



**Esta comunicação está sendo submetida ao  
GT 5 – Política e Economia da Informação**

**Esta comunicação está sendo submetida para apresentação na modalidade:**

Comunicação oral

Pôster

### **O JOGO DO “GANHA-GANHA” NA ELABORAÇÃO DO PLANO NACIONAL DE LOGÍSTICA E TRANSPORTES: UM ESTUDO SOBRE INFORMAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**Resumo:** Este artigo apresenta e discute a adoção de uma estratégia de articulação em redes, com a atuação de diversos atores e competências, em diferentes esferas – pública e privada –, como um relevante modelo que contribuiu para a constituição de uma estrutura informacional na elaboração do Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT), desenvolvido entre dezembro de 2005 e abril de 2007. Conclui-se pela necessidade de aprofundar esta experiência e de ampliar sua aplicação na elaboração de outras políticas e planos públicos.

**Palavras-chave:** Informação, Políticas Públicas, Setor de Transportes Brasileiro.



## 1 INTRODUÇÃO

Com o mundo globalizado as nações passam a manter acentuado nível de dependência global, o que gerou novas formas de articulação entre o Estado e a sociedade, onde 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” (CASTELLS,2006, p. 26).

Este cenário provoca reestruturação dos processos sociais, que passam a se basear fortemente em redes de informação. Como consequência, surgem novas demandas sobre 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 aumentam a dependência e a intensidade de uso da informação, fazendo com que boas políticas públicas e projetos consistentes baseiem-se em grande número de informações, e que seus resultados estejam diretamente ligados à disponibilidade, confiabilidade e qualidade desses dados.

Este artigo é resultado da pesquisa de mestrado em Ciência da Informação, realizada no âmbito do convênio IBICT/UFRJ, no período de março de 2009 a março de 2011, que abordou a discussão sobre os requisitos de informação em um processo de formulação de política pública no Brasil contemporâneo, elegendo a elaboração do Plano Nacional de Logística e Transportes – PNLT, que ocorreu entre dezembro de 2005 e abril de 2007, como estudo de caso.

O rico campo de pesquisa do PNLT foi direcionado pelo questionamento sobre 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? E teve como premissa a afirmativa 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, na qual, 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.

Neste sentido o recorte deste artigo, destaca importantes levantamentos teóricos e documentais que auxiliaram o aprofundamento do estudo, por meio de uma pesquisa qualitativa com entrevistas em profundidade, que possibilitaram confirmar esta premissa.



## 2 INFORMAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

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. Torna-se 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. Nesse sentido, a aplicação de conhecimento ao trabalho foi a principal razão para o explosivo aumento de produtividade que o mundo viveu no século XX (MALIN, 2009, p.7).

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, onde a informação é o que pode responder questões importantes relacionadas às atividades do grupo alvo (CAPURRO; HJORLAND 2007). Neste sentido, olhar a organização como “um grupo humano, composto por especialistas que trabalham em conjunto em uma tarefa comum” permite olhar uma equipe de trabalho numa abordagem sistêmica e organizacional, na qual sua atuação é sempre especializada e definida por uma tarefa na busca dos objetivos estabelecidos (DRUCKER, 1999, p. 33).

Hoje, não há como, o governo ou as instituições públicas 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 conseqüente 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).

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

Na Sociedade da Informação, o ambiente de informações - entendido como sendo a cultura, o comportamento, os processos de trabalho, as tecnologias e os sistemas associados à informação – no setor público é pressionado por uma massa explosivamente crescente de informações e pela necessidade de articular e integrar as cadeias e redes produtoras e usuárias.



No caso do agir público aqui em foco, o da elaboração de políticas públicas, alguns desses aspectos devem ser estudados e levados em consideração.

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 Souza(2006), 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, id., p.5)

Jardim et al. (2009) nos aponta ainda que, os estudos de políticas públicas estão mais voltados para a análise dos efeitos das políticas elaboradas, portanto mais tangíveis de se avaliar, do que para o “estudo do processo político e das circunstâncias políticas em que são pensadas e decididas”, de mais difícil abordagem.

É relevante ressaltar 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. 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).

O processo de políticas públicas pode ser dividido em três fases, que compreendem: formulação, implementação e avaliação. A primeira fase, 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 e 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). 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*<sup>1</sup> e *politics*<sup>2</sup>) 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).

Iniciando a busca desse entendimento, Frey (2000, p.221) usa o conceito redes de interações políticas (*policy network*) indicando que o processo de formulação de políticas não é estruturado exclusivamente através de acordos institucionais formais. Com isto 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

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

---

<sup>1</sup> Entendida como ação pública (ou seja, os processos que elaboram e implementam programas e projetos públicos).

<sup>2</sup> Entendido como debate partidário



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 (*policy networks*) é estabelecer uma tentativa de fortalecer grupos de interesse, bem como de diminuir as fronteiras entre público e privado, procurando promover a transnacionalização 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. 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. 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.

### **3 PRINCIPAIS MARCOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSPORTES NO BRASIL**



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.

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.

