

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**FONTES DE FINANCIAMENTO PARA PLANOS DE MOBILIDADE
URBANA**

A sistematização das janelas oportunidade de financiamento geridas
pelo Ministério das Cidades

ISADORA RUIZ

Rio de Janeiro
2015

ISADORA RUIZ

**FONTES DE FINANCIAMENTO PARA PLANOS DE MOBILIDADE
URBANA**

A sistematização das janelas de oportunidade geridas pelo Ministério
das Cidades

Dissertação de Mestrado apresentada à Escola
Brasileira de Administração Pública e de Empresas
para obtenção do grau de Mestre em
Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Roberto Pimenta

Rio de Janeiro
2015

Ruiz, Isadora

Fontes de financiamento para planos de mobilidade urbana: a sistematização das janelas de oportunidade de financiamento geridas pelo Ministério das Cidades / Isadora Ruiz. – 2015.

94 f.

Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

Orientador: Roberto Pimenta.

Inclui bibliografia.

1. Mobilidade residencial. 2. Planejamento urbano. 3. Financiamento. 4. Políticas públicas. 5. Política de transporte urbano. 6. Brasil. Ministério das Cidades. I. Pimenta, Roberto da Costa. II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 353



ISADORA RUIZ

**FONTES DE FINANCIAMENTO PARA PLANOS DE MOBILIDADE URBANA:
A SISTEMATIZAÇÃO DAS JANELAS DE FINANCIAMENTO GERIDAS
PELO MINISTÉRIO DAS CIDADES**

Trabalho Final de Curso apresentado ao Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública.

Data da defesa: 13/04/2015

Aprovada em: 13/04/2015

ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA

Roberto da Costa Pimenta
Orientador (a)

Alketa Peci

Elaine Maria Tavares Rodrigues

*Para ser grande, sê inteiro; nada
Teu exagera ou exclui;
Sê todo em cada coisa; põe quanto és
No mínimo que fazes;
Assim em cada lago, a lua toda
Brilha porque alta vive.
(Fernando Pessoa)*

OS MEUS SINCEROS AGRADECIMENTOS:

A Deus, que sempre olhou por mim de forma generosa e abençoou o meu caminho com a presença de grandes pessoas e grandes oportunidades.

Aos meus pais, Fabio Ruiz e Graça Daudt, que nunca faltaram enquanto alicerces e ponto de equilíbrio na minha vida, permitindo que eu tivesse a força, a paz e o apoio necessários para vencer o grande desafio emocional e intelectual que é a realização da dissertação de mestrado.

A FGV Projetos, instituição-mãe, que de forma excepcional e irretocável tem acreditado e investido na minha evolução profissional e acadêmica.

Ao meu chefe e amigo Sidnei Gonzalez, principal incentivador do meu desenvolvimento acadêmico.

Ao meu querido colega de trabalho Professor Roberto Meireles, pelo apoio emocional e incansável ajuda acadêmica.

A Escola Brasileira de Administração Pública e aos seus mestres e doutores, que com muita dedicação e carinho me receberam de braços abertos, sempre muito acessíveis e disponíveis para auxiliar no meu aperfeiçoamento intelectual e humano.

Ao meu orientador Doutor Roberto Pimenta, por seus ensinamentos, atenção e disponibilidade, e por saber me incentivar e acreditar que era possível, mesmo nos momentos mais difíceis, a conclusão bem sucedida da Dissertação e a conclusão do curso do mestrado.

Aos meus colegas de Mestrado, Marcelo Rotenberg e Rubens Antonio Andrade pela agradável companhia e apoio nessa jornada.

A minha amiga e revisora de português, Lilian Villanova, pelo o carinho e disponibilidade com que me ajudou a concluir este desafio.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo a sistematização das janelas de oportunidade de financiamento de elaboração e implementação dos Planos de Mobilidade Urbana, atualmente geridas pelo Ministério das Cidades. Para tanto, foi primeiramente realizado um diagnóstico da Mobilidade Urbana no Brasil, desenvolvido o conceito de Plano de Mobilidade Urbana, bem como identificadas as janelas de oportunidade de financiamento. Em seguida, o trabalho descreve em detalhes cada uma das janelas de oportunidade identificadas, para então sistematizá-las e analisá-las comparativamente.

PALAVRAS-CHAVE: Política Nacional, Mobilidade Urbana, Lei 12.587/2012 Janelas de Oportunidade de Financiamento, PAC, Planejamento, Ministério das Cidades, PlanMob.

ABSTRACT

This paper aims at systematizing current public fund opportunities for the development and implementation of urban mobility plans in Brazil – projects which are managed by the Brazilian Ministry of Cities. For this aim, this paper first establishes a diagnosis of the present state and history of urban mobility in Brasil, establishes the concept of urban mobility planning, and maps the possible sources of funding for the elaboration and implementation of these plans. Finally, this paper elaborates a systematic comparative analysis of each urban mobility funding opportunity.

KEYWORDS: National Policy, Urban Mobility, Law 12.587/2012, Financing, PAC, Planning, Ministry of Cities, PlanMob.

LISTA DE ABREVIATURAS

BNDES: Banco Nacional de Desenvolvimento.

BRT: *Bus Rapid Transit System*.

CAIXA: Caixa Econômica Federal.

CGPAC: Comitê Gestor do PAC instituído pelo Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007, no âmbito da Casa Civil da Presidência da República.

CIDE: Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico.

FAT: Fundo de Amparo ao Trabalhador.

FGTS: Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.

IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

LDO: Lei de Diretrizes Orçamentárias.

LOA: Lei Orçamentária Anual.

MCIDADES: Ministério das Cidades.

OGU: Orçamento Geral da União.

PAC: Programa de Aceleração do Crescimento do Governo Federal, instituído pela Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007.

PDTM: Plano Diretor de Transporte e Mobilidade.

PlanMobs: Planos de Mobilidade Urbana.

PBSM: Plano Brasil Sem Miséria.

PNMU: Política Nacional de Mobilidade Urbana.

PPA: Plano Plurianual.

PPP: Parcerias Público-Privada.

PRÓ-TRANSPORTE: Programa de Infraestrutura de Transporte e da Mobilidade Urbana.

SEMOB: Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana.

VLT: Veículos Leves sobre Trilhos.

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 – Etapas da elaboração do PlanMob

Figura 02 – Distribuição dos recursos geridos pelo MCIDADES

Figura 03 – Fluxograma captação de recursos do PAC

Figura 04 – Financiamento da Mobilidade Urbana – MCIDADES

Figura 05 – Canal PAC X fontes de recursos

Figura 06 – Fluxograma PAC detalhado

Figura 07 – Proponentes PAC Grandes Cidades

Figura 08 – Proponentes PAC Médias Cidades

Figura 09 – Sistematização das Janelas de Oportunidade de Financiamento

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1. DIAGNÓSTICO.....	15
1.1 HISTÓRICO DA MOBILIDADE URBANA NO BRASIL.....	15
1.2 CONCEITO DE PLANO DE MOBILIDADE URBANA	20
1.3 FONTES DE FINANCIAMENTO DAS AÇÕES DO PLANO DE MOBILIDADE URBANA.....	25
1.3.1 OBJETIVOS DO PAC	27
1.3.2 O PAPEL DO PAC NO FINANCIAMENTO DA MOBILIDADE URBANA	29
1.4 ATUAL PANORAMA DA POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA	31
2. METODOLOGIA.....	33
2.1 MÉTODO DE PESQUISA	33
2.2 DO PROCEDIMENTO METODOLÓGICO	34
2.3 DAS ENTREVISTAS.....	36
2.4 RECORTE.....	39
3. OS RECURSOS GERIDOS PELO MINISTÉRIO DAS CIDADES.....	41
3.1 AS FONTES DE RECURSOS.....	45
3.1.1 Recursos OGU (PROGRAMA 2048).....	46
3.1.2 Recursos FGTS (PROGRAMA PRÓ-TRANSPORTE).....	49
4. SISTEMATIZAÇÃO DOS DADOS	53
4.1 CANAIS DE FINANCIAMENTO.....	53
4.1.1 CANAL NÃO PAC	57

4.1.1.1 JANELA PROGRAMAS SEMOB	57
4.1.1.2 JANELA EMENDA PARLAMENTAR	57
4.1.2 CANAL PAC.....	59
4.1.3 PROCEDIMENTOS GERAIS PARA CAPTAÇÃO DE RECURSOS PAC	61
4.1.3.1 VIA PAC ORDINÁRIO.....	64
4.1.3.1.1.JANELA PAC GRANDES CIDADES	64
4.1.3.1.2..... JANELA PAC PAVIMENTAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DE VIAS URBANAS	69
4.1.3.1.3. JANELA PAC MÉDIAS CIDADES	71
4.1.3.1.4. JANELA PACTO PELA MOBILIDADE URBANA.....	76
4.1.3.2 VIA PAC EXTRAORDINÁRIO	79
4.1.3.2.1 JANELA SELEÇÃO EXTRAORDINÁRIA.....	80
4.2 PANORAMA GERAL	81
CONSIDERAÇÕES FINAIS	85
REFERÊNCIAS.....	90
GLOSSÁRIO	93
APÊNDICE A – DEFINIÇÃO DE CONSTRUTOS.....	94

INTRODUÇÃO

Em janeiro de 2012, foi publicada a Lei Federal nº 12.587, que estabeleceu as regras e diretrizes gerais da Política Nacional de Mobilidade Urbana – PNMU. Esse grande marco do planejamento urbano tem como principal novidade a priorização do transporte coletivo e do transporte não motorizado, invertendo a tradicional lógica das políticas federais de incentivo ao transporte individual motorizado.

Antes da entrada em vigor da mencionada política pública, o Estatuto das Cidades impunha a realização de Planos de Mobilidade Urbana – PlanMobs – apenas para municípios de grande porte – acima de 500 mil habitantes – sem, contudo, estabelecer uma penalidade pelo não cumprimento dessa exigência. À época, apenas 36 municípios estavam obrigados, dos quais apenas 13, até a data de publicação da PNMU, cumpriram com a exigência¹.

A nova política, por sua vez, amplia a obrigatoriedade para municípios até 25 vezes menores – acima de 20 mil habitantes (30% das cidades brasileiras), redesenhando completamente o perfil das cidades que necessitam de planejamento da sua mobilidade.

Mas não é só por conta do novo recorte que a política é inovadora, pois também traz, como elemento propulsor de sua efetividade, o estabelecimento de uma penalidade pelo não cumprimento da obrigação de elaborar o plano. Assim, em fevereiro de 2015, aqueles municípios obrigados que, porventura, ainda não tiverem elaborado seus planos de mobilidade, ficarão impedidos de receber recursos orçamentários federais destinados à mobilidade urbana.

Dessa forma, acreditavam os legisladores terem criado incentivo poderoso para que os municípios priorizassem a alocação de seus recursos para a execução de estudos, diagnósticos e outras ferramentas necessárias à elaboração de planos

¹Disponível em:

<http://www.anpet.org.br/ssat/interface/content/autor/trabalhos/publicacao/2013/350_AC.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2015.

de mobilidade.

Contudo, em 2014 – portanto, as vésperas do fim do prazo de 3 anos estipulado pela lei –, somente 25% dos municípios obrigados haviam elaborado ou estavam em processo de elaboração do plano².

Sabe-se, por outro lado, que as receitas municipais são tradicionalmente muito dependentes das transferências de recursos federais, principalmente no que concerne ao financiamento de obras de significativo porte e elevado custo financeiro, como é o caso, por exemplo, da construção e ampliação de vias estruturantes e a implementação de BRTs (*Bus Rapid Transit System*) e VLTs (Veículos Leves sobre Trilhos), ações comumente apresentadas em PlanMobs.

Assim, o financiamento da mobilidade urbana pelo Governo Federal reputa-se fundamental ao sucesso da PNMU, ainda que existam outras formas secundárias de financiamento da elaboração e da implementação dos Planos de Mobilidade Urbana, como o próprio orçamento municipal e as Parcerias Público-Privadas.

No entanto, as fontes oficiais do governo sobre o tema são, além de escassas, mal sistematizadas, o que constitui o primeiro grande entrave à compreensão do funcionamento da liberação dos recursos. O site do Ministério das Cidades, apesar de possuir um *link* específico dentro da aba “transporte e mobilidade urbana” para “programas e ações”³, não dá conta de exaurir o universo de programas em funcionamento e tampouco disponibiliza de forma sistematizada as informações essenciais sobre como acessar os recursos, quais as janelas de oportunidade, qual o perfil do ente que poderá fazer a captação, além de outras informações cruciais à compreensão do processo de captação.

O presente estudo tem como objetivo a sistematização das janelas de oportunidade de financiamento geridas pelo MCIDADES e que disponibilizam recursos para a elaboração e implementação dos Planos de Mobilidade Urbana.

²Publicação FGV Projetos, *Mobilidade Urbana. Mobilidade Urbana em Foco*. Disponível em: <http://www.smartcitiesfgvprojetos.com.br/FOLDER_MOBILIDADE_BX.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2015.

³Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php/progsemob.html>>. Acesso em: 22 jan. 2015.

Com relação ao recorte temporal, o trabalho considerou os programas criados após a publicação da PNMU (3 de janeiro de 2012) que ainda estão em funcionamento⁴.

O método de pesquisa utilizado foi a pesquisa qualitativa, tendo sido coletados dados primários (Leis, Portarias, Resoluções, Manuais e bibliografia correlata) e secundários (entrevistas semiestruturadas). A análise dos dados foi feita através do método análise de conteúdo, proposto por VERGARA (2014) e BARDIN (1988).

⁴A definição exata dos programas analisados está detalhada no Capítulo 2 (Metodologia).

1. DIAGNÓSTICO:

1.1 HISTÓRICO DA MOBILIDADE URBANA NO BRASIL

No início da década de 70, a temática do Planejamento Urbano possuía bastante prestígio, inclusive com relação ao transporte, que tinha suas ações promovidas pelo Fundo Nacional de Transporte⁵ (Gestão Integrada da Mobilidade Urbana, 2006).

Contudo, nos anos 80 e 90, o país para de crescer a altos índices e entra em compasso de baixo crescimento. A reestruturação produtiva internacional durante as chamadas “décadas perdidas” impacta fortemente o financiamento público e privado” (Caderno MCIDADES Desenvolvimento Urbano, 2004, p. 10). Como reflexo, foi significativamente retraído o interesse pelo setores de infraestrutura (caro) e Planejamento Urbano (luxo). Soma-se a isso a ausência de uma política pública de financiamento nesse período, associada à crise fiscal que permeou e marcou os anos 90, conduzindo à estagnação quase total dos investimentos em infraestrutura e transporte.

Ademais, a Constituição Federal de 1988 transferiu, do dia para noite, a competência para organizar e prestar o serviço de transporte coletivo para os quase 4 mil municípios que havia à época (Art. 30, inciso V, CF 88). Segundo COSTIN (2010, p. 131), “certamente o aspecto mais importante da Constituição de 1988, do ponto de vista das finanças públicas, foi a vigorosa descentralização dos recursos em direção aos estados e municípios”.

Por outro lado, restou à União a competência para exploração do transporte interestadual, além da edição de normas e diretrizes gerais sobre transportes (Art. 21, inciso XX)⁶. Tal competência, contudo, demorou mais de 13 anos para ser exercida.

⁵ O Fundo Nacional de Transporte foi transferido, posteriormente, para a Empresa Brasileira de Transporte Urbano.

⁶ Já com relação aos estados membros, a CF foi omissa. Entretanto, como também é omissa no que diz respeito ao ente competente para prestar serviço de transporte intermunicipal, entende-se, pela regra de competência residual, que a matéria é de competência dos estados membros.

Foi somente com a aprovação do Estatuto das Cidades, em 2001 – Lei 10.257, que as primeiras diretrizes federais sobre transporte foram criadas. A principal novidade trazida, com relação à política de transporte, foi a obrigatoriedade para municípios com mais de 500 mil habitantes de realizar um Plano de Transporte Urbano Integrado, compatível com o Plano Diretor ou nele inserido (Art. 41 do Estatuto).

Ademais, o Estatuto reafirmou a competência constitucional da União de instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive transportes urbanos (Art. 3º, inciso IV) e elevou o direito ao transporte a parte integrante do direito a cidades sustentáveis (Art. 2º, inciso I). Contudo, a temática da mobilidade urbana foi tratada de forma bastante incipiente.

O Estatuto foi essencial, particularmente na definição de instrumentos de desenvolvimento urbano e na obrigatoriedade de elaboração de planos diretores para municípios com mais de vinte mil habitantes. A nova lei, entretanto, tratou de forma marginal a mobilidade urbana, basicamente como transporte coletivo e o incluindo como uma das diretrizes do direito à cidade. (GALINDO e GOMIDE, 2013)

Ressalta-se que, até este momento, a legislação ainda não mencionava o termo “mobilidade urbana”, já que ainda estava muito centrada na promoção dos meios de transporte público coletivos e motorizados.

Mesmo depois da aprovação do Estatuto das Cidades, permaneceu muito tímida a atuação do Governo Federal na temática. Até que em 2003 foi criado o Ministério das Cidades – MCIDADES, que, por sua vez, instituiu a Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana – SEMOB, representando o primeiro passo da retomada pelo Governo Federal de uma agenda de formulação, fomento e articulação de políticas públicas de transporte, trânsito e mobilidade urbana em nível nacional. A SEMOB foi criada com o intuito de formular uma Política Nacional da Mobilidade Urbana Sustentável e integrá-la às demais políticas urbanas, e conta, ainda, com um programa de ações para diversos projetos neste sentido, incluindo apoio a projetos, consolidação institucional, capacitação de equipes, investimentos

diretos de recursos do orçamento da União e diversas linhas de financiamento (MCIDADES, 2005).

No que diz respeito a Planos de Mobilidade, antes mesmo da aprovação da Política Nacional de Mobilidade Urbana, o Conselho das Cidades determinou, por meio da Resolução nº 34 de 2005, a alteração da denominação do plano, passando para Plano Diretor de Transporte e Mobilidade – PDTM (Art. 8º), rebatizado pela SEMOB pela expressão simplificada PlanMob⁷. Tal mudança representou muito além da simples alteração de uma nomenclatura. A palavra “mobilidade”, substituindo “transporte”, significa a contemplação e priorização dos modos de transporte não motorizados, valorizando, assim, o pedestre e o ciclista.

Isso implica dizer que a mobilidade urbana é mais do que o que chamamos de transporte urbano, ou seja, mais do que o conjunto de serviços e meios de deslocamento de pessoas e bens. Ela é o resultado da interação entre os deslocamentos de pessoas e bens com a cidade (CARTILHA MCIDADES, 2005).

Desenvolveu-se, assim, um novo conceito que desse conta do novo desafio, o de mobilidade urbana, entendido como as condições de deslocamento das pessoas e bens nas cidades, independente do modo de transporte utilizado (coletivo ou individual, motorizado ou não motorizado). A mobilidade urbana, dessa maneira, seria sustentável quando promovesse o acesso universal das pessoas à cidade - e às oportunidades que ela oferece - contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico, sem agredir o meio ambiente e usando a infraestrutura viária de forma racional. (GOMIDE E GALINDO, 2013).

Tal mudança de concepção dos planos reflete a própria trajetória da Política Federal de Transporte Urbano como um todo, vez que esta nasce restrita e isolada (foco na infraestrutura viária), até que, na década de 90, toma contornos mais amplos e passa a se preocupar com a sua função enquanto fator de desenvolvimento econômico e social. A Política de Transporte Urbano deixou de lado a sua miopia, isto é, deixou de servir a si mesma para servir às ambições das cidades.

⁷ Mudanças no termo (de transporte para mobilidade) à parte, o cerne das duas determinações é o mesmo: o vislumbre, pelo legislador, da necessidade de se regular o setor de transporte de pessoas e cargas (RUBEN e LEITÃO, 2013).

