

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

ARILENA COVALESKY DIAS

Avaliação da política pública de mobilidade urbana do Ministério das Cidades e impacto no Planejamento Urbano das Médias Cidades

BRASÍLIA

2018

ARILENA COVALESKY DIAS

Avaliação da política pública de mobilidade urbana do Ministério das Cidades e impacto no Planejamento Urbano das Médias Cidades

Artigo apresentado ao curso de Especialização em Planejamento e Estratégias de Desenvolvimento, como requisito final para a obtenção do título de Especialista em Planejamento e Estratégias de Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Mariano Laplane

BRASÍLIA

2018

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	5
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	7
3. ANÁLISE DOS DADOS	14
4. RESULTADOS	15
5. CONCLUSÕES	23

1.INTRODUÇÃO

1.1.Contextualização do trabalho:

Este trabalho pretende apresentar alguns motivos pelos quais o tema da mobilidade urbana é importante para o desenvolvimento das cidades e qual o papel e a importância das políticas públicas na promoção deste tipo de iniciativa.

1.2.Objetivos

Este trabalho faz uma avaliação preliminar e exploratória relativa ao impacto decorrente dos investimentos oriundos de projetos e obras de mobilidade urbana realizados na Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades. São investimentos financiados no âmbito do Programa Pac2 Mobilidade Médias Cidades.

O objetivo geral do estudo reside na identificação dos desafios e oportunidades associados ao processo de formulação e implementação de políticas públicas de mobilidade urbana, tendo em vista os principais entraves e dificuldades identificados por gestores municipais no planejamento e execução de projetos de mobilidade urbana. Dentre os principais elementos contemplados na análise destacam-se as barreiras na obtenção dos recursos, a definição de prioridades, o conhecimento efetivo das demandas municipais, as articulações entre cidades, objetivos de desenvolvimento regional, interconexões territoriais, fluxos e deslocamentos, entre outras variáveis que podem interferir nos projetos de mobilidade urbana.

A avaliação da Política Pública em questão, usando como referência o Programa Pac2 Mobilidade Médias Cidades é importante para evitar a realização de novos investimentos com as mesmas deficiências e atender as reais necessidades dos entes Estaduais e Municipais responsáveis pela implantação dos recursos nas suas regiões.

A análise parte da percepção de que o processo de implementação de projetos, um conjunto de ações que vão de procedimentos inicialmente simples a operações complexas que envolvem diversos agentes. Resulta-se assim que muitos contratos acabam apresentando cronograma extremamente demorado entre seleção e início efetivo das obras.

Da mesma forma considera-se que apesar do estudo se restringir à análise do PAC2 Mobilidade Médias Cidades, excluindo suas peculiaridades, seus resultados podem ser extrapolados para outros projetos tanto do Governo Federal como dos demais entes da Federação. Porquanto as características são similares dentro dos contratos que permeiam o Governo Federal.

1.3.Aspectos metodológicos

A análise baseia-se em fontes primárias e secundárias de dados. Inicialmente, será realizado um levantamento de dados a partir do sistema de monitoramento existente no Ministério das Cidades. A partir da sistematização destes dados será definida uma amostra de projetos a serem avaliados para fins de compreensão dos dados e influências e após a realização de entrevista junto à gestores municipais. A pesquisa consiste em contextualizar e realizar um levantamento da situação atual dos empreendimentos e investimentos já realizados com o Programa Federal em todas as modalidades e comparar alguns aspectos com o Programa Pac2 Mobilidade Médias Cidades do Ministério das Cidades. A partir desses dados, será realizada investigação dos impactos desses contratos, avaliação do andamento e situação dos projetos e obras e identificação dos pontos de entraves e carências dos gestores municipais para a efetivação dos benefícios entregues aos seus municípios.

Também serão trabalhados os dados gerais de investimentos da pasta de Mobilidade Urbana apresentando diferença entre as metodologias utilizadas ao longo do tempo na Secretaria de Mobilidade Urbana e as abordagens junto aos gestores para seus investimentos.

Será realizada coleta de dados com as informações de monitoramento de obras e contratos do Ministério das Cidades da Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana. O banco de dados servirá de base para a exploração e análise de funcionamento da Política Pública de Mobilidade Urbana.

Será realizado um levantamento de todos os empreendimentos que foram selecionados pelo Ministério das Cidades, e um olhar para as cidades médias para avaliar de que forma estão sendo atendidas. Após esse levantamento será necessário dividir esses dados em situações dos empreendimentos, verificando assim quantas obras já foram concluídas, quantas estão em execução, quantas ainda não conseguiram contratar, e quaisquer outras condições existam.

1.4. Organização

Este trabalho encontra-se organizado em torno de 5 seções, além desta introdução. Na segunda seção discute-se o referencial teórico relativo ao tema de desenvolvimento regional, importância das cidades e do planejamento das mesmas como centros de poder. Apresenta-se a situação de criação do Ministério das Cidades e legislações referentes ao tema de mobilidade urbana. Busca-se contextualizar o papel das cidades médias no desenvolvimento do país. A terceira seção apresenta uma análise dos dados existentes e fatos provocadores de algumas decisões políticas e investimentos na área de mobilidade urbana. A quarta seção apresenta resultados de dados obtidos do sistema de monitoramento do Ministério das Cidades. Por fim, a quinta seção apresenta as conclusões a partir dos dados apresentados pelo sistema de monitoramento. Após são apresentadas as Referências Bibliográficas pesquisadas para este trabalho.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Estima-se que aproximadamente 84% da população brasileira viva atualmente em espaços urbanos, totalizando cerca de 160 milhões de brasileiros realizando suas interações sociais, ambientais e econômicas dentro das cidades (IBGE, 2010).

Hall (2013) citado por Falcón (2015: pg18) analisa a importância das cidades para o planejamento do desenvolvimento:

“Elas são pontos nodais para o desenvolvimento territorial e são também a chave para a estabilidade social, pois onde mora a maior parte da população é necessário ofertar qualidade de vida, sob pena de explodirem pressões e revoltas. O funcionamento da cidade faz convergir e difundir tecnologias de transporte, saneamento, comunicações, logística, conhecimento, habitação, saúde, construção civil, entre muitas outras. Principalmente, a cidade cria tecnologias sociais de cooperação, intensifica a transmissão de conhecimento tácito e codificado, cria burburinho, forma redes relacionais e convergências culturais”.

As cidades são, portanto, centros de poder sobre o território. Historicamente as regiões e, principalmente, as cidades brasileiras desenvolveram-se de forma espontânea ao longo do século XX, construindo configurações e paisagens urbanas caóticas, apenas acomodando grandes fluxos migratórios e a expansão da atividade econômica BNDES (2014). Pouquíssimas cidades efetivamente dirigiram o curso do seu desenvolvimento e, mesmo as que assim procederam, não ficaram imunes a problemas de infraestrutura, favelização e deterioração funcional e estética. Dessa fraca influência das políticas públicas, emergiu um padrão de desenvolvimento econômico urbano que não tem privilegiado as cidades de políticas públicas com orientação de desenvolvimento urbano e, só muito recentemente, o desenvolvimento está recebendo a atenção devida nos planos de governos. O pacto federativo, tanto do ponto de vista tributário quanto institucional, não consegue dar conta dos desafios impostos pelo baixo grau de desenvolvimento das cidades brasileiras e suas diferentes necessidades, em especial as regiões metropolitanas, cujos problemas existentes exigem intervenções urbanas que ultrapassam a capacidade das instituições municipalizadas e requerem maior capacidade de intervenção das instituições estaduais ou nacionais. Sobre como vivem as pessoas em uma cidade e o que elas desejam Harvey (2014: pg. 247) explica:

”É por esse motivo que o direito à cidade deve ser entendido não como um direito ao que já existe, mas como um direito de reconstruir e recriar a cidade como um corpo político socialista com uma imagem totalmente distinta: que erradique a pobreza e a desigualdade social e cure as feridas da desastrosa degradação ambiental. Para que isso aconteça, a produção das formas destrutivas de urbanização que facilitam a eterna acumulação de capital deve ser interrompida.”

