportes do MERCOSUL	MT/CODESP/AHSUL/APFE
Paraná	
Programa de Melhorias para Escoamento da Safra Agrícola	Governo do Paraná
Prioridades na Infra-Estrutura de Transportes do Paraná	PARANALOG
Santa Catarina	
Plano de Logística de Transportes	FETRANCESC
Integração Multimodal e Logística	LabTrans – UFSC
Infra-Estrutura em Santa Catarina	Governo do Estado de Santa Catarina
Demandas Estratégicas em Infra-Estrutura de Transportes para o Estado de Santa Catarina	FIESC (Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina)
Rio de Janeiro	
Infra-Estrutura de Transportes para Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro	AD RIO
Porto Canal de Sepetiba – Hidrovia dos Jesuítas Acesso Hidroviário ao Porto de Itaguaí	CONDEPORTS (Conselho Público-Privado de Desenvolvimento Econômico e Social do Entorno do Porto de Itaguaí)
As Perspectivas dos Portos do Rio de Janeiro	DOCAS RJ
Plano de Logística de Transportes	FIRJAN (Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro)
Plano de Logística de Transportes	Governo do Estado do Rio de Janeiro
Plano de Logística de Transportes	COPPEAD / UFRJ
O Metrô do Século XXI	METRÔ RIO
Pesquisa em Logística	ANPET (Associação Nacional de Pesquisa e Ensino em Transportes)
Programa de Engenharia de Transportes	COPPE
Espírito Santo	
Plano de Logística de Transportes	CODESA (Companhia Docas do Espírito Santo)

Plano de Logística de Transportes	ONG Espírito Santo em Ação
Minas Gerais	
Plano de Logística de Transportes	FETRAM
Plano Estadual de Logística de Transportes	SEPLAG / SETOP (Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais / Secretaria do Estado de Transportes e Obras Públicas)
Infra-Estrutura Aeroportuária	INFRAERO
Plano de Logística de Transportes	FIEMG (Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais)
Goiás	
Plano de Desenvolvimento do Sistema de Transportes do Estado de Goiás (PDTG)	Governo do Estado de Goiás
As Hidrovias, Suas Eclusas e sua Importância no Transportes de Cargas	AHITAR
Mato Grosso	
Plano de Logística de Transportes – Ocupação e Desenvolvimento	Governo do Estado do Mato Grosso
Pernambuco	
Plano Logístico de Pernambuco	Governo do Estado de Pernambuco
Infra-Estrutura Aeroportuária	INFRAERO
Nova Transnordestina	CFN
Porto de Suape	Governo do Estado de Pernambuco
Transporte de Cargas no Nordeste	FETRACAN
Paraíba	
Sistemas de Transportes	SEINFRA
Bahia	
Plano de Logística de Transportes	Associação de Usuários dos Terminais Portuários de Salvador
Portos	CODEBA (Companhia Docas do Estado da Bahia)
Hidrovia do São Francisco	AHSFRA/CODEBA (Administração da Hidrovia do São Francisco)
Plano de Logística de Transportes	Governo do Estado da Bahia
Ceará	
Modal Aéreo no Comércio Exterior Cearense	INFRAERO
Porto de Fortaleza	Companhia Docas do Ceará
Políticas de Transportes	Governo do Estado do Ceará
Políticas de Logística de Transportes	FIEC
Nova Transnordestina	CFN
Maranhão	
Plano de Logística de Transporte	Grupo COSIPAR
Obras Cíveis e Rodoviárias	SINFRA/Governo do Estado do Maranhão
Porto de Itaqui	Governo do Estado Maranhão/EMAP
Plano de Logística de Transporte	ADECON
As Hidrovias, Suas Eclusas e sua Importância no Transportes de Cargas	AHITAR

Nova Transnordestina	CFN
Plano Estratégico de Desenvolvimento Industrial do Maranhão	FIEMA
Ferrovia Norte-Sul	VALEC
Infra-Estrutura Aeroportuária	INFRAERO
Transporte Rodo-Fluvial	FETRAMAZ

Quadro 7: Fontes oriundas das reuniões regionais utilizadas para atualização das bases do PNLT
Fonte: CENTRAN (2007c)

Nas reuniões regionais, a equipe do CENTRAN apresentava a base existente e discutia, com os participantes, a qualidade das informações georreferenciadas, identificando a necessidade de atualização ou de novas informações não existentes na base. Essas ações de atualização também foram executadas por outras instituições parceiras – como a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), a Engenharia Consultiva Ltda. (LOGIT), a GISTRAN Consultoria em Transportes (GISTRAN) – e repassadas ao Núcleo de Geoprocessamento do CENTRAN.

Na etapa seguinte, a estrutura da base foi definida: as informações foram agrupadas por modais de transporte e por dados complementares. Para atender aos requisitos de informação à modelagem logística de transportes, a base foi ainda enriquecida com dados sobre oferta e demanda, atual e futura, para cada modal de transportes.

A estruturação das informações do PNLT pode ser visualizada na figura 7, que apresenta o fluxograma das etapas de trabalho que se seguiu à definição da estrutura de dados do PNLT.

Como este estudo tem seu foco no levantamento das necessidades de informação e no processo de obtê-las, a análise se concentrará nesta etapa da construção da base PNLT.

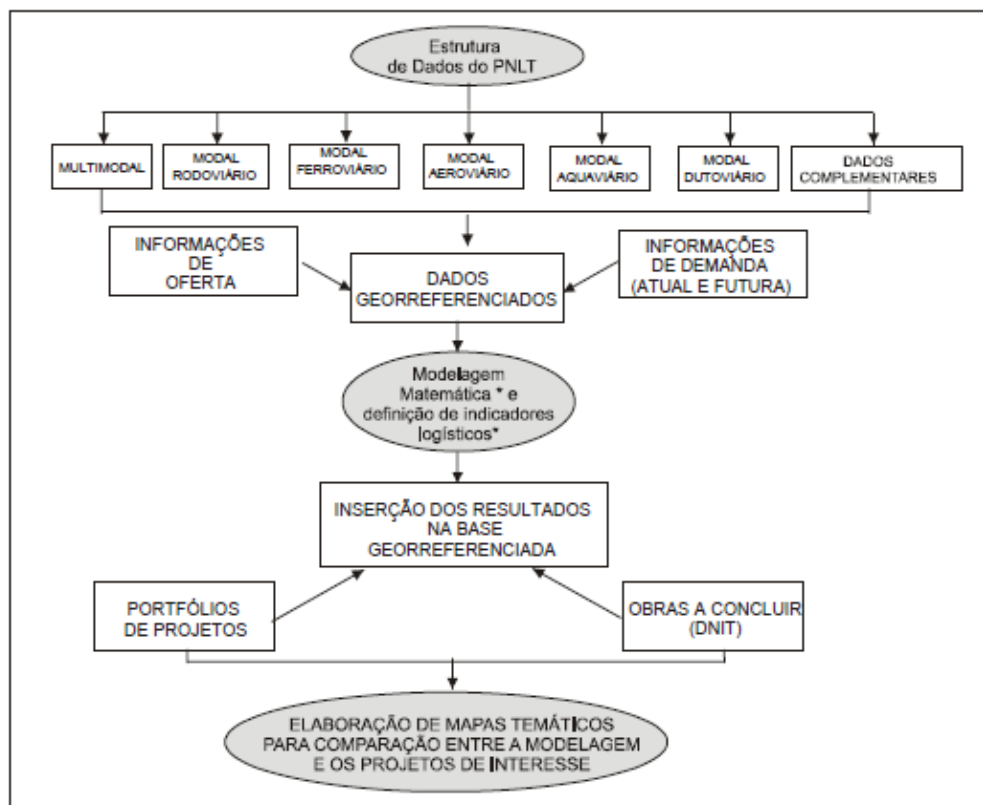


Figura 6 – Fluxograma das Etapas de Trabalho Após a Definição da Estrutura de Dados do PNLT

Figura 7: Fluxograma das etapas de trabalho após a definição da estrutura de dados do PNLT

Fonte: CENTRAN (2007a)

Com a inserção dos dados na base, teve início o processo de melhorar a qualidade da informação, por meio de pesquisa bibliográfica, da verificação de existência de outras bases georreferenciadas, seguida de avaliação e seleção dos dados aí existentes. Concomitante, realizaram-se reuniões entre a equipe responsável pela elaboração e os grupos de colaboradores, já mencionados e descritos no anexo C. Esses encontros foram de fundamental importância para a qualidade das informações obtidas, pois novas informações foram apresentadas e, em alguns casos, geraram correções.

Em uma análise de como foi estruturado o levantamento das necessidades de informação para a elaboração do PNLT e seu processo de obtenção, verificou-se que:

- a Secretaria de Política Nacional de Transportes, em virtude de todo o processo de reestruturação do setor e da descontinuidade entre as tentativas anteriores de planejamento, dispunha de uma base de dados que não atendia aos requisitos de informação para a elaboração do PNLT;

- para a elaboração do PNLT optou-se por um processo de planejamento participativo, no qual o CENTRAN ficou responsável pela execução, facilitando e garantindo uma efetiva participação de todos os setores afins e interessados;

- a base PNLT foi construída partindo de dados pré-existente (GEIPOT, IBGE e CENTRAN), com a obtenção e a troca de informações com os grupos de colaboradores.

Os dados preexistentes não atendiam aos requisitos de informação dadas as circunstâncias históricas em que foram gerados. O GEIPOT realizara seu último grande planejamento em 1986 – o PRODEST; em 20 de fevereiro de 2002, entrou em processo de extinção (como apresentado no capítulo 4).

Criado em 28 de março de 2005, o CENTRAN elaborou o Plano Nacional Estratégico de Pesagem e entregou-o ao DNIT em junho do ano seguinte. A base de dados gerada nesse processo foi parcialmente utilizada para compor a base PNLT.

A intensa colaboração de grupos e especialista de diversas áreas do setor e afins revelou-se o mecanismo necessário para a consolidação, em curto espaço temporal, de uma base de dados que atendesse aos requisitos de informação necessários às ações de planejamento previstas.

4.3 APROFUNDANDO A QUESTÃO

Um entendimento mais profundo do tema em estudo surgiu da interação entre a base teórica e as informações coletadas nas entrevistas em profundidade. A análise documental apontou a necessidade de aprofundamento com relação à interação entre informação e processo decisório; às estratégias adotadas na prática para estruturar os requisitos de informação; e à avaliação do processo de elaboração do PNLT.

Os resultados obtidos com a execução das entrevistas em profundidade permitiram a elaboração dessa análise a partir da questão apresentada, qual seja, em que medida foram atendidos os requisitos de informação (as condições de geração, organização, tratamento e uso dos dados) afetam a elaboração de políticas públicas, tanto no processo decisório como no desenvolvimento de suas ações.

Esta análise não seguiu a ordem proposta no roteiro de entrevista, pois foi priorizada a forma mais consistente de apresentá-la, considerando-se os objetivos estabelecidos para este estudo.

As análises apresentadas foram formuladas não apenas com base nos trechos ilustrativos ou demonstrativos das falas dos entrevistados, mas também nos dados empíricos coletados e na construção teórica realizada durante o processo de pesquisa.

