



**MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS  
E AVIAÇÃO CIVIL**

# **POLÍTICA NACIONAL DE TRANSPORTES**

---

**Caderno das Estratégias Governamentais**

**2018**



# **POLÍTICA NACIONAL DE TRANSPORTES**

---

**Caderno das Estratégias Governamentais**

**2018**

# Projeto

Política Nacional de Transportes

Política Nacional de Transportes: Caderno das Estratégias Governamentais/Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil. Brasília: MTPA, 2018

1 v.: gráfs., II.

1. Políticas Públicas. 2. Estado Nacional. 3. Infraestrutura. 4. Transportes. 5. Logística. 6. Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil.

© Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil - **MTPA 2018**

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.  
Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Versão 1.0



## **MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL - MTPA**

**Maurício Quintella Malta Lessa**

Ministro de Estado dos Transportes, Portos e Aviação Civil

**Fernando Fortes Melro Filho**

Secretário-Executivo

**Herbert Drummond**

Secretário de Política e Integração

**Luciano de Souza Castro**

Secretário Nacional de Transportes Terrestre e Aquaviário

**Dino Antunes Dias Batista**

Secretário de Fomento e Parcerias

**Luiz Otávio Oliveira Campos**

Secretário Nacional de Portos

**Dario Rais Lopes**

Secretário Nacional de Aviação Civil

---

## ENTIDADES VINCULADAS

### **José Ricardo Pataro Botelho de Queiroz**

Diretor-Presidente da Agência Nacional de Aviação Civil

### **Adalberto Tokarski**

Diretor-Geral da Agência Nacional de Transportes Aquaviários

### **Mário Rodrigues Júnior**

Diretor-Geral da Agência Nacional de Transportes Terrestres

### **Valter Casimiro Silveira**

Diretor-Geral do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

### **Antônio Claret de Oliveira**

Presidente da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária

### **Mario Mondolfo**

Presidente da VALEC - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.



## COORDENAÇÃO DO PROJETO

### **Eimair Bottega Ebeling**

Diretor de Política e Planejamento Integrado

### **Katia Matsumoto Tancon**

Coordenadora-Geral de Desenvolvimento e Avaliação

### **Everton Correia do Carmo**

Coordenador-Geral de Planejamento e Logística

### **Alexandre Vaz Sampaio**

Coordenador de Planos e Estudos

### **Ricardo Toledo Borges**

Coordenador de Desenvolvimento

### **Artur Monteiro Leitão Júnior**

Analista de Infraestrutura

## EQUIPE TÉCNICA

Artur Monteiro Leitão Júnior, Alexandre Vaz Sampaio, Amanda Crown Barbosa Santana, Bruno de Almeida Ribeiro, Eimair Bottega Ebeling, Everton Correia do Carmo, Francielle Avancini Fornaciari, Gabriela dos Santos Evangelista Vieira, Katia Matsumoto Tancon, Luis Sérgio da Cruz Silveira, Renata Pereira de Macedo, Ricardo Toledo Borges, Sirlea de Fátima Ferreira Leal Moura; Talita Evelyn Paulino da Silva, Vitor José Souza da Silva.

## APOIO TÉCNICO

Alexandre Euzébio de Moraes, Antônio Carlos Firmino, Emmanuel Rodrigo da Rocha Moreira, Helen Lúcia Rezende de Moraes, Joaquim Carlos Soutinho Neto, Luiz Carlos de Souza Neves Pereira, Luzenildo Almeida de Sousa, Mariana Campos Porto, Mário Dirani, Orlando Figueiredo Filho, Rauenya da Silva Carvalho, Renato de Aguiar Attuch, Rone Evaldo Barbosa.

## DESIGN GRÁFICO

Pamella Silva de Sousa

---

## COLABORADORES

A **Secretaria de Política e Integração – SPI** reconhece que a construção de uma Política somente é efetivada com a imprescindível participação da sociedade; sendo assim, agradecemos a participação dos seguintes colaboradores:

Adriana Rodrigues Bessa Costa; Adriano Santhiago de Oliveira; Aguiar Gonzaga Vieira da Costa; Alan Malinski; Aldecir Vieira Simonaci; Alex Augusto Sanches Trevizan; Alexandre de Ávila Gomide; Aline Figueiredo Freitas Pimenta; Álvaro Simões da Conceição Neto; Ana Maria Almeida Brito; Anna Karina Chaves Delgado; Anderson Frazão Gomes; Anderson Moreno Luz; André Arantes; André Leandro Magalhães; André Luiz Vital; André Melo; Andréia Kuhnen; Anna Virginia A. Fernandes; Antônio Fernando Guimarães Santos; Arsênio José da Costa Dantas; Bruna de Lourdes Araújo Souza; Bruno Bastos Lima Rocha; Bruno Fonseca Reis; Bruno Marques dos Santos Silva; Bruno Nunes Sad; Carla Thamilis Fonseca Chaves; Carlos Alberto Buss; Carlos Alberto Nunes Batista; Carlos Max; Ciro Marques Arruda; Cláudio Alfredo Cunha Dornelles; Cleber Cordeiro Lucas; Clever Almeida; Diogo Piloni e Silva; Edeon Vaz Ferreira; Eduardo da Silva Pereira; Eduardo Henn Benardi; Eduardo Sanovicz; Ellen Capistrano Martins; Euler José dos Santos; Fabiana Todesco; Fabiano Gonçalves de Carvalho; Fabiano Mezadre Pompermayer; Fábio Bittencourt; Fábio Lavor Teixeira; Felipe Fernandes Queiroz; Felipe Gustavo de Souza Peñaloza; Felipe Ozório Monteiro da Gama; Fernanda de Souza Barbosa; Fernando Simões Paes; Flávio Benatti; Francisco Francione Soares Júnior; Francisco Luiz Baptista da Costa; Gilberto Hollauer; Goldwin Zimmermann da Silva; Guilherme Wehb Syrkis; Gustavo Saboia Fontenele e Silva; Gustavo Pacheco Fortes Fleury; Hailton Madureira de Almeida; Heloisa Spazapan da Silva; Henrique Oliveira Mendes; Herik Souza Lopes; Igor Calvet; Ildo Wilson Grudtner; Ismael Trinks; Jair Gomes da Costa Santos; Jean de Luna Chagas; João Carlos Parkinson de Castro; João Lanari Bó; José Augusto Valente; José Carlos Medaglia Filho; José Ribeiro Carneiro Neto; José Valmir Dias; Júlio Cesar da Sousa Dias; Karênina Martins Teixeira Dian; Leandro Rodrigues e Silva; Leonardo José Guimarães Rabelo; Lilian Schaefer; Livia Maria Tiemi Fujii; Leonardo José Guimarães Rabelo; Luis Fernando Resano; Luis Henrique Teixeira Baldez; Luiz Antônio Fayet; Luiz Antônio Pagot; Marcelo Leme Vilela; Marcelo Perrupato e Silva; Marcelo Reis; Marcelo Vinaud Prado; Marcello Calado Vieira de Melo; Marcos Daniel Santos; Marcus E. F. Almeida; Margarete Maria Gandini; Mariana da Costa Ferreira Lodder; Mariana Pescatori Candido da Silva; Mario Povia; Martha Martorelli; Matheus Braga de Castro; Maurício Drummond Uzeda; Miguel de Souza; Natália Marcassa de Souza; Neri Geller; Nilton Cesar de Souza; Paula Helena Abreu; Paulo Barroso

Jr.; Paulo César Domingues; Paulo Eduardo Cavalcante; Paulo Henrique Possas; Paulo Sérgio da Silva Souza; Paulo Sérgio Passos; Pedro Francisco Moreira; Quênio Cerqueira de França; Rafael Seronni Mendonça; Rafaela Dias Pires; Renato Campestrini; Ricardo José Rosa Rodrigues; Ricardo Tadeu Gonzaga de Campos; Rodrigo Otávio Moreira da Cruz; Roger da Silva Pêgas; Rogério Teixeira Coimbra; Rômulo Dante Orrico Filho; Ronaldo Lima Presidente; Ronei Saggioro Lanzmann; Rossano Reolon; Rubem Oliveira de Paula; Stenio Pires Benevides; Teotônio Ko Freitag; Tetsu Koike; Thiago Douglas Alvarenga Camelo; Thiago Pereira Pedroso; Tiago Sousa Pereira; Uriel de Almeida Papa; Wagner Cardoso; Willian Silva Chianca; Wilson Willian Hummel.

## INSTITUIÇÕES PARCEIRAS

**ABAC** – Associação Brasileira dos Armadores de Cabotagem; **ABEAM** – Associação Brasileira das Empresas de Apoio Marítimo; **ABEAR** – Associação Brasileira de Empresas Aéreas; **ABRLOG** – Associação Brasileira de Logística; **ANAC** – Agência Nacional de Aviação Civil; **ANTAQ** – Agência Nacional de Transportes Aquaviários; **ANTF** – Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários; **ANTT** – Agência Nacional de Transportes Terrestres; **ANUT** – Associação Nacional dos Usuários do Transporte de Cargas; **APROSOJA** – Movimento Pró-Logística; **Casa Civil** da Presidência da República; **CNA** – Confederação da Agricultura e Pecuária; **CNI** – Confederação Nacional da Indústria; **CNT** – Confederação Nacional do Transporte; **DNIT** – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes; **EPL** – Empresa de Planejamento e Logística; **INFRAERO** – Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária; **IPEA** – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; **MAPA** – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; **MCID** – Ministério das Cidades; **MD** – Ministério da Defesa; **MDIC** – Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços; **MMA** – Ministério do Meio Ambiente; **MME** – Ministério de Minas e Energia; **MPDG** – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; **MRE** – Ministério das Relações Exteriores; **ONSV** – Observatório Nacional de Segurança Viária; **PRF** – Polícia Rodoviária Federal; **SAC** – Secretaria Nacional de Aviação Civil; **SFP** – Secretaria de Fomento e Parcerias; **SNP** – Secretaria Nacional de Portos; **SNTTA** – Secretaria Nacional de Transportes Terrestre e Aquaviário; **SPO** – Subsecretaria de Planejamento e Orçamento; **SYNDARMA** – Sindicato Nacional das Empresas de Navegação Marítima; **TCU** – Tribunal de Contas da União; **UFRJ** – Universidade Federal do Rio de Janeiro; **VALEC** – Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.







## SUMÁRIO

.....

	<b>Apresentação</b>	<b>11</b>
<b>1</b>	<b>Introdução</b>	<b>13</b>
<b>2</b>	<b>O Setor de Transportes do Governo Federal</b>	<b>17</b>
<b>3</b>	<b>Estratégias Governamentais</b>	<b>25</b>
3.1	Modo Aeroviário 	29
3.2	Modo Rodoviário 	43
3.3	Modo Ferroviário 	51
3.4	Modo Aquaviário 	59
3.5	Setor Portuário 	71
3.6	Aspectos Institucionais - Temas Transversais 	81
<b>4</b>	<b>Considerações Finais</b>	<b>95</b>
	<b>Apêndice</b>	<b>97</b>



# *Apresentação*

A **Política Nacional de Transportes – PNT** é o documento de mais alto nível para o Setor de Transportes do país, onde estão estabelecidos os princípios, objetivos, diretrizes fundamentais e instrumentos para o planejamento e sua implementação.

O estabelecimento de uma política institucionalizada visa induzir o desenvolvimento socioeconômico sustentável e promover a integração nacional e internacional a partir da oferta de infraestrutura e serviços de transportes, propiciando o aumento da competitividade e a redução das desigualdades do país.

A formulação de novas bases para a Política Nacional de Transportes teve como premissa a participação dos setores governamentais e da sociedade, e buscou alcançar outras políticas nacionais, nos segmentos de planejamento, desenvolvimento social, econômico, ambiental, integração e defesa.

A Política Nacional de Transportes – PNT está dividida em dois documentos, apresentando, em seu **Livro de Estado**, princípios, objetivos e diretrizes fundamentais orientados pela Constituição Federal, e, no **Caderno das Estratégias Governamentais**, as ações estratégicas para implementação da política em consonância com as orientações governamentais e a política externa do país.







## 1. Introdução

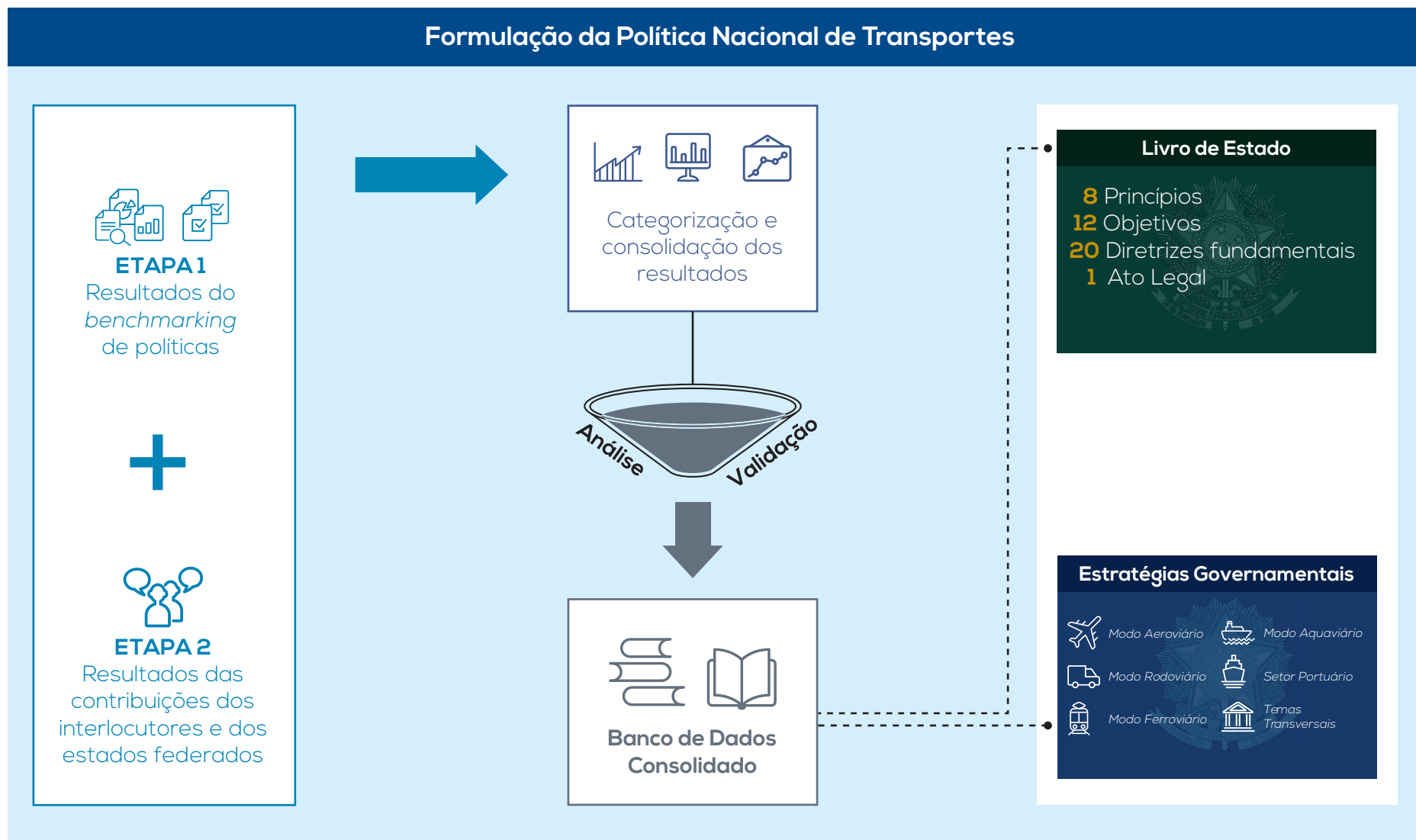
A definição de qual é o modelo de sistema nacional de logística e transportes que se almeja para o país, traduzida em objetivos e diretrizes, perpassa pela necessária delimitação de ações capazes de viabilizar os propósitos mais genéricos e estratégicos. Nesse contexto, a partir da definição dos elementos políticos explicitados no *Livro de Estado*, o presente documento indica os *meios* pelos quais as instituições do Setor de Transportes do Governo Federal devem se guiar e se pautar para a consecução dos objetivos e diretrizes fundamentais postos. Em outras palavras, o *Caderno das Estratégias Governamentais* relaciona os planos e métodos, manobras e estratégias – aqui delineados como *estratégias governamentais* (linhas de ação) – usados para alcançar os objetivos determinados.

O *Caderno das Estratégias Governamentais* aqui posto traduz os imperativos explicitados pelo *Livro de Estado* e reafirmados institucionalmente por um ato legal. Em linhas gerais, o documento que ora se introduz possui uma natureza eminentemente governamental, contendo as estratégias e ações prioritárias para o Setor de Transportes em um dado contexto temporal, estando sujeito a revisões contextuais de acordo com as vertentes ideológicas em curso.

Nesse sentido, os elementos políticos relacionados no Caderno são a base para orientar as práticas e atuações políticas das diversas instâncias e órgãos componentes do Setor de Transportes, cada qual mantendo a sua relativa autonomia e capacidade de planejar os seus planos e programas específicos, à luz dos fundamentos globais do setor.

As *estratégias governamentais* apresentam-se como o principal produto do presente documento, tendo sido definidas a partir dos resultados das contribuições dos interlocutores e dos estados federados, por um lado, e dos resultados do *benchmarking* de políticas, por outro. Estes subsídios constituíram um amplo banco de dados, o qual, analisado e categorizado, serviu como matéria-prima para a constituição de linhas de ação preliminares, posteriormente validadas pelas áreas competentes, gerando as versões finais das estratégias que ora serão elencadas.

As etapas metodológicas de formulação da Política Nacional de Transportes podem ser observadas no esquema (Figura 1) a seguir:

**Figura 1**

Procedimentos metodológicos de desenvolvimento da Política Nacional de Transportes.

Para fins mais didáticos, as estratégias governamentais foram divididas em classes conforme os modos de transporte – rodoviário, ferroviário, aquaviário, aeroviário e setor portuário –, bem como foram elencadas subclasses para abarcar as linhas de ação de caráter transversal, incluindo, dentre outros aspectos, temáticas que vão desde financiamento, contratação e gestão até ponderações acerca dos recursos humanos, questões ambientais e de segurança viária. Tais classes (e respectivas subclasses para as temáticas transversais) congregam o conjunto de estratégias governamentais a serem apresentadas como as linhas de ação do Setor de Transportes.

Ante o exposto, indica-se que o presente *Caderno das Estratégias Governamentais* encontra-se dividido em quatro seções: o primeiro capítulo refere-se à introdução ora apresentada. O segundo capítulo versa acerca do Setor de Transportes brasileiro, ressaltando a sua importância, caracterização e principal função no âmbito da organização do Estado Nacional. O terceiro capítulo, por sua vez, apresenta as estratégias governamentais propriamente ditas, segundo as classes temáticas definidas, cada qual disposta em um subtópico. Por fim, o último capítulo faz referência às considerações finais do presente documento.

Enfatiza-se que as observações mais gerais suscitadas pelos diversos atores e partes interessadas envolvidos nas etapas de estabelecimento do *benchmarking* de políticas (Etapa 1) e de consultas (Etapa 2) resultaram na determinação e exposição, em dois mo-

mentos, dos desafios e percepções a serem enfrentados pelo setor: de modo mais genérico, os desafios e percepções foram relatados em cada um dos subtópicos do terceiro capítulo, ao passo que, no Apêndice, tais percepções e desafios foram dispostos de modo mais explícito, em consonância aos resultados advindos das contribuições das etapas precedentes.

Assim sendo, as estratégias governamentais servem, em última instância, como meios para a resolução dos desafios e para a obtenção do modelo de Setor de Transportes que se almeja para o País.



## 2. *O Setor de Transportes do Governo Federal*

O Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPA)<sup>1</sup>, órgão da Administração Pública Federal Direta, tem como competências regimentais:

- ✓ formulação, coordenação e supervisão de políticas nacionais de transportes dos subsistemas ferroviário, rodoviário, aquaviário e aeroviário;
- ✓ estabelecimento de políticas e diretrizes voltadas ao desenvolvimento e fomento da marinha mercante e vias navegáveis, do setor portuário e das instalações portuárias marítimas, fluviais e lacustres;
- ✓ participação no planejamento estratégico; e
- ✓ definição das prioridades dos programas de investimentos correlatos ao Setor de Transportes do Governo Federal.

Cabe ressaltar que o Setor de Transportes acima referenciado não engloba as ações e dinâmicas correlatas ao transporte e trânsito

em âmbito urbano, uma vez que tais escopos encontram-se ao encargo do Ministério das Cidades: consoante a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, compete ao Ministério das Cidades o desenvolvimento das políticas setoriais, das políticas de subsídio, a promoção de ações e programas, bem como o planejamento, regulação, normatização e gestão da aplicação de recursos nas políticas de transporte urbano e trânsito. Portanto, o escopo de atuação do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, abrangido pelas competências regimentais citadas, relaciona-se ao transporte interestadual.

A fim de auxiliar a execução de suas competências, bem como para o estabelecimento de condições voltadas ao desenvolvimento dos programas, projetos e ações, o Ministério possui entidades vinculadas, considerando a quantidade de atribuições e escopos aos quais deve responder. Sendo assim, a estrutura organizacional ministerial pode ser observada na Figura 2, a seguir:

<sup>1</sup> Em virtude da Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016 – convertida na Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016 –, a organização da Administração Pública Federal Direta foi alterada, de modo que o Ministério dos Transportes ficou transformado em Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil a partir da extinção e concomitante assunção nesta pasta das competências até então exercidas pela Secretaria de Portos da Presidência da República (SEP/PR) e pela Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República (SAC/PR). Neste contexto, as entidades vinculadas aos órgãos então extintos foram subordinadas ao novo ministério.



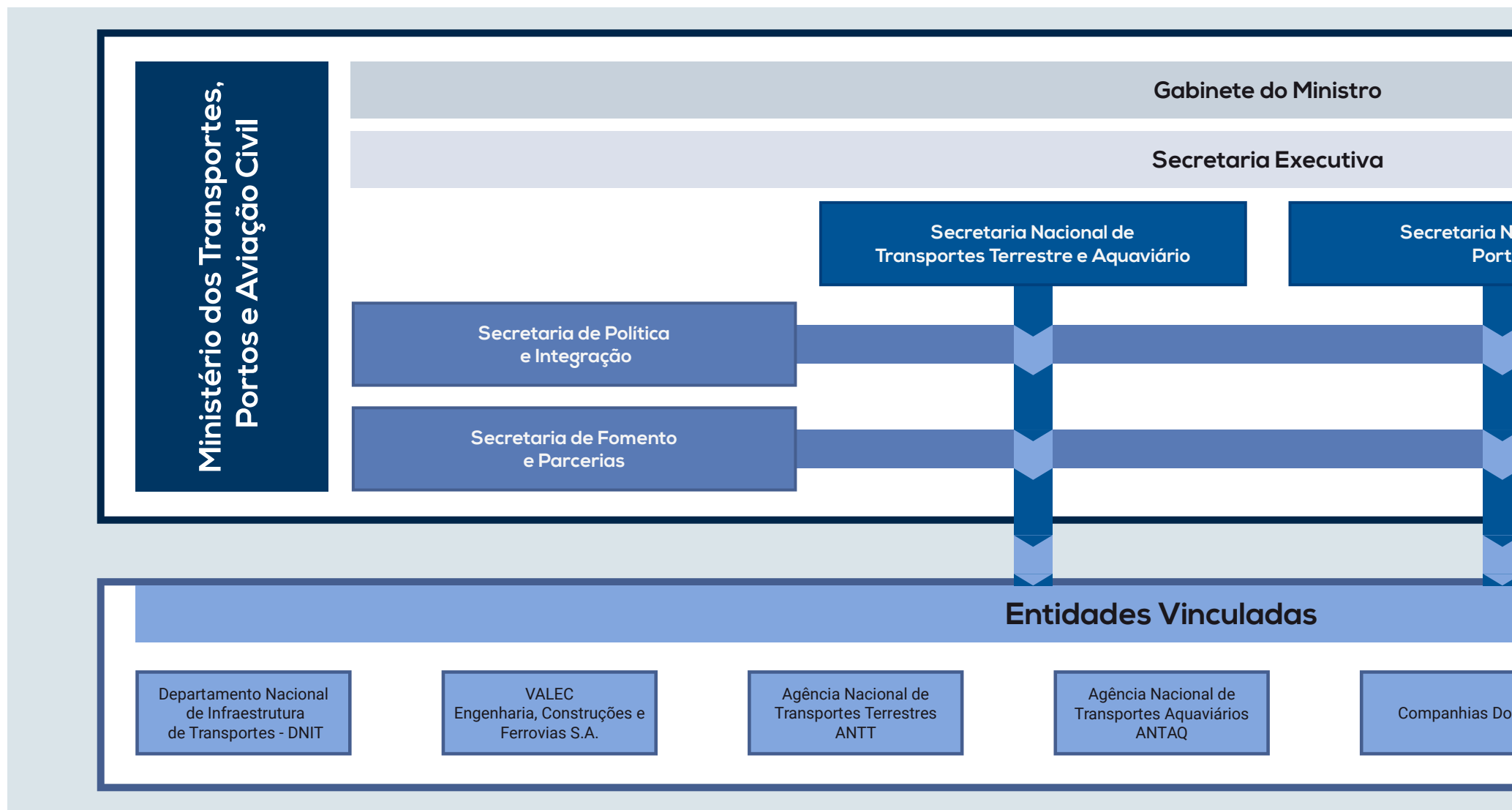
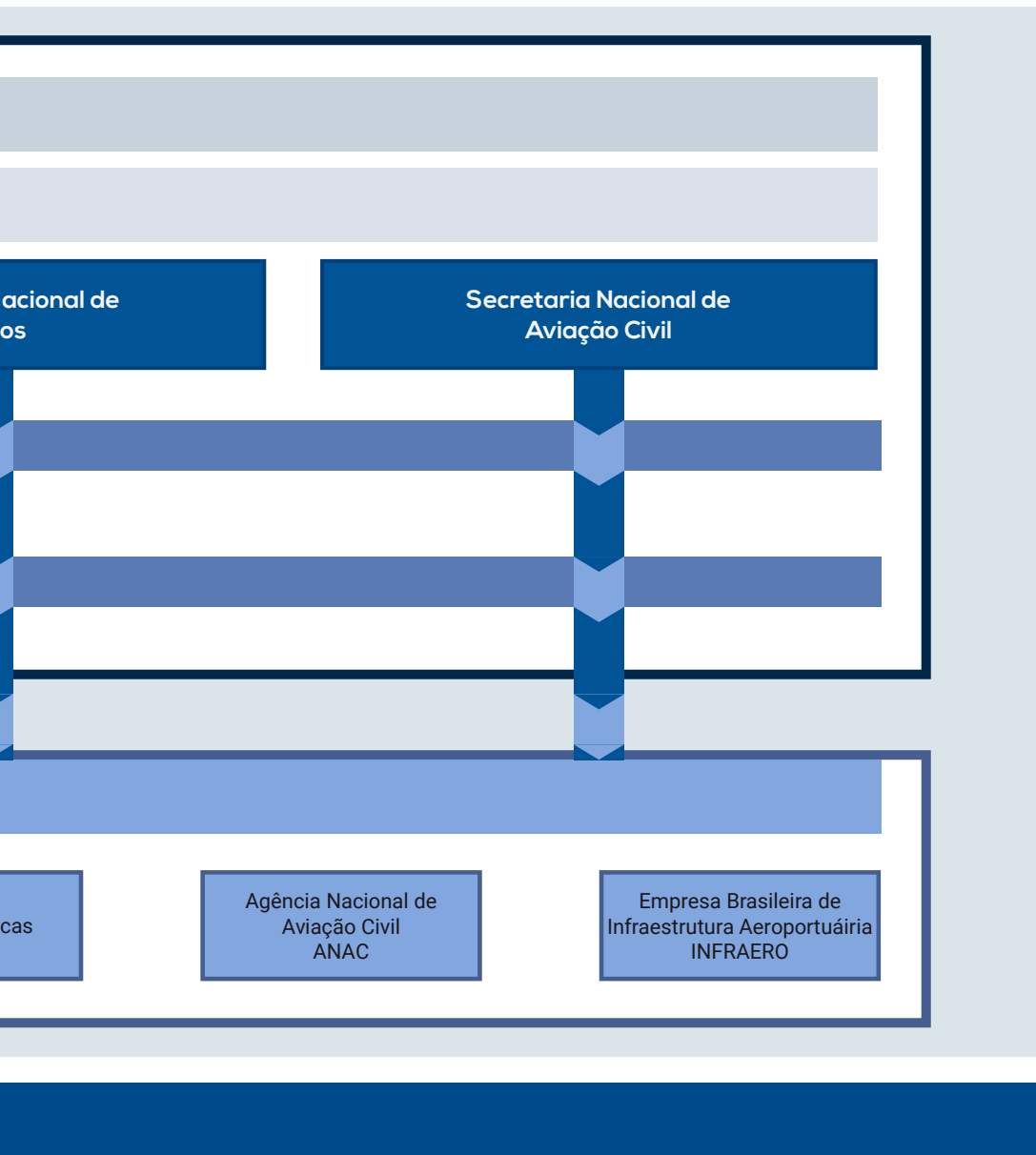


Figura 2

Estrutura básica do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil.



