

Planejamento Tático Federal de Transportes

Guia de Orientações

Versão 1.0

Julho / 2021



Ministério da Infraestrutura

Secretária de Fomento, Planejamento e Parcerias

NATÁLIA MARCASSA DE SOUZA

Diretor de Política e Planejamento Integrado

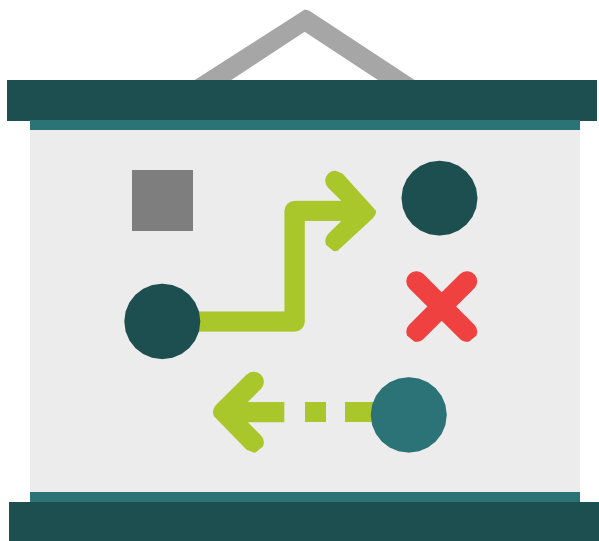
TITO LIVIO PEREIRA QUEIROZ E SILVA

Coordenador-Geral de Política e Planejamento Integrado

VICENTE CORREIA LIMA NETO

RUBEM OLIVEIRA DE PAULA (em substituição de março a junho/2021)

LEANDRO RODRIGUES E SILVA (até março/2021)



Equipe técnica

Juliana Gomes Gularte

Sarom R. de M. Lima

Leandro Rodrigues e Silva

Marcelo Leme Vilela

Rubem Oliveira de Paula

Tito Livio Pereira Queiroz e Silva

Projeto Gráfico e Diagramação

Fernando M. Saliba Steele Fusaro

Agradecimentos

A equipe técnica agradece à Secretaria-Executiva, Subsecretaria de Sustentabilidade, Secretaria Nacional de Portos e Transporte Aquaviário, Secretaria Nacional de Aviação Civil, Secretaria Nacional de Transportes Terrestres e Departamento de Estruturação e Articulação de Parcerias pelas contribuições na revisão deste documento.

Sumário

1. Introdução



2. O Sistema de Planejamento Integrado de Transportes



3. Análise das relações entre a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil e o Planejamento Integrado de Transportes



4. Orientações para elaboração dos Planos Setoriais

- 4.1. Elementos de entrada obtidos do PNL
- 4.2. Referências Iniciais do Planejamento
- 4.3. Indicadores e metas
- 4.4. Programas, Projetos e Iniciativas
- 4.5. Planos Setoriais de Parceria
- 4.6. Instrumentos de monitoramento e avaliação
- 4.7. Plano de Comunicação
- 4.8. Indicativos para o Plano Geral de Parcerias
- 4.9. Indicativos para o Plano Geral de Ações Públicas

5. O Plano Geral de Parcerias



6. O Sistema de Monitoramento e Avaliação do Planejamento Integrado de Transportes.



1. Introdução

A **Portaria nº 123, de 21 de agosto de 2020**, emitida pelo Gabinete do Ministro do Ministério da Infraestrutura, institui o Planejamento Integrado de Transportes - PIT, que contempla os subsistemas federais rodoviário, ferroviário, aquaviário e aeroviário, e as ligações viárias e logísticas entre esses subsistemas e desses com os sistemas de viação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O PIT é composto, em nível estratégico, pelo Plano Nacional de Logística - PNL e, em nível tático, pelos Planos Setoriais específicos de cada modo de transporte (Plano Setorial Terrestre, Plano Setorial Portuário, Plano Setorial Hidroviário e Plano Aeroviário Nacional) e pelo Plano Geral de Parcerias. Nessa perspectiva, os Planos Setoriais farão a conexão entre o Plano Nacional de Logística e as ações do Ministério da Infraestrutura, indicando as iniciativas que deverão ser estudadas em detalhe, seja para execução com recursos públicos ou por meio de parceria com a iniciativa privada.

A **Portaria nº 124, de 21 de agosto de 2020**, emitida pelo Gabinete do Ministro do Ministério da Infraestrutura, por sua vez, aprova o Regimento Interno do Ministério da Infraestrutura, que estabelece as atribuições das unidades organizacionais deste Ministério. Entre as atribuições da Secretaria de Fomento, Planejamento e Parcerias - SFPP está “orientar o estabelecimento de critérios e prioridades para os planos e programas em logística e infraestrutura de transportes” e do Departamento de Política e Planejamento Integrado - DPI está “coordenar e orientar, em articulação com a Secretaria-Executiva, as Secretarias do Ministério quanto à elaboração dos planos nacionais de transportes e logística, em nível tático”.

Considerando as portarias nº 123/2020 e nº 124/2020, este guia tem por objetivo apresentar orientações gerais aplicáveis ao desenvolvimento dos Planos Setoriais Táticos a serem publicados até o final do terceiro ano de execução do Plano Plurianual - PPA, de forma que possam subsidiar a elaboração do PPA subsequente e do Plano Geral de Parcerias.

Na primeira seção, o guia apresenta o sistema de Planejamento Integrado de Transportes instituído pela Portaria nº 123/2020. Na Seção 2, são apresentadas as análises preliminares das relações entre a Estratégia Federal de Desenvolvimento e os planos que compõem o Planejamento Integrado de Transportes. Na Seção 3, apresentam-se os subsídios e elementos de entrada disponíveis, as etapas necessárias e os resultados mínimos esperados dos Planos Setoriais Táticos. A quarta e última seção deste guia apresenta de maneira preliminar o que deve ser trabalhado no Plano Geral de Parcerias.



2. O Sistema de Planejamento Integrado de Transportes

A **Portaria nº 123, de 21 de agosto de 2020**, instituiu o Planejamento Integrado de Transportes com horizonte de 30 anos, atualizado a cada ciclo de 4 anos, e composto por um sistema encadeado de planos: o Plano Nacional de Logística - PNL, os Planos Setoriais Táticos - PST, e o Plano Geral de Parcerias - PGP. Note-se que, para o primeiro ciclo, excepcionalmente, o PNL terá horizonte de 15 anos.

A partir da **Política Nacional de Transportes** e da construção de cenários, o **PNL 2035 identifica as necessidades e oportunidades** presentes e futuras de oferta de capacidade dos subsistemas de transportes, além de traçar perspectivas de movimentação de pessoas e bens e identificar um conjunto de infraestruturas de transporte com alta relevância nacional. Especificamente, o PNL 2035 apresenta: diretrizes e objetivos que o norteiam; visão geral do plano, enfatizando os aspectos metodológicos e principais avanços; Cenário Base 2017, ano utilizado para a calibração do modelo funcional, incluindo as matrizes origem-destino de carga e de pessoas, rede de infraestrutura e mapas dos fluxos alocados conforme as simulações; definição da camada estratégica de análise; resultados dos indicadores de avaliação dos cenários 2017 e para o ano de 2035; e análises técnicas preliminares do conjunto de cenários futuros. Dessa forma, o Plano Nacional de Logística é o referencial de planejamento do setor de transportes, constituindo-se no plano estratégico desse sistema ao indicar “O que fazer?”, diante das diferentes possibilidades de cenários futuros.

Na continuidade do sistema de Planejamento Integrado e com base nos cenários do PNL, os **Planos Setoriais Táticos** (Terrestre, Portuário, Hidroviário e Aeroviário) indicam as iniciativas a serem executadas com recursos públicos ou por meio de parcerias com a iniciativa privada. Assim, cada um dos quatro Planos Setoriais Táticos deve indicar, essencialmente, de que forma serão tratadas as necessidades e aproveitadas as oportunidades de oferta de capacidade dos subsistemas de transportes constantes no PNL, contemplando seus respectivos planos setoriais de parcerias.

É importante frisar que os Planos Setoriais Táticos podem evoluir os objetivos e diretrizes tratados no PNL, que possuem como base a Política Nacional de Transportes – PNT, para objetivos mais específicos e aderentes à cada subsistema de transporte. De igual maneira, suas análises, simulações de cenários atuais e futuros e alternativas de oferta de infraestrutura e serviços, não precisam se limitar às indicadas no PNL. Porém, para a garantia da integração entre os planos, é necessário que os resultados do PNL sejam tratados como insumos em pelo menos alguns dos cenários dos Planos Setoriais Táticos.

Os Planos Setoriais possuem entre seus subprodutos, os **Planos Setoriais de Parcerias**, que consolidam parte dos resultados do planejamento em nível tático em um conjunto de infraestruturas que possuem vocação para serem delegadas à iniciativa privada. Nesse contexto, espera-se nos Planos Setoriais a análise prévia de viabilidade para compor propostas e evoluir projetos de parcerias entre entidades públicas e privadas.

Fechando um ciclo do sistema de Planejamento Integrado de Transportes, o Plano Geral de Parcerias, por sua vez, deve consolidar os quatro Planos Setoriais de Parcerias e subsidiar a qualificação de projetos a serem contemplados no Programa de Parcerias de Investimentos - PPI. Nesse processo de planejamento, o **PNL identifica “O que fazer”** diante dos cenários, **os Planos Setoriais e o Plano Geral de Parcerias indicam “Como Fazer”** o que foi identificado.

Da mesma forma, o **Plano Geral de Ações Públicas** consolida os projetos, ações, iniciativas normativas e políticas públicas indicadas nos Planos Setoriais para realização pelo Poder Público, tanto em termos de infraestruturas, quanto em aperfeiçoamento de práticas setoriais.





Figura 01: Instrumentos do Planejamento Integrado de Transportes.

A Portaria nº 123/2020 também estabeleceu prazos para publicação dos planos do Planejamento Integrado de Transportes, vinculando-os aos planos plurianuais, de forma que os Planos Setoriais subsidiem a elaboração do PPA subsequente e que a atualização do planejamento seja efetivada a cada ciclo de quatro anos.

