

ANDRÉ DE OLIVEIRA NUNES

**ANÁLISE DA ELABORAÇÃO DO PLANO NACIONAL DE LOGÍSTICA E
TRANSPORTES SOB A ÓTICA DO MÉTODO PES**

BRASÍLIA

JUNHO/2018

ANÁLISE DA ELABORAÇÃO DO PLANO NACIONAL DE LOGÍSTICA E TRANSPORTES SOB A ÓTICA DO MÉTODO PES

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como parte dos requisitos
para obtenção do grau de Especialista em
Planejamento e Estratégia de
Desenvolvimento.

Aluno: André de Oliveira Nunes

Orientador: Ronaldo Coutinho Garcia

Co-orientador: Jean Marlo Pepino de Paula

BRASÍLIA

JUNHO/2018

A ELABORAÇÃO DO PLANO NACIONAL DE LOGÍSTICA E TRANSPORTES SOB A ÓTICA DO MÉTODO PES

Autor: André de Oliveira Nunes

Instituição: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT

Palavras-chave: Infraestrutura de Transportes, PNLT e PES.

Resumo

O PNLT, baseado em um modelo tradicional de planejamento e restrito ao ambiente de transportes, apresenta objetivos e metas a serem desenvolvidas e alcançadas em médio e longo prazo, os quais serviriam de subsídio para os PPAs 2008-2011, 2012-2015, 2016-2019 e 2020-2023, com reflexos a serem atingidos até o ano de 2035. Constatase pela diversidade de atores convidados a participarem da elaboração do PNLT, bem como pelas características desses, que o ambiente da infraestrutura de transportes é um ambiente complexo o qual requer uma ferramenta de planejamento dinâmica e robusta que permita absorver no plano as suas peculiaridades e alcançar seus objetivos. Observa-se também que, apesar de haver no modelo suporte do PNLT uma fase de diagnóstico, identificação de atores sociais e desenvolvimento de plano de ação, não há sinergia entre as etapas do plano, assim como sugere o PES por meio dos quatro momentos definidos por Matus, enquadrando, dessa forma, o PNLT como um plano elaborado por conceitos tradicionais e não com conceitos situacionais.

1. INTRODUÇÃO

O histórico das últimas três décadas marcadas por constantes crises, sejam nacionais ou internacionais, deixou reflexos graves no setor de infraestrutura de transportes e, por isso, revelou-se em caráter de urgência uma mudança nesse panorama. Diante desse cenário e com a necessidade de retomar o crescimento econômico, em 2007 com o Plano Nacional de Logística e Transportes – PNLT, o Estado brasileiro volta a ter uma proposta estruturada de investimentos no setor de infraestrutura de transportes.

Formulado pelo Ministério dos Transportes e tendo com um dos princípios a vocação produtiva das diversas regiões do país, o PNLT surge, com uma estimativa de investimentos em torno de 430 bilhões de reais, como um instrumento para a organização estratégica do crescimento econômico do Brasil, integrando as visões de território e desenvolvimento. Apresentou como objetivos equilibrar a matriz de transportes, aumentando a participação dos modos ferroviário e hidroviário e elevar o percentual do PIB em investimentos em infraestrutura a pelo menos 1% durante o período de 2008 a 2023, orientando assim o planejamento das ações públicas e privadas no setor dos transportes, subsidiando os Planos Plurianuais até 2023.

Tendo em vista a dimensão e a consistência técnica do PNLT, bem como os benefícios econômicos em termos de desenvolvimento que a sua efetivação é capaz de produzir, este trabalho, que está estruturado em cinco tópicos: Introdução, Referencial Teórico, Procedimentos Metodológicos, Plano Nacional de Logística e Transportes e Considerações Finais, se propõe a realizar análise crítica da formulação do plano a partir de uma proposta teórico-metodológica de planejamento (Planejamento Estratégico Situacional - PES) de forma que seja possível, identificar suas limitações assim como propor aperfeiçoamentos quando da retomada de sua execução, se for o caso.

No tópico Referencial Teórico, será feito um levantamento bibliográfico dos principais conceitos de planejamento governamental no Brasil no período a partir de 1988, quando da Constituição Federal há a instituição dos PPAs. Ainda nesse tópico, há uma descrição sucinta dos PPAs, seus principais objetivos e é apresentado em seguida conceitos principais do Planejamento Estratégico Situacional.

Em seguida, no tópico Procedimentos Metodológicos é descrito de forma sucinta a metodologia de análise aplicada, bem como os objetivos que a análise deverá alcançar.

No tópico seguinte, serão apresentadas as etapas de elaboração do PNLT e uma análise de tais etapas a partir dos conceitos principais do Planejamento Estratégico Tradicional e do Planejamento Estratégico Situacional.

Por fim, no último tópico, será apresentada uma conclusão, na qual serão feitas reflexões sobre as análises realizadas sobre o PNLT a partir dos conceitos do Planejamento Estratégico Tradicional e do Planejamento Estratégico Situacional.

2. Referencial Teórico

A infraestrutura, seja com sua expansão ou estagnação, exerce influência na macroeconomia em vários vetores. Quando da sua estagnação, gera a necessidade cada vez maior de recursos para eliminar gargalos gerados pela falta de investimento, provocando inércia de seus ofertantes, sejam eles agentes públicos ou privados, além de frustrar as expectativas dos agentes econômicos demandantes da própria infraestrutura. Porém, quando da sua expansão, contribui para encadeamento de renda, pois, além da geração de postos de trabalho diretos e indiretos, gera também reflexos positivos no consumo de bens de capital e de diversos insumos industriais, além de também provocar efeitos em aspectos econômicos associados, a exemplo do crescimento do produto interno bruto (PIB) e do incremento da competitividade das empresas. Fora do espectro econômico, produz efeitos também no âmbito social, vinculados à universalização de serviços públicos de saneamento básico e de transporte (COSTA e SABBATINI, 2012).

