

# **Investimentos em infraestrutura de transporte coletivo urbano no Brasil: considerações a partir do PAC Mobilidade.**

Angela Seixas Pilotto<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP), Rua do Lago, 876, São Paulo - SP, (11) 976887601, angelaspilotto@gmail.com.

## **RESUMO**

O Programa de Aceleração do Crescimento, criado em 2007, envolveu planejamento e execução de investimentos em infraestrutura social e urbana, infraestrutura logística e infraestrutura energética. Este artigo analisa os investimentos em transporte coletivo urbano no âmbito PAC Mobilidade, explorando relatórios e balanços orçamentários do PAC.

**PALAVRAS-CHAVES:** infraestrutura urbana; transporte coletivo; investimentos; PAC; mobilidade.

## **INTRODUÇÃO**

A população das metrópoles brasileiras, especialmente os mais pobres, tem vivido o agravamento das condições de deslocamento, expresso pelo aumento dos tempos e distâncias percorridos diariamente, crescente demanda por infraestruturas e serviços de transporte coletivo, aumento dos gastos com deslocamento, entre outros fatores que conformam a chamada "crise da mobilidade urbana". Parte da atuação do governo federal nos anos 2000 e 2010 nessa área se deu por meio de medidas que ampliaram os investimentos em infraestrutura e serviços urbanos por meio do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, que teve como uma das frentes o PAC Mobilidade.

Este trabalho objetiva compreender os investimentos recentes em mobilidade urbana<sup>1</sup> no âmbito do PAC de modo a entender sua relevância para a atual configuração das metrópoles brasileiras. Para isso, analisa os investimentos em infraestrutura e serviços de transporte coletivo urbano do PAC Mobilidade: volume de recursos, origem, destinação, distribuição territorial, modais envolvidos, relação com volume de recursos de outros Eixos do PAC, entre outros aspectos.

Primeiramente os investimentos em infraestrutura urbana no Brasil são contextualizados para em seguida se explorar dados, relatórios e balanços do PAC disponibilizados pelo governo federal, sempre com ênfase no PAC Mobilidade.

## **DIAGNÓSTICO, PROPOSIÇÕES E RESULTADOS**

### **1. Breve contextualização dos investimentos em infraestrutura e serviços de transporte coletivo urbano no Brasil**

Os investimentos públicos em infraestrutura urbana no Brasil, no que se refere aos gastos federais, foram marcados, nos anos 2000 e 2010, por um aumento significativo do volume quando comparado ao padrão de investimento realizado nos anos 1980 e 1990.

O quadro recente, especialmente com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) criado em 2007, diferenciou-se de períodos anteriores pelo aporte de recursos não onerosos do Orçamento Geral da União (OGU), além de recursos dos fundos privados e contábeis - FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador) e FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) – que tradicionalmente financiavam obras para o setor.

No entanto, Maricato e Royer (2017) apontam um paradoxo da retomada de investimento que não levou a melhoria das condições de vida urbana, com destaque para a questão da mobilidade urbana, estopim das manifestações de junho de 2013. Relembrem que nos anos 1970, durante o governo militar, também ocorreram grandes investimentos para construção de infraestrutura econômica, habitação, mobilidade urbana e saneamento e que,

---

<sup>1</sup> Mobilidade urbana pode ser entendida como a "condição em que se realizam os deslocamentos de pessoas e cargas no espaço urbano", conforme art. 4º da Lei Federal nº 12.587/12, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

“Apesar de voltadas à reprodução da força de trabalho, as obras da segunda metade dos anos 1970 nunca deixaram de seguir a orientação dos interesses dos capitais, em especial, das empreiteiras de construção civil, dos incorporadores imobiliários e dos proprietários de terra. A orientação dos investimentos, portanto, não seguiu as grandes necessidades das massas populares que migravam para as metrópoles compondo um movimento muito intenso.”

(MARICATO e ROYER, 2017, p. 148)

Nesse sentido, Gomide e Galindo (2013) afirmam que historicamente todas as vezes que o tema da mobilidade urbana entrou na agenda pública, decorreu de demandas sociais vinculadas à garantia do acesso ao transporte público coletivo. Entre 1974 e 1982, diversas manifestações populares – “quebra-quebra”, depredações de ônibus e estações – ocorreram em diferentes cidades contra as péssimas condições de transporte, o que levou a medidas de gestão no âmbito federal - como a criação do Fundo de Desenvolvimento dos Transportes Urbanos (FDTU) e da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU – extinta em 1990) - e a criação do Vale Transporte em 1985. Posteriormente, nos anos 1990, há um desmonte das estruturas federais e protagonismo dos municípios para solução do transporte coletivo urbano. O aumento do preço da tarifa esteve associado à piora na qualidade do serviço e à ampliação do transporte informal. Nos anos 2000, com a criação do Ministério das Cidades, com uma Secretaria Nacional de Transportes Urbanos, a mobilidade urbana volta à agenda do governo federal, destacando-se nesse contexto a proposição em 2007 do projeto de lei aprovado em 2012, da Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

"Não obstante, foram mobilizações sociais contra os aumentos de tarifas dos ônibus urbanos ocorridas entre 2003 e 2004 nas cidades de Salvador (Revolta do Buzu) e Florianópolis (Revolta da Catraca) que fizeram que o problema dos transportes urbanos chamasse a atenção das autoridades políticas. Ressalte-se que tais manifestações populares resultaram na articulação e criação de importantes movimentos sociais: o Movimento Nacional pelo Direito ao Transporte Público de Qualidade para Todos (MDT) e o Movimento Passe Livre (MPL)."

