

CURSO DE GESTÃO ESTRATÉGICA EM POLÍTICAS PÚBLICAS

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO – GAPI/UNICAMP

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

**PROBLEMA: MÁ QUALIDADE DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE COLETIVO NA
GRANDE BELO HORIZONTE**

**ATOR QUE DECLARA O PROBLEMA: BHTrans – Empresa de Transportes e Trânsito
de Belo Horizonte**

Equipe:

Emanoel José Mendonça Sobrinho

Jacy Afonso de Melo

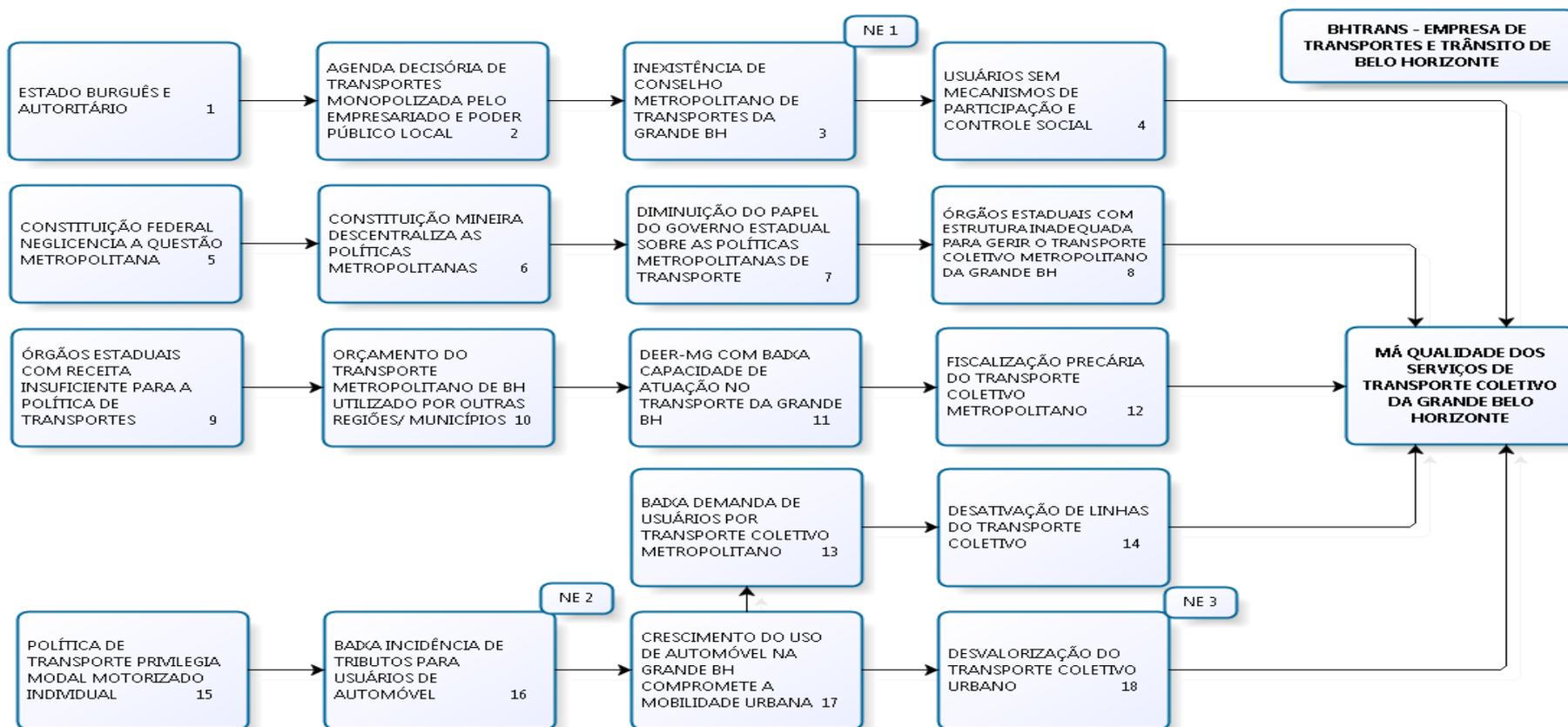
Matheus Fraiha de Souza Coelho

Maio/2017

SUMÁRIO

PARTE 1 – FLUXOGRAMA EXPLICATIVO DO PROBLEMA.....	1/1
PARTE 2 – COMENTÁRIOS ANALÍTICO-CONCEITUAIS SOBRE OS NÓS-EXPLICATIVOS.....	1/2
PARTE 3 – ÁRVORE DO PROBLEMA.....	1/3
Painel 1 – Nós Estratégicos, Ações para equacionar e Resultados esperados.....	2/3
PARTE 4 – CONCEPÇÃO DE AÇÕES.....	1/4
Painel 2 – Plano de Ação.....	1/4
Nó Estratégico 1: Inexistência de conselho metropolitano de transportes da Grande Belo Horizonte.....	1/4
Nó Estratégico 2: Baixa incidência de tributos para usuários de automóvel.....	2/4
Nó Estratégico 3: Desvalorização do transporte coletivo urbano.....	3/4
PARTE 5 – ANÁLISE DE ATORES.....	1/5
Nó Estratégico 1: Inexistência de conselho metropolitano de transportes da Grande Belo Horizonte.....	1/5
Nó Estratégico 2: Baixa incidência de tributos para usuários de automóvel.....	3/5
Nó Estratégico 3: Desvalorização do transporte coletivo urbano.....	5/5
PARTE 6 – ANÁLISE DE RISCOS E FRAGILIDADES.....	1/6
PARTE 7 – CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	1/7
PARTE 8 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	1/8

PARTE 1 – FLUXOGRAMA EXPLICATIVO DO PROBLEMA



PARTE 2 – COMENTÁRIOS ANALÍTICO-CONCEITUAIS SOBRE OS NÓS-EXPLICATIVOS

