

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

Marcilia Júnia de Andrade Oliveira¹

Raphael Rodrigues Ferreira²

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 elaborem 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.

¹ Aluna de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Administração do Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais. E-mail: marciliaandrade@hotmail.com

² Aluno de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. E-mail: phaelrf@gmail.com

1. 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. Além de ampliar a abrangência da obrigatoriedade para 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 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 a vontade política para a elaboração e implantação dos planos. O que 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 orçamentárias e de financiamento – que poderão afetar aqueles entes que não elaborem o plano até abril de 2018, alertando-se para uma possível crise no âmbito do financiamento das políticas de mobilidade.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1 Políticas públicas: a mobilidade urbana

A mobilidade urbana é um direito social previsto no art. 6º da Constituição Federal. Ela foi reconhecida como um direito social pois incide em um eixo estruturante do direito das pessoas de utilizarem os serviços e terem acesso as 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 et al (2010), as condições da mobilidade da população é uma das formas mais claras de 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 (2010) ainda destacam que a mobilidade é responsável pelo acesso a serviços e equipamentos básicos, como oportunidade de trabalho, saúde e educação, responsabilidades estas que, somadas a outras questões relacionadas a qualidade de vida (lazer, cultura, dentre outras) revelam, de maneira geral, as grandes necessidades para a inclusão socioespacial e para a redução das desigualdades.

A mobilidade urbana ganhou centralidade nas discussões políticas e econômicas do país devido as manifestações populares recentes, e também pela participação do Brasil na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável das Organizações 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 reside nas cidades e a Organização das Nações Unidas – ONU prevê que esse número chegue em 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 resolve-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 também 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 tem 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 necessário 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 promoção da sustentabilidade (LEMOS ET AL ,2010).

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 escala municipal para ter soluções inclusivas e efetivas para os problemas urbanos, especificamente os problemas de mobilidade.

2.2 Lei nº 12.587/2012 - diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana

Em janeiro de 2012 foi publicada a Lei nº 12.587 (BRASIL, Presidência da República, 2012) que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, dentre 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 criada foi efetivada por meio do Plano de Mobilidade Urbana que é definido como “um instrumento de efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana” (BRASIL, Presidência da República, 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. 2º da Lei nº 12.587, de 2012 (BRASIL, Presidência da República, 2012) são princípios, objetivos e diretrizes da Política Nacional de Mobilidade, bem como (a) os serviços de transporte público coletivo; (b) a circulação viária; (c) as infraestruturas do sistema de mobilidade urbana; (d) a sistemática de avaliação, revisão e atualização periódica do Plano de Mobilidade Urbana em prazo não superior a 10 (dez) anos, dentre outros.

Para fins de registro, antes da vigência da mencionada política nacional, o Estatuto das Cidades, Lei nº 10.257, de 2001 (BRASIL, Presidência da República, 2001) era o 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 em 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, Presidência da República, 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 técnicos, tecnológico e, em especial, com recursos financeiros” (BRASIL, Congresso Nacional, 1995).

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)³. 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 dispões 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, Presidência da República, 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 aprovem 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, Presidência da República, 2012).

