

RECURSOS FEDERAIS PARA FINANCIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: CONSEQUÊNCIAS ORÇAMENTÁRIAS DA NÃO IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE MOBILIDADE URBANA

MARCÍLIA JÚNIA DE ANDRADE OLIVEIRA

Mestranda em administração, Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais - CEFET/MG, Brasil.
marciliaandrade@hotmail.com

FABRÍCIO AUGUSTO DE OLIVEIRA

Doutor em economia, Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP/SP, Brasil.
faugusto.bh@terra.com.br

RAPHAEL RODRIGUES FERREIRA

Mestrando em direito Político, Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG/MG, Brasil.
raphael.ferreira@outlook.com.br

Resumo

O presente trabalho trata do atual contexto e dos desafios que envolvem a elaboração e implementação dos Planos de Mobilidade Urbana pelos municípios brasileiros. Para tanto, foi feita uma análise acerca da Mobilidade Urbana no Brasil e, em especial, da lei que trata do Plano de Mobilidade Urbana, de modo a diagnosticar o atual panorama nacional. Ao final, são levantadas algumas prováveis consequências – especialmente de natureza orçamentárias e de financiamento – que poderão afetar aqueles entes que não elaboraram o plano até abril de 2018, alertando-se para uma possível crise no âmbito do financiamento das políticas de mobilidade.

Palavras-chave: plano municipal de mobilidade urbana, financiamento de políticas públicas, recursos federais.

FEDERAL RESOURCES FOR PUBLIC POLICIES FINANCING: BUDGETARY IMPLICATIONS OF THE MUNICIPAL PLAN FOR URBAN MOBILITY NON IMPLEMENTATION

Abstract

This paper deals with the current context and the challenges involved in the elaboration and implementation of Urban Mobility Plans by Brazilian municipalities. To do so, an analysis was made of Urban Mobility in Brazil, and especially of the law that deals with the Urban Mobility Plan, in order to diagnose the current national panorama. In the end, some likely consequences are raised - especially budgetary and funding nature - that could affect those who did not draw up the plan by April 2018, alerting themselves to a possible crisis in the funding of mobility policies.

Keywords: municipal urban mobility plan, public policies financing, federal resources.

RECURSOS FEDERALES PARA EL FINANCIAMIENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: CONSECUENCIAS PRESUPUESTARIAS DE LA NO IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN MUNICIPAL DE MOVILIDAD URBANA

Resumen

El presente trabajo trata del actual contexto y de los desafíos que envuelven la elaboración e implementación de los Planes de Movilidad Urbana por los municipios brasileños. Para ello, fue realizado un análisis sobre la Movilidad Urbana en Brasil y, en especial, de la ley que trata del Plano de Movilidad Urbana, para diagnosticar el actual panorama nacional. Al final, son levantadas algunas probables consecuencias - especialmente de naturaleza presupuestaria y de financiamiento - que podrán afectar aquellos entes que no elaboraron el plan hasta abril de 2018, alertándose para una posible crisis en el ámbito del financiamiento de las políticas de movilidad.

Palabras clave: plan municipal de movilidad urbana, financiamiento de políticas públicas, recursos federales.

INTRODUÇÃO

A criação da Lei nº 12.587 de 2012, que estipula a obrigatoriedade de elaboração dos Planos Municipais de Mobilidade para municípios com mais de 20 mil habitantes, é um marco nos instrumentos de gestão urbana do país (Brasil, 2012). Além de ampliar a abrangência da obrigatoriedade da elaboração dos planos e discutir o conceito de mobilidade urbana e a aplicação de boas práticas na promoção dos deslocamentos de pessoas e mercadorias, a norma estabelece uma penalidade pelo não cumprimento das determinações. As cidades que não elaborarem os seus Planos de Mobilidade ficarão impedidos de receber recursos orçamentários federais destinados à mobilidade.

