



## **O PLANEJAMENTO DE TRANSPORTES BRASILEIRO NO SÉCULO XXI: BREVES NOTAS**

BRAZILIAN TRANSPORT PLANNING IN THE 21<sup>ST</sup> CENTURY: BRIEF NOTES

**Artur Monteiro Leitão Júnior<sup>1</sup>**

– *Você pode me ajudar?*

– *Sim, pois não.*

– *Para onde vai essa estrada?*

– *Para onde você quer ir?*

– *Eu não sei, estou perdida.*

– *Para quem não sabe para onde vai, qualquer caminho serve.*

*(Lewis Carroll. As Aventuras de Alice no País das Maravilhas, 1865)*

O transporte é um direito social fundamental do Estado nacional brasileiro (Art. 6º, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988) e, enquanto tal, possui como função precípua a oferta de condições para as possibilidades de deslocamento de pessoas e bens ao longo de todo o território, cumprindo um papel fundamental no funcionamento da nação. Afinal, é esta sua essência de configurar-se como meio (ou seja, uma atividade intermediária, cuja teleologia lhe é externa) que lhe confere a sua razão de ser como um sistema mediador de todas as atividades da dinâmica social e produtiva, guardando uma inevitável relação com a subsistência, o dinamismo e o desenvolvimento socioeconômico do país.

Nesse sentido, pensar acerca de um setor de tamanha importância, relevância e impacto para o funcionamento orgânico do Estado torna-se uma atividade premente, urgente. Por isso, o planejamento do Setor de Transportes do Governo Federal não

---

<sup>1</sup> Mestre em Geografia pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Analista de Infraestrutura do quadro de pessoal do Ministério de Gestão e Inovação (MGI) do Governo Federal, desde 2012, com lotação no Ministério dos Transportes (MT) desde 2014. E-mail: [artur.junior@transportes.gov.br](mailto:artur.junior@transportes.gov.br)

deve ser uma atividade menosprezada, uma vez que ela responde, na essência, aos anseios socialmente pactuados acerca de qual modelo de infraestrutura viária e de serviços logísticos deve ser concebido para responder, de modo mais adequado, ao modelo de desenvolvimento nacional proposto e coletivamente almejado segundo os projetos políticos hegemônicos.

Contudo, a despeito desta sua importância, o planejamento de transportes parece ter sido constantemente subestimado e preterido no “mercado político”, ainda que tenha subsistido de modo resiliente. Isso porque, em se tratando das políticas públicas de infraestrutura de transportes, as coisas acontecem independentemente da existência e da institucionalização de sólidos e bem assimilados planos pretéritos. Em outras palavras: as obras e empreendimentos viários são concebidos e efetivamente materializados no território, ainda que suas importâncias relativas, consoante uma visão holística do projeto nacional de desenvolvimento, fiquem circunscritas apenas à escala local/regional.

Por conta disso, desde a Nova República, o planejamento de transportes ficou limitado a vicejar por meio de planos e iniciativas isoladas, restritas a modos de transporte específicos – hábito com o qual se acostumou e que se mostrou deletério quando da necessidade, mais tarde verificada, de concepções de iniciativas segundo uma visão integrada do sistema.

O hiato do planejamento global e sistemático do Setor de Transportes brasileiro perdurou de meados da década de 1980 até o ano de 2007, quando o novo século trouxe também uma renovação das discussões institucionais oficiais quanto ao processo de planejamento e de elaboração de políticas de transportes, conjecturando ações políticas a partir da identificação das cadeias logísticas integradas. Foi neste ano, pois, que os esforços de um planejamento de transportes efetivo emergiram por meio do lançamento do Plano Nacional de Logística de Transportes – PNLT.

Este Plano, elaborado pelo Ministério dos Transportes (MT) em parceria com o Ministério da Defesa (MD), por intermédio do Centro de Excelência em Engenharia de Transportes (CENTRAN)<sup>2</sup>, baseou-se no desenvolvimento de uma modelagem do sistema de transporte em nível estratégico, considerando as movimentações dos principais tipos de cargas e dos passageiros – ressaltando, porém, a necessidade de estudos posteriores mais detalhados em função da baixa confiabilidade dos dados de

---

<sup>2</sup> Criado por meio da Portaria Interministerial MD/MT n° 407, de 28 de março de 2005.

projeções dos fluxos de deslocamentos de pessoas para médias e longas distâncias à época. Este, aliás, transformou-se em um dos principais “calcanhares de Aquiles” dos planos vindouros de planejamento de transportes: a falta de uma base de dados homogênea, confiável, permanente e acessível, sem a qual os diagnósticos são, muitas vezes, baseados em suposições e premissas, e os prognósticos são, por consequência, calcados em inferências indiretas.

