
PLANEJAMENTO DE TRANSPORTES: INFORMAÇÃO E PARTICIPAÇÃO COMO FUNDAMENTOS PARA O SEU DESENVOLVIMENTO

ARTIGO – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Antonio Rodrigues de Andrade

Administrador, Mestre em Ciência da Informação pelo IBICT/UFRJ, Doutorando em Engenharia de Transporte no PET/COPPE/UFRJ e Professor das Faculdades Ibmecc
E-mail: antonio@oi.com.br

Recebido em: 07/09/2005

Aprovado em: 20/09/2006

Ronaldo Balassiano

Professor e Pesquisador do Programa de Engenharia de Transportes – PET/COPPE/UFRJ, Pesquisador do Núcleo de Planejamento Estratégico de Transportes – PLANET e Ph. D. da University of Westminster
E-mail: ronaldo@pet.coppe.ufrj.br

Marcio Peixoto de Sequeira Santos

Professor e Pesquisador do Programa de Engenharia de Transportes – PET/COPPE/UFRJ, Pesquisador do Núcleo de Planejamento Estratégico de Transportes – PLANET e Ph. D. do Imperial College.
E-mail: marcio@asa.pet.coppe.ufrj.br

RESUMO

Informação é um elemento fundamental nas realizações de indivíduos, grupos, organizações e instituições em todos os espaços de convivência de uma sociedade. O termo informação tornou-se mais relevante atualmente, sobretudo pela explosão informacional baseada no desenvolvimento de novas tecnologias emergentes. O tratamento da informação ganhou nova dimensão em um ritmo muito acelerado. O principal objetivo deste trabalho é analisar a qualidade da informação vinculada ao planejamento de transportes no Brasil. O trabalho ainda avalia e discute referências práticas e teóricas e as possibilidades e importância do uso e gerenciamento dessa informação.

Palavras-chave: Planejamento Estratégico, Transporte, Participação.

DEVELOPMENT OF TRANSPORT PLANNING: INFORMATION AND PARTICIPATION AS FUNDAMENTALS

ABSTRACT

Information is fundamental for the accomplishments of individuals, groups, organizations and institutions in all sectors of society. The term information has gained relevance now in business especially with the explosion of information supported by development of new and emerging technologies. Processing information has taken on new dimensions at a very fast pace. The quality of information related to transport planning in Brazil was analyzed. Practical and theoretical references were evaluated and discussed as well as the possibilities and importance of the use and of the management of this information.

Key words: Strategic Planning, Transportation, Participation.

1. INTRODUÇÃO

O gerenciamento e a utilização da informação criam um ciclo informacional onde informação dá origem a mais informação, e conhecimento, a mais conhecimento (MCGEE e PRUSAK, 1994), o que o torna um elemento fundamental para as realizações dos indivíduos, das organizações e da sociedade em geral. A informação aumentou sua relevância nas décadas finais do século passado, quando a explosão informacional, potencializada pelas tecnologias emergentes, fez com que o seu tratamento ganhasse nova dimensão, em razão de seu ritmo de crescimento constante e acentuado.

Além da informação, vem ganhando importância uma maior participação das pessoas no processo de tomada de decisão. A gestão participativa constitui-se em uma outra questão que, em conjunto com a informação, deve ser melhor entendida para a geração de sinergia nos sistemas organizacionais (BICKERSTAFF *et al.*, 2002; CHERYL, 2005).

A história demonstra que o Setor de Transportes não produziu sinergia de forma a otimizar o desenvolvimento de suas funções e a potencializar o seu resultado porque, ao longo do tempo, não utilizou a informação como base para o processo decisório e, ainda, não adotou práticas mais participativas na elaboração do planejamento, notadamente o estratégico, bem como na execução de suas ações.

Durante a pesquisa bibliográfica para elaboração deste trabalho, foram identificados cinco desafios vinculados ao tratamento da informação, apresentados por diferentes autores: (1) no Brasil e no mundo não existem metodologias consagradas que norteiem o planejamento de transportes no que se refere à avaliação da qualidade da informação (CORREIA e YAMASHITA, 2004); (2) o mercado na área de informação é pouco estudado e compreendido (SANTOS JR., 1996); (3) a história dos transportes no Brasil é pouco estudada (NETO, 2001); (4) a evolução do pensamento estratégico no Brasil não está bem definida (BETHLEM, 2003); e (5) a utilização da informação como fator de aprimoramento da competitividade é pouco debatida (SANTOS, 2004).