(GOMIDE e GALINDO, 2013, p. 33-34)

Nos anos 2000 a prioridade dos investimentos no âmbito do Ministério das Cidades esteve centrada em saneamento e habitação<sup>2</sup> e os gastos em mobilidade urbana se concentraram após a definição do Brasil como sede da Copa da FIFA de Futebol 2014, destinando recursos para projetos nas cidades sede do evento, seguido do PAC Mobilidade Urbana Grandes Cidades - 2011 e Médias Cidades - 2012 (Gomide e Galindo, 2013, p. 33-34).

De outro lado, também deve-se destacar que nos anos 2000 e 2010 a política econômica apoiou fortemente a indústria automobilística, por meio de subsídios e renúncias fiscais, incentivando o consumo e uso do transporte motorizado individual (inclusive e com destaque para as motos). Segundo Gregori,

"Os incentivos fiscais e renúncias fiscais em prol da indústria automobilística atingiram no período de 2009/2012, R\$ 56,4 bilhões. No Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a indústria automotiva também teve seus privilégios. De 2008 a 2013, os desembolsos para o setor foram de R\$ 32 bilhões, enquanto os projetos de mobilidade urbana levaram R\$ 9 bilhões. E o preço da gasolina foi contido e a CIDE dos combustíveis zerada em 2011, estimulando o uso de automóveis."

(GREGORI, 2017, p. 178)

## 2 Os investimentos no âmbito do PAC Mobilidade

Conforme exposto, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), criado pelo Governo Federal em 2007, envolveu o planejamento e a execução de investimentos em três eixos: infraestrutura social e urbana (saneamento, prevenção de áreas de risco, pavimentação, mobilidade, equipamentos de educação e saúde, urbanização de assentamentos precários, luz para todos, minha casa minha vida, etc.), infraestrutura logística (rodovias, ferrovias,

---

<sup>2</sup> "(...) que receberam recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e descontingenciamento de crédito (autorização de endividamento concedida pelo Conselho Monetário Nacional) para estados e municípios." (SANTOS, 2015, p.82-83)

portos, hidrovias, aeroportos, defesa, etc.) e infraestrutura energética (geração e transmissão de energia elétrica, petróleo e gás natural, geologia e mineração, etc.)<sup>3</sup>.

Com relação à mobilidade urbana<sup>4</sup>, entre 2008 e 2016 foram destinados recursos no PAC para execução de obras de infraestrutura e serviços de transporte coletivo urbano por meio do PAC Mobilidade, envolvendo mais de 150 projetos e mobilizando investimentos da ordem de R\$93 bilhões<sup>5</sup>. Conforme noticiado no "Portal do PAC"<sup>6</sup> do Governo Federal, o PAC Mobilidade visou

“Combater às desigualdades sociais, transformando as cidades em espaços mais humanizados e priorizando o transporte coletivo urbano. Por isso, a União apoia e incentiva a execução de empreendimentos que promovam a integração física e tarifária de transporte público coletivo, além de fomentar projetos de grande e média capacidade como metrô, *Bus Rapid Transit* (BRTs), corredores de ônibus, veículos leves sobre trilhos (VLT), aeromóvel, entre outros.”

Para analisar os investimentos do PAC Mobilidade neste trabalho foram consultadas as seguintes fontes de informações: (i) portal do PAC do Governo Federal<sup>7</sup>, em que constam informações qualitativas sobre o Programa; (ii) portal Dados Abertos do Governo Federal<sup>8</sup>, em que constam planilhas abertas com dados sobre as obras do PAC, incluindo, para cada projeto, nome, investimento total, localização, órgão executor, estágio do empreendimento, tipo e eixo; (iii) dados da execução orçamentária do PAC da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão<sup>9</sup>, que disponibiliza os valores anuais empenhados, a dotação e a execução orçamentária (despesas e restos a pagar) por eixo e por ação do Programa; e, (iv) portal do BNDES, do FGTS e do FAT, nos quais foram pesquisadas informações sobre financiamentos destinados aos projetos do PAC Mobilidade.

As planilhas disponibilizadas nos "Dados Abertos" contemplam o total de projetos "carimbados" como PAC e os recursos investidos a partir das diversas fontes, sem apresentar, no entanto, a origem e composição dos investimentos, assim como o que foi gasto de fato. As planilhas de execução orçamentária da SOF, por sua vez, apresentam o volume exato de investimentos executados com recursos do OGU para cada ação de mobilidade urbana no âmbito do PAC, envolvendo número significativamente menor de projetos. Grosso modo, os gastos do OGU para o PAC Mobilidade, cerca de R\$7,9 bilhões, equivalem a menos de 10% do volume total de investimentos do PAC Mobilidade.