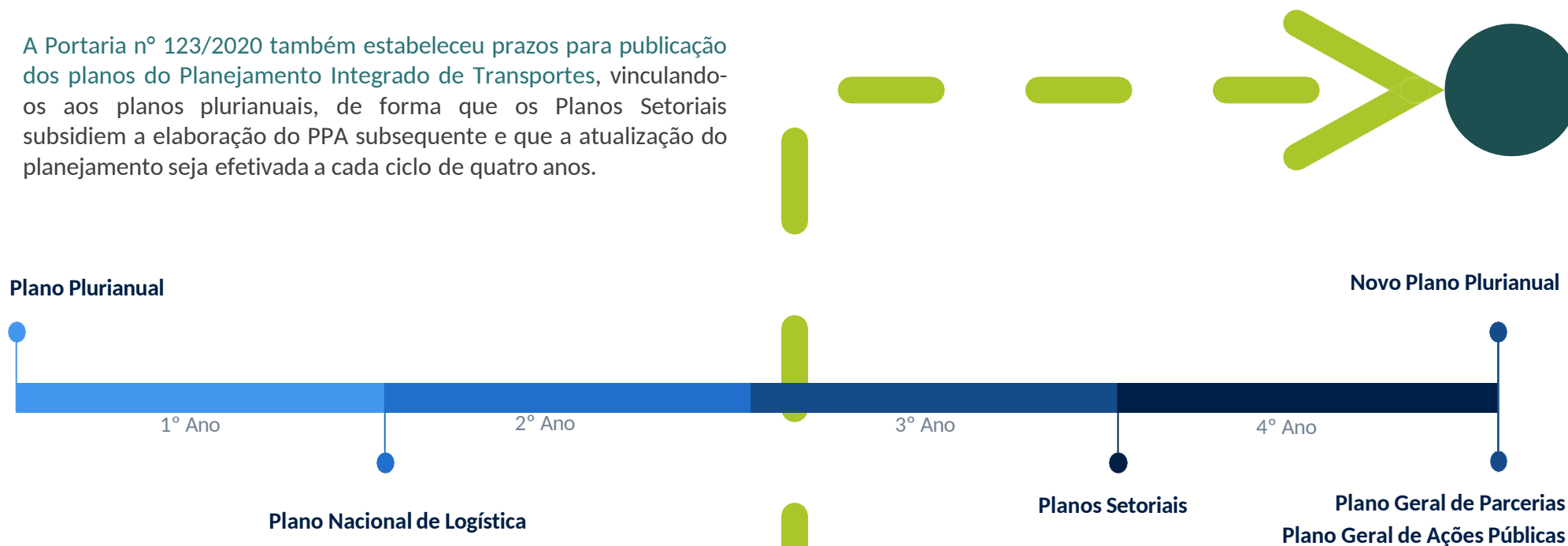


Figura 02: Ciclo do Planejamento Integrado de Transportes.

Dessa forma, o encadeamento dos subsídios e resultados previstos para cada um dos planos do sistema no Planejamento Integrado de Transportes é imprescindível para o alcance dos objetivos da Política Nacional de Transportes e a compatibilidade entre o PNL, os Planos Setoriais, seus respectivos Planos Setoriais de Parcerias, e o Plano Geral de Parcerias.

3. Análise das relações entre a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil e o Planejamento Integrado de Transportes

Além da integração entre os planos de transportes estabelecida pela Portaria nº 123/2020, o Decreto nº 10.531, de 26 de outubro de 2020, que institui a **Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil - EFD**, estabelece outra base legal que corrobora para a compatibilização entre os planos do Planejamento Integrado de Transportes ao estabelecer parâmetros de variáveis e análises obrigatórios na construção desses planos. Em seu Art. 2º, o Decreto nº 10.531/2020 define que: Os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional considerarão, em seus planejamentos e suas ações, os **cenários macroeconômicos, as diretrizes, os desafios, as orientações, os índices-chave e as metas-alvo** estabelecidos no Anexo.

Observa-se que os cenários do PNL foram construídos com base nas projeções de cenários macroeconômicos da EFD, formuladas pelo IPEA e apresentadas na **Tabela 01**.

A EFD apresenta suas diretrizes, desafios, orientações, índices-chave e metas-alvo por eixo temático: **Todos os Eixos, Econômico, Institucional, Infraestrutura, Ambiental e Social**. Na elaboração dos planos setoriais táticos, devem ser verificadas e trabalhadas as questões constantes na EDF que possuem relação com cada plano a ser desenvolvido.

A seguir, são apresentadas análises das relações entre o que está definido em cada eixo temático da EFD e os objetivos e indicadores do PNL. Além disso, o Quadro 01 apresenta considerações iniciais sobre relações dos índices-chave da EFD com os Planos Setoriais.

Tabela 01: Taxas de crescimento do PIB de 2017 a 2035 - horizonte de planejamento do PNL.

Cenários macroeconômicos de longo prazo do Ipea: janeiro de 2021		
Ano	Cenário de Referência	Cenário Transformador
	PIB (variação %)	PIB (variação %)
2017	1,3	1,3
2018	1,3	1,3
2019	1,1	1,1
2020	-4,1	-4,1
2021	3,6	4,7
2022	2,6	4,2
2023	2,5	4,1
2024	2,3	3,9
2025	2,1	3,6
2026	2,0	3,6
2027	2,0	3,1
2028	1,9	3,0
2029	1,9	3,0
2030	1,8	2,8
2031	1,6	2,7
2032	1,3	2,7
2033	1,2	2,6
2034	1,2	2,6
2035	1,2	2,6
Taxa de Crescimento Anual Médio do período	1,5%	2,6%
Taxa de Crescimento Acumulado do período	31,1%	59,3%

Decreto nº 10.531/2020		PNL 2035		Considerações sobre possíveis relações dos índices-chave da EFD com os planos setoriais	
Índices-chave e Diretrizes	Desafios e Orientações específicas	Objetivos relacionados ao Eixo do Decreto	Indicadores		
Todos os Eixos	Índice-Chave Geral IDH / PNUD	Diretriz Principal: Elevar a renda e a qualidade de vida da população brasileira com redução das desigualdades sociais e regionais	1. Prover um sistema acessível , eficiente e confiável para a mobilidade de pessoas e bens; 5. Planejar os sistemas de logística e transportes a partir de uma visão territorial, integrada e dinâmica ; 10. Considerar as particularidades e potencialidades regionais nos planejamentos setoriais de transportes; 11. Atuar como vetor do desenvolvimento socioeconômico e sustentável do país;	Tempo médio ponderado no recorte estratégico para cargas; Tempo médio ponderado para o transporte de pessoas; Impacto do transporte no Desenvolvimento Nacional; Impacto do desembolso no desenvolvimento regional.	Uma vez que todos os setores de transportes constituem atividade econômica, apresentam impacto no PIB per capita, item que compõem o cálculo do IDH. Além disso, a diretriz principal da EFD trata da redução das desigualdades sociais e regionais, que podem ser abordadas nos planos setoriais táticos e nos planos setoriais de parcerias. Os objetivos e indicadores do PNL relacionados ao eixo podem ser adotados nos planos setoriais com essa finalidade.
	Eixo Econômico	Índices-chave / Fonte: 1. Variação real do PIB per capita / IBGE 2. Variação real da produtividade do trabalho / IBGE 3. Taxa composta de subutilização da força de trabalho / IBGE 4. Corrente de comércio exterior da economia brasileira / IBGE 5. Índice de Competitividade Global - ICG / Fórum Econômico Mundial Diretriz: Alcançar o crescimento econômico sustentado e a geração de empregos, com foco no ganho de produtividade, na eficiência alocativa e na recuperação do equilíbrio fiscal.	Desafio: o aprimoramento, o fortalecimento e a ampliação dos mecanismos de financiamento. Orientações específicas: 1. direcionar o foco da atuação dos bancos de desenvolvimento para projetos e atividades não atendidos de forma adequada pelo mercado, para a transformação da estrutura produtiva e da infraestrutura na direção do aumento da produtividade, da competitividade e da sustentabilidade, sobretudo em áreas portadoras de inovação . Desafio: para o aproveitamento das potencialidades regionais. Orientações específicas: 1. prover melhor infraestrutura nas regiões menos desenvolvidas, de modo a ampliar as oportunidades de investimentos produtivos, permitindo a geração de emprego e renda nessas regiões; 2. incentivar os investimentos e a implementação de projetos estruturantes em cada Estado e no Distrito Federal, de forma a compatibilizar o crescimento do PIB com a redução das desigualdades regionais e intrarregionais; 3. fortalecer as cidades médias como âncora da interiorização do desenvolvimento do País, contribuindo para a consolidação de uma rede policêntrica de cidades. Desafio: para o aumento da competitividade. Orientações específicas: 1. criar condições favoráveis para o ganho de produtividade, a eficiência alocativa, a redução sistêmica de custos e o aumento da participação nas cadeias globais de valor. Desafio: alcançar uma integração econômica regional e global maior Orientações específicas: 1. fortalecer a estratégia de atração de investimentos diretos estrangeiros, com foco na eficiência produtiva e na inserção internacional; 2. reduzir as barreiras tarifárias e não tarifárias .	1. Prover um sistema acessível, eficiente e confiável para a mobilidade de pessoas e bens; 3. Prover uma matriz viária racional e eficiente ; 5. Planejar os sistemas de logística e transportes a partir de uma visão territorial, integrada e dinâmica ; 8. Incorporar a inovação e o desenvolvimento tecnológico para o aperfeiçoamento contínuo das práticas setoriais ; 10. Considerar as particularidades e potencialidades regionais nos planejamentos setoriais de transportes; 11. Atuar como vetor do desenvolvimento socioeconômico e sustentável do país;	Tempo médio ponderado no recorte estratégico para cargas; Custo total de transportes no recorte estratégico; Matriz de transporte em TKU; Matriz de transporte em VKU; Tempo médio ponderado para o transporte de pessoas; Impacto do transporte no Desenvolvimento Nacional; Impacto do desembolso no desenvolvimento regional.