Costa e Sabbatini (2012) destacam ainda que a infraestrutura possui características econômicas que tornam seus serviços estratégicos, os quais se configuram como determinantes para desenvolvimento nacional e regional, pois, pela localização, as vezes afastados de centro econômicos, os tornam socialmente essenciais, configurando-se assim como bens públicos. Além disso, entendem que a infraestrutura demanda por recursos amplos para o financiamento de sua instalação, onde a incerteza provocada pelos geralmente longos prazos de maturação, eliminam o interesse e a participação de investidores privados, fazendo com que os investimentos em capacidade nova de infraestrutura, bem como a sua amortização, sejam assumidos quase sempre pelo Estado, cabendo a este racionalizar suas ações já que, nesse setor, os investimentos possuem valores elevados e necessitam, como todo gasto público, ser aplicado com eficiência. Destacam ainda que, embora, nas modernas economias capitalistas, o setor

privado seja o principal agente, no que concerne ao investimento em obras de infraestrutura, nos casos dos países em desenvolvimento, o Estado é quem atua diretamente como protagonista do investimento em infraestrutura.

Hirschman (1961), dentre os tipos de infraestrutura, destaca a infraestrutura de transportes, juntamente com a energia, como condição essencial para o desenvolvimento econômico, pois a mesma proporciona a integração nacional e internacional, desenvolvimento social, defesa nacional, além de atrair de novos investimentos. Portanto, demonstra-se como uma grande ferramenta, não somente para atender aos interesses de mercado, mas também, da sociedade como um todo.

Dessa forma, evidencia-se a relevância que a infraestrutura de transportes possui para o desenvolvimento econômico de um país, de forma que deverá o Estado exercer o seu papel de promotor da infraestrutura de transportes por meio de investimentos, no intuito de impulsionar o desenvolvimento de suas regiões e, conseqüentemente, o desenvolvimento nacional, tendo como foco a eliminação de gargalos que inibem e até impedem a expansão do setor produtivo. Por isso, Costa e Sabbatini (2012) ressaltam a necessidade do planejamento estatal do investimento, para que seja sejam evitados aumentos das desigualdades dentre as diversas regiões de um país por meio de uma falha na alocação dos recursos, já que, quando a decisão de investir é orientada pelos interesses do mercado, há a tendência natural de alocar os recursos no entorno de espaços já com ampla densidade. Além disso, a organização territorial da infraestrutura influencia o modelo da localização produtiva, principalmente porque estes produzem elevados efeitos de irreversibilidade, com resultados geracionais para as regiões contempladas ou preteridas pela expansão.

O Brasil, durante sua fase desenvolvimentista, possuiu uma estratégia de desenvolvimento que teve sua implementação executada de forma gradual, como resultado de acontecimentos, pressões, articulações, conflitos econômicos e políticos, os quais favoreceram o planejamento e as políticas em favor da industrialização no país. Fizeram parte dessa estratégia mudanças institucionais relevantes, algumas implantadas entre os anos de 1930 e 1945 e outras nos anos 50, no segundo governo Vargas, no qual foram realizadas reformas institucionais destinadas a conduzir os investimentos estimulados pela demanda doméstica de produtos industriais e a infraestrutura correspondente, algo semelhante ao cenário recente da economia

brasileira, onde estiveram presentes os três motores do desenvolvimento econômico: consumo de massa, recursos naturais e infraestrutura (BIELSCHOWSKY, 2013).

Segundo (FRISCHTAK, 2013), esse período foi precedido pela primeira experiência de planejamento no Brasil implementada sob um regime democrático, denominado de PLANO SALTE, apresentado pelo presidente Eurico Dutra. Tal denominação foi tirada das iniciais das quatro principais áreas que o plano se propunha a desenvolver: saúde (s), alimentação (al), transporte (t) e energia (e). Anteriormente, mas não em períodos democráticos, ainda durante a Segunda Guerra Mundial, há o registro da formulação de dois planos: o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, instituído em 1937, e o Plano de Obras e Equipamentos de 1943, ambos elaborados durante o primeiro governo Vargas.

No que concerne à infraestrutura de transportes, o Plano Salte, que se propunha a ser executado no período de 1949 a 1953, partia da constatação de uma deficiência crônica dos meios de transporte — estradas de ferro e de rodagem, transportes fluviais e marítimos. Assim, objetivava-se a estabelecer um programa incluindo a construção de ferrovias de acordo com o Plano Nacional de Viação, e abrangendo também as rodovias do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem e do Plano Rodoviário, bem como o reaparelhamento dos portos, a melhoria das condições de navegabilidade dos rios, o aparelhamento da frota marítima e a construção de oleodutos. Nas outras áreas de infraestrutura, foram elaboradas propostas para o setor energia dentre as quais: lavras e industrialização do petróleo e do gás natural (FRISCHTAK, 2013).

Mesmo com o fim do governo Dutra e a posse de Getúlio Vargas para seu segundo governo, o Plano Salte continuou existindo, com o firme propósito do novo Presidente de impulsionar a industrialização, com a adoção de medidas condizentes com os objetivos de sua política econômica e financeira, eliminando gastos considerados desnecessários e investimentos nos setores de construção e produção, com prioridade para o setor de transportes e para a produção de energia elétrica. Posteriormente, Vargas institui o Plano Lafer em substituição ao Salte, incluindo a maior parte de seus projetos.

Após a era Vargas, foi sucedida o sucedido por um período de grandes investimentos em infraestrutura, tendo no governo JK o seu início, baseado no Plano de Metas, que tinha como objetivos desenvolver os setores energéticos, transporte, alimentação,

indústria de base, educação e a construção de Brasília. No Plano de Metas, se fez uso de uma técnica instrumental de planejamento na sua formulação, conhecida como a saída do subdesenvolvimento por meio da industrialização, cujo intuito foi viabilizar seus planos político-econômicos de desenvolvimento da industrialização. Seu modelo de financiamento estava sustentado por um tripé econômico dividido entre investimento estatal, investimento privado de capital externo, e investimento de capital privado nacional, demonstrando-se assim um complexo esquema de incentivos e desincentivos, através da caracterização por créditos subsidiados e taxações em setores selecionados, gastos do estado em melhorias da infraestrutura (FRISCHTAK, 2013).