Os investimentos do PAC Mobilidade destinaram-se a projetos a serem implantados nos diferentes estados brasileiros, envolvendo variados modais, como metrô, trem, monotrilho, VLTs, BRTs, corredores de ônibus, corredor fluvial e ciclovias. Foram selecionados no âmbito do PAC Copa/Legado - 2010, PAC Grandes Cidades - 2011, PAC Cidades Médias - 2012 e Pacto pela Mobilidade - 2013 (GOVERNO FEDERAL, 2016).

No que se refere à origem dos recursos empregados, compõem as principais fontes de financiamento do PAC: empresas estatais, setor privado, Orçamento Geral da União (OGU),

<sup>3</sup> Conforme ressaltado na tese de Karina Leitão (2009), o lançamento do PAC envolveu um conjunto de medidas institucionais (considerados entraves para o desenvolvimento) e de investimentos que reuniram ações que já estavam previstas em diferentes ministérios, ou anunciados por empresas estatais, ou, ainda, projetos que estavam na “prateleira” dos diferentes órgãos do governo.

<sup>4</sup> As grandes infraestruturas de transportes como rodovias, ferrovias e portos, de escala regional e nacional, do Eixo Infraestrutura Logística, geridas pelo Ministério dos Transportes, não foram analisadas aqui. Para a análise em tela interessam as infraestruturas relacionadas à circulação de pessoas no espaço urbano-metropolitano, ou seja, à mobilidade urbana cotidiana. Também não foram analisados os investimentos do PAC Pavimentação, que envolveu mais de 500 projetos destinados à eixos viários, pavimentação e drenagem, recapeamento, requalificação viária e afins.

<sup>5</sup> Disponível em: <http://dados.gov.br/dataset/obras-do-pac-programa-de-aceleracao-do-crescimento>, acesso em 15/06/2019.

<sup>6</sup> Disponível em <http://www.pac.gov.br>, acesso em 14/04/2018.

<sup>7</sup> Disponível em: <http://www.pac.gov.br/>, acesso em 14/04/2018.

<sup>8</sup> Disponível em: <http://dados.gov.br/dataset/obras-do-pac-programa-de-aceleracao-do-crescimento>, acesso em 15/06/2019 (base de dados de dezembro de 2018).

<sup>9</sup> Disponíveis em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais>.

financiamento ao setor público, financiamento a pessoa física, contrapartida de estados e municípios (CARDOSO JR. e NAVARRO, 2016, p. 43). Os investimentos do PAC Mobilidade, especificamente, envolveram: (1) recursos de natureza fiscal, não onerosos, do OGU; (2) financiamento (recurso oneroso); e, (3) contrapartidas dos estados e municípios.<sup>10</sup>

Quanto às fontes de financiamento, referem-se ao FGTS, FAT e BNDES: o FAT tem parte do Fundo destinada ao financiamento de "programas de desenvolvimento econômico" a cargo do BNDES; o BNDES, por sua vez, financiou projetos envolvendo transporte de alta capacidade; e, o FGTS financiou diversos projetos de transporte coletivo urbano.

Assim, analisando-se primeiramente todos os investimentos do PAC (Quadro 01), provenientes das diferentes fontes (OGU, financiamento e contrapartidas), verifica-se que os resultados apresentados para os empreendimentos da rubrica *mobilidade urbana* somam um valor da ordem de R\$ 93 bilhões, relacionados a 153 projetos (inclui projetos em fase de licitação, em obras, em execução e concluídos). Tal valor representa quase 40% dos investimentos do Eixo Infraestrutura Social e Urbana e 9% do total do PAC<sup>11</sup>. É uma das rubricas com maior volume de investimentos, superior àquele destinado ao *saneamento*, por exemplo.

Com relação à destinação do investimento, desse total de R\$93bilhões para mobilidade urbana, mais da metade concentrou-se no modal metrô, em 10 projetos em 5 grandes capitais<sup>12</sup>: São Paulo - Monotrilho Linha 15 Prata, Expansão da Linha 5 Lilás de Metrô, Linha 6 Laranja de Metrô (aproximadamente R\$35bilhões); Rio de Janeiro - Linha 4 de metrô (R\$10,2bilhões); Fortaleza - Linha Leste de metrô, Linha sul do metrô e estações (R\$3,7bilhões); Salvador - Linha 1 de metrô e Linha 2 de metrô (R\$5,8bilhões); e Recife - Linhas sul e centro de metrô (R\$798milhões).

Se somarmos os projetos destinados ao metrô àqueles destinados ao trem urbano, cerca de 20 projetos, verifica-se que o volume de investimento ultrapassa R\$60bilhões, ou seja, 65% do PAC Mobilidade destinado aos modais de alta capacidade. Os investimentos do PAC Mobilidade também destinaram-se ao transporte de média capacidade, com cerca de 30 projetos de BRTs e 07 de VLTs. O restante dos projetos envolve corredores de ônibus, aquisição de equipamentos, projetos de melhoria de gestão, aeromóvel, transporte público fluvial, reestruturação viária, entre outros.

