

Plano Mais Brasil PPA 2012 2015

Dimensão Estratégica

**Relatório das Oficinas de Avaliação
- Ano Base 2013**

Eixo: Sistema de proteção social

**DESAFIOS PARA O DESENVOLVIMENTO DE UM
NOVO PARADIGMA DE MOBILIDADE URBANA**



Ficha Técnica

Oficina: Desafios para o desenvolvimento de um novo paradigma de mobilidade urbana

Eixo: Sistema de proteção social.

Data: 25/09/2013, de 10h às 17h.

Local: ENAP. SAIS Área 2A, Sala 119, térreo - Setor Policial Sul – Brasília, DF

Secretária da SPI/MP: Esther Bemerguy

Diretora da SPI/MP: Ana Lucia Starling

Coordenador Geral: Ricardo Bielschowsky

Coordenador Técnico: Helder Ferreira

Relator: equipe DESOC

Participantes¹: Aguiar Gonzaga Vieira da Costa (Ministério das Cidades), Carlos Henrique Ribeiro de Carvalho (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), Joaquim José Guilherme de Aragão (Universidade de Brasília), Lucia Gonçalves Pedrozo (Ministério das Cidades), Luís Fernando Mendes (Câmara Brasileira da Indústria da Construção), Paique Duques (Movimento Passe Livre), Paulo Cesar Marques da Silva (Universidade de Brasília), Renato Boareto (Instituto de Energia e Meio Ambiente), Rosana Denaldi (Universidade Federal do ABC).

¹ A Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI/MP) agradece a participação dos debatedores convidados e demais técnicos e colaboradores que estiveram presentes à oficina. O objetivo deste relatório é levantar questões e oferecer subsídios para discussões sobre o tema por governos e pela sociedade. As opiniões aqui contidas não expressam necessariamente posições institucionais da SPI/MP ou das demais instituições representadas, nem refletem obrigatoriamente concordâncias plenas de todos os participantes da oficina.

Questões Orientadoras do debate:

1. Como potencializar o alcance da política de mobilidade e de desenvolvimento urbano, no contexto institucional e de competência descentralizada das políticas?
2. Como construir um sistema federativo estável de financiamento de investimentos, subsídios e fortalecimento institucional da mobilidade? Qual o papel a ser desempenhado pelo Governo Federal?

Sugestões para debate:

- Como induzir maior integração da política de mobilidade com as demais políticas de desenvolvimento urbano?
- Como incentivar a efetivação dos princípios, diretrizes e instrumentos da Lei de Mobilidade Urbana?
- Quais as melhores alternativas de fontes e instrumentos de financiamento da mobilidade urbana no contexto brasileiro?
- Quais os principais aspectos do atual pacto federativo que deveriam ser alterados com o objetivo de qualificar os serviços públicos?
- A distribuição de competências tributárias na federação é fator limitante de maiores avanços na mobilidade urbana?
- Como fortalecer institucionalmente os estados e municípios para o aprimoramento do planejamento e da gestão da mobilidade urbana? A Lei de Responsabilidade Fiscal representa um entrave?
- Qual o potencial de instrumentos como as PPPs e o Regime Diferenciado de Contratações para acelerar os investimentos em mobilidade?

- Como enfrentar conflitos relacionados a desapropriações e à preservação do patrimônio ambiental e urbanístico das cidades gerados pelos empreendimentos de implantação de sistemas de transporte de grande capacidade?

Introdução

O Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015 – ano base 2012 – apresenta uma releitura da dimensão estratégica do PPA, analisando a consistência das políticas, ações e programas com a continuidade da estratégia de desenvolvimento que, ao longo da última década, foi pautada pelo crescimento econômico com inclusão social e redução das desigualdades. A convergência entre políticas sociais, econômicas e ambientais foi reconhecida como fundamental para promover inclusão social e distribuição de renda efetivando, desta forma, a institucionalização dos direitos instituídos pela Constituição de 1988.

A dimensão social assume a primazia na programação governamental por meio da estratégia de universalização e institucionalização dos direitos da cidadania, inclusão social das parcelas mais vulneráveis e distribuição de renda.