Segundo Ruiz (2015), a penalidade é um elemento propulsor da efetividade da legislação, uma forma de fazer com que os municípios dediquem recursos para diagnósticos e estudos para a elaboração dos planos. Mas, segundo levantamento do Ministério das Cidades, em 2016, apenas 177 municípios haviam cumprido a determinação da legislação.

A falta de aderência dos municípios é resultado de entraves na elaboração dos planos, como a falta de recursos políticos e financeiros, a falta de corpo técnico especializado e, muitas vezes, a ausência de anseio e vontade política para a elaboração e implantação dos planos. Isso ocasiona um grave problema para as expectativas de desenvolvimento da mobilidade urbana.

Como os financiamentos das políticas públicas municipais são altamente dependentes dos repasses federais, a não elaboração dos planos e a punição serão responsáveis, tal como ora se propõe, por criar novos impasses – eventualmente intransponíveis – no custeio nas políticas de mobilidades dos municípios.

Por isso o presente trabalho tem como objetivo destacar o atual contexto e os desafios que envolvem a elaboração e implementação dos Planos de Mobilidade Urbana pelos municípios brasileiros, para apontar algumas prováveis consequências – especialmente de natureza orçamentária e de financiamento – que poderão afetar aqueles entes que não elaboram o plano até abril de 2018, alertando-se para uma possível crise no âmbito do financiamento das políticas de mobilidade.

METODOLOGIA

O método utilizado no presente trabalho é o qualitativo, pois, segundo Godoy (1995), o destaque é a palavra escrita, que tem papel fundamental na disseminação dos resultados. A presente pesquisa tem o foco principal na compreensão da prática de elaboração dos Planos de Mobilidade Urbana e as consequências para os municípios.

DESENVOLVIMENTO

POLÍTICAS PÚBLICAS: A MOBILIDADE URBANA

A mobilidade urbana é um direito social previsto no art. 6º da Constituição Federal (Brasil, 1988). Ela foi reconhecida como um direito social pois incide em um eixo estruturante do direito das pessoas de utilizarem os serviços e terem acesso às oportunidades oferecidas pelas cidades. A mobilidade permite a apropriação da cidade por meio do acesso a outros direitos sociais, como a educação, a saúde, o trabalho e o lazer.

Para Lemos, Santo e Portugal (2004), as condições da mobilidade da população é uma das formas mais claras da expressão da desigualdade e do empobrecimento das populações mais periféricas. As limitações de mobilidade são piores para as populações de baixa renda, que utilizam o sistema coletivo e que, muitas vezes, percorrem longas distâncias dos centros até a periferia, com custo elevado e baixa qualidade e segurança. Lemos et al. (2004) ainda destacam que a mobilidade é responsável pelo acesso a serviços e equipamentos básicos, como oportunidade de trabalho, saúde e educação, responsabilidades essas que, somadas a outras questões relacionadas à qualidade de vida (lazer, cultura, entre outras) revelam, de maneira geral, as grandes necessidades de inclusão socioespacial e de redução das desigualdades.

A mobilidade urbana ganhou centralidade nas discussões políticas e econômicas do país devido às manifestações populares ocorridas em 2013, como também pela participação do Brasil na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas (ONU). O país é signatário dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e, entre esses objetivos, está o ODS 11, que destaca o desenvolvimento sustentável das cidades.

Segundo dados do censo do IBGE de 2010, cerca de 80% da população brasileira residem nas cidades e a ONU prevê que esse número chegue a 91% em 2030. As cidades se tornaram então "... os centros das atividades econômicas, culturais e sociais, e é fundamental compreender os problemas das cidades e buscar alternativas para resolvê-los" (UN-HABITAT, 2016, p. 2).

Historicamente, o modelo difuso de desenvolvimento urbano adotado no Brasil é um dos fatores da ocorrência de altos custos ambientais, maior ocorrência de fluxos circulatórios e, com isso, maior demanda de transporte público e maior demanda de infraestruturas e de serviços urbanos (Borja, 2003).