Sobre o estágio de execução dos projetos, do total de 153 do PAC Mobilidade listados no portal "Dados Abertos", a situação em junho de 2019 era que: 113 projetos estavam em obras; 13 estavam em "execução de projeto"; 25 tinham sido concluídos; e 2 estavam em fases preparatórias. Os projetos concluídos totalizam investimento de cerca de R\$7bilhões, envolvendo os seguintes projetos: em Curitiba - BRT Marechal Floriano, Sistema Integrado de Monitoramento, Vias de Integração Radial Metropolitanas, Via Aeroporto / Rodoferroviária; em Uberaba - implantação do BRT Sudeste e BRT Sudoeste; no Rio de Janeiro - Ciclovía Niemeyer, BRT Transolímpica Trecho Deodoro, ligação com o BRT Transbrasil, BRT Transoeste Lote 0, Entorno do Engenhão, Ligação Rodoviária e Ciclovía do Joá, Entorno do Parque Olímpico, Extensão da Via Expressa Porto Maravilha e BRT Transolímpica; em Salvador - Metrô de Salvador Linha 1 Trecho 2 Acesso Norte-Pirajá; em São Paulo - três Corredores de Ônibus Inajar de Souza, Berrini e M'Boi Mirim e aquisição de 35 trens com 8 carros cada, para a CPTM; em Aracajú - implantação dos corredores de transporte público coletivo da Gasoduto e da João Rodrigues; em Porto Alegre - complexo da Rodoviária, BRT Bento Gonçalves e Terminal Antônio Carvalho, BRT Potássio Alves e Terminal Manoel Elias, Corredor Padre Cacique / Av. Beira Rio; e, em Maceió - VLT Aeroporto Maceió trecho 1.

<sup>10</sup> Informações disponíveis nos documentos "balanços do PAC", do portal do PAC.

<sup>11</sup> O Programa Minha Casa Minha Vida não foi considerado no âmbito do PAC.

<sup>12</sup> Destes, verificou-se o Monotrilho Linha 15 - Prata, Linha 5 - Lilás do Metrô e Linha 6 - Laranja do Metrô em São Paulo, Linha 4 do Metrô no Rio de Janeiro e Linha Leste de Metrô em Fortaleza tiveram financiamento do BNDES. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/consulta-operacoes-bndes/consulta-operacoes-adm-publica-direta>, acesso em 16/01/2019.

**QUADRO 01: Investimentos do PAC por Eixo**

EIXO	TIPO	INVESTIMENTO	% DO EIXO	% DO PAC
infraestrutura logística	rodovias	R\$ 110.576.147.968	38,84%	10,89%
	ferrovia	R\$ 27.926.054.693	9,81%	2,75%
	porto	R\$ 7.414.175.838	2,60%	0,73%
	hidrovia	R\$ 5.485.002.322	1,93%	0,54%
	aeroporto	R\$ 12.152.103.894	4,27%	1,20%
	defesa	R\$ 115.158.750.000	40,45%	11,34%
	comunicações	R\$ 2.462.000.000	0,86%	0,24%
	ciencia e tecnologia	R\$ 3.500.750.000	1,23%	0,34%
<b>total EIXO infraestrutura logística</b>		<b>R\$ 284.674.984.715</b>		<b>28,03%</b>
infraestrutura energética	geracao de energia eletrica	R\$ 125.985.800.000	25,85%	12,41%
	transmissão de energia eletrica	R\$ 28.973.723.000	5,95%	2,85%
	petroleo e gas natural	R\$ 320.939.101.056	65,85%	31,61%
	geologia e mineração - CPRM	R\$ 164.190.000	0,03%	0,02%
	marinha mercante	R\$ 11.291.130.283	2,32%	1,11%
<b>total EIXO infraestrutura energética</b>		<b>R\$ 487.353.944.338</b>		<b>47,99%</b>
infraestrutura social e urbana	saneamento	R\$ 55.729.944.447	22,89%	5,49%
	prevenção áreas de risco	R\$ 15.169.782.145	6,23%	1,49%
	pavimentação	R\$ 7.979.618.901	3,28%	0,79%
	<b>mobilidade</b>	<b>R\$ 93.706.539.041</b>	<b>38,50%</b>	<b>9,23%</b>
	idades digitais	R\$ 64.994.488	0,03%	0,01%
	idades históricas	R\$ 1.332.521.600	0,55%	0,13%
	infraestrutura turistica	R\$ 579.982.835	0,24%	0,06%
	olimpiadas	R\$ 2.859.841.792	1,17%	0,28%
	educação	R\$ 350.000.000	0,14%	0,03%
	saúde	R\$ 149.950.542	0,06%	0,01%
	UBS	R\$ 5.197.022.420	2,13%	0,51%
	UPA	R\$ 698.965.125	0,29%	0,07%
	creche e pre escola	R\$ 4.410.073.170	1,81%	0,43%
	quadras esportivas nas escolas	R\$ 2.431.748.673	1,00%	0,24%
	centro de artes e esportes	R\$ 624.578.315	0,26%	0,06%
	centro de iniciação ao esporte	R\$ 440.706.835	0,18%	0,04%
	urbanização de assentamentos precarios	R\$ 19.071.734.586	7,83%	1,88%
	luz para todos	R\$ 2.904.293.129	1,19%	0,29%
	recursos hidricos	R\$ 29.720.519.734	12,21%	2,93%
	<b>total EIXO infraestrutura social e urbana</b>		<b>R\$ 243.422.817.779</b>	
<b>total PAC</b>		<b>R\$ 1.015.451.746.832</b>		

fonte: Portal Dados Abertos do Gov. Federal. Consulta em 15/06/2019, dados de dezembro de 2018

