

Rodada de Discussão do tema “Sistemas Estruturantes de Logística de Transportes”, em 03/06/22.

Convidados: Leandro Rodrigues e Silva (EPL) e Hostílio Ratton (Coppe UFRJ)

Exposição de Leandro Silva (EPL)

- A rodada tem início com a exposição de Leandro Silva, representando a Empresa de Planejamento e Logística S.A. (EPL), ligada ao governo federal, buscando apresentar o Plano Nacional de Logística (PNL), confeccionado pela empresa, atendendo a demanda do Ministério da Infraestrutura.
- Leandro inicia explicando a estrutura do planejamento de transporte. A EPL subsidia o planejamento, fornece ferramentas para a tomada de decisão do poder público. O Planejamento Integrado de Transporte (PIT) tem uma estrutura de “pirâmide”.
- No topo da pirâmide está o PNL, que representa a visão de futuro. Aponta necessidades e oportunidades. O PNL responde à pergunta “que fazer?” Os Planos Setoriais se encontram num nível intermediário da pirâmide e são embasados pelos resultados do PNL. Representa a iniciativa dos diferentes setores. Dentro dos Planos Setoriais estão o Plano de Parcerias – que guiam os investimentos públicos – e o Plano Geral de Ações Públicas, que alimenta o Plano Plurianual (PPA). Os Planos Setoriais procuram responder a pergunta “como fazer?”. Na base está o Operacional – estruturação de projetos, Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ), entre outros.

Novidades do PNL destacadas por Leandro

- O PNL é um plano voltado a objetivos e não a processos - não é focado, por exemplo, na conclusão de obras, por exemplo, mas nos indicadores de resultado.
- Esse plano traz como característica uma visão estratégica, integrada e intermodal – Leandro faz uma crítica à divisão institucional "exagerada" para o planejamento dos transportes nas gestões passadas. Muitas divergências e de diversos níveis dificultavam um planejamento integrado. A Secretaria Especial de Portos (SEP), por exemplo, fazia um plano de maneira apartada dos demais setores.

- Visão de rede é outra característica relevante do PNL, tendo em vista que ele considera na modelagem a presença das malhas estaduais.
- Integração com o Observatório Informacional de Transportes e Logística.
- O PNL traz também uma Matriz Origem-Destino mais abrangente, visto que a mesma tem como base o uso de notas fiscais eletrônicas (fluxos de carga) e dados de telefonia (deslocamento de pessoas). Isso é considerado um avanço no trabalho elaborado, considerando que antes essa matriz era feita com base em dados secundários, que ainda são utilizados, mas de maneira auxiliar.
- Em comparação a modelos anteriores que construíam suas análises considerando apenas os valores de TKU, o PNL constrói a sua análise considerando também o VKU. Leandro ressalta que hoje, a matriz de carga pela ótica do peso é bastante diferente da matriz de carga pela ótica do valor, o que reforça a ideia de se fazer as duas análises.
- Rede de simulação mais abrangente e com atualizações constantes.

A dinâmica do modelo e a construção de cenários

- No PNL, os objetivos da Política Nacional de Transportes (definida em 2018) são traduzidos em indicadores, que por sua vez conduzem à simulação de cenários. Da simulação de cenários segue para avaliação de resultados e desta para a identificação de necessidades e oportunidades.
- O PNL trabalha com nove cenários. Os elementos que se combinam para a formação desses cenários são a carteira de empreendimentos considerada (qualificados, previstos no PPA ou em estudos avançados no governo, cumulativamente), o aspecto macroeconômico (cenário referencial ou cenário transformador), mudanças regulatórias (BR do Mar e autorizações ferroviárias) e inovações tecnológicas (mudança ou permanência da matriz produtiva do Brasil).
- Entre os empreendimentos simulados, estão intervenções previstas em todos os contratos de concessões e parcerias vigentes, obras públicas em andamento e previstas, 164 aeroportos com voos regulares, novas ferrovias, arrendamentos de portos, investimentos em vias navegáveis, intervenções em rodovias federais e estaduais.
- O cenário nove é construído de modo a selecionar os empreendimentos que causam os impactos positivos mais transformadores, dentre os cenários simulados, para

montar um cenário econômico com manutenção dos principais impactos positivos (econômico, social, ambiental).