A cidade que as pessoas desejam é aquela que pensam e desejam ser. O ser humano necessita do direito de escolher o seu destino e escolher o destino do lugar onde vive. E ao criar o seu território ele reinventa sua maneira de ser. Sendo importante compreender que a reinvenção das cidades é realizada de modo coletivo o que sempre ocasionará alguns conflitos. Os conflitos podem ser gerados por vários motivos como: moradia, serviços, consumo, uso e ocupação do solo, e diferenças culturais. O desafio é realizar a gestão deste território complexo, com fluxos urbanos e rurais reduzindo a concentração de riqueza e gerando oportunidades mais equânimes.

Diante de um contexto de crescente concentração populacional nos principais centros urbanos, as políticas urbanas impactam imediatamente quase todos os cidadãos brasileiros. Neste aspecto, a criação do Ministério das Cidades no ano de 2003, constitui um marco importante, pois decorreu de um plano estratégico de atuação na elaboração e implementação de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano,

Atualmente ainda existem muitos desafios, as Políticas de Habitação, de Saneamento, de Resíduos Sólidos e de Mobilidade Urbana, ainda possuem leis descompassadas no tempo e são pouco integradas na execução. As cidades crescem sem planejamento sistêmico. Suas fronteiras se espraiam sem que o pacto federativo dê conta de observar os limites de atribuição de cada ente, ou de cada esfera do poder público.

Para promover a política pública atendendo as demandas de mobilidade urbana ressalta-se a importância de investimentos que promovam melhorias nos deslocamentos tanto de carga quanto de pessoas e ainda melhores condições de acessibilidade. Investimentos devem promover desenvolvimento, se não planejados serão apenas gastos pontuais que não atendem ao território ou região e sim interesses diversos.

Anterior a criação do Ministério das Cidades, em 2001 foi Promulgado o Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001) que tornava obrigatório a todos os municípios com mais de 20 mil habitantes a realização de um Plano Diretor. Com o intuito de definir a obrigatoriedade de ordenação e controle do uso do solo e garantir o acesso ao transporte e sua oferta de acordo com os interesses e as necessidades da população.

Logo após a criação do Ministério das Cidades, em 2004, foi sancionado o Decreto de Acessibilidade Universal (Decreto Federal nº 5296/2004) que regulamentou as leis nº 10.048 e nº 10.098 de 2000 e definiu os direitos da pessoa com deficiência ou mobilidade reduzida, determinando o planejamento e a adaptação das construções e dos equipamentos públicos de forma a garantir acesso e eliminar barreiras a essas pessoas.

A necessidade de discussão e planejamento sobre a formatação de novas políticas voltadas à promoção da mobilidade urbana levou à promulgação da Lei nº 12.587 de 2012 que definiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana atribuindo prioridade aos meios de transporte não motorizados e ao serviço público

coletivo. Foi a primeira lei abrangente sobre o tema dentro da perspectiva da equidade e da sustentabilidade. Esta lei tem como um de seus objetivos principais dar obrigatoriedade à elaboração dos Planos de Mobilidade Urbana aos municípios com população acima de 20 mil habitantes.

Entretanto, observa-se que o prazo de execução dos planos já foi prorrogado duas vezes, levando a uma descontinuidade na credibilidade dessa exigência, tendo em vista que os recursos ficam condicionados ao planejamento adequado e conhecimento do seu próprio território pelos seus gestores. Nesse sentido, destaca-se a pertinência e importância dessa legislação ao induzir o planejamento consciente e ordenado do território dos municípios para entender os fluxos e as conexões dos seus movimentos.

Já em 2015, o Estatuto da Metrópole em vigor de acordo com a Lei nº 13.089/2015, define no seu artigo 1º que a lei “estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano”. O Estatuto da Metrópole também define que essas regiões deverão contar com um plano de desenvolvimento urbano integrado, aprovado mediante lei estadual, não desobrigando os municípios que fazem parte dessas aglomerações ou regiões metropolitanas de terem seus próprios Planos Diretores, porém eles devem ser compatíveis.

O desenvolvimento com olhar territorial e regional tem sido uma exigência das novas políticas de desenvolvimento produtivo e inovativo aliada aos objetivos de sustentabilidade socioambiental e de coesão. Entretanto, existem algumas dificuldades que há anos prejudicam e desafiam a capacidade de implementar políticas no Brasil e na América Latina. Existe a tendência a importar conceitos, indicadores, exemplos e soluções de experiências praticadas em outros países e regiões do mundo. Esses modelos de pensar e orientar o desenvolvimento baseados em experiências já realizadas em outros lugares ampliam os desenhos e formas de implementar políticas de desenvolvimento nos territórios brasileiro e latino-americano, porém devem ser avaliadas as diferenças de contexto de cada espaço. Segundo estudo realizado por [Furtado (2002); Garcez et al. (2010); Lastres et al. (2010); Sousa Santos (1987; 2004)], imitações sem críticas e sem adaptação dos conceitos e modelos levam a distorções das políticas aplicadas e descontextualização.

“A segunda e correlata armadilha diz respeito à separação das dimensões do desenvolvimento: econômica, social, ambiental e político-institucional. A visão territorializada do desenvolvimento e o entendimento das oportunidades e desafios de cada contexto ajudam a impedir tal separação, permitindo também avaliar o grau de aderência e complementaridade entre diferentes ações, além de contribuir para a potencialização, coordenação e aperfeiçoamento das

políticas implementadas. Daí o argumento de que ações descontextualizadas e fragmentadas podem levar não à redução, mas ao reforço de exclusões, distorções e desigualdades, assim como perderão a chance de alcançar completa efetivação e o poder de realizar as transformações desejadas. E que o espaço, como lócus de convergência das distintas ações, constitui variável fundamental das novas políticas do terceiro milênio”. Conforme apontado por Coutinho (2012, p. 13):

Estudo realizado pelo PNDR (Política Nacional de Desenvolvimento Regional) do Ministério da Integração elaborou a classificação dos municípios brasileiros a fim de orientar as políticas públicas de enfrentamento das desigualdades regionais. Porém existem algumas dificuldades com os modelos utilizados, pois os indicadores e classificações são estáticos ou se constroem sobre um passado ou congelam a condição atual das cidades e dos territórios brasileiros. Esses indicadores podem esconder fatores como uma periferia de baixa renda em uma cidade de alta renda. Para obter uma análise mais realista devem ser levados em conta os fluxos materiais e imateriais que se deslocam no espaço geográfico.

Pereira e Lemos (2003) apresentam uma tipologia que aponta para uma divergência bem acentuada entre as características urbanas e industriais das cidades médias localizadas nas regiões menos desenvolvidas, daquelas localizadas em regiões mais desenvolvidas. Essa heterogeneidade de agrupamentos não permite uma política padronizada de desenvolvimento urbano-regional. Porém é de comum acordo que a cidade atua como polo irradiador de mudanças, tanto no que se refere à infraestrutura de acessibilidade, como à capacitação social e mudanças no arranjo institucional local. Dependendo das soluções adotadas para vencer os problemas pode sim beneficiar o seu entorno e estender melhorias ao longo do território.

Outro estudo que aponta a necessidade de pensar em investimentos de infraestrutura urbana de maneira regional, incorporando um exercício de projeção da rede de cidades, para provocar desenvolvimento foi realizado por Simões e Amaral (2011):

“Este reforço dos resultados da tendência puramente demográfica aponta para uma hierarquia urbana menos explosivamente convergente, e mais realista, com as consequentes implicações de políticas econômicas daí derivadas. A principal urgência de se repensar a territorialização dos investimentos em serviços públicos (saúde, educação, segurança), serviços produtivos (financeiros, comunicações) e principalmente infraestrutura urbana (saneamento, habitação, estrutura viária), passando a se levar em consideração – sistematicamente – a emergência de um novo e consistente Brasil urbano, fora das áreas metropolitanas e em direção ao interior do país. Evitar a reprodução das mazelas vividas pela população residente nestas últimas áreas, mazelas estas em muito

derivadas da conjugação de escalas populacionais em escala metropolitana e deficiência na oferta das condições básicas de vida, é tarefa urgente, que como toda dimensão estrutural do desenvolvimento deve ser pensada a médio e longo prazo. O grande desafio é que, mais que o “longo”, o “médio prazo” já chegou [Simões e Amaral (2011, p. 578)].”