As questões abordadas no roteiro de entrevista, cujos conteúdos foram considerados irrelevantes ou inconsistentes por esta pesquisadora, deixaram de ser contemplados na análise.

4.3.1 Informação e processo decisório do PNLT

Para dar início a esta análise, optou-se por levantar como o contexto político, econômico, social, administrativo e informacional impactou o processo decisório do PNLT. O quadro a seguir apresenta a percepção do grupo de atores entrevistados sobre o grau de impacto de cada um dos aspectos conjunturais selecionados na elaboração do PNLT.

Aspectos		Grau crescente de impacto			
		0	1	2	3
1	Políticos			2 (33,34%)	4 (66,66%)
2	Econômicos			2 (33,34%)	4 (66,66%)
3	Sociais		5 (83,34%)	1 (16,66%)	
4	Administrativos		3 (50%)	2 (33,34%)	1 (16,66%)
5	Informacionais			5 (83,34%)	1 (16,66%)

Quadro 8: Avaliação dos aspectos que impactaram o contexto de elaboração do PNLT

Fonte: Elaborado pela autora com base no levantamento de campo

Três fatores foram considerados altamente relevantes para o sucesso do plano: o político, o econômico e o informacional. O aspecto político foi o que decidiu a retomada da ação: “se não fosse a decisão política do Secretário Executivo, apoiada e ratificada pelo Ministro dos Transportes, o PNLT não teria saído” (ENTREVISTADO 1). O aspecto político inclui também toda a articulação realizada para garantir a participação articulada de todas as esferas do setor público – federal, estadual e municipal, assim como dos setores da iniciativa privada com interesses afins.

O aspecto econômico também mereceu destaque, já que a estabilidade econômica permitiu o pensar a longo prazo, uma experiência ainda não registrada na história recente do planejamento de transportes brasileiro. A projeção de crescimento do país indicava a necessidade de viabilizar uma infraestrutura de transporte para lhe dar suporte:

Na medida em que se tem um país que está crescendo, precisando de infraestrutura, o ministério precisava se preparar, ter um instrumento que possa estabelecer diretrizes para fundamentar suas intervenções, válidas tanto para o setor público como o setor privado. Nesse ponto, o setor econômico é importante também. O ministério era muito cobrado sobre o que íamos fazer na área de infraestrutura. (ENTREVISTADO 3)

A maioria dos entrevistados considerou o aspecto social como de pouco impacto, sendo suas questões consideradas segundo a política de governo.

Os entrevistados se dividiram quanto à avaliação do aspecto administrativo: uma parte considerou de pouco impacto e a outra, de forte impacto. Entre os que consideraram de forte impacto, ainda houve uma diferença de percepção. Uns acharam que, apesar de ter dado o suporte necessário para a realização do PNLT, esse aspecto muitas vezes gerou, com os trâmites e ritos processuais que lhe são inerentes, retardo no desenvolvimento e na realização de algumas atividades. Outros consideraram que, independentemente dessas questões, foi possível desenvolver competências e estruturar uma forma de administração adequada a uma nova cultura de planejamento, o que possibilitará a perenização preconizada nas idéias-força.

O aspecto informacional foi considerado quase tão relevante quanto o político e o econômico: “para planejar é preciso de informações confiáveis e de qualidade” (ENTREVISTADO 3).

Sem isso, o PNLT iria virar documento de prateleira. Este aspecto é muito forte. Tinha um professor que dizia: “a mesma solução para os mesmos problemas, certamente vão gerar os mesmos resultados”. Então, se queremos um resultado bom, temos que inovar. (ENTREVISTADO 1)

A relevância atribuída ao aspecto informacional aponta para um amadurecimento do processo de planejamento no agir público na área de transportes. Essa percepção reafirma o valor da informação nos processos decisórios das políticas públicas.

Para aprofundar o estudo sobre o processo decisório, os entrevistados foram submetidos a questões sobre o ambiente em que ocorreram as decisões, utilizando-se o esquema de Dagnino, apresentado na página 35. Buscou-se identificar e qualificar um

conjunto de elementos que caracterizassem a relação de racionalidade e a tomada de decisão adotada.

Elementos	Modelos				
	Compreensiva (sem limites)	Limitação Cognitiva – I	Diferenças Sociais - II	Pluralista - III	Limitação Estrutural – IV
Ator	Um ator racional decide e executa	Um ator não-racional, falível	Diversos atores e competências em cooperação	Atores competindo organizados em grupos de interesses	Atores em estruturas políticas e econômicas com desigualdade
			6 (100%)		
Problema	Bem definido	Definido de forma imprecisa	Interpretação variável a cada ator	Múltiplas definições de valores, impactos e direitos	Definições em bases ideológicas
	5 (83,34%)			1 (16,66%)	
Informação	Perfeita	Imperfeita	Qualidade e acesso variados	Contestada e aceita como manipulada	Desinformação ideológica e vinculada ao poder
			6 (100%)		
Tempo	Infinito ou sempre suficiente	Limitado	Limitado	Tempo é poder	É poder e é limitado conforme interesse dos atores
			6 (100%)		
Estratégia prática	Tecnicamente perfeita, ótima	Baseada em baixas expectativa e satisfação	Atuação em redes	Incremental, com verificação e ajustes	Baseada em antecipação, neutralização, organização
			6 (100%)	4* (66,66%)	
* apresentada como um desdobramento do modelo de atuação em redes					

Quadro 9: Avaliação dos modelos de processo decisório de DAGNINO, 2002

Fonte: Elaborado pela autora com base no levantamento de campo

Inicialmente, os entrevistados escolheram a opção “Um ator racional decide e executa” para caracterizar o elemento **ator**, pois focalizaram somente a decisão de elaborar o PNLT. Quando foram instados a caracterizar o elemento ator durante o processo de elaboração do plano, a opção escolhida mudou para “Diversos atores e competências em cooperação”. Segundo o Entrevistado 4, “o grande mérito do PNLT foi conseguir a cooperação de toda a sociedade, do setor público e do setor privado.”

A maioria afirmou que o elemento **problema** estava bem definido – realizar um planejamento de logística e transportes para o país –, gerando o desafio de montar a estrutura para isso. Um dos entrevistados, porém, priorizando o processo de definição da montagem dessa estrutura escolheu a opção “Múltiplas definições de valores, impactos e direitos”.

O elemento **informação** foi caracterizado, por todos, como de qualidade diversa e acesso variado. O **tempo** foi definido como limitado.

A **estratégia** foi qualificada por todos como atuação em redes, uma prática considerada nova no contexto de elaboração do plano. Quatro deles também assinalaram a opção “Incremental, com verificação e ajustes”, que, necessariamente, ocorre em uma atuação em redes.

A avaliação feita pelos entrevistados do elemento informação no processo decisório indica a adoção do modelo de Diferenças Sociais.

A partir das análises feitas neste estudo, a autora apresenta uma releitura do esquema de processo decisório de Dagnino (2002), ordenando os modelos, em ordem decrescente, segundo o valor atribuído à informação no processo decisório. O modelo “Diferenças Sociais”, nessa nova ordenação, fica à frente do de “Limitação cognitiva”, que é colocado em último lugar.

Modelos					
Ordenação apresentada por Dagnino					
	Compreensiva (sem limites)	Limitação Cognitiva – I	Diferenças Sociais - II	Pluralista - III	Limitação Estrutural – IV
Nova ordenação proposta, a partir da relação do valor dado à informação com o uso da racionalidade					
Elementos	Compreensiva (sem limites)	Diferenças Sociais - II	Pluralista - III	Limitação Estrutural – IV	Limitação Cognitiva – I
Ator	Um ator racional decide e executa	Diversos atores e competências em cooperação	Atores competindo organizados em grupos de interesses	Atores em estruturas políticas e econômicas com desigualdade	Um ator não-racional, falível
Problema	Bem definido	Interpretação variável a cada ator	Múltiplas definições de valores, impactos e direitos	Definições em bases ideológicas	Definido de forma imprecisa
Informação	Perfeita	Qualidade e acesso variados	Contestada e aceita como manipulada	Desinformação ideológica e vinculada ao poder	Imperfeita
Tempo	Infinito ou sempre suficiente	Limitado	Tempo é poder	É poder e é limitado conforme interesse dos atores	Limitado
Estratégia prática	Tecnicamente perfeita, ótima	Atuação em redes	Incremental, com verificação e ajustes	Baseada em antecipação, neutralização, organização	Baseada em baixas expectativa e satisfação
MAIOR VALOR DA INFORMAÇÃO			MENOR VALOR DA INFORMAÇÃO		

Quadro 10: Modelos de processo decisório relacionados ao valor da informação

Fonte: Autora com base em DAGNINO, 2002

4.3.2 Estratégia adotada: “o jogo do ganha-ganha”

Buscando entender como foram atendidos os requisitos de informação para elaboração do PNLT, analisamos, em primeiro lugar, o status da estrutura informacional preexistente para dar suporte à realização do plano. Em seguida, verificamos que estratégias foram utilizadas para suprir as deficiências das bases preexistentes.

O status da estrutura de informações preexistentes é assim comentado pelo Entrevistado 3: quando se decidiu pela elaboração do PNLT “estava em andamento a elaboração de um projeto para a criação de um sistema georreferenciado, o SIG-T. Nesse momento, a nossa estrutura informacional ainda não estava estruturada. Estava sendo estruturada”.

As entrevistas mostraram que a inexistência de uma estrutura de informação prévia em condição de suportar a elaboração do plano foi superada pela adoção de um modelo decisório de caráter participativo.

Para tanto, utilizou-se o trabalho em rede, com foco no assunto em questão, ancorado na Academia e na forte participação de instituições, como já o faziam os centros de excelências. No caso do PNLT, a rede foi formada por instituições públicas e privadas e pessoas físicas com capital intelectual em transportes e áreas afins.

A estratégia de articular e a operacionalizar essa rede de informação revelou-se um grande desafio, pois implicava na organização, aprimoramento e consolidação de informações vindas de várias fontes, com diferentes formatos, finalidades e relevâncias. “Com essa visão, nós fomos mobiliando a idéia, dentro do princípio de primeiro montar um plano e, segundo, fazer a manutenção dessa rede para a sua perenização” (ENTREVISTADO 5).

Vários fatores colaboraram para que fossem atingidos os objetivos definidos na elaboração do PNLT. A percepção do grupo de atores sobre o impacto desses fatores na elaboração do plano pode ser entendida analisando o quadro abaixo.

Fatores		Grau crescente de impacto			
		0	1	2	3
1	Formação de equipe técnica				6 (100%)
2	Estrutura (Capital) informacional			4 (66,66%)	2 (33,34%)
3	Período temporal para elaboração do plano			3 (50%)	3 (50%)
4	Demandas políticas oriundas de disputa e relações de forças de poder	2 (33,34%)	4 (66,66%)		
5	Abertura à participação da sociedade			1 (16,66%)	5 (83,34%)

Quadro 11: Fatores que impactaram o alcance dos objetivos

Fonte: Elaborado pela autora com base no levantamento de campo

Apesar de muito comuns em ações de governo, as demandas políticas oriundas de disputas e as relações de forças de poder não foram percebidas como um aspecto impactante na elaboração do PNLT. O Entrevistado 2 refere-se, inclusive, a “uma espécie de blindagem para que não houvesse esse tipo de pressão”. O grupo revelou ainda a percepção de que a unidade de propósitos por parte dos participantes pode ter contribuído para o baixo impacto das demandas políticas.