Após o governo JK vem o período do regime militar, onde as ações de planejamento para infraestrutura, mais especificamente no setor de transportes, acontecem de forma sistemática. Nesse período, destacam-se os grandes investimentos em infraestrutura que foram realizados pelo Estado, chegando a uma média de 5,42% do PIB na década de 1970, como também a criação do Geipot, em 1965, com a denominação de Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes, criação essa que resulta em 1973 na formulação do Plano Nacional de Viação – PNV.

Ao longo das décadas de 1980 e 1990 as estratégias nacionais de longo prazo foram deixadas de lado e todos os esforços e preocupações foram direcionados para a estabilidade macroeconômica e sua gestão de curto prazo, bem como para a construção de instrumentos de regulação que garantissem o funcionamento correto do mercado. Em outras palavras, a função planejamento foi sendo gradativamente corroída no Estado, tanto no âmbito acadêmico quanto no político (Costa e Sabbatini, 2012). Dessa forma, os recursos para investimentos em infraestrutura de transportes tornam-se escassos, criando um cenário que foi muito prejudicial ao país já que, de acordo com Bielschowsky (2013), o estímulo ao desenvolvimento econômico provocado pelos investimentos em infraestrutura alcança a economia como um todo, juntamente com investimentos paralelos em outros setores, como o social.

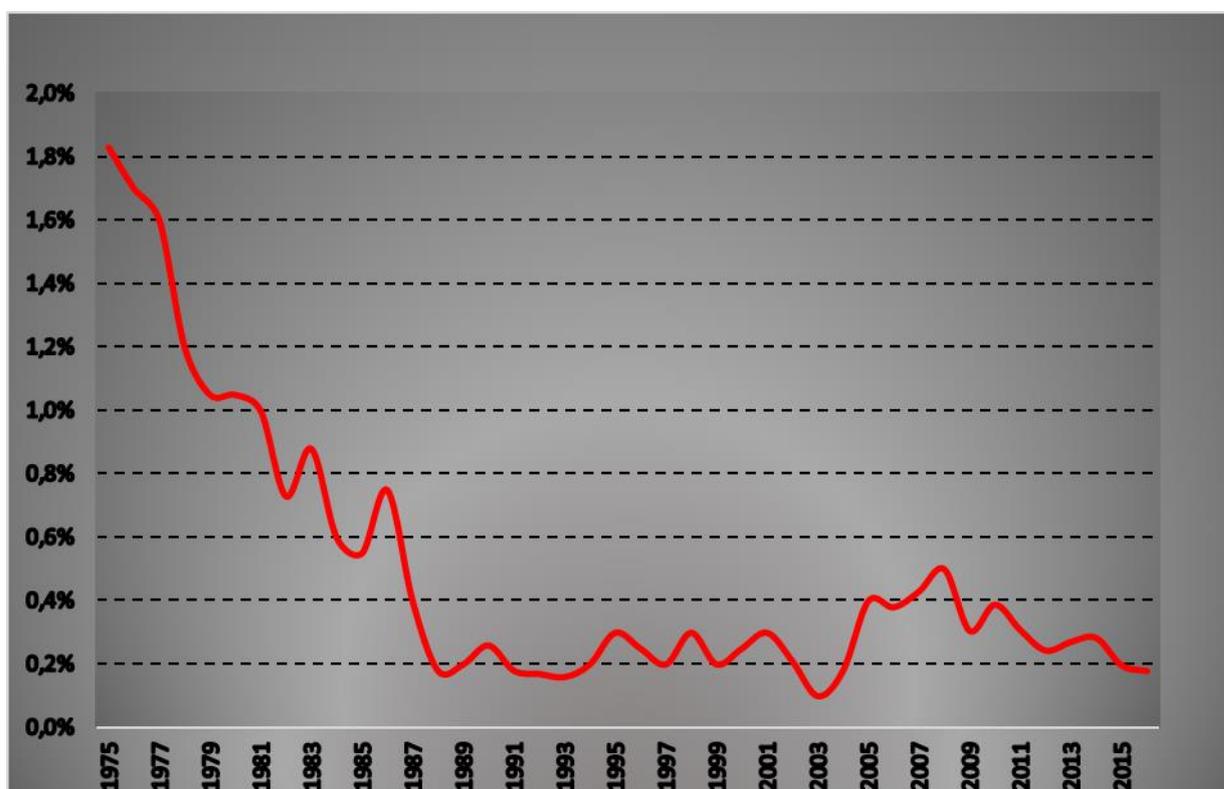
O Gráfico 1 apresenta o início do período de escassez de investimentos em termos percentuais do PIB, onde em 1975 era de 1,8% do PIB e chega menos de 0,2% do PIB no início dos anos 2000. Após 2003, há uma sensível melhora no percentual de investimentos em infraestrutura de transportes, chegando a algo em torno de 0,5% do PIB no ano de 2008, ano em que o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC

possuía em sua carteira um grande volume de projetos em infraestruturas de transportes. Porém, o cenário econômico internacional com a crise mundial de 2008, bem como o cenário político-econômico interno nos anos posteriores acarretaram em um novo cenário de escassez de recursos para investimentos em infraestrutura no país.

Gráfico 1: Percentual do PIB investidos em Infraestrutura de Transportes

Fonte: Ministério dos Transportes

Ressalta-se ainda que, no período entre o fim da década de 80 e início da de 90, com a



redemocratização, veio o anseio da sociedade de pensar um projeto de futuro para o Brasil e, nesse contexto, a Constituição Federal promulgada em 1988 absorve à demanda pela retomada do planejamento futuro do país por meio do Art. 165 - I, com o qual os constituintes introduzem os PPAs, que teriam como papel estabelecer diretrizes, objetivos e metas para despesas de capital e programas de duração continuada, de acordo com as especificidades regionais (CANDEAS, 2015). Foram caracterizados como um processo de planejamento contínuo de curto prazo, com base em diretrizes para organização e execução dos orçamentos anuais, por meio de uma apreciação parlamentar.

Tal processo está inserido no processo democratizador iniciado na década de 80, culminado com a Constituição Federal de 1988. Nesse viés democrático, instituiu-se também que os PPAs, para garantir a continuidade e o compromisso do governo para além de seu próprio mandato, teriam sua vigência iniciada no segundo ano de uma administração e concluída no primeiro ano do mandato seguinte.