Em linhas gerais, o Setor de Transportes se configura como elemento fundamental na organização e dinâmica do Estado brasileiro, uma vez que funciona como instância essencial para os deslocamentos das pessoas, das matérias-primas e dos produtos finais, vinculando-se ao abastecimento interno, à segurança alimentar, ao direito de ir e vir, à provisão de insumos para as produções agropecuárias e industriais e aos movimentos de importação e de exportação, por exemplo. Assim sendo, a relação dos meios de transporte com as potencialidades de desenvolvimento social e econômico do país é estreita, de modo que a rede viária e as infraestruturas logísticas a ela associadas funcionam como meios imprescindíveis para a vitalidade social e econômica da Nação.

Desse modo, por sua importância e relação intrínseca com as atividades sociais, econômicas, políticas e culturais, a rede de transportes federal possui uma significativa extensão de vias (Figura 3), ainda que tal extensão, em consonância com a grande dimensão territorial brasileira, esteja aquém das necessidades instauradas pela dimensão do desenvolvimento social e econômico esperado para o país.

## Formulação da PNT - Caderno das Estratégias Governamentais



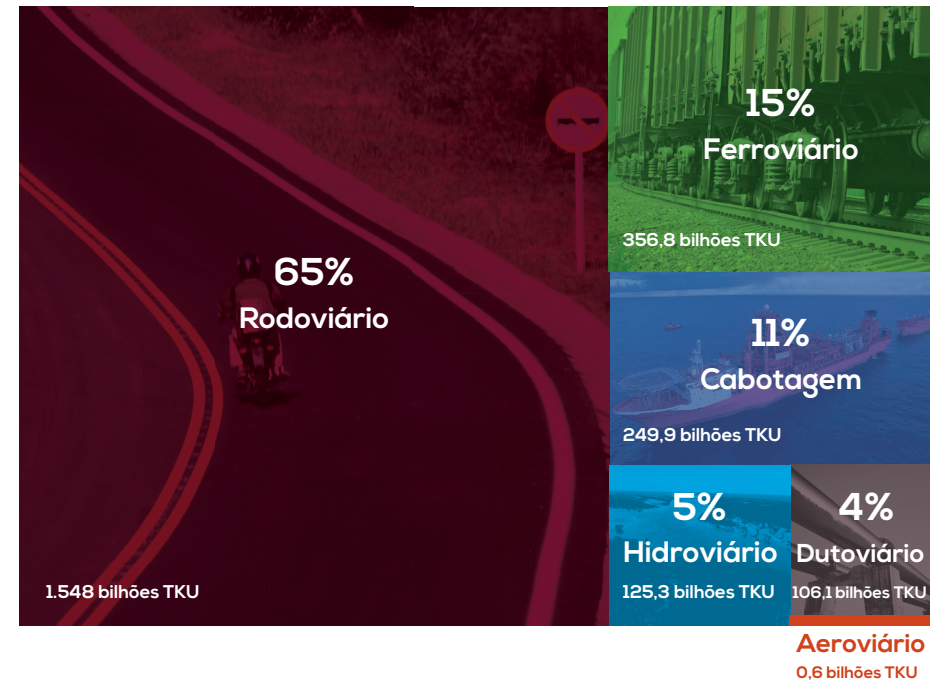
Figura 3

Brasil: infraestruturas viárias disponíveis, segundo os modos de transporte.

Desse modo, definir um modelo de sistema viário nacional adequado significa pensar em caminhos a serem trilhados no presente para se obter, em primeiro plano e a partir de uma visão de futuro, o modelo almejado e, em segundo plano, para subsidiar a edificação do Brasil que se quer, de acordo com os objetivos fundamentais da sociedade livre, justa e solidária, do desenvolvimento nacional e do bem-comum, pedras angulares sobre as quais se funda o Estado Democrático de Direito brasileiro.

Esse raciocínio de planejamento e avaliação das políticas públicas pressupõe corrigir os erros, as deficiências e carências setoriais, enfrentando os desafios postos para ofertar à sociedade a infraestrutura e os serviços mais adequados e eficientes possíveis.

Nesse sentido, um dos elementos básicos do desequilíbrio setorial assenta-se, no que tange ao transporte de cargas, sobre a preponderância do modo rodoviário em relação aos demais modos de transporte (Figura 4).



**Figura 4**

Divisão da matriz de transportes brasileira (2015).

Fonte: Empresa de Planejamento e Logística (EPL)



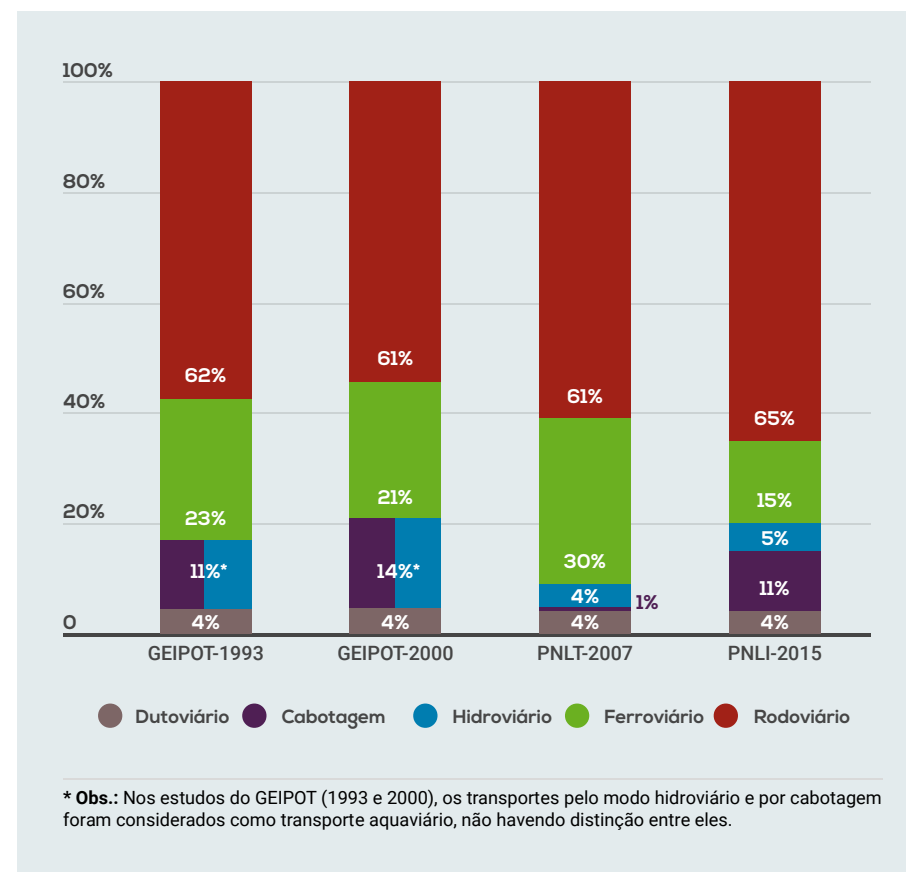
### Brasil: Mapa Multimodal

O mapa multimodal brasileiro pode ser acessado por meio do QR Code ao lado. Maiores informações:  
[http://www.transportes.gov.br/images/BIT\\_TESTE/Mapas/MapaMultimodal.pdf](http://www.transportes.gov.br/images/BIT_TESTE/Mapas/MapaMultimodal.pdf)

De modo genérico, essa predominância decorreu da necessidade cada vez maior, a partir da década de 1930, de atendimento do mercado interno crescente e de distribuição da produção, sobretudo na Região Sudeste, seguindo a transição urbano-industrial experimentada pelas principais regiões demográficas e econômicas do país. No contexto do pós-II Guerra Mundial, a partir de 1945, e, sobretudo pela expansão da indústria automobilística a partir da segunda metade da década de 1950, o Brasil experimentou um crescimento acentuado de sua malha rodoviária, transformada no principal meio de deslocamento de pessoas e de cargas, ao passo que a malha ferroviária apresenta atualmente uma dimensão praticamente equivalente aos patamares do início do século XX, quando possuía, a partir de uma forte influência da indústria ferroviária estrangeira, o status de modo de transporte mais relevante.

Assim, a prevalência do modo rodoviário na matriz de transportes advém de um longo período de consolidação de políticas públicas que reforçaram essa primazia, de tal forma que esta predominância do modo rodoviário para o transporte de cargas pode ser observada nos levantamentos setoriais acerca da divisão modal do Setor de Transportes, conforme se segue (Figura 5). Tais estudos, aqui considerados pontualmente ao longo das três últimas décadas, foram procedidos por distintas instituições: nos anos de 1993 e 2000, a divisão modal foi estabelecida pela Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (GEIPOT), ao passo que nos anos 2007 e

2015 foram estabelecidas, respectivamente, pelos estudos do Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT) e Plano Nacional de Logística Integrada (PNLI).



**Figura 5**

Distribuição da matriz de transportes ao longo do tempo.  
Elaboração: Secretaria de Política e Integração.



Essa relação desproporcional das dinâmicas de movimentação de cargas segundo os modos de transporte enseja um panorama setorial de elevada irracionalidade e deseconomia, apresentando como consequências, dentre outros aspectos, custos logísticos e de transporte muito elevados, baixa eficiência energética da matriz de transportes e elevados custos sociais e ambientais, ligados, por exemplo, às emissões de gases de efeito estufa e à segurança viária.

A indicação desse desequilíbrio configura-se, contudo, como apenas um dos vários aspectos e desafios a serem encarados por iniciativas políticas voltadas à construção do modelo viário almejado: sob a perspectiva do transporte de passageiros e de cargas ou à luz das especificidades de cada modo, surgem diversas nuances a serem apreendidas e solucionadas pelas políticas, planos, programas e ações setoriais, sejam elas tratadas de modo autônomo pelo Setor de Transportes, sejam elas motivadoras de ações e iniciativas interseoriais, traçadas a partir de pactos e consensos políticos construídos.

Tais desafios se impõem em um contexto de demandas crescentes por infraestruturas de transportes e serviços logísticos eficientes, exercendo, por sua vez, pressões maiores sobre as infraestruturas e serviços disponíveis no âmbito do Setor de Transportes brasileiro. Ademais, a tendência aponta para demandas ainda maiores, seja em função da necessária expansão da malha viária – e seu provável corolário de indução de maiores fluxos de pessoas e bens –, seja em razão do incremento natural esperado de crescimento econômico

e demográfico do país.

Nesse contexto, tornam-se emblemáticas, por exemplo, as políticas produtivas e as constantes quebras de recordes de produtividade no setor agropecuário, ensejando continuamente o crescimento dos níveis de serviço a serem ofertados pelas infraestruturas viárias responsáveis pelo escoamento – tanto para o mercado interno, quanto para a exportação – das safras.

Desse modo, consoante a perspectiva de aumento das demandas e sob os propósitos globais de aumento da competitividade e redução das desigualdades do país, os elementos estruturantes do Setor de Transportes (princípios, objetivos, diretrizes fundamentais e instrumentos), dispostos no *Livro de Estado*, devem subsidiar as estratégias governamentais – ora apresentadas no presente *Caderno das Estratégias Governamentais* – a serem perseguidas em prol da obtenção do Setor de Transportes almejado.

Para cada modo de transporte, bem como para as temáticas transversais, serão expostas, nos capítulos seguintes, percepções acerca da condição presente do Setor de Transportes, com suas características e desafios, apoiando o enunciado de que as complexidades setoriais, em suas diversas facetas, ensejam uma gama ampla de questões a serem enfrentadas por meio de iniciativas genéricas ou específicas. Essas percepções inspiram as *estratégias governamentais*, validadas pelas áreas competentes, conforme disposto na introdução deste documento.



### 3. *Estratégias Governamentais*

---

Considerando, por um lado, as contribuições (sugestões e observações) advindas da etapa de consultas (dados primários) junto às partes interessadas (*stakeholders*) (Figura 6), e, por outro, o levantamento de dados secundários a partir de considerações das competências, da organização e das políticas dos órgãos e entidades afins ao Setor de Transportes (Figura 7), tornou-se possível estabelecer as principais percepções de ações necessárias para o desenvolvimento setorial rumo ao modelo almejado – conforme exposto no Apêndice do presente documento. Nesse contexto, foram elaboradas minutas das linhas de ação prioritárias a serem implementadas no âmbito da Política Nacional de Transportes, as quais foram postas sob validação por parte das áreas técnicas e políticas competentes, originando as *estratégias governamentais*, aqui apresentadas.

Desse modo, as estratégias governamentais possuem, em última instância, o propósito de conversão da realidade presente (*status quo*) no modelo almejado para o Setor de Transportes do Governo Federal, servindo como base para lastrear as iniciativas e ações setoriais específicas. Em outras palavras, vale destacar que as políticas públicas (em termos de planos, programas e ações), o planejamento institucional e organizacional (alinhado à definição das metas, va-

lores e missões dos órgãos integrantes do setor) e o planejamento orçamentário (notadamente representado pelos Planos Plurianuais) devem ser concatenados e alinhados às iniciativas estratégicas.

Assim, serão elencadas, a seguir, as percepções e desafios suscitados, bem como as estratégias governamentais da Política Nacional de Transportes, divididas a partir dos modos de transporte ou em função da sua vinculação a um aspecto de caráter transversal.

Vale destacar que, a despeito das especificidades de cada modo de transporte, há de se considerar as estratégias governamentais como um todo, moduladas a partir de suas complementaridades, sob o propósito de ensejar uma visão integrada do Setor de Transportes.

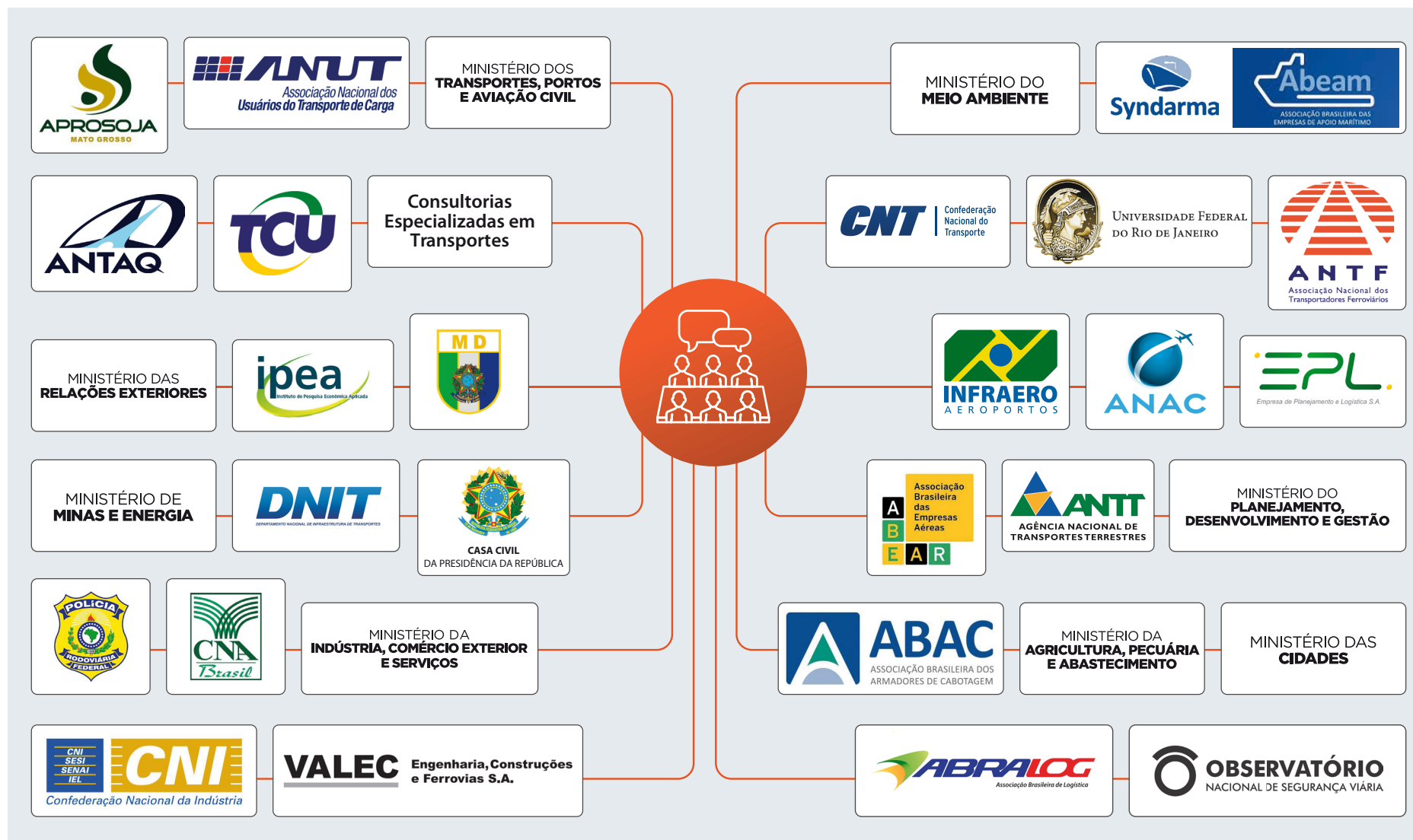
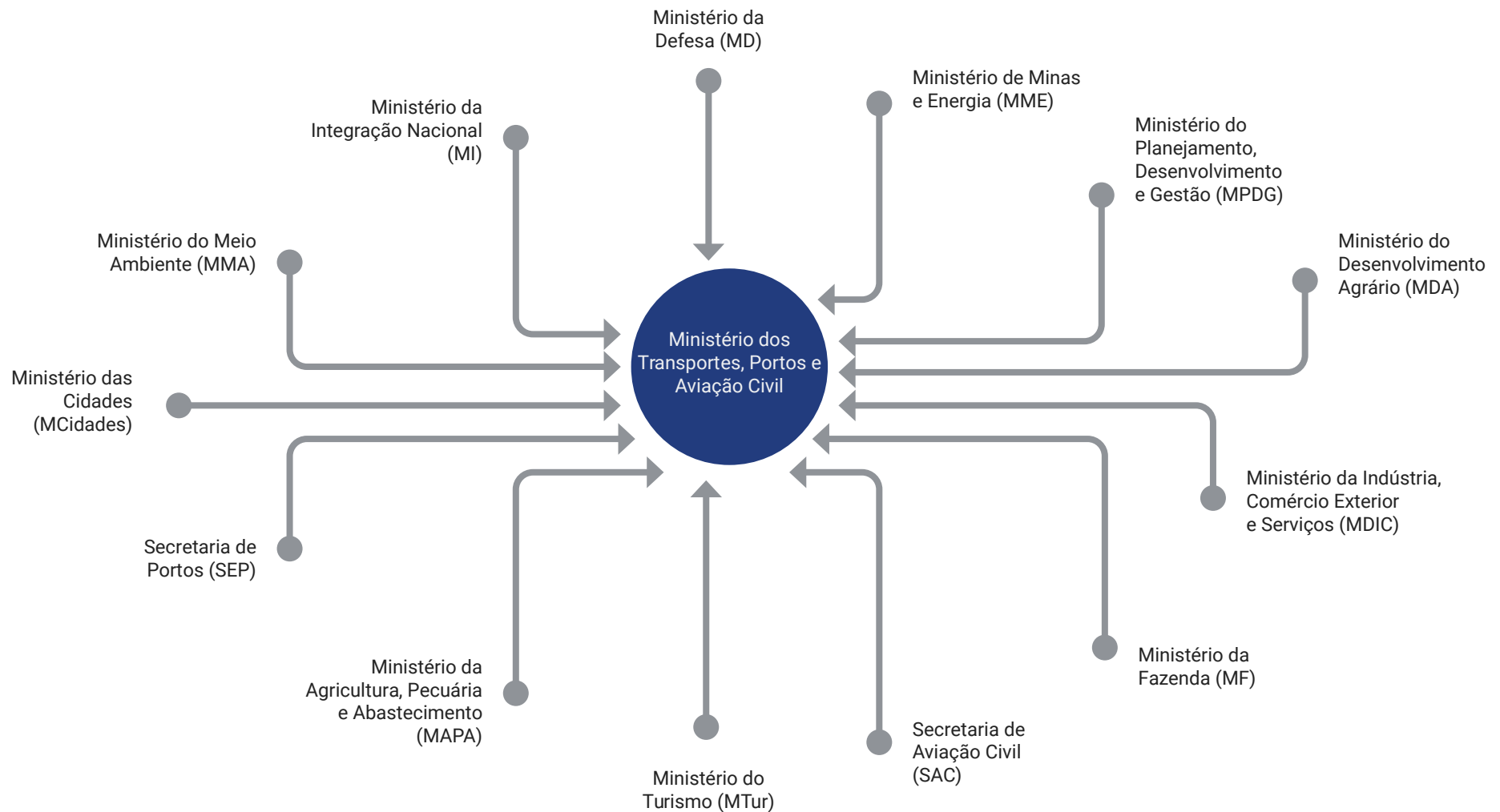


Figura 6

Política Nacional de Transportes – Painel de entrevistas.

**Figura 7**

Política Nacional de Transportes – Painel de Políticas Públicas.





## O Brasil que Voa

O perfil dos passageiros no transporte aéreo pode ser observado no hotsite acessado por meio do QR Code ao lado. Maiores informações: <http://www.aviacao.gov.br/obrasilquevoa/>





De modo panorâmico, o setor da aviação civil nacional iniciou, na década de 1990, após longo período de regulação com intervenção direta governamental, um processo de desregulamentação do mercado. Tal processo se fortaleceu nos anos 2000, quando foram desenvolvidas políticas e ações regulatórias voltadas ao acirramento da concorrência no setor, ocasionando um significativo crescimento da demanda, o qual não foi, contudo, acompanhado por investimentos proporcionais nas adequações das capacidades instaladas dos terminais aeroportuários.

Assim, a infraestrutura aeroportuária passou a não suportar a demanda, de modo a ocasionar, conseqüentemente, uma sensível piora, à época, na prestação dos serviços de transporte aéreo e nos serviços associados, atrelados à fiscalização aduaneira, migratória e fitossanitária. Essa situação levou o Governo Federal a direcionar os seus esforços no estabelecimento de políticas públicas voltadas à modernização e aperfeiçoamento do setor de aviação civil.

A respeito da evolução da movimentação de passageiros, o setor registrou, entre 2004 e 2016, um crescimento expressivo, indo da ordem de 75 milhões de passageiros/ ano para mais de 200 milhões de passageiros/ano (Figura 8).