Decreto nº 10.531/2020		PNL 2035		Considerações sobre possíveis relações dos índices-chave da EFD com os planos setoriais
Índices-chave e Diretrizes	Desafios e Orientações específicas	Objetivos relacionados ao Eixo do Decreto	Indicadores	
<p>Eixo Institucional</p> <p>Índices-chave / Fonte: 1. Pilar "Instituições" do ICG / Fórum Econômico Mundial 2. Grau de facilidade de fazer negócios / Banco Mundial 3. Indicadores de Governança Mundial (Voz e Accountability) / Banco Mundial 4. Indicadores de Governança Mundial (Estabilidade Política) / Banco Mundial 5. Indicadores de Governança Mundial (Eficácia do Governo) / Banco Mundial 6. Indicadores de Governança Mundial (Qualidade Regulatória) / Banco Mundial 7. Indicadores de Governança Mundial (Estado de Direito) / Banco Mundial 8. Indicadores de Governança Mundial (Controle da Corrupção) / Banco Mundial 9. Índice de Governo Digital/E-Government Development Index-EGDI / Banco Mundial</p> <p>Diretriz: Aprimorar a governança pública, com foco na entrega efetiva de serviços ao cidadão e na melhoria do ambiente de negócios, garantindo a soberania e promovendo os interesses nacionais.</p>	<p>Desafio: melhorar a governança do setor público, aumentando a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações de governo. Orientações específicas: 1. incorporar ao processo decisório as práticas de avaliação periódica de eficácia e efetividade das políticas públicas, dos subsídios, tais como benefícios tributários, financeiros e creditícios, realizados diretamente ou por meio de empresas estatais; 2. aprimorar os mecanismos de transparência, de prestação de contas, de gestão de integridade, riscos e controles internos e de participação e controle social; 3. fortalecer o processo de planejamento estratégico governamental com vistas ao melhor direcionamento, à convergência das ações de Estado e à integração de suas funções estruturantes; 4. promover o processo decisório fundamentado em evidências, observadas as orientações éticas e legais.</p> <p>Desafios: garantir a soberania e promover os interesses nacionais. Orientações específicas: 1. desenvolver iniciativas de integração regional que contribuam para a inserção competitiva do País e da região na economia global; 2. aprofundar a participação em organismos internacionais que contribuam para aumentar a eficiência do Estado brasileiro e consolidar altos padrões internacionais de regulação econômica; 3. intensificar a cooperação fronteiriça e interações nacionais e internacionais em duas vertentes (expansão e integração das infraestruturas logística e energética, e combate ao crime organizado transnacional, para assegurar um ambiente seguro aos cidadãos brasileiros); 4. desenvolver capacidades nacionais de resguardo das infraestruturas críticas; 5. promover medidas de resguardo das infraestruturas críticas, das linhas de comércio marítimo, exploração mineral e do espaço aéreo nacional.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Prover um sistema acessível, eficiente e confiável para a mobilidade de pessoas e bens; 3. Prover uma matriz viária racional e eficiente; 4. Promover a participação intra e interinstitucional, considerando sociedade, governo e mercado, no desenvolvimento de uma política de transporte integrada; 5. Planejar os sistemas de logística e transportes a partir de uma visão territorial, integrada e dinâmica; 6. Disciplinar os papéis dos atores do Setor de Transportes do Governo Federal; 7. Dar transparência à sociedade, ao mercado e aos agentes públicos quanto às ações governamentais do Setor de Transportes; 8. Incorporar a inovação e o desenvolvimento tecnológico para o aperfeiçoamento contínuo das práticas setoriais; 9. Promover a internacional cooperação e a integração física e operacional; 10. Considerar as particularidades e potencialidades regionais nos planejamentos setoriais de transportes; 	<p>Tempo médio ponderado no recorte estratégico para cargas; Custo total de transportes no recorte estratégico;</p> <p>Impacto do transporte no Desenvolvimento Nacional; Impacto do desembolso no desenvolvimento regional.</p>	<p>Uma vez que esse eixo trata da governança pública e o setor de transportes compõem o setor público, em princípio todos os índices-chave e orientações poderiam ser abordados nos planos setoriais táticos.</p> <p>Porém, se o eixo institucional da EFD for abordado de forma mais específica para cada setor, pode-se destacar os índices-chave 1, 5, 6, 8, e 9; bem como podem ser abordados os objetivos do PNL relacionados a questões de governança, gestão e operação, conforme tratado no item 2.1 do PNL 2035.</p>

Decreto nº 10.531/2020		PNL 2035		Considerações sobre possíveis relações dos índices-chave da EFD com os planos setoriais
Índices-chave e Diretrizes	Desafios e Orientações específicas	Objetivos relacionados ao Eixo do Decreto	Indicadores	
<p>Índices-chave:</p> <p>1. Participação das obras de infraestrutura no PIB / IBGE</p> <p>2. Pilar "Infraestrutura" do ICG / Fórum Econômico Mundial</p> <p>3. Porcentagem de domicílios com condição satisfatória de bem-estar / IBGE</p> <p>Diretriz: Fomentar o desenvolvimento da infraestrutura, com foco no ganho de competitividade e na melhoria da qualidade de vida, assegurando a sustentabilidade ambiental e propiciando a integração nacional e internacional.</p>	<p>Desafio: ampliar os investimentos em infraestrutura.</p> <p>Orientações específicas: 1.ampliar e fortalecer a cooperação, o consorciamento e a coordenação entre os entes federativos, com incentivos para a melhoria das inter-relações no campo das políticas públicas de infraestrutura; 2.melhorar o planejamento e a gestão da infraestrutura pública, com a definição de carteira de projetos prioritários de médio e longo prazos que sejam vetores do desenvolvimento econômico, social e regional, a fim de evitar a pulverização dos recursos; 3.instituir mecanismos de diálogo dos setores envolvidos em infraestrutura, tais como órgãos executores, ambientais e de controle, entre outros, de forma a firmar entendimentos prévios que evitem paralisações e atrasos na execução dos empreendimentos; 4.aprimorar a legislação, os modelos de concessão e a regulação da prestação de serviços públicos na área de infraestrutura; 5.ampliar as oportunidades e dar maior segurança jurídica para a participação do investimento privado, nacional e estrangeiro, reduzindo as necessidades de comprometimento de recursos fiscais; 6.mapear e ampliar a exploração de receitas alternativas, complementares ou acessórias em concessões de serviços públicos na área de infraestrutura, de modo a garantir a sua atratividade para o investimento privado, considerando o adequado equilíbrio dos impactos sobre contribuintes, usuários e desenvolvimento socioeconômico.</p> <p>Desafio: melhorar o desempenho logístico do País.</p> <p>Orientações específicas: 1.realizar o planejamento sistêmico dos modos de transporte, considerando a dinâmica de desenvolvimento socioeconômico do País e as necessidades dos diversos setores produtivos, de maneira a ofertar uma rede viária ampliada e integrada; 2.desenvolver os diversos modos de transporte nacional e regional de passageiros e cargas, de forma a promover a integração territorial e a intensificação das interações espaciais; 3.ampliar o uso de modos mais eficientes na matriz de transportes, tais como o ferroviário e o hidroviário, marítimo e fluvial, e incentivar a intermodalidade e a integração intramodal e intermodal; 4.garantir a manutenção e definir a estratégia para aumento da eficiência das infraestruturas existentes, de modo a prover a segurança e a adequada mobilidade de pessoas e cargas; 5.aperfeiçoar os marcos legais transversais, a fim de evitar a dissonância legislativa entre os entes públicos, modernizar processos e obter avaliações mais céleres e de maior qualidade; 6.aperfeiçoar incentivos regulatórios para que o agente privado atue alinhado com o interesse público, com vistas à ampliação eficiente da capacidade e da qualidade da infraestrutura logística; 7.estimular a produção e o uso de veículos, equipamentos, soluções logísticas e infraestruturas verdes, mais eficientes e sustentáveis energeticamente; 8.aprimorar a qualidade dos serviços de transportes por meio da simplificação e digitalização dos serviços do setor, de forma a garantir regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade e pontualidade dos serviços prestados à população.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Prover um sistema acessível, eficiente e confiável para a mobilidade de pessoas e bens; 2. Garantir a segurança operacional em todos os modos de transportes; 3. Prover uma matriz viária racional e eficiente; 4. Promover a participação intra e interinstitucional, considerando sociedade, governo e mercado, no desenvolvimento de uma política de transporte integrada; 5. Planejar os sistemas de logística e transportes a partir de uma visão territorial, integrada e dinâmica; 6. Disciplinar os papéis dos atores do Setor de Transportes do Governo Federal; 7. Dar transparência à sociedade, ao mercado e aos agentes públicos quanto às ações governamentais do Setor de Transportes; 8. Incorporar a inovação e o desenvolvimento tecnológico para o aperfeiçoamento contínuo das práticas setoriais; 9. Promover a internacional cooperação e a integração física e operacional; 10. Considerar as particularidades e potencialidades regionais nos planejamentos setoriais de transportes; 11. Atuar como vetor do desenvolvimento socioeconômico e sustentável do país; 	<p>Tempo médio ponderado no recorte estratégico para cargas;</p> <p>Tempo médio ponderado para o transporte de pessoas;</p> <p>Custo total de transportes no recorte estratégico;</p> <p>Custo total de transportes no recorte estratégico internacional;</p> <p>Matriz de transporte em TKU;</p> <p>Matriz de transporte em VKU;</p> <p>Relação entre Custo total de transportes no recorte estratégico e o Valor dos desembolsos no cenário;</p> <p>Impacto do transporte no Desenvolvimento Nacional;</p> <p>Impacto do desembolso no desenvolvimento regional;</p> <p>Índice de segurança em relação ao cenário base no recorte estratégico.</p>	<p>Nos planos setoriais de parcerias, são definidas iniciativas para execução com recursos públicos ou por meio de parcerias com a iniciativa privada.</p> <p>Observação: não é objetivo finalístico do setor aumentar a participação do transporte terrestre no PIB.</p> <p>Em relação ao Pilar "Infraestrutura" do ICG e os subindicadores que o compõem:</p> <ul style="list-style-type: none"> - o PSTT pode contribuir com os seguintes indicadores individuais: Qualidade da rede rodoviária; Qualidade da infraestrutura rodoviária; Densidade da ferrovia; Eficiência dos serviços de trem. - o PSP e o PSH podem contribuir com os seguintes indicadores individuais: Conectividade do transporte linear; Eficiência dos serviços portuários. - o PAN pode contribuir com os seguintes indicadores individuais: Conectividade no aeroporto; Eficiência dos serviços de transporte aéreo. <p>Dessa forma, esse eixo da EFD é de tratamento obrigatório em todos os planos setoriais táticos.</p>