A solução dos problemas das cidades começa pelo planejamento urbano, que deve ser um instrumento de articulação dos espaços urbanos responsável para se atingir ou não os Objetivos da Agenda de Desenvolvimento Sustentável (UN-HABITAT, 2016). A iniciativa de mudança no planejamento urbano no Brasil teve grande avanço com a criação do Ministério das Cidades em 2003, que inicia o debate sobre as políticas públicas voltadas para as cidades (Hall, 2006). É necessária a definição de políticas públicas entre entes federativos e demais poderes do Estado, juntamente com a participação da sociedade, para promover a redução da desigualdade social e a promoção da sustentabilidade (Lemos et al., 2004).

É nesse âmbito que se enquadra a criação da Política Nacional de Mobilidade Urbana pelo Ministério das Cidades, como uma proposta de incentivar o planejamento das ações na esfera municipal para ter soluções inclusivas e efetivas para os problemas urbanos, especificamente os problemas de mobilidade.

LEI Nº 12.587/2012 - DIRETRIZES DA POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA

Em janeiro de 2012, foi publicada a Lei nº 12.587 (Brasil, 2012), que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, entre outras providências. Conforme destaca Ruiz (2015), trata-se de um importante marco do planejamento urbano, que revelou, naquele momento, a priorização pelo poder público do transporte coletivo e do transporte não motorizado, invertendo a lógica das políticas públicas federais que, até então, incentivavam o transporte individual motorizado.

A nova política foi efetivada por meio do Plano de Mobilidade Urbana, que é definido pelo artigo 1º da Lei nº 12.587, de 2012, como "... um instrumento de efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana" (Brasil, 2012). Segundo o PlanMob (2007), o plano de mobilidade é uma ferramenta para o desenvolvimento urbano, pois ele determina as diretrizes, ações e projetos do planejamento da infraestrutura de mobilidade urbana, dos meios de transporte e seus serviços, que garantem o deslocamento da população e a logística de distribuição de bens e serviços.

Nos termos do art. 24 da Lei nº 12.587 (Brasil, 2012), o Plano de Mobilidade Urbana é o instrumento de efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana e deverá contemplar, entre outros princípios, objetivos e diretrizes previstas em lei, (a) os serviços de transporte público coletivo, (b) a circulação viária, (c) as infraestruturas do sistema de mobilidade urbana, (d) a acessibilidade para pessoas com deficiência e restrição de mobilidade e (e) a sistemática de avaliação, revisão e atualização periódica do Plano de Mobilidade Urbana em prazo não superior a 10 (dez) anos.

Para fins de registro, antes da vigência da mencionada política nacional, o Estatuto das Cidades, Lei nº 10.257 de 2001 (Brasil, 2001), era responsável por regulamentar a matéria. À época, a elaboração de um Plano de Mobilidade Urbana era obrigatória apenas para municípios com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, sendo que o descumprimento desta norma não implicaria nenhuma sanção imediata. Neste contexto, conforme indica Ruiz (2015), apenas 13 (treze) dos 36 (trinta e seis) municípios que estavam obrigados a elaborar o Plano Municipal de Políticas Públicas atenderam à exigência.

Com a publicação da Lei nº 12.587 (Brasil, 2012), ampliou-se a obrigatoriedade para todos os municípios com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes. Tal previsão legal, conforme se observa, firmou a necessidade de se instituírem planos de mobilidade aos mais diversos perfis de municípios, destacando a responsabilidade dos municípios na gestão local do transporte coletivo, sistema viário e de circulação de forma integrada, bem como "... as responsabilidades dos Estados e da União no papel de subsidiar a gestão municipal com suporte técnico, tecnológico e, em especial, com recursos financeiros" (Brasil, 1995, p. 16893).

Além disso, com o objetivo de garantir a observância da nova lei, estabeleceu-se, em um primeiro momento, que os municípios abrangidos deveriam elaborar o Plano de Mobilidade Urbana em até 3 (três) anos (contados a partir da vigência da Lei nº 12.587)¹. Findo o prazo, aqueles que permanecessem em desacordo com a legislação ficariam impedidos de receber recursos orçamentários federais destinados à mobilidade urbana até a devida elaboração do plano.

