

GASTOS PÚBLICOS EM MOBILIDADE URBANA NO BRASIL

 **FGV EAESP**

*CENTRO DE ESTUDOS
EM SUSTENTABILIDADE*



GASTOS PÚBLICOS EM MOBILIDADE URBANA NO BRASIL

Mapeamento e discussão sobre gastos públicos
em mobilidade urbana no Brasil

Centro de Estudos de Sustentabilidade da Fundação Getulio Vargas
(FGVces)

Junho de 2018



EXPEDIENTE

Realização

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
Centro de Estudos em Sustentabilidade (FGVces)

Coordenação Geral

Mário Monzoni

Coordenação Adjunto

Paulo Branco

Coordenação Executiva

Annelise Vendramini

Equipe

Paula Peirão e Natalia Lutti Hummel

Coordenação Técnica

Gustavo Andrey Almeida Lopes Fernandes e
Ivan Filipe de Almeida Lopes Fernandes

Equipe

Laura Angélica Moreira Silva

Assistentes de Pesquisas

Alexandre Handfas; Flávia Souza Silva; Marcos Gonzalo; Tania Otho;
Vinicius Franco Tambourgi

Projeto Gráfico e Diagramação

Bel Brunharo

Apresentação

Este trabalho é resultado de uma iniciativa conjunta do Centro de Estudos em Sustentabilidade, da Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (FGVces)¹ e o Instituto de Energia e Meio Ambiente (IEMA)², com o apoio da Oak Foundation e do Instituto Clima e Sociedade (iCS), para levantar e analisar o volume de recursos financeiros públicos destinados à mobilidade urbana. Esse levantamento abarcou o período de 2006 a 2016 para os governos municipais das regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro; governos estaduais de São Paulo e Rio de Janeiro e para o governo federal.

A Mobilidade Urbana pode ser entendida, de acordo com a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei 12.587/2012), como o “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”³. Esse tema tem ganhado relevância no cenário da política pública dada a rápida expansão das metrópoles e de seus desafios nas últimas décadas. Por ser um fator fundamental no direcionamento do desenvolvimento das cidades, a mobilidade urbana, quando bem planejada, com sistemas integrados e sustentáveis garante o acesso das pessoas às cidades e promove igualdade, qualidade de vida e desenvolvimento econômico⁴. Com características de bem coletivo que se expressam territorialmente, a garantia de condições adequadas de mobilidade urbana é percebida como atribuição dos governos, mais especificamente em nível local, nos quais os desafios e soluções ocorrem de fato.

A contabilidade pública, por sua vez, é um tema mais antigo, sendo estabelecida na década de 1960, quando as cidades ainda abrigavam pouco mais de 30% da população mundial⁵. Desde então, funciona ancorada nas mesmas bases, com desafios importantes relativos à transparência e sistematização de dados, e que não necessariamente conversam com as problemáti-

cas sociais, econômicas e ambientais da atualidade, tais como a mobilidade urbana.

Assim, a contribuição deste estudo está em promover o diálogo entre esses dois mundos – a mobilidade urbana e a contabilidade pública – a partir do esforço de possibilitar que não somente os entes públicos responsáveis, mas também toda a sociedade, conheçam a dimensão dos recursos financeiros investidos na mobilidade urbana e à cada uma das dimensões que a compõem.

De forma mais concreta, esta iniciativa visa i) esclarecer aspectos da contabilidade pública e da mobilidade urbana para promover a conexão entre estes; ii) definir e organizar os elementos de interesse público que compõem a mobilidade urbana; iii) levantar os gastos públicos de políticas relacionadas à mobilidade urbana nos âmbitos federal, estadual e municipal no período de 2006 a 2016; iv) refletir sobre os gastos mapeados em mobilidade urbana no Brasil; e v) apontar recomendações de estudos para avanço desta agenda.

Este estudo foi elaborado durante 2017 por meio de i) revisão bibliográfica, em particular sobre mobilidade urbana e contabilidade pública; ii) realização de quatro workshops com especialistas da área de mobilidade urbana; iii) análise documental dos orçamentos públicos de nível federal, além dos documentos de orçamento de níveis estaduais e municipais envolvidos nas regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro; iv) análises a partir de seis entrevistas realizadas com atores envolvidos na gestão de recursos financeiros públicos; v) reflexões com os parceiros de projeto; e vi) reflexões internas da equipe FGVces.

Os resultados são apresentados neste relatório divididos em cinco capítulos. O capítulo **1. Mobilidade urbana e gastos públicos: dois mundos** introduz os dois

temas que se encontram neste relatório a partir do pano de fundo comum que é a estrutura de governança brasileira. Em seguida, o capítulo **2. Abordagem metodológica** descreve as fases e os caminhos possíveis para esta pesquisa, apresenta os quadros analíticos que basearam a coleta e reflexão dos dados, assim como traz as limitações do estudo. O capítulo **3. Banco de Dados dos Gastos Públicos em Mobilidade Urbana** apresenta e analisa os resultados de volume de recursos destinados a mobilidade urbana no nível federal, estadual, e para as duas capitais das regiões metropolitanas estudadas. Os capítulos anteriores são insumos para o capítulo **4. Reflexões** que conclui com os achados deste trabalho, desafios tanto de ordem estratégica como de ordem processual, e traz recomendações. Por fim, o capítulo 5 traz as **referências bibliográficas**.

¹FGVces é um centro de pesquisa aplicada que desenvolve estratégias, políticas e ferramentas de gestão públicas e empresariais para a sustentabilidade, no âmbito local, nacional e internacional.

²IEMA é um *think-tank* dedicado a temas ambientais de e mobilidade urbana.

³(BRASIL, 2012, p. 1)

⁴(BRASIL, 2013)

⁵(United Nations, 2014)



Sumário

Apresentação	4
1. Mobilidade urbana e gastos públicos: dois mundos	8
1.1 Introdução à mobilidade urbana	9
1.1.1 Mobilidade urbana: a construção de um conceito	10
1.1.2 Política Nacional de Mobilidade Urbana	12
1.1.3 Desafios de cooperação entre governos	15
1.2 Introdução à contabilidade pública	16
1.2.1 Sistema contábil público	16
1.2.2 Como se dá o registro de gastos na prática: etapas, classificações e sistemas	19
2. Abordagem metodológica	22
2.1 Fases de desenvolvimento e estrutura do trabalho	23
2.2 Limitações do estudo	30
3. Banco de Dados dos Gastos Públicos em Mobilidade Urbana	30
3.1 Disponibilidade e robustez de informações de gastos públicos	30
3.2 Recursos destinados à mobilidade urbana: banco de dados	34
3.2.1 Federal	35
3.2.2 Estado de São Paulo	39
3.3.3 Estado do Rio de Janeiro	43
3.3.4 Município de São Paulo	46
3.3.5 Município do Rio de Janeiro	50
3.3.6 Resumo dos valores gastos em 2016	53
4. Reflexões	56
Recomendações para estudos posteriores	59
5. Referências Bibliográficas:	60
Anexo 1 – Funções e Subfunções do Governo	63
Anexo 2 – Proposta de Matriz de Análise dos Elementos da Mobilidade Urbana	66

Índice de figuras

Figura 1	O diálogo entre dois mundos	8
Figura 2	Etapas do gasto público	19
Figura 3	Estrutura do trabalho	23
Figura 4	Caminhos para a sistematização dos gastos públicos de acordo com os elementos da mobilidade urbana	25
Figura 5	Gastos absolutos anuais do governo federal por funções	35
Figura 6	Gastos anuais relativos aos gastos totais do governo federal por função	36
Figura 7	Gastos absolutos anuais do governo federal com as subfunções	37
Figura 8	Gastos anuais relativos aos gastos totais do Governo Federal por subfunção	38
Figura 9	Gastos anuais absolutos por função no Estado de São Paulo	39
Figura 10	Gastos anuais de Transporte absolutos e relativos aos gastos totais no Estado de São Paulo	40
Figura 11	Gastos absolutos anuais por subfunção do Estado de São Paulo	41
Figura 12	Gastos anuais relativos ao total do Estado de São Paulo por subfunção	42
Figura 13	Gastos anuais absolutos por função no Estado do Rio de Janeiro	43
Figura 14	Gastos anuais relativos aos gastos totais do Governo do Rio de Janeiro	44
Figura 15	Gastos absolutos anuais por subfunção do Estado do Rio de Janeiro	44
Figura 16	Gastos anuais relativos ao gasto total do Estado do Rio de Janeiro	45
Figura 17	Gastos anuais absolutos do município de São Paulo por função	46
Figura 18	Gastos anuais relativos aos gastos totais do Município de São Paulo por função*	47
Figura 19	Gastos anuais absolutos por subfunções no município de São Paulo	48
Figura 20	Gastos anuais relativos aos gastos totais por subfunção do município de São Paulo*	49
Figura 21	Gastos anuais absolutos do Município do Rio de Janeiro por função	50
Figura 22	Gastos anuais por função relativos ao gasto total do município* de Rio de Janeiro	51
Figura 23	Gastos anuais absolutos por subfunções no município do Rio de Janeiro	52
Figura 24	Gastos anuais relativos aos gastos totais do Município do Rio de Janeiro* por subfunção	53

1. Mobilidade urbana e gastos públicos: dois mundos

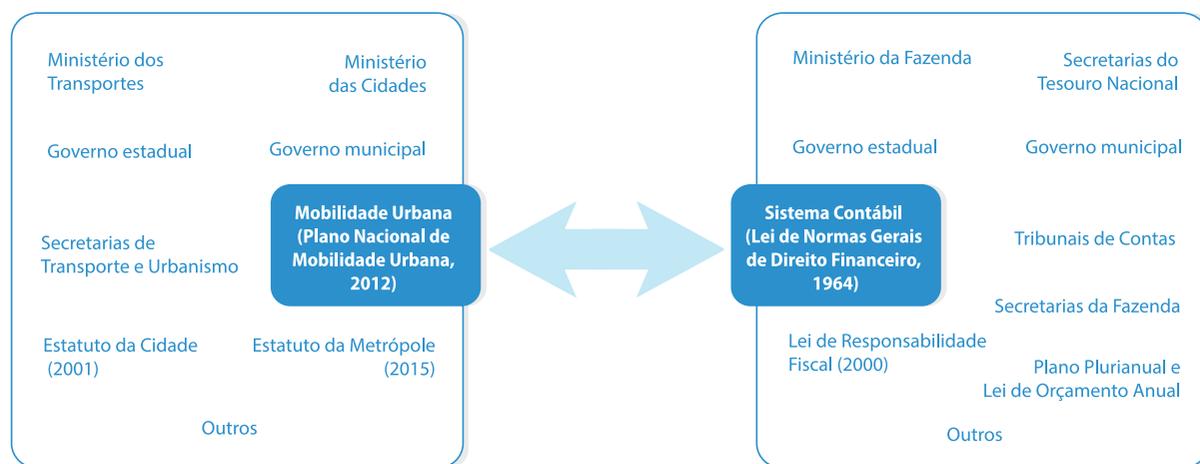
A mobilidade urbana ganha relevância no cenário da política pública dada a rápida expansão das metrópoles justamente por ser um fator fundamental no direcionamento do desenvolvimento das cidades capaz de promover igualdade, qualidade de vida e desenvolvimento econômico⁶. Dada sua importância para a coletividade e para a política de desenvolvimento urbano, a mobilidade urbana passou a ser tratada pelo Estado brasileiro como uma complexa rede de modos de transporte, de serviços e de infraestruturas que devem garantir os deslocamentos de pessoas e cargas no território do município. Assim, a Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana, de 2014, criou o **Sistema Nacional de Mobilidade Urbana** (art. 2º e 3º da Lei 12.587/2012) que tem grande dependência de recursos públicos para sua operação e desenvolvimento.

Os gastos públicos, por sua vez, são o meio pelo

qual os governos alocam recursos financeiros em determinadas políticas, territórios e setores para o cumprimento de suas funções e objetivos. São diversas as fontes desse recurso, assim como são diversos os sistemas nos quais são alocados. O registro e controle de tais alocações se dão no **Sistema Contábil Público**, regulamentado pela Lei federal nº 4.320 de 1964, que funciona em seus mecanismos próprios desde a década de 1960 e que não necessariamente conversa com as múltiplas ações que compõe as políticas de mobilidade urbana.

Este estudo visa promover o diálogo entre esses dois mundos – mobilidade urbana e contabilidade pública – a partir do levantamento e análise do volume de recursos financeiros públicos destinados às políticas de mobilidade urbana. Para tanto, este capítulo introduz ambos os temas já buscando algumas conexões entre eles.

Figura 1 - O diálogo entre dois mundos



Fonte: Elaboração própria, 2018.

⁶(BRASIL, 2013)

1.1 Introdução à mobilidade urbana

A urbanização – e seus desafios – é reconhecida como um dos principais vetores de transformação do século 20. O planeta passou por um rápido processo de urbanização nas últimas seis décadas. Em 1950, apenas 30% da população mundial vivia em áreas urbanas; em 2014 essa proporção passou para 54% da população, ou 3,9 bilhões de habitantes; e estima-se que em 2050, cerca de 66% da população – ou 6,3 bilhões de pessoas – residirá em cidades⁷. A população urbana quase dobra em um século e com ela o impacto da urbanização nos territórios nacionais.

A comunidade internacional reflete a preocupação com os impactos da urbanização na qualidade de vida das pessoas. Em 2016, na Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável – Habitat III, 167 países adotaram a Nova Agenda Urbana (NAU) que objetiva orientar a política para a urbanização pelos próximos 20 anos. Já a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS propõem metas e indicadores dedicados a tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis, especialmente no ODS 11⁸.

No Brasil, de acordo com a nova tipologia do IBGE adotada em 2017, cerca de 76% da população vive em municípios predominantemente urbanos, particularmente em grandes capitais⁹. Entre as Regiões Metropolitanas ou Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE), 28 possuem população superior a 1 milhão de habitantes e somam 97,9 milhões de habitantes, representando 47% da população brasileira. A Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) é a mais populosa, abrigando 21,4 milhões de habitantes ou aproximadamente 10% da população do país. A segunda é a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) com 12,4 milhões de habitantes, o equivalente a 6% da população brasileira (IBGE, 2017). As Nações Unidas (2014) estimam que, em 2030, a população urbana brasileira passará para 91%, mantendo a taxa de urbanização superior à de outros países como a Rússia (73%), a África do Sul

(61%), a China (47%) e a Índia (30%).

A transformação brasileira, em decorrência do processo de industrialização, a partir da década de 1950 para um país majoritariamente urbanizado e metropolitano, representou também mudanças nos padrões de deslocamento e acompanha imensos desafios, tais como:

- a dispersão territorial das cidades impõe grandes quantidades e distâncias de deslocamentos, tornando a população altamente dependente dos sistemas de transporte;
- concentração de locais de trabalho e lazer em zonas centrais enquanto a maior parte da população reside em áreas distantes dos centros;
- valorização maior dos terrenos em áreas mais desenvolvidas, o que obriga a população de classes mais baixas a ocupar áreas mais distantes, desprovidas de infraestrutura;
- insuficiência e inadequação da infraestrutura de transporte acarreta em congestionamentos e aumento no tempo de viagem;
- falta de qualidade do transporte público coletivo e políticas de incentivo faz crescer a migração dos usuários para o transporte individual motorizado;
- aumento de acidentes de trânsito e emissões de poluentes atmosféricos locais ou poluição sonora; entre outros.¹⁰

Portanto, para garantir à sociedade brasileira o direito à cidade e mobilidade, é preciso adotar uma política que oriente e coordene esforços, planos, ações e investimentos. Políticas territoriais, participação social, transparência e destinação de recursos financeiros

⁷ (United Nations, 2014)

⁸ (IBGE, 2017)

⁹ (IBGE, 2017)

¹⁰ (BRASIL, 2015) e (BRASIL, 2013)

são de vital importância para combater as disfunções urbanas, externalidades negativas e desigualdades territorial e social existentes no País¹¹.

O caminho para o enfrentamento da crise urbana está vinculado à articulação e à integração de esforços e recursos nos três níveis de governo – federal, estadual e municipal – e à atuação dos diferentes segmentos da sociedade¹².

1.1.1 Mobilidade urbana: a construção de um conceito

A mobilidade urbana conforme conhecemos hoje – composta por diferentes elementos que promovem o deslocamento das pessoas e carga na cidade – é um conceito que vem sendo construído e que tem natureza transdisciplinar, portanto, tratado por diferentes áreas do conhecimento. Para além da visão tradicional, focada nos transportes motorizados, públicos ou privados, cada vez mais o conceito busca abranger medidas que garantam os deslocamentos das pessoas nas cidades de forma mais humana, segura e sustentável.

Nesse sentido, as políticas de promoção à mobilidade urbana passam, por exemplo, pela qualidade das calçadas e iluminação de travessias para os pedestres, à presença de ciclovias que permitam aos ciclistas circular com segurança, além do investimento na melhoria dos sistemas de transportes públicos, como ônibus e metrô.

No Brasil, as políticas públicas de mobilidade urbana são objeto de diferentes normativas: desde a Constituição Federal, passando por instrumentos que dispõem sobre territórios urbanos até culminar na Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei federal nº 12.587 de 2012) e, por fim, nas leis, decretos e portarias que regulam os programas e ações dos demais entes federados na gestão de seus sistemas de mobilidade urbana.

A **Constituição Federal de 1937** foi a primeira a tratar dos transportes, ao definir a competência da União para legislar sobre os sistemas férreo, hídrico, aéreo ou rodoviário envolvendo dois estados ou outro país, sem fazer qualquer previsão em relação aos municípios. A **Constituição Federal de 1988**, ao tratar das competências legislativas dos entes federados estabelece, no artigo 22, que cabe exclusivamente ao governo federal legislar sobre o “trânsito e transporte” (inciso XI) e, no artigo 21, reserva a exploração dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros à União. Já para legislar sobre a prestação de serviços públicos de transporte intermunicipal, a competência é dos estados-membros, em razão de sua competência residual. Destacamos que a situação vivenciada por praticamente todas as regiões metropolitanas, inclusive a de São Paulo e a do Rio de Janeiro, são objetos deste estudo¹³.

Já o artigo 30 da Constituição Federal de 1988, por sua vez, atribui competência aos municípios para legislar sobre “assuntos de interesse local” (inciso I) e para “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial”.

A Constituição Federal, portanto, faz distinção entre a competência para legislar sobre trânsito e transporte, reservando-a privativamente à União, que assim garantirá a mesma base legal para os estados e municípios, consubstanciada no Código Brasileiro de Trânsito. Mas também reserva aos municípios a competência material para gerir e organizar serviços públicos de interesse local, dentre eles, o sistema de transporte público, bem como o uso da infraestrutura urbana voltada à mobilidade (assuntos de interesse local).

Um olhar ampliado de mobilidade urbana, trazendo meio urbano e sistema de transporte, aparece nos

artigos 182 e 183 da Constituição que determinam que a União é responsável por instituir as diretrizes para o desenvolvimento urbano, incluindo transportes urbanos. Tais diretrizes são estabelecidas posteriormente na Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (2004) que descreve princípios e normas para o Poder Público e garantias de participação da sociedade em geral na construção e na gestão das cidades.

Em 2001, pela primeira vez os arts. 182 e 183 da Constituição são regulamentados por meio do **Estatuto da Cidade** – Lei n. 10.257/2001 – que estabelece as diretrizes e os instrumentos da política urbana. O Estatuto da Cidade tem como objetivo principal garantir o direito à cidade como um dos direitos fundamentais das pessoas e o acesso às oportunidades que a vida urbana oferece. Nesse sentido, estabelece que a política urbana deve ser objeto de um planejamento extensivo, envolvendo planos de ordenamento do território integrados entre si, nas escalas nacional, estaduais, regionais, metropolitanas, municipais e intermunicipais. No âmbito municipal, o Estatuto da Cidade detalha a necessidade de envolvimento do planejamento urbano, ambiental, orçamentário, setorial e do desenvolvimento econômico e social, especificando que a gestão orçamentária, assim como todo o planejamento urbano, deve ser feita de forma participativa. O Plano Diretor é o principal instrumento instituído pelo Estatuto da Cidade, reunindo os demais instrumentos e estabelecendo como cada porção do território municipal cumpre sua função social¹⁴.

As regiões metropolitanas destacam-se no âmbito nacional em função da alta densidade demográfica, notável conurbação e funções consideradas urbanas e regionais, assim como a alta diversidade. A Lei Complementar 14 de 1973 criou as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Posteriormente essa lei foi recepcionada pela Constituição de 1988, em seu artigo 25º que diz que os estados e municípios têm a liberdade de criar, através de uma lei complementar, regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, bem como microrregiões, composta por municípios próximos. O objetivo é planejar e executar conjuntamente funções públicas de interesse comum, uma vez que

algumas temáticas ultrapassam os limites do município, como a mobilidade urbana, tornando necessário ações conjuntas para gerenciá-las.

A criação de regiões metropolitanas por legislação estadual, no entanto, não acarreta imediatamente a instalação de um nível de governança. O conselho em regiões metropolitanas constitui uma entidade pública de caráter territorial, tendo vinculado a si os órgãos de direção e execução, assim como entidades regionais e setoriais executoras das funções públicas de interesse comum, respeitando-se o planejamento e as medidas para a implementação.

A **criação de consórcios** entre os diversos entes federativos envolvidos tem se configurado como uma possibilidade de figura jurídica existente para viabilizar a gestão de nível regional. A Lei de Consórcios, Lei nº 11.107/2005 – regulamentada pelo Decreto 6.017 de 2007, cria a figura do consórcio público: pessoa jurídica de direito público e natureza autárquica ou direito privado sem fins lucrativos constituída para estabelecer relações de cooperação entre entes da federação, na realização de objetivos de interesse comum. Assim, de acordo com Emenda Constitucional nº19/1998, art. 241, cabe à União, aos estados e aos municípios definir, por meio de lei, os consórcios públicos de cooperação entre si, para a gestão associada dos serviços. De acordo com dados de 2015 do IBGE¹⁵, a maior parcela dos consórcios no Brasil é na área da saúde, provavelmente em função da natureza cooperativa do SUS. Cerca de 19,6% atuam em desenvolvimento urbano e 9,5% dos municípios brasileiros estão em um consórcio cujo interesse seja o transporte.

Dados os desafios específicos e crescentes das regiões metropolitanas, foi aprovado em 2015 o **Estatuto da Metrópole** – Lei 13.089/2015 – que estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos estados, normas gerais sobre o plano de desen-

¹¹(BRASIL, 2015)

¹²(BRASIL, 2013, p. 13).

¹³A Constituição Estadual de São Paulo prevê, em seu art. 158, que “em região metropolitana ou aglomeração urbana, o planejamento do transporte coletivo de caráter regional será efetuado pelo Estado em conjunto com os municípios integrantes das respectivas entidades regionais” e, no parágrafo único do mesmo artigo, que “caberá ao Estado a operação do transporte coletivo de caráter regional, diretamente ou mediante concessão ou permissão.

¹⁴(BRASIL, 2015)

¹⁵(IBGE, 2016)

volvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano. A aplicação das disposições dessa Lei é complementar ao Estatuto da Cidade, bem como as regras que disciplinam a política nacional de desenvolvimento urbano, a política nacional de desenvolvimento regional e as políticas setoriais de habitação, saneamento básico, mobilidade urbana e meio ambiente.

1.1.2 Política Nacional de Mobilidade Urbana

A Lei 12.587 de 3 de janeiro de 2012 estabelece a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU). A PNMU também atende ao disposto nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, é um dos eixos estruturadores da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano complementando o Estatuto da Cidade (2001), uma vez que este não dispõe de forma abrangente sobre mobilidade urbana.

Após 17 anos de tramitação, a aprovação da PNMU consiste em um importante marco na gestão das políticas públicas de mobilidade nas cidades brasileiras, com o objetivo de

[...]contribuir para o acesso universal à cidade, o fomento e a concretização das condições que contribuam para a efetivação dos princípios, objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano, por meio do planejamento e da gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana¹⁶.

O Sistema Nacional de Mobilidade Urbana (SNMU), por sua vez, é definido como “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 Município¹⁷”. Outra importante contribuição da PNMU é o detalhamento dos modos de transporte que fazem parte desse sistema: transporte urbano motorizados e não motorizados (art. 3º, §1); serviços de transporte urbano: de passageiros, de cargas, coletivo, individual, público e privado (art. 3º, §2); infraestruturas: vias e logradouros

públicos, estacionamentos, terminais e estações, sinalização viária, instrumentos de controle e arrecadação de taxas e tarifas e difusão de informações (art. 3º, §3). O conceito, portanto, vai além do sistema de transporte e abarca também infraestrutura urbana, entre outros elementos.

A PNMU dispõe dos princípios, diretrizes e objetivos para a gestão do SNMU, trazendo segurança jurídica aos entes envolvidos no planejamento e execução de políticas de mobilidade urbana. Assim, eventuais ações e investimentos da União, estados ou municípios podem ser contestados, caso contrariem tais diretrizes, ou ainda, caso não fortaleçam a adoção de medidas que priorizem modos não motorizados e coletivos de transporte em detrimento ao individual, conforme estabelece o art. 6º, II do PNMU.

Seus princípios são: acessibilidade universal; desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais; equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo; eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano; gestão democrática e controle social do planejamento e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana; segurança nos deslocamentos das pessoas; justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços; equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros; e eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana.

As diretrizes da PNMU (Art. 6) são:

- Integração com a política de desenvolvimento urbano e respectivas políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo no âmbito dos entes federativos;

- Priorização dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado;
- Integração entre os modos e serviços de transporte urbano;
- Mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas na cidade;
- Incentivo ao desenvolvimento científico-tecnológico e ao uso de energias renováveis e menos poluentes;
- Priorização de projetos de transporte público coletivo estruturadores do território e indutores do desenvolvimento urbano integrado; e
- Integração entre as cidades gêmeas localizadas na faixa de fronteira com outros países sobre a linha divisória internacional.