Decreto nº 10.531/2020		PNL 2035		Considerações sobre possíveis relações dos índices-chave da EFD com os planos setoriais
Índices-chave e Diretrizes	Desafios e Orientações específicas	Objetivos relacionados ao Eixo do Decreto	Indicadores	
<p>Eixo Ambiental</p> <p>Índices-chave: 1. Índice de Performance Ambiental (Environmental Performance Index - EPI) / Yale Center for Environmental Law and Policy 2. Poupança genuína (Adjusted Net Savings) / Banco Mundial 3. Superávit ecológico / Global Footprint Network 4. Perdas no sistema de distribuição de água / IBGE 5. Domicílios servidos por rede coletora ou fossa séptica / IBGE 6. Tratamento do esgoto coletado / SNIS 7. Quantidade de lixões e aterros controlados em operação / CNM 8. Índice de Recuperação de Resíduos - IRR / ABRELPE</p> <p>Diretriz: Promover a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais, com foco na qualidade ambiental como um dos aspectos fundamentais da qualidade de vida das pessoas, conciliando a preservação do meio ambiente com o desenvolvimento econômico e social.</p>	<p>Desafio: implementar políticas, ações e medidas para o enfrentamento da mudança do clima e dos seus efeitos, fomentando uma economia resiliente e de baixo carbono.</p> <p>Orientações específicas: 1. implementar políticas e medidas de adaptação à mudança do clima para a construção de resiliência e capacidade adaptativa de populações, ecossistemas, infraestrutura e sistemas de produção; 2. ampliar e fortalecer instrumentos econômicos para a promoção de atividades de baixa emissão de carbono, considerando a inclusão produtiva e social (economia circular); 3. promover novos padrões de tecnologias limpas e ampliar medidas de eficiência energética e de infraestrutura de baixo carbono; 4. tornar as infraestruturas mais resilientes aos riscos climáticos; 4. estimular a competitividade das cadeias produtivas associadas à produção de energias renováveis; 5. aumentar a competitividade dos setores de biocombustível, combustível derivado de resíduos e veículos elétricos ou híbridos; 6. incentivar a pesquisa, a produção e o uso de combustíveis limpos na matriz energética brasileira.</p>	<p>1. Prover um sistema acessível, eficiente e confiável para a mobilidade de pessoas e bens;</p> <p>3. Prover uma matriz viária racional e eficiente;</p> <p>11. Atuar como vetor do desenvolvimento socioeconômico e sustentável do país;</p>	<p>Tempo médio ponderado no recorte estratégico para cargas; Custo total de transportes no recorte estratégico; Matriz de transporte em TKU; Matriz de transporte em VKU; Volume de gases de efeito estufa emitidos.</p>	<p>Entre os 25 indicadores que compõem o Índice-chave EPI estão: Emissões de Dióxido de Enxofre, Emissões per capita de Gases de Efeito estufa e Emissões Industriais de CO2.</p> <p>O Índice-chave de Poupança Genuína é determinado pela soma dos estoques de Capital Físico (inclui máquinas, equipamentos e infraestrutura), Capital Inatingível (Social, Humano, Institucional) e Capital Natural.</p> <p>O Índice-chave Superávit Ecológico é determinado, dentre outros, pelas áreas necessárias para a absorção de emissões de carbono associadas ao uso de combustíveis fósseis e acomodação da expansão da infraestrutura associadas aos padrões de consumo da sociedade.</p> <p>Conforme os inventários de resíduos sólidos industriais, a indústria de material de transportes é um dos setores que contribuem para a geração de resíduos sólidos (Índice-chave IRR), variando sua participação em cada Estado.</p> <p>Dessa forma, esse eixo da EFD é de tratamento obrigatório em todos os planos setoriais táticos, que também podem abordar os objetivos e indicadores do PNL relacionados ao eixo ambiental da EFD.</p> <p>De igual maneira, os planos setoriais devem contemplar as Diretrizes de Sustentabilidade do Ministério da Infraestrutura estabelecidas por meio da Portaria nº 5, de 31 de janeiro de 2020, emitida pelo Gabinete do Ministro da Infraestrutura</p> <p>Destaca-se, ainda, conforme apresentado no item 2.1 do PNL 2035, ações adicionais ao investimento em infraestrutura, em especial as iniciativas voltadas a veículos e equipamentos, podem contribuir para os índices-chave mencionados neste eixo.</p>

Decreto nº 10.531/2020		PNL 2035		Considerações sobre possíveis relações dos índices-chave da EFD com os planos setoriais
Índices-chave e Diretrizes	Desafios e Orientações específicas	Objetivos relacionados ao Eixo do Decreto	Indicadores	
<p>Eixo Social</p> <p>Índices-chave:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. PISA 2. Porcentagem de adolescentes com 16 anos que concluíram o ensino fundamental / OCDE e Inep 3. Ideb anos iniciais fundamental / IBGE 4. Ideb anos finais fundamental / Inep 5. Ideb ensino médio / Inep 6. Taxa de mortalidade na infância / MS e IBGE 7. Esperança de Vida ao Nascer / IBGE 8. Taxa de homicídio (criminalidade violenta) / IBGE 9. Índice de Gini / IBGE 10. Proporção da população abaixo da linha de pobreza / IBGE <p>Diretriz: Promover o bem-estar, a família, a cidadania e a inclusão social, com foco na igualdade de oportunidades e no acesso a serviços públicos de qualidade, por meio da geração de renda e da redução das desigualdades sociais e regionais.</p>	<p>Desafio: reduzir a proporção da população abaixo da linha de pobreza e as desigualdades sociais.</p> <p>Orientações específicas: 1.garantir o acesso dos públicos vulneráveis a serviços públicos de qualidade e políticas públicas sociais, de modo a promover a redução das desigualdades sociais e regionais, o empoderamento e a autonomia das comunidades, a inclusão produtiva e o desenvolvimento sustentável.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Prover um sistema acessível, eficiente e confiável para a mobilidade de pessoas e bens; 5. Planejar os sistemas de logística e transportes a partir de uma visão territorial, integrada e dinâmica 10. Considerar as particularidades e potencialidades regionais nos planejamentos setoriais de transportes; 11. Atuar como vetor do desenvolvimento socioeconômico e sustentável do país 	<p>Tempo médio ponderado no recorte estratégico para cargas;</p> <p>Tempo médio ponderado para o transporte de pessoas;</p> <p>Impacto do transporte no Desenvolvimento Nacional;</p> <p>Impacto do desembolso no desenvolvimento regional.</p>	<p>O cálculo do Índice de Gini não está diretamente relacionado com os setores de transportes, mas a diretriz principal da EFD trata da redução das desigualdades sociais e regionais, que podem ser abordadas nos planos setoriais táticos e nos planos setoriais de parcerias; bem como os objetivos e indicadores do PNL relacionados ao eixo.</p>

Quadro 01: Análise preliminar das relações entre os elementos da EFD e os planos de transporte.



¹ Os itens destacados em laranja no quadro são os que estabelecem as relações entre a EFD e os planos do planejamento integrado de transporte, segundo análise inicial que deve ser verificada na elaboração de cada plano tático setorial.

4. Orientações para elaboração dos Planos Setoriais

Considerando que os Planos Setoriais constituem etapa subsequente ao nível estratégico do Planejamento Integrado de Transportes e se alimentam desse nível para produzir seus próprios resultados, é fundamental compreender os conceitos e delimitações desses dois níveis de planejamento.

O nível estratégico do planejamento é responsável pela identificação do que precisa ser feito, definindo os requisitos da solução que deverá ser desenvolvida ao longo do planejamento. Objetivamente, o **nível estratégico responde à pergunta “O que fazer?”**, diante do diagnóstico do objeto sobre o qual se propõe atuar, dos problemas identificados, dos princípios e valores definidos. Esse nível do planejamento ainda envolve a definição de um sistema de indicadores para o monitoramento e avaliação estratégica.

Com esse conceito, o PNL estabelece os objetivos de desenvolvimento do sistema de transporte de bens e pessoas no Brasil, simula cenários presentes e futuros e avalia os impactos de possíveis intervenções na oferta e na demanda no alcance dos objetivos, mensurados por meio de **indicadores**. Como resultado, tem-se a **identificação de necessidades e potencialidades para o desenvolvimento das infraestruturas e serviços de transporte que mais contribuem para os objetivos da Política Nacional de Transportes**.

Definido em nível estratégico o que deve ser feito, o **nível tático** do planejamento é responsável por desenvolver soluções para os problemas e por aproveitar as oportunidades identificados no plano estratégico. É neste momento do planejamento que se responde **“Como fazer?” o que foi indicado no nível estratégico**. Quais projetos e iniciativas comporão a estratégia que será adotada para atingir os objetivos definidos no nível estratégico de planejamento?

No PNL 2035, enquanto nível estratégico do Sistema de Planejamento Integrado de Transportes, é realizado o diagnóstico e a construção de cenários intermodais dos subsistemas federais rodoviário, ferroviário,

portuário, aquaviário e aeroviário, e as ligações viárias e logísticas entre esses subsistemas e desses com os sistemas de viação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, tanto do transporte de pessoas, quanto de bens. Os problemas identificados são apresentados no PNL como necessidades de oferta de capacidade dos subsistemas de transportes ou de melhoria nos atributos representados pelos indicadores desenvolvidos, que juntamente com as oportunidades identificadas constituem referência para a resposta de “O que fazer?”.

É por meio da avaliação dos indicadores finalísticos, com prioridade na **rede estratégica de interesse federal** que, no PNL, é realizada a **análise intermodal dos cenários futuros** resultantes das simulações para identificar as **necessidades** de intervenções em regiões ou em conjuntos de infraestruturas e as **oportunidades** de potencialização dos impactos positivos. As **intervenções** para o tratamento dessas necessidades e o aproveitamento das oportunidades identificadas no PNL devem ser trabalhadas nos Planos Setoriais. Assim, observa-se que o plano estratégico é a parte inicial da solução que será desenvolvida no nível tático do Planejamento Integrado de Transportes, ou seja, nos Planos Setoriais.

Conforme o art. 7º da Portaria nº 123/2020, independentemente do nível de planejamento, se estratégico ou tático, todos os planos do sistema de Planejamento Integrado de Transportes devem possuir objetivos, metas, indicadores, atividades de monitoramento e atividades de avaliação.

Dessa maneira, diante do exposto na Portaria nº 123/2020 e nas competências regimentais estabelecidas na Portaria no 124/2020, apresentamos nos itens seguintes as orientações gerais e minimamente necessárias para que os Planos Setoriais possuam a **homogeneidade** e a **sinergia** necessárias para possibilitar uma **análise integrada e intermodal**, mas, ao mesmo tempo, sem prejudicar a **autonomia** das secretarias setoriais para ajustar seus planos táticos às realidades de cada modo.