A estrutura informacional foi considerada impactante por todos os entrevistados, graças a articulação e montagem que se fizeram necessárias para atender aos requisitos de informação do PNLT.

O curto prazo de execução foi considerado fator crítico na elaboração do plano, e, para metade dos entrevistados, um fator limitador. Para os outros, o prazo exíguo teria imposto à equipe a adoção de mecanismos para superá-lo – o que acabou se mostrando um dos diferenciais desse processo. “Às vezes fico pensando que, se tivéssemos tido dois anos para fazer esse plano, ele não teria saído tão bom; porque poderíamos nos perder no caminho com coisas que não iriam fortalecer o processo.” (ENTREVISTADO 1)

Tanto a formação da equipe técnica quanto a abertura à participação da sociedade foram considerados fatores de sucesso para a consecução dos objetivos.

Se tinha gente do CENTRAN, da universidade, de consultoria e consultores autônomos, acho que foi muito importante que a conversa técnica entre as pessoas tenha acontecido de forma muito fluida, com a formação de uma rede de excelência. (ENTREVISTADO 2)

Eu diria que um dos pontos fortes do PNLT foi essa abertura para a sociedade. Esse fato de ir aos estados, apresentar o plano, ouvir, acolher as críticas quanto aos erros, as omissões, acho que isso contribuiu muito. [...] pois, para mim, esse é um ponto forte do plano – o fato de se ouvir o que está na ponta, a sociedade organizada, os usuários, os transportadores, os órgãos de setores do governo de várias áreas (indústria, comércio, agricultura), o empresariado e pessoas que têm interesse direto na área. Isto permitiu que se corrigissem erros que o plano tinha numa fase inicial e que se pudesse também completar e corrigir as omissões que nós tivéssemos cometido na elaboração do plano. Isso o fortaleceu e o melhorou significativamente. (ENTREVISTADO 3)

As entrevistas mostraram que a definição das necessidades de informação ocorreu em dois momentos. O primeiro foi o da elaboração do termo de referencia, quando essas necessidades de informação foram definidas por um grupo de profissionais da Secretaria de Política Nacional de Transportes, originários do GEIPOT, utilizando o modelo de planejamento adotado pelo órgão e sintetizado na figura 4 pag. 58 deste estudo.

O segundo momento foi o da formação da equipe de trabalho, montada pelo CENTRAN sob a coordenação da SPNT. A atuação em rede, decorrente da própria característica do CENTRAN de atuar como catalisador de uma rede de conhecimento, permitiu que a modelagem tradicional de planejamento de transportes fosse aprimorada, na medida em que aumentavam as necessidades de informação.

“A globalização não é do tempo do GEIPOT, é um fenômeno mais recente. Então, a vulnerabilidade da economia brasileira estava num grau muito maior do que aquele quando vivíamos dentro das nossas fronteiras e os fluxos de exportação eram muito conhecidos, era o minério de ferro e coisas assim de caráter permanente. O Brasil não era grande produtor de carne bovina, nem de suína. E também não muito de produtos agrícolas. O agronegócio tinha surgido no Brasil uma década antes de 2005, quando se começou o PNLT.

Então o fato de o Brasil já estar nessa inserção dentro do mercado globalizado também nos exigia um grau de conhecimento macroeconômico fora das nossas fronteiras. [...] E o horizonte do PNLT era para 2023, e hoje já está passando para 2035. Eram apostas que exigiam um grau de modelagem, com variáveis e equações, que fossem capazes de ser ajustadas.” (ENTREVISTADO 1)

A globalização criou diferentes formas de interação entre o Estado e a Sociedade na dinâmica da ação pública, o que gerou novas necessidades de informação para a formulação de políticas.

No decorrer da elaboração do PNLT, a evolução das necessidades de informação deu origem a um processo inovador, em dois aspectos:

- na forma de trabalhar a informação; o objetivo de mapear e identificar a infraestrutura necessária para o desenvolvimento e crescimento do país gerou uma demanda focada na análise econômico-financeira, capaz de traduzir fluxo financeiro em fluxo de transportes;
- na forma de trabalho dentro de uma rede cooperativa, que reuniu mais de 70 fontes de informação e trouxe benefício para ambos os lados: agregou valor às informações já coletadas para o PNLT e aumentou o conhecimento dessas fontes.

A forma de apropriação e uso da informação durante a elaboração do PNLT percebida, pelos entrevistados, como processo de criação de um novo conhecimento.

Verificou-se, também, que o processo participativo, tanto de instituições como de pessoas físicas, foi um dos quesitos fundamentais para que se estabelecesse, com clareza e objetividade, o que as diferentes áreas necessitavam para desenvolver suas atividades.

Partimos da base do conhecimento daqueles que já haviam participado em processos de planejamento anteriores e fizemos reuniões com parceiros, inclusive de universidades - convocamos os programas de pós-graduação de transportes – dentro do CENTRAN.

[...] Eles passaram a sugerir idéias, que logicamente eram submetidas a uma análise mais profunda, e que se tornavam a definição de um parâmetro que deveria ser incluído. (ENTREVISTADO 5)

As entrevistas indicaram que a gestão do processo de obtenção das informações decorrentes das necessidades identificadas e de seu aproveitamento ficou sobre a responsabilidade do CENTRAN durante toda a fase de elaboração do PNLT. A identificação e a localização das fontes para essas informações decorreram de pesquisas e de encontros nacionais, seminários e reuniões de caráter regional. O resultado desse esforço foi a utilização de mais de 70 fontes, das quais 56 surgiram de reuniões regionais. O quadro abaixo mostra a distribuição dessas fontes, utilizando, em cada estado, números dentro de um círculo branco. Os números pretos, em negrito e não circulados indicam as regiões.

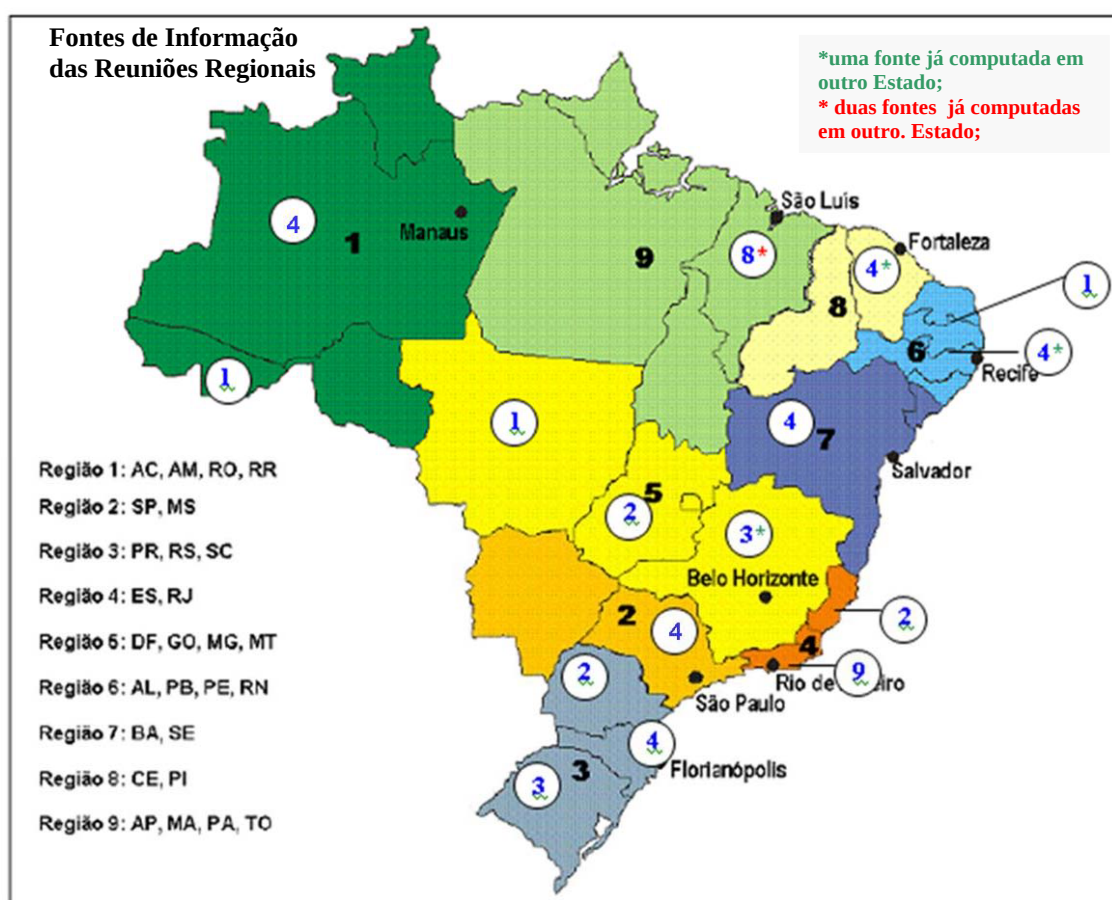


Figura 8: Distribuição das fontes de informações provenientes de reuniões regionais

Fonte: Elaborado pela autora

As entrevistas mostraram que, conforme eram identificadas novas informações necessárias para o desenvolvimento do plano, selecionavam-se as instituições que poderiam servir como fontes de consulta e coleta, obedecido o princípio da informação confiável e de qualidade.

Toda obtenção de informação ocorreu de forma oficial, seja por protocolos de intenções, seja por parcerias, ou ainda por acordos de cooperação.

É porque se você não institucionalizasse isso, se ficasse muito ligado ao [...] que era amigo do fulano, que estava lá no momento, não iria dar certo. Então tivemos que institucionalizar. É o Ministério dos Transportes, com a Confederação Nacional da Indústria; é o Ministério do Transportes com a FENAVEGA – que cuida do transporte internacional (eles têm informações que são preciosas, têm conhecimento de todos os navios que singram os mares). Isso é uma informação preciosa, e nós temos um acordo com eles. Eu peguei a base de dados do GEIPOT e passei para eles. Eu disse: isso aqui é o *status quo* e, no ano que vem, eu terei um outro CD. Então você leva tudo e me dá o seu pouquinho. Era o jogo do ganha-ganha. (ENTREVISTADO 1)

O Entrevistado 5 tem visão semelhante desse “ganha-ganha”:

[...] essas instituições passam a ter uma base de informações, vamos dizer assim, da sua informação específica, inserida dentro de um contexto maior que é o Plano Nacional de Logística e Transportes. Como o IBGE que põe uma base que informa sobre população, sobre produto, e recebe de um PNLT, por sua vez, toda uma base de socioeconomia que sinaliza os caminhos e as aberturas e links que devem existir a partir da base do IBGE. A base do IBGE, por si só, não chegaria a uma amostragem de um novo empreendimento, de um novo corredor, de um novo porto, de uma nova ferrovia. Mas passando a entender que, com essa informação, vai causar uma transformação no vetor maior, estratégico, da logística e do transporte do país, isso, por si só, forma a necessidade da montagem e guarda de toda essa base informacional para o bem de todos, no sentido de “cada um com a sua participação”. Porque são vetores que se encontram e criam um módulo de resposta, que agrega valor ao banco de dados em termos de conhecimento [...]