Observa-se no Quadro 1 que, dentre as diversas características e objetivos dos seis PPAs que o Brasil vivenciou até então, o período em que houve em média o maior crescimento foi o período do PPA 2004 – 2007, no qual Candeas (2015) aponta três elementos presentes comuns com os picos de crescimento econômico em resposta a projetos estratégicos – o Plano de Metas JK, o PED, os PNDs I e II - que são: i) a visão estratégica de longo prazo; ii) o compromisso político da alta esfera de governo; e iii) a sólida institucionalidade e que, para que projetos estratégicos sejam viáveis e efetivos, é necessário que essas três dimensões estejam simultaneamente presentes.

Quadro 1: Características e crescimento médio dos PPAs

PPA	PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS	CRESCIMENTO MÉDIO
1991 - 1995	Desestatização, o setor privado assumirá o processo de desenvolvimento e o Estado investindo em infraestrutura e implementador de políticas públicas compensatórias de desequilíbrios sociais e regionais.	3%
1996 - 1999	A construção de um Estado moderno e eficiente com a redução dos desequilíbrios espaciais e sociais e a modernização produtiva da economia.	1,4 %
2000-2003	Consolidação da estabilidade econômica, promovendo o crescimento econômico sustentado e a geração de empregos e renda. Eliminação da fome e combater a pobreza e a exclusão social e melhorar a distribuição de renda Consolidação e aprofundamento da democracia, com a promoção dos direitos humanos	2,3%
2004-2007	Inclusão social e redução das desigualdades sociais, com crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e ainda promover e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia	4,7%
2008 -2011	Agenda social e educativa e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).	3,7%

2012 - 2015	Crescimento econômico com geração de emprego, estabilidade macroeconômica e redução da desigualdade e da pobreza.	1,6%
-------------	---	------

Fonte: Elaboração Própria

Garcia (2015) entende que os PPAs não possuem características de **Planos** e que deve-se deixar de tê-los como planos estratégicos de governo, tendo em vista que se faz necessário o reconhecimento de suas limitações e tê-los, juntamente com o OGU, como apenas a expressão físico-financeira dos aspectos materiais dos planos de desenvolvimento. Dessa forma, surge o desafio de organizar um verdadeiro processo de planejamento governamental, o qual demandará esforço cognitivo e conceitual, cultural e normativo, organizativo e gerencial para desenhá-lo e levá-lo à prática, além de passar pela criação das bases constitucionais e legais, existindo, para tal, condições objetivas pelo quanto que sua necessidade é crescentemente sentida pelos atores sociais responsáveis.

De forma análoga, Costa e Sabbatini (2012) entendem que, ao longo das duas últimas décadas do século XX, a função planejamento foi sendo esvaziada de conteúdo político estratégico e sendo incorporada de ingredientes técnico-operacionais e de controle e comando físico-financeiros em torno de ações difusas, fragmentadas pelos diversos níveis e instâncias de governo. Por isso, atores sociais sentem a necessidade de um planejamento estruturado de modo sistêmico e estratégico capaz de conferir dinamicidade a governos inertes ou paralisados, fazendo as economias converterem especulação financeira e rentismo em investimentos produtivos e socialmente úteis, além de serem capazes de gerar uma convivência organicamente articulada e cooperativa, seja entre ministérios, órgãos e instâncias federativas, seja entre dirigentes políticos, burocracia pública e a própria sociedade civil organizada.

Em termos de infraestrutura de transportes, o Plano Nacional de Logística e Transportes – PNLT teve a missão de subsidiar as indicações de investimento do PPA 2008-2011 até 2023, tendo como expectativa de alcance de seus resultados no ano de 2035. Após quase 3 décadas sem um planejamento estruturado no âmbito do setor dos transportes e baseado em estudos consistentes de demanda, o Ministério dos Transportes e o Ministério da Defesa apresentaram no ano de 2007 o PNLT, o qual consistia em um plano estratégico com visão de médio e longo prazo, tendo como objetivo retomar o planejamento em transportes no Brasil. Estava fundamentado nos conceitos de

territorialidade, de segurança e ocupação do território nacional, e do desenvolvimento sustentável com equidade e justiça social. Dessa forma, constata-se que o PNLТ possuiu um escopo abrangente, com alcance diverso, gerando interface entre diversos atores (MEDEIROS, 2014).

Messer (2015) cita que para o PNLТ foram elaborados cenários macroeconômicos, com evolução da população, renda, uso da terra, economia, além de identificados diversos projetos de intervenção na infraestrutura de transportes, novos e antigos, reunindo inicialmente 1.167 projetos, com o custo de R\$ 424 bilhões e 111 mil quilômetros de extensão. Observa-se que o PNLТ, pela abrangência, pela diversidade de atores envolvidos e pelo volume de recursos, demandaria um planejamento estruturado e sistêmico, diferentemente do que normalmente foi e tem sido aplicado nos programas estratégicos de desenvolvimento no país.

Para ambientes complexos, como o do PNLТ, sugere-se a elaboração de um planejamento estratégico que possua característica de interação com as variáveis externas, as quais são independentes da organização como os fatores legais, culturais, demográficos, políticos, econômicos, sociais, além das próprias variáveis internas. Dessa forma, torna-se possível decidir o que fazer antes da ocorrência, não apenas de previsões que deverão ser tomadas no futuro (CASTEJON, 2011).

Nesse contexto de situações de tamanha complexidade e de reconhecida demanda de esforços, Garcia (2015) reflete sobre o Planejamento Estratégico Situacional – PES, fruto da experiência de Carlos Matus como planejador vivida durante a suas atividades de assessoramento a inúmeros países e ministro de Estado no Chile, que se apresentou como uma poderosa síntese de conhecimentos multidisciplinares, onde se desenvolve o processo de planejar não em etapas lineares e sequenciais, como era característico do planejamento normativo, mas sim em quatro momentos se realizam em uma espiral ascendente de forma entrelaçada.

O PES é um método e uma teoria de planejamento estratégico voltada para o setor público, desenvolvida para subsidiar os dirigentes políticos, aplicável a qualquer órgão cujo centro do jogo não restrito ao mercado, mas o jogo político, econômico e social (HUERTAS, 1996). Sobreira Neto et.al (2011) compara o PES com os modelos usados tradicionalmente no planejamento público, identificando que os conceitos do PES diferem substancialmente daqueles, conforme aponta o quadro 2.