4.1. Elementos de entrada obtidos do PNL

Para desenvolvimento dos Planos Setoriais, alguns **subsídios** podem ser **obtidos no PNL**, outros são essenciais para que haja coerência e compatibilidade entre os diferentes Planos que compõem o Planejamento Integrado de Transportes. A seguir, destacam-se os principais elementos do PNL que poderão ser utilizados como informações ou atributos de entrada nos Planos Setoriais.

- a) os **princípios, diretrizes e objetivos** que nortearam toda a concepção e elaboração do PNL 2035, são advindos principalmente da Política Nacional de Transportes e da Portaria nº 123/2020 (PNL 2035, item- 2). Esses elementos poderão ser alterados, com inclusão de novos ou a exclusão de outros, conforme realidades setoriais. Contudo, no item 4.3 deste Guia, serão apontados alguns elementos que deverão ser observados nos Planos Setoriais, para possibilitar a análise multimodal do sistema de transportes;
- b) os **grupos temáticos das iniciativas estratégicas** para o desenvolvimento do sistema de transportes nacional, além dos investimentos em infraestrutura. Apesar de poderem ser criados ou suprimidos grupos temáticos, conforme necessidade técnica, a utilização dos grupos indicados no PNL contribui para a consolidação desses tipos de projetos e iniciativas no âmbito do Ministério da Infraestrutura (PNL 2035 – item 2.1);
- c) as **demandas do PNL**, tanto em termos de matrizes de origem e destino, quanto as alocadas nas redes de transportes nos cenários simulados, atuais e futuras, de bens e pessoas, assim como a rede de simulação devem ser utilizadas como base nas simulações funcionais e avaliações de impactos. Necessidades de maior granularidade, detalhamento, atualização e ajustes das demandas, dos fluxos ou da rede devem ser incorporadas para avançar as simulações por meio de novos cenários, novas definições, e detalhamentos das redes setoriais ao acrescentar infraestruturas não contempladas no nível estratégico, bem como

modelos de alocação específicos. Esse desenvolvimento da rede de transportes deve manter a compatibilidade com os elementos constantes do plano estratégico (PNL 2035 – itens 4.1 a 4.3 e 5.1). Conforme Portaria nº 123/2020, o Plano Aeroviário Nacional fica dispensado de se basear em cenários de oferta de capacidade e demanda por transportes do PNL (art. 10º, Inc. II).

- d) a **Camada Estratégica de Análise** (CEA) para o transporte e logística nacionais pode auxiliar na identificação de necessidades e potencialidades específicas de cada setor, bem como no estabelecimento de prioridades. Destaque-se que ao considerar a CEA facilita-se a posterior convergência de priorização dos projetos e iniciativas, numa perspectiva multimodal, a ser realizada pelo Ministério da Infraestrutura (PNL 2035 – 4.4);
- e) o **sistema de avaliação por indicadores**, que mede o alcance da PNT, pode ser considerado como critério de hierarquização ou como metodologia para adequação das políticas setoriais. Apesar de poder ser acrescidos ou retirados indicadores entre os utilizados no PNL 2035 – item 4.5, no item 4.3 deste Guia, apontam-se alguns que permitirão consolidar uma visão comum a todos os modos.
- f) os **cenários futuros de simulação** do PNL 2035 poderão ser usados conforme necessidades dos Planos Setoriais. Contudo, posteriormente, neste Guia, serão apontados os alguns cenários do PNL que deverão ser considerados nos Planos Setoriais, de forma a ser possível uma análise sistêmica e intermodal, em nível tático, do conjunto de projetos e iniciativas a serem encaminhadas pelo Ministério da Infraestrutura para o PPA e PPI (PNL 2035 – item 6).
- g) a utilização do **Modelo Funcional** de alocação e divisão modal para simulação de cenários (no software VISUM®), pode ser acordado entre a EPL e a Secretaria interessada, cabendo à Secretaria a disponibilização de eventuais dados adicionais e ferramentas que se fizerem necessárias à avaliação de impactos em nível tático (PNL 2035).

O Quadro 02 apresenta alguns exemplos hipotéticos da relação das indicações do PNL e seus desdobramentos nos Planos Setoriais.

	Indicativos do PNL	Desdobramentos nos Planos Setoriais
Situação 1	No PNL, a análise dos resultados de uma simulação de cenário futuro mostra a necessidade de intervenção em uma determinada região em que os indicadores de Tempo Médio Ponderado, Custo Total de Transportes/TKU e Volume de Gases de Efeito Emitidos apresentaram resultados elevados em relação às demais regiões.	No âmbito do Plano Setorial de Transportes Terrestres, após avaliados os impactos e realizada a análise de pré-viabilidade, a intervenção apontada para a satisfação da necessidade indicada no PNL pode ser a implantação de uma ferrovia, indicadas as cidades a serem atendidas ao longo de seu traçado, viabilizada por meio de parceria com a iniciativa privada para atender os fluxos de transporte de grãos da região. Nesse caso, essa ferrovia constará também no Plano Setorial de Parcerias Terrestres.
Situação 2	No PNL, a análise dos resultados de uma simulação de cenários futuros mostra que, mesmo após a implantação das intervenções previstas na ferrovia e na rodovia, o indicador de Tempo Médio Ponderado para o transporte de cargas permanece elevado em um determinado corredor em relação aos demais corredores.	No âmbito do Plano Setorial Portuário, após avaliados os impactos e realizada a análise de pré-viabilidade, a intervenção apontada para a satisfação da necessidade indicada no PNL pode ser a implantação de ações de melhoria da gestão operacional portuária incluindo a coordenação da chegada dos caminhões e otimizar os fluxos internos dos portos, viabilizada com recursos do Orçamento Geral da União.
Situação 3	No PNL, a análise dos resultados de uma simulação de cenário futuro mostra a necessidade de intervenção em uma hidrovia para reduzir os valores dos indicadores de Tempo Médio Ponderado do Transporte de Cargas e Custo Total de Transportes/TKU nessa hidrovia.	No âmbito do Plano Setorial Hidroviário, após avaliados os impactos e realizada a análise de pré-viabilidade, a intervenção apontada para a satisfação da necessidade indicada no PNL pode ser dragagem e sinalização, viabilizada com recursos do Orçamento Geral da União.
Situação 4	No PNL, a análise dos resultados de uma simulação de cenário futuro mostra a necessidade de intervenção em uma determinada região em que o indicador de Tempo Médio Ponderado para o transporte de pessoas apresenta resultado elevado em relação às demais regiões indicando a necessidade de formas mais eficientes de transportes.	No âmbito do Plano Aeroviário Nacional, após avaliados os impactos e constada a não viabilidade de parceria isolada do ativo com a iniciativa privada, apontada na análise de pré-viabilidade, a intervenção apontada para a satisfação da necessidade indicada no PNL pode ser a concessão conjunta de um bloco de aeroportos regionais.

Quadro 02: Exemplos da relação do PNL e dos Planos Setoriais

Destaca-se que além dos elementos obtidos a partir do PNL, os Planos Setoriais devem:

- observar as **orientações** estabelecidas na **Estratégia Federal de Desenvolvimento**, inclusive quanto a simulação de cenários com projeção de demanda futura, que deve ser baseada nas **taxas de crescimento do PIB estabelecidas no Decreto nº 10.531/2020**, conforme apontado em item anterior; e
- ser norteados pelas **Diretrizes de Sustentabilidade do Ministério da Infraestrutura**, conforme disposto na **Portaria nº 5/2020**, inclusive considerando aspectos ambientais transversais, especialmente os relacionados à mitigação e adaptação à mudança do clima, ao processo de licenciamento e compensações ambientais e às questões socioeconômicas refletidas no território em que se inserem os empreendimentos previstos nos planos.

4.2. Referências Iniciais do Planejamento

Entende-se que os primeiros elementos a serem estabelecidos nos Planos Setoriais são os princípios, diretrizes e objetivos a serem seguidos.

Os princípios apontam os preceitos mais fundamentais a partir dos quais se baseará toda a construção do plano tático. As diretrizes apontarão as linhas gerais condutoras do desenvolvimento dos projetos e iniciativas, restringindo as possibilidades de solução dentro de limites do que é viável. Os objetivos devem conter a definição clara do que se pretende alcançar com o Plano Setorial, no horizonte temporal estabelecido.

Diante do exposto, os resultados desse tópico e que deverão constar dos Planos Setoriais são os princípios, diretrizes e objetivos.

4.3. Indicadores e metas

Um **sistema de indicadores** é fundamental para que se possa monitorar quanto os projetos e iniciativas em análise contribuem para o atingimento dos objetivos e metas estabelecidos para os Planos Setoriais, permitindo estabelecer prioridades entre eles ou fazer ajustes ao longo da execução dos Planos.

Nesse mesmo sentido, o art. 7º Portaria 123/2020 estabelece que os planos que compõem o Planejamento Integrado de Transportes deverão possuir **metas e indicadores**, seguindo as melhores práticas de gestão de políticas públicas.

O sistema de indicadores para avaliação de cenários do PNL 2035 foi concebido a partir da visão de que o plano deve realizar um diagnóstico da rede de transportes frente à demanda atual e ao prognóstico estratégico em cenários projetados, indicando necessidades e oportunidades na Camada Estratégica de Análise, para alcance de objetivos da Política Nacional de Transportes - PNT.

Dessa maneira, entre os objetivos da PNT, foram identificados aqueles referentes a fatores endógenos (que dizem respeito ao sistema de transporte) e estabelecidos os elementos de representação correspondentes. A partir desses elementos de representação foram definidos os indicadores utilizados no PNL 2035, conforme figura ao lado.