Desde as “jornadas de junho de 2013”, a mobilidade urbana ganhou destaque na agenda da sociedade brasileira, sobretudo, nas regiões metropolitanas. A RMBH – Região Metropolitana de Belo Horizonte foi um dos palcos centrais do movimento espontâneo de massas que sacudiu a cena política do país naquele ano.

Diante das reivindicações pelo direito à cidade, as prefeituras municipais tentaram responder as demandas sociais por mobilidade urbana nas principais capitais do país, a exemplo da gestão petista de Fernando Haddad na cidade de São Paulo, que reduziu a velocidade dos veículos motorizados em determinados trechos da cidade e apostou em formas não motorizadas de mobilidade, através da implantação de mais de 300 km de ciclovias. Em Belo Horizonte, foi implantado o MOVE, sistema de Transporte Rápido por Ônibus, formado por uma rede de corredores exclusivos, estações de integração e de transferência ao longo das avenidas Antônio Carlos, Cristiano Machado, Paraná, Pedro I, Santos Dumont e Vilarinho, que conecta o centro, vetor norte da cidade e parte da região metropolitana. O MOVE foi inaugurado em março de 2014.

Contudo essas respostas não foram suficientes para atender o déficit de mobilidade urbana da população que vive nas cidades da RMBH, sobretudo, parte dela que mais depende do transporte coletivo como principal meio de deslocamento.

Por essa razão, o presente Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) elegeu como tema o problema da “má qualidade dos serviços de transporte coletivo da Grande Belo Horizonte”, declarado pelo ator BHTrans – Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte S/A, vinculada à Prefeitura Municipal da capital mineira. A BHTrans foi criada em 1993, durante a gestão petista do prefeito Patrus Ananias, em conformidade à Constituição mineira de 1989 que conferiu maior autonomia aos municípios na gestão das políticas de desenvolvimento urbano (Azevedo e Guia, 2000).