Dessa forma, o presente trabalho procura observar e debater a evolução do Planejamento de Transportes no Brasil, considerando o uso da informação aplicada, os métodos para seu desenvolvimento e o pensamento que norteia a sua

realização. Com uma visão multidisciplinar, avalia a aplicação da informação ao planejamento estratégico no setor e de modelos mais participativos na condução de decisões relacionadas com o planejamento, citando exemplos desse uso tanto em instituições públicas quanto em empresas privadas. Aborda, complementarmente, a perspectiva que o desenvolvimento do planejamento estratégico oferece quando visto como processo e não só como produto.

2. A MUDANÇA DE PARADIGMA NO PLANEJAMENTO

Do ponto de vista organizacional, as empresas, durante o século XX, sofreram alterações significativas em seu comportamento e nas suas formas de relacionamento no âmbito interno e externo. Dois modelos básicos de gestão predominaram no século XX: o Fordismo, com características da abordagem mecanicista da escola de Administração fundada por Taylor, e o Toyotismo, com uma abordagem mais comunicativa e maior tendência para as escolas relacionadas com a ênfase comportamental ou de relações humanas da Administração.

As expressões Fordismo, moderno e sociedade industrial opõem-se às expressões pós-Fordismo, pós-moderno e sociedade pós-industrial, aqui denominadas Toyotismo. Por Toyotismo entende-se um novo paradigma produtivo decorrente das transformações sociotécnicas das empresas, possibilitadas pela adoção de novos padrões de gestão, principalmente os de origem japonesa (PASSOS, 1999; BARROS e SANTOS, 2004).

O novo paradigma produtivo emerge da junção dos novos modelos de gestão, tendo como características o desenvolvimento de um conjunto de inovações tecnológicas, revolução nos métodos produtivos e modificações nos processos organizacionais (PASSOS, 1999). Na Tabela 1 são apresentadas as principais diferenças entre os dois paradigmas, que permitem observar que a nova empresa deve basear-se em tecnologia, na orientação para os clientes e na atenção com a capacitação e desenvolvimento constante de seus empregados; ademais, nesse ambiente organizacional, participação e informação, bem como a sua forma de organização para geração de conhecimento, devem ser preocupações permanentes.

Tabela 1: Comparação entre o Fordismo e o Toyotismo

FORDISMO	TOYOTISMO
<ul style="list-style-type: none">• Estrutura organizacional burocrática, permanente, rígida e definida	<ul style="list-style-type: none">• Estrutura organizacional flexível, mutável, adaptativa e transitória
<ul style="list-style-type: none">• Autoridade baseada na hierarquia e no comando	<ul style="list-style-type: none">• Autoridade baseada no conhecimento e na consulta
<ul style="list-style-type: none">• Desenho de cargos e tarefas definido, cargos estáveis e definidos, ocupados por especialistas e univalentes	<ul style="list-style-type: none">• Desenho de cargos e tarefas provisório, cargos mutáveis, redefinidos constantemente e ocupados por profissionais polivalentes
<ul style="list-style-type: none">• Processo decisório centralizado	<ul style="list-style-type: none">• Processo decisório descentralizado
<ul style="list-style-type: none">• Comunicações quase sempre verticais	<ul style="list-style-type: none">• Comunicações quase sempre horizontais
<ul style="list-style-type: none">• Confiabilidade colocada sobre as regras e regulamentos formalizados por escrito	<ul style="list-style-type: none">• Confiabilidade colocada sobre as pessoas e as comunicações com bases informais
<ul style="list-style-type: none">• Princípios gerais da teoria clássica	<ul style="list-style-type: none">• Aspectos democráticos da teoria das relações humanas
<ul style="list-style-type: none">• Vê o ambiente de forma estável e permanente	<ul style="list-style-type: none">• Vê o ambiente de forma instável e dinâmica

Fonte: Baseada em URDANETA, 1990; BARROS e SANTOS, 2004.