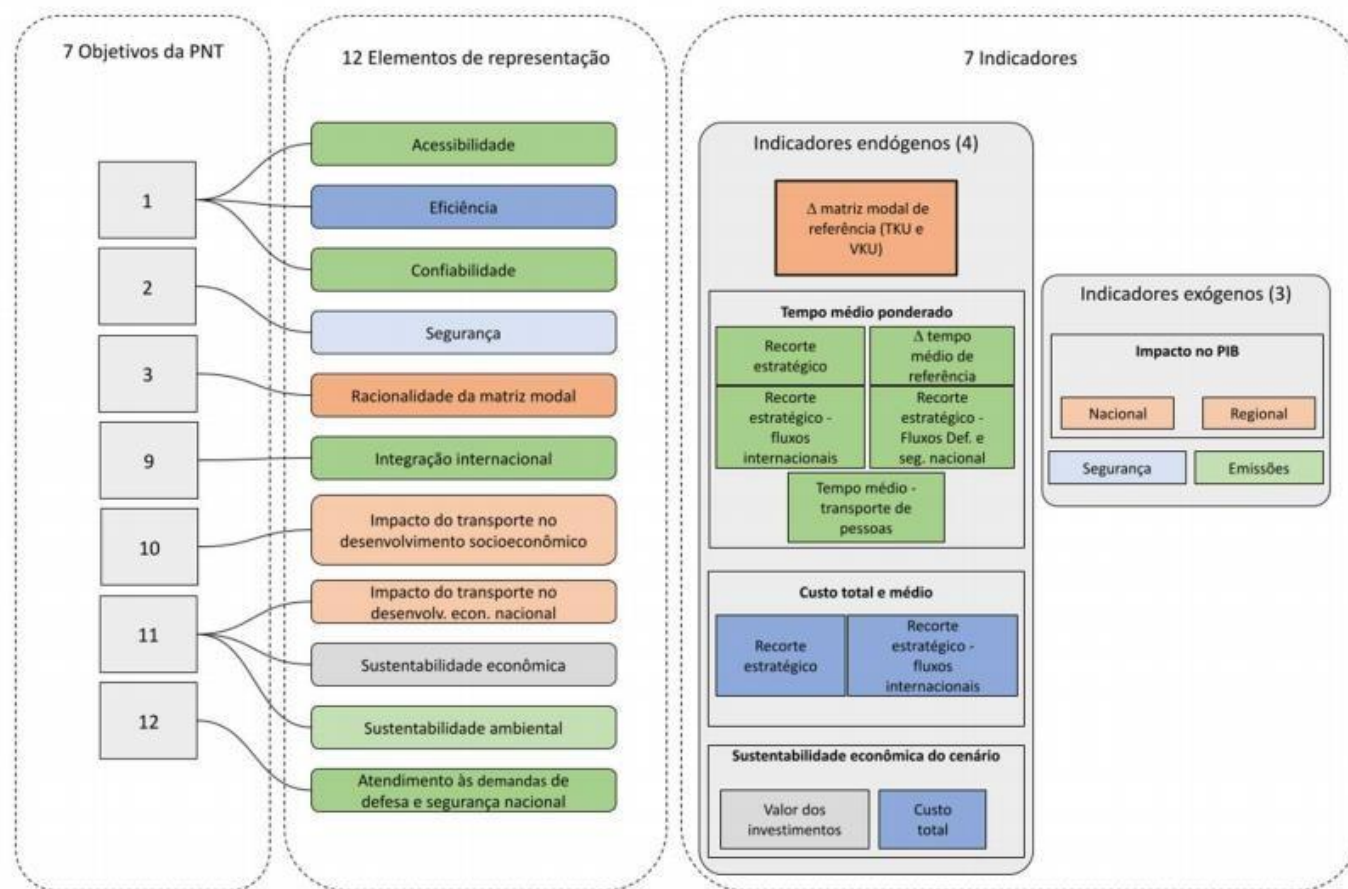


Figura 03: Sistema de Indicadores do PNL 2035
Fonte: EPL (2021)

O sistema de indicadores de cada Plano Setorial poderá contemplar indicadores diferentes daqueles constantes do PNL 2035. Contudo, para que seja possível consolidar um sistema comum de indicadores para avaliação do conjunto do Planejamento Integrado de Transportes, com uma visão multimodal, **devem ser considerados minimamente indicadores relacionados aos seguintes elementos de representação: acessibilidade, eficiência, confiabilidade, segurança, impacto do transporte no desenvolvimento econômico (nacional e regional), sustentabilidade ambiental e sustentabilidade econômica.**

As métricas e formas de cálculo dos indicadores, devem, sempre que possível, consideradas as particularidades dos modos, ser as mesmas utilizadas no PNL 2035. Caso não seja possível usar um indicador, com métricas e métodos de cálculo semelhantes, solicita-se debater o assunto com a SFPP/DPI, de forma a tentar uma solução que possibilite uma maior compatibilidade com os demais modos de transporte e com o PNL.

Diante do apresentado, os resultados desse tópico e que deverão constar dos Planos Setoriais são o sistema de indicadores (com as respectivas métricas e formas de cálculo) e as metas correspondentes, vinculados aos objetivos estabelecidos para o Plano.

4. Programas, Projetos e Iniciativas

Deve-se propor projetos e iniciativas que contribuam para o atingimento dos objetivos e metas estabelecidos. Os projetos e iniciativas poderão ser voltados para desenvolvimento de infraestrutura ou para melhoria de outros elementos do sistema de transportes, tais como: pessoal, veículos, equipamentos, informações, governança, gestão e operação.

1. Projetos de infraestruturas

Para a **pré-seleção dos projetos de infraestrutura**, sugere-se utilizar a **simulação e a avaliação** de alternativas de infraestruturas em cenários atual e futuros, considerando suas capacidades, custos de intervenções e

impactos . Em atendimento ao disposto no § 3º do art. 5º da Portaria nº 123/2020 e de forma a possibilitar a posterior compatibilidade entre o PNL, **devem ser considerados minimamente os seguintes cenários oriundos do PNL 2035: Cenário 1 – Projetos em andamento/Referência; Cenário 2 – Projetos Previstos/Referência; Cenário 3 - Projetos Previstos/Transformador; e Cenário EPL.** Além desses cenários pode-se simular outros, tendo em vista as necessidades técnicas identificadas nos Planos Setoriais. Essas simulações, permitirão uma visão sistêmica dos projetos com maior potencial de contribuir com o atingimento dos objetivos e metas estabelecidos no Plano Setorial.

Para os projetos de infraestrutura pré-selecionados, é importante que seja feita uma **análise de pré-viabilidade**. As metodologias para essa análise poderão ser definidas pela secretaria responsável pela elaboração do Plano Setorial, sendo necessário que o resultado possibilite comparar de maneira objetiva as opções estudadas. Contudo, de forma a tornar as metodologias mais compatíveis com as orientações do Governo Federal, sugere-se a utilização do Guia Prático de Análise Custo-Benefício, apresentado em 2020, pelo Ministério da Economia , particularmente quanto aos casos estratégico e econômico do Modelo de Cinco Casos (Five Case Model), mencionada no citado documento. Esta sugestão possibilita padronização das entradas para posterior comparação entre os resultados dos diversos projetos oriundos dos Planos Setoriais. Nesse caso, destacamos ser possível estabelecer critérios e passos metodológicos mais simplificados, tendo em vista o detalhamento exigido em um planejamento de nível tático.

Dessa maneira, partindo das **análises de cenários e de pré-viabilidade** mencionadas nos parágrafos anteriores, poderá ser feita a **priorização** dos investimentos em infraestrutura elencados nos Planos Setoriais.

Na sequência, conforme estabelecido no § 1º do art. 5º da Portaria nº 123/2020, os Planos Setoriais indicarão os projetos que deverão ser estudados em detalhe, seja para execução com recursos públicos ou por meio de parceria com a iniciativa privada.

Dessa forma, a separação dos investimentos em infraestruturas para tratamento com recursos públicos, por meio Orçamento Geral da União – OGU, daquelas que tem maior vocação para investimento privado, por meio de parcerias, é uma análise que deve ser feita nos Planos Setoriais. Os critérios e metodologia utilizados na separação entre esses tipos de projetos devem ser objetivos e a aplicação deve estar devidamente apresentada no Plano Setorial, de forma a possibilitar a tomada de decisão acerca das opções de conceder à iniciativa privada ou prover diretamente a exploração das infraestruturas. Para isso poderá ser realizada, por exemplo, análise baseada na metodologia do *Value for Money*.

4.4.2 Iniciativas estratégicas

Além dos investimentos em infraestruturas, seja por meio de parcerias com o setor privado ou com a aplicação de recursos públicos, os planos setoriais devem contemplar a proposição detalhada de iniciativas destinadas ao **aperfeiçoamento das práticas setoriais** e ao **desenvolvimento do setor** de transportes que atendem a PNT e auxiliam o alcance dos objetivos. Os impactos projetados para a rede de transporte futura dependem, tanto das ações de intervenções diretas nas infraestruturas, quanto dessas iniciativas regulatórias, ações, programas ou políticas públicas.

O PNL 2035 (item 2.1) sugere alguns **grupos temáticos de iniciativas estratégicas** a serem tratados no âmbito dos Planos Setoriais:

- **Pessoal:** reúne as ações voltadas para a política de pessoal com foco na capacitação para o desenvolvimento de competências, no estímulo aos colaboradores, no fortalecimento da comunicação e integração entre as unidades, na incorporação de tecnologias e técnicas inovadoras e de alto desempenho criando condições de aumento da produtividade, no desenvolvendo de uma cultura organizacional voltada para resultados e para o bem-estar no trabalho que geram a sensação de pertencimento à instituição e o trabalho de equipe integrado;

- **Veículos:** envolve as ações voltadas para modernização dos veículos e seus componentes buscando implementar soluções tecnológicas que contribuam para a redução dos impactos socioambientais e o aumento da sustentabilidade econômico-financeira do Setor de Transportes;
- **Equipamentos:** consiste em ações que têm como objeto os equipamentos que auxiliam a operação, a manutenção ou o controle do sistema de transportes, destacando a modernização desses equipamentos e sua adequação à demanda. Assim como as ações voltadas para os veículos, a modernização dos equipamentos também pode contribuir para a redução dos impactos socioambientais e o aumento da sustentabilidade econômico-financeira do Setor de Transportes;
- **Governança, gestão e operação:** consiste nas ações com o objetivo de melhorar a gestão pública do setor de transportes, abrangendo: revisão, automatização e desburocratização de processos, com vistas a aperfeiçoar a operação dos transportes, com foco na segurança, na redução dos custos e dos tempos de operação, impactando na eficiência do setor; gestão de riscos; redução de custos administrativos e ocasionados por exigências governamentais; revisão da estrutura político-institucional; maior integração intra e entre os órgãos setoriais; aprimoramento, simplificação e atualização de leis, normas infralegais e regulatórias; comunicação e transparência;
- **Informação:** envolve ações destinadas ao aprimoramento da gestão das informações do setor de transportes para a obtenção, o tratamento, a consolidação e a disponibilização de dados e informações integrados e digitalizados, em meio de fácil acesso aos diversos órgãos e ao cidadão, de forma a possibilitar o monitoramento e o conhecimento do estado dos transportes, bem como simplificar o acesso aos serviços públicos prestados pelo Ministério e suas vinculadas.