Todavia, essa punição, ainda que grave, não foi suficiente para mobilizar a grande maioria dos municípios brasileiros a elaborarem seus respectivos planos de mobilidade. Deste modo, a Presidente da República, em 2016, publicou a medida provisória nº 748, prorrogando o prazo de que dispõem os municípios para a elaboração dos seus respectivos planos de mobilidade urbana, passando de 3 (três) para 7 (sete) anos. Esta medida provisória, após ser submetida à análise do Congresso Nacional, teve o seu texto modificado, dando origem à Lei nº 13.406, de 2016 (Brasil, 2016), que reduziu a dilação do prazo, firmando-o em 6 (seis) anos.

Ou seja, os municípios brasileiros com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes, caso não aprovelem seus respectivos Planos de Mobilidade Urbana até abril de 2018, não poderão mais receber recursos do orçamento federal para custear despesas.

Nos tópicos a seguir serão apontadas algumas considerações sobre o atual panorama e, em seguida, feitas inferências acerca da provável inobservância da obrigatoriedade prevista no art. 24 da Lei nº 12.587 de 2012 (Brasil, 2012).

PANORAMA ATUAL

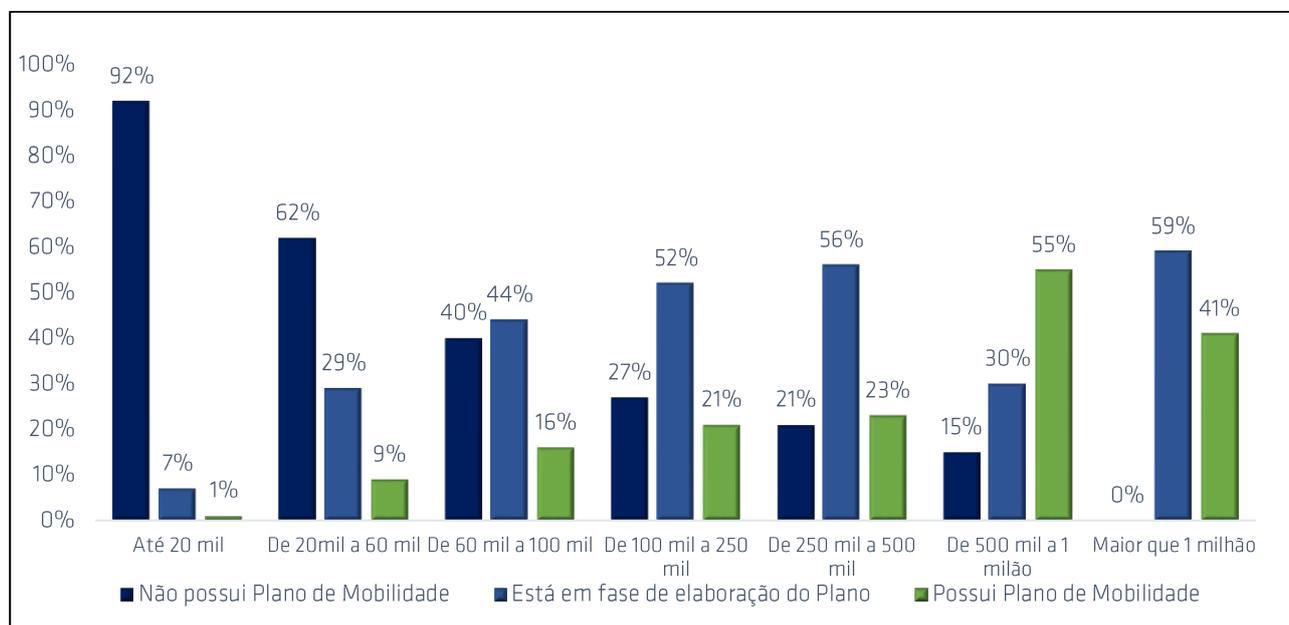
A fim de verificar a adesão ao Plano de Mobilidade Urbana, o Ministério das Cidades realizou, em 2016, um levantamento nos 3.342 municípios que deveriam cumprir as exigências da lei nº 12.587.