- Como prognóstico, o PNL prevê, devido à matriz de transporte mais racional em qualquer dos cenários, uma redução no nível das emissões, redução de até 12% no tempo médio de deslocamento interurbano de pessoas, redução de 17 a 39% no custo médio do transporte intermunicipal de cargas, aumento da segurança rodoviária em até 9% e crescimento do PIB potencializado de 6 a 11%.
- Leandro ressalta mais uma diferença do PNL em relação aos Planos Setoriais: os resultados do PNL são projeção, visão de futuro, cenários prováveis, principais necessidades e oportunidades. Já os resultados dos Planos Setoriais são ações prioritizadas e com indicação de possibilidade de execução (público e privado).
- Um índice usado pelo Banco Mundial, o IPA, será utilizado para determinar a prioridade dos projetos. O IPA faz uma análise multicritério, captando as dimensões econômico-financeira, estratégica e benefício generalizado.

Exposição de Hostílio Ratton (Coppe/UFRJ)

- Hostílio tenta fazer uma apresentação breve, pois julga que Leandro contribuiu bastante com dados técnicos e procura então tratar do que os estudos técnicos não tratam. Ele defende a importância do tema da construção de uma infraestrutura de logística e transporte de maneira integrada e sistêmica e inicia a exposição com um pequeno apanhado histórico.
- De início, o expositor mostra que a tentativa de planejamento sistêmico no setor de transportes, não é nova. Até 1973, havia os Planos Nacionais de Viação que apresentavam princípios e recomendações para o desenvolvimento do Transporte Integrado. Após 1973, apesar de as atualizações do PNV carecerem de estudos técnicos, o Sistema Nacional de Viação continuou existindo.
- Um ponto relevante levantado por Hostílio é a necessidade de reflexão e definição do futuro em termos de marco institucional. Segundo o mesmo, via lei ordinária de 2001 e Decreto Presidencial de 2008, foi criado e regulamentado o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (CONIT). Entretanto, essa iniciativa acabou não sendo efetiva, mesmo após as Resoluções de 2011, que trataram de aperfeiçoá-la. Além disso, Hostílio tb caha atenção para o fato de que a

Política Nacional de Transportes (PNT) deixou de ter valor legal em 2008. Nesse sentido, o expositor questiona até que ponto a PNT pode ser implantada e efetivada, visto que não tem mais valor legal.

Hostílio enumera e comenta alguns problemas que ele identifica no transporte ferroviário brasileiro atual.

- Anacronismo e Inadequação da malha. Extensão insuficiente, velocidades médias baixas.
- Como consequência do anterior, as ferrovias que não chegam a muitas regiões produtoras. Absorção pelas rodovias do tráfego que seria ferroviário.
- Como consequência do anterior, as ferrovias se concentram no carregamento de produtos de menor valor agregado, preponderantemente *commodities* minerais.
- Boa parte da malha ferroviária está sem operação.
- Falta de integração entre operadoras: é preciso melhor regulação sobre o tráfego mútuo e direito de passagem.
- Em seguida, Hostílio apresenta a evolução das cargas, em peso e valor, por modal, nos últimos seis anos. A participação do modal ferroviário subiu um pouco no tocante às toneladas transportadas. O mesmo ocorre no tocante ao valor, contudo, observa-se que a desigualdade da participação dos modais se torna mais gritante. Por valor, a predominância do modal rodoviário é mais acentuada. Considera que usar o VKU como parâmetro é um avanço do PNL 2035.
- Por fim, o expositor defende uma maior coerência e articulação dos instrumentos de planejamento. Desde a PNT aos Planos estaduais e municipais – passando pela nova lei do SNV (12.379/11) e pelo PNL.

Síntese do debate

Principais pontos comentados/perguntados:

- 1) De modo geral, todos viram o PNL 2035 como um avanço em relação aos anteriores. Foram destacados especialmente a evolução tecnológica e metodológica, a riqueza dos dados, a confecção baseada em elementos de processo e a amplitude de divulgação. Comentou-se inclusive que a estrutura dos PNLs passados favoreceu a ocorrência de sucessivos problemas e omissões, inclusive a não inclusão da Bahia nas avaliações de carga.