Concluindo, o novo paradigma apresenta a informação e a participação dos envolvidos nas decisões como importantes para o desenvolvimento dos processos organizacionais e obtenção de resultados favoráveis. Dessa forma, visto da perspectiva da gestão pública, o novo modelo tende a possibilitar maior efetividade ao planejamento em qualquer setor da economia: naqueles de geração de riqueza, como as indústrias de base, e também nos setores que garantem o seu desenvolvimento e expansão, como é o caso do Setor de Transportes.

3. TRANSPORTES: O PLANEJAMENTO NO FORDISMO E NO TOYOTISMO

No Brasil, o modelo adotado para o planejamento aponta para o Fordismo. Isso pode ser explicado tomando-se por base a abordagem de Heijden (2004). O autor apresenta uma classificação genérica que esclarece as formas pelas quais os gestores pensam a realização de suas intenções e ações estratégicas. Elas são denominadas racional, evolucionária e processual.

A primeira delas, a abordagem racional, trata separadamente o pensamento e a ação. Parte do

princípio de que existe uma resposta e de que a tarefa do estrategista é encontrá-la. A premissa básica é que existe sempre uma solução melhor e que a tarefa do estrategista, que representa e pensa em nome da organização inteira, é chegar o mais próximo dela, considerando a melhor utilização dos recursos disponíveis. Essa abordagem compara a organização a uma máquina e enfatiza a utilização de modelos matemáticos e de simulação como prática normal (HEIJDEN, 2004).

A abordagem evolucionária dá maior ênfase à natureza complexa do comportamento existente na organização, preconizando a necessidade de um processo de experimentação ao acaso e filtragem daquilo que é malsucedido. Nesta abordagem predomina a visão de que não faz muito sentido esforçar-se tentando definir estratégias, pois o mundo é complexo para ser controlado, e o melhor é reagir à medida que as coisas acontecem e esperar pelas mudanças que terão êxito. Com isso, surge dessa abordagem a possibilidade de constituição de um quadro de estratégias que são desenvolvidas para satisfazer às necessidades psicológicas dos gestores, de forma que eles possam se sentir no controle (HEIJDEN, 2004).

A abordagem processual entende a organização como um sistema adaptável complexo, aberto ao ambiente e capaz de ajustar-se de acordo com o que nele percebe. Racionais e evolucionistas não se preocupam com a forma pela qual funciona o processo organizacional; já os processualistas incluem os processos internos da organização no contexto do planejamento. A abordagem processual entende que é possível a formulação de estratégias ótimas. Entretanto, para que isso se torne possível, a organização deve ser flexível, adaptável e capaz de aprender com seus próprios erros. A metáfora dessa abordagem é um organismo vivo (HEIJDEN, 2004).

Comparando-se as três abordagens – racional, evolucionista e processual – com os paradigmas Fordista e Toyotista, pode-se relacionar a abordagem racional com o paradigma Fordista por suas características semelhantes, e a abordagem processual com o paradigma Toyotista pelas mesmas razões. Traços do paradigma Fordista também podem ser encontrados na abordagem evolucionista, em menor escala que na abordagem racional, contudo. Apesar de a evolução do pensamento estratégico no Brasil não ser clara e ter sido pouco debatida, segundo Bethlem (2003), parece que o pensamento norteador do nível governamental, tanto na esfera federal quanto na estadual e na municipal, direciona-se para a abordagem racional e, em parte, para a evolucionista, que guardam relações com o Fordismo.

O estilo de planejamento da abordagem racional, apoiado em modelos matemáticos e técnicas quantitativas, vem cedendo espaço a um novo tipo de abordagem, mais participativa e voltada para o estabelecimento de acordos entre os vários integrantes do sistema, que passam a interferir na sua implantação. Tomando como exemplo o Transporte Urbano, as técnicas de análise, dentre as quais o Modelo Quatro Etapas, o Modelo de Geração de Viagens e o Modelo de Distribuição de Viagens, ainda possuem grande relevância e utilidade, embora apresentem pontos falhos (VASCONCELLOS, 2001) e aos poucos deixem de ocupar o lugar central que nas décadas de 60 a 80 tiveram no planejamento (NTU, 2004; PORTUGAL, 2005; EDWARDS e MACKETT, 1996).