¹ Tendo em vista que a lei fora publicada no dia 04 de janeiro de 2012 e que, nos termos do seu art. 28, estabeleceu-se um período de *vacatio legis* de 100 (cem) dias, a lei entrou vigor a partir de abril de 2012.

Do total das cidades, 2.073 responderam aos ofícios enviados e deles somente o baixo número de 177 municípios declaram já possuir o plano elaborado (Brasil, 2016b).

Outro dado relevante encontrado pelo levantamento e destacado no Gráfico 1 é que dos 177 municípios com planos elaborados, 32 possuem mais de 250 mil habitantes, o que demonstra clara dificuldade dos municípios menores (leia-se menos populosos) na elaboração dos seus Planos de Mobilidade.

GRÁFICO 1 – PORCENTAGEM DE MUNICÍPIOS COM PLANO DE MOBILIDADE POR FAIXA DE HABITANTES



Fonte: Elaborado pelos próprios autores a partir de dados divulgados pelo Ministério das Cidades em agosto de 2016

A escassez de recursos humanos e financeiros locais é um dos principais desafios enfrentados para elaboração dos planos. A elaboração do plano pode ser custosa aos cofres municipais, que, por vezes, não dispõem de um corpo técnico especializado, de recursos e de apoio federal para planejamento (Guimarães, 2012).

Outros fatores destacados por Guimarães (2012) como entraves da criação do plano de mobilidade são a falta de anseio e a vontade política para a elaboração e implantação, a falta de participação da sociedade e, principalmente, a descontinuidade nas atividades de gestão da mobilidade urbana municipal na troca de governos. Ainda segundo o autor, é necessário ultrapassar tais entraves para equacionar as ações e aprimorar os recursos financeiros destinados à mobilidade (Guimarães, 2012).

Além disso, é prudente estimar que a elaboração de um plano de qualidade pode levar meses, afinal, será necessária a tramitação de Projeto de Lei correspondente pelas comissões competentes no âmbito da Câmara Municipal, bem como a realização de audiências públicas, entre outros instrumentos de participação social nos termos do art. 15 da Lei nº 12.587, de 2012 (Brasil, 2012).

Ou seja, seria prudente concluir que muitos dos municípios que não foram capazes de elaborar os seus respectivos planos permanecerão incapazes de o fazer ainda que beneficiados pela dilação do prazo, de modo que, mais uma vez, estarão na iminência de não mais receber recursos do

orçamento federal para custear políticas de mobilidade. Mas qual seria o impacto desta nova realidade?

AS ONSEQUÊNCIAS DA AUSÊNCIA DO PLANO DE MOBILIDADE E A IMPORTÂNCIA DOS RECURSOS FEDERAIS

As receitas municipais são tradicionalmente dependentes das transferências de recursos federais, principalmente no que concerne ao financiamento de obras de significativo porte e elevado custo financeiro.

Neste contexto, conforme indica a Câmara dos Deputados em estudo desenvolvido por sua Consultoria Legislativa (Brasil, 2015), a maior parte dos recursos federais para a mobilidade urbana no Brasil é direcionada ao Ministério das Cidades, que financia programas e projetos com recursos não onerosos, isto é, do Orçamento Geral da União (OGU), e com recursos onerosos, provenientes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), entre outros, executados, em grande parte, por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da Caixa Econômica Federal.

Conforme tratado no tópico anterior, a implementação de um Plano de Mobilidade Urbana pelos municípios possibilitará a fixação de diretrizes, ações e projetos afetos à mobilidade urbana, de tal sorte que permitirá que os investimentos sejam feitos de forma mais eficiente.

Todavia, a não implementação do plano poderá implicar outras consequências que, de fato, poderão comprometer a efetivação de qualquer política pública de mobilidade urbana. Refere-se aqui à sanção prevista nos §§ 1º e 4º do art. 24 da Lei Federal nº 12.587, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Brasil, 2012).