- 2) Houve bastante preocupação em relação a planos e projetos ferroviários recentes que competem com os atuais existentes na Bahia (destaque para a ligação BSB-São Mateus, que concorre com a FIOLE, e para renovação antecipada da FCA), e que reforçam a concentração econômica e logística no Centro-Sul do país.
- 3) Perguntou-se como aproximar os usuários à EPL e aos atores técnicos e políticos do setor de transportes, para que haja participação efetiva no âmbito das decisões de planejamento.
- 4) Reflexão sobre ausência de um planejamento regional estratégico. No século XX, tivemos um desenvolvimento territorial concêntrico no Sudeste. O único contraponto foi à época do Plano de Metas, mas que tinham objetivos políticos definidos (que justificavam o deslocamento da capital). Nos últimos anos, até chegamos a assistir uma leve desconcentração econômica, no entanto, o desenvolvimento logístico continua obedecendo à lógica concêntrica de outrora. Como a questão territorial pode entrar no planejamento estratégico nacional?

As perguntas e comentários foram realizados por Edgard e Gabriel (SEI), Paulo Villa (Usuport) e Ronald Lobato (Casa Civil), não respectivamente. Além desses quatro pontos destacados, também foi um pouco mais explorado o questionamento de Hostílio sobre a efetividade da PNT em meio à nova realidade da lei e da regulação do setor.

Em relação ao ponto um, os convidados, especialmente Leandro, reforçam alguns pontos fortes e/ou inovadores do PNL 2035, além de dar esclarecimentos sobre sua organização e funcionamento. É enfatizado que, a cada ciclo de planejamento do PIT como todo – não só do PNL – podem ser alterados alguns elementos, apesar de não serem alterados os objetivos gerais. São avaliados, inclusive, o andamento de projetos. Leandro defende que a multiplicidade de cenários contribui para a melhor tomada de decisões de agentes públicos e privados.

Hostílio valoriza as propostas de shortlines e containerização das cargas transportadas pelas ferrovias. São dois elementos que podem impulsionar uma mudança mais efetiva da matriz de transporte de cargas por modal – lembrando que ele mostrou em sua apresentação que apesar de haver uma evolução dos modais que não o rodoviário, ela foi tímida, pouco significativa. Em relação ao ponto dois, Leandro ressalta algumas

características metodológicas do PNL, enquanto Hostílio pontua algumas questões mais relacionadas à regulação do setor.

No PNL 2035, a FIOIOL é considerada completa em quase todos os cenários, por ela já estar planejada e parte dela já estar com obras em andamento. Ela estar presente no cenário nove, que considera as intervenções mais eficientes (as que melhoram os indicadores mais sensivelmente) indica o seu potencial. Contudo, o cenário sempre pode ser alterado pelo surgimento de novas concessões. O caso da BSB-São Mateus é um bom exemplo, pois seu pedido chegou ao governo após a confecção do PNL. Outro ponto importante é que a FIOIOL somente “faz sentido” dentro de um conjunto, ou seja, como parte do complexo FICO-FNS-FIOIOL-Porto Sul. Assim, quaisquer dessas estruturas perdem potenciais ou mesmo viabilidade sem a outra.

Em relação ao escoamento de grão, Hostílio pensa que uma maior quantidade de corredores pode ser benéfica, a depender dos quantitativos de carga. Nesse sentido, a FIOIOL pode permanecer importante, mesmo com o surgimento de concorrentes.

Segundo ele, a concentração pode fazer com que não se aproveite a proximidade de cada ponto de escoamento e, por conseguinte, possíveis reduções de custo de transporte. Contudo, faz a ressalva de que é preciso ter um olhar sistêmico para investigar o efeito dinâmico de cada intervenção. Hostílio destacou a necessidade de olharmos o processo de regulação de concessões, que terá influência decisiva do processo de planejamento. A possível antecipação da renovação da FCA – e os comentários e críticas que surgiram na rodada - deixa isso evidente.

Em relação ao ponto três, sobre a relação entre usuários e planejadores, Leandro ressaltou que é uma preocupação crescente dos planejadores, defendeu os processos de consulta pública e o caráter técnico do planejamento. Também deu sua opinião sobre o questionamento levantado por Hostílio. O último comentou sobre alguns aspectos legais. Leandro ressalta que há diferentes formas utilizadas pelos agentes públicos de incorporar os usuários às esferas de planejamento. Na confecção das peças do que subsidiam o planejamento e as tomadas de decisão do governo, como o PNL, tem-se tentado ampliar e aperfeiçoar os processos de consulta pública formal.