Se até meados dos anos 1990, as políticas federais lidavam com o transporte nas cidades enquanto questão eminentemente de infraestrutura viária, a partir daquele período, aos poucos, a abordagem das políticas públicas no setor passou a lidar com a mobilidade urbana enquanto funções social e econômica essenciais para o desenvolvimento urbano. (SOUZA 1992)

Ressalta-se, todavia, que, a despeito do estabelecimento de algumas inovações, a Resolução 34/2005 pouco avançou quanto à definição do formato do PlanMob. Trocando em miúdos, a resolução deixou livre a interpretação do conteúdo técnico mínimo, metodologia de elaboração e implementação dos estudos e diagnósticos, e foi silente quanto à necessidade de aprovação (por lei ou decreto) dos PlanMobs. Permaneciam, então, abertas as seguintes perguntas: O que é e para que serve um Plano de Mobilidade Urbana? Como deve ser concebido e implementado?

Foi com o intuito de esclarecer esses questionamentos, no exercício da sua competência de capacitação dos municípios, que a SEMOB lançou em 2007 o primeiro Caderno do *Guia PlanMob, Construindo Cidades Sustentáveis*⁸.

É fundamental esclarecer que o Guia não restringiu a orientação quanto à realização de Planos apenas aos municípios então obrigados pelo Estatuto das Cidades (acima de 500 mil habitantes). Ao contrário, no Guia, considerou-se fundamental a realização de tal planejamento setorial em cidades acima de 100 mil habitantes, razão pela qual se estabeleceram diferentes roteiros – dos mais simples aos mais complexos –, a depender do porte dos municípios: (i) de 60 a 100 mil habitantes; (ii) de 100 a 250 mil habitantes; (iii) de 250 a 500 mil habitantes; (iv) de 500 mil a um milhão de habitantes; (v) superior a um milhão de habitantes, e, finalmente; (vi) em regiões metropolitanas. Tal diferenciação reputa-se essencial, dada a enorme diferença de porte, pessoal e capacidade financeira desse amplo universo de municípios.

O referido Guia também traz alguns alertas às administrações municipais

⁸ Disponível em:
<<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSEMOB/Biblioteca/LivroPlanoMobilidade.pdf>>.
Acesso em: 5 jan. 2015.

para que evitem cometer erros do passado que impediram muitos PlanMobs de sair do papel, destacando que não se deve ignorar as dimensões estratégicas de gestão e implementação do plano, principalmente no que diz respeito às estratégias de financiamento das propostas (Guia PlanMob, MCIDADES, 2007). O alerta é pertinente, tendo em vista a grande dificuldade de autofinanciamento das dispendiosas ações de mobilidade, que se traduzem, na maioria das vezes, em obras caras, como, por exemplo, a reforma de vias estruturantes, a criação de metrô, BRTs e VLTs.

Entretanto, o Guia não esclarece, por exemplo, quais as janelas de oportunidade de financiamento disponíveis para mobilidade urbana, sendo silente até mesmo no que diz respeito às linhas do próprio Ministério das Cidades.

Passados sete anos da publicação do Guia PlanMob, em janeiro de 2012, foi promulgada a Lei 12.587, que institui as “Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana” (BRASIL, 2012). O projeto de lei, todavia, data de 1995.

[...] mas a delongada tramitação trouxe-nos a nova Lei justamente em um momento de grandes questionamentos sobre serviços públicos, bem como de crescimento econômico que propicia um maior acesso a bens de consumo, inclusive veículos automotores, com o conseqüente aumento dos congestionamentos nos centros urbanos. (FERIANCIC, MURACHCO, STANISLAV, FERIANCIC, MATHEUS, MARTINS, 2013, p. 02)

Portanto, foi preciso uma grande comoção popular, bem como a multiplicação de problemas graves relacionados à mobilidade urbana, para que o Congresso Brasileiro despertasse para a necessidade de votação do tema.

Destaca-se que a grande inovação trazida pela Política, com relação a Planos de Mobilidade, está definida em seu Artigo 24, parágrafo 3º, que amplia a obrigatoriedade de elaboração para municípios acima de 20 mil habitantes (antes obrigatório apenas para cidades acima de 500mil – Estatuto das Cidades)⁹, em um prazo máximo de 3 anos, contados a partir do início da vigência da lei (após 12 de abril de 2012). O parágrafo seguinte determina, ainda, que o “não cumprimento

⁹ Lei 10.257, de 17 de julho de 2001.

deste mandamento legal impedirá o recebimento de recursos orçamentários federais destinados à mobilidade urbana até que sejam atendidas as exigências da lei”, manobra legislativa para tentar garantir maior efetividade à Política.

Estamos, dessa forma, diante de um novo paradigma em termos de planejamento da mobilidade urbana, uma vez que fora ampliado o universo de municípios obrigados a realizar o Plano de Mobilidade de apenas 36 para mais de 1.650 municípios brasileiros (Censo 2010)¹⁰. Além disso, buscando uma efetividade maior da referida Política, condicionou-se a liberação de recursos federais destinados à mobilidade urbana à elaboração do PlanMob.

Contudo, até o presente momento, ainda não foi publicada a revisão do Guia à luz das novas diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. De fato, tanto a Política quanto os instrumentos normativos que a antecederam apenas estabeleceram diretrizes gerais e temas de presença obrigatória¹¹, porém foram muito pouco elucidativos quanto a formas e canais de financiamento da elaboração e da implementação dos planos de mobilidade urbana, sendo, portanto, imprescindível atualizações dos manuais e guias do Governo Federal.

Mas, afinal de contas, o que é um Plano de Mobilidade Urbana?

1.2 CONCEITO DE PLANO DE MOBILIDADE URBANA

¹⁰ O último CENSO realizado data de 2010. Não foram encontradas informações mais atualizadas sobre a realização de Planos de Mobilidade.

¹¹ PNMU estabelece em seu Art. 24: Plano de Mobilidade Urbana é o instrumento de efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana e deverá contemplar os princípios, os objetivos e as diretrizes desta Lei, bem como:

- I - os serviços de transporte público coletivo;
- II - a circulação viária;
- III - as infraestruturas do sistema de mobilidade urbana;
- IV - a acessibilidade para pessoas com deficiência e restrição de mobilidade;
- V - a integração dos modos de transporte público e destes com os privados e os não motorizados;
- VI - a operação e o disciplinamento do transporte de carga na infraestrutura viária;
- VII - os polos geradores de viagens;
- VIII - as áreas de estacionamentos públicos e privados, gratuitos ou onerosos;
- IX - as áreas e horários de acesso e circulação restrita ou controlada;
- X - os mecanismos e instrumentos de financiamento do transporte público coletivo e da infraestrutura de mobilidade urbana; e
- XI - a sistemática de avaliação, revisão e atualização periódica do Plano de Mobilidade Urbana em prazo não superior a 10 (dez) anos.

Sobre a definição de Plano Diretor de Transporte e da Mobilidade, assim referendou o GUIA PLANMOB, CONSTRUINDO CIDADES SUSTENTÁVEIS:

O Plano Diretor de Transporte e da Mobilidade é um instrumento da política de desenvolvimento urbano, integrado ao Plano Diretor do município, da região metropolitana ou da região integrada de desenvolvimento, contendo diretrizes, instrumentos, ações e projetos voltados a proporcionar o acesso amplo e democrático às oportunidades que a cidade oferece, através do planejamento da infraestrutura de mobilidade urbana, dos meios de transporte e seus serviços, possibilitando condições adequadas ao exercício da mobilidade da população e da logística da distribuição de bens e serviços. (GUIA PLANMOB, MCIDADES, 2007, p. 34)

Extraí-se do referido trecho que o Plano de Mobilidade é um instrumento de política de desenvolvimento urbano. Mais especificamente, a PNMU define Plano de Mobilidade como o “instrumento de efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana” (Art. 24, Caput, Lei 12.587/2012). Portanto, o planejamento da mobilidade urbana dos municípios, através da elaboração de seus Planos de Mobilidade Urbana, é um indicador de efetividade da PNMU.

Ainda, por dever estar integrados ao Plano Diretor, seja do município, seja da região metropolitana, os PlanMobs não são instrumentos exclusivos do planejamento do trânsito e do transporte de determinada cidade, mas devem também dar suporte aos objetivos mais amplos da cidade como um todo. Assim, se o Plano Diretor determinar, por exemplo, o desenvolvimento de uma nova centralidade, é necessário que o Plano de Mobilidade contemple a necessidade de oferta de transporte público coletivo para aquele local¹².

Extraí-se também do primeiro trecho a noção de hierarquia entre as normas. O PlanMob poderá e deverá ir além do Plano Diretor naquilo que é atinente ao setor da Mobilidade Urbana, desde que suas diretrizes, instrumentos, ações e projetos não contrariem os objetivos estabelecidos no Plano Diretor. Caso o Plano de Mobilidade seja elaborado e aprovado em data posterior à elaboração do Plano Diretor, e, ainda, caso se entenda necessária a proposição de ação que

¹² No mesmo sentido, Art. 24, § 3º, Lei 12.587/2012: O Plano de Mobilidade Urbana deverá ser integrado ao plano diretor municipal, existente ou em elaboração, no prazo máximo de 3 (três) anos da vigência desta Lei.

eventualmente não esteja de acordo com o Plano Diretor, recomenda-se, na visão dos entrevistados, a aprovação prévia da revisão do Plano Diretor ou a aprovação concomitante do Plano Diretor e do Plano de Mobilidade. Assim, a inversão da lógica – Plano Diretor determinando o conteúdo do Plano de Mobilidade – está vedada na visão do MCIDADES. Nesse sentido, preconizou o Guia:

O Plano Diretor Municipal é o instrumento máximo de definição da política urbana e, como tal, deve ser a referência para a elaboração do Plano Diretor de Transporte e da Mobilidade que, por sua vez, deverá ser institucionalizado mediante decreto ou atos legislativos e normativos específicos que orientarão as políticas de mobilidade urbana. (GUIA PLANMOB, MCIDADES, 2007, p. 151)

O trecho acima também informa sobre a necessidade de institucionalização do plano (por decreto ou atos legislativos e normativos específicos). No entanto, tal necessidade não é expressamente mencionada na PNMU, uma vez que ela foi completamente silente a respeito do assunto. Permanece em aberto a dúvida: qual a forma jurídica que o Plano de Mobilidade Urbana deve ter uma vez elaborado? Segundo RUBEN E LEITÃO (2013), “na prática, ele pode adotar desde a forma de lei ordinária (na melhor das hipóteses), até mesmo a de uma simples apresentação de slides ou de rápida visualização”. Destaca-se que, no último caso, o PlanMob não teria qualquer efeito vinculante. Ainda que já fosse pacífica a necessidade de aprovação por instrumento normativo, restaria a dúvida sobre a possibilidade de aprovação por decreto (o que já ocorre de fato em boa parte dos municípios). Possibilidade esta preocupante na visão dos referidos autores, tendo em vista a tendência, não rara, dos governantes de não darem continuidade ao trabalho das gestões que os precederam. Em todo caso, a resposta dos entrevistados quando questionados a esse respeito foi:

Ainda que isto não esteja previsto na Nova Política, o Ministério orienta a aprovação por lei. Porque, desta forma, a execução do Plano de Mobilidade irá ultrapassar os mandatos. É uma garantia de execução para o Município. Mas isso a gente ainda não sabe se vai ser um critério para recepcionar uma proposta.

Ou seja, permanece em aberto uma dúvida essencial, que coloca em risco a própria efetividade da Política Nacional. Pois de nada adiantará a criação desse pré-requisito à liberação de verbas federais se o órgão gestor dos recursos entender que

qualquer simples estudo cumpre com essa determinação.

Outra fragilidade é a ausência explícita sobre como se dará o processo de avaliação dos Planos que serão apresentados em 2015, processo sobre o qual, inclusive, muito pouco tem se falado até o momento. Essa avaliação é imprescindível para garantir que as disposições da PNMU resultem em um instrumento de planejamento com metas de curto, médio e longo prazos para a mobilidade. (RUBEN e LEITÃO, 2013, p. 60).

Outra questão essencial, e que também não é esclarecida pela PNMU, é a necessidade de revisão dos Planos de Mobilidade elaborados em períodos anteriores à publicação da Nova Política Nacional, porém ainda em vigência, e se isso é ou não um pré-requisito à liberação de recursos. A resposta dos entrevistados, neste tocante, foi no sentido da inclusão da orientação sobre a necessidade de revisão dos Planos na nova edição do Guia (ainda não publicada). Segundo eles, o raciocínio por trás dessa obrigação é o seguinte:

Se para quem não tinha nada, teve que construir em 3 anos, para quem já tinha e tinha só que revisar, 3 anos teria que ser mais que suficiente. Então não fará sentido aceitar um plano já feito, mas inadequado com relação à Nova Política. Tanto é que a legislação municipal também teve que ser adequada quanto aos requisitos de licitação para operadores durante esse período todo de transição. Pois tudo tem que ser compatível. Não pode haver uma lei municipal incompatível com uma lei federal. Assim como pode haver um plano incompatível com uma lei federal.

Por fim, com relação ao conteúdo técnico do plano, a PNMU é mais uma vez pouco elucidativa, limitando-se a informar que o Plano de Mobilidade Urbana:

(...) deverá contemplar os princípios, os objetivos e as diretrizes desta Lei, bem como:

- I - os serviços de transporte público coletivo;
- II - a circulação viária;
- III - as infraestruturas do sistema de mobilidade urbana;
- IV - a acessibilidade para pessoas com deficiência e restrição de mobilidade;
- V - a integração dos modos de transporte público e destes com os privados e os não motorizados;
- VI - a operação e o disciplinamento do transporte de carga na infraestrutura viária;
- VII - os polos geradores de viagens;
- VIII - as áreas de estacionamentos públicos e privados, gratuitos ou onerosos;
- IX - as áreas e horários de acesso e circulação restrita ou

controlada;

X - os mecanismos e instrumentos de financiamento do transporte público coletivo e da infraestrutura de mobilidade urbana;

e

XI - a sistemática de avaliação, revisão e atualização periódica do Plano de Mobilidade Urbana em prazo não superior a 10 (dez) anos (UNIÃO, PNMU, Art. 24)

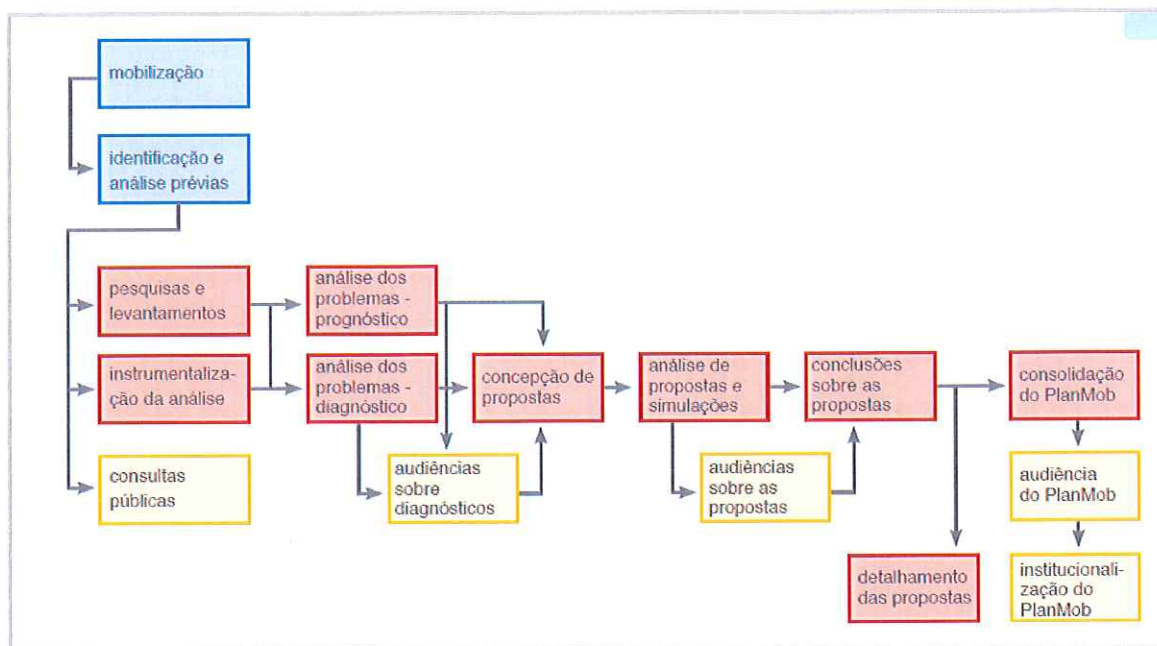
Além das diretrizes e objetivos mencionados, segundo o referido Guia, as principais etapas de elaboração do PlanMob, independentemente do porte da cidade, são:

- realização de diagnóstico e prognóstico, que, além de conter a realização de pesquisas e levantamentos de dados primários e secundários, deve ser alimentado por uma consulta pública;
- concepção e consolidação de propostas (carteira de ações e projetos), que deverão ser hierarquizadas de acordo com as necessidades mais prementes do município, lógica de implementação e viabilidade econômico-financeira;
- e, por fim, a consolidação do plano em um documento que possa ser institucionalizado (minuta de lei).

É certo que, ao final de cada uma dessas etapas, deve ser realizada uma audiência pública para não só dar publicidade ao trabalho elaborado como também ouvir e, se necessário, incorporar as sugestões da população.

O esquema a seguir ilustra a relação entre as etapas e a realização das audiências públicas.

Figura 01 – Etapas da Elaboração do PlanMob



Fonte: GUIA PLANMOB, MCIDADES, 2007, p. 147

Todavia, é importante estar claro na cabeça do gestor que a concepção da carteira de ações e projetos e a institucionalização do Plano não se tratam do fim, mas apenas do início do longo trabalho de mudança e aprimoramento da situação da mobilidade. O plano precisa sair do papel. E, para que suas ações sejam, de fato, implementadas, é fundamental traçar uma estratégia de financiamento dessas ações.

1.3 FONTES DE FINANCIAMENTO DAS AÇÕES DO PLANO DE MOBILIDADE URBANA

São diversas as formas de financiamento da mobilidade urbana, entre recursos públicos, privados, nacionais, internacionais, federais, estaduais, municipais, Parcerias Público-Privado, sendo também múltiplas as características desses recursos, que podem ser disponibilizados a juros subsidiados ou mesmo ter características não onerosas.

Usando a metodologia proposta pelo CAPACIDADES, programa do Ministério das Cidades que tem por objetivo coordenar e apoiar programas de desenvolvimento institucional e de capacitação técnica, as principais fontes de

financiamento da mobilidade urbana subdividem-se nas seguintes categorias¹³:

- Financiamento Federais:
 - Recursos Onerosos (juros subsidiados): financiamento, via Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, Banco Nacional de Desenvolvimento – BNDES, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS entre outros. (Ex. PRÓ-TRANSPORTE)
 - Orçamento Geral da União – OGU (PROGRAMA 2048)

Tanto os recursos OGU quanto os financiamentos têm sido realizados, via de regra, através dos subprogramas do Programa de Aceleração do Crescimento, segunda etapa – PAC – 2, eixo mobilidade urbana e Pacto do PAC.

- Outras Fontes:
 - Instrumentos da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Ex. Pedagiamento Urbano);
 - Instrumentos do Estatuto das Cidades (Ex. Contribuições de Melhoria);
 - Parcerias Público-Privadas - PPPs;
 - Fontes Multilaterais/Internacionais (Exs. BID, BIRD, Banco Alemão, Banco Mundial)

Soma-se a essas fontes:

- a própria prestação de serviços, a partir dos pagamentos dos serviços feitos pelos usuários ou de receitas do vale-transporte;
- contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE, cobrada a partir do consumo de combustíveis, sendo que parte dos recursos vai para o Governo Federal, parte para os Estados e parte para os municípios; e
- orçamento dos estados e municípios.