Em trabalho realizado sobre Dinamismo e território e a importância de avaliar a rede de cidades como instrumento de planejamento e desenvolvimento, Falcón (2017) aborda a diversidade econômica, social e ambiental dos estados da federação brasileira, sendo que alguns se destacam mais e outros menos sendo assim uma vantagem competitiva. Seu trabalho foi realizado no Estado da Bahia, porém seus conceitos servem para estudo de regiões e territórios diferenciados. Independente de qual território está sendo realizado seu plano de desenvolvimento, deve-se ter conhecimento e utilizar plenamente o seu potencial, e para isso exige-se tecnologia e conhecimento para conhecer e identificar esse potencial, para trabalhar sobre ele e transformá-lo em mercadoria ou patrimônio e após disponibilizá-lo ao mercado e/ou ao uso social.

Diante dos aspectos apresentados e realizados no trabalho de Falcón (2017), deve ser levado em consideração que os planos de desenvolvimento dos territórios, precisam ter a percepção de cavar fundo o potencial dos territórios estudados. A ideia de buscar projetos elaborados em outros contextos, socioculturais, econômicos e ambientais de acordo com normas estabelecidas por pensadores e gestores de países muito diferentes do Brasil não contribui para desenvolvimento da economia urbana e regional.

Decisões de soluções de planejamento urbano, incluindo temas como mobilidade urbana, mobilidade ativa, deslocamentos, são intrinsecamente ligados ao desenvolvimento regional. Falcón (2017) aborda o instrumento de rede de cidades para avaliar as interconexões dentro de um território. Da mesma forma, apresenta o conceito de dinamismo e desenvolvimento territorial, que aborda como atores principais de um território dinâmico, as famílias, as empresas e os Estados, nos três níveis federados, que executam no dia a dia as ações necessárias à existência dos fluxos de mercadorias, de pessoas e de informações.

Estudo realizado pelo IPEA (2015) apresenta a relação entre a utilização dos meios de transporte considerando mototáxi, van, ônibus, trem e metrô e a distribuição entre cidades de portes diferentes. As cidades de médio porte, consideradas com população entre 200 mil e 700 mil habitantes, dependendo da região, possuem predominantemente como transporte público a utilização de ônibus para realizarem seus deslocamentos dentro da malha urbana.

Considerando que os deslocamentos de pessoas ocorrem na maior parte por meio de sistema rodoviário urbano, a malha viária passa a ser importante como meio de operação do sistema, mas não pode ser confundida como a única maneira de

melhorar os deslocamentos e fluxos de uma territorialidade apenas com investimentos em infraestrutura de malha viária. Ainda existem muitos itens que não podem ser esquecidos como o transporte de cargas e deslocamentos não motorizados.

O planejamento territorial aplicado ao planejamento da mobilidade urbana também requer o fortalecimento e amadurecimento do pacto federativo. Os poderes federal, estadual e municipal precisam assumir as responsabilidades legais e históricas para tratar assuntos de integração e a inter-relação entre poderes de forma suprapartidária, tendo como objetivo maior o progresso do país.

Steinberger e Bruna (2001), numa análise sobre a influência das cidades de porte médio, discutem a experiência de política para ordenamento territorial vigente entre 1975 e 1986 no Brasil, em um programa que “visava promover as cidades de porte médio a centros estratégicos da rede urbana nacional” (p. 46), resumindo historicamente essas políticas urbanas desde a década de 1960. Os autores concluem que este tipo de política urbana na época, tinha função compensatória e corretiva, atendendo carências de serviços coletivos. Isso acontecia basicamente em aglomerados urbanos do país, as regiões metropolitanas.

Apesar de a política urbana ter como objetivo a desconcentração geográfica, a política econômica buscava substituir importações com ênfase em bens de capital e insumos básicos que tem caráter reconcentrador em termos espaciais. Essa contradição entre discursos de políticas no mesmo plano de governo provocava exclusão social e bancária creditícia, metropolização e favelização.

As conclusões acima também estão em concordância com Bielschowsky (1988), que analisa a política desenvolvimentista do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND).

Desde seus primeiros trabalhos, Celso Furtado já alertava para a importância de entender que as políticas de desenvolvimento que ignoram a dimensão territorial acabam, inexoravelmente, contribuindo para agravar as exclusões e as disparidades econômicas, sociais e políticas (Furtado, 1957). Particularmente preocupado com as implicações das visões descontextualizadas e reducionistas – tão em moda nos anos 1990 – Furtado (2002) em muito criticou a implementação de políticas inspiradas em um único modelo de desenvolvimento e inadequadas à maioria dos casos, advertindo que as disparidades entre as economias são devidas não apenas aos fatores econômicos, mas essencialmente à diversidade nas matrizes culturais e particularidades históricas.

Em trabalho realizado por Falcón (2015) sobre a rede de cidades, que tem como objetivo uma nova maneira de olhar a questão do desenvolvimento, utilizando mapas e cartogramas para enxergar os fluxos que definem os meios e as formas de exercício do poder, a autora reflete quatro amplas conclusões: a primeira é que a urbanização brasileira dos últimos 50 ou 60 anos foi muito rápida e reproduziu desigualdades sociais, econômicas e ocasionou danos ao meio ambiente; a segunda trata sobre os instrumentos utilizados para planejar e apoiar o desenvolvimento

regional e territorial, utilizados pelos ministérios, estados e municípios e bancos públicos, os quais são estáticos e conservadores. São condicionados prazos, condições e percepções dos resultados inadequados e restritivos para que os atores locais (públicos ou privados) assumam a responsabilidade e o protagonismo de todo esse processo. Em terceiro lugar, a autora apresenta o instrumento mais moderno e que observa o território em sua dinâmica que é a pesquisa Regic executado pelo IBGE. Esses dados podem ser aperfeiçoados para subsidiar o trabalho de planejamento do desenvolvimento regional e territorial. Questões da reforma agrária, da produção rural, da reforma urbana e da produção urbana convergem para um mesmo instrumento de transformação que fala uma língua mais compreensível, sem nenhuma barreira de linguagem pseudocientífica. São mapas com linhas e pontos que mostram a situação atual e a situação desejada para cada região.

Em quarto lugar, a utilização dos mapas de fluxos e centros de poder pode projetar um futuro socialmente mais justo com distribuição de oportunidades equânimes e mais adequadas ambientalmente. Essa ferramenta impacta nas relações de poder entre os níveis da federação e entre a sociedade e o Estado, provocando a gestão participativa e realizando um amplo movimento de pactuação entre os atores locais. Isso pode resultar na construção de novo arcabouço fiscal e normativo regional. Quanto mais gente for ouvida no processo decisório mais gente terá poder para alterar fluxos e estabelecer relação no desenvolvimento local e regional.

Sobre os movimentos e a participação da sociedade, acrescenta-se o objetivo de estimular a efetivação de pactos de desenvolvimento capazes de mobilizar a participação de diferentes segmentos da sociedade brasileira, desde a escala nacional, regional e estadual até, e principalmente, as locais. Em outra publicação do BNDES (2014), mais voltada a estudar como a região sul atua nos seus vários segmentos, diversos passos têm sido dados nessa direção, que vão desde operar novas e democráticas formas de promover o desenvolvimento integrado e sistêmico e de longo prazo nos projetos financiados, diretamente ou por intermédio de parceiros, até inserir a necessidade de refletir sobre os objetivos do desenvolvimento regional e territorial nas práticas de planejamento, operação e avaliação de projetos.