Por fim, a distribuição territorial dos projetos de mobilidade urbana se deu pelas cinco regiões brasileiras, mas os investimentos se concentraram nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo, já que perto de R\$65bilhões ou quase 70% dos investimentos em mobilidade urbana ocorreu nos dois estados. Na Região Norte destacam-se Corredores em Manaus, Belém e Rio Branco, além de BRT em Manaus e Belém; na Região Nordeste, transporte sobre trilhos (metrô e trem) em Fortaleza, Recife e Salvador, Corredor em Teresina, Natal, Recife e Salvador, VLTs em Fortaleza, Natal e João Pessoa e BRTs em Recife e Fortaleza; na Região Centro-Oeste destacam-se Corredor em Cuiabá e RM, Brasília e Goiânia, VLT em Cuiabá e RM e Goiânia e BRT em Goiânia e Brasília; na Região Sudeste destacam-se os projetos de trem e metrô em São Paulo e RM, VLTs no Rio de Janeiro, Santos e São Vicente, BRTs em Belo Horizonte, Niterói, Rio de Janeiro e São José dos Campos e

Corredores em Belo Horizonte, municípios da RMSP, São Paulo, Ribeirão Preto e São José do Rio Preto; e, na Região Sul, metrô em Curitiba e Porto Alegre e RM, BRT em Curitiba e Porto Alegre e Corredores em Porto Alegre, Caxias e Pelotas.

## 2.1 Investimentos do PAC Mobilidade com recursos do OGU

Com relação aos dados do Orçamento Federal, as planilhas anuais da SOF (entre 2008 e 2016) apresentam os valores empenhados (ano a ano e o acumulado dos anos anteriores), valores totais pagos (acumulado dos anos anteriores), dotação anual e execução orçamentária e financeira anual (dividida em despesas, restos a pagar e a soma dos dois). Os valores são apresentados agregados por Eixo do PAC, agregados por órgão (Ministérios) e desagregados por ação e localizador (estado ou município).

O valor pago total do PAC, para todos os Eixos, entre 2008 e 2016 com recursos do OGU foi da ordem de R\$ 317 bilhões, sendo mais da metade no Eixo Infraestrutura Social e Urbana, seguido do Eixo Logística (Quadro 02). Os ministérios que envolveram o maior volume de investimentos com recursos não onerosos do OGU foram o das Cidades e o de Transportes.

### QUADRO 02: Investimentos do PAC com recursos do OGU por Eixo (R\$ milhões correntes)

EIXO	2007 A 2015		2016	2017
	EMPENHADO	PG TOTAL	PG TOTAL *	PLOA
EIXO DEFESA	17.814,80	15.702,00	6.429,30	5.891,20
EIXO INFRAESTRUTURA ENERGÉTICA	1.695,60	1.460,70	283,6	661,4
EIXO INFRAESTRUTURA LOGÍSTICA	125.156,70	108.420,40	13.323,50	13.057,30
<b>EIXO INFRAESTRUTURA SOCIAL E URBANA</b>	<b>188.260,30</b>	<b>147.488,70</b>	<b>20.904,10</b>	<b>15.715,40</b>
GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DO PROGRAMA	1.368,10	1.069,20	391,1	527,2
PAC SICONV	3.656,80	1.607,30	711,2	
<b>TOTAL</b>	<b>337.952,30</b>	<b>275.748,30</b>	<b>42.042,70</b>	<b>35.852,40</b>

Nota: \* despesa e restos a pagar

Fonte: SIAFI-SOF, 31 de dezembro de 2016.

No âmbito do Ministério das Cidades, entre 2008 e 2016, no Programa Minha Casa Minha Vida foram executados R\$82bilhões; seguido de Saneamento, R\$10bi; R\$8bi em Habitação e Urbanização; R\$5,7bi em Mobilidade urbana; e, R\$3bi pagos em ações de Drenagem Urbana.

Nos três primeiros anos do PAC - 2008, 2009 e 2010 - os valores empenhados e gastos pelo governo federal relacionados à mobilidade urbana se dividiam em dois "subagregadores" no âmbito do Ministério das Cidades: Mobilidade Urbana e Sistemas Ferroviários Urbanos de Passageiros. Em "Mobilidade Urbana" constava apenas o Corredor Expresso de Transporte Coletivo Urbano de São Paulo (Fura-Fila) e apoio à elaboração de Planos de Mobilidade Urbana; e em "Sistemas Ferroviários Urbanos de Passageiros", constavam o Metrô de Belo Horizonte, Metrô de Salvador, Metrô de Recife, Metrô de Fortaleza e Metrô Porto Alegre (este somente a partir de 2009). Note-se que na primeira planilha do PAC, de janeiro de 2008, tais obras já constavam como "restos a pagar", o que se explica pelo fato de que o PAC reuniu projetos que já estavam em andamento.