Por fim, os objetivos da PNMU (Art. 7) são:

- Reduzir as desigualdades e promover a inclusão social;
- Promover o acesso aos serviços básicos e equipamentos sociais;
- Proporcionar melhoria nas condições urbanas da população no que se refere à acessibilidade e à mobilidade;
- Promover o desenvolvimento sustentável com a mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos

dos deslocamentos de pessoas e cargas nas cidades; e

- Consolidar a gestão democrática como instrumento e garantia da construção contínua do aprimoramento da mobilidade urbana.¹⁸

Diretrizes para a regulação dos serviços de Transporte Público Coletivo

O art. 8º do PNMU traz em seus incisos as diretrizes que devem orientar a política tarifária do transporte público nos municípios e pode ser considerado uma das principais inovações da lei¹⁹.

Isso porque, parte importante do recurso orçamentário destinado ao Transporte Público Urbano é advindo do pagamento das passagens. Nesse sentido,

[...] nas cidades brasileiras, com exceção de São Paulo, que subsidia parte do Transporte Público Urbano (TPU) com recursos orçamentários, o custo total dos sistemas de TPU é remunerado pelo pagamento das passagens, salvo ainda as exceções de gratuidades específicas, financiadas com recursos orçamentários, como o caso do Rio de Janeiro ou do Distrito Federal, ou mesmo pequenos subsídios eventualmente existentes em outras cidades²⁰.

Se por um lado a política tarifária do transporte público é parte importante do orçamento para o transporte público urbano, por outro esta é também indicada como instrumento de ocupação equilibrada da cidade (art. 8º, inciso III), à medida que pode favorecer ou restringir o acesso dos cidadãos ao uso de bens e serviços locais.

Direitos dos Usuários

No sentido de transparência, os “municípios deverão divulgar, de forma sistemática e periódica, os impactos dos benefícios tarifários concedidos no valor das tarifas dos serviços de transporte público coletivo²¹”. Ao exigir critérios de transparência, produtividade e eficiência, busca-se maior clareza na alocação dos recursos financeiros, evitando seu uso indevido.

¹⁶(BRASIL, 2012, p. 1)
¹⁷(BRASIL, 2012, p. 1)

¹⁸(BRASIL, 2012) e (BRASIL, 2013)
¹⁹(BRASIL, 2013)
²⁰(BALBIM et al, 2013, p. 5).
²¹(BRASIL, 2012)

Ainda, a PNMU prevê no art. 15. a participação da sociedade civil no planejamento, fiscalização e avaliação da PNMU por meio de: participação de órgãos colegiados com representantes do Poder Executivo, da sociedade civil e dos operadores dos serviços; procedimentos sistemáticos de comunicação, de avaliação da satisfação dos cidadãos e dos usuários; e de prestação de contas públicas.

Atribuições da União, estados e municípios

Em seu capítulo IV, a PNMU estipula e detalha as atribuições da União, estados e municípios relacionadas ao SNMU.

Compete à União fomentar a implantação de projetos de mobilidade urbana, além de oferecer assistência técnica e financeira aos demais entes federados; prover os municípios de capacitação contínua; apoiar ações coordenadas entre estados e municípios e disponibilizar um sistema nacional de informações sobre mobilidade urbana.

A PNMU reitera o art. 178 da Constituição Federal atribuindo à União a função de apoiar e estimular ações coordenadas e integradas entre municípios e estados em áreas conurbadas, aglomerações urbanas e regiões metropolitanas destinadas a políticas comuns de mobilidade urbana²².

A mobilidade urbana das regiões metropolitanas, no entanto, apresenta grandes desafios principalmente dada a falta de integração na gestão metropolitana. Apesar de cada ente possuir atribuições específicas, é importante que União, estados e municípios trabalhem de forma conjunta e integrada para alcançar os objetivos da PNMU. O Estatuto da Metrópole, aprovado em 2015, tem o objetivo de contribuir para os desafios de coordenação entre os entes.

Aos estados cabe gerir e integrar os aglomerados urbanos e as regiões metropolitanas, além de prestar serviços de transporte coletivo intermunicipal urbano, embora tais atribuições possam ser delegadas aos municípios por meio de consórcio público ou convênio de cooperação, como forma de descentralizar a

gestão, promovendo o engajamento local. É também atribuição dos estados a adoção de incentivos financeiros e fiscais que reflitam na redução dos custos e no aumento da qualidade dos serviços de transporte público urbano²³.

Quanto aos municípios, cabe o planejamento e execução da política de mobilidade urbana e a organização e prestação de serviços de transporte público coletivo. A PNMU amplia e especifica as previsões da Constituição Federal, ao atribuir aos municípios a gestão da política de mobilidade urbana e regulamentação dos serviços de transporte urbano.

A competência de capacitar pessoas é compartilhada entre União e os municípios que devem, ainda, promover o desenvolvimento das instituições do setor como forma de fortalecer o sistema de mobilidade urbana. A PNMU vincula as atribuições previstas à disponibilidade financeira, à medida que menciona que os entes devem atuar no limite das respectivas leis orçamentárias (LDOs) e leis orçamentárias anuais (LOAs), além de observar a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Diretrizes para o planejamento e gestão dos sistemas de mobilidade urbana

O Plano de Mobilidade Urbana é o instrumento de efetivação da PNMU (Art. 24.) e deve ser elaborado pelos municípios acima de 20 mil habitantes, além de todos aqueles obrigados a elaboração do plano diretor na forma da lei, integrados ao plano diretor do município ou nele inseridos. Vale ressaltar que a PNMU determina que foco do Plano de Mobilidade Urbana deverá ser no transporte não motorizado e no planejamento da infraestrutura urbana destinada aos deslocamentos a pé e por bicicleta (§ 2º do art. 24).

O prazo dos municípios para elaborar os seus planos de mobilidade foi estendido para seis anos a partir da vigência da Lei (2015), sob pena de não receberem

²²(BRASIL, 2013)

²³(BRASIL, 2013)

recursos orçamentários federais destinados à mobilidade urbana. Entretanto, quatro anos depois da aprovação da PNMU, menos de 10% das cidades finalizaram seus planos diante da baixa capacidade técnica e institucional e baixa efetividade dos incentivos e punições em vigor para implementação da PNMU. Ainda relativo à implementação, um bom plano não corresponde necessariamente a bons projetos. Muitos planos de mobilidade ainda carecem de elementos estratégicos, tais como a integração com o planejamento metropolitano²⁴.

1.1.3 Desafios de cooperação entre governos

É evidente a natureza competitiva dos regimes democráticos contemporâneos, uma característica associada a existência de grande diversidade e, potencialmente, conflitos. O arcabouço legal e as atribuições legais são as mesmas para todos governantes do mesmo nível, apesar das grandes diferenças de contextos sociais e econômicos entre estes. Por exemplo, enquanto o município de São Paulo é o centro de uma megalópole, suas competências e responsabilidades legais são as mesmas que as de um pequeno município predominantemente rural. Esse se coloca como um elemento determinante para os desafios encontrados na formulação e implementação de políticas de mobilidade urbana que sejam flexíveis às necessidades de cada ação específica²⁵.

As formas de competição entre os níveis de governo, por um lado, podem favorecer a busca por inovações e melhor desempenho das gestões locais, já que eleitores comparam desempenho dos vários governantes. Por exemplo, prefeitos vizinhos buscam melhores soluções para problemas locais semelhantes, disputando a preferência da população local por um cargo de deputado estadual²⁶.

Por outro lado, o excesso de competição pode afetar a solidariedade entre as partes e as possibilidades de

²⁴(BRASIL, 2016)

²⁵(ABREU E ARAUJO, 2009)

²⁶(ABRUCIO, 2005)

²⁷(ABRUCIO SANO E SYDOW, 2010); (LOSADA, 2010) e (FREY, 2012)

²⁸(ABRUCIO, SANO E SYDOW, 2010)

cooperação, particularmente no caso de políticas que influenciam mais de um nível de governo, como políticas de mobilidade urbana nas metrópoles. Como cada ator possui autonomia e busca sobrevivência política independente, muitas vezes, faltam objetivos compartilhados entre os atores tornando a construção de espaços de coordenação e cooperação mais difícil. Nessa direção, têm-se desafios de integração, compartilhamento e de decisão conjunta. Por exemplo, quando diferentes governos devem sintonizar políticas e ações de investimentos em mobilidade urbana²⁷.

Ainda, definições pouco claras das competências ou mesmo a sobreposição de competências podem resultar em superposição de políticas públicas de mobilidade urbana ou mesmo que os entes federativos se eximam de suas responsabilidades²⁸. Existem poucos incentivos para que os municípios executem políticas em conjunto e cooperem entre si. Um exemplo relativamente bem-sucedido quanto à cooperação é a área da saúde, na qual a legislação federal criou o Sistema Único de Saúde (SUS) e, com isso, um *locus* temático de cooperação.

Nesse sentido, como coloca Abrucio (2005), cinco pontos resumem as barreiras de cooperação entre municípios do país:

- A desigualdade de condições econômicas e administrativas;
- O discurso do “municipalismo autárquico”;
- O nascimento de uma “metropolização acelerada”;
- Dificuldades uma accountability democrática e;
- O padrão de relações intergovernamentais.

Agir de forma cooperativa é fundamental para otimizar a utilização de recursos comuns, em situações de ações coletivas que abrangem mais de uma jurisdição, como os transportes metropolitanos. Arranjos de cooperação entre os entes federativos, ainda, devem considerar as diferentes capacidades de gasto e de formulação de políticas públicas por parte dos estados e municípios.

1.2 Introdução à contabilidade pública

Os gastos públicos em mobilidade urbana ocorrem nos três níveis do governo (federal, estadual e municipal) e podem ser rastreados a partir da contabilidade pública – registro dos usos dos recursos públicos.

No contexto deste estudo, o esclarecimento sobre o funcionamento da contabilidade pública é essencial para dotar a sociedade civil dos instrumentos necessários para entender os caminhos de acesso e coleta das informações sobre os gastos públicos e acompanhar como se dá, de fato, a atuação dos governos nas políticas de mobilidade urbana.

Este capítulo resume conceitos, legislações e estrutura da contabilidade pública visando a melhor compreensão dos caminhos e desafios da abordagem metodológica adotada para alcançar este objetivo e os resultados deste estudo.

1.2.1 Sistema contábil público

Os recursos para políticas públicas são previstos nos orçamentos dos governos municipais, estaduais, Distrito Federal e também do governo federal. A lógica dos repasses de recursos orçamentários e financeiros entre os entes, a sistematização e o acompanhamento da execução orçamentária fazem parte do que chamamos de **sistema contábil**.

Um princípio básico desse sistema é que a contabilização é realizada pelo governo que gastou os recursos do seu orçamento. Assim, o olhar para a execução dos orçamentos neste estudo buscou avaliar a alocação dos gastos com mobilidade urbana no Brasil.

O registro dos usos dos recursos públicos não é algo novo no Brasil. O primeiro grande marco foi o Código de Contabilidade da União, Decreto nº 4.536/1922, que regulamentou a organização do Tesouro Nacional, dispondo também sobre o exercício financeiro, receitas, despesas, bens públicos, responsáveis dentre outras ponderações. Um segundo marco histórico ocorreu em 1949, quando foram consolidados e padronizados processos e instrumentos.

O terceiro marco histórico é o Projeto de Lei nº 201/1950 – definindo normas financeiras para União, estados e municípios –, que foi debatido por mais de dez anos e finalmente promulgado em 1964, convertendo-se na **Lei de Normas Gerais de Direito Financeiro** (Lei federal nº 4.320/1964). Sua implementação foi feita durante o regime militar e, mesmo diante de alterações constitucionais em 1967, 1969 e 1988, essa legislação se manteve até os dias de hoje sob os mesmos padrões de regulamentação.

A estrutura de gastos atual é, portanto, regida pela Lei nº 4.320/1964, que institucionaliza as normas gerais do Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, municípios e do Distrito Federal. Essa lei estabelece um padrão único de contabilidade nacional para todos os entes federativos, algo incomum em outros países de acordo com alguns entrevistados.

A Constituição de 1988 recepcionou o sistema criado na década de 1960. Isso se deu por meio da criação de um sistema integrado composto por três dispositivos que são: o **Plano Plurianual (PPA)**, a **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)** e a **Lei Orçamentária Anual (LOA)** (ver Quadro 1). No centro desse sistema está o PPA que, de acordo com o § 1º do artigo 165 da Constituição, estabelece *“as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital (...) e para as [despesas] relativas aos programas de duração continuada”* (BRASIL, 1988). O instrumento articulador entre o plano e o orçamento anual é a LDO, que indica as prioridades de gasto do governo, determinando a distribuição dos recursos²⁹.

Embora os PPA, LDO e LOA estejam previstos na Constituição, a falta de diretrizes metodológicas em regulamentação federal para elaboração e execução resulta em dificuldades pelos entes federativos no uso efetivo do PPA como instrumento de planejamento³⁰.

²⁹(PARES, VALLE, 2006, p. 231)
³⁰(GIACOMONI, 2004)

Outro marco regulatório que compõe o sistema é a **Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar 101/2000**. É ela quem define a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) como o órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, que agrega e consolida os dados e informações contábeis dos estados, municípios e do próprio governo federal. A função de auditoria contábil, por sua vez, é desempenhada pelos tribunais de contas municipais e estaduais.

Já os **tribunais de contas** operam como um braço técnico do legislativo para auxiliar sua prerrogativa de fiscalização das contas públicas, conforme artigo 71 da Constituição Federal de 1988. Esse órgão é responsável por julgar todos os envolvidos na administração direta e indireta, bem como valores, bens e dinheiros públicos, podendo aplicar sanções a àqueles que não atendem aos critérios de legalidade, inclusive da legislação da contabilidade pública.

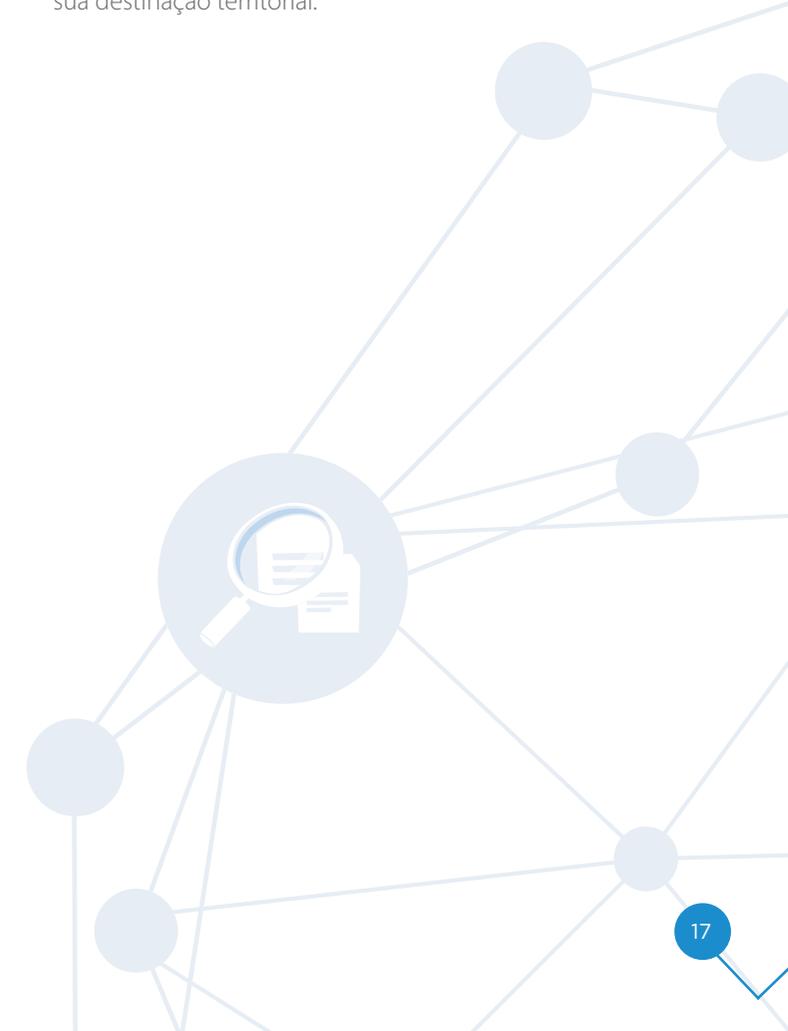
Atualmente, existem no Brasil 33 tribunais, sendo 26 destinados aos estados, 6 dedicados apenas a alguns municípios e um para a União. No caso do Rio de Janeiro e de São Paulo, há um tribunal de contas do município para cada uma das respectivas capitais e um tribunal de contas do estado para o governo estadual e os demais governos municipais.

A auditoria dos gastos públicos no Brasil é realizada pelos tribunais de contas, sendo que cada estado possui uma unidade própria, ao passo que, no governo federal, a função é exercida pelo Tribunal de Contas da União (TCU). O chamado sistema de controle externo, porém, funciona de maneira independente, não havendo qualquer hierarquia entre o TCU e os demais tribunais de contas.

Mais especificamente, no caso dos estados de São Paulo e do Rio de Janeiro, a tarefa é exercida pelo Tribunal de Contas do Estado, quando as despesas são realizadas com recursos do orçamento do governo estadual e de todos os municípios, com exceção da capital. Já as respectivas capitais possuem um Tribunal de Contas Municipal. Trata-se de uma exceção, que se explica pelo tamanho do orçamento das duas cidades.

O processo de auditoria se dá por meio de uma fiscalização anual, em que as contas municipais e estaduais são auditadas por técnicos das instituições. Tais informações constam nos processos de prestação de contas que são analisados anualmente pelo órgão e, depois, remetidos para o legislativo local.

No que diz respeito às **empresas estatais**, os repasses do Tesouro Nacional a estas são parte do sistema contábil organizado pela STN e são incluídos a partir do registro de repasses dos órgãos governamentais. A LRF estabelece que as empresas públicas e estatais não dependentes do governo, porém, não fazem parte do sistema contábil liderado pela STN. As informações sobre os planos de investimentos e gastos das empresas estatais podem ser observadas a partir de informações disponibilizadas pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST) do Ministério do Planejamento. Os relatórios produzidos, no entanto, apresentam números agregados, dificultando a identificação de desembolsos para políticas públicas específicas ou mesmo para identificar sua destinação territorial.



Quadro 1 - Documentos de planejamento orçamentário

Os **Planos Plurianuais (PPA)** definem o planejamento e a estratégia dos governos ao estabelecerem as diretrizes, objetivos e metas de médio e longo prazos na administração pública. Ele é formulado no primeiro ano de um mandato e passa a vigorar, após sua aprovação pelo Legislativo, a partir do segundo ano do exercício, estendendo-se até o primeiro ano do mandato seguinte. O PPA deve ser revisado anualmente para adequação à conjuntura e possível surgimento de novas prioridades.

A partir do Decreto nº 2.829/1998, os PPA federais devem incluir programas temáticos, com objetivos e metas definidos em critérios claros e mensuráveis. Nenhum investimento pode ser iniciado se não estiver no PPA, sob pena de crime de responsabilidade. A partir do PPA o governo deve planejar as suas ações e seu orçamento. As despesas programadas por meio do PPA são: i) despesas de capital, particularmente investimentos (aquisição de equipamentos, construção de escolas, hospitais, estradas, etc.); ii) despesas decorrentes das despesas de capital, isto é, aquelas necessárias à manutenção ou operacionalização dos produtos resultantes dos investimentos feitos; e iii) programas de duração continuada de natureza finalística, ou seja, atividades permanentes para proporcionar bens ou serviços para atendimento às demandas da sociedade.

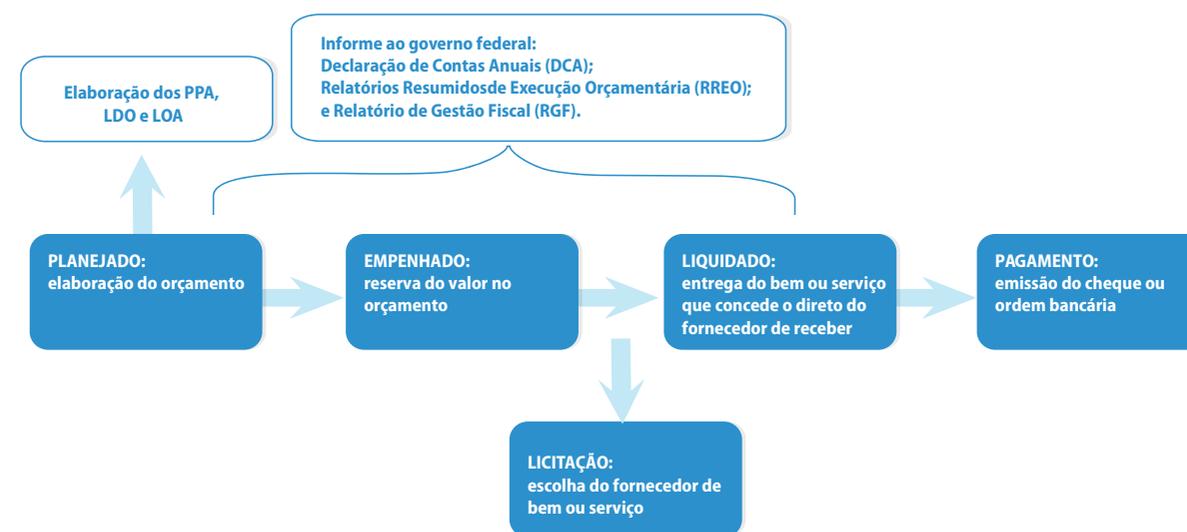
As **Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO)** e as **Leis Orçamentárias Anuais (LOA)** são elaboradas anualmente, com o intuito de definir as prioridades do governo no ano seguinte, baseando-se no PPA. A LDO delimita o que é possível realizar no próximo ano, ajustando os termos deste para as obrigações e contexto de curto prazo, e orienta a LOA. Os LDO compreendem: i) metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; ii) orientações para elaboração da lei orçamentária anual; iii) disposições sobre alterações na legislação tributária; iv) política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Finalmente, a **Lei Orçamentária Anual (LOA)** define o orçamento propriamente dito. Todos os gastos do governo para o próximo ano devem estar previstos em detalhes na LOA, sendo, portanto, a principal peça legislativa para o exercício prático das funções de governo. A LOA deve prever tanto o nível de gastos quanto as estimativas de arrecadação do Estado, definindo metas e prioridades. Deve ser elaborada em conformidade com o PPA, a LDO e os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

1.2.2 Como se dá o registro de gastos na prática: etapas, classificações e sistemas

A ordenação, criação e classificação das despesas são descentralizadas nos municípios, Distrito Federal, estados e governo federal e acontecem de acordo com a Lei nº 4.320/1964, por meio de quatro etapas: i) planejamento, ii) empenhamento, iii) liquidação e iv) pagamento, conforme *Figura 2 - Etapas do gasto público*.

Figura 2- Etapas do gasto público



Fonte: Elaborado pelos autores, 2018

Etapas do gasto público

A primeira etapa é o **planejamento**, composta pelo Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) (ver *Quadro 1 - Documentos de planejamento orçamentário*).

A segunda etapa é chamada de **empenhamento**, que corresponde ao momento em que a administração pública reserva o valor no seu orçamento para realizar o pagamento de um bem ou serviço.

Na prática, o órgão público emite um documento

denominado nota de empenho, sempre associada a um programa e a uma ação (da classificação programática), assim como, associada a uma função e a uma subfunção (da classificação funcional) do governo (ver em Classificação orçamentária dos gastos).

Após o empenhamento, a administração pública pode realizar o **processo licitatório** para escolher o fornecedor do bem ou o serviço desejado. Vale lembrar que o total empenhado não necessariamente acontece. Por exemplo, quando a licitação é cancelada

ou suspensão, e o gasto não é realizado. Em razão de ausência de definição legal, vinculante para todos os membros da federação, há particularidades quanto ao esquema apresentado anteriormente. Por exemplo, no governo federal antes da licitação, ocorre a reserva orçamentária, que seria uma modalidade de pré-empenho. Assim, a emissão da nota de empenho ocorreria imediatamente após o processo licitatório. As demais etapas permanecem idênticas.

A terceira fase, de **liquidação** do empenho ocorre apenas depois de que o bem foi entregue ou o serviço executado. Em geral, essa é a fase em que se apura as despesas executadas, pois, quando o valor é liquidado ou processado, o prestador do serviço tem direito a receber o valor, não cabendo mais cancelamento sem ônus para o poder público.

De acordo com o art. 63 da Lei nº 4.320/1964, a liquidação consiste em: apurar a origem e o objeto do que se deve pagar; a importância exata a pagar; e a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação do poder público para o fornecedor. Após liquidação, os empenhos deverão ser invariavelmente pagos e, caso não sejam no mesmo exercício, passarão a compor a dívida de curto prazo do governo (restos a pagar).

Por fim, o último estágio do gasto público é o **pagamento**, consistindo na emissão do cheque ou ordem bancária em favor do fornecedor. Nesse momento, encerra-se o processo de despesa: o bem ou serviço foi entregue, e o fornecedor foi pago.

O conceito que melhor mede o total despendido pelo setor público é a liquidação, pois é justamente o conceito que corresponde ao total efetivamente executado do orçamento. Ainda assim, podem ocorrer imprecisões, pois um bem pode ser comprado e mantido em estoque, sem gerar qualquer benefício para a população.

Os municípios, estados e União, por meio dos **Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária** (RREO), mais precisamente os Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) e a Declaração de Contas Anuais (DCA), informam de forma declaratória a dotação inicial e atualizada, despesas empenhadas e despesas liquidadas de acordo com a classificação funcional (ver em Classificação orçamentária dos gastos). A partir de tais relatórios, os dados contábeis nacionais são consolidados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e publicados no sistema de Finanças do Brasil (Finbra).