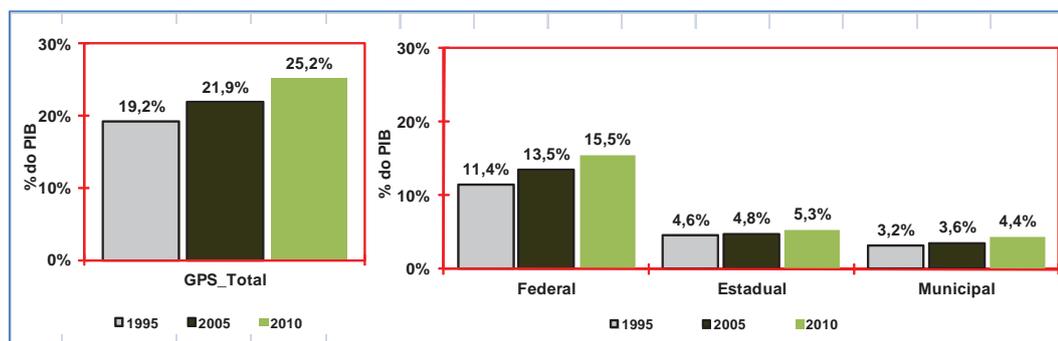
O monitoramento dos avanços na garantia dos direitos resultantes das políticas sociais programadas no PPA 2012-2015 adotou uma metodologia que organiza os compromissos de governo relativos a temas de natureza transversal e multissetorial em Agendas Transversais, possibilitando acompanhamento participativo dos grupos sociais cujas especificidades demandam ações governamentais diferenciadas.

Nessa estratégia, a ampliação e fortalecimento das políticas sociais são movimentos essenciais para garantir a continuidade do desenvolvimento. Os avanços alcançados nos últimos anos no processo de institucionalização das políticas e de universalização no acesso aos serviços com qualidade e integralidade, apesar de significativos, ainda não são suficientes para garantir cobertura aos direitos constitucionais para todos e cada um.

Dar continuidade ao processo de universalização das políticas sociais implica em identificar aperfeiçoamentos necessários e discutir a viabilidade e requisitos necessários para a realização desses aperfeiçoamentos, partindo das atribuições e capacidades do Governo Federal. Para a continuidade da trajetória de inclusão, distribuição de renda e redução das desigualdades é necessário assegurar as bases de financiamento das políticas sociais para dar a garantia da sua institucionalização e da suficiência e estabilidade dos recursos.

Iniciando o debate, o coordenador técnico apresentou informações da evolução do gasto social nos últimos quinze anos, por esfera de governo e por área de atuação, conforme gráficos abaixo. Considerou que os incrementos verificados no gasto social estão em consonância com a estratégia de desenvolvimento perseguida pelo país nos últimos anos, baseada em crescimento econômico com inclusão social.

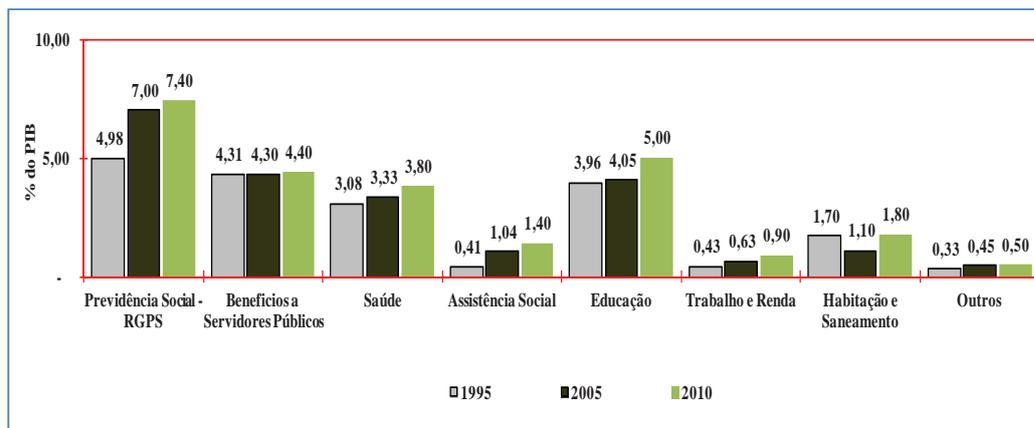
**Gráfico 1 – Gasto Social por esfera de governo
Brasil - 1995, 2005 e 2010**



Fonte: Castro (2008) e Sistema Integrado de Dados Orçamentários (SIDOR) do MPOG. Apud: Castro (2012)².