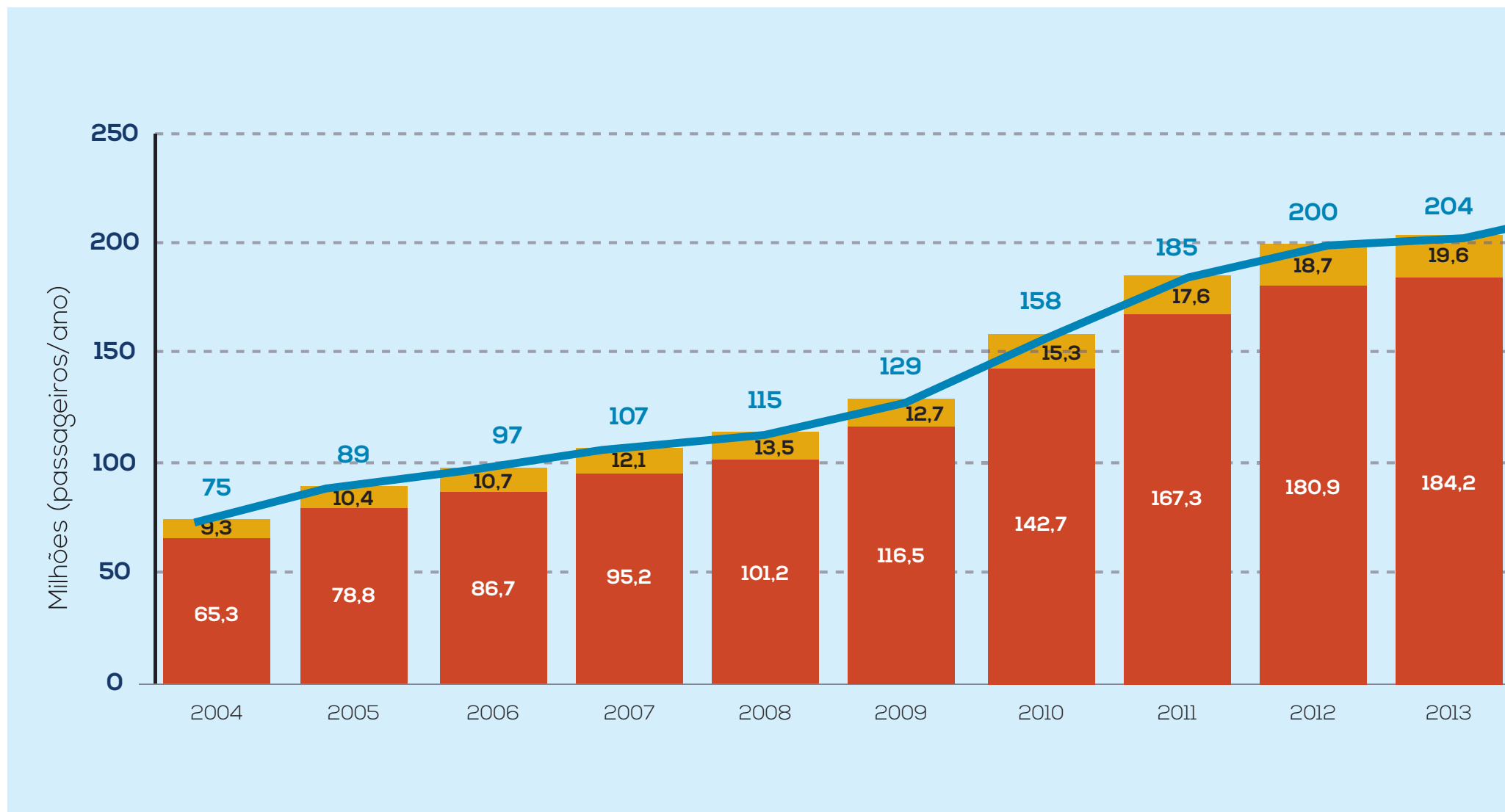
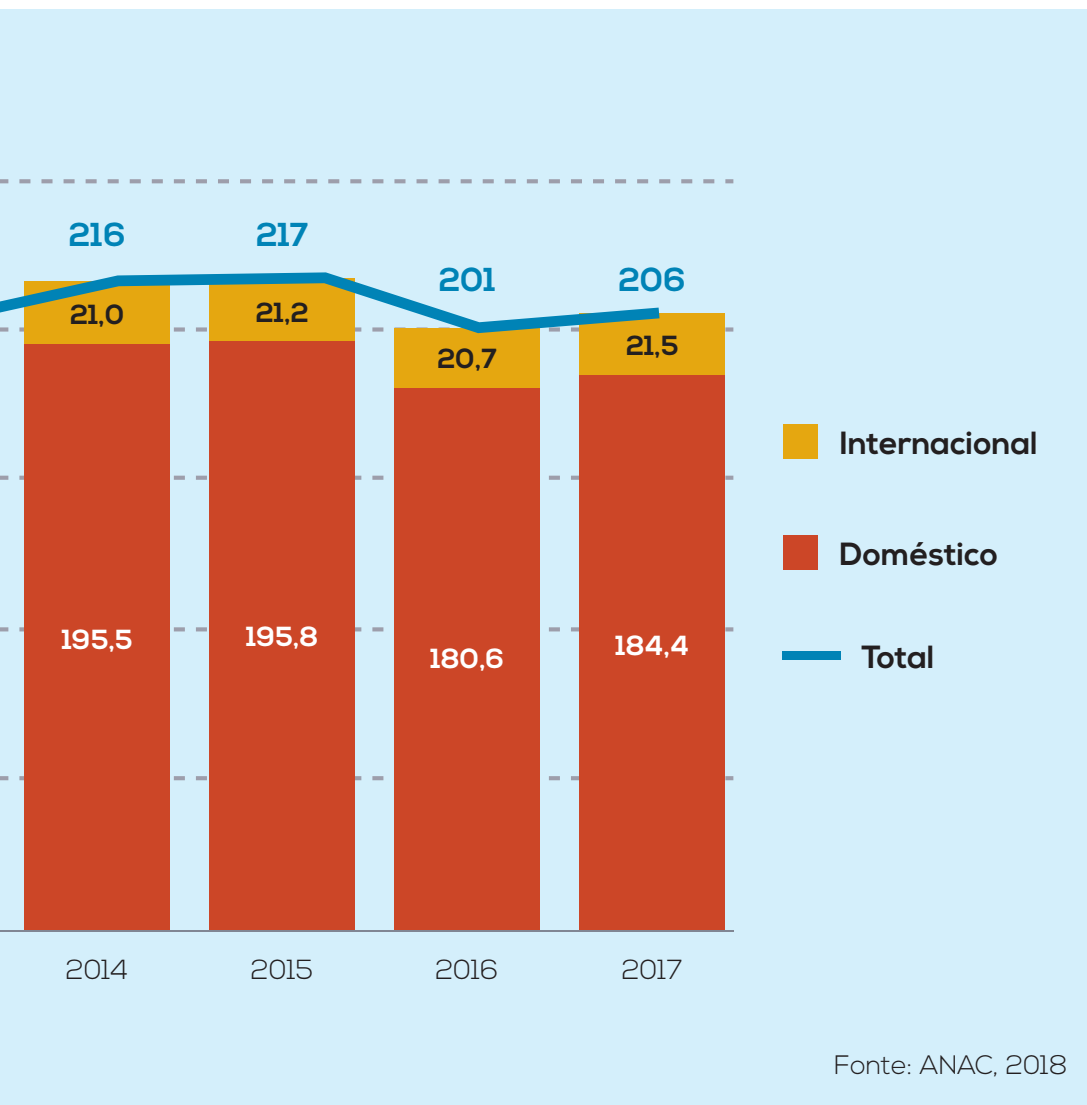


Figura 8

Evolução na movimentação de passageiros (2004 - 2017).



À luz desse cenário recente, a maioria das ações efetivadas ao longo dos últimos anos tem objetivado o aumento da concorrência e da qualidade dos serviços ofertados, atrelado a um processo de consolidação regulatória e governamental da aviação civil, a qual exige um olhar estratégico de longo prazo.

Em termos logísticos, o transporte aéreo caracteriza-se, sobretudo, por sua rapidez, segurança e confiabilidade, os quais se configuram como atributos importantes para os serviços de transporte de bens; assim, se consideradas as especificidades de alguns tipos de cargas, como, por exemplo, cargas de alto valor agregado e produtos perecíveis, o transporte aéreo apresenta uma vocação ímpar quando comparado aos outros modos de transporte.

Todavia, a despeito dessa vocação, a movimentação de cargas no âmbito do transporte aéreo ainda apresenta pouca expressividade relativa na matriz de transportes do Brasil: no ano de 2016, a movimentação foi da ordem de 1,28 milhão de toneladas, destacando-se, em termos de valor (em US\$ FOB<sup>2</sup>), o transporte de: máquinas, materiais e aparelhos elétricos e de reprodução de som e imagem; reatores nucleares, caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos

<sup>2</sup> Os valores de importação e exportação são expressos em dólares *Free on Board*, indicando que o exportador é responsável pela mercadoria até o seu embarque no terminal de transporte indicado pelo comprador, de modo que, neste ponto, ela já deve ter sido desembarçada na alfândega de partida e estar pronta para ser levada.

## Movimentação de cargas aéreas em 2017

EMBARQUE E DESEMBARQUE

**48,47%**

INTERNACIONAL



**51,53%**

DOMÉSTICO

**1,41**

MILHÃO(ton.)

**▲ 10,47%**

Fonte: ANAC, 2018

### Principais produtos importados (em US\$ FOB) - 2017

- 1) Máquinas, aparelhos e materiais elétricos e suas partes; aparelhos de gravação ou de reprodução de som, aparelhos de gravação ou de reprodução de imagem e de som em televisão, e suas partes e acessórios.
- 2) Produtos farmacêuticos.
- 3) Reatores nucleares, caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos, e suas partes.
- 4) Instrumentos e aparelhos de óptica, de fotografia, de cinematografia, de medida, de controle ou de precisão; instrumentos e aparelhos médico-cirúrgicos, suas partes e acessórios.
- 5) Produtos químicos e orgânicos.



**84,4 % do valor dos produtos importados por via aérea**

### Principais produtos exportados (em US\$ FOB) - 2017

- 1) Reatores nucleares, caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos, e suas partes.
- 2) Pérolas naturais ou cultivadas, pedras preciosas ou semipreciosas e semelhantes, metais preciosos, metais folheados ou chapados de metais preciosos (plaquês), e suas obras; bijuterias; moedas.
- 3) Máquinas, aparelhos e materiais elétricos e suas partes; aparelhos de gravação ou de reprodução de som, aparelhos de gravação ou de reprodução de imagem e de som em televisão, e suas partes e acessórios.
- 4) Produtos farmacêuticos.
- 5) Instrumentos e aparelhos de óptica, de fotografia, de cinematografia, de medida, de controle ou de precisão; instrumentos e aparelhos médico-cirúrgicos, suas partes e acessórios.



**76 % do valor dos produtos exportados por via aérea**

Fonte: Alice Web (2018)

**Figura 9**

Brasil: Transporte aéreo de cargas (2017).

mecânicos; instrumentos e aparelhos ópticos e médico-cirúrgico; produtos farmacêuticos; produtos químicos orgânicos; e pérolas, pedras preciosas ou semipreciosas e metais preciosos (Figura 9).

No contexto de democratização do setor aéreo nacional, os fatores de custo, tempo e conforto atuaram de modo decisivo na escolha do modo aeroviário como meio de deslocamento preferencial da população para médias e longas distâncias, ensejando o crescimento setorial expressivo nos últimos anos. Contudo, a manutenção de índices de crescimento sustentáveis do transporte aéreo do Brasil não deriva apenas da capacidade das empresas em ofertar mais assentos a preços cada vez menores, uma vez que tal crescimento também depende da oferta da infraestrutura aeroportuária e aeronáutica civil – um dos principais desafios para o setor.

A despeito das perspectivas otimistas postas para o setor aéreo nacional, considerando as projeções de crescimento e aperfeiçoamento operacional e de gestão – sobretudo a partir de um crescimento da participação da iniciativa privada –, há desafios que precisam ser identificados e enfrentados de modo assertivo pelas políticas públicas setoriais, a fim de que as carências atualmente observadas sejam superadas em prol do cenário desejado.

Nesse sentido, vale ressaltar que a rede aeroportuária brasileira apresenta um perfil econômico-financeiro desigual, na medida em que grande parte das receitas advém de poucos aeroportos, mantendo a relevância da participação de entes públicos na gestão e exploração

da infraestrutura, uma vez que é necessário garantir a universalidade do transporte aéreo.

Assim sendo, tornam-se notórias as concentrações de passageiros e cargas em alguns poucos terminais aeroportuários da malha aérea brasileira (Figura 10), bem como se apresentam nítidas as relações entre os aeroportos concedidos e as concentrações em termos de movimentação de passageiros (Figura 11).


**Movimentação de passageiros**  
**Ranking dos aeroportos (2017)**

- 1) Aeroporto Internacional de São Paulo Guarulhos/SP
- 2) Aeroporto de São Paulo/Congonhas São Paulo/SP
- 3) Aeroporto Internacional de Brasília Brasília/DF
- 4) Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro Rio de Janeiro/RJ
- 5) Aeroporto Internacional de Confins Confins/MG
- 6) Aeroporto Internacional Viracopos/Campinas Campinas/SP
- 7) Aeroporto do Rio de Janeiro Rio de Janeiro/RJ
- 8) Aeroporto Internacional de Porto Alegre Porto Alegre/RS
- 9) Aeroporto Internacional do Recife Recife/PE
- 10) Aeroporto Internacional de Salvador Salvador/BA

**69,7% do total**

**Movimentação de Cargas**  
**Ranking dos aeroportos (2017)**

- 1) Aeroporto Internacional de São Paulo Guarulhos/SP
- 2) Aeroporto Internacional Viracopos/Campinas Campinas/SP
- 3) Aeroporto Internacional de Manaus Manaus/AM
- 4) Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro Rio de Janeiro/RJ
- 5) Aeroporto Internacional de Brasília Brasília/DF
- 6) Aeroporto de São Paulo/Congonhas São Paulo/SP
- 7) Aeroporto Internacional do Recife Recife/PE
- 8) Aeroporto Internacional de Fortaleza Fortaleza/CE
- 9) Aeroporto Internacional de Salvador Salvador/BA
- 10) Aeroporto Internacional de Confins Confins/MG

**86,2% do total**

Fonte: ANAC, 2018

**Figura 10**

Ranking dos aeroportos: movimentação de cargas e passageiros (2017).



**Figura 11** Aeroportos concedidos: concentração da movimentação de passageiros (2017).

No âmbito da navegação aérea civil, o setor demanda ações que visem contribuir com a modernização da infraestrutura aeronáutica, com o aprimoramento da segurança operacional e com o aumento da eficiência na prestação de serviços de comunicação aeronáutica e controle de tráfego aéreo, buscando o emprego de novas tecnologias, sustentabilidade e melhores práticas na gestão da navegação aérea civil.

Ademais, foram identificadas necessidades de qualificação de recursos humanos, por meio do incentivo à capacitação e à formação e pesquisa em áreas diversas do setor, com o objetivo de atender a demanda de crescimento da aviação civil e aumento da segurança e qualidade dos serviços prestados.



## PERCEPÇÕES E DESAFIOS

A partir das consultas e dos levantamentos de informações – cujos resultados se encontram compilados, em sua íntegra, no âmbito do Apêndice deste *Caderno das Estratégias Governamentais* – procedidos junto a importantes atores do setor aeroviário nacional, tornou-se possível a apreensão de *desafios e percepções* a serem enfrentados.

Nesse contexto, destacam-se enquanto aspectos relevantes para este setor: a defesa da liberdade tarifária, a adequação da regulação com base nas normas e experiências internacionais, o desenvolvimento de estudos de demanda e o planejamento adequado das infraestruturas e dos serviços de aviação civil.

Portanto, torna-se necessário o desenvolvimento de um plano em nível nacional voltado à aviação civil, de forma a orientar as ações de curto, médio e longo prazos. É importante que tal plano destaque incentivos e defina meios para a redução dos custos a fim

de estimular o desenvolvimento deste setor, bem como promova uma atuação integrada entre os agentes públicos e privados de modo que a experiência de viagem dos usuários seja positiva em toda a cadeia de produção do serviço.

Ressaltou-se também que a política de transportes deve ensejar diretrizes e instrumentos para a viabilização da aviação regional pautando-se na livre concorrência do mercado e considerando, a partir da insuficiência de demanda para sustentar estas operações aéreas regionais à luz exclusiva do mercado, a elaboração de planos e programas segundo as especificidades regionais, inclusive no que tange às particularidades de demandas e soluções. Neste sentido, entende-se que diferentes regiões exigem soluções diferenciadas.

Alinhado a essas perspectivas, as normas deste setor devem manter-se atualizadas e adaptadas à luz das particularidades e peculiaridades do Brasil.

O atendimento apropriado da demanda por transporte aéreo deverá se dar por meio do aproveitamento e das adequações das in-

*“A Política Nacional de Transportes deve integrar agentes públicos e privados de modo que a experiência de viagem do cliente seja positiva em toda a cadeia de produção do serviço.”*

fraestruturas aeroportuárias, na medida em que estas constituem-se em instrumentos que contribuem significativamente na indução do desenvolvimento das regiões, sobretudo nas de difícil acesso.

Do ponto de vista da excelência institucional e da eficiência logística do setor, identificou-se, ainda, a necessidade de prezar por um modelo, sustentável e harmônico, de organização e gestão dos aeroportos, segundo o qual deve haver o incentivo à concorrência e ao aprimoramento constante da infraestrutura e da prestação dos serviços aeroportuários.

Para o setor, é importante debater a questão da eliminação ou permanência das restrições quanto à participação do capital estrangeiro nas companhias aéreas brasileiras, de modo a ensejar um modelo aeroviário nacional que preze pela competitividade setorial e, por consequência, pela intensificação dos fluxos de passageiros.

Por fim, salientou-se a necessidade de investimentos em tecnologias voltadas à navegação aérea (apoio tecnológico), constituindo-se como um importante instrumento para a garantia da segurança

e a ampliação da capacidade de movimentação.

Tendo em vista o constante aprimoramento e inovação das tecnologias utilizadas, é fundamental prezar pela busca e incentivo à capacitação de pessoal especializado para atuação na aviação civil, bem como pelo desenvolvimento técnico-científico do setor.

## ESTRATÉGIAS

Ante o exposto das percepções e desafios apreendidos para o setor, são *estratégias governamentais* (linhas de ação) para a aviação civil no âmbito da Política Nacional de Transportes:

*“As infraestruturas aeroportuárias são instrumentos que contribuem na indução do desenvolvimento de regiões de difícil acesso. O grande desafio das políticas voltadas à aviação é identificar as necessidades regionais e criar planos e programas que atendam a essas especificidades. Diferentes regiões exigem soluções diferenciadas.”*



## Estratégias Governamentais

### MODO AEROVIÁRIO

1	Fomentar o acesso ao transporte para populações da Amazônia Legal, para regiões com potencial turístico e para regiões menos desenvolvidas do País, por meio da integração eficiente entre o transporte aéreo e os demais modos.
2	Estimular o desenvolvimento dos aeroportos regionais, a partir do aumento da acessibilidade e conectividade da rede de transporte aéreo e da integração nacional e regional.
3	Adotar critérios para priorização de investimentos voltados ao desenvolvimento dos aeroportos, considerando os benefícios gerados para a sociedade.
4	Estimular o investimento privado na construção e operação de aeroportos.
5	Fomentar, por meio de articulação interinstitucional, a conectividade dos aeroportos com os centros urbanos e a integração entre os modos de transporte, buscando a eficiência nos deslocamentos interurbanos.
6	Atender a demanda de passageiros por transporte aéreo de forma eficiente, por meio do aproveitamento e adequações das infraestruturas aeroportuárias existentes.
7	Promover a qualidade e o serviço adequado na prestação dos serviços de transporte aéreo e da infraestrutura aeroportuária.
8	Adequar a infraestrutura aeroportuária e serviços voltados ao transporte de carga aérea com vistas a atender às soluções logísticas demandadas pelo mercado.

9	Fomentar a competitividade do setor de aviação civil.
10	Ampliar o limite de participação de capital estrangeiro, com direito a voto, em concessionárias ou autorizadas de serviços aéreos públicos.
11	Promover a articulação interinstitucional para a redução da carga tributária sobre insumos essenciais ao transporte aéreo de passageiros e carga, especialmente o querosene de aviação.
12	Assegurar a liberdade de exploração de linhas aéreas domésticas às empresas aéreas brasileiras.
13	Assegurar o regime de liberdade tarifária na prestação de serviços aéreos regulares.
14	Estimular o desenvolvimento de ligações aéreas de baixa e média densidade de tráfego.
15	Apoiar a redução das barreiras à entrada de novas empresas no setor.
16	Apoiar o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC) no combate a infrações contra a ordem econômica no âmbito do transporte aéreo.
17	Minimizar os efeitos prejudiciais da aviação civil sobre o meio ambiente.
18	Aprimorar procedimentos de navegação aérea em rota e em área terminal de modo a reduzir a emissão de ruídos e gases de motores de aeronaves.
19	Desestimular o adensamento populacional em áreas sujeitas a níveis significativos de emissão de ruídos e gases de motores de aeronaves, em conformidade com a legislação referente às zonas de proteção de aeródromos, de ruídos, de auxílios à navegação e à área de segurança aeroportuária.

20	Estimular a adoção de medidas que contribuam para a redução das emissões de gases de efeito estufa da aviação, tais como: melhoria da gestão do tráfego aéreo, melhorias operacionais, melhoria da infraestrutura aeroportuária e uso de combustíveis sustentáveis de aviação.
21	Apoiar o desenvolvimento de combustíveis sustentáveis de aviação.
22	Promover ações visando à ampliação da segurança operacional e proteção contra atos de interferência ilícita.
23	Assegurar o respeito aos direitos e obrigações dos usuários, dos prestadores de serviços aéreos, da infraestrutura aeronáutica e aeroportuária civis, de forma a prover o equilíbrio no relacionamento entre as partes.
24	Apoiar e desenvolver a regulação do setor aéreo com base nas normas e experiências internacionais, garantindo, sobretudo, a liberdade tarifária e o desenvolvimento sustentável e eficiente da aviação civil brasileira.
25	Considerar as particularidades regionais na proposição das normas e regulamentos do setor aéreo nacional, a fim de que os custos de implantação da infraestrutura e da operação não inviabilizem o desenvolvimento do setor e a continuidade da oferta de infraestrutura e serviços.
26	Aperfeiçoar o modelo de organização e gestão do setor aeroportuário.
27	Estimular a redução dos custos do setor aéreo.
28	Fomentar investimentos em tecnologias voltadas à navegação aérea e a ampliação da capacidade de movimentação do setor aéreo.
29	Fomentar investimentos em tecnologias e incorporação de procedimentos de facilitação do movimento de aeronaves civis, tripulantes, passageiros, bagagens, cargas, malas postais e provisões de bordo.
30	Fomentar a capacitação de pessoal para a atuação no setor de aviação civil.

31	Promover o desenvolvimento institucional, regulatório e técnico-científico da aviação civil brasileira.
32	Incentivar o intercâmbio de informações e tecnologias entre instituições nacionais e internacionais.
33	Promover a eficiência das operações da aviação civil.
34	Acompanhar o setor de aviação civil por meio de indicadores voltados ao aprimoramento dos níveis de serviço.
35	Desenvolver estudos e pesquisas no âmbito da aviação civil, com vistas a apoiar as atividades dos diferentes atores do setor.
36	Desenvolver e manter atualizado o planejamento aeroviário nacional, de forma a orientar as ações de curto, médio e longo prazos voltadas ao alcance dos objetivos da aviação civil brasileira.



### **Brasil: Condições das Rodovias Federais**

Para atendimento ao cidadão, as condições das rodovias federais podem ser acessadas por meio do QR Code ao lado. Maiores informações: <http://servicos.dnit.gov.br/condicoes/>



No Brasil, o transporte rodoviário constitui-se no principal modo de transporte utilizado para o deslocamento de bens e pessoas ao longo do território nacional. Essa supremacia do “modelo rodoviarista” foi conquistada e mantida desde a metade do século XX, mesmo que as condições socioeconômicas e demográficas que lhe deram origem tenham se modificado desde essa época, ensejando uma grande desproporcionalidade e irracionalidade na matriz nacional de transportes em função dos padrões atualmente postos acerca das distâncias e tipologias de cargas a serem movimentadas.

A despeito das restrições de movimentação de cargas por conta dos limites de volume e peso dos veículos, o modo rodoviário possui um papel fundamental no transporte de cargas por ser, em essência, o único capaz de realizar o serviço porta-a-porta; assim sendo, mesmo uma matriz mais racional e eficiente depende de uma participação significativa desse modo de transporte, uma vez que ele possibilita uma complementaridade com os demais modos, favorecendo as integrações das infraestruturas viárias e, por consequência, a intermodalidade.

Para além dos ganhos econômicos derivados dos investimentos na ampliação e melhoria/adequação da infraestrutura rodoviária, os investimentos nesse modo de transporte também implicam em

ganhos sociais e geopolíticos: as rodovias possuem uma maior capacidade em gerar valorização do território e alterações nos padrões de uso e ocupação do solo ao longo de todo o seu trecho, quando comparadas às ferrovias e hidrovias, configurando-se como veículos de indução (e de consolidação) do desenvolvimento socioeconômico. Ademais, por conta de sua maior capilaridade e acessibilidade para o transporte de pessoas e bens, o modo rodoviário possui um papel ímpar na integração e coesão territorial, funcionando como vetor natural para as projeções de integração com os países vizinhos.

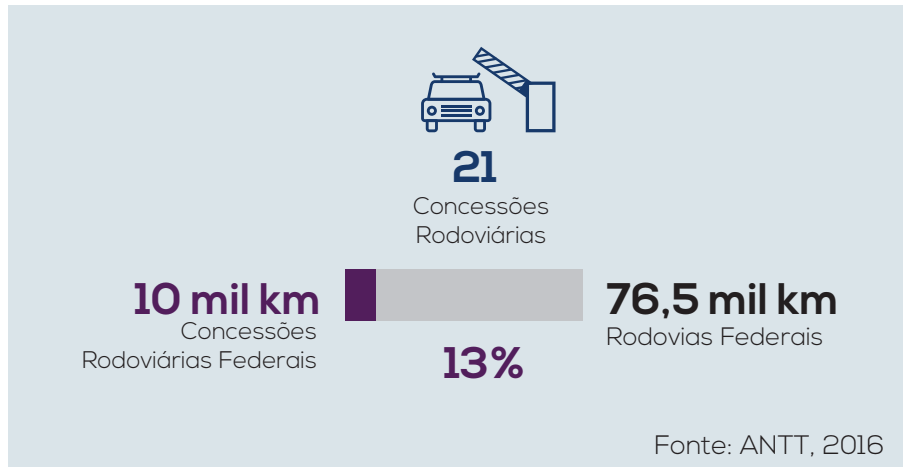
Dessa forma, construiu-se historicamente uma maior tradição na formulação e implementação de políticas públicas voltadas à provisão e gestão das infraestruturas do modo rodoviário, considerando as características da flexibilidade, do acesso democrático, da interoperabilidade e do baixo custo relativo de implantação desse modo em relação aos demais. Esse perfil mais enviesado contribuiu decisivamente para a hegemonia do modo rodoviário no âmbito da matriz de transportes brasileira (vide Figura 4).

Considerando, portanto, o subsistema rodoviário nacional como um dos pilares essenciais para o crescimento do país, os serviços logísticos e as infraestruturas ofertadas precisam evoluir de forma sincrônica à demanda continuamente crescente. Desse modo, a infraestrutura deve ser disponibilizada em quantidade e condições adequadas para o padrão de desenvolvimento almejado.

A esse respeito, desde meados da década de 1990, o Governo

Federal tem realizado o Programa de Concessões de Rodovias Federais, delegando à iniciativa privada a consecução de melhorias em infraestruturas rodoviárias e a prestação de serviços de transporte essenciais à sociedade (Figura 12).

No âmbito do transporte comercial de passageiros, o modo rodoviário cumpre, para além do transporte privado, uma função social imprescindível no que tange ao direito civil de mobilidade ao longo do território, sendo responsável por grande número de movimentações ao longo das rodovias federais, consideradas as distintas tipologias de deslocamento: transporte interestadual, transporte semiurbano, transporte internacional e fretamento (Figura 13).



**Figura 12** Concessões de Rodovias Federais (2016).



**Figura 13** Transporte Rodoviário de Passageiros (2016).

## PERCEPÇÕES E DESAFIOS

A partir das consultas e dos levantamentos de informações – cujos resultados se encontram compilados, em sua íntegra, no âmbito do Apêndice deste *Caderno das Estratégias Governamentais* – procedidos junto a importantes atores do setor rodoviário nacional, tornou-se possível a apreensão de *desafios e percepções* a serem enfrentados, uma vez que é importante expandir a malha rodoviária do país, de forma a ampliar as possibilidades de conexões entre diferentes localidades, ao tempo em que é essencial manter a infraestrutura existente em boas condições para ofertar à sociedade um modo de transporte seguro, acessível e confiável.

Nesse sentido, os planos e programas governamentais de investimentos em infraestrutura devem concluir empreendimentos já iniciados e avançar em obras entendidas como emblemáticas, retomando investimentos, recuperando a infraestrutura viária existente e priorizando a manutenção e a restauração das rodovias federais.

Para tanto, torna-se necessário garantir recursos orçamentários para o planejamento e a execução dos investimentos, sendo tais recursos advindos do Orçamento Geral da União – OGU ou da iniciativa privada. Nesse caso, desenvolver novas metodologias de investimentos para a manutenção de rodovias que se encontram em bom estado de conservação, bem como flexibilizar o modelo de concessão adotado nos programas governamentais a partir da

criação de “gatilhos” de obras/intervenções em função do volume de tráfego para reduzir o valor dos pedágios pagos pelos usuários, podem ser alternativas – a serem debatidas – que contribuam para a melhoria das condições das rodovias.

No caso de novas concessões, pode-se estudar a possibilidade de implantação de subsídios cruzados no âmbito dos contratos de concessão das rodovias federais, de modo que os trechos mais rentáveis subsidiem os trechos menos rentáveis a fim de equilibrar as tarifas de pedágio cobradas dos usuários. Para tanto, esse mecanismo de subsídio cruzado pode valer-se de uma câmara de compensação, baseada em uma conta ou fundo apartado do Tesouro Nacional.

Ainda nesse sentido, tem-se como proposta de discussão a classificação das rodovias concedidas a partir do nível de serviço ofertado, de modo que o financiamento das infraestruturas seja pago pelos usuários da via e os pedágios sejam cobrados conforme a categoria das vias, e não como o resultado de seus custos de implantação/manutenção.