Classificação orçamentária dos gastos

A classificação das despesas é realizada no momento do planejamento e deve ser classificada em quatro eixos: i) classificações institucional, ii) funcional, iii) estrutura programática, e iv) natureza da despesa orçamentária³¹, conforme **Tabela 1 - Eixos da classificação orçamentária**. Assim, nos Planos Plurianuais (PPA), para cada despesa são informados: órgão executor, unidade, função, subfunção, programa e ação.

Tabela 1 - Eixos da classificação orçamentária

Institucional	Estrutura organizacional de alocação do orçamento. É estruturada em dois níveis hierárquicos: órgão que executa o orçamento e unidade orçamentária.
Funcional	Classifica as dotações orçamentárias em funções e subfunções, de acordo com que área de ação governamental a despesa será realizada.
Programática	As ações do governo são vinculadas a programas para a realização dos objetivos estratégicos definidos no PPA para o período de quatro anos.
Natureza da despesa orçamentária	Informações que constituem a natureza de despesa formam um código estruturado que agregam a categoria econômica, o grupo, a modalidade de aplicação e o elemento.

Fonte: Adaptado do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público³².

³¹(BRASIL, 2017)

³²(BRASIL, 2012)

A execução das despesas no Brasil é realizada por meio de um orçamento-programa. Essa metodologia foi desenvolvida pelas Nações Unidas a partir de 1959, com base na experiência de orçamento do governo federal norte americano³³.

A ideia é de que as unidades administrativas organizem suas ações em programas que permitirão o alcance dos objetivos desejados. O princípio é que a integração entre os programas e o orçamento aumente a factibilidade do planejamento, ao atribuir recursos para a realização das atividades previstas.

Tal integração seria feita por meio de uma classificação funcional-programática, em que se estabeleceriam funções, subfunções e programas para cada unidade administrativa³⁴. Porém, a junção dos dois tipos de classificação – funcional e programática – dificultava a aplicação do orçamento-programa, uma vez que os códigos de classificação eram fixos e predeterminados, nem sempre acomodando a essência dos programas desenvolvidos por estados e municípios.

Em 1999, a Portaria nº 42 do Ministério do Orçamento e Gestão separou a classificação funcional da estrutura programática. A classificação funcional estabelecida passou a ter validade e ser obrigatória para todos níveis governamentais a fim de permitir a consolidação entre todos os orçamentos da federação. Já as estruturas programáticas seriam, a partir de então, definidas de acordo com as necessidades de cada ente. Assim, a cada elaboração do PPA, cada ente federativo criaria seus próprios programas, livres de qualquer normatização predeterminada.

Classificação Funcional

Esta classificação segrega as despesas em duas categorias: função e subfunção. A primeira tem maior nível de agregação das áreas de atuação do setor público e se relaciona com a missão institucional do órgão, por exemplo Educação, Saúde, Transporte e Energia.

A segunda, subfunção, apresenta um nível de agregação imediatamente inferior e evidencia a área da atuação governamental, tais como Transportes Coletivos

Urbanos e Energia Elétrica. Vale frisar que subfunções poderão ser combinadas com funções diferentes daquelas a que estejam inicialmente vinculadas.

De acordo com a Portaria Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão nº 42, de 14 de abril de 1999, existem 28 funções e 113 subfunções de Governo, apresentadas no **Anexo 1 – Funções e subfunções do Governo**.

Classificação Programática

A estrutura programática segue o conceito de “programa”: instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no PPA³⁵. Os programas visam consolidar justamente as demandas sociais do período e são descritos no PPA, LDO e LOA. Assim, cada ente federativo tem autonomia para definir os programas e ação dos gastos públicos, sendo possível criar um novo conjunto de programas e ações a cada quadriênio. São exemplos: Programa de Requalificação e Promoção da Ocupação dos Espaços Públicos no Município de São Paulo (2018)³⁶ e Gestão Sustentável da Limpeza Urbana no Município do Rio de Janeiro (2018)³⁷.

A unidade responsável pelo programa deve também aferir seu resultado por meio de indicadores, levando em conta o alcance dos objetivos e das metas fixadas, a fim de subsidiar a elaboração da LDO e a alocação eficiente dos recursos públicos. Também se incentiva a manutenção de um sistema de avaliação do grau de satisfação da sociedade quanto aos bens e serviços ofertados pelo Poder Público.

³³(GIACOMONI, 1996. p. 143)

³⁴(ONU, 1971)

³⁵(Portaria 42/99)

³⁶Disponível no Portal da Transparência do Município de São Paulo: http://rsv.prefeitura.sp.gov.br/default.aspx?rsvview=Despesa232_RtpFuncProgramatica&Prj=SF8426

³⁷Disponível no Portal da Transparência do Município do Rio de Janeiro: <http://riotransparente.rio.rj.gov.br/dados.asp?EXERCICIO=2016&cmd=ExecORcResposta1&visao=despesas#>

Na prática, o registro das despesas no nível local pode acontecer de diferentes formas e não existe hoje verificação contábil sistemática e abrangente. A depender do tamanho e das estruturas das secretarias de contabilidade, o registro e classificação das despesas é feito por diferentes pessoas de diferentes maneiras. Em geral, a responsabilidade em identificar o que foi executado é de cada secretaria fim, mas a formalização da despesa nos relatórios e sistemas é centralizada na secretaria de finanças. Um problema com essa metodologia é que se distancia a informação obtida do planejamento orçamentário dos próximos anos.

Sistemas de consolidação e disponibilização dos gastos públicos

Os registros de despesas enviados pelos municípios, estados e União são consolidados no Finbra - Sistema de Finanças Públicas do Brasil: banco de dados criado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) em convênio com a Caixa Econômica Federal, que é, até o momento, a principal fonte utilizada para o cálculo das receitas, despesas e orçamentos municipais dos governos³⁸.

Embora as regras contábeis sejam as mesmas, ainda existe pouco diálogo entre os diversos governos em termos de sistemas, sendo possível agregá-las apenas por meio das informações enviadas à STN. Ainda, o modelo instituído pela Lei nº 4.320/1964 é questionado quanto ao atendimento às demandas de gestão, existindo prefeituras que controlam sua execução orçamentária em sistemas paralelos. Assim, a contabilidade nos moldes da Lei nº 4.320/1964 é muitas vezes realizada apenas como cumprimento legal e não como um instrumento de gestão, de acordo com entrevista realizada com contador de um município da RMSP.

Em decorrência destes entraves, a STN está implementando um novo sistema. A Lei nº 156/2017 indica que os estados e municípios devem apresentar os

dados com periodicidade mensal por meio de um novo sistema, o Siconfi - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Estado Brasileiro. É previsto que os estados, o Distrito Federal e grandes capitais enviem seus dados de execução orçamentária à STN via Siconfi a partir de janeiro de 2018; os demais municípios que possuem Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) a partir de julho de 2018; e, finalmente, os municípios restantes a partir de janeiro de 2019.

A nova ferramenta receberá informações contábeis, financeiras e de estatísticas fiscais de 5.570 municípios, 26 estados, o Distrito Federal e a União. Apesar de manter a natureza declaratória, os dados serão extraídos diretamente da contabilidade dos governos em formatos padronizados, aumentando a qualidade do dado contábil consolidado. O Siconfi permitirá, inclusive, a comparação dos dados nas diferentes classificações, algo que não é possível pelo atual sistema de agregação de informação. Com isso, espera-se maior padronização dos demonstrativos fiscais e, portanto, da própria capacidade nacional de realizar a análise dos gastos públicos em todas as unidades da federação.

2. Abordagem metodológica

Este trabalho foi desenvolvido em etapas complementares, protagonizadas ora pelo IEMA, ora pela FGV, dependendo de suas expertises. A etapa liderada pelo

IEMA, consistiu em definir os elementos da mobilidade urbana que representasse os interesses da sociedade civil. A etapa seguinte, liderada pela FGV, teve como objetivo levantar e analisar os gastos públicos nos elementos da mobilidade urbana no período de 2006-2016 para governo federal, Governo no Estado de São Paulo, Governo do Estado do Rio de Janeiro e para os 60 municípios das regiões metropolitanas de São Paulo e do Rio de Janeiro.

O principal resultado da etapa liderada pela FGV é o **Banco de Dados dos Gastos Públicos em Mobilidade Urbana**. Este relatório acompanha esse Banco de Dados, focando nos conceitos, processos, análise de resultados, reflexões e desafios inerentes. Dada a conexão entre os elementos da mobilidade urbana e a Base de Dados dos Gastos Públicos nesse tema, este relatório remete, quando necessário, aos esforços liderados pelo IEMA, sem, no entanto, ser abrangente e descritivo.

2.1 Fases de desenvolvimento e estrutura do trabalho

A abordagem metodológica utilizada em cada fase de desenvolvimento do estudo é apresentada na Figura 3 e detalhadas a seguir.

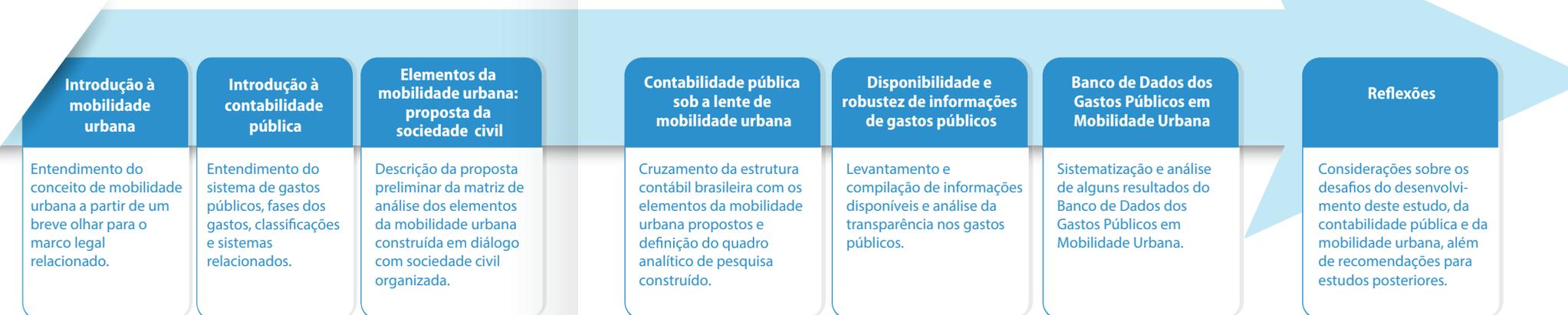
Introdução à mobilidade urbana

Em um primeiro momento, buscou-se entender o contexto em que o conceito de mobilidade urbana está inserido, assim como investigou-se as competências e responsabilidades de cada nível governamental no contexto da mobilidade urbana. O entendimento das regulamentações e responsabilidades é essencial na compreensão e análise dos gastos de cada nível governamental. Esta pesquisa é resumida no capítulo **1.1 Introdução à mobilidade urbana**.

Introdução à contabilidade pública

A seguir, foi examinado o sistema contábil brasileiro, sua estrutura e como se registram as despesas públicas no Brasil. A análise preliminar da estrutura contábil mostrou que é preciso olhar o dispêndio na fase de liquidação por cada nível governamental: municípios, estados e governo federal. O Capítulo **1.2 Introdução à contabilidade pública** apresenta arcabouço legal, classificações da contabilidade pública bem como os processos e sistemas do sistema contábil brasileiro.

Figura 3 - Estrutura do trabalho



Fonte: Elaboração própria, 2018

³⁸(BRASIL, 2018)

Elementos da mobilidade urbana: proposta da sociedade civil

Esta fase, liderada pelo IEMA, definiu os elementos que impactam na mobilidade das pessoas nas áreas urbanas com a finalidade de construir uma matriz de análise dos gastos públicos em mobilidade urbana no Brasil. Tendo em vista que público-alvo deste trabalho é a sociedade civil, os elementos da mobilidade urbana levantados neste momento visavam refletir a perspectiva do setor. Para tanto, foi feito um **workshop** em 9 de fevereiro de 2017 com atores da sociedade civil organizada envolvida no tema da mobilidade urbana no Brasil, subsidiando a construção da matriz de análise dos elementos da mobilidade urbana.

Elementos da mobilidade urbana

Em primeiro lugar, separaram-se os gastos diretos com mobilidade urbana dos custos ou benefícios oriundos de suas externalidades – positivas e negativas – decorrentes deste mesmo gasto. Por exemplo, o gasto destinado ao modal motorizado, como fomento ao transporte rodoviário, pode ter um impacto indireto, porém relevante, no setor de saúde com o aumento de acidentes de trânsito e/ou doenças associadas com a respiração de poluente atmosféricos.

No âmbito deste estudo, delimitou-se a análise aos gastos diretos com mobilidade urbana. Além das dificuldades metodológicas em estimar a parcela do gasto dos setores indiretamente impactados, que, de fato, são decorrentes do investimento em mobilidade, seria necessário calcular também as externalidades positivas em termos de maior arrecadação do governo ou outros benefícios sociais, como a facilitação do acesso de comunidades distantes a postos de saúde e/ou escolas com a pavimentação asfáltica de vias.

Em segundo lugar, a proposta estabelece uma matriz com níveis de acordo com **modos de transporte e componentes dos gastos**. Os modos de transporte são compostos pelos grandes grupos: Transporte Ativo Não Motorizado; Transporte Público e Coletivo; Transporte Individual. Os componentes dos gastos são: Infraestrutura, Veículos, Energia, Planejamento, e Gestão e Operação para cada um dos modos de transporte. O Quadro 2 apresenta a matriz simplificada e no **Anexo 2 - Proposta de Matriz de Análise dos Elementos da Mobilidade Urbana** está disponível a matriz detalhada.

Quadro 2 - Proposta de organização dos elementos da mobilidade urbana a serem avaliados

Modos de transporte componentes		Infraestrutura	Veículo	Energia	Planejamento	Gestão e operação
Transporte ativo - não motorizado	Mobilidade a pé					
	Mobilidade por bicicleta					
Transporte público coletivo	Ônibus					
	Trens e outros modos					
	Fretado					
	Escolar					
Transporte individual	Pessoa com deficiência					
	Transporte aquaviário					
	Individual - privado					
	Individual - público					

Fonte: IEMA, 2017

A **Infraestrutura** compreende os gastos necessários para a estruturação da mobilidade das pessoas em todos os modos de transporte. Este bloco considera a implantação de infraestrutura nova, bem como obras de manutenção e reforma.

Os **veículos** compreendem os gastos com a compra ou aluguel de veículos que são utilizados nos vários modos de transporte de pessoas, motorizados ou não.

O item **Energia** compreende todas as fontes de energia usadas para a operação dos veículos nos vários modos de transporte (gasolina, etanol, diesel e energia elétrica para o transporte individual ou público).

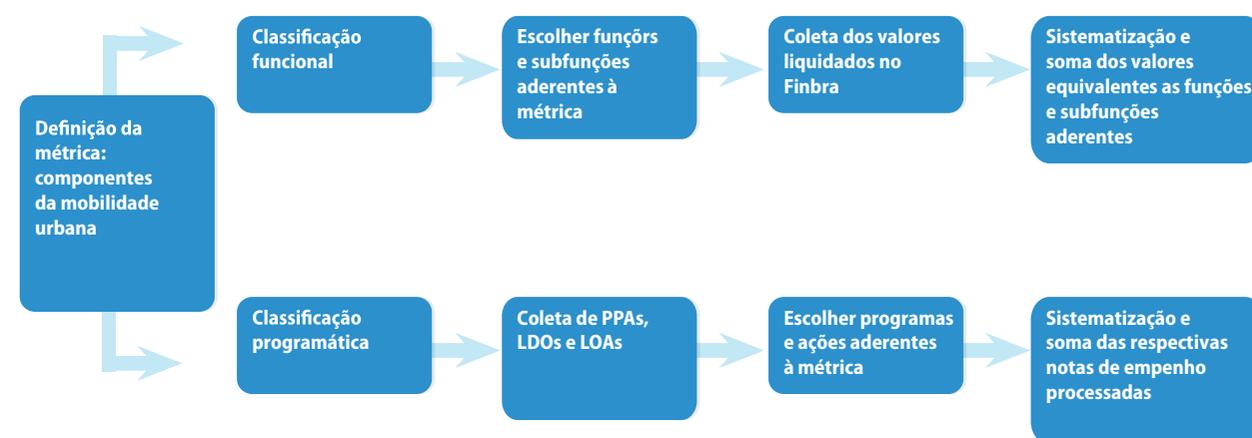
O item **Planejamento** compreende os investimentos destinados à elaboração de planos de mobilidade ou plano específicos.

Finalmente, os gastos com **Gestão e Operação** compreendem o funcionamento das estruturas dedicadas ao planejamento, implantação e gestão da mobilidade urbana na administração pública, bem como o custeio necessário para a fiscalização e operação do transporte individual motorizado, transporte público e transporte não motorizado.

Contabilidade pública sob a lente de mobilidade urbana

Tendo em vista que a Matriz de Análise de Elementos da Mobilidade Urbana proposta no Quadro 2 assume uma lógica distinta daquela utilizada pela estrutura contábil do setor público brasileiro, foi necessário olhar para a organização dos gastos públicos com a lentes da mobilidade urbana. Assim, delinearam-se dois possíveis caminhos (Figura 4) para a contabilização dos gastos em mobilidade urbana: a partir da classificação programática ou classificação funcional (classificações descritas no capítulo 1.2.2 *Como se dá o registro de gastos na prática: etapas, classificações e sistemas*).

Figura 4 - Caminhos para a sistematização dos gastos públicos de acordo com os elementos da mobilidade urbana



Fonte: Elaborado pelos autores, 2018

O caminho da classificação programática envolve: i) coletar os Planos Plurianuais (PPA) e suas respectivas Leis de Diretrizes Orçamentárias e Lei do Orçamento Anual de cada um dos entes federados para o período determinado; ii) classificar e selecionar os programas e ações contidos nos PPA com base na métrica previamente definida, neste caso, os elementos da mobilidade urbana; iii) acessar as notas de empenho liquidadas referente ao programas e ações selecionados previamente e sistematizar de acordo com os elementos da mobilidade urbana; e, por fim iv) somar as os valores determinados para cada um dos elementos.

O caminho da classificação funcional, por sua vez, parte da i) escolha das funções e subfunções que correspondem aos elementos da mobilidade urbana; ii) coleta dos dados e valores liquidados registrados em Relatórios de Execução Resumidos e disponíveis no sistema Finbra, da Secretaria do Tesouro Nacional, nos próprios governos municipais ou ainda nos respectivos Tribunais de Contas. Os valores liquidados então são iii) sistematizados e somados para cada uma das funções e subfunções escolhidas.

Escolha do caminho

Cada um dos caminhos apresentados na Figura 4 apresenta diferentes limitações metodológicas e possibilita distintos níveis de especificação dos resultados, conforme resumido na Tabela 2.

Tabela 2 - Características e desafios dos diferentes caminhos metodológicos

Sobre o acesso e qualidade das informações	Programática	Funcional
Nível de agregação	Desagregadas por programas e ações definidas por cada governo	Agregadas em 25 funções e 113 subfunções
Padronização	Não padronizadas: diferentes programas por governo	Padronizadas de acordo com a Portaria MOG n.42 /1999
Obrigatoriedade de reporte para consolidação	Não obrigatório o reporte para o governo federal, mas sim para os Tribunais de Contas estaduais	Obrigatório envio do relatório executado para o governo federal
Transparência e acesso	Os valores orçados são disponíveis em PPA, LDOs, LOAs	Os valores orçados são disponíveis em PPA, LDOs, LOAs. Nos Relatórios Executados Resumidos e sistema Finbra são disponibilizados os valores em todas as etapas do gasto

Fonte: Elaborado pelos autores, 2018

Enquanto a **classificação programática** pode ser considerada a abordagem que mais aproxima o sistema contábil vigente dos elementos da mobilidade urbana identificados, apresenta desafios de coleta de dados significativos.

Tendo em vista a autonomia de cada governo em definir seu próprio conjunto de programas e ações, existem diferenças entre os programas de cada governo e entre os períodos, não havendo um processo de consolidação dos gastos públicos com base nessa classificação programática.

Assim, para avaliar o total despendido em mobilidade por programa, é importante verificar nos orçamentos a descrição dos itens com previsão de compra. Para tanto, é necessário levantar os Planos Plurianuais (PPA), as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e as Leis Orçamentárias Anuais (LOA) nos Portais da Transparência (ou similares) das prefeituras, assim como dos governos estaduais do Rio de Janeiro e de São Paulo, além do governo federal para o período entre 2006 a 2016. Não foi possível acessar a totalidade desses documentos evidenciando um problema de transparência e acesso à informação, o que é discutido no capítulo **3.1 Disponibilidade e robustez das informações de gastos públicos**.

O caminho de classificação dos programas, portanto,

exigiria consulta a toda documentação municipal e acompanhamento de grande volume de dados indisponíveis on-line e dispersos nos diversos entes estudados assim como envolveria grande esforço de aproximação do órgão de governo.

Na **classificação funcional**, ao contrário da flexibilização da classificação programática, manteve-se um rígido sistema de códigos. Na classificação funcional, os valores empenhados são registrados de forma mais agregada e padronizada de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo mandatário o envio dos valores empenhados classificados por função e subfunção para o governo federal que consolida e disponibiliza no sistema Finbra. A consolidação e publicação dos gastos por período extenso são fatores que possibilitaram a coleta de dados para o escopo geográfico e temporal deste estudo.

A classificação funcional, no entanto, apresenta limitações no momento da classificação do gasto, uma vez que as pessoas responsáveis podem entender as funções e subfunções e seus respectivos gastos de for-

mas distintas, além de classificar o gasto onde existe orçamento disponível e não necessariamente onde realmente foi investido. Principalmente, no âmbito deste estudo, existe uma limitação em termos de análise, tendo em vista grande agregação dos gastos.

A partir das características e desafios apresentados dos sistemas de classificações dos gastos públicos e dada as limitações de tempo e recursos, optou-se por usar neste estudo o sistema de classificação por funções.

Quadro analítico: funções e subfunções relacionadas à mobilidade urbana

Escolhido o caminho da classificação funcional, fez-se necessário cruzar as funções e subfunções e os elementos da mobilidade urbana. Elencou-se as funções e subfunções que poderiam ser enquadradas como mobilidade urbana buscando abranger da melhor forma possível os elementos de interesse para a sociedade civil expostos no **Anexo 2 - Proposta de Matriz de Análise dos Elementos da Mobilidade Urbana**. O resultado é exposto a seguir nos Quadro 3 e Quadro 4.

Quadro 3 - Quadro analítico das funções aderentes aos elementos da mobilidade urbana

	15	-	Urbanismo
Funções	25	-	Energia
	26	-	Transporte

Fonte: Adaptado da Portaria Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão nº 42, de 14 de abril de 1999

Quadro 4 - Quadro analítico das subfunções aderentes aos elementos da mobilidade urbana

	451	-	Infraestrutura Urbana
	452	-	Serviços Urbanos
	453	-	Transportes Coletivos Urbanos
	751	-	Conservação de Energia
	752	-	Energia Elétrica
Subfunções	781	-	Transporte Aéreo
	782	-	Transporte Rodoviário
	783	-	Transporte Ferroviário
	784	-	Transporte Hidroviário
	785	-	Transportes Especiais
			Outras despesas de Urbanismo
			Outras despesas de Energia
			Outras despesas de Transporte

Fonte: Adaptado da Portaria Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão nº 42, de 14 de abril de 1999

A princípio, as subfunções 753 - Petróleo e 754 - Álcool foram incluídas no quadro analítico, porém, como foram excluídas do Finbra a partir de 2008, foram retiradas do escopo a ser analisado neste estudo. Ainda, foram incluídos no Banco de Dados gastos classificados como Outras despesas em cada uma das funções consideradas neste trabalho. Isso porque notou-se que alguns gastos relevantes em termos de mobilidade urbana estavam sendo classificados em Outras despesas (veja capítulo **3.1 Disponibilidade e robustez de informações de gastos públicos**)

Um importante ponto a ser levantado é que, embora na LRF as subfunções sejam representadas dentro de uma Função específica, a estrutura funcional não está limitada à uma organização hierárquica de subconjuntos. Isto é, as subfunções podem estar vinculadas a diferentes funções. Por exemplo, a subfunção Transportes Coletivos Urbanos pode ter despesas vinculadas à função Transporte ou à função Urbanismo. Uma despesa, no entanto, sempre estará vinculada unicamente a uma função e uma subfunção.

Todos os gastos classificados em uma das três funções apresentadas no Quadro 3 foram contabilizados, mesmo que não pertencendo a nenhuma das subfunções listadas no Quadro 4. Paralelamente, todos os gastos registrados nas subfunções listadas no Quadro 4 são contabilizados neste estudo, mesmo não sendo classificados como uma das funções do Quadro 3.

Os quadros analíticos apresentados foram validados em um *workshop* realizado em 8 de novembro de 2017 com o objetivo de reunir representantes da sociedade civil organizada, tal qual o primeiro *workshop*, para: introduzir o sistema contábil brasileiro, apresentar as incongruências com a matriz de elementos da mobilidade urbana – para qual esses atores contribuiriam –, e validar a adequação dos quadros analíticos baseados em função e subfunção a serem utilizados para esta pesquisa.

A partir disso, esses quadros analíticos se tornaram a base para a coleta de dados nos níveis federal, estaduais e municipais para o período de 2006 a 2016 e, portanto, representam a estrutura

utilizada no Banco de Dados dos Gastos Públicos em Mobilidade Urbana.