² CASTRO, J. H. "Política social e desenvolvimento no Brasil". In: Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 1011-1042, dez. 2012.

**Gráfico 2 – Gasto Social por área de atuação
Brasil - 1995, 2005 e 2010**



Fonte: Castro (2008) e Sistema Integrado de Dados Orçamentários (SIDOR) do MPOG. Apud: Castro (2012)

As políticas de proteção e promoção social do Governo Federal adotam uma visão sistêmica e universalista, com aplicações dirigidas a grupos sociais vulneráveis para ampliar o acesso aos direitos, tendo em vista a inclusão social e redução das desigualdades. Políticas de saúde, previdência, assistência, educação, trabalho e renda, justiça e segurança, cultura e esporte, desenvolvimento agrário e desenvolvimento urbano iniciam um processo transversal de organização para atingir grupos sociais com especificidades em suas necessidades de acesso aos direitos – grupos geracionais, de gênero, étnico-raciais, etários, população de rua, pessoas com deficiência.

Indicadores econômicos apontam que a execução de políticas de emprego e renda, de valorização do salário mínimo, de previdência e assistência, dentre outras, causam impacto na economia por meio da distribuição de renda e do efeito multiplicador do gasto para o crescimento do PIB e da renda das famílias.

A garantia do financiamento para atender a execução das políticas sociais com equidade tem condicionantes que necessitam aperfeiçoamento. O debate sobre formas para aprimorar o financiamento inclui questões que remetem à discussão sobre o arranjo federativo, como a qualidade da distribuição dos recursos; a estabilidade e suficiência dos recursos; os limites dos gastos e a estrutura tributária.

Há ainda uma disputa política em torno do financiamento do

gasto público. De um lado, existem defensores do gasto social, pelo seu efeito de justiça, de multiplicador do crescimento e melhoria da competitividade no longo prazo. De outro, há quem defenda a redução do gasto público, para que a política fiscal auxilie no controle à inflação, contribuindo para a redução dos juros e da dívida pública líquida, o que, argumentam os defensores desta tese, contribuiria para ampliar a competitividade do país e o crescimento econômico.

Diagnóstico

Os aspectos apontados no debate giraram em torno de quatro temas: indústria automobilística e a política de mobilidade no país; planejamento urbano, mobilidade e desenvolvimento; transporte coletivo – custeio, tarifa, acesso e qualidade; e relação federativa e a competência descentralizada da política.

a. Indústria automobilística e a política de mobilidade no país

Os participantes apontaram a aprovação da Lei de Mobilidade como um avanço significativo na área do desenvolvimento urbano por ter como diretriz a prioridade ao pedestre, ao transporte público coletivo e à bicicleta e por ser um marco que orienta os municípios e a política de disciplinamento do uso do automóvel.

Ao mesmo tempo em que a Lei teve repercussão internacional ao relacionar a mobilidade urbana com a política de mudança climática e do desenvolvimento urbano, trouxe desafios e dificuldades na sua implementação por parte dos municípios.

Para os debatedores, a importância da Lei se torna ainda maior quando se analisa o direcionamento do investimento público e privado para a valorização do transporte individual no país nos últimos 50 anos. Desde o governo Juscelino Kubitschek, os incentivos às montadoras e ao uso do automóvel foram assumidos como política de Estado, o que proporcionou a apropriação do sistema viário pelo transporte individual motorizado.

Desta forma, as políticas adotadas desde então no país – incentivo ao transporte individual e baixo investimento no transporte

público – resultaram na dificuldade de acesso e na baixa qualidade do transporte coletivo, em demanda crescente de parcela da população por acesso ao direito ao transporte, o que torna evidente a urgência do redirecionamento das políticas públicas para esse setor.