Para o setor, é importante frisar que o modelo de concessões rodoviárias deve ser periodicamente revisado e aperfeiçoado de modo a torná-lo previsível e atrativo para a iniciativa privada, priorizando as reais necessidades dos usuários – inclusive à luz das projeções futuras de demanda – em detrimento dos detalhes operacionais. Ademais, esse modelo também deve reduzir a devolução de trechos previamente concedidos a partir da redefinição dos critérios de seleção dos trechos e rediscussão dos indicadores de indexação dos pedágios.

Visando aprimorar a eficiência do gasto público, destacou-se ser importante que se racionalize a aplicação dos recursos públicos a partir da priorização da carteira de investimentos, dando especial atenção à manutenção das rodovias e ao desenvolvimento de corredores logísticos estratégicos.

As rodovias, no âmbito dos corredores logísticos, têm papel fundamental na integração da cadeia produtiva industrial e no escoamento da produção, o que deve ser ressaltado na modelagem das

*“Um dos aspectos em que é necessário avançar é a quantificação dos ganhos sociais de um projeto de infraestrutura, fornecendo dados para questões de difícil resposta, como, por exemplo, o quanto representa, em termos de redução de custos e redução do risco de acidentes, uma rodovia duplicada.”*

concessões desses empreendimentos, destacando-se a infraestrutura e os serviços logísticos e de transportes associados.

Ainda foi destacado que a melhoria na infraestrutura rodoviária passa também pela adequação dos grandes eixos logísticos do país, inclusive no que tange a ajustes na regulamentação e padrões construtivos, bem como pelo desenvolvimento de planejamentos integrados e programas governamentais cooperativos, considerando parcerias estratégicas com outros órgãos e voltados ao planejamento e execução conjunta de ações destinadas, entre outros aspectos, à ampliação da segurança viária.

O uso de tecnologia, não somente na implantação da infraestrutura, mas na operação, controle e fiscalização das rodovias, também é inevitável para os próximos anos: um dos exemplos refere-se ao uso de tarjas eletrônicas (“tags”) para a identificação dos veículos nas cobranças de pedágio, o que pode levar a eliminar as praças de pedágio, que, por sua vez, representam um custo elevado para as concessionárias.

Por fim, ressaltou-se que a trafegabilidade em rodovias federais não pavimentadas também precisa ser debatida no âmbito deste setor, considerando, por exemplo, o levantamento de formas de pavimentação de baixo custo, assim como a provisão e manutenção de rodovias vicinais.

## ESTRATÉGIAS

Desse modo, à luz das percepções e desafios suscitados e explicitados acima, são *estratégias governamentais* (linhas de ação) para o modo rodoviário no âmbito da Política Nacional de Transportes:

“A infraestrutura viária e a sinalização devem contribuir para minimizar as falhas humanas no trânsito. Enfatiza-se que mesmo nas rodovias que apresentam infraestrutura e sinalização adequadas é fundamental, para manter a segurança viária, a fiscalização das vias.”





## Estratégias Governamentais

### MODO RODOVIÁRIO

1	Priorizar a manutenção, restauração, sinalização e operação das rodovias federais.
2	Concluir empreendimentos iniciados e avançar em obras emblemáticas.
3	Garantir recursos orçamentários suficientes para a execução dos empreendimentos, desde o planejamento até a sua execução.
4	Instituir um programa de pavimentação de baixo custo a fim de melhorar a trafegabilidade das rodovias não pavimentadas, bem como criar novas alternativas viárias.
5	Atualizar normas, regulamentações e padrões construtivos das rodovias federais.
6	Propor um modelo adequado de gestão da manutenção rodoviária.
7	Articular com os entes federados responsáveis a provisão de políticas públicas voltadas à manutenção e implantação de rodovias vicinais.
8	Criar um programa de apoio técnico às prefeituras para a manutenção de rodovias vicinais.
9	Articular com os órgãos competentes a geração e execução de planejamentos integrados e programas governamentais voltados à garantia da segurança viária.
10	Desenvolver e manter, em articulação com órgãos e entidades competentes, banco de dados estatístico capaz de identificar as correlações causais entre as precariedades e defeitos viários e a potencialidade de ocorrência de acidentes.

11	Articular o planejamento de transportes junto ao setor industrial, agrícola e agroindustrial, considerando a oferta de uma rede viária ampliada e a inclusão de componentes tecnológicos voltados à segurança veicular e eficiência energética.
12	Classificar as rodovias em categorias baseadas no nível de serviço ofertado e na condição da malha, de modo que essa classificação referencie a cobrança de pedágios e a priorização do planejamento de investimentos.
13	Estudar a possibilidade de implantação de subsídios cruzados no âmbito dos contratos de concessão das rodovias federais.
14	Assegurar as obrigações e deveres impostos pela legislação pertinente à regulação do exercício da profissão de motorista de transporte de carga.
15	Aperfeiçoar continuamente o modelo de concessão rodoviária, considerando a expectativa dos usuários e da iniciativa privada.
16	Definir corredores logísticos estratégicos para o transporte de cargas, considerando a avaliação de um modelo de cobrança e a especialização da infraestrutura e dos serviços logísticos associados.
17	Identificar fluxos migratórios no país visando à ampliação da malha viária de ligação.
18	Incentivar o uso de tecnologia voltada à identificação de veículos com vistas a subsidiar o planejamento de transportes.
19	Promover a fiscalização eficiente dos serviços de transporte rodoviário regulados com vistas à geração de benefícios aos usuários.
20	Considerar, nos projetos rodoviários, os impactos socioeconômicos da não implantação e da não adequação da infraestrutura.
21	Planejar a infraestrutura rodoviária considerando uma mobilidade eficiente e a minimização das interferências e impactos, atuais e futuros, no tráfego urbano.



### **Brasil: Mapa Ferroviário**

O mapa das ferrovias no âmbito do território Nacional pode ser acessado por meio do QR Code ao lado  
Maiores informações: [http://www.transportes.gov.br/images/BIT\\_TESTE/Mapas/MapaFerroviario](http://www.transportes.gov.br/images/BIT_TESTE/Mapas/MapaFerroviario)



Em termos típicos, o modo ferroviário configura-se como mais vantajoso para o transporte de cargas (produtos) de alta tonelagem, em especial quando é necessário percorrer longas distâncias, tornando-o particularmente competitivo, no caso brasileiro, para as cadeias produtivas das *commodities* minerais e agrícolas.

Ademais, os atributos do transporte ferroviário, como segurança, baixo custo e reduzida emissão de poluentes, associados à confiabilidade e à disponibilidade do serviço prestado, evidenciam o seu potencial na ampliação do volume de carga movimentado, assim como na diversificação dos tipos de mercadorias, inclusive daquelas com maior valor agregado.

No Brasil, as malhas ferroviárias foram concedidas à iniciativa privada na segunda metade da década de 1990, apresentando, desde então, tendências de modernização setorial a partir do incremento de investimentos (Figura 14), aumento da produção e da produtividade ferroviária, e redução dos índices de acidentes.

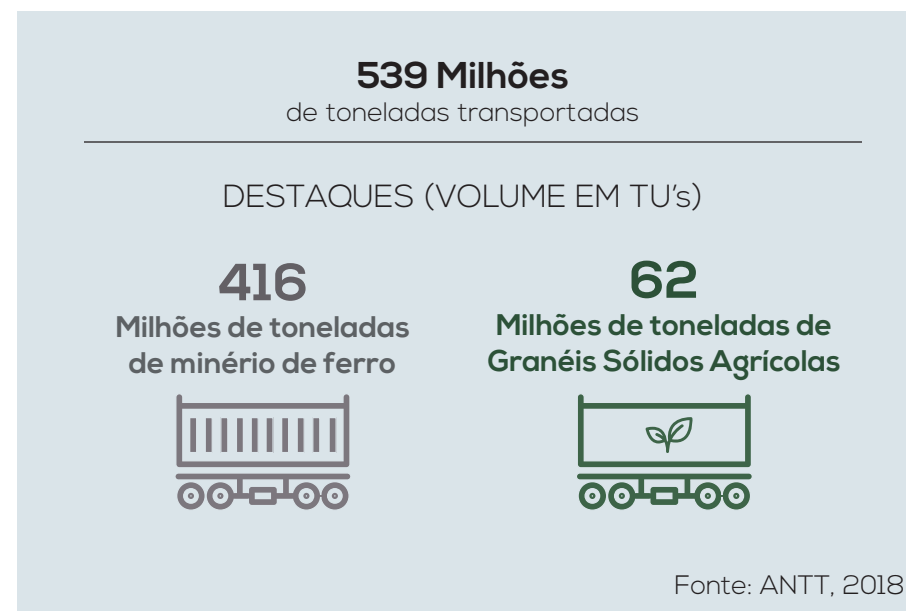
**Figura 14**

Indicadores do material rodante e investimentos no modo ferroviário brasileiro (2016).

Nesse contexto, no âmbito do transporte ferroviário de cargas, o subsistema ferroviário nacional tem se destacado no transporte de minério de ferro e de grãos sólidos agrícolas (Figura 15), posicionando-o como um meio privilegiado para o escoamento de produções primárias (extração mineral e produtos agropecuários), direcionadas, sobretudo, aos terminais portuários, onde são exportadas.

No âmbito do transporte de passageiros, por sua vez, o modo ferroviário tem pouca expressividade e limitada abrangência para o deslocamento de pessoas: considerando as rotas regulares de transporte ferroviário, a escala de movimentação de passageiros/ano é bem inferior àquela apresentada pelo modo rodoviário e pelo modo aéreo (Figura 16).

A despeito dos ganhos significativos recentes para o setor, a utilização do modo ferroviário é ainda pequena frente ao seu potencial e às suas vantagens econômicas e ambientais: isso decorre de uma malha restrita e de obstáculos que impedem o pleno desenvolvimento do setor, tanto no que se refere à infraestrutura e operação dos sistemas ferroviários, quanto a aspectos legais e burocráticos que interferem na prestação dos serviços de transporte e nos investimentos a serem realizados.

**Figura 15**

Principais cargas transportadas pelo modo ferroviário brasileiro (2017).



## 4 Linhas regulares de transporte ferroviário de passageiros



**1.647,8 km**  
extensão



**1,31 milhão\***  
de passageiros transportados

Corcovado | Cosme Velho - Rio de Janeiro (RJ): **3,8km**

Curitiba (PR) | Morretes (PR) | Paranaguá (PR): **110km**

Paraupabas (PA) | São Luís (MA): **870km**

Vitória (ES) | Belo Horizonte (MG): **664km**

\*EFVM e EFC

Fonte: ANTT, 2018

**Figura 16** Movimentação de passageiros no transporte ferroviário de passageiros (2016).

### PERCEPÇÕES E DESAFIOS

A partir das consultas e dos levantamentos de informações – cujos resultados se encontram compilados, em sua íntegra, no âmbito do Apêndice deste *Caderno das Estratégias Governamentais* – procedidos junto a importantes atores do setor ferroviário

nacional, tornou-se possível a apreensão de *desafios e percepções* a serem enfrentados.

Na esfera deste modo de transporte, alguns dos principais aspectos a serem considerados referem-se ao debate acerca dos modelos de exploração e de operação ferroviária, considerando, por um lado, discussões sobre a existência ou não da figura do Operador

Ferrovário Independente (OFI), e, por outro, discussões e iniciativas atinentes à garantia do direito de passagem e à padronização das bitolas no setor ferroviário nacional.

Nesse contexto, as diretrizes políticas a serem consolidadas, dentre outras questões, devem fomentar a constituição de conselhos de administração ferroviária voltados ao planejamento, gestão e operação eficientes dos corredores ferroviários de escoamento da produção, de modo a configurarem-se enquanto instâncias garantidoras da participação ativa e efetiva dos usuários desse modo de transporte.

No âmbito das parcerias de investimentos do setor ferroviário, atores setoriais deverão analisar a concessão à iniciativa privada dos projetos de infraestrutura que apresentarem viabilidade e atratividade para o mercado e a implementação de plataformas logísticas intermodais/multimodais envolvendo projetos ferroviários.

Também foi considerado que o governo deve atuar de forma mais incisiva e direta na melhoria da segurança ferroviária, sobretudo

em áreas de travessia urbana, a partir, por exemplo, de campanhas de orientação e educação da população dessas áreas; ademais, também deve-se definir formalmente as competências e responsabilidades dos entes envolvidos com as interferências urbanas nas operações ferroviárias.

Tendo em vista a necessidade de se prover segurança jurídica para garantir os investimentos, a instituição de marcos regulatórios claros e perenes para o setor ferroviário revela-se urgente e imperiosa, a fim de diminuir as incertezas e desconfiças do mercado e da sociedade quanto aos modelos de concessão e regulação postos.

Neste sentido, vale considerar a proposta de que as concessões voltadas às operações das infraestruturas ferroviárias sigam modelos diferentes àqueles adotados para as concessões rodoviárias, de modo a não se restringirem a segmentos, mas sim se baseando em trechos completos, ligando desde o(s) polo(s) produtor(es) até a destinação final – em geral, o porto de destino –, passando pelo(s) centro(s) concentrador(es) de cargas.

*“Deve-se atuar mais diretamente na melhoria da segurança ferroviária, em especial em áreas de travessias urbanas, nas quais as passagens em nível constituem-se em causas de acidentes.”*

Dessa forma, esses modelos de exploração devem ter o debate ampliado e aprimorado, bem como as operações ferroviárias devem ser melhor acompanhadas, preocupando-se com o caráter monopolista que se tem posto para este modo de transporte, extremamente dispendioso para os usuários, e aproveitando-se do momento de repactuação dos contratos para estimular a concorrência e se rediscutir os investimentos.

A questão referente à prorrogação antecipada dos contratos de concessão das operações ferroviárias merece ser criteriosamente analisada pelo poder concedente, na medida em que tal ação pode representar o aumento dos investimentos setoriais e, conseqüentemente, o tratamento de entraves que afetam diretamente a capacidade dos sistemas.

Por fim, acerca do transporte de passageiros, deve-se ampliar o debate sobre o projeto do Trem de Alta Velocidade (TAV), que, a despeito da necessidade de maiores estudos, deve ser considerado como um indutor do desenvolvimento econômico, regional e tecno-

lógico; neste sentido, pode-se discutir a possibilidade de concessão de tal projeto à iniciativa privada.

## ESTRATÉGIAS

Ante o exposto das percepções e desafios apreendidos para o setor, são *estratégias governamentais* (linhas de ação) para o modo ferroviário no âmbito da Política Nacional de Transportes:

*“A atividade ferroviária deve funcionar como um vetor de desenvolvimento da região onde a rede estiver instalada.”*



## Estratégias Governamentais

### MODO FERROVIÁRIO

1	Instituir um comitê permanente voltado à definição dos modelos de concessão, exploração e operação ferroviárias de passageiros e cargas, considerando os benefícios gerados junto aos usuários e as especificidades deste modo de transporte.
2	Criar fórum voltado a subsidiar o planejamento, a gestão e a operação do subsistema ferroviário, considerando a participação ativa e efetiva dos usuários.
3	Definir uma adequada distribuição de competências visando à eficiência da gestão do subsistema ferroviário federal.
4	Propor programas para o fomento ao transporte ferroviário de passageiros.
5	Priorizar projetos ferroviários voltados ao desenvolvimento logístico e à integração da rede de transportes.
6	Avaliar e planejar projetos de concessão de corredores logísticos multimodais integrados.
7	Buscar soluções para os entraves operacionais observados na rede ferroviária nacional.
8	Identificar, avaliar e dar uso a trechos ferroviários subutilizados/abandonados para o transporte de passageiros e/ou cargas.
9	Definir políticas para os desinvestimentos dos trechos ferroviários inservíveis/ inviáveis.
10	Definir políticas para a viabilização de operações em trechos não utilizados/ subutilizados pelas concessionárias e/ou devolvidos à União.

11	Ampliar a malha ferroviária e promover melhorias na infraestrutura existente visando maior eficiência logística.
12	Garantir a segurança ferroviária, sobretudo em áreas urbanas.
13	Considerar a utilização do transporte ferroviário como opção para a integração regional e o abastecimento interno.
14	Avaliar a criação de um fundo ferroviário a fim de que as arrecadações sejam revertidas em investimentos no próprio subsistema ferroviário nacional.
15	Instituir comitê técnico para discussão e definição da readequação de marcos regulatórios visando conferir segurança jurídica para o subsistema ferroviário nacional.
16	Avaliar a prorrogação antecipada dos contratos de concessão das operações ferroviárias, respeitando-se as condições dos contratos vigentes.
17	Aperfeiçoar a regulação e a fiscalização das concessões ferroviárias, considerando a geração de benefício à sociedade.
18	Avaliar a efetividade das ações regulatórias e fiscalizatórias no âmbito do subsistema ferroviário nacional.
19	Analisar os resultados dos indicadores de desempenho visando o aprimoramento da gestão e a obtenção dos resultados esperados.



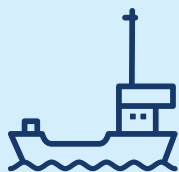


### **Brasil: Mapa Hidroviário**

O mapa das hidrovias no âmbito do território nacional pode ser acessado por meio do QR Code ao lado  
Maiores informações: [http://www.transportes.gov.br/images/aquaviario/2014/11/mapas\\_hidrovia](http://www.transportes.gov.br/images/aquaviario/2014/11/mapas_hidrovia)

No Brasil, o transporte hidroviário desempenha um importante papel no que tange à soberania e defesa nacional, ao desenvolvimento socioeconômico e à integração nacional e regional; sobre este último aspecto, estabelece-se, por meio da navegação interior, uma forte relação de integração com os países vizinhos a partir das regiões hidrográficas compartilhadas, principalmente nas bacias Amazônica, do Paraguai, do Uruguai e do Atlântico Sul.

Quanto à potencialidade, a malha hidrográfica brasileira apresenta uma grande heterogeneidade nas condições de navegabilidade (profundidade, largura do canal de navegação, raios de curva presentes, presença de corredeiras, cachoeiras, barragens e eclusas, variações dos níveis d'água decorrentes dos processos hidrológicos etc.), de modo que, a depender das características hídricas da via e da tipologia da navegação em vias interiores (navegação de longo curso, navegação de cabotagem e navegação interior), são requisitadas embarcações e infraestruturas viárias diferenciadas.



**9,8**

Milhões de passageiros  
**Região Amazônica**

### Pares de Origem/Destino de maior demanda

**1º)** Belém (PA) – Camará (PA)

**2º)** Belém (PA) – Breves (PA)

**3º)** Icoaraci (PA) – Camará (PA)

**4º)** Santarém (PA) – Óbidos (PA)

**5º)** Belém (PA) – Ponta de Pedras (PA)

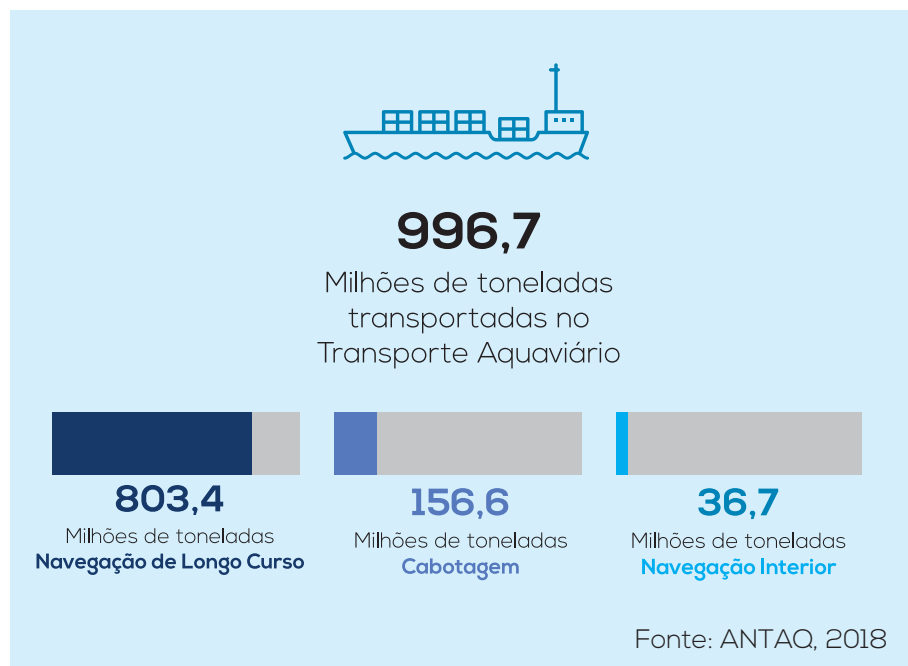
Fonte: ANTAQ, 2017

**Figura 17** Transporte Aquaviário de passageiros na Região Amazônica (2017).

O equilíbrio das ações regulatórias, com participação da iniciativa privada, as ações governamentais diretas e a participação de outros entes federativos na disponibilidade da infraestrutura do transporte aquaviário para vias interiores constituem-se em estratégias importantes para o desenvolvimento de políticas públicas voltadas à melhoria da infraestrutura e da manutenção das condições das vias navegáveis.

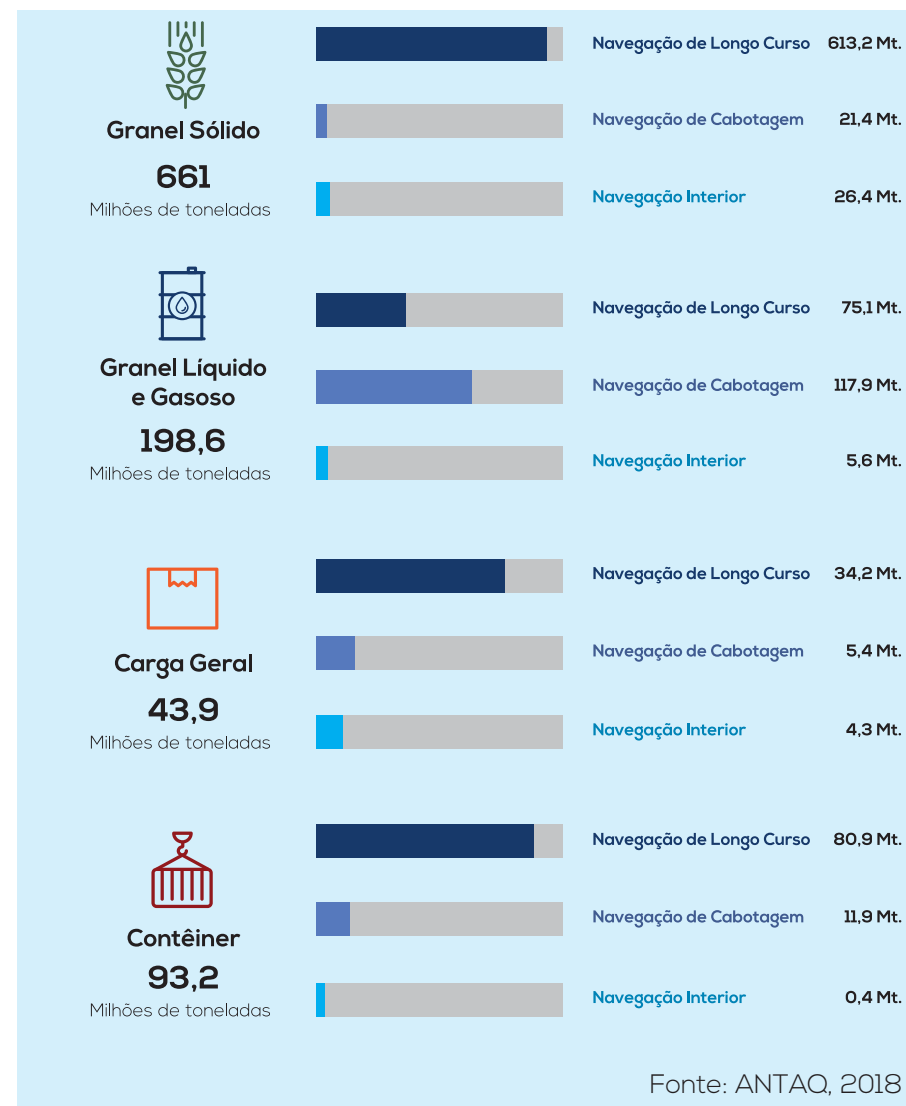
Esse desenvolvimento do modo aquaviário busca favorecer não somente o transporte de cargas, de demanda crescente, mas também o transporte de passageiros, de caráter fundamental, sobretudo na região Norte do país (Figura 17), cumprindo com a crucial função de promover o desenvolvimento socioeconômico e regional, bem como ofertar uma adequada acessibilidade ao território.

No âmbito do transporte aquaviário de cargas, há de se considerar as tipologias de navegação a fim de evidenciar a ordem de grandeza das cargas movimentadas (Figura 18): para o transporte de longo curso (incluindo, para além da seção marítima, o transporte dessa natureza ocorrido nas vias interiores), o montante transportado é da ordem de 750 milhões de toneladas, ao passo que, para a cabotagem (também incluindo a cabotagem em vias interiores), o montante é da ordem de 150 milhões de toneladas. O transporte identificado como navegação interior, por sua vez, é inferior a 50 milhões de toneladas.

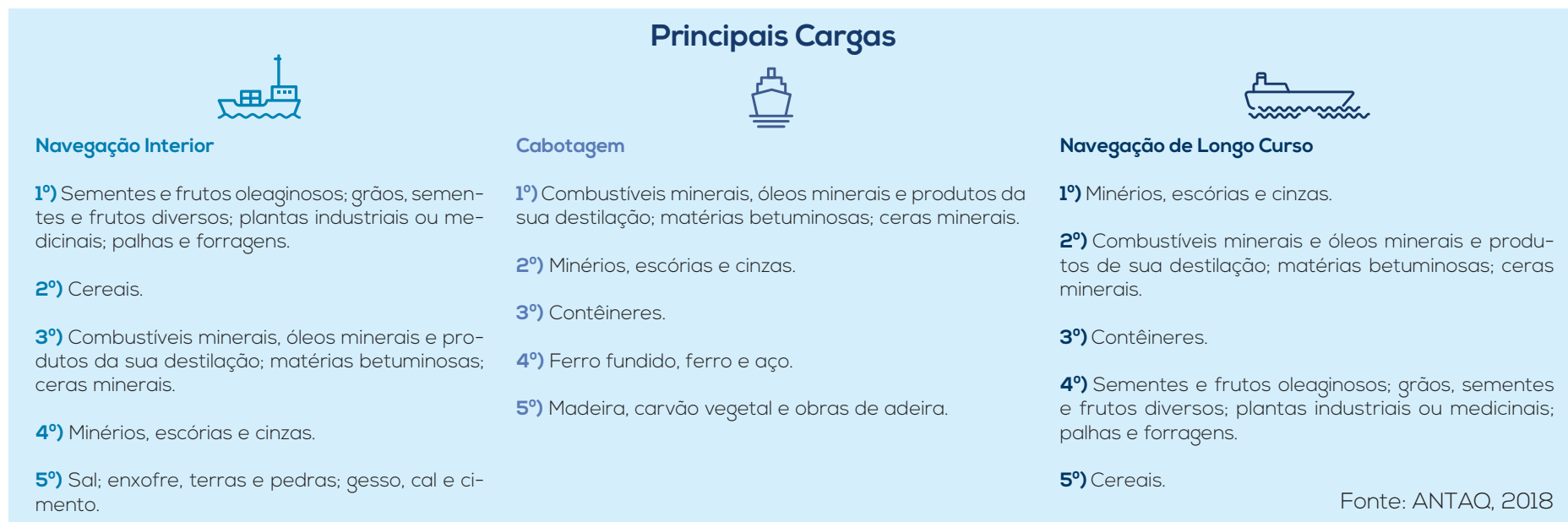


**Figura 18** Transporte Aquaviário por tipologia de navegação (2017).

No que se refere aos principais grupos de mercadorias transportados por esse modo de transporte, tem-se, principalmente, o transporte de graneis sólidos (incluindo-se nesse grupo os produtos minerais e a produção agrícola de grãos), sobretudo por meio do transporte de longo curso. Nesse sentido, a movimentação de cargas em contêineres também se processa principalmente pela navegação de longo curso, ao passo que o transporte de cabotagem se destaca para as cargas do tipo granel líquido e gasoso (Figuras 19 e 20).