Banco de Dados dos Gastos Públicos em Mobilidade Urbana

A coleta de dados incluiu os gastos públicos liquidados (ver Figura 2) classificados nas funções e subfunções listadas nos Quadros 3 e Quadro 4 pelos 60 municípios pertencentes às regiões metropolitanas de São Paulo e do Rio de Janeiro, pelos governos estaduais de São Paulo e do Rio de Janeiro e pelo governo federal para o período de 2006-2016. Para esse propósito, partiu-se do princípio que o registro contábil do gasto é realizado pelo governo que despendeu o montante envolvido.

Verificou-se a disponibilidade dos Planos Plurianuais (PPA), das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e das Leis Orçamentárias Anuais (LOA) dos entes federativos para o período estudado. Portanto, o escopo deste estudo contempla 25 documentos por município: 3 PPA (2006 a 2009; 2010 a 2013; e 2014 a 2017), 11 LDO e LOA (um documento anual entre 2006 a 2016).

A verificação foi realizada em duas etapas: por meio de uma busca na web nos Portais da Transparência (ou similares), nos sites eletrônicos das prefeituras, secretarias municipais e câmara de vereadores. Já a segunda etapa consistiu na realização de pedidos de informação, por e-mail e por telefone, para as três instituições. Cartas formais de pedido de informação foram elaboradas e enviadas para o órgão responsável pela tomada de contas no município. Uma fonte alternativa seria consultar dados nos Tribunais de Contas envolvidos, no entanto, estes têm processos diferentes entre si.

Devido a sistemática e contínua ausência de informações nos portais, principalmente nos municípios, optou-se por utilizar os dados consolidados do sistema Finbra da Secretaria do Tesouro Nacional. Optou-se pelo Finbra pois o sistema apresenta dados consolidados de estados e municípios brasileiros e é a principal fonte utilizada para o cálculo dos dados municipais (receitas, despesas, orçamentos).

Uma vez sistematizados, os valores liquidados na Base de Dados no Excel construída a partir dos quadros analíticos definidos, os valores foram atualizados para o valor atuais, a partir do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Entrevistas

Com o objetivo de complementar o pano de fundo teórico e validar os quadros analíticos definidos para avaliação dos gastos públicos em mobilidade urbana, foram realizadas seis entrevistas com técnicos envolvidos com o tema da contabilidade pública.

Foram entrevistados técnicos da Secretaria do Tesouro Nacional, um ex-ministro do governo federal, com ampla experiência nas três esferas federativas, assim como, o responsável pela contabilidade de um grande município da Região Metropolitana de São Paulo, com mais de 500 mil habitantes. Os resultados das entrevistas não serão apresentados isoladamente neste relatório, mas foram incorporados na seção “Reflexões”. Agradecemos imensamente aos nossos entrevistados por terem colaborado com este esforço de pesquisa.

Os entrevistados foram:

- Quatro técnicos da Secretaria do Tesouro Nacional: i) Gildenora Batista Dantas Milhomem, Subsecretária de Contabilidade Pública; ii) Heriberto Henrique Vilela do Nascimento, Coordenador-Geral da Coordenação-Geral de Contabilidade da União; iii) Renato Pucci, Chefe do Núcleo de Informações Contábeis e Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional; iv) Cláudia Magalhães Dias Rabelo de Sousa, Gerente de Normas e Procedimentos de Gestão Fiscal da Secretaria do Tesouro Nacional.

- O ex-ministro Nelson Machado que tem longa trajetória no setor público. Foi agente fiscal de renda do estado de São Paulo, chefe de gabinete da Secretaria de Finanças da Prefeitura de São Paulo de 1991 a 1992, e coordenador do Programa de Modernização do Controle Interno e Administração Financeira da Secretaria de Fazenda do Estado de São Paulo de 1997 a

1998. Foi ainda diretor da Escola Fazendária do Estado de São Paulo entre 1995 e 1998 e entre 2001 e 2002. Foi secretário executivo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em 2003. Como secretário executivo, foi ministro interino do Planejamento de novembro de 2004 a março de 2005, quando tomou posse como ministro da Previdência Social. Assumiu em 2007 o cargo de secretário executivo do Ministério da Fazenda.

- Um contador de um grande município da Região Metropolitana de São Paulo para esclarecer o processo de organização das Contas Públicas no nível municipal, em que é administrada parte substantiva do que se entende por mobilidade urbana.

Disponibilidade e robustez das informações de gastos públicos

O restrito acesso a informações desagregadas desencadeou uma fase intermediária de verificação da disponibilidade dos documentos orçamentários das prefeituras das regiões metropolitanas em questão. Nesta fase também foram feitas verificações da compatibilidade de informações entre diferentes fontes de dados comparando os dados do Município de São Paulo para os anos de 2008 e 2012 nas funções Transporte e Urbanismo e subfunção Transportes Coletivos Urbanos obtidos no Finbra e no Portal de Transparência da Prefeitura de São Paulo³⁹.

As análises estão no capítulo **3.1 Disponibilidade e robustez de informações de gastos públicos**.

Reflexões

Esta fase traz um olhar para o processo de construção do método e uma reflexão sobre os resultados da Base de Dados considerando as oportunidades e os desafios das áreas da contabilidade pública e da área da mobilidade urbana, assim como da dificuldade de interação entre estas. Estas reflexões são frutos dos

³⁹Portal de Transparência da Prefeitura de São Paulo: <http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/contas/despesas/Paginas/default.aspx>

estudos e conversas internas na equipe da FGV, nas trocas com a equipe do IEMA, nos encontros com a sociedade civil organizada e conversas com entrevistados. As conversas com a sociedade civil ocorreram principalmente em dois workshops ocorridos em 24 de maio e 18 de julho de 2018 que tiveram como objetivo apresentar e refletir sobre os resultados e recomendações do estudo e contribuir para a apropriação, disseminação e comunicação dos resultados por atores-chave.

2.2 Limitações do estudo

Este capítulo resume as limitações do estudo:

- O uso classificação programática e, portanto, de gastos agregados em funções e subfunções implicou em grande agregação dos gastos em mobilidade urbana. A matriz de elementos de mobilidade urbana, construída pela sociedade civil, requer um grau de especificidade das informações muito maior.

- A alta agregação de informações nas funções e mesmo nas subfunções implica em inclusão de gastos em itens que não necessariamente compõem mobilidade urbana, por exemplo construção de portos, aeroportos, rodovias em Transporte, ou serviços urbanos de coleta de lixo em Urbanismo. Da mesma forma, gastos que são potencialmente de melhoria para mobilidade urbana podem não ter sido contemplados, se classificados em outras funções.

- Os gastos das empresas públicas e estatais não dependentes do governo não fazem parte do sistema contábil liderado pela STN de acordo com o que a LRF estabelece e, portanto, não é contemplada neste estudo.

- Dadas as características específicas dos municípios e estados estudados, e também do período que inclui, por exemplo, grandes eventos esportivos, os resultados não podem ser extrapolados.

- Não foi feita uma pesquisa que aprofundasse o entendimento dos fatores (ex.: políticas públicas, investimentos externos, grandes eventos) que levaram ao comportamento observado dos gastos públicos nas funções e subfunções.

3. Banco de Dados dos Gastos Públicos em Mobilidade Urbana

Este capítulo apresenta uma avaliação da transparência dos gastos públicos nos municípios pesquisados. Esta etapa de avaliação foi adicionada ao escopo tendo em vista os desafios de transparência encontrados no processo de levantamento dos documentos necessários (ver Capítulo de *Disponibilidade e robustez de informações de gastos públicos* na 2.1 *Fases de desenvolvimento e estrutura do trabalho*).

Em seguida, o Banco de Dados dos Gastos Públicos em Mobilidade Urbana é apresentado e são expostos e analisados alguns dados e indicadores relativos aos recursos destinados a mobilidade urbana no nível federal, estadual, para as capitais das regiões metropolitanas estudadas – São Paulo e Rio de Janeiro – para o período de 2006 a 2016. Os resultados são apresentados por funções e por subfunções.

3.1 Disponibilidade e robustez de informações de gastos públicos

Em decorrência dos desafios encontrados na coleta dos dados sobre os gastos públicos, optou-se por elaborar um estudo preliminar sobre a disponibilidade e robustez de informações dos gastos públicos.

Disponibilidade de documentos orçamentários

Para a realização destes estudos, inicialmente, optou-se por coletar os gastos públicos em mobilidade urbana de acordo com a classificação programática (ver 2.1 *Fases de desenvolvimento e estrutura do trabalho*). Para tanto, buscou-se levantar para os 60 municípios das duas regiões metropolitanas estudadas, para os dois estados e para a federação o conjunto completo de 25 peças orçamentárias para o período de 2006 a 2016, sendo estas: 3 planos plurianuais (2006 a 2009; 2010 a 2013; e 2014 a 2017), 11 LDOs e LOAs (um documento anual entre 2006 a 2016).

A coleta documental foi realizada em duas etapas: por meio de uma busca na web nos sítios eletrônicos das prefeituras, secretarias municipais e câmara de

Tabela 3: Documentação orçamentária disponível on-line nos municípios da Região Metropolitana de São Paulo

Município	RM	Documentos	%
Arujá	SP	25	100%
São Paulo	SP	25	100%
Barueri	SP	25	100%
Itapevi	SP	25	100%
Cotia	SP	19	76%
Mairiporã	SP	19	76%
Santo André	SP	18	72%
São Bernardo do Campo	SP	17	68%
Mauá	SP	16	64%
Franco da Rocha	SP	16	64%
Taboão da Serra	SP	14	56%
Guarulhos	SP	14	56%
Osasco	SP	13	52%
Itaquaquecetuba	SP	13	52%
Embu-Guaçu	SP	13	52%
Mogi das Cruzes	SP	10	40%
São Lourenço da Serra	SP	10	40%
Itapeverica da Serra	SP	9	36%
Poá	SP	9	36%
São Caetano do Sul	SP	8	32%
Santa Isabel	SP	7	28%
Embu das Artes	SP	7	28%
Francisco Morato	SP	6	24%
Juquitiba	SP	5	20%
Biritiba Mirim	SP	3	12%
Suzano	SP	3	12%
Vargem Grande Paulista	SP	3	12%
Guararema	SP	2	8%
Ferraz de Vasconcelos	SP	1	4%
Ribeirão Pires	SP	1	4%
Carapicuíba	SP	0	0%
Cajama	SP	0	0%
Salesópolis	SP	0	0%
Diadema	SP	0	0%
Rio Grande da Serra	SP	0	0%
Jandira	SP	0	0%
Santana de Parnaíba	SP	0	0%
Caieiras	SP	0	0%
RMPS	SP	9,4	37%

Fonte: Elaboração própria, 2018

vereadores. Já a segunda etapa consistiu na realização de pedidos de informação, por e-mail e por telefone, para as três instituições. Cartas formais de pedido de informação foram elaboradas e enviadas para o órgão responsável pela tomada de contas no município.

O conjunto de documentos dos estados de São Paulo e Rio de Janeiro e do governo federal foi levantado em sua completude. A dificuldade de encontrar as peças orçamentárias para o período se concentrou nos municípios das regiões metropolitanas. As Tabela 3 e Tabela 4 apresentam o número de peças orçamentárias efetivamente encontradas para os 60 municípios das duas regiões metropolitanas estudadas.

Tabela 4 - Documentação orçamentária disponível on-line nos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro

Município	RM	Documentos	%
São Gonçalo	RJ	25	100%
Itaboraí	RJ	12	48%
Itaguaí	RJ	12	48%
Rio de Janeiro	RJ	11	44%
Paracambi	RJ	11	44%
Duque de Caxias	RJ	9	36%
Niterói	RJ	7	28%
Japeri	RJ	5	20%
Cachoeiras de Macacu	RJ	5	20%
Nova Iguaçu	RJ	4	16%
Serópedica	RJ	3	12%
Mesquita	RJ	1	4%
Magé	RJ	0	0%
Rio Bonito	RJ	0	0%
Pirapora do Bom Jesus	RJ	0	0%
Guapimirim	RJ	0	0%
Mariça	RJ	0	0%
Tanguá	RJ	0	0%
Queimados	RJ	0	0%
Nilópolis	RJ	0	0%
Beldor Roxo	RJ	0	0%
São João do Meriti	RJ	0	0%
RMRJ	RJ	4,8	19%

Fonte: Elaboração própria, 2018



Os resultados demonstram que 5 dos 60 municípios das duas principais zonas metropolitanas brasileiras disponibilizam em plataformas on-line a totalidade dos documentos orçamentários (PPA, LDO, LOA) considerados básicos para o funcionamento do governo no período estudado.

Os municípios da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) disponibilizam mais documentos, sendo que em quatro municípios (Arujá, São Paulo, Barueri e Itapevi) levantou-se todos os documentos contidos no escopo deste trabalho. Oito dos municípios da RMSP não disponibilizam nenhum deles. Considerando todos os municípios da RMSP, cerca de 37% dos documentos orçamentários necessários à pesquisa estavam disponíveis.

Na Região Metropolitana do Rio Janeiro (RMRJ), apenas o município de São Gonçalo disponibilizou todos os documentos do período. A própria capital do estado disponibilizou apenas 11 documentos, não disponibilizando LOAs e LDOs nos primeiros anos do escopo. Dez municípios da RMRJ não disponibilizam nenhum dos documentos. Dentre os municípios fluminenses, apenas 19% dos documentos do escopo deste trabalho estavam disponíveis.

Os resultados demonstram baixa transparência nos municípios pesquisados. Vale lembrar que documentos orçamentários são peças legislativas e, portanto, públicas. A ausência de informações orçamentárias do funcionamento do governo, independente de requerimento feito por cidadão ou instituição da sociedade civil organizada, é considerada um obstáculo e indicativo da debilidade dos processos de controles interno e externo sobre as diferentes esferas de governo no país.

Constatada a ausência das peças orçamentárias necessárias para seguir o caminho da classificação programática (ver *Figura 4 - Caminhos para a sistematização dos gastos públicos de acordo com os elementos da mobilidade urbana* no capítulo 2.1 *Fases de desenvolvimento e estrutura do trabalho*), optou-se pelo caminho da classificação funcional e o uso dos gastos reportados no sistema Finbra, conforme descrito no capítulo 2. *Abordagem metodológica.*

Robustez das informações disponíveis

Diante das fragilidades relatadas no processo de declaração de informações dos entes federados para o governo federal (ver 1.2.2 *Como se dá o registro de gastos na prática: etapas, classificações e sistemas*) foram feitas verificações da compatibilidade de informações entre fontes de dados diferentes. As amostras para verificação foram: dados do Município de São Paulo para os anos de 2008 e 2012 nas funções Transporte e Urbanismo e subfunção Transportes Coletivos Urbanos. Tais funções e subfunção foram escolhidas como amostral dada a sua relevância para a discussão de mobilidade urbana. O Município de São Paulo foi eleito para ser comparado com os dados coletados no Finbra dada a disponibilidade e facilidade de interface do seu Portal de Transparência⁴⁰.

A Tabela 5 expõe os gastos encontrados para cada fonte de informação consultada: o portal do Finbra e o Portal de Transparência da Prefeitura de São Paulo para os dois anos amostrais. Foram obtidos os gastos totais nas funções Transporte e Urbanismo. Para cada uma dessas funções, obteve-se os gastos na subfunção Transportes Coletivos Urbanos e para a subfunção Outras despesas.

Tabela 5 - Comparação entre dados informados em diferentes fontes

	2008		2012	
	Finbra	Portal de Transparência da PMSP	Finbra	Portal de Transparência da PMSP
Função: Transporte	1,846 bi	1,769 bi	2,341 bi	2,250 bi
Subfunção: Outras despesas	0,757 bi		0,980 bi	
Subfunção: Transportes Coletivos Urbanos		1,047 bi		1,549 bi
Função: Urbanismo	3,106 bi	2,717 bi	4,374 bi	3,727 bi
Subfunção: Outras despesas	1,417 bi		1,708 bi	
Subfunção: Transportes Coletivos Urbanos	0,00		0,00	

Fonte: Elaboração própria a partir do Finbra e Portal de Transparência do Município de São Paulo. Acesso em maio de 2018

⁴⁰Portal de Transparência da Prefeitura de São Paulo: <http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/contas/despesas/Paginas/default.aspx>

Nota-se que os valores declarados nas duas fontes são diferentes. Pequenas diferenças de valores poderiam estar relacionadas à atualização dos portais, que ocorrem mais frequentemente nos portais municipais.

Olhando para as colunas de dados coletados do Finbra, os gastos classificados em Outras despesas são representativos: cerca de 41% do total das despesas de Transporte para 2008 e 2012; e 45% dos gastos totais de Urbanismo em 2008 e 39% em 2012. Isso mostra que além do alto nível de agregação intrínseco da classificação funcional, tem-se também a limitação de análise de todos aqueles gastos contidos em Outras despesas.

Ainda na coluna do Finbra, a subfunção Transportes Coletivos Urbanos vinculadas à função Transporte não aparece. Essa subfunção aparece somente vinculada à função Urbanismo, nesse caso, com valores iguais a zero.

No Portal de Transparência da Prefeitura São Paulo (PMSP), por sua vez, a subfunção Outras despesas não existe e, portanto, não existem gastos alocados nesta. Há, diferentemente do Finbra, gastos atrelados à função Transportes e subfunção Transportes Coletivos Urbanos que tem valores expressivos que representam 59% do valor total de Transportes em 2008 e 68% em 2012. Esses valores são, inclusive, maiores do que Outras Despesas de Transporte.

A hipótese, neste caso, é que despesas classificadas como função Transporte e subfunção Transporte Coletivos Urbanos pelo Município de São Paulo, quando recebidas pelo sistema do governo federal são alocadas em Outras Despesas na função Urbanismo – já que na LRF Transportes Coletivos Urbanos está atrelado originalmente à esta função. Assim, evidencia-se certa rigidez do sistema Finbra e fragilidade que implica em realocações dos gastos dificultando análises mais específicas.

Constatado que volumes importantes de gastos em Transporte Coletivos Urbanos estavam classificados em Outras Despesas de Transporte, optou-se por incluir os gastos da subfunção Outras despesas de todas

as funções estudadas na Base de Dados.

Desafios do uso de dados referentes aos gastos públicos

A partir da pesquisa para o capítulo **1.2 Introdução à contabilidade pública** e dos resultados referentes a disponibilidade e robustez de informações fica evidente uma fragilidade na transparência dos gastos públicos. Observa-se desafios relativos ao entendimento dos termos e processos da contabilidade pública; à disponibilidade e acesso dos dados; e, à fragilidade quanto a robustez da informação. Nesse contexto sugere-se que, durante o processo de coleta de dados de gastos públicos, sejam feitas as seguintes perguntas:

- Qual informação eu quero buscar para acompanhar uma determinada política pública?
- Como eu interpreto uma informação sobre o gasto público?
- Esta informação está disponível?
- Onde buscar? Finbra, Portais de Transparência dos municípios, Tribunais de Contas?
- Este dado foi auditado?
- Este dado é reportado da mesma forma em outras fontes?

3.2 Recursos destinados à mobilidade urbana: banco de dados

O principal resultado deste projeto é o Banco de Dados dos Gastos Públicos em Mobilidade Urbana em formato Excel. O Banco de Dados apresenta os gastos públicos liquidados por níveis governamentais, entes federativos, anos, função e subfunção, valor nominal e valor real.

No contexto deste relatório, além de valores absolutos, são apresentados alguns indicadores que parametrizam os valores absolutos em relação i) aos gastos totais; ii) ao Produto Interno Bruto (PIB); e iii) per capita, para cada ente federativo. Tendo em vista que

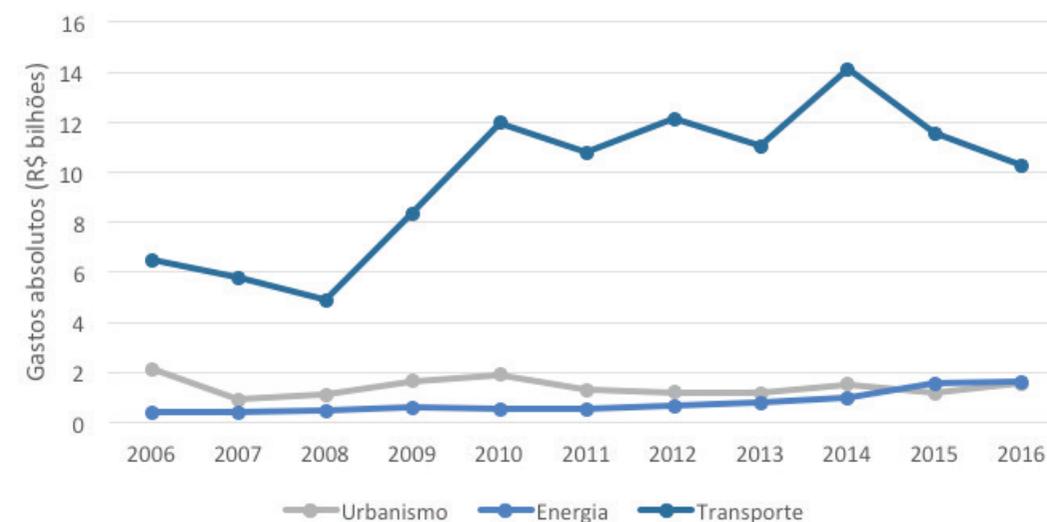
os municípios ainda não têm consolidados tais parâmetros para 2015 e 2016, as análises municipais desses indicadores se encerram em 2014.

A seguir são expostos e discutidos alguns gráficos e indicadores extraídos da Base de Dados. Utilizou-se o valor nominal para construção dos gráficos e indicadores. Para a discussão no âmbito municipal, elegeu-se as capitais das regiões metropolitanas estudadas.

3.2.1 Federal

No nível federal são contemplados os desembolsos feitos diretamente pelo governo nas funções e subfunções do escopo deste trabalho, não incluindo repasses para estados e municípios, que são registrados no momento de execução dos gastos pelo próprio ente federativo responsável. Ainda, os valores liquidados podem contabilizar, por exemplo, estradas, aeroportos, portos, ferrovias de carga que não necessariamente se referem à mobilidade urbana. A Figura 5 apresenta os gastos absolutos, e a Figura 6 mostra os gastos relativos aos gastos totais do governo federal por função.

Figura 5 - Gastos absolutos anuais do governo federal por funções

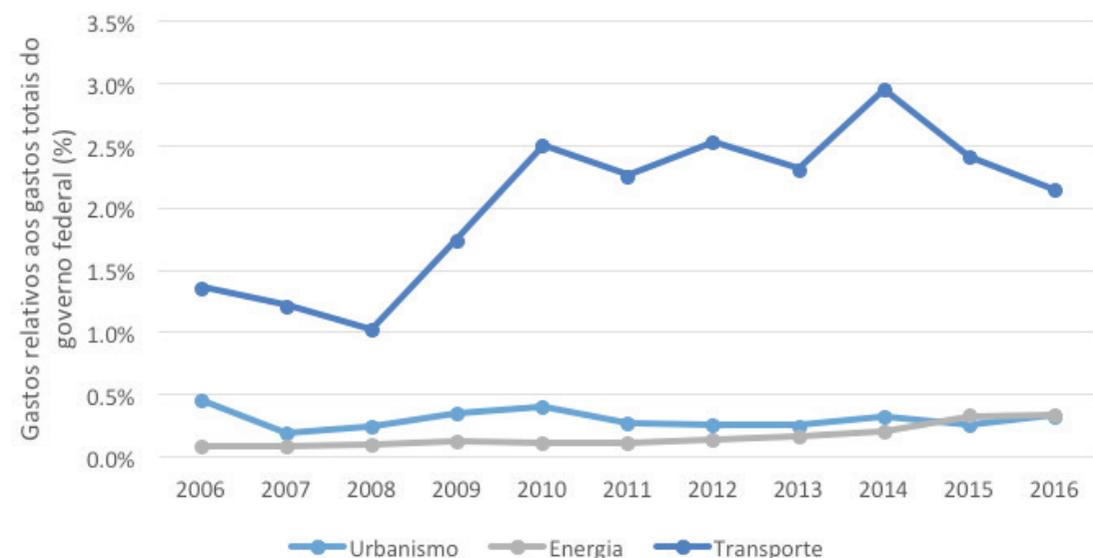


Fonte: Elaboração dos autores, 2018

A Figura 5 evidencia os gastos relativos a Transporte como os mais representativos dentro do escopo estudado, com valores entre R\$ 4,8 bilhões e R\$ 14,1 bilhões – ou entre 1% e 2,9%, dos gastos totais do governo federal. A função Transporte também apresentou aumento ao longo do período quase triplicando entre 2008 e 2014, enquanto as demais funções se mantêm relativamente estáveis tanto em termos absolutos como relativos aos gastos totais. A partir de 2014, a função Transporte apresenta queda, ainda assim, está acima dos R\$ 10 bilhões.

A curva dos gastos de Transporte relativizada com os gastos absolutos é bem semelhante às curvas dos gastos relativizados aos gastos totais do Governo (Figura 6).