Importante destacar que o boom da indústria automobilística nos últimos 12 anos fez com que o custo do automóvel subisse abaixo da inflação, enquanto a tarifa do transporte público subisse 35% acima da mesma.

b. Planejamento urbano, mobilidade e desenvolvimento

As cidades têm no deslocamento das pessoas a essência de seu funcionamento. Pensar a cidade e o espaço urbano de forma integrada, como intuito de torná-los acessíveis às pessoas, é apontado pelos debatedores como um desafio, tanto do ponto de vista do planejamento urbano quanto da mobilidade urbana. Nesse sentido, destaca-se o desafio associado ao controle do jogo de forças setoriais, tais como as do mercado imobiliário, para evitar a desestruturação do planejamento urbano e do espaço urbano voltado para as pessoas.

O pensar o espaço urbano de forma integrada se concretiza na Lei de Mobilidade por meio da vinculação entre Plano de Mobilidade e Plano Diretor. Buscar a efetividade desse dispositivo é o desafio apontado pelos participantes, tendo em vista a incapacidade dos municípios de responder adequadamente a esse pressuposto. A limitação dos mesmos em estrutura para a gestão e operação de políticas os leva a tratar a diretriz apenas como mais uma exigência legal a ser cumprida.

A ausência de critérios de elegibilidade em relação ao uso e ocupação do solo no processo de alocação de recursos para o desenvolvimento de projetos consistentes e integrados resulta na ocupação da cidade de maneira irregular. Daí a necessidade do setor público induzir o investimento para tornar o jogo de forças menos desigual na relação público-privado. O dinamismo e a velocidade do setor privado na ocupação do espaço urbano se contrapõem à falta de capacidade do poder público para enfrentar as novas dinâmicas urbanas. O desafio vai além da necessidade de capacitar os gestores municipais, mas de reconhecer a importância de pensar em como o estado pode intervir no processo de decisão, em como vincular projeto, política e plano. O atendimento das demandas sociais pelo direito de acesso ao transporte de

qualidade pode ajudar o Estado a criar condições políticas para tomada de decisão.

Um dos participantes citou o caso do Japão, onde as regras de uso e ocupação do solo fazem com que se elabore projeto de ocupação para todas as estações e áreas lindeiras de suas linhas de metrô. No Brasil, contudo, a ausência de uma política efetiva de distribuição da atividade econômica sobre o território, agravada pela expansão das cidades para áreas distantes e isoladas levam ao aumento do custo da operação, implementação e desenvolvimento do transporte público. O desafio é pensar na criação de cidades multinucleadas como forma de redistribuir o espaço urbano e tornar as cidades menos desiguais e nas políticas de não transporte - trazer os moradores para perto dos serviços e do trabalho - por meio de políticas de habitação.

Nesse contexto, foi citada a forte relação entre densidade urbana e desempenho do sistema de mobilidade. Cidades com baixa densidade urbana, com grande espraiamento, têm menor desempenho no transporte público e são, em geral, altamente dependentes do transporte individual. Brasília foi colocada como exemplo dessa configuração urbana desfavorável ao transporte público.

c. Transporte público – custeio, tarifa, acesso e qualidade

A análise de uma política de valorização do transporte público foi convergente no sentido de que a política de mobilidade urbana deve ser orientada pela priorização do coletivo em detrimento do individual, o que significa apropriar o espaço público para o transporte coletivo, qualificar e onerar o transporte individual de forma a desencorajar o uso do automóvel nas cidades.

O problema é que o carro, dentro de uma organização urbana como a nossa, é elemento de bem estar, pois serve para levar o filho para a escola, ir para o trabalho. Ele tem uma função importante em uma cidade que se espalha, como as nossas metrópoles. Mas não há espaço para todos.

Foi consenso entre os participantes que não adianta só defender o transporte público, é preciso haver regras, disciplinamento. A primeira regra: pedágio urbano. Outro ponto seria uma gestão pública sobre o estacionamento em áreas centrais.

Houve muito debate em torno do preço das passagens e da isenção da cobrança de tarifa para os usuários e seu completo custeio pelos recursos orçamentários públicos, a chamada tarifa zero, a partir do pressuposto de que o sistema de transporte público é da cidade e quem deve custeá-lo é a sociedade como um todo e não apenas os usuários.