Nas planilhas orçamentárias dos anos seguintes todos estes projetos permanecem, já que os gastos não foram integralmente executados, e vão sendo agregados novos projetos. Assim, em 2011, consta um subagregador novo no Ministério das Cidades - "Aeromóvel" (Implantação do Sistema de Veículos sobre Trilhos Elevados Aeromóvel no Estado do Rio Grande do Sul) - além dos metrôs já citados (BH, Porto Alegre, Fortaleza, Recife e Salvador) e na rubrica "Mobilidade Urbana", além do "Fura-fila" e do apoio aos Planos de MobUrb, consta uma dotação nova que se refere ao "Apoio a Projetos de Sistemas de Transporte Coletivo Urbano - Nacional", que envolve projetos em diversas cidades não detalhados.

Em 2013 também consta um "subagregador" novo no Ministério das Cidades, que se refere ao PAC Equipamentos, em que consta aquisição de vagões para Metrô de Belo Horizonte, Porto Alegre, Paraíba e Rio Grande do Norte. Em 2014 constam novos investimentos para metrô, a saber: Metrô João Pessoa, Metrô Maceió e Metrô Natal. Por fim, em 2015 e 2016 todos essas ações são agregadas na rubrica "Mobilidade Urbana" do Ministério das Cidades.

### QUADRO 03: Detalhamento dos gastos do OGU no PAC Mobilidade

ÓRGÃO / AGREGADOR / AÇÃO / LOCALIZADOR DE GASTO	2007 A 2015		2016	2017
	EMPENHADO	PG TOTAL	PG TOTAL *	PLQA
Elaboração dos Projetos de Engenharia das Linhas 2 e 3 do Sistema de Trens Urbanos de Belo Horizonte	14.000.000	393.538		
Implantação do Trecho Eldorado-Vilarinho do Sistema de Trens Urbanos de Belo Horizonte - MG	20.390.861	27.278.841		
Implantação do Trecho Eldorado-Vilarinho do Sistema de Trens Urbanos de Belo Horizonte - MG	211.000.000	115.608.251	29.769.085	
Implantação do Trecho Eldorado-Vilarinho do Sistema de Trens Urbanos de Belo Horizonte - MG	4.869.982	9.507.283		
Apoio à Implantação do Trecho Sul Vila das Flores.João Felipe do Sistema de Trens Urbanos de Fortaleza - CE	66.852.389	130.747.051		
Apoio à Modernização do Trecho Oeste João Felipe - Caucaia do Sistema de Trens Urbanos de Fortaleza - CE	10.000.000	49.810.000		
Cumprimento de Obrigações Decorrentes da Transferência do Sistema de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros de Fortaleza - CE	43.000.000	43.000.000		
Cumprimento de Obrigações Decorrentes da Transferência do Sistema de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros de Fortaleza - CE	26.000.000	26.000.000		
Apoio à Implantação do Trecho Sul Vila das Flores.João Felipe do Sistema de Trens Urbanos de Fortaleza - CE (Crédito Extraordinário)		21.262.721		
Apoio à Implantação do Trecho Sul Vila das Flores.João Felipe do Sistema de Trens Urbanos de Fortaleza - CE	675.915.959	576.467.157	17.089.328	
Apoio à Modernização do Trecho Oeste João Felipe - Caucaia do Sistema de Trens Urbanos de Fortaleza - CE	20.000.000	20.000.000		
Modernização do Sistema de Trens Urbanos de Maceió	32.212.125	4.614.354	6.725.931	
Modernização dos Sistemas de Trens Urbanos de Passageiros sob Gestão da CBTU - PB	96.000.000	34.169.094	19.202.625	
Modernização do Sistema de Trens Urbanos de João Pessoa	17.408.647	3.057.684	9.862.400	
Implantação do Sistema de Veículos sobre Trilhos Elevados - Aeromóvel - RS	26.850.000	26.801.487		
Implantação do Sistema de Veículos sobre Trilhos Elevados - Aeromóvel	4.000.000	3.987.090	12.020	
Expansão e Melhoria da Malha Metroviária do Sistema de Trens Urbanos de Porto Alegre - RS	876.124.871	875.631.608	3.433	
Expansão e Melhoria da Malha Metroviária do Sistema de Trens Urbanos de Porto Alegre - RS		18.485.423		
Expansão e Melhoria da Malha Metroviária do Sistema de Trens Urbanos de Porto Alegre - RS	40.422.630	38.475.813	2.848	
Expansão e Melhoria da Malha Metroviária do Sistema de Trens Urbanos de Porto Alegre - RS	260.000.000	229.038.165	4.476.161	
Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano - Recife/PE **	24.670.913			
Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano - RMR/PE **	10.702.043			
Implantação do Trecho Cajueiro Seco-Tip-Timbi do Sistema de Trens Urbanos de Recife - PE		48.448.692		
Implantação do Trecho Rodoviária-Camaragibe e Modernização dos Trechos Recife – Jaboatão, Coqueiral – Rodoviária e Recife - Cabo do Sistema de Trens Urbanos de Recife – PE	602.064.357	504.128.687	7.468.530	
Implantação do Trecho TipTimbi e Modernização do Trecho Rodoviária-RecifeCabo do Sistema de Trens Urbanos de Recife - PE	97.116.968	93.888.775		
Modernização dos Sistemas de Trens Urbanos de Passageiros sob Gestão da CBTU - RN	154.000.000	54.924.993	10.753.406	
Modernização do Sistema de Trens Urbanos de Natal	35.067.701	12.455.043	10.003.200	
Apoio à Implantação do Trecho Lapa-Pirajá do Sistema de Trens Urbanos de Salvador - BA	38.355.621	140.259.518		
Apoio à Implantação do Trecho Lapa-Pirajá do Sistema de Trens Urbanos de Salvador - BA	17.740.440	17.740.440		
Cumprimento de Obrigações Decorrentes da Transferência do Sistema de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros de Salvador - BA	22.164.600	22.164.600		
Cumprimento de Obrigações Decorrentes da Transferência do Sistema de Trens Urbanos de Salvador	19.480.000	19.480.000		
Apoio à Implantação do Trecho Lapa-Pirajá do Sistema de Trens Urbanos de Salvador - BA	288.853.289	149.633.000		
Apoio à Modernização do Trecho Calçada-Paripe do Sistema de Trens Urbanos de Salvador - BA	53.000.000	53.000.000		
Apoio à Modernização do Trecho Calçada-Paripe do Sistema de Trens Urbanos de Salvador - BA	16.958.505	16.958.505		
Modernização do Trecho Calçada-Paripe do Sistema de Trens Urbanos de Salvador - BA (Crédito Extraordinário)		8.279.941		
Implantação do Trecho LapaPirajá do Sistema de Trens Urbanos de Salvador - BA (Crédito Extraordinário)		11.911.630		
Modernização do Trecho Calçada-Paripe do Sistema de Trens Urbanos de Salvador - BA	13.356.000	13.356.000		
Apoio à Implantação de Corredor Expresso de Transporte Coletivo Urbano - Trecho Parque Dom Pedro II - Cidade Tiradentes - SP	74.659.050	92.692.678		
Apoio à Implantação de Corredor Expresso de Transporte Coletivo Urbano - Trecho Parque Dom Pedro II - Cidade Tiradentes - SP		28.723.032		
Apoio à Implantação do Corredor Expresso de Transporte Coletivo Urbano - Trecho Parque Dom Pedro II - Cidade Tiradentes - SP (Crédito Extraordinário)		9.142.391		
Apoio a Projetos de Sistemas de Transporte Coletivo Urbano - Nacional	2.788.066.414	1.048.568.409	1.072.030.936	1.307.560.000
Estudos para Elaboração de Planos Diretores Integrados de Mobilidade Urbana para Áreas Metropolitanas	24.700.000	2.257.600		
<b>Mobilidade Urbana Total</b>	<b>6.690.630.408</b>	<b>4.602.349.493</b>	<b>1.187.399.903</b>	<b>1.307.560.000</b>