Independentemente da abordagem ou do paradigma a que está submetida a organização, é

possível afirmar que existe uma estreita relação entre informação e todas as etapas do processo administrativo – planejamento, organização, execução e controle –, seja no nível estratégico, tático ou operacional da organização. Cada uma, de sua maneira, faz uso da informação para a geração do conhecimento necessário ao seu objetivo e processo de desenvolvimento, servindo ainda de condição para a continuidade da posterior. Acrescente-se a isso que a integração dos níveis do processo decisório – estratégico, tático e operacional –, sem a qual nenhuma organização poderá atuar de forma efetiva, também se vale dela.

Assim, é possível perceber que, para o desenvolvimento e consecução de suas atribuições referentes ao planejamento, é necessário que o administrador no Setor de Transportes tenha informações adequadas, específicas e pertinentes, e esteja ciente de que essas podem variar de acordo com o enfoque e o objetivo do planejamento de transportes, bem como do ambiente em que está inserido. A informação deve ser vista como o insumo básico para a realização das atividades do planejador de transportes, de forma que venha a contribuir para a decisão final (CORREIA e YAMASHITA, 2004).

4. O PLANEJAMENTO DE TRANSPORTES NO BRASIL

Tomando-se por base os níveis organizacionais estratégico, tático e operacional, pode-se considerar o planejamento da economia como também estruturado em três camadas. A primeira refere-se ao planejamento global, que aborda aspectos macroeconômicos; a segunda, ao planejamento regional, aplicado às regiões; e a terceira, ao planejamento setorial, ou seja, agricultura, energia, educação, transportes, etc.

O planejamento global e de transportes, apesar da prática exercida ao longo das últimas décadas, não teve, na maior parte das vezes, um desenvolvimento integrado. Além disso, a elaboração de políticas e a formação de estratégias para o setor, nos vários planos desenvolvidos, sofreram várias interferências políticas para a preservação da soberania e integração nacionais, como mudanças no pensamento filosófico ou estímulos provocados por crises econômico-financeiras (NÚCLEO DE

ASSUNTOS ESTRATÉGICOS DA
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2004).

Ainda no que se refere ao planejamento global, a informação socioeconômica, em geral fornecida pelos serviços estatísticos, tem sido de utilidade limitada, principalmente por ter um nível de agregação acentuado e se concentrar em dados sobre os resultados de muitas e diferentes variáveis, como: população, investimento, comércio, indústria e outras. Além disso, a classificação tradicional não oferece informações sobre as circunstâncias da estrutura produtiva real, pois as classificações setoriais – primária, secundária e terciária – são imprecisas na visão da realidade econômica. Isso é decorrente das atividades diversificadas que envolvem o conjunto de insumos procedentes de outros setores de agregação do valor final do bem ou serviço (LLORENS, 2001).

Outro aspecto a ser considerado está relacionado com o fato de a base de dados não permitir inclusão, tratamento e disseminação da informação de forma a incorporar aspectos relevantes – jurídicos, normativos, fiscais, dentre outros. Sem a possibilidade de acesso a tais informações, torna-se difícil a identificação integral dos problemas e a

posterior formulação das ações pertinentes (LLORENS, 2001).

No planejamento de transportes a situação é semelhante à apresentada no planejamento global. Correia e Yamashita (2004) destacam que no Brasil, e também no mundo, não existem metodologias consagradas que norteiem o planejamento de transportes no que tange à avaliação da qualidade da informação, razão pela qual há desperdícios, aumento de custos ou perdas financeiras. De Toni (2003), analisando a experiência brasileira de planejamento, explica que o planejamento estratégico só termina quando é executado, o que muitas vezes não se vê acontecer no Brasil. Esse autor acrescenta que, no planejamento, o peso da herança técnica é determinante, e que tem sido intenso o uso de instrumentos quantitativos, projeções econométricas e pressupostos simplificadores que produziram muitos equívocos gerenciais, erros de projetos, obras inacabadas ou resultados socialmente injustos.

A Tabela 2 apresenta os planos desenvolvidos tanto no nível global quanto no Setor de Transportes entre os anos 1940 e 2000. Tomando-se como referência os anos de elaboração e vigência, pode-se observar a dissociação existente entre eles.

