

Introdução

O Plano Nacional de Logística – PNL 2035 tem o condão de induzir intervenções e novos empreendimentos logísticos a serem detalhados nos planos setoriais, considerando os objetivos, princípios, instrumentos e as diretrizes da Política Nacional de Transportes. A versão preliminar do relatório executivo daquele plano concentrou os esforços na busca auspiciosa pelo provimento de uma matriz viária racional e eficiente (art. 4º, inciso III, Portaria nº 235/2018).

No entanto, um novo equilíbrio na matriz de transportes, com maior grau de tecnologia e sustentabilidade ambiental, tal como assegurado nos diferentes cenários de simulação que já constam no PNL 2035, pode ser alcançado conservando características do sistema atual cuja transformação é igualmente desafiadora e necessária.

Na presente contribuição, é proposta a inclusão, no âmbito deste PNL, de outros objetivos que devem ser, concomitantemente, alcançados pelo planejamento de médio e longo prazos, já que essa é a principal fonte de onde podem ser emanadas diretrizes voltadas à (i) redução das desigualdades regionais por meio da dotação de infraestrutura de transporte de cargas; (ii) alavancagem da participação do Brasil no comércio mundial; e (iii) promoção da competição intra e intermodal.

1. Desigualdades regionais – concepção e acompanhamento de indicadores

A concentração da atividade econômica brasileira na região Centro-Sul, em boa medida, está relacionada à concentração de ativos logísticos. Essa é uma característica do sistema de transportes atual que pode ser mantida, ainda que sua estrutura venha a se tornar mais racional e sustentável em termos de participação dos modais.

Por um lado, sabe-se que as intervenções e os empreendimentos logísticos a serem executados dentro do Plano Plurianual (PPA) e/ou no âmbito do Programa de Parcerias e Investimentos (PPI) são decisões da Administração dentro do espaço fiscal e das competências atribuídas pelo legislador.

O Plano Nacional de Logística pode, no entanto, influenciar a decisão do administrador a partir da concepção de indicadores de concentração de infraestrutura de transporte de cargas, por região, para a identificação de necessidades e oportunidades de investimento que possibilitem a reversão do cenário, dentro de uma lógica integrada, eficiente e racional, a exemplo da China. Dados da apresentação do próprio PNL mostram que regiões como o Nordeste precisam de um verdadeiro choque de oferta de infraestrutura.

Constitui-se, portanto, um instrumento formal, técnico e regionalizado, sobre a dotação de infraestrutura a ser acompanhado e a partir do qual metas, como a de maior racionalidade da matriz de cargas, podem ser traçadas com o objetivo de democratizar o crescimento e o desenvolvimento econômicos no restante do país, em sintonia com diretrizes e princípios emanados pela Política Nacional de Transportes (PNT) – arts. 4º, XI e 5º, XV, Portaria nº 235/2018.

A importância dada pela PNT a essa questão, inclusive, está ilustrada na diretriz que chama atenção quanto à consideração dos aspectos socioeconômicos da não implantação da infraestrutura de transportes (art. 5º, VIII), fator que pode acirrar ainda mais as lacunas que separam as regiões mais dinâmicas daquelas economicamente estagnadas e deprimidas.

2. Alavancagem do comércio exterior brasileiro

Na mesma direção, no que concerne ao estabelecimento de resultados a serem alcançados, é necessário firmar um objetivo de performance e desempenho do Brasil no comércio mundial. Em que pesem as transformações positivas esperadas, o país pode repetir o desempenho se a logística for pensada apenas sob a égide interna.

Como forma de viabilizar o planejamento considerando a inserção e o potencial de inserção mundial do país, propõe-se a concepção de um parâmetro para indicar o grau de dificuldade imposto à internacionalização da economia brasileira, sobretudo em termos de volumes de cargas, de forma regionalizada, por cada modal em razão de suas limitações técnicas e operacionais.

No ano de 2019, de acordo com a Organização Mundial do Comércio (OMC), o país ocupava a 27ª e 28ª posições no ranking de exportador e importador, respectivamente, posições desproporcionais considerando que, à época, o Brasil era a 9ª maior economia do mundo. Sugere-se que o PNL 2035 estabeleça a meta de o Brasil alcançar as primeiras 14 posições, simulando a superação das limitações concretas identificadas no parâmetro supracitado.

3. Promoção da competição intra e intermodal

As simulações de cenário consideraram, na projeção das matrizes de origem e destino, o roteiro mais eficiente e sustentável para o fluxo de mercadorias e de pessoas, tendo como premissas de natureza técnica – estado de conservação e as intervenções em execução ou previstas. Porém, do ponto de vista econômico, o aumento da eficiência e a redução dos custos dependem da competição entre os prestadores do serviço de transporte situados ou não no mesmo modal.

Os volumes podem – e é desejável que assim o seja – mudar de um modal para outro, conforme elementos conjunturais determinantes para as escolhas e preferências dos usuários. É salutar que ainda haja disputa pelas cargas, mesmo que, a priori e tudo o mais constante, o roteiro ferroviário seja mais eficiente que o rodoviário, por exemplo.

Dessa forma, de modo a guiar os planos setoriais sobre a promoção da competição intra e intermodal, propõe-se o monitoramento da elasticidade da demanda e do índice de concentração de mercado entre operadores, delegatários, modais e diferentes ativos de um mesmo modal, com subprodutos considerando investimentos ou desinvestimentos e, por tabela, redução ou aumentos de custos, perda de qualidade, etc.

Essa iniciativa servirá de base para os esforços de promoção da competição do setor de transportes do Brasil que é marcado por elevada concentração e verticalização, sobretudo, das operações ferroviárias, portuárias e do transporte marítimo de longo curso e de cabotagem,

permitindo a simulação de cenários e de matrizes de origem-destino com incremento no número de agentes econômicos operando em cada modal.

Considerações finais

A partir dos elementos propostos, as políticas públicas voltadas à promoção da infraestrutura de transporte de cargas do Brasil estarão direcionadas à consecução de ações fundamentais ao desenvolvimento. No âmbito setorial, ficará mais patente, por exemplo, a necessidade de estabelecer linhas diretas com os principais blocos comerciais, nos serviços de transporte marítimo de longo curso, e, conseqüentemente, a adequação de portos e terminais com as condições mais favoráveis para este fim.

A inserção do país nesse patamar da navegação lançará as bases, sobretudo em termos de escala e diminuição de preços, para o alcance do patamar de cabotagem desejável na matriz de transportes, já que terminais concentradores (*hub*), ao distribuírem as cargas provenientes do comércio exterior para terminais alimentadores (*feeders*), tendem a garantir linhas regulares de cabotagem aptas a receberem cargas atualmente movimentadas no modal rodoviário.

Esse cenário favorece, ainda, a interiorização da economia e a distribuição das mercadorias devido à versatilidade do contêiner, que pode facilmente ser transportado em ferrovias. A consolidação da carga geral containerizada deve, inclusive, garantir uma integração territorial efetiva que, para tal, é indispensável reativar e modernizar trechos, como o Corredor Minas-Bahia da FCA.

Por fim, sugere-se que o PNL considere, nas novas simulações que advirão das contribuições à consulta pública, o estabelecimento de linhas diretas de navegação de longo curso com navios-mãe, bem como a reativação de trechos ferroviários abandonados ou subutilizados, independentemente dos encaminhamentos contratuais que tenham recebido.