O Brasil possui 5.564 municípios, sendo que a grande maioria deles não possuem estruturas administrativas próprias preparadas com recursos humanos, financeiros e operacionais para operar nas inúmeras frentes que deveriam. Muitos municípios tem pouco acesso às fontes de recursos, até mesmo aos recursos destinados a melhoria de capacidade de gestão municipal. Os municípios em grande parte com baixa captação de recursos próprios ficam sujeitos a transferências por parte dos governos estaduais e federal. Segundo Rolnik (2008), cai num círculo vicioso, neste caso a sua precariedade institucional para cumprir o marco regulatório da gestão administrativa, financeira e urbanística também funciona como bloqueio para acesso a meios para superar esta precariedade.

Sobre ofertar recursos para locais que normalmente não tem acesso a eles, em outro trabalho, realizado pelo BNDES, discutiu-se como a crescente atuação do banco

nas regiões menos desenvolvidas tem aprofundado a reflexão sobre os aspectos qualitativos dos financiamentos. Para acontecer modificações nas condições das regiões e territórios menos desenvolvidos são necessários recursos condizentes para inaugurar e manter novas trajetórias de desenvolvimento. No entanto, não se trata apenas de disponibilizar ou aumentar o aporte de financiamentos para as regiões tradicionalmente menos contempladas. Mostra-se necessário evitar que a maioria desses recursos continue migrando para as partes mais desenvolvidas sob a forma de: contratação de recursos humanos qualificados, as conhecidas consultorias, aquisição de equipamentos, bens e serviços de alto valor agregado e outros meios de vazamento e transferência de recursos e de renda para fora dos territórios mais carentes. Trata-se, portanto, de divisar formas de avançar no enraizamento dos impulsos dados ao desenvolvimento, visando contribuir efetivamente para a mitigação das desigualdades inter e intrarregionais [Lastres et al. (2014)].

3. ANÁLISE DOS DADOS

Como ocorreram as mudanças na sociedade em relação à mobilidade urbana?

Em junho de 2013 ocorreram várias manifestações em todo o país, milhares de manifestantes percorreram as ruas de 12 capitais e dezenas de cidades no interior do país para reivindicar a redução das tarifas de ônibus, melhorias no transporte público, mais investimentos em educação e saúde, além de outras reclamações. As manifestações estenderam-se por semanas, tornando o tema da mobilidade urbana um assunto de interesse nacional, exigindo soluções e atenção dos governantes.

O Governo Federal acabou por divulgar a liberação de mais verbas dentro do Programa de Aceleração do Crescimento _ PAC Mobilidade Grandes Cidades que havia sido sancionado um ano antes. O PAC anunciava como seu objetivo “combater as desigualdades sociais transformando as cidades em espaços mais humanizados e priorizando o transporte coletivo urbano”. A Presidência da República acrescentou R\$50 bilhões em recursos aos R\$93 bilhões já investidos no setor desde 2011. A prioridade do novo investimento eram as obras em regiões metropolitanas, prefeituras das capitais e governos estaduais.

No âmbito legislativo foi aprovada e promulgada em setembro de 2015 uma proposta de Emenda Constitucional no Senado – PEC, que incluiu o transporte entre os direitos sociais previstos no artigo 6º da Constituição Federal, ao lado de educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade, proteção à infância e assistência aos desamparados.

O tema da mobilidade urbana nas cidades brasileiras deixou de ser um problema somente para técnicos e passou a tornar-se definitivamente um assunto de interesse público.

A Mobilidade Urbana voltada para os coletivos sociais

No Brasil, a insuficiência do transporte público ainda justifica o uso intensivo do carro. Porém ainda temos outras formas de associar o tema, como já ocorre há alguns anos, a vinculação de trânsito e saúde são temas indissociáveis considerando ar poluído e ruído em excesso somados a índices de hipertensão, obesidade e diabetes. Essa questão da saúde e a preocupação ambiental trazem à tona a discussão do uso democrático do espaço urbano. Surge então o termo transporte ativo, que passa a ser uma maneira de deslocamento sustentável, não poluente e considerado como uma melhoria na saúde das pessoas. Aos poucos movimentos que tinham como objetivo melhorias nos circuitos cicloviários, revitalização de calçadas e de ocupação das ruas e outros espaços públicos como locais de convivência e lazer passam a ter maior avanço na proposição em torno de formulação de políticas públicas específicas e objetivas.

Essas novas formas de associação em torno da mobilidade trazem como destaque a forma de organizar as pessoas em torno de atitudes e comportamentos na busca de alternativas para fazer mobilidade de forma sustentável. A novidade é apontar políticas públicas possíveis e conseqüentemente alcançar os gestores.

Essa novidade vem acontecendo no mundo todo, não é local, e como já mencionado anteriormente podemos entender os processos que aconteceram em outros locais e trazer ideias que podem ser adaptadas para a nossa realidade, porém com avaliação da contextualização local.

Essa inspiração coletiva de movimentos em torno de um tema, a aproximação de interesses da sociedade com gestores possibilitou a chance de abrir canais de expressão e manifestação para que ocorram mudanças no uso do espaço urbano, as quais anteriormente não eram implantadas, seja por desconhecimento, seja por isolamento de técnicos e gestores. O que se busca é um novo modelo de cidades voltada para as pessoas, com economia colaborativa, combate ao desperdício e melhorar o existente ao invés de produzir coisas novas.

Atuação do Poder Federal com investimentos em Mobilidade Urbana

A partir da criação do Ministério das Cidades no ano de 2003, os recursos destinados a investimentos na pasta de Mobilidade Urbana eram insuficientes para promover discussão e modificações em âmbito nacional de maneira eficaz. Os primeiros movimentos que foram observados para discussões e planejamento dos investimentos da área foram iniciados nas escolhas de frente de ação que seriam adotadas nas cidades que receberiam jogos na Copa do Mundo de 2014. Nesse momento, no ano de 2009, pode-se ter a noção de como os planejamentos de deslocamentos municipais e metropolitanos estavam defasados em várias cidades do Brasil. Até hoje existem alguns projetos que gestores municipais desejavam empreender e terminar no ano de 2014 e que ainda não foram concluídos.

4. RESULTADOS

Dados obtidos do sistema de monitoramento do Ministério das Cidades, contabilizando o total de repasses destinados a todos os empreendimentos

selecionados, ao longo dos últimos nove anos, quando os recursos destinados para mobilidade urbana entraram na pauta de prioridades do Governo Federal, em virtude da preparação das cidades para a Copa do Mundo, evidenciam a grande concentração de recursos voltados para a região sudeste. Segundo o gráfico 1, o qual apresenta a divisão de recursos totais da carteira de investimentos da Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana por região, podemos observar a concentração de recursos disponibilizados para a Região Sudeste e em segundo lugar podemos observar uma soma considerável de recursos destinados à região nordeste devido principalmente aos investimentos sobre trilhos (metrô e vlt's).

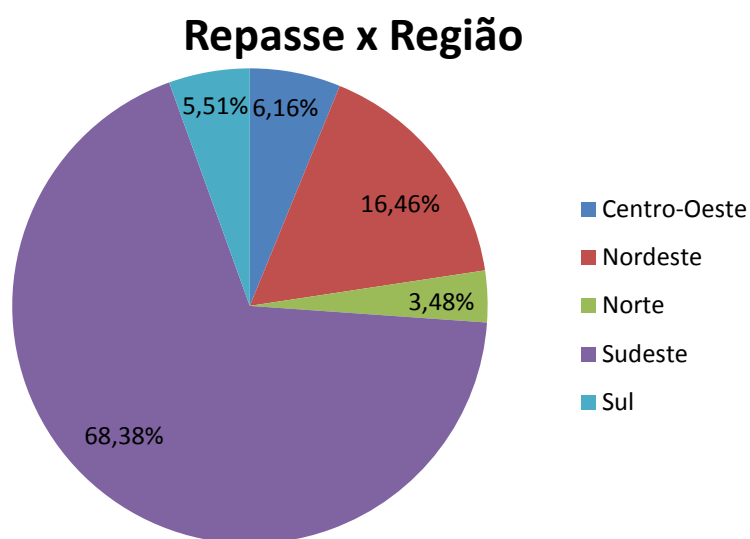


Gráfico 1: Distribuição dos recursos totais da carteira de Mobilidade Urbana. Dados obtidos em abril/2018 sistema de monitoramento do Ministério das Cidades – SACI. Elaboração própria.