¹³ Disponível em: < <http://www.capacidades.gov.br> >. Acesso em: 05 jan. 2015.

Portanto, são múltiplas as fontes de financiamento das ações de mobilidade urbana. Entretanto, não se pode considerar uma tarefa simples a identificação e a liberação de recursos, uma vez que as informações a esse respeito encontram-se totalmente pulverizadas.

Este fato é preocupante, visto que as receitas municipais são tradicionalmente muito dependentes das transferências de recursos federais, principalmente no que concerne ao financiamento de obras de grande porte, como é o caso das obras de infraestrutura dos sistemas de mobilidade urbana.

Segundo Reyes (2014), da composição total das receitas municipais, mais de 60% são de transferências livres e condicionadas (destino específico), tanto da União quanto dos estados, sendo que o peso das condicionadas vem aumentando devido à maior participação da União no total de transferências.

Resta clara, portanto, a essencialidade dos repasses federais aos municípios e estados tanto para a elaboração do plano quanto para a implementação das ações de mobilidade urbana dele decorrentes.

Não por outra razão a Lei 12.257/2012 estabeleceu em seu Art. 16 o dever da União de “prestar assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios” (inciso I); “bem como fomentar a implantação de projetos de transporte público coletivo de grande e média capacidade nas aglomerações urbanas e nas regiões metropolitanas” (inciso IV).

1.3.1 OBJETIVOS DO PAC

O Programa de Aceleração do Crescimento – PAC foi lançado oficialmente em 22 de janeiro de 2007. Naquele momento, o presidente Lula enfatizou quais foram os principais resultados obtidos em seu primeiro mandato, notadamente a estabilidade, o crescimento do emprego e do salário, a diminuição da pobreza e a melhoria da distribuição de renda, mas que era preciso acelerar o crescimento da economia, “romper barreiras e superar limites” (SILVA, 2007, p. 1).

O Ministro da Fazenda, Guido Mantega (2007), anunciou que, dentre os objetivos do Programa, estariam os de "desobstruir os gargalos que existem nas áreas administrativa, burocrática, jurídica e mesmo legislativa, e que impedem que esses investimentos se realizem". Entre as medidas, as relacionadas com os investimentos em infraestrutura seriam as mais importantes, além do bloco de medidas de estímulo ao crédito e financiamento, de melhoria do marco regulatório das leis ambientais, de redução tributária e de aperfeiçoamento do arcabouço tributário, e por último, as medidas fiscais de longo prazo.

Portanto, estava claro, desde a sua concepção, o foco do PAC na alavancagem da infraestrutura, ainda que o financiamento da mobilidade urbana tenha ocorrido somente na segunda fase do Programa, PAC – 2, com o eixo Mobilidade Urbana, e se intensificado com o PACTO da mobilidade. Segundo os entrevistados, a primeira fase do PAC ficou restrita a obras de metrô, mas não foram geridas pelo MCIDADES.

De acordo com levantamentos realizados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (divulgada em janeiro de 2011)¹⁴, de 2006 a 2010, a alocação de recursos federais para a mobilidade urbana, além de não ter sido muito significativa, foi mal distribuída, pois, neste período, somente 4% dos municípios receberam verbas federais para o setor e possuíam, em sua maioria (94%), uma população superior a 1 milhão de habitantes. Contudo, o estudo mostra que este quadro está sendo alterado, seja pela força da crise de mobilidade urbana, seja pelo momento de retomada de investimentos na mobilidade urbana. Atualmente, são geridos, somente pelo MCIDADES, nada menos que 143 bilhões de reais em obras e projetos para a mobilidade urbana. Isso não significa, todavia, que o bolo está sendo repartido. Conforme se verá mais adiante, no capítulo 4 – Sistematização dos Dados, esses recursos destinam-se principalmente a municípios de maior porte.

¹⁴ Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_19_completo.pdf>.

Acesso em: 02 nov. 2014.

1.3.2 O PAPEL DO PAC NO FINANCIAMENTO DA MOBILIDADE URBANA

Para explicar a relação entre o PAC e a captação de recursos via MCIDADES, é necessário primeiro tecer algumas breves considerações sobre o Orçamento Público Brasileiro.

O orçamento público não se limita a uma peça técnica e formal ou a um instrumento de planejamento; ele é, desde suas origens, uma peça de cunho político. No orçamento é que são definidas as prioridades de aplicação dos recursos públicos e a composição das receitas, ou seja, sobre quem vai recair o peso do financiamento tributário. Não se trata de uma escolha somente econômica, mas principalmente resultado de opções políticas, refletindo a correlação de forças sociais presente na sociedade. (SALVADOR, 2010, Disponível: <<http://www.unb.br/noticias/unbagencia/artigo.php?id=287>>. Acesso em: 02 dez. 2014)

Portanto, quando falamos em orçamento, estamos tratando de escolhas e do estabelecimento de prioridades nos gastos públicos, sendo certo que tais escolhas vão muito além da lógica econômica, sendo permeada por questões políticas.

Existem três instrumentos orçamentários, estabelecidos constitucionalmente, através dos quais são definidas tais prioridades:

- o PPA – Plano Plurianual, que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas e prioridades da Administração Federal para as despesas de capital e outras dela decorrentes. Tal plano vigora por quatro anos, do segundo mandato presidencial até o final do primeiro mandato subsequente (Art. 35, parágrafo 2º, I, ADCT);
- a LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias, que traduz o plano Plurianual para o exercício fiscal seguinte e orienta a elaboração da LOA. Segundo Almeida (2014, p. 133), “na LDO se definem os agregados macroeconômicos que serão utilizados nas projeções da LOA, elaboradas pelo executivo, bem como as despesas obrigatórias que não estarão sujeitas a limite de empenho.”;

- e, finalmente, a LOA – Lei Orçamentária Anual. Segundo Giacomoni (2010), “a Lei Orçamentária Anual é constituída por três orçamentos: fiscal, seguridade social e investimentos de empresas” (GIACOMONI, 2010, p. 226). Esta tem por função determinar as despesas do exercício que serão executadas.

Com relação à fonte de recursos, temos que o orçamento fiscal da seguridade social e dos investimentos compõem juntos o Orçamento Geral da União – OGU.

Assim, qualquer despesa OGU, em regra, somente é possível se prevista no planejamento de longo prazo (PPA) e nas prioridades daquele exercício (LDO e LOA). Os gastos previstos pelo PAC não fogem a essa regra geral. Dessa forma, quando o OGU financia projetos contemplados no PAC, isso só é possível porque aquela ação já estava contemplada em algum Programa/Ação do PPA.

Mas, se os instrumentos orçamentários já definem as prioridades, para que serve o PAC? O PAC estabelece as prioridades dentro das prioridades. Se os instrumentos de planejamento orçamentário estabelecem as prioridades do governo no dispêndio dos recursos OGU, o PAC pode ser considerado um “pacotão de ações” que são entendidas como prioritárias pelo Comitê Gestor do PAC – CGPAC, composto pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que o coordenará, pelo Ministério da Fazenda e pela Casa Civil da Presidência da República¹⁵. Esse pacotão de ações nada mais é do que um recorte menor de outras prioridades já estabelecidas por diversas fontes de recursos públicos, seja pelo FGTS, seja pelo FAT, seja pelo BNDES, PRÓ-TRANSPORTE ou mesmo o próprio OGU.

No caso dos recursos OGU, por exemplo, somente a Ação 10 SS do Programa 2048 tem sido acessada, apesar de ele contar com mais outras três ações. Estas, por sua vez, têm sido acessadas apenas via emenda parlamentar.

Segundo os entrevistados, “o PAC entra em uma categoria de transferência obrigatória”. É importante esclarecer, nesse ponto, que não se trata da

¹⁵ Art. 3º do Decreto Presidencial nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007.

obrigatoriedade estabelecida em sede constitucional, mas da obrigatoriedade estabelecida pela Lei 11.578, de 26 novembro de 2007, que dispõe, entre outras coisas, sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. Na mesma linha, a Lei 12.919, de 24 de dezembro de 2013, determina que as prioridades e metas relativas a 2014 correspondem às ações relativas ao PAC e ao Plano Brasil Sem Miséria – PBSM.

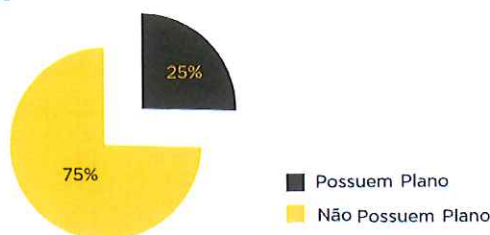
Isso significa, na prática, que, ainda que o país enfrente dificuldades econômicas e despesas tenham de ser cortadas, provavelmente as despesas do PAC e do PBSM não serão as eleitas para o corte, além de serem priorizadas nos ciclos orçamentários anuais.

1.4 ATUAL PANORAMA DA POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA

A Política Nacional de Mobilidade Urbana, publicada em janeiro de 2012, estabelece um novo paradigma em termos de planejamento da Mobilidade Urbana ao determinar a obrigatoriedade de elaboração de Planos de Mobilidade para todos os municípios com mais de 20 mil habitantes (30% das cidades brasileiras). Anteriormente, o Plano Municipal de Mobilidade Urbana era obrigatório somente para municípios com mais de 500 mil habitantes. Esse novo recorte ampliou em 25 vezes o universo de entes obrigados a desenvolver tal política setorial, que agora já somam um total de 1669 municípios (FGV Projetos, 2014). Entretanto, conforme demonstrado no gráfico a seguir¹⁶, apenas 25% desses municípios detêm o Plano, enquanto os 75% restantes não o possuem e tampouco o estão elaborando.

¹⁶ Publicação FGV Projetos, *Mobilidade Urbana. Mobilidade Urbana em Foco*. Disponível em: <http://www.smartcitiesfgvprojetos.com.br/FOLDER_MOBILIDADE_BX.pdf>. Acesso em: 02 jan. 2015.

Gráfico 1: Municípios obrigados por Lei a ter um Plano de Mobilidade, que não o possuem e tampouco o estão elaborando



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2012. Acesso em janeiro 2014.

Importante destacar que, no dia 13 de abril de 2015, aqueles municípios que, sendo obrigados, ainda não tiverem elaborado o plano, ficarão impedidos de receber recursos federais destinados à mobilidade urbana, já que a PNMU estabelece que os Planos de Mobilidade são pré-requisitos ao financiamento federal de ações voltadas à mobilidade urbana. Como já estamos às vésperas da entrada em vigor desta que pode ser considerada uma “penalidade” imposta pela nova política, é de se estranhar que o índice de inadimplemento seja tão alto, especialmente se levarmos em consideração que a elaboração de Planos de Mobilidade leva, em média, 12 meses para ser finalizada (cidades menores, população entre 20 e 100 mil habitantes)¹⁷. Assim, já podemos inferir que, provavelmente, mais da metade dos municípios obrigados não terão seus planos elaborados na data prevista na PNMU¹⁸.

Dado esse panorama, coloca-se em questão a eficácia da nova política e, conseqüentemente, a capacidade dos municípios de custear, seja do ponto vista dos recursos financeiros, seja humano, a elaboração dos Planos de Mobilidade.

Ainda, se já é pequeno o número de municípios que têm capacidade, interesse e recursos para elaborar o plano, é certamente menor o número daqueles capazes de levar a cabo toda a sua implementação. Tal missão é tanto mais difícil quanto menor é o porte/capacidade orçamentária dos municípios, sendo certo que,

¹⁷ Esta informação está sendo fornecida pela própria autora, que trabalha no desenvolvimento e coordenação de Planos de Mobilidade.

¹⁸ O último levantamento realizado pela FGV Projetos data de janeiro de 2014, quando mais de 75% dos municípios não tinham plano de mobilidade e tampouco o estavam elaborando, de onde decorrem as conclusões tiradas acima.

muitas das vezes, as ações do plano de mobilidade se traduzem em obras de significativo porte e elevado custo financeiro, como é o caso, por exemplo, da construção e ampliação de vias estruturantes e a implementação de BRTs (*Bus Rapid Transit System*) e VLTs (Veículos Leves sobre Trilhos). Dessa forma, o auxílio do Governo Federal, no que tange à liberação de verbas destinadas a ações de mobilidade urbana, reputa-se fundamental ao sucesso dos Planos de Mobilidade e, logo, da PNMU, de onde decorre o foco no ministério competente para tratar do assunto.

2. METODOLOGIA

Este capítulo tem por objetivo apresentar a metodologia utilizada no presente trabalho. Para facilitar a compreensão e melhor organizar as informações, foi subdividido em: método de pesquisa, procedimento metodológico, entrevistas e, por fim, recorte.

2.1 MÉTODO DE PESQUISA

O método de pesquisa eleito para a presente pesquisa é o qualitativo, compreendendo, assim, um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos, não sendo observada a operacionalização de variáveis. Desta forma, a preocupação da presente investigação não é numérica, mas focada na compreensão da prática do procedimento de liberação de recursos geridos pelo Ministério das Cidades e destinados à mobilidade. Trata-se, portanto, de uma análise essencialmente descritiva, podendo ser observados, ao longo do trabalho, transcrições de entrevistas, depoimentos e citações que de alguma forma permitam corroborar os resultados encontrados.

Ressalta-se que ainda que exista conhecimento científico farto sobre as temáticas de planejamento e financiamento de políticas de forma geral, estudos específicos voltados para a área de mobilidade urbana e financiamentos via MCIDADES não foram encontrados.

Ademais, as fontes oficiais do governo sobre o tema são, além de escassas, mal sistematizadas, o que constituiu o maior dos entraves à compreensão do funcionamento da liberação dos recursos. O site do Ministério das Cidades, apesar de possuir um *link* específico dentro da aba “transporte e mobilidade urbana” para “programas e ações”¹⁹, não dá conta de exaurir o universo de programas em funcionamento (por exemplo, não inclui o Pacto do PAC) e não disponibiliza de forma sistematizada as informações essenciais sobre como acessar os recursos, quais as janelas disponíveis, qual o perfil do ente que poderá fazer a captação, além de outras informações cruciais à compreensão do processo de captação.

Para cada programa identificado, são disponibilizados documentos e manuais, sem haver, contudo, uma lógica na organização dos documentos. Também não se constata uma explicação prévia, mínima, de como utilizar aqueles documentos ou mesmo de por onde começar o processo de captação. Para compreender o processo, é necessária a leitura de diversas portarias, resoluções e manuais, que estão distribuídos de forma esparsa pelo site, quando não existe um vácuo de informações. Ainda assim, é provável que muitas dúvidas básicas não sejam superadas somente com a fonte primária de dados.

Tendo em vista essa grande dificuldade de acesso a dados e a pulverização desordenada de informações, pode-se dizer que o presente trabalho, quanto a seus fins, possui um caráter exploratório.

2.2 DO PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

Na fase inicial do trabalho, foi realizado um primeiro levantamento documental – livros, teses, periódicos, dissertações, relatórios de pesquisa – sobre os temas planejamento, políticas urbanas, transporte, mobilidade urbana, orçamento federal, repasse de orçamento federal. Esse material foi analisado através do método Análise de Conteúdo, técnica de análise de comunicações associada aos significados e aos significantes da mensagem (VERGARA, 2014) e BARDIN (1988).

¹⁹ <<http://www.cidades.gov.br/index.php/progsemob.html>>. Acesso em: 22 jan. 2015.

Contudo, como é muito escassa a literatura específica sobre o tema financiamento/Mobilidade Urbana/Ministério das Cidades, além do fato de serem as fontes oficiais sobre o tema esparsas e incompletas, entendeu-se forçosa a realização de uma pesquisa de campo, instrumentalizada por meio da realização de entrevistas semiestruturadas. Mais detalhes sobre essa etapa da pesquisa, bem como a forma de análise dos dados coletados, encontram-se no tópico seguinte.

Na terceira e última etapas, foi realizada uma segunda pesquisa documental, desta vez com foco em algumas fontes oficiais do governo, indicadas pelos próprios entrevistados, e que, segundo eles, poderiam complementar e fornecer um maior detalhamento das informações por eles passadas a respeito dos programas do MCIDADES. Foram coletados e analisados (mesmo método da primeira fase) os seguintes dados primários:

- Constituição Federal (ênfase no capítulo: Da política Urbana);
- Estatuto das Cidades – Lei 10.257/2001;
- Política Nacional de Mobilidade Urbana – Lei 12.257/2012;
- Plano Plurianual (2012-2015) – LFI 12.593/ 2012;
- Leis de Diretrizes Orçamentárias – LDOs (2012-2014/Federais)
- Leis Orçamentárias Anuais – LOAs (2012-2014/Federais);
- Legislação sobre os PACs;
- portarias e decretos regulamentadores dos requisitos e procedimentos para aprovação e acompanhamento de projetos de investimentos dos programas de mobilidade urbana;
- manuais do programas: PAC-2a fase, PAC Grandes Cidades, PAC Cidades Médias, PAC Pavimentação e Qualificação de Vias Urbanas, Pacto do PAC;
- Cartilha de Apoio aos Parlamentares à apresentação de Emendas;
- entre outros documentos que regulamentam o processo de liberação de recursos para projetos de mobilidade urbana.

Em suma, pode-se dizer que a primeira etapa teve uma natureza de sondagem, através da coleta e análise de dados primários. Na segunda etapa,

pesquisa de campo, foi realizada a coleta e análise de dados secundários (entrevistas semiestruturadas), tendo funcionado como fase de refinamento, de lapidação do recorte e direcionamento do foco do trabalho para os programas ainda ativos. Finalmente, a terceira e última etapa funcionou como uma fase de aprofundamento da pesquisa, explorando-se os pormenores dos principais programas que financiam a mobilidade e que, de certa forma, funcionam como modelo à captação de recursos para Planos de Mobilidade Urbana.

2.3 DAS ENTREVISTAS

Com relação ao meio de coleta de campo, destaca-se que ele foi realizado através de quatro entrevistas semiestruturadas (ou semidirectivas, Quivy, 1992) com profissionais do Ministério das Cidades que atuam em áreas relacionadas ao financiamento de projetos e Plano de Mobilidade Urbana.

A elaboração das questões seguiu a metodologia sugerida por FLICK (2004), segundo o qual entrevistas semiestruturadas caracterizam-se pela presença de perguntas mais ou menos abertas, na forma de um guia de entrevista, devendo as questões serem respondidas livremente pelos entrevistados. Interferências foram realizadas pontualmente pela pesquisadora, apenas quando realmente necessário (VERGARA, 2000).

No que concerne à escolha dos candidatos, primeiramente foram identificados, através de uma pesquisa no site/documentação do Ministério das Cidades, os funcionários que atuaram na elaboração do Guia PlanMob (Caderno de Referência para a Elaboração do Plano de Mobilidade Urbana) e Políticas relacionadas à mobilidade urbana. Chegou-se, então, a uma lista de oito nomes, entre diretores, gerentes, analistas e assistentes técnicos. Em um segundo momento, a autora entrou em contato com colegas de trabalho que atuaram no desenvolvimento de projeto de consultoria em Planejamento Estratégico no Ministério das Cidades e estes indicaram dois nomes, dentre os oito inicialmente apresentados pela autora, como sendo dos principais envolvidos na liberação de recursos para mobilidade urbana, sendo eles: o diretor da SEMOB e a coordenadora

de Ações para Política e Planos de Mobilidade e então responsável pela revisão do Guia PlanMob. A autora solicitou ainda o contato telefônico e e-mail dos indicados, entrou em contato e agendou uma reunião no próprio Ministério das Cidades, em Brasília, DF²⁰.

Inicialmente, foi proposto que encontros ocorressem individualmente; contudo, a pedido dos entrevistados, que explicaram a importância da complementaridade das competências, as entrevistas foram feitas em conjunto (mesmo questionário, mesmo local/horário), de forma presencial, diretamente no local de trabalho dos entrevistados e sem interrupção completa de suas rotinas de trabalho. Foi pactuada, ainda, a preservação do anonimato dos entrevistados.