**Figura 19** Transporte Aquaviário por tipologia de carga (2017).



**Figura 20** Principais cargas do transporte aquaviário (2017).

Cabe destacar que a pressão exercida sobre as hidrovias (vias interiores) não se restringe ao transporte de navegação interior, uma vez que, para além desse tipo de navegação, as hidrovias também recebem cargas a partir da navegação de longo curso e cargas da navegação por cabotagem. Desse modo, também merece destaque a dimensão e os tipos de cargas movimentados nas vias interiores (Figura 21).

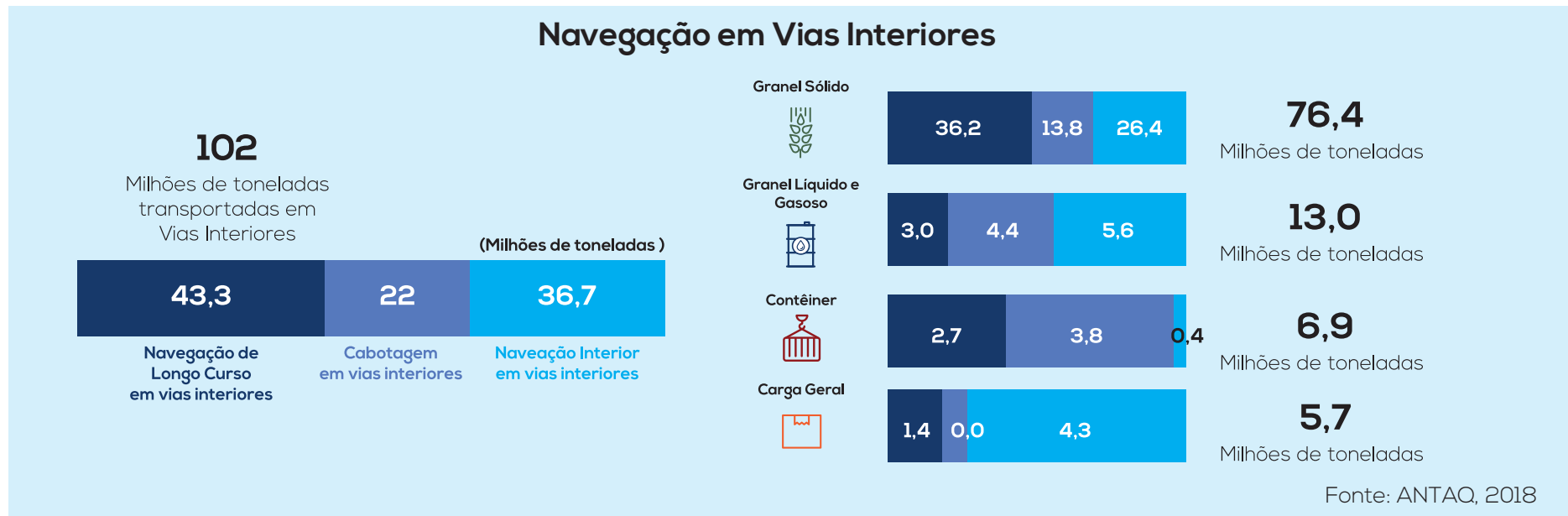
Diante das características e dimensões de transporte apresentadas, tornam-se notórias as necessidades de investimentos e

priorização das ações dedicadas ao transporte aquaviário, de modo a alavancar esse modo a um patamar mais proeminente no que tange ao escoamento de produtos por longas distâncias, a menores custos e com maior eficiência energética.

## PERCEPÇÕES E DESAFIOS

A partir das consultas e dos levantamentos de informações – cujos resultados se encontram compilados, em sua íntegra, no





**Figura 21** Transporte em Vias Interiores por tipologia de carga (2017).

âmbito do Apêndice deste *Caderno das Estratégias Governamentais* – procedidos junto a importantes atores do setor aquaviário nacional, tornou-se possível a apreensão de *desafios e percepções* a serem enfrentados.

Segundo as análises setoriais, as condições econômicas e orçamentárias são de fundamental importância para o desenvolvimento efetivo das hidrovias, conforme as diretrizes estabelecidas pelo Plano Hidroviário Estratégico (PHE).

A região amazônica, considerando seu potencial para trans-

porte de cargas e passageiros, deve ser preservada por meio da concentração dos investimentos de infraestrutura no modo hidroviário, mais racional e sustentável à luz da realidade regional; destacou-se que esta postura teria como consequências, por exemplo, a manutenção da perspectiva de crescimento produtivo e exportação de grãos sólidos vegetais (sobretudo soja e milho) pelo Arco Norte, a despeito de o Brasil já ocupar a liderança mundial de produção destes produtos agrícolas.

Considerando a relevância das hidrovias para o desenvolvi-

to socioeconômico e logístico do país, faz-se necessário acompanhar, no âmbito da gestão das águas, o papel da regulação na gestão de instrumentos que garantam o uso múltiplo dos recursos hídricos. Neste contexto, foi ressaltada a importância de se promover debates e iniciativas voltadas à administração mais eficiente deste modo, sobretudo para o transporte hidroviário interior, onde se avalie a criação de um conselho gestor intersetorial que trate, entre outros assuntos, do uso múltiplo das águas.

Assim, foi constatada a necessidade de se promover um debate sobre a possibilidade de compatibilização entre a operação de eclusas e a geração de energia elétrica por um único operador, a despeito da distinção dos modelos de negócio e operacionais envolvidos nessas atividades.

No âmbito das percepções suscitadas, destacou-se ainda a importância de se promover um debate acerca da viabilidade ou não das concessões hidroviárias, buscando instituir um modelo que garanta a manutenção das vias do modo aquaviário, seja a partir de

contratações de conservação/restauração/manutenção específicas, seja por meio de concessões propriamente ditas.

Nesse contexto, foi ponderado que o desenvolvimento de planos e programas de concessão de longo prazo dos serviços de dragagem e balizamento no âmbito do transporte hidroviário, com eventual cobrança dos custos para os usuários que utilizam o canal de navegação, pode representar uma alternativa para o setor caso se demonstre uma alternativa viável.

Tendo em vista a necessidade de se promover a redução dos custos logísticos no Brasil, foi ainda ressaltado que as exigências legais para a cabotagem devem ser avaliadas em relação às exigências para a navegação de longo curso – inclusive no que tange à simplificação dos aspectos documentais e à incidência de impostos na determinação do preço dos combustíveis. Neste sentido, há de se registrar a possibilidade de serem realizadas tratativas junto aos estados federativos a fim de unificar e simplificar as exigências documentais no que tange à cabotagem, de modo a desburocratizar e

*“A lei de uso múltiplo das águas foi uma conquista. Frente às características do modo hidroviário, a análise dos impactos ambientais precisa ser olhada sob a ótica do real e verdadeiro impacto social e econômico para a sociedade da não-implantação de um projeto hidroviário.”*

alavancar esse tipo de transporte no âmbito interestadual.

É relevante frisar a importância que foi dada às políticas de incentivo à cabotagem com carga geral como medida de fomentar a integração e o desenvolvimento regional, sobretudo no âmbito das regiões mais carentes e vulneráveis socioeconomicamente. Tais políticas devem ser capazes de ensejar planejamentos logísticos integrados aos projetos específicos do setor de produção e de consumo envolvidos, considerando desde a transformação dos bens (setor industrial) até o destino final (setor portuário e/ou mercado consumidor propriamente dito).

Ademais, também se salientou a necessidade de estímulo à participação dos operadores multimodais no mercado de cabotagem, sendo necessário, para tanto, avaliar a possibilidade de realizar articulação interinstitucional em prol da concessão de vantagens tributárias a estes operadores.

Por fim, também foi suscitada a ideia de que os governos dos países sul-americanos envidem esforços para realizar tratativas e

proceder a acordos a fim de considerar as navegações realizadas entre os portos da América do Sul como navegação de cabotagem, de modo a ampliar os acordos bilaterais, alavancar o desenvolvimento desse tipo de transporte e auferir as vantagens econômicas inerentes à cabotagem.

## ESTRATÉGIAS

Ante o exposto das percepções e desafios apreendidos para o setor, são *estratégias governamentais* (linhas de ação) para o modo aquaviário no âmbito da Política Nacional de Transportes:

“Um importante fator para alavancar o crescimento da navegação marítima é fomentar o desenvolvimento da navegação de cabotagem.”



## Estratégias Governamentais

### MODU AQUAVIÁRIO

1	Classificar as hidrovias segundo a definição de seus gabaritos.
2	Elaborar critérios técnicos para priorização dos empreendimentos no “Plano de Investimentos”.
3	Propor plano de manutenção das Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte (IP4s), considerando a segurança dos usuários.
4	Reavaliar o subsistema aquaviário federal a partir da intermodalidade como critério de priorização, considerando os corredores logísticos estratégicos.
5	Promover articulações interinstitucionais visando à simplificação dos procedimentos de licenciamento ambiental e manutenção hidroviária.
6	Garantir a representação qualificada do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil no Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) e nas suas respectivas Câmaras Técnicas.
7	Estruturar sistemas de custos médios gerenciais, tráfego e acidentes, objetivando subsidiar a avaliação de viabilidade das hidrovias.
8	Promover a discussão sobre um modelo de concessão ou Parceria Público-Privada para manutenção de hidrovias utilizadas para o transporte de cargas, considerando o conceito de corredores logísticos estratégicos.

9	Aperfeiçoar a gestão do transporte hidroviário interior por meio da implementação do Comitê Nacional de Gestão Hidroviária (CONAGH) e dos Grupos de Desenvolvimento Regional Hidroviário (GDRHs).
10	Realizar a articulação institucional com os órgãos competentes para o aprimoramento dos mecanismos de desenvolvimento da indústria de construção e reparação naval brasileira.
11	Incentivar o desenvolvimento da frota mercante brasileira de longo curso, de cabotagem, de navegação interior e de apoio portuário e marítimo, bem como a indústria naval nacional a partir de instrumentos de financiamento.
12	Promover estudos técnicos e econômicos voltados ao fomento da marinha mercante e da indústria naval nacional.
13	Apoiar o desenvolvimento da navegação e da indústria naval brasileiras considerando a priorização de afretamento de embarcações de bandeira nacional.
14	Planejar e aperfeiçoar a articulação institucional junto ao Ministério de Minas e Energia (MME) e à Agência Nacional de Águas (ANA) visando à consolidação do fluxo do processo de transposição de nível.
15	Implementar o programa de manutenção estruturada dos trechos hidroviário (dragagem, sinalização, balizamento e destocamento).
16	Reduzir os custos operacionais do transporte por cabotagem a fim de incentivar maior participação deste modo de transporte na movimentação de bens e insumos.
17	Incentivar a utilização de contêineres no transporte por cabotagem, minimizando a movimentação de contêineres vazios.
18	Avaliar e implementar ações voltadas ao aumento da participação dos operadores multimodais no mercado de cabotagem.
19	Realizar tratativas junto aos governos dos países sul-americanos a fim de considerar as navegações entre os portos da América do Sul como cabotagem.



20	Fomentar o transporte de carga geral por meio da cabotagem, contribuindo para a integração e o desenvolvimento regional, sobretudo no âmbito de regiões mais carentes.
21	Articular com os órgãos competentes a simplificação das exigências legais para as operações de cabotagem.
22	Aperfeiçoar o monitoramento por meio da apresentação estruturada de dados.
23	Articular, de modo interinstitucional, visando à segurança nas hidrovias e a ampliação da capacidade.
24	Dar continuidade aos melhoramentos e eliminação de entraves logísticos nas hidrovias, considerando uma maior eficiência no deslocamento de pessoas e bens.
25	Implantar o Programa de Rastreamento de Embarcações (PRENAV).
26	Consolidar e revisar periodicamente o planejamento hidroviário estratégico.
27	Apoiar os tratados internacionais que visem o desenvolvimento do transporte hidroviário.
28	Atuar como precursor do estabelecimento de normativos sul-americanos para o transporte hidroviário.





## Movimentação portuária: Estatísticas

Dados mais discriminados acerca da movimentação portuária brasileira podem ser acessados por meio do QR Code ao lado. Maiores informações: <http://antag.gov.br/anuario/>

Ao longo da história brasileira, as instalações portuárias sempre desempenharam um papel estratégico no estabelecimento das relações comerciais e na exploração e definição do território brasileiro. Assim, o que se chama atualmente de Sistema Portuário Nacional é o resultado de um longo processo de evolução histórica, o qual forjou esse setor como um dos mais tradicionais e importantes da economia nacional, sendo responsável, atualmente, pela parcela majoritária do comércio exterior brasileiro, tanto em termos de volume movimentado (em torno de 96%, na média histórica) quanto em relação ao valor obtido (em torno de 84%, na média histórica).

Face à sua grande relevância econômica, o setor portuário recebeu, nos últimos anos, grandes investimentos, sobretudo por parte da iniciativa privada; tais investimentos ensejaram uma modernização portuária, refletida na instituição de normativos legais voltados à ampliação da infraestrutura e à modernização da gestão, estimulando o aumento da movimentação de cargas e a redução dos custos.

Desse modo, a concorrência setorial foi estimulada a partir da supressão das restrições aos terminais privados em movimentar cargas de terceiros. Ademais, também se estimulou a valorização da qualificação da mão-de-obra portuária, estabelecendo-se compromissos de metas de gestão e desempenho empresarial, além de se comprometer com a elaboração de um planejamento setorial alinhado às políticas e diretrizes de logística integrada.

O Sistema Portuário Nacional é composto por diferentes tipologias de instalações portuárias (Figura 22), as quais se constituem em pontos nodais fundamentais para o embarque e desembarque de cargas e passageiros no âmbito do modo aquaviário de transporte. Em relação aos terminais fluviais, são atualmente classificados como Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte (IP4s), em operação ou planejadas, 123 terminais, os quais cumprem um papel fundamental para a movimentação de pessoas, sobretudo na Região Norte do país.

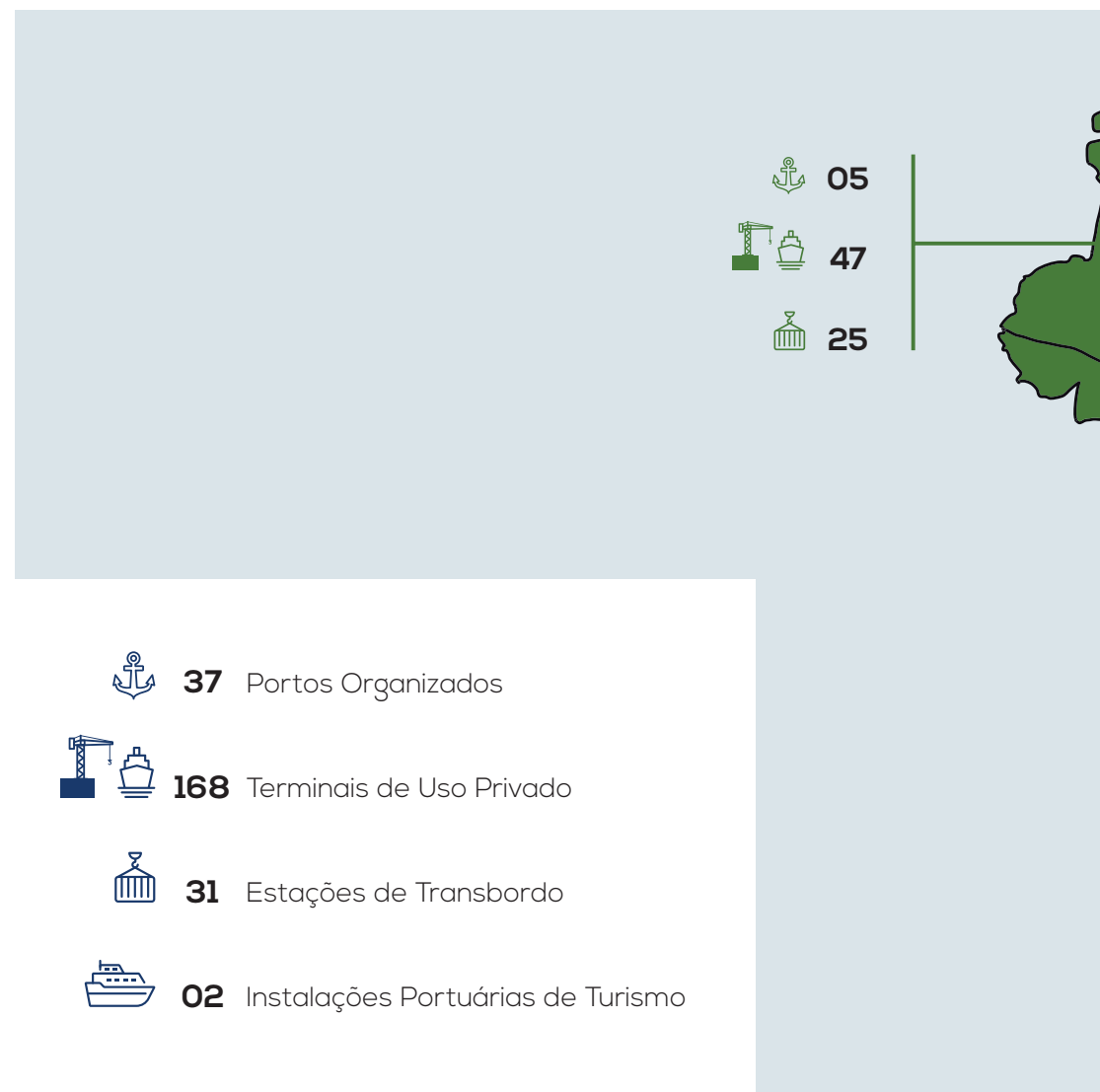
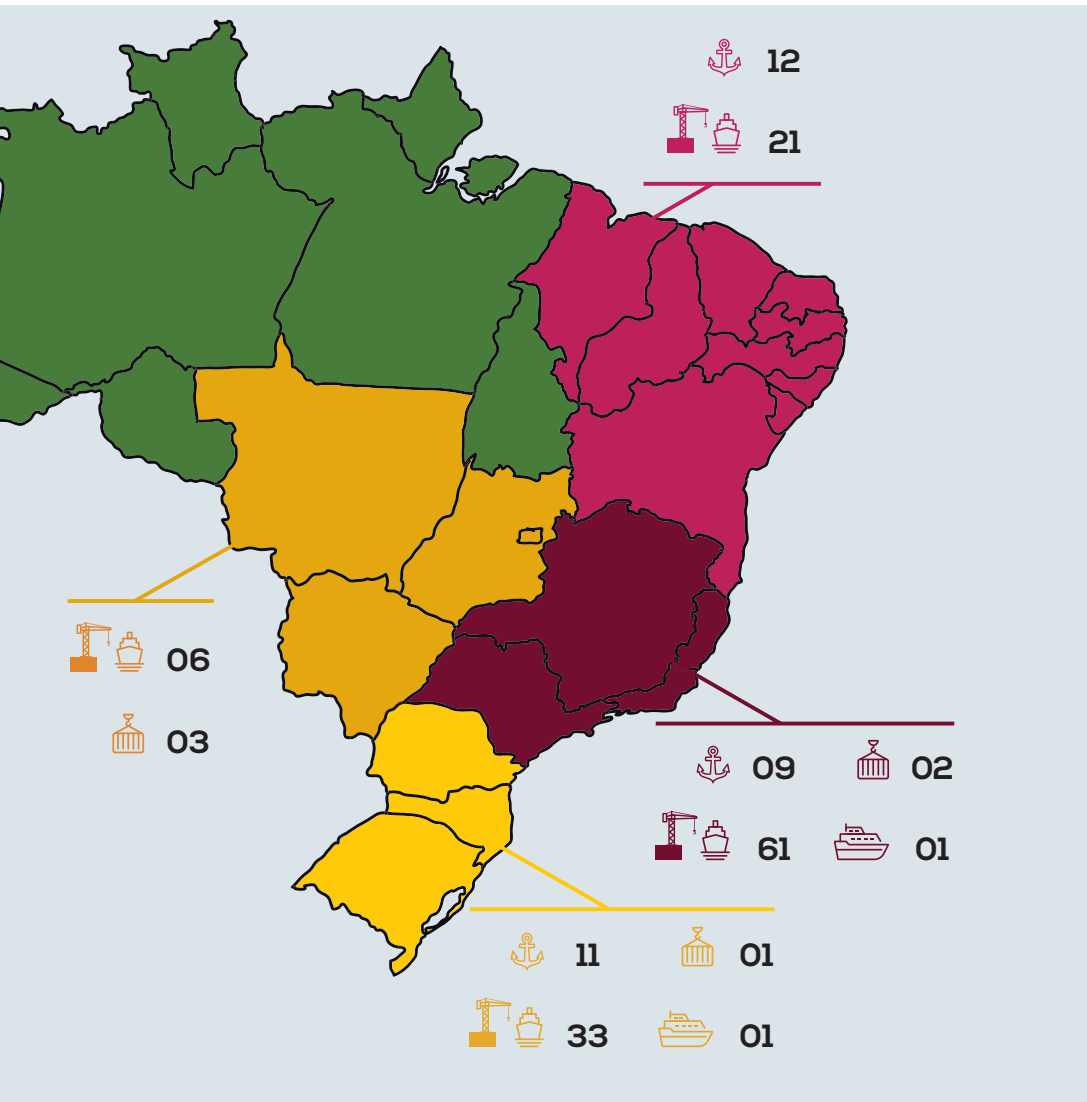


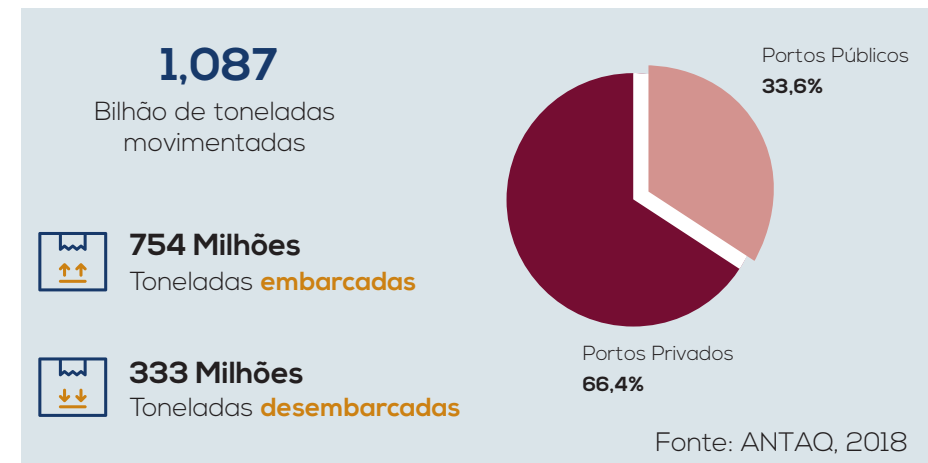
Figura 22

Sistema Portuário Nacional: Distribuição das Instalações Portuárias.





Em termos gerais, a movimentação portuária brasileira é expressiva, tendo superado a marca de um bilhão de toneladas/ano, de modo que as instalações portuárias privadas são as responsáveis pela maior parte desta movimentação (Figura 23).



**Figura 23** Brasil: Movimentação portuária (2017).

Nesse contexto, a demanda historicamente crescente por serviços portuários relaciona-se, por um lado, ao aumento das exportações de *commodities* (sobretudo grãos sólidos vegetais e minério de ferro) e, por outro, à importação de grãos líquidos derivados de petróleo (combustíveis). As dimensões dos perfis de carga e dos grupos de mercadorias movimentadas no sistema portuário nacional podem ser observadas na Figura 24, a seguir:

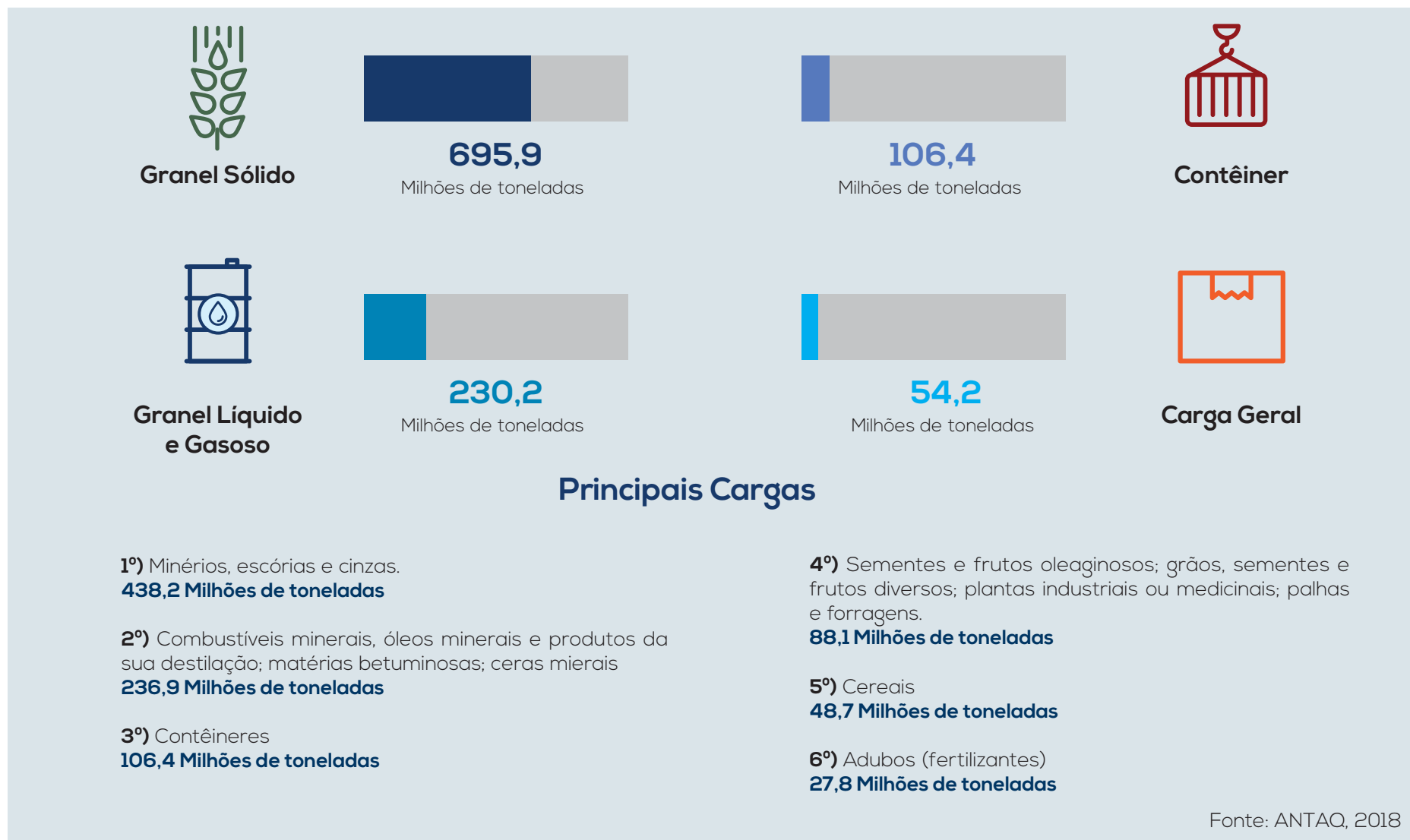


Figura 24

Movimentação portuária por perfil de carga e grupo de mercadoria (2017).