Assim como realizado para os projetos de investimentos em infraestruturas, os Planos Setoriais devem apresentar a **avaliação de impacto** das iniciativas estratégicas propostas nos objetivos setoriais, bem como sua **classificação conforme prioridade** de atendimento das políticas de transporte de bens e pessoas.

Complementarmente à separação dos projetos que possuem vocação para serem trabalhados por meio de parcerias, daqueles que serão efetivados com recursos públicos, sugere-se analisar também a possibilidade de utilização dos **instrumentos de financiamento e fomento** disponíveis no âmbito do setor de transporte, tais como o Fundo Nacional de Aviação Civil – FNAC e Fundo de Marinha Mercante – FMM. A utilização desses recursos, desde que possível pelas regras atuais, ou após proposição e aceitação de ajustes nas normas nas quais se baseiam, pode viabilizar uma relevante fonte financeira de viabilização de projetos e iniciativas.

Uma vez definidos e priorizados em nível tático, os **projetos e iniciativas sinérgicas** voltadas para o atingimento de um mesmo objetivo podem ser agrupados em um **programa**. Já os conjuntos temáticos de programas, projetos e iniciativas, estabelecidos para a consecução dos objetivos definidos, tendo as diretrizes como elemento de restrição, construirão as estratégias ou eixos de atuação (por exemplo, melhoria na gestão, ampliação de capacidade de infraestruturas etc.).

Em resumo, os resultados associados ao exposto neste tópico que deverão constar dos Planos Setoriais são:

- **relação dos projetos de desenvolvimento de infraestruturas**, classificadas conforme **prioridade** para atendimento das políticas de transporte de bens e pessoas, acompanhadas da respectiva avaliação de impacto no tratamento das necessidades e potencialidades;



- a indicação e detalhamento da **metodologia de avaliação de alternativas ou cenários** (Análise Multicritério, Sistema de Indicadores ou outra metodologia a ser definida pela secretaria responsável pela elaboração do plano setorial);
- a **análise de pré-viabilidade dos empreendimentos de infraestrutura** propostos como soluções para tratamento das necessidades e potencialidades, atuais e futuras (Modelo de Cinco Casos/Análise Custo-Benefício – ACB ou outra metodologia a ser definida pela secretaria responsável pela elaboração do plano setorial). Essa análise deve incluir, entre outros elementos, a **estimativa preliminar de CAPEX e OPEX** e respectivos **arranjos geográficos e operacionais**, que tendo em vista o nível tático dos Planos Setoriais, podem ser calculados com base em valores parametrizados, variando conforme porte ou outras características, por tipo de empreendimento;
- a indicação e detalhamento dos critérios e metodologia utilizada na **separação dos projetos que devem ser executados por meio de recursos do Orçamento Geral da União**, daqueles que serão executados por meio de **parcerias com a iniciativa privada**;
- a **relação priorizada dos projetos** que devem ser executados por meio de recursos do **Orçamento Geral da União**;
- a **relação priorizada dos projetos** que devem ser executados por meio de **parcerias com a iniciativa privada**; e
- se aplicável, a proposta de **utilização de recursos dos fundos de fomento** do setor de transporte;
- a **relação priorizada de iniciativas** destinadas ao aperfeiçoamento das **práticas setoriais** e ao desenvolvimento do setor, além dos investimentos em infraestruturas.

4.5. Planos Setoriais de Parceria

Conforme estabelecido no § 2º do art. 5º da Portaria nº 123/2020, os Planos Setoriais deverão contemplar estudo das iniciativas para execução por meio de parceria com a iniciativa privada, denominados **Planos Setoriais de Parcerias**.

Dessa maneira, entende-se que o Plano Setorial de Parceria deve estar contemplado no Plano Setorial correspondente. Destaca-se a possibilidade de os Planos Setoriais de Parcerias serem separados em módulos específicos, sempre que justificado pelas necessidades inerentes aos modos de transporte. Assim, por exemplo, o Plano Setorial Terrestre, poderá apresentar o Plano Setorial Terrestre de Parcerias, composto pelo Módulo de Parcerias Rodoviário e pelo Módulo de Parcerias Ferroviário.

Nesse tópico, vale destacar novamente o que estabelece o Art. 7º da Portaria nº 123/2020:

“Art. 7º Os planos que compõem o Planejamento Integrado de Transportes deverão possuir diretrizes, objetivos, metas e indicadores e deverão contemplar atividades de monitoramento e avaliação, seguindo as melhores práticas de gestão de políticas públicas”.

Assim, os Planos Setoriais de Parceria precisam apresentar os **elementos de governança e gestão** que forneçam informações gerenciais, contemplando, no mínimo: a definição das **diretrizes, objetivos e metas mensuráveis** do programa, e **indicadores de desempenho**.



4.6. Instrumentos de monitoramento e avaliação

O art. 7º da Portaria 123/2020 estabelece que os planos que compõem o Planejamento Integrado de Transportes deverão contemplar **atividades de monitoramento e avaliação**, seguindo as melhores práticas de gestão de políticas públicas.

Assim, para que seja possível acompanhar a execução dos Plano Setoriais, é fundamental a definição de **metodologia de monitoramento e avaliação de resultados e cumprimentos dos objetivos** do Plano.

Nesse sentido, sugere-se utilizar os **indicadores** estabelecidos, conforme item 4.3 deste Guia, sem prejuízo de serem incluídas outras informações e indicadores que possibilitem efetuar o monitoramento, a avaliação e gestão de risco do Plano Setorial.

Além da definição dos indicadores e informações a serem utilizadas no acompanhamento da execução de cada Plano Setorial, devem ser definidas **rotinas e procedimentos** a serem implementados para o referido acompanhamento.

O item 6 deste Guia apresenta alguns elementos e aspectos gerais do Sistema de Monitoramento e Avaliação do Planejamento Integrado de Transportes, que poderá servir de orientação para desenvolvimento dos instrumentos de monitoramento e avaliação dos planos táticos.



4.7. Plano de Comunicação

Os Planos Setoriais devem conceber um Plano de Comunicação envolvendo atividades **desde a etapa de elaboração até a implementação** de cada plano. Além da **disponibilização de dados e informações** do setor importantes para a sociedade, o plano de comunicação envolve as atividades necessárias à **escuta e participação da sociedade, em geral, e do setor de transportes, em particular**, no processo de planejamento.

Assim, o Plano de Comunicação deve acompanhar o cronograma de elaboração dos instrumentos do PIT e da sua implementação. Nesse sentido, são sugeridos alguns itens de comunicação:

- Para a etapa de **elaboração** dos Planos Setoriais: Audiências e Consultas Públicas; Oficinas de Trabalho; Relatórios de Andamento; Seminários com Legislativo, Governos Estaduais e o Distrital.
- Para a etapa de **implementação** dos Planos Setoriais: relatórios de acompanhamento e avaliação de resultados; o próprio Sistema de Monitoramento e Avaliação dos planos disponibilizado em site amigável e de interação facilitada.

Outras iniciativas de participação e comunicação podem ser propostas.

4.8. Indicativos para o Plano Geral de Parcerias

Conforme estabelecido no Art. 6º da Portaria nº 123/2020, o Plano Geral de Parcerias (PGP) consolidará os Planos Setoriais de Parcerias (PSP), a fim de subsidiar a qualificação de projetos no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos - PPI, instituído pela Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016.

Diante do exposto, é importante que os **PSPs** forneçam **subsídios** para a

elaboração do **PGP**, entre as quais, destacam-se:

- a **lista hierarquizada** dos projetos que se sugere ser desenvolvidos por meio de parcerias com a iniciativa privada;
- as **análises de pré-viabilidade** para cada um dos projetos apontados;
- sugestão do tipo de parceria a ser utilizado para cada projeto; e
- **sugestões regulatórias ou de aprimoramento dos instrumentos jurídicos** (edital, contrato etc.), destinadas ao aperfeiçoamento do processo de delegação dos ativos a iniciativa privada.

A **lista hierarquizada** dos projetos a serem desenvolvidos por meio do **OGU** e respectivas **análises de pré-viabilidade** também servirão de subsídios para a elaboração do Plano Geral de Parcerias como **possibilidades de concessões intermodais** a serem estudadas.

4.9. Indicativos para o Plano Geral de Ações Públicas

O Plano Geral de Ações Públicas (PGAP) consolidará as iniciativas estratégicas destinadas ao aperfeiçoamento das práticas setoriais e as listas de projetos de infraestruturas a serem desenvolvidos por meio do OGU, após a identificação das possibilidades de concessões intermodais para composição do Plano Geral de Parcerias.

Diante do exposto, os **Planos Setoriais** fornecem os subsídios para a elaboração do **Plano Geral de Ações Públicas**, entre as quais, destacam-se:

- a **lista hierarquizada dos projetos de infraestruturas** a serem desenvolvidos por meio do **OGU** e respectivas **análises de pré-viabilidade**; e
- a **relação priorizada de iniciativas estratégicas** destinadas ao aperfeiçoamento das práticas setoriais e ao desenvolvimento do setor e, sempre que possível, respectivas **análises de impacto**.



5. O Plano Geral de Parcerias

Uma adequada disponibilidade de infraestrutura e de seus serviços correlatos é condição indispensável para que um país possa desenvolver vantagens competitivas, alcançando maior grau de especialização produtiva.

Para realização dos empreendimentos que irão ampliar as potencialidades econômicas do Brasil, o fator preponderante é a busca por parcerias com o setor privado, seja por meio de **privatizações, concessões ou Parcerias Público-Privadas - PPPs**. Para subsidiar a tomada de decisões quanto ao investimento mais bem qualificado, ou que diante das necessidades da política pública atendam aos requisitos definidos, serão publicados no Plano Geral de Parcerias os empreendimentos que possuem maior atratividade para o mercado, atendidos os interesses públicos.