A RMBH é composta por 34 cidades. São eles: Baldim, Belo Horizonte, Betim, Brumadinho, Caeté, Capim Branco, Confins, Contagem, Esmeraldas, Florestal, Ibirité, Igarapé, Itaguara, Itatiaiuçú, Jaboticatubas, Juatuba, Lagoa Santa, Mário Campos, Mateus Leme, Matozinhos, Nova Lima, Nova União, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves,

Rio Acima, Rio Manso, Sabará, Santa Luzia, São Joaquim de Bicas, São José da Lapa, Sarzedo, Taquaraçu de Minas e Vespasiano.

Para Amorim Filho (2014), a concentração de desenvolvimento e de recursos, observada em Belo Horizonte, Contagem e Betim, produziu uma expansão horizontal do tecido urbano de modo contínuo e ultrapassando os limites das referidas cidades. Com isto, na RMBH se formou uma área conturbada pelos fluxos migratórios. Esse processo de concentração decorreu do surto de industrialização ocorrido nessas cidades entre as décadas de 1950 e 1970, afetando a dinâmica populacional e de ocupação espacial na região metropolitana.

Segundo Azevedo e Guia (2000), a primeira iniciativa de planejamento do transporte na RMBH tem lugar nos primeiros anos de 1970, quando o governo de Minas Gerais atribuiu à Fundação João Pinheiro a elaboração do PDIES¹, do qual faria parte um estudo do transporte. Esses autores indicam que a lei federal nº 14 de 1973 institucionalizou a RMBH juntamente com outras sete regiões metropolitanas e, no ano seguinte, o governo estadual criou a autarquia Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Plambel). A equipe multidisciplinar da Fundação João Pinheiro, responsável pela elaboração do PDIES, foi transferida para a Plambel.

Naquele contexto, a Plambel assumiu a coordenação e execução dos serviços comuns de interesse metropolitano, empreendidos pelo estado e pelos municípios, atuando como entidade de planejamento e apoio técnico aos conselhos deliberativo e consultivo da RMBH (Azevedo e Guia, 2000: 107). No entanto, a lei federal nº 14/73 impunha limites aos resultados de uma gestão compartilhada para as regiões metropolitanas, principalmente em relação a uma maior participação dos prefeitos. As decisões sobre os assuntos metropolitanos cabiam formalmente ao conselho deliberativo, que era presidido e tinha maioria dos seus membros indicados pelo governador do estado (Azevedo e Guia, 2000: 108). Os prefeitos tinham assentos no conselho consultivo e sua participação era meramente simbólica, cuja função principal se restringia à apresentação de sugestões, na Assembléia Metropolitana de Belo Horizonte (Ambel).

Com o advento da Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, com as Constituições estaduais, a questão metropolitana foi secundarizada pelo forte apelo ao resgate

¹ Plano de Desenvolvimento Integrado Econômico e Social da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

da autonomia do município, depreciada no período militar (Azevedo e Guia, 2000: 106). A partir deste pressuposto, identifica-se como nó estrutural “Constituição Federal negligencia a questão metropolitana” (nº 5). Considerando-se que o processo de transição democrática – lenta, gradual e dentro da ordem – no Brasil expressou uma forte crítica à centralização das políticas públicas. Nesta perspectiva, houve a institucionalização de mecanismos de descentralização e democratização da gestão, aumentando a autonomia financeira dos estados e, especialmente, dos municípios.

Como resultado desse processo, os arranjos institucionais metropolitanos, criados na década de 1970, foram esvaziados pelos municípios e identificados com o autoritarismo da ditadura militar, indicando uma ausência da política federal para a questão metropolitana. Mesmo assim, não se pode afirmar absolutamente que o processo de democratização induzido pelas Constituições Federal (1988) e mineira (1989) rompeu com o modelo autoritário de gestão pública.