Nesse sentido, é relevante a breve descrição da 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 instâncias, 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 aqui apresentado.

#### **4 A ELABORAÇÃO DO PLANO NACIONAL DE LOGÍSTICA E TRANSPORTES**

O Plano Nacional de Logística e Transportes – PNLТ, 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. O PNLТ é aqui analisado sob a ótica da ação pública como *policies*, isto é, dos processos que elaboram e implementam programas e projetos públicos.

O estudo foi desenvolvido 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 e foram realizadas entre novembro e dezembro de 2010, tanto em Brasília como no Rio de Janeiro, junto a Equipe de Coordenação e Acompanhamento do PNLТ<sup>3</sup>, que desempenhou funções estratégicas e de decisão no processo de elaboração do plano. Destaca-se ainda, que os nomes desses atores serão preservados na análise aqui desenvolvida, sendo referenciados, portanto, como entrevistados 1, 2, 3, 4 e 5.

A elaboração do PNLТ 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.

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 (CENTRAN, 2007d). A realização das reuniões regionais teve o objeto de buscar o efetivo

---

<sup>3</sup> Composta por membros do Ministério dos Transportes e do CENTRAN, sua composição pode ser consultada nos relatórios do PNLТ (CENTRAN, 2007).





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. O PNLT 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: setores produtivos; usuários; transportadores; e governos dos Estados (áreas de Planejamento e Transportes).

Os requisitos de informação levaram a que fosse criada uma base nacional de dados georreferenciada, orientada para a modelagem estratégica de transporte, considerando os principais tipos de cargas, no nível de agregação espacial dos principais corredores entre as microrregiões brasileiras definidas pelo IBGE. Para tanto, foram definidas as necessidades de informações sobre produção, logística, transporte e suas inter-relações, sobre as quais seriam aplicadas ferramentas computacionais, visando a criação de cenários e tornando possível a identificação e avaliação de fatores de infra-estrutura, socioeconômicos, institucionais e regulatórios associados à disfunções observadas e/ou antecipadas pelo (qual?) sistema de transportes.

Da análise do fluxograma de tarefas do PNLT constata-se que houve seis meses (de 15 de fevereiro a 15 de agosto) para que os requisitos de informação necessários às decisões sobre o PNLT fossem atendidos. Portanto, um período muito restrito para a realização dessa etapa.

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”.

A pesquisa realizada mostrou que a atualização das informações e a incorporação de novas informações implicaram uma intensa pesquisa bibliográfica. Paralelamente, ocorreram periodicamente reuniões de caráter técnico com grupos de colaboradores, 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.



### 3.1 O “jogo do ganha-ganha” em ação

Buscando entender como foram atendidos os requisitos de informação pretendidos, 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 foi assim comentado por um dos entrevistado 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 organizada. Estava sendo estruturada”(ENTREVEISTADO 3).

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, ancorado na pesquisa acadêmica e na participação de instituições públicas e privadas e pessoas físicas com capital intelectual em transportes e áreas afins, como já o faziam os centros de excelências. A estratégia de articular e 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 para a elaboração do PNLT. A percepção do grupo de atores mostrou que as demandas políticas oriundas de disputas e das relações de poder, apesar de muito comuns em ações de governo, 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 prazo curto 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.

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.

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 foi percebida pelos entrevistados como processo de criação de novos conhecimentos.

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 da obtenção das informações, decorrentes das necessidades identificadas, ficou sob responsabilidade do CENTRAN, durante toda a fase de elaboração do PNLT. A identificação e a localização das fontes de 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 unidade da federação, números dentro de um círculo branco. Os números pretos, em negrito e não circulados indicam as regiões.