A primeira rodada de entrevista durou aproximadamente três horas, mas, como no decorrer dela nem todas as perguntas puderam ser respondidas no nível de detalhamento pretendido pela autora, foram indicados pelos primeiros entrevistados mais dois técnicos-administrativos (um subalterno de cada), responsáveis pela parte burocrática da liberação de recursos e que poderiam agregar maior nível de detalhamento às respostas inicialmente fornecidas pelo diretor e pela coordenadora. As entrevistas com os dois técnicos foram realizadas em momentos separados e duraram aproximadamente uma hora cada.

Ao final, também foi indicado o nome do coordenador responsável pela elaboração do Plano Setorial de Transporte de Mobilidade Urbana para a Mitigação e Adaptação da Mudança do Clima²¹, tendo sido ele entrevistado no dia seguinte à realização das primeiras quatro entrevistas. Desta vez, a entrevista teve a duração de uma hora e meia.

Dado este panorama, tem-se que o critério utilizado para a escolha dos entrevistados foi o da acessibilidade.

²⁰ Ed. Telemundi II - Setor de Autarquias Sul, Quadra 01, Lote 01/06, Bloco H, s/n - Asa Sul, Brasília - DF, 70070-010

²¹ Disponível em:

<<http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/298/PSTM.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 20 jan. 2015.

No que tange às perguntas, uma primeira rodada foi idealizada com o objetivo de compreender melhor os programas e ações do MCIDADES para a mobilidade urbana, bem como seus procedimentos, janelas de oportunidade de financiamento e pré-requisitos. Os programas e ações estudados foram aqueles identificados no *link*: “programas e ações” > aba: “transporte e mobilidade do site oficial do MCIDADES: <http://www.cidades.gov.br/index.php/progsemob.html>” (Acesso em: 20 out. 2014). São eles:

- PAC 2 – Mobilidade Médias Cidades
- PAC 2 – Mobilidade Grandes Cidades
- PAC 2 – Pavimentação e Qualificação de Vias Urbanas
- PAC da Copa
- Pró-Transporte
- Brasil Acessível
- Bicicleta Brasil
- Programa Mobilidade Urbana
- Pró-Mob

Contudo, como foi informado pelos entrevistados que alguns desses programas não estão mais em funcionamento, o universo reduziu-se aos seguintes programas:

- PAC 2 – Mobilidade Médias Cidades
- PAC 2 – Mobilidade Grandes Cidades
- PAC 2 – Pavimentação e Qualificação de Vias Urbanas
- Pró-Transporte (fonte de recurso FGTS)

Ressalta-se que falhou a atualização no referido *link* do site no que diz respeito às informações sobre o Pacto da Mobilidade Urbana, programa lançado em junho de 2013 pela presidenta Dilma com o objetivo de aportar nada menos do que 50 bilhões para a área de mobilidade urbana. Não obstante, como tal programa foi citado pelos entrevistados como um dos que mais tem liberado recursos recentemente, ele também foi incluído no recorte.

Ademais, também foram citadas pelos entrevistados a janela de oportunidade emenda parlamentar, que atualmente também financia a mobilidade urbana através do Programa 2048 (PPA 2012-2015), e PAC extraordinário, que trabalha com todas as modalidades de PAC Mobilidade Urbana.

Assim, o presente trabalho teve como foco as seis janelas de oportunidade de financiamento do MCIDADES indicadas pelos entrevistados como as principais fontes de financiamento da Mobilidade Urbana via Ministério das Cidades em atividade, sendo elas:

- PAC 2 – Mobilidade Médias Cidades
- PAC 2 – Mobilidade Grandes Cidades
- PAC 2 – Pavimentação e Qualificação de Vias Urbanas
- Pacto do PAC
- PAC Extraordinário
- Emendas

O detalhamento dessas janelas será desenvolvido no Capítulo 3, Análise dos Dados.

Portanto, a grade estabelecida para essa pesquisa é mista (VERGARA, 2006). Ou seja, definiu-se preliminarmente as categorias pertinentes ao objeto de pesquisa, porém, conforme as entrevistas foram sendo realizadas e novas informações levantadas, a grade ganhou novo desenho de acordo com o que era mais relevante ao problema de pesquisa.

2.4 RECORTE

Com relação ao recorte temático, deve-se levar em consideração que:

- a) a identificação de todas as possíveis fontes de financiamento da mobilidade urbana, sejam elas públicas ou privadas, seria uma tarefa

excessivamente ampla e dificilmente bem realizada com profundidade dentro dos recursos disponíveis à pesquisadora; e,

- b) o Ministério competente para condução e financiamento das políticas de mobilidade urbana, inclusive planos de Mobilidade, é o Ministério das Cidades²².

Optou-se por uma investigação mais aprofundada, tanto da forma quanto da prática da liberação de recursos à mobilidade urbana via MCIDADES. Mais detalhes sobre esse recorte estão item 2.3 – Das Entrevistas.

Com relação ao recorte temporal, o presente trabalho fez um levantamento dos principais programas do Ministério das Cidades desde a publicação da Política Nacional de Mobilidade Urbana, em janeiro de 2012, até os dias de hoje e que ainda estão em funcionamento.

Este trabalho também procura identificar a existência, no âmbito do MCIDADES, de algum programa que financie a própria elaboração do Plano, já que entende-se ser possível que um município obrigado não tenha recursos (ou não tenha como priorizar) nem mesmo para fazer o planejamento da sua mobilidade. Verificada essa possibilidade, a situação do município se agravaria ainda mais devido à forma como foi estruturada a nova política, uma vez que, sem o Plano, não haveria mais a liberação de recursos federais à mobilidade. Será delineado, portanto, um cenário de reafirmação da desigualdade, reflexo, certamente, indesejado à qualquer política que se pretenda nacional em um país de grandes diferenças, como é o caso do Brasil.

Estão fora do recorte os agentes administradores de recursos federais, como o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, que, através da Secretaria de Orçamento Federal, administra o Orçamento Geral da União – OGU, bem como o Ministério do Estado do Trabalho e Emprego – MTE, o qual, na presidência do

²² Vide Art. 27, III, alínea e da Lei 10.683/2003 (dispõe sobre as atribuições do Ministérios): Art. 27. Os assuntos que constituem áreas de competência de cada Ministério são os seguintes: III - Ministério das Cidades: e) planejamento, regulação, normatização e gestão da aplicação de recursos em políticas de desenvolvimento urbano, urbanização, habitação, saneamento básico e ambiental, transporte urbano e trânsito.

Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – CCFGTS, é um dos administradores desse fundo. Excluem-se, ainda os agentes administradores, porque, embora participem do processo de seleção de propostas, não há uma relação direta entre eles e os entes tomadores dos recursos. Na teoria, o agente responsável pela escolha dos entes que receberão os recursos é o gestor da aplicação. É também ele quem estabelece as regras e procedimentos à solicitação dos recursos. Excluem-se, por fim, os agentes financeiros, como o Banco Nacional de Desenvolvimento – BNDES, e os agentes operadores, como a Caixa Econômica Federal, pois estes, em linhas gerais, apenas verificam e monitoram o cumprimento de regras técnicas previamente estabelecidas pelos agentes gestores ou pelos agentes administradores dos recursos. Sendo assim, seus campos de atuação se restringem muito mais a questões técnicas do que políticas/estratégicas.

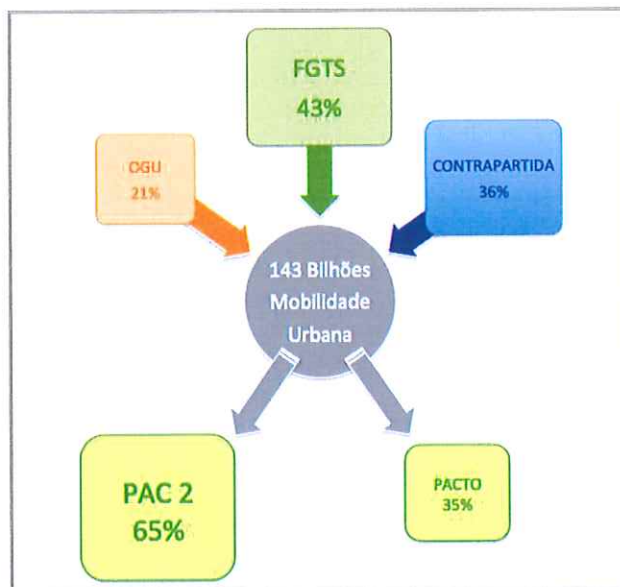
Dito de forma simplificada, aquele a quem os municípios e os estados devem precípua e necessariamente recorrer para estabelecer uma relação ordinária de liberação de recursos federais é o agente gestor do recurso. Tal agente, no caso da Mobilidade Urbana, é o Ministério das Cidades, através da sua Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana – SEMOB. Isso não significa, entretanto, que, indiretamente, não se abordará os demais agentes envolvidos na liberação dos recursos, bem como a relação destes com os agentes gestores e tomadores de recursos. Esses apenas não serão o foco da presente investigação.

3. OS RECURSOS GERIDOS PELO MINISTÉRIO DAS CIDADES

Atualmente, o Ministério das Cidades está gerindo o montante de investimentos que totaliza aproximadamente R\$ 153 bilhões, apenas de recursos (ordinários) destinados à mobilidade urbana. Conforme ilustra a figura a seguir, tais investimentos provêm de recursos oriundos do Orçamento Geral da União – OGU, que contribui com cerca de 21%; do FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, através do Programa PRÓ-TRANSPORTE, e do BNDES, que juntos financiam aproximadamente 43%; bem como da contrapartida dos municípios e

estados, que contabilizam juntos algo em torno de 35% desse total²³.

Figura 02 – Distribuição dos recursos geridos pelo MCIDADES



Fonte: elaboração própria

É importante notar que, do valor total direcionado à mobilidade urbana, apenas 21% foi distribuído a fundo perdido e o restante, portanto a maioria, foi financiado e deverá retornar, em algum momento, aos cofres públicos.

Com relação ao tipo de empreendimento financiado por esses recursos, temos que²⁴:

- 47,6 % financiaram obras de metrô;
- 14,1% corredores;
- 11,3% BRTs;
- 9,6% monotrilhos;
- 6,1% VLTs;
- 4,7% trens;
- 0,5 % aeromóveis;

²³ Fonte. Apresentação Ministério do Planejamento. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/apresentacoes>>. Acesso em: 15 dez. 2014.

²⁴ Fonte. Apresentação Ministério do Planejamento. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/apresentacoes>>. Acesso em: 15 dez. 2014.

- 2,9% outros estudos e projetos; e
- 3,2% não executados.

Nesse passo, cumpre destacar a grande dificuldade encontrada para se ter acesso às informações sobre disponibilidade de recursos no MCIDADES destinados à mobilidade urbana. Não há, com efeito, no site oficial do ministério ou da SEMOB, um espaço que reúna e sistematize as informações a respeito das fontes e formas de financiamento da mobilidade urbana.

Contudo, algumas formas de acesso à informação foram indicadas pelos entrevistados, quais sejam:

- para acesso aos programas, link:
<http://www.cidades.gov.br/index.php/progsemob.html> (programas e ações > aba transporte e mobilidade)
- para acesso atualizado de abertura de processos seletivos, banner (temporário) – página principal; <http://www.cidades.gov.br> e link:
<http://www.cidades.gov.br/index.php/legislacao-cidades/portarias-2011.html> (legislação/ portarias) . Atualização diária.
- para acesso às regras de transferência de recursos, link:
<http://www.cidades.gov.br/index.php/pac.html> (regras para acesso aos recursos)

Ainda que tais links possuam algum grau de informatividade, nenhum descreve, de forma genérica, as formas e procedimentos de acesso a recursos via MCIDADES. Também não estão reunidos em um único lugar todos os programas que financiam a mobilidade. No supracitado link “programas e ações”, por exemplo, falta a menção ao programa Pacto pela Mobilidade Urbana, que destinou nada menos que 50 bilhões ao setor. Ademais, conforme já apontado neste trabalho, as regras e procedimentos de participação nem sempre são contemplados em sua totalidade, e, quando contemplados, não estão sistematizados.

Soma-se a isso o fato de que a liberação dos recursos pode depender do envolvimento de outros agentes (por exemplo, CGPAC e Caixa Econômica), que

desempenham diferentes funções, tanto em sede de liberação quanto em sede de monitoramento dos recursos, sendo certo que cada um desses agentes possui regras e pré-requisitos próprios que deverão ser observados pelo ente tomador dos recursos, além dos manuais específicos de cada programa. Além disso, existem formas de captação ordinárias e extraordinárias, com lógica e complexidades completamente distintas.

Assim, a primeira inferência que se faz é tal que o financiamento da mobilidade urbana, via Ministério das Cidades, ainda é um grande emaranhado complexo de regras e manuais, de difícil acesso e compreensão. Fato preocupante, visto que a falta de sistematização dos dados pode dificultar o acesso por parte dos possíveis tomadores de recursos, favorecendo o surgimento de intermediários que se beneficiem, individualmente, de um recurso que é público. Em outras palavras, a falta de transparência em um site oficial do governo pode, além de tornar menos eficiente o processo de liberação do recurso, facilitar o favorecimento político e até mesmo a corrupção. Outros sites oficiais, como o do Ministério do Planejamento e da Caixa Econômica Federal também foram consultados, mas tampouco disponibilizam as informações sobre o processo em sua integralidade e de forma sistematizada. As informações sobre o processo de captação de recursos estão tão fragmentadas, que o desafio pode ser comparado à montagem de um quebra-cabeças, no qual cada peça deve ser investigada e descoberta. É, portanto, baixa a chance de sucesso de captação de recursos sem ajuda e orientação detalhada de um profissional da área.

A organização mínima das informações sobre as fontes de financiamento via MCIDADES só foi possível graças à ajuda dos entrevistados, que sistematizaram, ainda que em linhas gerais, as formas de captação de recursos.

Nos itens abaixo, serão descritas e sistematizadas as: i) fontes de recursos; ii) os canais; iii) as vias; e iv) as janelas de oportunidade de financiamento do Ministério das Cidades das ações e projetos de mobilidade urbana.

3.1 AS FONTES DE RECURSOS

As janelas de oportunidade de financiamento de ações de mobilidade urbana, via MCIDADES, são atualmente alimentadas tanto por recursos onerosos quanto por recursos não onerosos. Conforme se verá mais à frente, no item 3.2.2, a maior parte dos programas e ações de mobilidade é hoje financiada pelo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, através do Programa Pró-Transporte, que atualmente define as regras de utilização dos recursos destinados à mobilidade urbana. Portanto, a maioria dos recursos são onerosos, devendo ser devolvidos em algum momento pelo ente que obteve o recurso, ainda que a juros subsidiados.

Existem ainda outras fontes de financiamento onerosas como o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, o Banco Nacional de Desenvolvimento – BNDES e outras fontes de financiamento. Segundo os entrevistados, os recursos oriundos dessas fontes representam uma parcela pouco significativa do total, mas não se soube fornecer as porcentagens exatas, tampouco foram encontrados dados primários que trouxessem essa informação com clareza. Em todo caso, é importante esclarecer que os programas geralmente são financiados por uma composição de recursos.

Em resumo, a composição do crédito pode se dar da seguinte forma:

- 100% OGU: recurso não oneroso.
- 100% financiada: FGTS e/ou BNDES e/ou FAT e/ou outras fontes. Recursos onerosos a juros subsidiados.
- mista: OGU e FGTS e/ou BNDES e/ou FAT OGU. Recursos não onerosos e onerosos a juros subsidiados.

Qualquer que seja o caso, haverá sempre contrapartida tanto dos financiamentos a juros subsidiados quanto dos recursos OGU.

3.1.1 RECURSOS OGU (PROGRAMA 2048)

No caso específico da liberação de recursos OGU, o programa que tem sido acessado pelas janelas oportunidade é o Programa 2048 – Mobilidade e Trânsito²⁵.

Tal programa foi estabelecido no PPA (2012-2015) e possui como objetivo “requalificar, implantar e expandir sistemas de transportes públicos coletivos, induzindo a promoção da integração modal, física e tarifária de forma sustentável e amplamente acessível.”²⁶ Com o intuito de orientar os estados, Distrito Federal e municípios quanto à apresentação e ao enquadramento de propostas, foi criado, pelo Ministério das Cidades, um manual específico para apresentação de propostas.²⁷

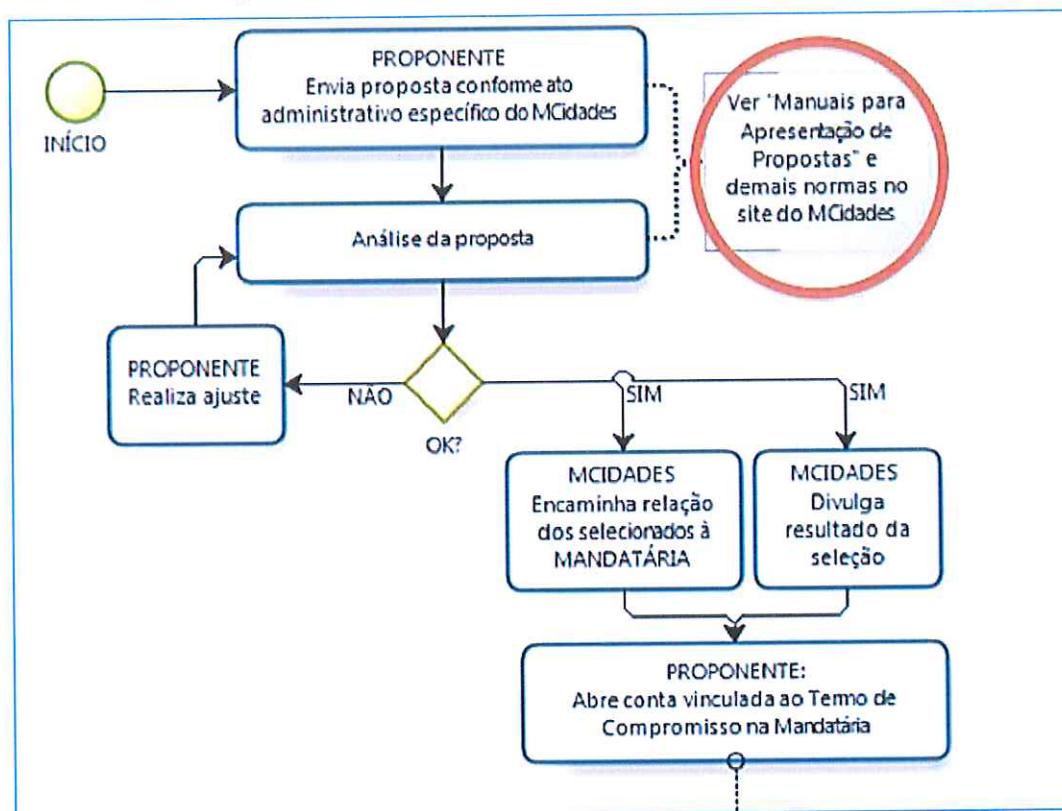
O fluxograma a seguir destaca o momento da sistemática da liberação do recurso no qual deverá ser observado o referido manual.

²⁵ Entre as principais metas deste programa estabelecido no PPA (2012-2015), podemos destacar: o investimento de 18 bilhões em empreendimentos que visem dotar os centros urbanos de sistemas de transporte público coletivo de forma sustentável e amplamente acessível; a implantação e requalificação de sistemas de mobilidade urbana para a realização da Copa do Mundo de Futebol; a pavimentação e qualificação de 4.000 km de vias urbanas de regiões de baixa renda com adensamento populacional e infraestrutura deficiente; o aumento da demanda transportada por dia útil nos sistemas metroferroviários sob a gestão do Governo Federal; a adequação dos sistemas metroferroviários federais à acessibilidade universal até 2014; o apoio à elaboração e atualização dos Planos Diretores de Transporte e da Mobilidade Urbana em 100% dos municípios acima de 500 mil habitantes; o aumento em 10% da população atendida pela municipalização do trânsito e o suporte aos municípios integrados ao Sistema Nacional de Trânsito (SNT); a implantação do programa “Educação para Cidadania no Trânsito” em todos os municípios do país. (PLANEJAMENTO, 2012, p. 222). Mais detalhes sobre o Programa 2048 disponíveis em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/mp_005_dimensao_tatico_infra.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2015.