Para avaliar a distribuição dos recursos disponibilizados para todas as Unidades Federativas do Brasil, podemos observar no gráfico 2 a divisão de recursos para Capitais e para as cidades do interior. Fica evidente que os recursos são bem concentrados nas Capitais de cada Estado, e bem menores os recursos empregados nas cidades de interior. Ainda necessitando de uma abrangência maior para desenvolvimento em polos de desenvolvimento regional e desconcentrar os recursos das grandes cidades.

Investimentos realizados no interior e nas Capitais

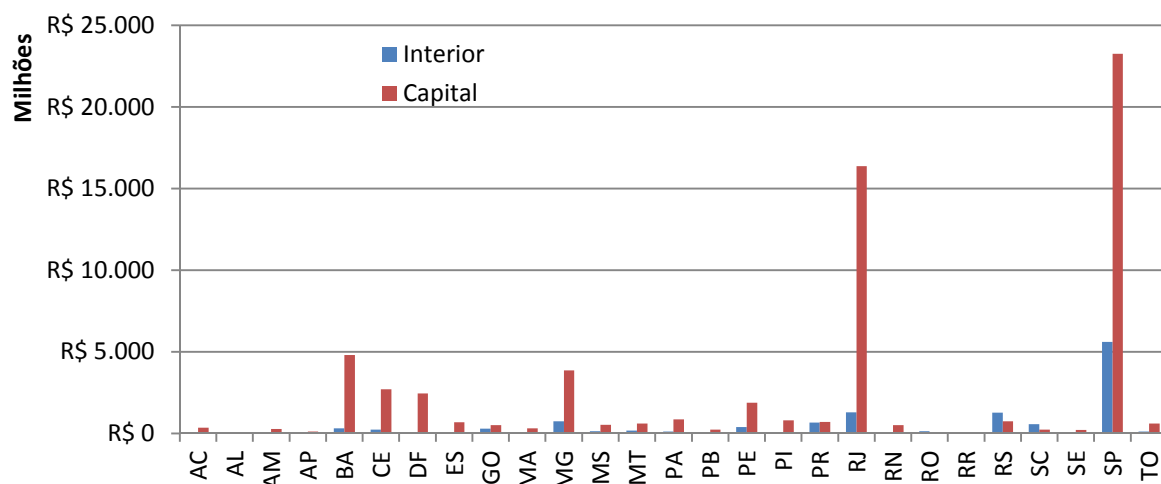


Gráfico 2: Apresenta os investimentos totais realizados na carteira de Mobilidade Urbana nas Capitais e no interior em cada Estado. Elaboração própria.

No gráfico 3 pode ser observada a quantidade de contratos que foram assinados dentro da carteira de Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades ao longo dos anos. Fica bem destacado que no ano de 2014 ocorreram muito mais contratos do que todos os outros anos, devido aos fatos ocorridos em 2013 e a oferta de recursos independente de existência de projetos prontos e de planos de mobilidade realizados. Também pode ser observada a queda gradativa de disponibilidade de recursos para assinaturas de novos contratos ao longo dos anos de 2015, 2016 e 2017. Até a data desta análise, em dezembro de 2017, haviam sido efetuados 98,4% dos contratos da carteira total selecionada.

Histórico: Assinatura de Contratos (PAC)

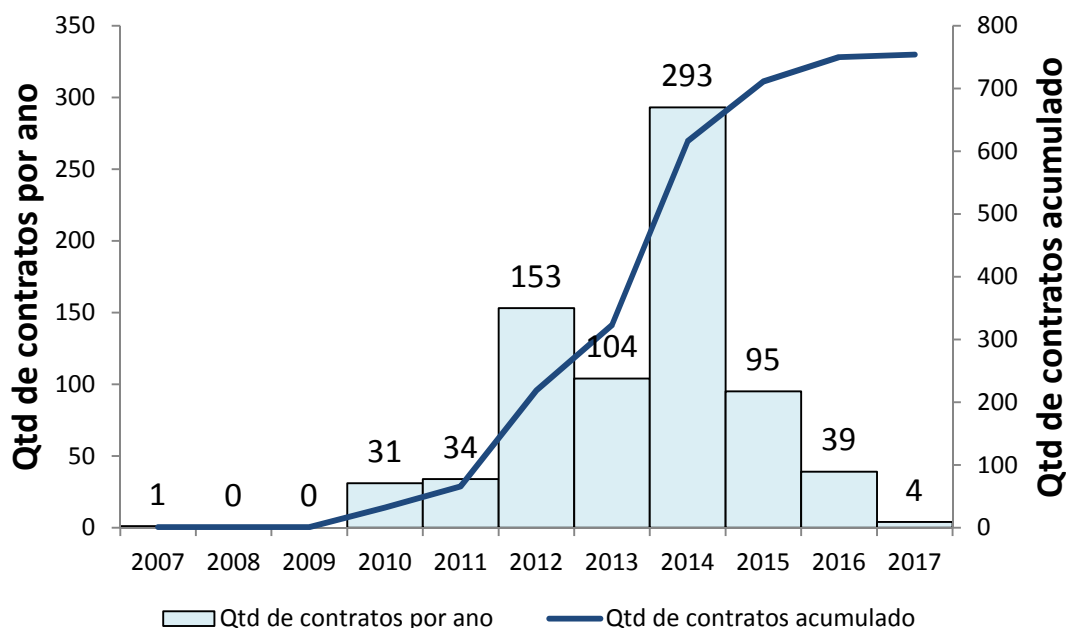


Gráfico 3: Apresenta o histórico de contratações ao longo dos anos. Elaborado por: Mcid/Semob/Deplan/Gein; Fonte: Caixa – base 754 contratos

No gráfico 4 pode ser visualizado o histórico de início de obras até o mês de dezembro de 2017. Até esta data eram 90,1% dos contratos totais com obras iniciadas, com as distribuições de início de obra de acordo com o gráfico. Observa-se que apesar de poucos contratos assinados em 2015, 2016 e 2017, ocorreram início de empreendimentos já contratados nos anos anteriores, e outros ainda não iniciaram.

Outra avaliação importante que foi levantada em dezembro de 2017, juntamente com os dados do gráfico 4, foram levantados quais os meses que esses inícios de obra ocorrem e demonstrados no gráfico 5. No gráfico 5 podem ser identificados quantas obras iniciaram mês a mês, e fica bem mais fácil de visualizar a distribuição desses inícios de obra ao longo dos meses e anos, ocorre uma concentração de obras iniciadas nos meses de junho dos anos pares. Os anos pares são anos que ocorrem eleições e campanhas eleitorais, e por esse motivo existem prazos para acontecerem desembolsos iniciais de obras. Isso influencia diretamente no interesse dos gestores realizarem forças tarefas para não perderem o prazo de início de obra e desembolsos antes das eleições.