Ainda refletindo sobre o PES, Sobreira Neto et.al (2011) entende que o planejamento não é um ato isolado, influenciando o ambiente social e por este sendo influenciado, possuindo como característica a inserção do sujeito que planeja dentro da realidade que vai receber os efeitos do planejamento e não mais fora dela, como no caso do planejamento normativo. Assim, o planejador no PES detém uma visão única da realidade sem exercer controle sobre a mesma, já que outros atores também a veem ao seu modo, planejam e estão competindo entre si.

Quadro 2: Conceitos distintos entre o Planejamento Estratégico Tradicional e o PES

Aspecto Analisado	Planejamento Estratégico Tradicional	Planejamento Estratégico Situacional - PES
1	O sujeito é diferenciável do objeto.	O sujeito não é distinto do objeto.
2	Não pode haver mais de uma explicação verdadeira.	Há mais de uma explicação verdadeira.
3	Explicar é descobrir as leis que regem os objetos.	Os atores sociais geram possibilidades num sistema social criativo que somente em parte segue leis.
4	O poder não é um recurso escasso.	O poder é escasso e limita a viabilidade do deve ser.
5	Não existe a incerteza mal-definida.	A incerteza mal-definida domina o sistema social.
6	Os problemas a que se refere o plano são bem estruturados e têm solução conhecida.	O plano refere-se a problemas quase-estruturados.

Fonte: Sobreira Neto et.al (2011)

Dessa forma, Matus (1993) enxerga o próprio governo dentro do processo de planejamento público, a partir de um conceito que permeia o PES em todos os seus momentos denominado de Triângulo do Governo, que é composto de três vértices: o programa de governo, a capacidade do governo e a governabilidade do sistema, os quais condicionam-se e devem ser equacionados simultaneamente. Matus (1996) coloca, ainda, que o PES busca a eficácia do processo do planejamento estratégico por meio das respostas a quatro questões, que ele denomina de âmbitos diferenciadores do PES, também chamados de quatro momentos do PES, os quais serão descritos resumidamente a seguir.

Momento Explicativo

Matus (1996) entende que nesse momento o planejador deve compreender a conexão entre os problemas e a partir de tal compreensão explicar a realidade, no intuito de se

obter uma visão do sistema que os causa. O valor dos problemas para cada ator social que participa do processo será geralmente diferenciado. Dessa forma, estará sendo realizado o diagnóstico e a análise situacional, ressaltando que as explicações advindas do diagnóstico serão tão diversas quanto o número de jogadores participantes do jogo social.

Tais explicações são dadas pelos atores que têm influência sobre o jogo considerado, os quais são denominados de atores sociais. Assim, toda explicação é situacional porque é feita a partir da visão particular de um determinado ator.

Sob a visão do PES, todo resultado insatisfatório para um determinado ator dentro do jogo social é entendido como um problema. Sua descrição expressa os fatos que explicam sua existência e os seus respectivos sinais de manifestação, que se enumeram como um conjunto de descritores do problema, que passa a ser chamado de **Vetor de Descrição do Problema (VDP)**.

Na sequência, são identificados os nós críticos do problema, e para tal o elemento analisado deverá possuir três requisitos: ter alto impacto sobre o VDP do problema; ser um centro prático de ação, ou seja, algum dos jogadores deve poder agir de modo prático, efetivo e direto sobre a causa; e ser um centro oportuno de ação política durante o período do plano. O conjunto desses nós críticos é denominado de **Árvore do Problema**. Já o conjunto formado pela **Árvore do Problema** juntamente com os fatores escritores do problema que não são críticos, dá-se o nome de **Fluxograma Situacional**.

São três possibilidades de classificação das causas de um problema de acordo com a influência do ator governo:

- Dentro da governabilidade: sob controle total do ator (governo) que explica e planeja;
- Fora da governabilidade: fora do controle do ator, mas com alguma ou nenhuma influência sobre as causas;
- Fora do jogo: causas provenientes de outros problemas que têm outras regras, outros jogadores e outros objetivos.

Momento Normativo

O segundo momento realiza a formulação do plano com o intuito de produzir as

respostas de ação em um contexto de incertezas e surpresas (HUERTAS, 1996), direcionando o plano a partir da situação inicial analisada e a situação a qual se quer chegar (situação-objetivo). Dessa forma o VDP passa a ser um Vetor de Resultados (VDR) e será reflexo para proposta de direcionamento dado a cada problema.

Serão identificados, por meio do desenho as situação-objetivo, os nós críticos da rede ou os pontos de ação futura, onde atuará o planejador. Serão construídos nesse momento os cenários, sendo levadas em consideração também as contingências e surpresas que possam ocorrer durante o processo. A consequência desse processo será o desenho prévio das operações para montagem do plano direcional. Porém, se faz necessária a verificação da consistência do plano (viabilidade das situações propostas), tendo como base dois aspectos:

- eficácia das operações para atingir a situação-objetivo; e
- Balanço entre os recursos requeridos para o seu desenvolvimento e os disponíveis.

Momento Estratégico

No Momento Estratégico onde o plano direcional, definido anteriormente, será submetido à análise estratégica, são identificadas as interações entre os atores e as oportunidades, bem como as restrições que daí decorrem. Tal análise será decorrente dos seguintes aspectos:

- definição dos atores envolvidos com o plano e montagem da matriz de afinidades e motivações;
- identificação dos recursos que são críticos para a viabilização do plano;
- construção da matriz de peso dos atores; e
- realização da avaliação estratégica.

De acordo com Huertas (1996), se não houver uma interação entre os aspectos técnicos e a viabilidade política do plano, certamente todo o processo se tornará impraticável, tornando este momento o mais complexo do PES, pois o mesmo *“aponta para o problema político de analisar e construir a viabilidade do plano”*.