Tabela 2: Planejamentos no Brasil entre 1940 e 2000

PLANEJAMENTOS NO BRASIL	
GLOBAIS	TRANSPORTES
• 1942 – Dasp – Plano Quinquenal de Obras de Reparcelhamento da Defesa Nacional	• 1944 – Planos Rodoviários
• 1943 – Plano de Obras e Equipamentos	• 1951 – Plano Nacional de Viação Fluvial
• 1946-1947 – Plano Salte (49/53)	• 1951 – Plano Nacional de Viação
• 1951 – Plano Global (51/53)	• 1956 – Plano Rodoviário e Ferroviário
• 1956-1960 – Plano de Metas	• 1964 – Plano Nacional de Viação
• 1958-1959 – Plano de Estabilização	• 1964 – Plano de Expansão Ferroviária
• 1963 – Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico (1963/65)	• 1967 – Plano Rodoviário Nacional
• 1964 – Plano de Ação Econômica do Governo (1964/67)	• 1973 – Plano Nacional de Viação (cria o Sistema De Transportes)
• 1968 – Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968/1969)	• 1973 – Programa de Desenvolvimento Ferroviário

<ul style="list-style-type: none"> • 1969 – Plano de Metas e Bases para a Ação do Governo (1969/1973) 	<ul style="list-style-type: none"> • 1975 – Programa de Desenvolvimento Ferroviário e Programa de Construção Naval
<ul style="list-style-type: none"> • 1970 – Plano Nacional de Desenvolvimento e Segurança (1970/1973) 	<ul style="list-style-type: none"> • 1978 – Programa Nacional de Transportes
<ul style="list-style-type: none"> • 1971 – I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico (1971/74) 	<ul style="list-style-type: none"> • 1993 – Lei de Modernização dos Portos
<ul style="list-style-type: none"> • 1971-1974 – II Plano Nacional de Desenvolvimento Social e Econômico 	<ul style="list-style-type: none"> • 1995 – Lei das Concessões
<ul style="list-style-type: none"> • 1979-1985 – III Plano Nacional de Desenvolvimento Social e Econômico, Plano Nacional de Desburocratização e Programa de Energia 	
<ul style="list-style-type: none"> • 1985-1990 – Recuperação da Imagem Nacional 	
<ul style="list-style-type: none"> • 1990 – Programa Federal de Desregulamentação da Economia e Programa Nacional de Desestatização 	
<ul style="list-style-type: none"> • 1996 – Plano Plurianual (1996/99) – Brasil em Ação 	
<ul style="list-style-type: none"> • 2000 – Plano Plurianual (2000/2003) – Avança Brasil 	

Fonte: Baseada em MELLO, 1975; BARAT, 1978; NETO, 2001; COPPEAD (2002).

Andrade *et al.* (2005) comparam críticas feitas ao Planejamento de Transportes entre as décadas de 60 e 90 do século passado. Nessa comparação, constata-se que vários itens mencionados nos anos 60 permanecem sem alteração ou se agravam nos anos 90. Além disso, chama a atenção para novos pontos críticos que surgem, enquanto há uma pequena redução das críticas no período entre as décadas avaliadas.

Outra contradição no planejamento de transportes no Brasil é mencionada pelo Ministério do Meio Ambiente (2004) e refere-se à dificuldade de escoamento da produção e aos custos para a mobilidade das pessoas, que refletem a falta de planejamento regional integrado e evidenciam o problema da falta de integração entre os meios de transporte, consideradas as diferentes modalidades (rodoviário, ferroviário, hidroviário e aeroviário). Acrescentem-se a ausência de normas e de critérios socioambientais para o licenciamento dos projetos, bem como a ausência de atendimento dos sistemas de transporte nas áreas mais isoladas do país (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2004).

A atividade de transportes tem papel fundamental na economia das nações, bem como no cotidiano dos cidadãos, proporcionando o bem-estar da

sociedade e seu desenvolvimento (MURRAY, 2001; GALVÃO; 2004; VULCHIC, 2004). Além disso, a demanda pela atividade e pela qualidade dos serviços de transporte tende a se elevar. Ainda que lenta, será uma elevação progressiva, com as trocas comerciais se intensificando cada vez mais e os avanços tecnológicos ocorrendo de forma paralela à integração global (COSTA *et al.*, 2004; COSTA, 2001).

Nesse aspecto, é preciso considerar a dissociação entre planejamento de transportes e planejamento urbano. Os planejadores de transportes preconizam que o transporte e o uso do solo devem estar em comunhão; entretanto, o que se conseguiu, ao longo dos anos, foi realizar prognósticos do uso do solo futuro para fins de previsão da demanda (NETO, 2001; VULCHIC, 2004; NEWMANN e MARKOW, 2004).