Figura 6 - Gastos anuais relativos aos gastos totais do governo federal por função



Fonte: Elaboração dos autores, 2018

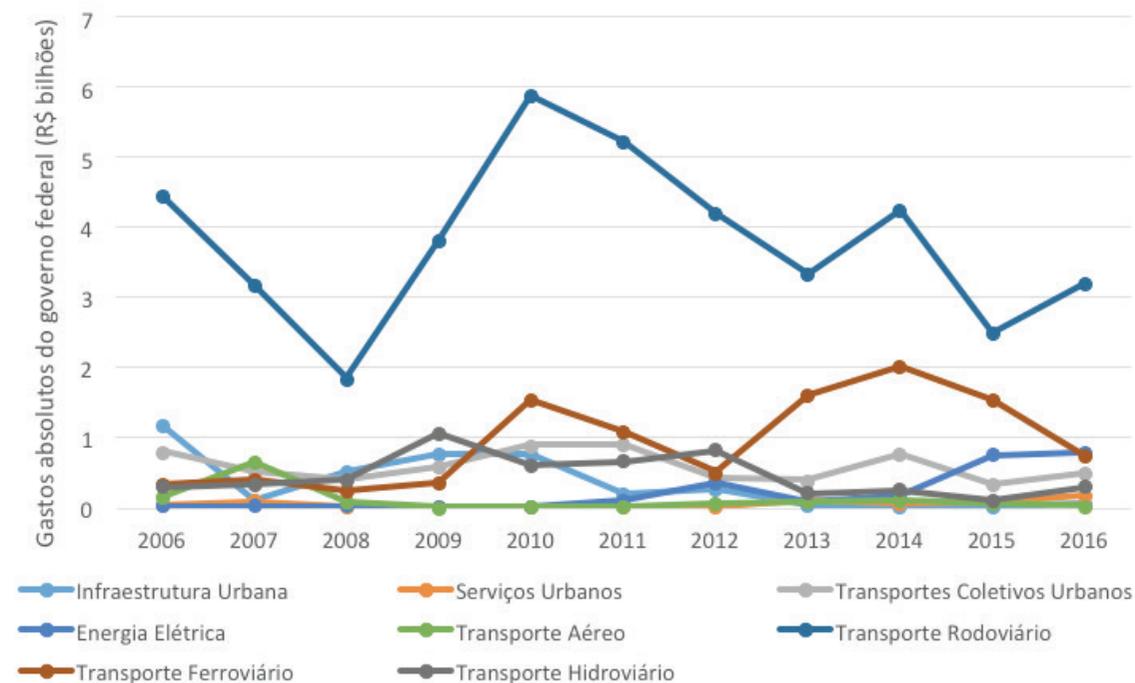
As funções Energia e Urbanismo tiveram, em geral, gastos liquidados menores que R\$ 2 bilhões, ou menos de 0,45% dos gastos totais do governo federal e convergiram para gastos de cerca de R\$ 1,6 bilhão em 2016, ou 0,33% dos gastos totais do governo federal. Esse movimento representou uma redução de gastos para a função Urbanismo, que no início do período apresentava R\$ 2,1 bilhões – 0,45% dos gastos totais –; e um aumento para os gastos em Energia, que cresceu desde 2004.

Os gastos absolutos categorizados nas subfunções do quadro analítico adotado para este estudo são apresentados na Figura 7 e os gastos relativos ao total de gastos do governo federal são apresentados na Figura 8. No âmbito federal não existem despe-

sas categorizadas em Outras despesas. A subfunção Conservação de Energia tem registros apenas em 2006 na ordem de R\$ 300 mil e a subfunção Transportes Especiais não apresentou gastos neste período, portanto, ambas foram retiradas das Figura 7 e Figura 8.

Os maiores gastos dentro desse escopo são com Transporte Rodoviário, mesmo nos anos em que os gastos neste setor foram menores como em 2008, quando apresentava gastos na ordem de R\$ 1,8 bilhão. Dentro do período estudado, os gastos liquidados nesta subfunção representaram entre 0,21% e 0,93% dos gastos do governo federal, enquanto que as demais subfunções representaram menos de 0,20% dos gastos totais do governo, conforme Figura 8.

Figura 7 - Gastos absolutos anuais do governo federal com as subfunções



Fonte: Elaboração própria, 2018

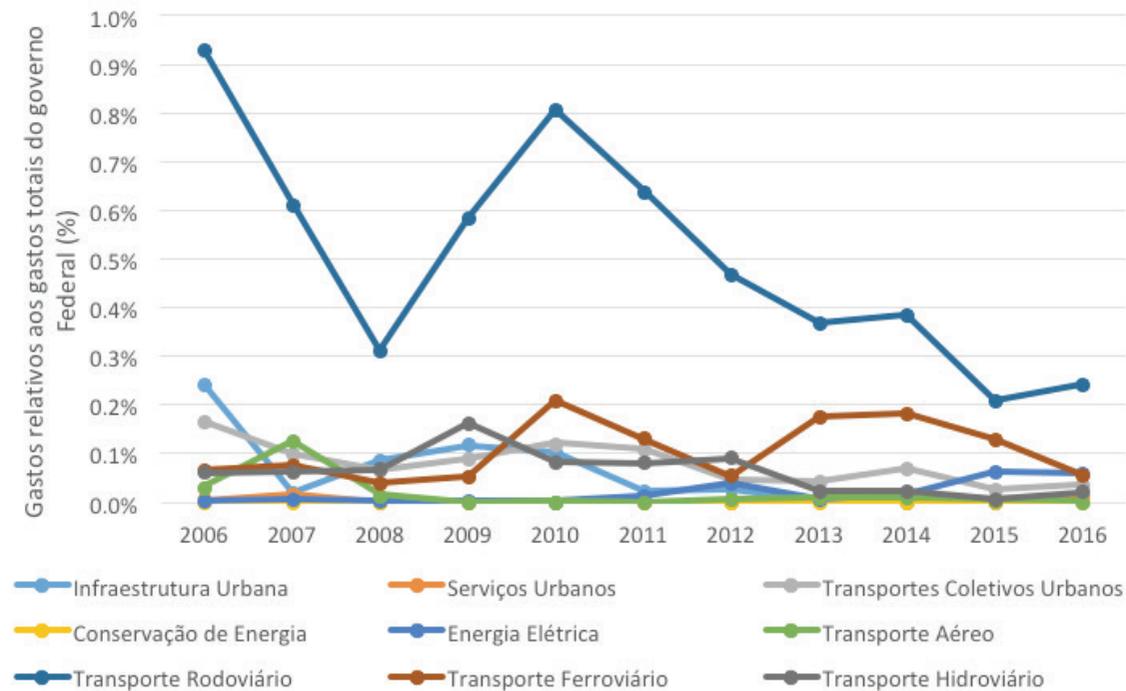
Ainda na Figura 8, nota-se a queda maior nos últimos anos dos gastos parametrizados com as despesas totais para a subfunção Transporte Rodoviário. A partir de 2013, os gastos com Transporte Rodoviário se aproximam da curva de Transportes Ferroviário, especialmente em 2015, quando Transportes Rodoviários tiveram gastos na ordem de R\$ 2,49 bilhões e Transportes Ferroviários de R\$ 1,54 bilhão, representando 0,21% e 0,13% dos gastos totais do governo, respectivamente. Em 2016 os gastos em Transporte Rodoviário aumentam novamente enquanto que os gastos Transporte Ferroviário caem.

A subfunção Transporte Hidroviário, por sua vez, tem ascensão em 2009 com gastos em

torno de R\$ 1 bilhão, ou 0,16% dos gastos totais do governo naquele ano.

Durante o período estudado, há uma queda nos gastos em Infraestrutura Urbana. Em 2006, essa subfunção era de R\$ 1,2 bilhão, ou 0,24% do valor total gasto pelo governo, e, desde então, apresentou gastos liquidados sempre menores de R\$ 770 milhões, chegando a R\$ 10 milhões em 2014 e 2015. Transportes Coletivos Urbanos recebeu em 2011 cerca de R\$ 890 milhões – 0,13% dos gastos totais do governo federal –, maior valor liquidado do período analisado; e R\$ 330 milhões – 0,03% dos gastos totais – em 2015, menor gasto liquidado para essa subfunção no período analisado.

Figura 8 - Gastos anuais relativos aos gastos totais do governo federal por subfunção



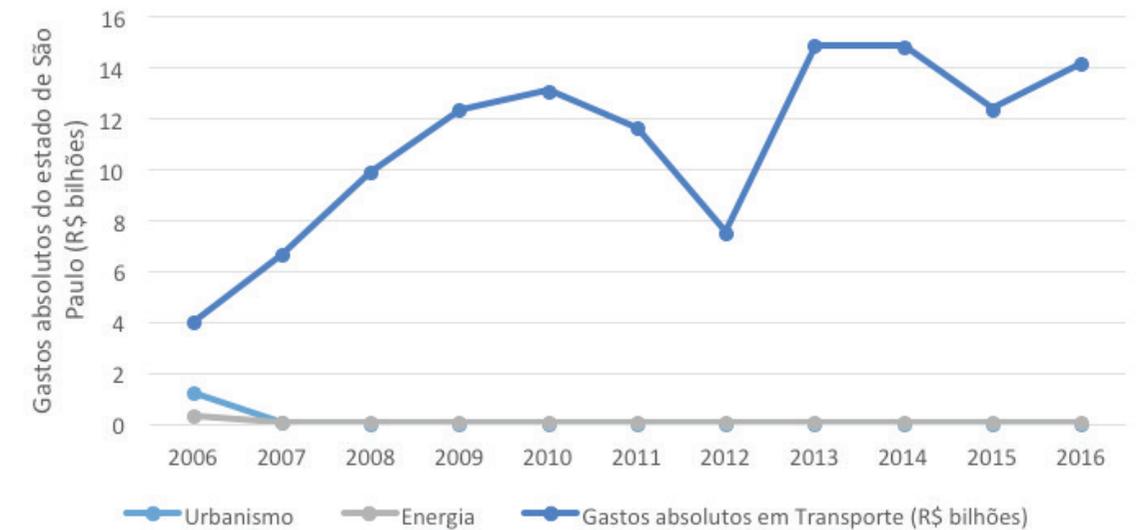
Fonte: Elaboração própria, 2018

3.2.2 Estado de São Paulo

A Figura 9 apresenta os gastos anuais absolutos no estado de São Paulo nas funções estudadas. Destaca-se que nenhum gasto tenha sido liquidado na função Urbanismo desde 2007, sendo que, em 2006, o gasto foi de R\$ 1,2 bilhão. Os gastos com Energia, por sua vez, foram de R\$ 290 milhões em 2006 e, desde então, foram sempre menores que R\$ 50 milhões, representando menos de 0,03% dos gastos totais e, no máximo, 1,09% do PIB do estado no período.

Os gastos com Transporte, tal como no governo federal, são significativamente maiores que os valores liquidados nas demais funções estudadas, e por isso são também relativizados com os gastos totais do estado na Figura 10. Os gastos que eram de cerca de R\$ 4 bilhões em 2006 aumentaram ao longo do período estudado, registrando a máxima do período de R\$ 14,9 bilhões em 2013. Observa-se queda nos valores liquidados nessa função em 2011 e mais bruscamente em 2012 com R\$ 7,5 bilhões.

Figura 9 – Gastos anuais absolutos por função no estado de São Paulo

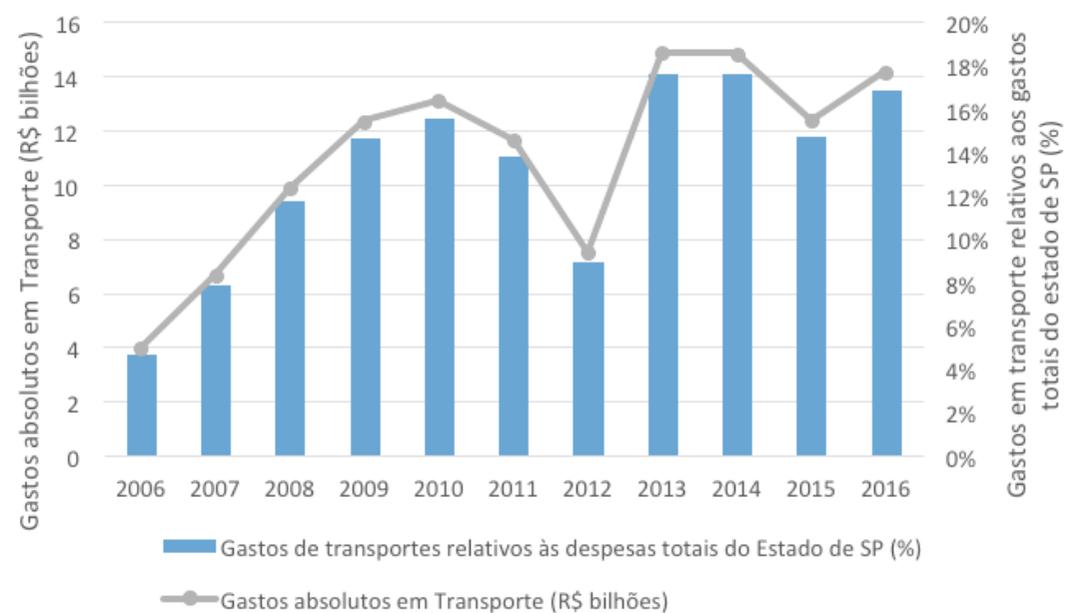


Fonte: Elaboração própria, 2018



Na função Transporte, se os gastos em termos absolutos são maiores a partir de 2013, quando relativizados com os gastos totais do estado, os maiores indicadores aparecem no início do período entre 2008 a 2011, conforme Figura 10.

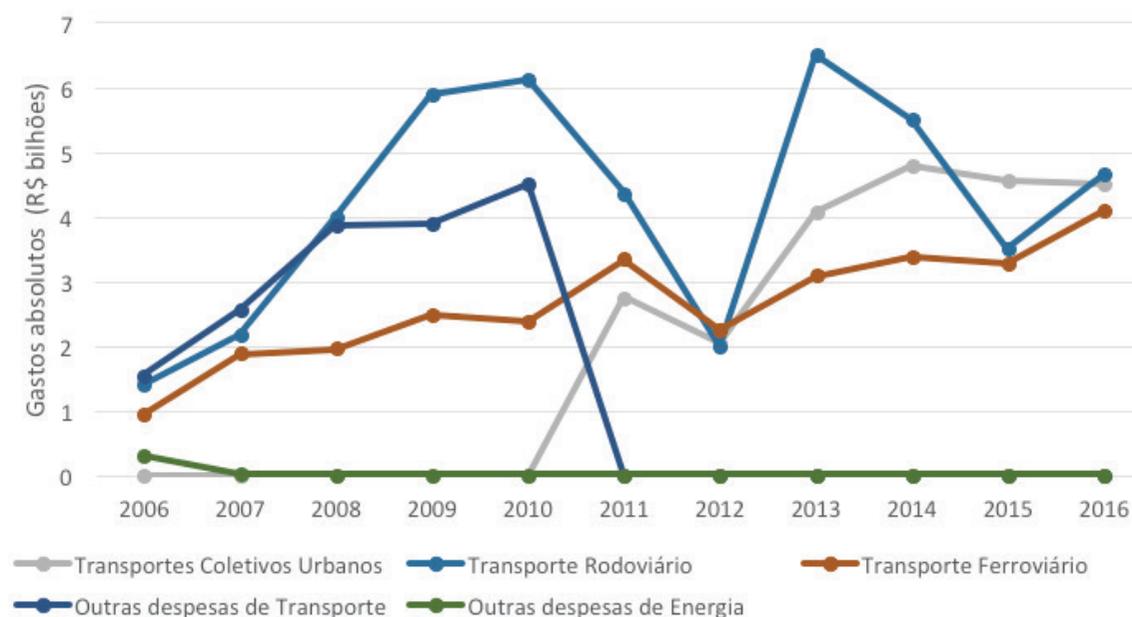
Figura 10 - Gastos anuais de Transporte absolutos e relativos aos gastos totais no estado de São Paulo



Fonte: Elaboração própria, 2018

A Figura 11 apresenta os gastos liquidados no estado de São Paulo de acordo com as subfunções selecionadas para este estudo. Foram registrados gastos em Outras despesas apenas até 2010. As subfunções que não apresentaram gastos liquidados foram excluídas da análise, sendo elas: Infraestrutura Urbana, Serviços Urbanos e Transportes Especiais. As subfunções Energia Elétrica, Transporte Hidroviário, Transporte Aéreo apresentaram gastos pouco representativos, com valores liquidados menores que R\$ 200 milhões. Conservação de Energia apresentou o mesmo padrão, com exceção de 2006 quando teve gastos liquidados de cerca de R\$ 1,2 bilhão. A subfunção Outras despesas de Urbanismo teve registrado unicamente em 2006 cerca de R\$ 1 milhão e por isso também não é representada no gráfico.

Figura 11 - Gastos absolutos anuais por subfunção do estado de São Paulo



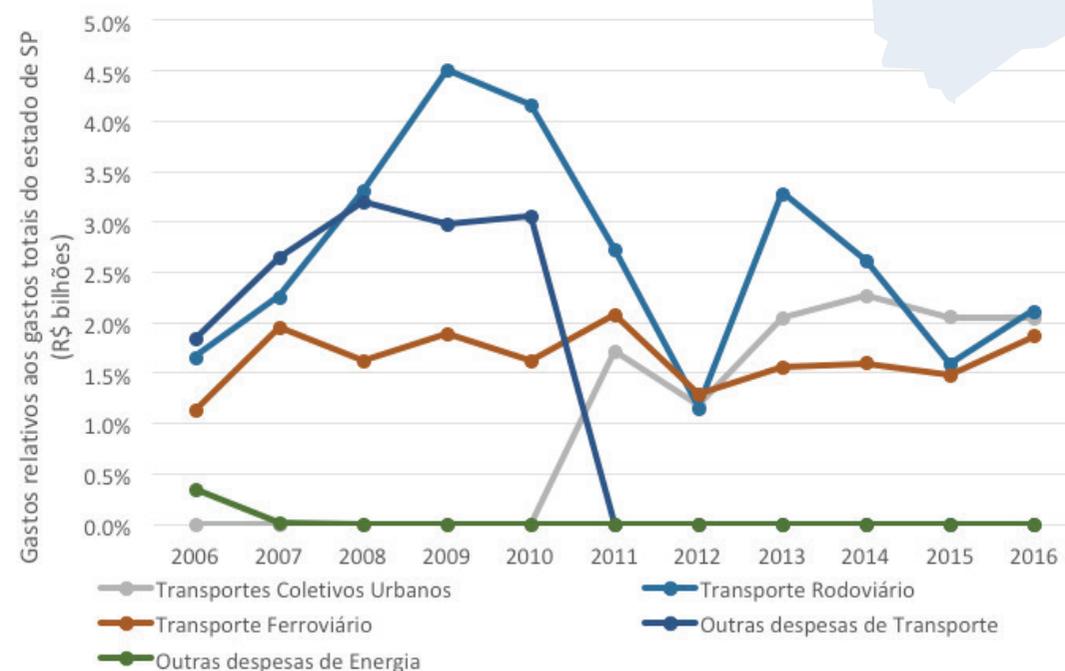
Fonte: Elaboração própria, 2018

A Figura 11 mostra os gastos com Transporte Rodoviário são, de forma geral, os maiores quando comparados com as demais subfunções no período estudado, chegando a representar 4,5% dos gastos totais ou 0,52% do PIB do estado. As exceções acontecem em 2012, quando a subfunção Transporte Ferroviário é R\$ 250 milhões maior que o Transporte Rodoviário; e em 2015, quando a subfunção Transportes Coletivos Urbanos tem gastos liquidados de aproximadamente R\$ 1 bilhão a mais que Transporte Rodoviário. A curva dos gastos liquidados em Transporte Rodoviário é inconstante: inicia em 2006 com R\$ 1,4 bilhão, atinge picos em 2010 com R\$ 6,1 bilhões e 2013 com R\$ 6,5 bilhões, e volta a cair em 2012 e em 2015 com gastos de R\$ 2 bilhões e R\$ 3,4 bilhões, respectivamente.

Os gastos absolutos em Transporte Ferroviário apresentaram crescimento no período, sendo que em 2006 era menos de R\$ 1 bilhão e em 2016 era de pouco mais de R\$ 4 bilhões ou 0,2% do PIB do estado. Na Figura 12, no entanto, nota-se que o indicador de gastos relativos aos gastos totais do estado não acompanhou o crescimento: em 2012 o gasto em Transporte Ferroviário é de 1,30% do gasto total, menor do que no ano anterior, quando o gasto relativo ao total do estado foi o maior do período, 2,09%.

Os gastos classificados em Outras despesas de Transporte vão de R\$ 1,5 bilhão em 2006 a R\$ 4,5 bilhões em 2010 e têm representatividade importante no orçamento do estado chegando a representar 3,2% dos gastos em 2008. A partir de 2010 não existem registros.

Figura 12 - Gastos anuais relativos ao total do estado de São Paulo por subfunção



Fonte: Elaboração própria, 2018

Os gastos com Transporte Coletivos Urbanos são registrados pela primeira vez no período em 2011 – R\$ 2,75 bilhões e cerca de 1,72% dos gastos totais do estado, sendo que em 2016 tem gastos na ordem de R\$ 4,6 bilhões e 2% dos gastos totais do estado, se aproximando dos valores liquidados com Transportes Rodoviários (Figura 11 e Figura 12).

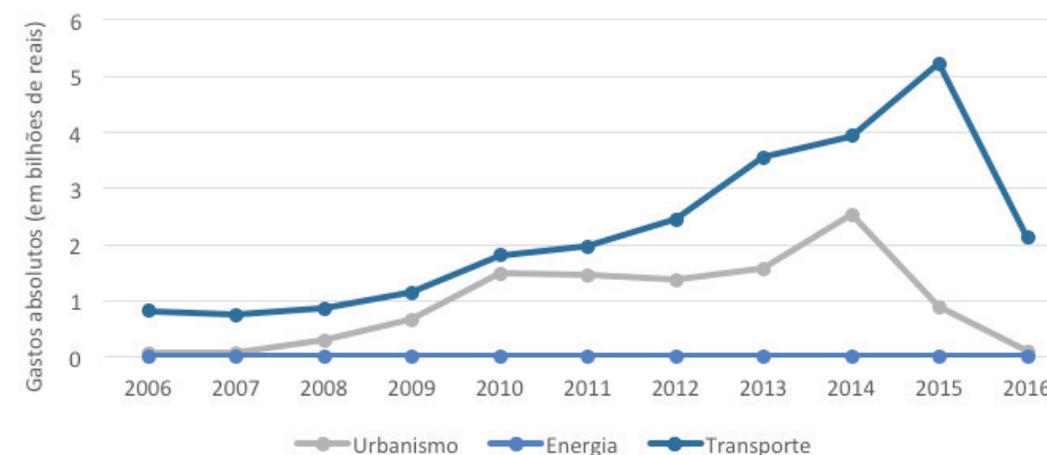
A curva da subfunção Transporte Rodoviário apresenta o mesmo padrão da curva da função Transportes: a curva de gastos absolutos se descola da curva de gastos relativos aos gastos totais do estado demonstrando que mesmo que os valores absolutos a partir de 2013 sejam mais altos que nos anos anteriores, os gastos relativizados são menores que nos anos anteriores (Figura 11 e Figura 12).

3.3.3 Estado do Rio de Janeiro

No estado do Rio de Janeiro, a Figura 13 apresenta os gastos anuais absolutos nas funções estudadas. Nenhum gasto foi liquidado na função Energia desde 2007, e mesmo em 2006, os gastos foram pequenos – R\$ 3 milhões – quando comparados com as demais funções. Os gastos com Urbanismo cresceram ao longo do período: em 2007 eram de R\$ 290 milhões, chegando em 2010 a cerca de R\$ 1,5 bilhão e se mantiveram nesse patamar até 2013. Em 2014 os gastos em Urbanismo alcançaram R\$ 2,5 bilhões, caindo nos anos seguintes.

Os gastos relativos a Transporte são novamente maiores que os gastos nas demais funções. A curva é também crescente: em 2006 os valores liquidados eram pouco menores que R\$ 1 bilhão e alcançaram R\$ 5,2 bilhões em 2015. Em 2016 o valor volta a cair para aproximadamente R\$ 2 bilhões.

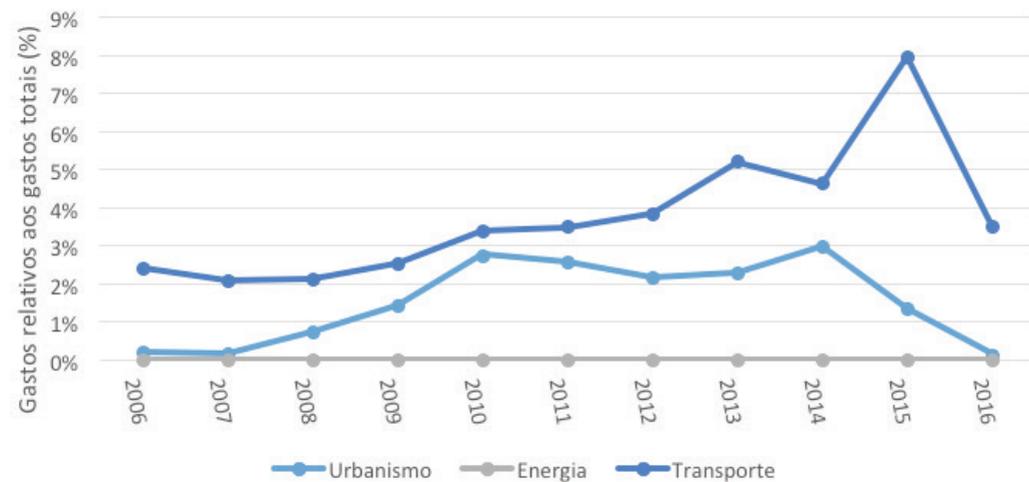
Figura 13 – Gastos anuais absolutos por função no estado do Rio de Janeiro



Fonte: Elaboração própria, 2018

Quando relativizados com os gastos totais o padrão é semelhante, conforme Figura 14: em 2006, 2,4% dos gastos públicos do estado eram destinados a Transporte; em 2015 esse valor passa a ser de aproximadamente 8%; e em 2016 cai para 3,5% dos gastos totais do estado. Os recursos destinados a Urbanismo se mantêm na faixa entre 2% e 3% dos gastos totais do estado entre 2010 e 2014, e o pico de gastos em Urbanismo apresentado em números absolutos em 2014 é suavizado quando parametrizados com o total de gastos do estado nesse ano.