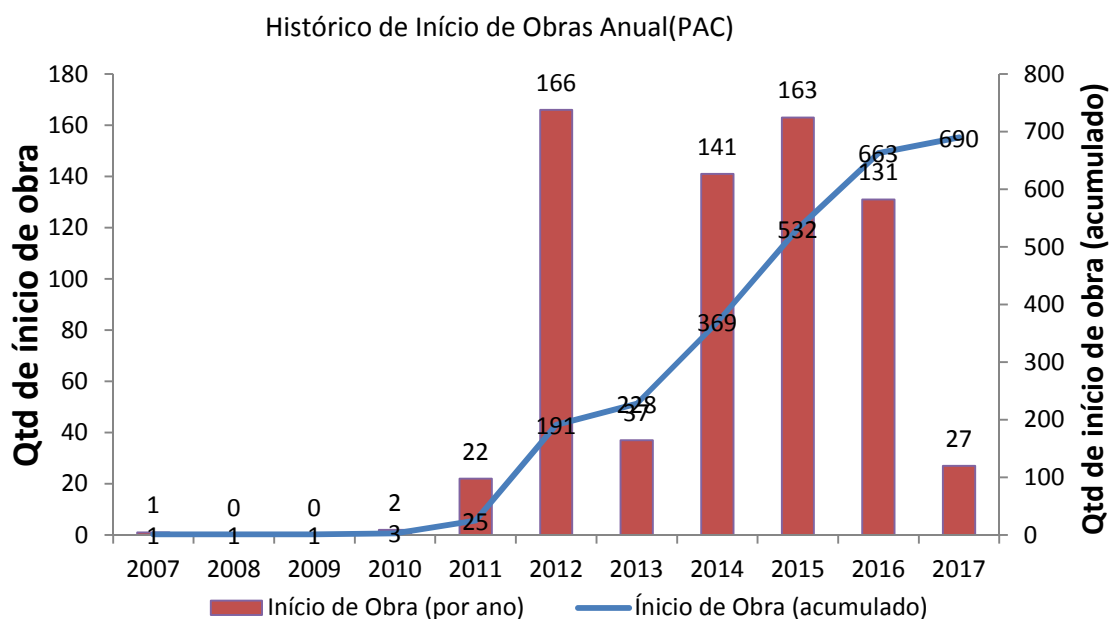


Gráfico 4: Apresenta o histórico de início de obra ao longo dos anos. Elaborado por: Mcid/Semob/Deplan/Gein; Fonte: Caixa – Base 690 contratos.

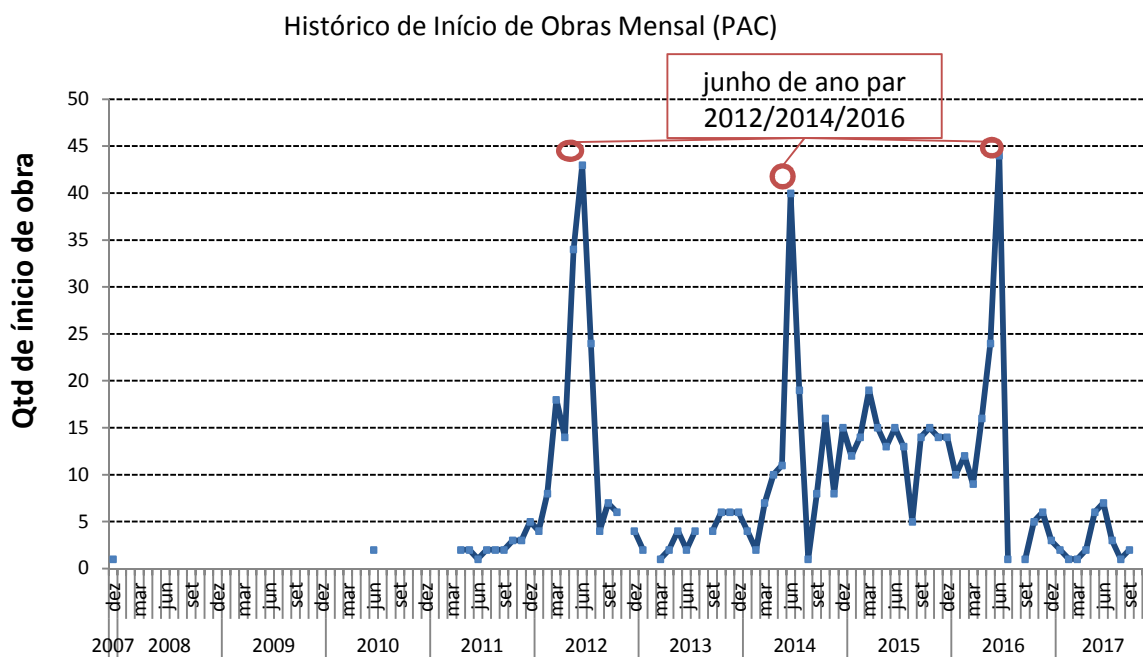


Gráfico 5: Apresenta o histórico de início de obra ao longo dos meses. Elaborado por: Mcid/Semob/Deplan/Gein; Fonte: Caixa – Base 690 contratos.

Em Dezembro de 2017 apenas 27,8% dos contratos estavam com obras concluídas, porém nenhum empreendimento concluído do Programa PAC2 Médias Cidades.

No ano de 2012 foi promulgado o Programa PAC2 Mobilidade Médias Cidades, voltado a atender os pleitos das cidades médias. A classificação adotada para identificar essas cidades consideradas “médias” foi apenas levando em consideração o porte populacional. Apesar de termos cidades com populações semelhantes em quantidade de habitantes, mas notadamente com características nada semelhantes. As definições de qualificação e divisões são discutíveis quando da formulação dessas políticas públicas.

O resultado da seleção do PAC2 Mobilidade Médias Cidades, no âmbito do Programa de Infraestrutura de Transporte e da Mobilidade Urbana – PRÓ TRANSPORTE, com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS foi divulgado pela Portaria nº 109 de 5 de março de 2013, pelo Ministério das Cidades.

Nesta seleção foram contempladas sessenta e três (63) propostas, envolvendo municípios em todas as regiões do território brasileiro. Desde a data da seleção até os dias atuais, ocorreram sete (7) calendários diferentes de contratação. A prorrogação de calendários ocorre para que o maior número de propostas possa contratar, sem que haja prejuízo no andamento do processo para os proponentes. No caso desse programa os proponentes poderiam ser tanto gestores municipais quanto gestores estaduais.

Mesmo com a extensão de prazos realizada, em virtude da burocracia documental e de processos de avaliação de risco e endividamento dos proponentes, ocorreram muitos casos de desistências e propostas selecionadas não contratadas.

Pode-se observar no gráfico 6 a situação de número de propostas que foram contratadas e o número de propostas não contratadas, divididas por regiões brasileiras.

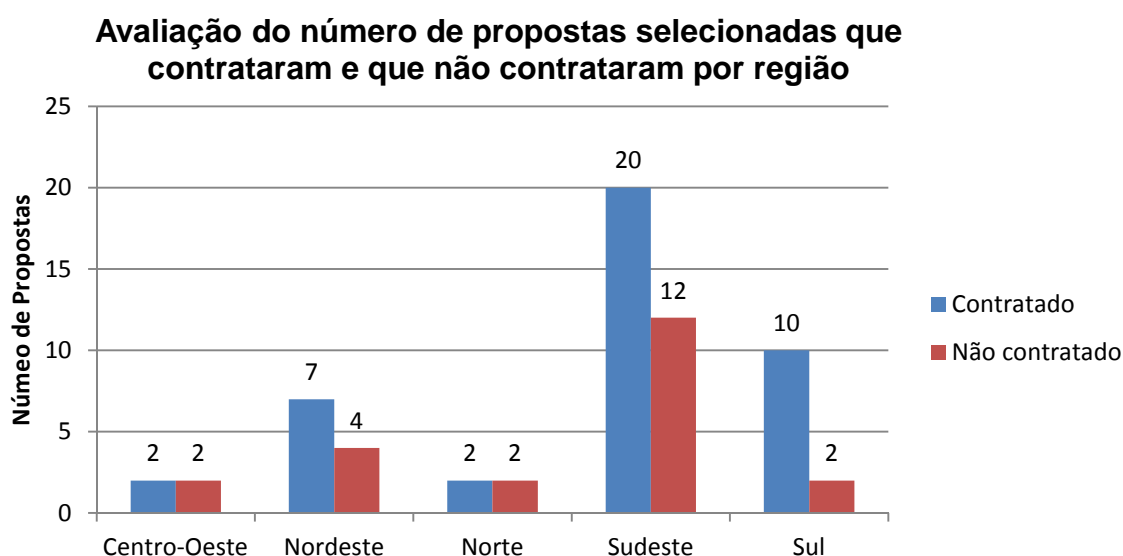


Gráfico 6: Apresenta a avaliação do número de propostas selecionadas que contrataram e o número de propostas que não contrataram em cada Região. Elaboração própria.