Apesar das suas fragilidades, o PNLT cumpriu com a sua agenda de avaliação de cenários por meio da agregação espacial dos principais corredores logísticos, cunhando a regionalização dos vetores logísticos<sup>3</sup> a partir da agregação microrregional.

Nas revisões seguintes do PNLT, em 2009 e 2011, o amadurecimento técnico nas práticas de planejamento de transportes permitiu o aprimoramento da modelagem e do tratamento das informações, que, ainda que tenham representado um avanço metodológico na consecução de um plano estratégico e de longo prazo mais robusto, continuaram limitados pelas deficiências de confiabilidade dos dados de infraestrutura e pelos pensamentos enviesados para o setor de transporte de cargas. Como resultado, o planejamento de longo prazo converteu-se, em última instância, na propositura de um portfólio de investimentos para os diversos modos de transporte.

Seguindo o frenesi de desenvolvimentos e abandonos dos planos estratégicos, foi desenvolvida, até 2015-2016, a iniciativa de elaboração do Plano Nacional de Logística Integrada (PNLI 2015-2035) sob o propósito de entregar um planejamento estratégico setorial voltado à racionalização da matriz viária de transportes a partir da intensificação do uso de modos de transportes de alta capacidade (ferroviário e aquaviário) em detrimento do modo rodoviário. Todavia, tal iniciativa foi praticamente natimorta, uma vez que, nas mudanças institucionais do conturbado momento político à época, as falhas de uma concepção logística efetivamente integrada entre os subsistemas de transportes vieram à tona.

Então, em 2018, sob nova roupagem e novas bases técnicas mais consolidadas e amadurecidas, surgiu o Plano Nacional de Logística 2025 (PNL 2025), desenvolvido pela então Empresa de Planejamento e Logística S.A. (EPL), como forma de integrar e

---

<sup>3</sup> Os *vetores logísticos* representaram uma inovação da organização espacial do país a partir do agrupamento das microrregiões homogêneas, então definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em função da superposição georreferenciada de diversas características, como as impedâncias ambientais, as similaridades socioeconômicas, as perspectivas de integração e inter-relacionamento de transportes e as funções de transportes, identificadas a partir de isocustos em relação aos principais portos concentradores de cargas. Dessa análise, culminaram sete vetores logísticos, a saber: (i) Amazônico; (ii) Centro-Norte; (iii) Nordeste Setentrional; (iv) Nordeste Meridional; (v) Leste; (vi) Centro-Sudeste; e (vii) Sul.

modernizar os diversos modos de transporte para garantir uma maior efetividade dos investimentos na infraestrutura e, desse modo, contribuir para o desenvolvimento socioeconômico e aumento da competitividade brasileira no cenário mundial. Calcado em diagnósticos atualizados e matrizes origens-destinos para diversos horizontes aprimoradas, o Plano, todavia, repisou as abordagens exclusivas para o transporte de cargas e para os modos terrestres (rodoviário e ferroviário) e marítimo, impedindo uma abordagem verdadeiramente intermodal e integrada.

A partir de novas mudanças institucionais e reordenação dos projetos políticos para as infraestruturas de transportes à luz do esgotamento dos modelos anteriores, o PNL foi atualizado e, em 2021, foi aprovado o Plano Nacional de Logística 2035 (PNL 2035)<sup>4</sup>, também desenvolvido pela supracitada Empresa. Investido de um novo ano-horizonte de mais longo prazo, esta peça de planejamento estratégico setorial, ainda vigente, foi concebida a partir do aperfeiçoamento dos métodos, análises e resultados da versão anterior, buscando superar as limitações por meio de uma metodologia centrada em nova base de dados, novos modelos de simulação e avaliação e em uma visão estratégica voltada à intermodalidade e à eficiência em rede.

Conforme suscitado, o histórico do desenvolvimento de peças de planejamento, portanto, passou de um grande hiato (mais de duas décadas) de ausência de planos estratégicos setoriais para uma profusão de publicações voltadas ao disciplinamento dos investimentos e das iniciativas políticas em transportes: no interregno de quinze anos (2007-2021), foram lançados e/ou desenvolvidos seis planos nacionais de planejamento estratégico (PNLT 2007, PNLT 2009, PNLT 2011, PNLI, PNL 2025 e PNL 2035), um número maior do que, até mesmo, as gestões governamentais no período equivalente.