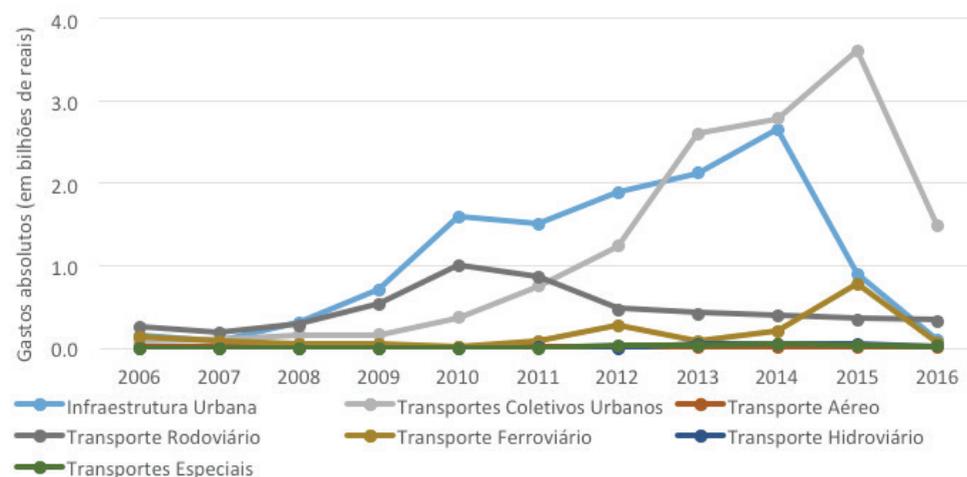
Figura 14 - Gastos anuais relativos aos gastos totais do governo do Rio de Janeiro



Fonte: Elaboração própria, 2018

A Figura 15 apresenta as subfunções selecionadas para este estudo e os valores liquidados no estado do Rio de Janeiro no período. As subfunções Serviços Urbanos, Conservação de Energia e Energia Elétrica apresentaram valores muito baixos perante às demais subfunções – valores liquidados menores que R\$ 200 milhões – ou não registraram valores no período. A subfunção Conservação de Energia apresentou o mesmo padrão, com exceção de 2006 quando teve gastos liquidados de cerca de R\$ 1,2 bilhão. Portanto, essas subfunções foram retiradas dos gráficos.

Figura 15 - Gastos absolutos anuais por subfunção do Estado do Rio de Janeiro



Fonte: Elaboração própria, 2018

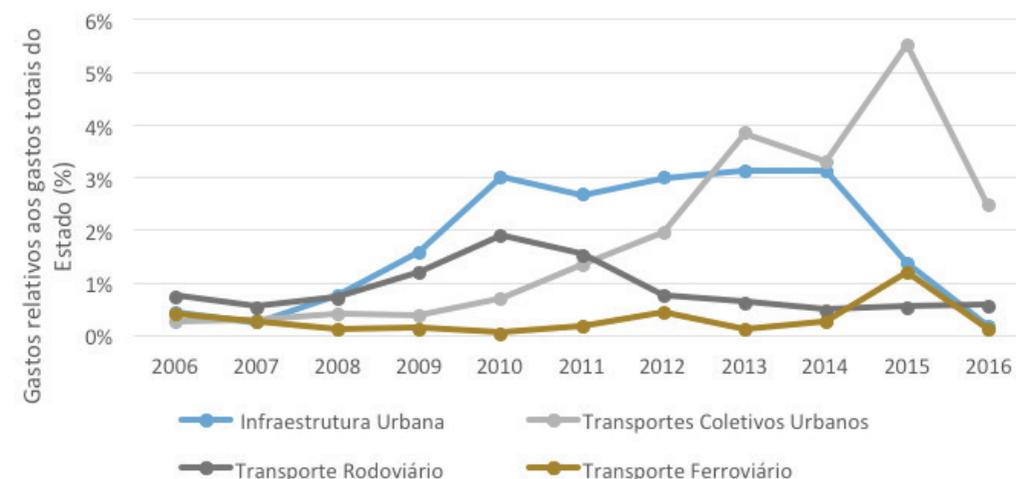
Na Figura 15, os gastos absolutos são relativizados com os totais gastos pelo estado. Foram retiradas as subfunções Transporte Aéreo, Transporte Hidroviário e Transportes Especiais, dado os gastos relativamente menores que as demais subfunções estudadas.

As subfunções Infraestrutura Urbana, Transporte Rodoviário e Transportes Coletivos Urbanos aumentam a partir de 2008. Infraestrutura Urbana é a subfunção com maiores gastos até 2012 – com R\$ 1,9 bilhão – quando é superada pelos gastos em Transportes Coletivos Urbanos que em 2013 atinge R\$ 2,6 bilhões, chegando a R\$ 3,6 bilhões em 2015. Infraestrutura Urbana ainda cresce até 2014 quando tem gastos de R\$ 2,8 bilhões. Transporte Rodoviário atinge o gasto máximo de R\$ 1 bilhão em 2010 e R\$ 800 milhões em 2011, se mantendo abaixo de R\$ 500 milhões no restante do período. A subfunção Transporte Ferroviário desponta em 2015 chegando a R\$ 780 milhões.

Gastos liquidados na subfunção em Transporte Rodoviário menores que em Transporte Coletivo Urbano e Infraestrutura Urbana representam um comportamento diferente do observado no estado de São Paulo e do governo federal, em que o Transporte Rodoviário predomina nos gastos liquidados no período.

A Figura 16 mostra os gastos nas subfunções parametrizados com os gastos totais do estado do Rio de Janeiro no período. É interessante notar especialmente a curva de Infraestrutura Urbana no período de 2010 a 2014: o aumento em números absolutos de R\$ 1,6 bilhão para R\$ 2,8 bilhões (Figura 15) é suavizado quanto aos gastos relativizados com o total de gastos do estado, que permanece nesses cinco anos por volta de 3%. As curvas de Transportes Coletivos Urbanos apresentam valor absoluto menor em 2013 (R\$ 2,6 bilhões) que em 2014 (R\$ 2,80 bilhões), mas em termos relativos ao gasto total, 2014 (3,3%) teve valor liquidado menor que em 2013 (3,8%).

Figura 16 - Gastos anuais relativos ao gasto total do estado do Rio de Janeiro

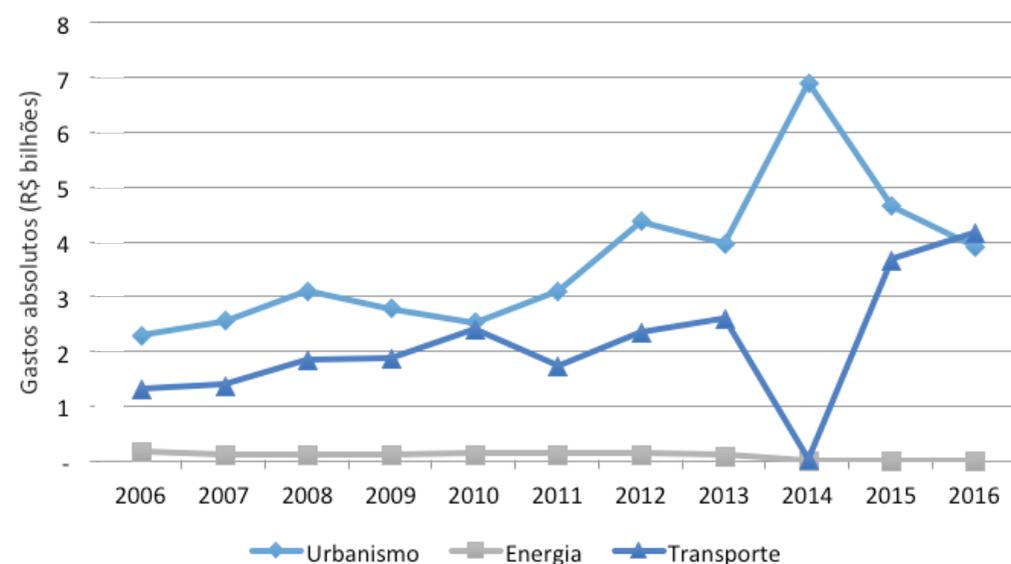


Fonte: Elaboração própria, 2018

3.3.4 Município de São Paulo

São contemplados aqui os gastos liquidados no município que abriga a maior cidade do país e uma das maiores megalópoles do mundo. A Figura 17 demonstra os gastos absolutos por função e a Figura 18 apresenta os gastos relativos aos gastos totais do município de São Paulo por função. Nesta última, a série de dados vai até 2014, pois os dados de despesa total do município para o resto do período não estão disponíveis no Finbra.

Figura 17 - Gastos anuais absolutos do município de São Paulo por função



Fonte: Elaboração própria, 2018

Tanto na Figura 17 como na Figura 18, nota-se nos dados de 2014 grandes oscilações nas funções Urbanismo e Transporte quando comparadas ao resto do período. Enquanto a função Transporte desce a zero em 2014, depois de um ano com gasto com R\$ 2,6 bilhões, ou 6% do orçamento do município; na função Urbanismo o gasto sai de cerca de R\$ 4 bilhões em 2013 para quase R\$ 7 bilhões em 2014, variando de 10% à 16% das despesas totais. A Figura 19 de subfunções, por sua vez, mostra grande elevação – e único registro do período – em Transportes Coletivos Urbanos e o decaimento na subfunção Outras Despesas de Transporte em 2014. A hipótese é de que os gastos classificados em Transportes Coletivos Urbanos em 2014 tenham sido realocados sob a função Urbanismo, e nos demais anos, quando sob a função Transportes, integram a subfunção Outras Despesas de Transporte.

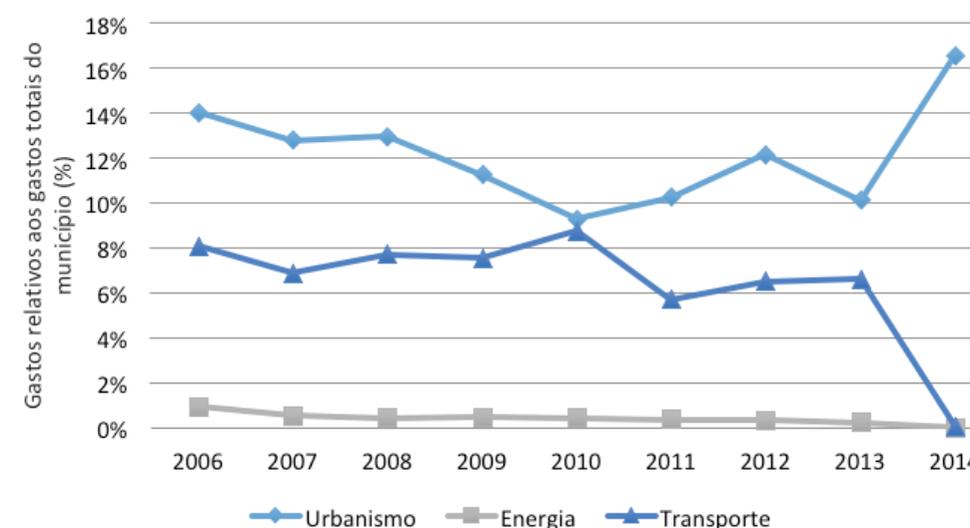
Diferente dos governos estaduais e do governo federal que têm maiores gastos em Transporte na série histórica estudada, nota-se a importância dos gastos em Urbanismo no Município. Os gastos em Urbanismo ficaram entre cerca de 8,8% dos gastos totais em 2010 ou R\$ 2,4 bilhões, e pouco mais de 16,6% dos gastos totais em 2014, com gastos de R\$ 6,9 bilhões.

Comparando a Figura 17 e a Figura 18, observa-se que em 2006 o valor liquidado na função Urbanismo foi o

menor registrado em termos absolutos – R\$ 2,3 bilhões, porém em termos relativos representava 14% do recurso despendido pelo município, o que é maior do que o valor despendido até 2013. Se em termos absolutos, a curva de dispêndio em Urbanismo é crescente entre 2006 e 2013, em termos relativos aos gastos totais, essa curva nesse mesmo intervalo é decrescente.

O maior gasto liquidado no período em Transporte ocorreu em 2016 com R\$ 4,16 bilhões. Em termos relativos, o ano que houve maior dispêndio em Transporte no município foi em 2010, sendo cerca de 8,8% dos gastos totais – o que representa R\$ 2,41 bilhões. A função Energia, por fim, representa gastos menores que 1% dos gastos totais em todo o período, sendo o máximo de R\$ 160 milhões em 2006.

Figura 18 - Gastos anuais relativos aos gastos totais do município de São Paulo por função*



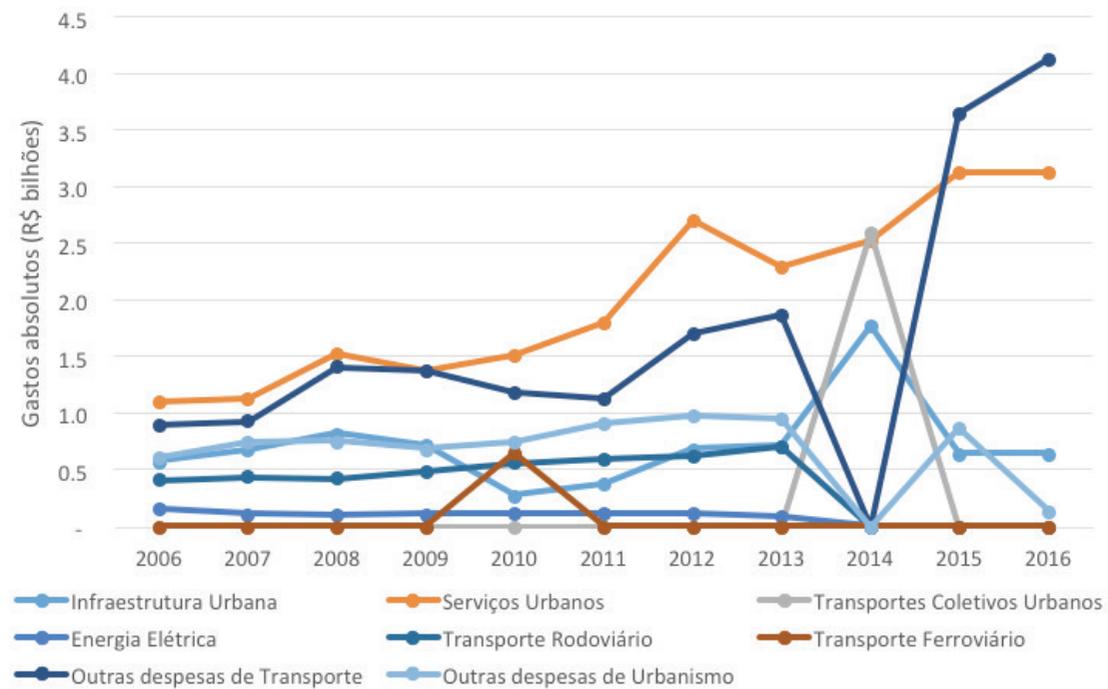
*Não estavam disponíveis os gastos totais do município de 2015 e 2016 no momento de elaboração deste relatório.

Fonte: Elaboração própria, 2018

No período estudado, a população do município cresceu cerca de 1 milhão de habitantes e o PIB aumentou de cerca de R\$ 366,7 bilhões, isto é, mais do que dobrou. Quando relativizados com esses parâmetros, os gastos em Urbanismo por PIB per capita variam entre R\$ 45 mil/per capita em 2010 e R\$ 131 mil/per capita em 2014; os gastos com Transporte variam de R\$ 368 mil/per capita em 2015 e R\$ 30,3 mil/per capita em 2010; e, os gastos com Energia são mais altos em 2006 com R\$ 6 mil/per capita e mais baixos em R\$ 1,8 mil/per capita em 2013 (não existem dados de 2014 em diante).

Um olhar para as subfunções é complementar, conforme Figura 19 e Figura 20. Retirou-se destes gráficos as subfunções que não tiveram gastos registrados no período (Conservação de Energia; Transporte Aéreo; Transporte Hidroviário; Outras Despesas de Energia) e a subfunção Transportes Especiais, dado que teve registro em um único ano com pouca representatividade.

Figura 19 - Gastos anuais absolutos por subfunções no município de São Paulo

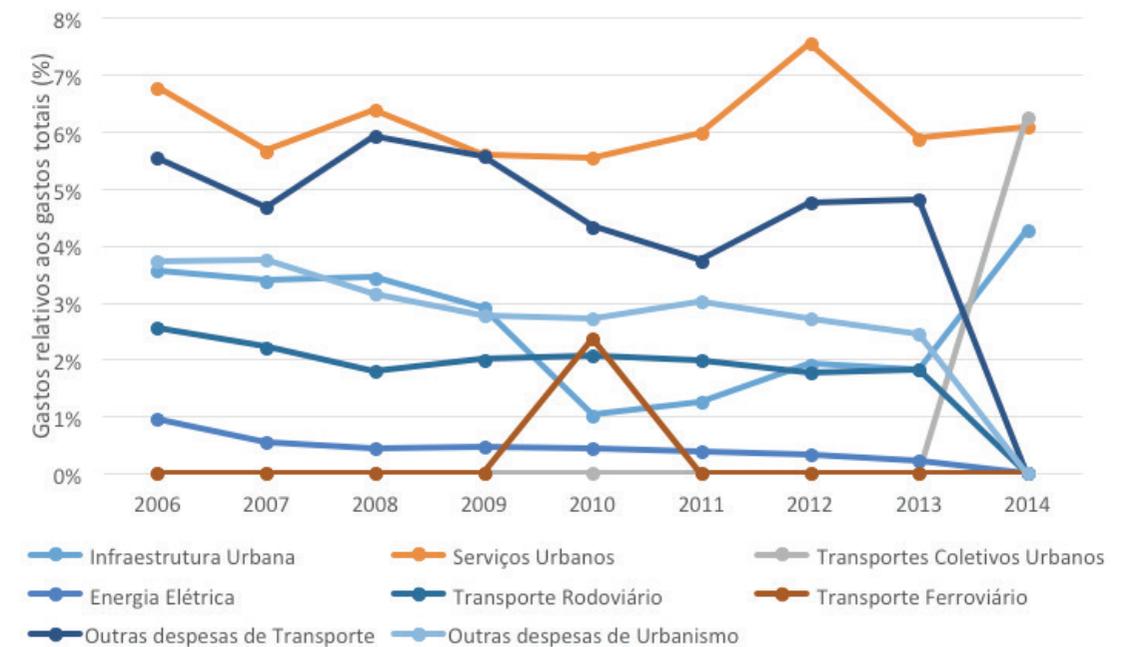


Fonte: Elaboração própria, 2018

Em 2015 e 2016, o maior volume de gastos foi registrado como Outras Despesas de Transporte, alcançando R\$ 4,1 bilhões em 2016. Em 2014, por outro lado, não existem gastos classificados nessa subfunção, quando as subfunções Infraestrutura Urbana e Transporte Coletivo Urbano apresentaram aumento, com gastos de R\$ 1,7 bilhão e R\$ 2,6 bilhões, respectivamente. No caso de Transporte Coletivo Urbano, 2014 foi o único ano que apresentou registros, e foi responsável por cerca de 6,3% dos gastos totais, diferenciando do padrão que apresentou no resto do período estudado.



Figura 20 - Gastos anuais relativos aos gastos totais por subfunção do município de São Paulo*



*Os gastos totais de 2015 e 2016 do Município não estavam disponíveis no momento de elaboração deste relatório

Fonte: Elaboração própria, 2018

A subfunção Serviços Urbanos apresentou gastos absolutos que quase triplicaram durante o período: em 2006 os gastos absolutos eram de R\$ 1,1 bilhão e em 2016 foi de R\$ 3,1 bilhões (ver Figura 19). Os gastos com essa subfunção, no entanto, não aumentaram proporcionalmente aos gastos totais do município, mantendo-se durante o período entre cerca de 6% e 8% dos totais de gastos (ver Figura 20). As parametrizações dos gastos em Serviços Urbanos e PIB per capita apresentam padrão semelhante à curva relativa aos gastos totais, isto é, no início do período a relação era de R\$ 43 mil/per capita e no final era de 48 mil/per capita, sendo o valor mais alto R\$ 57 mil/per capita em 2012 e o valor mais baixo 38 mil/per capita em 2010.

Em termos absolutos, a subfunção Transporte Rodoviário se manteve entre R\$ 400 e R\$ 700 milhões até 2013 e não apresentou nenhum registro de gastos nos anos seguintes. Embora em termos absolutos esses gastos tenham aumentado, quando parametrizado com os gastos totais do município, a curva apresenta pequena queda. Em 2006 esta subfunção era responsável por 2,6% dos gastos totais e em 2013 caiu para 1,8%. A parametrização com o PIB per capita apresenta curva semelhante, em que os gastos com Transporte Rodoviário caíram de R\$ 16 mil/per capita em 2006 para 14 mil/per capita em 2013.

Outra subfunção que apresentou registro em apenas um ano do período foi Transporte Ferroviário em 2010, quando houve gastos na ordem de R\$ 650 milhões e 2,4% dos gastos totais.

Por fim, a subfunção Energia Elétrica representa menos de 1% dos gastos totais do Município durante todo o período e apresenta queda de 0,95% – R\$ 160 milhões – em 2006 para 0,23% dos gastos totais – R\$ 90 milhões – em 2013. Quando relativizada com o PIB per capita, a queda é de R\$ 6 mil/per capita para R\$ 1,8 mil/per capita reais.

3.3.5 Município do Rio de Janeiro

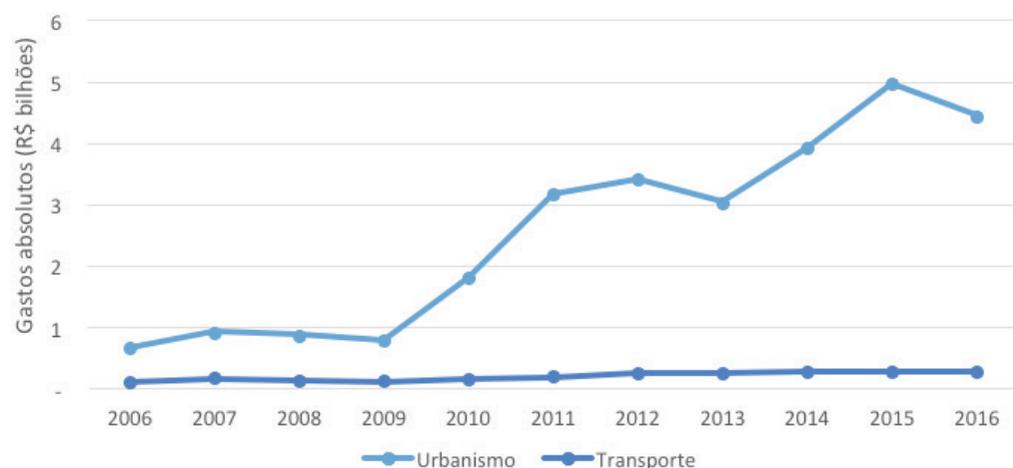
O município do Rio de Janeiro tem a segunda maior população do país – 6,5 milhões de pessoas em 2015 – e o segundo maior PIB per capita do Brasil de R\$ 49,5 mil. O município recebeu, no período estudado, jogos da Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016, e, portanto, recebeu investimentos significativos em alguns elementos de mobilidade urbana.

A função Energia, embora parte do escopo deste estudo, não é representada nos gráficos, pois não registrou gastos entre 2006 e 2016.

A Figura 21 e Figura 22 mostram os gastos nas funções Urbanismo e Transporte, em termos absolutos e relativos aos gastos totais do município respectivamente. A função Transportes apresenta pequeno aumento em termos absolutos, de R\$ 90 milhões em 2006 para R\$ 280 milhões em 2016 (Figura 21), e se mantém pouco acima de 1% dos gastos totais no município durante do período (Figura 22).

É notável o grande crescimento dos gastos em Urbanismo, principalmente a partir de 2010. Em termos absolutos, até 2009 os gastos nesta função eram menores que 1 bilhão; entre 2011 e 2013 se mantiveram próximos de R\$ 3 bilhões; e, alcançaram R\$ 4,96 bilhões em 2015 ou cerca de sete vezes maior do que 2006.

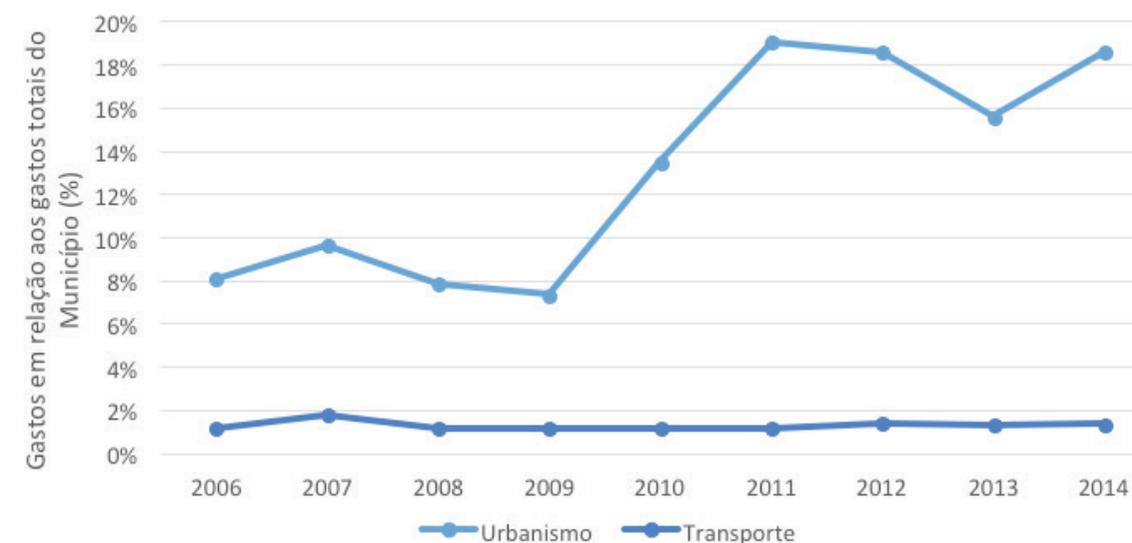
Figura 21 - Gastos anuais absolutos do município do Rio de Janeiro por função



Fonte: Elaboração própria, 2018

Quando relativizado com os gastos totais do município, o aumento dos dispêndios em Urbanismo também é evidente, mas a curva apresenta um padrão diferente. Se até 2009 os gastos em Urbanismo representavam de 7% a 10% dos gastos totais, em 2010 passou a ser de aproximadamente 13%, alcançando maior proporção em 2011 quando representou cerca de 19% dos gastos totais do município. Embora 2011 não tenha sido o maior valor absoluto (Figura 21), foi o ano em que alcançou a maior proporção de gastos nessa função relativa ao gasto total (Figura 22).