Ficou claro entre os presentes que não temos política tributária de transporte público. Fica o desafio de buscar justiça tributária e social nas tarifas de ônibus.

Foi proposta a estruturação de um Sistema Único de Transporte nos moldes do SUS, com taxas que constituam um grande fundo para financiamento do transporte coletivo, com estruturas de gestão descentralizadas e controle social. Este fundo seria formado pela taxação junto aos setores mais ricos da sociedade. Não houve consenso entre os debatedores diante da resistência à vinculação de receitas para a composição do fundo.

Um dos participantes argumentou que a gratuidade do transporte público significa tirar do usuário o ônus de pagar os benefícios sociais dados pelo governo às empresas operadoras de transporte público e que a mesma deve se estender aos cidadãos de todas as classes – para a população mais pobre que não pode pagar e para as classes média e alta para estimular o uso - pois já estariam pagando por meio de impostos. Defendeu ainda que a implantação da tarifa zero deve ser imediata e não deve aguardar pela melhoria do sistema de transporte público, por continuar pesando sobre aqueles que não podem pagar.

Houve consenso entre os participantes quanto à redução da tarifa para os usuários em algum grau, mas a possibilidade imediata de implementação da tarifa zero gerou controvérsias no grupo. Alguns defendem a priorização do transporte público e o foco na qualidade dos serviços antes do debate da questão tarifária e alegam que pagar nada em um transporte público que não anda devido ao engarrafamento dos centros urbanos não resolveria o problema.

Um participante, questionado sobre os recursos necessários para o custeio da tarifa zero, informou que o mesmo foi estimado em torno de R\$ 50 bilhões/ano, pelo IPEA, a partir da análise dos gastos das famílias com transporte público em 2009. Hoje, devido ao aumento de demanda, estima-se este valor em torno de R\$ 60 a 70 bilhões/ano. Diante do argumento da expressividade desses recursos no montante do orçamento público, lembrou que a

prestação do serviço onera os mais pobres e a proposta é distribuir o custo para as empresas e para o Estado por meio da criação de diversas fontes de custeio da tarifa: impostos federais, impostos locais, vale transporte pago pelos empregadores, desonerações.

Por outro lado, foi identificado, como decorrente da política de prioridade ao automóvel, o alto índice de acidentes de trânsito, seja pelo vertiginoso aumento da frota, seja pela concentração das vendas em carros populares sem os itens mínimos de segurança recomendados internacionalmente. O desafio apontado foi o de aplicar os instrumentos legais para reduzir o índice de acidentes, como a campanha pelo respeito à faixa de pedestre e aos limites de velocidade.

d. Relação federativa e a competência descentralizada da política

A natureza da federação brasileira é apontada por todos os participantes como um desafio tanto do ponto de vista da implementação da política – falta de capacidade dos municípios de elaborar, executar projetos e de acessar recursos – quanto da dificuldade do governo federal de exercer o papel de indutor do planejamento urbano nos municípios, que vai além do apoio técnico e financeiro.

Torna-se cada vez mais explícita a questão do uso do solo na alocação dos recursos para os investimentos públicos e privados nos municípios, os quais, de uma maneira geral, seriam “cegos territorialmente”. Portanto, o desafio apontado para o governo federal é a necessidade de pensar o seu papel no desenvolvimento regional, de articular o financiamento à estratégia de desenvolvimento territorial, seja na regulação como no fomento (o que se financia, como e onde). Destaque para a proposta de criar programas voltados à reocupação de áreas centrais das cidades, com disponibilidade de recursos, como forma de fomento e direcionamento da ocupação e do desenvolvimento urbano dos municípios.

A execução da política de mobilidade urbana é marcada pela assimetria na capacidade dos municípios de apresentar soluções e pelo descompasso entre a estrutura descentralizada nos municípios e as demandas impostas no nível federal. Reconhecida a incapacidade dos municípios de executar os recursos destinados para investimentos, o desafio apontado é o de fortalecer

institucionalmente os entes federados para que conheçam as diretrizes da Lei de Mobilidade e possam elaborar projetos de forma a permitir a conclusão dos grandes investimentos.