A troca e o compartilhamento de informações entre as fontes e a base do PNLT reafirmam a adoção do Modelo de Diferenças Sociais, em que diversos atores e competências atuam em cooperação.

O grupo de trabalho, mais precisamente o Núcleo de Geoprocessamento de Dados que ficou com a responsabilidade de montagem e gerenciamento da base PNLT, estabeleceu uma padronização, buscando facilitar o recebimento e a troca de informações de forma a evitar a incompatibilidade e a redundância de dados.

Mesmo assim, as informações, até mesmo em virtude do alto número de fontes, precisaram de tratamento para serem inseridas na base, incluindo-se desde os mais simples, como digitalização e limpeza, até processos mais complexos, como codificação,

compatibilização e conversão, dentre outros que se encontram detalhados nos tomos de levantamento de dados dos relatórios do PNLT.

Com relação às bases de dados preexistentes – do GEIPOT, do CENTRAN e do IBGE – as entrevistas em profundidade reafirmaram que todas estavam disponíveis. Os dados do CENTRAN e do IBGE foram considerados atualizados e compatíveis com a base PNLT; os do GEIPOT, desatualizados e razoavelmente compatíveis com esta base.

4.3.3 Avaliação do processo de elaboração do PNLT

O PNLT foi entregue à sociedade em abril de 2007. Como sua perenização já era preconizada desde o início, os entrevistados assinalaram que a rede de colaboração para a obtenção de informações foi mantida, o que possibilitou a continuidade da pesquisa e da coleta de informações pelos mecanismos institucionais e técnicos estabelecidos pelo plano. Segundo eles, a articulação está ativa e sendo ampliada, mas ainda em processo de institucionalização.

Atualmente, existe um conjunto de protocolos interinstitucionais em funcionamento, e o PNLT continua ativo no seu desenvolvimento técnico, com um plano de divulgação participativa, tanto nacional quanto internacional.

No Brasil, a SPNT executa divulgação que serve para prestar contas à sociedade, interagindo com os representantes governamentais de todas as esferas, do setor educacional e de pesquisa, bem como dos setores produtivos, por meio de reuniões, simpósios, congressos e encontros específicos, onde se trata da continuidade e resultados do PNLT.

No exterior, o PNLT hoje é uma fonte de consulta já consagrada, sendo apresentado em encontros internacionais, e cuja liderança também é da SPNT. (ENTREVISTADO 6)

A estrutura informacional criada no processo de planejamento do PNLT buscando sua perenização foi avaliada como um grande avanço, principalmente quando comparada ao status anterior ao plano. No entanto, os entrevistados não se mostraram unânimes na avaliação dos diferentes aspectos desse processo.

	Excelente	Muito Bom	Bom	Razoável	Ruim	Inexistente
Diretrizes informacionais estabelecidas		3 (50%)	3 (50%)			
Política de informação definida		2 (33,34%)	2 (33,34%)	2 (33,34%)		
Fluxo formal de informação	1 (16,66%)		1 (16,66%)	3 (50%)	1 (16,66%)	
Base de dados atualizada	2 (33,34%)		1 (16,66%)	3 (50%)		
Recursos tecnológicos		1 (16,66%)	5 (83,34%)			
Equipe de técnicos e analistas de informação	1 (16,66%)	1 (16,66%)	1 (16,66%)	3 (50%)		
Troca de informação com áreas correlatas	1 (16,66%)		2 (33,34%)	2 (33,34%)	1 (16,66%)	
Sistema de informação constituído	2 (33,34%)		1 (16,66%)	3 (50%)		

Quadro 12: Avaliação do processo de criação da estrutura informacional

Fonte: Elaborado pela autora com base no levantamento de campo

Tal diferença ocorreu porque os entrevistados oriundos do CENTRAN fizeram sua análise focalizando o período em que o CENTRAN ainda estava responsável pelo gerenciamento do PNLT¹⁵. E a avaliação dos outros entrevistados reflete como a estrutura informacional está na atualidade.

Essa diferença de opiniões sugere que a saída do CENTRAN do gerenciamento do processo gerou uma perda na estrutura informacional, afetando, sobretudo, a sinergia gerada pela articulação da rede. Buscando preencher essa lacuna, a Secretaria de Política Nacional de Transportes, ciente da importância da manutenção dessa estrutura informacional para suas atividades, concluiu um estudo que está em processo de tramitação junto aos órgãos competentes. Trata-se de uma proposta de reestruturação da secretaria, que inclui a criação de um Departamento de Informação, responsável por institucionalizar e manter a estrutura informacional em plena operacionalidade.

Segundo um dos entrevistados, todo esse processo foi uma aprendizagem de que “a ausência de mecanismos de perenização da informação no Brasil dificulta o desenvolvimento do planejamento estratégico, característica essa que ainda carece de ser fortalecida no âmbito governamental”. (ENTREVISTADO 6)

¹⁵ Desde 2009 o CENTRAN não participa da perenização do PNLT.

A análise feita no presente estudo indica, igualmente, a deficiência estrutural decorrente dos lapsos de continuidade para prover os requisitos de informação necessários à perenização das políticas públicas.

5 CONCLUSÕES

Esta dissertação teve como objetivo analisar os requisitos de informação para a formulação de uma política pública no Brasil contemporâneo. Para tanto, elegeu como estudo de caso o Plano Nacional de Logística e Transportes – PNLT, elaborado entre dezembro de 2005 e abril de 2007.

A literatura estudada mostrou que a globalização e a revolução das TICs, nas décadas de 1980/90, ocasionaram transformações nas formas de o Estado exercer sua função de coordenação social, com a informação ganhando especial relevância para suportar as complexas relações entre o Estado e a sociedade, sobretudo na elaboração de políticas públicas.

O estudo revelou que a política pública é tratada sobre diferentes aspectos, como tipos, dimensões e ciclos. No entanto, as circunstâncias em que essas políticas são pensadas e decididas são muito pouco pesquisadas, pois os estudiosos priorizam os efeitos da formulação e implementação dessas políticas, como afirma Jardim (JARDIM et al., 2009).

Ao investigar os requisitos de informação ao planejamento de um agir público – no caso, a elaboração do PNLT –, o presente estudo partiu do desafio de lidar com processos intangíveis e pouco estudados, sobretudo, do ponto de vista informacional. O levantamento feito por esta pesquisadora permitiu, inclusive, estabelecer uma relação entre os diferentes modelos de processos decisórios na elaboração de políticas públicas e a intensidade do uso e o valor concedido à informação.

Em relação ao PNLT foram especificamente pesquisados o modelo decisório e as estratégias colocadas em prática para definir e identificar as necessidades de informação e o processo de obtê-las. O estudo aprofundou-se na maneira como foi estruturado o processo participativo que permitiu o atendimento aos requisitos de informação à elaboração do plano.

A partir da análise documental e das entrevistas com a Equipe de Coordenação e Acompanhamento do PNLT, concluiu-se que a informação desempenhou um papel central, e não coadjuvante, na elaboração do PNLT. Os indicativos dessa centralidade podem ser encontrados: na diretriz inicial de dotar o setor de transporte de uma estrutura informacional consistente como condição para a perenização do planejamento; o fato de os entrevistados terem atribuído aos aspectos informacionais uma relevância equivalente à dos aspectos políticos e econômicos; a percepção dos entrevistados de que a informação foi utilizada e apropriada como insumo para a construção do conhecimento.

Consta-se que o grande desafio com que o processo de elaboração do plano se deparou foi o de criar uma estrutura que atendesse aos requisitos de informação, dadas as seguintes circunstâncias:

- período temporal limitado (aproximadamente seis meses);
- a inexistência de uma estrutura informacional previamente constituída capaz de dar suporte à elaboração do PNLT;
- as sucessivas interrupções dos processos anteriores de planejamento nacional dos transportes, decorrentes de decisões governamentais de natureza política ou econômica, que causaram prejuízos evidentes nas bases de dados;
- a necessidade de articular cerca de 70 diferentes fontes de informação, distribuídas por todo o país;
- a amplitude temática de um plano que se propunha a estabelecer diretrizes capazes de garantir a infraestrutura de transportes necessária ao desenvolvimento do país num horizonte que se estendia até 2023.

Para enfrentar o desafio de atender aos requisitos de informação à elaboração do PNLT dentro das limitadas circunstâncias descritas, adotou-se a estratégia de atuação em rede, com diversos atores e competências em cooperação durante todo o desenvolvimento do trabalho, atendendo ao propósito de garantir um processo participativo e integrado.

As redes e interações políticas estabelecidas possibilitaram uma alta densidade comunicativa e de cooperação entre as competências de organizações públicas e privadas, promovendo, inclusive, a transnacionalização das políticas, tanto em nível nacional – com unidades da federação adotando a metodologia desenvolvida no PNLT em seus planos estaduais de logística e transportes, como internacional – como modelo de referência e de consulta.

O sucesso na criação dessa rede de excelência foi o principal instrumento para prover as informações que constituíram a base PNLT, da identificação das necessidades de informação até sua obtenção.

O cenário pesquisado confirma a premissa formulada na Introdução de que, na retomada da ação de planejamento público nos transportes, foram utilizadas informações oriundas de diversos atores, compondo um importante elemento no panorama sistêmico em

que se deu o processo decisório. A pesquisa indica, portanto, a existência, no Brasil, de uma capacidade instalada de produção de informações relativas ao setor de transportes, descentralizada em várias instituições fontes – o que indica um amadurecimento do setor informacional brasileiro.

A habilidade da equipe de Coordenação do PNLT em articular e integrar informações antes dispersas decorreu, sobretudo, da política de informação proposta às fontes produtoras, chamada por um dos entrevistados do “jogo do ganha-ganha”. Na opinião da autora, essa política significou um grande avanço na formação do capital informacional brasileiro, em setor considerado estratégico para o Estado, gerando a criação de uma rede de informações cooperativa, em âmbito nacional.

Ao utilizar seu capital intelectual (sua capacidade de abarcar saberes, no dizer de alguns autores), relacionando-os aos processos de formulação e de tomada de decisão, a rede tornou-se um instrumento capaz de atuar, de forma efetiva, em favor do agir público.

Foi exatamente a interação desse conjunto de elementos, articulados em rede de excelência, o que dinamizou uma estrutura de informação capaz de dar suporte a elaboração do PNLT – o que confere à informação o atributo de força constitutiva da sociedade.

O estudo aqui realizado conclui que, em uma situação peculiar e complexa, os requisitos de informação para o agir público foram atendidos, com sucesso, graças ao modelo decisório adotado no processo de formulação.