No que tange ao subsetor de navegação e marinha mercante, foram tomadas providências, em consonância ao fortalecimento da indústria de construção naval, visando contribuir para a renovação e modernização da frota nacional e promover o incentivo à utilização da cabotagem no transporte de cargas de longa distância. Essas medidas têm o objetivo de contribuir de forma efetiva para a redução dos custos de transporte interno.

Para além da indústria naval, a execução de investimentos privados no setor também se dá por meio da celebração de novos contratos de arrendamento de áreas operacionais nos portos organizados, antecedido por procedimento licitatório e com o estabelecimento de exigências contratuais de investimentos e produtividade.

Por outro lado, o transporte marítimo de passageiros, por meio de navios de cruzeiros, possui uma dinâmica distinta do transporte de cargas, sobretudo devido ao fato de exigir prioridade de atracação e procedimentos diferenciados na operação portuária. Em termos agregados, o Brasil vem se consolidando como um mercado importante para as empresas operadoras de cruzeiros marítimos, de modo que, em 2016, o número de atracações de navios de cruzeiros foi de 673.

A despeito dos aperfeiçoamentos dos processos de modernização, regulação e gestão dos serviços portuários, há ainda melhorias a serem procedidas no âmbito do setor portuário nacional, sobretudo no que se refere à melhoria dos níveis de serviços, à adequação das

capacidades para o transporte de cargas e passageiros e ao aprimoramento da governança setorial.

## PERCEPÇÕES E DESAFIOS

A partir das consultas e dos levantamentos de informações – cujos resultados se encontram compilados, em sua íntegra, no âmbito do Apêndice deste *Caderno das Estratégias Governamentais* – procedidos junto a importantes atores do setor portuário nacional, tornou-se possível a apreensão de **desafios e percepções** a serem enfrentados pelo setor.

De modo geral, no âmbito dos investimentos setoriais, foi dada ênfase na necessidade de uma aproximação e participação mais contundente da iniciativa privada na operação e execução dos serviços portuários: nesse sentido, o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil deve garantir a atratividade do setor portuário, a partir de programas de investimentos, à exploração e à entrada de investimentos privados, sobretudo em projetos e obras relacionadas a ganhos de eficiência, produtividade e modernização, considerando a vocação dos portos marítimos em se estabelecerem enquanto empreendimentos comerciais a serem regulados.

Desse modo, preconizou-se uma necessária reestruturação e reorganização do setor portuário nacional, voltada ao enfrentamento das dificuldades e impedâncias a partir da construção de modelos de

negócio mais eficientes, ensejando, para tanto, discussões acerca da promoção de uma agenda de privatizações, inclusive de terminais hidroviários de passageiros.

No que tange à política setorial, estabeleceu-se uma necessidade de aumento da coordenação, visão sistêmica e sinergia entre os projetos que envolvem a integração do setor portuário com as vias (hidrovias, ferrovias ou rodovias) que dele partem ou nele chegam. Na relação específica entre hidrovias e portos marítimos, ressaltou-se que tal coordenação potencializa a criação de um ambiente propício ao desenvolvimento do modo aquaviário, contribuindo para a competição sadia entre os portos.

Em nível institucional, ressaltou-se o imperativo de reordenamento institucional e funcional do setor portuário, tornando-o mais racional e eficiente; esse novo modelo deve buscar a redução de custos e burocracias, de modo, inclusive, a aprimorar as condições de execução dos investimentos necessários e de prover infraestruturas portuárias de maiores capacidades de movimentação.

Também foram pontos destacados o dever de o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil proteger e fomentar o desenvolvimento de empresas brasileiras de navegação e de rever as obrigações legais e tributárias relacionadas às tripulações obrigatórias das embarcações no âmbito do transporte marítimo. Nessa linha, conclamou-se para o aperfeiçoamento da regulação do setor por parte da agência governamental, focalizando a regulação da navegação de longo curso e o controle da prestação dos serviços de praticagem.

Ademais, também se destacaram, no âmbito da política setorial, a necessidade de fomentar a capacitação e maior especialização dos técnicos envolvidos na coordenação e desenvolvimento das atividades setoriais, e a importância de se desenvolver e fomentar as Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte (IP4s) enquanto agentes indutores do desenvolvimento regional de territórios historicamente carentes, favorecendo, de modo estratégico, a integração e a mobilização nacional.

A respeito da interface entre o setor portuário e o sistema

*“As mudanças promovidas recentemente pela legislação do setor portuário deram maior ânimo e garantias para o investidor privado, estimulando uma maior participação do mercado na realização de investimentos. Esse cenário tem tornado realidade o potencial para investimentos da iniciativa privada.”*

viário, foi ressaltada a necessidade de aprimorar a infraestrutura portuária para ofertar condições adequadas para as atividades de recepção e operação dos navios e de movimentação de cargas, bem como para o desenvolvimento da cabotagem; assim, os entraves dos acessos viários terrestres devem ser reduzidos e os canais de acesso aos portos devem ser dragados de modo adequado.

Do ponto de vista da gestão, destacou-se que o equacionamento das questões portuárias perpassa pelo controle e gestão dos acessos aos portos e pela resolução dos conflitos porto-cidade e das limitações dos recursos humanos e financeiros. Desse modo, a infraestrutura e operação do sistema portuário nacional poderão fazer frente às demandas impostas pelo contexto macroeconômico, sobretudo de aumento das capacidades de escoamento da produção agrícola crescente.

Por fim, as consultas e o levantamento de informações ensejaram melhorias na segurança jurídica dos investimentos, repercutindo na obrigação de revisão das poligonais dos portos, na garantia da

continuidade do programa de arrendamento portuário e na revisão dos modelos de contratação a fim de torná-los mais eficientes.

## ESTRATÉGIAS

Ante o exposto das percepções e desafios apreendidos, são *estratégias governamentais* (linhas de ação) para o setor portuário no âmbito da Política Nacional de Transportes:

*“É fundamental ampliar a segurança jurídica dos investidores por meio da manutenção dos marcos regulatórios e do respeito aos contratos de exploração das áreas dos terminais.”*





## Estratégias Governamentais SETOR PORTUÁRIO

1	Modernizar a gestão das administrações portuárias.
2	Buscar a autossustentabilidade financeira das administrações portuárias.
3	Melhorar a governança do setor.
4	Promover a sustentabilidade ambiental dos portos.
5	Promover o zoneamento das áreas portuárias, considerando a interação das atividades com o meio ambiente.
6	Promover a estruturação/consolidação dos setores de gestão ambiental, segurança e saúde no trabalho (SGA).
7	Adequar os portos à legislação ambiental.
8	Capacitar colaboradores dos portos em gestão ambiental e segurança e saúde no trabalho.
9	Revitalizar áreas portuárias, fortalecendo a interação entre porto e cidade.
10	Promover certificação ambiental nos portos.
11	Melhorar a produtividade do sistema portuário na movimentação de cargas.

12	Reduzir o tempo de espera de atracação.
13	Garantir a segurança operacional nas instalações portuárias.
14	Melhorar a eficiência dos serviços anuentes.
15	Adequar a operação de passageiros à necessidade dos usuários.
16	Adequar os acessos aquaviários e as instalações de atracação à demanda de navios.
17	Aumentar a capacidade das instalações para atender à demanda de carga.
18	Aumentar o aproveitamento e modernizar as áreas dos portos organizados em consonância com os PDZs (Planos de Desenvolvimento e Zoneamento Portuário).
19	Realizar a manutenção da infraestrutura e das instalações dos portos organizados para atender à demanda de carga.
20	Buscar nível de serviço adequado nos acessos aos portos.
21	Incentivar o uso da navegação de cabotagem.
22	Otimizar a inteligência logística na gestão de acesso aos portos.



### **Corredores Logísticos Estratégicos:**

O estudo de Corredores Logísticos Estratégicos desenvolvido no âmbito do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil pode ser visualizado no QR Code ao lado. Maiores informações: <http://portaldaestrategia.transportes.gov.br/corredores-log%C3%ADsticos-estrat%C3%A9gicos.html>



Sob uma perspectiva panorâmica, a partir das estratégias governamentais postas para os modos de transporte específicos percebem-se as ações a serem tomadas pelo Setor de Transportes em prol da obtenção do modelo setorial almejado. Todavia, as linhas de ação anteriormente delineadas não são suficientes, por si só, para cumprirem com a conversão dos objetivos e diretrizes fundamentais estatais em um modelo materializado na realidade nacional, uma vez que muitas das iniciativas não se circunscrevem a um único modo, pois são de caráter transversal.

Em outras palavras, existem desafios a serem enfrentados que não dizem respeito ao modo rodoviário, ferroviário, aquaviário, aero-oviário ou ao setor portuário: são desafios que não possuem outra natureza senão a transversalidade inerente à atuação dos órgãos públicos necessariamente setorizados quando do tratamento das questões do território. Assim, se o Setor de Transportes possui uma interface de ampla extensão com outras perspectivas territoriais, isso se deve ao grande nível de relacionamento que as infraestruturas viárias e os serviços logísticos guardam com os setores produtivos, com os aspectos sociais, ambientais ou institucionais.

Visando o desenvolvimento, consolidação e institucionalização da Política Nacional de Transportes, a fim de levantar os papéis prioritários em termos de infraestruturas e serviços que o sistema viário brasileiro deve desempenhar para o desenvolvimento socio-econômico equilibrado, melhoria da eficiência logística nacional e promoção da integração e coesão regional, nacional e internacional, foram elencados pontos relevantes a serem considerados quando da elaboração e consolidação das políticas públicas de logística e transportes no âmbito institucional.

Por isso mesmo, os aspectos institucionais/temas transversais a serem tratados na Política Nacional de Transportes dizem respeito a assuntos tão diversos, de grande amplitude, indo desde aspectos de política e planejamento setorial até nuances relacionadas à gestão de contratos, concessões e financiamentos, passando por temáticas ambientais, de informação, de gestão de pessoas e de logística.

Nesse sentido, um dos aspectos de maior relevância diz respeito à execução orçamentário-financeira empreendida no âmbito do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil e suas entidades vinculadas (Figura 25), entendida, grosso modo, como uma medida importante para a efetivação e implementação das políticas públicas desenvolvidas nesses órgãos.

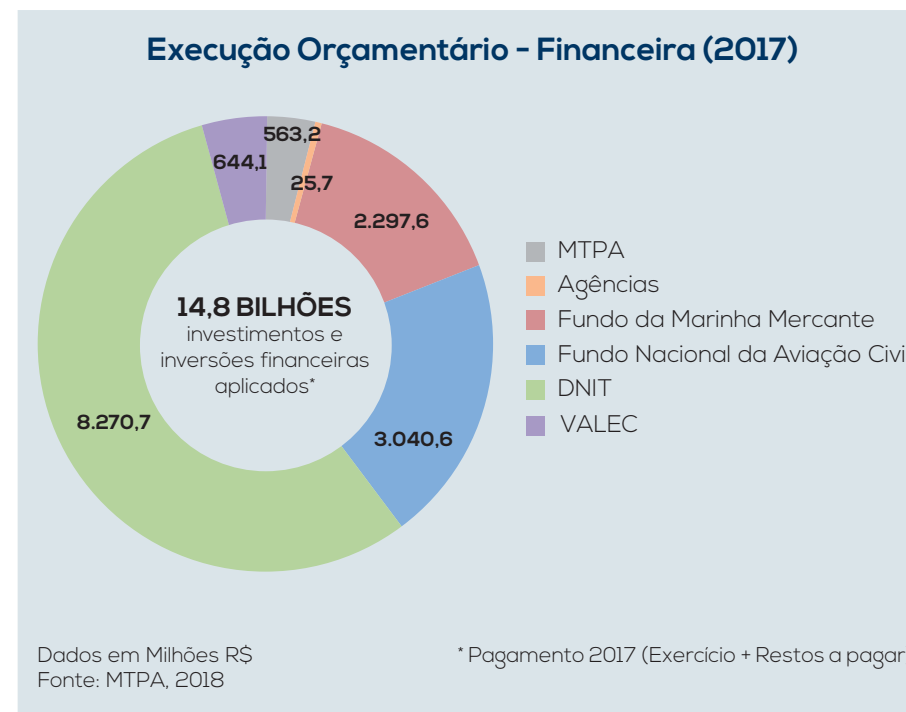
**Figura 25**

Gráfico de execução orçamentário-financeira.

À luz das políticas públicas de transporte, uma das questões mais sensíveis e de maior apelo público – diretamente vinculada ao princípio soberano de respeito à vida – se refere ao elevado número de acidentes nas rodovias federais, trazendo à tona a questão da **segurança viária** (Figura 26) como um dos desafios mais urgentes a serem enfrentados no âmbito das políticas públicas do Setor de Transportes.



**Figura 26**

Número de acidentes, feridos e mortos nas rodovias federais (2016).

Ante a grande quantidade de questões a serem enfrentadas em termos de temas transversais, faz-se necessário um planejamento setorial concatenado às demais políticas públicas, efetivo e transparente, alicerçado por objetivos, diretrizes fundamentais e estratégias que viabilizem o modelo setorial pactuado e almejado. Dessa forma, um planejamento que identifique a Rede Nacional de Transportes, prioritária para investimentos, a partir de **Corredores Logísticos Estratégicos** coaduna-se com esse pressuposto, uma vez que visa estabelecer um conjunto de rotas de transporte, com suas facilidades (serviços e instituições), nas quais convergem as principais movimentações e fluxos de pessoas e cargas em âmbito nacional.

## PERCEPÇÕES E DESAFIOS

A partir das consultas e dos levantamentos de informações – cujos resultados se encontram compilados, em sua íntegra, no âmbito do Apêndice deste *Caderno das Estratégias Governamentais* – procedidos junto a importantes atores, tornou-se possível a apreensão de *desafios e percepções* a serem enfrentados pelo Setor de Transportes.

No âmbito do planejamento de transportes, ficou evidenciada a importância da existência e do funcionamento de câmaras técnicas temáticas enquanto medidas voltadas ao envolvimento, nas discussões setoriais, dos entes governamentais interessados, uma vez

que tais câmaras se configuram como instrumentos de articulação e governança na consecução dos projetos de infraestrutura.

Foi destacado que tal articulação deve promover também o intercâmbio técnico com os estados federativos voltado ao fornecimento de auxílios metodológicos para o desenvolvimento dos planos estatuais de logística de transporte destes estados, o que pode ocorrer no âmbito de um fórum de integração política.

Em nível estratégico, denotou-se a necessidade de se conceber um planejamento setorial fundamentado em análises técnicas, sob o propósito de redução dos riscos, prazos e custos dos empreendimentos, e voltado à tomada de decisões políticas tecnicamente subsidiadas, qualificadas e justificadas a partir de estudos e análises adequadas, seguindo os normativos legais e o estabelecimento de procedimentos de avaliação do processo de planejamento. Tais questões são fundamentais para, inclusive, direcionar a atuação dos órgãos responsáveis pela fiscalização e controle das ações e execuções orçamentárias do Setor de Transportes.

Uma das questões mais suscitadas foi a promoção da intermodalidade a partir do fomento às plataformas logísticas intermodais/multimodais no âmbito da rede de transportes e de prestação dos serviços logísticos a ela associados por conta das suas capacidades em dinamizar e desenvolver o transporte de cargas e diminuir relativamente as demandas por determinadas infraestruturas a partir da melhor distribuição das capacidades existentes.

Aliado a essa questão, citou-se o apoio ao desenvolvimento de Zonas de Processamento de Exportações (ZPEs) enquanto instalações, estrategicamente localizadas, de agregação de valor às cadeias logísticas e ampliação da pauta exportadora brasileira.

Dentro dessa visão, o Setor de Transportes deve fomentar e garantir o desenvolvimento e o crescimento potencial das atividades de logística e de transportes vinculadas ao agronegócio e à indústria, considerando a preponderância desses setores produtivos para o desenvolvimento econômico nacional e para a manutenção de cenários econômico-financeiros positivos no comércio internacional.

*“As políticas de transportes devem sinalizar previsibilidade e segurança jurídica, de forma a atrair a confiança e o interesse do investidor privado.”*

Dessa forma, o planejamento setorial pode se fundamentar a partir da concepção de corredores logísticos estratégicos, ampliando, adaptando e aprimorando a gestão da infraestrutura viária para o adequado escoamento dos produtos, tanto para a exportação como para o consumo interno, com pavimentos reforçados e com operações rotineiras de manutenção viária.

Alinhou-se ainda que, diante de uma conjuntura econômica desfavorável para investimentos públicos em infraestrutura, o Governo deve priorizar as intervenções em obras estratégicas (corredores estruturantes) por meio de um pacto político, bem como a finalização das obras de maior relevância para o escoamento da produção.

Nesse contexto, ressaltou-se que os investimentos nas infraestruturas viárias devem prezar pelo desenvolvimento econômico mais equilibrado entre as regiões do país a partir da intensificação de políticas públicas e investimentos atentos às especificidades regionais. Em função da concentração socioeconômica nas regiões costeiras, o eixo prioritário de integração sul-americana poderia se

proceder também pela via marítima, e para o caso da integração terrestre (continental), em função de questões sociais e geopolíticas, poderiam ser priorizados os projetos rodoviários, uma vez que induzem o desenvolvimento ao longo do trecho.

Em se tratando do atual arranjo do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, considerando a sua atuação verdadeiramente intermodal, foi pontuado que este arranjo deve ser preservado enquanto medida de desenvolvimento e fortalecimento político e de planejamento do Setor de Transportes.

Nesse contexto, foi bastante demandada a necessidade de delimitação e clara definição dos papéis a serem executados pelo Ministério e suas entidades vinculadas, prezando por uma organização institucional eficiente e efetiva no cumprimento de suas competências.

Nas ações internas, salientou-se a importância de que este Ministério constitua uma ferramenta de gestão orçamentária e financeira das ações relativas aos programas de Governo, a fim de

*“Ressalta-se, ainda, a importância da integração dos modos de transporte na estrutura do Ministério. Não basta que as secretarias estejam sob a mesma égide, é preciso que estejam integradas e trabalhem de forma conjunta e complementar.”*

aprimorar a gestão dos empreendimentos de infraestrutura a partir de algumas iniciativas, tais como: (i) identificação dos entraves; (ii) tomada de ações corretivas; (iii) promoção de ações de integração modal; (iv) institucionalização de reuniões periódicas; e (v) celeridade e tempestividade na prestação de informações.

Para tanto, o MTPA deve estabelecer um protocolo que lhe garanta acesso diário e irrestrito às informações acerca do andamento das atividades no âmbito deste órgão, bem como publicar dados estatísticos e informações consolidadas, confiáveis e periódicas acerca do Setor de Transportes, na medida do possível em plataformas digitais amplamente acessíveis, contribuindo para a prestação de contas dos ativos e das ações planejadas e executadas pelo órgão e vinculadas junto à sociedade, ao mercado e a órgãos interessados do governo.

Nessa divulgação, considera-se fundamental também um banco de dados preciso, integrado e eficiente quanto à ocorrência de acidentes de trânsito, contemplando uma participação ativa, efetiva e integrada das instituições do Setor de Transportes e de outras insti-

tuições competentes, de modo a ensejar uma melhoria da qualidade das ações e iniciativas de segurança viária, mesmo naquelas vias em que a infraestrutura e a sinalização sejam consideradas adequadas e/ou em bom estado.

Para tanto, torna-se imprescindível um quadro técnico de servidores capacitados, com conhecimento em transporte multimodal, de forma a contribuir para as melhorias desejadas para o setor. Na mesma linha, afirmou-se que o fomento à formação e à qualificação de profissionais para diversas áreas (marítima, rodoviária, ferroviária, aeroviária, portuária etc.) é sempre desejável.

Nas questões relacionadas a instrumentos de financiamento, tem-se que o Fundo da Marinha Mercante deve ser mantido a fim de sustentar o crescimento e o desenvolvimento do setor hidroviário – e mais especificamente o desenvolvimento da Marinha Mercante e da indústria de construção e reparação naval.

Além disso, foi destacado ser importante que o Ministério contribua com o estabelecimento de condições de financiamentos e

*“A infraestrutura possui um papel indutor de crescimento da economia e é geradora de emprego. Investir em infraestrutura significa investir na economia.”*

investimentos junto aos agentes financeiros que garantam o fomento à construção e à modernização/adequação da frota de embarcações brasileiras e, conseqüentemente, ao desenvolvimento e aumento da competitividade da indústria naval nacional frente ao mercado estrangeiro.

Outro ponto de grande relevo foi o de que, a partir de orçamentos específicos e maior segurança jurídica no Setor de Transportes, gerar-se-á um ambiente de negócios mais propício à atração da iniciativa privada no âmbito da execução de investimentos em infraestruturas de transportes. Neste contexto, a participação da iniciativa privada nas obras de infraestrutura e prestação de serviços públicos de logística e transportes deve ser fomentada a partir de algumas ações, como: (i) o aprimoramento da sincronia entre os órgãos de planejamento, de controle, execução e fiscalização do governo; (ii) a interação constante com o meio acadêmico e a iniciativa privada para concatenação das expectativas do setor acadêmico e as visões de negócio do setor privado com o planejamento governamental de

transportes; e (iii) a instituição de maior clareza nos mecanismos e modelos de financiamento.

Outro importante instrumento de financiamento destacado foi a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), a qual poderia vincular a aplicação de seus recursos em projetos e obras nos diferentes modos de transporte, bem como funcionar como um fundo garantidor que possibilitasse o desenvolvimento de Parcerias Público-Privadas (PPPs) enquanto modalidades de contratação factíveis para o efetivo desenvolvimento setorial.

Outra possibilidade também tratada foi o fomento à obtenção de investimentos e recursos internacionais (“títulos verdes”) para o financiamento de projetos de infraestruturas viárias sustentáveis, que considerassem, por exemplo, a adaptação e a mitigação em relação à mudança do clima.

Nesse sentido, destacou-se ser desejável que o Setor de Transportes adote medidas que contribuam positivamente para as questões relacionadas à mudança do clima, a exemplo do fomento ao

*“A intermodalidade é fundamental para a redução dos custos de operação. No entanto, só poderá ser viabilizada se houver uma infraestrutura viária adequada, com rodovias, ferrovias, hidrovias e portos à disposição, permitindo a integração dos modos.”*



transporte por cabotagem, o qual emite menos dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) quando comparado a outros modos, ou do estímulo à utilização de combustíveis menos poluentes, a exemplo do etanol, enquanto alternativa importante para as reduções de emissões de gases de efeito estufa (GEEs).

Para tanto, ressaltou-se que as articulações intra e interministeriais serão necessárias, não somente para questões relacionadas à eficiência energética de veículos ou combustíveis alternativos, mas também no âmbito dos empreendimentos de transportes como um todo, de forma a desburocratizar e tornar mais claros e racionais os processos de licenciamento ambiental; neste contexto, deve-se redefinir os papéis das condicionantes ambientais exigidas, uma vez que tais condicionantes não devem ser utilizadas como mecanismos de resolução de problemas sem relação direta com o empreendimento.

Foi também considerada a importância de o Governo aprimorar constantemente os processos de contratação, execução e entrega das obras de infraestrutura viária a partir da remodelação

da lei de licitações e da especialização das instituições envolvidas nos processos de elaboração de projetos de engenharia, bem como do monitoramento e fiscalização dos empreendimentos.

Assim, foi destacado que a definição de modelos de mitigação de riscos para empreendimentos públicos ou a serem concedidos deverá ser discutida e avaliada no âmbito do Setor de Transportes do Governo Federal.

Por fim, todas as questões levantadas também suscitaram a necessidade de aperfeiçoamento dos canais de comunicação a fim de tornar mais participativo o processo de planejamento de transportes.

## ESTRATÉGIAS

Ante o exposto das percepções e desafios apreendidos, são *estratégias governamentais* (linhas de ação) para os temas transversais setoriais no âmbito da Política Nacional de Transportes:

*“A participação do Governo na construção de embarcações marítimas contribuiu consideravelmente para a reativação da indústria naval brasileira.”*



## Estratégias Governamentais

### ASPECTOS INSTITUCIONAIS – TEMAS TRANSVERSAIS

1	Avaliar periodicamente as políticas públicas de transportes implementadas com vistas ao aprimoramento do processo de planejamento do setor de transportes.
2	Instituir fóruns de discussão intra e intersetoriais voltados à geração de maior sinergia, articulação, efetividade da gestão e governança nas políticas públicas relacionadas ao setor de transportes, considerando também as expectativas do setor acadêmico e as visões de negócio do setor privado com o planejamento governamental de transportes.
3	Promover o intercâmbio técnico com os estados federados a partir de um fórum de integração política e estabelecimento de uma agenda positiva junto aos Governos Estaduais.
4	Estabelecer uma agenda positiva de articulação dos órgãos do setor de transportes com outros órgãos, ensejando uma visão sistêmica, coordenada e sinérgica entre as ações públicas.
5	Definir critérios de qualificação de projetos e de priorização de investimentos, considerando a função da infraestrutura na indução ou consolidação do desenvolvimento socioeconômico e regional.
6	Articular com os órgãos competentes, em nível decisório, a geração e execução de planejamentos integrados e programas governamentais voltados à garantia da segurança viária, inclusive no que tange à fiscalização.
7	Estabelecer eixos prioritários de integração sul-americana com vistas ao desenvolvimento geopolítico e socioeconômico.

8	Identificar e propor soluções aos entraves burocráticos e às ineficiências de atendimento às demandas por infraestruturas de transportes.
9	Aprimorar a gestão dos empreendimentos de infraestrutura a partir de instâncias institucionais de avaliação do desempenho setorial.
10	Criar um ambiente positivo e desenvolver competências estratégicas valendo-se de equipes técnicas adequadamente capacitadas, estáveis e com atuação contínua no âmbito do planejamento, implementação, monitoramento e avaliação setoriais.
11	Fomentar cursos de capacitação de profissionais marítimos.
12	Garantir a manutenção contínua da infraestrutura a partir de mecanismos voltados à provisão de recursos financeiros específicos.
13	Fiscalizar e avaliar adequadamente os planos e programas do setor de transportes com vistas ao aperfeiçoamento contínuo das políticas públicas.
14	Incorporar continuamente inovações tecnológicas que contribuam para a eficiência dos serviços de transporte prestados à sociedade.
15	Avaliar os modelos de concessão atuais para as obras estratégicas e estruturantes.
16	Avaliar diferentes modelos de investimentos voltados à expansão, manutenção e operação da infraestrutura viária considerando os níveis de serviço oferecidos à sociedade.
17	Propor uma agenda compatível entre os órgãos de planejamento, de controle, de execução e de fiscalização do governo visando à eficiência logística.

18	Atualizar constantemente os corredores logísticos estratégicos com vistas a compatibilizar a atuação do governo e dos investidores privados quanto à priorização dos investimentos.
19	Aperfeiçoar os mecanismos de transparência das ações de transportes junto ao governo e à sociedade a fim de fortalecer o planejamento participativo.
20	Aperfeiçoar as medidas institucionais, legais e regulatórias com vistas ao aumento da participação da iniciativa privada nos projetos de infraestrutura.
21	Avaliar mecanismos visando à ampliação da concorrência nos contratos públicos de provisão e operação das infraestruturas.
22	Estabelecer um protocolo que garanta a este Ministério acesso diário e irrestrito às informações acerca do andamento das concessões no âmbito do Setor de Transportes.
23	Avaliar a viabilidade de concessão intermodal em corredores logísticos estratégicos e atuar no aprimoramento logístico nacional a partir do suporte a operações de transporte mais racionais e eficientes com vistas à geração de maiores benefícios à sociedade.
24	Contribuir para o desenvolvimento de Zonas de Processamento de Exportações (ZPEs) enquanto instalações estrategicamente localizadas de agregação de valor às cadeias logísticas e ampliação da pauta exportadora brasileira.
25	Definir estratégias, por meio de um fórum participativo, voltadas ao efetivo desenvolvimento da intermodalidade.
26	Publicar dados estatísticos e informações consolidadas, confiáveis e periódicas acerca do Setor de Transportes, em plataformas digitais amplamente acessíveis.
27	Promover a articulação institucional visando à redução de emissões de Gases de Efeito Estufa (GEEs).
28	Incorporar mecanismos de redução das emissões de GEEs em todas as fases da concepção da infraestrutura de transportes.