Nesse cenário também é possível identificar esses dados em termos de valores como apresentado no gráfico 7.

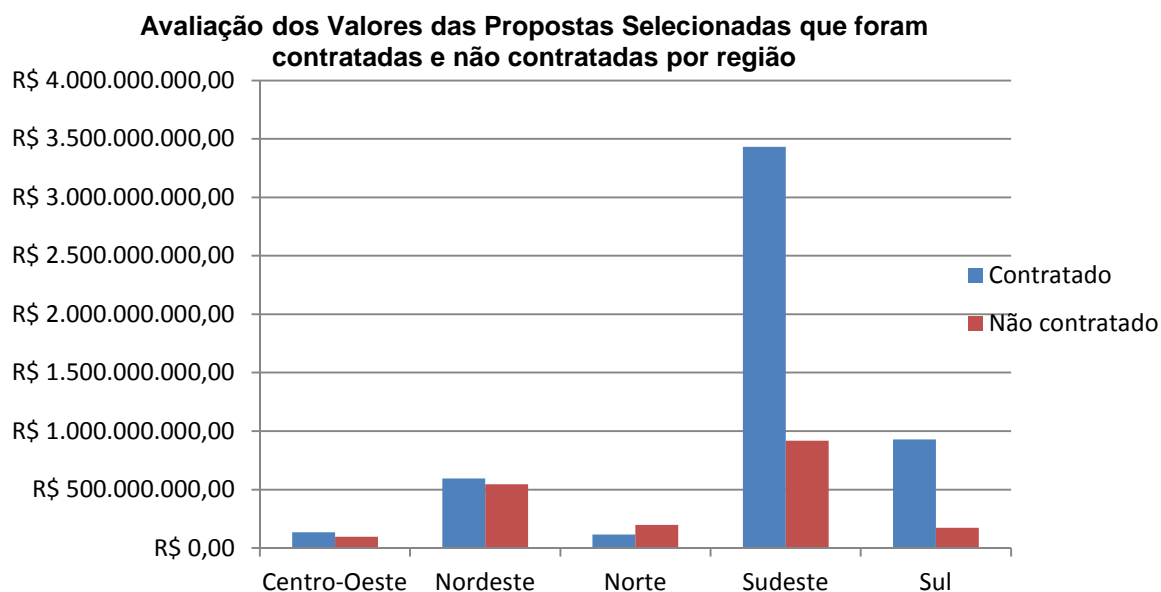


Gráfico 7: Apresenta a avaliação do valor das propostas selecionadas que contrataram e o valor das propostas que não contrataram em cada Região. Elaboração própria.

O monitoramento dos Programas vigentes no setor acontece desde o processo de seleção, avaliação de risco e endividamento, contratação, licitação, início de obras e andamento das obras. Com base nesses dados de monitoramento, é possível obter a data da celebração do contrato do proponente com o Agente Financeiro. Esse processo de contratação é burocrático, e demanda tempo para tramitação de avaliações de risco de crédito e capacidade de endividamento, cada um em seu respectivo órgão. O gráfico 8 mostra o tempo decorrido para que ocorra a efetivação do contrato, entre a data de publicação de seleção do Programa até a assinatura do contrato. Nele podemos visualizar que os proponentes levam em média 15 meses para efetuar esse processo, podendo chegar a 24 meses.

Avaliação do tempo entre seleção e assinatura do contrato

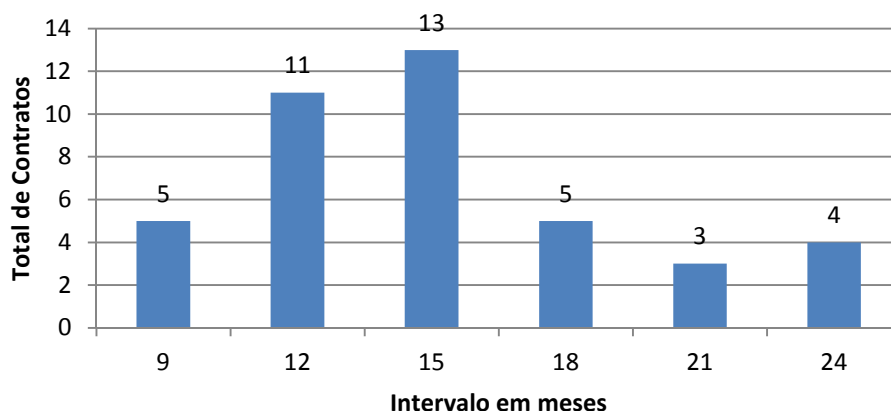


Gráfico 8: Apresenta a avaliação do tempo decorrido entre seleção de proposta e assinatura do contrato, em meses. Elaboração própria.

Tendo em vista a possibilidade de atender os anseios de desenvolvimento regional, promovendo melhorias nas interconexões próximas às cidades de médio porte, efetuando investimentos em soluções de melhoria de mobilidade urbana, de acordo com o foco deste trabalho, o Programa Médias Cidades investiu em empreendimentos que variavam entre soluções de sistemas de transporte envolvendo projetos de Aeromóvel, Corredor Exclusivo de Ônibus, Faixa Dedicada para ônibus (BRS), Sistema BRT e VLT, divididos em vários Estados brasileiros de acordo com o Gráfico 9.

Tipos de Empreendimentos selecionados pelo Programa Médias

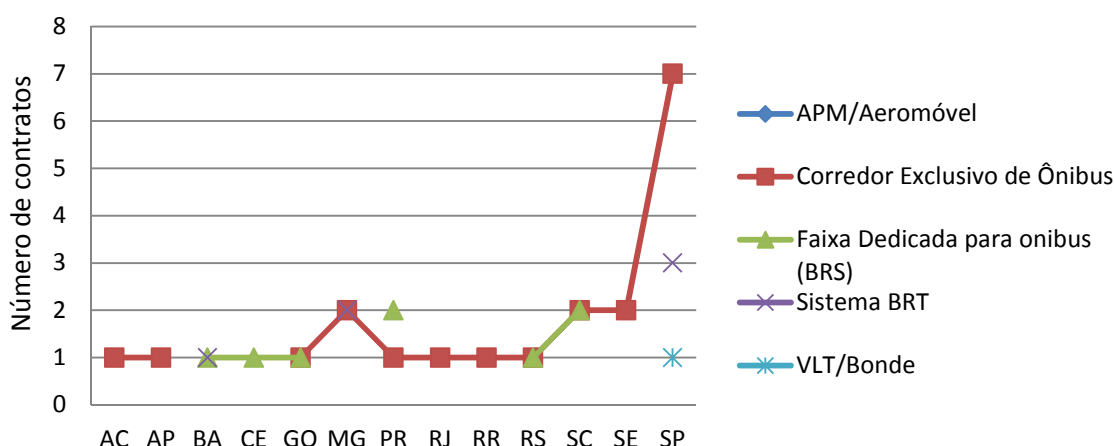


Gráfico 9: Tipos de empreendimentos selecionados no Programa Médias Cidades entre os contratos que estão ativos em abril de 2018, por Estado.

No gráfico 9 são apresentados apenas os contratos ativos até abril de 2018, totalizando 36 contratos dos 41 contratados inicialmente, tendo aí um total de 5

contratos desfeitos. Deste universo, nenhum contrato foi concluído no seu processo dentro do Agente Financeiro (CAIXA), porém dois já se encontram em operação, os quais são das cidades de Santos – SP e Praia Grande - SP.

Todos os contratos deste Programa foram efetuados entre 2013, 2014 e apenas um em 2015. Desde a assinatura do contrato até abril de 2018, temos uma condição de 3 contratos ainda não iniciados e do total de 36 contratos ainda ativos, 12 possuem obras com execução abaixo de 10%.

5. CONCLUSÕES

Diante desses dados, pode-se concluir que processos de seleção de empreendimentos sem planejamento adequado e vinculação destes empreendimentos com metas locais de desenvolvimento acabam por se perder no meio do processo de implantação. O decorrer de anos sem o efetivo início de obras (no caso de obras) ou execução do contrato (projetos e centros de controle operacional) inviabiliza o andamento do empreendimento devido a correções dos custos dos itens vinculados às tabelas oficiais (SINAPI e SICRO).