Ainda que existam grandes diferenças entre as realidades dos diferentes setores objeto de políticas públicas no Brasil, considera-se a experiência do PNLT um modelo a ser levado em consideração em outros planejamentos setoriais.

Como sugestão, a autora aponta a necessidade de novos trabalhos de pesquisa aprofundarem o estudo sobre o impacto da adoção de um modelo decisório participativo e integrado no valor da informação gerada. O aprimoramento de metodologias que possam contribuir efetivamente para o agir público é uma forma de responder aos anseios da sociedade pelo desenvolvimento e o crescimento do país.

REFERÊNCIAS

- ACADEMIA BRASILEIRA DE LETRAS. **Dicionário escolar de língua portuguesa**. 2^a. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2008.
- ANDRADE, A. R. **A informação como suporte para o planejamento e para a formulação de Políticas no Setor de Transportes**. Tese de doutorado - COPPE/UFRJ. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em < www.pet.coppe.ufrj.br > Acesso em 12 abr. 2010.
- ANDRADE, A. R.; BALASSIANO, R.; SANTOS, M. P. S. Planejamento de transportes: informação e participação como fundamentos para o seu desenvolvimento. **Revista de Gestão USP**, São Paulo, v. 13, n. 3, p. 13-22, julho/setembro 2006. Disponível em <www.revistasusp.sibi.usp.br/pdf/rege/v13n3/v13n3a2.pdf> Acesso em 10 nov. 2010.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6023**: informação e documentação: referências: elaboração. Rio de Janeiro, 2002.
- ACKOFF, Russel. **Planejamento Empresarial**. Rio de Janeiro: LTC, 1976.
- ARISTÓTELES. **Política**. São Paulo: Martin Claret, 2004.
- BARAT, J. Transportes e industrialização no Brasil no período 1885-1985: o caso da indústria siderúrgica. Rio de Janeiro : Bibliex, 1991.
- BARRETO, A. A Questão da informação. Revista São Paulo em **Perspectiva**, São Paulo, v. 8, n. 4, 1994. Disponível em: <<http://www.e-iasi.org/cinfor/quest/quest.htm>>. Acesso em 12 set. 2009.
- _____. As estruturas de suporte da informação no processo do conhecimento: o papel da fluência digital. DataGramaZero. v.7, n.4. ago/06. Disponível em: <http://dgz.org.br/ago06/F_I_com.htm>. Acesso em 12 set. 2009.
- _____. **Os documentos de amanhã: a metáfora, a escrita e a leitura nas narrativas em formato digital**. DataGramaZero. v.10, n.1. fev/09. Disponível em <http://www.datagramazero.org.br/fev09/Art_01.htm> Acesso em 12 set. 2009.
- BRAYBROOKE, D.; LINDBLOM, C. E. **Uma estratégia de decisão social**: escolha de políticas alternativas como processo social. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.
- BELKIN, N. J.; ROBERTSON, S. E. Information Science and the phenomena of information. **Journal of the American Society for Information Science** - JASIS, v.27, n. 4, p.197-204, July-August 1976.
- BRAMAN, S. Defining Information: na approach for policymakers. **Telecommunications Policy**, v. 13, Issue 3, September 1989, Pages 233-242. Disponível em: <https://pantherfile.uwm.edu/braman/www/bramanpdfs/003_defining.pdf>. Acesso em 20 mar. 2010.
- CAPURRO, R.; HJØRLAND, B. O conceito de informação. **Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v. 12, n. 1, p.148-207, jan./abr. 2007. Disponível

em: <<http://portaldeperiodicos.eci.ufmg.br/index.php/pci/article/viewFile/54/47>>. Acesso em 03 fev. 2010.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede: a era da informação: economia, sociedade e cultura**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

_____. **A Sociedade em Rede: Do Conhecimento à Ação Política**. Portugal: Imprensa Nacional. Rio de Janeiro: Casa da Moeda, 2006. Disponível em: <<http://escoladeredes.ning.com/group/bibliotecamanuelcastells>>. Acesso em 04 jun. 2010.

_____. Para o Estado-rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação. In: PEREIRA, L. C. Bresser; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes. **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Unesp, 2001.

CARDOSO, F. H. Prefácio. In: **A sociedade em rede: a era da informação: economia, sociedade e cultura**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CARDOSO, G. Sociedades em Transição para a Sociedade em Rede. In: CASTELLS, M.; CARDOSO, G. (Org.). **A Sociedade em Rede: Do Conhecimento à Ação Política**. Portugal: Imprensa Nacional. Rio de Janeiro: Casa da Moeda, 2006. Disponível em: <<http://escoladeredes.ning.com/group/bibliotecamanuelcastells>>. Acesso em 04 jun. 2010.

CENTRAN. **Plano Nacional de Logística e Transportes: Relatório Executivo**. Abril/ 2007a.

_____. **Plano Nacional de Logística e Transportes. V1. t.1**. Abril/ 2007b.

_____. **Plano Nacional de Logística e Transportes. V1. t.2 pt.2**. Abril/ 2007c.

_____. **Plano Nacional de Logística e Transportes. V1. t.2 pt.3**. Abril/ 2007d.

CHALOULT, Y.; BRUNELLE, D. Transnacionalização das práticas sindicais: quadro teórico-analítico. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 41, n. 2, dez. 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73291998000200005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 6 jun. 2010.

CHARNESS, N.; SHULTETUS, R. Knowledge and expertise. In: DURSO, F. et al. (Ed.). **Handbook of Applied Cognition**. New York: Wiley, 1999.

CHIAVENATO, I.; SAPIRO, A. **Planejamento estratégico: fundamentos e aplicações**. Rio de Janeiro: CAMPUS, 2003.

CHOO, C. W. **A organização do conhecimento**. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2003.

CNT. Atlas do Transportes. 1ª Edição. 2006. Disponível em <<http://www.cnt.org.br/informacoes/pesquisas/atlas/2006/>>. Acesso em 6 nov. 2010.

CNT ; COPPEAD. **Diagnóstico e Plano de Ação – O Caminho para o Transporte no Brasil**. Rio de Janeiro/RJ, 2002.

COPPETEC; MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. **Pesquisa nacional de identificação, caracterização e diagnóstico do perfil do trabalhador e da demanda por educação profissional no setor de transportes**. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em <http://www.transportes.gov.br/bit/estudos/perfil/RelatorioFinal_Perfil.pdf>. Acesso em 10 out. 2010.

DAGNINO, R. **Metodologia de análise de políticas pública**. In: DAGNINO, R. et al. Gestão estratégia da inovação: metodologias para análise e implementação. Taubaté: Cabral Universitária, 2002. Disponível em <www.oei.es/salactsi/rdagnino1.htm>. Acesso em 09 abr. 2010.

DANTAS, M. C. B. **A gestão da informação na tomada de decisão em uma instituição financeira orientada ao cliente**. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação)- Universidade de Brasília, Programa de Pós-graduação em Ciência da Informação, Brasília, 2005. Disponível em: <http://bdtd.bce.unb.br/tesdesimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=21>. Acesso em 02 set. 2009.

DAVENPORT, T. H. **Ecologia da informação**: por que só a tecnologia não basta para o sucesso na era da informação. São Paulo: Futura, 1998.

DUARTE, J. Entrevista em profundidade. In **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. DUARTE, Jorge, BARROS, Antonio. São Paulo: Atlas, 2005.

DRUCKER, P. F. The effective decision. **Harvard Business Review**, Boston, v. 45, n. 1, p. 92-98, Jan./Feb. 1967.

_____. **O melhor de Peter Drucker**: A Administração. Tradução Arlete Simille Marques. São Paulo: Nobel, 2001.

FERNANDES, A. S. A. Políticas públicas: definição, evolução e o caso brasileiro na política social. In: DANTAS, H.; MARTINS JUNIOR, J. P. (Org.) **Introdução à política brasileira**. São Paulo: Ed. Paulus, 2007.

FERRAZ, J. C.; KUPFER, D.; HAGUENAUER, L. **Made in Brazil**: desafios competitivos para a indústria. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

FLEURY, P. **Gestão estratégica do transporte**. Rio de Janeiro, 2002. Seção Artigos CEL Disponível em <http://www.ilos.com.br/site/index.php?option=com_content&task=view&id=1104&Itemid=74>. Acesso em 25 out. 2010.

FLEURY, P. F.; WANKE, P.; NAZÁRIO, P. **O Papel do Transporte na Estratégia Logística**. Rio de Janeiro, 2000. Seção Artigos CEL. Disponível em: <http://www.ilos.com.br/site/index.php?option=com_content&task=view&id=1107&Itemid=74>. Acesso em 25 out. 2010.

FREITAS, H. M. R.; BECKER, J. L.; KLADIS, C. M.; HOPPEN, N. Informação e Decisão – Sistemas de Apoio e seu Impacto. RS: ORTIZ, 1997.

FREITAS, H. KLADIS, C. M. O processo decisório: modelos e dificuldades. **Revista Decidir**, Rio de Janeiro, ano 2, n. 8, mar. 1995. Disponível em <www.ea.ufrgs.br/professores/hfreitas/.../1995_028_rev_decidir.pdf>. Acesso em 2 set. 2009.

FREY, K. 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. Disponível em: <http://www.preac.unicamp.br/arquivo/materiais/txt_Frey.pdf>. Acesso em 15 mar. 2010.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

GONZÁLEZ DE GOMEZ, M. N. As relações entre ciência, Estado e sociedade: um domínio de visibilidade para as questões da informação. **Ci. Inf.**, Brasília, v. 32, n. 1, p. 60-76, jan./abr. 2003. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ci/v32n1/15974.pdf>> Acesso em 26 ago. 2009.

_____. Da Política de informação ao papel da informação na política. *Revista Internacional de Estudos Políticos*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 67-93, 1999.

_____. Novos cenários políticos para a informação. **Ci. Inf.**, Brasília, v. 31, n. 1, jan. 2002. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-19652002000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 26 ago. 2009.

JARDIM, J. M. **Políticas públicas de informação: a (não) construção da política nacional de arquivos públicos e privados (1994-2006)**. GT-5, ENANCIB. São Paulo, 2008. Disponível em <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/journals/2/articles/30774/public/30774-32938-1-PB.pdf>>. Acesso em 29 mai. 2010.

_____. **Transparência e opacidade do estado no Brasil**: usos e desusos da informação governamental. Niterói: Ed. UFF, 1999. Disponível em: <<http://www.uff.br/ppgci/editais/transparencia>>. Acesso em 10 jun. 2010.

JARDIM, J. M.; SILVA, S. C. A.; NHARRELUGA, R. S. Análise de políticas públicas: uma abordagem em direção às políticas públicas de informação. **Perspect. ciênc. inf.**, Belo Horizonte, v. 14, n. 1, abr. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-99362009000100002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 29 mai. 2010.

JUS BRASIL. **Legislação: plano nacional de viação de 1973**. Disponível em <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/104122/lei-5917-73>>. Acesso em 25 out. 2010.

LAKATOS, E.; MARCONI, M. A. **Metodologia do trabalho científico**: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos. São Paulo: Atlas, 1992.