29	Elaborar e manter atualizados os inventários de emissões do Setor de Transportes.
30	Promover a adaptação da infraestrutura de transportes às alterações climáticas.
31	Propor dispositivo legal que vincule diretamente a condicionante ao impacto ambiental gerado pelo empreendimento, em consonância com as competências institucionais do empreendedor.
32	Aprimorar os processos de contratação, execução e entrega das obras de infraestrutura viária por meio da especialização das instituições envolvidas nos processos de elaboração de projetos de engenharia.
33	Avaliar os modelos de contratação de serviços e obras de infraestrutura de transportes com vistas ao seu contínuo aperfeiçoamento.
34	Avaliar os resultados das concessões das infraestruturas e serviços de transportes à luz dos princípios e objetivos da Política Nacional de Transportes.
35	Fortalecer a gestão dos processos de desapropriação, reassentamento e áreas com restrição de uso, de forma a dar maior celeridade e segurança jurídica aos empreendimentos de transporte.
36	Definir modelos de mitigação de riscos nas contratações públicas de infraestrutura de transportes.
37	Fundamentar o planejamento setorial a partir de corredores logísticos estratégicos e considerar a inserção de plataformas logísticas no planejamento de transportes visando o desenvolvimento da intermodalidade.
38	Avaliar mecanismos de simplificação de regras e de tributação para o fomento à intermodalidade/multimodalidade.
39	Fortalecer o planejamento integrado do Setor de Transportes, considerando a questão socioambiental.







## 4. *Considerações Finais*

---

As estratégias governamentais suscitadas no documento que ora se apresenta buscam estabelecer planos voltados à coordenação das ações políticas do Governo Federal em prol da obtenção do modelo setorial almejado. Se o modelo é dado por seus princípios – pilares de sustentação de todas as ações e práticas públicas endógenas ou tangenciais ao Setor de Transportes – e por seus objetivos e diretrizes fundamentais, conforme delineados na macropolítica exposta no *Livro de Estado*, as estratégias governamentais buscam alinhar e determinar quais as ações e caminhos devem ser tomados para que os delineamentos postos sejam materializados.

O projeto da Política Nacional de Transportes foi desenvolvido e executado pela Secretaria de Política e Integração do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (SPI/MTPA), ensejando uma política genuinamente fundada no seio do Estado nacional e concebida com a participação da sociedade, iniciativa privada e outras instâncias do poder público. Desse modo, a partir de dados primários (consultas) e secundários (elaboração de um *benchmarking* político) buscou-se, ao longo de todo o projeto, auscultar os diversos anseios evocados pelas distintas esferas sociais, concatenando-os e pactuando-os em torno de um projeto comum e coletivo de um

Setor de Transportes desejado.

Essa legitimação da política, fundamental para a função que ousa desempenhar enquanto norteadora da práxis setorial, se desdobra nas estratégias governamentais (linhas de ação) aqui presentes, ressaltando que as mesmas são delimitadas por seu contexto temporal, sujeitas a revisões contínuas e perenes conforme se avança ao encontro do modelo setorial pactuado.

Ainda cabe ressaltar que as estratégias governamentais aqui explicitadas servem como âncoras para que as iniciativas particulares e específicas das instâncias e órgãos componentes do Setor de Transportes sejam lastreadas em prol de um modelo comum e soberano.



## Apêndice

A construção da Política Nacional de Transportes – PNT teve como base os conteúdos provenientes da etapa de consulta a órgãos públicos, à sociedade e aos Estados da Federação, como também foi subsidiada por material contido em políticas públicas e afins procedentes da etapa de estabelecimento do *benchmarking* político (levantamento de informações)..

As consultas realizadas geraram 680 extratos, os quais foram categorizados e consolidados, juntamente com o material contido

no Levantamento de Informações, em 262 contribuições (temas) que apresentaram maior destaque, criticidade e recorrência. Tal categorização se fez por meio de 4 (quatro) áreas temáticas gerais e de 24 (vinte e quatro) categorias específicas, as quais se justificam por serem de extensa abrangência, englobando, assim, a grande maioria dos assuntos vinculados ao Setor de Transportes, conforme pode ser observado na figura a seguir:



**Figura 1**

Áreas temáticas e respectivas categorias de classificação das informações das consultas.



Em um segundo momento, realizou-se a diferenciação das contribuições em:

(i) assuntos de natureza fundamental, os quais são destinados a estabelecer a base política, isto é, a matéria fundamental e suprema, vinculada às atividades político-administrativas inerentes ao Setor de Transportes, a serem abordados no *Livro de Estado*; e

(ii) assuntos de natureza conjuntural, destinados a estabelecer as atividades governamentais, as quais possuem, em sua essência, certa liberdade de decisão em relação ao seu conteúdo – dentro dos limites permitidos em lei – a serem abordados no *Caderno das Estratégias Governamentais*.

A seguir, encontram-se as contribuições (sugestões e observações) que serviram como subsídios para a consolidação das estratégias governamentais constantes neste documento:

### **Tabela 1: Temas conjunturais fundamentais a serem abordados e considerados na constituição do Caderno das Estratégias Governamentais – Modo Aeroviário:**

A Política Nacional de Transportes (PNT) deve priorizar alguns aspectos: (i) a defesa da liberdade tarifária; (ii) a adequação da regulação do setor aéreo com base nas normas e experiências internacionais; e (iii) o desenvolvimento de estudos de demanda e o planejamento adequado das infraestruturas e dos serviços de aviação civil pelos diferentes atores do setor.

A Política Nacional de Transportes (PNT) deve ensejar diretrizes e instrumentos específicos para a viabilização da aviação regional, pautando-se na livre concorrência do mercado e/ou considerando, a partir da insuficiência de demanda para sustentar estas operações aéreas regionais à luz exclusiva do mercado, a elaboração de planos e programas segundo as especificidades regionais, inclusive no que tange às particularidades de demandas e soluções.

O Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil deve elaborar um Plano Aeroviário Nacional, buscando orientar as ações de curto, médio e longo prazos, voltadas ao alcance dos objetivos da aviação civil brasileira.

O Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil deve estabelecer prioridades de investimentos de provisão, ampliação e melhoramento dos aeroportos regionais.

O Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil deve buscar o adequado atendimento da demanda por transporte aéreo por meio do aproveitamento e adequações das infraestruturas aeroportuárias.

O Governo deve incentivar a concorrência e buscar o melhoramento da infraestrutura aeroportuária.

O Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil deve promover a viabilização da aviação regional como medida de desenvolvimento social e econômico regional, sobretudo nas regiões de difícil acesso.

O Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil deve prezar por um modelo de organização e gestão dos aeroportos sustentável e harmônico.

O Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil deve incentivar e buscar meios para a redução dos custos e, conseqüentemente, estimular o desenvolvimento do setor aéreo nacional.

O Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil deve incentivar e buscar meios para minimizar restrições quanto à participação do capital estrangeiro nas companhias aéreas brasileiras, de modo a aumentar a competitividade do setor aéreo nacional e, por consequência, melhorar os fluxos de passageiros.

As normas do setor aéreo devem manter-se atualizadas e adaptadas à luz das particularidades e peculiaridades do Brasil.

O Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil deve fomentar investimentos em tecnologias voltadas à navegação aérea (apoio tecnológico) a fim de ampliar a capacidade de movimentação do setor aéreo.

O Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil deve buscar e incentivar a capacitação de pessoal especializado para atuação no setor de aviação civil, bem como o desenvolvimento técnico-científico do setor.

## **Tabela 2: Temas conjunturais fundamentais a serem abordados e considerados na constituição do Caderno das Estratégias Governamentais – Modo Rodoviário:**

À luz das restrições orçamentárias dadas pela atual conjuntura econômica, os planos e programas governamentais de investimentos em infraestrutura devem concluir empreendimentos já iniciados e avançar em obras entendidas como emblemáticas. Essas ações visam a dar continuidade ao principal legado do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) de retomada dos investimentos e de recuperação de grande parte da infraestrutura viária, sobretudo no que se refere à malha rodoviária federal.

O Governo deve retomar o programa de concessão da malha rodoviária, priorizando a manutenção e a restauração constante das vias, bem como garantindo os recursos orçamentários para o planejamento e execução dos investimentos.

O Governo deve flexibilizar o modelo de concessão adotado nos programas governamentais de investimento em rodovias a partir da criação de “gatilhos” de obras/intervenções em função do volume de tráfego, gerando, conseqüentemente, a redução do valor dos pedágios cobrados dos usuários.

No âmbito do subsistema rodoviário federal, o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil deve instituir um programa de pavimentação de baixo custo a fim de melhorar a trafegabilidade das rodovias não pavimentadas.

O Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil deve realizar a adequação da infraestrutura viária dos grandes eixos logísticos do país, inclusive no que tange a ajustes na regulamentação e padrões construtivos, a fim de garantir o transporte de cargas especiais, considerando, por exemplo, alturas mínimas suficientes para transpor as Obras de Arte Especiais (OAEs) e a criação de desvios para cargas com dimensões excedentes em praças de pedágio.

O Governo deve definir um modelo de manutenção rodoviária baseada em “gatilhos”, de modo a evitar desperdícios de recursos públicos.

O Governo deve preocupar-se com a provisão e manutenção de rodovias vicinais, fundamentais para a pecuária nacional em função das ligações que promovem às rodovias federais, permitindo a integração da cadeia produtiva, desde os produtores até as indústrias.

O planejamento do Setor de Transportes deve fomentar uma parceria estratégica entre o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil e a Polícia Rodoviária Federal (PRF) em prol do desenvolvimento, planejamentos integrados e programas governamentais cooperativos no que tange à manutenção e desenvolvimento de estatísticas relacionadas a acidentes de trânsito.

O Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil deve fomentar políticas governamentais institucionalizadas e perenes voltadas à intensificação de parcerias estratégicas – como é o caso da cooperação estabelecida entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e a Polícia Rodoviária Federal (PRF) – e de envolvimento de outros órgãos pertinentes para o planejamento e execução conjunta de programas de governo destinados à: (i) ampliação da segurança viária; (ii) educação para o trânsito e; (iii) melhoria da infraestrutura das rodovias.

O Governo deve investir na construção de um banco de dados estatístico completo no que diz respeito às investigações das causas dos acidentes de trânsito nas rodovias federais, objetivando um detalhamento dessas causas a fim de diminuir os riscos de novos acidentes, bem como verificar as correlações causais entre as precariedades de manutenção e sinalização de trechos específicos com a potencialidade de ocorrências.

O crescimento do setor automotivo brasileiro deve acompanhar as tendências das dimensões do mercado de automóveis dos países com níveis de desenvolvimento similares ao Brasil, abrindo perspectivas para o crescimento da quantidade de veículos de passeio em circulação.

No âmbito do subsistema rodoviário, as empresas privadas devem ser responsáveis pela construção, operação e manutenção das rodovias, uma vez que o setor privado possui uma maior flexibilidade e agilidade.

O Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) deve racionalizar a aplicação dos recursos públicos a partir da priorização da carteira de investimentos sob sua competência, dando especial relevo à manutenção de rodovias e, em seguida, ao desenvolvimento dos corredores logísticos.



O Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil deve classificar as rodovias concedidas a partir do nível de serviço ofertado, de modo que o financiamento das infraestruturas deve ser pago pelos usuários da via e os pedágios devem ser cobrados conforme a categoria da via, e não como o resultado do seu custo de implantação/manutenção.

O Governo deve desenvolver novas metodologias de investimentos para a manutenção de rodovias que se encontram em bom estado de conservação.

O Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil deve estudar a possibilidade de implantação de subsídios cruzados no âmbito dos contratos de concessão das rodovias federais, de modo que os trechos mais rentáveis subsidiariam os trechos menos rentáveis a fim de equilibrar as tarifas de pedágio cobradas dos usuários. Para tanto, esse mecanismo de subsídio cruzado deve valer-se de uma câmara de compensação, baseada em uma conta ou fundo apartado do tesouro.

O Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil deve assegurar as obrigações e deveres impostos pela legislação pertinente à regulação do exercício da profissão de motorista de transporte de carga (Lei nº 13.103/15) no que diz respeito ao transporte rodoviário de cargas.

O modelo de concessões rodoviárias deve ser revisado e aperfeiçoado de modo a torná-lo previsível e mais atrativo para a iniciativa privada, priorizando as reais necessidades dos usuários – inclusive à luz das projeções futuras de demanda – em detrimento dos detalhes operacionais. Ademais, esse modelo também deve reduzir a devolução de trechos previamente concedidos a partir da redefinição dos critérios de seleção dos trechos e rediscussão dos indicadores de indexação dos pedágios.

No âmbito das infraestruturas rodoviárias destinadas prioritariamente ao escoamento da produção, a modelagem das concessões desses empreendimentos deve ressaltar o papel dessas vias enquanto corredores logísticos fundamentais para o transporte de cargas, especializando a infraestrutura e os serviços logísticos e de transportes associados, de modo que os seus investimentos – inclusive de manutenção – sejam custeados pelos transportadores logísticos por meio da utilização de dispositivos de identificação de veículos.

No âmbito do padrão tecnológico dos veículos envolvidos na dinâmica do Setor de Transportes, a transição tecnológica entre os veículos a combustão e os veículos totalmente elétricos deve passar pelos veículos híbridos, sendo que tais veículos movidos a eletricidade reduzirão a demanda por etanol pela metade.

O Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil deve investir na implantação de tarjas eletrônicas (“tags”) para a identificação dos veículos nas cobranças de pedágio, sob o propósito de eliminar as praças de pedágio, as quais representam um custo elevado para as concessionárias.

### **Tabela 3: Temas conjunturais fundamentais a serem abordados e considerados na constituição do Caderno das Estratégias Governamentais – Modo Ferroviário:**

A Política Nacional de Transportes (PNT) deve promover o debate acerca dos modelos de exploração e de operação ferroviária a serem adotados no Setor de Transportes bem como da garantia do direito de passagem e da padronização das bitolas no subsistema ferroviário nacional. Além disso, as diretrizes políticas a serem consolidadas devem fomentar a constituição de conselhos de administração ferroviária voltados ao planejamento, gestão e operação eficientes dos corredores ferroviários de escoamento da produção, de modo a configurarem-se enquanto instâncias garantidoras da participação ativa e efetiva dos usuários desse modo de transporte.

No âmbito do transporte ferroviário, a Política Nacional de Transportes deve abordar prioritariamente: (i) a questão da adequação e aperfeiçoamento dos modelos de concessão a serem adotados; (ii) a reforma dos contratos de concessão antigos; (iii) o imperativo da promoção da integração logística e viária do subsistema ferroviário no âmbito do processo de renegociação contratual com as concessionárias responsáveis pela exploração da rede ferroviária nacional e; (iv) o fomento ao transporte ferroviário de passageiros.

No âmbito do setor ferroviário, o Governo deve promover a concessão à iniciativa privada de todos os projetos de infraestrutura que apresentarem viabilidade e atratividade para o Mercado.

O Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil deve priorizar a consecução de grandes projetos necessários ao desenvolvimento logístico do Setor de Transportes, a saber: (i) o fomento à implementação de Centros de Integração Logística (CILs); (ii) a ligação ferroviária entre o Nordeste e o Sudeste, voltada, sobretudo, à integração e desenvolvimento regional e; (iii) a Ferrovia de Integração Oeste-Leste (FIOL), voltada à exportação.

O Governo deve realizar um aporte financeiro a fim de viabilizar os investimentos na malha ferroviária, inclusive no que tange à resolução dos principais entraves observados, tais como: (i) as travessias urbanas; (ii) as invasões de faixas de domínio (em geral, não claramente definidas), considerando, inclusive, as realocações e reassentamentos necessários; (iii) as regulações municipais que interferem no funcionamento da ferrovia (buzinas, horário de funcionamento etc.); (iv) as capacidades dos trechos; (v) as passagens em nível e; (vi) os trechos subutilizados/abandonados.

No âmbito do subsistema ferroviário voltado ao transporte de passageiros, o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil deve retomar as discussões referentes ao projeto do Trem de Alta Velocidade (TAV), considerando, a despeito da necessidade de maiores estudos, a viabilidade da concessão à iniciativa privada, bem como o desenvolvimento econômico e tecnológico nacional inerente a este projeto de infraestrutura.

O Governo deve garantir as condições logísticas do centro-norte do país a fim de confirmar a perspectiva de aumento da produção e do fluxo de commodities (sobretudo de soja e milho) para exportação oriundas do Arco Norte.

O Governo deve atuar de forma mais incisiva e direta na melhoria da segurança ferroviária, sobretudo em áreas de travessia urbana, a partir, por exemplo, de campanhas de orientação e educação da população dessas áreas.

O Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil deve concluir a Ferrovia Transnordestina enquanto uma das soluções para a integração dos polos nordestinos com o Sudeste do país, bem como para a integração regional e abastecimento interno, fornecendo uma função diferenciada do empreendimento em questão em relação à função usual das infraestruturas ferroviárias, quase que exclusivamente direcionadas à exportação.

No âmbito do setor ferroviário, a Administração Pública Federal deve definir formalmente as competências e responsabilidades dos entes envolvidos com as interferências urbanas nas operações ferroviárias.

O Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil deve instituir marcos regulatórios claros e perenes para o setor ferroviário, a fim de diminuir as incertezas e desconfianças do Mercado e da Sociedade quanto aos modelos de concessão e regulação postos.

No que tange ao fomento do setor ferroviário, o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil deve realizar articulações interinstitucionais a fim de que as arrecadações ferroviárias – compostas pelos montantes pagos ao Tesouro pelos arrendamentos (95%) e pelas outorgas (5%) – sejam revertidas em investimentos no sistema ferroviário a partir de um fundo específico.

As concessões voltadas às operações das infraestruturas ferroviárias devem seguir modelos diferentes àqueles adotados para as concessões rodoviárias, de modo a não se restringirem a segmentos, mas sim se baseando em trechos completos, ligando desde o(s) polo(s) produtor(es) até a destinação final – em geral, o porto de destino –, passando pelo(s) centro(s) concentrador(es) de cargas.

O Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil deve instituir normas e políticas de operação ferroviária voltada à acessibilidade da infraestrutura, podendo esta questão ser suscitada no âmbito das renegociações contratuais das concessionárias do transporte ferroviário.

A operação e o modelo de exploração nas concessões ferroviárias devem ser debatidos, aprimorados e melhor acompanhados pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), preocupando-se com o caráter monopolista que se tem posto para este modo de transporte, extremamente dispendioso para os usuários, e aproveitando-se do momento de repactuação dos contratos para estimular a concorrência, aperfeiçoar o desempenho das concessionárias e se rediscutir os investimentos e a facilitação de acesso às operações ferroviárias.

O Governo Federal deve promover o debate acerca da prorrogação antecipada dos contratos de concessão das operações ferroviárias, questão importante para o aumento dos investimentos setoriais e, conseqüentemente, o tratamento de entraves que afetam diretamente a capacidade dos trechos.

#### **Tabela 4: Temas conjunturais fundamentais a serem abordados e considerados na constituição do Caderno das Estratégias Governamentais – Modo Aquaviário:**

O transporte hidroviário deve ser capaz de, no âmbito do transporte de cargas, absorver a oferta de barcas disponibilizadas pela iniciativa privada, sobretudo no Arco Norte, e, no âmbito do transporte de passageiros, absorver o crescimento projetado da demanda.

O Governo deve prover as condições econômicas e orçamentárias favoráveis para o desenvolvimento efetivo das hidrovias, conforme as diretrizes estabelecidas pelo Plano Hidroviário Estratégico (PHE).

A região amazônica deve ser preservada por meio da concentração dos investimentos de infraestruturas de transportes no modo hidroviário, que se mostra sustentável à luz da realidade regional, a fim de manter a perspectiva de crescimento produtivo e exportação de grãos sólidos vegetais (sobretudo soja e milho) pelo Arco Norte.

No âmbito da gestão das águas, a Agência Nacional de Águas (ANA) deve ter um papel de neutralidade e dispor de instrumentos que possam garantir o uso múltiplo dos recursos hídricos.

O Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil deve promover o debate acerca da viabilidade ou não das concessões hidroviárias, buscando instituir um modelo que garanta a manutenção das vias do modo aquaviário, seja a partir de contratações de conservação/ restauração/ manutenção específicas, seja por meio de concessões propriamente ditas. No que se refere a este último modelo, as discussões devem incluir a definição do método de cobrança dos usuários pelo uso das vias, sendo uma das possibilidades a operacionalização da cobrança por meio da utilização dos terminais.

O Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil deve promover debates e iniciativas voltadas à garantia da gestão mais eficiente do modo hidroviário, sobretudo para o transporte hidroviário interior, criando, no âmbito deste contexto, um conselho gestor inter-setorial capaz de lidar com a questão da garantia do uso múltiplo das águas.



O Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil deve promover o debate sobre a compatibilização entre a operação de eclusas e a geração de energia elétrica por um único operador, a despeito da distinção dos modelos de negócio e operacionais envolvidos nestas atividades. Por ora, o mercado não tem demonstrado interesse em conjugar essas funções, a não ser mediante terceirização dos serviços.

O Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil deve assegurar as obrigações e deveres impostos pela legislação pertinente à construção e operação de eclusas (Lei nº 13.081/15) no que diz respeito ao transporte hidroviário.

O Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil deve fomentar planos e programas de concessão de longo prazo dos serviços de dragagem e balizamento no âmbito do transporte hidroviário, com eventual cobrança dos custos para os usuários que utilizam o canal de navegação.

O Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil deve, mediante a sua política de transportes, estabelecer diretrizes de Estado e ações necessárias específicas para o desenvolvimento do transporte por cabotagem, considerando alguns aspectos prioritários: (i) fomentar a utilização de contêineres; (ii) fomentar políticas de segurança do transporte de cargas por cabotagem; (iii) estimular o desenvolvimento e os investimentos setoriais a partir de incentivos e subsídios, inclusive no que tange à construção de embarcações no país, e; (v) promover a articulação interinstitucional para discussões acerca das políticas de combustível e praticagem em prol da redução dos custos operacionais da cabotagem.

Quanto ao mercado interno, a cabotagem deve ser viabilizada e priorizada no atendimento e distribuição dos bens e insumos, fomentando o desenvolvimento do setor para além do seu desenvolvimento relativo no âmbito da movimentação de petróleo e derivados (granéis líquidos). Esse crescimento da cabotagem deve ser superior ao crescimento projetado em função do aprimoramento logístico nacional, e pode valer-se dos estudos técnicos existentes acerca desse modo de transporte.

As políticas de transporte de carga geral por cabotagem devem ensejar planejamentos logísticos integrais e integrados aos projetos específicos do setor de produção e de consumo envolvidos, considerando desde a transformação dos bens (setor industrial) até o destino final (setor portuário e/ou mercado consumidor propriamente dito), passando por diretrizes correlacionadas especificamente aos transportadores.

O Governo deve fomentar programas que incentivem o uso de contêineres nas cadeias logísticas, inclusive mediante a cabotagem e para commodities e produtos de baixo valor agregado, suscitando a redução do frete a partir da restrição ao deslocamento de contêineres vazios.

A participação dos operadores multimodais no mercado de cabotagem deve ser estimulada, sendo necessário, para tanto, proporcionar vantagens tributárias a estes operadores de modo a incentivar economicamente a integração dos modos de transporte.

Os Governos dos países sul-americanos devem realizar tratativas e proceder a acordos a fim de considerar as navegações realizadas entre os portos da América do Sul como navegação de cabotagem, de modo a ampliar os acordos bilaterais, alavancar o desenvolvimento desse tipo de transporte e auferir as vantagens inerentes à cabotagem.

O Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil deve instituir políticas de incentivo à cabotagem com carga geral como medida de fomentar a integração e o desenvolvimento regional, sobretudo no âmbito das regiões mais carentes e vulneráveis socioeconomicamente.

O Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil poderia realizar tratativas junto às secretarias de fazenda dos estados federativos a fim de unificar e simplificar as exigências documentais no que tange ao transporte de cabotagem, de modo a desburocratizar e alavancar esse tipo de transporte no âmbito interestadual.

A fiscalização aduaneira para o transporte de cabotagem precisa ser simplificada em relação à fiscalização operada para o transporte de longo curso, de modo a fomentar o transporte interportuário brasileiro.

As exigências legais para a cabotagem devem ser repactuadas e atenuadas em relação às exigências para a navegação de longo curso – inclusive no que tange à simplificação dos aspectos documentais e à incidência de impostos na determinação do preço dos combustíveis –, de modo a priorizar a cabotagem no âmbito dos esforços de redução dos custos logísticos de transporte no Brasil.

**Tabela 5: Temas conjunturais fundamentais a serem abordados e considerados na constituição do Caderno das Estratégias Governamentais – Setor Portuário:**

O Governo deve aproximar-se da iniciativa privada a fim de viabilizar o desenvolvimento do setor aquaviário brasileiro, promovendo a construção conjunta de uma modelagem mais eficiente para o setor a partir de uma reestruturação e reorganização estrutural voltada ao enfrentamento das dificuldades e impedências. Essa nova modelagem pode considerar, inclusive, a participação da iniciativa privada na gestão dos portos administrados pelas Companhias Docas.

O Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil deve promover uma agenda de privatização de terminais hidroviários de passageiros, considerando o interesse da iniciativa privada em implantar, manter e operar estes terminais de modo similar aos negócios das tradings no âmbito do transporte hidroviário de cargas.

O Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil deve prezar pela atratividade do setor portuário à exploração e investimentos do setor privado a partir dos programas de investimentos, considerando a vocação dos portos em se configurarem como empreendimentos comerciais e de atividades privadas e reguladas, bem como em receberem investimentos privados para, sobretudo, projetos e obras relacionadas aos ganhos de eficiência, produtividade e modernização da operação portuária, de modo a diminuir a intervenção estatal no setor.

O Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil deve proteger e fomentar o desenvolvimento de empresas brasileiras de navegação a partir de políticas regulatórias e arranjos legais adequados, de modo a consolidá-la enquanto instância importante para a alavancagem do transporte marítimo nacional.

O Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil deve fomentar políticas públicas específicas para o setor hidroviário a partir da unificação institucional e consequente aumento da coordenação, visão sistêmica e sinergia entre os projetos que envolvam hidrovias e o setor portuário. Essas políticas visam gerar um ambiente propício para o crescimento do modo de transporte hidroviário, contribuindo para a competição sadia entre os portos, sob a ótica de um planejamento integrado.

O setor portuário brasileiro deve ser modernizado a fim de atender a um ordenamento institucional e funcional racional. Esse ordenamento deve ser estabelecido, por um lado, no âmbito das Companhias Docas e das Autoridades Portuárias, e, por outro, a partir da criação e desenvolvimento de fóruns técnicos e políticos interinstitucionais, a exemplo da Comissão Nacional das Autoridades nos Portos (CONAPORTOS), enquanto catalisadores da sinergia necessária à redução da burocracia setorial existente.