Segundo consta na Portaria nº 123/2020 no seu art.º 6 o “**Plano Geral de Parcerias consolidará os Planos Setoriais de Parcerias**, a fim de subsidiar a qualificação de projetos no âmbito do **Programa de Parcerias de Investimentos - PPI**, instituído pela Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016”.

O Plano Geral de Parcerias tem como objetivo principal **a integração dos planos setoriais de parcerias**, apresentando as alternativas potenciais de investimentos nacionais e internacionais nos setores de infraestrutura. Nessa etapa do planejamento, é fundamental a **compatibilização temporal e geográfica** das propostas setoriais com o objetivo de **garantir a operacionalização dos corredores de transporte**, considerando não só os empreendimentos a serem viabilizados por meio de parcerias, mas também as intervenções diretas. Além disso, no PGP é realizada a **hierarquização entre as propostas de diferentes modos** de transporte resultando na organização de um **portifólio de parcerias**.

Nesse plano constará a **caracterização dos empreendimentos**, bem como as **diretrizes governamentais** no âmbito de cada projeto, contendo o fluxo das etapas para a concretização da parceria, com base na legislação vigente.

Dessa forma, além da consolidação dos planos setoriais de parcerias, o

Plano Geral de Parcerias é o documento propício para avaliar os resultados do PNL, buscando identificar potenciais parcerias intermodais (soluções de parcerias com mais de um modo de transporte envolvido ou infraestruturas de diferentes jurisdições). Com esta finalidade, no âmbito do Plano Geral de Parcerias, **são analisadas tanto as intervenções dos planos setoriais de parcerias quanto as infraestruturas constantes nas relações setoriais para tratamento com recursos públicos**.

O estudo das **possibilidades de arranjos intermodais** deve avaliar os impactos desses arranjos e buscar resultados equivalentes aos táticos (listados na seção anterior), porém, para conjuntos de infraestruturas de diferentes modos e esferas administrativas que operam com alta dependência. Nesse sentido, alguns critérios são desejáveis para seleção de alternativas de estudo de parcerias intermodais:

- o conjunto de infraestruturas deve fazer parte de um mesmo corredor de transporte, com relevância seja em volume transportado ou em valor (informações que podem ser obtidos do PNL)
- o conjunto de infraestruturas deve funcionar de forma complementar, atendendo aos mesmos fluxos, e não concorrencial.
- a alternativa de parceria intermodal deve ser mais vantajosa que as alternativas de parcerias ou ações de governo exercidas separadamente.
- para viabilização das parcerias, o PGP deve conter instrumentos fundamentais, tais como:
- análise de viabilidade, seja análise de pré-viabilidade ou Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental - EVTEA;
- Plano de Investimentos e Termo de Risco de Investimentos.

Assim, a elaboração do PGP resulta em **novas listas de infraestruturas hierarquizadas**, uma lista para parcerias com a **iniciativa privada que subsidiará o PPI** e outra para viabilização por meio do **OGU que subsidiará o PPA**.

Além dos itens elencados anteriormente, vale destacar novamente o art. 7º da Portaria nº 123/2020, segundo o qual “os planos que compõem o Planejamento Integrado de Transportes deverão possuir diretrizes, objetivos, metas e indicadores e deverão contemplar atividades de monitoramento e avaliação, seguindo as melhores práticas de gestão de políticas públicas”.

Desse modo, o Plano Geral de Parcerias alinha o vínculo entre as diretrizes resultantes do planejamento setorial e as medidas voltadas ao investimento privado com a sua publicação. Essa ferramenta terá extrema importância para o cenário econômico, impulsionando a implementação de ações e políticas públicas. A consolidação do **Plano Geral de Parcerias encerra o ciclo tático do Planejamento Integrado de Transporte** que alimentará a estruturação e implementação dos projetos dos empreendimentos e intervenções propostos, bem como a implementação das ações e iniciativas relacionadas no nível tático.

6. O Sistema de Monitoramento e Avaliação do Planejamento Integrado de Transportes.

No PNL, foram definidos objetivos, seus respectivos indicadores, estimados para cada um dos cenários, tanto o base 2017, quanto os futuros com horizonte de 2035. O monitoramento dos objetivos do PNL será realizado em cada ciclo de atualização do Planejamento Integrado de Transportes, conforme previsto na Portaria nº 123/2020, ou seja, em **períodos de 4 anos** com a atualização das bases do PNL e das estimativas dos indicadores.

Por sua vez, os Planos Setoriais têm que definir seus respectivos objetivos, indicadores e metas, devendo considerar, no mínimo, os objetivos do PNL apontado nos itens anteriores, sendo que outros objetivos do PNL ou indicadores adicionais podem ser adotados nos planos táticos. Cada Secretaria Setorial é responsável pelo monitoramento dos indicadores dos respectivos Planos Setoriais, bem como pelo ciclo de **avaliação tática e operacional** correspondente.

A SFPP é órgão responsável pelo monitoramento dos indicadores do PNL e pela consolidação do conjunto de indicadores do Planejamento Integrado de Transportes. Esse monitoramento consolidado fornecerá os dados para os **quatro ciclos de avaliação e revisão** relacionados com cada nível de decisão e atuação do Planejamento Integrado de Transportes:

- **Ciclo de avaliação e revisão operacional:** os dados do monitoramento são utilizados para avaliar se e como os procedimentos de implementação dos programas, projetos e ações impactaram nos transportes e nos indicadores. Os procedimentos implementados estão adequados ao alcance dos objetivos estabelecidos nos diversos planos? Essa avaliação é subsídio para a revisão dos procedimentos e normas de execução e implementação;
- **Ciclo de avaliação e revisão tático:** os dados do monitoramento são utilizados para avaliar se e como as estratégias e os programas adotados nos planos setoriais táticos e no Plano Geral de Parcerias impactaram nos transportes e nos indicadores. Como as estratégias e programas implementados impactaram no estado dos transportes? Essa avaliação é subsídio para a revisão das estratégias e programas dos Planos Setoriais, do PGP e do PNL no ciclo de atualização;
- **Ciclo de avaliação e revisão estratégico:** os dados do monitoramento são utilizados para acompanhar o alcance e a viabilidade das metas definidas em cada plano setorial, no PGP e no PNL. As metas foram alcançadas? São factíveis ou foram alcançadas sem esforço? Essa avaliação é subsídio para a revisão das metas dos diversos planos no ciclo de atualização;
- **Ciclo de avaliação e revisão estrutural:** os dados do monitoramento são utilizados para a revisão do diagnóstico dos transportes realizado no nível estratégico, ou seja, no PNL. Essa revisão do diagnóstico do PNL pode resultar na identificação de novas necessidades e oportunidades, redefinição dos objetivos e metas do PNL, situação que impacta na atualização dos planos setoriais táticos e no PGP.

Dessa forma, o **Sistema de Monitoramento e Avaliação** do Planejamento Integrado de Transportes deverá ser elaborado e implementado de forma coordenada pelas secretarias responsáveis por cada plano que compõem o Planejamento Integrado de Transportes.

A Figura 04 apresenta o **fluxo do Planejamento Integrado de Transporte**, considerado o sistema de monitoramento e avaliação

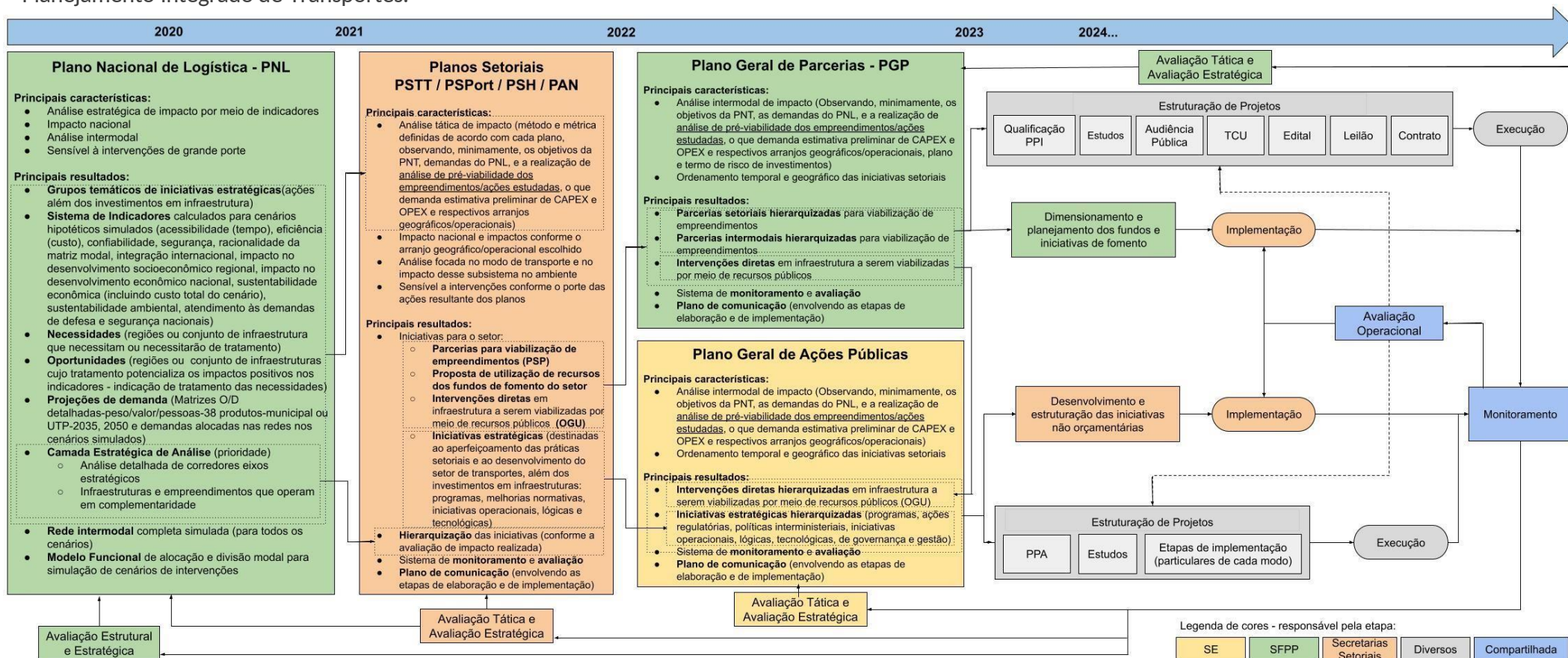


Figura 04: Fluxo do Planejamento Integrado de Transportes.



#concretiza

BRASIL