MACEDO, M. M. Agências de Desenvolvimento e Policy Networks: noções conceituais e exemplos das experiências internacional e nacional. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.96, p. 49-76, maio/ago. 1999. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/pdf/revista_PR/96/mariano.pdf>. Acesso em 21 mar. 2010

MALIN, A. M. B. *Gestão da Informação Governamental: em direção a uma metodologia de avaliação*. **DatagramaZero**, Rio de Janeiro, out. 2006. Disponível em: <http://www.dgz.org.br/out06/Art_02.htm>. Acesso em 29 mai. 2010.

_____. **Estado e Sociedade da Informação no Brasil**. Uma investigação sobre o papel da informação na gestão pública. Tese (Doutorado em Ciência da Informação). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, Escola de Comunicação, Rio de Janeiro, 2003.

_____. O mal estar brasileiro na sociedade da informação. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 12, n. 4, 1998. Disponível em: <http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v12n04/v12n04_05.pdf>. Acesso em 19 mar. 2010.

_____. **Revisitando a Gestão da Informação**. Texto de discussão PPGCI – IBICT/UFRJ, ago. 2009.

MCGEE, J. V.; PRUSAK, L. **Gerenciamento estratégico da informação**: aumente a competitividade e eficiência de sua empresa utilizando a informação como uma ferramenta estratégica. Rio de Janeiro: Elsevier, 1994.

MICHEL, M. H. **Metodologia e pesquisa científica em ciências sociais**. 2ª. Ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento**. São Paulo: Hucitec, 1993.

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES (MT). **Breve Histórico Sobre a Evolução do Planejamento Nacional de Transportes**. Disponível em <<https://gestao.dnit.gov.br/planejamento-e-pesquisa/historico-do-planejamento-de-transportes>> Acesso em 20 out. 2010.

_____. **Planos de viação: evolução histórica (1808-1973)**. Ministério dos Transportes, Rio de Janeiro, 1973.

MINTZBERG, H.; RAISINGHANI, D.; THÉORÊT, A. The structure of “unstructured” decision process. IN: **Readings in Decision Support Systems**, 1976. Disponível em <[http://olap.sims.monash.edu.au/subjects/ims5005.nsf/9c26aaee174237c4ca256ca20001f020/f185c6893bcd9ee2ca256ca6001753b2/\\$FILE/mrt.pdf](http://olap.sims.monash.edu.au/subjects/ims5005.nsf/9c26aaee174237c4ca256ca20001f020/f185c6893bcd9ee2ca256ca6001753b2/$FILE/mrt.pdf)>. Acesso em 31 out. 2009.

MIRANDA, R. C. R. **Informações estratégicas: estudo de caso aplicado à ECT**. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação). Brasília: UnB, Departamento de Ciência da Informação e da Documentação, 1999. Disponível em <<http://repositorio.bce.unb.br/bitstream/10482/5488/5/1999%20Roberto%20Campos%20da%20Rocha%20Miranda.pdf>> Acesso em 10 out. 2009.

_____. *Gestão do conhecimento estratégico: proposta de modelo conceitual*. In: KMBRASIL, 1., 2003, São Paulo. Anais... São Paulo: Sociedade Brasileira de Gestão do Conhecimento, 2003. Disponível em <http://repositorio.bce.unb.br/bitstream/10482/1037/1/EVENTO_GestaoConhecimentoEstrategico.pdf> Acesso em 11 out. 2009.

MORON, M. A. M. **Concepção, Desenvolvimento e Validação de instrumentos de coletas de dados para estudar a percepção do processo decisório e as diferenças culturais**.

Dissertação (Mestrado em Administração)- Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Programa de Pós-graduação em Administração, Porto Alegre, 1998. Disponível em
<http://www.ea.ufrgs.br/professores/hfreitas/files/orientacao/mestrado/defesa/pdf/11_dissertacao_macadar.pdf>. Acesso em 2 set. 2009.

MULLER, P.; SUREL, Yves. **A Análise das Políticas Públicas**. Pelotas: Educat, 2002.

NONAKA, I.; TAKEUCHI, H. **Criação do conhecimento na empresa**: como as empresas japonesas geram a dinâmica da inovação. Rio de Janeiro: Campus: 1997.

OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET (OMB). Management of Federal Information Resources. **Circular no. A-130 Revised, (Transmittal Memorandum No. 4)**
<<http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/omb/circulars/a130/a130trans4.pdf>>
> Acesso em 12 mar. 2010.

PAULA, D. A. **Ferrovias x rodovias: agentes e agências na construção de projetos nacionais de transportes (1920-1954)**. Disponível em
<<http://www.rj.anpuh.org/resources/rj/Anais/2002/Comunicacoes/Paula%20Dilma%20Andrade%20de.doc>>. Acesso em 20 out. 2010.

PEREIRA, F. C. M.; BARBOSA, R. R. Modelos de tomada de decisão em empresas de pequeno porte: estudo de caso em uma escola de atendimento especializado de Belo Horizonte. **DataGramaZero**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, ago. 2008. Disponível em
<http://www.dgz.org.br/ago08/Art_04.htm>. Acesso em 1 nov. 2009.

PINHEIRO, L. V. R. Informação esse obscuro objeto da Ciência da Informação. *Morpheu*, Rio de Janeiro, v. 02, n. 4, 2004. Disponível em
<<http://www.unirio.br/morpheusonline/Numero04-2004/lpinheiro.htm>>. Acesso em 1 mai. 2009.

REVISTA PAVIMENTAÇÃO, **Ano II – Edição Especial**. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Pavimentação, 2007.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. 23ª. Ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SHERA, J. H.; CLEVELAND, D. B. History and Foundations of Information Science. **Annual Review of Information Science and Technology**, v. 12, p. 248–275, 1977.

SHIMIZU, T. **Decisão nas organizações**. São Paulo: Atlas, 2006.

SIMON, H. A. **Comportamento administrativo**: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas. 2.ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1965

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16 dez. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 7 mar. 2010.

TAVARES, M. C. **Planejamento estratégico**. Rio de Janeiro: Habra, 1991.

TINOCO, D. Análise sequencial de políticas públicas nas abordagens da ciência política e da gestão (Management). **Cad. EBAPE. BR**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, mar. 2010. Disponível

em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512010000100012&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 7 jun. 2010.

TOYOSHIMA, S.; FERREIRA, M. J. Encadeamentos do setor de transportes na economia brasileira. **Planejamento e Políticas Públicas – PPP**, n. 25. jun./dez. 2002. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/65/75>>. Acesso em 20 out. 2010.

ANEXO A – PORTARIA INTERMINISTERIAL MT/MD Nº 407 / 2005



DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO

República Federativa do Brasil

Imprensa Nacional



Edição Número 60 de 30/03/2005
Ministério dos Transportes Gabinete do Ministro

PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 407, DE 28 DE
MARÇO DE 2005

OS MINISTROS DE ESTADO DA DEFESA E DOS TRANSPORTES, no uso das atribuições que lhes confere o artigo 87, parágrafo único, inciso II, da Constituição, tendo em vista o que dispõe a Portaria Interministerial nº 230/MD-MT, de 26 de março de 2003, resolvem:

Art. 1º Fica criado o Centro de Excelência em Engenharia de Transportes (CENTRAN), de que trata o Art. 2º, inciso IV, da Portaria Normativa Interministerial nº 230/MD-MT, de 26 de março de 2003.

§ 1º O CENTRAN terá por sede o Instituto Militar de Engenharia (IME), na cidade do Rio de Janeiro-RJ, tendo como entidades âncoras o Instituto de Pesquisa Rodoviária (IPR), o Instituto Nacional de Pesquisas Hidroviárias (INPH), o Instituto Nacional de Pesquisas Hidroviárias (INPH) e o Instituto Militar de Engenharia (IME), e poderá desenvolver parceria com entidades públicas ou privadas, nacionais ou internacionais, na forma da legislação de regência.

§ 2º Mediante solicitação do IME, o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT poderá ceder o uso de áreas edificadas integrantes do patrimônio sob sua gestão, que venham a ser necessárias ao desenvolvimento das atividades do CENTRAN.

Art. 2º Constitui objetivo do CENTRAN atuar como catalisador de uma rede de entidades associadas na busca e difusão de novas tecnologias do setor de infraestrutura de transportes.

Art. 3º A esfera de atuação do CENTRAN está 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.

Art. 4º Incumbe ao CENTRAN:

I - promover intercâmbio de conhecimentos técnico-científicos;

II - realizar atividades de estudos, projetos e pesquisas em temas de interesse comum dos Ministérios dos Transportes e da Defesa;

III - promover cessão mútua de recursos laboratoriais e humanos;

IV - promover formação de pessoal em curso de pós-graduação;

V - promover formação de pessoal em curso de estágio específico;

VI - promover parcerias com instituições públicas ou privadas, visando a realização de pesquisas;

VII - implementar a criação de "campi" avançados de pesquisas em Engenharia de Transportes nas diversas regiões do País;

VIII - 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;

IX - promover, por meio da internet, o treinamento de pessoal, com a utilização de Técnica de Ensino à Distância - TED;

X - promover seminários, simpósios, congressos em âmbito nacional e internacional e apresentação de resultados das pesquisas entre os parceiros e a sociedade em geral;

XI - promover o monitoramento de pesquisas à distância, favorecendo, em especial, as regiões inóspitas e carentes de recursos de pesquisa;

XII - promover a integração do CENTRAN com outros Centros de Excelência existentes no País e no exterior; e

XIII - 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.

Art. 5º O CENTRAN será composto por um Conselho Gestor, um Conselho Técnico-Científico e uma Secretaria Executiva.

Art. 6º Compete ao Conselho Gestor:

I - definir parâmetros e critérios para elaboração dos planos de trabalho, em conformidade com as diretrizes e prioridades estabelecidas pelo Conselho Técnico-Científico;

II - aprovar e supervisionar a execução dos planos de trabalho a que se refere o inciso anterior; e

III - aprovar o Regimento Interno do CENTRAN, a ser elaborado pela Secretaria Executiva.

Art. 7º O Conselho Gestor será integrado pelos seguintes membros:

I - três representantes designados pelo Ministério da Defesa; e

II - três representantes designados pelo Ministério dos Transportes.

§ 1º A presidência do Conselho Gestor será exercida por um de seus membros, em sistema de rodízio, na forma a ser definida em Regimento Interno.

§ 2º O exercício de encargo do membro do Conselho Gestor não ensejará remuneração a qualquer título.

Art. 8º O Conselho Técnico-Científico terá a seguinte composição:

I - seis técnicos designados pelo Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT; e

II - seis técnicos designados pela Secretaria de Ciência e Tecnologia - SCT e pelo Departamento de Engenharia e Construção - DEEC, ambos do Comando do Exército.

§ 1º A presidência do Conselho Técnico-Científico será exercida por um de seus membros em sistema de rodízio, na forma a ser definida em Regimento Interno.

§ 2º Os integrantes do Conselho Técnico-Científico deverão ser substituídos em até dois terços a cada dois anos, ou antes disso, a qualquer momento, desde que haja necessidade, por interesse do CENTRAN, em um pedido de um dos participantes principais, com justificativa aceita pela maioria dos demais conselheiros.