A Administração Pública deve atuar para a eficiência da prestação de serviços de praticagem enquanto serviços públicos fundamentais para o transporte marítimo, de modo a considerá-la obrigatória e regulando-a economicamente.

As Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte (IP4s) devem ser desenvolvidas e fomentadas enquanto agentes indutores do desenvolvimento regional de territórios historicamente carentes, de modo a promover uma maior presença do Estado e a vivificação da Amazônia em prol da sustentação da coesão territorial e solidificação da identidade nacional.

As capacidades da infraestrutura instalada e de execução das obras e investimentos necessários ao setor portuário por parte da Secretaria de Portos devem ser melhoradas, a fim de diminuir os entraves pertinentes ao setor. Estas capacidades devem se alinhar aos ganhos já instaurados no setor portuário no que se refere à solidificação das linhas de financiamento, dos marcos regulatórios e da segurança jurídica transmitida ao mercado.

A despeito da sua atuação na execução de seu papel regulatório, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) deve aprimorar continuamente sua atuação no âmbito da regulação da navegação de longo curso e da previsibilidade dos custos a serem arcados pelos usuários dos portos, bem como no enfrentamento a desafios afetos à fiscalização.

No âmbito do setor portuário, o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil deve fomentar a capacitação e maior especialização dos técnicos envolvidos na coordenação e desenvolvimento das atividades vinculadas aos arrendamentos.

A política das Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte (IP4s) na Amazônia deve ser considerada como fundamental para a Defesa Nacional na medida em que favorece estrategicamente a integração e a mobilização nacional.

No âmbito do modo aquaviário de transportes, o Governo deve priorizar alguns investimentos: (i) a infraestrutura portuária deve ser aprimorada de modo a ofertar condições adequadas para as atividades portuárias de recepção e operação dos navios e de movimentação de cargas, bem como para o desenvolvimento da cabotagem; (ii) os entraves de acessos viários (terrestres) aos portos devem ser reduzidos; (iii) os canais de acesso aos portos devem ser dragados de modo adequado, bem como deve haver uma efetiva dragagem, balizamento e sinalização das hidrovias e; (iv) as hidrovias devem ser adequadas de modo a garantirem a perenidade da navegação, inclusive nos períodos de estiagem.

No âmbito das necessidades de infraestrutura viária para atendimento das fronteiras agrícolas, o Governo deve priorizar, de modo sequencial: (i) os investimentos portuários; (ii) a melhoria da oferta e qualidade das rodovias federais; (iii) a cabotagem; e (iv) a adequação da gestão das hidrovias, garantindo, por exemplo, a perenidade da navegação e a segurança das fronteiras.

Visando promover o aumento da eficiência e redução dos entraves logísticos identificados, o Setor de Transportes deve atuar no equacionamento das questões portuárias, principalmente no que se refere: (i) ao controle e gestão dos acessos aos portos; (ii) aos conflitos porto-cidade e; (iii) às questões burocráticas e de limitações de recursos humanos e financeiros.

No que se refere ao transporte aquaviário, o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil deve promover mudanças nos processos de contratação a fim de torná-los mais eficientes.

O Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil deve assegurar a continuidade do programa de arrendamento portuário por meio de leilões, prevendo a possibilidade de renovação dos contratos de arrendamento, bem como garantindo o tempo mínimo necessário, após a instalação, para que os empreendimentos portuários adquiram sua maturidade operacional.

O Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil deve realizar a revisão das poligonais dos portos enquanto medida fundamental para garantir uma maior segurança jurídica aos investimentos privados em novos empreendimentos no setor portuário, os quais devem surgir conforme a demanda do Mercado.

## **Tabela 6: Temas conjunturais fundamentais a serem abordados e considerados na constituição do Caderno das Estratégias Governamentais – Temas Transversais:**

O planejamento da infraestrutura e do sistema logístico de transportes deve ser concebido sob o propósito de redução dos riscos, prazos e custos dos empreendimentos, de modo que as decisões de natureza estratégica sejam tomadas a partir de estudos e análises técnicas adequadas, seguindo os normativos legais. Além disso, tais decisões devem diminuir as incertezas e as desconfianças do setor privado.

O Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil deve conceber um planejamento setorial fundamentado em análises técnicas e preocupado com: (i) a tomada de decisões políticas tecnicamente subsidiadas, qualificadas e justificadas e; (ii) o estabelecimento de procedimentos técnicos de avaliação do processo de planejamento. Tais questões são fundamentais para, inclusive, direcionar a atuação dos órgãos responsáveis pela fiscalização e controle das ações e execuções orçamentárias do Setor de Transportes.

No âmbito do planejamento do Setor de Transportes, o Governo deve recriar as câmaras técnicas temáticas enquanto medida voltada ao envolvimento, nas discussões setoriais, dos entes governamentais interessados. Tais câmaras devem se configurar como instrumentos de geração de maior sinergia, articulação e governança na consecução dos projetos de infraestrutura.

O Governo deve promover o intercâmbio técnico com os estados federativos voltado ao fornecimento de auxílios metodológicos e de desenvolvimento dos planos estatuais de logística de transporte. Este intercâmbio federativo pode se dar no âmbito de um fórum de integração política.

Um fórum interministerial deve ser inserido no âmbito da formulação da Política Nacional de Transportes (PNT) enquanto elo de integração dos setores envolvidos e de articulação dos planejamentos e políticas públicas setoriais. Tal fórum, de caráter colegiado, deve configurar-se como instância responsável pela definição e validação das diretrizes e dos parâmetros políticos setoriais.



No que tange às características da matriz viária e dos veículos, a Política Nacional de Transportes (PNT) deve: (i) fomentar o aumento relativo dos modos hidroviário e ferroviário na matriz de transportes brasileira; (ii) fomentar, de modo específico, a cabotagem e; (iii) incentivar uma política industrial de mudança da tecnologia dos veículos leves em favor dos automóveis com maior eficiência energética.

O Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil deve se organizar e se preparar para a retomada dos investimentos públicos em médio e longo prazos – quando há a expectativa de que tais investimentos sejam retomados – a partir da definição de prioridades e garantia de elaboração e recepção de projetos e estudos adequados.

O Governo deve promover a intermodalidade a partir do incremento dos investimentos nos modos ferroviário e hidroviário. Paralelamente a isto, devem ser concebidas políticas de investimentos em caminhões de pequeno e médio porte, destinados a operações logísticas locais e regionais, de modo a fomentar a complementariedade exercida pelo modo rodoviário na matriz intermodal.

O Governo deve estudar a criação de uma guarda fluvial ou guarda costeira, em um modelo similar ao estadunidense, a fim de garantir uma maior presença do Estado em prol da coibição dos assaltos e roubos as embarcações ao longo dos rios.

O Governo deve promover um desenvolvimento econômico mais equilibrado entre as regiões do país a partir da intensificação de políticas públicas e investimentos direcionados para as regiões Norte e Nordeste, suscitando um recrudescimento do vigor econômico regional e a cristalização da identidade regional.

O Setor de Transportes deve fomentar e garantir o desenvolvimento e o crescimento potencial das atividades de logística e de transportes vinculadas ao agronegócio, considerando a preponderância desse setor produtivo para o desenvolvimento econômico nacional – inclusive com o emprego de recursos tecnológicos pioneiros e de grande vulto – e para a manutenção de cenários econômico-financeiros positivos no comércio internacional.

O Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil deve disponibilizar, em quantidade e qualidade adequadas, infraestruturas viárias voltadas ao desenvolvimento da agricultura familiar, considerando a importância de tais infraestruturas para a melhoria das produtividades e para o desenvolvimento socioeconômico regional.

Em função da concentração socioeconômica nas regiões costeiras, o eixo prioritário de integração sul-americana deve se proceder pela via marítima, sendo que, para o caso da integração terrestre (continental) em função de questões sociais e geopolíticas, devem ser priorizados os projetos rodoviários em detrimento dos ferroviários, uma vez que são tecnicamente mais adequados e capazes de induzir o desenvolvimento ao longo do trecho.

O atual arranjo do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, considerando a sua atuação verdadeiramente multimodal, deve ser preservado enquanto medida de desenvolvimento e fortalecimento político e de planejamento do Setor de Transportes.

O Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil deve reconhecer e mapear os entraves burocráticos e as ineficiências nos processos de atendimento às demandas crescentes por infraestruturas, buscando a definição de soluções e o aprimoramento da gestão dos órgãos setoriais e dos programas governamentais no que tange à compatibilização dos cronogramas de planejamento e execução.

O Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil deve criar um fórum de avaliação do desempenho setorial – a exemplo do Fórum de Desempenho, o qual se constitui em ferramenta de gestão orçamentária e financeira das ações relativas ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – a fim de aprimorar a gestão dos empreendimentos de infraestrutura a partir de algumas iniciativas, tais como: (i) identificação dos entraves; (ii) tomada de ações corretivas; (iii) promoção de ações de integração modal; (iv) institucionalização de reuniões periódicas e; (v) celeridade e tempestividade na prestação de informações.

O Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil deve garantir uma fiscalização contínua e diuturna nas infraestruturas viárias em prol da garantia de segurança viária, mesmo naquelas em que a infraestrutura e a sinalização sejam consideradas adequadas e/ou em bom estado.

A legislação dos Planos Plurianuais (PPAs) deve ser alterada de modo a abarcar apenas projetos de infraestrutura com prévia avaliação técnica e socioeconômica.

Os quadros técnicos de servidores com conhecimentos em transporte multimodal devem ser incrementados, reduzindo-se as especializações em um único modo de transporte.

O Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil deve criar uma estrutura interna permanentemente focada no planejamento estratégico de longo prazo, valendo-se de equipes técnicas adequadamente capacitadas, estáveis e com atuação contínua no âmbito do planejamento e planificação setoriais.

No âmbito do subsistema de transporte aquaviário, o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil deve fomentar a preservação, formação e qualificação de profissionais marítimos, inclusive por meio da constituição de cursos abertos destinados à formação de tripulantes.

O Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil deve se articular institucionalmente com outras instituições a fim de pactuar uma política de desoneração dos preços dos combustíveis, tornando-os menos vulneráveis ao câmbio e ao mercado externo, de modo a fomentar o desenvolvimento do Setor de Transportes.

No que se refere ao financiamento da infraestrutura de transportes, o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil deve promover a articulação para facilitação da tomada de empréstimos no exterior e/ou garantir subsídios, diretos ou indiretos, para a provisão das infraestruturas, a partir, por exemplo, da redução da taxa de juros dos empréstimos, gerando, assim, uma maior atratividade para o investidor privado.

O Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil deve se articular junto ao Ministério da Fazenda a fim de vincular a aplicação dos recursos provenientes da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) aos investimentos (projetos e obras) nos distintos modos de transporte, bem como propor a criação de um fundo garantidor com recursos da referida fonte orçamentária que possibilite o desenvolvimento de Parcerias Público-Privadas (PPPs) enquanto modalidades de contratação factíveis para o efetivo desenvolvimento setorial.

O Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil deve se articular interinstitucionalmente a fim de criar um fundo financiado pelos recursos provenientes do próprio Setor de Transportes (como, por exemplo, aqueles provindos das concessões e multas) para a sustentação dos programas de investimento em infraestrutura viária.

O Governo deve realizar um estudo prévio para a definição e distinção dos investimentos a serem procedidos com recursos públicos em relação àqueles a serem executados mediante recursos privados.

As regras e o sistema de tributação devem ser simplificados a fim de fomentar a intermodalidade, ademais, a referida simplificação poderia alavancar o setor industrial brasileiro a partir do aumento dos ganhos de produtividade, de modo que o aumento da competitividade da indústria nacional teria por inevitável consequência uma maior demanda por infraestruturas viárias.

O Governo deve promover o equilíbrio entre a carga tributaria e a qualidade dos serviços prestados à sociedade brasileira a fim de melhorar o ambiente de negócios e atrair os investidores, inclusive, no âmbito da atuação das empresas no setor de navegação interior.

As multas decorrentes das penalidades aplicadas pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) devem ser vinculadas ao aporte orçamentário desta autarquia, desvinculando-as do Tesouro Nacional.

O Governo deve fomentar o desenvolvimento tecnológico e a inovação do Setor de Transportes a partir de um fundo constituído por recursos provindos das tarifas de pedágio.

O Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil deve buscar a obtenção de investimentos e recursos internacionais (“títulos verdes”) para o financiamento de projetos de infraestruturas viárias sustentáveis, que considerem, por exemplo, a adaptação e mitigação em relação às mudanças climáticas.

O Governo Federal deve provocar uma agenda positiva junto a Governos Estaduais e a parlamentares no que tange às discussões e negociações referentes à redução das alíquotas do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), como medida para aumentar o volume de carga movimentada nos portos e, conseqüentemente, alavancar o transporte de cargas no Brasil.

A legislação setorial também deve gerar confiabilidade nas dotações orçamentárias a partir da criação de orçamentos específicos para os modos de transporte.

O Governo deve prezar pela realização de amplas discussões e de estudos de impactos anteriores à realização de alterações nos normativos legais, considerando inclusive a previsão de tempos de transição e adaptação da iniciativa privada aos novos contextos, quando for o caso.

Os programas governamentais de investimento devem abarcar obras estratégicas e estruturantes, considerando o aperfeiçoamento, alteração e repactuação dos modelos de concessão atuais.

O Governo deve se valer das concessões e das Parcerias Público-Privadas (PPPs) – quando estas se fizerem factíveis, a despeito da necessidade inerente de dependência desse modelo quanto à disponibilização de recursos por parte da União – para realizar os investimentos necessários na área de infraestrutura, “contornando” a perspectiva de redução dos investimentos públicos e retomando a inexorabilidade do crescimento apesar da crise política instaurada.

A Política Nacional de Transportes (PNT) deve promover a eficiência no sistema logístico do país a partir de estímulos às Parcerias Público-Privadas (PPPs), intensificação da comunicação entre os setores público e privado, e geração de um ambiente de negócios adequado para a atração da iniciativa privada no âmbito da execução de investimentos em infraestruturas de transportes.

A participação da iniciativa privada nas obras de infraestrutura e prestação de serviços públicos de logística e transportes deve ser fomentada a partir de algumas ações: (i) o aprimoramento da sincronia entre os órgãos de planejamento, de controle, execução e fiscalização do governo; (ii) a compatibilização do governo e dos investidores privados no que tange à priorização dos investimentos; e (iii) a instituição de maior clareza nos mecanismos e modelos de financiamento.

O Governo deve estabelecer uma interação constante com o meio acadêmico e a iniciativa privada a partir da criação de um fórum permanente de discussão, no qual sejam concatenadas as expectativas do setor acadêmico e as visões de negócio do setor privado com o planejamento governamental de transportes. Essas interações devem estar ancoradas na busca de sintonia entre diversos interesses envolvidos na definição das políticas e agendas de iniciativas, viabilização dos investimentos e projetos e definição dos contratos e editais de contratação.

O Governo deve instaurar, no âmbito da concepção e desenvolvimento dos projetos de infraestrutura viária, canais de comunicação eficientes com a Sociedade a fim de discutir a necessidade e viabilidade dos investimentos, priorizando tanto as consultas e audiências públicas quanto o planejamento participativo de longo prazo.

O Governo deve tomar medidas institucionais, legais e regulatórias específicas que fomentem a participação da iniciativa privada nos projetos de infraestrutura, diminuindo os elevados custos de capital e as restrições impostas pelos órgãos fiscalizadores para essa participação, melhorando as garantias e a rentabilidade dos investimentos com taxas internas de retorno mais adequadas, bem como garantindo prazos suficientes para que os atores privados se preparem adequadamente aos novos cenários impostos pelas diretrizes políticas.

A infraestrutura regional (sul-americana) deve ser integrada de modo a transformar a Região Norte brasileira no principal pólo exportador de produtos agrícolas de áreas produtoras do Brasil e de países vizinhos para o crescente mercado asiático, sobretudo chinês.

O Governo deve promover a ampliação da concorrência dos contratos públicos para iniciativas de empresas pequenas e médias, uma vez que elas foram praticamente tolhidas de participarem de grandes projetos, considerando, por exemplo, a redução do tamanho dos lotes.

O Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil deve estabelecer um protocolo que lhe garanta acesso diário e irrestrito às informações acerca do andamento das concessões no âmbito do Setor de Transportes.

O Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil deve avaliar e definir os trechos rodoviários ainda passíveis de concessão, considerando os limites e os esgotamentos da viabilidade e atratividade ao setor privado, em contraposição aos empreendimentos portuários e aeroportuários, ainda amplamente abertos a concessões.

O Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil deve promover um amplo estudo e investigação a fim de detectar e entender as distorções dos processos que ocasionam a elevação dos custos logísticos do país, buscando atuar de modo mais efetivo no aprimoramento logístico nacional a partir do suporte a operações de transporte mais racionais e eficientes.



Diante das oportunidades suscitadas pelo agronegócio, o Governo deve assegurar um ambiente de mercado propício e acessível aos diversos atores e agentes econômicos, permitindo, por exemplo, a participação de cooperativas de produtores nos processos logísticos das cadeias produtivas.

O Governo deve apoiar o desenvolvimento de Zonas de Processamento de Exportações (ZPEs) enquanto instalações estrategicamente localizadas de agregação de valor às cadeias logísticas e ampliação da pauta exportadora brasileira.

A necessidade de racionalizar a matriz de transportes deve subsidiar as ofertas multimodais de acessos aos portos, podendo, inclusive, ensejar políticas de restrição/limitação do uso de modos de transportes específicos para o transporte de cargas.

O Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil deve publicar dados estatísticos e informações consolidadas, confiáveis e periódicas acerca do Setor de Transportes, na medida do possível em plataformas digitais amplamente acessíveis, contribuindo para a prestação de contas dos ativos e das ações planejadas e executadas pelo órgão e vinculadas junto à Sociedade, ao Mercado e a órgãos interessados do Governo.

A Política Nacional de Transportes (PNT) deve fornecer dados e informações das demandas dos eixos de transporte de acesso aos portos, para o caso do planejamento portuário, bem como informações sistemáticas e detalhadas das infraestruturas disponíveis e das obras de arte especiais (OEAs), para o planejamento da Defesa, ou ainda das questões relativas ao trânsito e geração de tráfego nas vias em áreas urbanas, para o planejamento urbano.

O Governo deve constituir um banco de dados preciso, integrado e eficiente quanto à ocorrência de acidentes de trânsito, contemplando uma participação ativa, efetiva e integrada das instituições do Setor de Transportes e de outras instituições competentes, ensejando uma melhoria da qualidade das ações e iniciativas de segurança viária, bem como da capacitação técnica para interpretar e correlacionar os dados estatísticos.

O Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil deve disponibilizar para consultas, a partir da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), a metodologia de reajuste dos tetos tarifários, sendo que tais tetos, homologados pela agência a cada quinquênio, dependem da qualidade da infraestrutura viária e dos tipos de produtos transportados.

A Política Nacional de Transportes (PNT) deve contemplar os objetivos da Política de Mudança do Clima e do Controle das Emissões, abordando o assunto das emissões de gases de efeito estufa (GEEs) de modo incisivo quando da formulação das políticas públicas setoriais e do planejamento de novos empreendimentos em infraestruturas viárias, inclusive com a criação e adoção de parâmetros para o controle global das emissões, bem como o estabelecimento de metas de emissão setorial à luz dos compromissos e metas estabelecidos no âmbito dos acordos internacionais dos quais o Brasil é signatário.

O Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil deve promover as adequações necessárias nos novos empreendimentos de infraestrutura viária do Setor de Transportes à luz das alterações dos padrões climáticos projetados, sendo que tais mudanças devem ser levadas em consideração de modo abrangente: desde as fases de planejamento e projeto até as etapas de obras e operação das infraestruturas.

O Setor de Transportes deve adotar medidas que contribuam positivamente para as questões relacionadas a mudanças climáticas, a exemplo do desenvolvimento do transporte por cabotagem, o qual emite menos dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) quando comparado ao modo rodoviário, ou do estímulo à utilização de combustíveis menos poluentes, a exemplo do etanol, enquanto alternativa importante para as reduções de emissões de gases de efeito estufa (GEEs) de Setor de Transportes.

O Governo deve readequar a atuação do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM) – criado pelo Decreto nº 6.263/2007 e com a participação do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil – de modo a torná-lo mais ativo e eficiente no que tange à defesa da sustentabilidade no escopo das políticas públicas nacionais, inclusive as relativas ao Setor de Transportes.

A Administração Pública Federal deve, no âmbito dos empreendimentos de transporte, desburocratizar e tornar mais claros e racionais os processos de licenciamento ambiental, redefinindo os papéis das condicionantes ambientais exigidas, uma vez que tais condicionantes não devem ser utilizadas como mecanismos de resolução de problemas que não façam parte da relação causa-efeito entre transportes e meio ambiente.

Os processos de contratação, execução e entrega das obras de infraestrutura viária devem ser aprimorados a partir da remodelação da lei de licitações e da especialização das instituições envolvidas nos processos de elaboração de projetos de engenharia.

A modalidade de leilão deve ser aperfeiçoada no âmbito do Regime Diferenciado de Contratações (RDC) para a contratação de serviços e obras de infraestrutura de transportes.

O Governo deve ensejar modificações nos modelos de contratações públicas de infraestruturas viárias, destacando-se: (i) a simplificação da carga tributária para as empresas contratadas no âmbito das concessões públicas; (ii) o debate e estabelecimento do melhor modelo e critério de contratação, pondo em discussão a manutenção da utilização do critério de menor tarifa versus o critério de técnica e preço; (iii) a discussão sobre a utilização de “gatilhos” para a realização de investimentos por parte dos concessionários; (iv) o estímulo à participação de novos investidores no setor; (v) a redução dos prazos de concessão para não inviabilizar as atividades de planejamento do poder público; (vi) a exigência de projetos adequadamente elaborados e detalhados para embasar os processos licitatórios; e (vii) a resolução das questões de desapropriação e de licenciamento ambiental previamente aos processos de licitação.

A contratação de obras públicas a partir do Regime Diferenciado de Contratações (RDC) deve ser uma prática continuada e aperfeiçoada, sobretudo na modalidade de contratação integrada, garantindo a eficiência das contratações a partir da priorização das entregas e do caráter técnico dos produtos, em detrimento dos contratos atuais, usualmente pautados estritamente em critérios econômicos. Ademais, a continuidade dessa prática de contratação irá permitir uma avaliação honesta desse modelo, obtendo-se opiniões mais conclusivas acerca da sua potencialidade em resolver os problemas de gestão dos contratos.

O Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil deve rever os modelos dos contratos de concessão no que tange à revisão contratual, garantindo uma maior autonomia por parte do Estado para administrar e ajustar tais contratos.

Nas contratações procedidas por meio de Parcerias Público-Privadas (PPPs), o Governo deve promover, junto à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), a definição de modelos de mitigação de riscos a partir de matrizes, identificando os casos em que o empreendedor deve realizar a contratação de seguros sem que haja uma contraprestação indenizatória por parte do poder público na ocorrência de eventos extremos – como, por exemplo, secas prolongadas.

No âmbito do transporte terrestre e aquaviário, o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil deve fundamentar o planejamento setorial a partir da concepção de corredores logísticos, fomentando e adaptando a infraestrutura viária para o adequado escoamento dos produtos.

As condições de escoamento pela Região Norte do Brasil devem ser melhoradas a fim de garantir uma maior eficiência logística nas exportações da produção crescente de bens agropecuários (grãos em geral, carne e leite) do Brasil e de países vizinhos. Em um cenário de integração regional (sul-americana), a região setentrional brasileira pode se configurar como o principal eixo de exportação dos produtos citados para o mercado asiático.

O Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil deve aportar investimentos e consolidar o planejamento setorial com base em corredores logísticos estratégicos, com ênfase nos eixos do Arco Norte e da Ferrovia Norte-Sul (FNS). Nesse sentido, pode-se, inclusive, conceber corredores específicos voltados para a exportação de produtos agrícolas, com pavimentos reforçados e com as operações de manutenção viária financiadas pelos embarcadores de cargas.

As alternativas de escoamento da produção pelo Arco Norte devem ser priorizadas, considerando o imenso potencial de aumento da produção agrícola do Centro-Oeste do país a ser exportada e a existência de “gargalos” no escoamento dos produtos agrícolas direcionados aos portos da Região Sudeste do país, sendo que estes portos do Centro-Sul devem se atrelar, cada vez mais, ao atendimento das demandas industriais e de serviços.

Os Centros de Integração Logística (CILs) – e as plataformas logísticas de modo genérico – devem ser fomentados no âmbito da rede de transportes e de prestação dos serviços logísticos a ela associados por conta das suas capacidades em dinamizar e desenvolver o transporte de cargas, diminuir relativamente as demandas por determinadas infraestruturas a partir da melhor distribuição das capacidades existentes, bem como em incentivar a intermodalidade a partir da constituição de sistemas e redes de transportes mais eficientes e efetivos.

O Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil deve acompanhar de modo sistemático os projetos de localização e desenvolvimento dos portos secos, uma vez que este tipo de empreendimento influencia diretamente nos fluxos de transporte, além de possuírem uma forte correlação com os Centros de Integração Logística (CILs).

O Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil deve priorizar os investimentos de duplicação de rodovias e consolidação de corredores logísticos no Sudeste do país, tendo em vista que esta região configura-se como a que possui a maior carga industrial circulante.

As políticas e o planejamento voltados ao setor de cargas devem estar atentos aos três principais grupos que, segundo as projeções, irão impactar as demandas futuras do Setor de Transportes: (i) os minérios; (ii) o agronegócio – com ênfase nas grandes fronteiras agrícolas representadas pelos estados de Rondônia e Mato Grosso – e; (iii) os combustíveis.

A intermodalidade deve ser fomentada a partir de investimentos em plataformas logísticas intermodais/multimodais e da simplificação de regras e procedimentos nas questões tributárias.

O Governo deve promover iniciativas junto ao setor privado voltadas ao aumento do transporte de cargas de maior valor agregado em contêineres.

Os corredores logísticos – elementos centrais no âmbito da política e do planejamento do Setor de Transportes – devem ser administrados por gestores privados, fomentando a concorrência entre eles, a exemplo do que ocorre na Europa.

Diante de uma conjuntura econômica desfavorável para investimentos públicos em infraestrutura, o Governo deve priorizar as intervenções em obras estratégicas (corredores estruturantes) por meio de um pacto político, bem como a finalização das obras de maior relevância para o escoamento da produção.

O Fundo da Marinha Mercante (FMM) deve ser mantido a fim de sustentar o crescimento e desenvolvimento do setor hidroviário – e mais especificamente o desenvolvimento da Marinha Mercante e da indústria de construção e reparação naval.

O Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil deve avaliar as fontes de financiamento do setor marítimo nacional, de modo a assegurar a efetividade das políticas para o setor.

A Política Nacional de Transportes (PNT) deve estabelecer e manter condições de financiamentos e investimentos junto aos agentes financeiros que garantam o fomento à construção e à modernização/adequação da frota de embarcações brasileiras – e, consequentemente, ao desenvolvimento e aumento da competitividade da indústria naval nacional frente ao mercado estrangeiro – por meio do Fundo da Marinha Mercante (FMM).

O Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil deve assegurar as obrigações e deveres impostos pela legislação referente à ordenação do transporte aquaviário (Lei nº 9.432/97), sobretudo no que se refere à manutenção da prioridade de afretamento de embarcações de bandeira brasileira, considerando que esta diretriz ocasionou um maior desenvolvimento da navegação e da indústria naval brasileiras. Ademais, vale ressaltar que tal legislação já se encontra consolidada no âmbito do Mercado do setor aquaviário, de modo a transmitir maior clareza às partes interessadas quanto às regras setoriais.









**MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E  
AVIAÇÃO CIVIL**



**MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS  
E AVIAÇÃO CIVIL**