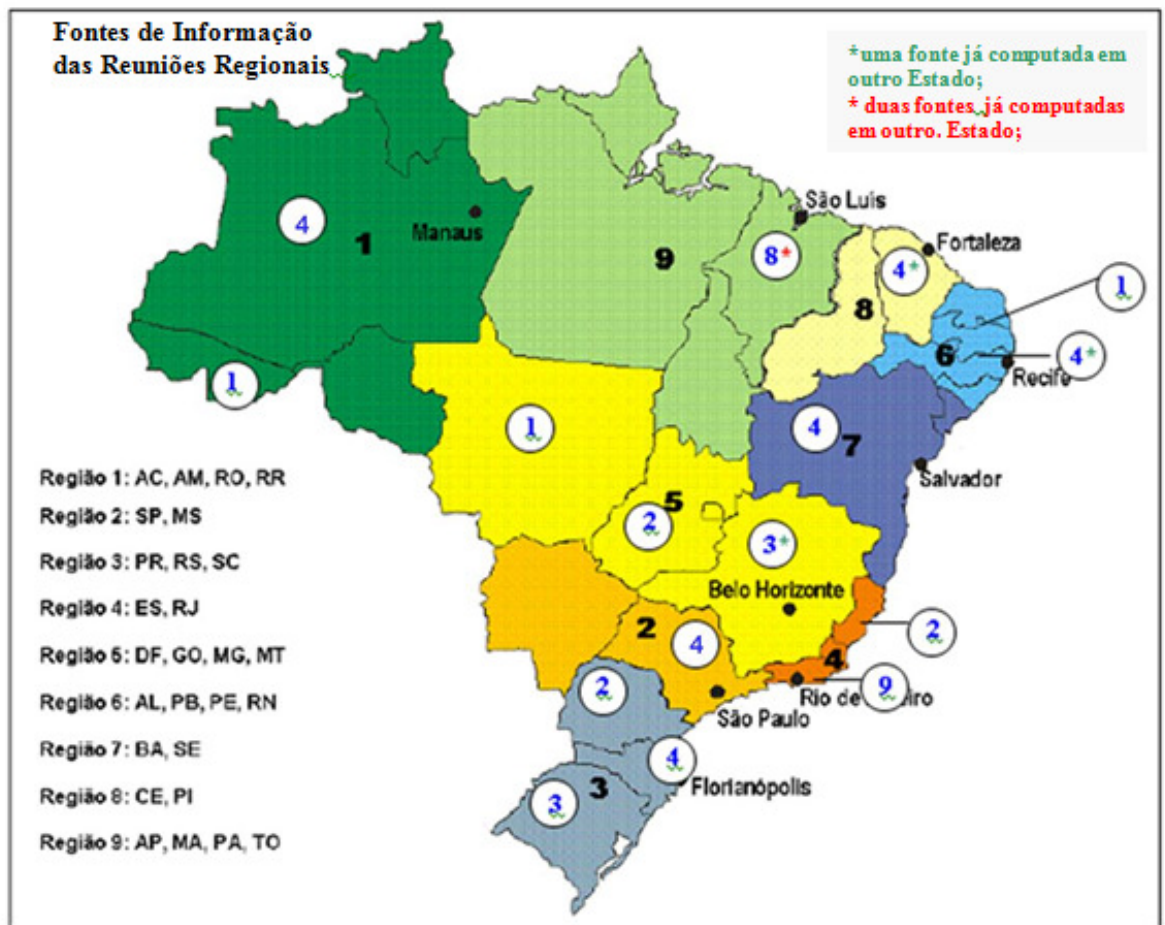


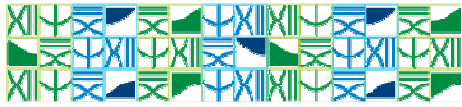
Figura 8: Distribuição das fontes de informações provenientes de reuniões regionais  
Fonte: Elaborado pela autora, com base nos relatórios do PNLT

As entrevistas mostraram que, conforme eram identificadas necessidades de novas informações selecionavam-se as instituições que poderiam servir como fontes de consulta e coleta, obedecendo o princípio da confiabilidade e de qualidade.

A obtenção de informação, em todos os casos, foi formalmente oficializada: seja através de protocolos de intenções, de parcerias, ou acordos de cooperação. Isto se expressa no dizer de um dos entrevistados, como o “jogo do ganha-ganha”

É porque se você não institucionalizasse isso, se ficasse muito ligado ao [...] 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 dos 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)

Outro entrevistado 5, expressou uma 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 [...]

## 5 CONCLUSÕES

Este trabalho discutiu como a estratégia do “jogo do ganha-ganha”, estruturado no processo participativo, permitiu o atendimento aos requisitos de informação na elaboração do PNLT.

Constou-se que os maiores desafios enfrentados foram o período temporal limitado (aproximadamente seis meses); a inexistência de uma estrutura informacional previamente constituída capaz de dar suporte aos trabalhos; 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; e 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.

Estes desafios foram ultrapassados com a adoção de uma 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. E indicaram, inclusive, a existência no Brasil, de uma capacidade instalada de produção de informações relativas ao setor de transportes, descentralizada em várias instituições fontes – o que mostra 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.

**Abstract:** This paper presents the adoption of a strategy of network articulation, with the performance of several agents and their competence, in different spheres – both public and private – as an important tool that has contributed to the full establishment of an information structure in the development of National Plan Logistics and Transportation (NPLT), elaborated from December 2005 to April 2007.

**Keywords:** Information, Public Policy, Brazilian Transportation Sector.

## REFERÊNCIAS

- 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](http://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](http://www.revistasusp.sibi.usp.br/pdf/rege/v13n3/v13n3a2.pdf)> Acesso em 10 nov. 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.



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.

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

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](http://www.oei.es/salactsi/rdagnino1.htm)>. Acesso em 09 abr. 2010.

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.

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](http://www.preac.unicamp.br/arquivo/materiais/txt_Frey.pdf)>. Acesso em 15 mar. 2010.

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](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](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-99362009000100002&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 29 mai. 2010.

LIMA, A.M.R. **Requisitos de informação para o agir público: um estudo à luz do plano nacional de logística e transportes**. Dissertação de mestrado IBICT/UFRJ. Março, 2011. Disponível em: <<http://ibict.phlnet.com.br/anexos/MorgadoLima2011.pdf>>. Acesso em 20 jul. 2011.

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](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](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.

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

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.

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](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 7 mar. 2010.