§ 3º Para a primeira composição do Conselho, os nomes deverão ser definidos até 30 (trinta) dias após a data da publicação da presente Portaria.

Art. 9º Compete ao Conselho Técnico-Científico:

I - elaborar anualmente o Plano de Pesquisa para fins de alocação de recursos para o CENTRAN, por parte do DNIT e dos demais parceiros, contemplando todas as pesquisas solicitadas pelo DNIT, ou por outras entidades da área de transportes, excetuando-se aquelas que o DNIT julgar devam ser realizadas diretamente pelo órgão;

II - definir modelo padrão a ser adotado nas propostas de pesquisas, no qual deverão constar, entre outros itens, os seguintes: justificativa, objetivo, valor, conteúdo programático, cronograma físico-financeiro, equipes envolvidas e resultados esperados;

III - indicar na proposta final do Plano de Pesquisa anual as articulações institucionais necessárias à viabilização do planejamento;

Art. 10. A Secretaria Executiva será composta pelos seguintes membros:

I - Secretário Executivo, a ser designado pelo IME, entre os integrantes do seu quadro efetivo, para exercer a função cumulativamente com as atribuições do cargo;

II - um representante do INPH; e

III - um representante do IPR.

Art. 11. São organizações executoras das atividades do CENTRAN:

I - por parte do DNIT:

a) Diretoria de Planejamento e Pesquisas;

b) Instituto de Pesquisas Rodoviárias;

c) Unidades Regionais Terrestres;

d) Unidades Regionais Aquaviárias a serem criadas; e

e) Instituto Nacional de Pesquisas Hidroviárias (INPH).

II - por parte da SCT do Comando do Exército:

a) Instituto Militar de Engenharia (IME);

b) Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento (IPD); e

c) Centro Tecnológico do Exército (CTEX).

III - por parte do DEEC do Comando do Exército:

a) Diretoria de Obras de Cooperação (DOCC);

b) Grupamentos de Engenharia de Construção (GpE-Const); e

c) Batalhões de Engenharia de Construção (BHE-Const).

IV - Entidades Públicas ou Privadas, mediante a celebração de instrumentos jurídico-legais específicos.

Art. 12. O CENTRAN disporá das seguintes bases de sustentação:

I - Instituto de Pesquisas Rodoviárias - IPR (âncora);

II - Instituto Militar de Engenharia - IME (âncora);

III - Instituto Nacional de Pesquisas Hidroviárias - INPH (âncora);

IV - Órgãos governamentais;

V - Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia, criado em 1990 pelo Governo Federal;

VI - Universidades e Centros de Pesquisa;

VII - Órgãos e institutos vinculados às Pastas da Educação, Ciência e Tecnologia;

VIII - Programas especiais do Governo Federal;

IX - Redes Cooperativas de Pesquisa;

X - Núcleos de Excelência;

XI - Programas federais e estaduais de incentivo à tecnologia;

XII - Empresas com sucesso na pesquisa tecnológica ou no seu incentivo;

XIII - Empresas privadas com interesse em pesquisas específicas.

Art. 13. Atendendo ao interesse e à conveniência dos participantes principais do CENTRAN (DNIT, SCT e DEEC) poderão ser admitidas novas parcerias, desde que voltadas às pesquisas específicas, em razão de notória especialização, ou da disponibilidade de informações e dados julgados importantes para o CENTRAN.

Art. 14. Para a admissão de novas parcerias, deverão ser celebrados os instrumentos jurídicos legais entre o DNIT e o IME, este último representando a Secretaria de Ciência e Tecnologia do Comando do Exército, por ser a Universidade âncora da rede de pesquisa.

Art. 15. Os recursos financeiros destinados às atividades do CENTRAN serão aplicados de acordo com os instrumentos jurídico-legais específicos, desde que a pesquisa tenha sido aprovada pelo Conselho Técnico-Científico.

Art. 16. O IME poderá 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.

Art. 17. Na celebração de instrumentos jurídico-legais específicos, decorrentes da presente Portaria, deverão ser observadas as disposições contidas na Instrução Normativa nº 1 da Secretaria do Tesouro Nacional, de 15/01/97, e demais normas legais e regulamentares de regência.

Art. 18. O Conselho Técnico-Científico designará os coordenadores e auxiliares responsáveis pelo acompanhamento das atividades de pesquisas a que alude esta Portaria.

Art. 19. As pesquisas deverão ser classificadas por área de conhecimento e atuação, havendo para cada área de conhecimento uma Coordenação e para cada sub-área, uma Gerência, indicada por esta Coordenação.

Art. 20. Os participantes ficam obrigados a guardar sigilo das informações e dados postos à sua disposição, no grau em que tenham sido previamente classificados pela parte que os forneceu, não podendo ser cedidos a terceiros ou divulgados de qualquer forma, sem autorização expressa da parte fornecedora desses dados.

Art. 21. Os conhecimentos adquiridos na execução dos instrumentos legais específicos, bem como os resultados oriundos de experiências ou pesquisas, que se baseiem em informações e dados classificados conforme disposto no artigo anterior, só poderão ser divulgados com autorização do DNIT, salvo quanto à sua utilização no âmbito dos trabalhos a que aludem os mencionados instrumentos.

Art. 22. Os participantes obrigam-se a submeter previamente ao DNIT, para apreciação, o texto da eventual publicação de quaisquer relatórios, artigos técnicos e outros relativos às atividades realizadas em conformidade com esta Portaria.

Art. 23. As publicações de qualquer natureza, resultantes de trabalhos realizados em decorrência desta Portaria, mencionarão expressamente a participação de todos os órgãos conveniados e demais participantes.

Art. 24. Enquanto não for implantada a estrutura do CENTRAN, o DNIT e o IME ficam autorizados a promover, em caráter provisório, em comum acordo, a sua gestão.

Art. 25. Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

JOSÉ ALENCAR GOMES DA SILVA

Ministro de Estado da Defesa

ALFREDO NASCIMENTO

Ministro de Estado dos Transportes

ANEXO B – RELAÇÃO DOS DOCUMENTOS QUE COMPÕEM O RELATÓRIO DO PNLT

O relatório completo do Plano Nacional de Logística e Transportes, é composto por 17 volumes, que em alguns casos estão subdivididos em partes para melhor manuseio. O número de páginas de toda essa documentação é de aproximadamente 3.000, sendo que não constam desse número os anexos que acompanham o modal aeroviário, pois totalizam mais de 5.500 páginas, estando, por isso, disponíveis apenas em CD-ROM.

Relatório Executivo

Volume 1 – Base de Dados

- Tomo 1 – Metodologia
- Tomo 2 – Levantamentos de Dados
- Tomo 3 – Base de Dados Geográfica

Volume 2 – Macroeconomia

- Tomo 1 – Visão do Conjunto
- Tomo 2 – Região Norte
- Tomo 3 – Região Nordeste
- Tomo 4 – Região Centro-Oeste
- Tomo 5 – Região Sudeste
- Tomo 6 – Região Sul
- Tomo 7 – Dinâmica Espacial da Produção, Consumo e Transações Internas
- Tomo 8 – Cenário Tendencial 2023

Volume 3 – Modelagem de Transportes

- Tomo 1 – Montagem da Rede Nacional de Transporte Multimodal e Calibração dos Modelos de Demanda
- Tomo 2 – Portfólio de Investimentos por Vetores Logísticos
- Tomo 3 – Matriz de Custos Operacionais – Modal Rodoviário – HDM-4

Volume 4 – Transporte de Passageiros

- Tomo 1 – Relatório de Modelagem da Situação e Evolução da Demanda de Transporte de Passageiros

Volume 5 – Transporte e Meio Ambiente

- Tomo 1 – Relatório de Tratamento Ambiental no Setor de Transporte

ANEXO C – FICHA TÉCNICA DA ELABORAÇÃO DO PNLT

EQUIPE DE COORDENAÇÃO E ACOMPANHAMENTO

No Ministério dos Transportes

- Francisco Luiz Baptista da Costa – Diretor de Planejamento do Departamento de Planejamento e Avaliação da Secretaria de Política Nacional dos Transportes
- Luiz Carlos Rodrigues Ribeiro – Coordenador-geral de Planejamento do Departamento de Planejamento e Avaliação da Secretaria de Política Nacional dos Transportes
- Laerte Corrêa Marques – Coordenador de Planos, Programas e Projetos do Departamento de Planejamento e Avaliação da Secretaria de Política Nacional dos Transportes

No Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

- Ariel Cecílio Garces Pares – Secretário do Planejamento e Investimentos Estratégicos

No CENTRAN

- Paulo Roberto Dias Morales – Secretário Executivo do CENTRAN/A7
- Marcelo Perrupato e Silva – Coordenador do Projeto
- Saul Germano Rabello Quadros – Coordenador Técnico

EQUIPE TÉCNICA

- Ana Flávia Peçanha de Azeredo
- Aurélio Nonô Valença
- Carlos Roberto Azzoni
- Cássio Frederico Camargo Rolim
- Christina Giacini de Freitas
- Diogo Barreto
- Edison Dausacker Bidone
- Eduardo Amaral Haddad
- Eliane Areas Fadda
- Elizabeth Maria Feitosa da Rocha
- Fernando Augusto Howat Rodrigues
- Fernando José Piva
- Fernando Limeira de França
- Francisco de Castro Pires Ferreira
- Glaydston Mattos Ribeiro
- Ivan da Cunha Reis Junior
- João Carlos Priester Pimenta
- Karina Peixoto
- Lorely Joffe
- Luiz de Gonzaga dos Reis Carvalho
- Luiz Eugênio Dias Gomes
- Márcio Roberto de Lima Paiva
- Margarida Coimbra do Nascimento
- Marta Fornari de Ary Pires

- Maurício de Alcântara Carvalho
- Newton Rabello de Castro Júnior
- Paulo Afonso Romano
- Paulo Petrassi
- Paulo Roberto Haddad
- Roberto Vasconcelos Moreira da Rocha
- Rogério Cervásio
- Rubens Augusto de Almeida Junior
- Sergio de Almeida Castro
- Sergio Henrique Demarchi
- Stella Procopio da Rocha
- Thiago Affonso Meira
- Vanessa Madrucci
- Vera Pastorelo
- Victor Honorato Ferraz
- Wagner Colombini Martins
- Wando Pereira Borges

COLABORADORES

Ministérios

- Casa Civil da Presidência da República
- Ministério dos Transportes – MT
 - Administrações Hidroviárias
 - Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ)
 - Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)
 - Companhias Docas
 - Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes (DNIT)
 - Secretaria de Gestão de Programas de Transportes (SEGES)
 - Secretaria de Fomento para Ações de Transportes (SFAT)
 - VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.
- Ministério da Defesa – MD
 - Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC)
 - Empresa Brasileira de Infra-estrutura Portuária (INFRAERO)
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG
 - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)
- Ministério do Meio Ambiente – MMA
 - Agência Nacional de Águas (ANA)
 - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)

- Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA
 - Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB)
- Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC
 - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)
- Ministério da Fazenda – MF