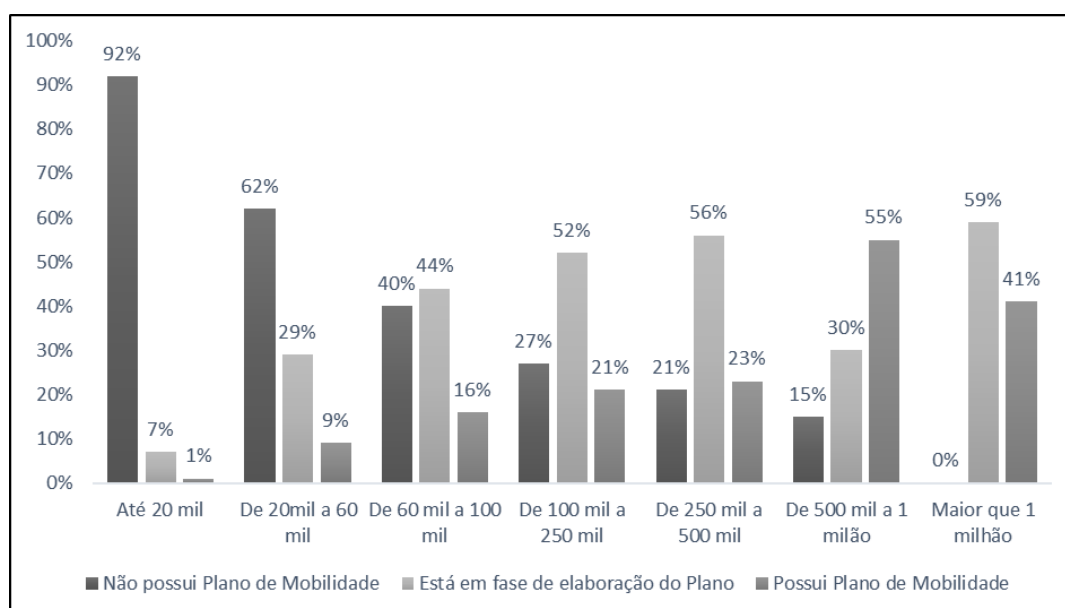
2.3 Panorama atual

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. 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).

³ 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 em vigor a partir de abril de 2012.

Outro dado relevante encontrado pelo levantamento e destacado na Figura 1 é que dos 177 municípios com planos elaborados, 32 deles 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 – % de Municípios com Plano de Mobilidade por faixa de habitantes



Fonte: Elaboração própria

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, escassez de recursos e de apoio federal para planejamento (GUIMARÃES, 2012).

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

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

2.4 As consequências da ausência do Plano de Mobilidade e 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 em outras consequências que, de fato, poderão comprometer a efetivação de qualquer política públicas 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.

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 desta Lei.

2.5 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.

3. 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, com o papel de promover ações para 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. Aliado 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.

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei no no 694/1995. **Institui as Diretrizes Nacionais do Transporte Coletivo Urbano e dá outras providências**. Autor Dep. Alberto Goldman PSDB/SP).

BRASIL. Câmara dos Deputados. **O desafio da mobilidade urbana**. Relator Ronaldo Benedet; consultores legislativos Antônia Maria de Fátima Oliveira (coord.) ... [et al]. Brasília. 2015.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional do Transporte e da Mobilidade Urbana. **PlanMob: Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana**. Brasília, 2007.

BRASIL. Presidência da República. Ministério das Cidades. **EM nº 00015/2016 MCidades**. Brasília, 2016b.

BRASIL. Presidência da República. 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,DF, jul 2001

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 12.587, de 3 de jan de 2012. **Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (...)**. Brasília,DF, jan 2012.

BRASIL. Presidência da República. 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,DF, dez 2016

BORJA, J. **La ciudad conquistada**. Madrid: Alianza Editorial,2003.

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

GODOY, A. S. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades**. Revista de administração de empresas, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

HALL, R. P. **Understanding and applying the concept of sustainable development to transportation planning and decision-making in the US**. Tese de Doutorado. Massachusetts Institute of Technology, 2006.

LEMOES, D. S. C. P.; SANTOS, M. P. D. S.; PORTUGAL, L. D. S. **Análise da Relação entre o Sistema de Transporte e a Exclusão Social na Cidade do Rio de Janeiro**. Engevista, v. 6, n. 3, 2010.

RUIZ, I.. **Fontes de financiamento para planos de mobilidade urbana: a sistematização das janelas de oportunidade de financiamento geridas pelo Ministério das Cidades**. 2015. Tese de Doutorado.

UN HABITAT. **World Cities Report 2016**. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme, 2016.