Figura 22 - Gastos anuais por função relativos ao gasto total do município* de Rio de Janeiro



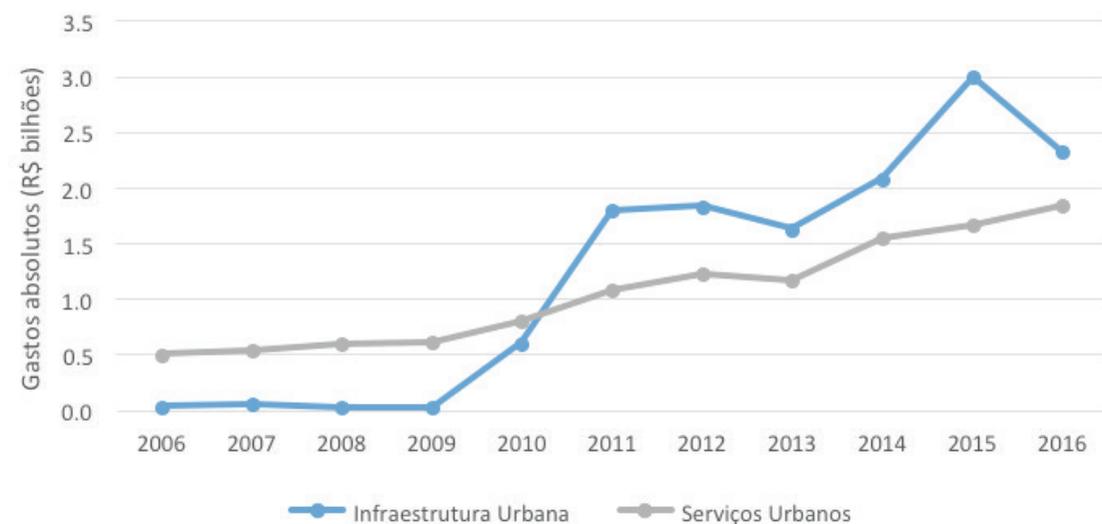
*Os gastos totais do município de 2015 e 2016 não estavam disponíveis no momento de elaboração deste relatório

Fonte: Elaboração própria, 2018

A comparação com o PIB do município também evidencia o aumento da importância da função Urbanismo ao longo dos anos. Até 2010, os gastos com Urbanismo representavam cerca de R\$ 20 mil do PIB per capita, e a partir de 2011 passaram a representar maiores parcelas: 79 mil do PIB per capita em 2011 e R\$ 94 mil do PIB per capita em 2015, quando alcançam a maior proporção em relação ao PIB.

Das dez subfunções do escopo deste estudo, oito não apresentam nenhum registro de gastos para o período estudado, sendo estas: Transportes Coletivos Urbanos; Conservação De Energia; Energia Elétrica; Transportes Aéreo, Rodoviário, Ferroviário, Hidroviário e Especiais. No Rio de Janeiro também não houve registro de gastos dentro de Outras Despesas para nenhuma das funções escopo deste trabalho.

Figura 23 - Gastos anuais absolutos por subfunções no município do Rio de Janeiro



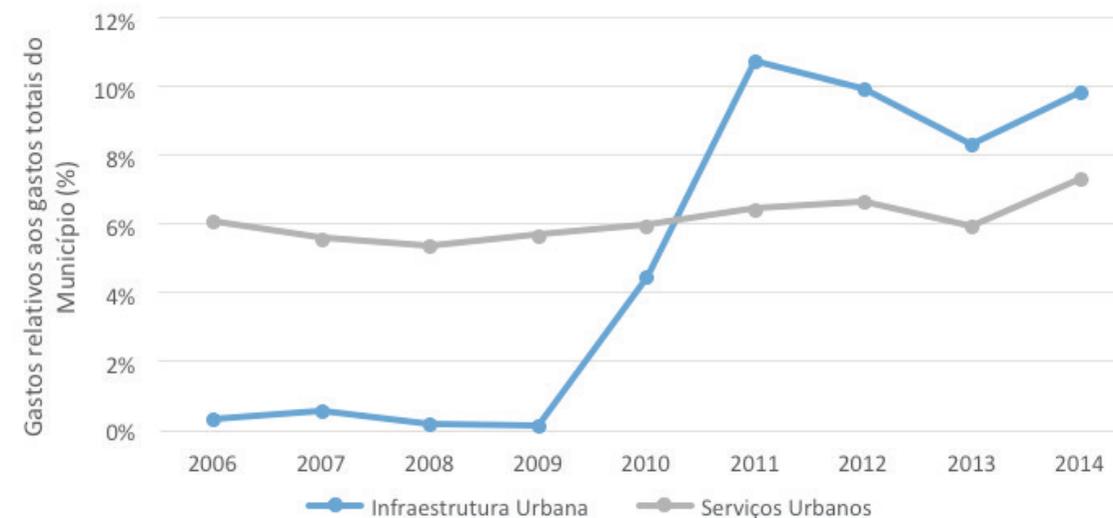
Fonte: Elaboração própria, 2018

A Figura 23 apresenta os gastos em Infraestrutura Urbana e Serviços Urbanos. Até 2009, os gastos em Serviços Urbanos eram de cerca de R\$ 500 milhões, enquanto os gastos em Infraestrutura Urbana eram menores que R\$ 50 milhões. A partir de 2010 os gastos com Infraestrutura Urbana começaram a crescer e em 2011 ultrapassaram os gastos com Serviços Urbanos.

O grande crescimento dos gastos em Infraestrutura Urbana acontece a partir de 2010: os gastos nessa subfunção eram aproximadamente R\$ 20 milhões em 2009 e chegaram a R\$ 2,99 bilhões em 2015 (Figura 23). Na Figura 24, o crescimento dos gastos na subfunção Infraestrutura urbana é ainda mais evidente entre 2009, quando os gastos relativos aos totais do município saíram de praticamente 0%, e 2011 e alcançaram 11% dos dispêndios totais do município. Esse crescimento acentuado entre 2009 e 2011 acompanha a curva da função Urbanismo (ver Figura 21).

Embora menos acentuada, a curva de gastos em Serviços Urbanos também é crescente durante o período estudado, quando analisada em números absolutos, porém se mantém entre 5% e 7% dos gastos totais do município durante todo período quando relativizada com as despesas totais.

Figura 24 - Gastos anuais relativos aos gastos totais do município do Rio de Janeiro* por subfunção



*Os gastos totais do município de 2015 e 2016 não estavam disponíveis no momento de elaboração deste relatório

Fonte: Elaboração própria, 2018

3.3.6 Resumo dos valores gastos em 2016

A seguir as Tabela 6 e Tabela 7 resumem os gastos (em R\$ bilhão) de cada ente federativo no último ano do período estudado para as funções e subfunções estudadas, respectivamente. Os valores liquidados são os valores nominais e estão dispostos de acordo com o *Quadro analítico: funções e subfunções relacionadas à mobilidade urbana* conforme descrito 2.1 *Fases de desenvolvimento e estrutura do trabalho*.

Figura 24 - Gastos anuais relativos aos gastos totais do município do Rio de Janeiro* por subfunção

Funções	Governo Federal	Estado de São Paulo	Estado do Rio de Janeiro	Município de São Paulo	Município do Rio de Janeiro
15 – Urbanismo	1,55	0,00	0,08	3,92	4,44
25 – Energia	1,60	0,03	0,00	0,00	0,00
26 – Transporte	10,26	14,17	2,13	4,16	0,28

Fonte: Elaboração própria, 2018

Tabela 7 - Resumo dos gastos em 2016 dos entes federativos estudados por subfunção (R\$ bilhão)

Subfunções	Governo Federal	Estado de São Paulo	Estado do Rio de Janeiro	Município de São Paulo	Município do Rio de Janeiro
451 - Infraestrutura Urbana	0,06	0,00	0,11	0,64	2,32
452 - Serviços Urbanos	0,18	0,00	0,00	3,14	1,84
453 - Transportes Coletivos Urbanos	0,49	4,50	1,49	0,00	0,00
751 - Conservação de Energia	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
752 - Energia Elétrica	0,79	0,00	0,00	0,00	0,00
781 - Transporte Aéreo	0,02	0,08	0,01	0,00	0,00
782 - Transporte Rodoviário	3,20	4,66	0,34	0,00	0,00
783 - Transporte Ferroviário	0,74	4,11	0,06	0,00	0,00
784 - Transporte Hidroviário	0,30	0,10	0,03	0,00	0,00
785 - Transportes Especiais	0,00	0,00	0,03	0,02	0,00
Outras despesas de Urbanismo	0,00	0,00	0,00	0,14	0,11
Outras despesas de Energia	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Outras despesas de Transporte	0,00	0,00	0,00	4,14	0,26

Fonte: Elaboração própria, 2018

Por fim, as Tabela 8 e Tabela 9 resumem os gastos relativos aos gastos totais de cada ente federativo em 2016 para as funções e subfunções estudadas, respectivamente. Os dados de receita total dos municípios em 2016 não estavam disponíveis e, portanto, não são incluídos nas tabelas.

Tabela 8 - Resumo dos gastos relativos aos gastos totais em 2016 por função dos entes federativos estudados

Funções	Governo Federal	Estado de São Paulo	Estado do Rio de Janeiro
15 - Urbanismo	0,1%	0,0%	0,1%
25 - Energia	0,1%	0,0%	0,0%
26 - Transporte	0,8%	6,5%	3,5%

Fonte: Elaboração própria, 2018

Tabela 9 - Resumo dos gastos relativos aos gastos totais em 2016 por subfunção dos entes federativos estudados

Subfunções	Governo Federal	Estado de São Paulo	Estado do Rio de Janeiro
451 - Infraestrutura Urbana	0,00%	0,00%	0,18%
452 - Serviços Urbanos	0,01%	0,00%	0,00%
453 - Transportes Coletivos Urbanos	0,04%	2,05%	2,47%
751 - Conservação de Energia	0,00%	0,00%	0,00%
752 - Energia Elétrica	0,06%	0,00%	0,00%
781 - Transporte Aéreo	0,00%	0,04%	0,01%
782 - Transporte Rodoviário	0,24%	2,12%	0,56%
783 - Transporte Ferroviário	0,06%	1,87%	0,11%
784 - Transporte Hidroviário	0,02%	0,05%	0,05%
785 - Transportes Especiais	0,00%	0,00%	0,04%
Outras despesas de Urbanismo	0,00%	0,00%	0,00%
Outras despesas de Energia	0,00%	0,00%	0,00%
Outras despesas de Transporte	0,00%	0,00%	0,00%

Fonte: Elaboração própria, 2018

Dentre todos os entes federativos estudados, observa-se que os gastos relativos à função Energia são relativamente menores que as demais funções estudadas. A função Transportes tem os maiores gastos, tanto em termos absolutos como em termos relativos, no governo federal e nos governos estaduais estudados. No município de São Paulo, em 2016, a função Transportes também tem gastos maiores que as demais funções estudadas.

Os governos municipais têm gastos mais altos na função Urbanismo que os demais níveis governamentais. Essas são constatações não apenas para 2016, apresentado nas Tabela 6 e Tabela 8, mas também de forma geral. Essa tendência de investimento está relacionada com as atribuições de cada ente federativo. É importante lembrar que podem estar contemplados nessas funções gastos que não necessariamente contribuíram para a mobilidade das pessoas nas áreas urbanas.

A Tabela 6 mostra que os gastos com Transporte em 2016 do estado de São Paulo são superiores aos gastos liquidados nessa mesma função no âmbito do governo federal do governo estadual do Rio de Janeiro. Nesse ano, o governo de São Paulo gastou cerca de 6,5% do seu orçamento em Transporte, como mostra a Tabela 8. Em termos de subfunções, na Tabela 7, nota-se que os maiores gastos liquidados pelo governo de São Paulo nesse ano são com Transporte Rodoviário (R\$ 4,7 bilhões); Transporte Coletivos Urbanos (R\$ 4,5 bilhões) e Transporte Ferroviário (R\$ 4,1 bilhões).

A Tabela 7 mostra que a subfunção Transporte Rodoviário é a que apresenta maior gasto liquidado em 2016 no governo federal e no governo do Estado de São Paulo e é o segundo maior gasto do governo do Rio de Janeiro. No caso do governo federal, o gasto nessa subfunção representa 0,24% do gasto total do governo e é cerca de oito vezes maior do que a subfunção Energia Elétrica e Transporte Ferroviário – ambas segundas colocadas.

No governo do Rio de Janeiro a subfunção que recebeu maior investimento em 2016, entre as estudadas, foi Transporte Coletivo Urbano. Esse foi também o maior investimento relativo ao total dos gastos em 2016, conforme Tabela 9.

O município do Rio de Janeiro apresentou gastos mais altos (R\$ 4,33 bilhões) na função Urbanismo do que o município de São Paulo (R\$ 3,78 bilhões), conforme Tabela 6. Em termos de subfunções, Serviços Urbanos foi o maior gasto liquidado em São Paulo (R\$ 3,14 bilhões), enquanto a Infraestrutura Urbana foi o maior gasto no Rio de Janeiro (R\$ 2,32 bilhões).

4. Reflexões

O desenvolvimento do método para construção da Base de Dados de Gastos Públicos Destinados à Mobilidade Urbana, assim como a própria construção da base de dados e análise destas informações, possibilitou algumas reflexões não somente no âmbito deste estudo, mas também sobre os desafios mais amplos relacionados à contabilidade pública e à mobilidade urbana. As reflexões e recomendações relacionadas são apresentadas neste capítulo.

De forma geral, este estudo conclui que atualmente a contabilidade pública apresenta grandes desafios de entendimento, disponibilidade e robustez de informações quanto aos gastos públicos, especialmente para temas transversais como a mobilidade urbana. Ainda, tais dificuldades inviabilizaram estabelecer com segurança o volume de recursos públicos destinados a elementos da mobilidade urbana e estudos posteriores nesse sentido são necessários.

Sobre a metodologia e a Base de Dados em Gastos Públicos em Mobilidade Urbana

Tendo em vista que o método de desenvolvimento e a Base de Dados em Gastos Públicos em Mobilidade Urbana são os objetivos principais deste estudo, uma série de reflexões acerca da metodologia é feita a seguir:

- O amplo escopo deste trabalho – envolvendo 60 municípios, 2 estados e a federação – inviabilizou o olhar minucioso nas partes mais específicas que compõem a mobilidade urbana, conforme sugerido pela sociedade civil;

- A dificuldade de acesso às informações orçamentárias dos entes federativos foi um entrave no início do processo de coleta de dados, inviabilizando a coleta de dados por meio da classificação programática (ver *Figura 4 - Caminhos para a sistematização dos gastos públicos de acordo com os elementos da mobilidade urbana* no capítulo *Contabilidade pública sob a lente de mobilidade urbana*).

- Informações fundamentais sobre orçamento e planejamento não estão atualmente disponíveis para inúmeros municípios das regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro (ver capítulo *3.1 Disponibilidade e robustez de informações de gastos públicos*). A indisponibilidade das peças orçamentárias dificulta comparações entre os gastos planejados em orçamentos e aqueles de fato executados.

- A coleta de dados por meio da classificação funcional se deparou com desafios relacionados a acurácia e agregação dos valores, tendo em vista:

- Os registros das despesas são declaratórios, acrescentando fragilidade e incerteza aos valores reportados.

- Inconsistência nos valores disponíveis em diferentes fontes gera dúvida quanto a robustez da informação e questionamentos sobre a qualidade da informação.

- A agregação das despesas em funções e subfunções dificulta a separação dos gastos realizados de fato em elementos da mobilidade urbana, o que

inviabiliza análises mais específicas desses dados (ver capítulo *3.2 Recursos destinados à mobilidade urbana: banco de dados*). A sistematização de gastos pelo caminho da classificação programática contribui para atenuar este desafio.

- O formato da base de dados (em Excel) contribui para a retirada dos dados conforme filtros desejados e análises requeridas. Ver documento Base de Dados.

- Esses desafios devem ser reduzidos com a implementação – durante 2018 – do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) novo sistema de informações contábeis no Brasil que deve trazer maior acurácia e fidedignidade às informações prestadas pelos municípios brasileiros à Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Ainda, a partir de 2018 os dados também devem ser classificados por programa.

- Recomenda-se que esforços de coleta e análise de dados sobre gastos em mobilidade urbana utilizem o caminho da classificação programática e as informações disponibilizadas no Siconfi.

Sobre a mobilidade urbana

- A mobilidade urbana é um **conceito recente e em evolução** (ver capítulo *1.1.1 Mobilidade urbana: a construção de um conceito*) que envolve diferentes áreas do conhecimento. Dessa forma:

- Podem existir diferentes entendimentos sobre o conceito, e, portanto, classificações não padronizadas nas funções e subfunções.

- Para acomodar um conceito relativamente novo e transdisciplinar, é recomendável utilizar a classificação programática por ser flexível quanto ao desenvolvimento e classificação de programas relacionados à mobilidade urbana.

- Seria recomendável o alinhamento e padronização do conceito de mobilidade urbana e suas classificações com servidores públicos encarregados de planejamento e execução de gastos, além de torná-lo disponível e acessível para a sociedade civil.

- É importante promover o acompanhamento dos movimentos sociais interessados na execução do orçamento, desde o momento da elaboração do planejamento até a sua execução.

- Existem gastos sociais derivados de escolhas relacionadas à mobilidade urbana que representam **externalidades do sistema** (ver capítulo *Elementos da mobilidade urbana: proposta da sociedade civil* no capítulo *2.1 Fases de desenvolvimento e estrutura do trabalho*). São exemplos os custos na área da saúde por aumento da poluição do ar devido a estímulos de uso de veículos individuais; ou os custos evitados (benefícios) na economia pela redução de tempo de deslocamento dos trabalhadores por transporte público.

- O desconhecimento da dimensão desses custos e benefícios, embora muitos deles sejam de difícil mensuração (ex.: melhoria da qualidade de vida), representa debilidade de informações para a tomada de decisão quanto a políticas, programas e ações relativas a mobilidade urbana.

- Recomenda-se o mapeamento das externalidades do sistema de mobilidade urbana, análise e disponibilização das informações.

Sobre a contabilidade pública

- A legislação contábil de 1964 não acompanha as rápidas transformações da sociedade desde então, dificultando não somente o registro e monitoramento dos gastos como a **transparência, o entendimento e uso** dessas informações pelo público geral.

- É necessário um esforço em tornar a informação contábil pública mais inteligível para a sociedade civil, de forma a ampliar o controle social dos diferentes níveis de governo.

- A forma como os gastos públicos são classificados e divulgados em geral não dialoga com temas transdisciplinares como a mobilidade urbana, já que seus elementos são partes de diferentes pastas do orçamento público.

– A classificação programática pode contribuir para temas que requerem um olhar transdisciplinar, e o Si-confi deve contribuir para tornar a informação de gastos públicos mais compreensíveis para a sociedade civil.

– É útil construir um guia com instruções claras para a sociedade civil que esclareça os principais conceitos e defina os possíveis caminhos de coleta de dados para que a informação de gastos públicos seja de fato acessível.

• A falta de clareza e nas informações de gastos em mobilidade urbana representa uma fragilidade na forma de apropriação, gestão e repartição dos recursos destinados a mobilidade, representando uma dificuldade em monitorar e planejar a partir dos gastos já ocorridos.

• Nesse contexto, seria relevante compilar as melhores práticas de contabilidade de gastos públicos de temas transversais como a mobilidade urbana, a partir de experiências de outros municípios, outros temas (saúde, educação), em outros países, para então propor um modelo mais próximo do ideal.

• A contabilidade das empresas estatais não dependentes do estado, mesmo que envolvidas ou responsáveis por sistemas de mobilidade urbana, não é incluída na contabilidade pública. Esses fluxos financeiros, no entanto, são interessantes para uma análise dos gastos públicos em mobilidade urbana.

Sobre cooperação entre governos

• A forma como se organiza o estado brasileiro cria uma dinâmica de competição por recursos para mobilidade urbana e faltam meios institucionais e incentivos para cooperação entre os municípios de uma mesma metrópole (ver capítulo **1.1.1 Mobilidade urbana: a construção de um conceito**).

– Os desafios metropolitanos requerem uma busca por alternativas que permitam maior participação da sociedade, fomentem maior cooperação institucional entre os diferentes níveis de governo e que facilitem a superação dos entraves institucionais existentes em temas relativos à mobilidade urbana.

• Os desafios de cooperação podem representar obstáculos importantes para a implementação e enforcement do conjunto de políticas para a promoção mobilidade urbana. A criação de regulações (ver capítulo **1.1.1 Mobilidade urbana: a construção de um conceito**), com o objetivo de instituir os mecanismos de governança necessários para um sistema de mobilidade urbana, é recente e deve contribuir para contornar os desafios de cooperação.

Recomendações para estudos posteriores

Este estudo apresenta um primeiro esforço em sistematizar gastos feitos em elementos de mobilidade urbana, reunindo grande quantidade de informações e possibilitando recomendações concretas sobre o método de desenvolvimento. A partir das reflexões e experiências de desenvolvimento da base de dados e deste relatório, compilou-se algumas recomendações para futuras pesquisas que complementem este estudo e contribuam para o entendimento sobre o financiamento na mobilidade urbana e avanço da agenda no Brasil.

– Este estudo sistematizou as funções e subfunções relativas a mobilidade urbana, sem, no entanto, aprofundar nos programas e ações específicos em que são gastos os recursos. Uma proposta nesse sentido é aplicar olhar mais específico, aproximando-se da matriz sugerida pela sociedade civil, para as partes que compõem a mobilidade urbana a partir do **levantamento dos gastos por programas e ações (classificação programática) em um escopo geográfico reduzido: um município e/ou o estado à que pertence**. Seria pertinente realizar o estudo sobre o município de São Paulo, uma vez que este concentra grandes desafios e investimentos em mobilidade, inclusive compartilhados pela sua região metropolitana. Na análise de transparência deste estudo, o município de São Paulo apresentou todos os documentos orçamentários requeridos e tem um Portal da Transparência⁴¹ disponibilizando dados orçamentário atualizados. O estado de São Paulo, por sua vez, é o responsável pela mobilidade intermunicipal e apresenta gastos representativos nas funções elegidas neste estudo e parcela significativa dos esforços de investimento na mobilidade da região metropolitana.

– Como forma de complementar os gastos diretos levantados neste estudo, recomenda-se **mapear e valorar as externalidades (positivas e negativas) relacionadas a elementos da mobilidade urbana**. O objetivo é demonstrar e dimensionar custos e benefícios de escolhas relativas à mobilidade urbana que são atualmente intangíveis e subsidiar melhores políticas públicas.

– Ainda, seria interessante expandir o olhar para gastos e sistematizar também as receitas – **fontes de financiamento público e privado – destinados a mobilidade urbana** desde o âmbito federal até o municipal.

– Tratando dos desafios encontrados durante este estudo, é de grande valia pesquisar e compilar **melhores práticas** em termos de contabilidade pública (outros municípios, outros lugares no mundo, outros temas como saúde e educação ou ainda um modelo novo), em termos de tornar as informações relativas as contas públicas compreensíveis, acessíveis e robustas, para gerar recomendações de melhorias da contabilidade pública.

– Ao tratar da contabilidade pública, em que os conceitos utilizados são predominantemente dos anos 1970, é promissor pesquisar meios de **modernizar os conceitos e sistemas utilizados no orçamento brasileiro**, visando estabelecer um diálogo com a Secretaria do Tesouro Nacional.

– De forma mais ampla, é necessário **estudar alternativas de organização das relações federativas**, de forma a facilitar a superação dos entraves institucionais existentes para a operação de sistemas de cooperação entre os entes federativos de uma região metropolitana em temas relativos à mobilidade urbana.

– Por fim, é relevante **mapear atores da sociedade civil engajados** em temas de transparência de contas públicas para expandir a rede de atores e alavancar a articulação e capacitação em contas públicas e nos resultados do presente estudo.

⁴¹Portal da transparência do Município de São Paulo: <http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/contas/despesas/Paginas/default.aspx>



5. Referências Bibliográficas:

ABREU, A.; ARAUJO, J. A federação brasileira - estados e municípios: estrutura e atribuições. In A. A. d. Abreu (Ed.), **Caminhos da cidadania**. Rio de Janeiro: FGV, 2009, p. 53-58.

ABRUCIO, F. A Coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, nº 24: 41-67. Jun., 2005.

ABRUCIO, F.; SANO, H.; SYDOW, C. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In: KILNK, J. (Org.). **Governança das metrópoles: conceitos, experiências, perspectivas**. São Paulo: Annablume, 2010.