Há algumas etapas já planejadas. A partir de julho, serão feitas as consultas públicas dos planos setoriais, e o intuito é que seja discutido mais método que resultado. Este será um momento crucial para atuação dos usuários, para apresentação de propostas. O Ministério da Infraestrutura e a EPL visam implantar uma governança participativa em corredores logísticos estratégicos, mas ainda não consegue viabilizar. A ideia, ainda embrionária, é pôr em clusters menores uma série de atores que têm interesses em comum dentro de um mesmo corredor para agregar visões diferentes ao planejamento. Este modelo de governança é semelhante ao já praticado na Europa. Crê que o foco desse tipo de governança precisa ser a resolução de entraves locais e não dos gargalos, pois o último é captado mais facilmente nos planos mais gerais, como o próprio PNL.

Leandro também crê que a justificativa para se tocar o SNV sem ordenamento legal seja dar mais agilidade ao tratar a dinâmica dos acontecimentos e do próprio planejamento. Comenta sobre o desafio de tocar o SNV sem o ordenamento de uma lei, dentro do escopo do ministério, citado por Hostílio. Justifica a decisão de tratar desta nova forma na dinâmica dos acontecimentos e do próprio planejamento. Crê ser mais fácil trabalhar com as distintas possibilidades dentro do Ministério do que no Congresso, que é menos dinâmico e mais discricionário. Considera que o caráter técnico é mais bem preservado dessa forma. Lembra ainda que as diretrizes do SNV se mantêm, mesmo sem uma lei.

Hostílio não tem uma ideia fechada se o processo de planejamento seria melhor com a existência de uma lei ou obedecendo a uma dinâmica dentro das portarias de uma pasta ministerial. Argumenta que, de fato, mais liberdade é melhor quando se trata de um processo muito dinâmico, mas que é preciso se ter "o direito a essa liberdade". Em outras palavras, deve haver um processo ou dispositivo que legitime essa liberdade. Lembra que, embora o PNT esteja em portaria, o SNV ainda é uma lei.

Os congressistas possuem técnicos que podem auxiliar as decisões, portanto não é impossível tratar as questões tecnicamente junto ao Congresso Nacional. O problema é o descompasso. Se a PNT e o plano resultante indicarem soluções que ainda não estão de acordo com o SNV, quando poderão ser implantadas essas soluções sem infringir a lei? A lei é autorizatória e pode se tornar um impasse.

O ponto quatro também gerou intenso debate. Leandro novamente defendeu o caráter técnico do planejamento e as inovações do PNL 2035. Hostílio relativizou um pouco esse caráter técnico quando se tratam de decisões concretas, mas defendeu que os processos sejam menos discricionários quanto possível.

Leandro afirma que a falta de planejamento territorial é um problema sério também para quem trabalha com planejamento de infraestrutura de transportes. Faz uma falta tremenda não se ter diretrizes claras dos potenciais e necessidades regionais, os quais seriam fruto desse planejamento regional. Resta a solução "criativa", a inovação técnica, os olhares ampliados, a tentativa de captar potenciais (novas plantas produtivas) e calibrar projeções.

Trazer olhares diferentes para as análises de resultado é o objetivo do PNL 2035. Nos planos antigos, olhavam-se os pontos de saturação e recomendavam-se obras para solucionar os gargalos. Hoje, são trazidos indicadores, cenários e impactos de projetos. Hostílio considera que o planejamento territorial de transporte pode ser feito de forma coordenada, a dificuldade está em colocar em prática. Comentou que a menção ao Plano de Metas, feita por Ronald, é boa, pois foi um plano que trouxe intensas transformações (industrialização, criação da classe média), mas que era um plano discricionário. Não temos a experiência de um plano não discricionário com esse impacto.

A colocação da capital do país em BSB já era um projeto político de interiorização, influenciado também por ideologias, medo de ameaças à segurança nacional e foi provavelmente feita sem grandes estudos técnicos. Hostílio pensa que temos de ter cuidado quando colocamos toda a discussão em termos de critérios estritamente técnicos e racionais. Lembra que nós mesmos, os técnicos, fazemos ações discricionárias. Defende que a tomada de decisão tem de ser feita em ambientes em que todas as visões possam se manifestar. Com todos os seus defeitos, o Congresso Nacional - ou ambientes políticos de um modo mais geral – são os mais adequados por possuírem essa pluralidade de representações.

Informa que existem estudos que tentam conciliar o planejamento territorial à implantação de infraestruturas de transporte. Cita os estudos da UnB da área de Engenharia Territorial. Leandro também elogia esses estudos e diz que a área de Engenharia Territorial já é bastante utilizada em outros países.