²⁶ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/Anexos/ANL12595-Volume-II.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2015.

²⁷ Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Publicacoes/Sistemtica_2013_-_Verso_de_26.08.2013.pdf>. Acesso em: 25 dez. 2015.

Figura 03 –Fluxograma de captação de recursos do PAC



Fonte: MCIDADES, Manual de Instruções para Aprovação e Execução dos Programas e Ações do PAC

Destaca-se que o supracitado manual prevê que o programa deverá integrar-se, quando couber, aos demais programas da União, sobretudo aos demais programas do Ministério das Cidades, sendo aplicado a projetos inclusos no PAC – 2 (PAC Pavimentação e Qualificação de Vias Urbanas, PAC Cidades Médias, PAC Grandes Cidades) e “Não PAC”, que eventualmente utilizem recursos da OGU.

Os recursos do Programa 2048 podem ser pleiteados pelo chefe do Poder Executivo dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (ou seu representante legal) ou pelo representante legal do consórcio público, quando formado consórcio.

Dentre as diversas ações do Programa 2048, a única que tem sido utilizada via PAC é a 10SS – Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano²⁸, que

²⁸Disponível em:

<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Publicacoes/Sistema_tica_2013_-_Verso_de_26.08.2013.pdf>. Acesso em: 25 dez. 2015.

tem por objetivo a requalificação e implantação de sistemas estruturantes de transporte público coletivo, visando à ampliação da capacidade e promovendo a integração intermodal, física e tarifária do sistema de mobilidade nos centros urbanos. São projetos financiáveis por essa ação (MCIDADES, 2013, p.12):

- sistemas de transporte público coletivo urbano, compreendendo implantação ou melhoria de infraestrutura de sistemas de transporte público coletivo urbano: sobre pneus (tais como Corredor de Ônibus, BRT – Bus Rapid Transit, VLP - Veículo Leve sobre Pneus); sobre trilhos (tais como metrô, trem urbano, monotrilho, VLT - Veículo Leve sobre Trilhos, APM - Automated People Mover (por exemplo, Aeromóvel); e hidroviário e outras tecnologias similares. A infraestrutura contempla vias e demais logradouros públicos, ciclovias, terminais, estações e demais conexões, pontos para embarque e desembarque de passageiros, sinalização viária e de trânsito (inclusive viária orientada ao usuário do sistema, pedestres e ciclistas integrados), equipamentos, instalações e instrumentos de controle, fiscalização, arrecadação de taxas e difusão de informações e outros correlatos.
- qualificação das vias de transporte coletivo com alto volume de tráfego, podendo contemplar: melhorias em rotatórias, abrigos, sinalização, pavimentação, obedecendo sempre às normas referentes à acessibilidade universal.
- implantação ou requalificação de abrigos em pontos de parada de ônibus.

É importante atentar para o fato de que a Ação 10SS possui como foco obras de melhoria da circulação do transporte coletivo urbano, não contemplando a parte de planejamento.

Sabe-se, todavia, que o Programa 2048 é muito mais ambicioso do que a Ação 10SS, possuindo 3 ações a mais (MCIDADES, Sistemática 2013, 2012, p.11). São elas:

- Ação 10SR – Apoio à Elaboração de Planos e Projetos de Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano;
- Ação 10ST – Apoio a Sistemas de Transporte Não-Motorizados 2;
- Ação 2D47 – Apoio a Medidas de Moderação de Tráfego.

Cada uma dessas ações se desdobra em uma série de projetos financiáveis. Nesse ponto, cabe ressaltar que a Ação 10SR tem como finalidade a elaboração de Planos de Mobilidade Urbana e projeto básico e executivo para a promoção da mobilidade urbana sustentável. Contudo, como tal objetivo não está contemplado nas prioridades dos programas do PAC – 2, esta ação, assim como todas as modalidades das ações 10 ST e a 2D47, não tem recebido recursos, sendo acessada somente via emenda parlamentar.

Portanto, é necessário, a despeito do Programa 2048 e de todas as suas ações que integram o PPA, que haja uma sobreposição entre os objetivos do Programa e as ações financiadas pelo PAC.

3.1.2 RECURSOS FGTS (PROGRAMA PRÓ-TRANSPORTE)

O Programa de Infraestrutura de Transporte e da Mobilidade Urbana – Pró-Transporte é hoje a mais importante fonte de recursos das ações de mobilidade, financiando praticamente todas as janelas de oportunidade de mobilidade urbana, via MCIDADES (todos os programas do PAC Mobilidade Urbana e novas seleções do PAC extraordinário). Soma-se a isso o fato de algumas janelas serem 100% financiadas pelos seus recursos, como é o caso do PAC Médias Cidades e do PAC Pavimentação.

O Pró-Transporte é um Programa do MCIDADES que atua no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e da Política Setorial de Transporte e da Mobilidade Urbana, e tem por finalidade propiciar o aumento da mobilidade urbana, da acessibilidade, dos transportes coletivos urbanos e da eficiência dos prestadores de serviços, de maneira a garantir o retorno dos financiamentos concedidos e conferir maior alcance social às aplicações do Fundo de Garantia do

Tempo de Serviço - FGTS.

São mutuários do programa os estados, municípios e o Distrito Federal, órgãos públicos gestores e as respectivas concessionárias ou permissionárias do transporte público coletivo urbano, bem como as sociedades de propósitos específicos – SPE (Anexo 1 da Instrução Normativa nº 41, de 24 de outubro de 2012).

O Pró-Transporte se diferencia, portanto, do Programa 2048, que pode ser pleiteado apenas pelo chefe do Poder Executivo dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (ou seu representante legal) ou pelo representante legal do consórcio público, quando formado consórcio.

Conforme determina o Anexo 1 da Instrução Normativa nº 41/ 2012, poderão ser financiados no âmbito do Pró-Transporte:

- a implantação, ampliação, modernização e/ou adequação da infraestrutura dos sistemas de transporte público coletivo urbano, incluindo-se obras civis, equipamentos, investimentos em tecnologia, sinalização e/ou aquisição de veículos e barcas, e afins:
 - a) veículos do sistema de transporte sobre trilhos;
 - b) veículos do sistema de transporte sobre pneus;
 - c) veículos do sistema de transporte público hidroviário;
 - d) obras civis, equipamentos de vias segregadas, vias exclusivas, faixas exclusivas e corredores dos sistemas de veículos sobre trilhos e pneus, inclusive sinalização;
 - e) terminais, incluindo bicicletários e garagens perto dos locais de integração dos modais, e pontos de conexão de linhas de transporte público coletivo urbano em todas as modalidades;
 - f) abrigos nos pontos de parada de transporte público coletivo urbano de passageiros;
 - g) projetos básicos (incluindo estudos e projetos de concepção) e executivos para empreendimento, desde que incluídos no escopo da

proposta de implementação; e

h) equipamentos e sistemas de informática e/ou telecomunicações para aplicação de uso embarcado e não embarcado, inclusive tecnologias que otimizem a integração, controle e modernização do sistema de transporte público coletivo urbano, como bilhetagem eletrônica e central de controle operacional.

- ações voltadas à inclusão social, mobilidade urbana, acessibilidade e salubridade.

Assim como os recursos OGU, a liberação de recursos Pró-Transporte tem sido feita ordinariamente via programas do PAC – 2, ainda que, em tese, esses recursos pudessem financiar outros projetos, como, por exemplo, projetos próprios do MCIDADES. Em outras palavras, atualmente, para que determinada modalidade de projeto seja financiável via Pró-Transporte é necessário que ela também esteja sendo financiada via programas do PAC.

Portanto, a grande diferença entre essa fonte e a OGU não reside nos objetos financiáveis ou no processo de captação, já que ambos vêm sendo regidos pelas regras do PAC, mas nas características dos recursos. O Pró-Transporte é um financiamento a juros subsidiados, enquanto a OGU é não onerosa. No entanto, em ambos os casos, é necessária uma contrapartida do tomador.

Com relação ao procedimento para obtenção de recursos, sendo o financiamento de um projeto contemplado em um dos programas do PAC, é necessário observar as regras gerais estabelecidas no item 6 da instrução normativa nº 41/2012 do MCIDADES, conjuntamente com as regras específicas, conforme o Programa do PAC com o qual se está trabalhando.

Resumidamente, o projeto PAC de mobilidade urbana, gerido pelo MCIDADES e financiado pelo Pró-Transporte, seguirá os seguintes passos:

- 1) cadastramento: serão encaminhadas propostas de financiamento ao gestor da aplicação, em formulário eletrônico denominado Carta Consulta, disponível

no sítio eletrônico www.cidades.gov.br, observados os prazos estabelecidos em ato normativo específico (Programa PAC específico);

- 2) as propostas de financiamento recepcionadas passam à fase de enquadramento, a ser realizada pelo gestor da aplicação (MCIDADES). A fase de enquadramento consiste em se verificar o atendimento ao objetivo e aos atos normativos que regem o programa, e aos critérios técnicos estabelecidos em ato normativo específico (Programa PAC específico)²⁹;
- 3) uma vez enquadradas, passam à fase de pré-seleção, a ser realizada pelo Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento – GEPAC, e, posteriormente, à fase de seleção, a ser realizada pelo Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento – CGPAC, de que trata o Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007;
- 4) o gestor da aplicação publicará, no Diário Oficial da União, a(s) proposta(s) selecionada(s) no Pró-Transporte e encaminhará as Cartas-Consulta ao(s) agente financeiro(s) (CAIXA);
- 5) o proponente ao crédito encaminhará ao agente financeiro os documentos necessários à realização da validação do crédito (item 6.2 da IN 41/2002);
- 6) o agente financeiro efetuará a validação das propostas e encaminhará ao gestor da aplicação a relação das propostas validadas e, eventualmente, não validadas.

²⁹Para o eixo Pavimentação e Qualificação de Vias Urbanas, PAC 2, 1ª etapa, as Diretrizes Gerais estão estabelecidas no Anexo I da Portaria nº 237, de 13 de maio de 2010, do Ministério das Cidades, e suas alterações. Para o eixo Mobilidade Grandes Cidades, PAC 2, as Diretrizes Gerais estão estabelecidas na Portaria nº 65, de 21 de fevereiro de 2011, do Ministério das Cidades. Para o eixo Mobilidade Médias Cidades, PAC 2, as Diretrizes Gerais estão estabelecidas na Portaria nº 328, de 19 de julho de 2012, do Ministério das Cidades. Para o eixo Pavimentação e Qualificação de Vias Urbanas, PAC 2, 2ª etapa, as Diretrizes Gerais estão estabelecidas na Portaria nº 271, de 19 de julho de 2012, do Ministério das Cidades, e suas alterações. Para o eixo Pavimentação e Qualificação de Vias Urbanas, PAC 2, 3ª etapa, as Diretrizes Gerais estão estabelecidas na Portaria nº 53, de 1º de fevereiro de 2013.

4. SISTEMATIZAÇÃO DOS DADOS

Neste tópico, serão detalhados os principais ³⁰ “canais”, suas respectivas “vias” e “janelas de oportunidade de financiamento” da mobilidade urbana.

O termo canal neste trabalho serve para identificar as duas grandes categorias de acesso a recursos via MCIDADES, conforme metodologia de sistematização proposta pelos entrevistados, quais sejam: PAC e Canal Não PAC.

Já as vias são as formas ordinárias (período de seleção e objetos específicos e previamente definidos) ou extraordinárias (sem prévia definição do período de captação e do objeto) pelas quais cada categoria pode ser acessada.

O termo “janelas de oportunidade de financiamento” deve ser compreendido neste trabalho como o meio através do qual se pode ter acesso aos recursos federais para a mobilidade urbana, geridos pelo MCIDADES e atualmente em funcionamento. Tal meio de captação pode estar revestido do carácter de subprograma, seleção extraordinária ou emenda parlamentar.

4.1 CANAIS DE FINANCIAMENTO

Segundo a fala dos entrevistados, há atualmente dois grandes CANAIS de acesso aos recursos geridos pelo MCIDADES; o Canal PAC ³¹ – Programa de Aceleração do Crescimento e o Canal Não PAC.

A explicação para tal nomenclatura é que é tão significativo o aporte de recursos via PAC destinados à mobilidade urbana, que foi criada – informalmente – uma “supercategoria” para esse grande canal.

³⁰ Os programas selecionados foram indicados pelos entrevistados como os principais canais de financiamento da mobilidade urbana, via MCIDADES, ainda ativos. Assim, ficaram de fora os seguintes programas: PAC da Copa, Pró-Transporte, Brasil Acessível, Bicicleta Brasil, Programa Mobilidade Urbana, Pró-Mob.

³¹ Neste trabalho, não foi objeto de análise pormenorizada o PAC 1, tendo em vista que ele foi lançado em 21 de janeiro de 2007, portanto antes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

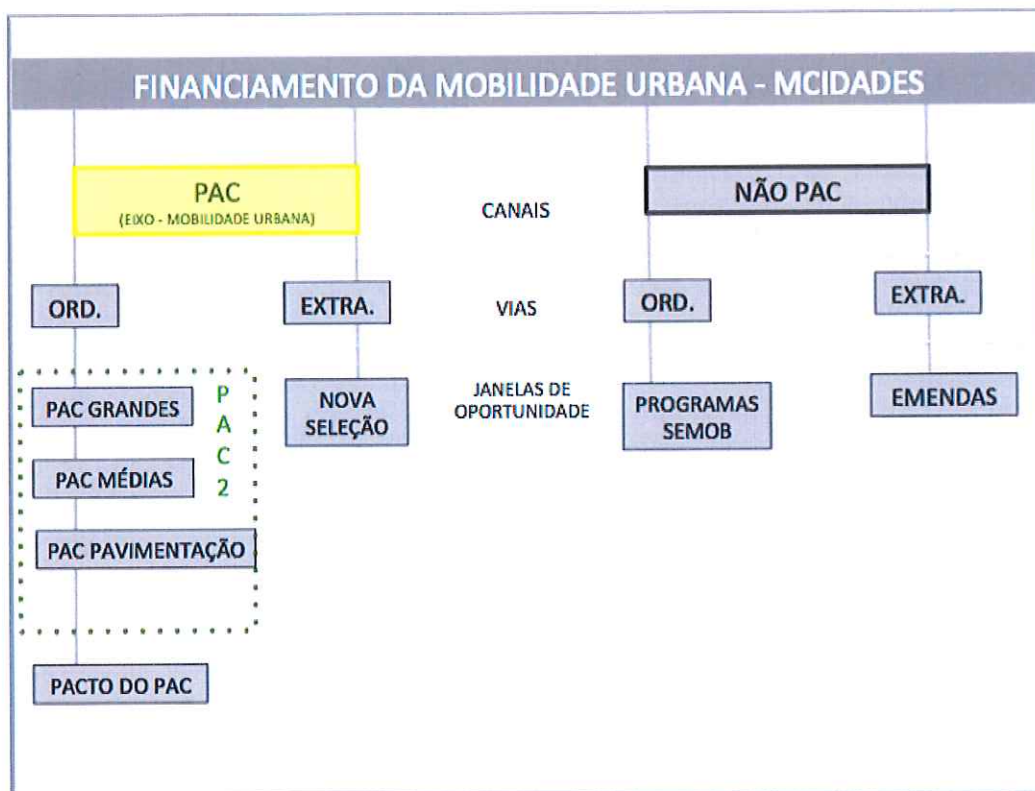
O Canal PAC pode ser acessado de duas formas (Figura 04):

- pela **via ordinária**: seleções ordinárias através das janelas dos programas do PAC – 2, Eixo Mobilidade Urbana (PAC Grandes Cidades, PAC Médias Cidades, PAC Pavimentação e Qualificação das Vias Urbanas) e pela janela do Pacto do PAC.
- pela **via extraordinária**: entes federativos (municípios e estados), através de articulação política prévia junto ao Ministério do Planejamento e ao CGPAC, pleiteiam – a qualquer momento, e normalmente via PAC – Nova Seleção (janela PAC Extraordinário) ao Ministério das Cidades.

O Canal Não PAC também possui a sua via ordinária e a via extraordinária de financiamento, mas com janelas de oportunidade distintas. São elas:

- via ordinária: seleções ordinárias de projetos feitas através das janelas de programas criados pela SEMOB (janela programas SEMOB).
- via extraordinária: seleção extraordinária realizada através da janela emendas parlamentares.

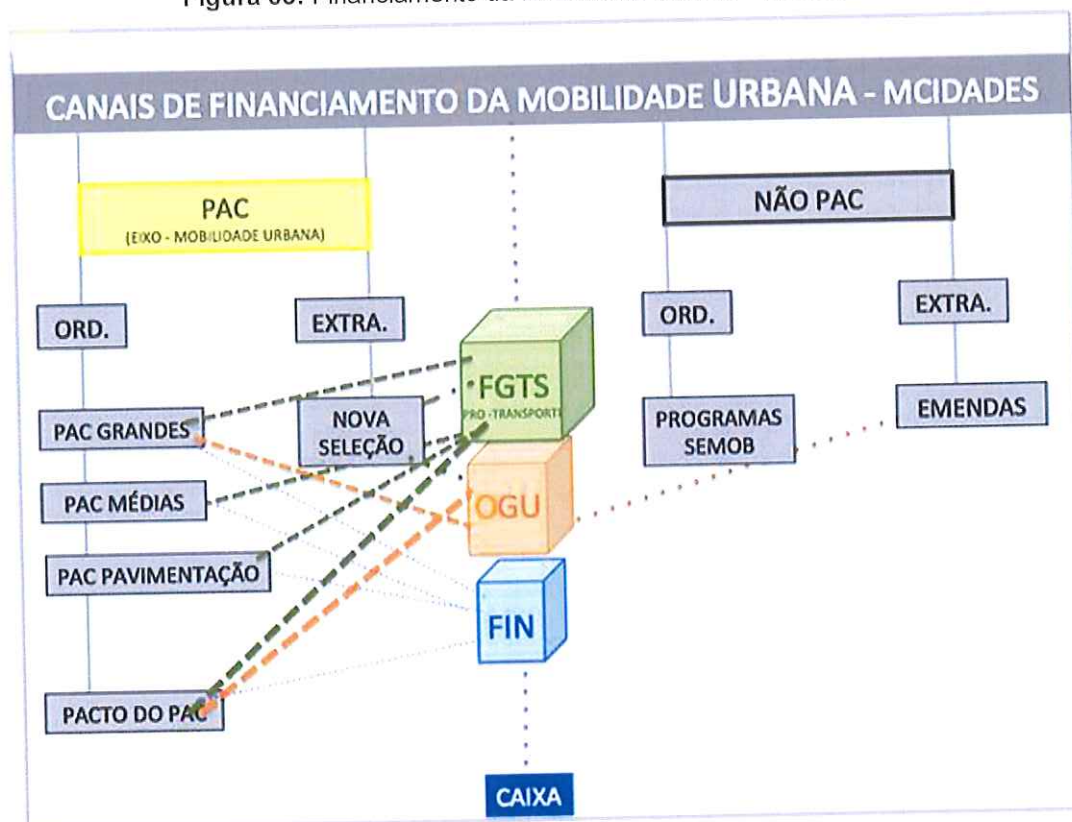
Figura 04 – Financiamento da Mobilidade Urbana – MCIDADES



Fonte: elaboração própria

Conforme já mencionado, as janelas de oportunidade de financiamento (programas, emendas, seleções extraordinárias) não possuem fontes de recursos próprias, devendo ser necessariamente alimentadas por fundos, recursos OGU e/ou outras fontes de licenciamento. Contudo, seja qual for o caso, o agente operador desses recursos tem sido a Caixa Econômica Federal. O esquema a seguir ilustra essa relação.