Ao longo de vários processos de seleção de projetos e obras dentro da Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana aconteceram modificações e adaptações de diretrizes principais, para tentar suprir tanto os anseios dos gestores, aptos e organizados para conceber empreendimentos estruturados como também para orientar os gestores que não possuíam condições de planejar seus investimentos.

A obrigatoriedade de possuir planos de mobilidade urbana, descrita na Lei de Mobilidade Urbana nº 12.587 de 2012, para municípios com mais de 20 mil habitantes é uma tentativa de forçar que municípios menores tenham o conhecimento e planejem de forma orientada os seus fluxos e movimentos dentro dos seus territórios convergindo os mesmos aos interesses locais e regionais de desenvolvimento. Entretanto até 2017 não havia recursos disponíveis (tanto financiamentos pelo FGTS quanto não onerosos pelo Orçamento Geral da União) para fomentar a execução desses planos.

No último programa lançado pela Secretaria em 2017, o Avançar, esse déficit foi sanado, possibilitando que os municípios com mais de 100 mil habitantes, os quais não possuam seus planos de mobilidade, possam contrair financiamentos para esse fim e executá-lo juntamente com o projeto do empreendimento solicitado. Para cidades com população abaixo de 100 mil habitantes, a Secretaria promoveu a publicação de um manual orientando a elaboração de planos de mobilidade mais simplificados e também ocorreram promoções de oficinas de orientação junto aos gestores. Isso para facilitar a execução dos mesmos por técnicos locais, com conhecimento do território e evitar contratações de consultorias desnecessárias, com olhar externo.

Outro fato a se considerar são os calendários com datas limites para envio de propostas e também para contratações. Esses calendários quando prorrogados por diversas vezes acabam por atrapalhar procedimentos de desenvolvimento de projetos

mais bem pensados e estruturados, pois não são eficientes se os projetos apresentados forem insuficientes ou inexistentes. Para evitar uma corrida dos gestores para garantir o recurso sem saber ao certo o que se pretende executar, o processo de avaliação e seleção foi modificado, tendo assim no Programa Avançar, o último que está em andamento, processo de seleção sem data limite para término. Na tentativa de apenas serem comprometidos os recursos para os projetos mais sólidos, evitando recursos parados por meses ou até anos aguardando o início de obras.

De acordo com o apresentado, o Programa PAC2 Médias Cidades foi elaborado para atender demandas de Mobilidade Urbana para cidades entre 200 mil e 700 mil habitantes. Cidades com esse porte populacional normalmente tendem a ser pólos regionais de desenvolvimento, afastados da Capital Estadual. Porém apesar de não serem cidades pequenas, muitas não possuíam seu plano de mobilidade e também não possuíam os projetos. Foram selecionadas, porém seus projetos demoraram muito tempo para ficarem prontos. Quando ocorre uma vinculação de planos e investimentos, independente do poder político do momento, os objetivos são alcançados, essa a importância de seguir uma orientação de desenvolvimento e sequencia de investimentos em mobilidade urbana. O gráfico 5 que mostra o pico de obras iniciadas justamente antes do processo de eleições apresenta a corrida para manter contratos já assinados em vigor, para também fazer com que os futuros gestores mantenham a continuidade dos compromissos com a população.

Atualmente não existe um procedimento padronizado de monitoramento e nem a avaliação de indicadores de melhorias do sistema implantado, nem tampouco avaliações de satisfação da população atingida pelos empreendimentos selecionados e entregues à sociedade local. Isto inviabiliza a verificação de sucesso de empreendimento finalizado. As obras são finalizadas, os sistemas são entregues à população e não existe uma avaliação dos índices de melhora do sistema de transporte ou conforto ou segurança ou mudança de hábitos da população. Dados de demanda e quantidade de passageiros em sistemas de ônibus já implantados normalmente ficam de posse das concessionárias, e não são repassadas aos gestores.

Referências

Bielschowsky, R. Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, 1988.

Brasil. Ministério da Integração. PNDR I: Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Brasília, 2007.

_____. O BNDES e a missão de promover o desenvolvimento regional. In: Montoro, G. et al. (org.). Um olhar territorial para o desenvolvimento: Sul. Rio de Janeiro: BNDES, 2014. p. 5-11.

_____. Atuação na Área de Infraestrutura Social do BNDES na Região Sul do Brasil. Ramos, R. L. de S e Pimente, R. C. Q. Um olhar territorial para o desenvolvimento: Sul. Rio de Janeiro: BNDES, 2014. p. 180-188

_____. Território, participação e planejamento: Agenda de Desenvolvimento Territorial e o caso do Rio Grande do Sul. Albuquerque, E. B e Couto, L. F. Um olhar territorial para o desenvolvimento: Sul. Rio de Janeiro: BNDES, 2014. p.248 – 270.

Falcón, M. L. de O. Reestruturação produtiva e difusão das técnicas de produção japonesas no Brasil. Tese (Doutorado em Sociologia da Ciência e Tecnologia) – Universidade Nacional de Brasília, Brasília, 2000.

Falcón, M. L. de O. Dinamismo e território: a rede de cidades como instrumento para planejar o desenvolvimento da Bahia. Estado da Bahia. Gabinete do Governador, Assessoria Especial da Governadoria, 2017, 34 p.

Falcón, M. L. de O. A rede de cidades e o ordenamento territorial - BNDES, Rio de Janeiro, 2015, 53 p.

_____. Estado e planejamento regional: perspectivas e entraves ao desenvolvimento do Nordeste. In: Guimarães, P. F. et al. (org.). Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste. Rio de Janeiro: BNDES, 2014.p. 244-275.

Furtado, C. Cultura e desenvolvimento em época de crise. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

Guimarães, G. S. Comentários à Lei de Mobilidade Urbana - Lei Nº 12.587/12: essencialidade, sustentabilidade, princípios e condicionantes do direito à mobilidade. Belo Horizonte: Fórum, 2012. 256 p.

Hall, R. Urban development in the European Union. Palestra no Ministério da Integração. 25 jul. 2013. Disponível em:
<http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=b896d0a1-21c4-439b-89fa062c4c67de21&groupId=10157>. Acesso em: 15 dez. 2014.

Harvey, D. Cidades rebeldes. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Regiões de influência das cidades. Rio de Janeiro, 2007.

_____. Regiões de influência das cidades. Rio de Janeiro, 2011.

_____. Regiões de influência das cidades. A gestão do território: redes e fluxos no território. Rio de Janeiro, 2014.

Jannuzzi, P. Avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas. Campinas: Alínea, 2016;

Pereira, X.; Lemos, M. B. Cidades médias brasileiras: características e dinâmicas urbano-industriais. PPE, v. 33, n. 1, p. 127-165, abr. 2003.

Rolnik, R. 10 anos do Estatuto da Cidade: das lutas pela reforma urbana às cidades da Copa do Mundo. Blog da Rachel Rolnik. Artigos e Publicações. Disponível em: . Acesso em: 2 fev. 2015.

Steinberger, M.; Bruna, G. C. Cidades médias: elos do urbano-regional e do público-privado. In: Andrade, T. A.; Serra, R. V. (org.). Cidades médias brasileiras. Rio de Janeiro: Ipea, 2001. p. 35-77.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, CASA CIVIL. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12587.htm. Acesso em: 09 set. 2015.

Publicações disponíveis no repositório do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br/>);

Programas e ações do Governo Federal no âmbito da mobilidade urbana, disponíveis no sítio eletrônico e em publicações do Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana (disponível em <http://www.cidades.gov.br/transporte-e-mobilidade>);

Livro Meio ambiente & mobilidade urbana, do autor Eduardo Fernandez Silva;

Livro Políticas de Transporte no Brasil – A construção da mobilidade excludente, do autor Eduardo Alcântara de Vasconcellos.

Livro Mobilidade Humana para um Brasil Urbano, ANTP, 2017, 288p