Nas últimas décadas, os modelos de desenvolvimento urbano de transportes no Brasil configuraram um quadro de crise permanente e crescente, representando um obstáculo ao crescimento do país (RONÁ, 2002). O aumento das taxas de motorização, os problemas decorrentes dos congestionamentos, bem como as mudanças desordenadas do uso do solo dos centros urbanos de

idades brasileiras são pontos marcantes na degradação dos serviços de transporte público (TEIXEIRA *et al.*, 2004; COSTA, 2001; LERNER, 2004; BALASSIANO, 2004), decorrente da inexistente participação e baixa integração dos agentes envolvidos – fabricantes, operadores, varejistas e autoridades locais –, quando não dialogam para executar ações de planejamento que visem evitar as conseqüências indesejadas desse processo (SINAY *et al.*, 2004 ; ANKNER, 2005).

Em muitas cidades brasileiras, o funcionamento dos transportes públicos é definido apenas em nível operacional, sem qualquer perspectiva estratégica. A NTU, em 2000, constatou, em pesquisa realizada em âmbito nacional sobre Planejamento e Tomada de Decisão em Transporte Público, que existe maior influência e impacto das decisões rotineiras do que das decisões e planos estratégicos na configuração dos serviços de transporte. Uma das razões disso é a baixa comunicação dos órgãos gestores com as instâncias estratégica e operacional, comunicação que chega a ser, em alguns casos, inexistente. Outro aspecto constatado pela pesquisa foi a inexistência ou fragilidade da interação e articulação dos transportes com diferentes esferas do governo, o que inibe iniciativas de integração intermodal e a realização de outras metas conjuntas (NTU, 2004).

Em 2002, outra pesquisa foi desenvolvida em 40 cidades, incluindo todas as capitais. Com relação ao planejamento, a pesquisa detectou que aproximadamente 34 cidades não dispunham de Plano Diretor, que este estava desatualizado ou que estava em fase de atualização. Nas demais, os planos foram considerados válidos; entretanto, somente uma cidade possuía um plano periodicamente revisado para o desenvolvimento urbano integrado com o sistema de transporte público (NTU, 2004).

Em 2003, nova pesquisa foi realizada pela ANTP (2004). A pesquisa constatou que, entre 98 municípios pesquisados, 64% possuem Plano Diretor aprovado, e entre 97 municípios que responderam à pesquisa, 69% possuem regulamentação de uso e ocupação do solo. Contudo, a pesquisa não revela quais municípios, dentre aqueles que produziram esses planos, efetivamente se valem deles. De qualquer forma, importa destacar que é expressivo o avanço na conscientização de grande parte dos municípios pesquisados sobre a necessidade desses planos.

Por fim, cabe comentar a estrutura organizacional atual do Setor de Transportes. A criação de agências setoriais em 2001 foi um progresso, entretanto, as atribuições definidas para elas não parecem apropriadas. A ANTT está aquém do que se esperaria de uma agência reguladora: estudos, levantamentos, organização e manutenção de registros. Pode-se dizer o mesmo do Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transportes, da Agência Nacional de Transportes Aquaviários e do Departamento de Infra-estrutura de Transportes, embora no momento esses órgãos estejam ampliando seus esforços nesse sentido. Ainda existem departamentos compartimentados no Ministério dos Transportes que acompanham os segmentos sob sua responsabilidade. Esta organização atual revela-se inadequada e frágil para as necessidades da nova estrutura do setor de transportes (ARAÚJO, 2005).

5. COMENTÁRIOS FINAIS

Três pontos podem ser destacados do que foi particularizado anteriormente. O primeiro é que o modelo estratégico brasileiro, ao dar pouca atenção à implementação das definições estratégicas estabelecidas, parece voltar-se unicamente para o planejamento, desconsiderando a gestão estratégica. O segundo refere-se ao que Silveira e Vivacqua (1996) definem como ausência de processos mais organizados para o tratamento das estratégias relativas à integração entre definição e implementação. E o terceiro preconiza, além da ausência de processos, a impossibilidade de integração das estratégias, decorrente da inexistência ou insuficiência de informação, bem como da falta de uma maior participação e integração dos envolvidos.