Nota: \* despesa e restos a pagar; \*\*empenhado em 2016

Fonte: SIAFI-SOF, 31 de dezembro de 2016.

Com relação aos valores investidos com recursos do Orçamento Geral da União no campo Mobilidade Urbana, o que foi empenhado entre 2008 e 2016 é da ordem de R\$7,9bilhões, sendo que R\$5,7bilhões foram pagos. O Quadro 03 apresenta os projetos de mobilidade urbana do Ministério das Cidades com os respectivos recursos do OGU, conforme constam das planilhas de SOF. A ação "Apoio a Projetos de Sistemas de Transporte Coletivo Urbano - Nacional" foi responsável pelo maior volume de recursos empenhado, cerca de 40% do valor total. O restante foi destinado principalmente aos sistemas de transporte sobre trilhos nas grandes metrópoles de Porto Alegre, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte e São Paulo. Destaca-se também que menos de 10% dos recursos empenhados para "Estudos para Elaboração de Planos Diretores Integrados de Mobilidade Urbana para Áreas Metropolitanas" foi gasto efetivamente.

### 3 Demanda por investimentos em mobilidade urbana no Brasil

A sistematização aqui apresentada sobre os investimentos destinados à mobilidade urbana no Brasil nos anos 2000 e 2010 pode ser contraposta às estimativas realizadas pelo BNDES que buscou aferir o déficit de infraestrutura de transporte público de alta e média capacidade e a necessidade de investimentos em mobilidade urbana no Brasil (SANTOS, 2015). Com base em três questões orientadoras - i) "Qual é a necessidade de infraestrutura de mobilidade urbana do Brasil?"; ii) "Qual é a demanda por investimentos derivada desse déficit?"; e, iii) "Como essa demanda se distribui pelas regiões metropolitanas e pelos modos de transporte?" - os pesquisadores chegaram a uma ordem de grandeza dos investimentos em infraestrutura e material rodante, com foco nos modos de média e alta capacidade.

As projeções consideraram a densidade populacional, a infraestrutura existente e os investimentos em curso, para então estimar a necessidade de investimentos por modal, em quilômetros, para as 15 maiores regiões metropolitanas do Brasil. O déficit de investimentos foi estimado em R\$ 234 bilhões (ou R\$25 bilhões/ano, durante 10 anos) o que equivalia a 4,8% do PIB.