Figura 05: Financiamento da Mobilidade Urbana – MCIDADES



Fonte: elaboração própria

Verifica-se na figura que a maior parte dos recursos que financiam a mobilidade tem como fonte o FGTS. Contudo, atualmente, o FGTS só aporta uma quantidade significativa de recursos (o suficiente para abrir uma seleção) para o Canal PAC, estando o Programa Pró-Transporte, na fala dos entrevistados, “praticamente todo comprometido com o PAC”. O Canal Não PAC, por sua vez, tem sido financiado praticamente de forma integral por recursos OGU.

A seguir, serão detalhados os procedimentos de captação de recursos de cada um desses canais e suas janelas correspondentes.

4.1.1 CANAL NÃO PAC

Os projetos Não PAC compreendem transferências voluntárias de recursos federais feitas pela União, realizadas via convênio com o SINCOV – Sistema de Convênios do Governo Federal. Tais transferências podem se dar por via ordinária (LOA direcionando originalmente recursos para o MCIDADES) ou via emenda parlamentar.

4.1.1.1 JANELA PROGRAMAS SEMOB

Segundo os entrevistados, a via ordinária Não PAC tem recebido muito pouco recurso, e, por isso, já está há três anos sem abrir seleção. Os recursos transferidos pela União têm sido preferencialmente utilizados no desenvolvimento de programas de capacitação, na elaboração de manuais e outros projetos institucionais, em vez de financiamento de projetos e ações de mobilidade urbana. Assim, ainda que em teoria seja possível, os programas e ações da SEMOB não relacionados com o PAC não têm de fato funcionado como janela de financiamento nos últimos 3 anos e tampouco possuem previsão de abrir novas sistemáticas. Não por outra razão, esta via não será objeto de um estudo pormenorizado neste trabalho.

4.1.1.2 JANELA EMENDA PARLAMENTAR

A janela de oportunidade emenda parlamentar da via extraordinária tem sido praticamente a única janela de financiamento Não PAC nos 3 últimos anos. Aliás, até que o PAC 3 seja lançado, essa é a única janela de financiamento da mobilidade urbana que está em aberto, no momento, no MCIDADES, conforme se demonstrará adiante no Capítulo 4 – Sistematização dos Dados.

Com relação ao objeto e à forma de apresentação das emendas parlamentares, cabe observar, primeiramente, o Manual de Emendas do Orçamento

da União (CONGRESSO NACIONAL, 2013)³², notadamente no que diz respeito ao Programa 2048: Mobilidade Urbana e Trânsito – Transportes Coletivos Urbanos (550 milhões)³³.

Em linhas gerais, o Programa 2048 contempla as seguintes ações:

- Ação 10 SS – Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano;
- Ação 10 SR – Apoio à Elaboração de Planos e Projetos de Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano;
- Ação 10 ST – Apoio a Sistemas de Transporte Não-Motorizados 2;
- Ação 2D47 – Apoio a Medidas de Moderação de Tráfego.

Cumprе esclarecer que o referido programa não é restrito a emendas, funcionando, inclusive, via PAC. Contudo, como o PAC tem trabalhado exclusivamente com a Ação 10 SS, caso o ente necessite de projetos relativos às demais linhas orçamentárias, como, por exemplo, o financiamento do próprio Plano de Mobilidade Urbana, o único caminho disponível hoje é o das emendas parlamentares.

Mais detalhes sobre a forma de apresentação de emendas podem ser encontrados também na Cartilha de Apoio aos Parlamentares para Apresentação de Emendas (MCIDADES, 2014)³⁴.

Com relação à forma de apresentação das propostas pelos entes federativos beneficiados no MCIDADES, o documento referência é o Manual de Apresentação de Propostas do Programa 2048 (MCIDADES, 2013)³⁵.

³² Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2014/emendas/Manual_emendas.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2015.

³³ Valor de referência fixado no PPA (2012-2015).

³⁴ Disponível em:

<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Publicacoes/Sistema_2013_-_Verso_de_26.08.2013.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2015.

³⁵ Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2014/emendas/Manual_emendas.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2015.

Este manual determina que uma vez aprovada a emenda parlamentar (dotações nominalmente identificadas), cuja transferência voluntária de recursos ocorrerá somente após a assinatura do contrato de repasse, os proponentes deverão inserir antecipadamente as propostas no SINCOV e, em seguida, observar as regras de um dos Manuais de Instruções para Contratação e Execução do MCIDADES não inseridos no PAC em vigor.

Tais manuais estão disponíveis no link <<http://www.cidades.gov.br/index.php/pac/transferenciasvoluntarias/manuais-gerais-transferencias-voluntarias.html>>. (Acesso em: 10 jan. 2015).

Por fim, ressalta-se que a janela emenda parlamentar tem sido muito utilizada por municípios pequenos, uma vez que os programas do PAC, como se verá mais adiante, atendem, em sua maioria, a municípios de médio a grande porte. Sem embargo, uma vez que as emendas possuem um valor muito baixo³⁶, os municípios menores também têm recorrido ao PAC Pavimentação (item 3.3.2.2.2) para conseguir um volume maior de recursos, muito embora tal programa tenha objeto bastante restrito, não contemplando obras, por exemplo, de implementação de sistemas de transporte público nem a elaboração de PlanMobs.

4.1.2 CANAL PAC

É tão significativa a quantidade de recursos aportados via PAC – 2 e via Pacto do PAC, que, informalmente, foi criada essa supercategoria, que representa nada menos do que a quase totalidade dos recursos geridos pelo MCIDADES relativos à mobilidade urbana. Ademais, praticamente todas as janelas são PAC, à exceção somente da emenda parlamentar, porque até mesmo as seleções extraordinárias estão sendo feitas via PAC.

Diferentemente do PAC-1, iniciado em janeiro de 2007, que destinou recursos

³⁶ A quantidade máxima de emendas individuais é de 25 (vinte e cinco) e o limite financeiro, por mandato parlamentar, proposto no item 10 do relatório apresentado na CMO, em 13/11/2013, corresponde a R\$ 14.686.000,00.

basicamente para o desenvolvimento de obras relacionadas a metrô, o PAC-2, lançado em março de 2010, possui diversos subprogramas que priorizam ações de mobilidade urbana dentro do seu eixo Cidade Melhor, Mobilidade Urbana, sendo os principais³⁷:

- PAC 2 – Mobilidade Médias Cidades – 7, 5 bilhões (100% Financiamento, FGTS e outras fontes);
- PAC 2 – Mobilidade Grandes Cidades – 18 bilhões (12 bilhões Financiamento/6 bilhões OGU);
- PAC 2 – Pavimentação e Qualificação de Vias Urbanas – 6 bilhões (100% Financiamento Pró-Transporte); e
- Pacto da Mobilidade – 50 bilhões (12 bilhões Financiamento/ 6 bilhões OGU).

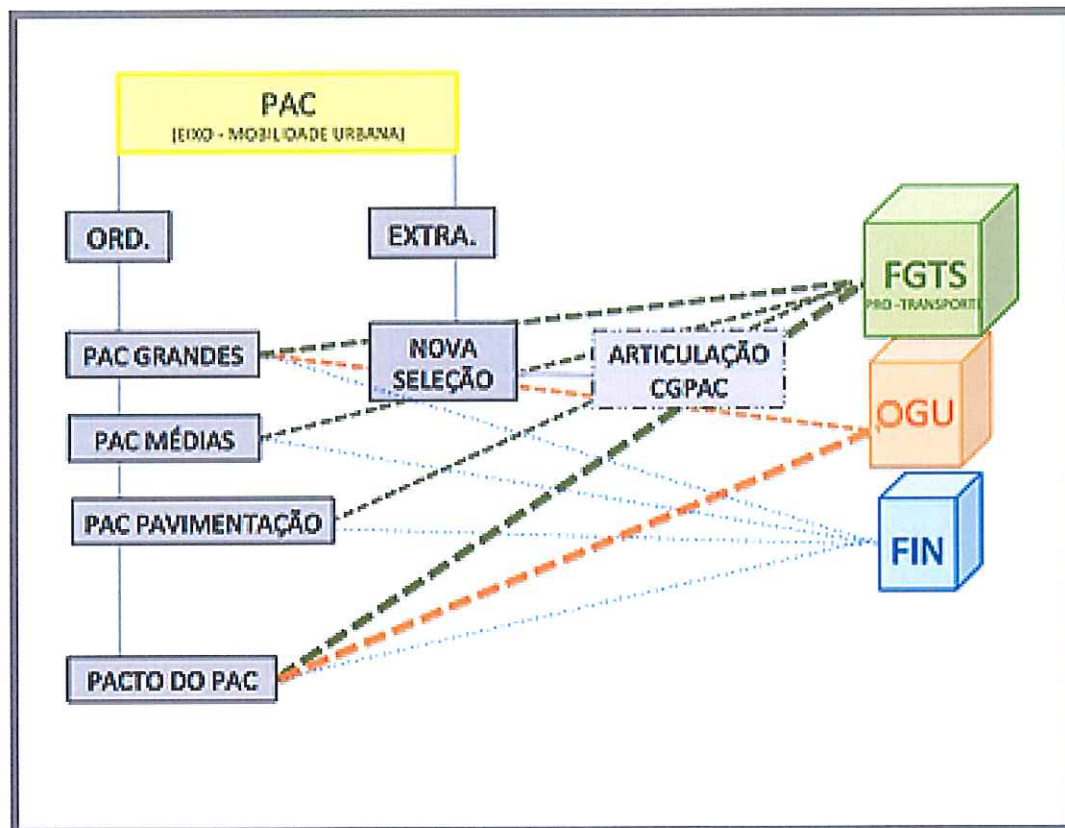
O grupo PACs, por sua vez, divide-se em dois subgrupos:

- PAC ordinário: fonte de recursos através da abertura de sistemáticas dos Programas PAC 2 – Eixo Cidade Melhor, Mobilidade Urbana e Pacto da Mobilidade.
- PAC extraordinário – articulação via CGPAC e MCIDADES, haja vista a abertura de seleção extraordinária.

É importante ressaltar que os programas do PAC não funcionam sozinhos enquanto fonte de financiamento das ações de um Plano de Mobilidade Urbana (ou de qualquer outro setor), devendo, assim, sempre estar relacionados a outros programas de agentes financiadores. O esquema a seguir ilustra essa relação entre as janelas e as fontes de recursos.

³⁷ Segundo os entrevistados, estes programas são os que ainda possuem alguma probabilidade de reabertura.

Figura 06 – Canal PAC X Fontes de Recursos



Fonte: elaboração própria

4.1.3 PROCEDIMENTOS GERAIS PARA CAPTAÇÃO DE RECURSOS PAC

Com relação ao procedimento de captação de recursos, todos os recursos aportados via PAC devem observar as regras gerais estabelecidas no Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades³⁸, instituído pela Portaria nº164/2012 (MCIDADES, 2013).

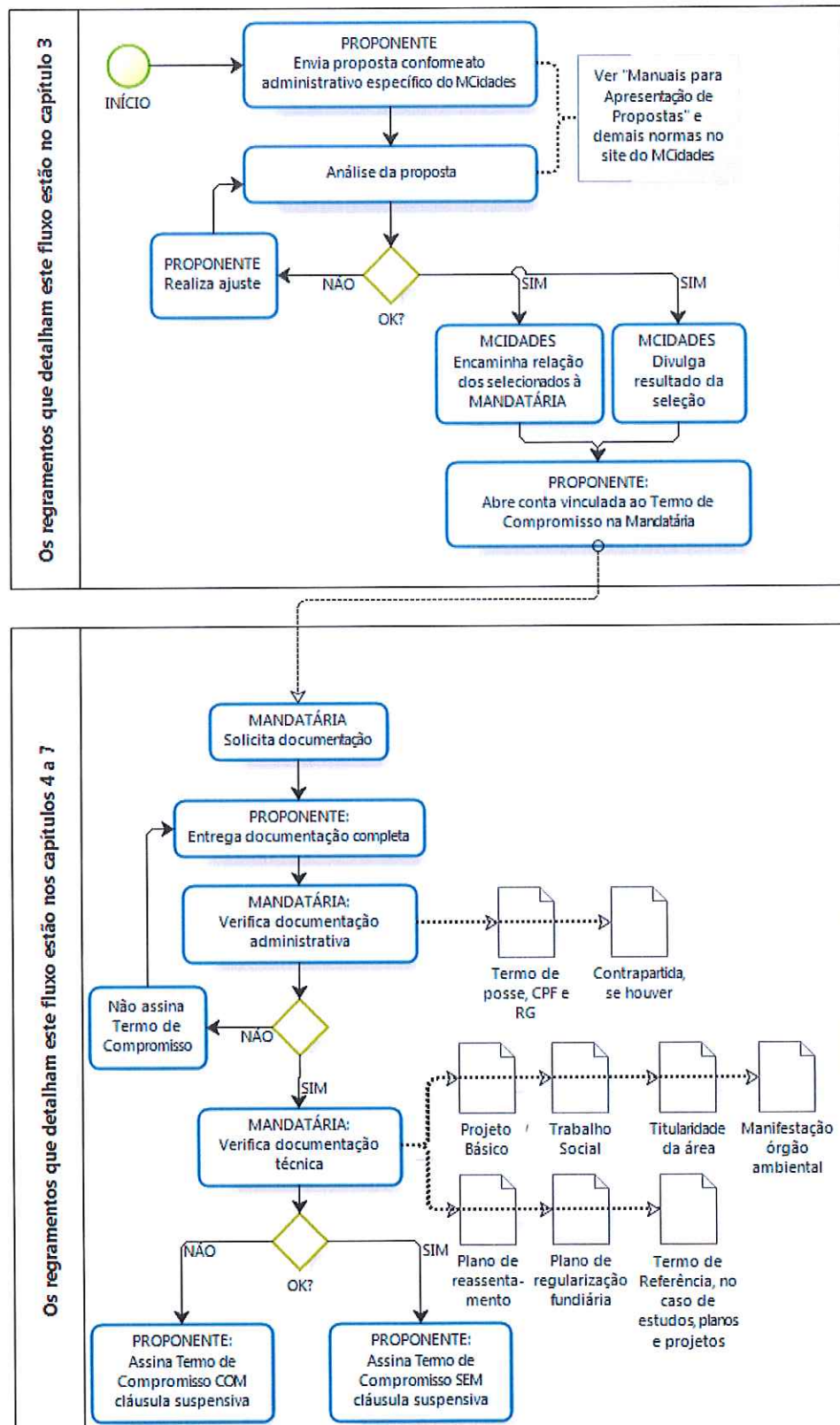
De forma sucinta, o manual assinala que o proponente deve primeiramente apresentar uma carta consulta ao MCIDADES, que fará uma análise do

³⁸ Disponível em: <<http://www.apeop.org.br/apeop/public/uploads/bibliotecas/manualmincidades-561.pdf>>. Acesso em: 07 jan. 2015.

enquadramento (compatibilidade com o programa + priorização dos projetos). Em seguida, os habilitados solicitarão à CAIXA uma análise financeira e jurídica, na condição de mandatária da União ou na de agente operador do FGTS, ou às instituições financeiras habilitadas na forma da regulamentação em vigor, na qualidade de agente financeiro³⁹. Após análise da documentação técnica, institucional e jurídica, e abertura da conta bancária para a mandatária/agente operador, o proponente e a mandatária/agente operador formalizarão o termo de compromisso. Por fim, a mandatária solicitará ao MCIDADES a descentralização das parcelas de recursos necessárias para garantir a execução do objeto pactuado, sistemática e tempestivamente. Os detalhes desse processo estão detalhados no fluxograma a seguir:

³⁹ Art. 6º, parágrafo 1º, Portaria nº 65 de 21/02/2011

Figura 06 – Fluxograma PAC detalhado



Fonte: MCIDADES, Manual de Instruções para Aprovação e Execução dos Programas e Ações do PAC

Cabe observar que o referido manual estabelece regras gerais, podendo haver regras específicas, a depender do Programa do PAC envolvido. Tais regras específicas, em geral, vêm anexadas à portaria que dá publicidade à nova seleção de recursos.

4.1.3.1 VIA PAC ORDINÁRIO

Conforme informado pelos entrevistados, os programas do PAC que têm financiado ações de plano de mobilidade urbana e que ainda não estão finalizados⁴⁰ são os seguintes: PAC Grandes Cidades, PAC Médias Cidades, PAC Pavimentação e Qualificação de Vias, e o Pacto pela Mobilidade. Esses subprogramas compõem a via ordinária de financiamento do canal PAC e serão detalhados nos itens a seguir.

4.1.3.1.1. JANELA PAC GRANDES CIDADES

O PAC Grandes Cidades está regulamentado pela Portaria nº 65, de 21 de fevereiro de 2011⁴¹, e tem como objetivo requalificar e implantar sistemas estruturantes de transporte público coletivo, visando à ampliação da capacidade e promovendo a integração intermodal, física e tarifária do sistema de mobilidade nos grandes centros urbanos⁴².

Os recursos disponíveis são da ordem de 18 bilhões, sendo 12 bilhões oriundos do FGTS, BNDES e outras fontes de financiamento, e 6 bilhões de recursos OGU. Sendo assim, a composição do crédito disponibilizado pode ser:

- 100% financiada: FGTS e/ou BNDES e/ou FAT;

⁴⁰ Outros programas como o PAC Copa, PAC Entorno Arenas e PAC Legado não entraram no recorte por serem programas temporários, com finalidade específica (financiamento da Copa do Mundo).

⁴¹ Disponível em:

<http://www.lex.com.br/doc_19985457_PORTARIA_N_65_DE_21_DE_FEVEREIRO_DE_2011.aspx>. Acesso em: 10 jan. 2015.

⁴² Anexo 1 da Portaria nº 65, de 21 de fevereiro de 2011. Disponível em:

<http://www.lex.com.br/doc_19985457_PORTARIA_N_65_DE_21_DE_FEVEREIRO_DE_2011.aspx>. Acesso em: 13 nov. 2014.

- mista: OGU e FGTS e/ou BNDES e/ou FAT + Contrapartida OGU e Contrapartida FGTS.

Os possíveis proponentes desses recursos são municípios cuja população seja superior a 700 mil habitantes (IBGE, 2010), governos estaduais das cidades contempladas e DF, desde que haja anuência do município contemplado.

De acordo com o Anexo 1 da referida portaria, são 27 os municípios que possuem esse perfil (figura 07).

Figura 07 – Proponentes PAC GRANDES CIDADES

UF	Municípios	Proponentes: Município Governo do Estado
AL	Maceió	
PI	Teresina	
RN	Natal	
MS	Campo Grande	
PB	João Pessoa	
RJ	São Gonçalo	
RJ	Duque de Caxias	
RJ	Nova Iguaçu	
SP	São Bernardo do Campo	

UF	Municípios	Proponentes: Capital - individualmente ou associada com outro município da RM Governo do Estado e DF - individualmente ou associado com municípios da RM
SP	São Paulo	
RJ	Rio de Janeiro	
MG	Belo Horizonte	
RS	Porto Alegre	
DF	Brasília	Projeto apenas na capital ou Projeto na capital e em outros municípios da RM
PE	Recife	
CE	Fortaleza	
BA	Salvador	
PR	Curitiba	
UF	Municípios	Proponentes: Município Governo do Estado
AM	Manaus	
PA	Belém	
GO	Goiânia	
SP	Guarulhos	
SP	Campinas	
MA	São Luís	

Fonte: Anexo 1 Portaria MCIDADES nº 65/ 2011

Com relação às modalidades, podem ser financiadas (de forma conjunta ou isolada) ações de:

- melhoria da infraestrutura do sistema de transporte público coletivo urbano;
- implantação de infraestrutura de sistema de transporte público coletivo urbano;
- equipamentos visando integração, controle e modernização dos sistemas de transportes públicos coletivos.