Foi ressaltado que nem todos os municípios acima de 500 mil habitantes possuem plano de transporte e, além disto, o governo federal estabeleceu o prazo de 3 anos para que todos os municípios acima de 20 mil habitantes elaborem os seus respectivos Planos de Mobilidade. Foi identificado o desafio de, em primeiro lugar, sensibilizar esses municípios quanto à existência da Lei para, em seguida, proceder à capacitação dos gestores na elaboração de projetos e acompanhar, com assistência técnica, o processo.

A natureza da federação brasileira também não ajuda na governança metropolitana nem tampouco entre as cidades pequenas e médias, com as suas inúmeras particularidades. Destaque para as cidades em frentes de expansão onde é necessário um olhar preventivo para evitar problemas. Conhecer as demandas dos territórios, os seus arranjos e as suas peculiaridades e formular estratégias diferenciadas para o desenvolvimento do espaço urbano é outro desafio a ser buscado.

Sugestões

Em síntese, o debate indicou que o esforço do governo federal na alocação de recursos para investimentos em mobilidade não é suficiente para a implementação da política. Torna-se necessário que o governo federal se debruce sobre os problemas concretos enfrentados pelos municípios – tarifas, acidentes, sistema excludente, emissão de poluentes – e analise o que pode ser feito a esse respeito, além de apenas alocar recursos para investimento. É preciso criar espaço para o governo fazer aportes na capacidade dos municípios de realizar a política.

Alem disso, todos apontaram para o sistema de repasse de recursos federais para os grandes investimentos de mobilidade do PAC como inibidor do planejamento dos municípios por não haver uma linha contínua de financiamento anual e nem tampouco preparação prévia dos municípios. Pacotes esparsos são anunciados, o que induz os municípios a levarem “qualquer coisa”, em vez de se prepararem continuamente para as seleções de projetos.

O grupo apontou para as seguintes convergências:

- Implantar sistema de informação para mapeamento da mobilidade no país, com estudos de tráfego identificando as zonas de confluência nas cidades para a integração com políticas de planejamento urbano e uso do solo;
- Criar mecanismos de mensuração do impacto e dos resultados dos investimentos em mobilidade tanto para a cidade quanto para a sociedade;
- Controle Social: tornar os usuários os principais gestores do sistema. Implementar mecanismos de participação e controle social para planejamento e gestão dos sistemas de transporte como previsto na Lei;
- Parceria com as universidades: incentivar projetos de extensão nas universidades para potencializar a política de mobilidade;
- Capacitação dos entes na elaboração de planos, projetos e gestão de transporte;
- Introduzir o conceito de TOD (Transit Oriented Development) no âmbito do planejamento de mobilidade urbana. Esse conceito está relacionado à ideia de usar a rede de transporte da cidade para direcionamento do seu desenvolvimento, o qual deve ser atrelado aos fluxos de transporte;
- Desenvolver políticas que onerem a aquisição, propriedade e uso do automóvel. Para aquisição, aumento de carga tributária; para propriedade, alíquota progressiva, e por fim políticas que incentivem uso do transporte público em detrimento do transporte individual, como pedágio urbano ou volta da cobrança da CIDE (aumento do preço da gasolina);
- Criar um novo paradigma do transporte: bom, barato e essencial;
- Remunerar o serviço de transporte coletivo urbano pelo número de veículos circulando, em vez do IPK (índice de passageiro por quilômetro); Utilizar instrumentos que permitam potencializar os investimentos de transporte público, como a função social da propriedade e a contribuição de melhoria;

- Separar financiamentos para investimentos (infraestrutura) de financiamentos para gestão e operação. Projetos de maior magnitude deveriam ter como contrapartida, operações urbanas;
- Associar investimentos com estabelecimento de metas como forma de aumentar o retorno social dos investimentos oferecidos;
- Criar instrumentos distintos para regiões metropolitanas distintas. Para isso é necessário um novo arranjo que ainda é incipiente no país.



cgge



Ministério do
Planejamento

G O V E R N O F E D E R A L



PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA