

ORÇAMENTO
TEMÁTICO DA
MOBILIDADE
URBANA

NACIONAL





**ANÁLISE DO
ORÇAMENTO
NACIONAL DA
MOBILIDADE
URBANA**

FICHA TÉCNICA

EQUIPE INESC

Conselho Diretor

Enid Rocha Andrade da Silva
Júlia Alves Marinho Rodrigues
Luiz Gonzaga de Araújo
Márcia Anita Sprandel
Pedro de Carvalho Pontual

Conselho Fiscal

Ervino Schmidt
Iliana Alves Canoff
Romi Márcia Bencke
Suplente: Lucas de Alencar oliveira

Colegiado de Gestão

Iara Pietricovsky de Oliveira
José Antonio Moroni

Coordenadora da Assessoria Política

Nathalie Beghin

Gerente Financeiro, Administrativo e de Pessoal

Maria Lúcia Jaime

Assistente da Direção

Ana Carolina Soares
Ana Paula Felipe
Marcela Coelho M. Esteves
Thaís Vivas

Assessoria Política

Alessandra Cardoso
Carmela Zigoni
Cleo Manhas
Leila Saraiva Pantoja
Livi Gerbase
Luiza Pinheiro
Márcia Hora Acioli
Tatiana Oliveira

Assessoria de Planejamento, Monitoramento, Avaliação e Sistematização

Andreia Crispim Rodrigues

Assessoria Técnica

Dyarley Viana de Oliveira

Assessoria de Comunicação

Silvia Alvarez

Educadoras/es Sociais

Thallita de Oliveira
Marcus Aurélio Dantas da Silva

Contadora

Rosa Diná Gomes Ferreira

Assistente de Contabilidade

Ricardo Santana da Silva

Técnico de Informática

Cristóvão de Lima Frinhani

Auxiliares Administrativos

Adalberto Vieira dos Santos
Eugênia Christina Alves Ferreira
Isabela Mara dos Santos da Silva
Josemar Vieira dos Santos

Auxiliar de Serviços Gerais

Roni Ferreira Chagas

Estagiários/as

Gabriele Cristina Alves Inocência
Wallisson Braga da Costa

APOIO INSTITUCIONAL

Charles Stewart Mott Foundation
Christian Aid
Fastenopfer
Fundação Avina
Fundação Ford
Fundação Heinrich Böll
GDF– CDCA/Secretaria da Criança
IBP – International Budget Partnership
ICS - Instituto Clima e Sociedade
Kindernothilfe - KNHOCDE
Open Society Foundations
Oxfam Brasil
P&D: OGU- Orçamento geral da União
Pão para o Mundo
Prêmio Itaú-Unicef
União Europeia

Consultoras/es MobCidades

Lucas Miguel Salomão
Tâmara Jacinto

Projeto Gráfico

André Duarte

Ilustrações

Oberas



INESC – INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS

Endereço: SCS Quadra 01 - Bloco L, nº 17, 13º Andar Cobertura - Edifício Márcia
CEP 70. 3037-900 - Brasília/DF Telefone: + 55 61 3212-0200

E-mail: inesc@inesc.org.br / Página Eletrônica: www.inesc.org.br



SUMÁRIO

NACIONAL

- 3 FICHA TÉCNICA
- 7 APRESENTAÇÃO
- 8 ANÁLISE DA POLÍTICA FEDERAL
- 16 CONSIDERAÇÕES FINAIS
- 20 FICHA TÉCNICA

DISTRITO FEDERAL

- 21 APRESENTAÇÃO
- 22 O MOBCIDADES NO DF
- 26 INTRODUÇÃO
- 27 ANÁLISE DOS DADOS

BELO HORIZONTE

- 42 APRESENTAÇÃO
- 43 O MOBCIDADES EM BELO HORIZONTE
- 46 INTRODUÇÃO
- 48 PROCESSO DE COLETA E ANÁLISE DOS DADOS
- 53 ANÁLISE QUALITATIVA DOS DADOS
- 66 CONSIDERAÇÕES FINAIS

RIO DE JANEIRO

- 69 APRESENTAÇÃO**
- 70 O MOBCIDADES NA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO**
- 72 ESCOPO E METODOLOGIA**
- 73 INFORMAÇÕES E ANÁLISE QUALITATIVA**
- 73 JAPERI
- 78 RIO DE JANEIRO
- 92 SÃO GONÇALO
- 100 CONSIDERAÇÕES FINAIS**
- 101 REFERÊNCIAS

RECIFE

- 105 APRESENTAÇÃO**
- 106 O MOBCIDADES EM RECIFE**
- 108 INTRODUÇÃO**
- 110 METODOLOGIA**
- 111 PERCURSO METODOLÓGICO
- 111 OBJETIVOS
- 116 COLETA DE DADOS
- 117 DINÂMICA DE ALOCAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS EM MOBILIDADE URBANA**
- 137 CONSIDERAÇÕES FINAIS**
- 139 REFERÊNCIAS**

PIRACICABA

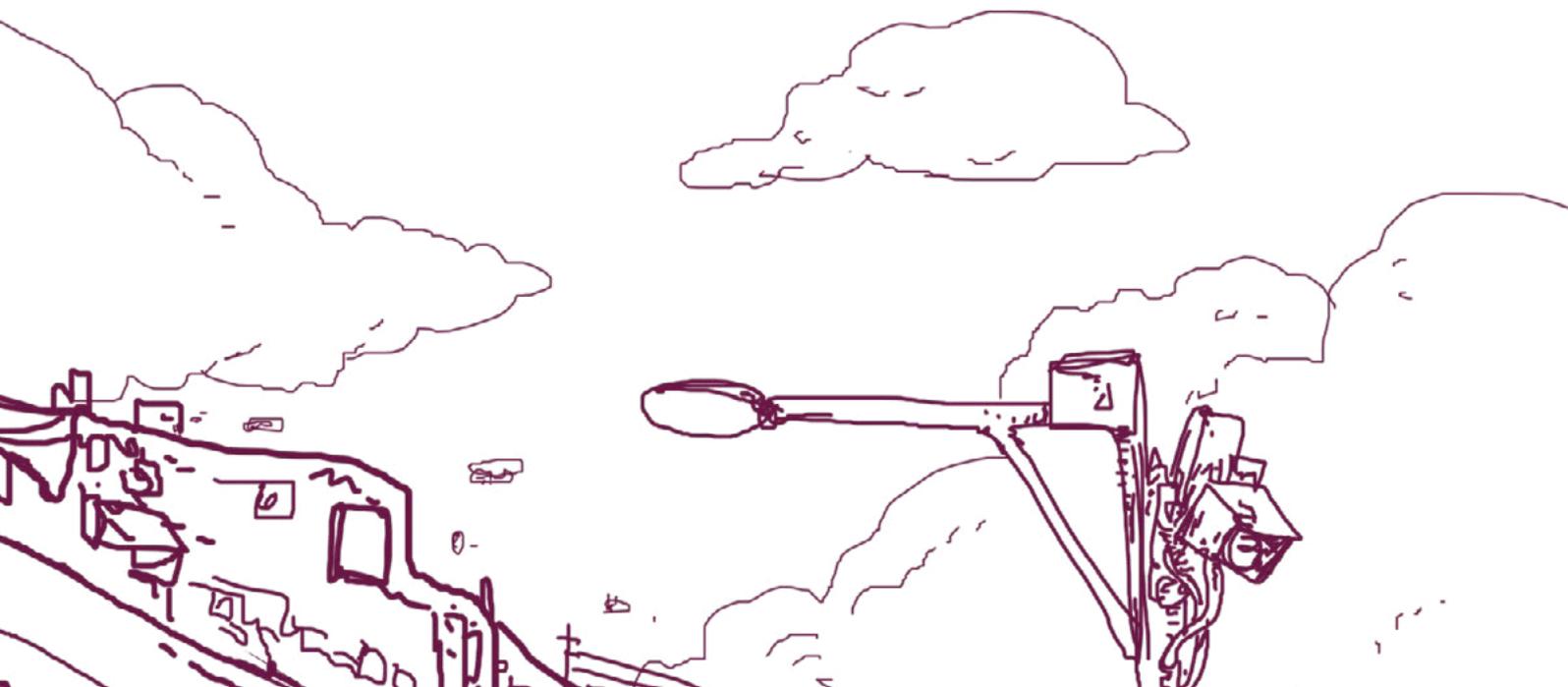
- 142 APRESENTAÇÃO**
- 143 O MOBCIDADES EM PIRACICABA**
- 145 PROCESSO DE COLETA E ANÁLISE DOS DADOS**
- 146 ANÁLISE DESCRITIVA DOS DADOS**
- 154 CONSIDERAÇÕES FINAIS**
- 155 ANEXOS**

LITORAL NORTE DE SÃO PAULO

- 161 APRESENTAÇÃO**
- 162 O MOBCIDADES NO LITORAL NORTE DE SÃO PAULO**
- 164 METODOLOGIA DE COLETA E ANÁLISE DOS DADOS**
- 168 ANÁLISE QUALITATIVA DOS DADOS**
- 174 RESULTADOS**

ILHÉUS

- 177 APRESENTAÇÃO**
- 178 O PROJETO MOBCIDADES EM ILHÉUS**
- 180 INTRODUÇÃO**
- 181 METODOLOGIA**
- 183 ANÁLISE DOS DADOS**
- 191 CONSIDERAÇÕES FINAIS**



JOÃO PESSOA

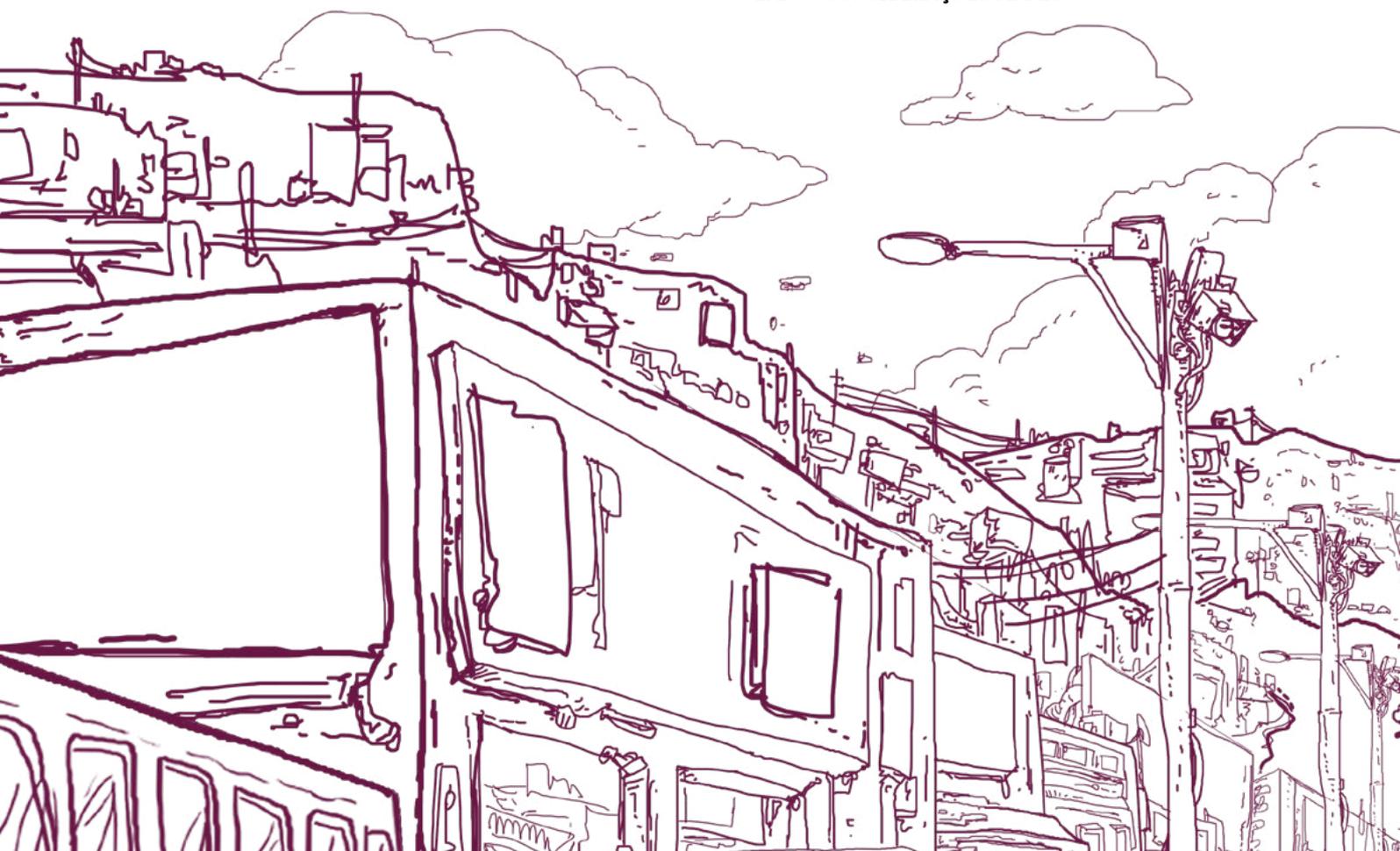
- 195 APRESENTAÇÃO
- 196 O MOBICIDADES EM JOÃO PESSOA
- 197 COMO OS DADOS DESTE OTMU FORAM COLETADOS E ANALISADOS?
- 199 O QUE A ELABORAÇÃO DO OTMU NOS DIZ SOBRE A PUBLICIZAÇÃO E A TRANSPARÊNCIA DOS DADOS ORÇAMENTÁRIOS DE JOÃO PESSOA?
- 202 O QUE A ANÁLISE DOS DADOS DO OTMU REVELA?
- 207 QUE CAMINHOS O OTMU APONTA PARA A INCIDÊNCIA NA POLÍTICA DE MOBILIDADE URBANA?
- 210 TABELAS, GRÁFICOS E FIGURAS

SÃO LUÍS

- 221 APRESENTAÇÃO
- 222 O MOBICIDADES EM SÃO LUÍS
- 223 METODOLOGIA
- 225 CONTEXTUALIZAÇÃO DA MOBILIDADE EM SÃO LUÍS
- 228 ANÁLISES DOS DADOS
- 232 ORÇAMENTOS DETALHADOS
- 236 ANÁLISE POR CATEGORIA
- 239 RESTOS A PAGAR
- 240 CONSIDERAÇÕES FINAIS

SÃO PAULO

- 244 APRESENTAÇÃO
- 245 PARCEIROS ENVOLVIDOS
- 251 INTRODUÇÃO
- 252 METODOLOGIA
- 254 HISTÓRICO DO INVESTIMENTO PÚBLICO POR MODOS DE TRANSPORTE
- 270 CENÁRIOS FUTUROS PARA AS METAS DE MOBILIDADE URBANA
- 272 CONSIDERAÇÕES FINAIS





APRESENTAÇÃO

O MOBCIDADES, A METODOLOGIA ORÇAMENTO & DIREITOS E A ELABORAÇÃO DOS ORÇAMENTOS TEMÁTICOS DA MOBILIDADE URBANA

Esta análise foi elaborada no âmbito do Projeto MobCidades - Mobilidade, Orçamento e Direitos. Coordenado pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) em parceria com dez movimentos da Rede Cidades por Territórios Justos, Democráticos e Sustentáveis, o projeto tem por objetivo fortalecer as organizações da sociedade civil (OSCs) para o monitoramento do orçamento e a incidência da Política de Mobilidade Urbana. A iniciativa conta com o financiamento da União Europeia e contempla mais de 50 OSCs das dez cidades participantes: Belo Horizonte (MG), Brasília (DF), Ilhabela (SP), Ilhéus (BA), João Pessoa (PB), Piracicaba (SP), Recife (PE), Rio de Janeiro (RJ), São Luís (MA) e São Paulo (SP).

Iniciado em 2017, o MobCidades tem atuado na articulação e capacitação de organizações da sociedade civil para a popularização do conceito de **direito à cidade** e o **monitoramento e atuação política** na elaboração das leis orçamentárias. Além disso, os movimentos que o integram têm atuado no levantamento de dados sobre **transparência e mobilidade** nos municípios, na elaboração de **Orçamentos Nacional e Municipais Temáticos da Mobilidade Urbana**, na incidência para a regulamentação do transporte como direito social e na discussão da temática mobilidade e gênero.

A metodologia orientadora do projeto chama-se Orçamento e Direitos e foi desenvolvida pelo Inesc. Tem como base o Pacto Internacional pelos direitos econômicos, sociais culturais (Pidesc), que prevê a obrigação dos Estados de garantir o máximo de recursos para a realização progressiva de direitos, sem discriminação. A partir desse pacto, a instituição desenvolveu um olhar para o orçamento e as políticas públicas, observando se a forma de arrecadação e distribuição dos recursos se pautam pela i) justiça fiscal, se utilizam o ii) máximo de recursos disponíveis nos orçamentos para a iii) realização progressiva de direitos, com base nos princípios da iv) não-discriminação e da v) participação popular.

Segundo o Inesc, é necessário que esses cinco pilares sejam respeitados para que o orçamento público esteja de fato garantindo direitos: a partir deles, podemos verificar o compromisso do poder público na criação e efetivação de políticas públicas. Um dos desdobramentos da metodologia Orçamento & Direitos é a elaboração de Orçamentos Temáticos (OT) de cada política, nos quais são analisadas a prioridade dada ao tema no planejamento dos governos e a execução orçamentária destinada à sua efetivação em determinado período de tempo. Nesta série de Orçamentos Temáticos, abordamos as políticas de Mobilidade Urbana nas dez cidades integrantes do MobCidades.





ANÁLISE DA POLÍTICA FEDERAL

O projeto Mobicidades, além de prever a elaboração dos orçamentos temáticos (OTs) das dez cidades que o compõem, propõe, ainda, o orçamento temático nacional da política de mobilidade urbana. No entanto, ao analisar as diferentes Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) do último Plano Plurianual (PPA), percebemos que as ações orçamentárias da União dizem pouco sobre a mobilidade em geral, visto que a maior parte das atividades e projetos são desenvolvidos de forma descentralizada, nos municípios. Os aportes para financiamento de grandes obras, em geral, são ofertados pelo BNDES e Caixa Econômica Federal (CEF), com recursos quase sempre extra orçamentários.

Com relação às ações da CEF, por exemplo, podemos destacar duas linhas, para que fique mais nítida essa forma de financiamento: Uma delas é o “Pró-Municípios”, voltado para obras de infraestrutura urbana, gerido por meio do antigo Ministério das Cidades, hoje Ministério do Desenvolvimento Regional, com recursos orçamentários. E a outra é o “Pró- Transporte”, que pode financiar poder público e iniciativa privada, para obras de infraestrutura para o transporte coletivo urbano com recursos extra orçamentários.

Assim, não faz sentido criar um OT da Mobilidade Urbana Nacional, visto que a maior parte dos recursos são extra orçamentários e o que é orçamentário muitas vezes não é executado visto que precisa acontecer de forma descentralizada, em convênio com municípios, que nem sempre acessam os recursos. Uma sugestão para próximos estudos seria analisar os projetos voltados para a mobilidade urbana, financiados por esses dois bancos públicos, mas aí são “outros quinhentos”. Por agora faremos uma leitura do que está no programa Mobilidade Urbana ou Mobilidade Urbana e Trânsito, a partir dos últimos três PPAs do governo federal. Por que três PPAs? Para percebermos nuances em diferentes governos, o que é priorizado, se há recorrências que nos deem pistas sobre a política.

Uma das curiosidades a ser destacada é o valor sempre mais alto, ou muito mais alto, do recurso autorizado em relação ao efetivamente pago. Ou seja, quando o governo propõe o orçamento tem uma intenção em mente, que não se realiza: Como a execução das políticas de mobilidade é descentralizada, depende da adesão dos municípios ou de estados (quando se trata de regiões metropolitanas), o que com frequência não acontece. Algumas razões para isso são, por exemplo, pouco tempo de gestão para conclusão de grandes obras, municípios inadimplentes, falta de capacidade técnica, interesses divergentes etc.





PPA 1

Vejam, então, o **gráfico 1**, que traz dados do PPA 2008/2011, discriminados na **tabela 1**. O valor autorizado é muito maior que o pago, conforme demonstra a coluna central, um pouco maior quando acrescentamos os restos a pagar, referente à despesas empenhadas em anos anteriores.

TABELA 1

PPA 1	Autorizado (IPCA)	Pago (IPCA)	Pago + RP Pago (IPCA)
LOA			
2008	866.861.353,64	496.524,88	643.282.772,23
2009	486.732.151,33	1.052.726,23	101.689.291,22
2010	620.643.016,33	971.077,83	42.580.040,33
2011	1.046.785.910,52	230.723,92	20.185.810,20
Total	3.021.022.431,82	2.751.052,86	807.737.913,98

Fonte: Siga Brasil / Elaboração própria

Vale destacar que as ações constantes no programa orçamentário “Mobilidade Urbana” estão de acordo com a política nacional, lei 12.587/2012, que indica a priorização de transporte público e mobilidade ativa sobre o individual motorizado. Por exemplo, há ação de incentivo para desenvolvimento de planos diretores associados aos planos de mobilidade em áreas metropolitanas, incentivo à ampliação da malha ferroviária urbana, construção de corredores exclusivos de transporte coletivo, apoio à sistemas de transporte não motorizados etc. No entanto, poucos ou nenhum municípios acessaram os recursos, conforme se pode observar no gráfico 1, na linha pago, para os quatro anos do PPA, que equivale a cerca de 0,09% do que foi autorizado.



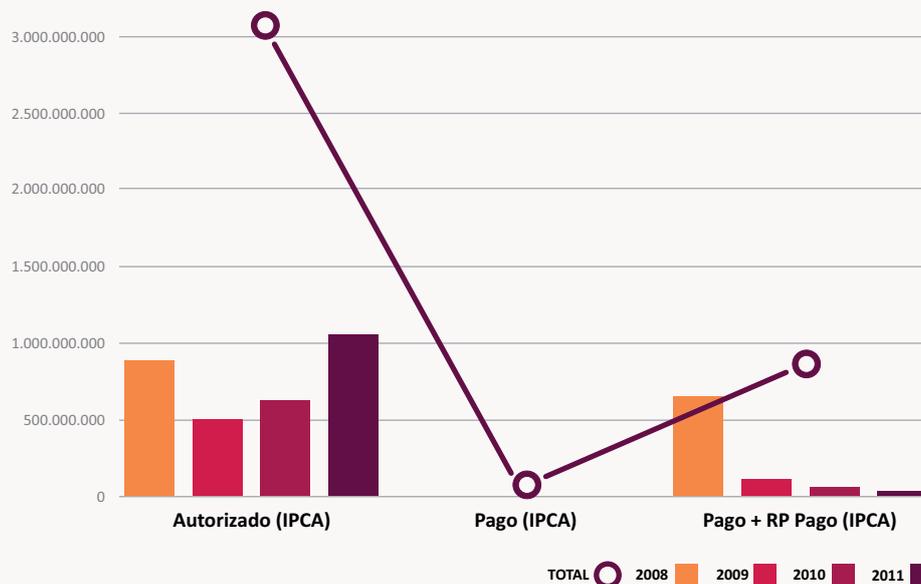


A mensagem presidencial do PPA 1 é bem mais otimista do que o acontecido. Vejamos o que está registrado:

“O problema da mobilidade nas cidades brasileiras tem se agravado, acompanhando o acelerado processo de urbanização verificado nos últimos anos. Um dos vértices do problema é a ineficiência dos sistemas de transporte público, caracterizados pelo estrangulamento de suas infraestruturas, pela oferta insuficiente e precária dos serviços e pelos seus altos custos. Como consequência, sobretudo, nas grandes cidades, observa-se a crescente exclusão social, a redução da qualidade de vida e a ineficiência das economias, que apontam para a necessidade de investimentos crescentes no setor.”

Contudo, apesar de anotarem que um dos grandes problemas é a forma de urbanização das nossas cidades, a lógica não se alterou. Não houve associação de programas de moradia junto com melhoria da oferta de transporte público urbano. Esta responsabilidade deve ser compartilhada entre os três entes da federação, mas o gráfico 1 mostra outra realidade, com a baixa execução orçamentária.

GRÁFICO 1 - PPA 2008/2011



Fonte: Siga Brasil / Elaboração própria





Dados tais corroboram com a contradição dentro da própria proposta governamental, que diz: “Os futuros investimentos em transporte público deverão estar fundamentados em uma política mais ampla de mobilidade, integrada às políticas de ocupação e uso do solo, e orientada por um planejamento em rede, que considera as potencialidades dos diversos modos de deslocamento.” (PPA 1)

PPA 2

O PPA 2, no que tange à mobilidade urbana, está muito relacionado às obras de infraestrutura para a Copa do Mundo de 2014, o que direcionou maiores investimentos para as cidades sede. No entanto, a maior parte dos recursos foram fruto de financiamento dos bancos já citados. Além disso, não necessariamente resultaram em melhoria das condições de vida das populações, especialmente as de baixa renda e mais dependentes de sistemas públicos de transporte. Como dito, o que se planeja nem sempre se transforma em realidade, principalmente se a política exige uma relação e colaboração entre os diferentes entes da federação. Vejamos o que diz o PPA:

(...) Em especial, observa-se o alcance de um novo patamar de investimentos, com prioridade de atendimento às famílias de mais baixa renda e o fortalecimento das relações federativas, a partir da criação do eixo de Infraestrutura Social e Urbana no PAC, com o lançamento do Programa Minha Casa, Minha Vida e a definição de uma carteira de mobilidade urbana para as cidades-sede da Copa 2014.

Há uma intenção de priorizar as famílias de baixa renda, pensando moradia alinhada à mobilidade urbana. No entanto, passados alguns anos, é visível que as obras relacionadas à copa do mundo não resultaram em mais qualidade de vida para estas pessoas, ao contrário, muitas foram empurradas para lugares mais distantes em suas cidades. E algumas obras, como o VLT do Rio de Janeiro, por exemplo, são extremamente elitizados e não atendem a população mais pobre e mais periférica.

Neste PPA também se verifica baixa execução das ações. As suas quatro LOAs apresentaram recursos autorizados ainda mais vultosos, ou cerca de cinco vezes maior que o PPA anterior. No entanto, quando olhamos para o recurso efetivamente pago, (segunda coluna) ou na coluna do meio da tabela 2, observamos que o comportamento se repete, apesar de neste caso o pago ser proporcionalmente maior, ou 10% do autorizado.





TABELA 2

PPA 2	Autorizado (IPCA)	Pago (IPCA)	Pago + RP Pago (IPCA)
LOA			
2012	R\$ 4.180.980.711,39	R\$ 354.964.749,90	R\$ 400.412.485,53
2013	R\$ 2.148.829.150,22	R\$ 313.402.335,20	R\$ 745.765.688,52
2014	R\$ 3.465.467.226,27	R\$ 642.397.125,27	R\$ 1.139.202.183,42
2015	R\$ 4.208.639.016,30	R\$ 170.349.243,97	R\$ 1.080.518.822,16
Total	R\$ 14.003.916.104,18	R\$ 1.481.113.454,34	R\$ 3.365.899.179,63

Fonte: Siga Brasil / Elaboração própria

Com relação às ações, há proposta para melhoria da acessibilidade dos trens urbanos, ou adequação à acessibilidade universal, cujo o valor autorizado ao longo do PPA foi de cerca de R\$ 15 milhões, o pago não passou de R\$ 1 milhão, ou menos de 10%. Outra importante ação que também tem baixa execução é Educação para Cidadania no Trânsito, que teve em média R\$ 12 milhões ano e o pago em cada ano foi de no máximo R\$ 3 milhões. E esta ação, de acordo com o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento, SIOP, tem como objetivo a:

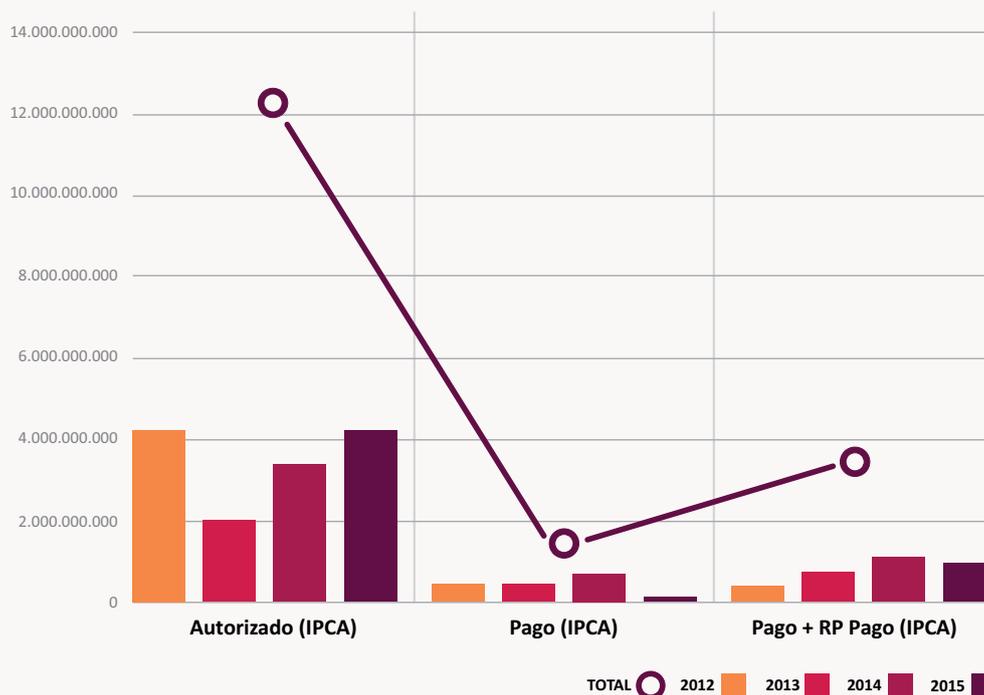
Instrumentalização de professores e de outros agentes, como multiplicadores do tema trânsito de forma transversal apoiados em material didático na rede de ensino e nas comunidades; disseminação das experiências bem sucedidas na educação de trânsito e encontros para envolvimento da comunidade, dos órgãos públicos e da sociedade civil em todo o território nacional; realização de cursos, palestras, seminários, congressos; estudos e pesquisas educacionais; elaboração, distribuição e difusão de material educativo à sociedade em diferentes mídias, concursos e prêmios, visando aumentar a conscientização, reeducação e a mudança cultural do cidadão relativa ao tema trânsito como forma de exercício da cidadania, inclusive desenvolvendo no cidadão um comportamento proativo no trânsito.

Ou seja, são medidas preventivas de acidentes, com a possibilidade de humanização do trânsito e de formação de cidadãos e cidadãs mais conscientes de que o espaço urbano é público e deve ser compartilhado com todas as pessoas, independentemente da forma como se locomovem. No entanto, aparentemente não houve grande interesse em desenvolver estas atividades por parte dos municípios, o que está comprovado no **gráfico 2**, cuja coluna do meio está muito abaixo da primeira, com os recursos autorizados.





GRÁFICO 2 - PPA 2012/2015



Fonte: Siga Brasil / Elaboração própria

Também no **gráfico 2**, assim como no 1, está claro que a maior parte da execução orçamentária está em restos a pagar, especialmente no último ano do PPA (2015). Muito pouco foi executado dentro do exercício, ou no ano das LOAs, conforme se vê nas colunas do meio. Uma ação importante, para a qual foi autorizado cerca de R\$ 10 bilhões ao longo dos quatro anos e pagos menos de 1% do total foi “Apoio a Sistemas de Transporte Público Urbano”, que segundo o SIOP oferece:

Apoio técnico e/ou financeiro à implantação de sistemas que priorizem a circulação dos transportes coletivos urbanos promovendo a acessibilidade universal e a integração com os meios não-motorizados. Apoio à implantação de projetos integrados de melhorias na infraestrutura viária dos serviços de transporte coletivo urbano, compreendendo: obras civis, drenagem pluvial, pavimentação, pontes, viadutos, sinalizações vertical e horizontal, entre outras intervenções necessárias para a operação. Apoio, ainda, à melhoria e/ou implantação de equipamentos de apoio ao transporte coletivo (abrigos, terminais de transbordo de passageiros), segregação de vias, faixas exclusivas, corredores e túneis dos modais sobre trilhos e pneus e aquisição de material rodante sobre trilhos e pneus.

Assim, conforme podemos ver o que estava planejado nacionalmente de certa forma fortalece a política nacional, no entanto, a falta da efetivação do previsto pelos municípios fez com que a intenção não saísse do papel.





PPA 3

Com relação ao PPA 3, em vigor, até o final de 2019, o quadro muda bastante, até porque desde 2017 convivemos com a Emenda Constitucional 95 que impôs um teto para os gastos públicos com base no orçamento de 2016, que desde então podem ser reajustados apenas pela inflação. Houve, assim, um super achatamento dos recursos para todas as áreas ligadas aos direitos sociais constantes no artigo 6º da mesma Constituição, que passou a conviver com esta contradição em si mesma. Então, conforme demonstrado na tabela 3, o autorizado para os quatro anos é sete vezes menor que as LOAs do PPA anterior. No entanto, há um comportamento semelhante com relação ao pago, que está praticamente no mesmo valor, mesmo que o ano de 2019 não tenha ainda se encerrado.

TABELA 3

PPA 3	Autorizado (IPCA)	Pago (IPCA)	Pago + RP Pago (IPCA)
LOA			
2016	1.145.334.896,52	434.479.578,85	1.578.631.193,42
2017	1.087.733.141,74	719.872.583,10	1.187.724.273,48
2018	301.423.541,61	298,089,052,75	442.357.850,91
2019	379.062.085,10	53.930.416,03	346.454.969,27
Total	2.913.553.664,97	1.208.282.577,98	3.555.168.287,08

Fonte: Siga Brasil / Elaboração própria

Contudo, quando vamos ao detalhamento por ação em cada ano, verificamos que a maior parte do gasto está em restos a pagar, mantendo o padrão, conforme se verifica na tabela 3. Destacamos a ação “apoio à sistemas de transporte coletivo urbano”, com vários convênios estabelecidos no âmbito dos orçamentos ligados ao PPA2, e agora houve muito execução em restos a pagar, a maior parte. De acordo com os Planos Orçamentários (POs) possíveis de verificar, há gasto com sistemas de trens urbanos em algumas cidades, que no entanto, tiveram execução baixa. Assim, seria importante verificar em cada uma dessas cidades o que de fato ocorreu. E há um montante grande para os quais não há detalhamento dos POs e não temos como verificar o que efetivamente foi feito, a não ser pela Lei de Acesso à Informação.

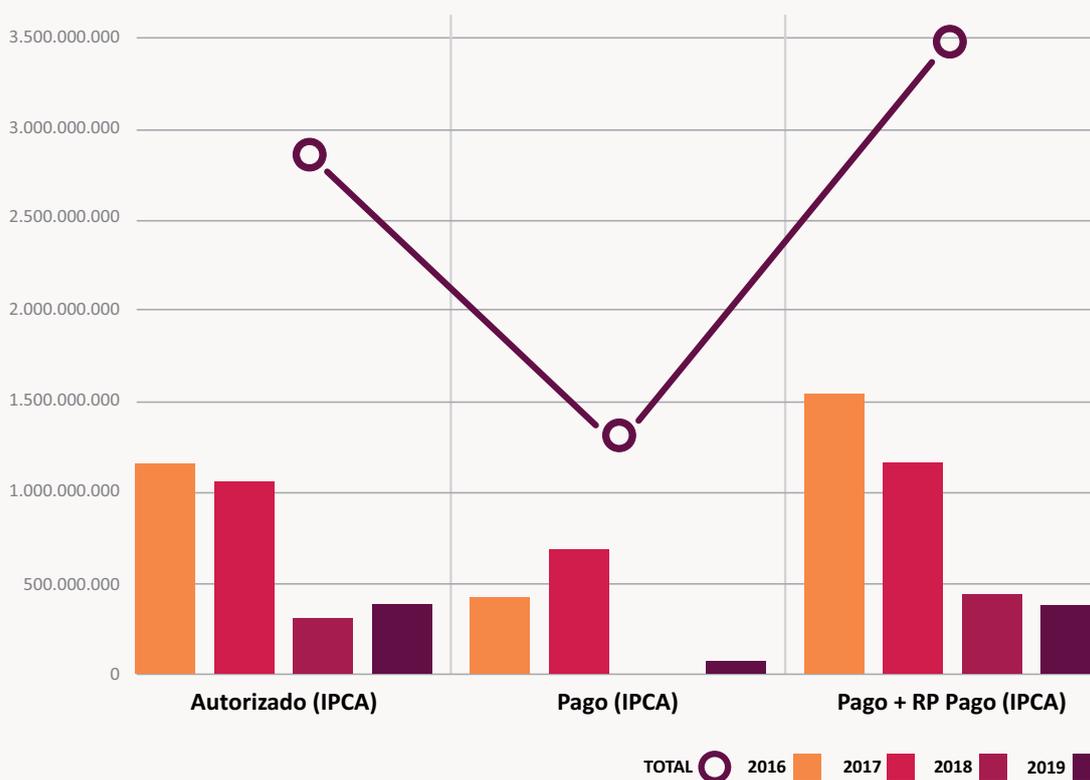
Importante ver o que estava planejado e não foi executado, a despeito da importância da obra, como a linha 3 do metrô ligando Niterói a São Gonçalo, que apesar de atender cerca de 500 mil pessoas dia, não saiu do papel. Ocorreram apenas algumas desapropriações em locais para onde a população já retornou.





Então, olhando para o gráfico 3, percebemos que o pago, mais restos a pagar neste caso superam o que foi autorizado, até porque, o valor foi baixo, provavelmente pelas mudanças de governo, duas ao longo do PPA, e pela aprovação do teto dos gastos.

GRÁFICO 3 - PPA 2016/2019



Fonte: Siga Brasil / Elaboração própria





CONSIDERAÇÕES FINAIS

É possível verificar que o planejamento com frequência não se confirma na prática. Os Planos Plurianuais estão sendo esvaziados na medida em que nos afastamos da Constituição de 1988. Com o seu esvaziamento, ficamos com muita dificuldade de fazer o controle popular dos programas que, por sua vez, ficam cada vez mais agregados, com ações que poderiam ser desmembradas em vários outros programas. A divisão funcional e programática não é mais suficiente. Para sabermos o que exatamente está sendo feito temos de recorrer aos planos orçamentários, instrumentos de gestão não obrigatórios e, por isso, nem sempre disponíveis.

Além disso, para a política de mobilidade urbana, o que é feito nacionalmente muitas vezes não é percebido nos chãos de fábrica do direito à cidade, ou seja, as ruas, bairros, comunidades, cidades pequenas, médias, grandes. A responsabilidade maior está com os municípios, muitas vezes a partir de financiamento federal, com recursos oriundos da receita orçamentária, ou mesmo com recursos extra orçamentários, dificultando, novamente, o acompanhamento.

Para fazermos um balanço aprofundado de quais recursos vão para a mobilidade e como são priorizados, precisamos ir aos bancos, especialmente CEF e BNDES, que são os maiores financiadores das grandes obras e do serviço de transporte público urbano. Além disso, carecemos de separar cidades de diferentes portes, pois exigem sistemas de tamanhos e modelos diversos.





Estamos propondo ao Congresso Nacional um modelo de fundo de financiamento para o transporte público urbano que, se aprovado, poderá garantir o direito ao transporte, já assegurado na Constituição mas ainda não regulamentado. Caso isso ocorra, ficará mais fácil entender como são efetivamente gastos os recursos para mobilidade urbana. Lembrando que várias questões precisam ser postas à mesa, tais como a margem de lucro das empresas de transporte público urbano (TPU), os gastos com o custeio da operação atualmente de responsabilidade delas, com pouco ou nenhuma fiscalização dos governos.

Outras questões para além da operação do TPU são as obras de infraestrutura, que obedecem a lógica de privatização dos espaços urbanos para os automóveis, não havendo preocupação com maior espaço para os coletivos, ou para a mobilidade ativa (a pé e de bicicleta), ou ainda para transformar os espaços públicos em acessíveis. Ficou evidenciado em cada um dos levantamentos das dez cidades participantes do Mobcidades que acessibilidade não é priorizada em parte alguma, dificultando a vida das pessoas com deficiência, idosas, ou com carrinhos de bebê.

Para a segurança das mulheres, sujeitas à várias formas de violência, que vão desde assédio no transporte coletivo até estupro nas ruas escuras das cidades, não há recursos nem priorização de políticas. Então, precisamos brigar por espaços de participação no planejamento de nossas cidades, pois, em geral, os planejadores são homens brancos que circulam em carros com vidros fumê ou em helicópteros e não vivenciam as ruas, além de serem parte mais privilegiada da pirâmide social.

Com relação à metodologia orçamento e direitos, para nós é explícita a regressividade da política de mobilidade, que considera em primeiro lugar a população com maior renda, que privatiza as vias públicas e espaços públicos com avalanche de automóveis, estacionamentos nas vias públicas e terrenos que poderiam ser de uso coletivo. Além disso, o gasto é baixo e não atende às necessidades de oferta de transporte público de qualidade, portanto, com relação à realização progressiva de direitos, não nos é perceptível a progressividade, na medida em que as cidades estão cada vez mais distantes das pessoas. A política também não disponibiliza recursos para combate ao racismo, ampliação da acessibilidade, ou maior segurança e conforto para as mulheres. Por fim, os gestores não ouvem a população e consideram muito pouco a participação no desenho das políticas, visto que não vivenciam de fato o espaço público.



ORÇAMENTO
TEMÁTICO DA
MOBILIDADE
URBANA

DISTRITO FEDERAL





ORÇAMENTO
TEMÁTICO DA
MOBILIDADE
URBANA



**DISTRITO
FEDERAL**

FICHA TÉCNICA

EQUIPE INESC

Conselho Diretor

Enid Rocha Andrade da Silva
Júlia Alves Marinho Rodrigues
Luiz Gonzaga de Araújo
Márcia Anita Sprandel
Pedro de Carvalho Pontual

Conselho Fiscal

Ervino Schmidt
Iliana Alves Canoff
Romi Márcia Bencke
Suplente: Lucas de Alencar oliveira

Colegiado de Gestão

Iara Pietricovsky de Oliveira
José Antonio Moroni

Coordenadora da Assessoria Política

Nathalie Beghin

Gerente Financeiro, Administrativo e de Pessoal

Maria Lúcia Jaime

Assistente da Direção

Ana Carolina Soares
Ana Paula Felipe
Marcela Coelho M. Esteves
Thaís Vivas

Assessoria Política

Alessandra Cardoso
Carmela Zigoni
Cleo Manhas
Leila Saraiva Pantoja
Livi Gerbase
Luiza Pinheiro
Márcia Hora Acioli
Tatiana Oliveira

Assessoria de Planejamento, Monitoramento, Avaliação e Sistematização

Andreia Crispim Rodrigues

Assessoria Técnica

Dyarley Viana de Oliveira

Assessoria de Comunicação

Silvia Alvarez

Educadoras/es Sociais

Thallita de Oliveira
Marcus Aurélio Dantas da Silva

Contadora

Rosa Diná Gomes Ferreira

Assistente de Contabilidade

Ricardo Santana da Silva

Técnico de Informática

Cristóvão de Lima Frinhani

Auxiliares Administrativos

Adalberto Vieira dos Santos
Eugênia Christina Alves Ferreira
Isabela Mara dos Santos da Silva
Josemar Vieira dos Santos

Auxiliar de Serviços Gerais

Roni Ferreira Chagas

Estagiários/as

Gabriele Cristina Alves Inocêncio
Wallisson Braga da Costa

APOIO INSTITUCIONAL

Charles Stewart Mott Foundation
Christian Aid
Fastenopfer
Fundação Avina
Fundação Ford
Fundação Heinrich Böll
GDF– CDCA/Secretaria da Criança
IBP – International Budget Partnership
ICS - Instituto Clima e Sociedade
Kindernothilfe - KNHOCDE
Open Society Foundations
Oxfam Brasil
P&D: OGU- Orçamento geral da União
Pão para o Mundo
Prêmio Itaú-Unicef
União Europeia

Consultoras/es MobCidades

Lucas Miguel Salomão
Tâmara Jacinto

Projeto Gráfico

André Duarte

Ilustrações

Oberas



INESC – INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS

Endereço: SCS Quadra 01 - Bloco L, nº 17, 13º Andar Cobertura - Edifício Márcia

CEP 70. 3037-900 - Brasília/DF Telefone: + 55 61 3212-0200

E-mail: inesc@inesc.org.br / Página Eletrônica: www.inesc.org.br



APRESENTAÇÃO

O MOBCIDADES, A METODOLOGIA ORÇAMENTO & DIREITOS E A ELABORAÇÃO DOS ORÇAMENTOS TEMÁTICOS DA MOBILIDADE URBANA

Esta análise foi elaborada no âmbito do Projeto MobCidades - Mobilidade, Orçamento e Direitos. Coordenado pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) em parceria com dez movimentos da Rede Cidades por Territórios Justos, Democráticos e Sustentáveis, o projeto tem por objetivo fortalecer as organizações da sociedade civil (OSCs) para o monitoramento do orçamento e a incidência da Política de Mobilidade Urbana. A iniciativa conta com o financiamento da União Europeia e contempla mais de 50 OSCs das dez cidades participantes: Belo Horizonte (MG), Brasília (DF), Ilhabela (SP), Ilhéus (BA), João Pessoa (PB), Piracicaba (SP), Recife (PE), Rio de Janeiro (RJ), São Luís (MA) e São Paulo (SP).

Iniciado em 2017, o MobCidades tem atuado na articulação e capacitação de organizações da sociedade civil para a popularização do conceito de **direito à cidade** e o **monitoramento e atuação política** na elaboração das leis orçamentárias. Além disso, os movimentos que o integram têm atuado no levantamento de dados sobre **transparência e mobilidade** nos municípios, na elaboração de **Orçamentos Nacional e Municipais Temáticos da Mobilidade Urbana**, na incidência para a regulamentação do transporte como direito social e na discussão da temática mobilidade e gênero.

A metodologia orientadora do projeto chama-se Orçamento e Direitos e foi desenvolvida pelo Inesc. Tem como base o Pacto Internacional pelos direitos econômicos, sociais culturais (Pidesc), que prevê a obrigação dos Estados de garantir o máximo de recursos para a realização progressiva de direitos, sem discriminação. A partir desse pacto, a instituição desenvolveu um olhar para o orçamento e as políticas públicas, observando se a forma de arrecadação e distribuição dos recursos se pautam pela i) justiça fiscal, se utilizam o ii) máximo de recursos disponíveis nos orçamentos para a iii) realização progressiva de direitos, com base nos princípios da iv) não-discriminação e da v) participação popular.

Segundo o Inesc, é necessário que esses cinco pilares sejam respeitados para que o orçamento público esteja de fato garantindo direitos: a partir deles, podemos verificar o compromisso do poder público na criação e efetivação de políticas públicas. Um dos desdobramentos da metodologia Orçamento & Direitos é a elaboração de Orçamentos Temáticos (OT) de cada política, nos quais são analisadas a prioridade dada ao tema no planejamento dos governos e a execução orçamentária destinada à sua efetivação em determinado período de tempo. Nesta série de Orçamentos Temáticos, abordamos as políticas de Mobilidade Urbana nas dez cidades integrantes do MobCidades.





O MOBCIDADES NO DF

O projeto é coordenado pelo Movimento Nossa Brasília (MMB), que tem sua sede administrativa no Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc). E estão envolvidas no processo os seguintes parceiros: BiciCentro, Associação Andar a pé, Rede Urbana de Ações Socioculturais, Valores, Brigadas Populares do Distrito Federal, Rodas da Paz, Movimento Passe Livre e COURB, que tocam o projeto e fazem o debate sobre mobilidade, assim como a discussão do que é esse território tão diverso que se chama Brasília, ou DF, ou quadradinho.

A partir dessas discussões e do desejo de envolver a sociedade civil no debate e na incidência por políticas públicas universais e de qualidade, as instituições parceiras propõem a participação popular na criação de um orçamento temático de mobilidade urbana e no monitoramento das ações governamentais.

MOVIMENTO NOSSA BRASÍLIA

O Movimento Nossa Brasília (MNB) está inserido no âmbito da Rede Cidades: por territórios justos e sustentáveis e foi lançado em Brasília em 2012. O Inesc é o grande animador do movimento e sua secretaria executiva. O principal objetivo desta rede é o monitoramento dos governos locais e por isso incide para que sejam disponibilizados indicadores e metas a cada nova gestão. Em 2015, o MNB conseguiu com que o governo de Brasília assumisse o compromisso com o Programa Cidades Sustentáveis, plataforma que disponibiliza indicadores e metas governamentais. No entanto, o governo não disponibilizou os dados na plataforma, tendo ficado sob a responsabilidade do movimento inseri-los e atualizá-los, apresentando para a população sob o formato do Mapa das Desigualdades, que se encontra em sua terceira edição.

BICICENTRO

A proposta de Ocupação do BiciCentro consiste em um espaço dedicado à Mobilidade Urbana, para pensar a cidade dentro da rota da bicicleta. Tem como principal objetivo atender a Comunidade do Mercado Sul com atividades relacionadas à bicicleta e ações colaborativas, dentro da proposta de Ocupação do Movimento 'Mercado Sul Vive' e Movimento Passe Livre (MPL), pautando conceitos como Mobilidade Urbana e Direito à Cidade.





ASSOCIAÇÃO ANDAR A PÉ - O MOVIMENTO DA GENTE

Hoje estão com 40 associados, dentre eles uma diretoria colegiada formada por cinco diretores e dois conselheiros. O objetivo geral do movimento é trabalhar pela valorização do direito de caminhar na cidade de forma plena, segura e confortável. Com atuação ainda muito recente, as principais atividades foram: (i) aproximação ao poder público; (ii) publicação de notas públicas; (iii) mobilização para melhoria das passagens sob o Eixão e (iv) realização do Safári Urbano, cujos resultados ainda serão amplamente divulgados.

R.U.A.S - REDE URBANA DE AÇÕES SOCIOCULTURAIS

Para promover a transformação social da juventude que vive nas periferias do Distrito Federal foi criada a R.U.A.S – Rede Urbana de Ações Socioculturais, uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). A R.U.A.S acredita que a mudança no meio social em que o jovem está inserido é possível somente a partir da ocupação dos espaços públicos para a prática de atividades saudáveis e lúdicas, das manifestações artísticas, da cultura urbana, música, dança, esportes, educação, comunicação comunitária, empreendedorismo social. É fundamental pensar e discutir políticas públicas para a juventude, que assegurem direitos, atendam às necessidades, promovam possibilidades e ofereçam subsídios para se expressarem, experimentarem, aprenderem e desenvolverem todo o potencial que possuem. A R.U.A.S defende que a rua é sim, um local de vivência, convivência e permanência saudável, por isso procura extrair o que de melhor e positivo ela tem a oferecer. A Rede respeita o jovem e o vê como um cidadão em formação que pode e deve emergir como agente de direito, forte, ativo, que precisa ser incluído no meio social. Não a partir de assistencialismo, somente, mas da equidade de gênero e de oportunidades, de liberdade, equilíbrio e justiça social. Partindo desta concepção e premissa, promove o empoderamento juvenil, unindo trabalho social de base e produção de eventos com foco na cultura urbana.





VALORES - DESENVOLVIMENTO SOCIAL E HUMANO

A Associação Valores existe desde 2006 e sua missão institucional, desde sua criação, está voltada para: assistência social por meio de ações que facilitem o desenvolvimento social e humano; desenvolvimento econômico, social e combate à pobreza por meio da realização e apoio a programas socioculturais que transformem o potencial de crianças, jovens e adultos em competências pessoais, produtivas e sociáveis e que possam ser implantadas em mais de uma região ou se tornar políticas públicas; o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável; direitos humanos; estudos e pesquisas, tecnologias alternativas e inovadoras, além de conhecimentos técnicos e científicos relacionados às suas finalidades sociais; a ética, a paz, cidadania, a democracia e outros valores universais fundamentais para o desenvolvimento social e econômico.

A missão institucional primeira não é a mobilidade urbana, mas tem sido transversal em todos os trabalhos, pois perpassam as relações familiares, interpessoais, garantia de direitos individuais e coletivos, enfim, tal tema se fez e faz presente em nossas ações, principalmente porque também estão voltadas para os idosos e para pessoas especiais que precisam e são detentoras do direito de ir e vir com tranquilidade e segurança. Além, é claro, de todas as demais políticas públicas que lhes devem acesso e participação.

BRIGADAS POPULARES DO DISTRITO FEDERAL

Unidade aberta por uma nova maioria política e social para o Brasil. Este é o eixo estratégico que motiva e conduz a constituição de uma organização de caráter nacional, popular e socialista a partir das Brigadas Populares, Coletivo Autocrítica, Coletivo 21 de Junho (C21J) e do Movimento Revolucionário Nacionalista – círculos bolivarianos (MORENA – cb) em uma única organização para contribuir com a edificação de uma pátria soberana e socialista. Em seu sentido amplo significa recolher de forma crítica e inovadora as tradições de luta e experiências históricas de larga duração dos setores nacionalistas revolucionários, comunistas e socialistas da esquerda brasileira. As novas Brigadas Populares surgem para contribuir com a recomposição de uma alternativa popular de enfrentamento ao capitalismo dependente e associado e ao Estado capitalista vigente no país.





RODAS DA PAZ

A ONG Rodas da Paz foi instituída em 2003 com o objetivo de reagir à violência e ao crescente número de acidentes e mortes no trânsito do Distrito Federal. Desde então, trabalha com a promoção da mobilidade sustentável, plural e pacífica, como direito de todo cidadão. Busca incidir sobre a realidade da mobilidade urbana por meio da sensibilização e mobilização cidadã, do controle social e da influência sobre políticas públicas. Acredita-se que os pedestres devem ter preferência sobre todas as outras formas de deslocamento e incentivamos o uso cotidiano da bicicleta (seja como lazer, esporte ou transporte) como estratégia para dar visibilidade ao tema da mobilidade e do direito à cidade. A atuação é no DF, mas são associados à União de Ciclistas do Brasil.

ALÉM DESSAS ORGANIZAÇÕES, QUE SE ENGAJARAM INTEGRALMENTE AO PROJETO, CONTAMOS COM O APOIO PARA O DESENVOLVIMENTO DAS AÇÕES, SEM VÍNCULO INSTITUCIONAL, DAS SEGUINTE OSC:

MPL - MOVIMENTO PASSE LIVRE

O Movimento Passe Livre (MPL) é um movimento social autônomo, apartidário, horizontal e independente, que luta por um transporte público de verdade, gratuito para o conjunto da população e fora da iniciativa privada.

COURB - INSTITUTO DE URBANISMO COLABORATIVO

Organização sem fins lucrativos, fundada por profissionais de diversas áreas de atuação que buscam melhorar a vida das pessoas nas cidades. Acreditam na construção colaborativa, na integração de ideias e no engajamento cívico como agentes de transformação social e urbana. Por meio da união do conhecimento acadêmico, profissional e da vivência urbana em diferentes realidades, o COURB pretende auxiliar municípios e comunidades em sua construção e estruturação social e urbana. Atuam no desenvolvimento de projetos urbanos sustentáveis e resilientes, na formulação e análise de políticas públicas, e na construção de projetos de inclusão social. Acreditam na construção colaborativa, no poder da participação social e no engajamento comunitário como agentes de transformação.





INTRODUÇÃO

Para compreender a mobilidade urbana no Distrito Federal é preciso considerar a complexidade das formas de deslocamento oriundas de sua segregação espacial. Sem considerarmos, por exemplo, a interação entre o DF e a região conhecida como Entorno – municípios vizinhos cujas vidas estão entrelaçadas com o Distrito Federal – deixamos para trás pontos fundamentais para a elaboração de políticas públicas que efetivamente enfrentem as desigualdades e garantam direitos. Dito isso, pode-se afirmar que a participação popular é a principal ferramenta para a formulação dessas políticas, pois quem vive e acessa a(s) cidade(s), é quem tem legitimidade para falar sobre as necessidades de curto e longo prazos.

Participar das decisões orçamentárias é uma das principais formas de incidência da sociedade sobre as políticas governamentais em geral e na mobilidade em particular. A partir de uma análise atenta, é possível observar se as diretrizes escolhidas por cada gestão correspondem às prioridades da população e, além disso, se tais diretrizes estão sendo efetivamente cumpridas, para que possamos nos mobilizar em prol de mais e melhores recursos.

Assim, é fundamental que a sociedade civil conheça e se aproprie do orçamento público: seu ciclo, funcionamento e conceitos, para que possa então analisá-lo. Nesse sentido, o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), desenvolveu a Metodologia Orçamento & Direitos, para contribuir com o entendimento e acompanhamento dos ciclos orçamentários nacional, subnacionais e municipais. Propõe roteiros para incidência e colabora para a criação dos orçamentos temáticos, a exemplo deste. Foi a partir desta metodologia que desenvolvemos o Orçamento Temático da Mobilidade Urbana do DF.





ANÁLISE DOS DADOS

Como no Distrito Federal opera-se com a lógica estadual, o Plano Plurianual (PPA) que se está analisando é de 2016 a 2019 e foi elaborado na gestão anterior ao ano vigente. Por isso, há vantagens e desvantagens nesta análise. Por um lado, pode-se fazer o balanço de um ciclo inteiro, com um olhar mais global das políticas. Por outro, acabamos dialogando com outra gestão que não a atual. Mesmo assim, apostamos que é possível apontar caminhos a partir da análise que se segue.

A apreciação partiu, assim, do PPA, analisando programas e suas diretrizes. A grande diretriz que orienta o eixo “Mobilidade Integrada e Sustentável” é a “priorização do transporte coletivo sobre o individual e do ativo sobre o motorizado”. Ainda assim, há contradição dentro do próprio texto da lei já que esta se utiliza do “alto índice de motorização da capital do país”, para continuar incentivando o uso do automóvel. Ao invés de demonstrar preocupação com o atual modelo e propor alternativas, se restringe a garantir apenas a “fluidez e a segurança viária”, como consta no terceiro objetivo específico do texto, que deseja “promover a restauração, pavimentação e ampliação da capacidade das vias e das obras de artes especiais (passarelas, viadutos e pontes) com suas respectivas calçadas, aprimorando a capacidade e a segurança viária[...]”. O texto aponta um caminho, mas segue por outro.

O PPA registra a necessidade de se “seguir com a implementação dos eixos de transporte público coletivo, conforme definidos no Plano Diretor de Transporte e Mobilidade Urbana do DF (PDTU)” e reconhece tal política como a “principal referência de médio prazo para as ações do setor”. O texto reforça a priorização do transporte público sobre o individual e do ativo sobre o motorizado. Além disso, seu primeiro objetivo específico diz respeito à “promoção da atratividade do transporte público coletivo: promover a atratividade dos modais e serviços especiais, estimulando o uso do transporte público.”

Diz ainda:

“[...] um sistema integrado, em termos físicos, operacionais e tarifários. Os serviços de transporte de diferentes modais devem estar integrados. Do ponto de vista físico, é importante viabilizar o elemento “troncal” do sistema, com a implantação de corredores rodoviários com prioridade para o transporte coletivo ou sobre trilhos, alimentados por linhas de ônibus alimentadoras e distribuidoras. Esta medida, juntamente com a implantação de um bilhete único, proporcionará aos usuários um transporte mais rápido, regular e confiável, sem o pagamento de mais de uma tarifa, no deslocamento origem destino final, por meio da integração dos modos de transporte.”





Além disso, afirma ser necessário “solucionar os desafios que permanecem para a efetivação do serviço complementar do transporte público coletivo, seja aquele para a área rural ou aquele voltado a pessoas com deficiência que não conseguem acessar o sistema básico”, e demonstra interesse em incentivar a transferência dos usuários do automóvel para o serviço coletivo ao prover espaços de estacionamentos periféricos ou junto aos terminais de transporte público.

Em geral, os documentos de planejamento trazem ótimas intenções que não se realizam na prática e este é exatamente o caso. Não se viu ao longo dos quatro anos em questão a ampliação da atratividade do transporte coletivo que, aliás, passou por dois reajustes de tarifas no período, aprofundando a crise de demanda já vivenciada pelo setor. Apesar de ter havido investimento em corredores exclusivos, nos últimos quatro anos não foram implementados sequer um quilômetro a mais, sendo apenas mantidos os que haviam sido implementados no governo anterior e, ainda assim, com sua exclusividade flexível fora dos horários de pico.

Vale ainda frisarmos a peculiaridade do Distrito Federal em relação às demais cidades do país: há altas taxas de subsídios para o setor, deixando a impressão de haver grandes investimentos e/ou prioridade efetiva para o Transporte Coletivo. Uma análise um pouco mais retida, no entanto, destaca a opacidade do cálculo tarifário, que baseia o tamanho do subsídio e inclui o lucro das empresas, cuja dimensão real não conhecemos: Como não há transparência no cálculo tarifário, não sabemos o que é custo operacional do sistema e o que é efetivamente lucro das empresas, de forma que a atual política de subsídios muito provavelmente transfere recursos públicos para o bolso dos operadores. Desta forma, a sociedade acaba pagando duas vezes por um serviço sem qualidade e nada atrativo: uma vez com seus impostos e outra com a (altíssima) tarifa.





Além disso, os dados sobre os passageiros transportados e de seus custos estão nas mãos dos próprios operadores do sistema. Ou seja, as informações de passageiros transportados, gratuidades, descontos, viagens executadas e custos são manipulados, consolidados e enviados aos gestores públicos pelas empresas por eles contratadas para executar os serviços de transporte público. Essa situação representa no mínimo um conflito de interesse, que gera uma dificuldade e desconfiança na criação dos indicadores de mobilidade urbana das cidades e obnubila os custos. Assim, é importante observar a execução orçamentária que veremos abaixo considerando essa lente, para fazer uma reflexão qualificada da forma como Transporte Coletivo tem sido encarado no DF.

Já com relação ao metrô, o texto afirma que “o sistema de transporte de passageiros sobre trilhos é prioridade estratégica do Governo atual”, e que sua grande meta para 2019 é ampliar o número de usuários e “garantir um alto índice de satisfação”. Além disso, fala-se também em expandir a linha 1 na direção de Samambaia e Ceilândia e de concluir as estações na Asa Sul e ampliar para a Asa Norte. Esta é mais uma afirmação que não saiu do papel. Ao contrário, o que se viu com relação ao metrô foi a ampliação da precarização, trens retirados das linhas para manutenção, nada de ampliação e ainda o desmonte das condições de trabalho de seus funcionários. O que se ouviu ao longo dos quase quatro anos de PPA é que não havia recurso para melhoria do sistema metroviário.

Está também no PPA o reconhecimento de que apesar dos 407 km de infraestrutura cicloviária existentes no DF, a qualidade e viabilidade dessa infraestrutura deixam a desejar, uma vez que “apresenta falhas de continuidade, sinalização, manutenção e integração aos demais modos de transporte”. A malha cicloviária é, ainda, muito concentrada no Plano Piloto, em detrimento das outras Regiões Administrativas. Em consonância com esse reconhecimento, o então governo deixou registrado em seu planejamento que é “necessário promover o transporte ativo, revendo o plano cicloviário, como também elaborar e implementar um plano de mobilidade a pé, que contemple as questões de acessibilidade para pessoas com deficiência ou com dificuldade de locomoção”.





Além disso, em seu segundo objetivo específico, “promoção da mobilidade ativa: incentivar e promover a qualidade dos deslocamentos pelos modos ativos de transporte.”, o texto ressalta que a mobilidade ativa exige um tratamento prioritário, já que é praticamente “impossível completar qualquer deslocamento sem que nele esteja incluído um trecho de caminhada ou por bicicleta”. Há ainda uma visão sistêmica da estrutura necessária para o bom funcionamento da mobilidade ativa, contemplando: a construção de calçadas, ciclovias, e ciclofaixas, bicicletários e paraciclos, adaptação que favoreçam a circulação de bicicletas, implantação de passarelas e faixas de pedestres, melhorias da sinalização e da iluminação das áreas adjacentes a tais faixas, além da adequação física dos espaços urbanos e edificações às normas de acessibilidade universal.

Por fim, ressaltamos ainda o seguinte objetivo específico: “005 - FORTALECIMENTO DO PLANEJAMENTO, DA GESTÃO, DA FISCALIZAÇÃO E DA REGULAÇÃO DO SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO: Fortalecer o planejamento, a gestão, a fiscalização, a regulação, para melhorar a prestação dos serviços de transporte demandados pela sociedade, priorizando os canais de participação social e fortalecimento institucional.”

Ainda que não possua ações orçamentárias próprias, optamos por destacá-lo por ser mais uma proposta não realizada do planejamento orçamentário. Para definir quais demandas e projetos são, de fato, prioritários, é importante que se faça o planejamento e a gestão de forma participativa e integrada com a sociedade. Assim, estão contempladas nesse objetivo ações para a ampliação da transparência e da participação social nas políticas públicas da mobilidade, com base no Decreto nº 36.772/2015, que instituiu o Sistema de Participação Popular da Mobilidade do Distrito Federal, e o Decreto nº 37.396/2016, que alterou o primeiro. O Decreto nº 37.396/2016 tem por finalidade promover o planejamento participativo para o aperfeiçoamento das políticas públicas no âmbito da mobilidade. Ele institucionaliza canais de participação popular ao estruturar os Conselhos e Comitês Regionais, integrando agentes governamentais e não governamentais e estimulando a comunicação entre a sociedade e a gestão pública. No entanto, conforme observaremos no detalhamento das Leis Orçamentárias Anuais (LOA), não há investimento em participação no que tange à política de mobilidade urbana.

Diante do exposto, vemos que a lei destaca a importância do investimento no transporte público e na mobilidade ativa, assim como na acessibilidade de toda a cidade e participação. Como veremos abaixo, essa proclamada prioridade não se traduz na execução do orçamento.

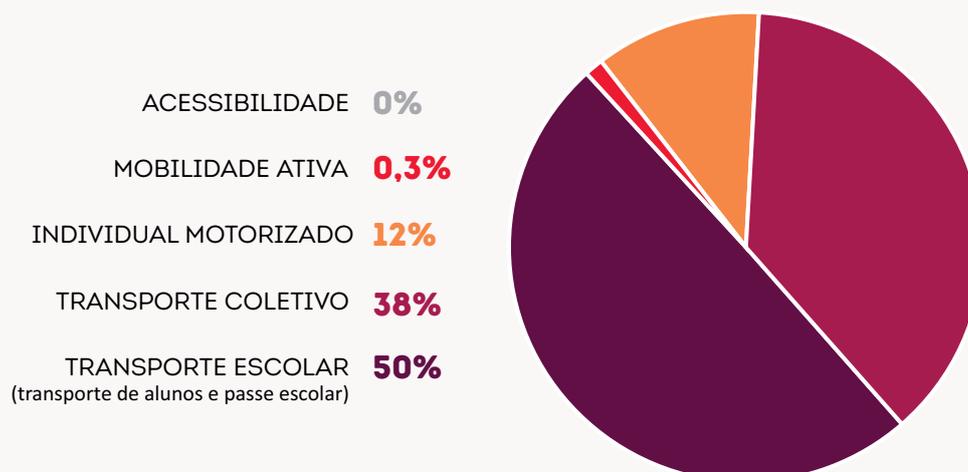




LOA 2016

Para fazer as análises abaixo, agregamos as ações por categorias, apresentadas no gráfico 1. Vale ressaltar que optamos por conectar o Passe Livre estudantil ao transporte escolar. Esta decisão se deu devido ao atual funcionamento do passe, que não permite aos/às estudantes se deslocarem para outras atividades além dos trajetos entre casa e escolas/universidades. Se uma de nossas reivindicações é que o passe livre estudantil abranja também os deslocamentos para atividades culturais, trabalhos extracurriculares, encontros com colegas de estudos, a atual restrição, em direção contrária, o aproxima do transporte escolar convencional. Além disso, como no restante da política de subsídios ao transporte coletivo no DF, apesar de representar 50% do gasto do governo na área (R\$ 370 milhões), não há transparência sobre o recurso, não ficando nítido em que medida está embutido o lucro das empresas.

GRÁFICO 1



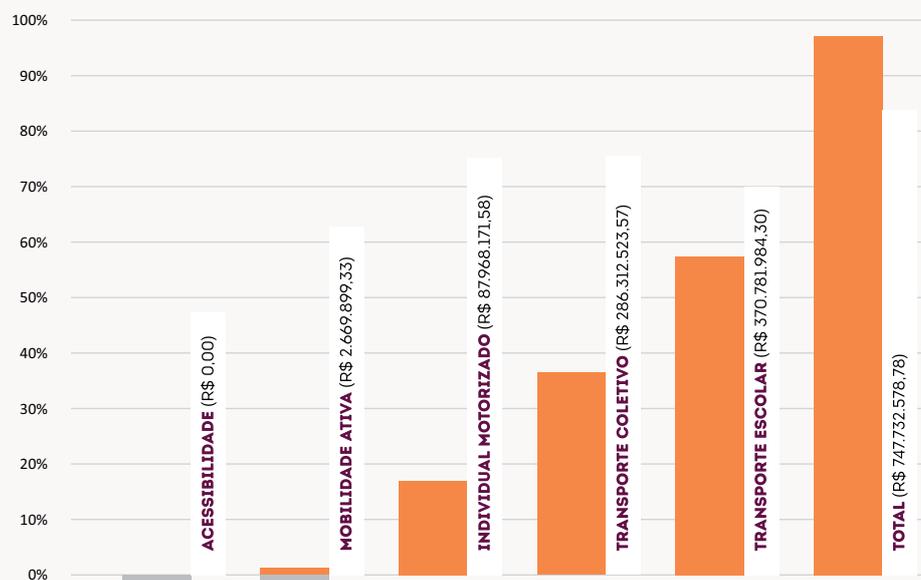
Fonte: Portal da Transparência DF – Elaboração própria.

O gráfico 1 explicita, ainda, que as prioridades expostas no PPA não foram atendidas neste primeiro ano, visto que o investimento em mobilidade ativa é muito baixo - 0,3% (sequer aparecendo no gráfico, mas pode ser verificado na tabela 1) - e a acessibilidade é zero, enquanto o gasto em transporte individual motorizado é bem superior, ou conforme demonstrando, da ordem de 12%.





Pode-se afirmar, no entanto, que o gasto com transporte coletivo foi bem superior. Vale frisarmos novamente, porém, que a maior parte do gasto é feita com a complementação da tarifa, sem transparência e incluindo o lucro das empresas. Além disso, o alto custo do transporte no DF não significa qualidade, havendo escassez de veículos em várias linhas e horários. Há ainda algumas situações que beiram o trágico no Distrito Federal. É, por exemplo, o caso do corredor da EPTG (Estrada Parque Taguatinga), construído para ser utilizado por um tipo específico de veículo (com portas do lado esquerdo), que nunca chegaram a ser exigidos das operadoras de transporte. Ao invés disso, o governo optou por mudar a mão da via, colocando em risco quem a utiliza, em especial os/as usuários/as de ônibus e pedestres que têm dificuldade de acessar as paradas invertidas. Além disso, o gasto com infraestrutura em geral é voltado para o transporte individual, haja vista o pouco investimento em corredores exclusivos para ônibus.

TABELA 1

Fonte: Portal da Transparência DF – Elaboração própria.

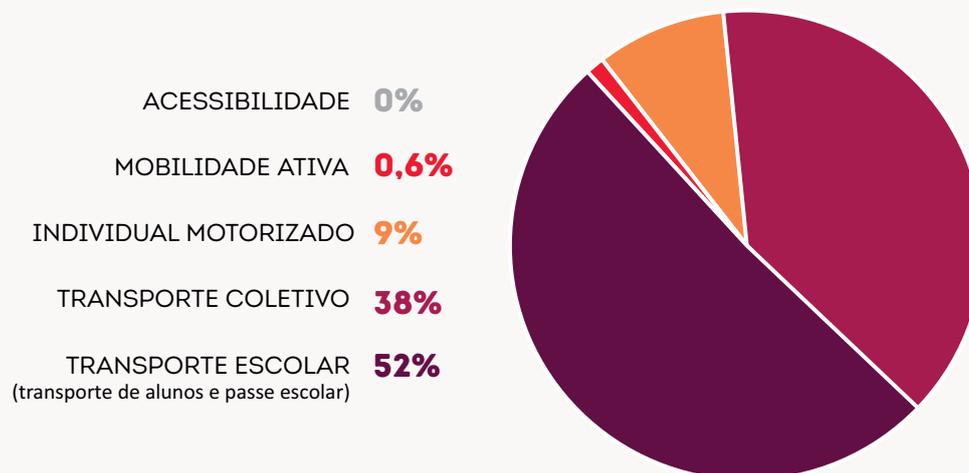




LOA 2017

O quadro em 2017 foi bastante semelhante a 2016. Também na contramão do registrado no PPA, a priorização não foi para os modais ativos, ou mesmo para a acessibilidade, o que se traduziria na possibilidade de uma cidade mais humanizada. Ao contrário, aqui também o transporte individual teve destaque, com 9% da execução orçamentária um pouco abaixo do ano anterior, talvez pela redução das obras no Trevo de Triagem Norte, retomadas a todo vapor em 2018.

GRÁFICO 2



Fonte: Portal da Transparência DF – Elaboração própria.

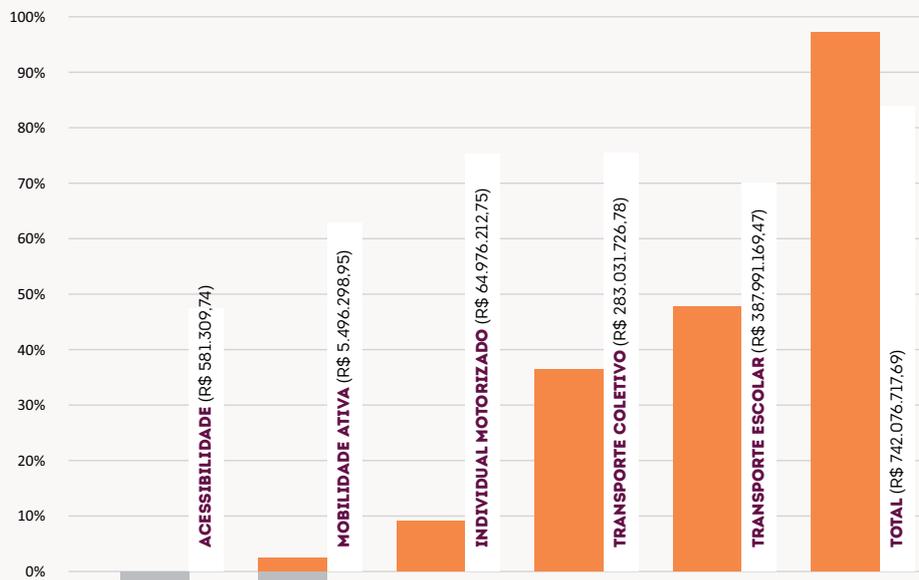
Novamente, o gasto com transporte escolar (reunindo passe estudantil e transporte convencional) e transporte coletivo (complementação tarifária) é alto, 50% e 38% do total do orçamento da mobilidade, respectivamente. Isso poderia implicar no atendimento ao direito social ao transporte público de qualidade, mas, como já mencionamos, não é este o caso. Vale ainda dizer que a licitação em voga passa por uma série de suspeições, incluindo às relacionadas ao cálculo da tarifa.

O caráter já naturalmente regressivo das tarifas de ônibus é incrementado no DF pelas grandes distâncias e sua característica segregação espacial. Quem mora mais longe do centro gasta ainda mais com a passagem, o que penaliza uma população já precarizada, muitas vezes inserida no mercado informal e, portanto, que não conta com vale transporte e não desfruta de gratuidades.





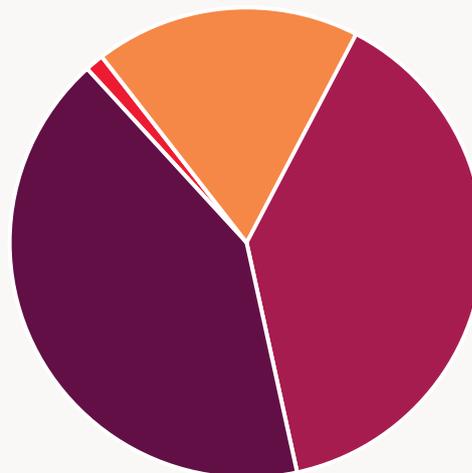
TABELA 2



Fonte: Portal da Transparência DF – Elaboração própria.

LOA 2018

GRÁFICO 3



Fonte: Portal da Transparência DF – Elaboração própria.

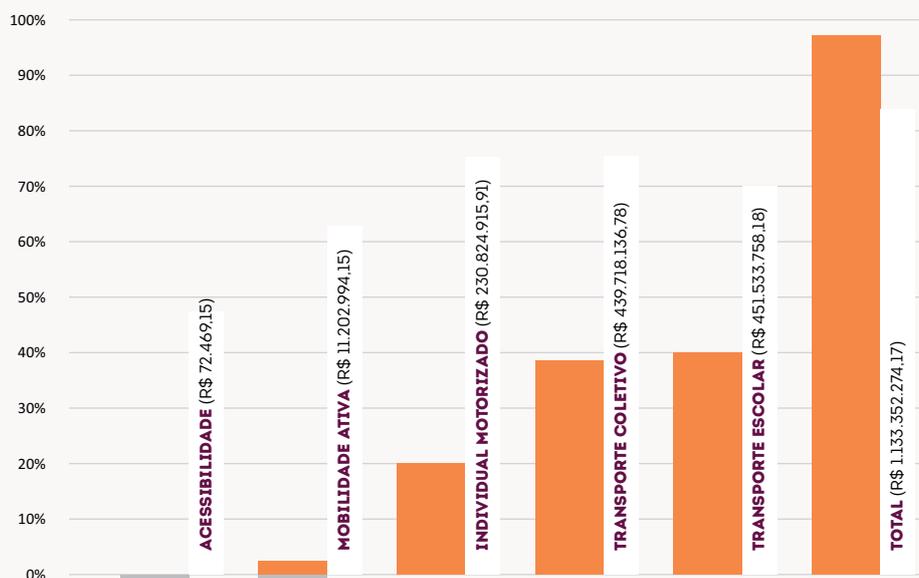




Em 2018, fica mais nítida a correlação entre eleições e política rodoviária, pois o gasto com mobilidade aumentou cerca de 50% no total. O gasto específico com transporte individual motorizado, por sua vez, subiu de 9% em 2017 para 20% em 2018, não por coincidência, ano eleitoral. As obras do Trevo de Triagem Norte, por exemplo, foram aceleradas, com maior aporte de recursos, R\$ 61 milhões neste ano, contra R\$ 27 milhões em 2017 e apenas R\$ 9 milhões em 2016.

Outra grande discrepância não explicada é a diferença entre a quantia gasta em 2017 e em 2018 com a compensação tarifária, a saber, R\$ 116 milhões em 2017 versus R\$ 274 milhões em 2018, mais próxima dos R\$ 241 milhões de 2016. A expressão eufêmica de “manutenção do equilíbrio financeiro do sistema” não explica o que pode ter ocorrido em 2017 para que esta ação tenha caído para menos de 50% do ano anterior e do posterior. O que houve de diferente? A fórmula de cálculo, ou Índice de Passageiro por Quilômetro (IPK) não é a mesma?

TABELA 3



Fonte: Portal da Transparência DF – Elaboração própria.





No entanto, mesmo com o aumento do financiamento para a mobilidade urbana, a acessibilidade permanece praticamente zerada, com um gasto irrisório de R\$ 72 mil (tabela 3). A mobilidade ativa também está com gasto da ordem de 1% (gráfico 3), lembrando que aqui, além da estrutura cicloviária temos, a estrutura para pedestres que em algum momento se locomove a pé.

Outra questão sem explicação é o gasto com reforma e manutenção da Rodoviária do Plano Piloto em 2017 e 2018, que somados chegam a R\$ 16 milhões. Agora, apenas um ano após tais gastos, parte da Rodoviária encontra-se interditada por risco de desabamento, causando transtorno enorme para a população usuária do transporte coletivo. Resta-nos saber como após tanto recurso gasto com reforma e manutenção o edifício segue prestes a desabar. O GDF precisa dar estas respostas para a população.

PINCELADAS EM 2019

Como estamos no último ano do atual PPA, que foi elaborado pelo governo anterior, mas ainda não encerramos 2019, daremos apenas algumas pinceladas para fazer um comparativo com os anos anteriores. Com relação à Rodoviária do Plano Piloto foi reservado R\$ 6,7 milhões para reforma e R\$ 1,4 milhão para manutenção e até o momento (setembro) foram gastos entre reforma e manutenção R\$ 7,1 milhões. Para o trevo de triagem norte foram reservados R\$ 29,6 milhões e pagos R\$ 18,6 até setembro. E com relação à “Manutenção do Equilíbrio Financeiro do Sistema” foram pagos até setembro R\$ 123 milhões dos R\$ 124 milhões previstos, ou seja, quase 100%. No entanto, permanece a dúvida em relação ao aumento de gastos em 2018, justamente ano eleitoral, acendendo o debate da histórica relação entre operadores de transporte e financiamento de campanhas eleitorais.





CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do orçamento temático apresentado, pode-se perceber a falta de responsabilidade do governo com o cumprimento do PPA e a ausência de projeto para que a mobilidade urbana se realize como direito extensivo a todas as pessoas em seus territórios. Mesmo com as disparidades do DF em relação a outros locais do Brasil, é perceptível o incentivo grande para a mobilidade individual em detrimento do oferecimento de transporte público de qualidade, da acessibilidade e de mobilidade ativa. Tal constatação explicita como a cidade e o direito à cidade não são para todas as pessoas, visto que para uns há mais infraestrutura que para outros, havendo um enorme abismo entre centro e periferia.

Como averiguamos em outro estudo (Mapa das Desigualdades, 2019), o transporte coletivo no Distrito Federal é utilizado majoritariamente pela população periférica, pobre e negra. Desta forma, a maneira como tal política é gerida pelo Estado exemplifica e consolida o racismo ambiental, estrutural e institucional em operação. Conectado ao caráter capitalista e mercadológico do transporte, o sistema segue privilegiando poucos em detrimento de muitos.

Das cidades que compõem o Mobcidades, Brasília e São Paulo possuem realidades orçamentárias diferenciadas, por terem complementação da tarifa e, no caso de Brasília, passe livre estudantil, resultando em maior gasto com o transporte coletivo. No entanto, conforme analisado, isso não reflete na universalização do acesso, visto que a tarifa continua alta, especialmente para quem não tem gratuidade ou vale transporte. Apesar da política de subsídios ao transporte coletivo ser essencial para garantia deste como direito, a forma como ela é realizada no DF beneficia principalmente as empresas de transporte, que asseguram seus altos lucros sem terem que enfrentar os questionamentos sociais e o aprofundamento das crises de demanda do transporte coletivo relacionados às cobranças de passagem. A grande quantidade de recurso repassada às empresas acaba mascarada, assim como o entendimento do transporte como um serviço público.

Por outro lado, tal constatação não justifica os recentes ataques do atual governo contra as políticas de gratuidade do sistema, em especial o passe livre estudantil. Se é verdade que atualmente há grande transferência de recursos públicos para as operadoras do sistema, a solução para tal questão não passa por restringir direitos conquistados, mas por aumentar a transparência do cálculo tarifário e rever o caráter lucrativo do atual sistema. Faz-se necessária maior fiscalização das empresas, assim como a quebra do monopólio dos dados sobre o TPU, possibilitando assim que tenhamos conhecimento real de seus custos operacionais. Propor acabar com as poucas políticas públicas de garantia do transporte como solução, é transferir novamente o problema para os/as usuários/as do transporte, em vez de rever suas questões estruturais.





A Mobilidade Urbana permeia e é intrínseca às demais políticas públicas, assim como aos direitos humanos, já que é impossível se pensar o direito à cidade sem se pensar em transporte e mobilidade. Ela é tão essencial que dita quem pode ir, vir e permanecer em espaços centrais de Brasília, acessando (ou não) às demais políticas e equipamentos públicos. A segregação racial e espacial pode ser ativamente enfrentada ou estimulada pelas políticas de mobilidade.

Uma analogia simples, que evidencia o caráter colonial do funcionamento do transporte no DF, é que pela manhã as porteiças da senzala para a casa grande se abrem – havendo uma quantidade maior de linhas e veículos disponíveis rumo aos centros, como Plano Piloto, Asas sul e norte, para transportar os/as trabalhadores/as a seus postos de trabalho. Já no fim da tarde, essas mesmas porteiças se fecham, havendo principalmente veículos que fazem o trajeto centro-periferia, com horário para terminar. Desta forma, as e os trabalhadores/as acabam acessando as áreas centrais de Brasília apenas para trabalhar, sem desfrutar de seus equipamentos públicos e espaços de lazer e cultura, concentrados na região.

Basta analisar com cuidado os dados para perceber que enfrentar tal segregação racial e espacial não foi prioridade para os governos do DF. Os recursos estão indo principalmente para grandes obras rodoviaristas, gastando-se muito menos com infraestrutura para transporte público. Da mesma forma, os recursos para mobilidade ativa, incluindo calçadas acessíveis, concentram-se nas regiões centrais, deixando as periferias precarizadas. Por fim, apesar de haver pesquisas que apontem como a cidade não é segura para mulheres, especialmente mulheres negras, não há um centavo de recurso para políticas que enfrentem esta questão.

Concluimos, então, que os planejamentos são bastante falhos, por não ouvirem as diferentes pessoas beneficiárias ou “vítimas” das políticas públicas. O cotidiano das políticas, por sua vez, é ainda pior, já que sequer considera o que foi planejado pelos próprios governos, realizando políticas e gastando recursos públicos com critérios pouco republicanos e nada transparentes.



ORÇAMENTO
TEMÁTICO DA
MOBILIDADE
URBANA

BELO HORIZONTE





ORÇAMENTO
TEMÁTICO DA
MOBILIDADE
URBANA

NossaBH →

**BELO
HORIZONTE**

FICHA TÉCNICA

Autora:

Letícia Birchal Domingues

Realização:

Movimento Nossa BH

Apoio:

Instituto de Pesquisas Socioeconômicas (Inesc)

União Europeia

MobCidades

Organizações Parceiras:

Associação dos Ciclistas Urbanos de Belo Horizonte - BH em Ciclo

Move Cultura

Instituto Equale

Fórum das Juventudes da Grande BH

Movimento Unificado de Deficientes Visuais, da cidade de Belo Horizonte - Mudevi

Observatório Social de Belo Horizonte

Tarifa Zero BH

Projeto Gráfico

André Duarte

Ilustrações

Oberas





APRESENTAÇÃO

O MOBCIDADES, A METODOLOGIA ORÇAMENTO & DIREITOS E A ELABORAÇÃO DOS ORÇAMENTOS TEMÁTICOS DA MOBILIDADE URBANA

Esta análise foi elaborada no âmbito do Projeto MobCidades - Mobilidade, Orçamento e Direitos. Coordenado pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) em parceria com dez movimentos da Rede Cidades por Territórios Justos, Democráticos e Sustentáveis, o projeto tem por objetivo fortalecer as organizações da sociedade civil (OSCs) para o monitoramento do orçamento e a incidência da Política de Mobilidade Urbana. A iniciativa conta com o financiamento da União Europeia e contempla mais de 50 OSCs das dez cidades participantes: Belo Horizonte (MG), Brasília (DF), Ilhabela (SP), Ilhéus (BA), João Pessoa (PB), Piracicaba (SP), Recife (PE), Rio de Janeiro (RJ), São Luís (MA) e São Paulo (SP).

Iniciado em 2017, o MobCidades tem atuado na articulação e capacitação de organizações da sociedade civil para a popularização do conceito de **direito à cidade** e o **monitoramento e atuação política** na elaboração das leis orçamentárias. Além disso, os movimentos que o integram têm atuado no levantamento de dados sobre **transparência e mobilidade** nos municípios, na elaboração de **Orçamentos Nacional e Municipais Temáticos da Mobilidade Urbana**, na incidência para a regulamentação do transporte como direito social e na discussão da temática mobilidade e gênero.

A metodologia orientadora do projeto chama-se Orçamento e Direitos e foi desenvolvida pelo Inesc. Tem como base o Pacto Internacional pelos direitos econômicos, sociais culturais (Pidesc), que prevê a obrigação dos Estados de garantir o máximo de recursos para a realização progressiva de direitos, sem discriminação. A partir desse pacto, a instituição desenvolveu um olhar para o orçamento e as políticas públicas, observando se a forma de arrecadação e distribuição dos recursos se pautam pela i) justiça fiscal, se utilizam o ii) máximo de recursos disponíveis nos orçamentos para a iii) realização progressiva de direitos, com base nos princípios da iv) não-discriminação e da v) participação popular.

Segundo o Inesc, é necessário que esses cinco pilares sejam respeitados para que o orçamento público esteja de fato garantindo direitos: a partir deles, podemos verificar o compromisso do poder público na criação e efetivação de políticas públicas. Um dos desdobramentos da metodologia Orçamento & Direitos é a elaboração de Orçamentos Temáticos (OT) de cada política, nos quais são analisadas a prioridade dada ao tema no planejamento dos governos e a execução orçamentária destinada à sua efetivação em determinado período de tempo. Nesta série de Orçamentos Temáticos, abordamos as políticas de Mobilidade Urbana nas dez cidades integrantes do MobCidades.





O MOBCIDADES EM BELO HORIZONTE

O MOVIMENTO NOSSA BH

O Movimento Nossa BH (MNBH) atua em Belo Horizonte desde dezembro de 2008 e faz parte da Rede Cidades, por territórios justos e sustentáveis - Rede Cidades - com a proposta de acompanhamento e proposição de políticas públicas voltadas para temas como sustentabilidade, controle social e mobilidade urbana. No âmbito da política orçamentária municipal, o MNBH tem um histórico de participação e acompanhamento nas etapas do ciclo orçamentário, realizando, desde 2012, análises da execução orçamentária do Município em áreas de interesse e organizando cursos e oficinas para uma maior disseminação das técnicas referentes ao orçamento público para atores da sociedade civil.

Por sua vez, na perspectiva da transformação das cidades em espaços mais inclusivos e democráticos, a mobilidade urbana se torna um elemento chave, pelo potencial de proporcionar o acesso à cidade e a mudança no padrão de emissões de gases de efeito estufa a partir de modos ativos e coletivos em detrimento do transporte individual motorizado. O investimento público em áreas estratégicas, como é o caso da mobilidade inclusiva e sustentável, é defendido pelo MNBH para uma política urbana mais democrática e responsável pela mitigação dos efeitos da crise climática. É nessa perspectiva que o movimento atua, inclusive, no desenvolvimento do projeto Mob-Cidades, do qual este relatório é fruto e será apresentado adiante.





AS ORGANIZAÇÕES PARTICIPANTES DA CONSTRUÇÃO DO OTMU-BH

O presente Orçamento Temático de Mobilidade Urbana de Belo Horizonte é resultado dos debates ocorridos ao longo de mais de 02 anos no projeto MobCidades e da oficina realizada em fevereiro de 2019 com integrantes deste projeto. Estiveram presentes na oficina as organizações e movimentos listados abaixo, além de dois ativistas independentes, Juliano Augusto e Patrícia Ferreira. Somos gratos pelo engajamento, reflexões e contribuições trazidas ao longo deste processo.

BH EM CICLO

A BH em Ciclo – Associação dos Ciclistas Urbanos de Belo Horizonte foi fundada em 2012 e tem como missão promover a comunicação entre ciclista e poder público, fomentar a conscientização sobre o uso da bicicleta como meio de transporte urbano, assim como incentivar o seu uso como modo capaz de mitigar os efeitos do uso excessivo do transporte individual motorizado na cidade de Belo Horizonte. A Associação tem se dedicado a produção de dados e indicadores sobre o uso da bicicleta na cidade. Além disso, está presente em publicações de artigos e livros que versam sobre o uso da bicicleta como meio de transporte.

MOVE CULTURA

O Move Cultura é uma organização não governamental de caráter sociocultural. Busca promover a diversidade cultural, como vetor capaz de impulsionar o desenvolvimento, a inclusão social e a cidadania. A organização tem como missão proporcionar através da cultura, momentos de integração, entretenimento e reflexão, contribuindo para a formação de jovens, adultos e cidadãos em situação de vulnerabilidade social, a fim de torná-los multiplicadores das ações promovidas pela entidade.

INSTITUTO EQUALE

O Instituto Equale é uma associação sem fins lucrativos que iniciou sua atuação, em Belo Horizonte, no dia 4 de setembro de 2017. Tem como propósito desenvolver comunidades de gestores, professores, estudantes e famílias com o objetivo de criar oportunidades ao estudante da rede pública de ensino. Seus projetos são voltados para o desenvolvimento de estratégias para melhoria dos indicadores da educação pública municipal, o estímulo à formação de comunidades de gestores escolares, professores, estudantes e família e a divulgação e conscientização da população sobre a situação da educação municipal.





FÓRUM DAS JUVENTUDES DA GRANDE BH

O Fórum das Juventudes da Grande Belo Horizonte consiste em uma rede de entidades, movimentos, grupos e ativistas autônomos/os que desenvolvem trabalhos com jovens e/ou são formados por jovens. Tem como missão, desde 2002, exercer o controle social na formulação, execução e avaliação de políticas públicas de juventude, nas instâncias municipais (Grande BH), estadual e federal, contemplando as mais diversas temáticas. Busca mobilizar a sociedade civil, bem como fortalecer e defender a autonomia, o empoderamento e a ação política dos/as jovens integrantes da sua rede por meio de ações de formação e mobilização, especialmente sobre a condição juvenil e o panorama das políticas públicas de juventude no Brasil.

MOVIMENTO UNIFICADO DE DEFICIENTES VISUAIS, DA CIDADE DE BELO HORIZONTE - MUDEVI

O Movimento Unificado de Deficientes Visuais, da cidade de Belo Horizonte (Mudevi) é um movimento que articula entidades e ativistas em defesa dos direitos das pessoas com deficiência visual. O movimento tem desenvolvido ações relevantes para a promoção de uma política pública de mobilidade urbana voltada para o cumprimento da acessibilidade universal. Destacam-se ações como a implementação do aplicativo SIU-Mobile, com sistema de notificação de motoristas sobre a presença de pessoas cegas em determinado ponto de ônibus; o início da implantação de sinais sonoros em travessias, além de trazer outras demandas, ainda em debate.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DE BELO HORIZONTE

O Observatório Social de Belo Horizonte (OSBH) é um coletivo que realiza um controle social sobre o Orçamento Público, em vistas de realizar uma gestão democrática dos recursos financeiros locais. O OSBH iniciou suas atividades em 2015 e tem acompanhado o ciclo orçamentário municipal, participando de audiências públicas e ministrando cursos de formação relacionados com o tema.

TARIFA ZERO BH

O Tarifa Zero BH (TZ) é um movimento social que luta pela redução da tarifa do transporte público, pela melhoria deste sistema e a efetivação do direito social ao transporte. Surgido durante as manifestações de Junho de 2013, o movimento tem atuado por meio da articulação entre ações institucionais, diretas e lúdicas para a democratização do transporte público e do direito à cidade. Dentre as diversas frentes de atuação, o TZ tem realizado propostas de incidência no orçamento para a viabilização de uma política tarifária que não seja restrita ao usuário pagante, considerando que um transporte público de qualidade beneficia a toda a cidade, seu financiamento não pode ser realizado exclusivamente pelos passageiros.





INTRODUÇÃO

A mobilidade urbana é um tema que tem ganhado cada vez mais centralidade nos debates a respeito das políticas públicas para a inclusão, democratização e sustentabilidade das cidades. Quem se locomove e como se locomove são questões que dizem respeito ao usufruto da cidade, ao direito a acessar e permanecer nos espaços urbanos e aos impactos financeiros, ambientais e de tempo que as formas de transitar trazem. O transporte se tornou direito social protegido pela Constituição Federal, em setembro de 2015, sendo importante ver que sua natureza é de interrelacionar-se com outros direitos. Como será abordado ao longo deste relatório, a mobilidade urbana impacta e é impactada por direitos humanos e suas restrições, sendo importante situá-la em relação com demandas de gênero, raça e sexualidade, bem como com demandas de classe e de acessibilidade física.

Apesar da centralidade da mobilidade na política urbana, o cenário das cidades está longe de ser positivo: o aumento de frota de carros nas grandes cidades, a uberização do transporte e os preços elevados das passagens de ônibus têm levado a uma perda de passageiros no transporte público.

Em Belo Horizonte não é diferente, como se pode ver pelo Levantamento Situacional da cidade, realizado pelo Movimento Nossa BH (MNBH). De 2002 para 2012, ocorre uma diminuição de viagens de transporte coletivo (de 44,6% em 2002 e para 28,1% em 2012) e o aumento de automóveis (de 25% em 2002 chegando a 32,6% em 2012). Enquanto isso, a política de incentivo para a mobilidade ativa é muito pequena e chega-se a 2018 com a pior velocidade média do transporte coletivo no horário de pico da tarde (conforme o Balanço de 2019 dos indicadores do Observatório da Mobilidade Urbana de BH). Os agentes de bordo têm sido retirados dos ônibus de forma ilegal e há um grande imbróglia a respeito do último aumento de passagem de ônibus na cidade.





Assim, a análise orçamentária se torna um instrumento relevante para se conhecer, de perto, quais são as medidas que a gestão pública tem adotado para incentivar ou combater esse cenário de crise da mobilidade urbana. O Movimento Nossa BH realiza um acompanhamento próximo da execução orçamentária da Prefeitura de Belo Horizonte (PBH), podendo ser lidos outros relatórios sobre o tema.

Neste relatório, adota-se a metodologia do Orçamento Temático de Mobilidade Urbana (OTMU), desenvolvida com o INESC e as organizações parceiras do MobCidades, para se conhecer a previsão orçamentária e os gastos realizados na área de mobilidade urbana em Belo Horizonte no ano de 2018. A proposta é de identificar, nas diversas políticas públicas organizadas no orçamento público, quais são relativas à mobilidade urbana e como tem sido a distribuição e execução destes recursos nas diversas áreas da mobilidade urbana. Com isso, é possível compreender quais são as prioridades do município nesta política pública, suas relações com outros direitos e os limites de execução e desenvolvimento destas políticas. Conhecer o orçamento público é um instrumento importante para se planejar e realizar incidências nas políticas públicas.

Neste relatório, serão abordados aspectos metodológicos do processo e análise de dados para se chegar na em sua análise qualitativa. Em seguida, serão traçadas conclusões da análise da execução do OTMU em 2018 e, em anexo, são disponibilizados os dados abertos para que as pessoas interessadas possam, também, trabalhar com os dados coletados.





PROCESSO DE COLETA E ANÁLISE DOS DADOS

Para a construção de um orçamento temático, é importante a delimitação das áreas da política pública que se inserem em um determinado tema e sua identificação dentro da peça orçamentária. No caso, o orçamento temático em construção é o de mobilidade urbana, tema transversal que se relaciona com diversas áreas e direitos: de acesso à cidade, trabalho, lazer, inclusão, igualdade, economia, saúde, segurança pública e outros. Assim, partiu-se do princípio da transversalidade da mobilidade urbana e sua responsabilidade com outros direitos humanos para a formulação deste orçamento temático.

Na prática, isso significa que foram realizados dois movimentos de seleção de programas para compor o presente OTMU. Primeiro, um olhar abrangente, que buscou as diversas interseções entre mobilidade urbana e outras políticas públicas. Em seguida, uma nova verificação desses programas, para que fossem identificados os itens específicos dessas interseções que dissessem respeito à mobilidade urbana em si. As etapas específicas de realização desses dois movimentos de seleção serão apresentadas a seguir e se dividem em: i) Oficina de OTMU; ii) pedido de acesso à informação; iii) classificação do material; iv) identificação de informações ausentes.

OFICINA DE ORÇAMENTO TEMÁTICO DE MOBILIDADE URBANA

A Oficina OTMU foi realizada nos dias 16 e 17 de fevereiro de 2019 e contou com a presença dos coletivos acima mencionados, parceiros do Nossa BH no projeto Mob-Cidades: BH em Ciclo, Move Cultura, Instituto Equale, Fórum das Juventudes, MU-DEVI, OSBH, Tarifa Zero BH e dois ativistas independentes (Juliano Augusto e Patrícia Ferreira). A oficina teve como objetivos a apresentação da metodologia de orçamentos temático, a aproximação dos participantes com a peça orçamentária de Belo Horizonte e a definição de programas que seriam selecionados para uma primeira triagem de políticas públicas relacionadas à mobilidade urbana.

No caso, a peça orçamentária em foco era o Plano Anual de Ação Governamental referente aos anos de 2018 a 2021 (PPAG 2018-2021), disponível neste site. O PPAG é a peça de planejamento orçamentário de médio prazo, referente a quatro anos, que explica diretrizes, objetivos, programas, ações e metas a serem atingidas. Nele, estão organizadas as diversas políticas públicas do município, seguindo as seguintes classificações, da mais abrangente para a mais restrita: Áreas de Resultado > Programas > Itens de projeto ou atividade > Subitens de projeto e atividade.





No PPAG de Belo Horizonte, existe uma Área de Resultado denominada Mobilidade Urbana, na qual estão inseridas as políticas públicas que a gestão municipal classificou como parte do tema. No caso do OTMU, foram buscados programas, itens e subitens em outras Áreas de Resultado que poderiam estar relacionados à mobilidade urbana. Essa primeira seleção de programas foi realizada, conforme mencionado na introdução desta seção, pelas organizações presentes na Oficina OTMU e com o olhar voltado para as transversalidades da mobilidade urbana e sua relação com a efetivação de direitos humanos. Foram selecionados os seguintes programas, que são apresentados de forma mais detalhada no pedido de acesso à informação em anexo:

PROGRAMAS SELECIONADOS NA OFICINA OTMU

ÁREA DE RESULTADO	PROGRAMA
Atendimento ao Cidadão e Melhoria da Gestão Pública	012. Gestão do Sistema de Controle Interno
	085. Gestão da Política de Tecnologia da Informação e Comunicação
	093. Articulação de Políticas
	148. Gestão do Planejamento, Orçamento e Informação
	227. Orçamento Participativo e Participação Popular
302. Belo Horizonte Cidade Inteligente	
Proteção Social, Segurança Alimentar e Esportes	019. Proteção Social Básica
	101. Promoção e Democratização das Práticas de Esportes e Lazer
	123. Gestão da Política de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania
Habitação, Urbanização, Regulação e Ambiente Urbano	127. Promoção e Defesa de Direitos Humanos e Cidadania
	057. Gestão da Política Urbana
	059. Coordenação da Política Urbana
	084. Serviços de Iluminação Pública
Segurança	225. Assentamentos de Interesse Social
	109. Operacionalização dos serviços de segurança
Educação	167. Gestão da política de educação inclusiva e diversidade étnico-racial
	168. Gestão da Política do Ensino Fundamental





ÁREA DE RESULTADO	PROGRAMA
Mobilidade Urbana	060. Gestão da Mobilidade Urbana
	062. Gestão do Sistema Viário Municipal
	303. Mobilidade: Atendimento, Operação, Fiscalização e Modernização Tecnológica
	304. BH Inclusiva, Segura e Cidadã
	305. Qualidade no Transporte Coletivo: um direito de todos
Sustentabilidade Ambiental	307. Sustentabilidade e Educação Ambiental

fonte: Elaboração própria com base em PPAG 2018-2021

PEDIDO DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Havendo a seleção de Programas e seus itens e subitens de projetos e atividades, realizada na Oficina de OTMU, passou-se para a confecção do pedido de informações para a Prefeitura de Belo Horizonte (ver o pedido em anexo). Esta etapa e as seguintes foram realizadas pela autora deste relatório.

O objetivo do pedido de informações era conseguir os dados de execução orçamentária com o maior grau de detalhes possível, para se depreender quais eram os itens e subitens realmente relacionados com a mobilidade urbana, a partir do que foi selecionado. Isso implicaria uma discriminação maior das informações do que as disponíveis no próprio PPAG 2018-2021, mas, também, do que as que são apresentadas pela PBH em sua prestação de contas quadrimestrais. No caso, o grau de detalhamento da prestação de contas é igual ao das informações disponíveis no PPAG. Essas informações são muito condensadas, incluindo em Programas e seus itens e subitens gastos das mais diversas naturezas.

Contudo, apesar da insistência e formalização de pedidos complementares, não foi possível obter via Lei de Acesso à Informação, os dados com o grau de detalhamento desejado. Os dados disponibilizados pela administração municipal, em resposta aos pedidos, foram os mesmos daqueles disponibilizados pelas prestações de contas municipais, no caso o documento intitulado “Relatório Comparativo do Orçamento com Execução Analítico - 3o. quadrimestre” (ano base: 2018).

Apesar do grau de detalhamento das informações não ser o ideal, conforme será abordado também no último tópico desta seção, optou-se pela realização do presente Orçamento Temático com base nos dados disponíveis. Isso se justifica, porque as informações relativas à mobilidade urbana estão concentradas, majoritariamente, na Área de Resultado de mesmo nome e devido ao fato que o presente orçamento temático tem como função comparar os gastos com os principais modos de transporte, o que será possível ser realizado com os dados disponíveis.





CLASSIFICAÇÃO DO MATERIAL

Tendo definido a base de dados como o Relatório Comparativo do Orçamento com Execução Analítico - 3º. quadrimestre (ano base 2018), passou-se para a etapa de classificação. Para tanto, era necessário ter uma primeira aproximação com os Programas selecionados e com as categorias pré-definidas. Como qualquer processo de classificação, foi uma atividade de múltiplas interações com o material para se compreender os significados e limites das categorias iniciais e o teor dos Programas sobre os quais se trabalhava.

Na planilha de trabalho foram separados os Programas selecionados (Tabela 01) e iniciou-se a classificação, tendo como unidade de análise o menor nível disponível, qual seja o de “subitem de projeto e atividade”. Os códigos usados para classificação foram definidos na Oficina de Orçamento Temático de Mobilidade Urbana. Nesta primeira classificação foram aplicados tais códigos, sendo que foi possível perceber que alguns não se encaixavam tão bem para a realidade de Belo Horizonte, sendo necessário realizar pequenos ajustes, que buscaram não comprometer a análise comparativa das classificações locais com as de outras cidades (a tabela com os códigos consolidados está disponível em anexo).

Ao fim da primeira etapa, foram classificadas 1390 entradas da planilha de Excel, sendo que 1016 não diziam respeito a mobilidade urbana (sendo classificadas como “n/a”) e para 179 faltavam informações sobre a relação do subitem com a área e mobilidade urbana.

Passou-se, então, para uma segunda etapa de classificação. Ela consistiu em verificar a coerência das classificações já realizadas e buscar novas informações sobre os itens que foram marcados com o código “falta informação”. Essa pesquisa foi realizada tanto no documento de prestação de contas de metas físicas da prefeitura, que usa como base a mesma estrutura organizativa do PPAG, quanto informações disponíveis nas plataformas oficiais da Prefeitura de Belo Horizonte. Após a segunda classificação, aumentaram as entradas compreendidas como não aplicáveis à mobilidade urbana para 1064, sendo que 136 subitens permaneceram marcados como “falta informação”, devido a seu potencial de relação com a mobilidade urbana.

Por fim, o material efetivamente classificado como relativo ao tema da mobilidade urbana resultou em 190 subitens de projeto e atividade da prestação de contas referentes ao ano de 2018. Dos programas listados na Tabela 01, relativos à primeira seleção de programas que poderiam ter projetos e atividades relacionados à mobilidade urbana, foram excluídos os seguintes: 012 - Gestão do Sistema de Controle Interno, 093 - Articulação de Políticas, 225 - Assentamentos de Interesse Social, 227 - Orçamento Participativo e Participação Popular. Os demais estão inseridos na análise que será realizada.





UMA NOTA SOBRE AS AUSÊNCIAS

Como foi mencionado, o presente orçamento temático parte do pressuposto que o direito à mobilidade urbana não é apenas um direito em si mesmo, mas também é transversal à realização de outros direitos. Assim, a mobilidade urbana impacta e é impactada por outras políticas públicas, sendo retroalimentada por restrições de direitos. É o caso, por exemplo, dos maiores empecilhos para a mobilidade de mulheres, marcada pela sobrecarga dos trabalhos de cuidado e pela violência sexual em seus deslocamentos; da segregação socioespacial que recai majoritariamente sobre a população negra; dos perigos de deslocamento para idosos e crianças; e da violência sobre a população LGBTQIA+ em seus percursos na cidade, dentre outras interseccionalidades. Especificamente sobre as relações entre mobilidade, gênero, raça e mudanças climáticas, o Nossa BH realizou o evento Cidades e Corpos, que, em breve, terá seu relatório publicado.

Ao longo da classificação do material, adotou-se um olhar em busca de políticas de mobilidade urbana que fosse sensível a essas particularidades. Contudo, seja pela inexistência dessas políticas ou pelo baixo grau de detalhamento, foi praticamente impossível encontrar previsões orçamentárias que se voltassem para a diminuição dessas desigualdades, que se manifestam nas formas como as pessoas têm acesso e se locomovem na cidade.

De fato, foram identificadas apenas duas políticas específicas. No Programa “Proteção Social Básica” há um gasto específico de auxílio transporte no subitem “Inserção e manutenção cadastral das famílias no Cadastro Único - CADÚNICO” e no Programa “Promoção e Defesa de Direitos Humanos e Cidadania”, há o subitem voltado para as mulheres que também envolve o auxílio transporte, que é denominada “Alimentação e Transporte para as mulheres acolhidas pelo Benvinda e seus filhos”.





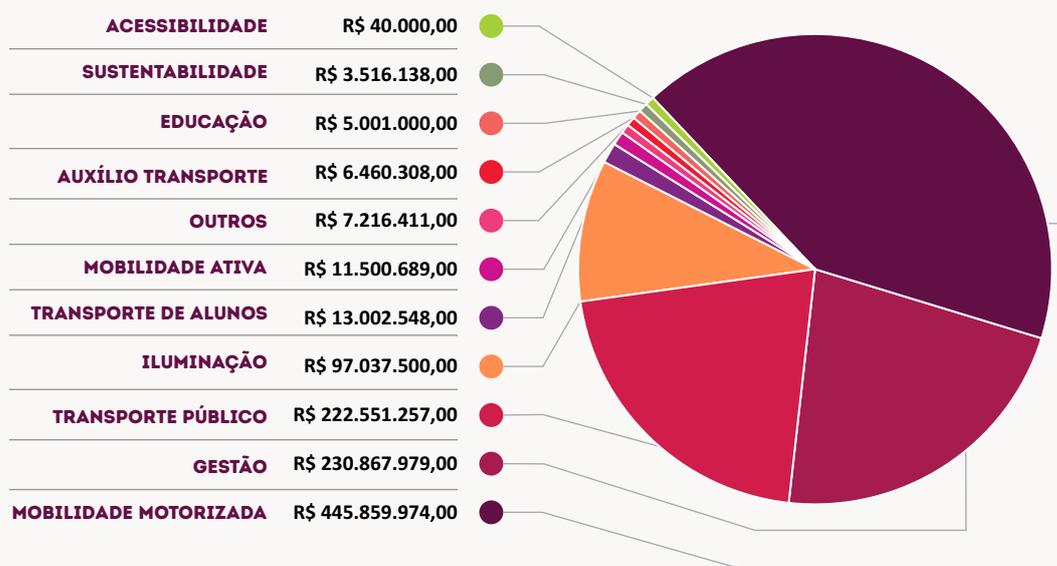
ANÁLISE QUALITATIVA DOS DADOS

TENDO APRESENTADO O PROCESSO DE COLETA E ANÁLISE DOS DADOS PARA O PRESENTE ORÇAMENTO TEMÁTICO DE MOBILIDADE URBANA, PASSA-SE PARA A ANÁLISE DE SUAS INFORMAÇÕES.

VISÃO GERAL

Para o ano de referência, qual seja 2018, o OTMU tem um valor total orçado de R\$ 1.043.053.834,00 (um bilhão, quarenta e três milhões, cinquenta e três mil e oitocentos e trinta e quatro reais). Deles, R\$ 553.054.828,14 foram empenhados ainda em 2018, sendo que R\$ 465.452.786,30 foram liquidados e R\$ 455.516.446,57 foram pagos no ano em questão. Isso significa que 43,7% dos recursos orçados em para a mobilidade em 2018 foram efetivamente gastos no ano previsto. Das diversas áreas classificadas do orçamento, apresenta-se a distribuição dos recursos orçados para o ano de 2018

GRÁFICO 1 - TOTAL ORÇADO OTMU 2018



fonte: Elaboração própria com base em PPAG 2018-2021

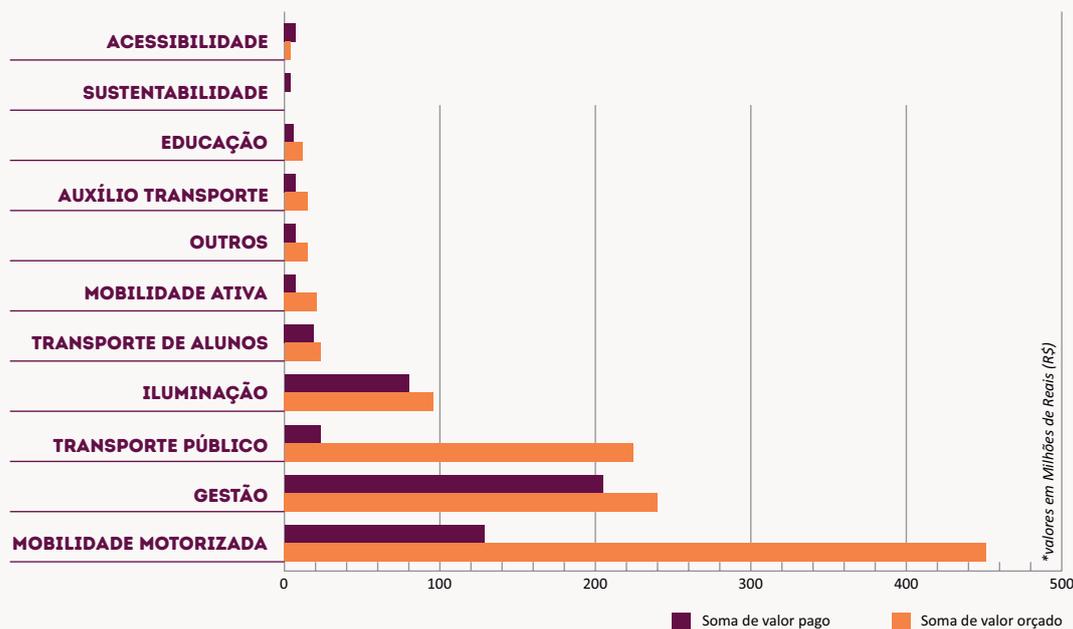
Percebe-se que a maior concentração de recursos está na categoria de Mobilidade Individual Motorizada, com aproximadamente R\$ 446 milhões orçados, o que representa 42,7% de todo o orçamento de mobilidade urbana para 2018. Em seguida, as duas categorias com maior orçamento previsto são a de Gestão com R\$ 231 milhões e de Transporte Público, com R\$ 222 milhões. A Iluminação figura quarto lugar, com R\$ 97 milhões orçados. Essas são as quatro categorias com montante orçamentário mais expressivo, sendo que juntas representam 74,5% do total orçado.





Como são 11 categorias, as outras 7 dividem o restante do orçamento, demonstrando uma grande concentração de recursos em áreas específicas. As menores fatias ficam com a categoria de Educação com R\$ 5 milhões, seguida por Acessibilidade com R\$ 3,5 milhões e por fim Sustentabilidade com apenas R\$ 40 mil previstos para 2018. Torna-se importante, então, verificar e conhecer como foram realizados os gastos nessas categorias em 2018, conforme se visualiza no gráfico a seguir

GRÁFICO 2 / COMPARAÇÃO ORÇADO E PAGO POR CATEGORIA OTMU 2018



fonte: Elaboração própria com base em PPAG 2018-2021

Ao se comparar o total pago em relação ao orçado, é possível perceber que a categoria de Gestão tem o maior valor pago, com R\$205 milhões. A Mobilidade Motorizada tem a segunda maior soma de valor pago, com R\$ 125 milhões efetivamente gastos, seguida da Iluminação, que teve um total de R\$ 81 milhões pagos no ano em análise.

Vê-se, assim, que quase todas as categorias com maiores orçamentos também têm a maior execução, o que demonstra uma priorização da administração pública nessas áreas. A exceção é a categoria de Transporte Público que, apesar de figurar em terceiro lugar no montante orçado, tem uma execução muito baixa, saindo de R\$ 222 milhões orçados para R\$ 18 milhões realmente pagos em 2018. O que mais surpreende é que, apesar desse valor representar 8 % do total orçado no Transporte Público, ele é o quarto maior valor pago em termos nominais no OTMU. Isso significa que, os grandes montantes de pagamento estão concentrados na Gestão, na Mobilidade Individual Motorizada e na Iluminação, que somam R\$410 milhões (ou 90,1%) de todo o valor pago na mobilidade urbana em 2018 e as demais categorias dividem o restante dos R\$ 445 milhões pagos.





As categorias com os menores valores pagos, por sua vez, são, em último lugar a Sustentabilidade, que apesar do baixíssimo recurso previsto, não chegou a realizar qualquer gasto em 2018. Ela é seguida pela categoria de Educação, com apenas R\$ 358 mil pagos e da Mobilidade Ativa, com irrisórios R\$ 690 mil pagos.

Ainda na comparação entre os valores orçados e pagos, vale a pena identificar a proporção da execução orçamentária para cada categoria. Isso porque uma categoria com baixos valores nominais pode ser realizada em bons graus proporcionais, o que indica que a política pública, apesar de ter baixos recursos, foi levada adiante pela administração pública. É o que pode se verificar na tabela abaixo:

TABELA 02 / PERCENTUAL PAGO SOBRE ORÇADO OTMU 2018

Categorias	soma valor orçado (R\$)	soma valor pago (R\$)	Pago/Orçado
Acessibilidade	3.516.168,00	6.283.429,06	178,7%
Gestão	230.867.979,00	204.558.920,92	88,6%
Iluminação	97.037.500,00	81.041.707,18	83,5%
Transporte Alunos	13.002.548,00	10.453.789,20	80,4%
Outros	7.216.411,00	5.070.428,54	70,3%
Auxílio Transporte	6.460.308,00	4.472.854,57	69,2%
Mobilidade Individual motorizada	445.859.974,00	124.707.028,19	28,0%
Transporte Público	222.551.257,00	17.880.411,94	8,0%
Educação	5.001.000,00	357.640,00	7,2%
Mobilidade Ativa	11.500.689,00	690.236,97	6,0%
Sustentabilidade	40.000,00		0,0%

fonte: Elaboração própria com base em PPAG 2018-2021

A categoria de acessibilidade, apesar do baixo valor orçado, teve uma execução orçamentária acima do planejado. E passaram da linha de 50% de pagamentos em relação aos valores orçados as seguintes categorias (em ordem decrescente): Gestão > Iluminação > Transporte Alunos > Outros > Auxílio Transporte.





Por outro lado, a Mobilidade Motorizada, apesar dos altos valores nominais de orçamento e pagamento, figura abaixo da linha de 50% - obtendo uma execução de 28% do valor orçado. Mesmo assim, tendo em vista seu montante, ainda é uma categoria bastante relevante e priorizada pela administração pública.

Abaixo dos 10% de execução e demonstrando uma baixa priorização, estão, em ordem decrescente, as categorias: Transporte Público > Educação > Mobilidade Ativa > Sustentabilidade. Isso significa que, em um ano, quase nada (ou nada, no caso da Sustentabilidade) do que foi planejado nessas áreas foi executado.

Em linhas gerais, a análise comparativa dos gastos realizados em 2018 nas diversas categorias do OTMU leva à conclusão de que há uma prioridade tanto em recursos nominais quanto em percentual executado em três categorias: a Gestão, a Iluminação e a Mobilidade Motorizada. Chama a atenção os baixos recursos efetivamente gastos em Transporte Público, em especial tendo em vista a destinação de valores relevantes para a categoria. Nesse sentido, o planejamento da política pública até parece sensível a demandas do transporte público, mas elas não são efetivadas, mostrando uma falta de priorização e interesse de ver os planos saírem do papel. A Mobilidade Ativa e Sustentável tem baixíssima priorização, tanto em termos de planejamento quanto de execução.

Esse cenário, então, mostra-se contrário às diretrizes do Plano de Mobilidade de Belo Horizonte (PlanMob-BH), em especial a prevista em seu artigo 5º: “1 - priorização dos pedestres e dos modos de transporte não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado”. Também vai em direção contrária à Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2018 (LDO 2018), que prevê em seu artigo 2º, IV, as seguintes prioridades orçamentárias: “incentivo à mobilidade ativa, por meio do uso de transportes coletivos e ativos, também conhecidos como não motorizados, em detrimento do transporte individual motorizado; garantia da mobilidade urbana sustentável e de baixas emissões, além da acessibilidade física e econômica no espaço urbano”.

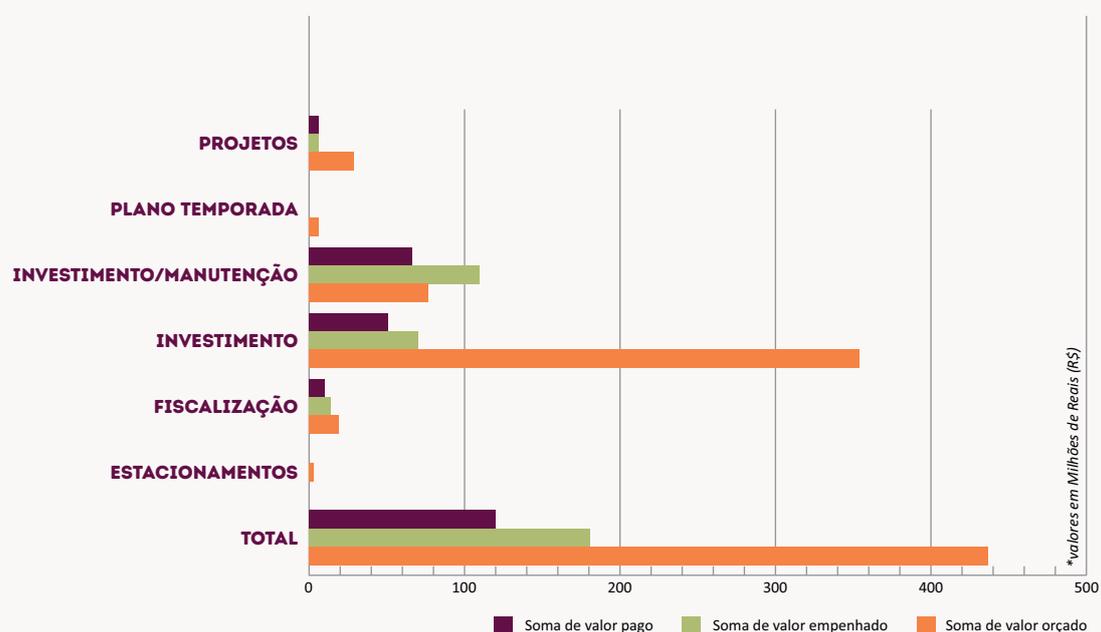




DETALHAMENTO DE CATEGORIAS

MOBILIDADE MOTORIZADA

Como se viu, a categoria de Mobilidade Motorizada foi o modo de transporte com maior quantidade de recursos gastos em 2018 (apenas a categoria de Gestão, que não diz respeito a um modo de transporte específico, que obteve mais investimentos no ano em análise). Torna-se importante, então, compreender como os gastos foram distribuídos nesta categoria, conforme se apresenta no gráfico abaixo:

GRÁFICO 3 / MOBILIDADE MOTORIZADA - DISTRIBUIÇÃO

A subcategoria que combina os gastos em investimentos e manutenção (auto investimento + auto manutenção) é a que teve o maior valor pago em 2018, até mesmo empenhado um valor superior do que o planejado para o mesmo ano. Essa categoria diz respeito ao Programa 62 - Gestão do Sistema Viário Municipal, seu item “Implantação e Reconstrução de Vias Públicas” e seu subitem “Serviço de Implantação, Pavimentação, Requalificação e Manutenção de Vias Públicas”. Especificamente, foram orçados R\$77 milhões para a categoria, tendo sido empenhados R\$ 107 milhões no ano de 2018 e foram efetivamente pagos aproximadamente R\$72 milhões no ano encerrado. Como se vê, esse subitem concentra uma série de intervenções realizadas em vias públicas, voltadas tanto para o investimento em novas vias, quanto para a manutenção de vias existentes.





O segundo maior gasto está na categoria que concentra os investimentos ligados à criação e ampliação da oferta de vias e rodovias. Nela estão as grandes obras estruturantes do sistema viário da cidade, como o Complexo da Lagoinha, a Via 710 e o Boulevard III. Além delas, existem intervenções em assentamentos precários e uma atuação específica no Anel Rodoviário que têm levado a gastos voltados para a construção de vias e rodovias. Essa categoria, até mesmo, tem gastos realizados em reassentamentos de famílias, mostrando a íntima relação existente entre a política de mobilidade urbana e de habitação. Ao se somarem as duas categorias, tem-se que 87,1% do total gasto na categoria de Mobilidade Individual Motorizada ocorreu para o investimento em novas vias e a manutenção daquelas existentes.

A subcategoria que figura em terceiro lugar em gastos na Mobilidade Individual Motorizada é a referente à fiscalização, tendo sido pagos R\$13 milhões dos R\$24 milhões orçados para o ano. Ela diz respeito ao subitem “Implantação do Plano de Fiscalização da Mobilidade”, referente ao programa “303 - Mobilidade: Atendimento, Operação, Fiscalização e Modernização Tecnológica”. Entende-se que o gasto com fiscalização é positivo para a maior efetividade da regulamentação de trânsito.

Por fim, duas subcategorias não tiveram gastos no ano, a voltada para os estacionamentos e a de plano-temporada. A primeira refere-se ao subitem “Modernização do Estacionamento Rotativo - Sistema Eletrônico”, que apesar de estar sendo implantado no município, não teve gastos retirados de sua rubrica específica, o que é um problema para a compreensão dos custos efetivos com a transição do estacionamento rotativo de papel para o sistema eletrônico. A segunda diz respeito ao subitem “Implantação de Plano de Operação de Trânsito nos Grandes Eventos”, que tinha um valor orçado apenas simbólico, (de R\$1.000,00) e não teve gastos.





MOBILIDADE COLETIVA

Para a análise deste OTMU, considerou-se que algumas categorias compõem a Mobilidade Coletiva, agrupadas em “Auxílio Transporte”, “Transporte Alunos” e “Transporte Público”. Sua distribuição e valores orçado, empenhado e pagos são apresentados na tabela abaixo:

TABELA 03 / VALORES DA MOBILIDADE COLETIVA - OTMU 2018

Categorias e classificações	Valor Orçado (R\$)	Valor Empenhado (R\$)	Valor Pago (R\$)
Auxílio Transporte (Total)	6.460.308,00	4.925.803,91	4.472.854,57
TP.Aux.Transporte	3.799.742,00	3.371.447,91	3.011.164,13
TP.Aux.Transporte+Orgao.gestao	2.560.566,00	1.483.556,00	1.431.997,39
TP.tarifa.auxilio	100.000,00	70.800,00	29.693,05
Transporte Alunos (Total)	13.002.548,00	10.886.351,60	10.453.789,20
Transporte.alunos	12.852.548,00	10.886.351,60	10.453.789,20
Transporte alunos: permissões	150.000,00	0	0
Transporte Público (Total)	222.551.257,00	21.640.361,15	17.880.411,94
TP.BRT.MANUTENÇÃO	18.348.257,00	19.009.966,12	15.250.016,91
TP.investimento	1.000,00	0	0
TP.Meio.passe.estudantes	3.000.000,00	2.630.395,03	2.630.395,03
TP.Metro.investimento	200.200.000,00	0	0
TP.Onibus.investimento	1.000,00	0	0
TP.Onibus.projeto	1.001.000,00	0	0
Total Mobilidade Coletiva	242.014.113,00	37.452.516,66	32.807.055,71

fonte: Elaboração própria com base em PPAG 2018-2021

A partir da análise da tabela 3, percebe-se que o maior valor orçado refere-se ao investimento no metrô, com R\$ 200 milhões planejados para a expansão de linhas. Belo Horizonte tem uma grande demanda represada pelo metrô e há anos o orçamento de mobilidade urbana prevê uma quantia de dinheiro a ser investida em sua expansão, contudo tal subitem de projeto-atividade nunca é efetivado. Sabe-se que R\$ 200 milhões são insuficientes para a ampliação das linhas, obra que depende de recursos estaduais e federais. Em termos de análise, essa rubrica acaba por superestimar o valor orçado da mobilidade urbana como um todo e da mobilidade coletiva especificamente. Em termos práticos, reafirma-se a urgência de efetivar os planos de implementação de novas linhas de metrô, investimento essencial para uma cidade conturbada e do porte como de Belo Horizonte, podendo trazer maior eficiência nos deslocamentos em termos de tempo, distância e quantidade de pessoas locomovidas.





Em uma ordem de grandeza menor, mas ainda relevante, está a previsão de gasto com o BRT Move, que teve R\$18 milhões orçados para 2018. Apesar de ser operado por empresas privadas, a responsabilidade pela manutenção do sistema BRT, em especial suas estações, é da Prefeitura de Belo Horizonte. Ao se observar os valores pagos, percebe-se que este é o maior gasto que o Município de fato realiza com a mobilidade coletiva da cidade, tendo pago R\$15 milhões para a manutenção do BRT. O transporte de alunos, por sua vez, teve uma boa execução orçamentária e representa a segunda categoria com maiores valores previstos: foram orçados R\$13 milhões, dos quais R\$ 10 milhões foram pagos. Nela estão inseridas atividades de transporte de alunos da rede pública, com o serviço ofertado pela própria administração municipal de Transporte Escolar. A própria natureza desta subcategoria, que diz respeito ao funcionamento cotidiano das escolas, faz com que seja necessária uma boa execução de seus valores, podendo ser questionado o porquê de não ter sido uma execução próxima aos 100%. Já a subcategoria “Transporte alunos: permissões” diz respeito a um subitem previsto no orçamento, chamado “Disponibilização de Serviço/Aplicativo de Substituição Emergencial para os Permissionários do Transporte Escolar”, que não teve gastos para o ano de 2018.

Quanto à categoria de auxílio transporte, ela previu um orçamento de R\$6 milhões para 2018, dos quais foram gastos R\$4 milhões. Essa categoria foi dividida em três subcategorias, tendo em vista as especificidades destes auxílios transporte: a “TP.Aux. Transporte” diz respeito ao pagamento de vale-transporte pela Prefeitura para seus funcionários; a “TP.Aux.Transporte+Orgao.gestao” tem o mesmo teor, mas é específica para funcionários da gestão da mobilidade urbana (BHTRANS); e a “TP.tarifa. auxilio” contém os gastos com passagens para pessoas cadastradas no CADÚNICO e no programa Benvinda - esta se diferencia das demais, por serem políticas públicas de assistência social e direitos humanos que viabilizam a mobilidade urbana de pessoas em situação de vulnerabilidade por meio do pagamento de suas passagens de ônibus. No caso, vê-se que os gastos mais substantivos estão no pagamento do auxílio transporte de funcionários, com R\$ 4,5 milhões gastos nestas categorias e apenas R\$ 30 mil (de um total de R\$100 mil orçados) pagos no auxílio de políticas públicas.

Ainda no tema das tarifas de ônibus, identifica-se que o único programa de subsídio tarifário existente no município é o pagamento de meio passe estudantil, uma política bastante restritiva no perfil de pessoas atendidas. No ano de 2018, R\$3 milhões estavam orçados para o meio-passe, sendo que R\$2,6 milhões foram efetivamente pagos. Tendo em vista que essa política é de baixo alcance, entende-se que ela devia ser ampliada e, no mínimo, ter uma execução orçamentária equivalente ao total orçado para o ano (R\$3 milhões).

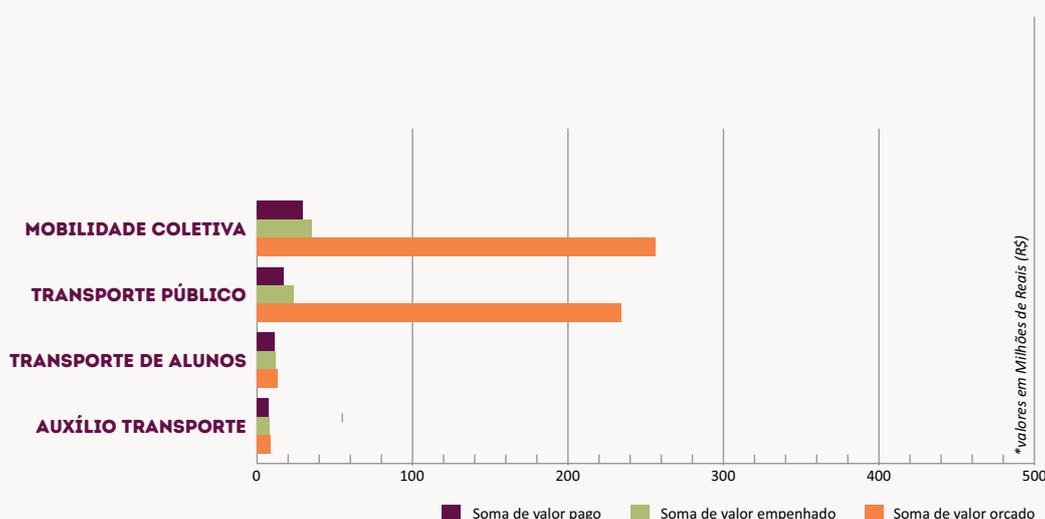




Com isso, reafirma-se que o valor da tarifa de ônibus é um problema no município, sendo demasiado alta e configurando-se como uma barreira de acesso à cidade, ainda mais para pessoas mais pobres, com trabalho precarizado, moradores de periferias e jovens e estudantes. A ausência de uma política de subsídio sistêmica reforça as exclusões e sobrecarrega o usuário pagante, que arca com todos os custos do transporte público.

Tendo realizado esta análise, consolida-se a distribuição das subcategorias da Mobilidade Coletiva no seguinte gráfico:

GRÁFICO 04 / MOBILIDADE COLETIVA - DISTRIBUIÇÃO CONDENSADA



fonte: Elaboração própria com base em PPAG 2018-2021

Como um todo, portanto, vê-se que a execução da Mobilidade Coletiva é muito baixa, tendo sido pagos R\$111 milhões dos R\$403 milhões orçados. Isso representa 27,6% de pagamento em comparação com o previsto para o ano de 2018. Esse percentual é muito melhor nas subcategorias de Transporte de Alunos (80,4%) e Auxílio Transporte (69,2%). Já a subcategoria de Transporte Público realizou apenas 8,0% de seu total orçado.

A baixa execução orçamentária da subcategoria de Transporte Público mostra uma estagnação da política pública nesta área, sendo que não ocorreram gastos em projetos ou em investimentos em ônibus e metrô ao longo do ano em análise. Os gastos realizados se concentraram em maior medida na manutenção do BRT Move e no meio passe estudantil. Por mais que estes sejam gastos necessários, quer-se chamar a atenção para a limitação dos gastos em transporte público na cidade, que tem perdido passageiros, velocidade média e hoje opera ilegalmente sem agentes de bordo. O cenário do transporte público é crítico e a execução orçamentária nesta área não responde a sua demanda de priorização de gastos.

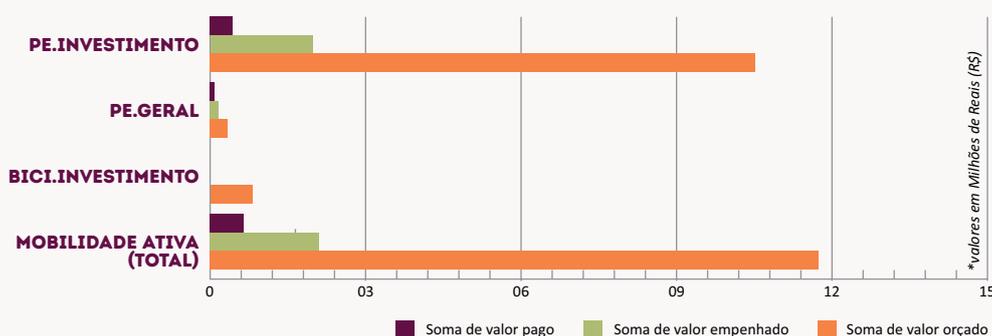




MOBILIDADE ATIVA E SUSTENTABILIDADE

Como se viu anteriormente, o orçamento voltado para a Mobilidade Ativa e para a Sustentabilidade é muito baixo, tanto em seus valores orçados quanto em sua execução efetiva. Primeiramente, será abordada a distribuição de gastos na categoria de Mobilidade Ativa, conforme o gráfico abaixo:

GRÁFICO 05 / MOBILIDADE ATIVA - DISTRIBUIÇÃO



fonte: Elaboração própria com base em PPAG 2018-2021

Vê-se que a categoria de Mobilidade Ativa é composta apenas por três subcategorias, de investimentos a pé, de gastos gerais na mobilidade pedestre e de investimentos em bicicleta. Esta já é uma visão limitada do que constitui uma política sistêmica de mobilidade ativa, que envolveria, ao menos, gastos de manutenção e projetos também. Porém, mesmo sendo restrita e com orçamento pequeno, a Mobilidade Ativa tem uma execução baixa: dos R\$11,5 milhões orçados, apenas R\$690 mil foram pagos. Isso representa apenas 6,0% do total orçado para o ano.

Desta execução, a maior parte se concentra na subcategoria “pe.investimento”, cujos gastos dizem respeito à subitem “Projeto Mobicentro - Implantação de Novas Intervenções” (R\$500 mil). O Mobicentro é composto de intervenções voltadas para a mobilidade a pé na área central da cidade. Apesar do centro concentrar um altíssimo fluxo de pedestres, chama-se a atenção para a limitação destes investimentos na mobilidade a pé no centro da cidade. Essa priorização não só vai contra o princípio da equidade na distribuição de recursos nas diversas áreas da cidade como ignora o fato de que os deslocamentos a pé cotidianos se dão nos bairros em que as pessoas residem. A situação de calçadas e manutenção de vias voltadas para pedestres em diversos bairros e periferias é muito pior do que no centro da cidade, onde os olhares e recursos são concentrados ao longo dos anos. Assim, entende-se que deveria haver uma política sistêmica de qualidade da mobilidade ativa em bairros fora do centro.





Por sua vez, a subcategoria “pe.geral” diz respeito a programas de uso de ruas para fins de lazer, fechando-as para os carros e abrindo-as para as pessoas. São dois programas desenvolvidos pela prefeitura, o “BH é da Gente” e o “Domingo a Rua é Nossa”, que executaram R\$175 mil no ano de 2018. Entende-se que esses programas devem ser valorizados, a partir de uma perspectiva de transformação dos usos da cidade para o lazer e a cultura, fortalecendo tais atividades em bairros para além do centro.

Quanto à bicicleta, rechaça-se a ausência de gastos na área. A demanda pelo uso da bicicleta é crescente, como mostram as contagens de ciclistas realizadas anualmente pela BH em Ciclo na cidade. Além disso, existe o Plano de Mobilidade por Bicicleta (o PlanBici), que já foi aprovado pela Prefeitura, mas nunca foi executado. Os poucos (porém importantes), investimentos já realizados em bicicletas precisam de manutenção. Assim, vê-se que a política de mobilidade por bicicleta não tem sido priorizada pela prefeitura.

Tendo em vista que a Mobilidade Ativa é a mais sustentável ambientalmente para a cidade, aproveita-se para retomar o fato que políticas específicas de sustentabilidade ambiental nas cidades também não têm sido desenvolvidas. Conforme apresentado na tabela abaixo:

TABELA 04 VALORES DA SUSTENTABILIDADE - OTMU 2018

Categorias e classificações	VALOR ORÇADO (R\$)	VALOR EMPENHADO (R\$)	VALOR PAGO (R\$)
Sustentabilidade (Total)	40.000,00	0	0
Sust.GEE	20.000,00	0	0
Sust.outros	20.000,00	0	0

fonte: Elaboração própria com base em PPAG 2018-2021

Como mencionado no tópico “Visão Geral”, esta é a categoria com menor valor destinado. De fato, ela é composta pelos subitens: “Revisão do Plano Municipal de Redução de Emissões de Gases de Efeito Estufa - PREGEE” e “Elaboração do Plano Municipal de Adaptação e Resiliência de BH”, ambos serviços de consultoria e planejamento que se relacionam com a mobilidade urbana. Hoje, em Belo Horizonte, o transporte motorizado é o maior responsável por emissões de gases de efeito estufa. O planejamento e a execução de medidas de combate a tais emissões é essencial para a garantia de uma vida urbana saudável e resiliente. Contudo, viu-se que as iniciativas ainda na área de planejamento não saíram do papel no ano de 2018, apesar de seu baixíssimo custo para o orçamento municipal. O alinhamento de prioridades para uma mobilidade urbana sustentável, em conexão com as políticas de urbanas e ambientais é urgente hoje.



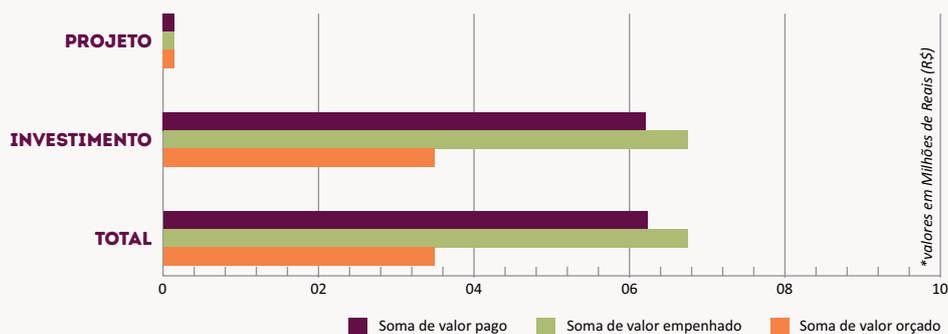


ACESSIBILIDADE

Para que haja uma política de mobilidade urbana democrática e inclusiva é necessário que ela seja acessível. Entende-se que hoje há uma limitação muito grande nas políticas de acessibilidade na mobilidade em Belo Horizonte, tendo como principal indicador a presença de elevadores nos ônibus, o que, por si só é bastante problemático: os elevadores são limitados, não podem ser operados autonomamente pelas pessoas com deficiência física, não atendem as pessoas com restrições de locomoção que não sejam cadeirantes, não atendem pessoas com outras deficiências e, no cenário da retirada ilegal dos agentes de bordo dos ônibus, têm levado a um maior empecilho em seu uso, uma vez que agora são operados pelos motoristas.

Nesse cenário, o Movimento Unificado de Deficientes Visuais (MUDEVI) tem desenvolvido ações pela acessibilidade visual no transporte público, algumas que estão presentes no orçamento de 2018, fruto de incidência desenvolvida pelo MobCidades. São elas: a “Implantação de sinais de pedestre com sonorização, para garantia da acessibilidade às pessoas com deficiência visual e mobilidade reduzida” e o “Auxílio para deslocamento das pessoas com deficiência visual ou mobilidade reduzida nas estações de integração MOVE”. Além dessas medidas, algumas outras políticas estão inseridas na categoria de Acessibilidade, estando distribuídas da seguinte forma no gráfico abaixo:

GRÁFICO 06 / ACESSIBILIDADE - DISTRIBUIÇÃO



fonte: Elaboração própria com base em PPAG 2018-2021





Primeiramente, chama-se a atenção para o baixo valor orçado na categoria de Acessibilidade: R\$3,5 milhões. Contudo, seu pagamento supera o valor orçado, chegando a R\$6 milhões pagos e quase R\$7 milhões empenhados. Essa superação de valor, apesar de parecer um mau planejamento orçamentário, é positiva por responder a uma demanda latente das pessoas com deficiência. De fato, o maior valor pago nesta política diz respeito ao projeto presente na Área de Resultado de Educação, chamado “Apoio a inclusão de alunos com deficiência no cotidiano escolar”, que executou R\$6 milhões no subitem “Transporte Escolar Acessível”.

Apenas outro subitem teve gastos na Acessibilidade, o qual também superou seu valor orçado, agora na categoria “acessibilidade.projeto”. Foram gastos R\$6,5 mil no subitem “Realização e divulgação de Mapeamento de processos e fluxos de atendimento da política da pessoa com deficiência”, ação voltada para o planejamento de política pública. Assim, apesar do gasto em Acessibilidade ter sido superior ao orçado, ele ainda é muito limitado, com um foco específico em estudantes da rede pública de ensino municipal. As próprias ações desenvolvidas pelo Mudevi em parceria com o MobCidades, que são geridas pela BHTRANS, não tiveram qualquer gasto em 2018. Isso mostra uma falta de prioridade do tema quando inserido na política específica de mobilidade urbana.





CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente análise do Orçamento Temático de Mobilidade Urbana de Belo Horizonte, referente ao ano de 2018, permite concluir que há uma concentração de gastos nas categorias de Mobilidade Individual Motorizada, Gestão e Iluminação. Somadas, essas categorias totalizam um gasto de R\$410 milhões, o que representa 90,1% do total gasto no ano de 2018. Por mais que seja esperado que a Gestão acumule um valor significativo do OTMU, chama-se a atenção para a inversão de prioridades levada adiante pela administração municipal ao se comparar os gastos realizados na Mobilidade Motorizada com os realizados na Mobilidade por transporte Coletivo, Mobilidade Ativa, Sustentabilidade e Acessibilidade.

Ao contrário do estipulado pelas peças de planejamento municipal, de curto, médio e longo prazos - em especial o PlanMob-BH e a LDO 2018 - a priorização de gastos na mobilidade urbana segue voltado para a Mobilidade Individual Motorizada, a qual tem a segunda maior soma de valor pago, com R\$125 milhões efetivamente gastos. Desse valor, 87,1% ocorreu em atividades voltadas para o investimento em novas vias e a manutenção daquelas existentes.

No que diz respeito à Mobilidade Coletiva, ela teve uma execução baixa, de apenas 27,6% do total orçado. Viu-se que o percentual executado foi maior no Transporte de Alunos e no Auxílio Transporte, chegando apenas a 8,0% no Transporte Público. Como o gasto principal no Transporte Público foi voltado para a manutenção do BRT Move, conclui-se que há uma estagnação na política pelo transporte público, que devia ser priorizada pelo município.

Por sua vez, as categorias de Mobilidade Ativa, Sustentabilidade e Acessibilidade têm baixos orçamentos previstos, sendo que as duas primeiras tiveram baixíssima e nenhuma execução. Já a última, apesar de ter tido uma execução positiva, ela se concentrou em uma única atividade, a de Transporte Escolar Acessível, o que é uma perspectiva ainda muito restrita das demandas da acessibilidade na mobilidade urbana.

Isso posto, conclui-se que, apesar das peças de planejamento priorizarem a mobilidade ativa, coletiva, acessível e sustentável a prática da política pública vai em sentido contrário do planejado. Entende-se que essa lógica deve ser revertida e as peças de planejamento serem efetivadas. Inclusive, pontua-se que medidas baratas podem ser bem eficazes para levar adiante essas prioridades.



ORÇAMENTO
TEMÁTICO DA
MOBILIDADE
URBANA

RIO DE JANEIRO





CASA
FLUMINENSE



ORÇAMENTO
TEMÁTICO DA
MOBILIDADE
URBANA

RIO DE JANEIRO

MUNICÍPIOS DE
JAPERI, RIO DE
JANEIRO, E SÃO
GONÇALO



APRESENTAÇÃO

O MOBCIDADES, A METODOLOGIA ORÇAMENTO & DIREITOS E A ELABORAÇÃO DOS ORÇAMENTOS TEMÁTICOS DA MOBILIDADE URBANA

Esta análise foi elaborada no âmbito do Projeto MobCidades - Mobilidade, Orçamento e Direitos. Coordenado pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) em parceria com dez movimentos da Rede Cidades por Territórios Justos, Democráticos e Sustentáveis, o projeto tem por objetivo fortalecer as organizações da sociedade civil (OSCs) para o monitoramento do orçamento e a incidência da Política de Mobilidade Urbana. A iniciativa conta com o financiamento da União Europeia e contempla mais de 50 OSCs das dez cidades participantes: Belo Horizonte (MG), Brasília (DF), Ilhabela (SP), Ilhéus (BA), João Pessoa (PB), Piracicaba (SP), Recife (PE), Rio de Janeiro (RJ), São Luís (MA) e São Paulo (SP).

Iniciado em 2017, o MobCidades tem atuado na articulação e capacitação de organizações da sociedade civil para a popularização do conceito de **direito à cidade** e o **monitoramento e atuação política** na elaboração das leis orçamentárias. Além disso, os movimentos que o integram têm atuado no levantamento de dados sobre **transparência e mobilidade** nos municípios, na elaboração de **Orçamentos Nacional e Municipais Temáticos da Mobilidade Urbana**, na incidência para a regulamentação do transporte como direito social e na discussão da temática mobilidade e gênero.

A metodologia orientadora do projeto chama-se Orçamento e Direitos e foi desenvolvida pelo Inesc. Tem como base o Pacto Internacional pelos direitos econômicos, sociais culturais (Pidesc), que prevê a obrigação dos Estados de garantir o máximo de recursos para a realização progressiva de direitos, sem discriminação. A partir desse pacto, a instituição desenvolveu um olhar para o orçamento e as políticas públicas, observando se a forma de arrecadação e distribuição dos recursos se pautam pela i) justiça fiscal, se utilizam o ii) máximo de recursos disponíveis nos orçamentos para a iii) realização progressiva de direitos, com base nos princípios da iv) não-discriminação e da v) participação popular.

Segundo o Inesc, é necessário que esses cinco pilares sejam respeitados para que o orçamento público esteja de fato garantindo direitos: a partir deles, podemos verificar o compromisso do poder público na criação e efetivação de políticas públicas. Um dos desdobramentos da metodologia Orçamento & Direitos é a elaboração de Orçamentos Temáticos (OT) de cada política, nos quais são analisadas a prioridade dada ao tema no planejamento dos governos e a execução orçamentária destinada à sua efetivação em determinado período de tempo. Nesta série de Orçamentos Temáticos, abordamos as políticas de Mobilidade Urbana nas dez cidades integrantes do MobCidades.





O MOBCIDADES NA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO

O grupo de trabalho do Rio de Janeiro é capitaneado pela Casa Fluminense e tem como parceiros diretos o Mobiliza Japeri, a MobiRio, o Observatório Social do Rio de Janeiro e a União Gonçalense de Ciclistas. Abaixo, um breve resumo de cada instituição:

CASA FLUMINENSE

Formada em 2013 por ativistas, pesquisadores e cidadãos identificados com a visão de um Rio de Janeiro mais integrado, a Casa acredita que a realização deste horizonte passa pela afirmação de uma agenda pública aberta à participação de todos os fluminenses e destinada universalmente a todo o seu território e população e não apenas - ou prioritariamente - para as áreas centrais da capital. Funcionamos assim como pólo de uma rede de pessoas e organizações dedicado a fomentar ações compartilhadas voltadas à promoção de igualdade, ao aprofundamento democrático e ao desenvolvimento sustentável no Rio, alcançando por inteiro nossa “cidade metropolitana” comum.

MOBILIZA JAPERI

O Mobiliza Japeri é um movimento social em prol da mobilidade urbana sustentável. Nasceu em Japeri e tem orgulho de defender o transporte público e os deslocamentos não motorizados como direito social, como previsto na Constituição brasileira. O movimento não tem fins políticos partidários e busca dialogar com o poder público, sociedade civil organizada e a população da cidade de Japeri e demais espaços de representação onde o tema mobilidade urbana se faça presente. Acreditamos que soluções em mobilidade urbana é fundamental para pensar a cidade que queremos para hoje e para o futuro, bem como, na luta permanente para o desenvolvimento sustentável da minha, da nossa, da sua Japeri.





OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL - RIO DE JANEIRO

Fundado em junho de 2017, o Observatório Social do Brasil – Rio de Janeiro prima pelo trabalho técnico, fazendo uso de uma metodologia de monitoramento das compras públicas da Rede de Observatórios, desde antes da publicação do edital (fase interna) até o acompanhamento da entrega do produto ou serviço. O Observatório Social é um espaço democrático e apartidário, composto pelo maior número possível de entidades representativas da sociedade civil, com o objetivo de contribuir para a melhoria da gestão pública e do combate à corrupção. Diferente de outras iniciativas de controles sociais, o Observatório Social do Rio atuará na fiscalização do poder público, prioritariamente, municipal do Rio de Janeiro, monitorando os processos de planejamento, contratação, execução e avaliação das políticas públicas, com especial ênfase na ação preventiva, para evitar o mau uso dos recursos públicos e o melhor resultado das políticas públicas. A transparência, a qualidade na aplicação dos recursos públicos e a educação fiscal são basilares para o Observatório Social do Rio de Janeiro.

ASSOCIAÇÃO PELA MOBILIDADE ATIVA DO RIO DE JANEIRO - MOBIRIO

A Associação Carioca pela Mobilidade Ativa (MobiRio) é uma associação sem fins lucrativos e apartidária que tem por finalidade promover a união, a integração e a representação dos usuários de modais ativos na cidade do Rio de Janeiro. Atualmente a equipe é composta por um grupo de 7 voluntários de diferentes áreas de formação.

UNIÃO GONÇALENSE DE CICLISTAS - UGC

Somos uma organização da sociedade civil de ciclistas da cidade de São Gonçalo que surgiu a partir da campanha Bicicleta nos Planos promovida pela União Brasileira de Ciclistas, em 2016. Nossa luta é para que a bicicleta deixe de ser pensada somente como um meio de lazer e seja pensada como transporte público, suficiente para mitigar os problemas com mobilidade e sustentabilidade de uma cidade. Nossa equipe é composta por 4 voluntários e temos atuado no âmbito municipal em defesa da implantação de uma malha cicloviária em São Gonçalo e em âmbito estadual, por meio da articulação com parceiros, em favor de uma reestruturação modal e tarifária do sistema de transportes de alta e média capacidade no Rio de Janeiro.





ESCOPO E METODOLOGIA

Como parte das incidências do projeto, a construção do Orçamento Temático da Mobilidade Urbana (OTMU) objetiva a visualização do diagnóstico da Mobilidade do contexto do seu planejamento e execução orçamentária para o ano de 2018. Foi realizada a análise documental do Plano Plurianual 2018-2020, da Lei Orçamentária Anual de 2018 e a transparência das despesas das cidades de Japeri, São Gonçalo e Rio de Janeiro, extraindo os programas relevantes ao quesito mobilidade. A disponibilização desses documentos pelo poder público está prevista nos art. 48 e 48-A da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

A AVALIAÇÃO RESTRINGIU-SE AOS SEGUINTESS PASSOS:

- Levantamento dos programas e ações de mobilidade do PPA 2018-2020;
- Levantamento dos programas e ações na LOA do ano de 2018;
- Cruzamento de dados das despesas do ano de 2018 com os programas e ações previstos no PPA 2018-2020 a na LOA 2018.

DIANTE DISSO, AS INFORMAÇÕES FORAM DISPOSTAS POR MUNICÍPIO E VINCULADAS AOS CRITÉRIOS DE:

TRANSPARÊNCIA DOS DADOS:

Onde se avalia a disponibilidade da informação necessária para a análise.

RELEVÂNCIA DA MOBILIDADE NO ORÇAMENTO:

O quanto a mobilidade participa dos valores totais dos documentos avaliados.

APLICAÇÃO DOS RECURSOS:

Como ocorre a distribuição do recurso de mobilidade na sua aplicação e o que de fato foi executado.

DIÁLOGO COM DEMANDAS DA SOCIEDADE:

Onde realiza o cruzamento dos dados com programas e projetos das instituições participantes do MobCidades.





INFORMAÇÕES E ANÁLISE QUALITATIVA

PARA PRODUÇÃO DO OTMU DE 2018, AS INFORMAÇÕES FORAM COLETADAS E DESCRITAS ABAIXO POR CADA MUNICÍPIO.

JAPERI

O Mobiliza Japeri é a instituição que representa o município no MobCidades. Para eles a dificuldade de obtenção das informações acaba exigindo a presença física e a abordagem direta, como conta a integrante Patrícia Alves:

“Entramos no site da prefeitura e transparência e na maioria das vezes não achamos as informações que precisamos, então recorremos às secretarias indo direto aos secretários. Alguns solicitam abertura de protocolo na prefeitura com numeração e depois de algum tempo nos devolvem. Dependendo do que for, podemos esperar meses.”

TRANSPARÊNCIA DOS DADOS

Na pesquisa realizada vemos que o site da Prefeitura de Japeri fornece na sua transparência a descrição da lei do Plano Plurianual sem anexos e a LOA 2018 não disponíveis em sua integridade. Para análise e visualização do documento, foi necessário acessar o projeto de lei digitalizado na Câmara de Vereadores, o que não garante a atualização já que é possível incluir emendas ao longo da execução. O documento do PPA também possui similaridade de diretrizes ao município de Serra Alta (SC), o que dificulta verificar os seus critérios de definição.






Portal da Transparência

[HOME](#) [GOVERNO](#) [REDE ESCOLAR](#) [REDE DE SAÚDE](#) [REDE SOCIAL](#) [DIÁRIO OFICIAL](#) [LICITAÇÕES](#) [CONSULTAS](#) [LEGISLAÇÃO MUNICIPAL](#)

Prefeitura

Consultas / Despesas / Prefeitura

Busca Exercício Mês Selezione...

Despesa	Mês	Exercício	Arquivos
CONSULTA DESPESAS 2018	Agosto	2018	
CONSULTA DESPESA PREFEITURA 2017	Dezembro	2017	
CONSULTA DESPESA PREFEITURA 2017	Setembro	2017	

Fonte: <http://www.japeri.rj.gov.br/novatransparencia/despesas/prefeitura>

O portal da transparência do site da prefeitura não demonstra as despesas executadas do ano de 2018. As despesas puderam ser acessadas por meio do portal SIA-PEGOV que foi implantado em 2019, não tendo complementação ou conexão direta com o site original da prefeitura.



 Acessibilidade WWW.JAPERI.RJ.GOV.BR/
 Rua Francisco Da Costa Filho Nº 1993 Santa Inês - Santa Inês
 JAPERI - RJ, 26453-020
 (21) 2664 - 4002

[Página Inicial](#) [Execução Orçamentária](#) [Licitações](#) [RH](#) [Acesso à Informação](#) [Atendimentos](#) [Publicações](#) [Contato](#) [Sobre](#)

Execução Orçamentária

Grupo de Despesas

Exportar

Descrição da Ação	Valores		Empenhado		
	Previsto	Autorizado	Empenhado Período	Empenhado Acumulado	Relação(%) ao Autorizado
Projeto	36.532.804,57	19.664.364,57	12.582.180,84	12.582.180,84	64%
1011 - PROMOVER A INFRAESTRUTURA URBANA	28.883.885,85	12.740.945,85	8.727.850,55	8.727.850,55	69%
3.3 - Outras Despesas Correntes	1.175.052,12	3.570.852,12	3.229.566,95	3.229.566,95	90%
4.4 - Investimentos	27.708.833,73	9.170.093,73	5.498.283,60	5.498.283,60	60%
1038 - IMPLANTACAO DO NUDECS	20.000,00	20.000,00	0,00	0,00	0%
3.3 - Outras Despesas Correntes	20.000,00	20.000,00	0,00	0,00	0%
1046 - INVESTIMENTO NA INFRAESTRUTURA DA SEMFA	100.000,00	50.000,00	0,00	0,00	0%
3.3 - Outras Despesas Correntes	50.000,00	50.000,00	0,00	0,00	0%
4.4 - Investimentos	50.000,00	0,00	0,00	0,00	Nd/Nd
1047 - PROMOVER A REESTRUTURACAO TRIBUTARIA	140.000,00	40.000,00	0,00	0,00	0%
3.3 - Outras Despesas Correntes	120.000,00	20.000,00	0,00	0,00	0%
4.4 - Investimentos	20.000,00	20.000,00	0,00	0,00	0%
1048 - ATUALIZACAO DO CADASTRO IMOBILIARIO	100.000,00	2.500,00	0,00	0,00	0%
3.3 - Outras Despesas Correntes	100.000,00	2.500,00	0,00	0,00	0%





v04.2019.109.06 | dados atualizados em: 16/10/2019 07:53:27

Fonte: <http://siapegov.japeri.rj.gov.br/portal-transparencia/execucao/despesas-acao>





RELEVÂNCIA DA MOBILIDADE NO ORÇAMENTO

Como aprovação no primeiro ano de mandato permite a flexibilidade de apresentação da LOA em conjunto com o PPA, os projetos de lei avaliados produziram a disposição de 8 programas, associados a ações únicas sobre a temática de mobilidade, são eles:

PPA 2018-2020

COD.	PROGRAMA	COD.	Ação
9	OBRAS DE INFRA-ESTRUTURA URBANA	1011	PROMOVER A INFRAESTRUTURA URBANA
26	JAPERI ILUMINADO	2028	MANUTENÇÃO E OPERACIONALIZAÇÃO DA ILUMINAÇÃO PÚBLICA
50	TRANSPORTE PÚBLICO EFICIENTE	2052	FISCALIZAÇÃO DO TRANSPORTE PÚBLICO MUNICIPAL
52	CONSTRUÇÃO DE PRAÇAS PÚBLICAS E EQUIPAMENTOS PÚBLICOS	1054	CONSTRUIR E REFORMAR ÁREAS DE LAZER
53	JAPERI ACESSÍVEL	1055	PROMOVER CONDIÇÕES ADEQUADAS AO ACESSO PÚBLICO
54	REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA (JAPERI PARA TODOS)	1056	PROMOVER REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA
55	MOBILIDADE URBANA	1057	PROMOVER A MOBILIDADE URBANA MUNICIPAL
447	GERAÇÃO DE EMPREGO ATRAVÉS DA IMPLANTAÇÃO DE DOIS NOVOS POLO	2452	PROMOVER A INSTALAÇÃO DE INDÚSTRIAS

Os programas relacionados à mobilidade correspondem a 5,67% do total de 141 programas previstos no PPA 2018-2020.





A previsão de recursos sofreu uma variação considerável do PPA 2018/2020 para a LOA, o que é uma alteração legalmente prevista. Nesse sentido, demonstramos abaixo em cada programa, como se deu esse ajuste:

PROGRAMA	PPA 2018/2020	LOA 2018	SITUAÇÃO
OBRAS DE INFRA-ESTRUTURA URBANA	14.320.428,27	28.883.885,85	+ 101,7%
JAPERI ILUMINADO	2.000.000,00	2.917.291,68	+ 45,8%
TRANSPORTE PÚBLICO EFICIENTE	100.000,00	105.000,00	+ 5%
CONSTRUCAO DE PRAÇAS PUBLICAS E EQUIPAMENTOS PÚBLICOS	200.000,00	200.000,00	Mantido
JAPERI ACESSÍVEL	230.000,00	100.000,00	- 56,5%
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA (JAPERI PARA TODOS)	10.000,00	355.000,00	+ 345%
MOBILIDADE URBANA	210.000,00	50.000,00	- 76,2%
GERAÇÃO DE EMPREGO ATRAVÉS DA IMPLANTAÇÃO DE DOIS NOVOS POLO	550.000,00	550.000,00	Mantido

O novo valor distribuído para mobilidade passa a corresponder de **R\$ 17.620.428,27** a **R\$ 33.161.177,53**, e passa a equivaler de **7,28%** a **13,72%** do orçamento total do município, orçado em **R\$ 241.746.488,86**.





APLICAÇÃO DOS RECURSOS

O documento que reconhece as despesas demonstra diferenças do valor que foi previsto, autorizado, empenhado, liquidado e pago no ano de 2018. Das oito ações, sete sofreram ajustes na autorização, três chegaram a ser empenhadas, mas apenas duas tiveram algum valor pago, conforme o quadro:

Cód.	Programa	Previsto	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago
9	OBRAS DE INFRA-ESTRUTURA URBANA	28.883.885	12.740.945	8.727.850	7.467.875	705.343
26	JAPERI ILUMINADO	2.917.291	7.111.091	7.110.115	5.775.445	5.388.303
50	TRANSPORTE PÚBLICO EFICIENTE	105.000	105.000	0	0	0
52	CONSTRUÇÃO DE PRAÇAS PÚBLICAS E EQUIPAMENTOS PÚBLICOS	200.000	386.000	191.619	0	0
53	JAPERI ACESSÍVEL	100.000	50.000	0	0	0
54	REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA (JAPERI PARA TODOS)	355.000	5.000	0	0	0
55	MOBILIDADE URBANA	50.000	54.000	0	0	0
447	GERAÇÃO DE EMPREGO ATRAVÉS DA IMPLANTAÇÃO DE DOIS NOVOS POLO	550.000	40.000	0	0	0
total		33.161.177	20.492.037	16.029.585	13.243.320	12.703.646

O programa Japeri Iluminado foi o único a sofrer aumento do valor previsto ao autorizado, o equivalente a **144%**. De todo modo, em nenhum caso chegou a ser cumprido o investimento na totalidade. Do total previsto para o orçamento, apenas **38,71%** foi executado.





DIÁLOGO COM DEMANDAS DA SOCIEDADE

Desde 2017, o Mobiliza Japeri vem promovendo ações de sensibilização da população e de agentes do poder público em torno do documento 10 Medidas para Mobilidade Urbana em Japeri e identificamos que nenhum valor tenha sido executado para a concretização desses objetivos, amplamente debatidos em diversas oportunidades. Além das demandas de competência estadual, o Mobiliza Japeri vem procurando incidir no planejamento urbano e orçamento do município em favor da implantação de acessibilidade nas calçadas, ciclovias e ciclofaixas, da racionalização e integração do transporte público com estudo de demanda, cobertura e metas de qualidade e da implantação de terminais rodoviários municipais. A única demanda com previsão orçamentária é a reforma e acessibilidade nas calçadas, que poderia ser executada pela rubrica de obras de infraestrutura urbana. Porém, como os instrumentos de transparência não funcionam de maneira satisfatória, é um desafio acompanhar se os recursos gastos estão sendo empregados no atendimento a essa demanda.

RIO DE JANEIRO

A instituição que representa o município do Rio no MobCidades é a MobRio e o Observatório Social do Brasil - Rio de Janeiro. Para Carolina Queiroz, representante do MobRio, o costume é realizar consulta formalizadas:

“Normalmente fazemos uma busca nos sites oficiais, mas não é costume realizarmos conferência de dados que precise consultar prefeitura, fora o MobCidades. No que precisamos interagir fazemos entregas de ofícios direto nas secretarias.”





TRANSPARÊNCIA DOS DADOS

O município do Rio de Janeiro possui um portal de transparência com área exclusiva para visualização de documentos relacionado a orçamento. Tanto o PPA quanto a LOA vigentes e anteriores aparecem completos, com seus decretos e anexos relacionados.

TELA 3



Fonte: <http://prefeitura.rio/web/transparenciacarioca>

O PPA do Rio de Janeiro, além de fornecer a distribuição pelos anos de vigência em meta, também organiza os programas e ações em formas subjetivas e extensão por princípios, objetivos, dimensões e áreas de resultado. Os programas relacionados à mobilidade, por exemplo, se encontram organizados dentro da dimensão Urbano/Ambiental, nas áreas de resultado de Território Descentralizado, Inclusivo e Conectado e Rio Verde, Limpo e Saudável e na dimensão Governança, na Área de resultado Governança para os cidadãos. Já a LOA 2018 do Rio de Janeiro, relaciona o detalhamento das despesas e demonstra uma relação direta do previsto pelo PPA.

Quanto a transparência de valores, o PPA expõe o total para cada programa, mas não organiza a previsão para cada ação e nem para os quatro anos separadamente.





TELA 4

2018 Vol 01

RIO PREFEITURA

ANEXO VII - Programas por Áreas de Resultado

0001 - CAPITAL HUMANO NA FORMACAO DO CARIOCA		R\$ médios de 2018
Programas Estratégicos		TOTAL
Código / Denominação		
0154 - VALORIZACAO DA REDE DE CULTURA		283.260.008
0500 - CARIOQUINHAS NAS CRECHES E PRE-ESCOLAS		193.253.235
0501 - RIO ESCOLA INTEGRAL		165.808.265
0502 - ALFABETIZACAO		130.865.503
0503 - FORMACAO DE PROFESSORES		40.867.772
0505 - TIME RIO		6.307.489
0506 - MUSEU DA ESCRAVIDAO E DA LIBERDADE		52.387.105
0508 - CULTURA CIDADADA		13.745.822
TOTAL		886.495.198
Programas Complementares		R\$ médios de 2018
Código / Denominação		TOTAL
0024 - MIDIA, ESCOLA E SOCIEDADE		21.307.216

Fonte: <http://www2.rio.rj.gov.br/smf/banco/pdforc/ppa/2018-2021/lei6317anexos.pdf>

Sendo assim, não é possível realizar um cruzamento do previsto com a LOA 2018 que, além de prever por ação, demonstra a separação por unidade orçamentária, ou seja, do quanto vai para cada secretaria se tiver mais de uma envolvida.

TELA 5

2018 Vol 01

RIO PREFEITURA

DEMONSTRATIVO DA DESPESA POR ÓRGÃO / UNIDADE ORÇAMENTÁRIA

24 - SECRETARIA MUNICIPAL DE CONSERVACAO E MEIO AMBIENTE

2441 - FUNDACAO PARQUES E JARDINS - FPJ

R\$ 1

CATEGORIA DE PROGRAMACAO	ESF.	FUNTE	MOD APLIC	GRUPOS DE NATUREZA DA DESPESA						TOTAL	RECURSOS DO TESOURO	RECURSOS DE OUTRAS FONTES
				1-PESSOAL E ENC. SOCIAIS	2-JUROS E ENC. DA DÍVIDA	3-OUTRAS DESP. CORRENTES	4-INVESTIMENTOS	5-DEPRECIACAO DE BENS	6-AMORTIZACAO DA DÍVIDA			
18 GESTAO AMBIENTAL				9.078.900		9.108.987	2.000			18.188.987	17.879.083	309.904
18122 ADMINISTRACAO GERAL						4.846.829				4.846.829	4.541.925	304.904
181220385 GESTAO ADMINISTRATIVA - RIO VERDE, LIMPO E SAUDAVEL						4.846.829				4.846.829	4.541.925	304.904
181220385.165 APOIO ADMINISTRATIVO - ADM. INDIRETA - RIO VERDE, LIMPO E SAUDAVEL	F	100	90			1.980.403				1.980.403	1.980.403	
	F	200	90			304.904				304.904		304.904
181220385.415 CONCESSORARIAS DE SERVICOS PUBLICOS - ADM. INDIRETA - RIO VERDE, LIMPO E SAUDAVEL	F	100	90			2.479.402				2.479.402	2.479.402	
	F	100	91			73.000				73.000	73.000	
18126 TECNOLOGIA DA INFORMACAO						369.037				369.037	369.037	
181260385 GESTAO ADMINISTRATIVA - RIO VERDE, LIMPO E SAUDAVEL						369.037				369.037	369.037	
181260385.765 MANUTENCAO E DESENVOLVIMENTO DA INFORMÁTICA - ADM. INDIRETA - RIO VERDE, LIMPO E SAUDAVEL	F	100	90			369.037				369.037	369.037	
18541 PRESERVACAO E CONSERVACAO AMBIENTAL				8.230.000		3.677.485				11.907.485	11.922.485	5.000
185410385 GESTAO ADMINISTRATIVA - RIO VERDE, LIMPO E SAUDAVEL				8.230.000		612.000				8.842.000	8.857.000	5.000
185410385.345 DESPESAS OBRIGATORIAS E OUTROS CUSTEIADOS - ADM. INDIRETA - RIO VERDE, LIMPO E SAUDAVEL	F	100	90			612.000				612.000	612.000	
185410385.525 PROIBICAO DE GASTOS COM PESSOAL - ADM. INDIRETA - RIO VERDE, LIMPO E SAUDAVEL	F	100	90	8.245.000						8.245.000	8.245.000	
	F	200	90	5.000						5.000		5.000
185410336 RIO + VERDE						3.063.485				3.063.485	3.063.485	
185410336.010 CONSERVACAO DE AREAS VERDES DE LAZER	F	100	90			2.143.000				2.143.000	2.143.000	
	F	141	90			920.485				920.485	920.485	
18543 RECUPERACAO DE AREAS DEGRADADAS						1.000	2.000			3.000	3.000	
185430534 PRACAS CARIOICAS							1.000			1.000	1.000	
185430534.1102 REQUALIFICACAO E RECUPERACAO DE PRACAS	F	100	90				1.000			1.000	1.000	
185430536 RIO + VERDE						1.000	1.000			2.000	2.000	
185430536.010 TRATAMENTO FISIAGISTICO	F	100	90				1.000			1.000	1.000	
185430536.210 PLANTIO DE ARVORES EM LOGRADOUROS PUBLICOS	F	100	90			1.000				1.000	1.000	
18846 OUTROS ENCARGOS ESPECIAIS				828.000		214.616				1.042.616	1.042.616	
188469000 GESTAO DAS OPERACOES ESPECIAIS				828.000		214.616				1.042.616	1.042.616	
188469000.002 SENTENCAS JUDICIAIS E PRECATORIOS	F	100	90	828.000		214.616				1.042.616	1.042.616	

Fonte: http://www2.rio.rj.gov.br/smf/banco/pdforc/loa/lei6318_2018-vol01.pdf





A despesas possuem um portal específico com atualização diária onde é possível realizar a busca do que foi pago por ação, programa e ano.

TELA 6

Controladoria Geral do Município
Rio Transparente

O que é o portal | Glossário | Dados Abertos | Perguntas Frequentes | Fale Conosco | Mapa do Portal | Manual |

DESPESAS

Você está em:
Acumuladas por Ação

Esta consulta apresenta o detalhamento dos pagamentos decorrentes da execução orçamentária e de restos a pagar consolidados por ação, órgão, unidade orçamentária, elemento de despesa, desdobramento do elemento da despesa e favorecido.

Selecione um ano: **2019**

Nome da Ação:

Numero da Ação:

Página 1 de 34

Código	Descrição da ação
1002	PAC - LIBERANZACAO
1063	CONSTRUCAO, AMPLIACAO E REFORMA DE UNIDADES HOSPITALARES
1080	MANTENCAO DE INTERESSE SOCIAL
1103	EDUCACAO FISCAL E ORCAMENTARIA
1111	CONSTRUCAO DE ESCOLAS EM TEMPO INTEGRAL
1112	OBRAS PARA A REDE DE ENFERM FUNDAMENTAL
1113	OBRAS EM UNIDADES DE EDUCACAO INFANTIL
1118	ACOMPANHAMENTO FAMILIAR REALIZADO PELO PROJETO PRIMEIRA INFANCIA CARIOCA - BIC
1122	AMPLIACAO DE NOVAS UNIDADES DA SMAS/SHI
1137	AMPLIACAO DO MONITORAMENTO DE SEGURANCA PUBLICA
1169	REESTRUTURACAO DAS UNIDADES DE VIGILANCIA SANITARIA E DE CONTROLE DE ZOOSES

Página 1 de 34

Fonte: <http://riotransparente.rio.rj.gov.br/>





RELEVÂNCIA DA MOBILIDADE NO ORÇAMENTO

FORAM SELECIONADOS 17 PROGRAMAS, COM 59 AÇÕES NO TOTAL
RELACIONADOS À MOBILIDADE, SÃO ELES:

PPA 2018-2020

	PROGRAMA	Código Ação	Ação
71	Conserva Rio	1.500	REVITALIZAÇÃO DE VIAS PÚBLICAS
73	Ilumina Rio	1.147	CONTRATAÇÃO DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS - ILUMINAÇÃO
		1.750	OBRAS, EQUIPAMENTOS E MATERIAL PARA A REDE DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA
		2.153	MANUTENÇÃO DA ILUMINAÇÃO PÚBLICA
		2.330	ILUMINAÇÃO PÚBLICA DA CIDADE
		3.297	OBRAS, EQUIPAMENTOS E MATERIAL PARA REDE DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA
		4.153	MANUTENÇÃO DA ILUMINAÇÃO PÚBLICA
		8.332	IMPLANTAR PONTOS DE ILUMINAÇÃO NA XVIII RA - AP 5.2 E NA XIII RA - AP 3.2 - EL 0181/18
94	Planejamento, acompanhamento e controle do desenvolvimento urbano	1.809	PROJETOS DE REESTRUTURAÇÃO URBANA
		2.086	PLANEJAMENTO E CONTROLE URBANÍSTICO
200	Rio Obras Viárias	1.086	OBRAS DE ARTE ESPECIAIS
		1.143	CONSTRUÇÃO E RECUPERAÇÃO DE OBRAS DE ARTE ESPECIAIS
		1.794	IMPLANTAÇÃO, URBANIZAÇÃO E REVITALIZAÇÃO DE VIAS PÚBLICAS
		2.142	ESTUDOS E PROJETOS VIÁRIOS E ESTRUTURAIS
		2.143	MANUTENÇÃO ESTRUTURAL DE OBRAS DE ARTE ESPECIAIS
		3.002	IMPLANTAÇÃO DE VIA PARALELA AO ELEVADO DAS BANDEIRAS
		8.133	IMPLANTAÇÃO DE UMA PASSARELA PARA PEDESTRES NO BAIRRO DO RECREIO DOS BANDEIRANTES - EL 0005/18
		8.314	IMPLANTAÇÃO DE EQUIPAMENTO DE SEGURANÇA NAS COMUNIDADES - EL 0127/18





	PROGRAMA	Código Ação	Ação
319	Intervenções De Revitalização E Reestruturação Urbana	1.718	REVITALIZAÇÃO COM OBRAS DE PAVIMENTAÇÃO E DRENAGEM EM DIVERSOS ESPAÇOS
		1.795	URBANIZAÇÃO E REVITALIZAÇÃO EM COMUNIDADES CARENTES
		1.796	URBANIZAÇÃO E REVITALIZAÇÃO EM ESPAÇOS PÚBLICOS
		3.015	URBANIZAÇÃO E REQUALIFICAÇÃO DE PRAÇAS, Áreas DE LAZER, LOGRADOUROS, ÁREAS E PARQUES URBANOS E ESPORTIVOS
		3.145	REFORMA DE CONJUNTOS HABITACIONAIS
		3.164	CONSTRUÇÃO E REFORMA DE IMÓVEIS
		8.135	PROGRAMA BAIRRO MARAVILHA OESTE (PROJETO) - EL 0011/18
		8.136	PRAÇAS URBANIZADAS NA AP 5 - EL 0012/18
		8.142	REFORMA DE CONJUNTOS HABITACIONAIS DA ZONA OESTE - EL 0018/18
		8.144	BAIRRO MARAVILHA - PAVIMENTAÇÃO E REDE DE DRENAGEM EM LOGRADOURO NA AP 3 - EL 0030/18
		8.145	REFORMA DE PRAÇA NA AP 3 - EL 0031/18
8345	URBANIZAÇÃO E SANEAMENTO EM FAVELAS - EL 0214/18		
202	Rio no Controle Ambiental	8344	ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL CICLOVIÁRIO - EL 0213/18
521	Legislação Urbana	2.289	REVISÃO E ELABORAÇÃO DE NORMAS E PLANOS URBANÍSTICOS
522	Rio Conecta	1.128	ESTUDOS E PROJETOS - RIO CONECTA
		1.140	REQUALIFICAÇÃO DE ESPAÇOS PÚBLICOS
523	Centralidade Cariocas	1.141	PRODUÇÃO HABITACIONAL NA ÁREA CENTRAL
524	Mais Acessibilidade	1.100	IMPLANTAÇÃO DE ROTAS ACESSÍVEIS
		8.335	GARANTIA DE ACESSIBILIDADE E MOBILIDADE ÀS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA - EL 0188/18
525	Conservação Inteligente	1.101	IMPLANTAÇÃO DE SISTEMA DE GESTÃO INTEGRADA DE LOGRADOUROS
529	Expansão do sistema de transportes	1.133	INFRAESTRUTURA PARA EXPANSÃO DO SISTEMA DE TRANSPORTES
		1.753	IMPLANTAÇÃO DO BRT TRANSBRASIL
		2.266	GESTÃO DA EXPANSÃO DO SISTEMA DE TRANSPORTES
		1.754	ESTUDOS E PROJETOS TRANSBRASIL





	PROGRAMA	Código Ação	Ação
530	Melhoria da Mobilidade Urbana	1.130	RACIONALIZAÇÃO E INTEGRAÇÃO FÍSICO TARIFÁRIA - BILHETE ÚNICO CARIOCA
		1.449	ESTUDOS E PROJETOS DE TRANSPORTE E MOBILIDADE URBANA
		2.097	CONTROLE E SEGURANÇA DE TRANSPORTE URBANO
		2.262	APERFEIÇOAMENTO DO SISTEMA DE TRANSPORTES
		2.732	TRANSPORTE PÚBLICO DE UNIVERSITÁRIOS - LEI Nº 5.266/2011
		2.869	ESTUDOS DE APOIO À GESTÃO INTERNA E OPERACIONAL
		2.870	GERENCIAMENTO DO SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO
531	Trânsito Seguro	3.722	SINALIZAÇÃO INTELIGENTE
		4.005	EQUIPAMENTOS E SISTEMAS INTELIGENTES
		4.067	Educação E SEGURANCA NO TRÂNSITO
		4.205	SINALIZAÇÃO GRÁFICA E SEMAFÓRICA
532	Incentivo à mobilidade por bicicleta	1.797	IMPLANTAÇÃO DE INFRAESTRUTURA CICLOVIÁRIA
		3.003	IMPLANTAÇÃO DE CICLOVIA EM ÁREAS DE ENCOSTAS
555	Parcerias Rio	1755	IMPLANTAÇÃO DO VLT DO CENTRO
		2123	PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA DO VLT DO CENTRO
562	Mobilidade, logística e operação para o trânsito	3.100	TECNOLOGIA PARA OPERAÇÃO NO TRÂNSITO
		4.062	OPERAÇÃO DE TRÂNSITO

Os programas indicados correspondem a 15,04% do total de 113 programas previstos no PPA 2018-2020. Na LOA é possível verificar como isso se distribui em valores:





LOA 2018

RUBRICA	CATEGORIA DE PROGRAMAÇÃO	TOTAL
1.545.200.711.500	REVITALIZAÇÃO DE VIAS PÚBLICAS	115.000.000
1.545.200.731.147	CONTRATAÇÃO DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS - ILUMINAÇÃO	1.000
1.545.200.733.297	OBRAS, EQUIPAMENTOS E MATERIAL PARA REDE DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA	1.000
1.545.200.732.153	MANUTENÇÃO DA ILUMINAÇÃO PÚBLICA - FEIP	74.338.744
412.200.732.330	ILUMINAÇÃO PÚBLICA DA CIDADE	211.095.969
1.545.200.733.297	OBRAS, EQUIPAMENTOS E MATERIAL PARA REDE DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA	1.000
1.545.200.734.153	MANUTENÇÃO DA ILUMINAÇÃO PÚBLICA	76.000
1.545.200.738.332	IMPLANTAR PONTOS DE ILUMINAÇÃO NA XVIII RA - AP 5.2 E NA XIII RA - AP 3.2 - EL 0181/18	300.000
1.545.100.941.809	PROJETOS DE REESTRUTURAÇÃO URBANA	3.000
1.512.500.942.086	PLANEJAMENTO E CONTROLE URBANÍSTICO	1.000
1.545.102.001.086	OBRAS DE ARTE ESPECIAIS	1.000
		1.000
1.545.102.001.143	CONSTRUÇÃO E RECUPERAÇÃO DE OBRAS DE ARTE ESPECIAIS	1.000
		1.000
1.545.102.001.794	IMPLANTAÇÃO, URBANIZAÇÃO E REVITALIZAÇÃO DE VIAS PÚBLICAS	201.000
1.545.102.002.142	ESTUDOS E PROJETOS VIÁRIOS E ESTRUTURAIS	996.000
1.545.102.002.143	MANUTENÇÃO ESTRUTURAL DE OBRAS DE ARTE ESPECIAIS	1.203.782
		3.000
1.545.102.003.002	IMPLANTAÇÃO DE VIA PARALELA AO ELEVADO DAS BANDEIRAS	1.000
1.545.102.008.133	IMPLANTAÇÃO DE UMA PASSARELA PARA PEDESTRES NO BAIRRO DO RECREIO DOS BANDEIRANTES - EL 0005/18	100.000
1.545.102.008.314	IMPLANTAÇÃO DE EQUIPAMENTO DE SEGURANÇA NAS COMUNIDADES - EL 0127/18	50.000
		879.000
1.545.103.191.718	REVITALIZAÇÃO COM OBRAS DE PAVIMENTAÇÃO E DRENAGEM EM DIVERSOS ESPAÇOS	2.999
		142.499.991
		107.347
1.545.103.191.795	URBANIZAÇÃO E REVITALIZAÇÃO EM COMUNIDADES CARENTES	1.000
1.545.103.191.796	URBANIZAÇÃO E REVITALIZAÇÃO EM ESPAÇOS PÚBLICOS	1.000
1.545.203.193.015	URBANIZAÇÃO E URBANIZAÇÃO DE PRAÇAS, ÁREAS DE LAZER, LOGRADOUROS, ÁREAS E PARQUES URBANOS E ESPORTIVOS	1.961.000





RUBRICA	CATEGORIA DE PROGRAMAÇÃO	TOTAL
1.548.203.193.145	REFORMA DE CONJUNTOS HABITACIONAIS	500.500
1.545.203.193.164	CONSTRUÇÃO E REFORMA DE IMÓVEIS	2.000
		1.000
1.545.103.198.135	PROGRAMA BAIRRO MARAVILHA OESTE (PROJETO) - EL 0011/18	100.000
1.545.103.198.136	PRAÇAS URBANIZADAS NA AP 5 - EL 0012/18	100.000
1.548.203.198.142	REFORMA DE CONJUNTOS HABITACIONAIS DA ZONA OESTE - EL 0018/18	100.000
1.545.103.198.144	REFORMA DE PRAÇA NA AP 3 - EL 0031/18	500.000
1.545.103.198.145	REFORMA DE PRAÇA NA AP 3 - EL 0031/18	100.000
1.545.103.198.345	URBANIZAÇÃO E SANEAMENTO EM FAVELAS - EL 0214/18	200.000
1.854.102.028.344	ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL CICLOVIÁRIO - EL 0213/18	50.000
1.512.705.212.289	REVISÃO E ELABORAÇÃO DE NORMAS E PLANOS URBANÍSTICOS	1.000
1.545.105.221.128	ESTUDOS E PROJETOS - RIO CONECTA	1.000
1.545.105.221.140	REQUALIFICAÇÃO DE ESPAÇOS PÚBLICOS	1.000
1.648.205.231.141	PRODUÇÃO HABITACIONAL NA ÁREA CENTRAL	1.000
1.545.205.241.100	IMPLANTAÇÃO DE ROTAS ACESSÍVEIS	1.000
1.545.105.248.335	GARANTIA DE ACESSIBILIDADE E MOBILIDADE ÀS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA - EL 0188/18	1.000
1.545.205.251.101	IMPLANTAÇÃO DE SISTEMA DE GESTÃO INTEGRADA DE LOGRADOUROS	1.000
2.657.205.291.133	INFRAESTRUTURA PARA EXPANSÃO DO SISTEMA DE TRANSPORTES	1.000
1.545.105.291.753	IMPLANTAÇÃO DO BRT TRANSBRASIL	1.000
2.657.205.292.266	GESTÃO DA EXPANSÃO DO SISTEMA DE TRANSPORTES	1.000
2.657.205.291.754	ESTUDOS E PROJETOS TRANSBRASIL	12.200.456
		1.000
		1.000
2.657.205.301.130	RACIONALIZAÇÃO E INTEGRAÇÃO FÍSICO TARIFÁRIA - BILHETE ÚNICO CARIOCA	1.000
2.657.205.301.449	ESTUDOS E PROJETOS DE TRANSPORTE E MOBILIDADE URBANA	2.000
2.657.205.302.097	CONTROLE E SEGURANÇA DE TRANSPORTE URBANO	60.000
2.657.205.302.262	APERFEIÇOAMENTO DO SISTEMA DE TRANSPORTES	1.000
2.657.205.302.732	TRANSPORTE PÚBLICO DE UNIVERSITÁRIOS - LEI No 5.266/2011	1.000
2.657.205.302.869	ESTUDOS DE APOIO À GESTÃO INTERNA E OPERACIONAL	1.000
2.645.305.302.870	GERENCIAMENTO DO SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO	1.000





RUBRICA	CATEGORIA DE PROGRAMAÇÃO	TOTAL
2.645.105.313.722	SINALIZAÇÃO INTELIGENTE	252.000
		3.000
2.645.205.314.005	EQUIPAMENTOS E SISTEMAS INTELIGENTES	78.749.126
2.645.205.314.067	EDUCAÇÃO E SEGURANÇA NO TRÂNSITO	140.000
		1.000
		25.020.068
2.645.205.314.205	SINALIZAÇÃO GRÁFICA E SEMAFÓRICA	151.000
		34.909.186
1.854.105.321.797	IMPLANTAÇÃO DE INFRAESTRUTURA CICLOVIÁRIA	1.000
1.854.105.321.797	IMPLANTAÇÃO DE INFRAESTRUTURA CICLOVIÁRIA	3.000
1.545.105.323.00	IMPLANTAÇÃO DE CICLOVIA EM ÁREAS DE ENCOSTAS	1.000
2.657.205.551.755	IMPLANTAÇÃO DO VLT DO CENTRO	56.240.292
		23.226.165
412.205.552.123	PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA DO VLT DO CENTRO	78.003.943
2.645.105.623.100	TECNOLOGIA PARA OPERAÇÃO NO TRÂNSITO	2.000
2.645.205.624.062	OPERAÇÃO DE TRÂNSITO	38.785.130
TOTAL		898.249.698

Dessa forma, na análise dos valores distribuídos por ações na LOA 2018, a mobilidade nesse critério corresponde a R\$ 2,97% do orçamento total do município, orçado em R\$ 30.273.632.037,00.





APLICAÇÃO DOS RECURSOS

Na análise das despesas, 20 das 59 ações previstas possuem algum tipo de recurso aplicado, conforme o quadro:

RIO TRANSPARENTE

CÓDIGO	AÇÃO	VALOR PAGO	VALOR PAGO MAIS RP PAGOS
1.500	REVITALIZAÇÃO DE VIAS PÚBLICAS	-	-
1.147	CONTRATAÇÃO DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS - ILUMINAÇÃO	-	-
1.750	OBRAS, EQUIPAMENTOS E MATERIAL PARA REDE DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA	-	-
2.153	MANUTENÇÃO DA ILUMINAÇÃO PÚBLICA - FEIP	-	-
2.330	ILUMINAÇÃO PÚBLICA DA CIDADE	R\$ 234.390.111,70	R\$ 244.027.039,48
3.297	OBRAS, EQUIPAMENTOS E MATERIAL PARA REDE DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA	-	-
4.153	MANUTENÇÃO DA ILUMINAÇÃO PÚBLICA - FEIP	R\$ 54.957.933,95	R\$ 72.567.266,89
8.332	IMPLANTAR PONTOS DE ILUMINAÇÃO NA XVIII RA - AP 5.2 E NA XIII RA - AP 3.2 - EL 0181/18	-	-
1.809	PROJETOS DE REESTRUTURAÇÃO URBANA	-	-
2.086	PLANEJAMENTO E CONTROLE URBANÍSTICO	-	-
1.086	OBRAS DE ARTE ESPECIAIS	-	-
1.143	CONSTRUCAO E RECUPERAÇÃO DE OBRAS DE ARTE ESPECIAIS	R\$ 0,00	R\$ 566.421,29
1.794	IMPLANTAÇÃO, URBANIZAÇÃO E REVITALIZAÇÃO DE VIAS PÚBLICAS	R\$ 5.710.848,63	R\$ 5.710.848,63
2.142	ESTUDOS E PROJETOS VIÁRIOS E ESTRUTURAIS	R\$ 380.064,70	R\$ 731.615,75
2.143	MANUTENÇÃO ESTRUTURAL DE OBRAS DE ARTE ESPECIAIS	R\$ 828.863,40	R\$ 1.204.992,71
3.002	IMPLANTAÇÃO DE VIA PARALELA AO ELEVADO DAS BANDEIRAS	-	-
8.133	IMPLANTAÇÃO DE UMA PASSARELA PARA PEDESTRES NO BAIRRO DO RECREIO DOS BANDEIRANTES - EL 0005/18	-	-
8.314	IMPLANTAÇÃO DE EQUIPAMENTO DE SEGURANÇA NAS COMUNIDADES - EL 0127/18	-	-
1.718	REVITALIZAÇÃO COM OBRAS DE PAVIMENTAÇÃO E DRENAGEM EM DIVERSOS LOGRADOUROS	R\$ 0,00	R\$ 10.325.981,43
1.795	URBANIZAÇÃO E REVITALIZAÇÃO EM COMUNIDADES CARENTES	R\$ 16.792.001,39	R\$ 16.792.001,39





CÓDIGO	AÇÃO	VALOR PAGO	VALOR PAGO MAIS RP PAGOS
1.796	URBANIZAÇÃO E REVITALIZAÇÃO EM ESPAÇOS PÚBLICOS	R\$ 6.690.994,12	R\$ 6.690.994,12
3.015	URBANIZAÇÃO E URBANIZAÇÃO DE PRAÇAS, Áreas DE LAZER, LOGRADOUROS, ÁREAS E PARQUES URBANO	R\$ 0,00	R\$ 92.387.653,38
3.145	REFORMA DE CONJUNTOS HABITACIONAIS	R\$ 28.872.334,91	R\$ 28.872.334,91
3.164	CONSTRUÇÃO E REFORMA DE IMÓVEIS	R\$ 0,00	R\$ 379.787,60
8.135	PROGRAMA BAIRRO MARAVILHA OESTE (PROJETO) - EL 0011/18	R\$ 107.326,84	R\$ 1.707.222,91
8.136	PRAÇAS URBANIZADAS NA AP 5 - EL 0012/18	-	-
8.142	REFORMA DE CONJUNTOS HABITACIONAIS DA ZONA OESTE - EL 0018/18	-	-
8.144	REFORMA DE PRAÇA NA AP 3 - EL 0031/18	-	-
8.145	REFORMA DE PRAÇA NA AP 3 - EL 0031/18	-	-
8345	URBANIZAÇÃO E SANEAMENTO EM FAVELAS - EL 0214/18	-	-
8344	ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL CICLOVIÁRIO - EL 0213/18	-	-
2.289	REVISÃO E ELABORAÇÃO DE NORMAS E PLANOS URBANÍSTICOS	-	-
1.128	ESTUDOS E PROJETOS - RIO CONECTA	-	-
1.140	REQUALIFICAÇÃO DE ESPAÇOS PÚBLICOS	-	-
1.141	PRODUÇÃO HABITACIONAL NA ÁREA CENTRAL	-	-
1.100	IMPLANTAÇÃO DE ROTAS ACESSÍVEIS	-	-
8.335	GARANTIA DE ACESSIBILIDADE E MOBILIDADE ÀS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA - EL 0188/18	-	-
1.101	IMPLANTAÇÃO DE SISTEMA DE GESTÃO INTEGRADA DE LOGRADOUROS	-	-
1.133	INFRAESTRUTURA PARA EXPANSÃO DO SISTEMA DE TRANSPORTES	-	-
1.753	IMPLANTAÇÃO DO BRT TRANSBRASIL	-	-
2.266	GESTÃO DA EXPANSÃO DO SISTEMA DE TRANSPORTES	R\$ 36.318.367,38	R\$ 142.695.009,16
1.754	ESTUDOS E PROJETOS TRANSBRASIL	-	-
1.130	RACIONALIZAÇÃO E INTEGRAÇÃO FÍSICO TARIFÁRIA - BILHETE ÚNICO CARIOCA	-	-
1.449	ESTUDOS E PROJETOS DE TRANSPORTE E MOBILIDADE URBANA	-	-
2.097	CONTROLE E SEGURANÇA DE TRANSPORTE URBANO	-	-





CÓDIGO	AÇÃO	VALOR PAGO	VALOR PAGO MAIS RP PAGOS
2.262	APERFEIÇOAMENTO DO SISTEMA DE TRANSPORTES	R\$60.000,00	R\$60.000,00
2.732	TRANSPORTE PÚBLICO DE UNIVERSITÁRIOS - LEI No 5.266/2011	-	-
2.869	ESTUDOS DE APOIO À GESTÃO INTERNA E OPERACIONAL	-	-
2.870	GERENCIAMENTO DO SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO	-	-
3.722	SINALIZAÇÃO INTELIGENTE	-	-
4.005	EQUIPAMENTOS E SISTEMAS INTELIGENTES	R\$34.303.861,57	R\$45.658.898,22
4.067	Educação E SEGURANCA NO Trânsito	R\$7.086.638,42	R\$11.795.972,98
4.205	SINALIZAÇÃO GRÁFICA E SEMAFÓRICA	R\$21.069.378,57	R\$21.069.378,57
1.797	IMPLANTAÇÃO DE INFRAESTRUTURA CICLOVIÁRIA	-	-
3.003	IMPLANTAÇÃO DE CICLOVIA EM ÁREAS DE ENCOSTAS	-	-
1755	IMPLANTAÇÃO DO VLT DO CENTRO	R\$ 37.438.694,84	R\$ 46.224.172,78
2123	PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA DO VLT DO CENTRO	R\$ 32.939.351,24	R\$ 54.047.433,09
3.100	TECNOLOGIA PARA OPERAÇÃO NO TRÂNSITO	-	-
4.062	Operação DE Trânsito	R\$32.537.943,82	R\$36.795.068,84
TOTAL		R\$ 550.484.715,48	R\$ 840.310.094,13





Em relação ao total previsto para o ano, houve a utilização de R\$ 550.484.715,48 de **valores pagos** que equivale a 61,28% e incluindo os restos a pagar chega a 93,55%. O que o documento orçamentário não esclarece é como o gasto deva ser distribuído nas ações do ano e quanto a restos a pagar, o que deixa passível de distribuição das dívidas. Ainda assim, a distribuição de pagamentos pelas ações não corresponde em nenhum caso a previsão do orçamento, conforme os exemplos destacados abaixo:

RUBRICA	AÇÃO	TOTAL	VALOR PAGO	VALOR PAGO + RP PAGOS
1.545.105.291.753	IMPLANTAÇÃO DO BRT TRANSBRASIL	1.000,00	36.318.367,38	142.695.009,16
412.200.732.330	ILUMINAÇÃO PÚBLICA DA CIDADE	211.095.969,00	234.390.111,70	244.027.039,48

A previsão de rubricas para atendimento de demanda é uma realidade no orçamento, já que a inclusão de ação e programa deveria gerar emendas na lei. A questão é que a realocação do valor ou um aumento de receita devem apresentar uma justificativa do poder público.

DIÁLOGO COM DEMANDAS DA SOCIEDADE

É notável o alto volume de recursos empregados na implantação do BRT TransBrasil e do VLT do centro do Rio, enquanto demandas já históricas não foram atendidas. A ampliação da malha cicloviária para as Zonas Norte e Oeste, a construção de habitações na Região Central, a racionalização e integração do sistema de transporte com estudo de demanda, oferta e qualidade são secundarizados em favor de grandes obras de intervenção que não atendem às principais demandas da população e que não solucionam os problemas de deslocamento do município.





SÃO GONÇALO

Para Clair Pessanha, da União Gonçalense de Ciclistas, instituição que representa São Gonçalo no MobCidades, a dificuldade também aparece no acesso protocolado, então recorrem a consulta online:

“Nas duas Audiências Públicas que tivemos voz para apresentar nossas propostas e reivindicações, compartilharam conosco que a prefeitura e a secretaria estavam cheias de pedidos de esclarecimentos protocolados, mas sem qualquer satisfação daquele executivo, chegando até a levar casos ao MP. Diante desse contexto, nós nunca chegamos protocolar nenhuma solicitação de esclarecimentos, mesmo sabendo que é direito de todo cidadão. Ou seja, a nossa única fonte de consulta sobre o orçamento sempre foi mesmo o portal de informação”.

TRANSPARÊNCIA DOS DADOS

A informação sobre os documentos de contas públicas da cidade de São Gonçalo pode ser visualizada diretamente no site da prefeitura ou acessada no portal da transparência. É importante mencionar que as duas páginas remetem ao mesmo lugar, então a informação fica sempre acessível.

TELA 7

The screenshot shows the website interface for São Gonçalo. At the top left is the logo 'São Gonçalo 400 Anos de História' with the date 'FUNDADO EM 6 DE ABRIL DE 1579'. To the right is the official coat of arms of the city. Below the logo is a navigation bar with tabs for 'Cidade', 'Cidadão', 'Servidor', 'Governo', and 'Empresa'. A breadcrumb trail reads 'Início do Site > Contas Públicas > Exercício 2018'. The main heading is 'Governo - Contas Públicas - Exercício 2018'. Below this, there are three links: 'Lei de Diretrizes Orçamentárias', 'Lei Orçamentária Anual', and 'Lei do Plano Plurianual 2018 - 2021'. A note at the bottom states: 'Para visualizar será necessário ter instalado o Acrobat Reader, caso não tenha clique na figura ao lado e instale o Acrobat Reader.' To the right of this note is a small 'Get Acrobat Reader' button. On the left side of the page, there are several utility widgets: 'Acessibilidade' (Accessibility) with a search bar and a magnifying glass icon; 'Horário de Atendimento' (Service Hours) showing 'de segunda a sexta-feira das 9h às 16h30min'; 'Acesso Rápido' (Quick Access) with dropdown menus for 'Mais acessados', 'Secretarias e órgãos', and 'Links úteis'; and 'Serviços' (Services) with links for '2ª via de IPTU' and '2ª via de Taxas / ISS'.

Fonte: <http://www.pmsg.rj.gov.br/orcamento/2018/exercicio2018.php>





Tanto do PPA quanto da LOA tem o conteúdo separado por subtítulos, o que organiza o material. No caso do PPA a separação por secretarias acaba demandando um maior tempo em pesquisas que incluam o acesso ao documento completo.

TELA 8

The screenshot shows the website interface for São Gonçalo. At the top, there is a navigation bar with tabs for 'Cidade', 'Cidadão', 'Servidor', 'Governo', and 'Empresa'. Below this, the page title is 'Governo - Contas Públicas - Exercício 2018 - Lei Orçamentária Anual'. The main content area lists various documents, each with a 'Visualizar' (View) and 'Download' link. The list includes items like 'Capa', 'Mensagem e Créditos', 'Lei 796/2018', 'Cadastro de Programas para 2018', 'Cadastro de Projetos para 2018', 'Cadastro de Atividades para 2018', 'Cadastro de Operações Especiais para 2018', 'Cadastro de Fonte de Recursos para 2018', 'Compatibilidade entre as Metas Anuais da LDO e LOA 2018', and several 'Anexo' (Annex) documents. On the left side, there is a sidebar with 'Serviços' (Services) and 'Servidor' (Server) sections. At the bottom, there is a note about the need for Adobe Acrobat Reader to view the documents.

Fonte: http://www.pmsg.rj.gov.br/orcamento/2018/loa/projeto_lei_orcamentaria_2018.php

Na visualização das despesas, o site apresenta possibilidade de filtro por função e sub-função, mas não é possível procurar por programa e ação diretamente. A informação de qual ação se relaciona aparece apenas no detalhe da despesa, o que dificulta a busca.





TELA 9

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GONÇALO - RJ

Recargas Despesas Contas Públicas Repasses Controle Interno

Inicio Despesas Pagamentos e Favorecidos Atualizado em 15/10/2019

Pagamentos e Favorecidos

O pagamento refere-se ao terceiro estágio da despesa orçamentária e será processada pela Unidade Gestora no momento da emissão do documento Ordem Bancária (OB) e documentos relativos a retenções de tributos, quando for o caso. O pagamento consiste na entrega de numerário ao credor e só pode ser efetuado após a regular liquidação da despesa. A Lei nº 4.320/1964, em seu art. 54, define ordem de pagamento como sendo o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa liquidada seja paga.
Fonte: Tesouro Nacional

Entidade: Fundo Municipal de Educação Data Inicial: 01/01/2019 Data Final: 31/12/2019 Aplicar

Atualizar Configurar Exportar Base de Dados

Arraste um cabeçalho de coluna aqui para agrupar por essa coluna

Inserir o texto para pesquisar Pesquisar Limpar

#	Data	Processo	Pagamento	Histórico	Favorecido	Documento	Valor
Q	30/09/2019	0044520/2019	0000190/2019	Valor referente a retenção de IRRF sobre a FOLHA COMPLEMENTAR RESCISAO Nº 21 dos servidores efetivos no mes de agosto de 2019, conforme processo nº 44.520/19	PREFEITURA MUNICIPAL DE SAO GONCALO	28.636.579/0001-00	R\$20.26
Q	30/09/2019	0044334/2019	0000186/2019	Valor referente a contribuição individual ao INSS sobre a remuneração dos professores contratados no mes de agosto de 2019, conforme processo nº 44.334/19	INSS	29.979.036/0001-40	R\$40.305,83
Q	30/09/2019	0044207/2019	0000189/2019	Valor referente a retenção de IRRF retido sobre a remuneração dos servidores efetivos no mes de agosto de 2019, conforme processo nº 44.207/19	PREFEITURA MUNICIPAL DE SAO GONCALO	28.636.579/0001-00	R\$1.178.261,27
Q	24/09/2019	0046647/2019	0000183/2019	Valor referente ao pagamento de Folha Suplementar Nº 03 do mes de setembro de 2019, referente as diferenças do Adicional de Qualificação e Enquadramento de nivel do professores, conforme processo Nº 46.647/2019	PREFEITURA MUNICIPAL DE SAO GONCALO	28.636.579/0001-00	R\$767.809,03
Q	19/09/2019	0046647/2019	0000208/2019	Valor referente ao pagamento a APERJ sobre a folha de pagamento dos servidores no mes de agosto de 2019, conforme processo nº 46.647/19	APERJ	29.199.007/0001-66	R\$3.697,15
Q	17/09/2019	0046654/2019	0000203/2019	Valor referente ao pagamento a DESC C.E.F. retido da remuneração dos servidores na folha de pagamento do mes de agosto de 2019, conforme processo nº 46.654/19	CAIXA ECONOMICA FEDERAL	00.360.305/0001-04	R\$206.679,05
Q				Valor referente ao pagamento de FOLHA COMPLEMENTAR RESCISAO Nº 21 em favor dos servidores	PREFEITURA	28.636.579/0001-00	

Fonte: <http://saogoncalo-rj.portaltp.com.br/consultas/despesas/pagamentos.aspx>

RELEVÂNCIA DA MOBILIDADE NO ORÇAMENTO

FORAM SELECIONADOS 8 PROGRAMAS COM 12 AÇÕES NO TOTAL RELACIONADOS À MOBILIDADE, SÃO ELES:

PPA 2018-2020

COD.	PROGRAMA	Cód. Ação	Ação
2086	TRANSPORTE ESCOLAR NO ENSINO BÁSICO/FUNDAMENTAL	2136	Manutenção do transporte escolar para alunos da rede
2032	EDUCAÇÃO PARA O TRÂNSITO	2105	Manutenção das diversas atividades de educação para o trânsito
2033	ENGENHARIA DE TRÂNSITO E FISCALIZAÇÃO DOS TRANSPORTES	1006	Implantação de ciclovias e ciclofaixas
		2155	Manutenção, ampliação e modernização da sinalização viária
		2182	Programa de fiscalização eletrônica do trânsito e dos transportes





COD.	PROGRAMA	Cód. Ação	Ação
2042	ILUMINAÇÃO	2061	Fornecimento de energia elétrica para os semáforos
2085	TERMINAIS RODOVIÁRIOS URBANOS E ABRIGOS INTERMODAIS	1007	Implantação de terminais rodoviários
		1013	Instalação de abrigos intermodais
		2205	Manutenção de terminais rodoviários
2087	TRANSPORTE PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA E PORTADORES DE DOENÇAS CRÔNICAS	2201	Transporte para pessoas com deficiência e portadores de doenças crônicas em tratamento
2091	VIAS E LOGRADOUROS URBANOS	2078	Infraestrutura, pavimentação, recuperação de vias urbanas e praças nos bairros
3003	GESTÃO DA POLÍTICA DE GOVERNO NAS DIVERSAS FUNÇÕES	1010	Implantação do plano diretor de urbanismo

OS PROGRAMAS INDICADOS CORRESPONDEM A 7,21% DO TOTAL DE 111 PROGRAMAS PREVISTOS NO PPA 2018-2020. NA LOA É POSSÍVEL VERIFICAR COMO ISSO SE DISTRIBUI EM VALORES:

LOA 2018

Código	Especificação	Projetos	Atividades	Total
12.361.2086.2136	Manutenção do transporte escolar para alunos da rede		6.236.532	6.236.532
04.122.2032.2105	Manutenção das diversas atividades de educação para o trânsito		5.500	5.500
26.453.2032.2105	Manutenção das diversas atividades de educação para o trânsito		100.000	100.000
26.453.2033.1006	Implantação de ciclovias e ciclofaixas		2.000	2.000
26.453.2033.2155	Manutenção, ampliação e modernização da sinalização viária		3.523.000	3.523.000
26.453.2033.2182	Programa de fiscalização eletrônica do trânsito e dos transportes		900.000	900.000
04.122.2042.2061	Fornecimento de energia elétrica para os semáforos		462.000	462.000





Código	Especificação	Projetos	Atividades	Total
26.453.2085.1007	Implantação de terminais rodoviários	3.150		3.150
26.453.2085.1013	Instalação de abrigos intermodais	4.150		4.150
26.453.2085.2205	Manutenção de terminais rodoviários		3.150	3.150
26.453.2087.2201	Transporte para pessoas com deficiência e portadores de doenças crônicas em tratamento		680.000	680.000
15.451.2091.2078	Infraestrutura, pavimentação, recuperação de vias urbanas e praças nos bairros		111.214.960	111.214.960
15.121.3003.1010	Implantação do plano diretor de urbanismo	15.000		15.000
TOTAL				123.149.442

A PREVISÃO DE RECURSOS SOFREU ALTERAÇÃO EM UMA AÇÃO DO PPA 2018/2020 PARA A LOA. NESSE SENTIDO, DEMONSTRAMOS ABAIXO COMO SE DEU ESSE AJUSTE:

CÓDIGO	AÇÃO	PPA 2018/2020	LOA 2018	SITUAÇÃO
04.122.2032.2105	Manutenção das diversas atividades de educação para o trânsito	R\$ 35.000,00	R\$5.500,00	Redução de 84,28%
26.453.2032.2105		R\$ 100.000,00	R\$100.000,00	Mantido

A distribuição de valores nessa ação se divide em códigos relacionados a função e subfunção a que se atribui sendo 04.122 ligado a função Administração e subfunção Administração Geral e 26.453 ligado a função Transporte e subfunção Transportes Coletivos Urbanos. O valor distribuído a mobilidade na LOA, corresponde então a R\$ 123.178.942,00 e equivale a 9,76% do orçamento total do município, orçado em R\$ 1.260.984.111,00.





APLICAÇÃO DOS RECURSOS

Na análise das despesas, 2 das 12 ações previstas possuem algum tipo de recurso aplicado, conforme o quadro:

DESPESAS

Código	Ação	Data	Valor	Total
12.361.2086.2136	Manutenção do transporte escolar para alunos da rede			
04.122.2032.2105	Manutenção das diversas atividades de educação para o trânsito			
26.453.2032.2105				
26.453.2033.1006	Implantação de ciclovias e ciclofaixas			
26.453.2033.2155	Manutenção, ampliação e modernização da sinalização viária	14/06/2018	R\$82.720,04	
		14/06/2018	R\$880,00	
		14/06/2018	R\$4.400,00	
		17/07/2018	R\$134.517,13	
		17/07/2018	R\$5.681,74	
		17/07/2018	R\$7.378,89	
		16/08/2018	R\$94.324,51	
		16/08/2018	R\$1.066,77	
		16/08/2018	R\$1.587,88	
		10/09/2018	R\$198.124,86	
		10/09/2018	R\$11.049,90	
		11/09/2018	R\$8.508,43	
		13/09/2018	R\$114.904,14	
		13/09/2018	R\$1.346,05	
		13/09/2018	R\$6.118,43	
		03/10/2018	R\$172.050,53	
		03/10/2018	R\$9.161,37	
		04/10/2018	R\$2.015,50	
		31/10/2018	R\$123.623,05	
		31/10/2018	R\$2.849,49	
31/10/2018	R\$12.952,24			
01/11/2018	R\$119.620,10			
19/12/2018	R\$169.128,02			
19/12/2018	R\$4.077,08			





Código	Ação	Data	Valor	Total
26.453.2033.2155	Manutenção, ampliação e modernização da sinalização viária	20/12/2018	R\$9.222,85	R\$2.376.158,89
		21/12/2018	R\$2.029,03	
		17/07/2018	R\$5.681,74	
		17/07/2018	R\$7.378,89	
		16/08/2018	R\$94.324,51	
		16/08/2018	R\$1.066,77	
		16/08/2018	R\$1.587,88	
		10/09/2018	R\$198.124,86	
		10/09/2018	R\$11.049,90	
		11/09/2018	R\$8.508,43	
		13/09/2018	R\$114.904,14	
		13/09/2018	R\$1.346,05	
		13/09/2018	R\$6.118,43	
		03/10/2018	R\$172.050,53	
		03/10/2018	R\$9.161,37	
		04/10/2018	R\$2.015,50	
		31/10/2018	R\$123.623,05	
		31/10/2018	R\$2.849,49	
		31/10/2018	R\$12.952,24	
		01/11/2018	R\$119.620,10	
19/12/2018	R\$169.128,02			
19/12/2018	R\$4.077,08			
20/12/2018	R\$9.222,85			
21/12/2018	R\$2.029,03			
26.453.2033.2182	Programa de fiscalização eletrônica do trânsito e dos transportes	15/08/2018	R\$67.200,00	R\$277.200,00
		25/09/2018	R\$84.000,00	
		23/10/2018	R\$42.000,00	
		19/12/2018	R\$84.000,00	
04.122.2042.2061	Fornecimento de energia elétrica para os semáforos	-	-	-
26.453.2085.1007	Implantação de terminais rodoviários	-	-	-
26.453.2085.1013	Instalação de abrigos intermodais	-	-	-
26.453.2085.2205	Manutenção de terminais rodoviários	-	-	-





Código	Ação	Data	Valor	Total
26.453.2087.2201	Transporte para pessoas com deficiência e portadores de doenças crônicas em tratamento	-	-	-
15.451.2091.2078	Infraestrutura, pavimentação, recuperação de vias urbanas e praças nos bairros	-	-	-
15.121.3003.1010	Implantação do plano diretor de urbanismo	-	-	-

Em relação ao total previsto para o ano, foram utilizados R\$ 2.653.558,98 em pagamentos, o que equivale a 2,15% do que foi previsto para o conjunto das ações no orçamento.

DIÁLOGO COM DEMANDAS DA SOCIEDADE

Além da dificuldade em identificar que intervenções foram feitas e em que locais do município, o recurso destinado a demandas de grupos locais é muito pequeno. A implantação da malha cicloviária e programas de educação no trânsito, por exemplo, demandas a respeito das quais a União Gonçalense de Ciclistas vem mobilizando a população e discutindo com o poder público, tiveram valores muito baixos destinados e sequer é possível confirmar se foram executados.





CONSIDERAÇÕES FINAIS

Consideradas as informações levantadas e os critérios atribuídos descritos no escopo, a conclusão no espaço de cada município apresenta particularidades resumidas abaixo:

TRANSPARÊNCIA DOS DADOS

JAPERI

Não possui os documentos integrais e finais disponíveis no seu portal. O texto do PPA é o mesmo de outro município. Não há integração do portal da transparência e do site da prefeitura.

RIO DE JANEIRO

PPA extenso e com muitos critérios e organizações, além de não indicar o valor previsto por ano e ação, apenas pela totalidade dos programas.

SÃO GONÇALO

Documentos organizados e acessíveis. No caso das despesas não há possibilidade de busca por ação e programa, o que obriga a visualização manual.

RELEVÂNCIA DA MOBILIDADE NO ORÇAMENTO

JAPERI

Oito programas com ações únicas em cada e variação nos valores do PPA e da LOA sendo que ambos foram aprovados na mesma época, ocupando 13,72% do orçamento anual.

RIO DE JANEIRO

17 programas e 59 ações ocupando 2,97% do orçamento anual

SÃO GONÇALO

Oito programas e 12 ações ocupando 9,76 % do orçamento anual.





APLICAÇÃO DOS RECURSOS

JAPERI

Realizou pagamento em duas das oito ações, totalizando o gasto de 38% do que foi previsto no orçamento.

RIO DE JANEIRO

Realizou pagamento em 20 das 59 ações, totalizando o gasto de 93,55% do que foi previsto no orçamento, mas não distribuído em cada ação conforme foi previsto.

SÃO GONÇALO

Realizou algum pagamento para duas das 12 ações, totalizando o gasto de 2,15% do que foi previsto no orçamento.

REFERÊNCIAS

PROJETO DE LEI DO PLANO PLURIANUAL DE JAPERI PARA O QUADRIÊNIO 2018/2021.

Disponível em: <http://camarajaperi.rj.gov.br/html/download.php?file=../public/PDFs/executivo/0017.2017.pdf>

PLANO PLURIANUAL DO RIO DE JANEIRO PARA O QUADRIÊNIO 2018/2021.

Disponível em: <http://www2.rio.rj.gov.br/smf/orcamento/ppa.asp>

PLANO PLURIANUAL DE SÃO GONÇALO PARA O QUADRIÊNIO 2018/2021.

Disponível em: http://www.pmsg.rj.gov.br/orcamento/2018/ppa/projeto_lei_atualizacao_2018_2021.php?eh=2018

PROJETO DE LEI DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DE 2018 DE JAPERI.

Disponível em: <http://camarajaperi.rj.gov.br/html/download.php?file=../public/PDFs/executivo/0020.2017.pdf>

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DE 2018 DO RIO DE JANEIRO.

Disponível em: <http://www2.rio.rj.gov.br/smf/orcamento/loa.asp>

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DE 2018 DE SÃO GONÇALO.

Disponível em: http://www.pmsg.rj.gov.br/orcamento/2018/loa/projeto_lei_orcamentaria_2018.php



ORÇAMENTO
TEMÁTICO DA
MOBILIDADE
URBANA

RECIFE






OBSERVATÓRIO
DO RECIFE
CIDADANIA COM ATITUDE

ORÇAMENTO
TEMÁTICO DA
MOBILIDADE
URBANA

RECIFE

FICHA TÉCNICA

OBSERVATÓRIO DO RECIFE (ODR)

Elaboração:

Georgia C. A. de Miranda

Marcelo Negromonte

Cristina Queiroz

Cármem Cardoso





APRESENTAÇÃO

O MOBCIDADES, A METODOLOGIA ORÇAMENTO & DIREITOS E A ELABORAÇÃO DOS ORÇAMENTOS TEMÁTICOS DA MOBILIDADE URBANA

Esta análise foi elaborada no âmbito do Projeto MobCidades - Mobilidade, Orçamento e Direitos. Coordenado pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) em parceria com dez movimentos da Rede Cidades por Territórios Justos, Democráticos e Sustentáveis, o projeto tem por objetivo fortalecer as organizações da sociedade civil (OSCs) para o monitoramento do orçamento e a incidência da Política de Mobilidade Urbana. A iniciativa conta com o financiamento da União Europeia e contempla mais de 50 OSCs das dez cidades participantes: Belo Horizonte (MG), Brasília (DF), Ilhabela (SP), Ilhéus (BA), João Pessoa (PB), Piracicaba (SP), Recife (PE), Rio de Janeiro (RJ), São Luís (MA) e São Paulo (SP).

Iniciado em 2017, o MobCidades tem atuado na articulação e capacitação de organizações da sociedade civil para a popularização do conceito de **direito à cidade** e o **monitoramento e atuação política** na elaboração das leis orçamentárias. Além disso, os movimentos que o integram têm atuado no levantamento de dados sobre **transparência e mobilidade** nos municípios, na elaboração de **Orçamentos Nacional e Municipais Temáticos da Mobilidade Urbana**, na incidência para a regulamentação do transporte como direito social e na discussão da temática mobilidade e gênero.

A metodologia orientadora do projeto chama-se Orçamento e Direitos e foi desenvolvida pelo Inesc. Tem como base o Pacto Internacional pelos direitos econômicos, sociais culturais (Pidesc), que prevê a obrigação dos Estados de garantir o máximo de recursos para a realização progressiva de direitos, sem discriminação. A partir desse pacto, a instituição desenvolveu um olhar para o orçamento e as políticas públicas, observando se a forma de arrecadação e distribuição dos recursos se pautam pela i) justiça fiscal, se utilizam o ii) máximo de recursos disponíveis nos orçamentos para a iii) realização progressiva de direitos, com base nos princípios da iv) não-discriminação e da v) participação popular.

Segundo o Inesc, é necessário que esses cinco pilares sejam respeitados para que o orçamento público esteja de fato garantindo direitos: a partir deles, podemos verificar o compromisso do poder público na criação e efetivação de políticas públicas. Um dos desdobramentos da metodologia Orçamento & Direitos é a elaboração de Orçamentos Temáticos (OT) de cada política, nos quais são analisadas a prioridade dada ao tema no planejamento dos governos e a execução orçamentária destinada à sua efetivação em determinado período de tempo. Nesta série de Orçamentos Temáticos, abordamos as políticas de Mobilidade Urbana nas dez cidades integrantes do MobCidades.





O MOBCIDADES EM RECIFE

Localmente, o Observatório do Recife é o representante da Rede que, durante o período de execução do projeto, contou com a colaboração de uma série de entidades ligadas à temática da mobilidade urbana e à defesa do direito à cidade. São elas:

BIGU COMUNICATIVISMO

Coletivo de comunicação estratégica ativista para fortalecimento institucional da sociedade civil que tem como foco principal de atuação fortalecer e emancipar organizações que defendem um modelo de mundo onde as pessoas e o meio ambiente sejam priorizados acima do lucro, melhorando suas estratégias de comunicação a partir de visibilização, divulgação e publicização de ações e campanhas de incidência.

AMECICLO

A Associação Metropolitana de Ciclistas do Recife tem como missão transformar as cidades (através da bicicleta) em ambientes mais humanos, democráticos e sustentáveis. Dessa forma atuam politicamente por meio de atividades educacionais, desportivas e culturais num único mosaico em que a prioridade seja a conscientização do caráter público do tecido urbano e a necessidade de humanizá-lo por meio da convivência pacífica entre as diferentes modalidades de transporte.

CENTRO POPULAR DE DIREITOS HUMANOS (CPDH)

Organização social que promove a cultura dos direitos humanos prioritariamente no campo do direito à cidade e da liberdade de expressão. A missão do Centro Popular de Direitos Humanos é promover e defender a cultura dos direitos humanos, através de processos de formação, mobilização e assessoria jurídica popular às comunidades, trabalhadores informais e grupos em situação de vulnerabilidade, pautando junto a estes, o desenvolvimento de pensamento crítico e protagonismo social, aglutinando e fomentando a atuação em rede de diversos atores em prol da construção de um direito mais humano e de uma sociedade justa e igualitária.





INCITI/UFPE

O INCITI é um grupo transdisciplinar de pesquisa da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) que tem o objetivo de incitar novos conhecimentos capazes de transformar a vida nas cidades. Iniciou o projeto Parque Capibaribe em meados de 2013, com o apoio da Prefeitura do Recife, e hoje realiza outros projetos com abrangência em todas as regiões do país, como o Laboratório de Cidades Sensitivas (LabCEUs), que acontece em parceria com o Ministério da Cultura (MinC), e o Urban Thinkers Campus - Recife, parceria com a ONU Habitat.

GRUPO MULHER MARAVILHA

O Grupo Mulher Maravilha (GMM) é uma organização sem fins lucrativos, de utilidade pública, com atuação no Recife e no Sertão do Pajeú/PE. A missão é lutar por justiça social através da promoção dos direitos humanos numa perspectiva de gênero e etnia, pelo acesso à cidadania da população vítima de exclusão social e empoderamento das mulheres para a construção de uma nova sociedade.

OBSERVATÓRIO DO RECIFE

Movimento da sociedade civil participante da Rede Cidades por Territórios Justos democráticos e Sustentáveis que tem como missão principal defender o projeto de um Recife espacialmente ordenado, socialmente justo, ambientalmente equilibrado e economicamente viável para todos, com foco no monitoramento de indicadores e metas de desenvolvimento do município.





INTRODUÇÃO

Segundo o último relatório (FBCM, 2017) da Fundação Britânica City Mayors, dedicado ao estudo de assuntos urbanos, a cidade de Mumbai, na Índia, é o 10^a município mais populoso do mundo, com uma densidade demográfica de cerca de 27.750,00 hab/Km², uma das maiores populações urbanas do globo com 12,4 milhões de pessoas. Cercada pelo mar Báltico, a cidade é uma das que mais cresce no mundo e, como consequência, é de se imaginar que enfrente adversidades enormes em várias áreas de gestão pública, tornando a administração da cidade um desafio.

Em contraponto, o mesmo estudo coloca a cidade do Recife na 193^a posição do ranking das maiores cidades do planeta, bem longe da posição da cidade indiana. Com população estimada em 1.637.834 pessoas e uma densidade demográfica de 7.039,64 hab/Km², segundo dados de 2018 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a capital pernambucana está longe de ser declarada uma megacidade como Mumbai, Nova Iorque ou São Paulo. Porém, ao considerar os desafios da ocupação urbana, verifica-se, rapidamente, que Recife possui problemas que vão além do seu tamanho, como exemplo, cita-se a mobilidade urbana.

De acordo com outro relatório recente, a edição 2018 do ranking Traffic Index, feito pela empresa de GPS Tomtom, a cidade do Recife tem o pior trânsito do Brasil e o 10^o pior tráfego do mundo, ficando na frente inclusive de megacidades como São Paulo e Rio de Janeiro (21^o e 22^o colocados, respectivamente). Este estudo aproxima bastante a cidade do Recife de Mumbai, esta última no justificado 1^a lugar da pesquisa com cerca de 63% de nível de congestionamento. No caso da cidade indiana o fator “população versus território” é um desafio real para a administração pública na hora de planejar a cidade e tentar melhorar os indicadores de locomoção dentro da área urbana. Para Recife, no entanto, os contextos não são os mesmos. Qual seria, então, a variável que nos faz entregar um padrão de mobilidade urbana tão precária à população? O que nos aproxima tanto do padrão de congestionamento que, de acordo com Traffic Index, é reservado a cidades cinco vezes maiores?

Com a instituição da Política Nacional de Mobilidade Urbana, através da Lei nº 12.587/2012, e depois da aprovação de Emenda Constitucional 90/15, transformando o transporte como direito social, houve muita expectativa em torno de como as cidades passariam a lidar com esta temática nos seus planejamentos orçamentários. Depois de algum tempo, lamentavelmente, ainda não é possível ver nos indicadores sociais um resultado que se traduza como uma priorização de investimentos em transporte público ou na melhoria da malha viária para pedestres, ciclistas, e para a promoção da Paz no Trânsito. Como consta na Plataforma Mobilizados, “de uma maneira geral o transporte na Região Metropolitana do Recife é distante das pessoas, caro, inseguro e desigual”. No que diz respeito à cobertura de infraestrutura de transporte, cerca de 77% da população da Grande Recife está distante do transporte de média e alta capacidade (BRT e metrô).





Já no tempo médio de deslocamento, são necessários 38 minutos para ir de casa para o trabalho. Essa média, porém, esconde uma distorção importante: para 16% das pessoas que se locomovem na cidade, este tempo sobe para mais de uma hora. Ao todo, de 2004 a 2015 o intervalo de tempo em que os recifenses ficaram parados no trânsito aumentou cerca 16% (MOBILIDADOS, 2019).

Para os ciclistas, os números não são nada melhores. Apenas 17% da população reside próxima das ciclovias construídas na cidade. Já um levantamento feito com 26 capitais e o Distrito Federal, pelo Canal G1 e a GloboNews, aponta que na relação entre número de pessoas para cada quilômetro quadrado de ciclovia, Recife tem o 4º pior número de malha cicloviária por habitante: são 33.594 pessoas para cada quilômetro construído. Além disso, longe da proposta de se ter um transporte público gratuito, andar de ônibus em Recife compromete 17% da renda das pessoas que ganham até um salário mínimo. Os dados são do ano de 2018.

Ante o exposto, fica evidente que as ações governamentais na cidade do Recife não estão sendo suficientes para propiciar uma melhora na oferta dos meios de transporte à população. Daí advém a justificativa desse estudo que consiste na necessidade de se pormenorizar o gasto público, uma vez que a dinâmica de alocação dos recursos, desde o planejamento até a execução, define qual modelo de cidade está sendo planejado e implementado pelos governantes, através das ações governamentais. Assim, para elevar os níveis do controle social, torna-se essencial, conhecer a estrutura do planejamento e os resultados das ações governamentais que visem reverter a atual e precária situação da mobilidade urbana no Recife.

Cumprido destacar que, de acordo com o art. 30 da CF/88, constitui competência municipal a organização e a prestação dos serviços públicos de interesse local, incluindo o serviço de transporte público (BRASIL, 1988). Nesse sentido, o governo municipal desempenha o importante papel de planejar e executar a Política de Mobilidade Urbana, através dos três instrumentos básicos de planejamento e orçamento, que são: os Planos Plurianuais (PPA), Diretrizes Orçamentárias (LDO) e os Orçamentos Anuais (LOA). Consta-se, portanto, que é de suma relevância compreender as nuances desse processo, pois assim será possível explicitar, para além do discurso o nível de prioridade que, de fato, à administração pública vem atribuindo à mobilidade urbana no Recife.

Para tanto, este trabalho foi estruturado em duas seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira parte consiste na definição dos objetivos e nas delimitações metodológicas utilizadas na pesquisa. A segunda traz uma breve apresentação dos instrumentos básicos de planejamento, posteriormente, seleciona-se, no PPA, as ações com alguma interface com a mobilidade urbana e, em seguida, procede-se a uma análise comparativa entre os recursos alocados versus os recursos executados nessas ações e por fim, realiza-se um exame da execução orçamentária atinente às ações em mobilidade, anteriormente, selecionadas no PPA.





METODOLOGIA

As delimitações adotadas na presente pesquisa possuem a finalidade de subsidiar a construção do Relatório dos Orçamentos Temáticos de Mobilidade Urbana, do Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC). Esta publicação contará com a análise dos orçamentos temáticos da mobilidade urbana de dez cidades brasileiras. Especificamente, o presente relatório analisa o orçamento da mobilidade urbana da cidade do Recife. Assim, terá como recorte geográfico o município do Recife e como recorte temporal o ano de 2018.

Nesse sentido, cumpre observar que há uma vasta e importante discussão sobre o conceito e os elementos que constituem a mobilidade urbana, entretanto, optou-se, no desenvolvimento deste trabalho, por suprimir elementos desse debate e adotar um conceito operacional, por meio de uma delimitação técnica. Assim, utiliza-se o termo mobilidade urbana, a partir de uma visão restrita, consubstanciada na Lei 12.587, que, em seu art. 3º, declara:

O Sistema Nacional de Mobilidade Urbana é o conjunto organizado e coordenado dos modos de transporte, de serviços e de infraestruturas que garante os deslocamentos de pessoas e cargas no território do município.

§ 1º São modos de transporte urbano:

- I - motorizados; e
- II - não motorizados.

§ 2º Os serviços de transporte urbano são classificados:

- I - quanto ao objeto:
 - a) de passageiros;
 - b) de cargas;
- II - quanto à característica do serviço:
 - a) coletivo;
 - b) individual;
- III - quanto à natureza do serviço:
 - a) público;
 - b) privado.

§ 3º São infraestruturas de mobilidade urbana:

- I - vias e demais logradouros públicos, inclusive metroferrovias, hidrovias e ciclovias;





- II - estacionamentos;
- III - terminais, estações e demais conexões;
- IV - pontos para embarque e desembarque de passageiros e cargas;
- V - sinalização viária e de trânsito;
- VI - equipamentos e instalações; e
- VII - instrumentos de controle, fiscalização, arrecadação de taxas e tarifas e difusão de informações.

Destaque-se que embora a iluminação pública não figure, expressamente, na Lei Nacional de Mobilidade Urbana, como infraestrutura de mobilidade, optou-se por considerá-la no desenvolvimento dessa metodologia. Essa decisão encontra respaldo no Projeto de Lei, em tramitação na Câmara do Recife, que visa instituir a Política Municipal de Mobilidade Urbana, suas Políticas Setoriais, além de definir as Diretrizes do Plano Diretor de Transportes e Mobilidade Urbana do Recife – Mobilidade RECIFE. Segundo a minuta desse Projeto de Lei, o Poder Executivo Municipal, com o objetivo de estabelecer e fiscalizar padrões e procedimentos para implantação e manutenção da infraestrutura e dos meios de mobilidade urbana irá priorizar a iluminação pública focada no pedestre e no ciclista (RECIFE-ICPS, 2019, p.10). Definidos os recortes geográfico, temporal e técnico conceitual, passa-se ao desenvolvimento da metodologia.

PERCURSO METODOLÓGICO

O estudo desenvolveu-se na esteira da pesquisa documental, através da análise dos três instrumentos de planejamento governamental, quais sejam: PPA, LDO e LOA. Posteriormente, realizou-se uma análise da execução orçamentária. Essas análises foram desenvolvidas com a finalidade de responder aos objetivos da pesquisa.

OBJETIVOS

Constitui objetivo geral do presente relatório analisar a dinâmica de alocação e execução dos recursos orçamentários municipais destinados à mobilidade urbana, no Recife, no ano de 2018, com vistas a se verificar se o que foi planejado foi de fato executado. Para atingir o objetivo geral da pesquisa, delinear-se três objetivos específicos:

1. **ANALISAR CRITICAMENTE O PPA** (2018 a 2021), especificamente o ano de 2018, buscando evidenciar a importância conferida a mobilidade urbana no nível do planejamento governamental, por meio da quantificação dos recursos alocados nos programas municipais com ações destinadas à mobilidade;





2. **COMPARAR OS RECURSOS ALOCADOS** (planejados), autorizados e empenhados, destinados à mobilidade urbana, visando verificar a eficácia do planejamento governamental.
3. **ANALISAR A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA MOBILIDADE URBANA**, considerando as classificações: institucional, funcional e por natureza de despesa.

É importante destacar que para a consecução dos objetivos acima elencados foram utilizados apenas os dados disponíveis nas plataformas governamentais, portanto, não houve pedido de informação complementar à Prefeitura do Recife (PCR). Essa escolha metodológica reside na seguinte indagação: o cidadão, a partir dos dados disponibilizados, é capaz de avaliar a ação governamental, e assim exercer o controle social?

Para atender ao primeiro objetivo específico, que visa aferir o nível de prioridade conferida à mobilidade urbana pela administração pública, procedeu-se à leitura do PPA, considerando que a mobilidade urbana “é o conjunto organizado e coordenado dos modos de transporte, de serviços e de infraestruturas que garantem os deslocamentos de pessoas e cargas no território do Município” (BRASIL, 2012, p. 1). Assim, buscaram-se programas e ações em transporte público, iluminação pública, serviços de transporte público e em infraestrutura de mobilidade urbana. A identificação e seleção de tais ações no PPA foi realizada em conformidade com as delimitações conceituais contidas na Política Nacional de Mobilidade Urbana, que declara:

Art. 4º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - **TRANSPORTE URBANO:** conjunto dos modos e serviços de transporte público e privado utilizados para o deslocamento de pessoas e cargas nas cidades integrantes da Política Nacional de Mobilidade Urbana;

II - **MOBILIDADE URBANA:** condição em que se realizam os deslocamentos de pessoas e cargas no espaço urbano;

III - **ACESSIBILIDADE:** facilidade disponibilizada às pessoas que possibilite a todos autonomia nos deslocamentos desejados, respeitando-se a legislação em vigor;

IV - **MODOS DE TRANSPORTE MOTORIZADO:** modalidades que se utilizam de veículos automotores;

V - **MODOS DE TRANSPORTE NÃO MOTORIZADO:** modalidades que se utilizam do esforço humano ou tração animal;

VI - **TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO:** serviço público de transporte de passageiros acessível a toda a população mediante pagamento individualizado, com itinerários e preços fixados pelo poder público;

VII - **TRANSPORTE PRIVADO COLETIVO:** serviço de transporte de passageiros não aberto ao público para a realização de viagens com características operacionais exclusivas para cada linha e demanda;





VIII - **TRANSPORTE PÚBLICO INDIVIDUAL:** serviço remunerado de transporte de passageiros aberto ao público, por intermédio de veículos de aluguel, para a realização de viagens individualizadas;

IX - **TRANSPORTE URBANO DE CARGAS:** serviço de transporte de bens, animais ou mercadorias;

X - **TRANSPORTE REMUNERADO PRIVADO INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS:** serviço remunerado de transporte de passageiros, não aberto ao público, para a realização de viagens individualizadas ou compartilhadas solicitadas exclusivamente por usuários previamente cadastrados em aplicativos ou outras plataformas de comunicação em rede;

XI - **TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO INTERMUNICIPAL DE CARÁTER URBANO:** serviço de transporte público coletivo entre municípios que tenham contiguidade nos seus perímetros urbanos;

XII - **TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO INTERESTADUAL DE CARÁTER URBANO:** serviço de transporte público coletivo entre municípios de diferentes estados que mantenham contiguidade nos seus perímetros urbanos; e

XIII - **TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO INTERNACIONAL DE CARÁTER URBANO:** serviço de transporte coletivo entre unicipios (BRASIL, 2012, p. 10).

Cumprido observar que o Governo organiza suas ações sob a forma de programa, ou seja, o programa é o instrumento de organização da ação governamental objetivando à concretização dos objetivos definidos no Plano Plurianual. De acordo com o Manual do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2001), os Planos são divididos em:

- 1. PROGRAMAS TEMÁTICOS** (ou Finalísticos) – expressam e orientam a ação governamental para a entrega de bens e serviços à sociedade;
- 2. PROGRAMAS DE GESTÃO, MANUTENÇÃO E SERVIÇOS AO ESTADO** – expressam e orientam as ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental.





Dessa conceituação, advém a primeira delimitação programática da pesquisa que consiste em considerar apenas os programas temáticos (ou finalísticos) contidos no PPA, pois são os responsáveis pela entrega de bens e serviços à sociedade.

As ações, por sua vez, viabilizam o atingimento do objetivo de um programa. Mas o que são ações para a administração pública? As ações são operações das quais resultam produtos (bens ou serviços), que contribuem para atender ao objetivo de um Programa. Segundo Brasil (2012) e Silva (2014), as Ações, de acordo com suas características, podem ser classificadas como:

- projeto é um instrumento utilizado para atingir o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para expansão ou o aperfeiçoamento da ação governamental, como por exemplo, cita-se a consolidação e melhoria do sistema viário a requalificação da mobilidade urbana, etc.;
- atividade também é um instrumento utilizado para se atingir o objetivo de um programa, mas ela envolve um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário a manutenção da ação governamental, como exemplo, temos a promoção da mobilidade e acessibilidade, o gerenciamento do trânsito e do transporte público, etc.;
- operações especiais são despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não gera contraprestação direta sob a forma de bens e serviços. Por exemplo, ressarcimentos, cumprimento de sentenças judiciais, etc.

Assim, a segunda delimitação programática realizada foi a de se considerarem, dentro da classificação das ações, apenas os projetos e as atividades que possuíam alguma interface com a mobilidade urbana. Saliente-se que os programas destinados exclusivamente a operações especiais, não integram o PPA (2018-2021) do município de Recife, uma vez que tais operações correspondem às despesas que não contribuem para manutenção, expansão ou aperfeiçoamento ações de Governo, das quais não se resulta um produto nem geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços (RECIFE, 2017).





Importante destacar que, no PPA (2018-2021) da Prefeitura do Recife, as ações (projetos ou atividades) se desdobram em:

OPERAÇÕES: consistem no conjunto de intervenções que viabilizam as ações;

UNIDADE DE MEDIDA: padrão para mensuração do produto a ser gerado;

QUANTIDADE: medida a ser alcançada do produto gerado;

LOCALIZAÇÃO: localização espacial da ação, utilizado especialmente para localização física do objeto contidos na ação;

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA: órgão responsável pela execução orçamentária da ação (RECIFE, 2017, p. 12).

Ressalte-se que a delimitação da pesquisa engloba programas, projetos e atividades em mobilidade urbana, pois os instrumentos de planejamento (PPA e LOA) facultam, apenas, a valoração monetária dos programas, projetos e atividades, inviabilizando, assim, a análise das operações que não são valoradas no PPA e não constam na LOA.

Delimitados e quantificados, no PPA, os programas, projetos e atividades com alguma interface com a mobilidade urbana, passou-se a identificação e a análise comparativa desses mesmos programas, projetos e atividades na LOA e na execução orçamentária. Essa análise possibilitou a aferição da eficácia da ação governamental. Permitindo assim, o atingimento do segundo objetivo específico. O conceito de eficácia utilizado nas análises deste relatório foi retirado do livro Introdução à Teoria Geral da Administração, de Idalberto Chiavenato. Segundo o autor, eficácia é uma medida do alcance de resultados. Ressalte-se, portanto, que o conceito não está relacionado com a utilização dos recursos, mas, apenas, com o atingimento do resultado do objetivo (CHIAVENATO, 2014).

Para atingir o terceiro objetivo específico, analisou-se a despesa em mobilidade urbana considerando as classificações: institucional, funcional e natureza da despesa. Destaque-se que toda execução orçamentária foi realizada considerando os valores empenhados. Tal delimitação foi adotada porque, segundo a Lei 4.320 (1964, p. 8), no que concerne ao Exercício Financeiro, deve-se observar que:

Art. 34. O exercício financeiro coincidirá com o ano civil.

Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:

I - as receitas nele arrecadadas;

II - as despesas nele legalmente empenhadas.





A Lei 4.320/64 em seu art. 58, conceitua o empenho de despesa como “o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”. Portanto, como já exposto, as análises da execução orçamentária, realizadas na presente pesquisa consideram apenas os valores empenhados.

COLETA DE DADOS

A pesquisa demandou a coleta de dados secundários, disponibilizados no Portal da Transparência da cidade de Recife. O quadro abaixo apresenta as fontes secundárias que constituíram a base de dados do presente relatório.

QUADRO 1 LISTA DAS FONTES SECUNDÁRIAS UTILIZADAS NA PESQUISA

FONTE	DOC	PERÍODO	ENDEREÇO ELETRÔNICO
PORTAL DA TRANSPARÊNCIA PCR	PPA (2018-2021)	2018	http://transparencia.recife.pe.gov.br/uploads/pdf/Plurianual%20de%202018%20at%C3%A9%202021_4b2081a4736acbc492c55ca92c4badf9.pdf
	LDO	2018	http://transparencia.recife.pe.gov.br/uploads/pdf/NOVA%20-%20LDO%202018_VERS%C3%83O_FINAL-portal%20da%20transpar%C3%A7%C3%A3o_c6ad38d20873df266de4edda82cfadf1.pdf
	LOA	2018	http://transparencia.recife.pe.gov.br/uploads/pdf/Volume%20I%20-%20LOA_68a720d1cc11fb8f5acea5d8de0cb7a8.pdf
	Execução Orçamentária	2018	http://dados.recife.pe.gov.br/dataset/despesas-orcamentarias/resource/df31a45d-2eae-43b8-b7ac-ac34ac66c5a8

Fonte: RECIFE-Portal da Transparência, 2019.





DINÂMICA DE ALOCAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS EM MOBILIDADE URBANA

A Constituição Federal de 1988 resgatou a figura do planejamento na administração pública brasileira, com a integração entre plano e orçamento, através da criação do Plano Plurianual (PPA) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Ambas constituem uma inovação da CF/88. Assim, à luz do PPA e da LDO, cabe a Lei Orçamentária Anual (LOA) estimar receitas e fixar despesas, de modo a efetivamente autorizar o dispêndio público em determinado exercício financeiro.

Nesse sentido, cumpre observar que o PPA é um instrumento de planejamento de médio prazo, elaborado para ter vigência por um período de quatro anos, que estabelece de forma regionalizada o trinômio diretrizes, objetivos e metas para a administração pública. A LDO surgiu com a finalidade de ser o elo de ligação entre o Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). A Lei de Diretrizes Orçamentárias, dentre outros assuntos, estabelece as metas e as prioridades do governo, ou seja, prioriza determinadas obras e serviços, as quais serão executadas no ano seguinte. Já a LOA expressa a alocação de recursos públicos, sendo operacionalizada através de diversas ações. Observe que essas ações devem estar previstas no PPA. Assim, o PPA define as ações para um período de quatro anos e anualmente o orçamento, através da LOA, irá definir, anualmente, os recursos financeiros que serão destinados para esses programas e ações inseridos no PPA.

Observe, portanto, que “o planejamento governamental constitui elemento fundamental para a compreensão da produção e organização do espaço urbano, pois, a gestão da cidade é realizada dentro da lógica do planejamento governamental, que por força de lei, determina, quais planos e projetos serão implementados” (MIRANDA, 2014, p. 43).





PPA 2018-2021: MOBILIDADE URBANA NA CIDADE DO RECIFE

O Plano Plurianual (2018-2021) foi instituído pela Lei 18.432, de setembro de 2017, para o quadriênio 2018 – 2021, em consonância com o que dispõem o art. 165, § 1º da Constituição Federal de 1988, o art. 123, § da Constituição do Estado de Pernambuco e o art. 92 da Lei Orgânica do Município do Recife. O plano em análise refere-se ao segundo ano do segundo mandato do prefeito Geraldo Júlio.

Como exposto, o Plano Plurianual é o instrumento legal que expressa as diretrizes os objetivos e as metas assumidos pela administração municipal para o período de sua vigência. Assim, é nesse plano que são expressas as grandes prioridades do governo para o período, ou seja, é através do Plano Plurianual, e através das ações governamentais, que os administradores públicos buscam definir soluções para os diversos problemas existentes na cidade, como por exemplo, implementar programas que viabilizem à universalização do saneamento básico ou fomentar programas que tenham como objetivo melhorar a mobilidade urbana, dentre outros.

Portanto, o PPA 2018-2021, discrimina todos os programas, ações e operações que serão desenvolvidos, nesse período, com a finalidade de solucionar os principais problemas existentes no Recife. Esse plano é constituído por dois volumes. O primeiro elenca as prioridades das políticas públicas e faz uma síntese dos principais programas, projetos e ações estabelecidos para o período. O segundo volume é composto pelo detalhamento da programação, por meio de um conjunto de relatórios estratificados por eixo estratégico, segundo a estrutura programática dos órgãos (RECIFE, 2017).

De acordo com o art. 3º do PPA em análise, as prioridades da administração pública municipal foram divididas em três eixos, são eles:

EIXO 1 MAIS CUIDADO COM A CIDADE	EIXO 2 MAIS QUALIDADE DE VIDA	EIXO 3 MAIS INOVAÇÃO E OPORTUNIDADES
PLANEJAMENTO: URBANO MEIO AMBIENTE SUSTENTABILIDADE	EDUCAÇÃO	DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
CORDENAMENTO: CONTROLE URBANO	SAÚDE	CULTURA
INFRAESTRUTURA: MOBILIDADE	SEGURANÇA URBANA	TURISMO, ESPORTES E LAZER
INFRAESTRUTURA: HABITAÇÃO, SANEAMENTO E DRENAGEM	PROTEÇÃO SOCIAL PROMOÇÃO DE DIREITOS	GESTÃO INOVADORA
INFRAESTRUTURA: ÁREAS CRÍTICAS	PROTEÇÃO E DEFESA ANIMAL	





A partir da figura anterior, podemos observar que a temática da mobilidade figura como uma das prioridades para a administração pública municipal, pois está inserida no Eixo 1: mais cuidado com a cidade, item infraestrutura e mobilidade.

De acordo com o PPA (2018-2021), a estimativa de dispêndio do município do Recife, para o ano de 2018, foi de aproximadamente 6 bilhões. Destes, aproximadamente, 98% correspondem aos custos do Poder Executivo e 2% aos custos do Poder Legislativo (RECIFE, 2017). Já a previsão, especificamente, de gasto da PCR, para 2018, foi de aproximadamente 5,9 bilhões. Destes, 46% correspondem aos custos da PCR com pessoal e encargos sociais e 54% desses dispêndios corresponderam às despesas com os programas de governo, conforme ilustra o quadro abaixo.

QUADRO 2 PPA: DEMONSTRATIVO GERAL DA DESPESA DA PCR (EM MILHÕES R\$)

DESPESAS	2018
Poder Executivo	5.910
Pessoal e Encargos Sociais	2.735
Programas Específicos Voltados para a Melhoria Vida das Pessoas	1.245
Programas Específicos Voltados para a Melhoria da Vida da Cidade	1.055
Programas de Melhoria da Gestão Municipal	222
Programa de Gestão dos Encargos	418
Reserva de Contingência	235

Com o intuito de dimensionar o nível de prioridade conferida à mobilidade no bojo do planejamento governamental na cidade do Recife, no período em análise, o subitem a seguir expõe os programas, os projetos, as atividades e as operações com alguma interface com a questão da mobilidade.

MOBILIDADE URBANA NO PPA 2018-2021

Este item possui a finalidade de responder ao primeiro objetivo específico que busca evidenciar a importância conferida à mobilidade urbana pelo planejamento governamental. Assim, procedeu-se à leitura do Plano Plurianual, considerando-se as delimitações conceituais adotadas na pesquisa, detalhadas na introdução deste relatório, no subitem **metodologia**, foram selecionados dois programas finalísticos, os quais continham duas ações classificadas como projetos e seis ações classificadas como atividades e, dentro desses projetos e atividades, havia 67 operações que apresentavam alguma interface com a temática da mobilidade. O quadro a seguir apresenta o detalhamento dessas informações.





QUADRO 3

PPA: SELEÇÃO DOS PROGRAMAS, PROJETOS E ATIVIDADES COM INTERFACE EM MOBILIDADE

GESTÃO DA MOBILIDADE E ACESSIBILIDADE

REQUALIFICAÇÃO DA MOBILIDADE URBANA - VIA MANGUE

OPERAÇÃO	UNID	QTDE	LOCAL	UNID
Elaborar Estudos, Planos e Projetos	MEDIDA		RPA 6	URB
Executar obras do sistema viário via mangue – Gov. Fed./Min. Cid	estudo, plano e projeto			URB
Gerenciar as intervenções do sistema viário - via mangue				URB
Outras medidas				URB
Desapropriar e indenizar áreas e imóveis				URB
Elaborar e realizar trabalho técnico social				URB
Executar ações de regularização fundiária nas áreas de intervenção				URB
VALOR			R\$ 20 milhões	

CONSOLIDAÇÃO E MELHORAMENTO DO SISTEMA VIÁRIO

OPERAÇÃO	UNID	QTDE	LOCAL	UNID
Implantar ciclovias previstas na rede complementar do plano diretor cicloviário da região metropolitana do Recife (emenda parlamentar)				URB
Elaborar estudos, planos e projetos	estudo, plano e projeto		município	URB
Executar obras de melhoria do sistema viário	obra executada		município	URB
Implementar estrutura cicloviária prevista no plano diretor cicloviário (emenda parlamentar)				URB
Outras medidas				URB
Gerenciar as intervenções de melhoria do sistema viário	gerenciamento realizado		município	URB
Desapropriar e indenizar áreas e imóveis	imóvel desapropriado		município	URB
Elaborar e realizar trabalho técnico social	família beneficiada		município	URB
Realizar trabalho arqueológico nas áreas de intervenção	pesquisa realizada		RPA 1, 2, 4, 5 e 6	URB
VALOR			R\$ 311 milhões	

PROMOÇÃO DA MOBILIDADE E ACESSIBILIDADE

OPERAÇÃO	UNID	QTDE	LOCAL	UNID
Promover a articulação com a sociedade para apropriação das normas e procedimentos sobre acessibilidade	evento realizado		município	SEMCC
Elaborar estudos, planos e projetos	estudo, plano e projeto	6	município	SEMCC
Outras medidas				SEMCC
VALOR			R\$ 14 milhões	





GERENCIAMENTO DO TRÂNSITO E DO TRANSPORTE PÚBLICO

OPERAÇÃO	UNID	QTDE	LOCAL	UNID
Efetuar o pagamento de pessoal				CTTU
Gerenciar os serviços de transporte de taxi, escolar e complementar de passageiros do município - STCP	serviço mantido	1	município	CTTU
Implantar sinalizações semafóricas e interseções semaforizadas	sinalização implantada		município	CTTU
Elaborar projetos de engenharia de tráfego e de transporte	projeto elaborado			CTTU
Gerenciar o uso das vagas do sistema de estacionamento rotativo - zona azul	acesso ampliado		município	CTTU
Implantar fiscalização eletrônica em interseções e corredores viários	plano implantado		município	CTTU
Promover campanhas educativas sobre trânsito e transporte	conselho implantado	6	município	CTTU
Fiscalizar e operar o trânsito e a circulação dos transportes	serviço implantado		município	CTTU
Implantar semáforos sonoros (emenda parlamentar)				CTTU
Implantar sinalização gráfica horizontal e vertical para controle e fiscalização do trânsito	serviço implantado		município	CTTU
Implantar e manter banco de dados do trânsito e transporte do município	treinamento promovido		município	CTTU
Outras medidas				CTTU
Implantar corredores exclusivos para transporte público	serviço implantado		município	CTTU
Promover o desenvolvimento da circulação e da segurança de ciclistas e pedestres	serviço implantado		município	CTTU
Manter sinalizações semafóricas e interseções semaforizadas	sinalização mantida	650	município	CTTU
Manter fiscalização eletrônica em interseções e corredores viários	plano implantado	95	município	CTTU
Manter sinalização gráfica horizontal e vertical para controle e fiscalização do trânsito	sistema mantido		município	CTTU
Manter corredores exclusivos para transporte público	serviço mantido		município	CTTU
Gerenciar o credenciamento de estacionamento para idosos e pessoas com deficiência	pessoa assistida		município	CTTU
Gerenciar o cadastro de ciclomoteres	serviço mantido	1	município	CTTU
VALOR				R\$ 40 Milhões





OTIMIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO DA RMR

OPERAÇÃO	UNID	QTDE	LOCAL	UNID
Outras medidas				CTM
Implementar a política global dos serviços de transporte público coletivo da RMR				CTM
Planejar, implantar, construir e fiscalizar os equipamentos destinados à prestação de serviços de transporte público coletivo de passageiros da RMR	equipamento implantado		município	CTM
Promover a articulação entre os serviços de transporte público coletivo de passageiro da RMR com os transportes urbanos municipais e regionais			município	CTM
VALOR				R\$ 50 mil

MANUTENÇÃO URBANA

MANUTENÇÃO DO SISTEMA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA

OPERAÇÃO	UNID	QTDE	LOCAL	UNID
Efetuar o pagamento de pessoal				EMLURB
Manter e requalificar a iluminação pública de ruas, praças, parques, avenidas e pontes	Poste iluminado	99500	município	EMLURB
Outras medidas				EMLURB
Implantar iluminação pública em ruas, praças, parques, avenidas e pontes	Poste iluminado	1000	município	EMLURB
Elaborar o plano de gestão da iluminação pública	Estudo, plano e projeto			EMLURB
Monitorar e fiscalizar os serviços de manutenção preventiva e corretiva do sistema de iluminação pública da cidade do Recife	Poste iluminado	99500	município	EMLURB
Implantar e manter o cadastro de iluminação pública				EMLURB
VALOR				R\$ 52 milhões

MANUTENÇÃO DO SISTEMA VIÁRIO

OPERAÇÃO	UNID	QTDE	LOCAL	UNID
Efetuar o pagamento de despesas determinadas em acordos extrajudiciais por danos eventualmente causados a terceiros				EMLURB
Executar recapeamento asfáltico nas vias públicas do município	Via recapeada	200	município	EMLURB
Recuperar e manter vias urbanas em paralelepípedos	Via recuperada	150	município	EMLURB
Recuperar vias urbanas em placas de concreto	Via recuperada	30	município	EMLURB
Outras medidas				EMLURB
Realizar serviços de terraplenagem	Via recuperada	450	município	EMLURB
Realizar operação tapa-buraco	Buraco fechado	30000	município	EMLURB
VALOR				R\$ 29 milhões





REQUALIFICAÇÃO DE ESPAÇOS DE INTERESSE PÚBLICO				
OPERAÇÃO	UNID	QTDE	LOCAL	UNID
Requalificar, revit. e manter praças, parques, largos, calçadas, passeios, entradas e espaços livres em zephca e em locais de responsabilidade do município, respeitando os critérios de acessibilidade				EMLURB
Requalificar e recuperar escadarias, canaletas e muros de arrimo e implantação de corrimão	Unidade assistida	240	município	EMLURB
Promover a contenção do avanço do mar	Unidade assistida	1	RPA 6	EMLURB
Recuperar e manter pontes, viadutos, tuneis, pontilhões e passarelas do município	Unidade assistida	46	município	EMLURB
Outras medidas				EMLURB
Realizar medidas para salvaguardar os espaços públicos por ocasião de eventos culturais	Unidade assistida	60	município	EMLURB
Revitalizar e recuperar esculturas, monumentos e obras de artes	Unidade assistida	10	município	EMLURB
Realizar manutenção da orla de Boa Viagem	Unidade assistida	1	RPA 6	EMLURB
VALOR			R\$ 4 milhões	

Fonte: RECIFE-PPA, 2017.

O primeiro programa finalístico selecionado, Gestão da Mobilidade e Acessibilidade, possui como objetivo “promover intervenções que ampliem a melhoria dos padrões de acessibilidade” (RECIFE, 2017, p. 100). Foram selecionados desse programa, respectivamente, dois projetos e três atividades, são eles: “Requalificação da Mobilidade Urbana e Consolidação” e “Melhoramento do Sistema Viário”; “Promoção da Mobilidade e Acessibilidade, Gerenciamento do Trânsito e do Transporte Público” e “Otimização dos Serviços de Transporte Coletivo da RMR”.





TABELA 1 DEMONSTRATIVO DA DESPESA DO PROGRAMA GESTÃO DA MOBILIDADE E ACESSIBILIDADE E DE SUAS AÇÕES SELECIONADAS

PPA - DESPESA POR PROGRAMA/AÇÃO	VALORES (em Milhões R\$)	% DAS AÇÕES NO PROGRAMA
Gestão da Mobilidade e Acessibilidade	385,26	100,00%
Requalificação da Mobilidade Urbana - Via Mangue	20,00	5,19%
Consolidação e Melhoramento do Sistema Viário	310,69	80,64%
Promoção da Mobilidade e Acessibilidade	14,09	3,66%
Gerenciamento do Trânsito e do Transporte Público	40,43	10,49%
Otimização dos Serviços de Transporte Público Coletivo da RMR	0,05	0,01%

Fonte: RECIFE-PPA, 2017.

O segundo programa selecionado, Manutenção Urbana, possui a finalidade de “promover intervenções de manutenção e melhoria da infraestrutura urbana da cidade”. Selecionou-se três atividades desse programa, são elas: “Manutenção do Sistema de Iluminação Pública”, “Manutenção do Sistema Viário” e “Requalificação dos Espaços de Interesse Público”.

TABELA 2 DEMONSTRATIVO DA DESPESA DO PROGRAMA MANUTENÇÃO URBANA E DE SUAS AÇÕES SELECIONADAS

PPA - DESPESA POR PROGRAMA/AÇÃO	VALORES (em Milhões R\$)	% DAS AÇÕES NO PROGRAMA
Manutenção Urbana	84,75	100,00%
Manutenção do Sistema de Iluminação Pública	51,86	61,19%
Manutenção do Sistema Viário	28,81	33,99%
Requalificação de Espaços de Interesse Público	4,08	4,81%

Fonte: RECIFE, 2017.





TABELA 3 PARTICIPAÇÃO DOS PROGRAMAS FINALÍSTICOS SELECIONADOS NO ORÇAMENTO GLOBAL DA PCR

PPA – DESPESAS	VALORES (em Milhões R\$)	% DOS PROGRAMAS/NA DESPESA GLOBAL DA PCR	% DOS PROGRAMAS NO TOTAL DAS DESPESAS DOS PROGRAMAS ESPECÍFICOS
PCR - Poder Executivo	5.910,00	100,00%	..
Programas Específicos Voltados para a Melhoria da Vida da Cidade	1.055,49	17,86%	100,00%
Gestão da Mobilidade e Acessibilidade	385,26	6,52%	36,50%
Manutenção Urbana	84,74	1,43%	8,03%

Fonte: RECIFE-PPA, 2017.

De acordo com as informações extraídas do PPA (2018-2021) e agrupadas na tabela acima, verifica-se que os todos os programas específicos voltados para a Melhoria da Vida da Cidade representam, apenas, 17,86% da despesa total da PCR. Ao comparar os valores destinados aos programas, com ações destinadas à mobilidade urbana, constata-se que o dispêndio previsto para o programa Gestão da Mobilidade e Acessibilidade representa, apenas, 6,52% dos recursos totais da prefeitura. No caso das ações, destinadas à mobilidade urbana, constantes do programa Manutenção Urbana, a situação é mais alarmante, pois, o somatório da despesa dessas ações representa somente 1,43% do orçamento global da PCR.

Diante dos números expostos, é possível observar que a administração pública municipal, no nível do planejamento governamental, para o ano de 2018, incluiu a temática da mobilidade urbana como uma das prioridades. Os valores alocados para a efetivação das ações, com alguma interface com a mobilidade, representaram, 7,95% do orçamento global da PCR.





ANÁLISE DA AÇÃO GOVERNAMENTAL

A finalidade deste item visa subsidiar o atingimento do segundo objetivo específico desse relatório que visa comparar os recursos alocados (planejados), autorizados e empenhados, destinados à mobilidade urbana, buscando verificar a eficácia do planejamento governamental.

O PPA (2018-2021), ano 2018, previu uma estimativa de gastos na ordem de 385,26 milhões de reais para o programa Gestão da Mobilidade e Acessibilidade e suas ações. Esse valor foi mantido na LOA, ou seja, a Lei Orçamentária autorizou 100,00% das despesas previstas no PPA. Já a previsão de despesas, no PPA, para o programa Manutenção Urbana foi de aproximadamente 84,74 milhões. Entretanto, a LOA autorizou 86,41 milhões o que gerou um incremento de 1,97% entre o autorizado na LOA e o planejado no PPA.

TABELA 4 COMPARATIVO ENTRE PPA E LOA, 2018 (EM MILHÕES R\$)

DESCRIÇÃO	PPA	LOA	LOA/PPA (%)
PCR Global	5.910,00	5.910,00	100,00%
Gestão da Mobilidade e Acessibilidade	385,26	385,26	100,00%
Requalificação da Mobilidade Urbana - Via Mangue	20,00	20,00	100,00%
Consolidação e Melhoramento do Sistema Viário	310,69	310,69	100,00%
Promoção da Mobilidade e Acessibilidade	14,09	14,09	100,00%
Gerenciamento do Trânsito e do Transporte Público	40,43	40,43	100,00%
Otimização dos Serviços de Transporte Público Coletivo da RMR	0,05	0,05	100,00%
Manutenção Urbana	84,74	86,41	101,97%
Manutenção do Sistema de Iluminação Pública	51,86	51,86	100,00%
Manutenção do Sistema Viário	28,81	28,81	100,00%
Requalificação de Espaços de Interesse Público	4,08	5,74	140,86%

Fonte: RECIFE-PPA, 2017; RECIFE-LOA, 2017.

A próxima análise confronta os valores previstos na LOA com os valores atualizados (ou Dotação Atualizada). Importante destacar que a Dotação Inicial (DI) é o valor do orçamento inicial fixado pela LOA. Já a Dotação Atualizada (DA), é o valor inicial, constante na LOA, acrescido e/ou reduzido pelos créditos e/ou alterações aprovados. Assim, de acordo com a **tabela 5**, verifica-se que houve um incremento da ordem de 4,21% no orçamento global da PCR, um decréscimo, na ordem de 42,73% de recursos no programa Gestão da Mobilidade e Acessibilidade e um incremento de 98,25% no programa Manutenção Urbana.





TABELA 5

COMPARATIVO ENTRE DOTAÇÃO ATUALIZADA E LOA (OU DI) , 2018 (EM MILHÕES R\$)

DESCRIÇÃO	LOA=DOTAÇÃO INICIAL (DI)	DOTAÇÃO ATUALIZADA (DA)	DA/DI (%)
PCR Global	5.910,00	6.158,64	104,21%
Gestão da Mobilidade e Acessibilidade	385,26	220,64	57,27%
Requalificação da Mobilidade Urbana - Via Mangue	20,00	23,93	119,65%
Consolidação e Melhoramento do Sistema Viário	310,69	114,89	36,98%
Promoção da Mobilidade e Acessibilidade	14,09	14,09	100,00%
Gerenciamento do Trânsito e do Transporte Público	40,43	67,68	167,41%
Otimização dos Serviços de Transporte Público Coletivo da RMR	0,05	0,05	100,00%
Manutenção Urbana	86,41	171,30	198,25%
Manutenção do Sistema de Iluminação Pública	51,86	42,57	82,08%
Manutenção do Sistema Viário	28,81	93,21	323,58%
Requalificação de Espaços de Interesse Público	5,74	35,53	618,56%

Fonte: RECIFE-LOA, 2017; RECIFE, 2018.

Antes de proceder ao exame dos próximos itens, cumpre destacar que a despesa para ser realizada deve passar, necessariamente, por três fases, são elas: empenho, liquidação e pagamento. O empenho é o primeiro estágio da execução da despesa, constitui-se em ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado a obrigação de pagamento. O segundo estágio é a liquidação da despesa que consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e os documentos comprobatórios do respectivo crédito. O terceiro estágio é o pagamento da despesa que consiste na entrega de numerário ao credor mediante cheque nominativo, ordens de pagamentos ou crédito em conta (BRASIL, 1964).

A **tabela 6** busca confrontar as Dotações Atualizadas (com valores acrescidos e/ou decrescidos) versus os valores empenhados. Verifica-se que houve uma redução, entre o valor atualizado e o empenhado na ordem de 22,99% no orçamento global da PCR e um decréscimo na ordem de 71,91% de recursos no programa Gestão da Mobilidade e Acessibilidade e uma redução de 59,45% no programa Manutenção Urbana.





TABELA 6

COMPARATIVO ENTRE VALOR EMPENHADO E DOTAÇÃO ATUALIZADA 2018 (EM MILHÕES R\$)

DESCRIÇÃO	DOTAÇÃO ATUALIZADA (DA)	EMPENHADO (E)	E/ DA (%)
PCR Global	6.158,64	4.742,65	77,01%
Gestão da Mobilidade e Acessibilidade	220,64	61,99	28,09%
Requalificação da Mobilidade Urbana - Via Mangue	23,93	0,24	1,00%
Consolidação e Melhoramento do Sistema Viário	114,89	12,45	10,84%
Promoção da Mobilidade e Acessibilidade	14,09	0,01	0,04%
Gerenciamento do Trânsito e do Transporte Público	67,68	49,29	72,82%
Otimização dos Serviços de Transporte Público Coletivo da RMR	0,05	-	-
Manutenção Urbana	171,30	69,46	40,55%
Manutenção do Sistema de Iluminação Pública	42,57	37,44	87,96%
Manutenção do Sistema Viário	93,21	21,64	23,21%
Requalificação de Espaços de Interesse Público	35,53	10,38	29,21%

Fonte: RECIFE, 2018.

De acordo com os dados expostos na tabela abaixo, não há uma discrepância significativa entre os valores pagos e os empenhados. Considerando o orçamento global, a PCR deixou de pagar apenas 2,11% do montante empenhado. O programa gestão da Mobilidade e Acessibilidade deixou de pagar 8,44% dos recursos empenhados e o programa Manutenção Urbana não pagou apenas 0,88% dos valores empenhados.

TABELA 7

COMPARATIVO ENTRE VALOR EMPENHADO E VALOR PAGO, 2018 (EM MILHÕES R\$)

DESCRIÇÃO	EMPENHADO (E)	LIQUIDADADO (L)	PAGO (P)	P/E (%)
PCR Global	4.742,67	4.712,76	4.642,63	97,89%
Gestão da Mobilidade e Acessibilidade	61,99	61,99	56,75	91,56%
Requalificação da Mobilidade Urbana - Via Mangue	0,24	0,24	0,24	100,00%
Consolidação e Melhoramento do Sistema Viário	12,45	12,45	11,29	90,63%
Promoção da Mobilidade e Acessibilidade	0,01	0,01	0,01	100,00%
Gerenciamento do Trânsito e do Transporte Público	49,29	49,29	45,22	91,75%
Otimização dos Serviços de Transporte Público Coletivo da RMR
Manutenção Urbana	69,46	69,46	68,85	99,12%
Manutenção do Sistema de Iluminação Pública	37,44	37,44	37,39	99,86%
Manutenção do Sistema Viário	21,64	21,64	21,08	97,42%
Requalificação de Espaços de Interesse Público	10,38	10,38	10,38	100,00%

Fonte: RECIFE, 2018.





O exame dos valores apresentados, mostra que a relação entre o autorizado na LOA e o planejado no PPA foi de 100,00% para o orçamento global da PCR e para o Programa Gestão da Mobilidade e Acessibilidade. Já para as ações destinadas à mobilidade, constantes do Programa Manutenção Urbana, observa-se um incremento de 1,97% entre o autorizado na LOA e o planejado no PPA. Observa-se também essa paridade entre os valores pagos e empenhados, tanto para o orçamento global da PCR, quanto para os Programas Gestão da Mobilidade e Manutenção Urbana, os quais pagaram mais de 91,00% dos valores empenhados.

Entretanto, ao analisar a relação entre a DA e DI (ou valores autorizados na LOA) e entre o valor empenhado e a DA, verifica-se uma discrepância significativa. No que concerne à relação entre DA e DI, observa-se um incremento da ordem de 4,21% e de 98,25%, respectivamente, para a PCR e para as ações destinadas à mobilidade urbana, constantes do Programa Manutenção Urbana. Em sentido contrário, o Programa Gestão da Mobilidade e Acessibilidade apresentou uma redução de 57,27% dos seus haveres, anteriormente, autorizados na DI (ou LOA).

A análise entre valor empenhado e DA evidencia possíveis problemas na gestão dos programas apresentados, pois dos recursos atualizados (DA) e disponíveis para serem empenhados no Programa Gestão da Mobilidade e Acessibilidade, apenas 28,09% o foram. Ou seja, a PCR deixou de empenhar 71,91% dos seus valores disponibilizados na DA. Situação similar ocorreu com o Programa Manutenção Urbana, que deixou de empenhar 59,45% dos recursos constantes na DA.

Infere-se, a partir dessas discrepâncias observadas, que a eficácia do planejamento governamental para os projetos e atividades com expectativa de realizar gastos em mobilidade urbana não vem se concretizando na proporção esperada. Mais de 70% dos créditos autorizados na LOA, e posteriormente atualizados (DA), não foram empenhados nas ações de origem do Programa Gestão da Mobilidade e Acessibilidade; e ainda 59,45% do montante autorizado na LOA, e posteriormente atualizado (DA), para as ações de mobilidade do programa Manutenção Urbana não foram empenhados nessas ações. Cumpre observar também que essa discrepância, em menor magnitude, foi observada na execução global da PCR, que apresentou uma redução da ordem de 22,99% entre os valores empenhados e os autorizados e atualizados na LOA.





EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA: UMA ANÁLISE DAS DESPESAS EM MOBILIDADE URBANA

Este item possui a finalidade de responder ao terceiro objetivo específico, o qual busca realizar uma análise do gasto orçamentários dos programas e ações destinados à mobilidade urbana na cidade do Recife. A metodologia, que subsidiou a escolha desses programas e ações consta na seção **Metodologia**.

A análise do dispêndio público em mobilidade urbana foi pautada na classificação: institucional, funcional, fonte de recursos e natureza da despesa. Importante destacar que cada tipo de classificação busca responder a uma pergunta. Iniciaremos a análise com a classificação institucional que visa responder a indagação: Quem é o responsável pela programação a ser executada?

Assim, a classificação institucional reflete a estrutura de alocação dos créditos orçamentários, e está estruturada em dois níveis hierárquicos: órgão orçamentário e unidade orçamentária. De acordo com a Lei 4.320/64, constitui unidade orçamentária o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão a que serão consignadas dotações próprias (BRASIL, 1964). Já os órgãos orçamentários correspondem a agrupamentos de unidades orçamentárias. Destaque-se que as dotações são consignadas às unidades orçamentárias, responsáveis pela execução das ações (SILVA, 2014).

QUADRO 4 CLASSIFICAÇÃO INSTITUCIONAL: ESTRUTURA DE ALOCAÇÃO DOS CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS

PROGRAMA GESTÃO DA MOBILIDADE E ACESSIBILIDADE		
AÇÃO	ÓRGÃO ORÇAMENTÁRIO	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA
Requalificação da Mobilidade Urbana - Via Mangue	Secretaria de Infraestrutura e Habitação	URB
Consolidação e Melhoramento do Sistema Viário		
Promoção da Mobilidade e Acessibilidade	Secretaria de Mobilidade e Controle Urbano	Secretaria de Mobilidade e Controle Urbano (Adm Direta)
Gerenciamento do Trânsito e do Transporte Público		CTTU

PROGRAMA MANUTENÇÃO URBANA		
AÇÃO	ÓRGÃO ORÇAMENTÁRIO	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA
Manutenção do Sistema de Iluminação Pública	Secretaria de Infraestrutura e Habitação	EMLURB
Manutenção do Sistema Viário		
Requalificação de Espaços de Interesse Público		

Fonte: RECIFE, 2019.





Conforme ilustra o **quadro 4**, o programa Gestão da Mobilidade e Acessibilidade teve as ações Requalificação da Mobilidade Urbana - Via Mangue e Consolidação e Melhoramento do Sistema Viário executadas pela URB. Já as ações Promoção da Mobilidade e Acessibilidade e Gerenciamento do Trânsito e do Transporte Público foram implementadas pela própria Secretaria de Mobilidade e Controle Urbano e pela CTTU, respectivamente.

As ações Manutenção do Sistema de Iluminação Pública, Manutenção do Sistema Viário e Requalificação de Espaços de Interesse Público, integrantes do programa Manutenção Urbana, foram todas implementada pela EMLURB. Dessa breve análise institucional, obtemos a informação de que as unidades orçamentárias responsáveis pela execução dos projetos ou atividades em a mobilidade urbana são: URB, EMLURB, CTTU e a própria Secretaria de Mobilidade.

A classificação funcional visa demonstrar 'em que' serão gastos os recursos. Essa classificação da despesa possui como finalidade precípua permitir a consolidação dos gastos públicos, nas três esferas de poder. Formada por um rol de funções e subfunções prefixadas, que funcionam como um agregador dos gastos públicos, por área de atuação governamental. Portanto, esta classificação fornece dados sobre os gastos do Governo nos principais segmentos em que atua o Estado (MIRANDA, 2014, p. 132-133).

Cumprir destacar que todos os programas e ações com operações em mobilidade urbana, selecionados nessa pesquisa, estão inseridos na função Urbanismo. A tabela abaixo expõe, em ordem crescente, a despesa por função da PCR para o ano de 2018.

TABELA 8 DESPESAS DA PCR POR FUNÇÃO, 2018 (EM MILHÕES R\$)

RANKING	FUNÇÃO	EMPENHADO	% FUNÇÃO NA DESPESA TOTAL
1	Saúde	1.152,95	24,31%
2	Educação	942,36	19,87%
3	Urbanismo	879,95	18,55%
4	Previdência Social	537,11	11,32%
5	Administração	472,57	9,96%
6	Encargos Especiais	222,44	4,69%
7	Saneamento	131,07	2,76%
8	Cultura	109,81	2,32%
9	Direitos da Cidadania	67,42	1,42%
10	Assistência Social	66,44	1,40%
11	Comércio e Serviços	55,90	1,18%
12	Essencial à Justiça	44,09	0,93%
13	Desporto e Lazer	30,01	0,63%





RANKING	FUNÇÃO	EMPENHADO	% FUNÇÃO NA DESPESA TOTAL
14	Gestão Ambiental	21,79	0,46%
15	Segurança Pública	4,27	0,09%
16	Trabalho	3,04	0,06%
17	Ciência e Tecnologia	1,00	0,02%
18	Habitação	0,46	0,01%
Total		4.742,67	100,00%

Fonte: RECIFE, 2019.

De acordo com a tabela, no ano de 2018, as três funções com maior participação na despesa da PCR foram Saúde, Educação e Urbanismo com participação de 24,31%, 19,87% e 18,55%, respectivamente. Saliente-se que a função está relacionada com a missão institucional do órgão/unidade refletindo sua competência institucional, por exemplo, urbanismo, saúde, cultura, educação (PALUDO, 2013, p. 179; BRASIL-MPOG, 2009). O quadro abaixo apresenta, de forma desagregada, os valores empenhados para os programas e ações em mobilidade inseridos na função Urbanismo e em suas subfunções.

QUADRO 5 DESAGREGAÇÃO DA FUNÇÃO URBANISMO POR SUBFUNÇÃO (EM MILHÕES R\$)

DESCRIÇÃO	EMPENHADO (E)	SUBFUNÇÃO
Função Urbanismo	879,95	..
Gestão da Mobilidade e Acessibilidade	61,99	..
Requalificação da Mobilidade Urbana - Via Mangue	0,24	Infraestrutura Urbana
Consolidação e Melhoramento do Sistema Viário	12,45	Infraestrutura Urbana
Promoção da Mobilidade e Acessibilidade	0,01	Infraestrutura Urbana
Gerenciamento do Trânsito e do Transporte Público	49,29	Transportes Coletivos e Urbanos
Manutenção Urbana	69,46	..
Manutenção do Sistema de Iluminação Pública	37,44	Serviços Urbanos
Manutenção do Sistema Viário	21,64	Serviços Urbanos
Requalificação de Espaços de Interesse Público	10,38	Infraestrutura Urbana

Fonte: RECIFE, 2019.





A ações selecionadas na pesquisa são classificadas nas subfunções: infraestrutura urbana, transportes coletivos e urbanos e serviços urbanos. A função Urbanismo e suas subfunções podem ser traduzidos como agregadores das diversas áreas de atuação do setor público. O gráfico abaixo ilustra a participação das ações selecionadas na pesquisa no total da função Urbanismo.

GRÁFICO 1 PARTICIPAÇÃO DAS AÇÕES SELECIONADA NA FUNÇÃO URBANISMO



Fonte: RECIFE, 2019.

De acordo o gráfico, apenas, 14,94% dos recursos destinados à função Urbanismo foram alocados em as ações com operações em mobilidade urbana. Essa constatação ilustra o descompasso entre a função Urbanismo, que figura entre as três funções com maior aporte de recursos, e as ações selecionadas.

A classificação por natureza da despesa é composta por quatro categorias, são elas: categoria econômica da despesa, grupo de natureza da despesa, modalidade de aplicação e elemento de despesa. Essa classificação possui como objetivo responder a seguinte indagação: Qual o efeito econômico da realização da despesa?

A classificação por natureza da despesa possui duas categorias econômicas: despesas correntes e despesas de capital. A primeira categoria compreende todas as despesas que não contribuem, diretamente, para formação ou aquisição de um bem de capital. Já o segundo caso compreende as despesas que contribuem, diretamente, para formação ou aquisição de um bem de capital.





Cumprido destacar que o montante empenhado na função Urbanismo foi na ordem de 879,05 milhões e que desse montante 780,02 milhões foram reservados para fazer face às despesas correntes e 99,93 milhões às despesas de capital. Ao analisar todas as ações com operações em mobilidade urbana, verificou-se que os recursos empenhados nos programas Gestão da Mobilidade e Acessibilidade e Manutenção Urbana representaram, respectivamente, 6,32% e 6,62% das despesas correntes e 12,72% e 18,09% das despesas de capital da função Urbanismo. O grupo de natureza da despesa é um agregador de elementos de despesa com as mesmas características quanto ao objeto de gasto. Na função Urbanismo foram empenhados R\$ 93,65 milhões para despesas em Investimentos. Os recursos alocados nesta conta, destinam-se, por exemplo, a aquisição de softwares, planejamento e execução de obras e a aquisição de instalações e material permanente. O programa Gestão da Mobilidade e Acessibilidade recebeu 13,57% desses recursos e as ações selecionadas no programa Manutenção Urbana ficaram com 19,31% dos recursos destinados a esses investimentos.

Na rubrica Outras Despesas Correntes a função Urbanismo empenhou R\$469,84 milhões, desse montante 10,22% destinou-se ao Programa Gestão da Mobilidade e Acessibilidade e 9,59% as ações selecionadas do programa Manutenção Urbana. Integra essa rubrica as despesas com aquisição de material de consumo, locação de mão de obra, arrendamento mercantil, dentre outras. Já na rubrica Pessoal Encargos Sociais, o valor empenhado na função em análise foi da ordem de 308,38 milhões, dessa soma 0,41% destinou-se ao programa Gestão da Mobilidade e Acessibilidade e 2,12% ao programa Manutenção. É nesse grupo de despesa que se computam os gastos com pessoal ativo, inativo e pensionistas, gratificações, horas extras, etc.

A classificação por modalidade de aplicação é considerada uma ferramenta gerencial, pois objetiva, principalmente, eliminar a dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados. O montante total dos recursos empenhados na função Urbanismo foram aplicados no valor de R\$868,22 milhões na modalidade aplicação direta, R\$8,1 milhão na modalidade aplicação direta decorrente de operação entre órgão, R\$3,17 milhões transferências aos Estados e ao Distrito Federal e 460 mil transferências da União. Os programas Gestão da Mobilidade e Acessibilidade e Manutenção Urbana, utilizaram, respectivamente, 6,22% e 8,03% dos recursos empenhados, na modalidade aplicação direta da função Urbanismo. O programa Gestão da Mobilidade e Acessibilidade foi responsável por 98,74% da aplicação na modalidade direta decorrente de operação entre órgão, e também por 1,13% na modalidade transferência da União, na função Urbanismo. Os programas em análise não receberam recursos advindos da modalidade transferências aos estados e Distrito Federal.





QUADRO 6 CLASSIFICAÇÃO POR NATUREZA DA DESPESA DOS PROGRAMAS COM AÇÕES EM MOBILIDADE URBANA

DESCRIÇÃO	Função Urbanismo	Programa Gestão da Mobilidade e Acessibilidade	Programa Manutenção Urbana
CATEGORIA ECONÔMICA			
Despesa CorrenteW	780,02	6%	7%
Despesa de Capital	99,93	12,72%	18,09%
GRUPO DE NATUREZA DE DESPESA			
Pessoal e Encargos Sociais	308,38	0,41%	2,12%
Juros e Encargos da Dívida	1,80	0,00%	0,00%
Outras Despesas Correntes	469,84	10,22%	9,59%
Investimentos	93,65	13,57%	19,31%
Amortização da Dívida	6,28	0,00%	0,00%
MODALIDADE DE APLICAÇÃO			
Aplicação Direta	868,22	6,22%	8,03%
Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgão	8,10	98,74%	0,00%
Transferências aos Estados e ao Distrito Federal	3,17	0,00%	0,00%
Transferências da União	0,46	1,13%	0,00%
ELEMENTO DE DESPESA			
Aquisição de Imóveis	7,18	3,87%	0,00%
Auxílio-Transporte	3,87	0,00%	0,00%
Contratação Por Tempo Determinado	0,00	0,00%	0,00%
Despesas De Exercícios Anteriores -DEA	80,51	10,78%	2,96%
Diárias - Civil	0,03	0,00%	0,00%
Equipamentos e Material Permanente	0,87	2,19%	9,32%
Indenizações e Restituições	1,17	9,53%	1,63%
Indenizações e Restituição Trabalhistas	0,87	0,00%	0,00%
Juros sobre a Dívida por Contrato	1,80	0,00%	0,00%
Locação de Mão de Obra	29,20	33,63%	0,00%
Material de Consumo	13,99	8,59%	38,33%
Obras e Instalações	37,05	22,76%	0,22%
Obrigações Patronais	54,33	0,00%	0,00%
Obrigações Tributárias e Contributivas	1,61	0,00%	0,00%
Outras Despesas Variáveis Pessoal Civil	28,40	0,26%	3,29%
Outros Auxílios Financeiros a Pessoas Físicas	14,11	0,00%	0,00%





DESCRIÇÃO	Função Urbanismo	Programa Gestão da Mobilidade e Acessibilidade	Programa Manutenção Urbana
CATEGORIA ECONÔMICA			
Outros Benefícios Assistenciais do Servidor e do Militar	0,04	0,00%	0,00%
Outros Serviços de Terceiros Pessoa Física	1,38	12,48%	1,95%
Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica	361,62	8,45%	15,13%
Passagens e Despesas com Locomoção	6,34	22,97%	7,36%
Principal da Dívida Contratual Resgatado	6,28	0,00%	0,00%
Ressarcimento de Despesas de Pessoal Requisitado	1,58	0,00%	0,00%
Sentenças Judiciais	0,02	0,00%	0,00%
Serviços de Consultoria	6,40	0,00%	0,00%
Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	221,31	0,54%	2,54%

Fonte: RECIFE, 2019.

A classificação por elemento de despesa tem por finalidade identificar os objetos de gasto, tais como diárias, obras, material de consumo, etc. Assim, com a finalidade de implantar certa fluidez ao texto, especificamente neste tópico, não será realizada a análise de todos os elementos de despesa. Optou-se por empreender a análise dos três elementos com maior participação na Função Urbanismo. Entretanto, nada impede que o próprio leitor empreenda suas análises e considerações a partir da tabela acima e de outras fontes. Retomando a informação de que a função Urbanismo empenhou, aproximadamente, 879,95 milhões, tem-se que desse montante as despesas atinentes ao elemento outros serviços de terceiros (pessoa jurídica) foram na ordem de 361,62 milhões, o elemento vencimentos e vantagens fixas (pessoal civil) obteve 221,31 milhões. Já o elemento obrigações patronais ficou com 54,33 milhões dos recursos totais destinados a função Urbanismo. Saliente-se, portanto, que o montante empenhado nesses três elementos de despesa corresponde a 72,42% dos recursos totais destinados à função Urbanismo. O elemento obras e instalações ocupou o quarto lugar nesse ranking, pois foi destinado a este elemento 37,05 milhões, o que lhe garantiu uma participando de apenas 4,21% dos recursos empenhados na função em tela.

Considerando ainda a função Urbanismo, tem-se que o programa Gestão da Mobilidade e Acessibilidade e as ações selecionadas do programa de Manutenção Urbana foram responsáveis, respectivamente, por 8,45% e 15,13% dos dispêndios no elemento outros serviços de terceiros (pessoa jurídica); por 0,54% e 2,54% dos gastos no elemento vencimentos e vantagens fixas (pessoal civil); cerca de 22,76% e 0,22% dos dispêndios foram realizados no elemento obras e instalações. Cumpre destacar que ambos os programas não possuíram empenhos no elemento obrigações patronais.





CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em linhas gerais, o presente relatório buscou examinar a dinâmica de alocação e aplicação dos recursos orçamentários municipais em mobilidade urbana, no Recife, no período de 2018, com o objetivo de compreender as relações entre o volume dos recursos planejados para o setor, o volume dos recursos autorizados pelo legislativo e o volume dos recursos efetivamente executados (ou empenhados) pela PCR; além de uma síntese da execução orçamentária. Todos os objetivos da pesquisa foram atingidos através de três análises básicas.

A primeira consistiu na leitura do PPA, considerando as delimitações adotadas na pesquisa. Após essa leitura foi possível identificar dois programas com ações destinadas à mobilidade. O primeiro denominado Gestão da Mobilidade e Acessibilidade, constituído por cinco ações, e com todas as suas ações apresentando alguma interface com a temática da mobilidade urbana, sendo essas ações subdivididas em dois projetos e três atividades. E o segundo, Programa Manutenção Urbana, constituído por sete ações, apresentando três dessas ações destinadas à mobilidade, sendo todas as ações classificadas como atividades. O primeiro Programa teve um aporte de R\$385,26 milhões para suas ações o que correspondeu a 6,52% do orçamento global da PCR. Já para as ações selecionadas no Programa Manutenção Urbana foram alocados R\$84,74 milhões, o que correspondeu a 1,43% do orçamento da PCR. Considerando todas as ações destinadas à mobilidade, verifica-se que dos R\$5.910 bilhões destinados ao orçamento global da PCR foram alocados para as ações com alguma interface com a mobilidade urbana a quantia de R\$ 470 milhões, o que correspondeu a 7,95% do orçamento.

A segunda análise diz respeito à dinâmica de alocação dos recursos orçamentários, ou seja, a relação entre o planejado (PPA), o autorizado (Dotação Atualizada-DA) e o executado (ou empenhado). Essa análise verificou que 100,00% dos recursos destinados ao Projeto Gestão da Mobilidade e Acessibilidade previstos no PPA foram aprovados na LOA. No que respeita as ações selecionadas do Programa Manutenção Urbana, verificou-se um incremento de 1,97% entre os valores previstos no PPA e os autorizados na LOA. Já ao analisar a relação entre o valor empenhado e DA, constatou-se que dos recursos atualizados (DA) e disponíveis para serem empenhados no Programa Gestão da Mobilidade e Acessibilidade, apenas 28,09% o foram, ou seja, a PCR deixou de empenhar, 71,91% desses valores disponibilizados na DA. Situação similar ocorreu com o Programa Manutenção Urbana, que deixou de empenhar 59,45% dos recursos constantes na DA. Essa discrepância observada entre o autorizado e o empenhado pode ter advindo: i) do fato de outros projetos terem sido priorizados, em detrimento dos projetos em análise, através da movimentação de créditos orçamentários, ou descentralização de créditos; ii) da necessidade de elaboração de projetos executivos para a realização de algumas despesas em obras e





instalações, o que geralmente demanda contratação de serviços de terceiros, serviços que necessitam de dotação orçamentária específica; e iii) do fato de a gestão não haver implementado, em tempo hábil, o processo administrativo de contratação de fornecedor do bem/obra/estudo a ser adquirido.

A terceira análise diz respeito, especificamente, à execução orçamentária. Nessa etapa, considerando os recortes metodológicos, mensuraram-se os dispêndios executados nas ações selecionadas. Essas ações foram empenhadas na Função Urbanismo. Importante destacar que as três funções com maior participação na despesa da PCR foram Saúde, Educação e Urbanismo com participação de 24,31%, 19,87% e 18,55%, respectivamente. Entretanto, verificou-se que apenas 14,94% dos recursos destinados à função Urbanismo foram alocados em ações com operações em mobilidade urbana. Isso demonstra um descompasso entre a função Urbanismo, que figura entre as três funções com maior aporte de recursos, e as ações com interface com a mobilidade urbana. Outra verificação importante observada na execução orçamentária foi a de que dos R\$879,05 milhões destinados à função em análise, apenas, R\$37,05 milhões ou 4,21% desses recursos foram empenhados no elemento de despesa obras e instalações.

Ao finalizar o presente relatório, consta-se, na prática, que o controle das ações governamentais fica restrito a um corpo técnico, pois as informações disponibilizadas são eminentemente técnicas, devido aos vários conceitos utilizados e as diversas classificações técnicas (funcional, institucional, etc.). Toda essa codificação, necessária à administração pública para cumprir com suas obrigações legais, acaba restringindo o poder avaliativo do cidadão, pois se não se consegue entender o que se quer foi proposto, o que cobrar? São necessários trabalhos que traduzam os diversos documentos governamentais para uma linguagem mais acessível para que haja, de fato, uma efetiva transparência da ação. A decodificação dessa linguagem técnica utilizada pelos entes públicos poderá propiciar um controle social mais efetivo e uma melhoria na qualidade do gasto público.





REFERÊNCIAS

BASE DE DADOS. MOBILIDADOS. Disponível em: <https://mobilidados.org.br/>. Acesso em: 05 de ago. de 2019.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm. Acesso em: 27 de jun. de 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. Secretaria de Orçamento Federal. Manual de orçamento: o passo a passo da elaboração do PPA (2001). Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/090205_manual_elaboracao_PPA_municipios.pdf. Acesso em: 21 de jan. de 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. Secretaria de Orçamento Federal. Secretaria de Orçamento Federal. Manual técnico de orçamento – MTO. Versão 2009. Brasília, 2008. 162 p.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. Secretaria de Orçamento Federal. Secretaria de Orçamento Federal. Manual técnico de orçamento – MTO. Versão 2012. Brasília, 2011. 167 p.

CHIAVENATO, Idalberto. Introdução a teoria geral da administração. 9ª edição, RJ: Elsevier, 2014, 654p.

FUNDAÇÃO BRITÂNICA CITY MAYORS (FBCM). Relatório. Disponível em: <http://www.citymayors.com/statistics/largest-cities-mayors-1.html>. Acesso em: 05 de ago. de 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE) – Cidades. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pe/recife/panorama>. Acesso em: 05 de ago. de 2019

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (INESC) – Metodologia Orçamento & Direitos. Brasília, 2017.

INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO (ILB). Portal Saberes. Curso: Introdução ao controle interno - turma 2. Disponível em: <https://saberes.senado.leg.br/>. Acesso em: 05 de jan. de 2019.

MIRANDA, Georgia. Saneamento Básico na Cidade do Recife: entre a idealidade do planejamento e a realidade da execução. 2014. 171 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.

PALUDO, Augustinho. Orçamento público, AFO e LRF. São Paulo: Elsevier, 2013. 213 p.

RECIFE. Lei 18.432, 18 de dezembro de 2017. Institui Plano Plurianual – PPA (2018-2021). Secretaria de Planejamento e Gestão. 2017. Disponível em: http://transparencia.recife.pe.gov.br/uploads/pdf/Plurianual%20de%202018%20at%C3%A9%202021_4b2081a4736acbc492c55ca92c4badf9.pdf. Acesso em: 12 de jun. de 2019.

RECIFE. Lei 18.432, 18 de dezembro de 2017. Institui Lei Orçamentária Anual (2018). Secretaria de Planejamento e Gestão. 2017. Disponível em: http://transparencia.recife.pe.gov.br/uploads/pdf/Volume%20I%20-%20LOA_68a720d1cc11fb8f5acea5d8de0cb7a8.pdf. Acesso em: 12 de jun. de 2019.

RECIFE. Prefeitura da Cidade do Recife. Portal da Transparência. Despesas/Dados Abertos/Despesas Orçamentárias (2018). 2018. Disponível em: <http://dados.recife.pe.gov.br/dataset/despesas-orcamentarias/resource/df31a45d-2eae-43b8-b7ac-ac34ac66c5a8> em 13 de jun. de 2019.

RECIFE. Portal da Transparência – PCR, 2019. Disponível em: <http://transparencia.recife.pe.gov.br/codigos/web/geral/home.php>. Acesso em: 14 de jun. de 2019.

RECIFE-Instituto da Cidade Pelópidas Silveira (ICPS). Disponível em: <http://icps.recife.pe.gov.br/NODE/61252>. Acesso em: 11 de jul. de 2019.

SILVA, Valmir Leôncio da. A nova contabilidade aplicada ao setor público: uma abordagem prática. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2014. 440 p.

SITE DE NOTÍCIAS. G1.com. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/08/28/malha-cicloviaria-das-capitais-cresce-133-em-4-anos-e-japassa-de-3-mil-quilometros.ghtml>. Acesso em: 05 de ago. de 2019.



ORÇAMENTO
TEMÁTICO DA
MOBILIDADE
URBANA

PIRACICABA





ORÇAMENTO
TEMÁTICO DA
MOBILIDADE
URBANA

PIRACICABA

OBSERVATÓRIO
Cidadão
DE PIRACICABA



APRESENTAÇÃO

O MOBCIDADES, A METODOLOGIA ORÇAMENTO & DIREITOS E A ELABORAÇÃO DOS ORÇAMENTOS TEMÁTICOS DA MOBILIDADE URBANA

Esta análise foi elaborada no âmbito do Projeto MobCidades - Mobilidade, Orçamento e Direitos. Coordenado pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) em parceria com dez movimentos da Rede Cidades por Territórios Justos, Democráticos e Sustentáveis, o projeto tem por objetivo fortalecer as organizações da sociedade civil (OSCs) para o monitoramento do orçamento e a incidência da Política de Mobilidade Urbana. A iniciativa conta com o financiamento da União Europeia e contempla mais de 50 OSCs das dez cidades participantes: Belo Horizonte (MG), Brasília (DF), Ilhabela (SP), Ilhéus (BA), João Pessoa (PB), Piracicaba (SP), Recife (PE), Rio de Janeiro (RJ), São Luís (MA) e São Paulo (SP).

Iniciado em 2017, o MobCidades tem atuado na articulação e capacitação de organizações da sociedade civil para a popularização do conceito de **direito à cidade** e o **monitoramento e atuação política** na elaboração das leis orçamentárias. Além disso, os movimentos que o integram têm atuado no levantamento de dados sobre **transparência e mobilidade** nos municípios, na elaboração de **Orçamentos Nacional e Municipais Temáticos da Mobilidade Urbana**, na incidência para a regulamentação do transporte como direito social e na discussão da temática mobilidade e gênero.

A metodologia orientadora do projeto chama-se Orçamento e Direitos e foi desenvolvida pelo Inesc. Tem como base o Pacto Internacional pelos direitos econômicos, sociais culturais (Pidesc), que prevê a obrigação dos Estados de garantir o máximo de recursos para a realização progressiva de direitos, sem discriminação. A partir desse pacto, a instituição desenvolveu um olhar para o orçamento e as políticas públicas, observando se a forma de arrecadação e distribuição dos recursos se pautam pela i) justiça fiscal, se utilizam o ii) máximo de recursos disponíveis nos orçamentos para a iii) realização progressiva de direitos, com base nos princípios da iv) não-discriminação e da v) participação popular.

Segundo o Inesc, é necessário que esses cinco pilares sejam respeitados para que o orçamento público esteja de fato garantindo direitos: a partir deles, podemos verificar o compromisso do poder público na criação e efetivação de políticas públicas. Um dos desdobramentos da metodologia Orçamento & Direitos é a elaboração de Orçamentos Temáticos (OT) de cada política, nos quais são analisadas a prioridade dada ao tema no planejamento dos governos e a execução orçamentária destinada à sua efetivação em determinado período de tempo. Nesta série de Orçamentos Temáticos, abordamos as políticas de Mobilidade Urbana nas dez cidades integrantes do MobCidades.





O MOBCIDADES EM PIRACICABA

O OBSERVATÓRIO CIDADÃO DE PIRACICABA (OCP)

Constituído por um conjunto de instituições da sociedade civil voltadas a subsidiar cidadãos e cidadãs na compreensão e participação em processos decisórios locais e contribuir com o monitoramento, avaliação e aprimoramento das políticas públicas do município. Existente desde 2012, o Observatório atua em três principais eixos. Em primeiro lugar, acredita que informação qualificada constitui uma condição necessária para políticas públicas de qualidade. Por isso, realiza ações de monitoramento e avaliação das políticas locais. Em segundo lugar, busca articular seus diagnósticos para uma atuação positiva, tornando públicas propostas para o aprimoramento das políticas analisadas. Em terceiro, acredita na força da sociedade civil para o aprofundamento da democracia e direciona parte de suas ações a processos de educação para a participação e controle social. Junto do OCP, atuam no MobCidades em Piracicaba outras três entidades e movimentos, que representam uma diversidade de experiências de deslocamento no espaço público.

AS PROMOTORAS LEGAIS POPULARES (PLPS)

Constituem um grupo de mulheres que defende equidade de gênero em diferentes políticas públicas. O coletivo atua no Brasil há mais de duas décadas e tem como atividade norteadora a organização de cursos de educação popular em direitos humanos para mulheres. No MobCidades, as PLPs levam a interface de gênero para o debate da mobilidade urbana. Para as mulheres, em especial àquelas que utilizam os transportes públicos coletivos, há uma exposição muito maior à violência do que se comparado aos homens. São recorrentes os casos de assédio dentro dos ônibus ou nos pontos de ônibus. Assim, são necessárias políticas públicas que enfrentem esse problema.





O CONSELHO MUNICIPAL DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA (COMDEF)

É um conselho composto por representantes da sociedade civil e órgãos públicos, responsável por propor e monitorar o cumprimento de diretrizes de políticas que visem à garantia de direitos das pessoas com deficiência. O Comdef atua no MobCidades trazendo a questão da acessibilidade da pessoa com deficiência. Há uma série de barreiras que impedem que as pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida circulem livremente pela cidade, de maneira que são necessárias políticas públicas que aumentem a segurança nos deslocamentos desse público.

ASSOCIAÇÃO DOS MORADORES DE TUPI

A quarta e última entidade participante do projeto é a Associação dos Moradores de Tupi. Tupi é um distrito de Piracicaba, distante cerca de 16 km do centro da cidade. Por essa característica, sua população enfrenta um conjunto específico de desafios para garantir seu acesso à cidade, incluindo graves problemas na oferta de serviços de transporte público coletivo. A atuação da associação passa por esse que constitui um problema próprio dos municípios brasileiros – a lógica dispersa de expansão das cidades. Questões relacionadas às regras de desenvolvimento urbano de Piracicaba, tais como o Plano Diretor, são especialmente relevantes para o envolvimento da associação no projeto.





PROCESSO DE COLETA E ANÁLISE DOS DADOS

METODOLOGIA EM LINHAS GERAIS

Os dados utilizados foram coletados no site do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Trabalhamos com despesas publicadas em 2018 pelo município de Piracicaba, classificadas como “empenhada”, “anulada” e “reforço” e pertencentes a ações potencialmente relacionadas à mobilidade urbana, elencadas no Anexo I. Após montado o banco de dados, cada uma das despesas restantes foi classificada de acordo com as categorias definidas pelo Projeto MobCidades e utilizada por todos municípios participantes. As categorias seguem descritas e elencadas nas páginas seguintes e agrupadas no Anexo II.

Os dados foram classificados conjuntamente pelos representantes de todas as entidades que compõem o projeto em Piracicaba, a partir de processos de formação conjunto dos classificadores. Feitos os alinhamentos necessários, procedemos à classificação. Cada despesa foi classificada por duas pessoas diferentes e os casos de discordância foram discutidos em profundidade e concluídos conjuntamente.

Antes de partir para a análise, é importante considerar algumas limitações da metodologia escolhida pelo trabalho. A primeira delas, diz respeito ao recorte temporal. Os dados coletados se limitam ao ano de 2018, ou seja, constituem empenhos realizados ao longo de 2018. É importante considerar que os orçamentos anuais respondem a uma dinâmica orçamentária mais longa, de quatro anos. Essa dinâmica é representada legalmente pelo Plano Plurianual, que define as orientações da despesa em período quadrienal. Por causa desta característica, não podemos assumir que os dados de 2018 reflitam o comportamento anual médio do orçamento, pois não sabemos se a lógica da despesa se altera ao longo da vigência do PPA. No caso, o orçamento de 2018 é parte do PPA vigente entre 2018 e 2021. As despesas analisadas referem-se, portanto, ao primeiro ano de vigência do Plano e é possível que seu comportamento se altere consideravelmente até 2021.

Outro ponto importante diz respeito ao tipo de despesas que estamos considerando. A pesquisa considerou apenas despesas empenhadas, somados reforços e subtraídas anulações. Isso quer dizer que estamos analisando os compromissos assumidos pelo Executivo com os fornecedores de bens e serviços que receberão os recursos. No entanto, não estamos considerando os valores efetivamente liquidados e pagos pelo Executivo. Ou seja, os dados não nos fornecem informações sobre os valores de fato gastos pela Prefeitura em 2018, mas se aproximam deles. Tampouco os valores representam apenas a previsão orçamentária presente na Lei Orçamentária Anual. Na LOA, o Executivo apenas define os valores máximos que poderá gastar em cada rubrica, mas não é obrigado a executá-los ao longo do ano.





ANÁLISE DESCRITIVA DOS DADOS

RESULTADOS GERAIS

Se contabilizado pelos valores empenhados líquidos, o orçamento destinado a políticas de mobilidade urbana em Piracicaba durante 2018 totalizou quase R\$ 84 milhões. A maior parte desse recurso foi destinada à promoção do transporte motorizado individual e do transporte coletivo, tanto o público quanto o escolar. Juntas, essas três categorias concentram quase três quartos do OTMU total (73,2%).

Somados aos recursos destinados à gestão da secretaria de mobilidade (em Piracicaba, a Secretaria Municipal de Trânsito e Transportes – Semuttran) e da secretaria responsável pela frota pública (em Piracicaba, Secretaria Municipal de Transportes Internos – Semutri), esses valores constituem quase a totalidade dos recursos do OTMU (94,3%). Os recursos restantes são divididos entre a promoção do transporte ativo (pedestres), iluminação pública, educação para a mobilidade, taxi e participação popular, com um protagonismo mais acentuado para a primeira categoria (4,8% do OTMU).

TABELA 1 VALORES EMPENHADOS LÍQUIDOS, POR CATEGORIA DE DESPESA NO ORÇAMENTO DA MOBILIDADE URBANA. PIRACICABA, 2018.

DESCRIÇÃO	Valores (1.000,00 R\$)	Valores (%)	Valores (% acum.)
Transporte motorizado individual	31.059,00	37,1	37,1
Transporte coletivo escolar	19.656,84	23,5	60,5
Transporte coletivo público	10.658,76	12,7	73,2
Gestão da secretaria de mobilidade	9.871,22	11,8	85,0
Gestão da frota	7.796,51	9,3	94,3
Transporte ativo - pedestre	3.998,26	4,8	99,1
Iluminação pública	677,64	0,8	99,9
Educação para a mobilidade	69,19	0,1	100,0
Táxi	3,75	0,0	100,0
Participação popular	3,15	0,0	100,0
Total	83.794,31	100,00	

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP)





Esses resultados reforçam as críticas acerca da priorização do transporte motorizado individual nos municípios brasileiros. No caso, revelam que o protagonismo percebido por meio da experiência cotidiana na cidade possui fundamento no próprio orçamento público. Em 2018, o Executivo piracicabano destinou cerca de R\$ 31 milhões na promoção deste tipo de transporte, nada menos que 37,1% do orçamento total da mobilidade naquele ano. Este constitui um valor três vezes maior do que os recursos destinados ao transporte coletivo público (R\$ 10 milhões). No entanto, é necessária uma análise detalhada dos valores encontrados para compreender o que exatamente foi objeto dos recursos destinados pela Prefeitura dentro destas categorias mais gerais.

Apesar de sugerir uma priorização para o modelo de mobilidade centrado no automóvel individual, não podemos inferir esse diagnóstico apenas a partir dos dados apresentados aqui. Seria necessária uma análise mais ampla no tempo, que contemplasse pelo menos um ciclo orçamentário completo, tal como definido no PPA, com quatro anos de vigência. Além disso, a despeito de os valores permitirem uma comparação entre os gastos com transporte motorizado individual e outras categorias, análises que comparem diferentes municípios poderiam explorar com maior clareza a medida em que cada modal é priorizado nos gastos públicos. Por fim, como se verá logo adiante, partimos do pressuposto plausível de que recursos direcionados à expansão viária sofrem pressão principalmente do aumento do número de carros. No entanto, seriam necessários dados empíricos concretos que atestassem essa relação para afirmá-la com maior segurança.

TRANSPORTE MOTORIZADO INDIVIDUAL

TABELA 2 VALORES DETALHADOS DESTINADOS AO TRANSPORTE MOTORIZADO INDIVIDUAL.

	Valores (R\$ 1.000,00)	Valores (%)
Investimento	9.043,19	29,1
Manutenção	7.945,51	25,6
Moderação e Sinalização	7.214,62	23,2
Fiscalização	6.855,68	22,1
Total	31.059,00	100,0

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP)

Investimento contém recursos relacionados à expansão e alteração da estrutura viária. Inclui remodelações, alargamentos de vias, construção de viadutos, pavimentação asfáltica, drenagem de águas pluviais, instalação de infraestrutura viária em loteamentos, e recursos destinados à desapropriação de terrenos para a execução dessas obras. Já em **Manutenção** estão presentes recursos destinados a operações tapa-buraco, restauração de pavimentos viários, contenção de erosões.





É necessário discutir mais a fundo a classificação dos recursos de investimento e manutenção de vias como destinados exclusivamente ao transporte individual motorizado. A rigor, obras viárias são utilizadas por outros modais, incluindo bicicletas e ônibus. Aliás, é possível que a estrutura viária de espaços utilizados mais frequentemente por ônibus e/ou caminhões apresente características qualitativas distintas, o que poderia implicar em diferentes valores investidos. No entanto, o entendimento metodológico convencionado pelas entidades participantes do projeto é o de que, apesar de serem passíveis de utilização por outros modais, são os carros a principal fonte de pressão para a realização de obras viárias na cidade. Dos modais existentes, sabe-se que o carro constitui o meio menos eficiente em termos do aproveitamento do espaço urbano para o transporte dos cidadãos. Some-se a isso o expressivo aumento do número de carros existentes nas cidades brasileiras nos últimos anos e é possível sugerir plausivelmente que obras como as presentes acima respondem sobretudo à demanda de garantir o fluxo dos carros na cidade. No caso específico de Piracicaba, há boas razões para aderir à tese de que a principal pressão para a realização de intervenções viárias é realizada pelos carros. Em primeiro lugar, a frota de ônibus, que hipoteticamente poderia exercer essa pressão, tem diminuído ano a ano desde 2013. Naquele ano, o município chegou a contar com 260 veículos. Cinco anos depois, em 2018, contava com 228. A frota de carros, por sua vez, apresenta números crescentes desde 2002. Para comparar com os números dos ônibus, Piracicaba saltou de aproximadamente 160 mil carros em 2013 para 185 mil em 2018.

MODERAÇÃO E SINALIZAÇÃO

Envolvem todo serviço e produto destinado à sinalização e moderação de trânsito. Inclui gastos com semáforos, placas de trânsito, sinalizações pintadas na pista (sinalização horizontal), tanto recursos voltados à aquisição desses materiais, fornecimento de energia elétrica para os semáforos, quanto a de mão-de-obra necessária para a instalação das sinalizações e operação dos semáforos. O conteúdo da categoria Fiscalização, por sua vez, é bastante variado, pois envolve todo tipo de gasto necessário para a realização da fiscalização de trânsito. Inclui desde equipamentos diversos (radares de trânsito, veículos de fiscalização, material utilizado pela equipe de fiscalizadores, aparelhos de radiocomunicação), até os recursos necessários para a impressão e envio de multas de trânsito, passando também pela mão-de-obra necessária à operação da política de fiscalização.





TRANSPORTE ESCOLAR

Como indicado na Tabela 1, esta é a categoria que recebe o segundo maior montante de recursos do OTMU. Em 2018, foram destinados em torno de R\$ 19 milhões ao transporte escolar no município de Piracicaba. Nesse valor, não estão incluídos recursos destinados ao crédito estudantil. Como se verá mais adiante, existe uma despesa específica destinada subsidiar o transporte de estudantes no ônibus convencional, que foi classificada como parte do subsídio do transporte coletivo público. Na categoria Transporte Escolar é possível encontrar alguns recursos voltados ao transporte de estudantes localizados na zona rural. No entanto, a quase totalidade dos recursos (pouco mais de R\$ 16 milhões) destina-se ao transporte de alunos dos ensinos infantil, fundamental e médio. São recursos pertencentes ao programa de Suporte Complementar à Educação. Ou seja, pertencem à política educacional.

TRANSPORTE COLETIVO PÚBLICO

A Tabela 3 discrimina os diferentes destinos dos recursos alocados na promoção do serviço de transporte coletivo público em Piracicaba durante 2018. Mais de 90% dos recursos foram destinados ao subsídio pago pelo Executivo à tarifa do transporte público e para investimentos no sistema. As seções a seguir detalham esses custos.

TABELA 3 VALORES EMPENHADOS LÍQUIDOS EM TRANSPORTE COLETIVO PÚBLICO - PIRACICABA, 2018

	Valor (R\$ 1.000,00)	Valor (%)	Valor (% acum.)
Subsídio	5.656,51	53,1	53,1
Investimento	4.132,05	38,8	91,8
Manutenção	735,19	6,9	98,7
Gratuidade Saúde	78,32	0,7	99,5
Ônibus investimento	38,27	0,4	99,8
Auxílio Transporte	18,42	0,2	100,0
Total	10.658,76	100,0	

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP)





SUBSÍDIO

Metade dos recursos alocados no serviço de transporte coletivo em 2018 destina-se a subsidiar parte do valor da tarifa durante aquele ano. Esse subsídio surgiu com a Lei Ordinária nº 8.331/2015 e possui um significado importante em termos de políticas públicas. O serviço de transporte coletivo é custeado pelo valor da tarifa pago pelos usuários. Esses cidadãos, ao utilizarem esse meio de transporte, beneficiam a cidade toda, uma vez que o ônibus apresenta um impacto muito menor que o carro, tanto sobre o congestionamento das vias, quanto sobre a poluição da atmosfera. Transferir recursos dos cofres públicos para subsidiar a tarifa significa onerar a população em geral, tanto a que utiliza o serviço de transporte público, quanto a que se desloca por carros, em nome de um sistema mais sustentável de deslocamento. Ainda assim, a destinação desse subsídio está longe de significar o fim dos problemas enfrentados pelo sistema de transporte coletivo em Piracicaba.

Em primeiro lugar, o valor destinado ao subsídio da tarifa não cobre sequer o custo das gratuidades e descontos tarifários a idosos e estudantes. Para se ter uma ideia, segundo dados da Secretaria Municipal de Trânsito e Transporte de Piracicaba, apenas em 2018, foram realizadas 7,05 milhões de viagens gratuitas no sistema de transporte, de maneira que os R\$ 5,6 milhões destinados aos subsídios tarifários no ano não chegaram a cobrir um real por viagem gratuita. Em segundo lugar, esse subsídio será reduzido gradualmente nos próximos anos. Isso, porque a própria lei que o instituiu define um cálculo para que as tarifas dos anos seguintes sejam ajustadas acima da fórmula paramétrica, de maneira que o subsídio deixe de existir até 2025. Além disso, apesar dos subsídios ao transporte público terem potencial de ser uma ferramenta de enfrentamento do caráter regressivo da tarifa, como não sabemos o custo exato do transporte por conta da falta de transparência do cálculo das tarifas, a transferência de recursos via subsídio acaba representando uma subvenção para o lucro dos operadores de transporte.

Com um número cada vez menor de passageiros transportados e um valor de tarifa cada vez maior, sabe-se que, tanto em Piracicaba como em outros municípios brasileiros, o modelo de custeio do serviço de transporte coletivo segue caminho insustentável. São necessárias discussões entre governos de diferentes esferas federativas e sociedade civil para que se encontrem alternativas viáveis.





INVESTIMENTO

Os valores classificados como investimento dizem respeito a obras diversas de melhorias no sistema de transporte coletivo de Piracicaba. Incluem instalações de abrigos de ônibus, sinalização viária nas rotas utilizadas pelos ônibus e obras de reforma nos terminais da cidade. Essas diversas obras são custeadas pela transferência de recursos federais, a partir da adesão de Piracicaba ao Programa de Aceleração do Crescimento 2 (PAC), destinado à promoção da mobilidade urbana nos municípios brasileiros. Ao todo, a adesão ao programa rendeu R\$ 52,6 milhões a Piracicaba. Parte desses recursos também se destinou a obras viárias classificadas nesta pesquisa como “transporte motorizado individual”. Trata-se de intervenções viárias para a definição de corredores preferenciais de ônibus. À primeira vista, poderíamos classificar essas obras em transporte coletivo público. No entanto, como os corredores são preferenciais, não existe qualquer tipo de dispositivo que de fato garanta o uso destas faixas por outros modais, de maneira que, a rigor, as obras não parecem se diferenciar de intervenções viárias convencionais, classificadas em transporte motorizado individual.

Outras despesas em Transporte Coletivo Público: o conjunto das quatro categorias de despesas restantes soma 8,2% das despesas destinadas ao sistema de transporte coletivo. Grande parte desses recursos é alocada em despesas de manutenção do sistema – material para uso nos terminais, ferramentas, serviços diversos prestados nos terminais, e fornecimento de energia elétrica para seu funcionamento. As outras despesas destinam-se à aquisição de vales-transportes para servidores e usuários da política de assistência social e à contratação de serviços de consultoria para estudos.

GESTÃO DA SECRETARIA E GESTÃO DA FROTA

Recursos destinados à gestão da secretaria de mobilidade em Piracicaba (Secretaria Municipal de Trânsito e Transportes – Semuttran) totalizam R\$ 9,8 milhões, ou 11,8% do OTMU total. São gastos diversos, que incluem recursos humanos (salários e direitos trabalhistas), material de expediente, contratação de serviços de manutenção, máquinas e equipamentos utilizados na secretaria, gastos com os prédios da secretaria, entre outros. Em segundo lugar, foram destinados R\$ 7,8 milhões à gestão da secretaria responsável pela frota de veículos oficiais da Prefeitura de Piracicaba. Esses recursos foram integrados ao OTMU, pois compreendemos que estão diretamente relacionados à mobilidade urbana no município. Afinal, dizem respeito aos custos com que o próprio Executivo deve arcar para deslocar-se pela cidade.





Observe-se, a partir da Tabela 4, abaixo, que as despesas de pessoal, se somadas as duas secretarias, chegam a quase três quartos das despesas com gestão (73,8%). Outros 22,5% ficam destinados às despesas diretamente relacionadas à frota municipal – manutenção dos veículos, compra de peças, abastecimento de combustível, entre outros.

TABELA 4 VALORES EMPENHADOS LÍQUIDOS NA GESTÃO DA SECRETARIA DE MOBILIDADE E NA GESTÃO DA FROTA - PIRACICABA, 2018

		Valor (R\$ 1.000,00)	Valor (%)
Gestão da sec. mobilidade	Pessoal	9.339,33	52,9
	Frota	30,00	0,2
	Outros bens móveis e imóveis	501,89	2,8
Gestão da frota	Pessoal	3.712,15	21,0
	Frota	3.937,82	22,3
	Outros bens móveis e imóveis	146,54	0,8
TOTAL		17.667,72	100,0

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP)

TRANSPORTE ATIVO - PEDESTRES

A Tabela 5 deixa claro em que consistem os gastos classificados na categoria “transporte ativo – pedestres” em Piracicaba durante 2018. São despesas quase que exclusivamente destinadas à arborização municipal. Elas compreendem desde o material e ferramentas necessários ao plantio e manutenção das árvores existentes no território municipal, até a contratação dos serviços para a poda, corte, limpeza e plantio. Para além da arborização, há uma pequena quantia destinada, segundo os dados, à “execução de obras de melhoria na mobilidade para pedestres em três comunidades do município”. Não foi possível acessar informações mais detalhadas acerca desta despesa.

TABELA 5 VALORES EMPENHADOS LÍQUIDOS EM TRANSPORTE ATIVO - PEDESTRES. PIRACICABA, SP

DESCRIÇÃO	Valor (R\$ 1.000,00)	Valor (%)
Arborização	3.935,16	98,4
Melhorias calçadas	63,10	1,6
Total	3.998,26	100,0

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP)





OUTRAS DESPESAS

Despesas com iluminação pública, educação para a mobilidade, serviços de taxi e participação social somam juntas os 0,9% restantes do OTMU. A maior parte desses recursos é destinada à iluminação. Como indicado na Tabela 1, são R\$ 677 mil. Esses recursos envolvem aquisição de material elétrico e instalação de rede de energia elétrica e conjuntos de iluminação pública. Educação para a mobilidade inclui principalmente despesas com a produção de material para campanhas de conscientização e fomento ao cumprimento das regras de trânsito. Em táxi foram incluídos os gastos com a confecção de adesivos atestando a realização de vistoria nos taxis e vans escolares. Por fim, em participação popular está presente apenas uma despesa para a contratação de serviço de gravação de uma audiência pública realizada pela secretaria de mobilidade do município.





CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados apresentados nas seções acima são de ordem descritiva. Ou seja, oferecem uma foto acerca da distribuição de recursos públicos destinados à mobilidade urbana em Piracicaba ao fim de 2018. Não há pretensão explicativa, ou seja, que busque explorar as causas da distribuição encontrada. Ainda assim, os resultados podem levantar debates importantes sobre o modelo de mobilidade urbana seguido em Piracicaba. O ponto de partida é a constatação de que, em termos orçamentários, o transporte individual motorizado constitui a prioridade do gasto da Prefeitura em mobilidade urbana. Os recursos que respondem à pressão do aumento da frota de automóveis individuais são três vezes mais volumosos que os recursos destinados ao sistema de transporte público coletivo. Este resultado constitui um indicativo de que a premissa prevista no Plano Municipal de Mobilidade Urbana, de priorizar a circulação dos ônibus sobre os automóveis não seja de fato buscada em ações concretas (Lei Complementar 187/2006, Art. 15).

Outro ponto que merece destaque é a constatação das limitações do subsídio oferecido para a tarifa de transporte coletivo. Como indicado acima, o valor do subsídio se mostra insuficiente para o custeio das gratuidades do sistema, o que indica, por sua vez, um desacordo da política municipal em relação à Política Nacional de Mobilidade Urbana, que prevê que o déficit causado pela adoção de benefícios tarifários seja coberto por receitas extratarifárias. Quer dizer, se os subsídios não cobrem os custos gerados pelos benefícios, isso sugere que parte do déficit causado pelos benefícios seja coberto pela elevação no preço da tarifa, onerando excessivamente o usuário do sistema.

Resultados como estes reforçam a necessidade de se revisar os incentivos destinados aos cidadãos quando o assunto é a mobilidade urbana. Momentos como o atual, de revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento e do Plano Municipal de Mobilidade Urbana são especialmente relevantes para a discussão pública sobre o tema. A análise acima busca contribuir para essa discussão. Análises futuras podem ajudar a aprofundá-la em pelo menos três sentidos. Em primeiro lugar, comparações com o OTMU de outros municípios podem oferecer novas referências de problemas e soluções na mobilidade urbana. Em segundo, análises da execução orçamentária nos anos seguintes poderá oferecer uma visão mais completa, que considere o ciclo orçamentário quadrienal definido pela legislação brasileira. Em terceiro lugar, há uma lacuna de conhecimento a ser preenchida acerca da relação entre a dispersão da cidade e o custo da mobilidade urbana. Em outras palavras, análises que identifiquem impactos do modelo de crescimento disperso no território vivido nas cidades brasileiras sobre os custos orçamentários da provisão de infraestrutura urbana e serviços relacionados à mobilidade podem ajudar a pensar soluções a estes problemas.





ANEXOS

ANEXO I AÇÕES SELECIONADAS PARA MONTAGEM DO BANCO DE DADOS

Código	Ações selecionadas
1018	Corpo de Bombeiros - Renovação da Frota e das Instalações Físicas
1024	Desapropriação e Aquisição de Imóveis de Interesse Público
1078	Ampliação e Renovação da Frota Municipal
1098	Implantação do Novo Distrito Industrial
1099	Infraestrutura em Distritos Industriais
1175	Pistas de Caminhada e Ciclovias de Lazer
1234	Duplicação e Alargamento de Vias Públicas
1235	Remodelação de Sistemas Viários
1236	Ligações Viárias de Acesso Entre Bairros
1237	Obras Viárias do Plano de Mobilidade
1238	Reestruturação Operacional das Linhas de Ônibus com Implantação Faixa Exclusiva
1239	Modernização dos Terminais de Transporte Coletivo
1252	Extensão e Adequação da Rede de Iluminação Pública
1254	Pavimentação de Vias Públicas
1258	Recuperação e Construção de Obras de Arte Especiais
1260	Melhoria da Acessibilidade de Passeios Públicos
1366	Desenvolvimento de Estudos, Pesquisas e Projetos
1368	Estudos da Ciclovia e Mobilidade Urbana
1370	Projeto Beira Rio
1467	Reurbanização de Favelas
1474	Implantação/Renovação - Placas Denominação Vias
2031	Café da Manhã do Servidor
2033	Sinalização Auxiliar em Vias Públicas
2037	Serviços de Comunicação em Unidades Administrativas
2058	Perenização de Estradas Rurais e Vicinais
2075	Serviços de Manutenção, Conservação e Reforma da Semutri
2076	Abastecimento da Frota de Veículos
2077	Apoio Administrativo a SEMUTRI
2079	Gastos e Benefícios com Pessoal da SEMUTRI
2097	Parque Tecnológico - Infraestrutura e Gestão
2217	Desenvolvimento dos Serviços Operacionais de Trânsito e Transportes
2218	Gastos e Benefícios com Pessoal do Trânsito e Transportes
2241	Desenvolvimento do Sistema de Transporte Coletivo





Código	Ações selecionadas
2242	Educação no Trânsito
2243	Engenharia de Tráfego e de Campo
2244	Sinalização nas Vias Públicas
2245	Policiamento e Fiscalização
2250	Manutenção e Modernização da Iluminação de Vias Públicas
2251	Manutenção Iluminação Pública - Praças e Parques
2262	Recapeamento Asfáltico
2263	Recuperação e Manutenção das Vias Públicas Pavimentadas
2291	Transporte Escolar - Ensino Fundamental
2304	Transporte Escolar - Ensino Médio
2327	Arborização Municipal
2350	Benefícios Eventuais
2406	Manutenção e Serviços de Oficina e Transporte
2463	Manutenção técnica para o desenvolvimento habitacional
2510	Transporte Escolar - Educação Infantil

ANEXO II CATEGORIAS PARA CLASSIFICAÇÃO DAS DESPESAS

CATEGORIAS	DESCRIÇÃO	CÓDIGO CATEGORIZAÇÃO
Não é mobilidade	Recurso não foi utilizado pra mobilidade urbana	Não.mobilidade
Falta informação	Ações que precisam ser detalhadas pra saber onde incluir	Falta.informacao
Pedido e-sic realizado	Pedido de e-sic aberto, aguardando resposta	E-sic
Participação popular	Ações para implantação e manutenção de sistemas de participação popular	Participacao.popular
GESTÃO		
SEMUTTRAN	Gestão da secretaria responsável pela mobilidade urbana, incluindo gastos com funcionários, benefícios e aposentadorias	Gestao.sec.mobilidade
SEMUTRI	Gestão da secretaria responsável pelos transportes internos, incluindo gastos com funcionários, benefícios e aposentadorias	Gestao.frota
TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO		
Investimento	Melhoria e ampliação da qualidade do transporte público coletivo	TP.investimento
Manutenção	Manutenção e gestão do transporte público coletivo	TP.manutenção
Projeto	Projetos ligados à implantação, manutenção e melhoria do transporte público coletivo	TP.projeto





CATEGORIAS	DESCRIÇÃO	CÓDIGO CATEGORIZAÇÃO
Ônibus		
Investimento	Ações ligadas à melhoria e ampliação da qualidade e oferta das linhas de ônibus	TP.onibu.investimento
Manutenção	Ações ligadas à manutenção das linhas de ônibus	TP.onibus.MANUTENÇÃO
Projeto	Projetos ligados à implantação, manutenção e melhoria do transporte público coletivo por ônibus	TP.projeto
TARIFA		
Gratuidades	Despesas com gratuidades (excluindo passe estudantil e pacientes em tratamento)	TP.gratuidades
Passe estudantil	Despesas com gratuidades ou descontos do passe estudantil	TP.passe.estudantil
Bilhetagem eletrônica	Despesas com sistema de bilhetagem eletrônica	TP.bilhetagem
Subsídios não identificados	Outros subsídios que não os descontos e gratuidades	TP.subsidio
Transporte de beneficiários de programas sociais	Despesas com gratuidades ou descontos com pacientes em tratamento	TP.gratuidade.saude
Transporte público escolar	Despesas com o transporte escolar de alunos (excluindo passe estudantil)	Transporte.escolar
Auxílio transporte de servidores públicos	Auxílio transporte de servidores públicos	TP.Aux.Transporte
Táxi	Despesas relacionadas ao serviço de táxi	taxi
TRANSPORTE MOTORIZADO INDIVIDUAL		
Moderação de tráfego	Despesas relacionadas a implantação de dispositivos de moderação de tráfego	Auto.moderacao
Investimento	Ações ligadas à criação e ampliação da oferta das vias e rodovias	Auto.investimento
Manutenção	Ações ligadas à manutenção das vias e rodovias	Auto.MANUTENÇÃO
Fiscalização	Despesas com a fiscalização de trânsito	Auto.fiscalizacao
Sinalização	Despesas com a sinalização de trânsito	Auto.sinalização
Projeto	Despesas com elaboração de projetos diretamente relacionados aos automóveis	Auto.projeto
Estacionamentos rotativos	Despesas com a construção e manutenção de estacionamentos públicos	Auto.estacionamentos
ILUMINAÇÃO PÚBLICA		
Investimento	Ações ligadas à melhoria e ampliação da iluminação pública	ILUMINAÇÃO.investimento
Manutenção	Ações ligadas à manutenção da iluminação pública	ILUMINAÇÃO.MANUTENÇÃO





CATEGORIAS	DESCRIÇÃO	CÓDIGO CATEGORIZAÇÃO
Projeto	Ações ligadas à elaboração de projetos de iluminação pública	ILUMINAÇÃO.projeto
MOBILIDADE ATIVA		
Pedestre		
Investimento	Melhoria e ampliação da qualidade e oferta das calçadas e outros equipamentos destinados à acessibilidade e mobilidade a pé	Pe.investimento
Manutenção	Manutenção e gestão das calçadas e outros equipamentos destinados à acessibilidade e mobilidade a pé	Pe.MANUTENÇÃO
Projeto	Elaboração de projetos ligados à mobilidade a pé	Pe.projeto
Arborização calçadas	Arborização específica para calçada	Pedreste.arborizacao.calçada
BICICLETA		
Investimento	Melhoria e ampliação da qualidade e oferta das vias e outros equipamentos destinados à mobilidade por bicicleta	Bici.investimento
Manutenção	Ações ligadas à manutenção das vias e outros equipamentos destinados à mobilidade por bicicleta	Bici.MANUTENÇÃO
Projeto	Elaboração de projetos ligados à mobilidade por bicicleta	Bici.projeto
ACESSIBILIDADE		
Investimento	Investimento em acessibilidade: melhoria e ampliação da qualidade e oferta de equipamentos destinados à acessibilidade;	Acessibilidade.investimento
Manutenção	Manutenção da acessibilidade: ações ligadas à manutenção e gestão de equipamentos destinados à acessibilidade.	Acessibilidade.MANUTENÇÃO
Projeto	Projetos	Acessibilidade.projeto
Subsídios para compra de automóveis	Subsídios para compra de automóveis	Acessibilidade.subsidio
PASSARELAS		
Investimento	Construção de passarelas	Passarelas.investimento
Manutenção	Manutenção de passarelas	Passarelas.MANUTENÇÃO
Projeto	Elaboração de projetos de passarelas para pedestres e ciclistas	Passarelas.projeto
EDUCAÇÃO PARA MOBILIDADE		
Campanhas educativas	Investimento em projetos e ações de educação no trânsito	Educação.campanhas
Publicidade de interesse público	Ações de publicidade voltadas para divulgar informações dos órgãos (horários de linhas, serviços e afins)	Educação.publicidade
SAÚDE		
Leitos violência	Despesas com leitos ocupados em decorrência da violência no trânsito	Saude.leitos
Despesas violência	Despesas do SUS em decorrência da violência no trânsito	Saude.sus
Transporte de pacientes para outras cidades	Despesas com transporte de pacientes para tratamento em outras cidades	Saude.transporte.pacientes
SAMU	Despesas com SAMU em atendimentos às vítimas da violência de trânsito	Saude.samu



ORÇAMENTO
TEMÁTICO DA
MOBILIDADE
URBANA

LITORAL NORTE

(SÃO PAULO)





ORÇAMENTO
TEMÁTICO DA
MOBILIDADE
URBANA



INSTITUTO
**ILHABELA
SUSTENTÁVEL**
Juntos por uma Ilhabela melhor

**LITORAL
NORTE DE
SÃO PAULO**



APRESENTAÇÃO

O MOBCIDADES, A METODOLOGIA ORÇAMENTO & DIREITOS E A ELABORAÇÃO DOS ORÇAMENTOS TEMÁTICOS DA MOBILIDADE URBANA

Esta análise foi elaborada no âmbito do Projeto MobCidades - Mobilidade, Orçamento e Direitos. Coordenado pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) em parceria com dez movimentos da Rede Cidades por Territórios Justos, Democráticos e Sustentáveis, o projeto tem por objetivo fortalecer as organizações da sociedade civil (OSCs) para o monitoramento do orçamento e a incidência da Política de Mobilidade Urbana. A iniciativa conta com o financiamento da União Europeia e contempla mais de 50 OSCs das dez cidades participantes: Belo Horizonte (MG), Brasília (DF), Ilhabela (SP), Ilhéus (BA), João Pessoa (PB), Piracicaba (SP), Recife (PE), Rio de Janeiro (RJ), São Luís (MA) e São Paulo (SP).

Iniciado em 2017, o MobCidades tem atuado na articulação e capacitação de organizações da sociedade civil para a popularização do conceito de **direito à cidade** e o **monitoramento e atuação política** na elaboração das leis orçamentárias. Além disso, os movimentos que o integram têm atuado no levantamento de dados sobre **transparência e mobilidade** nos municípios, na elaboração de **Orçamentos Nacional e Municipais Temáticos da Mobilidade Urbana**, na incidência para a regulamentação do transporte como direito social e na discussão da temática mobilidade e gênero.

A metodologia orientadora do projeto chama-se Orçamento e Direitos e foi desenvolvida pelo Inesc. Tem como base o Pacto Internacional pelos direitos econômicos, sociais culturais (Pidesc), que prevê a obrigação dos Estados de garantir o máximo de recursos para a realização progressiva de direitos, sem discriminação. A partir desse pacto, a instituição desenvolveu um olhar para o orçamento e as políticas públicas, observando se a forma de arrecadação e distribuição dos recursos se pautam pela i) justiça fiscal, se utilizam o ii) máximo de recursos disponíveis nos orçamentos para a iii) realização progressiva de direitos, com base nos princípios da iv) não-discriminação e da v) participação popular.

Segundo o Inesc, é necessário que esses cinco pilares sejam respeitados para que o orçamento público esteja de fato garantindo direitos: a partir deles, podemos verificar o compromisso do poder público na criação e efetivação de políticas públicas. Um dos desdobramentos da metodologia Orçamento & Direitos é a elaboração de Orçamentos Temáticos (OT) de cada política, nos quais são analisadas a prioridade dada ao tema no planejamento dos governos e a execução orçamentária destinada à sua efetivação em determinado período de tempo. Nesta série de Orçamentos Temáticos, abordamos as políticas de Mobilidade Urbana nas dez cidades integrantes do MobCidades.





O MOBCIDADES NO LITORAL NORTE DE SÃO PAULO

O município de Ilhabela, membro da Rede Cidades desde sua fundação, representado pelo Instituto Ilhabela Sustentável / Movimento Nossa Ilha Mais Bela, foi uma das 10 cidades escolhidas. A cidade está situada no Litoral Norte do Estado de São Paulo, região formada pelas cidades de Caraguatatuba, Ilhabela, São Sebastião e Ubatuba. Na região, existe um arranjo local, a Rede Litoral Norte Sustentável, uma rede constituída por organizações e movimentos sociais em prol do desenvolvimento sustentável da região.

Assim, o Instituto Ilhabela Sustentável, por representar a menor cidade entre as 10 tomadoras dos recursos, envidou os melhores esforços para replicar parcialmente o projeto na região, não obstante as dificuldades geográficas, restrição orçamentária e padronização de informações disponíveis, uma vez que no município de Ilhabela, existe um histórico de atuação de 13 anos, que inclui o advocacy junto aos entes públicos para melhoria na qualidade dos dados.

A consolidação dos dados está consubstanciada na ferramenta Observatório, que através do fomento desse projeto, tem estendido o garimpo de informações às quatro cidades da região, agora redenominado Observatório dos ODSs do Litoral Norte <https://www.litoralnortesustentavel.org.br/observatorio> .





PARTICIPARAM DIRETA OU INDIRETAMENTE DE ATIVIDADES DO PROJETO AS SEGUINTE OS CS:

- REDE LITORAL NORTE SUSTENTÁVEL
- GT MOBILIDADE ILHABELA - formulação de propostas apresentadas nas audiências públicas da LDO 2019
- PARQUE ESTADUAL DE ILHABELA
- GT TRANSPARÊNCIA ILHABELA - Formulação de metodologia de acompanhamento do Orçamento Público
- BIKERS BRUTOS DE ILHABELA (oficinas Bicicleta nos Planos)
- AMAB SUL - ASSOCIAÇÃO DOS MORADORES DOS BAIROS DO SUL DE ILHABELA
- COMTUR - CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO (onde foram apresentados os resultados da pesquisa sobre o transporte hidroviário e o Plano de implantação de Bicicletas Compartilhadas - que deverá ser incorporado ao PlanMob Municipal).
- IFSP - INSTITUTO FEDERAL DE SP - participação não institucional de alunos na avaliação Indicador Cidade Transparente.
- FATEC - SÃO SEBASTIÃO - Alunos coordenados por professores, aplicaram a pesquisa sobre mobilidade em três municípios (Caraguatatuba, São Sebastião e Ilhabela).
- ONG GAIATO - jovens participantes da ong aplicaram a pesquisa sobre mobilidade no município de Ubatuba.
- UBALAB - Iniciou um trabalho de mapeamento da malha cicloviária em Ubatuba.
- 28º GRUPO ESCOTEIRO DO MAR MAEMBIPE (realizaram pesquisa na travessia da balsa)
- INFORMAR UBATUBA (participação na avaliação Indicador Cidade Transparente no município de Ubatuba).
- OAB ILHABELA - DIRETORIA DE ESPORTES (participação na oficina Bicicleta nos Planos).
- FLOW DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (articulação no município de São Sebastião)
- CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE DE ILHABELA





METODOLOGIA DE COLETA E ANÁLISE DOS DADOS

AS FASES UTILIZADAS NA BUSCA DOS DADOS SEGUIRAM A METODOLOGIA UTILIZADA EM JORNALISMO DE DADOS, QUE SÃO:

- **MINERAÇÃO** (mining) - coleta dos dados brutos.
- **LIMPEZA** (cleaning) - padronização dos dados.
- **CONTEXTUALIZAÇÃO** – seleção e compreensão do conteúdo.
- **COMBINAÇÃO** (combine) – união com a tabela de categorias OTMU.
- **COMUNICAÇÃO** (views) – narrativa através de infográficos.

Os dados de execução orçamentária utilizados no OTMU foram baixados do TCE-SP, pois têm a vantagem de serem padronizados (todos com as mesmas colunas/campos) e com os devidos Metadados, o que facilitou o processo de coleta. Porém, é importante frisar que a qualidade interna do conteúdo de cada campo dos dados garimpados nos quatro municípios é bem diferente.

CITAMOS UM EXEMPLO, PARA MELHOR ELUCIDAR:

Nos dados baixados, existe um campo denominado histórico, onde, por exemplo, a cidade de Ilhabela historicamente descreve de forma clara do que trata um determinado lançamento. Já nos outros municípios, nos deparamos muitas vezes apenas com a informação conforme “contrato número xxxx/2018”, dificultando assim a filtragem da linha de lançamento. Portanto, a comparação sobre os gastos/investimentos no eixo Mobilidade, para diferentes municípios, pode não ser uma comparação equitativa.

Quantidade de linhas	Lançamentos selecionados por cidade
Caraguatatuba	2040
Ilhabela	1453
São Sebastião	669
Ubatuba	1496

A planilha com todos os dados brutos selecionados das quatro cidades encontra-se disponível para visualização no link:
https://docs.google.com/spreadsheets/d/1vu81g4MVWZ4bU_RLPsrNfMGkSXQcPZp2TOPX3BhI2vA/edit?usp=sharing





PARA SELEÇÃO, UTILIZAMOS DIVERSOS CAMPOS COMO:

- **FUNÇÃO DE GOVERNO:** Urbanismo
- **SUBFUNÇÃO:** Infra-Estrutura Urbana e Transportes Coletivos Urbanos
- **CÓDIGO DO PROGRAMA:** Selecionamos diversos programas, conforme garimpo nos PPAs realizado durante as oficinas ocorridas.
- **DESTINO DA DESPESA (FORNECEDOR):** Conforme nosso conhecimento e conversas com Secretaria de Obras, sobre empresas prestadoras de serviços relacionados com Mobilidade (Exemplo: pavimentação).
- **CATEGORIA ECONÔMICA** Conseguimos identificar diversas categorias relacionadas, que também serviram como filtros:
 - 33903001 - COMBUSTIVEIS E LUBRIFICANTES AUTOMOTIVOS
 - 33903039 - MATERIAL PARA MANUTENÇÃO DE VEÍCULOS
 - 33903399 - OUTRAS DESPESAS COM LOCOMOÇÃO
 - 33903044 - MATERIAL DE SINALIZAÇÃO VISUAL E AFINS (sinalização de trânsito)
 - 33903943 - SERVIÇOS DE ENERGIA ELÉTRICA
 - 33903973 - TRANSPORTE DE SERVIDORES / EMPREGADOS
 - 44905252 - VEÍCULOS DE TRAÇÃO MECÂNICA
 - 33903974 - FRETES E TRANSPORTES DE ENCOMENDAS
 - 33903972 - VALE-TRANSPORTE
- **HISTÓRICO/DESCRIÇÃO DA DESPESA:** um dos campos/coluna mais utilizado, uma vez que descreve o gasto, com a desvantagem de não existir uma padronização de conteúdo.

Assim utilizamos inúmeros filtros por keywords, buscando palavras chaves que tivessem uma contextualização relacionada ao eixo Mobilidade.





FINALMENTE, PARA A PADRONIZAÇÃO NACIONAL ESTABELECIDADA PELO PROJETO, APLICAMOS PARA CADA LINHA SELECIONADA A CATEGORIA OTMU, CONFORME PADRÃO DEFINIDO NAS OFICINAS, COMO SEGUE:

Categoria OTMU	Descrição	Eixo_Modal
TP.geral	Transporte Público Coletivo	Transporte Público
TP.ônibus	Ônibus	Transporte Público
TP.ônibus.investimento	Investimento	Transporte Público
TP.ônibus.MANUTENÇÃO	Manutenção	Transporte Público
TP.projeto	Projeto	Transporte Público
TP.planotemporada	Plano de contingência (temporada)	Transporte Público
Aquaviário	Aquaviário	Aquaviário
Aquaviário.investimento	Investimento	Aquaviário
Aquaviário.manutenção	Manutenção	Aquaviário
Aquaviário.projeto	Projeto	Aquaviário
Aquaviário.planotemporada	Plano de contingência (temporada)	Aquaviário
TP.auxílio.vale.transporte	Auxílio/Vale Transporte	Transporte Público
TP.tarifa	Tarifa	Transporte Público
TP.gratuidades.subsídios	Gratuidades e Subsídios	Transporte Público
TP.passe.estudantil	Passe estudantil	Transporte Escolar
Transporte.escolar	Transporte escolar	Transporte Escolar
Auto.geral	Transporte Motorizado individual	Automóvel
Auto.moderacao	Moderação de tráfego	Automóvel
Auto.investimento	Investimento	Automóvel
Auto.MANUTENÇÃO	Manutenção	Automóvel
Auto.fiscalização	Fiscalização	Automóvel
Auto.projeto	Projeto	Automóvel
Auto.planotemporada	Plano de contingência (temporada)	Automóvel
Auto.estacionamentos	Estacionamentos rotativos	Automóvel
Auto.pavimentação	Gastos com Pavimentação	Automóvel
Auto.manutenção.de.vias	Gastos com Manutenção de Vias	Automóvel
Iluminação.geral	Iluminação pública	Iluminação pública
Iluminação.investimento	Investimento	Iluminação pública
Iluminação.manutenção	Manutenção	Iluminação pública
ILUMINAÇÃO.projeto	Projeto	Iluminação pública
Mob.ativa.geral	Mobilidade ativa	Pedestre
Pedestre.geral	Pedestre	Pedestre
Pedestre.investimento	Investimento	Pedestre





Categoria OTMU	Descrição	Eixo_Modal
Pedestre.manutenção	Manutenção	Pedestre
Pedestre.projeto	Projeto	Pedestre
Pedestre.calçada	Calçada	Pedestre
Bicicleta.geral	Bicicleta	Bicicleta
Bicicleta.investimento	Investimento	Bicicleta
Bicicleta.manutenção	Manutenção	Bicicleta
Bicicleta.projeto	Projeto	Bicicleta
Acessibilidade.geral	Acessibilidade	Acessibilidade
Acessibilidade.investimento	Investimento	Acessibilidade
Acessibilidade.manutenção	Manutenção	Acessibilidade
Acessibilidade.projeto	Projeto	Acessibilidade
Gestão.geral	Gestão	Órgão(s) de segurança e controle do Trânsito
Gestão.sec.mobilidade	Secretaria de Transporte / Mobilidade	Órgão(s) de segurança e controle do Trânsito
Gestão.ciretran	CIRETRAN	Órgão(s) de segurança e controle do Trânsito
Gestao.orgao.trânsito	Órgão de trânsito local	Órgão(s) de segurança e controle do Trânsito
Educação.geral	Educação para Mobilidade	Educação para Mobilidade
Educação.campanhas	Campanhas Educativas	Educação para Mobilidade
Educação.publicidade	Publicidade de interesse público	Educação para Mobilidade
Educação.sinalização	Sinalização de trânsito em geral	Educação para Mobilidade
Saúde.geral	Gastos com saúde em decorrência da violência no trânsito	Gastos com Saúde relacionadas à Mobilidade
Saúde.leitos	Leitos ocupados	Gastos com Saúde relacionadas à Mobilidade
Saúde.sus	SUS	Gastos com Saúde relacionadas à Mobilidade
Saúde.transporte.pacientes	Transporte de pacientes para outras cidades	Gastos com Saúde relacionadas à Mobilidade
Saúde.samu	SAMU	Gastos com Saúde relacionadas à Mobilidade
Não.mobilidade	Não é mobilidade	
Buscar.mais.informação	Buscar mais informações	
E-sic	Pedido e-sic realizado	

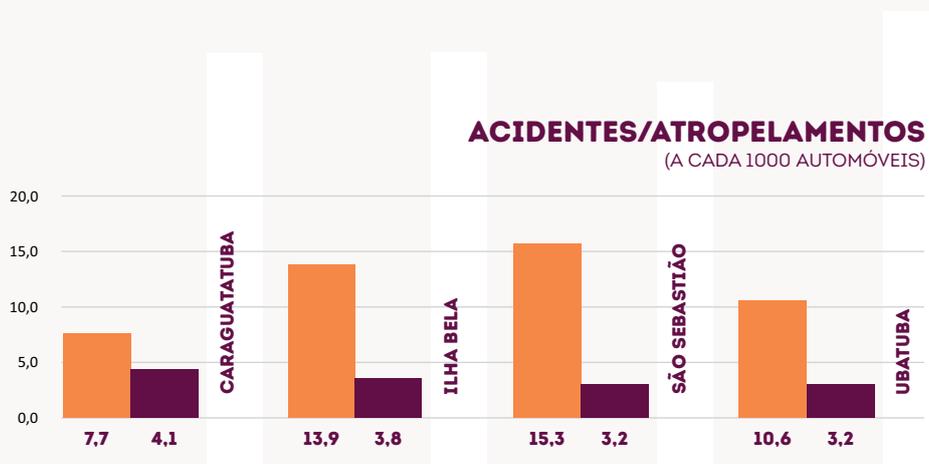
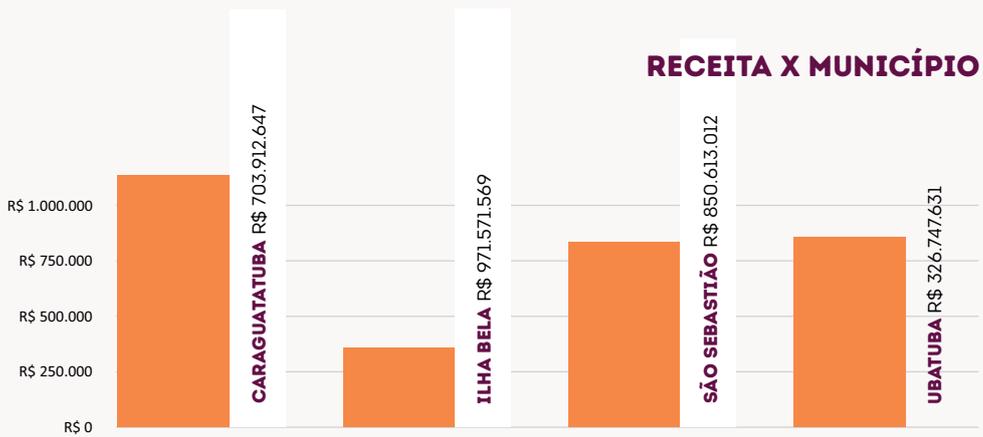
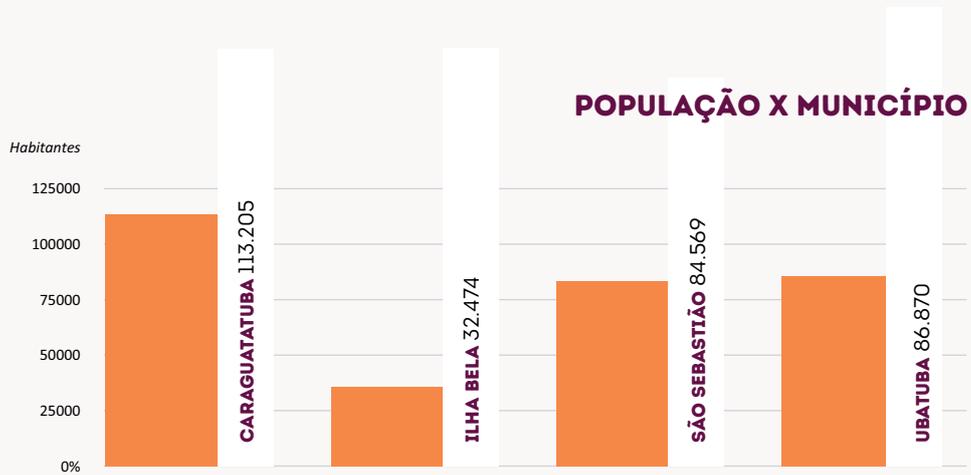
OBS. As categorias destacadas em vermelho foram adicionados à lista pré estabelecida (após consulta à coordenação do projeto), por sentirmos falta na contextualização de nossos dados.





ANÁLISE QUALITATIVA DOS DADOS

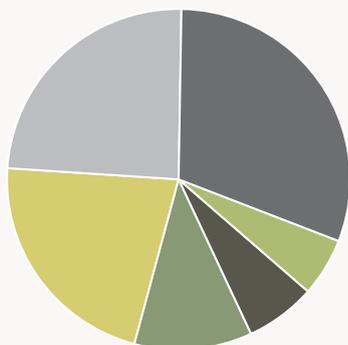
CONTEXTUALIZAÇÃO REGIONAL





MATRIZ MODAL DA REGIÃO (Pergunta na Pesquisa:
Principal meio de locomoção em sua atividade principal)

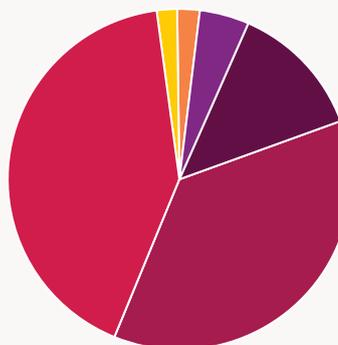
D04 - MATRIZ MODAL



ÔNIBUS (coletivo/escolar)	31,21%
AUTOMÓVEL (motorista)	24,52%
BICICLETA	21,37%
MOTO	10,97%
A PÉ	6,85%
AUTOMÓVEL (passageiro)	4,84%

**D05 - PASSAGEIROS
POR VEÍCULO**

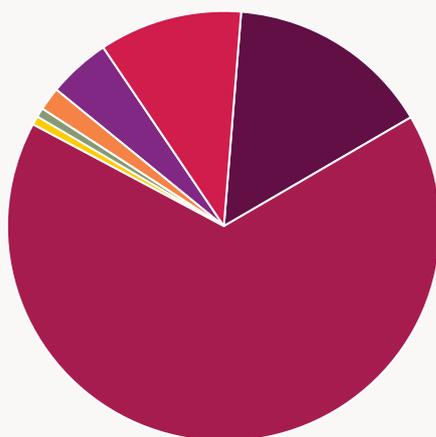
(APENAS PARA O MODAL AUTOMÓVEIS)



01	42,16%
02	36,27%
03	12,75%
NULO	5,10%
04	1,96%
05	1,76%

GASTO/INVESTIMENTO POR MODAL (Valores x Percentual)

OTMU - GASTOS POR MODAL CARAGUATATUBA



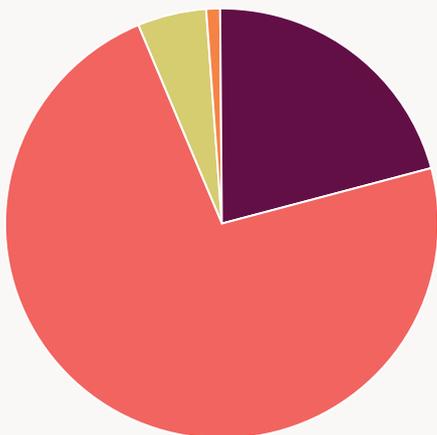
ILUMINAÇÃO PÚBLICA	RS 19.134.772,99	66,45%
AUTOMÓVEL	RS 4.314.613,84	14,98%
TRANSPORTE PÚBLICO	RS 3.624.061,37	12,59%
TRANSPORTE ESCOLAR	RS 881.468,38	3,06%
OUTROS (pedestre, órgão de segurança e controle do trânsito, gastos com saúde relacionada a mobilidade, educação para mobilidade, acessibilidade)	RS 619.089,14	2,15%
BICICLETA	RS 136.541,80	0,47%
AQUAVIÁRIO	RS 87.112,97	0,30%

TOTAL: RS 28.794.844,17





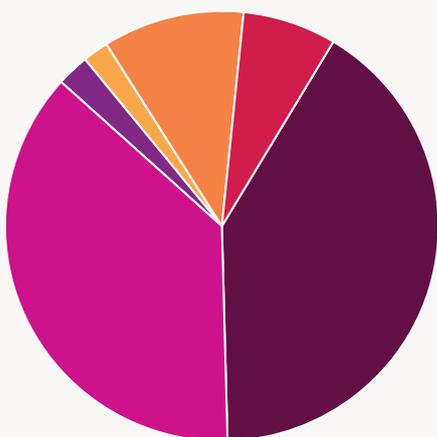
OTMU - GASTOS POR MODAL SÃO SEBASTIÃO



● TRANSPORTE ESCOLAR	R\$ 12.381.870,13	69,10%
● TRANSPORTE PÚBLICO	R\$ 4.357.276,11	24,32%
● AUTOMÓVEL	R\$ 192.664,20	1,08%
● OUTROS (órgão de segurança e controle do trânsito, bicicleta, educação para mobilidade, iluminação pública, pedestre, acessibilidade)	R\$ 985.532,50	5,5%

TOTAL: R\$ 17.918.772,76

OTMU - GASTOS POR MODAL UBATUBA



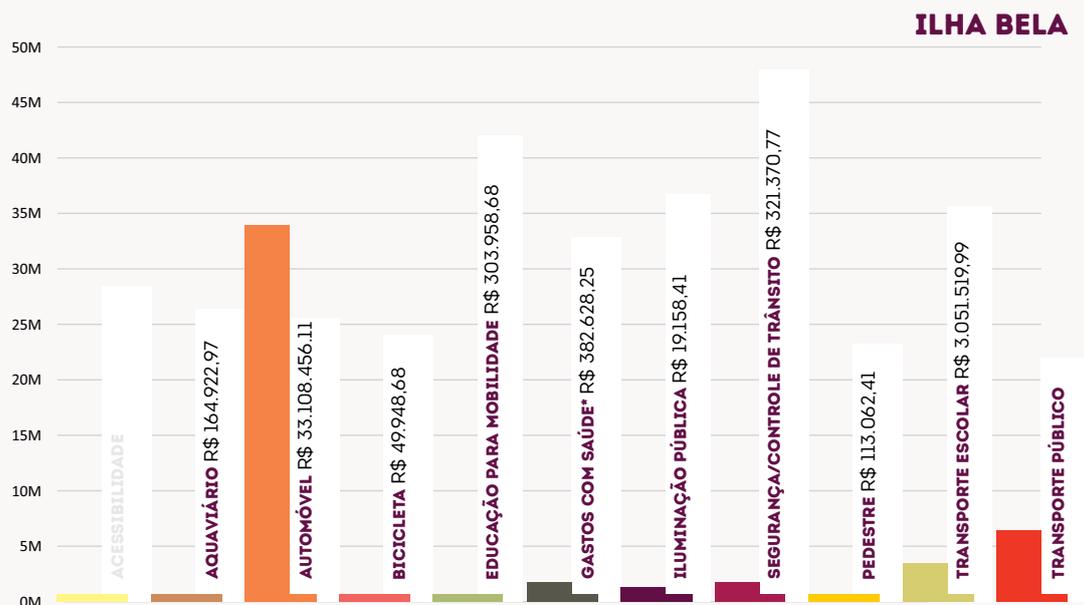
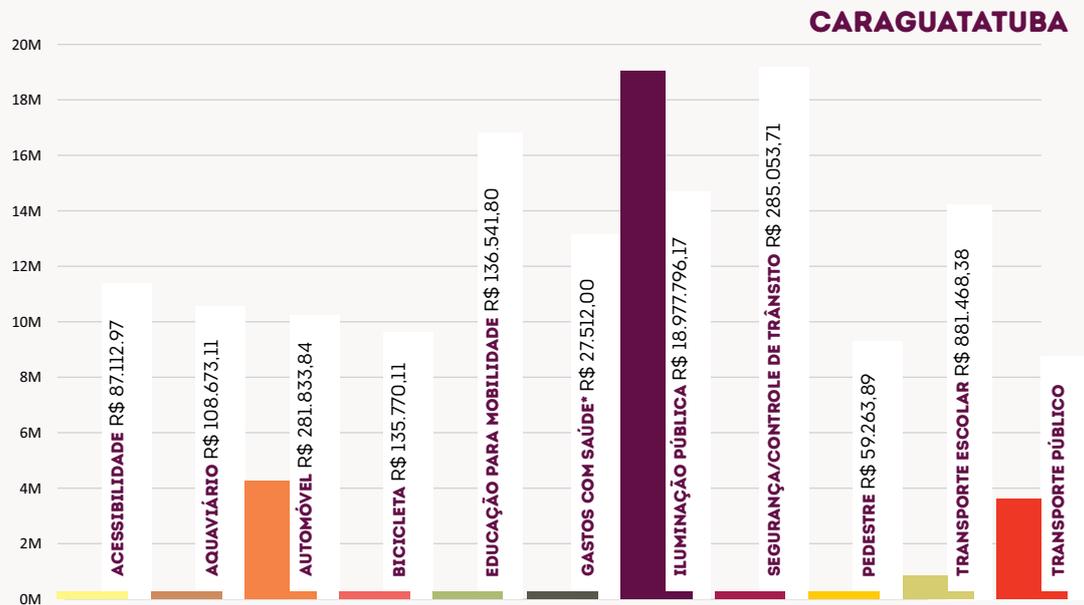
● AUTOMÓVEL	R\$ 4.084.330,76	41,05%
● ILUMINAÇÃO PÚBLICA	R\$ 3.724.161,86	37,43%
● TRANSPORTE PÚBLICO	R\$ 1.073.542,51	10,79%
● GASTOS COM SAÚDE (Mobilidade)	R\$ 696.701,53	7,00%
● TRANSPORTE ESCOLAR	R\$ 107.280,59	1,08%
● OUTROS (órgão de segurança e controle do trânsito, bicicleta, educação para mobilidade, iluminação pública, pedestre, acessibilidade)	R\$ 1.612.889,03	2,92%

TOTAL: R\$ 9.949.253,48



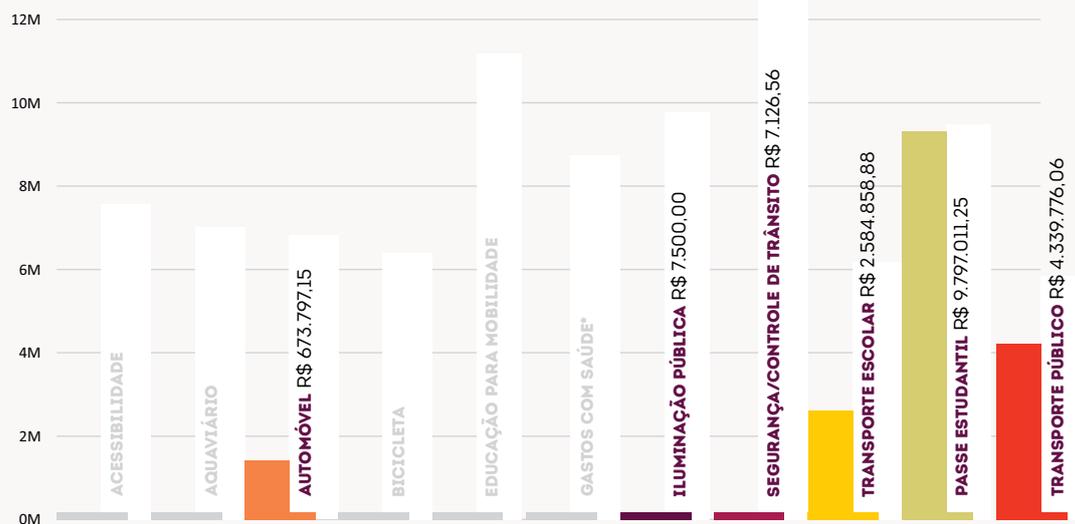


DETALHAMENTO DOS GASTOS/INVESTIMENTO DENTRO DE CADA MODAL

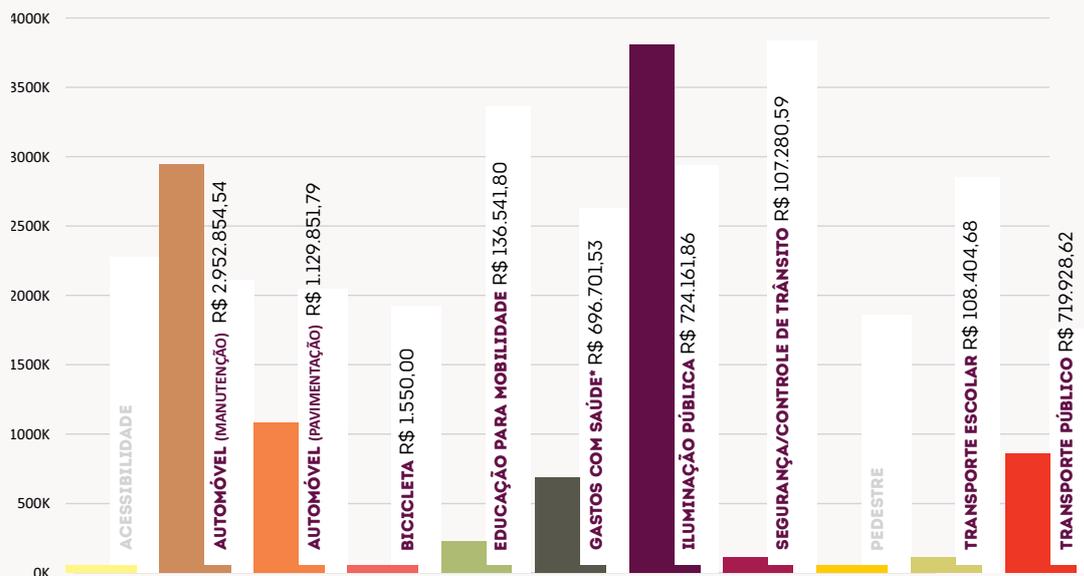




SÃO SEBASTIÃO



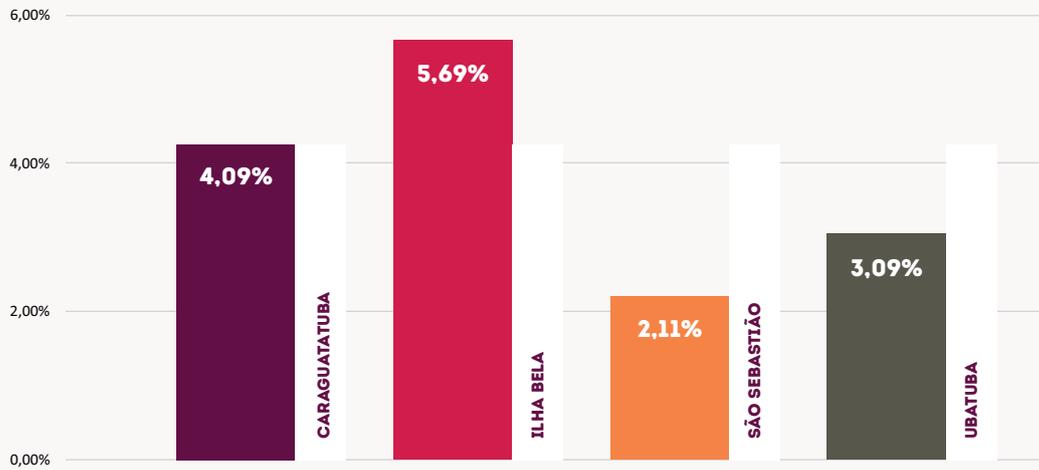
UBATUBA





PERCENTUAL DO OTMU X RECEITAS DO MUNICÍPIO

(quanto o município aplica em Mobilidade Urbana)





RESULTADOS

A PARTIR DA ANÁLISE DOS DADOS, E DURANTE O DESENVOLVIMENTO DO PROJETO, FORAM REALIZADAS DIVERSAS INCIDÊNCIAS COM OS SEGUINTE RESULTADOS:

- ASSINATURA DE PROTOCOLO DE INTENÇÕES PARA DIMINUIÇÃO DO NÚMERO DE ACIDENTES DE TRÂNSITO
<http://iis.org.br/farol-da-ilha/prefeito-de-ilhabela-assina-protocolo-de-intencoes-para-diminuir-acidentes-no-trânsito/>
- INCIDÊNCIA PARA REGULAMENTAÇÃO DO TRANSPORTE COMO DIREITO SOCIAL E INSTITUIÇÃO DO TARIFA ZERO (Sugestão foi acatada pela Câmara e será proposta emenda à LOA 2020.)
- IMPLEMENTADO TARIFA A R\$ 1,00 NO TRANSPORTE PÚBLICO DE ILHABELA, EM FINAIS DE SEMANA E FERIADOS.
- TRANSPORTE AQUAVIÁRIO / AQUABUS – ENTRA EM OPERAÇÃO PARA A TEMPORADA DE VERÃO 2019-2020 A PRIMEIRA EMBARCAÇÃO.
- PROPOSTA SOBRE LIMITAÇÃO DE ENTRADA DE VEÍCULOS: Municipalidade negociando área de estacionamento rotativo com o Estado (gestor da área do Porto Organizado) no município de São Sebastião. Assunto ainda em tramitação.
- GT MOBILIDADE ILHABELA, CRIADO NO ÂMBITO DO PROJETO MOBCIDADES, FOI CONVIDADO A PARTICIPAR DO TR (TERMO DE REFERÊNCIA) DE CONTRATAÇÃO DO PLANMOB (EM FASE DE LICITAÇÃO).



ORÇAMENTO
TEMÁTICO DA
MOBILIDADE
URBANA

ILHÉUS





INSTITUTO
Nossa Ilhéus

ORÇAMENTO
TEMÁTICO DA
MOBILIDADE
URBANA

ILHÉUS



APRESENTAÇÃO

O MOBCIDADES, A METODOLOGIA ORÇAMENTO & DIREITOS E A ELABORAÇÃO DOS ORÇAMENTOS TEMÁTICOS DA MOBILIDADE URBANA

Esta análise foi elaborada no âmbito do Projeto MobCidades - Mobilidade, Orçamento e Direitos. Coordenado pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) em parceria com dez movimentos da Rede Cidades por Territórios Justos, Democráticos e Sustentáveis, o projeto tem por objetivo fortalecer as organizações da sociedade civil (OSCs) para o monitoramento do orçamento e a incidência da Política de Mobilidade Urbana. A iniciativa conta com o financiamento da União Europeia e contempla mais de 50 OSCs das dez cidades participantes: Belo Horizonte (MG), Brasília (DF), Ilhabela (SP), Ilhéus (BA), João Pessoa (PB), Piracicaba (SP), Recife (PE), Rio de Janeiro (RJ), São Luís (MA) e São Paulo (SP).

Iniciado em 2017, o MobCidades tem atuado na articulação e capacitação de organizações da sociedade civil para a popularização do conceito de **direito à cidade** e o **monitoramento e atuação política** na elaboração das leis orçamentárias. Além disso, os movimentos que o integram têm atuado no levantamento de dados sobre **transparência e mobilidade** nos municípios, na elaboração de **Orçamentos Nacional e Municipais Temáticos da Mobilidade Urbana**, na incidência para a regulamentação do transporte como direito social e na discussão da temática mobilidade e gênero.

A metodologia orientadora do projeto chama-se Orçamento e Direitos e foi desenvolvida pelo Inesc. Tem como base o Pacto Internacional pelos direitos econômicos, sociais culturais (Pidesc), que prevê a obrigação dos Estados de garantir o máximo de recursos para a realização progressiva de direitos, sem discriminação. A partir desse pacto, a instituição desenvolveu um olhar para o orçamento e as políticas públicas, observando se a forma de arrecadação e distribuição dos recursos se pautam pela i) justiça fiscal, se utilizam o ii) máximo de recursos disponíveis nos orçamentos para a iii) realização progressiva de direitos, com base nos princípios da iv) não-discriminação e da v) participação popular.

Segundo o Inesc, é necessário que esses cinco pilares sejam respeitados para que o orçamento público esteja de fato garantindo direitos: a partir deles, podemos verificar o compromisso do poder público na criação e efetivação de políticas públicas. Um dos desdobramentos da metodologia Orçamento & Direitos é a elaboração de Orçamentos Temáticos (OT) de cada política, nos quais são analisadas a prioridade dada ao tema no planejamento dos governos e a execução orçamentária destinada à sua efetivação em determinado período de tempo. Nesta série de Orçamentos Temáticos, abordamos as políticas de Mobilidade Urbana nas dez cidades integrantes do MobCidades.





O PROJETO MOBCIDADES EM ILHÉUS

No município de Ilhéus, o projeto MobCidades é coordenado desde 2017 pelo Instituto Nossa Ilhéus (INI) e conta com a colaboração das instituições coexecutoras: Associação de Surdos de Ilhéus (ASI), Rotary Club de Ilhéus, Associação Hernani Sá Criativo e Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB). Em parceria com as demais instituições coexecutoras do projeto MobCidades em Ilhéus, o INI pretende fortalecer e fomentar a participação popular na gestão da mobilidade urbana, com foco no direito à cidade, por meio do monitoramento do orçamento e incidência na criação e implementação de políticas públicas transparentes, capazes de assegurar a efetiva democratização dos espaços públicos. Essas ações articuladas com a prevenção e o combate à corrupção além da incidência junto ao Executivo e Legislativo municipal por um orçamento mais participativo e transparente, que estabeleçam prioridades coerentes para que a Política de Mobilidade Urbana na cidade de Ilhéus seja realidade.

INSTITUTO NOSSA ILHÉUS

O Instituto Nossa Ilhéus é uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) fundada em 09 de março de 2012 com o objetivo de fortalecer a cidadania, a democracia participativa e o empreendedorismo, tendo por base a sustentabilidade e o monitoramento social. Faz parte da Rede Cidades por Territórios Justos, Democráticos e Sustentáveis e foi uma das instituições brasileiras contempladas por meio do projeto MobCidades. O INI tem buscado por meio do MobCidades aperfeiçoar a sua atuação no monitoramento e na incidência nos projetos de lei que compõem o ciclo orçamentário (PPA, LDO e LOA), focando na busca pela implementação de ações que visem a melhoria das condições de mobilidade e de usos democráticos dos espaços públicos da cidade de Ilhéus.

ASSOCIAÇÃO DE SURDOS DE ILHÉUS

A Associação de Surdos de Ilhéus (ASI) é uma instituição sem fins lucrativos fundada em 12 de setembro de 2008 com o intuito de organizar e defender pautas de direitos das pessoas surdas em Ilhéus e desde então, representa a cidade em conferências de saúde, educação, direitos humanos, movimento nacional de pessoas com deficiência, mobilidade urbana e acessibilidade. Por meio do Projeto MobCidades, a entidade tem buscado a implantação de medidas que favoreçam os deslocamento dos surdos pela cidade de forma autônoma e segura, seja por meio dos ônibus coletivos, da mobilidade à pé ou de outros modais de transporte, assim como a garantia do acesso aos bens públicos sem restrições.





ROTARY CLUB DE ILHÉUS

O Rotary Club de Ilhéus é um dos 34 mil clubes que integram a maior entidade particular de serviço social do mundo, o Rotary Internacional. Fundado em 1905 por Paul Harris e amigos, o Rotary é reconhecido mundialmente como organização respeitável por sua alta credibilidade e alto padrão de ética. Reúne líderes de negócios responsáveis e profissionais de destaque como voluntários para o compromisso de aprimorar comunidades na prestação de serviços humanitários. Em Ilhéus, o clube atua, desde 1941, em ações de promoção da paz e resolução de conflitos, prevenção e combate a doenças, apoio ao empreendedorismo e desenvolvimento econômico e comunitário, incentivo à melhoria da educação básica e alfabetização, valorização dos recursos hídricos e acompanhamento das políticas públicas. No Projeto MobCidades, a entidade tem contribuído no monitoramento das políticas de mobilidade urbana, assim como no desenvolvimento de propostas com vistas à melhoria das condições de acessibilidade, apropriação de espaços públicos e mobilidade em Ilhéus.

ASSOCIAÇÃO HERNANI SÁ CRIATIVO

Iniciativa criada em 2013 que reúne artesãos dos bairros Hernani Sá, Nelson Costa e Nossa Senhora da Vitória, a Associação Hernani Sá Criativo trabalha com o comércio varejista de bijouterias, artesanatos e produtos gastronômicos. Além disso, atua na defesa de direitos sociais e na realização de atividades ligadas à cultura e à arte. Realiza anualmente a Feira Criativa do Bairro Hernani Sá e participa de exposições, feiras e outros eventos em Ilhéus e região. A associação colabora na realização do projeto “Pista Fechada, Vida Saudável”, onde há a interrupção do tráfego de veículos automotores na Avenida Sylvio Silva, no Hernani Sá, para a realização de atividades lúdicas por pedestres e ciclistas. No Projeto MobCidades, tem buscado a implementação de projetos que visam à melhoria das condições de mobilidade, acessibilidade e dos espaços públicos do bairro, assim como de outras localidades do município.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL DA BAHIA – UFSB

A Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB) é uma importante instituição pública da região sul da Bahia que colabora para o desenvolvimento socioeconômico regional e desenvolve ações de pesquisa, extensão e ensino de promoção à cidadania e à participação social. Criada pela Lei n.º 12.818, de 5 de junho de 2013, a UFSB possui três campi localizados em Itabuna, Porto Seguro e Teixeira de Freitas. Em julho de 2019, a instituição iniciou as aulas do seu mais novo curso de pós-graduação, a Especialização em Engenharia Ambiental Urbana, que tem duas linhas de pesquisa: Poluição Ambiental e Saneamento, e Sustentabilidade e Mobilidade Urbana. O curso é realizado no campus Jorge Amado, em Itabuna.





INTRODUÇÃO

A participação da sociedade civil na implementação das políticas públicas é condição *sine qua non* para a sua efetividade, pois é o cidadão que sente os impactos da presença ou ausência dos investimentos governamentais. A falta de acessibilidade nas calçadas, a ausência de ciclovias ou a ineficiência do serviço de transporte público são alguns problemas de mobilidade que afetam diariamente a população das cidades grandes e médias, como Ilhéus. No entanto, o desafio está no empoderamento da população para compreender o seu papel de cidadão e os meios que dispõe para incidir nas políticas de mobilidade em seu município, estado ou país.

A participação no monitoramento do orçamento é uma das principais formas de incidência da população nas políticas públicas, tendo em vista que é a partir das leis orçamentárias que o Poder Público apresenta as prioridades, metas, diretrizes e recursos financeiros para as áreas do governo. É necessário, nesse sentido, que os cidadãos conheçam como funciona o ciclo orçamentário para contribuir na garantia de recursos para as áreas onde há maior necessidade.

Nessa perspectiva, a análise do orçamento público municipal e a sistematização dos recursos orçamentários da mobilidade urbana neste documento contou com orientação do Instituto Nacional de Estudos Socioeconômicos (Inesc) e envolveu a realização de uma oficina de formação com representantes das instituições da sociedade civil que compõem o Projeto MobCidades. A elaboração deste Orçamento Temático da Mobilidade Urbana parte da compreensão desse papel da sociedade civil no monitoramento social do orçamento, com o objetivo de analisar a aplicação dos gastos públicos na área de mobilidade urbana, apontar possíveis desequilíbrios nesses investimentos e apresentar propostas para a consolidação de uma mobilidade mais sustentável e eficiente.





METODOLOGIA

Para a elaboração deste Orçamento Temático da Mobilidade Urbana de Ilhéus foi utilizada a metodologia Orçamento & Direitos, desenvolvida pelo Inesc. O método é um instrumento de análise, monitoramento e disputa do orçamento público – pela lente dos direitos humanos – e é utilizado nos processos de formação política. Para isso, foram levantados os dados referentes à área de mobilidade urbana presentes no Plano Plurianual (PPA) 2018-2021, na Lei Orçamentária Anual (LOA) 2018 e nas Prestações de Contas de 2018. Posteriormente, as informações foram comparadas para que fosse analisada a relação entre o planejamento e a execução orçamentária.

DO PPA 2018-2021, A SELEÇÃO DOS DADOS SE DEU NO SEGUINTE SENTIDO: PODER EXECUTIVO – EIXO ESTRUTURANTE – ÁREA TEMÁTICA – PROGRAMA – ÓRGÃO RESPONSÁVEL. DESSE MODO:

1. **DO EIXO ESTRUTURANTE II - CIDADE INCLUSIVA**, foi selecionado o Programa 001 - Com educação Ilhéus vai mais longe, mais especificamente, no que diz respeito à Meta: Da Manutenção do Transporte Escolar;
2. **DO EIXO ESTRUTURANTE III - INFRAESTRUTURA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**, foi selecionado o Programa 0017 – Ilhéus de cara nova com todas as suas metas, e o Programa 0018 – Modernização Urbana, nas metas 1 e 2 do Objetivo 03: Realizar manutenção da rede de iluminação da cidade e Realizar Serviços de Iluminação decorativa, proporcionando bem-estar visual aos munícipes e visitantes.

PARA TANTO, FORAM DEFINIDAS 10 CATEGORIAS E 4 SUBCATEGORIAS RELACIONADAS À TEMÁTICA MOBILIDADE URBANA, A FIM DE ANALISÁ-LAS EM GRUPO OU INDIVIDUALMENTE:

1. MOBILIDADE POR TRANSPORTE PÚBLICO

1.1. ÔNIBUS – referente às ações orçamentárias relacionadas ao investimento, manutenção, regulamentação e fiscalização do sistema de transporte público por ônibus interurbano e interdistrital;

1.2 AQUAVIÁRIO – referente às ações orçamentárias relacionadas ao investimento, manutenção e fiscalização dos sistemas de transporte público realizado através de embarcações;

1.3 TARIFA – referente às ações orçamentárias relacionadas à criação e manutenção de subsídios públicos para a redução do preço da tarifa dos sistemas de transporte público interurbano e interdistrital;





2. MOBILIDADE ATIVA

2.1 BICICLETA – referente às ações orçamentárias relacionadas ao investimento e manutenção da infraestrutura cicloviária;

2.2 PEDESTRE – referente às ações orçamentárias relacionadas ao investimento e manutenção da infraestrutura de mobilidade à pé;

3. **MOBILIDADE POR TRANSPORTE INDIVIDUAL MOTORIZADO** – referente às ações orçamentárias relacionadas ao investimento e manutenção da infraestrutura rodoviária, moderação de tráfego e fiscalização do trânsito;
4. **ACESSIBILIDADE** – referente às ações orçamentárias relacionadas ao investimento e manutenção de infraestruturas que favoreçam a acessibilidade;
5. **TRANSPORTE ESCOLAR** – referente às ações orçamentárias relacionadas ao investimento e manutenção do transporte escolar de estudantes do ensino básico e superior;
6. **ILUMINAÇÃO PÚBLICA** – referente às ações orçamentárias relacionadas ao investimento e manutenção da iluminação pública;
7. **URBANIZAÇÃO DE MORROS E ÁREAS DE RISCO** – referente às ações orçamentárias relacionadas ao investimento em urbanização de morros e outras áreas de risco;
8. **PLANEJAMENTO DA MOBILIDADE** – referente às ações orçamentárias relacionadas ao planejamento da mobilidade urbana;
9. **GESTÃO DA MOBILIDADE** – referente às ações orçamentárias relacionadas à gestão da Secretaria de Infraestrutura e a Superintendência de Transporte, Trânsito e Mobilidade;
10. **EDUCAÇÃO PARA A MOBILIDADE** – referente às ações orçamentárias relacionadas à elaboração e divulgação de campanhas e demais ações educativas sobre trânsito, transporte e mobilidade em geral.



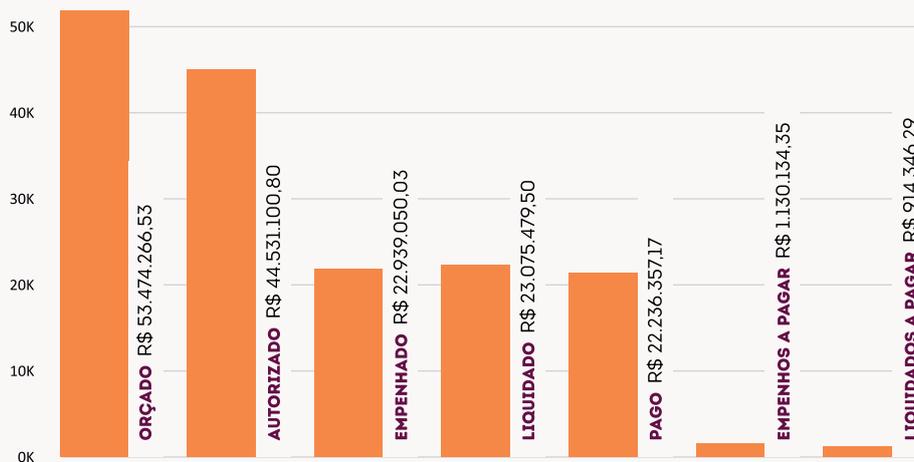


ANÁLISE DOS DADOS

De acordo com os dados analisados, o valor orçado para a área da mobilidade em 2018 foi de R\$ 53.474.266,53, o que representa 15,47% do orçamento total do Poder Executivo. Deste valor, foram autorizados R\$ 44.531.100,80, empenhados R\$ 22.939.050,03, liquidados R\$ 23.075.479,50 e pagos R\$ 22.236.357,16.

GRÁFICO 1

ORÇAMENTO DA MOBILIDADE URBANA POR FASE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA 2018

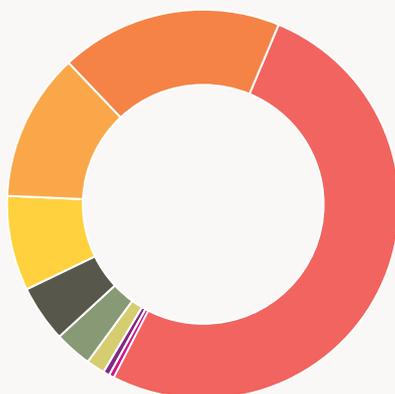


Fonte: Portal da Transparência - Ilhéus/ Elaboração própria

Em linhas gerais, os dados mostram um desequilíbrio na aplicação dos recursos, direcionando grande parte do orçamento para a sinalização, pavimentação e reforma de vias, enquanto os modais ativos e o transporte público tem participação mínima na composição orçamentária. Se somados os recursos previstos em 2018 para investimentos em mobilidade à pé, por bicicleta e por transporte coletivo (R\$ 3.285.000,00), o valor representa apenas 11,6% de todo o orçamento previsto para o transporte motorizado individual.

GRÁFICO 2

ORÇAMENTO DA MOBILIDADE URBANA DE ILHÉUS POR CATEGORIA 2018



INDIVIDUAL MOTORIZADO	R\$ 28.158.266,53	52,6%
GESTÃO DE MOBILIDADE	R\$ 9.614.000,00	17,9%
URBANIZAÇÃO MORROS	R\$ 6.280.000,00	11,7%
TRANSPORTE ESCOLAR	R\$ 4.386.000,00	8,2%
MOBILIDADE ATIVA	R\$ 2.370.000,00	4,4%
ILUMINAÇÃO PÚBLICA	R\$ 1.509.000,00	2,8%
TRANSPORTE PÚBLICO	R\$ 915.000,00	1,7%
PLANEJAMENTO (MOBILIDADE)	R\$ 175.000,00	0,3%
EDUCAÇÃO (MOBILIDADE)	R\$ 67.000,00	0,1%

Fonte: Portal da Transparência - Ilhéus/ Elaboração própria





MOBILIDADE POR TRANSPORTE PÚBLICO

Visto como uma das principais soluções para melhorar a mobilidade nas cidades, aliando rapidez, segurança, conforto e maior capacidade de passageiros, o transporte coletivo ainda não tem sido colocado como prioridade no orçamento público no município de Ilhéus. Esse fato é demonstrado quando analisamos a LOA 2018 e os valores executados no mesmo ano. A participação desse modal no orçamento temático da mobilidade é de apenas 1,7% (Gráfico 02).

De acordo com a Lei Orgânica do Município, a Prefeitura de Ilhéus tem o dever de regulamentar e fiscalizar o serviço prestado pelas empresas concessionárias dos ônibus coletivos interurbanos e interdistritais, além de instalar e fazer a manutenção dos abrigos de ônibus e do terminal urbano. No entanto, a prefeitura não oferece nenhum tipo de subsídio para a amortização do preço da tarifa. Dos R\$ 900 mil orçados em 2018 para a instalação de novos abrigos, R\$ 421 mil foram autorizados e só a partir do mês de dezembro que as estruturas começaram a ser implantadas, apesar de não terem sido empenhados, liquidados e pagos no ano.

No que diz respeito a outros modais de transporte coletivo, o orçamento de 2018 apresenta investimentos na reforma do atracadouro da Vila de Areias, que serve ao deslocamento de moradores, estudantes e turistas pelas comunidades que ficam às margens da Lagoa Encantada. O projeto, no entanto, não chegou a ser empenhado no ano de 2018.

GRÁFICO 3

ORÇAMENTO DA CATEGORIA TRANSPORTE PÚBLICO POR FASE DE EXECUÇÃO



Fonte: Portal da Transparência - Ilhéus/Elaboração própria





MOBILIDADE ATIVA

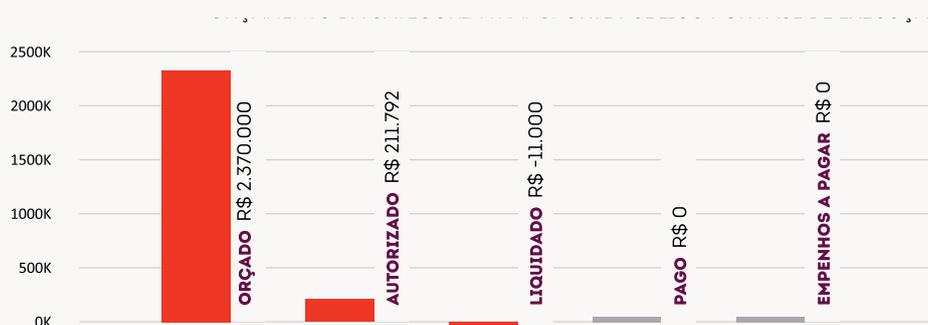
Por sua vez, a mobilidade a pé e por bicicleta, possuem ainda menos importância no orçamento municipal. Dos R\$ 53.474.266,53 orçados para a área de mobilidade em 2018, apenas 4,4% foram para a mobilidade ativa, desse total nenhuma parte dos recursos foi empenhado, liquidado ou pago no ano.

No que diz respeito ao transporte a pé, levamos em conta os investimentos na construção, reforma e manutenção de praças, parques públicos, mirantes, calçadas e faixas elevadas de pedestres. Dentre essas ações orçamentárias, destaca-se o projeto de Urbanização do Quarteirão Jorge Amado, que tem como objetivo implantar e revitalizar calçadas para pedestres no Centro Histórico de Ilhéus. O projeto orçado em R\$ 605 mil em 2018 não chegou ainda a ser executado, assim como as demais ações da categoria mobilidade a pé.

Em relação ao transporte por bicicleta, o orçamento não apresenta recursos específicos para a instalação de vias cicláveis. No entanto, os valores orçados para o reaparelhamento asfáltico e a sinalização de ruas e avenidas permitiram a implantação no bairro do Malhado dos primeiros 5 km de ciclofaixas do município em dezembro de 2018 e janeiro de 2019. Além disso, a Revitalização da Orla Sul, categorizada nesta análise como ação da área de mobilidade por transporte individual motorizado, prevê também a implantação de calçadas e ciclovia.

GRÁFICO 4

ORÇAMENTO DA CATEGORIA TRANSPORTE PÚBLICO POR FASE DE EXECUÇÃO



Fonte: Portal da Transparência - Ilhéus/ Elaboração própria



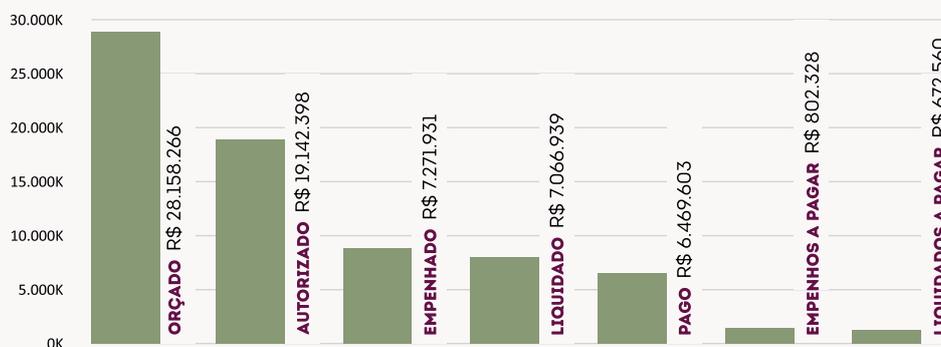


MOBILIDADE POR TRANSPORTE INDIVIDUAL MOTORIZADO

Se a participação do transporte público e da mobilidade ativa são ainda muito pequenas no orçamento municipal, as ações referentes à sinalização, pavimentação e recuperação de ruas, avenidas e estradas vicinais, que são investimentos que privilegiam principalmente o transporte individual motorizado, ocuparam 52,6% dos recursos orçamentários da mobilidade em 2018. Dos R\$ 28.158.266,53 previstos, R\$ 19.142.398,91 foram autorizados e R\$ 6.469.603,00 foram pagos no ano. Vale ressaltar, no entanto, que os investimentos na manutenção da infraestrutura rodoviária podem também ter um impacto positivo na melhoria da trafegabilidade de outros modais, como o transporte coletivo, o transporte escolar e o transporte ciclovitário.

GRÁFICO 5

ORÇAMENTO DA CATEGORIA MOBILIDADE POR TRANSPORTE INDIVIDUAL - 2018



Fonte: Portal da Transparência - Ilhéus/ Elaboração própria

ACESSIBILIDADE

No quesito de acessibilidade urbana, o orçamento municipal de 2018 não apresentou nenhum recurso especificamente para a área. No entanto, as ações orçamentárias como construção e reforma de praças, parques, mirantes e calçadas públicas podem trazer consigo a melhoria da acessibilidade nos locais onde essas intervenções ocorrerem.



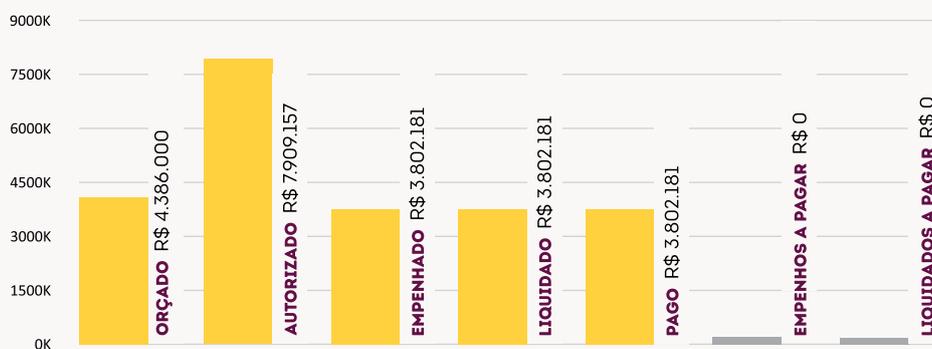


TRANSPORTE ESCOLAR

O transporte escolar, meio fundamental para a garantia do deslocamento dos estudantes às suas unidades de ensino de forma rápida, segura, confortável e acessível, tem grande importância no orçamento municipal. Na LOA 2018, estavam orçados recursos para duas ações: Manutenção do Transporte Escolar e Manutenção de Transporte Universitário para Estudantes do IES (instituições de ensino superior), que juntas somavam 8,2% do orçamento da mobilidade. Na primeira ação, foram orçados R\$ 4.266.000,00, valor que foi posteriormente atualizado para R\$ 7.909.157,92, dentre os quais foram pagos no ano R\$ 3.802.181,56. Já na segunda ação, o valor orçado em R\$ 120.000,00 foi posteriormente anulado.

GRÁFICO 6

ORÇAMENTO TRANSPORTE ESCOLAR POR FASE DA EXECUÇÃO



Fonte: Portal da Transparência - Ilhéus/ Elaboração própria



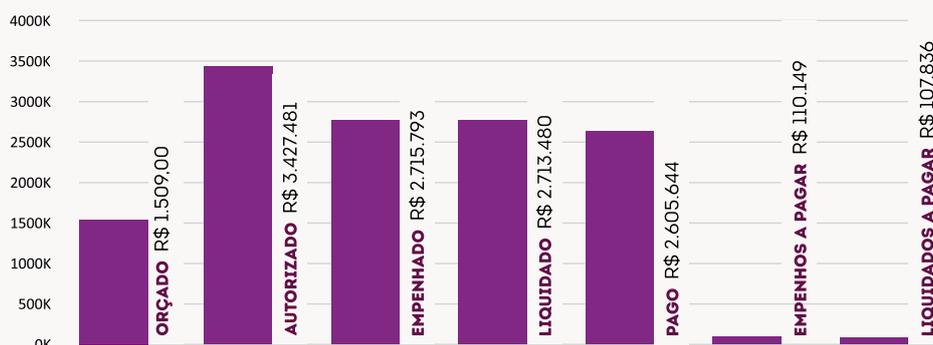


ILUMINAÇÃO PÚBLICA

A expansão e manutenção do serviço de iluminação pública, por sua vez, são investimentos necessários para garantir a boa visibilidade, segurança e conforto na trafegabilidade de motoristas, ciclistas e pedestres pelos espaços públicos. Desse modo, no orçamento de 2018 foram previstos R\$ 1.509.000,00 para a área (2,8% do orçamento da mobilidade), valor que foi atualizado para R\$ 3.427.481,65, dos quais R\$ 2.605.644,17 foram pagos no ano.

GRÁFICO 7

ORÇAMENTO ILUMINAÇÃO PÚBLICA POR FASE DA EXECUÇÃO



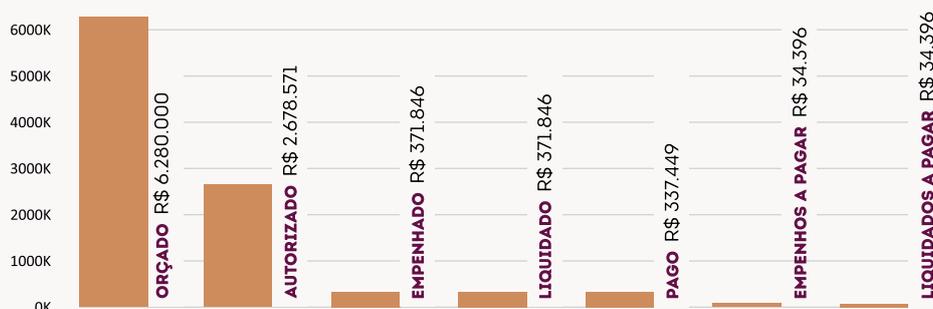
Fonte: Portal da Transparência - Ilhéus/Elaboração própria

URBANIZAÇÃO DE MORROS E ÁREAS DE RISCO

A presença de morros e outras áreas de risco ocupadas por moradias, especialmente na área central da cidade de Ilhéus, requer investimentos em pavimentação de ruas, construção e reforma de escadarias e contenção de encostas para que, assim, sejam garantidas condições de mobilidade e acessibilidade para os residentes destas localidades. Nessa perspectiva, o orçamento de 2018 tinha a previsão de recursos no valor de R\$ 6.280.000,00 para a execução dessas ações (11,7% do orçamento da mobilidade), dentre os quais foram autorizados R\$ 2.678.571,80 e pagos no ano R\$ 337.449,63.

GRÁFICO 8

ORÇAMENTO URBANIZAÇÃO DE MORROS E ÁREAS DE RISCO POR FASE DA EXECUÇÃO



Fonte: Portal da Transparência - Ilhéus/Elaboração própria



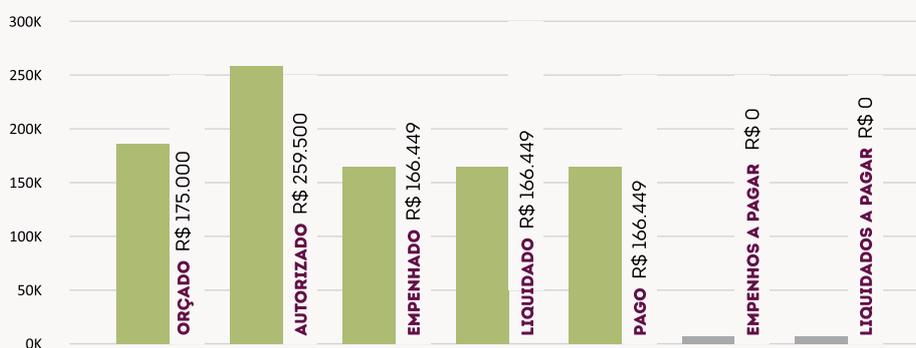


PLANEJAMENTO DA MOBILIDADE

Para a implementação das políticas públicas de mobilidade, é necessário, no entanto, a realização de um bom planejamento a curto, médio e longo prazo. Nesse sentido, o orçamento de 2018 previa a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) no valor de R\$ 10 mil, e a elaboração do Plano Municipal de Mobilidade Urbana – PMMU no valor de R\$ 100 mil. No entanto, nenhum dos dois projetos chegou a ser realizado no ano de 2018.

GRÁFICO 9

ORÇAMENTO PLANEJAMENTO DA MOBILIDADE POR FASE DA EXECUÇÃO



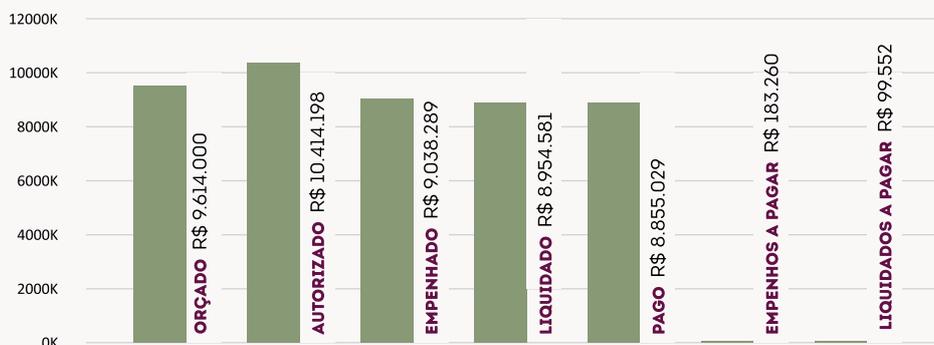
Fonte: Portal da Transparência - Ilhéus/ Elaboração própria

GESTÃO DA MOBILIDADE

Já a execução das políticas de mobilidade depende da gestão dos órgãos responsáveis pela área de mobilidade. Nesse quesito, foram previstos no orçamento R\$ 9.614.000,00 para o gerenciamento da Secretaria de Infraestrutura, Transporte e Trânsito e da Superintendência de Transporte e Trânsito (17,9% do valor total da área de mobilidade). O valor foi atualizado para R\$ 10.414.198,52, dos quais foram pagos no ano R\$ 8.855.029,38.

GRÁFICO 10

ORÇAMENTO GESTÃO DA MOBILIDADE POR FASE DA EXECUÇÃO



Fonte: Portal da Transparência - Ilhéus/ Elaboração própria



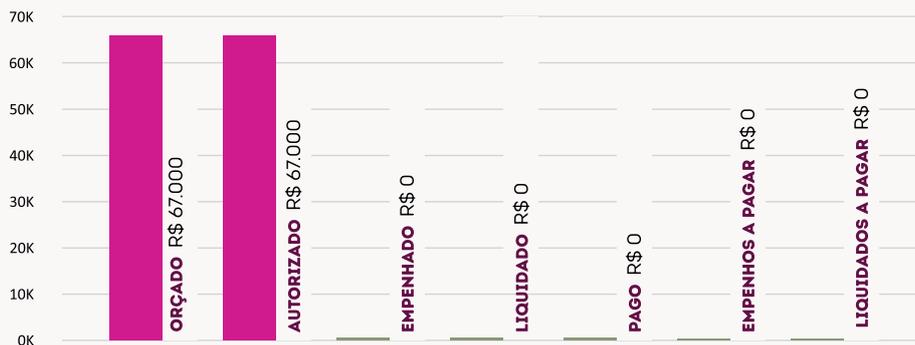


EDUCAÇÃO PARA A MOBILIDADE

A Execução do Projeto de Educação no Trânsito, orçada em orçado em R\$ 67 mil, possui participação de 0,1% no orçamento temático da mobilidade de 2018, valor que não chegou a ser empenhado, liquidado e pago em 2018.

GRÁFICO 11

ORÇAMENTO EDUCAÇÃO PARA MOBILIDADE POR FASE DA EXECUÇÃO



Fonte: Portal da Transparência - Ilhéus/Elaboração própria





CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar dos avanços na última década na discussão e no desenvolvimento de legislações com foco no estabelecimento de uma nova matriz de transportes mais acessível e sustentável, sobretudo a partir da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei 12.587/2012), a priorização do transporte individual automotivo na cidade ainda é bastante perceptível quando observamos os recursos orçamentários voltados majoritariamente para a pavimentação e recuperação de ruas, avenidas e rodovias. Cabe ressaltar, entretanto, que o objetivo não deve ser de deixar de investir na manutenção da infraestrutura rodoviária, ação que também tem um impacto positivo na trafegabilidade de outros modais de transporte, como o coletivo e o escolar. Porém, não é compreensivo que 52,6% do orçamento da mobilidade seja voltado para esse objetivo, quando as calçadas públicas estão em péssimas condições de mobilidade e acessibilidade e o transporte público carece ainda de faixas exclusivas, além de conforto e segurança dentro dos ônibus, nas paradas e no terminal de transbordo.

Para vencer os desequilíbrios quanto à aplicação dos recursos voltados para a área da mobilidade urbana no município, é urgente a atualização do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) e a elaboração do Plano Municipal de Mobilidade Urbana (PMMU), tendo como base o diagnóstico dos desafios locais do uso e ocupação do solo e dos deslocamentos de pessoas e cargas, além dos novos paradigmas da mobilidade no mundo. Essa análise aprofundada que poderá nortear de forma mais segura as prioridades, diretrizes, estratégias e metas para a aplicação dos recursos públicos, com vistas ao desenvolvimento de uma mobilidade urbana menos poluente e menos dependente do transporte individual motorizado.





No entanto, para que estes instrumentos de planejamento tenham, de fato, efetividade é fundamental a participação da sociedade civil na elaboração e acompanhamento deles. Para isso, avaliamos que o Conselho Municipal da Cidade (Concidade) é a instância onde as políticas públicas de mobilidade devem ser discutidas e deliberadas. Porém, desde 2013, o Concidade não está em funcionamento e, desde lá, o Instituto Nossa Ilhéus tem buscado a reativação do Conselho por meio do envio de ofícios e de reuniões com representantes do Poder Executivo.

Por outro lado, a participação da população de forma plural (ciclistas, pedestres, motoristas, usuários do transporte público etc.) mostra-se também fundamental no processo de elaboração das leis orçamentárias, para garantir que os recursos públicos possam, de fato, serem direcionados para as áreas onde há maior necessidade de investimentos. Outro ponto que cabe destacar é a redução de verbas nos últimos anos para a área da mobilidade urbana, gerada principalmente por uma crise econômica nacional, que afeta a arrecadação tributária dos municípios e os repasses de recursos dos governos federal e estadual. Apesar do direito social ao transporte estar impresso desde 2015 na Constituição Federal por intermédio da Emenda Constitucional 90, nenhuma ação governamental foi estabelecida no sentido de fazer como que este direito seja regulamentado e possa, assim, garantir recursos, sobretudo, para a implantação de um transporte público, acessível, rápido, seguro, confortável e gratuito.



ORÇAMENTO
TEMÁTICO DA
MOBILIDADE
URBANA

**JOÃO
PESSOA**





ORÇAMENTO
TEMÁTICO DA
MOBILIDADE
URBANA

**JOÃO
PESSOA**



APRESENTAÇÃO

O MOBCIDADES, A METODOLOGIA ORÇAMENTO & DIREITOS E A ELABORAÇÃO DOS ORÇAMENTOS TEMÁTICOS DA MOBILIDADE URBANA

Esta análise foi elaborada no âmbito do Projeto MobCidades - Mobilidade, Orçamento e Direitos. Coordenado pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) em parceria com dez movimentos da Rede Cidades por Territórios Justos, Democráticos e Sustentáveis, o projeto tem por objetivo fortalecer as organizações da sociedade civil (OSCs) para o monitoramento do orçamento e a incidência da Política de Mobilidade Urbana. A iniciativa conta com o financiamento da União Europeia e contempla mais de 50 OSCs das dez cidades participantes: Belo Horizonte (MG), Brasília (DF), Ilhabela (SP), Ilhéus (BA), João Pessoa (PB), Piracicaba (SP), Recife (PE), Rio de Janeiro (RJ), São Luís (MA) e São Paulo (SP).

Iniciado em 2017, o MobCidades tem atuado na articulação e capacitação de organizações da sociedade civil para a popularização do conceito de **direito à cidade** e o **monitoramento e atuação política** na elaboração das leis orçamentárias. Além disso, os movimentos que o integram têm atuado no levantamento de dados sobre **transparência e mobilidade** nos municípios, na elaboração de **Orçamentos Nacional e Municipais Temáticos da Mobilidade Urbana**, na incidência para a regulamentação do transporte como direito social e na discussão da temática mobilidade e gênero.

A metodologia orientadora do projeto chama-se Orçamento e Direitos e foi desenvolvida pelo Inesc. Tem como base o Pacto Internacional pelos direitos econômicos, sociais culturais (Pidesc), que prevê a obrigação dos Estados de garantir o máximo de recursos para a realização progressiva de direitos, sem discriminação. A partir desse pacto, a instituição desenvolveu um olhar para o orçamento e as políticas públicas, observando se a forma de arrecadação e distribuição dos recursos se pautam pela i) justiça fiscal, se utilizam o ii) máximo de recursos disponíveis nos orçamentos para a iii) realização progressiva de direitos, com base nos princípios da iv) não-discriminação e da v) participação popular.

Segundo o Inesc, é necessário que esses cinco pilares sejam respeitados para que o orçamento público esteja de fato garantindo direitos: a partir deles, podemos verificar o compromisso do poder público na criação e efetivação de políticas públicas. Um dos desdobramentos da metodologia Orçamento & Direitos é a elaboração de Orçamentos Temáticos (OT) de cada política, nos quais são analisadas a prioridade dada ao tema no planejamento dos governos e a execução orçamentária destinada à sua efetivação em determinado período de tempo. Nesta série de Orçamentos Temáticos, abordamos as políticas de Mobilidade Urbana nas dez cidades integrantes do MobCidades.





O MOBCIDADES EM JOÃO PESSOA

O Instituto Soma Brasil é responsável pela coordenação da implementação das ações do MobCidades em João Pessoa. Participaram ainda, ao longo da sua realização, em diferentes etapas, as organizações Associação Atlética das Pessoas com Deficiência da Paraíba (AAPD), Associação dos Deficiente e Familiares (Asdef), Bike Anjo, Engajamundo, Fórum Plano Diretor Participativo, Instituto dos Cegos da Paraíba, Levante Popular da Juventude, Minha Jampa, Movimento João Pessoa que Queremos, Movimento de Luta nos Bairros Vilas e Favelas, Movimento Urbanicidade, Observatório das Metrôpoles – Núcleo PB e Trama – Escritório Modelo de Arquitetura. O MobCidades conta ainda com a parceria do Departamento de Geociências e do Núcleo de Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), por meio do projeto de extensão “Planejamento Urbano e Desenvolvimento Sustentável: uma agenda de mobilização para o debate de Mobilidade Urbana em João Pessoa”.

O Soma Brasil é uma organização da sociedade civil que desenvolve ações com foco no monitoramento da transparência pública e acesso à informação, no direito à cidade e na educação para a cidadania. Tem assento no Conselho Municipal de Transparência e Combate à Corrupção (CMTCC) de João Pessoa desde junho de 2013 e participou do processo de elaboração do 2º e 3º Planos de Ação para Governo Aberto no Brasil. É organização colaboradora do Fórum Paraibano de Combate à Corrupção (Focco/PB). Nas eleições majoritárias de 2014 mobilizou juntamente com o Focco/PB os candidatos ao governo estadual para assinatura de um compromisso com a transparência pública e combate à corrupção. Como resultado, a Paraíba teve criado e instalado o Conselho Estadual da Transparência Pública. Integra o Fórum Plano Diretor Participativo, o Fórum Estadual de Reforma Urbana da Paraíba, o Núcleo da Rede BR Cidades na Paraíba e a Rede Cidades por Territórios Justos, Democráticos e Sustentáveis (Rede Cidades).

Desde 2013, o Soma Brasil trata das temáticas direito à cidade e mobilidade urbana, mobilizando esforços em parceria com organizações, movimentos e redes para assegurar transparência e participação da social nas intervenções propostas pela gestão pública. Essa articulação teve início diante de várias intervenções na área em mobilidade urbana feitas pela gestão municipal em João Pessoa sem que houvesse planejamento adequado e o necessário diálogo com a sociedade civil organizada como determinam as legislações vigentes a exemplo do Estatuto das Cidades e da Política Nacional de Mobilidade Urbana.





COMO OS DADOS DESTE OTMU FORAM COLETADOS E ANALISADOS?

Os dados para elaboração do Orçamento Temático da Mobilidade Urbana são referentes ao ano de 2018. Na oficina presencial sobre OTMU realizada pelo Inesc foram identificados cinco Programas do Plano Plurianual (PPA) 2018-2021 que concentram as Ações para a área da Mobilidade Urbana em João Pessoa, a saber:

- Programa 5020 **CONTROLE E SEGURANÇA DO TRÁFEGO URBANO.**
- Programa 5099 **INFRAESTRUTURA.**
- Programa 5115 **ILUMINAÇÃO PÚBLICA.**
- Programa 5146 **VIAS URBANAS.**
- Programa 5207 **GESTÃO DEMOCRÁTICA** (Transporte Escolar).

Na mesma oficina sobre OTMU, o grupo participante encontrou dificuldades para acessar dados sobre a execução orçamentária desses Programas. Os filtros da ferramenta de busca no Portal da Transparência de João Pessoa na área do detalhamento de despesas estavam desativados, impossibilitando a obtenção de despesas segmentadas por Programas e Ações.

O Instituto Soma Brasil encaminhou solicitação via Serviço Eletrônico de Informação ao Cidadão (e-SIC), com base na Lei Municipal de Acesso à Informação (LMAI), do detalhamento das despesas dos Programas 5020, 5099, 5115, 5146 e 5207. A Secretaria de Planejamento encerrou a demanda e respondeu à solicitação informando somente que “tais informações estavam disponíveis no Portal da Transparência”. Esta situação foi comunicada formalmente ao Conselho da Transparência, à Secretaria Municipal da Transparência Pública (Setransp) e à Controladoria Geral do Município (CGM). A Setransp e a CGM mobilizaram-se e envolveram a Superintendência de Mobilidade Urbana (Semob), a Secretaria de Planejamento (Seplan) e a Unidade Municipal de Tecnologia da Informação (UMTI) para atendimento da demanda.

Com o detalhamento da execução orçamentária desses Programas, procedeu-se a padronização das planilhas, a filtragem dos dados e a análise das despesas, com exclusão das que não se enquadravam como despesas relativas à Mobilidade Urbana. Já as receitas previstas para a execução desses Programas foram selecionadas no PPA e checadas na LOA.





DE POSSE DESSES DADOS, FORAM CONFECCIONADAS PLANILHAS POR PROGRAMA COM SUAS RESPECTIVAS AÇÕES E A PARTIR DELAS SISTEMATIZADAS AS SEGUINTE INFORMAÇÕES:

- 1. DESCRITIVO DE PROGRAMAS E AÇÕES.**
- 2. RELAÇÃO DE PROGRAMAS POR VALOR E PERCENTAGEM** (receitas e despesas).
- 3. GRÁFICOS DOS PROGRAMAS COM REPRESENTAÇÃO PERCENTUAL** (receitas e despesas).
- 4. RELAÇÃO DE AÇÕES POR VALOR E PERCENTAGEM** (receitas e despesas).
- 5. GRÁFICOS DAS AÇÕES COM REPRESENTAÇÃO PERCENTUAL** (receitas e despesas).
- 6. RELAÇÃO ENTRE RECEITAS E DESPESAS COM VALOR E PERCENTUAL DE EXECUÇÃO.**
- 7. GRÁFICO RECEITAS X DESPESAS E PERCENTUAL DE EXECUÇÃO.**

Na seleção dos Programas e Ações nos deparamos com uma dificuldade metodológica: a categorização imprecisa das Ações no âmbito do orçamento. Várias Ações relativas à Mobilidade Urbana não são categorizadas como tal. Também não é possível identificar de forma detalhada a finalidade de várias despesas a partir dos dados fornecidos pela própria Prefeitura Municipal de João Pessoa (PMJP). Por exemplo, a Prefeitura de João Pessoa construiu em 2018 uma ciclovia na Avenida Beira Rio, que liga o centro da cidade à orla marítima. A obra foi realizada no contexto da requalificação da avenida que também contemplou a adequação e padronização das calçadas. Mas pelos dados fornecidos pela PMJP, as Ações 1068 - IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE CICLOVIAS e 1050 - CONSTRUÇÃO E RECUPERAÇÃO DE CALÇADAS, ESCADAS, PRAÇAS, JARDINS E ALHAMBRADOS constam com execução orçamentária zerada em 2018.

Esta situação dificultou a categorização de Ações conforme proposta pelo MobCidades. Para obter tais dados seria necessário fazer nova solicitação do detalhamento via LMAI com a especificação de cada despesa. Como não havia viabilidade de fazê-lo dentro do prazo previsto, optou-se por adotar as Ações como categorias para efeito de análise.





O QUE A ELABORAÇÃO DO OTMU NOS DIZ SOBRE A PUBLICIZAÇÃO E A TRANSPARÊNCIA DOS DADOS ORÇAMENTÁRIOS DE JOÃO PESSOA?

O primeiro desafio para a elaboração do Orçamento Temático da Mobilidade Urbana foi obter os dados necessários. Em oficina conduzida pelo Inesc, identificamos a impossibilidade de obter via Portal da Transparência as despesas relativas à execução orçamentária de 2018 agrupadas por programas ou ações. As despesas de 2018 compreendem 22.233 registros e os filtros da ferramenta de busca não funcionam a contento, possivelmente pela categorização inadequada das despesas.

Os resultados da busca não trazem informação sobre número do Programa ou Ação, embora seja possível acessar a nota de empenho por meio de um hiperlink. Quando se realiza o download do resultado da busca, disponível em formato aberto (CSV, TXT, XML, XLS), a planilha não gera o hiperlink, impedindo o acesso direto à nota de empenho. Desta forma, para analisar as despesas de 2018 a partir dos resultados da ferramenta de busca do Portal da Transparência para selecionar aquelas relativas à Mobilidade Urbana, seria necessário analisar individualmente 22.233 registros, acessando individualmente cada nota de empenho e coletando manualmente os dados referentes ao Programa e Ação a que cada despesa correspondesse.

Outro aspecto é a possível não confiabilidade dos dados retornados como resultados pela ferramenta de busca causada possivelmente pela categorização inadequada de despesas. Uma busca realizada com o filtro Tipo de despesa “Obras públicas de infraestrutura e urbanização” para o ano de 2018 retorna como resultado, na Figura 01, apenas quatro registros de pagamentos feitos a uma única empresa por uma mesma obra. Na aba “Despesas – Detalhamento”, no filtro “Programas” há outro indício de não confiabilidade dos dados. Nenhum dos cinco Programas selecionados para o OTMU aparece nos resultados de busca, como pode se observar na Figura 02. Aparentemente, no filtro “Programas” estão registradas ações. Mas ainda assim, quando digitamos “Controle e segurança do tráfego urbano”, uma das Ações selecionadas para o OTMU, a ferramenta não retorna um resultado válido. É possível que nesse filtro as Ações estejam desatualizadas ou cadastradas de maneira incompleta.





Outro dado que corrobora a possibilidade de que as chaves de busca estejam cadastradas de forma desatualizada ou incompleta é que no campo de opções do filtro “Entidade” constam Semob e STTrans, na Figura 03, nomenclatura que deixou de existir desde dezembro de 2011, quando passou a ser Semob. Curiosamente, nas planilhas fornecidas com os dados dos Programas solicitados via LMAI, a Semob figura ainda como STTrans.

Em tese, a ferramenta de busca “Despesas – Detalhamento” permite utilizar como filtros: Ano, Período, Elemento da despesa, Fonte de recurso, Função, Subfunção, Modalidade, Tipo de Despesa, Tipo de Empenho, Programa, Entidade, Órgão e Favorecido, como visto na Figura 04. Na prática, as situações aqui descritas lançam dúvida sobre a confiabilidade dos dados. A página traz ainda um vídeo de pouco mais de um minuto sobre o que é Despesa, mas nenhum tutorial sobre como realizar a busca e o que significam tais filtros. É provável que isso limite a utilização por pessoas que não tenham familiaridade com este tipo de ferramenta ou que não conheçam o significado de tais termos orçamentários.

Outro problema com o qual nos deparamos foi a categorização imprecisa das Ações no âmbito do orçamento. Várias Ações relativas à Mobilidade Urbana não são categorizadas como tal. Ainda no filtro “Programa”, a busca pelos termos “mobilidade” e “acessibilidade” retornam somente um resultado (um registro) claramente vinculado à mobilidade para cada termo. A busca pelos termos “calçada”, “bicicleta”, “ciclovia”, “ciclovário” e “não motorizados” não retorna nenhum resultado (zero registro).

Com relação aos documentos do PPA, LDO e LOA, estão disponíveis no Portal da Transparência na aba “Planejamento e Orçamento – Orçamento Municipal” numa série histórica que compreende 2006 a 2020. No entanto, tais documentos estão disponíveis em formato fechado, em PDF não legível por máquina, num fac-símile do Semanário Oficial do Município que inviabiliza o uso da ferramenta de busca e com uma editoração em caracteres diminutos, que dificulta a visualização das informações, conforme as figuras 05, 06 e 07. Os documentos também não dispõem de nenhum índice ou sumário que permita a localização de informações de forma eficaz.

Exemplificando, se é necessário localizar o Programa 5020 no PPA, a forma de fazê-lo atualmente é verificar página a página até encontrá-lo, num arquivo que contém 100 páginas. Quando se considera que esse tipo de informação é imprescindível para o monitoramento de políticas públicas, torna-se evidente a necessidade de repensar o formato de apresentação dessas peças. Ainda que a legislação em vigor traga a exigência de determinado formato, a Prefeitura de João Pessoa poderia se dedicar ao desenvolvimento de uma forma de apresentação amigável e que permita melhor clareza, compreensão e utilização dos dados, a exemplo do PPA Cidadão, figura 08, aplicativo desenvolvido pelo Governo Federal no âmbito do Programa de Governo Aberto.





Outro aspecto que dificulta o monitoramento de políticas públicas através das peças orçamentárias e do acompanhamento da execução orçamentária é que os dados não são disponibilizados pela Prefeitura de João Pessoa de forma interconectada. O cenário ideal é que tanto PPA, LDO e LOA como a execução orçamentária, inclusos os processos licitatórios pudessem ser linkados de forma clara, automática e intuitiva. Se uma equipe que está trabalhando desde julho de 2017 com temas correlatos a orçamento público e passou por capacitações para elaboração do OTMU encontrou dificuldades para manuseio das peças orçamentárias e utilização do Portal da Transparência, certamente pessoas com pouca familiaridade com essa temática têm seu uso limitado pelas situações aqui relatadas. Apesar de o Portal da Transparência ter sido reformulado há pouco mais de um ano, a análise de uma única página evidencia que há ainda muitos problemas a serem sanados.

Para incidir em relação a esses aspectos, acordamos com a Frente Parlamentar de Mobilidade Urbana da Câmara Municipal de João Pessoa a realização de uma audiência pública no segundo semestre de 2019 para tratar da publicização e transparências das peças orçamentárias e da execução orçamentária. O MobCidades João Pessoa também envidará esforços para se reunir com a Controladoria Geral do Município, com o Ministério Público Estadual e com o Tribunal de Contas do Estado para apresentar os resultados dessa análise e proposições de mudança no formato de apresentação das peças orçamentárias.





O QUE A ANÁLISE DOS DADOS DO OTMU REVELA?

No PPA 2018-2021 e na LOA 2018 o total de despesas previstas para o ano de 2018 é de R\$2.581.370.251,00 (dois bilhões, quinhentos e oitenta e um milhões, trezentos e setenta mil, duzentos e cinquenta e um reais). O orçamento previsto para a Superintendência de Mobilidade Urbana de João Pessoa (Semob) é de R\$46.138.721,00 (quarenta e seis milhões, cento e trinta e oito mil, setecentos e vinte e um reais), correspondente a 0,017% do valor global.

Na análise do PPA, foram selecionados cinco Programas cujas ações foram caracterizadas como Mobilidade Urbana. Os Programas 5020, 5099, 5115, 5146 e 5207 aqui analisados têm orçamento previsto de R\$125.179.493,00 (cento e vinte e cinco milhões, cento e setenta e nove mil, quatrocentos e noventa e três reais) correspondendo a 0,048% do total do orçamento para o ano de 2018. Estes cinco Programas compreendem 21 ações conforme descrição na Tabela 01.

Essa discrepância de valores ocorre porque na análise do PPA e LOA verificamos que as despesas relativas à Mobilidade Urbana não se dão exclusivamente no âmbito da Semob. Também não existe nas peças orçamentárias uma Função ou Sub-função específica para a Mobilidade Urbana. As despesas estão alocadas em várias Órgãos e Secretarias, como a Semob, Infraestrutura, Educação, Planejamento, e em várias Funções como Urbanismo, Saneamento, Transporte, Energia e Transporte Escolar.

Como os filtros da busca na aba Despesas – Detalhamento no Portal da Transparência da Prefeitura de João Pessoa não apresentaram confiabilidade na obtenção de dados e foi necessário solicitar as informações via Lei Municipal de Acesso à Informação, os Programas solicitados foram aqueles que claramente diziam respeito a despesas com Mobilidade Urbana. É possível, portanto, que existam despesas que não puderam ser abrangidas neste OTMU.





O PPA a LDO e a LOA são peças orçamentárias para o planejamento das ações de uma gestão. Um baixo grau de execução orçamentária em relação às ações previstas pode, dentre outros fatores, indicar que o planejamento não corresponde às reais demandas da cidade. Também pode evidenciar que a gestão não está sendo eficiente no cumprimento das metas estabelecidas. Se considerarmos o total de despesas previstas para o ano de 2018 que é de R\$2.581.370.251,00 (dois bilhões, quinhentos e oitenta e um milhões, trezentos e setenta mil, duzentos e cinquenta e um reais) e o total efetivamente executado, que é de R\$1.878.570.199,91 (um bilhão, oitocentos e setenta e oito milhões, quinhentos e setenta mil, cento e noventa e nove reais e noventa e um centavos), o percentual da execução orçamentária efetiva é de 72,77%. Para efeito comparativo, assim como em relação aos Programas, não foram considerados os restos a pagar do orçamento de 2018. Ou seja, no orçamento global do ano de 2018 a PMJP deixou de executar 27,23% dos recursos públicos o que é um percentual consideravelmente alto.

Com relação à Mobilidade Urbana, a disparidade entre orçado e gasto é gritante: como pode ser observado na Tabela 02, dos R\$125.179.493,00 (cento e vinte e cinco milhões, cento e setenta e nove mil, quatrocentos e noventa e três reais) orçados, somente R\$35.880.272,72 (trinta e cinco milhões, oitocentos e oitenta mil, duzentos e setenta e dois reais e setenta e dois centavos) foram executados, correspondentes a somente 28,66% das receitas previstas e deixando de executar 71,34% dos recursos previstos para os Programas analisados.

Com relação aos Programas analisados, conforme pode ser observado no Gráfico 01 e Tabela 03, a previsão de receitas do Programa 5099 – INFRAESTRUTURA tem dotação de R\$67.700.493,00 (sessenta e sete milhões, setecentos mil, quatrocentos e noventa e três reais) figurando com um percentual de 54%, superior a todos os demais Programas somados, enquanto para o Programa 5207 – GESTÃO DEMOCRÁTICA (Transporte Escolar) está previsto um montante de R\$828.237,54 (oitocentos e vinte e oito mil, duzentos e trinta e sete reais e cinquenta e quatro centavos), um percentual de apenas 1,01%. Já na execução orçamentária, Gráfico 02 e Tabela 04, o Programa 5020 – CONTROLE E SEGURANÇA DO TRÁFEGO URBANO figura como maior despesa, com R\$ 11.994.679,24 (onze milhões, novecentos e noventa e quatro reais, seiscentos e setenta e nove mil e vinte e quatro centavos), correspondentes a 33,43%. Com relação às Ações, o nível de informação prestado pela PMJP não permitiu uma categorização mais precisa dos dados.





SOMENTE NOS CINCO PROGRAMAS SELECIONADOS PARA ANÁLISE, NOVE DAS 21 AÇÕES QUE OS COMPÕE APRESENTAM EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA ZERADA, NÃO CONSTANDO NENHUMA DESPESA NAS SEGUINTE AÇÕES:

- 2099 **IMPLANTAÇÃO E MANUTENÇÃO DO MOBILIÁRIO URBANO**
- 4459 **SUPERVISÃO E GERENCIAMENTO DE OBRAS DE MOBILIDADE URBANA**
- 4484 **IMPLANTAÇÃO E MANUTENÇÃO DE VIAS DE CIRCULAÇÃO DE TRANSPORTE E TRÂNSITO**
- 1046 **INFRAESTRUTURA URBANA NOS BAIRROS E COMUNIDADES**
- 1049 **URBANIZAÇÃO DA ORLA MARÍTIMA**
- 1050 **CONSTRUÇÃO E RECUPERAÇÃO DE CALÇADAS, ESCADAS, PRAÇAS, JARDINS E ALHAMBRADOS**
- 1051 **SERVIÇOS TÉCNICOS DE CONSULTORIA E PROJETOS**
- 1068 **IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE CICLOVIAS**
- 1074 **MODERNIZAÇÃO E MELHORIA DAS VIAS DE ACESSO AOS TRANSPORTES DE MASSA**

Diante desta situação não há como afirmar com precisão se de fato a Prefeitura de João Pessoa não realizou efetivamente nenhuma despesa relacionada a nove ações que envolvem áreas essenciais como a supervisão e o gerenciamento de obras de Mobilidade Urbana, urbanização da orla marítima, construção e recuperação de calçadas e praças, construção de ciclovias e melhoria das vias de acesso aos transportes de massa. Considerando que empiricamente se tem ciência de que ao menos algumas despesas relativas a estas áreas foram realizadas, o mais provável é que o alto grau de agregação das despesas em determinados Programas não permite que estas informações sejam obtidas com clareza. Esta é uma escolha ruim da gestão, que prejudica a publicização de como a PMJP aplica os recursos públicos e afeta o nível de transparência desses gastos.





DAS 21 AÇÕES QUE COMPÕE OS PROGRAMAS SELECIONADOS APENAS 12 POSSUEM DADOS RELATIVOS À EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, A SABER:

- 2046 **MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO ELETRÔNICA**
- 2047 **ASSESSORAMENTO SUPERIOR**
- 2048 **SINALIZAÇÃO HORIZONTAL, VERTICAL E SEMAFÓRICA**
- 2049 **MONITORAMENTO, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DO TRÁFEGO URBANO**
- 2051 **CAMPANHAS INFORMATIVAS E EDUCATIVAS**
- 2053 **CAPACITAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS**
- 2801 **ELABORAÇÃO E EXEC. DE PLANOS, PROGRAMAS E PROJETOS P/MELHORIA VIAS ACE**
- 1059 **IMPLANTAÇÃO, RECUPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DE DRENAGEM DE ÁGUAS PLUVIAIS**
- 1063 **SISTEMA VIÁRIO**
- 1082 **IMPLANTAÇÃO, EXPANSÃO, EFICIENTIZAÇÃO, RECUPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DA REDE**
- 1072 **RECUPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DE VIAS PÚBLICAS**
- 2786 **TRANSPORTE ESCOLAR**

Novamente pelo alto grau de agregação das informações relativas às despesas e pelo nível restrito de informação utilizado no descritivo das despesas, não é possível determinar com clareza em quais categorias várias delas estão inseridas. Considerando os dados disponíveis relativos às despesas, conforme a Tabela 05, sete ações que parecem contemplar majoritariamente despesas com transporte motorizado agregam o valor de R\$26.662.916,96 (vinte e seis milhões, seiscentos e sessenta e dois mil, novecentos e dezesseis reais e noventa e seis centavos), correspondentes a 74,31% do valor total das despesas com Mobilidade Urbana, sendo:

- 2046 **MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO ELETRÔNICA**
- 2048 **SINALIZAÇÃO HORIZONTAL, VERTICAL E SEMAFÓRICA**
- 2049 **MONITORAMENTO, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DO TRÁFEGO URBANO**
- 2801 **ELABORAÇÃO E EXEC. DE PLANOS, PROGRAMAS E PROJETOS P/MELHORIA VIAS ACE**





1059 **IMPLANTAÇÃO, RECUPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DE DRENAGEM DE ÁGUAS PLUVIAIS**

1063 **SISTEMA VIÁRIO**

1072 **RECUPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DE VIAS PÚBLICAS**

As cinco Ações restantes, Tabela 05 e Gráficos 03 e 04, perfazem um total de R\$9.217.357,76 (nove milhões, duzentos e dezessete mil, trezentos e cinquenta e sete reais e setenta e seis centavos), correspondentes a 25,69% das despesas totais:

2047 **ASSESSORAMENTO SUPERIOR**

2051 **CAMPANHAS INFORMATIVAS E EDUCATIVAS**

2053 **CAPACITAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS**

1082 **IMPLANTAÇÃO, EXPANSÃO, EFICIENTIZAÇÃO, RECUPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DA REDE**

2786 **TRANSPORTE ESCOLAR**

Destas, a ação 1082, que contempla despesas com iluminação pública responde sozinha por 23,11% das despesas totais. A Ação 2786, que contempla transporte escolar corresponde a 2,31% das despesas. Já a Ação 2053, que contempla capacitação de recursos humanos representa 0,09% do total, perdendo somente para a Ação 2051, que contempla campanhas informativas e educativas, com 0,08%. Enquanto prioriza ações que beneficiam o transporte motorizado, durante todo o ano de 2018 a Prefeitura de João Pessoa gastou apenas R\$31.045,00 (trinta e um mil e quarenta e cinco reais) na capacitação de recursos humanos e ínfimos R\$27.131,87 (vinte e sete mil, cento e trinta e um reais e oitenta e sete centavos) na realização de campanhas informativas e educativas no âmbito da Mobilidade Urbana.

Enquanto isso, um levantamento da própria Semob apurou que em 2018 aconteceram 5.769 acidentes de trânsito em João Pessoa, com 79% deles envolvendo motos. Ainda em 2018 somente o Complexo Hospitalar Ortotrauma, da rede municipal, atendeu 103.418 pacientes. Deste total, 90% foram vítimas de acidentes de moto com necessidade de cirurgia de urgência. É evidente que as prioridades da Prefeitura de João Pessoa Municipal na área de Mobilidade Urbana precisam ser reavaliadas e reformuladas, com a devida transparência e participação social.





QUE CAMINHOS O OTMU APONTA PARA A INCIDÊNCIA NA POLÍTICA DE MOBILIDADE URBANA?

No ano de 2016, João Pessoa superou a marca de 800 mil habitantes, enquadrando-se como uma cidade de médio porte. O último estudo abrangente para o setor de mobilidade urbana, o Plano Diretor de Transporte Urbano, foi feito em 1985, há 34 anos, quando João Pessoa tinha 330 mil habitantes. Só entre 2000 e 2011 a frota de veículos particulares cresceu 226%.

A política nacional de mobilidade urbana, de janeiro de 2012, determinou a obrigatoriedade de municípios com mais de 20 mil habitantes elaborarem seus planos de mobilidade. No atual momento o Plano de Mobilidade de João Pessoa está ainda em elaboração com mais de um ano de atraso em seu cronograma. O Planmob deveria ter sido concluído e apresentado em julho de 2018.

A revisão do Plano Diretor, que deveria ter sido concluída em dezembro de 2018 com ampla participação popular conforme legislação específica, também está em atraso e seu cronograma e não foi publicizado pela Prefeitura de João Pessoa. O Plano Cicloviário de João Pessoa foi compromisso de campanha dos últimos três mandatos e permanece engavetado na atual gestão. Não foram construídos os 80 quilômetros prometidos, à exceção da ciclovia da avenida Beira Rio, nem é realizada manutenção das ciclovias e ciclofaixas já existentes, salvo a da beira mar do Cabo Branco, situada no circuito turístico. Em 2018, a Semob removeu meio quilômetro de ciclofaixa de uma das avenidas mais movimentadas que interliga dois bairros na zona Sul da cidade por onde passam todos os dias mais de mil e duzentos ciclistas.

O Bus Rapid Transit (BRT), que consistia em cinco corredores de transporte coletivo expresso, de cuja licitação em Regime Diferenciado de Contratação não constava projeto executivo, teve sua licitação suspensa pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE) pela possibilidade de danos ao erário. Os recursos destinados ao BRT pelo Ministério das Cidades, na ordem de 188 milhões, foram cancelados por ausência de projeto. A Prefeitura de João Pessoa anunciou recentemente a construção de uma linha troncal na avenida Pedro II. Assim como o BRT, sem publicização de informações detalhadas sobre a obra, sem apresentação do projeto na íntegra sem diálogo com a população.





A requalificação da avenida Beira Rio foi concluída com diversos problemas de acessibilidade identificados pelas organizações e movimentos que trabalham com essa pauta. Tais problemas não foram solucionados até o momento. A Prefeitura de João Pessoa anunciou uma intervenção similar na avenida Epitácio Pessoa, um dos principais corredores da cidade, igualmente sem nenhuma discussão com a população. O transporte coletivo funciona em regime de concessão pública sem transparência acerca dos lucros das empresas concessionárias e de sua relação com os investimentos feitos no setor, que são decididos numa relação bilateral entre as empresas e a Semob, sem participação dos usuários. João Pessoa tem um Conselho de Mobilidade Urbana que geralmente só se reúne uma vez por ano, para homologar o reajuste da tarifa.

Em 25 de abril de 2019, o MobCidades, o Instituto Soma Brasil e a Frente Parlamentar de Mobilidade Urbana da Prefeitura Municipal de João Pessoa realizaram uma audiência pública sobre “Transporte como Direito Social”. A audiência contou com a participação de Cleo Manhas, assessora do Inesc que coordena nacionalmente o MobCidades e de José Augusto Morosini, da Semob. Discutiu-se a PEC 74/2013, que torna o transporte um direito social, a conjuntura do transporte coletivo em João Pessoa e a necessidade de promover mudanças para efetivação desse direito. No segundo semestre de 2019 será realizada nova audiência para avaliar se os encaminhamentos propostos vêm sendo cumpridos pela PMJP.

Em 14 de maio de 2009, a Associação Atlética das Pessoas com Deficiência da Paraíba (AAPD), o MobCidades e a Frente Parlamentar de Mobilidade Urbana realizaram audiência pública para avaliar a situação da acessibilidade em João Pessoa. O último censo do IBGE, em 2010, identificou que em João Pessoa 26% da população tem algum tipo de deficiência, mas a cidade não tem ainda um Plano Municipal de Acessibilidade, nem políticas públicas específicas para esse segmento. Em fevereiro de 2019, segundo o Ministério Público do Estado da Paraíba, haviam 26 inquéritos civis instaurados para investigar falhas na acessibilidade.





A audiência pública teve como encaminhamento a formação de um grupo de trabalho composto pela Frente Parlamentar de Mobilidade Urbana, pela Semob e por organizações da sociedade civil, para monitorar as ações referentes à acessibilidade. Em pesquisa realizada em março de 2019, pelas organizações Minha Jampa e Engajamundo, 53,57% das mulheres entrevistadas relataram ter sofrido assédio sexual no ônibus ou no ponto de embarque. Nos Programas analisados neste OTMU não foi possível identificar nenhuma ação relacionada a Mobilidade Urbana e gênero.

O Programa Cidades Emergente Sustentáveis, que tem como um dos seus eixos a Mobilidade Urbana e implica num empréstimo de US\$ 100,000,000.00 (cem milhões de dólares), está sendo implementado pela Prefeitura de João Pessoa pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento e pela Caixa Econômica Federal sem a necessária transparência e participação popular.

Com essa conjuntura preocupante e adversa torna-se evidente a necessidade de que organizações, movimentos e redes que atuam com Mobilidade Urbana, Acessibilidade e Direito à Cidade em João Pessoa fortaleçam sua atuação e se apropriem da ferramenta do Orçamento Temático da Mobilidade Urbana para incidência nessas políticas públicas, visando a construção de uma política de Mobilidade e Acessibilidade onde se planeje e se viabilize a cidade para as pessoas.





TABELAS, GRÁFICOS E FIGURAS

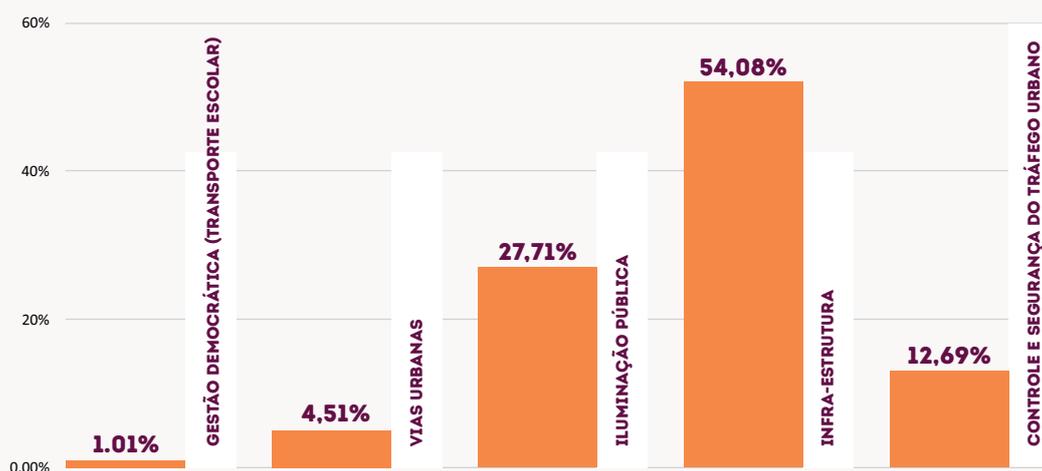
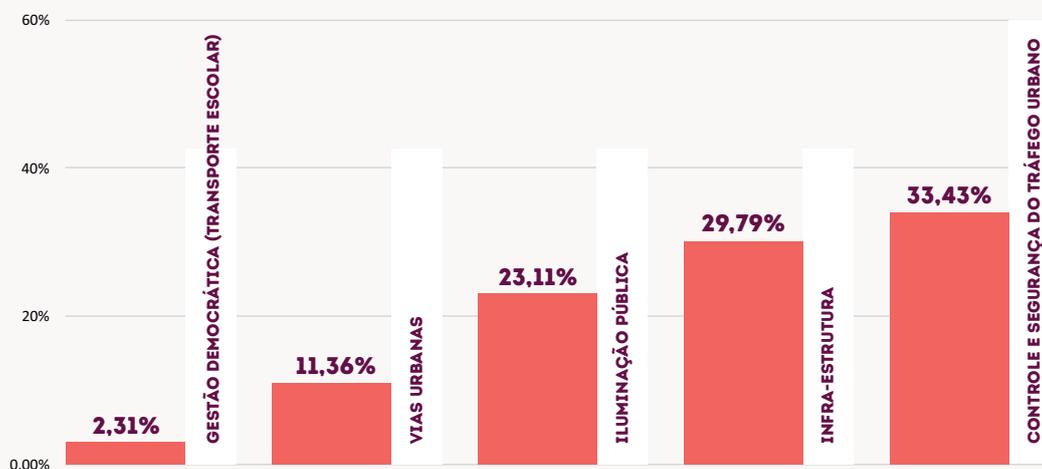
TABELA 01 PROGRAMAS E AÇÕES SELECIONADAS - OTMU 2018

PROGRAMA	NÚMERO	AÇÕES SELECIONADAS
5020 CONTROLE E SEGURANÇA DO TRÁFEGO URBANO	2046	MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO ELETRÔNICA
	2047	ASSESSORAMENTO SUPERIOR
	2048	SINALIZAÇÃO HORIZONTAL, VERTICAL E SEMAFÓRICA
	2049	MONITORAMENTO, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DO TRÁFEGO URBANO
	2051	CAMPANHAS INFORMATIVAS E EDUCATIVAS
	2053	CAPACITAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS
	2099	IMPLANTAÇÃO E MANUTENÇÃO DO MOBILIÁRIO URBANO*
	2801	ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DE PLANOS, PROGRAMAS E PROJETOS PARA MELHORIA DAS VIAS DE ACESSO
	4459	SUPERVISÃO E GERENCIAMENTO DE OBRAS DE MOBILIDADE URBANA*
	4484	IMPLANTAÇÃO E MANUTENÇÃO DE VIAS DE CIRCULAÇÃO DE TRANSPORTE E TRÂNSITO*
5115 ILUMINAÇÃO PÚBLICA	1082	IMPLANTAÇÃO, EXPANSÃO, EFICIENTIZAÇÃO, RECUPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DA REDE
5146 VIAS URBANAS	1072	RECUPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DE VIAS PÚBLICAS
5207 GESTÃO DEMOCRÁTICA	2786	TRANSPORTE ESCOLAR
5099 INFRAESTRUTURA	1046	INFRAESTRUTURA URBANA NOS BAIROS E COMUNIDADES*
	1049	URBANIZAÇÃO DA ORLA MARÍTIMA*
	1050	CONSTRUÇÃO E RECUPERAÇÃO DE CALÇADAS, ESCADAS, PRAÇAS, JARDINS E ALHAMBRADOS*
	1051	SERVIÇOS TÉCNICOS DE CONSULTORIA E PROJETOS*
	1059	IMPLANTAÇÃO, RECUPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DE DRENAGEM DE ÁGUAS PLUVIAIS
	1063	SISTEMA VIÁRIO
	1068	IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE CICLOVIAS*
	1074	MODERNIZAÇÃO E MELHORIA DAS VIAS DE ACESSO AOS TRANSPORTES DE MASSA*



**TABELA 02** RELAÇÃO ENTRE RECEITAS E DESPESAS DO OMTU

Nº	PROGRAMA	RECEITAS	DESPESAS	PERCENTUAL EXECUTADO
5020	CONTROLE E SEGURANÇA DO TRÁFEGO URBANO	15.883.000,00	11.994.679,24	75,52%
5099	INFRA-ESTRUTURA	67.700.493,00	10.688.989,73	15,79%
5115	ILUMINAÇÃO PÚBLICA	34.682.000,00	8.293.295,16	23,91%
5146	VIAS URBANAS	5.645.000,00	4.075.071,05	72,19%
5207	GESTÃO DEMOCRÁTICA	1.269.000,00	828.237,54	65,27%
TOTAL		125.179.493,00	35.880.272,72	28,66%

GRÁFICO 01 PROGRAMAS SELECIONADOS OTMU 2018 - RECEITAS**GRÁFICO 02** PROGRAMAS SELECIONADOS OTMU 2018 - DESPESAS

**TABELA 03** PROGRAMAS SELECIONADOS

RECEITAS			
Nº	PROGRAMA	VALOR	PERCENTUAL
5020	CONTROLE E SEGURANÇA DO TRÁFEGO URBANO	15.883.000,00	12,69%
5099	INFRAESTRUTURA	67.700.493,00	54,08%
5115	ILUMINAÇÃO PÚBLICA	34.682.000,00	27,71%
5146	VIAS URBANAS	5.645.000,00	4,51%
5207	GESTÃO DEMOCRÁTICA (transporte escolar)	1.269.000,00	1,01%
TOTAL RECEITAS		125.179.493,00	100,00%
DESPESAS			
Nº	PROGRAMA	VALOR	PERCENTUAL
5020	CONTROLE E SEGURANÇA DO TRÁFEGO URBANO	11.994.679,24	33,43%
5099	INFRAESTRUTURA	10.688.989,73	29,79%
5115	ILUMINAÇÃO PÚBLICA	8.293.295,16	23,11%
5146	VIAS URBANAS	4.075.071,05	11,36%
5207	GESTÃO DEMOCRÁTICA (transporte escolar)	828.237,54	2,31%
TOTAL DESPESAS		35.880.272,72	100,00%

TABELA 04 AÇÕES SELECIONADAS

RECEITAS			
Nº	PROGRAMA	VALOR	PERCENTUAL
2046	MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO ELETRÔNICA	3.000.000,00	2,40%
2047	ASSESSORAMENTO SUPERIOR	55.000,00	0,04%
2048	SINALIZAÇÃO HORIZONTAL, VERTICAL E SEMAFÓRICA	3.730.000,00	2,98%
2049	MONITORAMENTO, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DO TRÁFEGO URBANO	4.158.000,00	3,32%
2051	CAMPANHAS INFORMATIVAS E EDUCATIVAS	470.000,00	0,38%
2053	CAPACITAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS	155.000,00	0,12%
2099	IMPLANTAÇÃO E MANUTENÇÃO DO MOBILIÁRIO URBANO*	185.000,00	0,15%
2801	ELABORAÇÃO E EXEC. DE PLANOS, PROGRAMAS E PROJETOS P/MELHORIA VIAS ACE	2.015.000,00	1,61%
4459	SUPERVISÃO E GERENCIAMENTO DE OBRAS DE MOBILIDADE URBANA*	215.000,00	0,17%

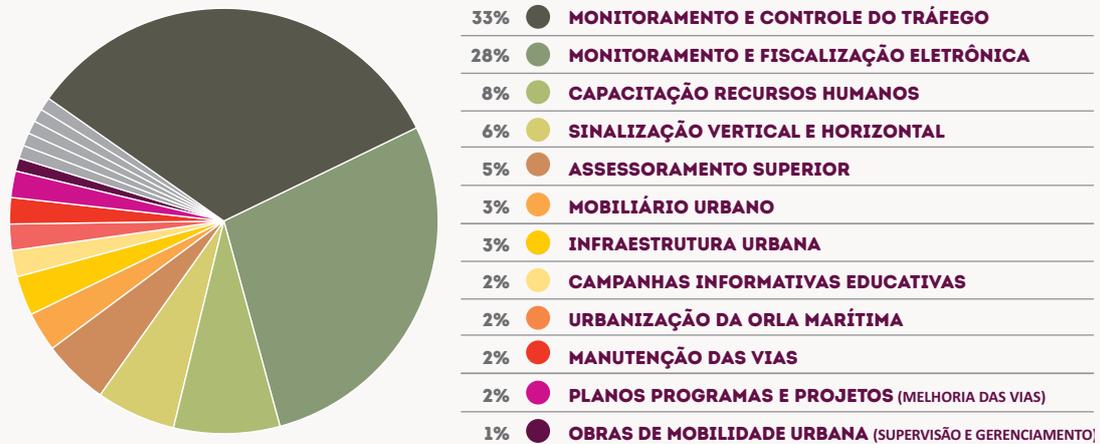
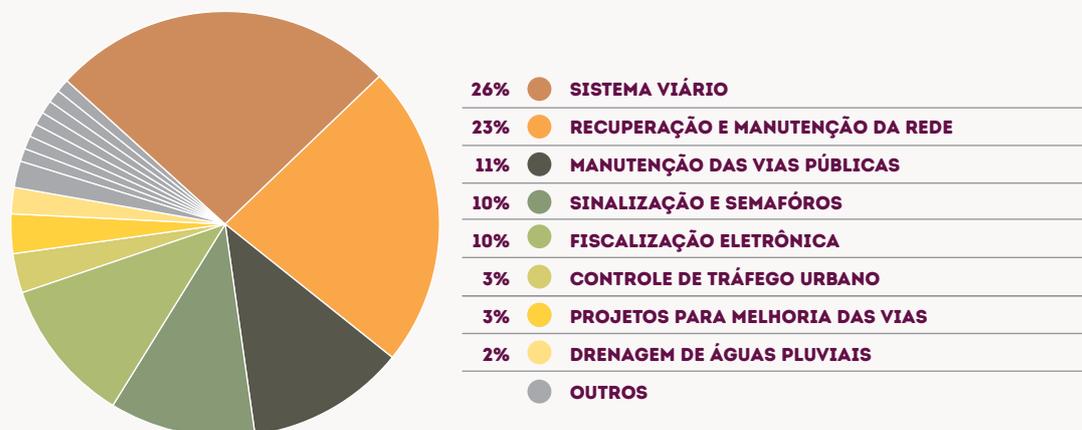




RECEITAS			
Nº	PROGRAMA	VALOR	PERCENTUAL
4484	IMPLANTAÇÃO E MANUTENÇÃO DE VIAS DE CIRCULAÇÃO DE TRANSPORTE E TRÂNSITO*	1.900.000,00	1,52%
1046	INFRAESTRUTURA URBANA NOS BAIRROS E COMUNIDADES*	2.060.000,00	1,65%
1049	URBANIZAÇÃO DA ORLA MARÍTIMA*	2.120.000,00	1,69%
1050	CONSTRUÇÃO E RECUPERAÇÃO DE CALÇADAS, ESCADAS, PRAÇAS, JARDINS E ALHAMBRA DOS*	665.898,00	0,53%
1051	SERVIÇOS TÉCNICOS DE CONSULTORIA E PROJETOS*	959.000,00	0,77%
1059	IMPLANTAÇÃO, RECUPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DE DRENAGEM DE ÁGUAS PLUVIAIS	7.075.000,00	5,65%
1063	SISTEMA VIÁRIO	41.796.595,00	33,39%
1068	IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE CICLOVIAS*	3.020.000,00	2,41%
1074	MODERNIZAÇÃO E MELHORIA DAS VIAS DE ACESSO AOS TRANSPORTES DE MASSA*	10.004.000,00	7,99%
1082	IMPLANTAÇÃO, EXPANSÃO, EFICIENTIZAÇÃO, RECUPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DA REDE	34.682.000,00	27,71%
1072	RECUPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DE VIAS PÚBLICAS	5.645.000,00	4,51%
2786	TRANSPORTE ESCOLAR	1.269.000,00	1,01%
TOTAL		125.179.493,00	100,00%
DESPESAS			
2046	MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO ELETRÔNICA		
2047	ASSESSORAMENTO SUPERIOR		
2048	SINALIZAÇÃO HORIZONTAL, VERTICAL E SEMAFÓRICA		
2049	MONITORAMENTO, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DO TRÁFEGO URBANO		
2051	CAMPANHAS INFORMATIVAS E EDUCATIVAS		
2053	CAPACITAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS		
2801	ELABORAÇÃO E EXEC. DE PLANOS, PROGRAMAS E PROJETOS P/MELHORIA VIAS ACE		
1059	IMPLANTAÇÃO, RECUPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DE DRENAGEM DE ÁGUAS PLUVIAIS		
1063	SISTEMA VIÁRIO		
1082	IMPLANTAÇÃO, EXPANSÃO, EFICIENTIZAÇÃO, RECUPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DA REDE		
1072	RECUPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DE VIAS PÚBLICAS		
2786	TRANSPORTE ESCOLAR		

* Consta receita prevista para a execução destas ações, mas não há registro de despesas executadas.



**GRÁFICO 3** AÇÕES SELECIONADAS – RECEITAS POR AÇÃO**GRÁFICO 4** AÇÕES SELECIONADAS – DESPESAS POR AÇÃO

**FIGURA 01** RESULTADO DE BUSCA NO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DA PMJP

110108/2018	05/03/2018	DIRETORIA DE OBRAS	CONSTRUÇÕES E EMPREENDIMENTOS LTDA	300.000,00	300.000,00
110199/2018	03/05/2018	DIRETORIA DE OBRAS	A H P CONSTRUÇÕES E EMPREENDIMENTOS LTDA	32.631,14	32.631,14
110228/2018	24/05/2018	DIRETORIA DE OBRAS	A H P CONSTRUÇÕES E EMPREENDIMENTOS LTDA	380.601,92	309.678,16
TOTAL:				1.413.233,06	1.342.309,30

A pesquisa retornou 4 registros

FIGURA 02 INCONSISTÊNCIA ENTRE O FILTRO “PROGRAMA” E RESULTADOS

DESPESAS - DETALHAMENTO O que é Despesa?

Ano: 2018 | Período: Data Inicial / Data Final

Elemento da Despesa: TODOS (AS) | Fonte do Recurso: TODOS (AS) | Função: TODOS (AS)

Subfunção: TODOS (AS) | Modalidade: TODOS (AS) | Tipo de Despesa: TODOS (AS)

Tipo de Empenho: TODOS (AS) | Programa: TODOS (AS)

Entidade: TODOS (AS) | Programa: controle e segurança do tráfego urbano

No results found



**FIGURA 03** INCORREÇÃO NOS CAMPOS DO FILTRO “ENTIDADE”

Subfunção	Modalidade	Tipo de Despesa
TODOS (AS)	TODOS (AS)	TODOS (AS)
Tipo de Empenho	Programa	
TODOS (AS)	TODOS (AS)	
Entidade	Orgão	Favorecido
TODOS (AS)	TODOS (AS)	
FUNJOPE		
ICV		
IPM		
PMJP		
PROCON		
SEMOB		
STTRANS		

Atualizado em: 21/08/2019 18:00:20 | Data do Último Registro: 21/08/2019

FIGURA 04 CAMPOS DA ABA DESPESAS - DETALHAMENTO DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DA PMJP

Ano	Período	
2018	Data Inicial	Data Final
Elemento da Despesa	Fonte do Recurso	Função
TODOS (AS)	TODOS (AS)	TODOS (AS)
Subfunção	Modalidade	Tipo de Despesa
TODOS (AS)	TODOS (AS)	OBRAS PÚBLICAS, DE INFRA-ESTRUTURA E URBANIZAÇÃO
Tipo de Empenho	Programa	
TODOS (AS)	TODOS (AS)	
Entidade	Orgão	Favorecido
TODOS (AS)	TODOS (AS)	





FIGURA 05 RECORTE DO PPA

RELAÇÃO DOS PROGRAMAS / AÇÕES

Prefeitura Municipal de João Pessoa
RECURSOS PREVISTOS POR PROGRAMAS E AÇÕES

PPA: 2016 - 2021
Exercício: 2018
R\$ 1,00

Programa / Ação	2016	2017	2018	2021	Total do PPA
Programa: 5001 - APRIMORAMENTO DOS SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS					
01.101.2549 - ENCARGOS COM PESSOAL ATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL (ÁREA ADMINISTRATIVA)	32.100.050	33.760.050	35.426.455	37.209.278	138.515.833
01.101.2607 - EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS DE INFORMÁTICA	200.000	210.000	205.000	201.525	816.525
01.102.2601 - ENCARGOS COM PESSOAL ATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL (VEREADORES)	5.500.000	5.775.000	6.063.750	6.366.938	23.705.688
02.103.1293 - CONSTRUÇÃO, REFORMA, RECUPERAÇÃO E AMPLIAÇÃO DE PRÓPRIOS MUNICÍPIOS	30.000	31.500	33.075	34.725	129.300
02.103.2041 - MANUTENÇÃO DOS SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS	465.000	488.250	512.982	538.296	2.004.528
02.103.2108 - EXPANSÃO E A MODERNIZAÇÃO DAS AÇÕES DE INFORMÁTICA	10.500	58.175	58.984	61.933	230.592
02.103.2608 - REMUNERAÇÃO DE PESSOAL ATIVO	8.600.000	8.400.000	8.620.000	8.261.000	34.481.000
02.103.2544 - BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS	10.000	10.500	11.025	11.576	43.101
02.201.1497 - CONSTRUÇÃO PRÉDIO ADMINISTRATIVO	100.000	105.000	110.250	115.762	431.012
02.201.2019 - QUALIFICAÇÃO E CAPACITAÇÃO DOS SERVIDORES	25.000	26.250	27.562	28.941	107.753
02.201.2011 - MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO DE BENS IMÓVEIS	900.000	978.800	1.027.530	1.078.906	4.017.036
02.201.2012 - ADMINISTRAÇÃO E MANUTENÇÃO DA FROTA DE VEÍCULOS	3.521.500	3.887.575	3.882.454	4.076.576	15.178.105
02.201.2041 - MANUTENÇÃO DOS SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS	1.568.430	1.646.830	1.729.172	1.815.631	6.760.063
02.201.2101 - ENCARGOS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	10.128.000	10.624.400	11.188.120	11.724.426	43.665.946
02.201.2108 - EXPANSÃO E A MODERNIZAÇÃO DAS AÇÕES DE INFORMÁTICA	175.000	183.750	192.938	202.584	754.272
02.201.2361 - ACESSORAMENTO SUPERIOR	125.000	131.480	138.033	144.935	539.448
02.201.2641 - REMUNERAÇÃO DE PESSOAL ATIVO-EM-LIB	24.401.588	25.603.180	26.955.824	28.392.815	105.953.407

FIGURA 06 RECORTE DA LOA

SEMANÁRIO OFICIAL João Pessoa, 15 de março de 2017 * nº Edição Especial * Pág. 003/108

Prefeitura Municipal de João Pessoa
DISTRIBUIÇÃO DA DESPESA POR PODER E ÓRGÃO

Exercício: 2018
R\$ 1,00

ESPECIFICAÇÃO	SIGL	FONTE	TOTAL	(TOTAL AS FONTES)					
				PESSOAL E INC. SOCIAL	JURIS. INC. DA UNID.	OUT. DESP. CORRENTES	INVESTIM.	INVERSÕES FINANCEIRAS	AMORT. DA DÍVIDA
LEGISLATIVO			86.987.341	86.927.278	0	10.275.888	1.779.282	208.880	0
01 - CÂMARA MUNICIPAL									
PIB 1001			94.400.812	92.188.000	0	10.875.000	1.761.282	208.880	0
PIB 1622			10.200	0	0	0	10.200	0	0
0803 1001			4.207.229	4.207.229	0	0	0	0	0
Total do Órgão			86.987.341	86.927.278	0	10.875.888	1.779.282	208.880	0
EXECUTIVO			2.894.002.408	1.228.893.124	7.962.888	945.676.798	609.874.191	7.208.898	14.832.429
02 - GOVERNO DO PREFEITO									
PIB 1001			181.813.107	85.478.107	0	100.893.000	488.000	8.000	0
PIB 1006			26.961.000	718.200	0	17.468.800	2.881.200	70.000	0
PIB 1622			2.345.000	0	0	945.000	1.800.000	0	0
PIB 1640			177.000	0	0	114.000	62.000	0	0
0803 1001			3.469.814	3.439.814	0	27.000	8.000	0	0
0803 1006			48.200	58.000	0	7.000	0	0	0
Total do Órgão			186.324.921	89.694.921	0	118.547.800	6.637.200	88.000	0
03 - GOVERNO DO VICE-PREFEITO									
PIB 1001			2.002.000	1.802.000	0	350.000	80.000	0	0
Total do Órgão			2.002.000	1.802.000	0	350.000	80.000	0	0
04 - SECRETARIA DE GESTÃO GOVERNAMENTAL E ART. POLÍTICA									
PIB 1001			2.890.487	2.890.000	0	208.487	90.000	0	0



ORÇAMENTO
TEMÁTICO DA
MOBILIDADE
URBANA

SÃO LUÍS





ORÇAMENTO
TEMÁTICO DA
MOBILIDADE
URBANA

SÃO LUIZ



APRESENTAÇÃO

O MOBCIDADES, A METODOLOGIA ORÇAMENTO & DIREITOS E A ELABORAÇÃO DOS ORÇAMENTOS TEMÁTICOS DA MOBILIDADE URBANA

Esta análise foi elaborada no âmbito do Projeto MobCidades - Mobilidade, Orçamento e Direitos. Coordenado pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) em parceria com dez movimentos da Rede Cidades por Territórios Justos, Democráticos e Sustentáveis, o projeto tem por objetivo fortalecer as organizações da sociedade civil (OSCs) para o monitoramento do orçamento e a incidência da Política de Mobilidade Urbana. A iniciativa conta com o financiamento da União Europeia e contempla mais de 50 OSCs das dez cidades participantes: Belo Horizonte (MG), Brasília (DF), Ilhabela (SP), Ilhéus (BA), João Pessoa (PB), Piracicaba (SP), Recife (PE), Rio de Janeiro (RJ), São Luís (MA) e São Paulo (SP).

Iniciado em 2017, o MobCidades tem atuado na articulação e capacitação de organizações da sociedade civil para a popularização do conceito de **direito à cidade** e o **monitoramento e atuação política** na elaboração das leis orçamentárias. Além disso, os movimentos que o integram têm atuado no levantamento de dados sobre **transparência e mobilidade** nos municípios, na elaboração de **Orçamentos Nacional e Municipais Temáticos da Mobilidade Urbana**, na incidência para a regulamentação do transporte como direito social e na discussão da temática mobilidade e gênero.

A metodologia orientadora do projeto chama-se Orçamento e Direitos e foi desenvolvida pelo Inesc. Tem como base o Pacto Internacional pelos direitos econômicos, sociais culturais (Pidesc), que prevê a obrigação dos Estados de garantir o máximo de recursos para a realização progressiva de direitos, sem discriminação. A partir desse pacto, a instituição desenvolveu um olhar para o orçamento e as políticas públicas, observando se a forma de arrecadação e distribuição dos recursos se pautam pela i) justiça fiscal, se utilizam o ii) máximo de recursos disponíveis nos orçamentos para a iii) realização progressiva de direitos, com base nos princípios da iv) não-discriminação e da v) participação popular.

Segundo o Inesc, é necessário que esses cinco pilares sejam respeitados para que o orçamento público esteja de fato garantindo direitos: a partir deles, podemos verificar o compromisso do poder público na criação e efetivação de políticas públicas. Um dos desdobramentos da metodologia Orçamento & Direitos é a elaboração de Orçamentos Temáticos (OT) de cada política, nos quais são analisadas a prioridade dada ao tema no planejamento dos governos e a execução orçamentária destinada à sua efetivação em determinado período de tempo. Nesta série de Orçamentos Temáticos, abordamos as políticas de Mobilidade Urbana nas dez cidades integrantes do MobCidades.





O MOBCIDADES EM SÃO LUÍS

INSTITUTO DE CIDADANIA EMPRESARIAL DO MARANHÃO

O Instituto de Cidadania Empresarial do Maranhão (ICE-MA) é uma associação sem fins lucrativos e apartidária, que atua na mobilização e sensibilização da classe empresarial para a prática da Responsabilidade Social. Para isso, articula-se em rede com outras organizações sociais, de modo a promover o diálogo intersetorial e a participação cidadã. Integrante da Rede Cidades, tem atuado desde 2008 em temas ligados à sustentabilidade urbana, produzindo e disseminando conhecimentos e informações por meio da elaboração do Caderno de Indicadores Sociais de São Luís.

ENGAJAMUNDO

O Engajamundo é uma organização social que atua através de formações, mobilização e ações de ativismo, com o objetivo de “empoderar a juventude brasileira para compreender, participar e incidir em processos políticos internacionais”. Dentre suas pautas de atuação, defendem maior representatividade dos jovens nos processos e espaços de decisão, especialmente nos que se referem à questões ambientais.

GREENPEACE – NÚCLEO DE VOLUNTÁRIOS DE SÃO LUÍS

O Greenpeace é uma Organização Não Governamental que atua em temas ligados ao meio ambiente. São uma “organização ativista, comprometida apenas com os indivíduos e a sociedade civil, que usa confrontos pacíficos e criativos para expor problemas ambientais e desenvolve soluções para um futuro verde e pacífico”.

INSTITUTO MARANHÃO SUSTENTÁVEL

O Instituto Maranhão Sustentável, articulado como associação em 2011, nasceu para promover protagonismo social, buscando resgatar o papel do associativismo e das organizações da sociedade civil como medida de novo modelo de governança e de inovação com criatividade local.

PLAN INTERNATIONAL

Com 80 anos de história, a Plan International é uma Organização Não Governamental, não religiosa e apartidária que defende os direitos das crianças, adolescentes e jovens, com foco na promoção de igualdade de gênero. A Plan International Brasil desenvolve programas e projetos com o objetivo de capacitar e empoderar crianças, adolescentes e suas comunidades, para que adquiram competências e habilidades que os ajudem a transformar suas realidades.





METODOLOGIA

O Orçamento Temático da Mobilidade Urbana de São Luís (OTMU) foi elaborado a partir da Metodologia Orçamento e Direitos (Metodologia O&D), desenvolvida pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC). Através desta metodologia, é possível fazer o alinhamento entre os investimentos em políticas públicas e a garantia dos Direitos Humanos, centrando a ação política no ser humano como sujeito de direitos e colocando-o como elemento fundamental na elaboração e definição de prioridades no orçamento público. Esta ferramenta corrobora com outros estudos já elaborados, como o Levantamento Situacional da Mobilidade Urbana em São Luís, pois permite à sociedade compreender de forma mais clara o quanto a gestão municipal tem investido, de fato, para promoção da política de mobilidade urbana.

Para as análises, foi utilizado o Plano Plurianual 2018-2021 – PPA (disponível em <http://transparencia.saoluis.ma.gov.br/pagina/2419/>) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) – Lei Nº 6.290, de 28 de dezembro de 2017 (disponível em <http://transparencia.saoluis.ma.gov.br/pagina/2395/>), que fixou a receita do município de São Luís em R\$ 3.052.641.059,60 (três bilhões, cinquenta e dois milhões, seiscientos e quarenta e um mil, cinquenta e nove reais e sessenta centavos). Deste total, foram extraídos os orçamentos apontados como integralmente ligados a despesas com mobilidade urbana, como no caso do orçamento da Secretaria Municipal de Trânsito e Transportes (SMTT); orçamentos que incidem na mobilidade urbana, mas que não são exclusivos para este fim, como no caso da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos – SEMOSP e; orçamentos que incidem indiretamente na mobilidade, a exemplo, despesas com transporte escolar e vale transporte. Do que chamamos de orçamento indireto para mobilidade urbana, destacamos os valores referente a iluminação pública, pois entende-se que vias iluminadas são preponderantes para segurança no trânsito e, portanto, também contribui para melhor deslocamento na cidade. Para fins deste estudo, além dos números referenciados no PPA e na LOA, utilizou-se o portal Transparência São Luís (<http://transparencia.saoluis.ma.gov.br>), com último acesso em 19/08/2019, a fim de identificar o que efetivamente foi gasto com a mobilidade em 2018.





A partir dos valores lançados no portal da transparência, foi possível construir os gráficos e tabelas, a quais seguimos a seguinte ordem: Orçamento Geral das Secretarias (SMTT e SEMOSP); Orçamento Detalhado, que se subdivide em Orçamento por Programa e Orçamento por Ações; Análise dos orçamentos por categorias (detalhamento dos orçamentos diretos e indiretos para mobilidade urbana) e; Restos a pagar (dívidas advindas de exercícios orçamentários de outros anos ou que ainda não tiveram seus desembolsos finalizados).

NESTAS ANÁLISES, SÃO DESTACADOS:

- VALOR ORÇADO;
- VALOR ORÇADO ATUALIZADO;
- EMPENHADO (CONTRATO ATÉ O MOMENTO);
- LIQUIDADO (EXECUTADO ATÉ O MOMENTO);
- PAGO (EXECUTADO ATÉ O MOMENTO).

É necessário destacar que São Luís teve um significativo avanço em relação à transparência com os gastos públicos no que se refere à disponibilização dos dados no portal da transparência. Por outro lado, algumas dificuldades ainda são encontradas, por exemplo, quando se busca o detalhamento dos gastos por secretarias, verifica-se que não estão agrupados por órgão de origem, sim numa listagem geral, exigindo filtragem manual que se torna imprecisa.

Nas leis orçamentárias, filtramos as buscas a partir das Funções, Programas e Ações, conforme exposto abaixo, buscando as subcategorias (transporte público, obras de infraestrutura, acessibilidade etc.)

Nº	FUNÇÃO	Nº	Programa	Nº	Ação
15	URBANISMO	451	Infraestrutura urbana	0223	Infraestrutura urbana
		452	Iluminação pública	0226	Iluminação pública
26	TRANSPORTE	782	Transporte rodoviário	0207	Desenvolvimento e manutenção de Fóruns e Conselhos de participação
				0223	Infraestrutura Urbana
				0227	Transporte público e semipúblico
				0228	Operações de trânsito





CONTEXTUALIZAÇÃO DA MOBILIDADE EM SÃO LUÍS

Segundo o IBGE, São Luís possui cerca de 1.094.667 habitantes. Por ser a capital e ter em seu território o Porto do Itaqui (de onde são escoadas produções agropecuárias, mineral, de grãos etc.), é a principal cidade do estado do ponto de vista do comércio e negociações; integra junto com outros 12 municípios, a principal região metropolitana do Maranhão, chamada de Grande São Luís. Em função da atividade portuária, São Luís apresenta características específicas, como grande movimentação de produtos através da Estrada de Ferro Carajás, grande circulação de caminhões (só o Porto do Itaqui recebe, em média, 600 caminhões por dia) e grande volume de atracções de navios. A atividade portuária está em expansão na cidade, o que exigirá maior disponibilização de vias e aumentará a demanda por transporte de cargas.

Uma característica relevante observada nos últimos anos é a movimentação de trabalhadores através da Grande São Luís, que abrange municípios distante até 100 km centro de São Luís, aproximadamente. Este deslocamento exige maior disponibilidade de serviços de transportes intermunicipais no terminal rodoviário, que no contexto atual não atende à demanda, deixando espaço para a livre oferta de serviços por veículos particulares, muitos deles de forma clandestina, nem sempre oferecendo condições básicas de segurança no deslocamento.

O Sistema de Transporte Público de São Luís é composto por cinco terminais de integração, que permitem a conexão entre o centro da cidade, bairros populosos e a zona rural. Todos estes terminais recebem a demanda de passageiros oriundos de municípios da região metropolitana, o que faz com que o fluxo de passageiros gire em torno de 500 mil por dia, para uma frota de pouco mais de 800 veículos, dispostos em 171 linhas (144 integradas e 27 não integradas), sendo operada por 4.774 cobradores e motoristas. Desde 2016, após a realização de licitação pública que concedeu o direito de exploração dos serviços do Sistema de Transporte Público por 20 anos, prorrogáveis por mais 10 anos, as empresas vencedoras passaram a operar o Bilhete Único, sistema que permite a troca de condução fora dos terminais (integração temporal). Nesse novo sistema, os ônibus operam programados no sentido ida ou volta, onde os passageiros têm 45 minutos para realizar a integração temporal com ônibus que estejam no mesmo sentido do primeiro embarque e 1h30 para embarque em sentidos opostos.





O BILHETE ÚNICO É DIVIDIDO TRÊS NÍVEIS DE LINHAS:

LINHAS TRONCAIS: são linhas que iniciam suas viagens no bairro, passam nos terminais de integração, seguem para os grandes corredores e em seguida retornam (passando novamente nos terminais de integração) para o bairro de onde partiram.

LINHAS CIRCULARES: trata-se de linhas que realizam percurso circular em São Luís, trafegando nos principais corredores da cidade, sem necessariamente atender a demanda específica e direta de um bairro.

LINHAS ALIMENTADORAS: são as linhas que realizam seu trajeto somente dentro de bairros ou de uma região específica. Tem como objetivo garantir o transporte do bairro para algum terminal de integração.

O Bilhete Único funciona exclusivamente nas linhas do município de São Luís, não contemplando integração temporal com ônibus oriundos da região metropolitana (operados pela Agência Estadual de Mobilidade e Serviços Públicos - MOB, ligada ao Governo do Estado do Maranhão). Entretanto, o cartão de embarque é o mesmo utilizado para todas as linhas de transporte rodoviário da Grande São Luís. Na atual conjuntura, o Sistema de Transporte de São Luís (SISTRAN) não comporta toda a demanda, especialmente na região da zona rural e Área Itaqui Bacanga (que reúne mais de 25 comunidades, totalizando cerca de 300 mil pessoas). Com isso, muitos motoristas particulares passaram a oferecer serviços de táxis lotação, cobrando, inicialmente, valores abaixo da tarifa do ônibus, em deslocamentos rápidos. O serviço ficou popularmente chamado de “carrinho”.

O número de motoristas dos “carrinhos” cresceu descontroladamente, obrigando o poder público a iniciar a regularização do serviço. Apesar de várias tentativas, até o momento ainda não há uma legislação municipal clara sobre essa questão, embora já existam vários motoristas organizados em cooperativas de transporte alternativo. Em relação à mobilidade ativa, São Luís é insuficiente. Existem cerca de 18 km de ciclovias, mas parte delas estão depredadas ou já estão descaracterizadas pela ação do tempo; outras estão em pontos de lazer ou apresentam pouca funcionalidade no deslocamento diário da população ciclista, por exemplo.





Referente a participação popular, existem algumas divergências. Em julho de 2018, o ICE-MA protocolou ofício via Lei de Acesso à Informação indagando a Secretaria de Trânsito e Transportes sobre a existência do Conselho de Mobilidade Urbana de São Luís. Meses depois, a Secretaria respondeu, informando que “a criação e funcionamento de um conselho de mobilidade estão incluídos como uma das ações previstas para a organização institucional e popular do Plano de Mobilidade de São Luís”. Deixou em branco sobre a realização de audiências públicas ou outras instâncias de participação popular, completando com “a secretaria possui um membro no Conselho as Cidades”.

Após pesquisas, a equipe do ICE-MA localizou a Lei Nº 421, de 23 de novembro de 2016 (disponível em <https://www.camara.slz.br/download/publicada-15-12-2016-8/>), promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal, à época Vereador Astro de Ogum, que regulamentou o Conselho de Mobilidade de São Luís, até mesmo, distribuindo as vagas entre várias instituições, das quais, somente uma é efetivamente da sociedade civil organiza. A Lei foi aprovada em primeira votação, segunda votação e redação final toda no dia 16/12/2015.

Advindas as audiências públicas para revisão do Plano Diretor de São Luís, o ICE-MA questionou o Conselho da Cidade (CONCID), que é presidido pelo Instituto da Cidade (INCID), sobre a existência ou elaboração do Plano de Mobilidade de São Luís. A devolutiva foi que o Plano será elaborado somente após aprovação do Plano Diretor. Entretanto, no dia 28 de dezembro de 2017, em regime de urgência e no recesso parlamentar, a Câmara Municipal aprovou a Lei Nº 6.292, disponível em https://www.sao-luis.ma.gov.br/subportal_subpagina.asp?site=1665, instituindo a Lei de Mobilidade de São Luís, o que caracteriza-se como o Plano de Mobilidade Urbana da cidade. A Lei foi aprovada sem participação popular, sem realização de audiências, utilizando expressões em desuso, como “portador de deficiência” e exclui quase que integralmente a participação popular assegurada pela Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Enquanto não se avança efetivamente no planejamento da cidade, com legislações claras e construídas com participação popular, São Luís sofre com os longos congestionamentos, um crescente processo de gentrificação, uma carga de mais de 300 mil multas para uma frota de 409 mil veículos automotores. Em se tratando de pessoas com deficiências, o Direito à Cidade é negligenciado, pois os espaços de deslocamento não são adequados.





ANÁLISES DOS DADOS

O orçamento total do Município de São Luís previsto na Lei Orçamentária Anual de 2018 foi de R\$ 3.052.641.059,60 (três bilhões, cinquenta e dois milhões, seiscientos e quarenta e um mil, cinquenta e nove reais e sessenta centavos). Desse total, R\$ 65.164.942,68 foram destinados à Secretaria Municipal de Trânsito e Transportes – SMTT; R\$ 332.556.415,61 à Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos – SEMOSP, do qual R\$ 145.769.856,19 são destinados a obras de mobilidade, cerca de 43% do orçamento total da secretaria. Consolidando os valores das secretarias, teremos um orçamento total para mobilidade urbana em São Luís previsto em R\$ 210.934.798,87 (duzentos e dez milhões, novecentos e trinta e quatro milhões, setecentos e noventa e oito mil reais e oitenta e sete centavos).

TAIS VALORES ESTÃO FIXADOS EM:

GESTÃO ADMINISTRATIVA;

**DESENVOLVIMENTO E MANUTENÇÃO DE
CONSELHOS E FÓRUMS DE PARTICIPAÇÃO;**

INFRAESTRUTURA URBANA;

TRANSPORTE PÚBLICO E SEMIPÚBLICO;

OPERAÇÕES DE TRÂNSITO E;

ILUMINAÇÃO PÚBLICA.





Para que seja compreendido o que cada item acima representa, apresentamos o Glossário de Indicadores da Prefeitura de São Luís, de onde extraímos as informações referente a mobilidade urbana. Os indicadores do glossário apontam o que cada Programa incorpora, segundo o Plano Plurianual 2018-2021:

PROGRAMA	INDICADOR	
GESTÃO ADMINISTRATIVA	100% do orçamento executado	
	60% de pessoal efetivo	
	Vale transporte concedido	
DESENVOLVIMENTO E MANUTENÇÃO DE CONSELHOS E FÓRUMS DE PARTICIPAÇÃO	Secretarias com conselhos municipais implantados	
INFRAESTRUTURA URBANA	Quantitativo de ônibus com ar condicionado	
	Vias urbanas recuperadas e construídas	
TRANSPORTE PÚBLICO E SEMIPÚBLICO	Empresas que operam transporte público	
	Frota de transporte público	
	Linhas operantes	
	Motoristas e cobradores de transporte público	
	Nível médio de satisfação do usuário do transporte público	
	Passageiros de transporte público mensal	
	Percentual de gratuidades/mês do total	
	Serviços de transporte público licitados	
	Serviços de transporte semipúblico regulamentados	
	Sistema de bilhetagem implantado	
	Terminais de integração modernizados e integrados com o monitoramento eletrônico nos ônibus	
	OPERAÇÕES DE TRÂNSITO	Campanhas realizadas
		Congestionamentos em horários de pico
Mortalidade em acidentes de trânsito		
Mortes por atropelamento		
Plano elaborado		
Pontos de parada		
Semáforos		
Vias sinalizadas		





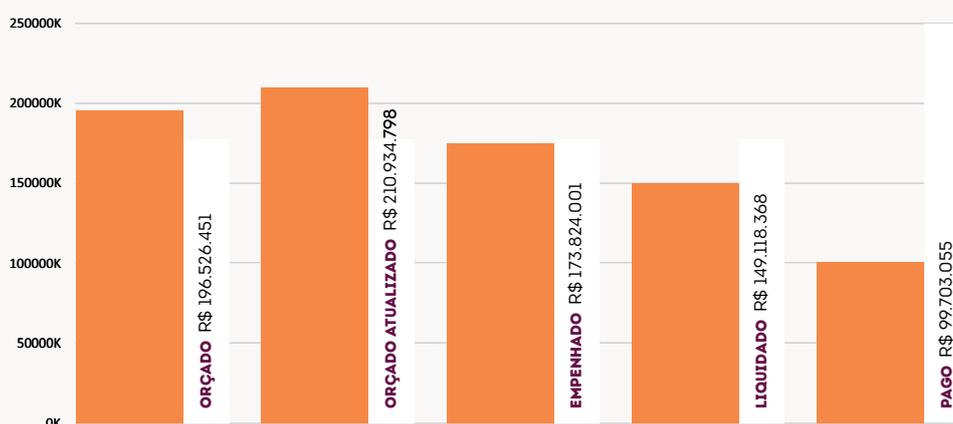
PROGRAMA	INDICADOR
ILUMINAÇÃO PÚBLICA	Consumo de energia do sistema
	Crimes noturnos
	Pontos de luz instalados
	Pontos de luz mantidos

Fonte: Plano Plurianual 2018-2021 de São Luiz/Elaboração Própria

Com essas informações, poderemos iniciar as análises do Orçamento Temático com maior clareza. Observando a execução orçamentária da mobilidade em São Luís por fase, temos o seguinte cenário:

ORÇAMENTO SMTT SEMOSP 2018

POR FASE DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - RECORTE MOBILIDADE



Fonte: Portal da Transparência de São Luiz-MA / Elaboração Própria

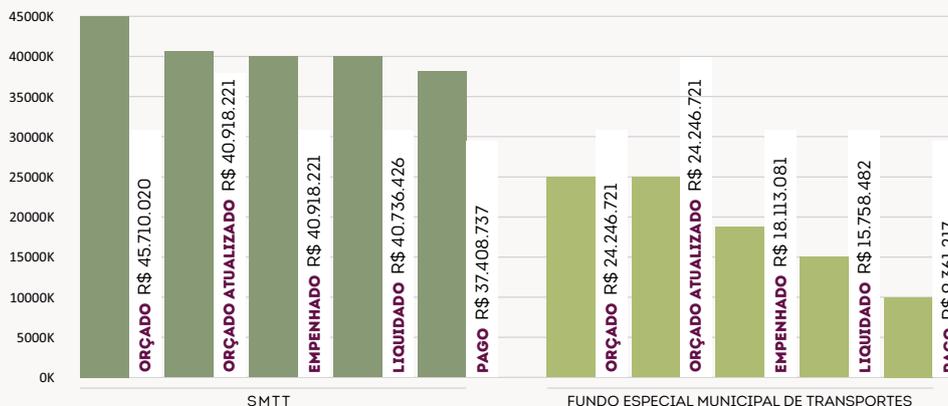
Nota-se que o valor pago é menos da metade do valor orçado atualizado. Considerando que o filtro de busca foi janeiro a dezembro de 2018, o valor de restos a pagar em 2019 é bem elevado. Destacamos, porém, que orçamento é elaborado considerando previsões de arrecadação, podendo assim sofrer variações ao longo do ano. Alguns municípios, por exemplo, fazem alterações em seus orçamentos para o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal e do Teto de Gastos.

Os dois gráficos a seguir demonstram o orçamento da SMTT e da SEMOSP de forma individualizada, para que se compreenda como tem sido todas as fases orçamentárias de ambas secretarias. Note que o gráfico da SMTT está detalhado por origem do recurso, que são duas: dotação orçamentária da própria secretaria e Fundo Municipal Especial de Transporte. Já o gráfico da SEMOSP apresenta somente os orçamentos destinado à mobilidade, excluídos valores de obras que não sejam de infraestrutura urbana específica para área e gestão administrativa.





ORÇAMENTO SMTT 2018 POR FASE DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA



O gráfico mostra que houve redução no orçamento da SMTT de aproximadamente 5 milhões de reais, o que fez com que até o fim do exercício orçamentário o valor pago se aproximasse mais do previsto. Na contramão, embora o Fundo Municipal Especial de Transporte não tenha sido afetado com redução orçamentária, a discrepância entre o orçado e o pago é muito acentuada, sendo pago somente 38% do orçamento atualizado, o que pode apontar para uma má gestão dos recursos ou contenção de investimentos no setor.

ORÇAMENTO SEMOSP 2018 POR FASE DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA



O valor orçado para a SEMOSP teve reajuste em torno de 20 milhões de reais, este sendo direcionado especificamente para ação 'Implantação, ampliação e manutenção de vias públicas'. Observando a dinâmica da cidade, é possível identificar algumas obras de intervenções no trânsito que, basicamente, transformaram retornos em cruzamentos de avenidas, melhorando o fluxo; eliminação de semáforos com a implantação de retornos de livre conversão. Não é possível identificar no Portal da Transparência o quanto cada obra custou efetivamente aos cofres públicos. Por outro lado, embora as intervenções surtiram efeito em certa medida, constata-se que não há um planejamento concreto de melhoria ou requalificação das formas de deslocamento na cidade, a inclusão do ciclista ou pedestre, a segurança na travessia etc.





ORÇAMENTOS DETALHADOS

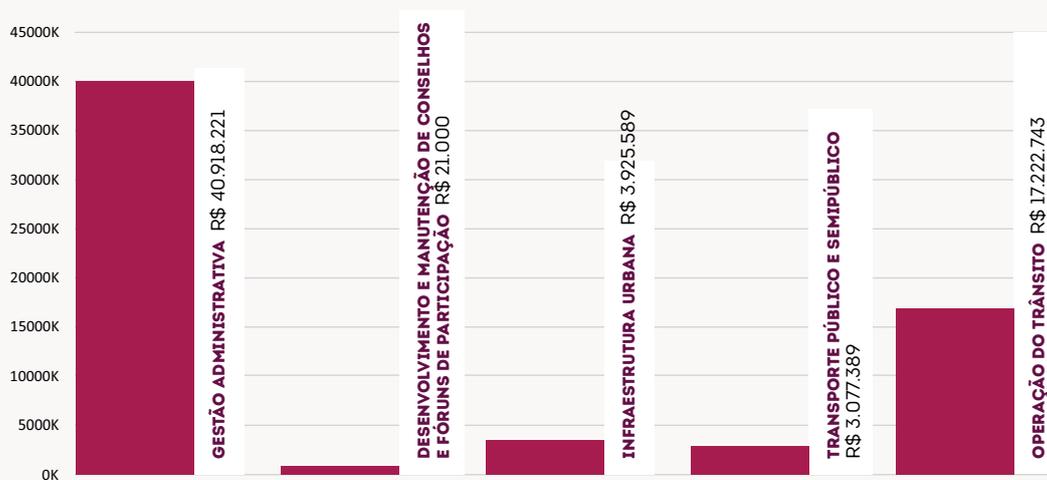
SECRETARIA MUNICIPAL DE TRÂNSITO E TRANSPORTES (SMTT)

ORÇAMENTO DETALHADO POR PROGRAMA

O ORÇAMENTO DETALHADO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE TRÂNSITO E TRANSPORTES É COMPOSTO POR CINCO PROGRAMAS:

1. **GESTÃO ADMINISTRATIVA;**
2. **DESENVOLVIMENTO E MANUTENÇÃO DE CONSELHOS E FÓRUNS DE PARTICIPAÇÃO;**
3. **INFRAESTRUTURA URBANA;**
4. **TRANSPORTE PÚBLICO E SEMIPÚBLICO;**
5. **OPERAÇÕES DE TRÂNSITO.**

ORÇAMENTO POR PROGRAMA SMTT 2018



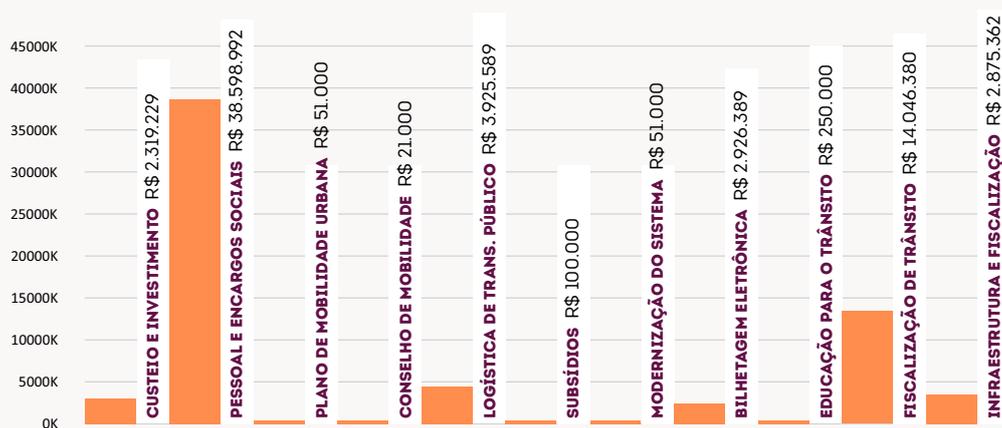


ORÇAMENTO DETALHADO POR PROGRAMA

POR FASE DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Programa	Valor orçado	Valor orçado atualizado	Contrato até o momento (Empenhado)	Executado até o momento (Liquidado)	Executado até o momento (Pago)
Gestão administrativa	45.710.020,04	40.918.221,68	40.918.221,68	40.736.426,33	37.408.737,42
Desenvolvimento e manutenção de Conselhos e Fóruns de participação	150.000,00	21.000,00	0	0	0
Infraestrutura urbana	3.925.589,00	3.925.589,00	2.829.137,96	2.501.353,02	1.922.045,88
Transporte público e semipúblico	3.606.389,00	3.077.389,00	129.180,34	115.773,00	73.673,40
Operação do trânsito	16.564.743,00	17.222.743,00	15.154.763,67	13.141.356,35	7.365.498,02

ORÇAMENTO DETALHADO POR AÇÃO SMTT - 2018



ORÇAMENTO DETALHADO POR AÇÃO

POR FASE DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Ação	Valor orçado	Valor orçado atualizado	Contrato até o momento (Empenhado)	Executado até o momento (Liquidado)	Executado até o momento (Pago)
Custeio e investimento	2.500.000,00	2.319.229,02	2.319.229,02	2.137.433,67	1.834.348,71
Pessoal e Encargos Sociais Direta	43.210.020,04	38.598.992,66	38.598.992,66	38.598.992,66	35.574.388,71
Plano de Mobilidade Urbana de São Luís	250.000,00	51.000,00	0,00	0,00	0,00
Conselho Municipal da Mobilidade Urbana	150.000,00	21.000,00	0,00	0,00	0,00
Logística de Transporte Público	3.925.589,00	3.925.589,00	2.829.137,96	2.501.353,02	1.922.045,88

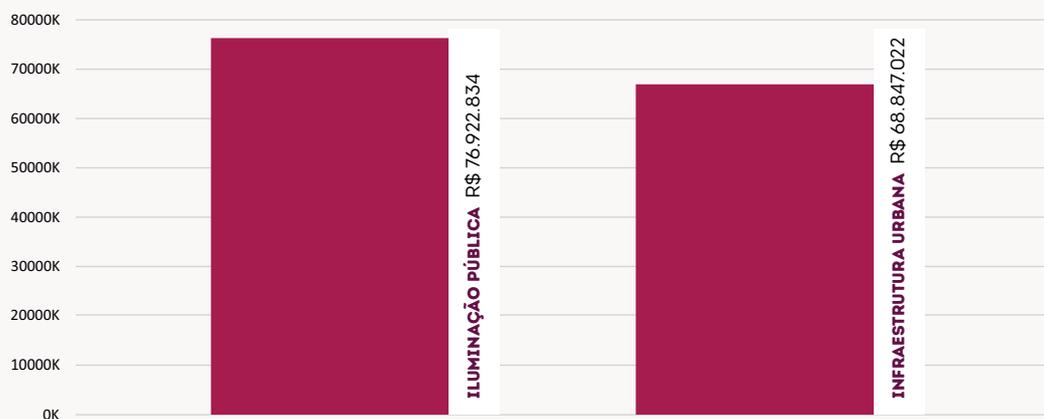




Ação	Valor orçado	Valor orçado atualizado	Contrato até o momento (Empenhado)	Executado até o momento (Liquidado)	Executado até o momento (Pago)
Regulamentação do Sistema de Transportes, Gratuidades e demais Subsídios	100.000,00	100.000,00	0,00	0,00	0,00
Modernização do Sistema de Transportes e do Sistema de Monitoramento dos ônibus	250.000,00	51.000,00	0,00	0,00	0,00
Bilhetagem Eletrônica, Biometria e Bilhete Único	3.256.389,00	2.926.389,00	129.180,34	115.773,00	73.673,40
Educação para o trânsito	250.000,00	250.000,00	16.373,50	16.373,50	16.288,37
Fiscalização de trânsito e transporte	11.361.546,00	14.046.380,75	13.517.038,73	12.353.432,92	7.303.574,35
Infraestrutura e sinalização de trânsito	4.703.197,00	2.875.362,25	1.621.351,44	771.549,93	45.635,30

SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS E SERVIÇOS PÚBLICOS (SEMOSP) – RECORTE MOBILIDADE

ORÇAMENTO POR PROGRAMA SEMOSP 2018



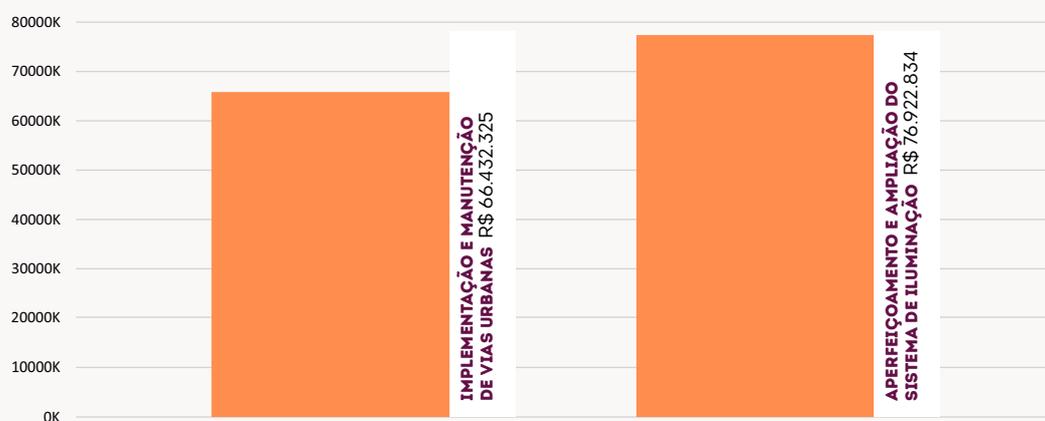


ORÇAMENTO DETALHADO POR PROGRAMA

POR FASE DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Programa	Valor orçado	Valor orçado atualizado	Contrato até o momento (Empenhado)	Executado até o momento (Liquidado)	Executado até o momento (Pago)
Iluminação Pública	76.922.834,00	76.922.834,00	74.927.433,07	57.492.765,16	27.194.526,31
Infraestrutura Urbana	49.646.876,30	68.847.022,19	39.865.265,24	35.130.694,91	25.738.574,42

ORÇAMENTO POR AÇÃO SEMOSP 2018



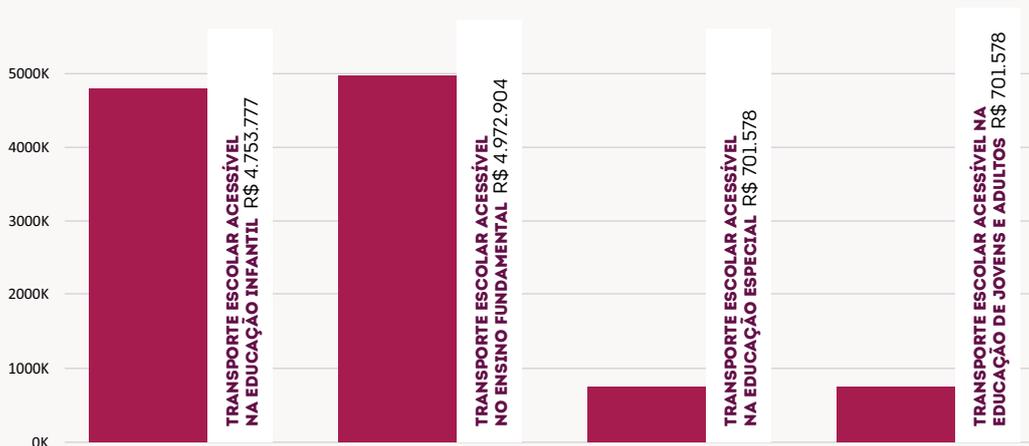


ANÁLISE POR CATEGORIA

EDUCAÇÃO: R\$ 11.379.838,21

EDUCAÇÃO PARA O TRÂNSITO: R\$ 250 mil

TRANSPORTE ESCOLAR ACESSÍVEL: R\$ 11.129.838,21

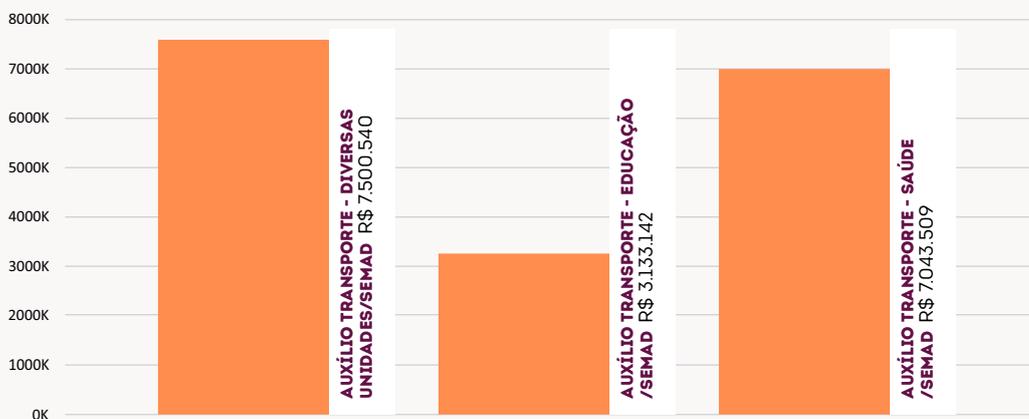


AUXÍLIO TRANSPORTE: R\$ 17.677.193,08

EDUCAÇÃO: R\$ 3.133.142,50 (recurso sob gestão da Secretaria Municipal de Educação);

SAÚDE: R\$ 7.043.509,97 (recurso sob gestão da Secretaria Municipal de Saúde);

OUTRAS UNIDADES: R\$ 7.500.540,61 (recurso sob gestão da Secretaria Municipal de Administração).





PARTICIPAÇÃO SOCIAL: R\$ 21 MIL.

CONSELHOS E FÓRUMS DE PARTICIPAÇÃO: R\$ 21 mil.

Existe uma Lei promulgada pela Câmara de São Luís que regulamentou o Conselho de Mobilidade, porém nunca houve nomeação ou reuniões deste Conselho.

PLANEJAMENTO: R\$ 51 MIL.

PLANO DE MOBILIDADE: R\$ 51 MIL.

Apesar do Plano Plurianual ter previsto investimentos para elaboração do Plano de Mobilidade, até o momento não vigora nenhum planejamento efetivo. O que há, entretanto, é um defasado Plano de Mobilidade para o Centro Histórico de São Luís e o Plano São Luís 2033, que aponta para necessidade de investimentos em mobilidade, especificamente no trânsito, porém não detalha que tipo de programa ou ações devem ser adotados.

No site da Prefeitura de São Luís (https://www.saoluis.ma.gov.br/subportal_subpagina.asp?site=2217) é possível localizar três arquivos com as etapas 8, 9 e 10 do Plano de Mobilidade de São Luís. Contudo, ao analisarmos os arquivos, percebeu-se que se trata de um amplo diagnóstico e sugestões elaborados pela SISTRAN Consultoria, mas que não avançou com discussão pública e elaboração de um Projeto de Lei do Plano de Mobilidade de São Luís, com os detalhamentos necessários. No ano de 2018, foi retomada a Revisão do Plano Diretor da Cidade, defasado desde 2016, e conforme informado pela Prefeitura de São Luís nas audiências, o Plano de Mobilidade será elaborado pelo com diretrizes do Instituto da Cidade, após aprovação do Plano Diretor.

TRANSPORTE PÚBLICO: R\$ 7.002.978,00.

LOGÍSTICA DE TRANSPORTE PÚBLICO: R\$ 3.925.589,00.

REGULAMENTAÇÃO DO SISTEMA DE TRANSPORTES, GRATUIDADES E DEMAIS SUBSÍDIOS R\$ 100 mil.

MODERNIZAÇÃO DO SISTEMA DE TRANSPORTES E DO SISTEMA DE MONITORAMENTO DOS ÔNIBUS: R\$ 51 mil.

BILHETAGEM ELETRÔNICA, BIOMETRIA E BILHETE ÚNICO: R\$ 2.926.389,00.





TRÂNSITO: R\$ 14.046.380,75.

FISCALIZAÇÃO DE TRÂNSITO E TRANSPORTE: R\$ 14.046.380,75.

INFRAESTRUTURA: R\$ 146.230.521,45.

INFRAESTRUTURA E SINALIZAÇÃO DE TRÂNSITO: R\$ 2.875.362,25.

IMPLANTAÇÃO, AMPLIAÇÃO E MANUTENÇÃO DE VIAS URBANAS:
R\$ 66.432.325,20.

APERFEIÇOAMENTO E AMPLIAÇÃO DO SISTEMA DE ILUMINAÇÃO:
R\$ 76.922.834,00.

CUSTEIO E INVESTIMENTO: R\$ 2.319.229,02.

CUSTEIO E INVESTIMENTO: R\$ 2.319.229,02.

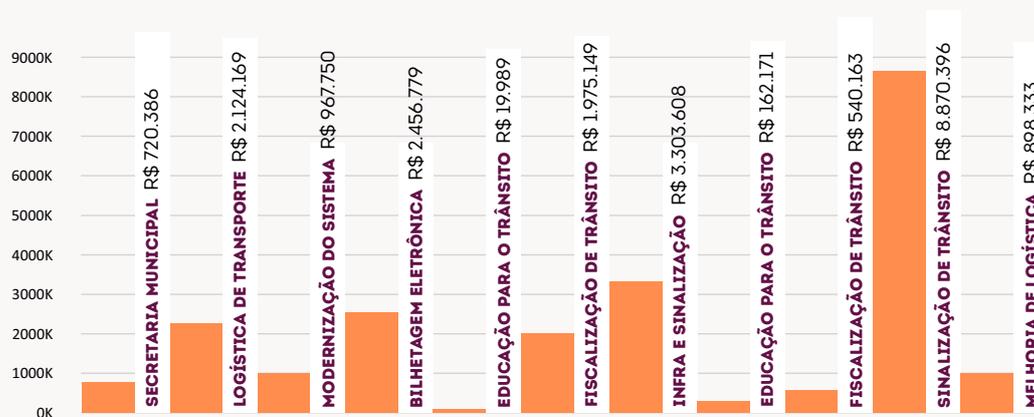
GESTÃO ADMINISTRATIVA: R\$ 38.598.992,66.

PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS DIRETOS: R\$ 38.598.992,66.





RESTOS A PAGAR



Optou-se por não registrar o Resto a Pagar da SEMOSP, pois não detalhamento no portal Transparência São Luís. No gráfico, estão registrados os dados gerais da SMTT e o detalhado do Fundo Municipal Especial de Transporte.





CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Orçamento Temático da Mobilidade Urbana se mostra uma ferramenta oportuna para qualificação da incidência da sociedade civil com vista a melhoria das políticas públicas. O exercício feito até aqui evidenciou o que no dia a dia observa-se: não há priorização para políticas de mobilidade e gênero, de acessibilidade, de mobilidade ativa, de sustentabilidade etc. O orçamento de fiscalização de trânsito é 56 vezes maior que o de educação para trânsito; isso justifica porque uma cidade com pouco mais de 400 mil veículos teve 312.189 infrações de trânsito. Curiosamente, as principais infrações são: Transitar em velocidade superior a máxima permitida em até 20% (201.712) e transitar em velocidade superior a máxima permitida em mais de 20% até 50% (30.633), ou seja, 74% do total de infrações.

Na área de infraestrutura, os investimentos orbitam pela melhoria de vias para veículos, aumento da velocidade média do transporte público, desprezando pedestres, pessoas com deficiência, crianças e desrespeitando realidades locais: grande fluxo de ciclistas em vias movimentadas, deslocamento de crianças para escola, alto número de pessoas com deficiência etc. Nesta especificação, há muitos anos retirou-se a única passarela existente na cidade.

Dentre as potencialidades evidentes na Grande São Luís, está o transporte hidroviário. São Luís é uma ilha (Ilha de Upaon Açu ou Ilha do Maranhão), tendo sua conexão com o continente por meio de uma ponte. Percebe-se a partir das navegações pelo litoral, que as distâncias podem ser reduzidas por meio do transporte pelo mar, com cenário favorável tanto ao transporte de pessoas quanto para o escoamento de produção agrícola da zona rural dos municípios metropolitanos para São Luís ou interiores do Maranhão.

Atualmente, há um terminal de embarque de passageiros no Centro Histórico, chamado de Cais da Praia Grande, que funciona de acordo com o movimento da maré (cheia ou vazante), transportando para a cidade de Alcântara. Outro ponto de embarque é o Terminal da Ponta da Espera, que conduz passageiros e veículos através de Ferryboats para a baixada maranhense. Fora esses, existem outros locais de atracação de embarcações, porém para atividade pesqueira.





OBSERVANDO TODO ESTE CENÁRIO, PODE-SE APONTAR ALGUMAS POSSIBILIDADES:

1. Consolidação da região metropolitana de São Luís com elaboração de planos integrados;
2. Transformação de secretarias de trânsito e transporte para secretarias de mobilidade, ampliando o escopo;
3. Ampliação de espaços de participação, com efetivação de conselhos e fóruns que garantam controle social (atendendo a legislação federal – PNMU);
4. A categorização do orçamento de mobilidade a partir de áreas de investimentos (vias, acessibilidade, gênero, segurança, iluminação etc.);
5. Regularização de serviços alternativos de transporte;
6. Maior transparência em relação aos subsídios para o transporte públicos (incluindo a emissão de cartão estudantil);
7. Elaboração do Plano de Mobilidade Urbana;
8. Incentivo e estruturação para o turismo, lazer e deslocamento em meio hidroviário; etc.

Várias outras possibilidades podem ser destacadas, porém, ratifica-se a necessidade de ampla discussão e participação social em todos os processos que envolvam o direito à cidade e o direito de ir e vir do cidadão.



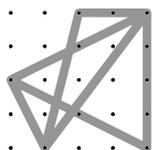
ORÇAMENTO
TEMÁTICO DA
MOBILIDADE
URBANA

SÃO
PAULO





ORÇAMENTO
TEMÁTICO DA
MOBILIDADE
URBANA



Rede
Nossa
São Paulo

SÃO
PAULO



APRESENTAÇÃO

O MOBCIDADES, A METODOLOGIA ORÇAMENTO & DIREITOS E A ELABORAÇÃO DOS ORÇAMENTOS TEMÁTICOS DA MOBILIDADE URBANA

Esta análise foi elaborada no âmbito do Projeto MobCidades - Mobilidade, Orçamento e Direitos. Coordenado pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) em parceria com dez movimentos da Rede Cidades por Territórios Justos, Democráticos e Sustentáveis, o projeto tem por objetivo fortalecer as organizações da sociedade civil (OSCs) para o monitoramento do orçamento e a incidência da Política de Mobilidade Urbana. A iniciativa conta com o financiamento da União Europeia e contempla mais de 50 OSCs das dez cidades participantes: Belo Horizonte (MG), Brasília (DF), Ilhabela (SP), Ilhéus (BA), João Pessoa (PB), Piracicaba (SP), Recife (PE), Rio de Janeiro (RJ), São Luís (MA) e São Paulo (SP).

Iniciado em 2017, o MobCidades tem atuado na articulação e capacitação de organizações da sociedade civil para a popularização do conceito de **direito à cidade** e o **monitoramento e atuação política** na elaboração das leis orçamentárias. Além disso, os movimentos que o integram têm atuado no levantamento de dados sobre **transparência e mobilidade** nos municípios, na elaboração de **Orçamentos Nacional e Municipais Temáticos da Mobilidade Urbana**, na incidência para a regulamentação do transporte como direito social e na discussão da temática mobilidade e gênero.

A metodologia orientadora do projeto chama-se Orçamento e Direitos e foi desenvolvida pelo Inesc. Tem como base o Pacto Internacional pelos direitos econômicos, sociais culturais (Pidesc), que prevê a obrigação dos Estados de garantir o máximo de recursos para a realização progressiva de direitos, sem discriminação. A partir desse pacto, a instituição desenvolveu um olhar para o orçamento e as políticas públicas, observando se a forma de arrecadação e distribuição dos recursos se pautam pela i) justiça fiscal, se utilizam o ii) máximo de recursos disponíveis nos orçamentos para a iii) realização progressiva de direitos, com base nos princípios da iv) não-discriminação e da v) participação popular.

Segundo o Inesc, é necessário que esses cinco pilares sejam respeitados para que o orçamento público esteja de fato garantindo direitos: a partir deles, podemos verificar o compromisso do poder público na criação e efetivação de políticas públicas. Um dos desdobramentos da metodologia Orçamento & Direitos é a elaboração de Orçamentos Temáticos (OT) de cada política, nos quais são analisadas a prioridade dada ao tema no planejamento dos governos e a execução orçamentária destinada à sua efetivação em determinado período de tempo. Nesta série de Orçamentos Temáticos, abordamos as políticas de Mobilidade Urbana nas dez cidades integrantes do MobCidades.





PARCEIROS ENVOLVIDOS

REDE NOSSA SÃO PAULO

[HTTPS://WWW.NOSSASAOPAULO.ORG.BR](https://www.nossasaopaulo.org.br)

Em doze anos de atividade, a Rede Nossa São Paulo (RNSP) tem cumprido um papel importante, investindo em diferentes frentes de atuação e sempre buscando sensibilizar, mobilizar e comprometer a sociedade civil e o governo local para o desenvolvimento justo e sustentável das cidades. Daí a importância de colocar a mobilidade como prioridade na agenda desde as primeiras ações instituídas formalmente pela organização.

Ainda em 2007, em seu primeiro ano de atuação, a RNSP promoveu uma série de iniciativas relacionadas ao tema da mobilidade, tais como: a mobilização para a campanha do Dia Mundial Sem Carro; a realização da primeira Pesquisa Anual sobre Mobilidade Urbana, em parceria com o Ibope; a concepção do projeto que levaria à aprovação da Lei do Plano de Metas na capital paulista; e a formação dos primeiros grupos de trabalho para a construção do Observatório Cidadão – um conjunto de 130 indicadores de diversas áreas temáticas, incluindo mobilidade, para acompanhamento, avaliação e monitoramento da sociedade.

Em 2010, a RNSP elaborou um Plano Municipal de Mobilidade e Transporte Sustentáveis, a fim de inspirar o poder público local a implantar diversas mudanças na capital paulista. A iniciativa incentivou a prefeitura a dar mais prioridade ao transporte público, ao pedestre e à construção de ciclovias e ciclofaixas. Juntamente com a Câmara Municipal, também foram promovidos seminários sobre o tema, com o objetivo de construir uma agenda que envolvesse a sociedade civil e o poder público na abordagem dos desafios da mobilidade em São Paulo. Em termos práticos, foram avaliados indicadores técnicos da relação entre transporte e saúde e das propostas ligadas aos orçamentos municipais e estaduais.

Essas e outras iniciativas foram aprimoradas e fortalecidas ao longo do tempo, e continuam contribuindo para o levantamento de dados relevantes sobre o município. A Pesquisa de Mobilidade Urbana, por exemplo, é realizada todos os anos desde 2007 e busca avaliar o nível de satisfação da população sobre aspectos, áreas e serviços de locomoção em São Paulo. De modo geral, o trabalho aborda as alternativas para melhorar o trânsito local e traz a percepção do paulistano a respeito de vários temas ligados à mobilidade urbana. A última edição da pesquisa “Viver em São Paulo: Mobilidade Urbana” traz dados de percepção da população paulistana acerca de diferentes questões relacionadas ao tema. Realizado pela Rede Nossa São Paulo em parceria com o Ibope Inteligência e com apoio do MobCidades, o levantamento aborda questões





como o deslocamento na cidade, o uso dos meios de transportes e políticas públicas. Outra frente de atuação da RNSP é por meio do projeto Clima e Mobilidade, que busca fortalecer o ecossistema das organizações da sociedade civil que já atuam com o tema de mobilidade e clima na cidade de São Paulo para conectar o trabalho de produção de indicadores às metas e diretrizes municipais via os diversos planos vigentes na cidade. A proposta é medir como os indicadores validam ou não os avanços dos planos vigentes. Este monitoramento será realizado por meio de uma plataforma digital.

Ações mais pontuais e específicas também fazem parte da linha de atuação da Nossa São Paulo. Um exemplo é a “Batalha pelo Diesel Limpo”, uma campanha liderada pela própria instituição para que fosse cumprida a resolução 315 do Conama (Conselho Nacional do Meio Ambiente). A norma determinava a redução de enxofre nos combustíveis e não era atendida pela Petrobras e pela indústria automobilística em geral. Após uma intensa mobilização de diversos atores, a resolução passou a ser cumprida graças à pressão da sociedade civil. Mais recentemente, outros projetos foram encampados pela RNSP. Hoje, a organização apoia o Projeto de Decreto Legislativo (PDL) que visa convocar um plebiscito sobre o Plano Municipal de Desestatização de São Paulo. O documento foi assinado por 32 vereadores, ou seja, seis a mais do que o mínimo necessário, para poder ser lido e iniciar a tramitação no legislativo paulistano. Outros projetos abrangem a licitação e a renovação da frota de ônibus municipais da capital, para que os veículos adotem tecnologias mais limpas e sejam incorporados dentro de prazos condizentes com as necessidades da cidade.

Outra frente de atuação da RNSP, em parceria com diversas organizações da sociedade civil, resultou na sanção do PL 300, que estabelece prazo de 20 anos para que os ônibus da capital sejam movidos a combustíveis menos poluentes com metas anuais e um conjunto de metas mais rigorosas para o prazo de 10 a 20 anos. A lei prevê a aplicação de punições e uma fiscalização maior quanto à expansão da norma para veículos intermunicipais. Dessa maneira, qualquer frota que rodar na cidade, seja ela municipal ou da Grande São Paulo, deverá se adequar às regras. Essa mobilização e campanha levou à atualização de alguns artigos da legislação e, com isso, a Política Municipal de Mudanças Climáticas passou por modificações no legislativo municipal. Ainda no campo da mobilização social e articulação política, a organização também está à frente de ações com foco na regionalização do orçamento municipal e na ampliação da participação cidadã. Um exemplo é a Assembleia Cidadã, uma experiência inovadora de democracia direta que envolve a população na votação de propostas para a descentralização do orçamento.

Esse projeto contou com a parceria de pesquisadores do MIT (Massachusetts Institute of Technology) e tem o objetivo de testar novos mecanismos de tomada de decisão, menos vulneráveis à influência do poder econômico. A assembleia é aberta a todos os cidadãos e a proposta mais votada será encaminhada à prefeitura e à Câmara Muni-





pal, de modo que possa pautar o processo de descentralização no governo municipal, fortalecendo o papel dos Conselhos Participativos. Com a descentralização dos recursos públicos é possível ter clareza da quantidade de recursos que a prefeitura destina para cada área da administração municipal (saúde, educação, assistência social, cultura, esporte, etc.) em cada uma das Prefeituras Regionais e distritos. Dessa forma, conhecendo as regiões para as quais as verbas são destinadas, pode-se garantir mais investimento para os territórios que mais precisam de recursos públicos. Se os gastos fossem descentralizados, o orçamento municipal também será mais transparente e mais próximo dos cidadãos, fortalecendo as Prefeituras Regionais e tornando os Conselhos Participativos grandes atores na fiscalização e na condução das despesas e investimentos municipais. Nesse sentido, uma das ações mais longevas e disseminadas da Nossa São Paulo, o Plano de Metas, também pode dar uma grande contribuição para a transparência na esfera pública e o controle social das ações da prefeitura. Essa foi uma das primeiras iniciativas da organização, e até hoje continua concentrando esforços da equipe para que mais municípios adotem e transformem em lei o planejamento e a prestação de contas das iniciativas de prefeituras brasileiras.

Em doze anos de atuação, a RNSP ajudou a cidade de São Paulo a enfrentar grandes dilemas de forma sempre propositiva e apartidária. Esse trabalho se espalhou para vários municípios brasileiros, por meio do Programa Cidades Sustentáveis, e continua rendendo frutos para a maior cidade do país. Mas ainda há muito a ser feito. Os desafios continuam aí, atravessando o tempo e o mandato de prefeitos e vereadores. Cabe à população e à sociedade civil organizada fazer sua parte para que alcancemos todos uma sociedade mais justa e com menos desigualdades sociais e econômicas.

PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS

WWW.CIDADESSUSTENTAVEIS.ORG.BR

O Programa Cidades Sustentáveis (PCS) é uma iniciativa do Instituto Cidades Sustentáveis, da Rede Cidades – por Territórios Justos, Democráticos e Sustentáveis e o Instituto Ethos. O PCS tem o objetivo mobilizar, sensibilizar e comprometer a sociedade e os governos locais para o desenvolvimento justo e sustentável das cidades, fundamentado pelo combate às desigualdades, pela promoção dos direitos humanos, pela participação social, bem como o respeito ao meio ambiente e pela transparência. Estruturado em 12 eixos temáticos, oferece aos gestores públicos uma agenda completa de sustentabilidade urbana – a Plataforma Cidades Sustentáveis, que incorpora de maneira integrada as dimensões social, ambiental, econômica, política e cultural. Com a aprovação da Agenda 2030 pelas Nações Unidas, em 2015, o PCS incorporou os 17 macro





objetivos e as 169 metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) em sua plataforma de indicadores. Dessa forma, o PCS passou a cumprir um papel fundamental no apoio aos municípios na implementação da Agenda 2030 nas cidades brasileiras, reafirmando-se como uma importante ferramenta para os gestores públicos ao estabelecer objetivos, referências de metas e boas práticas nacionais e internacionais.

Com base nesse histórico de experiências acumuladas e realizações, em 2015, o PCS foi convidado a integrar o projeto “CITInova Planejamento Integrado e Tecnologia para Cidade Sustentáveis”, um projeto multilateral, realizado pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), com apoio do Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF, na sigla em inglês), gestão da ONU Meio Ambiente, e participação dos parceiros coexecutores Agência Recife para Inovação e Estratégia (ARIES) e Porto Digital, Centro de Gestão de Estudos Estratégicos (CGEE), Secretaria do Meio Ambiente (SEMA/GDF) e Programa Cidades Sustentáveis (PCS). Entre os produtos previstos no projeto estão a ampliação da Plataforma Cidades Sustentáveis e o Observatório de Inovação para Cidades Sustentáveis, e projetos pilotos em Brasília e Recife.

As novidades da versão que acaba de entrar no ar incluem mapas interativos para localização de boas práticas, filtros de busca de boas práticas e indicadores por ODS (os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, das Nações Unidas), painéis para acompanhamento de metas e indicadores municipais, comparativo entre indicadores de cidades diferentes e mecanismo de aviso para novos conteúdos, entre outros recursos e aprimoramentos. Outra novidade da plataforma é a integração com o Observatório de Inovação para Cidades Sustentáveis, um ambiente virtual de mapeamento e divulgação de conteúdos e soluções urbanas em sustentabilidade, divididos em oito temas. Desenvolvido pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), o observatório também apresenta tipologias de cidades-regiões organizadas de acordo com desafios urbanos específicos, utilizando indicadores alinhados aos ODS.

Ao longo dos próximos anos, novos módulos, ferramentas e funcionalidades serão incorporados à Plataforma Cidades Sustentáveis. Eles envolvem temas como planejamento urbano integrado, participação social, financiamento municipal, treinamento e capacitação, EAD, colaborações acadêmicas, colaborações privadas, leis, planos e políticas públicas, entre outros.





IDEC

[HTTPS://IDEC.ORG.BR](https://idec.org.br)

O Idec - Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor - é uma associação de consumidores sem fins lucrativos, criada em julho de 1987 e mantida por seus associados. A missão do Idec é a defesa dos consumidores, na sua concepção mais ampla, representando-os nas relações jurídicas de qualquer espécie, promovendo a educação, a conscientização, a defesa dos direitos do consumidor e a ética nas relações de consumo, com total independência política e econômica.

No Programa de Mobilidade Urbana, o Idec tem direcionado sua atuação para a garantia dos direitos dos usuários, a participação social plena e engajamento em processos de tomadas de decisão e fóruns públicos para o aprimoramento de legislações vigentes e de mecanismos de gestão pública. Sua atuação no tema é ancorada na Política Nacional de Mobilidade (PNMU), instituída pela Lei Federal 12.587/2012, que nos termos do inciso 1º do artigo 14., determina que os usuários do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana devem receber serviços adequados conforme previsto no Código de Defesa do Consumidor.

A atuação da instituição também envolve o diálogo com o poder público municipal e com diversas autoridades, como Tribunais de Contas, Ministério Público, Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e Secretaria de Promoção da Produtividade e Advocacia da Concorrência (Seprac), além de universidades e outros órgãos técnicos. Ao longo dos últimos anos, o Idec desenvolveu algumas pesquisas, dentre elas Prioridade do Transporte Coletivo em 12 Capitais que abrangeu o Distrito Federal e as capitais: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Fortaleza, Recife, Salvador, Belém, Manaus e Goiânia. As pesquisas foram divulgadas amplamente na mídia e nos canais do Idec, sendo que alguns deles criados especialmente para tratar do tema de mobilidade urbana, como o site MoveDados e o site Ônibus na Linha.

Além disso, dados sobre a qualidade dos sistemas de transporte público - ônibus, metrô, trens e bicicletas compartilhadas - são coletados por meio do aplicativo MoveCidade, que é uma ferramenta do Idec de avaliação, disponível nas três maiores capitais brasileiras: São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Estes dados geram informações que são utilizadas para advocacy e comunicação.





CIDADEAPÉ

[HTTPS://CIDADEAPE.ORG](https://cidadeape.org)

Cidadeapé – Associação pela Mobilidade a Pé em São Paulo é uma organização da sociedade civil dedicada a contribuir para uma cidade mais humana, sustentável, justa, segura e acessível para quem se desloca por ela – em especial quando usam seus próprios pés, ou cadeira de rodas, para se locomover. Foi criada em 2015 para dar representatividade formal aos pedestres perante o poder público, a fim de defender seus direitos e promover melhores condições dos espaços da cidade para quem se desloca a pé. Em maio de 2018 a associação se formalizou e elegeu sua primeira diretoria e conselho de administração (CNPJ 31.020.174/0001-40). Em outubro de 2019 a Cidadeapé conta com 69 associados. Temos duas frentes de atuação: Poder público (Pressionar o poder público a elaborar e implantar políticas públicas para a mobilidade urbana sustentável, equânime e integrada) e Sociedade (Fomentar e garantir a participação social diversa e descentralizada).

CICLOCIDADE

[HTTPS://WWW.CICLOCIDADE.ORG.BR](https://www.ciclocidade.org.br)

A Ciclocidade é uma associação sem fins lucrativos, que tem como missão contribuir para a construção de uma cidade mais sustentável, baseada na igualdade de acesso a direitos, promovendo a mobilidade e o uso da bicicleta como instrumento de transformação. No formato de uma Associação dos Ciclistas Urbanos de São Paulo, foi fundada em novembro de 2009, a partir da reunião de dezenas de cidadãos e cidadãs atuantes na defesa da mobilidade por bicicletas, que perceberam a necessidade de uma entidade representativa para ampliar o alcance de suas ações individuais. A Ciclocidade trabalha pela construção de políticas públicas e iniciativas que atendam à mobilidade por bicicletas, realizando atividades e projetos que buscam fortalecer e propagar a cultura da bicicleta em todas as esferas da sociedade. Sempre buscando inserir a bicicleta nas políticas públicas, a associação participou ativamente da construção do Plano Diretor Estratégico (2014), da revisão da Lei de Zoneamento (2014), do Plano Municipal de Mobilidade Urbana (2015), do Plano de Segurança Viária (2019), do Plano Cicloviário (previsto para 2019) e da construção do Plano de Ação Climática para São Paulo (previsto para 2020).





INTRODUÇÃO

O interesse público em torno das decisões orçamentárias tem crescido na medida em que os conflitos distributivos relacionados às prioridades de políticas públicas se intensificam no país, com reflexos importantes sobre a política urbana. Nesse sentido, os movimentos em torno da temática têm se apoiado no aumento da transparência global relacionada aos dados orçamentários, em especial a partir da aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Acesso à Informação. Ao mesmo tempo, no entanto, avanços que pareciam consolidados relacionados à transparência e participação social aparentam não ter sido necessariamente introjetados como políticas de Estado. Finalmente, a profusão de informações que circulam sob a égide da crise fiscal do Estado brasileiro nem sempre esclarece o debate, mas, ao contrário, muitas vezes confundem as questões essenciais.

A interface entre mobilidade urbana e processo orçamentário tem se intensificado sobretudo a partir das mobilizações de junho de 2013, quando a questão da tarifa de transporte público se colocou como prioridade nacional. Ainda é, entretanto, um tema relativamente complexo, seja pela tecnicidade do tema (de ambos, aliás), seja pela complexidade da política de mobilidade urbana numa cidade como São Paulo. Tais desafios, no entanto, não devem obliterar a necessidade expressiva de investimento nas redes, sobretudo naquelas direcionadas ao transporte público coletivo e às modalidades de mobilidade ativa que têm sido negligenciadas ao longo do processo de formação territorial da cidade de São Paulo, prejudicando a maior parte da população. Tal prioridade, já consagrada como caminho de políticas públicas nas principais cidades do mundo, foram confirmadas no principal instrumento de planejamento da cidade e de sua política urbana, o Plano Diretor Estratégico (PDE), bem como no Plano Municipal de Mobilidade Urbana (PlanMob). Nesse sentido, o presente documento procura sintetizar os dados tabulados, trazendo uma discussão a respeito da situação atual do planejamento e da execução orçamentária relacionada à mobilidade urbana na cidade de São Paulo.





METODOLOGIA

O objetivo do presente estudo foi o de analisar a trajetória recente dos gastos públicos em mobilidade urbana na cidade de São Paulo, com base na metodologia Orçamento & Direitos e em suas formações, com foco na transparência, no combate à corrupção e em ações de incidência em políticas públicas de mobilidade urbana, dando especial ênfase à divisão modal dessas despesas. Busca-se, por meio da coleta e análise dos dados públicos disponíveis, apoiar estratégias de incidência política por parte da sociedade civil em favor das modalidades de transporte público coletivo e mobilidade ativa. Para isso, foram realizadas as seguintes atividades:

- COLETA E ANÁLISE DOS DADOS DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DE 2018;
- COLETA E ANÁLISE DOS DADOS PLANEJADOS PARA 2019 NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL;
- COLETA E ANÁLISE DOS DADOS DOS PLANOS PLURIANUAIS 2014-2017 E 2018-2021;
- COLETA E ANÁLISE DOS DADOS DOS FUNDOS MUNICIPAIS QUE CONTÊM ALGUMA DESTINAÇÃO RELACIONADA À MOBILIDADE URBANA.

A principal fonte de informações utilizada foi a base de execução orçamentária da cidade de São Paulo, disponibilizada em formato aberto pela Secretaria Municipal da Fazenda na sua página na internet. A base está desagregada por ação orçamentária e traz para cada uma delas toda a classificação da despesa (funcional, programática, de natureza e elemento) e os valores correspondentes a todo o ciclo orçamentário: valor orçado, atualizado, congelado (contingenciado), liquidado e pago.

A disponibilização e a granularidade das informações conferiram ampla liberdade para construir uma base de dados que tivesse como referência o conceito de gasto em modais (o principal objetivo do trabalho). Para isso, foi utilizada uma combinação das classificações funcional e programática em linha similar ao proposto como modelo ideal em pesquisa nacional sobre mobilidade urbana. Para a classificação por modais, a primazia foi dada à classificação programática. Dessa forma, foram selecionadas as ações contidas no programa Melhoria da Mobilidade Urbana Universal. Adicionalmente, foram incorporados dados relativos à “Pavimentação e recapeamento de vias” que estava sob a chave de “Requalificação e promoção da ocupação dos espaços públicos”, além dos dados sobre “Reforma e acessibilidade em passeios públicos” que estavam sob “Direitos da pessoa com deficiência”.





Em seguida, foram excluídos os gastos relacionados a: (i) administração da unidade; (ii) serviços de TI; e (iii) previdência complementar, cujas características não foram consideradas primordiais para a análise em razão de não estarem diretamente vinculadas às redes de mobilidade. Após essa etapa de preparação das bases de dados, com as exclusões mencionadas acima, foi realizada uma categorização no sentido de dividir o que estava sendo orçado que tinha um vínculo mais forte com a mobilidade motorizada individual, com a mobilidade ativa (que se traduz apenas em políticas para bicicleta) e com o transporte coletivo, em especial ônibus. O mesmo procedimento foi realizado tanto para as bases de execução orçamentária como para as bases dos Plano Plurianuais. Os resultados do primeiro tratamento estão apresentados na Figura 1.

FIGURA 1 RESUMO DOS GASTOS PÚBLICOS DISTRIBUÍDOS POR MODAIS

Modais	2018 - EXECUTADO		LOA 2019		PPA 2020		PPA 2021	
	Custeio	Investimento	Custeio	Investimento	Custeio	Investimento	Custeio	Investimento
A PÉ	-	1.301.698	-	85.131.280	-	52.252.009	-	73.254.566
BICICLETA	-	-	2.000	14.974.166	63.192	9.450.880	64.385	1.000
CARRO	941.448.282	293.630.211	1.347.472.527	301.378.707	947.908.537	211.991.413	991.974.741	99.443.468
COMPENSAÇÃO TARIFÁRIA	3.319.311.070	-	2.626.483.555	-	2.333.941.543	-	2.340.227.415	-
ÔNIBUS	289.516.423	104.808.360	252.741.975	258.832.251	375.011.646	715.123.380	375.011.646	563.703.790
TREM	-	-	2.000	-	2.000	-	2.000	-
TRANSPORTE ESCOLAR	172.736.587	-	243.010.168	-	250.043.261	-	260.044.991	-
TOTAL GERAL	4.723.012.362	399.740.270	4.469.712.225	660.316.404	3.906.970.179	988.817.682	3.967.325.178	736.402.824

Fonte: Prefeitura de São Paulo / Secretaria Municipal da Fazenda / Execução Orçamentária

Em seguida, foram excluídos gastos em transporte para pessoas com deficiência, por estarem na intersecção com outras políticas públicas, e gastos com transporte ferroviário, que não entraram na análise por serem valores irrisórios, além de não serem pagos em 2018. Finalmente, foram analisados os dados relacionados aos fundos municipais, notadamente o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (Fundurb) e o Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito (FMDT). No primeiro caso, os dados estão também disponibilizados na página da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL), contendo atas das reuniões, valores sobre a arrecadação do fundo e os balanços anuais. No segundo caso, não existem informações sobre as atas, mas os valores arrecadados e gastos estão disponíveis e foram utilizados para as análises que seguem.





HISTÓRICO DO INVESTIMENTO PÚBLICO POR MODOS DE TRANSPORTE

Considerando o elenco de gastos com modais no ano de 2018, nota-se a predominância dos gastos com automóvel nas escolhas e prioridades do orçamento público. Isso fica evidente no caso dos investimentos, justamente no espaço fiscal em que há maior discricionariedade na qual se refletem as escolhas políticas.

Na Figura 2, vemos que em 2018 as despesas de capital (investimentos) na rede de mobilidade urbana foram de R\$ 399 milhões, apenas 9% do valor total gasto para o ano. Pior, desse montante, 73,5% foram destinados para o transporte motorizado individual, com forte predominância de recapeamento de vias públicas. O contraponto a essa escolha é para a bicicleta, que não recebeu recursos, e para a mobilidade a pé, que recebeu apenas pouco mais de R\$ 1 milhão. Tal distribuição apresenta grande disparidade com a distribuição pela qual o paulistano se movimenta na cidade, conforme pode ser observado na Figura 3.

Nas despesas de custeio, o principal montante investido refere-se ao subsídio das tarifas de ônibus, identificadas nas bases de dados orçamentários como compensação tarifária. Nesse caso, embora seja um custo com pouca flexibilidade por parte do governo, é necessário reconhecer que se trata de um contrato vencido cuja renovação vem sendo postergada pela administração pública municipal.

FIGURA 2 DESPESAS DE INVESTIMENTO E CUSTEIO SEGUNDO MODAIS, EM 2018

Modais	Custeio	%	Investimento	%	Total	%
A PÉ	-	0%	1.301.698	0%	1.301.698	0%
BICICLETA	-	0%	-	0%	-	0%
CARRO	941.448.282	20%	293.630.211	73%	1.235.078.493	24%
COMPENSAÇÃO TARIFÁRIA	3.319.311.070	70%	-	0%	3.319.311.070	65%
ÔNIBUS	289.516.423	6%	104.808.360	26%	394.324.783	8%
TREM	-	0%	-	0%	-	0%
TRANSPORTE ESCOLAR	172.736.587	4%	-	0%	172.736.587	3%
TOTAL GERAL	4.723.012.362	100%	399.740.270	100%	5.122.752.632	100%

Fonte: Prefeitura de São Paulo / Secretaria Municipal da Fazenda / Execução Orçamentária





FIGURA 3 COMPARAÇÃO ENTRE INVESTIMENTOS EM 2018 E USO DOS MODAIS

Modais	Valor Investido em 2018	% de população que usa o modal
A PÉ	0%	31%
BICICLETA	0%	3%
AUTOMÓVEL	73%	21%
ÔNIBUS	26%	41%
TOTAL GERAL	100%	-

Fonte: Prefeitura de São Paulo / Secretaria Municipal da Fazenda / Execução Orçamentária; CEBRAP / Pesquisa Impacto social do uso da bicicleta em São Paulo.

GASTOS SEM PLANEJAMENTO: DESALINHAMENTO ENTRE PPA E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Atualmente os gastos públicos em mobilidade urbana, em especial os investimentos, não seguem nenhum instrumento de planejamento. Não estão alinhados com os conceitos e diretrizes do Plano Diretor Estratégico, não perseguem as metas do Plan-Mob e não atendem ao estabelecido no regramento dos fundos. O que é ainda pior, nem sequer seguem o que a própria administração estabeleceu como horizonte no Programa de Metas 2017-2020 e, sobretudo, no Plano Plurianual 2018-2021.

Na análise do Plano Plurianual 2018-2021, fica evidente uma distribuição distinta por modal do que vem sendo executado, conforme a Figura 4. A execução orçamentária, no entanto, nem de longe segue o planejado pelo PPA. As diferenças entre planejado e executado são expressivas. Os dados relativos ao orçamento executado e o PPA 2018-2021 demonstram que existe um movimento da atual gestão de estar mais próximo das metas de investimentos em políticas que beneficiam os veículos motorizados individuais. Por outro lado, políticas que beneficiam a bicicleta não tiveram em 2018 nenhum centavo gasto em relação ao que estava previsto. As relacionadas à infraestrutura para mobilidade a pé tiveram menos de 5% do orçamento executado. Já as políticas para transporte coletivo (ônibus) tiveram um nível de execução abaixo de 50% em relação ao que havia sido orçado. A compensação tarifária, por outro lado, recebeu mais de 40% do que havia sido previsto no PPA.





FIGURA 4 VALORES ORÇADOS E VALORES PREVISTOS PARA O ANO DE 2018

Modal	executado	previsto	deixou de executar	executou
A pé	1.301.698,31	38.760.181,00	97%	3%
Bicicleta	-	9.055.681,00	100%	0%
ônibus	361.998.517,97	1.024.220.172,00	65%	35%
Motorizado Individual	1.267.404.758,34	1.259.383.572,00	0%	101%
Transporte Escolar	172.736.587,16	231.276.258,00	25%	75%
Compensação tarifária	3.319.311.070,40	2.342.987.676,00	0%	142%

Fonte: Prefeitura de São Paulo / Secretaria Municipal da Fazenda / Execução Orçamentária e Plano Plurianual.

A tabela acima nos mostra que mais de 100% do valor orçado para políticas que beneficiariam o transporte motorizado individual foram efetivados. Por outro lado, políticas que beneficiariam o transporte coletivo tiveram apenas 35% do seu valor orçado efetivados. Para mobilidade ativa, 3% foram executados do que havia sido orçado, e apenas em mobilidade a pé.

Em suma, chama a atenção que a menor diferença entre o valor orçado e o valor executado esteja nas políticas para veículos motorizados individuais. O valor gasto com políticas para melhoria e circulação de automóveis é 3,5 vezes maior do que o valor gasto como políticas para o transporte público em 2018. Além disso:

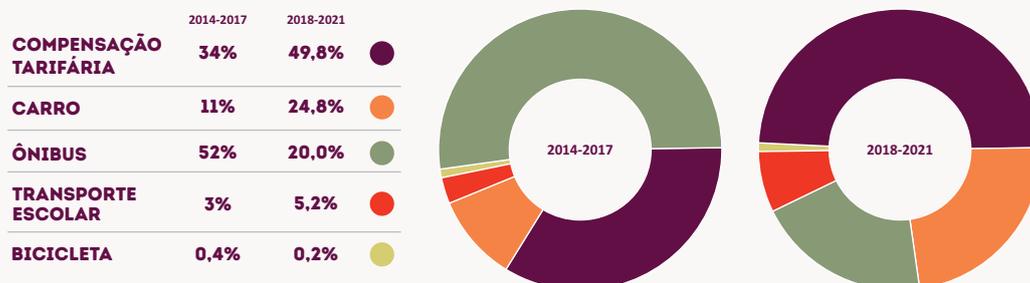
- Políticas para bicicleta não receberam 1 centavo ao longo do ano de 2018 e só houve requalificação/manutenção de ciclovias onde houve recapeamento da via para os automóveis;
- O valor previsto para obras que melhoram as condições para os automóveis, em relação ao valor previsto para o ônibus, é 70% maior em 2019, 6% maior em 2020 e 16% maior em 2021;
- Dos projetos que tiveram valor pago em 2018, aqueles relativos à mobilidade a pé foram os que tiveram a menor proporção efetivada em relação ao orçamento (3%);

É certo que, embora não tenha seguido o próprio planejamento, o executivo municipal já tem antecipado em seu Plano Plurianual uma importância relativa maior para o motorizado individual. Comparativamente ao PPA anterior a participação desse modal é aumentada em 15 p.p., conforme a Figura 5.





FIGURA 5 DISTRIBUIÇÃO DOS GASTOS PREVISTOS
SEGUNDO MODAIS – PPA 2018-2021-PPA 2014-2017



Fonte: Secretaria da Fazenda / Planos Plurianuais.

Da mesma forma, o valor previsto para obras que melhoram as condições para os automóveis, em relação ao valor previsto para a mobilidade a pé, é 25 vezes maior em 2019, 22 vezes maior em 2020 e 15 vezes maior em 2021. O valor previsto para obras que melhoram as condições para os automóveis é maior do que a soma do que está previsto para mobilidade a pé, bicicleta e ônibus em todo o PPA.

IMPORTANTE INSTRUMENTO PARA INVESTIMENTOS EM MOBILIDADE, O FUNDURB NÃO TEM CUMPRIDO SEU PAPEL

Um importante instrumento para a viabilização de investimento em mobilidade urbana, dentro do conceito consagrado pelo Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo, é a utilização da Outorga Onerosa do Direito de Construir, cujos recursos são depositados no Fundurb. Criado pelo PDE de 2002 e reestruturado no PDE de 2014, o Fundurb já arrecadou, desde 2005 (quando começou a operar), R\$ 2,7 bilhões em valores correntes, ou R\$ 3,6 bilhões em reais de dezembro 2018.

O uso dos recursos está vinculado a gastos predeterminados pelo PDE, e eles só podem ser utilizados para investimentos, sendo vedadas despesas de custeio. Os gastos devem também seguir diretrizes e objetivos do PDE e ter como referência o Programa de Metas. O Plano Diretor Estratégico estabelece ainda, nos seus artigos 340 e 341, que 30% dos recursos arrecadados sejam destinados para implantação dos sistemas de transporte público coletivo, cicloviário e de circulação de pedestres.





Além de haver regras para sua destinação, os mecanismos de governança do Fundurb são determinados em lei e regulamentados em decretos. Sua administração é definida por um conselho gestor paritário que tem funções deliberativas importantes, como a de aprovar o plano de aplicação de recursos e a prestação de contas, bem como autorizar a transferência de potencial construtivo que, no limite, implica renúncia de receita por parte da municipalidade.

O PRESIDENTE DO FUNDURB É INDICADO PELO PREFEITO E TEM O VOTO DE MINERVA. A COMPOSIÇÃO DO CONSELHO É A SEGUINTE:

CINCO REPRESENTANTES DE ÓRGÃOS PÚBLICOS:

- Gabinete do Prefeito
- Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (presidência)
- Secretaria Municipal da Fazenda
- Secretaria Municipal da Justiça
- Secretaria Municipal de Gestão

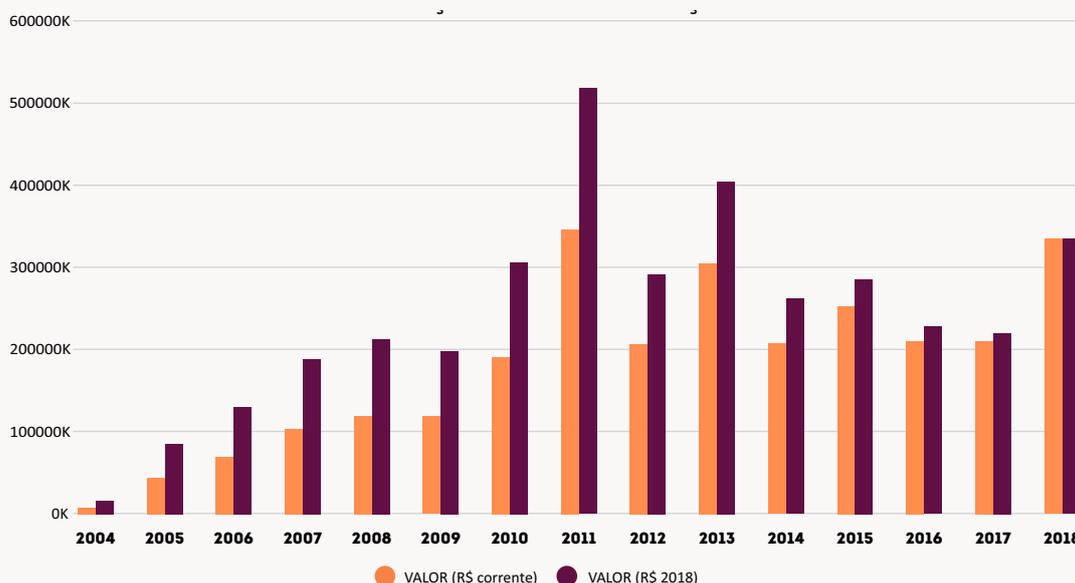
CINCO REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL:

- Conselho Municipal de Política Urbana (dois representantes)
- Conselho Municipal de Habitação
- Conselho Municipal de Transporte e Trânsito
- Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável





FIGURA 6 EVOLUÇÃO DA ARRECADAÇÃO DE OODC - 2004 A 2018



Fonte: Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento

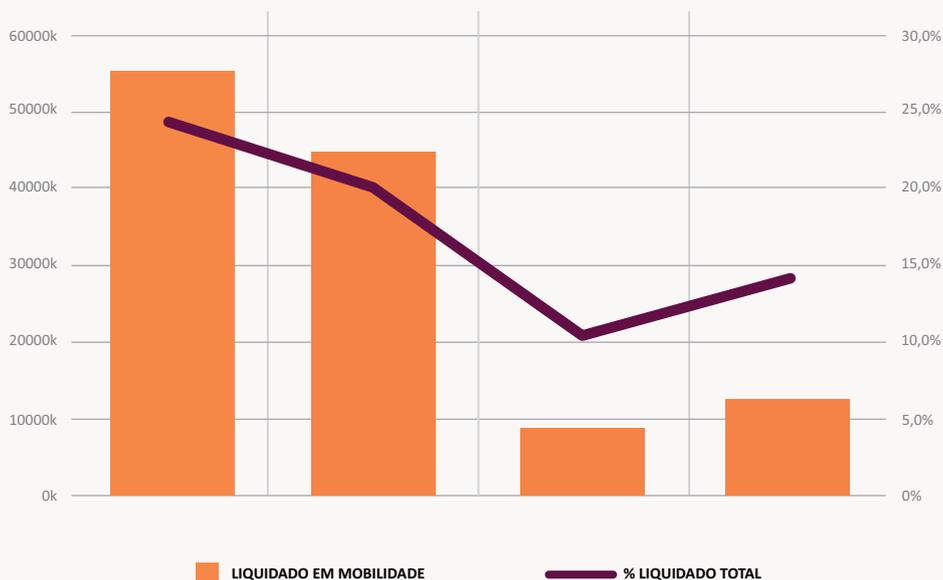
A governança deveria ser capaz de assegurar a coerência dos gastos em relação às prioridades estabelecidas pelo PDE e acompanhar o cumprimento do percentual mínimo dos gastos. No caso da mobilidade urbana, embora muito distante das necessidades de investimento na área dados os desafios da cidade de São Paulo, o montante poderia servir como um apoio importante para contribuir com a política de mobilidade urbana em médio e longo prazo. Nos anos seguintes à sanção do Plano de 2014, isto é, 2015, 2016, 2017 e 2018, o Fundurb arrecadou dos incorporadores privados pouco mais de R\$ 1 bilhão, conforme a Figura 6. Considerando os 30%, teríamos R\$ 300 milhões, uma média de R\$ 75 milhões por ano.

No entanto, tais valores não se confirmam na realidade conforme se observa na Figura 7. Os dados mostram que o percentual de 30% não vem sendo cumprido. Desde 2015, os dados disponíveis na base de execução orçamentária mostram que foram liquidados pelo fundo R\$ 124,9 milhões em mobilidade urbana. Caso tivesse sido cumprido o limite, deveriam ter sido despendidos R\$ 301 milhões. Ou seja, com o não cumprimento do que é determinado pelo PDE, deixaram de ser investidos em mobilidade urbana nada menos do que R\$ 176 milhões em quatro anos. Apenas em 2018, quando o Fundurb arrecadou R\$ 303 milhões, deixaram de ser investidos R\$ 86,4 milhões.





FIGURA 7 VALORES LIQUIDADOS EM MOBILIDADE E PERCENTUAL SOBRE O TOTAL LIQUIDADADO PELO FUNDURB – 2015 A 2018



Fonte: Prefeitura de São Paulo / Secretaria Municipal da Fazenda / Execução Orçamentária

FIGURA 8 PROJETOS EM MOBILIDADE URBANA FINANCIADOS PELO FUNDURB – 2015 A 2018

ano	Projeto	aprovado	liquidado	%o
2015	Implantação e Requalificação de Corredores	48.789.289	43.837.718	90%
-	Implantação e Requalificação de Terminais de ônibus urbanos	46.737.937	11.739.954	25%
2016	Implantação e Requalificação de ônibus urbanos	19.915.097	15.689.808	79%
-	Reforma e Acessibilidade em Passeios Públicos	13.001.000	11.920.120	92%
-	Implantação e Requalificação de Corredores	25.705.027	18.722.790	73%
2017	Implantação e Requalificação de Terminais de ônibus urbanos	47.899.500	6.822.864	14%
-	Construção de Corredores de ônibus	20.712.084	2.202.008	11%
2018	Construção de Terminais de Ônibus	27.749.230	11.198.759	40%
-	Construção de Terminais de Ônibus	15.271.770	1.558.099	10%
-	Reforma e Acessibilidade em Passeios Públicos	17.048.585	1.301.698	8%

Fonte: Prefeitura de São Paulo / Secretaria Municipal da Fazenda / Execução Orçamentária





Por outro lado, a leitura dos projetos investidos aponta para a aderência ao estabelecido pelo Plano Diretor Estratégico como diretrizes para investimentos em mobilidade a partir desse fundo. Os projetos apontam para o transporte coletivo público e para os gastos com mobilidade a pé. No entanto, o pequeno montante mostra a insuficiência e a baixa densidade da discussão vis-à-vis as necessidades da rede de mobilidade da cidade de São Paulo.

A insuficiência dos gastos em mobilidade urbana pelo Fundurb, porém, parece não ter sido sentida no interior do conselho gestor paritário. Afinal, faltam vozes nessa instância que possam cobrar o cumprimento dos percentuais mínimos. Destaca-se, nesse sentido, a ausência de representação da Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes no conselho do fundo. Ademais, embora exista a previsão de um representante do Conselho Municipal de Transporte e Trânsito (CMTT), não houve registro de presença entre as atas analisadas e faltou a participação da sociedade civil nas discussões realizadas.

INVESTIMENTOS DO FMDT CONCENTRADOS NO RECAPEAMENTO

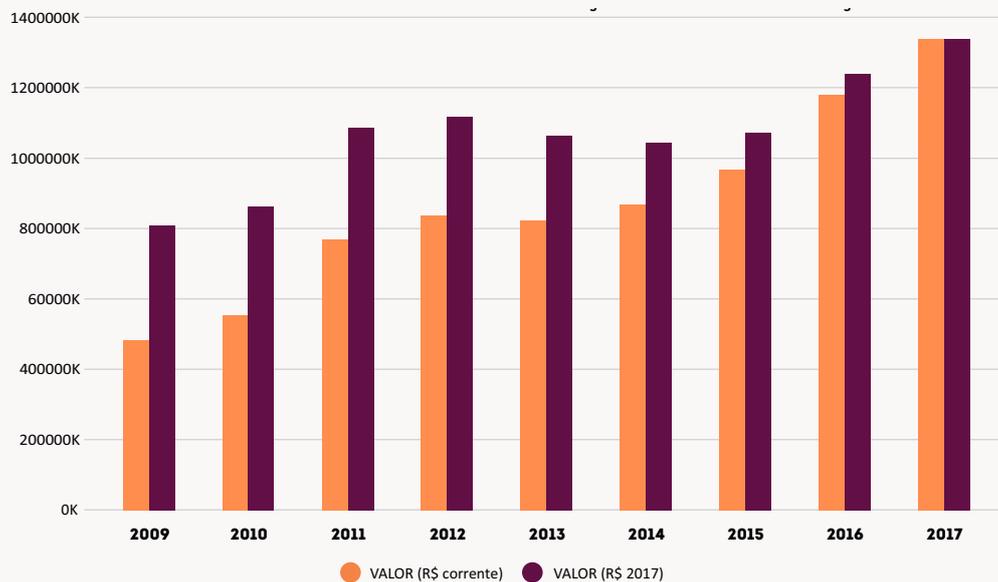
O Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito (FMDT) foi criado em 2007, durante a gestão Kassab, e regulamentado em 2008. Ele recebe a verba originária das multas de trânsito aplicadas na cidade, mas seus recursos também podem ter como origem transferência, empréstimos ou doações, bem como os valores advindos dos Polos Geradores de Tráfego (PGTs). Os recursos são aplicados, essencialmente, em sinalização, engenharia de tráfego, fiscalização e educação de trânsito, e integram o orçamento anual da Prefeitura do Município de São Paulo (Decreto 49.399/2008). O FMDT é gerido por um conselho composto exclusivamente por membros do Poder Executivo, formado pelos secretários/diretores/presidentes dos seguintes órgãos: Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes (SMT); Gabinete do Prefeito; Secretaria do Governo Municipal (SGM) – dois membros; Secretaria Municipal da Fazenda (SF) – dois membros; Secretaria Municipal de Justiça (SMJ); e Secretaria Municipal de Gestão (SG). Há obrigatoriedade de reunião mensal para deliberação a respeito do uso dos recursos arrecadados. As atas das reuniões, porém, não estão disponibilizadas na página da Prefeitura. Solicitada via Lei de Acesso à Informação, a Prefeitura afirmou tratar-se de informações confidenciais.

Por arrecadar as multas da cidade de São Paulo, o fundo é um mobilizador de recursos importante (o maior dos discutidos no presente documento). De 2009 a 2017, de acordo com os balancetes disponibilizados, o FMDT arrecadou R\$ 7,7 bilhões em valores correntes (ou R\$ 9,5 bilhões em valores de 2017). Apenas em 2017, o fundo arrecadou R\$ 1,3 bilhão.





FIGURA 9 EVOLUÇÃO DA ARRECADAÇÃO DO FMDT



Fonte: Secretaria Municipal de Mobilidade e Transporte

A destinação desse enorme montante de recursos, no entanto, não parece ter como elemento prioritário a mobilidade ativa nem o transporte público coletivo. Nesse sentido, um aspecto importante diz respeito à desvinculação dos recursos do fundo que, desde 2016, subtraiu R\$ 870 milhões de recursos para mobilidade urbana. A desvinculação dos recursos dos fundos municipais tornou-se possível após a publicação do Decreto Nº 57.380/2016. Nele, fica autorizada a Secretaria da Fazenda a dispor de 30% das receitas dos Fundos Municipais até 2023. O FMDT foi o principal afetado por esse decreto. Além disso, a destinação dos recursos segue, em grande medida os padrões apresentados para o orçamento em mobilidade urbana. Em 2018, o valor aplicado em transporte coletivo público foi de apenas 3%, nada para bicicleta nem para pedestres (exclusivamente).





FIGURA 10 VALORES APROVADOS E LIQUIDADOS DO FMDT SEGUNDO PROJETO/ATIVIDADE – 2018

Projeto Atividade	aprovado	Liquidado	%
Serviços de Engenharia de Tráfego	750.579.642	738.576.479	98,4%
Pavimentação e Recapeamento de Vias	302.431.247	244.392.722	80,8%
Manutenção e Operação do Controle e Fiscalização de Tráfego	143.255.148	114.779.946	80,1%
Manutenção de Vias e Áreas Públicas	120.000.000	80.202.873	66,8%
Manutenção e Operação da Sinalização do Sistema Viário	71.718.481	59.351.257	82,8%
Ampliação, Reforma e REqualificação de Corredores de Ônibus	63.545.298	45.397.854	71,4%
Manutenção e Operação de Sistemas de Informação e Comunicação	57.484.282	35.188.137	61,2%
Manutenção e Operação Semafórica	33.902.558	28.324.156	83,5%
Manutenção e Operação do Policiamento de Trânsito	33.704.330	21.917.806	65,0%
Tarifa de Arrecadação de Multas	10.000.000	8.048.392	80,5%
Recuperação e Reforço de Obras de Arte Especiais - OAE	15.855.725	2.936.582	18,5%
Intervenções no Sistema Viário	18.018.836	2.054.579	11,4%
Acessibilidade, Ampliação, Reforma e Requalificação de Terminais	2.600.00	56.964	2,2%

Fonte: Prefeitura de São Paulo / Secretaria Municipal da Fazenda / Execução Orçamentária

Novamente, a discricionariedade e as alternativas para as escolhas orçamentárias mostram-se significativas quanto se trata das despesas de capital (investimentos). Do montante arrecadado pelo fundo – R\$ 1,3 bilhão de reais –, apenas R\$ 294 milhões foram voltados para investimentos, dos quais nada menos do que 83% (R\$ 244 milhões) destinados para recapeamento. O processo de tomada de decisão da destinação do conselho, porém, não é público: como mencionamos, não há participação da sociedade civil no conselho e as atas de reunião não são disponibilizadas.





PRIORIDADE AO VIÁRIO, QUALIDADE DE PROJETO E INCERTEZAS SOBRE AS PERSPECTIVAS FUTURAS PARA OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS (OUCS) E PROJETOS DE INTERVENÇÃO URBANA (PIUS)

Aplicadas no município de São Paulo desde o início da década de 1990 (com um formato e uma denominação levemente diversos dos atuais), as Operações Urbanas Consorciadas foram consagradas na legislação urbanística brasileira pela Lei 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade. Elas são definidas no seu artigo 32 §1º e marcadas por três elementos: (i) “conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo poder público municipal”; (ii) “participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados”; (iii) “transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental”. No município de São Paulo, as OUCs estão regulamentadas pela Lei 16.050 (Plano Diretor Estratégico), embora as existentes tenham sido recepcionadas (não alteradas por essa lei). Existem, hoje, em São Paulo, quatro dessas operações em vigor: (i) Operação Urbana Centro; (ii) Operação Urbana Consorciada Água Branca; (iii) Operação Urbana Consorciada Faria Lima; e (iv) Operação Urbana Consorciada Água Espreiada.

As operações urbanas consorciadas são um sucesso de arrecadação de recursos, obtendo ao todo R\$ 7,2 bilhões, sendo: R\$ 2,5 bilhões na Faria Lima, R\$ 3,9 bilhões na Água Espreiada e R\$ 809 milhões na Água Branca. Grande parte dos recursos consumidos, no entanto, já foi despendida com tendência a priorizar intervenções voltadas ao motorizado individual, como, por exemplo, construção de túneis exclusivos para automóveis e motocicletas, conforme se observa na Figura 11. Na Água Espreiada, esse tipo de investimento consumiu R\$ 2,2 bilhões, ou 64% dos gastos realizados. O transporte público coletivo, por sua vez, responde por 11% dos gastos, relacionados aos aportes ao monotrilho. Já na OUC Faria Lima, os gastos com viário representam 44%, ou pouco mais de R\$ 680 milhões. Os investimentos no metrô, e seus R\$ 200 milhões, representam 13%; e as ciclovias, 3%. Em situação distinta está a Operação Urbana Consorciada Água Branca, cujo principal montante está vinculado às obras de drenagem (93,5%).





FIGURA 11 PRINCIPAIS PROJETOS E VALORES EXECUTADOS DAS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS

OUC	Projeto	Executado	%
ÁGUA ESPRAIADA	Prolongamento Av. Chucri Zaidan e Ponte Laguna	1.002.664.720	29%
	Prolongamento Av. Jornalista Roberto Marinho (viário)	857.775.066	25%
	HIS (em andamento)	646.447.753	19%
	Metrô - aporte de recursos para linha 17 Ouro	390.109.364	11%
	Complexo Viário Real Parque - Ponte Estaiada (Octávio Frias Filho)	342.024.960	10%
	Habitação de Interesse Social (Jd. Edite e Outros)	172.986.300	5%
	Parque do Chuvisco	32.776.068	1%
	Sistema Viário de Apoio Corredor Berrini	11.959.112	0%
	Total	3.456.743.343	100%
FARIA LIMA	Largo da Batata	440.407.413	29%
	Túnel Jorn. F. V. de Mello	213.313.413	14%
	Túnel Max Feffer	212.738.575	14%
	Metrô	200.000.000	13%
	HIS	164.546.273	11%
	Melhoramento Urbanístico da Av. Santo Amaro	102.466.131	7%
	Prolongamento Faria Lima com Ligação Funchal-Harol do Veloso	95.748.261	6%
	Boulevard Juscelino Kubitscheck	58.801.589	4%
	Odovia	47.478.806	3%
	Total	1.535.500.461	100%
ÁGUA BRANCA	Drenagem Córrego Água Preta e Sumaré	208.325.415	93,5%
	Desapropriações para Viário	13.975.335	6,3%
	HIS	478.932	0,2%
	Total	222.779.682	100%

Fonte: São Paulo Urbanismo / Diretoria de Operações Urbanas





Por escolha do Poder Executivo, os recursos das OUCs foram menos afetados pelo decreto de desvinculação. Desde 2016, foram retirados R\$ 99 milhões, sendo R\$ 41 milhões da Faria Lima, R\$ 42 milhões da Água Espraiada e R\$ 15 milhões da Água Branca. Em relação aos saldos existentes nessas operações, é importante destacar que: (i) em relação à Água Espraiada, o saldo é inferior ao conjunto de contratos em andamento; (ii) em relação à Faria Lima, existem R\$ 46 milhões a executar relacionados às ciclopassarelas; (iii) em relação à Água Branca, está pendente um gasto de R\$ 160 milhões com o prolongamento da Av. Auro Soares de Moura Andrade.

A partir de 2014, com a aprovação do PDE, os instrumentos urbanísticos (em especial as Operações Urbanas Consorciadas) ganharam uma nova concepção que pode ser definida resumidamente por duas características combinadas. De um lado, diferentemente do PDE anterior que definia de antemão os seus perímetros, o novo PDE estabeleceu um recorte territorial mais amplo para sua aplicação: a Macroárea de Estruturação Metropolitana. Da mesma forma, como não faz valer a autoaplicabilidade dos eixos de estruturação da transformação urbana nessa área, o novo PDE estabeleceu prazos para a apresentação dos projetos urbanos: 2015 para o Arco Tamanduateí; 2016 para o Arco Tietê; 2017 para o Arco Jurubatuba; e 2018 para o Arco Pinheiros. De outro lado, uma mudança importante foi a introdução do Projeto de Intervenção Urbana (PIU), instrumento pelo qual o poder público elabora o diagnóstico de um determinado território a fim de propor um ou mais instrumentos urbanísticos para viabilizá-lo.

Atualmente, após a retirada do projeto de lei do PIU Arco Tietê e a sinalização de baixa prioridade para o PIU Arco Tamanduateí (Bairros do Tamanduateí), o governo municipal aponta como preferência: (i) a realização de PIUs de menor escala e em maior quantidade; (ii) a prioridade para o PIU Arco Jurubatuba, na Zona Sul de São Paulo. A prefeitura de São Paulo, por meio da página gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br, disponibiliza o monitoramento dos PIUs em proposição e em andamento, refletindo a seguinte situação:

- **EM PROPOSIÇÃO:** Nações Unidas, Setor Central, PIU Arco Pinheiros, PIU Vila Leopoldina;
- **EM ANDAMENTO:** Terminal Capelinha, Terminal Campo Limpo, Vila Leopoldina (em discussão pública); Arco Jurubatuba e Bairros do Tamanduateí (encaminhamento jurídico)
- **EM IMPLANTAÇÃO:** Anhembi, Pacaembu, Terminal Princesa Isabel, Novo Entrepasto de São Paulo (Nesp).





Embora uma avaliação pormenorizada de cada projeto escape ao objetivo do presente trabalho, cabe tecer alguns comentários relacionados à interface com a mobilidade ativa e o transporte público coletivo do conjunto dos projetos. Em relação aos PIUs dos terminais urbanos, dois apresentam andamento mais avançado: Terminal Capelinha e Terminal Campo Limpo. Trata-se de concessões que estabelecem como obrigações do concessionário a manutenção dos terminais e a implantação de um programa de interesse público, tendo como contrapartida a exploração direta e indireta de edificações a serem construídas no terminal ou no perímetro de abrangência do projeto. Vale destacar, nesses casos, a presença de anexo de mapa cicloviário, indicando que o elemento se faz presente nas diretrizes de intervenção do PIU.

O PIU Jurubatuba, por sua vez, está vinculado a três Áreas de Intervenção Urbana (AIUs) e os valores previstos para 2019 foram publicados na Lei Orçamentária Anual (LOA). Considerando, porém, que sua execução demanda tanto da aprovação do PL 0204/2018 quanto da arrecadação de recursos por outorga onerosa, os valores apresentados para 2019 tratam apenas da intenção de distribuição dos recursos arrecadados. Cabe, assim, em caso de andamento do projeto, de aprovação pelo Conselho Gestor da efetiva distribuição dos recursos. Dito isso, destaca-se que a indicação apresentada na LOA aponta pela preferência dos gastos em transporte público coletivo (17,2% dos recursos), vias cicláveis e calçadas (11,6%), totalizando 28,8%, contra 8,6% das intervenções no sistema viário. Essa indicação, positiva, deve ser acompanhada à medida que o PIU for implementado.





FIGURA 12 DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS PREVISTOS PARA O PIU JURUBATUBA SEGUNDO PROJETO/ATIVIDADE – 2019

Projeto	orçado 2019	%
Construção de Unidade Habitacional	9.946.332	11,5%
Urbanização de Favela	9.946.332	11,5%
Construção de Corredores de Ônibus	7.459.749	8,6%
Construção de Terminais de Ônibus	7.459.749	8,6%
construção e Implantação de Parques e Unidades de Conservação	7.459.749	8,6%
Intervenções no Sistema Viário	7.459.749	8,6%
Reforma e Requalificação das Áreas Públicas	7.459.749	8,6%
Construção de Equipamentos Culturais	7.974.166	5,8%
Construção de Ciclovias, Ciclofaixas e Ciclorrotas	4.973.166	5,8%
Construção e Implantação de Equipamentos Públicos	4.973.166	5,8%
Reforma e Acessibilidade em Passeios Públicos	4.973.166	5,8%
Regularização Fundiária	4.973.166	5,8%
Desenvolvimento e Estudos de Projetos de Intervenção Urbana - PIU - ACJ	4.317.786	5,0%
Total Geral	86.376.025	100%

Fonte: Prefeitura de São Paulo / Secretaria Municipal da Fazenda / Execução Orçamentária.

Em suma, as OUCs são marcadas pela prioridade ao sistema viário, que, até hoje, consumiu o maior montante de recursos comparativamente aos outros modais. No entanto, elas mobilizam um montante não desprezível de recursos para o transporte público coletivo e para a mobilidade ativa – parte deles ainda a executar, o que aponta para a importância do acompanhamento das ações com os conselhos gestores. Ao mesmo tempo, deve-se atentar para o fato de que, pelas características do instrumento, o investimento em projeto é elevado (tanto em tempo quanto em recursos). Isso abre possibilidades para inovações em soluções urbanísticas para implementar infraestruturas de mobilidade, fato que deve também ser acompanhado e sugerido nas instâncias citadas. Já em relação aos PIUs, é importante mencionar que a eles não estão vinculados percentuais mínimos de gasto com mobilidade ativa e transporte público coletivo, embora nos valores previstos para o PIU Jurubatuba exista previsão de quase 30% para esse modais.





INFORMAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DISPONÍVEIS, MAS NECESSÁRIOS AJUSTES NA TRANSPARÊNCIA, EM ESPECIAL COM OS PGTS

De maneira geral, a situação relacionada à transparência das informações orçamentárias sobre mobilidade urbana em São Paulo pode ser considerada boa. Os dados relativos à execução orçamentária estão disponíveis em formato aberto e desagregados por projeto/atividade. Isso nos permitiu ir além da classificação funcional, isto é, computar apenas o que é definido como gasto em mobilidade, para avançar no sentido da classificação programática. As informações relacionadas aos fundos municipais também nos permitem acompanhar arrecadação e gasto com nível de detalhe suficiente para avaliar as prioridades orçamentárias para os modais de transporte. Destaque para o Fundurb, que disponibiliza atas das reuniões do conselho e um quadro detalhado das intervenções propostas e executadas, incluindo um arquivo georreferenciado das obras. Já no FMDT, ainda faltam alguns detalhes importantes, como as atas das reuniões e uma atualização mais constante dos dados sobre os gastos; até o fechamento deste estudo, as informações sobre 2018 ainda estavam disponíveis até outubro de 2018.

Em relação à dimensão territorial, não é possível fazer diretamente a regionalização dos gastos por meio da extração da execução orçamentária na cidade. Apenas os dados de execução do Fundurb, que contam com a execução detalhada por projeto, mais a disponibilização de arquivo georreferenciado, permite fazer os cálculos. Contudo, o Fundurb correspondeu a apenas 0,2% do total gasto, ou 3% se levarmos em consideração apenas o montante de investimentos.

A principal lacuna em relação à transparência das informações, no entanto, refere-se à aplicação dos Polos Geradores de Tráfego (PGTs). A Lei dos polos geradores de tráfego (Lei Municipal 15.150/2010, alterada pelas leis 16.642/17 e 16.801/18) dispõe sobre um conjunto de procedimentos necessários para a aprovação de empreendimentos identificados como geradores de impacto relevante sobre o sistema viário. Quando um empreendimento é enquadrado como PGT, dele são requeridas, para a expedição de alvarás de execução das obras e de funcionamento, medidas mitigadoras (e mais recentemente compensatórias), atestadas por dois documentos: (i) certidão de diretrizes, com conjunto de medidas a serem executadas pelo empreendimento; (ii) termo de recebimento e aceitação (parcial e definitivo). De acordo com a legislação, os instrumentos elegíveis devem aplicar as medidas mitigadoras e/ou compensatórias, não devendo ultrapassar 5% do valor global do empreendimento; ou, quando tais medidas não são necessárias ou inferiores a 1%, deve-se depositar os valores no FMDT. Os dados, porém, estão disponíveis apenas a partir das publicações no Diário Oficial do Município (D.O.M), o que não nos permite fazer uma avaliação abrangente do instrumento nem relacionar sua aplicação aos efeitos sobre a mobilidade ativa e sobre o transporte público coletivo.





CENÁRIOS FUTUROS PARA AS METAS DE MOBILIDADE URBANA

O ponto de partida para a construção dos cenários que serão apresentados a seguir são as metas do Plano Municipal de Mobilidade Urbana (PlanMob) de 2015, documento oficial que apresenta as políticas necessárias para melhorar a mobilidade urbana na cidade de São Paulo. São metas do PlanMob:

- 600 KM DE CORREDORES DE ÔNIBUS até 2028;
- 400 KM A MAIS DE INFRAESTRUTURA CICLOVIÁRIA até 2028;
- 250 MIL M² DE CALÇADAS REPARADOS E ADEQUADOS por ano até 2028; considerando a meta a partir de 2019, seriam 2,25 milhões de m² de calçadas.

A partir dessa referência e considerando o orçamento municipal somente, foram elaborados três cenários, conforme apresentado na Figura 1. No primeiro cenário, foi considerado o nível de investimentos anual necessário para que as metas do PlanMob sejam alcançadas no prazo. No segundo cenário, levou-se em conta a projeção da situação atual, isto é, dado o nível de gastos verificados em 2018, quanto tempo levaria para as metas do PlanMob serem alcançadas.

No terceiro cenário, apresentamos o nível de investimentos atual somado a um conjunto de medidas sugeridas. Primeiro, a efetiva aplicação dos 30% do Fundurb, considerando a média de arrecadação dos últimos quatro anos, que seria de R\$ 75 milhões/ano (média do Fundurb). Segundo, considerando a vinculação de 15% do FMDT (média de R\$ 1 bilhão por ano) para mobilidade ativa e transporte público coletivo (isto é, metade dos 30% que atualmente são destinados a investimentos). Já a distribuição para os modais seguiu a proporção das necessidades de investimento.

Os resultados apresentados na Figura 13 mostram, sobretudo, as consequências do nível atual de investimentos (cenário 2). A meta para mobilidade a pé só seria cumprida em 2095; já a de corredores de ônibus levaria 164 anos para ser atingida; e a de vias cicláveis nunca seria alcançada. Temos, dessa forma, uma ideia de que a política de priorização dos gastos para recapeamento deixa de atender a maior parte da população, até mesmo das futuras gerações de habitantes de São Paulo. O cenário 3 por outro lado, mostra ser possível uma alteração das perspectivas para a cidade no futuro, sobretudo no que se refere à mobilidade ativa, cujas metas são plenamente alcançáveis num futuro próximo. Já em relação aos corredores de ônibus, o montante necessário extrapola a capacidade de financiamento da cidade de São Paulo, mesmo





mobilizando ativamente os instrumentos disponíveis. Sua solução exigiria, portanto, a análise de outras alternativas. Parte da solução passaria, necessariamente, pela captação de empréstimos de longo prazo. Só assim seria possível atender a contento os usuários de transporte coletivo público, principalmente de ônibus.

FIGURA 13 CENÁRIO DE INVESTIMENTOS E METAS PARA MOBILIDADE URBANA

cenário	Descrição	Modal	Investimento Anual (x1000)	Alcance da Meta
1	NÍVEL IDEAL DE INVESTIMENTOS	A pé	12.000	2028
		Bicicleta	8.889	2028
		Ônibus	2.246.168	2028
		Total	2.267.057	2028
2	NÍVEL ATUAL DE INVESTIMENTOS	A pé	1.425	2095
		Bicicleta	0	NUNCA
		Ônibus	123.000	2183
		Total	124.425	2183
3	NÍVEL DE INVESTIMENTOS COM MAIOR PARTICIPAÇÃO DOS FUNDOS	A pé	12.000	2020
		Bicicleta	8.889	2020
		Ônibus	348.000.000	2077
		Total	348.020.889	2077





CONSIDERAÇÕES FINAIS

RECOMENDAÇÕES PARA INCIDÊNCIA POLÍTICA

O conjunto de achados identificados ao longo do estudo nos permite apontar algumas recomendações relacionadas à ação política e a incidência no debate público pelas organizações que atuam em defesa de uma nova matriz para a mobilidade urbana. Dirige-se sobretudo ao cumprimento do que foi pactuado pelo Executivo, Legislativo e sociedade civil nos processos participativos do Plano Diretor Estratégico e no PlanMob.

SENSIBILIZAR A SOCIEDADE PAULISTANA PARA AS IMPLICAÇÕES TRÁGICAS DAS ATUAIS ESCOLHAS ORÇAMENTÁRIAS PARA O FUTURO DA CIDADE

DIAGNÓSTICO

O presente estudo verificou um nível de investimentos irrisório e prioridade para o transporte motorizado individual. Dos gastos em mobilidade urbana, apenas 8% são para investimentos (R\$ 400 milhões). Só para corredores, seriam necessários R\$ 1,8 bilhão/ano para cumprir a meta do PlanMob. Já em relação aos investimentos, constatou-se que 81% deles foram dedicados ao transporte individual motorizado. Considerando que, entre os que ganham até R\$ 1.908, 72,7% das viagens na região metropolitana de São Paulo (uma aproximação para o padrão de viagens do município) são realizados de modo coletivo (Metrô OD 2017), depreende-se que as escolhas orçamentárias, nesse caso, não priorizaram os mais pobres.

AÇÕES

- Pautar a priorização do transporte público coletivo e da mobilidade ativa nas leis orçamentárias;
- Cobrar percentuais maiores na execução de 2019;
- Oficiar o Poder Executivo e órgãos de controle externo sobre o descumprimento do PlanMob.





MASSIFICAR A MENSAGEM DOS GASTOS SEM PLANEJAMENTO NA MOBILIDADE URBANA EM SÃO PAULO

DIAGNÓSTICO

Gastos sem planejamento: desalinhamento entre PPA e execução orçamentária. A administração municipal não está seguindo o seu próprio planejamento, sem nenhuma justificativa. Em 2018, executou 0% do previsto para bicicleta e apenas 35% do previsto para ônibus. Enquanto isso, o motorizado individual recebeu 101% dos recursos e a compensação tarifária 142%.

AÇÕES

- Oficiar o órgão de controle: o PPA não está sendo cumprido em São Paulo;
- Formalizar explicações do governo sobre o não cumprimento do PPA.

ASSEGURAR OS PERCENTUAIS MÍNIMOS PARA MOBILIDADE URBANA NO FUNDURB, NOS TERMOS DOS ARTIGOS 340 E 341 DO PDE

DIAGNÓSTICO

Importante instrumento para investimentos em mobilidade, o Fundurb não tem cumprido seu papel. O percentual mínimo do Fundurb em mobilidade não está sendo respeitado. Somados os anos pós-plano diretor, deixaram de ser investidos R\$ 176 milhões (diferença entre o percentual obrigatório e o efetivamente gasto). Só em 2018 foram R\$ 86 milhões a menos do que o obrigatório. Além disso, não há representação da mobilidade no conselho: o Secretário de Mobilidade está fora e o representante do CMTT não vai às reuniões.

AÇÕES

- Definir representantes mais ativos do CMTT no conselho do Fundurb;
- Pautar apresentação e justificativa no Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU) sobre gastos em mobilidade;
- Pactuar decreto de regulamentação dos gastos no Fundurb para mobilidade urbana;
- Suspender os processos de transferência de potencial construtivo;
- Suspender a proposta de desconto da outorga onerosa do direito de construir (revisão do zoneamento).





ASSEGURAR O USO DOS RECURSOS DO FMDT PARA OS MODAIS DE MAIOR USO NA CIDADE, MOBILIDADE ATIVA E TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO

DIAGNÓSTICO

Os investimentos do FMDT concentrados no recapeamento. O fundo arrecadou, em 2017, R\$ 1,3 bilhão, magnitude que pode ajudar a cidade a enfrentar seus desafios para mobilidade urbana. A prioridade absoluta, porém, é o automóvel. Isso fica claro nas decisões de investimento: em 2018, apenas R\$ 294 milhões foram destinados para investimentos; destes, 84% foram destinados para o programa de recapeamento. Além disso, a desvinculação afetou fortemente o FMDT; desde 2016, R\$ 870 milhões foram desvinculados e utilizados para outras funções.

AÇÕES

- Defender a revogação do Decreto nº 57.380/2016, que tira recursos expressivos da mobilidade urbana em São Paulo;
- Desenvolver projeto de lei para adequar o uso dos recursos aos modais mais utilizados na cidade, vinculando parte deles à mobilidade ativa e ao transporte público coletivo.

TRABALHAR PARA A EXECUÇÃO DOS GASTOS PREVISTOS PARA MOBILIDADE ATIVA NAS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS

DIAGNÓSTICO

As operações urbanas consorciadas têm obras viárias como principal objeto de intervenções. Ainda assim, puderam abrigar gastos importantes para mobilidade ativa (ciclovias da Faria Lima) e ajudaram a financiar obras de transporte público, como metrô e monotrilho.

AÇÃO

- Incidir nos conselhos gestores, especialmente Faria Lima, para cumprir gastos previstos com as ciclopasseiras dos rios.