O valor máximo de participação da União na composição das propostas pode variar de 280 milhões, para as cidades menores, até 2,4 bilhões, para municípios-sede de regiões metropolitanas com mais de 3 milhões de habitantes e o DF. (Tabela 1.0 – Limites, Portaria MCIDADES nº 65/2011). Ou seja, a lógica de liberação estabelecida pela portaria é de que, quanto maior o município, maior a quantidade de recursos OGU direcionados. Contudo, essa informação não está de acordo com a fala, já analisada neste trabalho, de um dos entrevistados. Vejamos novamente:

No caso do PAC Grandes Cidades, foi proporcional, por exemplo, as cidades maiores, é 100% financiamento, portanto só FGTS. Nas faixas menores, a maior parte era recurso de OGU. Porque era financiado muito pouco, justamente para atender municípios menores e tal, embora menores dentro do critério de Grande Cidades. Lembrando que dentro de cada uma dessas fontes de recursos tem sempre a contrapartida do tomador. OGU sempre saiu do PAC compondo com financiamento.

Extraí-se da fala do entrevistado uma lógica diferente da estabelecida na Portaria nº 65/2011. Assim, ainda que maior a população do município, segundo o entrevistado, os mesmos recursos OGU ele receberia.

Com relação ao processo de seleção de propostas, devem ser observadas, além das diretrizes expostas na Portaria nº 65/2011, as seguintes normas:

- as regras gerais do Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades, instituído pela Portaria

nº 164/2012 (MCIDADES, 2012);

- a Instrução Normativa nº 41/ 2012 (MCIDADES, 2012), que regulamenta o Programa Pró-Transporte, caso a composição do crédito a ser disponibilizado inclua o financiamento via FGTS, e/ou;
- o manual de apresentação de propostas do Programa 2048, caso a composição do recurso a ser disponibilizado inclua aporte de recursos OGU (MCIDADES, 13), e/ou;
- diretrizes do BNDES para a liberação de recursos à mobilidade urbana;
(Disponível em:
<http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Produtos/FINEM/mobilidade_urbana.html>. Acesso em: 10 jan. 2015.)
- outros manuais/diretrizes de eventuais fontes de financiamento distintas.

No tocante ao BNDES, é interessante observar que o valor mínimo equivale a 20 milhões de reais e que pessoas jurídicas de direito privado com sede e administração no país, bem como o empresário individual, também podem pleitear o recurso.

Finalmente, no que tange ao financiamento da elaboração de Planos de Mobilidade Urbana, observa-se que esta não é uma das prioridades do PAC Grandes Cidades. Tal janela, quando utiliza recursos do Programa 2048, o faz apenas pela Ação 10 SS, que, por sua vez, não destina recursos ao planejamento.

Ademais, a Portaria nº 65/2011 nem mesmo menciona a PNMU, uma vez que foi editada anteriormente à implementação da nova política, que data de 2012. Isso não significa, todavia, que será possível o aporte de recursos deste programa para municípios que não elaboraram o plano até abril de 2015, dado que a PNMU é lei federal posterior e de maior hierarquia e estabeleceu essa restrição para municípios maiores de 20 mil habitantes.

4.1.3.1.2. JANELA PAC PAVIMENTAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DE VIAS URBANAS

O programa PAC – 2: Pavimentação e Qualificação de Vias Urbanas foi instituído pela Portaria nº 237 de 13 de maio 2010 e já está na sua terceira fase de execução, sendo regulamentado pelo manual para apresentação de propostas do programa PAC 2 Pavimentação e Qualificação de Vias Urbanas, 3ª etapa, e pela Instrução Normativa nº 41/2012.

O objetivo desse programa é apoiar a execução de obras de pavimentação e qualificação de vias por meio da implantação de pavimentação nova em vias existentes ou recapeamento destas, incluindo a infraestrutura necessária para sua plena funcionalidade, tal como: sistema de drenagem de águas pluviais, rede de abastecimento de água e rede de esgotamento sanitário, passeios com acessibilidade, sistemas de ciclovias, medidas de moderação de tráfego, sinalização viária e elementos que promovam a acessibilidade universal.

Os recursos disponibilizados somaram 6 bilhões de reais, exclusivamente de financiamento, provenientes do Programa Pró-Transporte. Não houve, portanto, repasse de recursos do Orçamento Geral da União para esse programa.

Os possíveis proponentes desses recursos são todos os municípios e estados, já que este é o único programa do PAC que não tem restrição mínima nem máxima de faixa populacional. Assim, municípios com menos de 250 mil habitantes (limite mínimo do PAC Médias Cidades) têm nesse programa a única forma de captação via PAC. Caso o projeto de algum desses municípios necessite de financiamento, mas seu objeto não esteja compreendido em nenhuma das modalidades do PAC Pavimentação e Qualificação de Vias Urbanas, a alternativa será via emenda parlamentar, através das Ações do Programa 2048.

Com relação às modalidades financiáveis, podem ser financiadas as ações descritas nos itens 3.1.2 e 3.2.3 da Instrução Normativa nº 41/ 2012, sendo elas:

- ações voltadas à inclusão social, mobilidade urbana, acessibilidade e salubridade:

- implantação, calçamento, pavimentação, recapeamento de vias locais, colaterais, arteriais, estruturantes e exclusivas de pedestres, que beneficiem diretamente a circulação, a acessibilidade e a mobilidade urbana, incluindo ciclofaixas, ciclovias e circulação de pedestres;
 - construção de pontilhões dentro do perímetro urbano para passagens de nível ou passarelas em pontos de estrangulamentos ou barreiras à circulação ou mobilidade urbana nas linhas metro-ferroviárias ou rodoviárias e nos corredores de transporte público coletivo urbano sobre pneus, cursos de água, entre outros;
 - execução de sinalização viária e medidas de moderação de tráfego nas vias objeto da intervenção;
 - sistema de drenagem de águas pluviais (microdrenagem) nas vias objeto da intervenção;
 - implantação de redes de abastecimento de água e esgotamento sanitário, nas vias a serem pavimentadas;
 - projetos básicos (incluindo estudos e projetos de concepção) e executivos para o empreendimento, desde que incluídos no escopo da proposta de implementação;
 - serviços de recuperação prévia do pavimento, aceito somente como contrapartida;
- obras e serviços complementares e equipamentos especiais destinados à acessibilidade, utilização e mobilidade de idosos, pessoas com deficiências ou restrição de mobilidade, voltados à prevenção de acidentes.

Com relação aos procedimentos para obtenção de financiamento, é necessário observar as regras gerais propostas na Instrução Normativa 41 (Pró-Transporte), item 6, conjuntamente com as regras específicas (fase de enquadramento) das seguintes portarias:

- Portaria nº 237/2010, quando se tratar de recursos da 1ª etapa (+ manual da etapa);

- Portaria nº 271/2012, quando se tratar de recursos da 2ª etapa (+ manual da etapa);
- Portaria nº 53/2013, quando se tratar de recursos da 3ª etapa (+ manual da etapa).

Convém notar que o valor mínimo para apresentação das propostas é de 5 milhões de reais e que não são financiadas ações de planejamento e elaboração de planos de mobilidade.

4.1.3.1.3. JANELA PAC MÉDIAS CIDADES

O PAC 2 Médias Cidades foi instituído pela Portaria nº 328, de 19 de julho de 2012 e tem como objetivo fomentar ações estruturantes para o sistema de transporte coletivo urbano por meio de qualificação e ampliação de infraestrutura de mobilidade urbana.

Os recursos disponíveis são da ordem de 7 bilhões de reais oriundos do FGTS e outras fontes de financiamento. Os proponentes são 75 municípios estabelecidos no Anexo II da Portaria MCIDADES nº 328/2012 (a seguir), sendo que os respectivos estados também podem solicitar a captação de recursos desde que autorizados pelos municípios.

Figura 08 – Proponentes PAC MÉDIAS CIDADES

nº	UF	NOME DO MUNICÍPIO
1	SP	Santo André
2	SP	Osasco
3	PE	Jaboatão dos Guararapes
4	SP	São José dos Campos
5	SP	Ribeirão Preto
6	MG	Uberlândia
7	MG	Contagem
8	SP	Sorocaba
9	SE	Aracaju
10	BA	Feira de Santana
11	MT	Cuiabá
12	SC	Joinville
13	MG	Juiz de Fora
14	PR	Londrina
15	RJ	Niterói
16	PA	Ananindeua
17	RJ	Belford Roxo
18	RJ	Campos do Goytacazes
19	GO	Aparecida de Goiânia
20	RJ	São João de Meriti
21	RS	Caxias do Sul
22	RO	Porto Velho
23	SC	Florianópolis
24	SP	Mauá
25	ES	Vila Velha
26	SP	Santos
27	ES	Serra
28	SP	São José do Rio Preto
29	AP	Macapá
30	SP	Mogi das Cruzes
31	SP	Diadema
32	PB	Campina Grande
33	MG	Betim
34	PE	Olinda
35	SP	Jundiaí
36	SP	Carapicuíba
37	SP	Piracicaba
38	MG	Monte Claros
39	PR	Maringá

40	ES	Cariacica
41	SP	Bauru
42	AC	Rio Branco
43	GO	Anápolis
44	SP	São Vicente
45	CE	Caucaia
46	ES	Vitória
47	RS	Pelotas
48	SP	Itaquaquecetuba
49	RS	Canoas
50	SP	Franca
51	PE	Caruaru
52	PR	Ponta Grossa
53	SC	Blumenau
54	BA	Victoria da Conquista
55	PE	Paulista
56	PE	Petrolina
57	MG	Ribeirão das Neves
58	MG	Uberaba
59	PA	Santarém
60	RJ	Petrópolis
61	SP	Guarujá
62	RR	Boa Vista
63	PR	Cascavel
64	SP	Taubaté
65	SP	Limeira
66	PR	São José dos Pinhais
67	SP	Praia Grande
68	SP	Suzano
69	MG	Governador Valadares
70	RN	Mossoró
71	RS	Santa Maria
72	RJ	Volta Redonda
73	RS	Gravataí
74	PR	Foz do Iguaçu
75	MT	Várzea Grande

Fonte: Anexo II da Portaria MCIDADES nº 328/2012

Com relação à particularidade desses municípios, os entrevistados informaram que se tratam de municípios entre 250 mil e 700 mil habitantes, ainda

que esta regra não esteja explícita na portaria que regulamenta o programa.

Já no que concerne às modalidades, podem ser financiadas (de forma conjunta ou isolada) ações de:

- implantação de infraestrutura de transporte público coletivo;
- melhoria da infraestrutura de transporte público coletivo existente;
- aquisição de equipamentos visando integração, controle e modernização dos sistemas⁴³.

A título de exemplo, a referida portaria ilustra algumas ações que podem ser apoiadas e outras que estão fora do escopo do programa (apoiadas e não apoiadas):

Apoiadas:

- implantação de infraestrutura de transporte público coletivo, inclusive terminais de integração e estações;
- melhoria da infraestrutura de transporte público coletivo existente;
- aquisição de equipamentos visando integração, controle e modernização dos sistemas;
- elaboração de projetos e estudos associados ao empreendimento proposto.

Não apoiadas:

- intervenções isoladas e não integradas a projetos de sistema de transporte coletivo:
 - pavimentação, recapeamento, sinalização, obras de arte especiais, duplicação e abertura de novas vias;
 - calçadas e ciclovias;
 - execução de estações e terminais de passageiros;

⁴³ Também é possível o financiamento de obras necessárias para viabilização da infraestrutura de transporte coletivo, tais como estabilização de encostas e muros de arrimo, limitadas a 20% do valor total do investimento.

- aquisição de equipamentos de sistemas de controle;
 - implantação de ciclovias;
 - estabilização de encostas e muros de arrimo;
- aquisição de ônibus;
- canalização de córregos e obras de macrodrenagem.

Percebe-se que são praticamente as mesmas ações financiadas pelo PAC Grandes e Médias Cidades, exceto pelo não financiamento de projetos por parte do segundo.

Com relação ao processo de seleção de propostas, devem ser observadas as regras do Art. 5º da Portaria nº 328, mais as regras gerais do Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades, instituído pela Portaria 164/2012 (MCIDADES, 2012). Ainda, caso a origem do recurso seja o FGTS, também é necessária a observância às regras de captação de recursos do FGTS estabelecidas na Instrução Normativa nº 41/2012, que regulamenta o programa Pró-Transporte. Ressalta-se que o escopo do Pró-Transporte é mais abrangente do que o do PAC Médias Cidades, o qual, por sua vez, não engloba algumas ações do Pró-Transporte, como, por exemplo, as obras de terminais.

No que se refere às diretrizes gerais, é importante salientar que constitui uma exigência a observância dos princípios, diretrizes, conceitos e demais dispositivos da PNMU. Portanto, a partir de abril de 2015, caso haja novo processo seletivo, aqueles municípios que não tiverem realizado seus planos de mobilidade não poderão participar do programa, seja por orientação do programa, seja pela determinação da própria PNMU. Todavia, não foram priorizadas, por esse programa, ações voltadas ao financiamento da elaboração dos planos de mobilidade urbana em si.

4.1.3.1.4. JANELA PACTO PELA MOBILIDADE URBANA

Em junho de 2013, foi anunciado pela presidenta Dilma Rousseff o aporte de 50 bilhões de reais a serem destinados à mobilidade urbana, em resposta às manifestações da sociedade que neste mesmo período foi às ruas das principais cidades de nosso país, mobilizando-se por bandeiras contra o aumento das tarifas, pela melhoria da qualidade dos transportes públicos, entre outros direitos sociais.

Além dos recursos disponibilizados, a presidenta também convocou a sociedade e representantes dos estados, municípios e Distrito Federal para a construção do Pacto pela Mobilidade Urbana, que visa promover, por meio da ação coordenada das três esferas de governo, o acesso amplo e democrático às oportunidades que as cidades oferecem para aumento da participação do transporte público e do transporte não motorizado no conjunto de deslocamentos da população (Secretaria de Relações Institucionais, Resolução nº 12/2014).

O foco do pacto é a melhoria do transporte coletivo, sendo três os objetivos principais nesse sentido: barateamento das tarifas, melhora da qualidade dos serviços prestados e aumento do controle social sobre seu planejamento, operação e custos.

O pacto do PAC, diferentemente dos outros programas de mobilidade urbana, não possui regulamentação ou manual específicos. Suas medidas foram estabelecidas pelo Grupo de Trabalho Interfederativo (instituído pela Resolução nº 12 de março de 2004 da Secretaria de Relações Institucionais), que teve como incumbência apresentar um relatório contendo um conjunto de medidas de curto, médio e longo prazos, considerando os três principais objetivos, bem como a PNMU, para compor o Pacto pela Mobilidade Urbana. O resultado desse trabalho foi a Resolução Recomendada nº 151, de 26 de março de 2014, do Conselho das Cidades, que determinou em seu artigo 8º que os 50 bilhões de reais devem ser aplicados nas seguintes modalidades:

- qualificação dos órgãos gestores, operadores e sociedade civil para a elaboração dos planos de mobilidade urbana;
- planejamento, implantação e operação de sistemas de transportes públicos e modais não motorizados nos âmbitos federal, estaduais e municipais;
- estruturação do Governo Federal para apoiar e capacitar a implantação dos projetos dos Programas de Aceleração do Crescimento – PACs, voltados aos transportes públicos e não motorizados, com assessoramento técnico aos municípios.
- qualificação das redes convencionais e vias de tráfego dos transportes públicos, com aumento de velocidade comercial, implantação de um sistema de informação aos usuários, construção de abrigos e veículos de transporte coletivo de qualidade e com acessibilidade;
- implantação de programas de investimentos em acessibilidade, calçadas, ciclofaixas e ciclovias; e
- sistemas estruturais de média e alta capacidade, consolidando a rede de transporte público como direito social.

Segundo informações fornecidas pelos entrevistados, o Pacto pela Mobilidade Urbana ficou conhecido informalmente como Pacto do PAC e já disponibilizou mais de 45 bilhões para a mobilidade urbana. Entretanto, quando questionados sobre os 5 bilhões restantes, os entrevistados disseram que ainda não têm conhecimento de como o governo pretende utilizá-los.

Os recursos do Pacto pela Mobilidade Urbana são provenientes de financiamento público, com juros subsidiados (principalmente FGTS), bem como do Orçamento Geral da União.

A primeira fase do pacto beneficiou as grandes capitais e regiões metropolitanas do país (cidades com mais de 700 mil habitantes) até que, em abril de 2014, o pacto entrou na sua segunda fase e passou a financiar municípios cuja faixa populacional estivesse entre 400 mil e 700 mil habitantes. Contudo, da mesma forma que outros programas do PAC – Mobilidade Urbana, o pacto não possui hoje uma janela de financiamento aberta. Entretanto, como ainda há recursos a serem

direcionados, é bastante provável que uma terceira fase deste programa seja aberta em 2015.

Com relação aos procedimentos para obtenção de financiamento, na ausência de regulamentação específica, o financiamento via pacto, que opera tanto com recursos Pró-Transporte quanto OGU (às vezes ambos em um mesmo projeto financiado), deve observar as seguintes regras:

- o Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades, instituído pela Portaria 164/2012 (MCIDADES, 2013), regras gerais;
- o Manual de Apresentação de Propostas do Programa 2048 (MCIDADES, 2013), quando se tratar de recursos não onerosos – OGU;
- a Instrução Normativa nº 41, de 24 de outubro de 2012 (MCIDADES, 2012), que regulamenta o Programa de Infraestrutura de Transporte e da Mobilidade Urbana – Pró-Transporte, quando se tratar de financiamento.

Por fim, importa esclarecer que, apesar de financiar a qualificação dos órgãos gestores, operadores e sociedade civil para a elaboração dos planos de mobilidade urbana, o pacto não tem modalidade para elaboração de planos de mobilidade urbana em si.

4.1.3.2 VIA PAC EXTRAORDINÁRIO

Além das formas ordinárias de acesso a recursos via PAC, através das janelas de oportunidade do PAC Grandes Cidades, PAC Médias Cidades, PAC Pavimentação e Qualificação de Vias Urbanas e Pacto pela Mobilidade, existe ainda a possibilidade de captar recursos de forma extraordinária, ou seja, fora do período de seleção ordinária dos programas PAC Mobilidade Urbana.

Tal forma extraordinária não está descrita ou sistematizada no site do MCIDADES, tampouco foram encontradas fontes primárias de informação sobre esse canal de financiamento, mas, conforme descrito pelos entrevistados, o processo extraordinário não tem uma data específica para abrir. Assim, a qualquer momento o município pode mandar uma seleção – pedido de recurso para o ministério – e se enquadrar nos normativos.

A seleção extraordinária normalmente é feita no âmbito do PAC. Portanto, é necessário o aval não só do MCIDADES, mas também do Ministério do Planejamento e do CGPAC, sendo fundamental a articulação prévia com ambos os órgãos.

Vislumbrada a necessidade de financiamento federal do projeto apresentado pelo município, o CGPAC se reunirá e avaliará a possibilidade de inserir aquele empreendimento em um dos programas do PAC. Constada a possibilidade, será publicada em ata do grupo executivo a inserção desse empreendimento no PAC (sem definição de valores nessa etapa). O próximo passo dependerá da origem do recurso. Em se tratando de OGU, será necessário um decreto presidencial determinando a transferência obrigatória do recurso, sendo criado um número de chamada MCID. Em seguida, será publicada uma portaria pelo ministro de estado das Cidades, através da qual se aprovará nova seleção, em caráter extraordinário, da proposta de investimento, bem como o cronograma de atividades (data de apresentação de documentação para contratação da operação, data de apresentação da documentação técnica para a CAIXA, data de contratação da operação, etc.).