Momento Tático-Operacional

É quando o plano se converte em ação e, dessa forma, é fundamental para o êxito do plano o monitoramento constante das ações e dos resultados. Portanto, Matus (1993) propõe a divisão do direcionamento estratégico em cinco mecanismos distintos:

1. Gerência por operações: implementação de uma administração por objetivos, descentralizando a execução do plano, transferindo-se as responsabilidades aos respectivos órgãos;
2. Orçamento por programas: destinação dos recursos necessários previstos nos vários módulos do plano;
3. Petição e prestação de contas: estabelecimento dos procedimentos e critérios de avaliação para os recursos e responsabilidades destinados a cada órgão;
4. Planejamento de conjuntura: mediação entre o plano e as ações relativas às questões que possam surgir no dia-a-dia da implementação do plano.
5. Sala de situações: monitoramento intenso dos problemas de maior relevância, para dar suporte às decisões dos dirigentes.

Matus *apud* Belchior (1999) resume o processo de planejamento entendendo que cada momento, se é dominante, articula os outros, como apoio a seu cálculo; repetem-se constantemente, porém, com distinto conteúdo, tempo e situação; nunca esgotam sua tarefa, sempre se regressa a eles; em uma data concreta os problemas do plano se encontram em distintos momentos dominantes e, por fim, cada momento requer ferramentas metodológicas particulares.

3. Procedimentos Metodológicos

A pesquisa tem como fontes secundárias as informações do PNLT, por meio de seus documentos oficiais, publicados e disponibilizados virtualmente pelo Ministério dos Transportes. Trata-se de uma pesquisa exploratória sem a utilização de estudo de caso, a qual tem como objetivo identificar problemas e propor novas opções de estudos e pesquisas.

Não está no âmbito do estudo avaliar a metodologia do PES propriamente dita, nem compará-la com outros métodos existentes. O estudo limita-se a analisar sob a ótica do PES a experiência de concepção e desenvolvimento de um modelo de plano

direcional para a infraestrutura de transportes do país.

Dessa forma, será realizada uma análise crítica da formulação do plano a partir de conceitos apresentados do PES, na seguinte sequência:

1. Descrição do PNLT, apontando as suas fases e seus elementos;
2. Análise da formulação do PNLT, buscando identificar dentre suas etapas os 4 (quatro) momentos do PES, observando:
 - Compreensão da conexão entre os problemas durante o diagnóstico;
 - Identificação dos atores sociais e como estes participam do plano;
 - Identificação dos nós críticos;
 - Formulação do plano a partir de soluções necessárias para resolução dos problemas identificados;
 - Operações definidas visando atingir a situação-objetivo com eficácia;
 - Definição dos atores, bem como a elaboração das matrizes de afinidades e motivações e matriz de peso dos atores;
 - Identificação dos recursos críticos;
 - Previsão dos cinco mecanismos estratégicos previstos no M4.

3. O Plano Nacional de Logística e Transportes e a análise de sua concepção

De acordo com Medeiros (2014), o PNLT possui cinco objetivos balizadores para o alcance de suas metas, que passam inicialmente pela retomada no processo de planejamento no Setor de Transportes e em seguida pela otimização e racionalização dos custos da cadeia logística. A partir destes, o PNLT busca reajustar a matriz de transportes de cargas do País, aproveitando-se de forma mais intensiva os modos ferroviário e aquaviário, tendo em vista as suas eficiências energéticas e produtividades para os deslocamentos de fluxos de maior densidade.

O quarto objetivo seria considerar as áreas de restrição e controle do uso do solo associando-se à preservação ambiental, tendo como base estudos de territorialidade do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG e, por fim, comprometer-se a indicar projetos com ações de natureza estruturante que visam a consolidação dos interesses e compromisso do desenvolvimento sustentável do País.

A partir desses objetivos, Medeiros (2014) identifica em quatro agrupamentos as descrições e motivações que compuseram a definição do portfólio do PNLT:

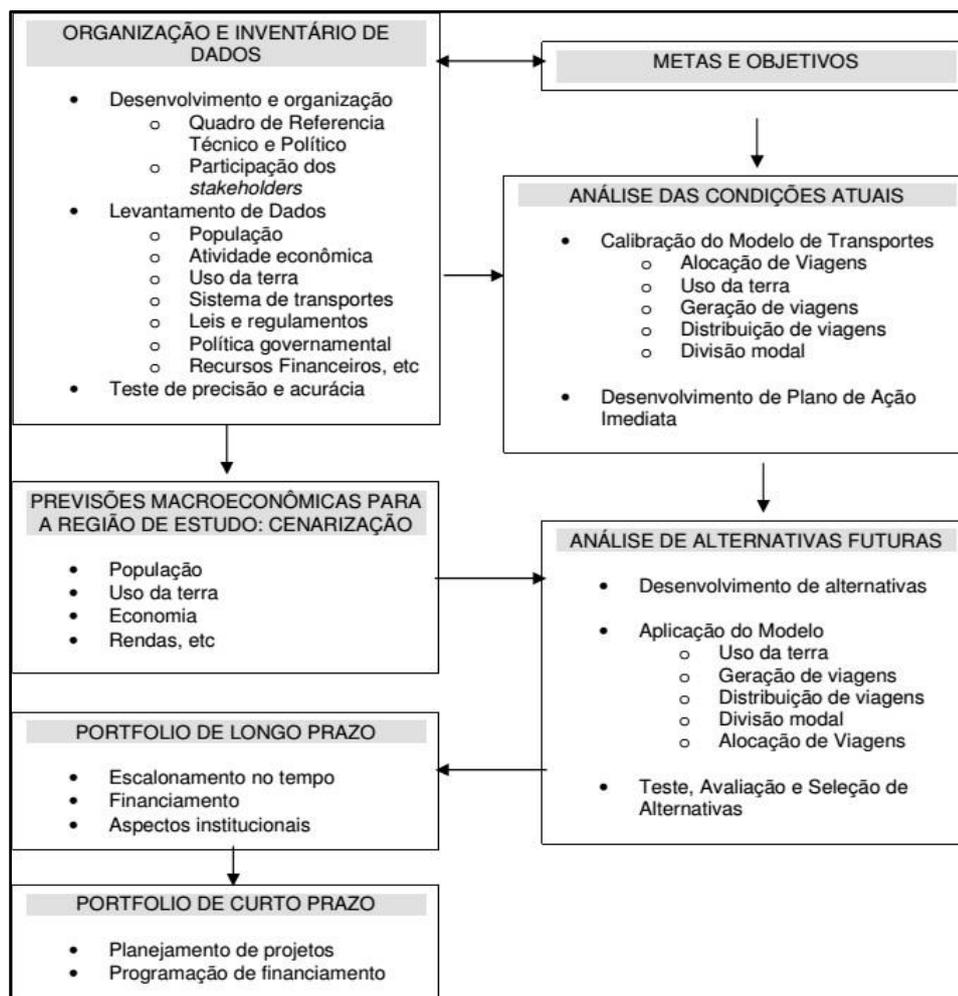
- Aumento da eficiência produtiva em áreas consolidadas;
- Indução ao desenvolvimento de áreas de expansão de fronteira agrícola e mineral;
- Redução de desigualdades regionais em áreas deprimidas;
- Integração regional sul-americana.

Sua formulação teve como referência a abordagem padrão ao processo de planejamento dos transportes, conforme Figura 1, para fins de orientação e desenvolvimento metodológico. Nela, observa-se que são descritas 07 etapas ou macro atividades, onde nas duas primeiras Organização e Inventário de Dados e Análise das Condições Atuais é realizado um diagnóstico o qual subsidiará a formulação do plano. Dentre as atividades realizadas nesse diagnóstico destacam-se o levantamento de dados como população, atividade econômica, uso da terra, sistema de transportes, leis e regulamentos, política governamental, recursos financeiros, além da identificação de stakeholders.

De posse de tais informações, é possível fazer a identificação dos problemas e a conexão entre estes. Porém, já pode-se observar que o planejador não está inserido no ambiente de planejamento, mas sim à distância e com o monopólio das decisões, pois mesmo com a identificação de atores sociais ou stakeholders, estes são considerados, mas não participam da formulação do plano.

Chama a atenção que, ainda no início, em paralelo com o diagnóstico, são definidas as metas e objetivos, bem como é desenvolvido o Plano de Ação Imediata, para só após serem construídos os cenários por meio de previsões macroeconômicas, baseando-se em variáveis como população, economia e renda. Após a construção dos cenários, é realizada análise de alternativas, com testes, avaliação e seleção daquelas que irão definir, na etapa seguinte, os portfólios de curto e longo prazo. E outras palavras o PNLT não se utiliza da oportunidade de formular o plano a partir de soluções necessárias para resolução dos problemas identificados no diagnóstico, pois não foi identificada a conexão entre os problemas e, dessa forma, fica prejudicada a definição das operações que visam atingir a situação-objetivo.

Figura 1 – Abordagem Esquemática em Planejamento de Transportes



Fonte: BRUTON, 1985, apud Relatório Executivo PNLT, 2007.

O PNLT, dentro do modelo apresentado, apresenta-se restrito à legislação vigente, pois o tema legislação se concentra na fase do levantamento de dados e não aparece, em tese nas etapas seguintes, como na construção de cenários ou formulação de alternativas, nas quais poderiam sugerir a formulação de novos regramentos que porventura pudessem dinamizar a execução do plano. Tal proposição é crítica, principalmente no contexto do regramento ambiental que, no Brasil, interfere diretamente na execução de projetos de engenharia no âmbito da infraestrutura de transportes, gerando na realidade incertezas em termos de prazos, custos e soluções.

No que concerne os atores sociais, verifica-se que os mesmos são identificados após o início do processo e não participam das fases seguintes ao diagnóstico, principalmente na definição de metas e portfólios, nem na seleção e análise das alternativas. Nos documentos oficiais do PNLT, constam da participação, como colaboradores, diversos atores de diversas áreas como os ministérios e suas autarquias vinculadas como

Transportes, Defesa, Planejamento, Orçamento e Gestão, Meio Ambiente, Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Fazenda, além de instituições do terceiro setor, secretarias de agricultura, comércio, indústria, planejamento e turismo das unidades da federação, sindicatos e associações de operadores e trabalhadores do setor de transportes, universidades, academias e instituições de ensino e pesquisa. Com a constatada diversidade e amplitude dos atores, seria de suma importância se ter as matrizes de afinidades e motivações, bem como a matriz de peso dos atores. Porém, o plano não apresenta tais elementos.

O PNLT, quando da análise das condições atuais, apenas uma ótica ou forma de observação se dá, que é por meio do modelo de calibração de Transportes, conhecido também como Modelo 4 Etapas, o qual se apresenta como uma modelagem já pré-definida, o que sugere uma rigidez limitação no espectro da análise da situação. Além de não absorver os conceitos de nós e recursos críticos, respectivamente, tal modelo torna-se limitado para a quantidade e diversidade de atores supracitados, os quais possuem interesses e ações que não se encaixam no modelo que sugere uma única forma de enxergar o problema.

No que concerne aos mecanismos estratégicos observa-se na prática, e não na formulação do plano, a descentralização a execução do plano, transferindo-se as responsabilidades aos respectivos órgãos. Porém não foi previsto no plano implementação de uma administração por objetivos que possibilitem a gerência por operações. Na formulação do plano não há a descrição de orçamentos por programas, porém, em função dos PPAs e dos OGUs, há uma previsão na prática de destinação dos recursos, porém com a fragilidade de mensuração da necessidade real devido a precariedade das informações.

Em relação a previsão de salas de situações o plano PNLT não prevê. Mas, como seu portfólio esteve inserido no PAC, o monitoramento deste programa abarcou de forma indireta o monitoramento do PNLT. Porém, tal monitoramento não permitiu a observância dos problemas de maior relevância, para dar suporte às decisões dos dirigentes.

Da mesma forma, não houve estabelecimento dos procedimentos e critérios de avaliação para os recursos e responsabilidades destinados a cada órgão e nem um plano para mediação entre o plano e as ações relativas às questões que possam surgir

no dia-a-dia da implementação do plano.

4. Considerações Finais

A tentativa de se recuperar a cultura de planejamento no país, quando do início da redemocratização, sendo tal tentativa inicialmente institucionalizada pela Constituição Federal de 1988, a qual prevê a elaboração dos PPAs, obteve uma resposta no setor de infraestrutura de transportes quase 20 anos depois quando da elaboração do PNLT.