ANDERSEN, G. **Federalismo: uma introdução**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

BALBIM, R. et al. **Transporte Integrado Social**: uma proposta para o pacto da mobilidade urbana. Brasília, Distrito Federal: IPEA, 2013. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/131212_notatecnicadirur04.pdf. Acesso em: 11 abr. 2017.

BRASIL. DECRETO Nº 4.536, DE 28 DE JANEIRO DE 1922. Organiza o Código de Contabilidade da União. Coleção de Leis do Brasil de 1922, Rio de Janeiro, 28 jan. 1922.

_____. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 mar.1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L4320.htm Acesso em: 18 de abril de 2018.

_____. CONSTITUIÇÃO (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

_____. MINISTÉRIO DO ORÇAMENTO E GESTÃO. PORTARIA Nº 42, DE 14 DE ABRIL DE 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I, do § 1º, do art. 2º, e § 2º, do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964; estabelece conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais e dá outras providências. 1999. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/arquivos/leis/orcamento/saiba-como-e-elaborado-o-orcamento-do-estado/P42_MPOG_14-04-1999.pdf Acesso em: 17 de abril de 2018.

_____. LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 mai. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm Acesso em: 17 de abril de 2018

_____. LEI Nº 12.587, DE 3 DE JANEIRO DE 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da **Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)**, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 3 de janeiro de 2012. Fonte: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2012/lei-12587-3-janeiro-2012-612248-norma-atualizada-pl.pdf> Acesso em: 17 de abril de 2018.

_____. MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Pú-

blico – Parte I - 5ª edição, aprovado pela Portaria Conjunta Portaria Conjunta STN/SOF nº 02/2012. Disponível em: https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/137713/Parte_I_-_PCO.pdf Acesso em: 17 de abril de 2018.

_____. MINISTÉRIO DAS CIDADES. CARTILHA DA LEI 12.583. Secretaria Nacional de Transporte E da Mobilidade Urbana. 2013. Disponível em: <http://www.portalfederativo.gov.br/noticias/destaques/municipios-devem-implantar-planos-locais-de-mobilidade-urbana/CartilhaLei12587site.pdf> Acesso em: 17 de abril de 2018.

_____. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. Secretaria do Orçamento Federal. Manual Técnico de Orçamento – MTO. Edição 2018. Brasília, 2017. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/informacoes-orcamentarias/arquivos/MTOs/mto_atual.pdf. Acesso em: 17 de abril 2018.

_____. MINISTÉRIO DAS CIDADES. PlanMob. Caderno de Referência para a Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana. Brasília: Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana – SeMob, 2015. Disponível em: <http://www.energiaeambiente.org.br/wp-content/uploads/2015/09/planmob.pdf> Acesso em: 17 de abril de 2018.

_____. TESOURO NACIONAL. Website do Tesouro Nacional. Disponível em: https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/137713/Parte_I_-_PCO.pdf Acesso em: 17 de abril de 2018

_____. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Website do Ministério das Cidades: Levantamento sobre a situação dos Planos de Mobilidade Urbana nos municípios brasileiros. Agosto de 2016. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/component/content/article?id=4398> Acesso em: 17 de abril de 2018.

FREY, K. Abordagens de governança em áreas metropolitanas da América Latina: avanços e entraves. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 4, n.1, 2012, p.87-102.

GIACOMONI, J. Orçamento Público. 10ª Edição. São Paulo: Atlas, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Perfil dos Municípios Brasileiros: 2015 / IBGE. Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2016. 61 p. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95942.pdf> Acessado em: 17 de abril de 2018.

_____. Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil : uma primeira aproximação. Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Fonte: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100643.pdf>

_____. Agência Notícias IBGE. Fonte: IBGE divulga as estimativas populacionais dos municípios para 2017. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/16131-ibge-divulga-as-estimativas-populacionais-dos-municipios-para-2017.html> Acesso em: 31 de agosto de 2017.

INSTITUTO DE ENERGIA E MEIO AMBIENTE (IEMA). **Proposta de organização dos elementos da mobilidade urbana**. 2017.

LOSADA, P. Potencialidades da cooperação intergovernamental para a gestão das regiões metropolitanas do Brasil. In: F. Magalhães (Ed.), **Regiões metropolitanas no Brasil: Um paradoxo de desafios e oportunidades**. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2010, p. 169-195.

NAÇÕES UNIDAS. **Manual de Orçamento por programa e realizações**. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento e Coordenação Geral – tradução. 1971.

RIKER, W. Federalism. In: GREENSTEIN, F. and POLSBY, N. (ed.). **Handbook of Political Science**. Massachusetts, Addison-Wesley Publishing Company, v.5, 1975.

PARES, A.; VALLE, B. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. p. 229 a 270. In: **Planejamento e Orçamento Governamental**, Coletânea, vol. 1. Org.: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. Brasília: ENAP, 2006.

UNITED NATIONS. (2014). **World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, Highlights**. Department of Economic and Social Affairs, Population Division. (ST/ESA/SER.A/352)

Anexo 1 – Funções e subfunções do governo

A Portaria Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão nº 42, de 14 de abril de 1999 define as seguintes 28 Funções:

- Função Legislativa
- Função Judiciária
- Função Essencial à Justiça
- Função Administração
- Função Defesa Nacional
- Função Segurança Pública
- Função Relações Exteriores
- Função Assistência Social
- Função Previdência Social
- Função Saúde
- Função Trabalho
- Função Educação
- Função Cultura
- Função Direitos da Cidadania
- Função Urbanismo
- Função Habitação
- Função Saneamento
- Função Gestão Ambiental
- Função Ciência e Tecnologia
- Função Agricultura
- Função Organização Agrária
- Função Indústria
- Função Comércio e Serviços
- Função Comunicações
- Função Energia
- Função Transporte
- Função Desporto e Lazer
- Função Encargos Especiais

A mesma Portaria, estabelece as 113 Subfunções apresentadas abaixo:

• 031 – Ação Legislativa	• 451 – Infra-Estrutura Urbana
• 032 – Controle Externo	• 452 – Serviços Urbanos
• 061 – Ação Judiciária	• 453 – Transportes Coletivos Urbanos
• 062 – Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário	• 481 – Habitação Rural
• 091 – Defesa da Ordem Jurídica	• 482 – Habitação Urbana
• 092 – Representação Judicial e Extrajudicial	• 511 – Saneamento Básico Rural
• 121 – Planejamento e Orçamento	• 512 – Saneamento Básico Urbano
• 122 – Administração Geral	• 541 – Preservação e Conservação Ambiental
• 123 – Administração Financeira	• 542 – Controle Ambiental
• 124 – Controle Interno	• 543 – Recuperação de Áreas Degradadas
• 125 – Normalização e Fiscalização	• 544 – Recursos Hídricos
• 126 – Tecnologia da Informação	• 545 – Meteorologia
• 127 – Ordenamento Territorial	• 571 – Desenvolvimento Científico
• 128 – Formação de Recursos Humanos	• 572 – Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia
• 129 – Administração de Receitas	• 573 – Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico
• 130 – Administração de Concessões	• 601 – Promoção da Produção Vegetal
• 131 – Comunicação Social	• 602 – Promoção da Produção Animal
• 151 – Defesa Aérea	• 603 – Defesa Sanitária Vegetal
• 152 – Defesa Naval	• 604 – Defesa Sanitária Animal
• 153 – Defesa Terrestre	• 605 – Abastecimento
• 181 – Policiamento	• 606 – Extensão Rural
• 182 – Defesa Civil	• 607 – Irrigação
• 183 – Informação e Inteligência	• 631 – Reforma Agrária
• 211 – Relações Diplomáticas	• 632 – Colonização
• 212 – Cooperação Internacional	• 661 – Promoção Industrial
• 241 – Assistência ao Idoso	• 662 – Produção Industrial
• 242 – Assistência ao Portador de Deficiência	• 663 – Mineração
• 243 – Assistência à Criança e ao Adolescente	• 664 – Propriedade Industrial
• 244 – Assistência Comunitária	• 665 – Normalização e Qualidade
• 271 – Previdência Básica	• 691 – Promoção Comercial
• 272 – Previdência do Regime Estatutário	• 692 – Comercialização
• 273 – Previdência Complementar	• 693 – Comércio Exterior
• 274 – Previdência Especial	• 694 – Serviços Financeiros
• 301 – Atenção Básica	• 695 – Turismo
• 302 – Assistência Hospitalar e Ambulatorial	• 721 – Comunicações Postais
• 303 – Suporte Profilático e Terapêutico	• 722 – Telecomunicações
• 304 – Vigilância Sanitária	• 751 – Conservação de Energia
• 305 – Vigilância Epidemiológica	• 752 – Energia Elétrica
• 306 – Alimentação e Nutrição	• 753 – Petróleo
• 331 – Proteção e Benefícios ao Trabalhador	• 754 – Alcool
• 332 – Relações de Trabalho	• 781 – Transporte Aéreo
• 333 – Empregabilidade	• 782 – Transporte Rodoviário
• 334 – Fomento ao Trabalho	• 783 – Transporte Ferroviário

• 361 – Ensino Fundamental	• 784 – Transporte Hidroviário
• 362 – Ensino Médio	• 785 – Transportes Especiais
• 363 – Ensino Profissional	• 811 – Desporto de Rendimento
• 364 – Ensino Superior	• 812 – Desporto Comunitário
• 365 – Educação Infantil	• 813 – Lazer
• 366 – Educação de Jovens e Adultos	• 841 – Refinanciamento da Dívida Interna
• 367 – Educação Especial	• 842 – Refinanciamento da Dívida Externa
• 391 – Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico	• 843 – Serviço da Dívida Interna
• 392 – Difusão Cultural	• 844 – Serviço da Dívida Externa
• 421 – Custódia e Reintegração Social	• 845 – Transferências
• 422 – Direitos Individuais, Coletivos e Difusos	• 846 – Outros Encargos Especiais



Anexo 2 – Proposta de Matriz de Análise dos Elementos da Mobilidade Urbana

Matriz elaborada por IEMA em 2017.

TRANSPORTE ATIVO - NÃO MOTORIZADO
I. MOBILIDADE A PÉ
1. MOBILIDADE A PÉ - INFRAESTRUTURA
1.1 Calçadas: implantação
1.2 Calçadas: manutenção
1.3 Calçadas/vias exclusivas para pedestres: implantação
1.4 Calçadas/vias exclusivas para pedestres: manutenção
1.5 Passarelas: implantação
1.6 Passarelas: manutenção/reforma
1.7 Sinalização para pedestres: implantação e manutenção
1.8 Iluminação: implantação e manutenção
2. MOBILIDADE A PÉ- VEÍCULO - NA
3. MOBILIDADE A PÉ- ENERGIA - NA
4. MOBILIDADE A PÉ - PLANEJAMENTO
4.1 Elaboração de planos
4.2 Elaboração de projetos
5. MOBILIDADE A PÉ- GESTÃO/OPERAÇÃO
5.1 Custeio da gestão pública (Adm. Direta)
5.2 Centro de Controle Operacional: implantação
5.3 Centro de Controle Operacional: ampliação/manutenção
5.4 Fiscalização eletrônica: implantação
5.5 Fiscalização eletrônica: operação
5.6 Fiscalização do trânsito: manutenção
5.7 Campanhas e programas educativos
5.8 Inovação/ pesquisa e desenvolvimento
II MOBILIDADE POR BICICLETA
1. MOBILIDADE POR BICICLETA - INFRAESTRUTURA
1.1 Ciclo faixas: implantação
1.2 Ciclo faixas: manutenção
1.3 Ciclovias: implantação
1.4. Ciclovias: manutenção
1.5 Ciclo pontes: implantação

1.6 Ciclo pontes: manutenção
1.7 Para-ciclos: implantação
1.8 Para-ciclos: manutenção
1.9 Bicicletário: implantação
1.10 Bicicletário: manutenção
1.11 Sinalização: implantação
1.12 Sinalização: manutenção
2. MOBILIDADE POR BICICLETA - VEÍCULO
2.1 Bicicleta: fabricação
2.2 Bicicleta: aquisição
3. MOBILIDADE POR BICICLETA- ENERGIA- NA
4. MOBILIDADE POR BICICLETA- PLANEJAMENTO
4.1 Elaboração de planos
4.2 Elaboração de projetos
5. MOBILIDADE POR BICICLETA - GESTÃO/OPERAÇÃO
5.1 Custeio da gestão pública (Adm. Direta)
5.2 Centro de Controle Operacional: implantação
5.3 Centro de Controle Operacional: ampliação/manutenção
5.4 Fiscalização eletrônica: implantação
5.5 Fiscalização eletrônica: operação
5.6 Fiscalização do trânsito: manutenção
5.7 Campanhas e programas educativos
5.8 Inovação/ pesquisa e desenvolvimento
TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO
I. ÔNIBUS
1. ÔNIBUS INFRAESTRUTURA
1.1 Vias Ônibus/BRTs
1.1.1 Pavimento para Faixa Exclusiva: implantação
1.1.2 Pavimento para Faixa Exclusiva: manutenção
1.1.3 Vias para BRT: implantação
1.1.4 Vias para BRT: manutenção/reforma/ampliação
1.1.5 Rede aérea para trólebus: implantação
1.1.6 Rede aérea para trólebus: manutenção
1.2 Pontos de parada, terminais, estações de transferência e garagens
1.2.1 Pontos de Parada: implantação
1.2.2 Pontos de Parada: manutenção/reforma
1.2.3 Estações e Terminais: implantação
1.2.4 Estações e Terminais: manutenção/reforma/ampliação/adaptação

- 1.2.5 Estações e Terminais: operação
- 1.2.6 Garagens de ônibus implantação
- 1.2.7 Garagem de ônibus: manutenção/reforma/ampliação
- 1.2.8 Garagens de trólebus: implantação
- 1.2.9 Garagens de trólebus: manutenção/reforma/ampliação

2 ÔNIBUS- VEÍCULOS

2.1 Ônibus Diesel

- 2.1.1 Ônibus Diesel: fabricação
- 2.1.2 Ônibus Diesel: comercialização
- 2.1.3. Ônibus Diesel: aquisição
- 2.1.4 Ônibus Diesel: manutenção

2.2 Trólebus

- 2.2.1 Trólebus: fabricação
- 2.2.2 Trólebus: comercialização
- 2.2.3 Trólebus: aquisição
- 2.2.4 Trólebus: manutenção

2.3 Outros

- 2.3.1 Outros: fabricação
- 2.3.2 Outros: comercialização
- 2.3.3 Outros: aquisição
- 2.3.4 Outros: manutenção

3.ÔNIBUS ENERGIA

3.1 Diesel

- 3.1.1 Diesel: produção
- 3.1.2 Diesel: comercialização
- 3.1.3 Diesel : aquisição

3.2 Biodiesel

- 3.2.1 Biodiesel: produção
- 3.2.2 Biodiesel: comercialização
- 3.2.3 Biodiesel: aquisição

3.3 Energia Elétrica

- 3.3.1 Eletricidade: produção
- 3.3.2 Eletricidade: distribuição
- 3.3.3 Eletricidade: comercialização
- 3.3.4 Eletricidade: aquisição

4. ÔNIBUS - PLANEJAMENTO

- 4.1 Elaboração de planos
- 4.2 Elaboração de projetos

5. ÔNIBUS - GESTÃO/OPERAÇÃO

- 5.1 Custeio da gestão pública (Adm. Direta)
- 5.2 Financiamento de empresa pública (Adm. Indireta)
- 5.2 Subsídio tarifário
- 5.3 Centro de Controle Operacional: implantação
- 5.4 Centro de Controle Operacional: ampliação/manutenção
- 5.5 Fiscalização eletrônica: implantação
- 5.6 Fiscaliação eletrônica: operação
- 5.7 Fiscalização do trânsito: manutenção
- 5.8 Educação e campanhas
- 5.9 Aquisição de sistemas e equipamentos de controle operacional, sinalização e segurança (instalações na via)
- 5.10 Aquisição de equipamentos e sistemas de bilhetagem eletrônica e instalações
- 5.11 Inovação/ pesquisa e desenvolvimento

II. TRENS E OUTROS MODOS

1. TRENS E OUTROS MODOS - INFRAESTRUTURA

1.1 Trem Urbano

- 1.1.1 Ferrovias: implantação
- 1.1.2 Ferrovias: manutenção
- 1.1.3 Instalações para fornecimento de energia

1.2 Metrô

- 1.2.1 Metrovia: implantação
- 1.2.2. Metrovia: manutenção
- 1.2.3 Instalações para fornecimento de energia

1.3 Veículo Leve sobre Trilhos (VLT)

- 1.3.1 Via para VLT: implantação
- 1.3.2 Via para VLT: manutenção

1.4 Aeromóvel

- 1.4.1 Implantação de via
- 1.4.2 Manutenção de via

1.5 Monotrilho

- 1.5.1 Implantação de via
- 1.5.2 Manutenção de via

1.6 Outras infraestruturas

- 1.6.1 Aquisição de sistemas e equipamentos de controle operacional e instalações
- 1.6.2 Aquisição de equipamentos e sistemas de bilhetagem eletrônica e instalações
- 1.6.3 Aquisição de sistemas e equipamentos de sinalização/segurança
- 1.6.4 Implantação/ampliação de Centro de Controle Operacional
- 1.6.5 Implantação e reforma de sub-estações de energia elétrica
- 1.6.6 Pátios de manobras implantação
- 1.6.7 Pátios de manobras: manutenção

2. TRENS E OUTROS MODOS - VEÍCULOS

2.1 Trem

- 2.1.1 Composição de trem: fabricação
- 2.1.2 Composição de trem: comercialização
- 2.1.3 Composição de trem: aquisição
- 2.1.4 Composição de trem: manutenção/reforma

2.2 Metrô

- 2.2.1 Composição de metrô: fabricação
- 2.2.2 Composição de metrô: comercialização
- 2.2.3 Composição de metrô: aquisição
- 2.2.4 Composição de metrô: manutenção/reforma

2.3 VLT

- 2.3.1 VLT: fabricação
- 2.3.2 VLT comercialização
- 2.3.3 VLT: aquisição
- 2.3.4 VLT: manutenção /reforma

2.4 Aeromóvel

- 2.4.1 Aeromóvel fabricação
- 2.4.2 Aeromóvel: comercialização
- 2.4.3 Aeromóvel: aquisição
- 2.4.4 Aeromóvel: manutenção/reforma

2.5 Monotrilho

- 2.5.1 Composição de monotrilho: fabricação
- 2.5.2 Composição de monotrilho: comercialização
- 2.5.3 Composição de monotrilho: aquisição
- 2.5.4 Composição de monotrilho: manutenção/reforma

2.6 Outros veículos

- 2.6.1 Outros: fabricação
- 2.6.2 Outros: comercialização
- 2.6.3 Outros: aquisição

2.6.4 Outros: manutenção/reforma

3. TRENS E OUTROS MODOS - ENERGIA

3.1 Eletricidade

- 3.1.1 Eletricidade: produção
- 3.1.2 Eletricidade: distribuição
- 3.1.3 Eletricidade: comercialização
- 3.1.4 Eletricidade: aquisição

3.2 Outras fontes de energia

- 3.2.1 Outras fontes: produção
- 3.2.2 Outras fontes: distribuição
- 3.2.3 Outras fontes: comercialização
- 3.2.4 Outras fontes: aquisição

3.3 Substituição de fonte de energia

4. TRENS E OUTROS MODOS - PLANEJAMENTO

4.1 Elaboração de planos

4.2 Elaboração de projetos

5. TRENS E OUTROS MODOS - GESTÃO/OPERAÇÃO

- 5.1 Custeio da gestão pública (Adm. Direta)
- 5.2 Financiamento de empresa pública (Adm. Indireta)
- 5.3 Subsídio tarifário
- 5.4 Campanhas e programas educativos
- 5.5 Inovação/ pesquisa e desenvolvimento

III. FRETADO

1. FRETADO - INFRAESTRUTURA - NA

2 FRETADO - VEÍCULO

- 2.1 Ônibus Diesel: fabricação
- 2.2 Ônibus Diesel: aquisição
- 2.3 Ônibus Diesel: manutenção

3. FRETADO - ENERGIA

3.1 Diesel

- 3.1.1 Diesel: produção
- 3.1.2 Diesel: comercialização
- 3.1.3 Diesel : aquisição

3.2 Biodiesel

- 3.2.1 Biodiesel: produção
- 3.2.2 Biodiesel: comercialização
- 3.2.3 Biodiesel: aquisição

4. FRETADO - PLANEJAMENTO

5. FRETADO - GESTÃO/OPERAÇÃO

IV ESCOLAR

1. ESCOLAR - INFRAESTRUTURA -NA

2. ESCOLAR - VEÍCULO

2.1 Ônibus/microônibus/van

2.1.1 Veículo: fabricação

2.1.2 Veículo: comercialização

2.1.2 Veículo: aquisição

2.1.3 Veículo : manutenção

2.2 Outros veículos

2.2.1 Outros veículos fabricação

2.2.2 Outros veículos: comercialização

2.2.3 Outros veículos: aquisição

2.2.4 Outros veículos: manutenção

3. ESCOLAR - ENERGIA

3.1 Diesel: aquisição

3.2 Outra fonte: aquisição

4. ESCOLAR - PLANEJAMENTO

4.1 Elaboração de plano

4.2 Elaboração de projeto

5. ESCOLAR - GESTÃO/OPERAÇÃO

5.1 Custeio da gestão pública (Adm. Direta)

5.2 Subsídio tarifário/custo operacional

5.3 Campanhas e programas educativos

5.4 Inovação/ pesquisa e desenvolvimento

V. PESSOA COM DEFICIÊNCIA

1. PESSOA COM DEFICIÊNCIA - INFRAESTRUTURA

1.1 Adaptação de infraestrutura

1.2 Implantação de sinalização

2. PESSOA COM DEFICIÊNCIA - VEÍCULO

2.1 Veículo: fabricação

2.2 Veículo: aquisição

2.3 Veículo: manutenção

3. PESSOA COM DEFICIÊNCIA - ENERGIA

3.1 Energia: aquisição

4. PESSOA COM DEFICIÊNCIA - PLANEJAMENTO

4.1 Elaboração de plano

4.2 Elaboração de projeto

5. TRANSPORTE AQUAVIÁRIO - GESTÃO/OPERAÇÃO

5.1 Custeio da gestão pública (Adm. Direta)

5.2 Subsídio tarifário

5.3 Centro de Controle Operacional: implantação

5.4 Centro de Controle Operacional: ampliação/manutenção

5.5 Campanhas e programas educativos

5.6 Inovação/ pesquisa e desenvolvimento

5.7 Custeio de empresa operadora (Adm. Indireta)

TRANSPORTE INDIVIDUAL

I. INDIVIDUAL PRIVADO

1. INDIVIDUAL PRIVADO - INFRAESTRUTURA

1.1. Abertura ou duplicação de vias

1.2 Pavimentação de vias

1.3 Recapeamento de vias

1.4 Sinalização (vertical, horizontal e semafórica)

1.5 Obras de arte: ponte, viaduto

2. INDIVIDUAL PRIVADO - VEÍCULOS

2.1 Automóveis

2.1.1 Automóveis (LHV): fabricação

2.1.2 Automóveis (LHV): comercialização

2.1.3 Automóveis (LHV): licenciamento

2.2 Motocicleta

2.2.1 Motocicleta: fabricação

2.2.2 Motocicleta: comercialização

2.2.3 Motocicleta: licenciamento

3. INDIVIDUAL PRIVADO- ENERGIA

3.1 Gasolina: produção

3.2 Gasolina: aquisição

3.3 Gasolina: comercialização

3.4 Etanol: produção

3.5. Etanol: aquisição

3.6 Etanol: comercialização

4. INDIVIDUAL PRIVADO - PLANEJAMENTO

4.1 Elaboração de plano

4.2 Elaboração de projeto

5. INDIVIDUAL PRIVADO - GESTÃO/OPERAÇÃO

- 5.1 Custeio da gestão pública (Adm. Direta)
- 5.2 Centro de Controle Operacional: implantação
- 5.3 Centro de Controle Operacional: ampliação/manutenção
- 5.4 Fiscalização eletrônica: implantação
- 5.5 Fiscalização eletrônica: operação
- 5.6 Fiscalização eletrônica: manutenção
- 5.7 Campanhas e programas educativos
- 5.8 Inovação/ pesquisa e desenvolvimento

II. INDIVIDUAL - PÚBLICO

1. INDIVIDUAL PÚBLICO - INFRAESTRUTURA

- 1.1. Abertura ou duplicação de vias
- 1.2 Pavimentação de vias
- 1.3 Recapeamento de vias
- 1.4 Sinalização (vertical, horizontal e semaforica)
- 1.5 Obras de arte: ponte, viaduto
- 1.6 Implantação e reforma de Pontos de parada

2. INDIVIDUAL PÚBLICO - VEÍCULOS

- 2.1 Automóveis (LHV): fabricação
- 2.2 Automóveis (LHV): aquisição

3. INDIVIDUAL PÚBLICO - ENERGIA

- 3.1 Gasolina: produção
- 3.2 Gasolina: aquisição
- 3.3 Gasolina: comercialização
- 3.4 Etanol: produção
- 3.5 Etanol: aquisição
- 3.6 Etanol: comercialização

4. INDIVIDUAL PÚBLICO - PLANEJAMENTO

- 4.1 Elaboração de planos
- 4.2 Elaboração de projeto

5. INDIVIDUAL PÚBLICO - GESTÃO

- 5.1 Custeio da gestão pública (Adm. Direta)
- 5.2 Subsídio tarifário
- 5.3 Centro de Controle Operacional: implantação
- 5.4 Centro de Controle Operacional: ampliação/manutenção
- 5.5 Campanhas e programas educativos
- 5.6 Inovação/ pesquisa e desenvolvimento

realização



www.fgv.br/ces