4.1.3.2.1. JANELA SELEÇÃO EXTRAORDINÁRIA

A publicação da nova seleção significa a criação de uma janela de financiamento cujos procedimentos para a contratação da nova operação observarão as disposições contidas nos normativos relativos às ações/modalidades ou programas para os quais foram selecionadas, em particular as disciplinadas pela Portaria MCIDADES nº 164, de 12 de abril de 2013, e as que a alterarem futuramente (Portaria nº 740/2014 MCIDADES).

O proponente beneficiado deverá apresentar a relação de documentos descrita no manual de instruções para contratação e execução de ações e programas do Ministério das Cidades – PAC-2, aprovado pela Portaria nº 40/2011 (MCIDADES), à Gerência de Desenvolvimento Urbano da Caixa Econômica Federal da área de jurisdição correspondente à localização do empreendimento.

A formalização se dará por meio da assinatura de termo de compromisso, conforme determinado na Lei nº 11.578/2007, o qual deverá ser firmado com a CAIXA, que atuará na condição de mandatária da União.

Com relação ao objeto a ser financiado, sendo o recurso OGU, trata-se do Programa 2048. Sendo via PAC, a ação atualmente contemplada é a 10 SS; logo, é importante que o empreendimento proposto esteja contemplado em uma das modalidades dessa ação.

Já no caso de financiamento, o processo é mais simples, não havendo a necessidade de decreto presidencial. O empreendimento precisa, inicialmente, estar contemplado no PAC – Mobilidade Urbana; em seguida, será feita uma seleção pelo Ministério das Cidades, que, tendo interesse, convoca o Ministério do Planejamento e segue o mesmo processo sem a necessidade do decreto da Presidência. Financiamento é somente entre o Ministério das Cidades e o do Planejamento. Quanto ao objeto financiável, estamos tratando das modalidades inseridas no Pró-Transporte e contempladas em algum dos programas do PAC – Mobilidade.

Ademais, o MCIDADES tem a tendência de somente apoiar a execução de obras quando já existe projeto básico e executivo. Caso contrário, o MCIDADES primeiro financia a realização do projeto e depois novos recursos deverão ser solicitados para a execução da obra.

Por fim, cumpre destacar que o canal PAC – 2 Extraordinário também não financia a elaboração de planos de mobilidade urbana, já que, quando financiado, observará as modalidades previstas na Instrução Normativa nº 41, de 24 de outubro de 2012 e, quando apoiado por recursos OGU, aquelas previstas na Ação 10 SS. Qualquer que seja o caso, não estão contemplados projetos de elaboração de planos de mobilidade urbana.

4.2 PANORAMA GERAL

Todos os dados trabalhados no capítulo anterior foram sistematizados na figura a seguir:

O objetivo é facilitar aos leitores a identificação e a comparação dos canais de financiamento atualmente disponíveis no MCIDADES. Eventualmente, a tabela também poderá ajudar aos municípios e estados a identificar quais as ações de seus planos de mobilidade que podem ser financiadas através de recursos geridos pelo MCIDADES. Adicionalmente, procurou-se identificar os valores disponibilizados, a base normativa, documentos e procedimentos que devem observados para se obter a liberação do recurso, as características dos recursos e encargos (não oneroso, juros subsidiados), as fontes dos recursos (FGTS, FAT, OGU, BNDES entre outros), a existência de tetos mínimos e/ou máximo das propostas, bem como o financiamento ou não de planos de mobilidade urbana (ações de planejamento) e a abertura ou não de cada uma das sistemáticas.

Nota-se, em primeiro lugar, ao se observar a tabela, que das seis janelas de oportunidade de financiamento da mobilidade urbana (PAC Médias, PAC Grandes, PAC Pavimentação, Pacto do PAC, PAC Extraordinário, emendas), cinco são programas do PAC. A única exceção é a janela emenda parlamentar, que recebe um aporte de recursos limitados, sem capacidade de financiamento de grandes obras de mobilidade urbana.

Com relação aos objetivos, depreende-se que, fora os canais PAC – Pavimentação (específico para pavimentação e qualificação de vias) e emenda parlamentar (objetivos mais amplos), todas as janelas oportunidade de financiamento estão centradas no desenvolvimento do transporte público coletivo. O investimento em Planos de Mobilidade (elaboração dos planos) está fora dos objetivos do PAC, sendo financiado apenas via emenda parlamentar.

Com relação às características dos mais de 81 bilhões de recursos analisados⁴⁴, nota-se que a maioria dos recursos, 50 bilhões, é financiamento a juros subsidiados, sendo a principal fonte o FGTS, através do Programa Pró-Transporte. Quando a fonte for OGU, o programa utilizado é sempre o 2048. Contudo, somente a Ação 10 SS, que apoia sistemas de transporte coletivo urbano, tem sido acessada

⁴⁴ Não foram contabilizados aqui os recursos das emendas parlamentares.

via PAC. As ações 10 SR, de apoio à elaboração de planos e projetos; 10 ST, sistemas de transporte não motorizados; e 2D47, medidas de moderação de tráfego, estão sendo acessadas apenas pela janela emenda parlamentar. Seja qual for a janela ou fonte do recurso, será sempre necessário o pagamento de contrapartida pelo tomador. Em qualquer caso, será a CAIXA o agente operador dos recursos.

No que tange ao público-alvo (possíveis proponentes), nota-se que quanto maior for o município, maior é o número de janelas oportunidades disponíveis e maior é o valor total de recursos disponibilizados. Municípios acima de 700 mil habitantes tiveram acesso a todas as janelas, exceto à segunda fase do Pacto do PAC e ao PAC Médias Cidades, enquanto municípios abaixo de 250 mil habitantes tiveram acesso apenas às emendas (poucos recursos) e ao PAC Pavimentação (modalidades restritas a pavimentação e qualificação viária).

Por último, no que diz respeito aos procedimentos e manuais, nota-se o grande número de manuais e portarias que devem ser observados de forma concomitante. Isso ocorre porque são vários os agentes envolvidos na liberação de recursos:

- agente administrador: GPAC (PAC) ou Planejamento (Não PAC);
- agente gestor: Ministério das Cidades;
- agente operador: CAIXA, BNDES, entre outros;
- agente financeiro (CAIXA, na maioria dos casos).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em janeiro de 2012, após 17 anos de tramitação no Congresso Nacional, foi finalmente publicada a Lei 12.587, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade – PNMU. Reflexo da crise da mobilidade dos grandes centros urbanos e das pressões sociais pela melhoria do transporte público coletivo, a nova política trouxe novos contornos ao planejamento da mobilidade do país.

A principal novidade trazida pela lei é a inversão da lógica habitual das políticas federais, que tradicionalmente estimularam o uso do transporte individual e motorizado em detrimento do coletivo. Nesse sentido, determina o Art. 6º, § II da referida lei que a PNMU será orientada pela “prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado”.

Não menos importante, a nova política também torna obrigatória a elaboração de planos de mobilidade para municípios acima de 20 mil habitantes (ou seja, 30% das cidades brasileiras), ampliando, assim, significativamente o universo de obrigados de 36 para mais de 1.650 municípios brasileiros (Censo 2010)⁴⁵. Antes da entrada em vigor da PNMU⁴⁶, apenas os municípios com mais 500 mil habitantes estavam obrigados por lei (Estatuto das Cidades) a elaborar PlanMobs.

Além da ampliação do universo de obrigados, a política inova ao condicionar a liberação de recursos orçamentários federais destinados à mobilidade urbana ao cumprimento, no prazo de 3 anos da entrada em vigor da lei, da obrigação de elaborar planos de mobilidade. Acreditava-se, com isso, conferir maior efetividade à Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Contudo, em 2014, portanto às vésperas do fim do prazo de 3 anos

⁴⁵ O último CENSO realizado data de 2010. Não foram encontradas informações mais atualizadas sobre a realização de planos de mobilidade.

⁴⁶ O Art. 28 da Lei nº12.587 determina a entrada em vigor da lei 100 dias após a sua publicação.

estipulado pela lei (fevereiro de 2015), foi realizado um estudo pela FGV Projetos⁴⁷, que demonstrou que, até então, somente 25% dos municípios obrigados haviam elaborado ou estavam em processo de elaboração do plano.

Sabe-se, por outro lado, que as receitas municipais são tradicionalmente muito dependentes das transferências de recursos federais, principalmente no que diz respeito ao financiamento de obras de grande porte, como é o caso das obras de infraestrutura dos sistemas de mobilidade urbana.

Dado este panorama, o presente trabalho teve como objetivo a sistematização das janelas de oportunidade de financiamento de elaboração e implementação dos Planos de Mobilidade Urbana atualmente geridas pelo Ministério das Cidades. Para tanto, foi primeiramente desenvolvido um diagnóstico da Mobilidade Urbana no Brasil e identificadas, através da realização de entrevistas e análise de dados primários, as janelas de oportunidade de financiamento de ações de mobilidade urbana disponíveis atualmente no Ministério das Cidades. Em seguida, o trabalho descreveu em detalhes cada uma dessas janelas para então sistematizá-las e analisá-las comparativamente.

A sistematização dos dados deste trabalho (Figura 09) revelou que tais transferências têm sido realizadas, via de regra, através do PAC, sendo, portanto, obrigatórias (Lei 11.578, de 26 novembro de 2007) e condicionadas pelos objetivos do programa. A exceção a essa regra têm sido as emendas parlamentares, que, todavia, possuem uma capacidade bem limitada de aporte de recursos, financiando apenas projetos de menor vulto.

Constatou-se, também, que são duas as principais fontes de recursos da mobilidade, o FGTS, através do Programa Pró-Transporte (oneroso) e o OGU, através do Programa 2048 (não oneroso). Tais fontes de recursos poderiam, em tese, financiar programas criados originalmente pelo MCIDADES, como já fizeram

⁴⁷ Publicação FGV Projetos, *Mobilidade urbana. Mobilidade urbana em foco*. Disponível em: <http://www.smartcitiesfgvprojetos.com.br/FOLDER_MOBILIDADE_BX.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2015.

no passado, mas atualmente estão praticamente 100% comprometidos com o PAC.

Devido ao baixo recebimento de recursos não carimbados, é hoje pequeno o potencial de discricionariedade do Ministério das Cidades na promoção da implementação da PNMU. Sendo assim, pode-se afirmar que o PAC é atualmente a peça-chave do sucesso (ou fracasso) da PNMU.

No caso da mobilidade urbana, os objetivos do PAC estão determinados nos subprogramas do PAC 2 – Eixo Mobilidade Urbana (PAC Grandes Cidades, PAC Médias Cidades, PAC Pavimentação e Qualificação de Vias, entre outros) e no Pacto pela Mobilidade, que juntos totalizaram mais de 143 bilhões de reais. Do total, apenas 21% foi distribuído a fundo perdido e o restante, ou seja, mais do que o dobro desse valor, foi financiado e deverá, portanto, retornar, em algum momento, aos cofres públicos. Em qualquer caso, esses recursos têm sido geridos pelo Ministério das Cidades, através da sua Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade.

Apesar da boa fase da mobilidade urbana, que desde o período militar não recebia tanta atenção em nível federal, há várias razões para se duvidar do sucesso da implementação da PNMU.

Em primeiro lugar, percebeu-se que tais investimentos não têm sido bem distribuídos entre os entes federativos. Do total de seis janelas de oportunidade de financiamento analisadas (PAC Grandes Cidades, PAC Médias Cidades, PAC Pavimentação e Qualificação de Vias, Pacto do PAC, seleção extraordinária e emendas parlamentares), cinco puderam ser acessadas apenas pelos municípios com população superior a 700 mil habitantes (exceto PAC Médias Cidades), enquanto que os municípios com menos de 250 mil habitantes tiveram acesso à apenas duas delas: a janela emenda – que têm aporte de recursos limitados e a janela PAC Pavimentação – que possui poucas modalidades financiáveis.

Ademais, as modalidades que têm recebido aporte de recursos do PAC são basicamente obras de melhoria do transporte coletivo (Pró-Transporte e Programa

2048, Ação 10 SS), estando de fora o financiamento da elaboração de Planos de Mobilidade Urbana, ainda que este esteja no PPA (2012-2015), Programa 2048, Ação 10 SR. Destaca-se que, das seis janelas oportunidade estudadas, apenas uma, e justamente aquela que recebe menor aporte de recursos, financia a elaboração de PlanMobs.

Percebe-se, portanto, que o planejamento ainda não se tornou uma prioridade de governo. Fato este extremamente preocupante, tendo em vista o já complicado cenário da mobilidade urbana brasileira que, há décadas, caminha sem um norte, a passos aleatórios e desconectados.

Destaca-se que a elaboração dos planos pelo município é condição essencial ao sucesso da PNMU, seja porque ações de mobilidade passam a ser executadas de forma planejada e de acordo com as diretrizes da nova política, seja porque, a partir de fevereiro de 2015, essa passa a ser uma condição *sine qua non* à liberação de recursos federais. Assim sendo, é primordial que o PAC 3, ainda em discussão, além de melhor distribuir os recursos entre os municípios, contemple linha de financiamento específica para a elaboração de planos de mobilidade urbana.

Além disso, é importante que o PAC 3 abra novas janelas de oportunidade de financiamento de ações de mobilidade urbana ou destine mais recursos às que já existem, uma vez que todas as janelas ordinárias de financiamento encontram-se atualmente fechadas. Nesse sentido, sugere-se a elaboração de teses de dissertação que tenham por objetivo acompanhar a implementação das ações dos planos de mobilidade antes e depois do PAC 2; estudos estes que investiguem a sobrevivência de uma política federal dependente da atuação de municípios completamente desamparados pelas receitas federais. Dado o panorama apresentado, onde não há recurso para a elaboração dos planos de mobilidade tampouco para a implementação de suas ações, acredita-se que as chances de sucesso da PNMU sejam ínfimas.

Por fim, espera-se que na próxima etapa haja mais transparência com relação aos procedimentos e às formas de acesso aos recursos, pois, atualmente, as informações oficiais encontram-se incompletas e completamente pulverizadas em

um emaranhado complexo de portarias e manuais de difícil acesso e compreensão.

REFERÊNCIAS

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1988.

COSTIN, Claudia. **Administração pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

FLICK, Uwe. Entrevistas semiestruturadas. In: **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2004. p. 106.

IBAM, **Mobilidade e política urbana: subsídios para uma gestão integrada**. Coordenação de Lia Bergman e Nidia Inês Albessa de Rabi. Rio de Janeiro: Ministério das Cidades, 2005.

LIMA, Rosangela Novaes; MENDES, Odete da Cruz. A gestão da política de educação: contrapontos entre descentralização e avaliação na lógica da reforma do Estado. In: LIMA, Rosangela Novaes; NASCIMENTO, Ilma Vieira do; NETO, Antônio Cabral (Orgs.). **Política pública de educação no Brasil: compartilhando saberes e reflexões**. Porto Alegre: Sulina, 2006.

LUDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E.D.A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: Editora Pedagógica e Universitária, 1986.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo: HUCITEC, 2007.

SCHUMPETER, J. **Capitalismo, socialismo, democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

SILVA, Pedro Luiz Barros; COSTA, Nilson do Rosário. **A avaliação de programas públicos: reflexões sobre a experiência brasileira**. Brasília: Ipea, 2002.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

THEODOULOU, Stella Z. The Contemporary Language of Public Policy: A Starting Point. In: THEODOULOU, Stella Z.; CAHN, Matthew A. (Org.). **Public Policy: The Essential Readings**. New Jersey: Prentice Hall, 1995. p. 1-9.

PETERS, B. G. Review: Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability by R. W. Rhodes, **Public Administration** 76, p. 408-509, 1998.

REYES, Daniela Castanhar. Descentralização ou desconcentração: financiamento e regulação das políticas públicas a cargo de estados e municípios. In: REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. **A reforma esquecida II: obstáculos e caminhos para a reforma do processo orçamentário**. Rio de Janeiro: FGV, 2014.

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando (Org.). **Contribuintes e cidadãos: compreendendo o orçamento federal**. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000. p. 92.

ZOUAIN, D.M.; VIEIRA, M.M.F. **Pesquisa qualitativa em administração**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

SUPORTE ELETRÔNICO

BRASIL. **Cartilha de apoio aos parlamentares para apresentação de emendas**. Disponível em:

<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/PAC/Manuais-Gerais-Transferencias-Voluntarias/cartilha_emendas.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2015.

_____. **Anexo 1 PAC 2**. Disponível em: <<http://www.diariodasleis.com.br/tabelas/216391.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2015.

_____. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Cria ministério das cidades. Disponível

em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.683compilado.htm>. Acesso em: 15 jan. 2015.

_____. Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001. Estabelece diretrizes gerais da política urbana. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 15 jan.

2015.

_____. **Manual de emendas orçamento da União para 2014**. Disponível em:
<http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2014/emendas/Manual_emendas.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2015.

_____. Ministério das Cidades. **Manual do Programa – 2048**. Disponível em:
<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Publicacoes/Sistemtica_2013_-_Verso_de_26.08.2013.pdf>. Acesso em: 9 jan. 2015.

_____. **Políticas de infraestrutura**. Disponível em:
<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/mp_005_dimensao_tatico_infra.pdf>. Acesso em: 8 jan. 2015.

IPEA. **A política nacional de mobilidade urbana, os planos de mobilidade e os municípios brasileiros**. Disponível em:
<http://www.anpet.org.br/ssat/interface/content/autor/trabalhos/publicacao/2013/350_AC.pdf> Acesso em: 20 jan. 2015.

GLOSSÁRIO⁴⁸

CONTRAPARTIDA: aplicação de recursos próprios do compromissário ou de terceiros, em complemento aos recursos alocados, com o objetivo de compor o valor de investimento necessário à execução das ações previstas.

CONTRATO DE REPASSE: instrumento administrativo por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, atuando como mandatário da União.

ENQUADRAMENTO: processo que se destina a verificar o atendimento das propostas ao objetivo e aos atos normativos que regem os programas.

HIERARQUIZAÇÃO: processo que se destina a ordenar a partir do atendimento a critérios técnicos, objetivos e previamente definidos pelo gestor da aplicação.

MANDATÁRIA: Caixa Econômica Federal (CAIXA) ou outra instituição financeira oficial delegada para operacionalização dos programas e ações do MCIDADES, conforme definido em contrato de prestação de serviços firmado com o MCIDADES.

PROPONENTE: entes federados e entidades privadas sem fins lucrativos em sua condição anterior à assinatura do termo de compromisso.

SELEÇÃO: processo que se destina a eleger as propostas previamente hierarquizadas até o limite dos recursos alocados aos programas.

TERMO DE COMPROMISSO: instrumento de repasse de recursos entre a União e os entes federados e entidades privadas sem fins lucrativos, no âmbito do PAC.

⁴⁸ Fonte: Manual de Instruções para Aprovação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades. Disponível em:

<<http://www.apeop.org.br/apeop/public/uploads/bibliotecas/manualmncidades-561.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2015.

APÊNDICE A – DEFINIÇÃO DE CONSTRUTOS

Tendo em vista que o objetivo principal da tese é a sistematização dos dados referentes às fontes de financiamento para PlanMobs e que este trabalho não possui precedentes, foi necessária a criação de alguns termos pela autora para melhor organização e elucidação das informações, quais sejam:

CANAIS DE FINANCIAMENTO: duas principais categorias de acesso a recursos via MCIDADES, criadas informalmente pelos servidores do MCIDADES.

VIAS: são as formas ordinárias (período de seleção e objetos específicos e previamente definidos) ou extraordinárias (sem prévia definição do período de captação e do objeto) pelas quais cada categoria pode ser acessada.

JANELAS OPORTUNIDADE DE FINANCIAMENTO: meios através dos quais se pode ter acesso aos recursos federais para a mobilidade urbana, geridos pelo MCIDADES e atualmente em funcionamento.