O autoritarismo é uma das marcas do Estado Herdado, segundo Dagnino (2016). Para este autor, “o modelo de Estado hegemônico está impregnado pela agenda e modus operandi das classes proprietárias, criando grandes entraves para a democratização do aparato estatal e para o atendimento das demandas de interesse das classes subalternas” (Dagnino e Costa, 2015). Nesse sentido, “o Estado capitalista tende a reproduzir no âmbito da sociedade, mediante processos decisórios reiteradamente enviesados, uma relação estável de forças políticas que favorece as elites político-econômicas” (Dagnino e Cavalcanti, 2015: 133). Por isso, “Estado burguês e autoritário” é o nó estrutural nº 1, no sentido de explicitar os limites encontrados pelas classes subalternas para manifestar e garantir seus interesses na agenda decisória do poder público.

Por outro lado, Dagnino e Costa observam que o Estado pode ser considerado como um mapa das suturas que as classes dominantes costuram no tecido social para evitar que ele se rompa e que sejam explicitadas as contradições entre elas e as classes subalternas. Nesta perspectiva, a morfologia e as decisões do Estado resultam da necessidade de evitar ou contornar as crises originadas das contradições subjacentes colocadas pelos atores sociais à ordem hegemônica capitalista.

O surgimento de novos arranjos institucionais, pós-Constituição mineira de 1989, visou conformar o equilíbrio tênue da correlação de forças entre os principais atores da questão metropolitana do transporte coletivo, com destaque para a Associação de Prefeitos da

RMBH (Granbel), as empresas municipais de transportes e trânsito e, posteriormente, a Diretoria de Assuntos Metropolitanos do DEER-MG². Ainda que estes espaços sejam hegemonizados por representantes dos interesses localistas (prefeitos e vereadores), das empresas do setor de transporte e do governo estadual, determinadas pressões sociais conseguem irromper o filtro colocado por esses atores hegemônicos colocando em relevo contradições sociais na questão do transporte coletivo da RMBH.

Considerando o diagnóstico da gestão do transporte coletivo da RMBH e marco analítico-conceitual da gestão pública estratégica, três nós estratégicos (NE) foram identificados em relação ao problema declarado pela BHTrans, quais sejam, NE 1: “Inexistência de conselho metropolitano de transportes da Grande Belo Horizonte”, NE 2: “Baixa incidência de tributos para usuários de automóvel”, e NE 3: “Desvalorização do transporte coletivo urbano”.

A criação da BHTrans, em 1993, representou um passo decisivo para a extinção da Transmetro no organograma do governo do estado de Minas Gerais, órgão responsável pelo controle e fiscalização de transportes e trânsito na região metropolitana, antes desta função ser assumida pela Diretoria de Assuntos Metropolitanos do DEER-MG. Nesse mesmo período, os municípios de Betim, governado pela prefeita petista Maria do Carmo, e Contagem criaram suas empresas municipais de gestão de transporte. Deve-se destacar que a BHTrans é a maior empresa pública do setor na região metropolitana (e também do estado de Minas Gerais) e as políticas de transporte sob sua coordenação ultrapassam os limites da cidade de Belo Horizonte, com destaque para o MOVE. Além disso, esta empresa conta com uma equipe multidisciplinar e altamente qualificada no setor de transportes e mobilidade urbana. Dito isto, reconhece-se que a BHTrans controla recursos técnicos, financeiros e políticos relevantes para atuar sobre os nós estratégicos (NE) do problema declarado no fluxograma (Parte 1). O fluxograma é constituído por dezoito nós explicativos.