### CONCLUSÕES

Neste trabalho foram tecidas considerações sobre os investimentos em infraestrutura e serviços de transporte coletivo urbano no Brasil no âmbito do PAC Mobilidade. Este se refere a parte do Programa de Aceleração do Crescimento do governo federal, dedicado a projetos de transporte coletivo urbano, especialmente os de grande e média capacidade, inserido no Eixo Infraestrutura Social e Urbana do PAC.

A partir de uma leitura geral e exploratória sobre os investimentos e execução orçamentária do PAC Mobilidade, no período entre 2007 e 2017, foram analisados o volume de recursos envolvido, a origem dos mesmos, a destinação, a distribuição territorial dos investimentos, os modais envolvidos e a relação com o volume de recursos de outros Eixos do PAC. Entre outros aspectos, constatou-se que: (i) o PAC Mobilidade, assim como outras frentes do Programa, foi iniciado com projetos que já estavam em andamento e ao longo dos anos foram incluídos novos projetos, sendo que os de mobilidade urbana são mais significativos no PAC 2 (2010-2014) do que na primeira etapa do PAC; (ii) o volume de investimentos no PAC Mobilidade se refere a um total de R\$93 bilhões, entre projetos em obras, concluídos, em licitação, e menos de 10% deste valor foi empenhado com recursos provenientes do Orçamento Geral da União, o restante decorre de financiamentos (BNDES, FAT, FGTS) e contrapartidas de estados e municípios; (iii) trata-se de valor significativo (R\$93 bilhões) que corresponde a 38% dos investimentos do Eixo Infraestrutura Social e Urbana e 9% do total do PAC; (iv) os projetos distribuem-se por todos os estados brasileiros, concentrando-se principalmente nas capitais, sendo que a maior parte do recurso (perto de 70%) concentrou-se nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo; (v) o PAC Mobilidade envolveu projetos relacionados a todos os modais, mas mais da metade do recurso concentrou-se nos projetos destinados ao transporte de alta capacidade, a saber, metrô e trem; e, (vi) dos mais de 150 projetos carimbados como PAC Mobilidade, apenas 25 estavam concluídos em junho de 2019.



Também se verificou que o volume total de investimento mobilizado no PAC Mobilidade incluindo todas as fontes, R\$93bilhões num período de 10 anos, equivale a menos da metade daquele projetado pelo BNDES para solucionar o déficit de infraestrutura de transporte público de alta e média capacidade.

Por fim, questiona-se se essa retomada de investimento em infraestrutura urbana que ocorreu com o PAC teria levado a melhoria das condições de vida urbana nas cidades brasileiras. Maricato e Royer (2017) sugerem que não. Os dados relativos às condições de deslocamento nas metrópoles brasileiras (ANTP, 2017) corroboram a consideração das autoras, apontando piora generalizada nos indicadores: aumento significativo das taxas de motorização por automóveis e motos e diminuição do uso do transporte coletivo; aumento de acidentes de trânsito; aumento do gasto das famílias com transporte; crescimento do tempo gasto no deslocamento casa-trabalho, entre outros.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTP, Associação Nacional dos Transportes Públicos. **Mobilidade humana para um Brasil urbano**. ANTP, 2017. Disponível em: <http://files.antp.org.br/2017/7/12/antp-mobilidade-humana-11-07-2017--baixa.pdf>

CARDOSO JR., J. C. e NAVARRO, C. A.. O planejamento governamental no Brasil e a experiência recente (2007 a 2014) do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). In: **Texto para discussão**. n. 2174. IPEA, 2016. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2174.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_2174.pdf)

GOMIDE, A. A.; GALINDO, E. P.. A mobilidade urbana: uma agenda inconclusa ou o retorno daquilo que não foi. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 27, n. 79, p. 27-39, 2013. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142013000300003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142013000300003&lng=en&nrm=iso).

GOVERNO FEDERAL, Ministério das Cidades. Relatório Executivo: Mobilidade Urbana. Apresentação em PDF. 09/03/2016. Disponível em: <http://dados.gov.br/dataset/obras-do-pac-programa-de-aceleracao-do-crescimento>.

\_\_\_\_\_. PAC 2: 11º Balanço - 2011 a 2014. Disponível em: <http://dados.gov.br/dataset/obras-do-pac-programa-de-aceleracao-do-crescimento>.

GREGORI, L.. Mobilidade urbana num período de contradições pela governabilidade. In: Gilberto Maringoni; Juliano Medeiros. (Org.). **Cinco mil dias**. 1ed.São Paulo: Boitempo, 2017, v. 1, p. 173-180.

LEITÃO, K. **A dimensão territorial do Programa de Aceleração do Crescimento: um estudo a partir do PAC no Estado do Pará e o lugar que ele reserva à Amazônia no desenvolvimento do país**. Tese (doutorado) FAUUSP. São Paulo, 2009.

MARICATO, E.; ROYER, L. . A política urbana e de habitação. In: Gilberto Maringoni; Juliano Medeiros. (Org.). **Cinco mil dias**. 1ed.São Paulo: Boitempo, 2017, v. 1, p. 147-157.

SANTOS, Rodolfo Torres dos et al. **Demanda por investimentos em mobilidade urbana no Brasil**. BNDES Setorial, Rio de Janeiro, n.41 , p. [79]-134, mar. 2015.