

Contribuição à Consulta Pública sobre a Avaliação Estratégica do PNL 2050 - Problemas do Sistema de Transporte Brasileiro

Instituição: Instituto de Energia e Meio Ambiente (IEMA)

Representante: André Luís Ferreira e Mariana Ramos

Cargo/Função: Diretoria Executiva

E-mail de contato: andre@energiaeambiente.org.br e mariana@energiaeambiente.org.br

Data: 16/01/2026

1. Considerações iniciais

O Instituto de Energia e Meio Ambiente (IEMA) reconhece os avanços metodológicos apresentados no ciclo atual do Plano Nacional de Logística – PNL 2050, especialmente no esforço de inverter a lógica tradicional de planejamento, priorizando a identificação de problemas antes da proposição de projetos. Destaca-se também a ampliação do escopo analítico do plano, que passa a contemplar não apenas os problemas associados ao mercado de exportação, mas também aqueles relacionados ao mercado interno, considerando fluxos com foco na origem e no destino, o transporte de passageiros e problemas de natureza mais abrangente do sistema de transportes. A incorporação de análises qualitativas e quantitativas reforça esse avanço em relação a ciclos anteriores do planejamento logístico nacional.

Entretanto, o documento “Avaliação Estratégica do PNL 2050: Problemas do Sistema de Transporte Brasileiro”, disponibilizado no âmbito da Consulta Pública do PNL 2050, não explicita de forma detalhada e completa os métodos, critérios e fontes das informações utilizados, na seleção dos problemas que orientarão a construção do cenário-meta do plano.

Cabe ainda destacar que o documento analisado consolida resultados associados tanto à Etapa 2 – Diagnóstico quanto ao início da Etapa 3 – Definição de Problemas e Objetivos de Atuação, conforme estabelecido nas Diretrizes Metodológicas do PNL 2050. Diante disso, esta contribuição está estruturada a partir da cadeia lógica do planejamento, examinando de forma integrada a construção do diagnóstico e sua posterior conversão em problemas estratégicos, com o objetivo de contribuir para o aprimoramento do processo decisório subsequente.

2. Construção do diagnóstico

2.1 Análises prospectivas e explicitação do cenário contrafactual

As Diretrizes Metodológicas do PNL 2050 estabelecem que o diagnóstico do sistema de transportes deve incorporar, de forma explícita, uma leitura prospectiva, por meio da construção e análise de um cenário contrafactual, de modo a permitir a identificação não apenas de deficiências atuais, mas também de problemas futuros que possam comprometer o desempenho do sistema de transporte no horizonte de longo prazo. No entanto, o documento “Avaliação Estratégica do PNL 2050: Problemas do Sistema de Transporte Brasileiro” não explicita de que forma análises prospectivas foram efetivamente incorporadas ao processo de identificação dos problemas.

Embora os enunciados de alguns problemas específicos, especialmente aqueles relacionados ao transporte de cargas, apresentem algumas referências isoladas às projeções de produção até 2050, não é informado se os dados utilizados decorrem da Matriz Origem-Destino (OD) revisada após a consulta pública realizada entre abril e maio de 2025 ou se ainda correspondem à versão da Matriz OD originalmente disponibilizada, sem alterações.

Caso tenham sido utilizadas versões atualizadas da Matriz OD, o documento não informa onde esses dados estão disponibilizados, tampouco explicita se e como os questionamentos e contribuições apresentados durante a consulta pública da Matriz OD foram incorporados ao processo de revisão. Essa ausência de transparência dificulta a compreensão da robustez das projeções apresentadas e da sua influência na definição dos problemas estratégicos.

A não explicitação do uso do cenário contrafactual e da base prospectiva das projeções adotadas gera incertezas quanto ao horizonte temporal efetivamente considerado no diagnóstico, levantando a dúvida se os problemas apresentados foram definidos exclusivamente a partir da leitura do cenário atual. Tal abordagem compromete o caráter estratégico do planejamento de longo prazo, uma vez que a seleção de problemas baseada apenas na realidade presente tende a reforçar corredores e infraestruturas existentes, limitando a capacidade do plano de antecipar desafios futuros e induzir transformações estruturais no sistema de transportes.

Recomenda-se, portanto, explicitar de forma clara: (i) como o cenário contrafactual foi construído, quais premissas foram adotadas; (ii) como as análises prospectivas influenciaram na identificação dos problemas estratégicos; (iii) qual versão da Matriz OD fundamentou as análises; (iv) onde os dados atualizados estão disponibilizados; e (v) como as contribuições oriundas da consulta pública da Matriz OD foram incorporados no processo de atualização.

2.2 Mapeamento de impactos socioambientais

Outra lacuna relevante refere-se à ausência da incorporação do mapeamento de impactos socioambientais negativos proporcionado pelo sistema de transporte existente. Essa ausência limita a compreensão dos problemas socioambientais acarretados pela implantação e operação da infraestrutura atual, dificultando, senão impedindo, sua incorporação na construção do Cenário-Meta. Tal cenário não deve ser desenhado apenas com base em indicadores de fluxo, capacidade ou saturação, desconsiderando os potenciais impactos significativos sobre territórios, ecossistemas e populações vulneráveis.

A ausência de qualquer tratamento específico sobre o desmatamento no diagnóstico constitui uma lacuna relevante a ser destacada, considerando o horizonte de longo prazo do PNL 2050 e seu potencial de indução de alterações na dinâmica territorial. Tal ausência fragiliza a capacidade do PNL 2050 de contribuir para metas nacionais de redução do desmatamento, conforme previsto no 6º Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm).

Além disso, no diagnóstico apresentado, a dimensão socioambiental é pouco considerada nas explicações associadas aos problemas apresentados no documento. Em diversos casos, as descrições concentram-se predominantemente em aspectos operacionais, logísticos ou econômicos, sem explicitar os efeitos socioambientais decorrentes da existência, operação ou eventual ampliação das infraestruturas analisadas.

Recomenda-se que o diagnóstico incorpore de forma explícita e sistemática o mapeamento de impactos e riscos socioambientais das infraestruturas existentes, conforme previsto no documento “Diretrizes Metodológicas para o Plano Nacional de Logística 2050”.

3. Transformação do diagnóstico em problemas estratégicos

3.1 Estruturação, uso e documentação das informações qualitativas levantadas nas entrevistas, consultas públicas e encontros regionais

O documento em consulta pública indica que a identificação dos problemas se apoiou fortemente em informações qualitativas oriundas de entrevistas com empresas, associações do setor produtivo, governos estaduais, consultas públicas e encontros regionais. Contudo, não são apresentados os procedimentos metodológicos utilizados para estruturar, tratar e integrar esses dados qualitativos ao processo de definição dos problemas.

Não se explicitam, por exemplo, os critérios de consolidação das percepções dos diferentes atores, o método de categorização ou ponderação das contribuições, os procedimentos adotados para tratar divergências e a forma de articulação entre evidências qualitativas e dados quantitativos.

Recomenda-se a disponibilização pública de um documento que explicita o método de análise qualitativa adotado, os critérios de validação das informações coletadas e sua integração ao processo de definição dos problemas estratégicos.

3.2 Critérios na seleção dos problemas

No que se refere aos problemas específicos relacionados ao transporte de carga, o documento menciona a adoção de critérios de seleção dos problemas apresentados. Entretanto, tais critérios são descritos de forma excessivamente sucinta, sem o detalhamento necessário para permitir a compreensão de como foram operacionalizados, aplicados e ponderados no processo de seleção. Em especial no caso dos problemas específicos de abastecimento interno, onde não está claro os critérios para a seleção dos produtos analisados.

Para os problemas associados ao transporte de passageiros e para os problemas classificados como abrangentes, embora estes sejam acompanhados de justificativas quanto à sua importância, não são apresentados critérios explícitos de seleção nem a metodologia utilizada para distingui-los de outros problemas potenciais do sistema de transportes.