O NE 1 “Inexistência de conselho metropolitano de transportes da Grande Belo Horizonte” está relacionado ao desafio da participação popular na gestão pública. Desde a década de 1980, movimentos sociais urbanos expressam reivindicações relacionadas ao transporte e, mais recentemente, o Movimento Passe Livre protagonizou mobilizações de massas que colocaram em relevo a luta pelo direito à cidade, a partir da ótica da mobilidade

² Departamento de Edificações e Estradas de Rodagem de Minas Gerais, órgão estadual responsável pela coordenação dos consórcios metropolitanos de transporte coletivo (ônibus), juntamente com os municípios.

urbana. Porém, não se encontra na literatura especializada nem no organograma da gestão pública dos municípios da RMBH e do governo estadual espaço político-institucional apropriado que possibilite a participação popular na formulação, gestão e controle social especificamente das políticas de transporte público. Tampouco os espaços político-institucionais existentes não permitem a construção de instrumentos de gestão compartilhada, quando muito, tratam da questão da tarifa do transporte público na região metropolitana, visando atender os interesses da acumulação capitalista das empresas concessionárias.

Autores como Tarragó, Brugué e Cardoso Jr. (2015) defendem a participação social como método de governo. Para eles, a participação promove inteligência coletiva e aspectos relacionais positivos que são imprescindíveis para uma gestão pública mudancista, inovadora e transformadora. Trata-se de apostar em novas capacidades administrativas que tornem os governos capazes de se comunicar nos âmbitos da gestão e da sociedade em relação aos seus planos, objetivos e metas, bem como aperfeiçoarem a escuta de opiniões e desejos coletivos e prestação de contas das atividades realizadas, de forma mais honesta e célere.

No entanto, a questão metropolitana do transporte público nunca foi vista por essa ótica, predominando os interesses do localismo e dos empresários do setor na definição da agenda decisória das políticas públicas de transportes. Romper esta barreira político-institucional significaria dar um passo avançado no processo de democratização dos assuntos de interesse comum da RMBH, superando o debate exclusivo sobre o reajuste da tarifa do transporte público, que mobiliza a pressão dos empresários, de um lado, e dos usuários, do outro, sobre os gestores públicos. A BHTrans tem papel estratégico no sentido de buscar alianças com o governo do estado e demais municípios da região metropolitana, a partir do uso de seu peso político para estruturar um espaço institucional de gestão compartilhada e com participação popular sobre a agenda decisória do transporte coletivo metropolitano.

Já o NE 2 “Baixa incidência de tributos para usuários de automóvel” indica que há uma subestimação dos custos reais associados ao uso de automóvel. Para Leite e Amaral (2013), não são cobrados custos internos e externos do uso de automóveis, existindo assim um subsídio escondido que supera em larga escala quaisquer montantes, quando existem, concedidos aos sistemas de transporte público. Nesse sentido, torna-se relevante internalizar custos externos associados ao automóvel e implantar medidas para o seu controle. Segundo Leite e Amaral, o conceito de externalidade deve abranger os impactos ambientais, com

destaque para a poluição, os gastos com a implantação e a manutenção de infraestrutura viária, as despesas de estacionamento subsidiado e os custos com o congestionamento.