A mudança organizacional é uma questão básica de sobrevivência e tem chances ampliadas quando planejada. Mas, caso não reflita os anseios e expectativas de participantes e interessados na organização, pode redundar em insucesso. A mudança só se efetiva com a vontade de mudar. Caso essa intenção não seja reconhecida, o processo terá grande probabilidade de fracasso. Muitas organizações tentam implementar mudanças impostas por decisões oriundas da alta direção, com pouco ou nenhum componente de negociação e total falta de participação do pessoal dos diversos níveis organizacionais. Não há razão para que a definição

e o desenvolvimento de mudanças não sejam feitos pelos integrantes da organização de maneira participativa. Para isso, os integrantes devem ser ouvidos, uma vez que qualquer decisão tomada interfere em seus destinos.

Por fim, a organização, seja ela pública ou da iniciativa privada, deve voltar-se para a definição de seus objetivos e dispor recursos, orientando o pessoal para a obtenção dos resultados almejados. O modelo participativo é uma oportunidade que merece ser contemplada para o êxito do processo, notadamente de planejamento. Para uma mudança eficaz, todos os envolvidos devem sentir-se parte integrante do empreendimento, comprometidos e mobilizados para a sua consecução. Assim sendo, o desenvolvimento do planejamento de forma participativa pode servir de instrumento valioso para a realização da mudança e sua plena efetivação.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDRADE, A. R.; BALASSIANO, R.; SANTOS, M. P. S. *Informação e Planejamento de Transportes*. In: RIO DE TRANSPORTES, 3., 2005, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: BNDES, 2005.
- ANKNER, W. Revisiting Transportation Planning. *Public Works Management & Policy*, v. 9, n. 4, p. 270-277, 2005.
- ANTP – Associação Nacional de Transportes Públicos. *Perfil da Mobilidade do Transporte e do Trânsito nos Municípios Brasileiros: Relatório Final – 2004*. São Paulo: ANTP, 2004.
- ARAÚJO, J. L. R. H. Brasil em desenvolvimento: expansão da infra-estrutura. In: CASTRO, A. C.; LICHA, A.; PINTO JR., H. Q.; SABOIA, J. *Brasil em desenvolvimento: economia, tecnologia e competitividade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. v. 1.
- BALASSIANO, R. Um procedimento metodológico para priorização de intervenções de gerenciamento da mobilidade. *Cetrama*, v. 1, n. 1, p. 27-34, 2004.
- BARAT, J. *A Evolução dos Transportes no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Instituto de Geografia e Estatística/Instituto de Planejamento Econômico e Social, 1978.
- BARROS, J. M. A.; SANTOS, M. P. de S. *Transporte e desenvolvimento – interações e conseqüências*. In: RIO DE TRANSPORTES, 2., 2004, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro, 2004.
- BETHLEM, A. *Evolução do pensamento estratégico no Brasil: textos e casos*. Rio de Janeiro: Atlas, 2003.
- BICKERSTAFF, K.; RODNEY, T.; WALKER, G. Transport planning and participation: the rhetorical and realities of public involvement. *Journal Transport Geography*, n. 10, p. 61-73, 2002.
- CHERYL, L. T. Public Participation: City Rights versus Citizen Rights. *Public Works Management & Policy*, v. 9, n. 4, p. 263-369, 2005.
- COPPEAD. Instituto COPPEAD de Administração. *O caminho para os transportes no Brasil*. Rio de Janeiro: COPPEAD/UFRJ, 2002.
- CORREIA, D. E. R.; YAMASHITA, Y. Metodologia para a identificação da qualidade da informação para planejamento de transportes. *Transportes*, ANTP, v. 12, n. 1, p. 46-58, jun. 2004.
- COSTA, A. O.; PAIVA, M. D.; RIBEIRO, N.; RIBEIRO, S. K. A importância do uso de indicadores de sustentabilidade no planejamento de transportes. In: RIO DE TRANSPORTES, 2., 2004, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro, 2004.
- COSTA, J. M. S. P. *Contribuição à comparação de meios para transporte urbano*. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Transportes) – Escola de Engenharia de São Carlos. São Carlos: Universidade de São Paulo, 2001.
- DE TONI, J. *Planejamento e Transportes: possibilidades metodológicas alternativas*. In: CONGRESSO DA ANTP, 13., Porto Alegre, 2003.
- EDWARDS, M.; MACKETT, R. L. Developing new urban public transport systems: an irrational decision-making process. *Transport Public*, v. 3, n. 4, p. 225-239, 1996.