O PNLT foi tido como um novo horizonte para as políticas de infraestrutura de transportes no país, por meio do qual tentou-se resgatar o planejamento no longo prazo, onde, juntamente com PAC, surgiram possíveis respostas ao enfrentamento dos gargalos e das demandas do setor, haja vista a busca pelo crescimento, sobretudo, o desenvolvimento.

O seu desenvolvimento baseou-se em um modelo tradicional de planejamento, restrito ao setor de transportes, embora se reconheça que, naturalmente, o setor de transportes possui viés multidisciplinar. Porém, comprova-se pela diversidade de atores convidados a participarem como colaboradores de sua elaboração, bem como pelas características desses, que o ambiente da infraestrutura de transportes é um ambiente complexo o qual requer uma ferramenta de planejamento dinâmica e robusta que permita absorver no plano as suas peculiaridades e alcançar seus objetivos.

Ainda sob o contexto dos atores, não é possível afirmar que o planejador é distinto ao objeto da infraestrutura de transportes. Porém pelos atores sugeridos, haveria mais de uma explicação aos problemas identificados e para os quais se propunha solucionar o PNLT e, dessa forma, dever-se-ia partir de uma modelagem menos rígida e restrita como o modelo 4 etapas.

Além disso, verifica-se que seria e é possível a aplicação de conceitos de um planejamento estratégico com viés situacional para o setor de infraestrutura de transportes no Brasil, tendo em vista que o ambiente não só permite como também necessita devido o mesmo ser abrangente, com alcance diverso, gerando interface entre diversos atores.

Observa-se também que, apesar de haver no modelo suporte do PNLT uma fase de diagnóstico, identificação de atores sociais, desenvolvimento de plano de ação, não há sinergia entre as etapas do plano, assim como sugere o PES por meio dos quatro

momentos definidos por Matus. Além disso, outro aspecto que enquadra o PNLT como um plano elaborado por conceitos tradicionais e não com conceitos situacionais é a ausência da execução propriamente dita dentro do plano.

Por isso, após uma década, constata-se que o PNLT não avançou no sentido de alcançar seus objetivos propostos, a exemplo do equilíbrio da matriz de transportes que a cada ano tem a predominância do modo rodoviário aumentada. Porém, há de se admitir que a abrangência bem como os levantamentos realizados, os dados obtidos e a sua organização, constatada na verificação dos documentos oficiais, bem como os portfólios elaborados, permitem dizer que uma evolução do plano para um enquadramento aos conceitos do PES é perfeitamente viável e com grandes possibilidades de êxito.

Referências

- BIELSCHOWSKY, R. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. Rio de Janeiro: Ipea. 2013.
- BELCHIOR, M. A aplicação de planejamento estratégico situacional em governos locais: possibilidades e limites. São Paulo: 1999. Dissertação (Mestrado em Administração) EAESP, Fundação Getulio Vargas. São Paulo.
- CANDEAS, A. Há um pensamento estratégico para o Brasil? In: Planejamento Brasil Século XXI: Inovação institucional e refundação administrativa - elementos para o pensar e o agir. Brasília: Ipea. 2015.
- CASTEJON, R. A pertinência do planejamento estratégico para os gestores. Revista Eletrônica de Administração, Franca, 2011. Disponível em: http://legacy.unifacef.com.br/rea/edicao06/ed06_art02.pdf.
- COSTA, L.; SABBATINI, Rodrigo. Investimento em infraestrutura e desenvolvimento econômico. In: Infraestrutura e Planejamento no Brasil - Coordenação estatal da regulação e dos incentivos em prol do investimento – o caso do setor elétrico. Brasília: Ipea. 2012.
- GARCIA, R. Governo e planejamento em democracias progressivas: desafios para a América Latina. Brasília: RBPO, vol. 5, n. 2, 2015.
- GARCIA, R. PPA: O que não é e o que pode ser. In: Planejamento e Avaliação de Políticas Públicas. Brasília: Ipea. 2015.

FRISCHTAK, C. Infraestrutura e desenvolvimento no Brasil. In: Desenvolvimento econômico: uma perspectiva brasileira /Pedro Ferreira... et al. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

HIRSCHMAN, A. A Estratégia de Desenvolvimento Econômico. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

HUERTAS, F. O método PES: entrevista com Carlos Matus. São Paulo: FUNDAP, 1996.

MATUS, C. O Plano como Aposto. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. (orgs.). Planejamento e Orçamento Governamental. Brasília: Enap, Coletânea v. 1, 2006.

_____. Adeus, Senhor Presidente. São Paulo: FUNDAP, 1997.

_____. O Chimpanzé, Maquiavel e Gandhi – Estratégias Políticas. São Paulo: FUNDAP, 1996.

MEDEIROS, P. Políticas de infraestrutura de transportes no Brasil: investimentos, multimodalidade e configuração regional no plano nacional de logística e transporte (PNLT). Dissertação - Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-Graduação em Economia - 2014.

MESSER, Patrícia Impacto do Plano Nacional de Logística e Transporte no Consumo Energético e nas Emissões de Gases de Efeito Estufa do Setor de Transporte de Cargas no Brasil. UFRJ/COPPE, 2015.

SOBREIRA NETO, F., HOURNEAUX, F. e POLO, E. A adoção do modelo de planejamento estratégico situacional no setor público brasileiro: um estudo de caso. Revista Organizações & Sociedade, v.13 – nº. 39. 2006.

RELATÓRIO EXECUTIVO PNL. Ministério dos Transportes. Brasília, p. 401, 2007. Disponível em http://www.transportes.gov.br/images/Relatorio_Executivo_2007.pdf.

_____. Ministério dos Transportes. Brasília, p. 98, 2009. Disponível em: <http://www.youblisher.com/p/248996-RELATORIO-PNL-2009/>.

_____. Ministério dos Transportes. Projeto de Reavaliação de Estimativas e Metas doPNLT. Brasília, p. 260, 2011. Disponível em: <http://www.transportes.gov.br/public/arquivo/arq1352743917.pdf>. 2017.