Nos termos dos mencionados dispositivos, os municípios que não elaborarem o seu Plano de Mobilidade ficam impedidos de receber recursos orçamentários federais destinados à mobilidade urbana, até que atendam à exigência dessa Lei.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A demanda por maiores investimentos em infraestrutura e melhoria de serviços é quase universal e tenta responder ao crescimento da população, o processo acelerado de urbanização e a necessidade de integração espacial. É preciso urgentemente criar políticas estaduais e federais para apoiar os municípios no financiamento da elaboração dos seus Planos de Mobilidade Urbana para garantir a melhoria e eficácia da aplicação dos recursos. O governo federal tem papel importante nesse âmbito, como o de promover ações para a disseminação do conteúdo e da importância da lei, além de oferecer assistência técnica para sua efetiva implementação pelos municípios.

Além disso, a discussão sobre mobilidade urbana é fundamental para a promoção da gestão do espaço urbano. Aliada a este fator, a aplicação de políticas de incentivos à participação popular e de agentes governamentais, principalmente do âmbito municipal, pode fomentar novos debates e destacar as responsabilidades para todos os agentes do espaço urbano.

REFERÊNCIAS

Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília. Recuperado de: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>

Projeto de Lei no. 694/1995. Institui as Diretrizes Nacionais do Transporte Coletivo Urbano e dá outras providências. Autor Dep. Alberto Goldman (PSDB/SP). Recuperado de <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=15750>>

Lei nº 10.257, de 10 de jul. de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília. Recuperado de: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>

Lei nº 12.587, de 3 de jan. de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (...). Brasília. Recuperado de: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12587.htm>

Lei nº 13.406, de 26 de dez de 2016. Altera os §§ 3º e 4º do art. 24 da Lei no 12.587, de 3 de janeiro de 2012, para estender o prazo exigido para a elaboração do Plano de Mobilidade Urbana e para sua compatibilização com o plano diretor municipal. Brasília. Recuperado de: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13406.htm>

Ministério das Cidades. Secretaria Nacional do Transporte e da Mobilidade Urbana. (2007). *PlanMob: Caderno de referência para elaboração de plano de mobilidade urbana*. Brasília. Recuperado de: <<http://www.cidades.gov.br/component/content/article?id=4398>>

dos Deputados, C., & Oliveira, A. M. D. F. (2015) O desafio da mobilidade urbana. Brasília. Recuperado de: <<http://livraria.camara.leg.br/livros/livros-impresos/o-desafio-da-mobilidade-urbana.html>>

_____. Ministério das Cidades. (2016b). EM nº 00015/2016 MCidades. Brasília. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP-748-16.pdf

Borja, J. (2003). *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza Editorial. Recuperado de: <https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612004009000009>

Guimarães, G. S. (2012). *Comentários à lei de mobilidade urbana*. Belo Horizonte: Fórum.

Godoy, A. S. (1995). Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. *Revista de Administração de Empresas*, 35(2), 57-63. Recuperado de: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901995000200008>

Hall, R. P. (2006). *Understanding and applying the concept of sustainable development to transportation planning and decision-making in the US* (Tese de Doutorado, Massachusetts Institute of Technology). Recuperado de: <<https://dspace.mit.edu/handle/1721.1/34555>>

Lemos, D. S. C. P., Santos, M. P. D. S., & Portugal, L. D. S. (2004). Análise da relação entre o sistema de transporte e a exclusão social na cidade do Rio de Janeiro. *Engevista*, 6(3), 36-53. Recuperado de: <periodicos.uff.br/engevista/article/download/8768/6236>

Ruiz, I. (2015). *Fontes de financiamento para planos de mobilidade urbana: A sistematização das janelas de oportunidade de financiamento geridas pelo Ministério das Cidades* (Tese de Doutorado). Recuperado de: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/14189>>

UN HABITAT. (2016). *World cities report 2016*. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme. Recuperado de: <<http://wcr.unhabitat.org/main-report/>>