- GALVÃO, O. J. *Desenvolvimento dos transportes e integração regional no Brasil – uma perspectiva histórica*. Disponível em: <www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp13/galvao.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2004.
- HEIJDEN, K. V. D. *Planejamento de Cenários: a arte da conversação estratégica*. Porto Alegre: Bookman, 2004.
- LERNER, J. *Pero quando?* In: O MERCADO IMOBILIÁRIO E O JUDICIÁRIO – ENCONTRO ADEMI – EMERJ – SEDES DA ASSOCIAÇÃO DOS DIRIGENTES DE EMPRESAS DO MERCADO IMOBILIÁRIO. Angra dos Reis, 2004.
- LLORENS, F. A. *Desenvolvimento econômico local: caminhos e desafios para a construção de uma nova agenda política*. Rio de Janeiro: BNDES, 2001.
- MCGEE, J.; PRUSAK, L. *Gerenciamento estratégico da Informação*. Rio de Janeiro: Campus, 1994.
- MELLO, J. C. *Planejamento em Transportes*. Rio de Janeiro: McGraw-Hill do Brasil, 1975.
- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Vamos cuidar do Brasil*. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/cnma/arquivos/pdf/relatorio_mt_infraestrutura.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2004.
- MURRAY, A. T. Strategic analysis of public transport coverage. *Socio-Economic Planning Sciences*, n. 35, p. 175–188, 2001.
- NETO, O. L. Transportes no Brasil: história e reflexões. DF: Empresa Brasileira de Planejamento em Transportes – GEIPOT; Recife: Ed. Universitária, 2001.
- NEWMANN, L. A.; MARKOW, M. J. Performance-Based Planning and Asset Management. *Public Works Management & Policy*, v. 3, n. 3, p. 156-161, 2004.
- NTU – Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos. Sistema Redes. *Construindo Redes de Transporte Público de Qualidade: Referências Técnicas*. São Paulo: NTU, 2004.
- NÚCLEO DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica. *Projeto Brasil 3 Tempos: 2007, 2015 e 2022*. Brasília, jul. 2004. Disponível em: <www.presidencia.gov.br/secom>. Acesso em: 17 ago. 2004.
- PASSOS, C. K. Novos modelos de gestão e as informações. In: LASTRES, H. M. M.; ALBAGLI, S. *Informação e globalização na era do conhecimento*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- PORTUGAL, L. S. Análise crítica dos estudos de capacidade viária e uma concepção para o século XXI. *RAP – Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 39, n. 1, p. 9-101, jan.-fev. 2005.
- RONÁ, R. *Transporte no Turismo*. São Paulo: Macule, 2002.
- SANTOS, M. Práticas de gerenciamento estratégico da informação: como as empresas brasileiras estão utilizando a informação para a competitividade. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 28., Curitiba. *Anais...* Curitiba: ANPAD, 2004.
- SANTOS JR., J. N. Planejamento de Serviços de ICT. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 25, n. 1, p. 47-51, jan.-abr. 1996.
- SILVEIRA, A.; VIVACQUA, G. A. *Planejamento estratégico como instrumento de mudança organizacional*. Brasília: UnB, 1996.
- SINAY, M. C. F.; CAMPOS, V. B. G.; DEXHEIMER, L.; NOVAES, A. G. Distribuição de carga urbana: componentes, restrições e tendências. In: RIO DE TRANSPORTES, 2., 2004, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro, 2004.
- TEIXEIRA, E. H. S. B.; BALASSIANO, R.; BARROS, P. L. A qualidade dos transportes públicos sob a ótica feminina. In: RIO DE TRANSPORTES, 2., 2004, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro, 2004.
- URDANETA, I. P. *Information para el progreso de América Latina*. Caracas: Condiciones Universidade, 1990.

VASCONCELLOS, E. A. *Urban Transport, Environment and Equity: the case for developing countries*. London: Earthscan Publications, 2001.

VULCHIC, V. R. *Topic 7 – Planning and Design form On-Street Public Transport*. Disponível em: <<http://cleo.eng.monash.edu.au/teaching/subjects/civ4284/resources/topic7.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2004.