Seja pela falta, seja pelo excesso, a conclusão acaba, em última análise, sendo a mesma: a evidência histórica de falta de apreço pelo planejamento, de modo que os planos nacionais de transporte são rotineiramente descontinuados, a despeito de seus respectivos status propalados como sendo instrumentos de Estado; abandonados e/ou superados, muitas vezes a partir dos carimbos governamentais de plantão, eles se transformam em documentos inócuos, sem aplicações práticas e que inviabilizam a consolidação de uma noção geral de perseguição de um determinado projeto de país, uma vez que, desrespeitados ou desconhecidos, ensejam um aumento da probabilidade

---

<sup>4</sup> A versão final do PNL 2035 foi aprovada pelo Comitê Estratégico de Governança do então Ministério da Infraestrutura (MInfra), por meio da Resolução GM/MINFRA n° 6, de 15 de outubro de 2021.

de investimentos em empreendimentos viários de elevados impactos negativos e/ou benefícios restritos.

Assim, transformamo-nos em uma nova Alice, que, perdida e confusa em um mundo exótico, depara-se, perplexa, com a verdade incontornável escancarada pelo gato de Cheshire: se não sabemos para onde vamos, então qualquer caminho serve – até mesmo um caminho guiado pelo acaso da consecução de uma infinidade de obras viárias pontuais, desconexas, sem lastros em uma visão estratégica do planejamento e, por consequência, sem reverberar a edificação de um projeto de nação.

Todavia, apesar desta realidade observada *ex-post*, todas as mensagens, discursos e apresentações das peças de planejamento estratégico setorial corroboram com o entendimento da real importância de os investimentos em transportes seguirem um ordenamento priorizado e orientado para o futuro. Então, por que, via de regra, tais planos nacionais não prosperam (ou, pelo menos, não prosperaram até o presente) enquanto peças de Estado?

A resposta, se não por completo, pode ser, ao menos em parte, atribuída a um problema temporal: o ciclo de vida de um empreendimento de transportes (e das obras de infraestrutura de grande porte, em geral), desde a concepção até a efetiva execução e entrega, é bem superior ao ciclo de vida de reprodução dos poderes governamentais, atrelados aos ciclos eleitorais. Sendo assim, considerando que o pragmatismo político tem como natureza básica a busca pela perpetuação de seus projetos de poder político, até se reconhece, pelos discursos, a importância dos planejamentos, mas opta-se por não esperar por eles em nome das palpáveis e preciosas cerimônias, com pompas e circunstâncias (e, conseqüentemente, como valorosos ativos de *marketing político*), de entregas das obras viárias à sociedade.

É como se, no jogo das prioridades institucionais, o lema nas entrelinhas fosse: *“Planejamento de Transportes? Sem tempo, irmão!”*

No entanto, a história pode ser outra:

Os últimos anos têm cristalizado um amadurecimento técnico e a consecução de múltiplos esforços para institucionalizar o planejamento setorial de transportes como um instrumento imprescindível para a execução das ações políticas de investimentos e iniciativas. Tais esforços partem de uma premissa de que o planejamento é uma atividade demasiadamente complexa e que, portanto, necessita ser estruturado e normatizado em torno de diversas perspectivas, indo desde a previsão de um modelo estratégico – com a definição dos principais valores, princípios e objetivos setoriais de

longo prazo – até o rebatimento em planos táticos e operacionais, racionalmente dispostos e ordenados em períodos distintos, de horizontes de médio e curto prazos.

Sob esta ótica, o Setor de Transportes do Governo Federal estipulou, ainda em 2018, o primeiro passo, fundamental, para a gestação de um novo arquétipo e governança do planejamento setorial: a concepção da Política Nacional de Transportes (PNT), instituída por meio da Portaria nº 235, de 28 de março de 2018. Tal peça política configura-se, desde então, como o documento do mais alto nível para o planejamento e a gestão dos transportes em nível federal, sendo encarregado pelo estabelecimento, consolidação, legitimação e validação dos principais elementos políticos – princípios, objetivos, diretrizes fundamentais e instrumentos – a serem observados e responsáveis por nortear o projeto político-social setorial à luz dos valores fundamentais do Estado nacional brasileiro.

Na esteira deste processo da fundação das bases setoriais, a Política também instituiu os seus instrumentos, prevendo, dentre eles, o Planejamento de Transportes como um processo contínuo a se articular com outros dois tipos instrumentais de planejamento – o Planejamento Organizacional e o Planejamento Orçamentário – para fins de concretização da política nacional estabelecida. Nesse sentido, o Planejamento de Transportes preocupa-se com as necessidades e ações voltadas ao setor afetado pela gestão – no caso, o Setor de Transportes, voltado ao processamento, por meio de infraestruturas viárias, dos deslocamentos de pessoas e bens pelo território e onde se prestam os serviços logísticos associados à dinâmica de tais deslocamentos –, promovendo um “olhar externo” à organização institucional.

Complementarmente, o Planejamento Organizacional é preconizado como a ferramenta estratégica para dar eficiência à administração pública, objetivando a organização sistematizada do processo de gestão das iniciativas e ações voltada à concretização da política nacional a partir de um “olhar interno” à organização institucional. O Planejamento Orçamentário, por sua vez, é o responsável por definir os instrumentos e as fontes de financiamento necessários para a execução das ações voltadas ao equacionamento das necessidades identificadas no âmbito das demais instâncias de planejamento.