Um problema que poderia ser elencado como problema abrangente é o desmatamento associado à implantação e à operação de infraestruturas de transporte. Trata-se de um tema diretamente relacionado ao planejamento logístico de longo prazo e objetivo de políticas públicas estruturantes da agenda ambiental com metas nacionais formalmente estabelecidas, conforme previsto no 6º Plano de Ação para Prevenção e Controle do

Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) e no 4º Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Bioma Cerrado (PPCerrado).

Recomenda-se explicitar: (i) os critérios utilizados para a seleção e priorização dos problemas; (ii) a forma como esses critérios foram operacionalizados e aplicados; e (iii) o alinhamento dessa priorização com os objetivos estratégicos do plano e com políticas públicas estruturantes, em especial aquelas relacionadas à agenda ambiental e territorial.

3.3 Falta de definições operacionais nos enunciados dos problemas

Observa-se que os enunciados dos problemas apresentados não são acompanhados, de forma sistemática, por definições claras dos conceitos utilizados. Termos como “vias saturadas”, “baixa capacidade”, “gargalos”, “ineficiências” ou “conectividade inadequada” não são explicitados a partir de parâmetros objetivos, métricas quantificáveis ou limiares associados aos indicadores utilizados no diagnóstico.

Essa ausência, dificulta a compreensão e magnitude dos problemas identificados, a comparação entre diferentes regiões e modais. Além disso, não explicita com a necessária clareza em que condições determinado fenômeno é caracterizado como problema estratégico no âmbito do PNL 2050.

Recomenda-se que os problemas diagnosticados sejam acompanhados de definições operacionais explícitas, associadas a métricas e indicadores verificáveis, de modo a fortalecer a robustez do diagnóstico e sua coerência com as etapas subsequentes do planejamento.

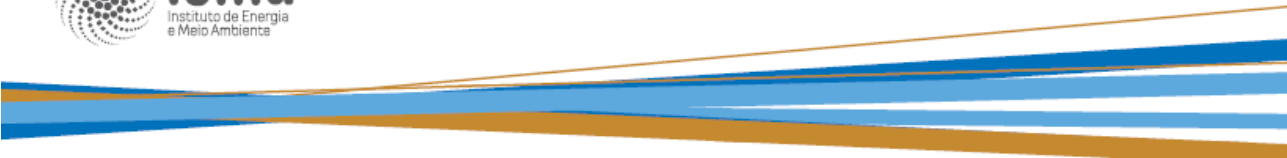
3.4 Ausência da identificação das oportunidades

As Diretrizes Metodológicas do PNL 2050 estabelecem que a Etapa 3 deve contemplar, além da identificação de deficiências, a identificação de oportunidades como indutoras do desenvolvimento de longo prazo. Contudo, o documento não apresenta esse componente, nem explicita a metodologia para sua identificação ou a forma como essas informações subsidiarão a etapa seguinte de construção do cenário-meta.

Recomenda-se explicitar o tratamento metodológico das oportunidades, sua relação com os problemas identificados e sua incorporação na definição dos objetivos de atuação.

4. Considerações finais

A construção do diagnóstico e da definição dos problemas estratégicos têm implicações diretas para a elaboração do Cenário-Meta. Apesar dos inegáveis avanços demonstrados



até o momento no processo de elaboração no PNL 2050, a ausência de análises prospectivas robustas, a fragilidade da incorporação da dimensão socioambiental e a pouca clareza na explicitação dos critérios utilizados na seleção dos problemas podem levar à reprodução, na elaboração do Cenário-Meta, de alguns padrões e problemas verificados em Planos anteriores, reduzindo, assim, sua capacidade transformadora.

O IEMA reforça que a explicitação dos pressupostos adotados nas Etapas 2 e 3, é essencial para assegurar uma participação social qualificada e para orientar a construção de um cenário-meta capaz de responder de forma equilibrada aos desafios econômicos, sociais, territoriais e ambientais do Brasil no horizonte de 2050.