Instituições

- CNA e suas Federações
- CNC e suas Federações
- CNI e suas Federações
- CNT e suas Federações
- CNTT e suas Federações
- Secretarias de Agricultura, Comércio, Indústria, Planejamento e Turismo das Unidades da Federação
- Sindicatos de Operadores e Trabalhadores do Setor de Transportes
- Empresas e Organizações
 - Empresa Maranhense de Administração Portuária (EMAP)
 - Companhia Ferroviária do Nordeste (CFN)
 - Companhia Siderúrgica do Pará (COSIPAR)
 - Petrobras Transporte S.A. (TRANSPETRO)
 - Transportes Bertolini
 - VANTINE Solutions S.A.
- Associações
 - Associação Brasileira dos Terminais Portuários (ABTP)
 - Associação Nacional dos Usuários de Transporte de Carga (ANUT)
 - Associação Brasileira da Infra-estrutura e Indústrias de Base (ABDIB)
 - Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias (ABCR)
 - Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários (ANTF)
 - Associação de Usuários dos Terminais Portuários de Salvador (USUPPORT)
- Universidades, Academias e Instituições de Ensino e Pesquisa
 - Associação Nacional de Pesquisa e Ensino em Transportes (ANPET)
 - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/RJ)
 - Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ – COPPE, COPPEAD)
 - Universidade de São Paulo (USP – FEA, FIPE, FIA)

Pessoas Físicas

- Albuíno Cunha de Azeredo
- Alfredo Coary de Iracema Gomes
- Antonio Inácio Sobrinho
- Duwal Luiz de Oliveira Bueno
- Eliezer Batista da Silva
- Eliseu Resende
- Ernesto Carrara Junior
- Jony Marcos do Valle Lopes
- Luiz Eduardo Garcia
- Luiz Fernando de Pádua Fonseca
- Luziel Reginaldo de Souza
- Mário Antônio Garcia Picanço
- Martinho Cândido Velloso dos Santos
- Rafael de Almeida Magalhães
- Renato Casalli Pavan
- Roberto Silva Acevedo
- Rosane dos Santos Lourenço

ANEXO D – FOLHA DE APRESENTAÇÃO DA ENTREVISTA / QUESTIONÁRIO

INSTITUTO BRASILEIRO DE INFORMAÇÃO EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

**Programa de Pós-graduação em Ciência da Informação
PPGCI – IBICT/UFRJ**

LEVANTAMENTO DE CAMPO Entrevista

Prezado(a) Sr(a),

O presente levantamento faz parte da pesquisa de Mestrado de Alessandra Morgado Ramiro de Lima, aluna do Programa de Pós-graduação em Ciência da Informação do IBICT/UFRJ, sob a orientação da Prof^a Dra. Ana Maria Barcellos Malin, e tem por objetivo investigar como os requisitos de informação condicionaram a elaboração do Plano Nacional de Logística e Transportes – PNLT.

A sua participação é de muita importância, pois as informações obtidas contribuirão para a análise e reflexão visando a concretização do objetivo traçado.

As respostas serão utilizadas somente nesta pesquisa. Após a conclusão da dissertação será disponibilizada uma cópia do estudo completo.

Desde já, agradeço a sua participação.

Atenciosamente,

Alessandra Morgado Ramiro de Lima
Mestranda em Ciência da Informação

Local:

Data:

Nome:

e-mail:

Tel:

Função que exerce atualmente:

Função que exercia na elaboração do PNLT:

Coordenador do Projeto

Escolaridade: ☐ Superior ☐ Especialização ☐ Mestrado ☐ Doutorado ☐ Outro

Sexo: ☐ Masculino

☐ Feminino

Faixa Etária: ☐ Até 35 anos ☐ De 36 a 45 anos ☐ De 46 a 55 anos ☐ Mais de 55 anos

Módulo I – Requisitos Informativos

(assunto: **identificação das necessidades de informação**)

1 – Quais foram os aspectos que nortearam a definição das necessidades de informação? Houve algum critério para essa definição? Em caso, positivo, qual?

2 – Houve algum processo participativo na definição das necessidades de informação? Em caso positivo, como isso foi estabelecido?

Em relação a essa etapa de definição das necessidades de informação:

Quem definiu?	☐ SPNT	☐ CENTRAN	☐ SPNT / CENTRAN	☐ Grupo de colaboradores	☐ Outros _____
Quem gerenciou?	☐ SPNT	☐ CENTRAN	☐ SPNT / CENTRAN	☐ Grupo de colaboradores	☐ Outros _____

(assunto: **processo obtenção das informações**)

3 – Quanto a obtenção das informações definidas como necessárias a elaboração do PNLT:

- Como foram identificadas e localizadas?

() **pesquisa de mapeamento** () **reuniões** () **Outros** _____

- Como ocorreu a coleta?

() **formal (estruturada)** () **informal (não-estruturada)**

- Foi estabelecido alguma padronização para a coleta?

() **sim** () **não**

Obs.: (De que tipo?)

- As informações precisaram de algum tratamento para serem inseridas na base?

() **Compatibilização de software** () **Codificação** () **limpeza**

() **digitalização** () **Outros** _____

4 - A realização da pesquisa documental nos relatórios do Plano, mostrou que, por meio de parcerias, as informações foram obtidas de várias fontes – tanto da esfera pública como da esfera privada. Como foi estabelecida e estruturada esta relação?

5 – Houve alguma formalização desta colaboração?

() sim () não

Obs.:

Caso sim, em relação a lista de colaboradores que consta no Relatório Executivo do PNLT, de que tipo ocorreu esta formalização?

COLABORADORES (Lista)	Documento de seção de informação	Protocolo de intenção	Contrato	Outro (especificar)
--------------------------	--	-----------------------------	----------	------------------------

6 – O Relatório mostra também a participação de pessoas físicas. Como foi esta participação? Contribuíram de alguma forma para a obtenção das informações? Houve alguma formalização desta participação?

COLABORADORES - Pessoas Físicas	Documento de seção de informação	Protocolo de intenção	Contrato	Outro (especificar)
---------------------------------	--	-----------------------------	----------	------------------------

Módulo II– Avaliação do contexto de desenvolvimento do PNLT e do ambiente de informação

(assunto: **contexto (ambiente) de elaboração do PNLT**)

7 - Considerando o período de **descontinuidade** no planejamento do setor de transportes, como o senhor caracteriza o **contexto (ambiente)** em que foi elaborado o PNLT nos aspectos:

Aspectos		Grau crescente de impacto			
		0	1	2	3
1	Políticos				
2	Econômicos				
3	Sociais				
4	Administrativos				
5	Informacionais				

0 Fator não impacta o processo / 1 Fator com baixo impacto no processo / 2 Fator com relevante impacto no processo / 3 Fator Crítico de Sucesso no processo

8 - Como o Sr(a) identifica e qualifica o ambiente (com relação a informação) em que ocorreu o processo decisório, do PNLT?

Ator	Problema
☐ Um ator racional decide e executa ☐ Um ator não- racional, falível ☐ Diversos atores e competências em cooperação ☐ Atores competindo organizados em grupos de interesses ☐ Atores em estruturas políticas e econômicas com desigualdade	☐ Bem definido ☐ Definido de forma imprecisa ☐ Interpretação variável a cada ator ☐ Múltiplas definições de valores, impactos e direitos ☐ Definições em bases ideológicas
Informação	Tempo
☐ Perfeita ☐ Imperfeita ☐ Qualidade e acesso variados ☐ Contestada e aceita como manipulada ☐ Desinformação ideológica e vinculada ao poder	☐ Infinito ou sempre suficiente ☐ Limitado ☐ Limitado ☐ Tempo é poder ☐ É poder e é limitado conforme interesse dos atores
Estratégia prática	
☐ Tecnicamente perfeita, ótima ☐ Baseada em baixas expectativa e satisfação ☐ Atuação em redes ☐ Incremental, com verificação e ajustes ☐ Baseada em antecipação, neutralização, organização	

9 – Já nas idéias-forças que nortearam as bases conceituais do PNLT estava a proposta de um planejamento permanente, participativo, integrado e interinstitucional. Como foi pensada a operacionalização desta ação em termos de articulação da rede de informações?

10 – Na formulação do PNLT, houve limitação no tocante aos recursos disponíveis (humanos, financeiros, prazo de execução, processos administrativos, etc.) que podem ter impactado o levantamento de informações? Neste caso, foram utilizadas medidas mitigadoras? Quais?

☐ sim ☐ não

Obs.:

11 – O primeiro objetivo do PNLT aponta a perenização do plano baseada em um Sistema de Informação Georreferenciada. Em virtude disto, qual o status da Estrutura Informacional existente, pré-plano, para dar suporte a sua elaboração?

12 – O Relatório do PNLT, no volume referente a Base de Dados, aborda a metodologia de construção da base de dados usando dados pré-existentes do GEIPOT, CENTRAN e IBGE. Quanto a estes dados, como o senhor(a) classifica:

Disponibilidade

	Imediata	Mediante formalização
GEIPOT		
CENTRAN		
IBGE		

Obs.:

Grau de atualização

	Atual	Até 5 anos	Até 10 anos	Desatualizada
GEIPOT				
CENTRAN				
IBGE				

Obs.:

Formato para inserção na base do PNLT

	Totalmente compatível	Razoavelmente compatível	Incompatível
GEIPOT			
CENTRAN			
IBGE			

Obs.:

(assunto: **avaliação do processo**)

13 – Com a entrega do plano, em abril de 2007, esta rede de colaboração para obtenção de informação foi mantida? De que forma?

14 – Com a construção de todo este processo de planejamento do PNLT, com se avalia a Estrutura Informacional que foi criada?

E na avaliação de alguns elementos pontualmente:

	Excelente	Muito Bom	Bom	Razoável	Ruim	Inexistente
Diretrizes informacionais estabelecidas						
Política de informação definida						
Fluxo formal de informação						
Base de dados atualizada						
Recursos tecnológicos						
Equipe de técnicos e analistas de informação						
Troca de informação com áreas correlatas						
Sistema de informação constituído						

Obs.:

15 – Dentre os fatores abaixo, considerados para atingir os objetivos definidos para a elaboração do PNLT, como o senhor os classificaria num grau crescente de impacto?

Fatores		Grau crescente de impacto			
		0	1	2	3
1	Formação de equipe técnica				
2	Estrutura (Capital) informacional				
3	Período temporal para elaboração do plano				
4	Demandas políticas oriundas de disputa e relações de forças de poder				
5	Abertura à participação da sociedade				
6	Outros (definir):				

0 Fator não impacta o processo / **1** Fator com baixo impacto no processo / **2** Fator com relevante impacto no processo / **3** Fator Crítico de Sucesso no processo

16–No processo de definição das necessidades de informação, como o Sr(a) avalia a percepção (da equipe) quanto a forma de apropriação e uso:

- () informação como objeto – prova
- () informação como poder – subjugação
- () informação como emancipação – decisão
- () informação como significado – criação de novo conhecimento

Obs.:

17 – Finalizando, qual a avaliação e possível aprendizagem, que poderia ser explicitada, no sentido do valor da informação e da necessidade de seu gerenciamento, de forma perene, séria e inteligente, para apoiar o agir público?