Articulados, os instrumentos de planejamento (de transportes, organizacional e orçamentário) determinam as melhores iniciativas e ações a serem executadas para o atendimento do que deve ser feito a partir da estrutura institucional e dos recursos (humanos, técnicos e orçamentário-financeiros) disponíveis.

Estas definições básicas, institucionalizadas em normas, abriram o campo para a concepção de um planejamento setorial de transportes mais sólido e perene, de modo que, em âmbito federal, o então Ministério da Infraestrutura publicou a Portaria nº 123, de 21 de agosto de 2020, a qual instituiu o Planejamento Integrado de Transportes – PIT como um modelo de organização do Planejamento de Transportes em peças de planificação integradas. Tais peças, preconizadas para as instâncias de nível estratégico e tático, materializaram a previsão da política nacional de concatenação dos instrumentos a partir da consolidação de uma visão de um único macrossistema de transportes em nível nacional.

Nesse contexto, o já citado PNL 2035 (lançado em 2021, sob a égide do PIT) foi concebido como a peça de planejamento de nível estratégico, sendo repensado a partir de uma análise estratégica e concomitante de todo o setor de transportes nacional (ou seja, em caráter inédito, retratando todos os subsistemas viários) de modo a traçar tendências de visões de futuro (materializadas em cenários) e a identificar as principais necessidades e oportunidades aderentes aos objetivos do planejamento de transporte conforme preconizados pela PNT.

No nível tático, as peças de planejamento de transportes foram pensadas por meio da consolidação de planos setoriais, os quais, a despeito de suas respectivas atuações limitadas e especializadas por modo de transporte, também foram concebidos por um viés integrado de planejamento, ensejado a partir da melhor integração possível dos dados, cenários futuros e metodologias, de modo a obter resultados complementares e coerentes. Tais planos setoriais específicos de nível tático foram concebidos com a finalidade de delimitar e priorizar ações (quer sejam obras agregadas em empreendimentos, quer sejam iniciativas) a serem setorialmente conduzidas ao longo do horizonte de curto e médio prazos.

Assim, os planos setoriais táticos se comprometem com a realização de diagnósticos, prognósticos e avaliações dos subsistemas viários sob sua competência, apontando as ações e as organizando conforme os impactos positivos esperados para o setor como um todo a partir de suas respectivas consecuições; definidas as ações mais benéficas para o atingimento dos objetivos setoriais, abre-se o caminho para o posterior detalhamento dos empreendimentos e das iniciativas no nível operacional de planejamento (nível executivo).

Destarte, o PIT, na condição de representação instrumental do Planejamento de Transportes preconizado pela PNT, articula e encadeia peças de planificação em nível

estratégico (atualmente, o PNL 2035) e tático (os planos setoriais específicos por modos de transporte, instituídos no âmbito da Portaria nº 123/20) para fins de estabelecimento de uma rede de transportes eficiente, na qual os modos de transporte se complementem, os investimentos em infraestrutura sejam complementares e a sociedade se beneficie a partir das melhores escolhas e aplicações de recursos.

Corroborando com este esforço técnico hodierno de assentar o planejamento como elemento crucial nos ditames das políticas públicas setoriais de transportes, o PIT foi previsto para ser desenvolvido ao longo de um ciclo quadrienal: iniciado a partir do planejamento setorial estratégico (1º ano), os planos setoriais táticos devem ser desenvolvidos nos dois anos seguintes (2º e 3º anos), e o ciclo conclui-se com a formulação de um Plano Geral de Parcerias e de um Plano Geral de Ações Públicas (4º ano), os quais devem subsidiar, ao final, tanto a estruturação de projetos de outorgas de investimentos junto à iniciativa privada, quanto o desenvolvimento dos Planos Plurianuais – PPAs em sua área de competência.

Ou seja, por meio de uma trajetória iniciada com a instituição da Política Nacional de Transportes, em 2018, e atualmente assentada no Planejamento Integrado de Transportes enquanto sistema instrumental para o Planejamento de Transportes, esta nova versão da história, que ora está se iniciando, atrela a definição das políticas públicas de investimentos e das iniciativas aos recursos financeiros disponíveis e a serem disponibilizados, começando a conferir, pois, ao planejamento de transportes o protagonismo que merece.

Assim, entre o atavismo das práticas de investimentos casuais e a consecução de investimentos orientados por um futuro planejado, fica a questão: será que esta lufada de esperança, representada por um planejamento de transportes respeitado, efetivo e reconhecido, vai frutificar e indicar novas direções dos ventos?

Bom, só o tempo vai poder dizer!