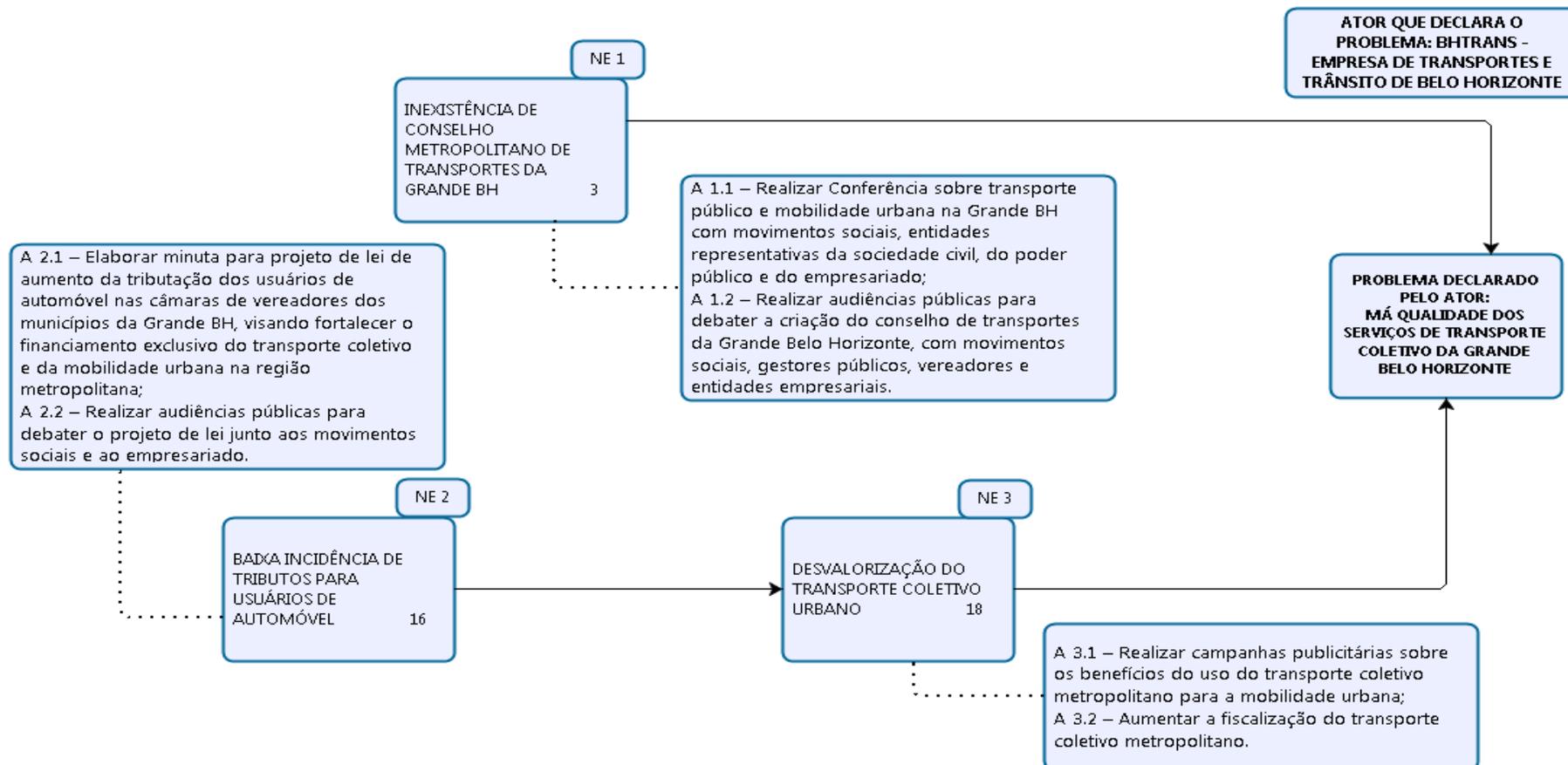
Desta forma, o automóvel é um modal usado por poucos, mas subsidiado por todos. O enfrentamento deste NE pode contribuir para aumentar a demanda da população por transporte coletivo como forma principal de deslocamento na RMBH, bem como aumentar a receita para investimento na mobilidade urbana, e a BHTrans dispõe de capacidade tecnológica necessária para influenciar a ação de outros atores no ataque deste NE. Não se pode desconsiderar que o enfrentamento deste NE pode gerar algum tipo de desgaste para a BHTrans e prefeituras municipais, pois implica na criação de novos tributos, tais como pedágios nas regiões fronteiriças e estacionamentos públicos próximos nas estações de integração. Por esta razão, o NE 2 não pode ser atingido sem atacar o NE 3.

O NE 3 “Desvalorização do serviço de transporte coletivo urbano” tem relação com o crescimento do uso de automóvel na RMBH. Os estudos realizados pela BHTrans estimam que o uso de automóvel tenha um crescimento exponencial, a ponto dele se igualar aos modos de transporte coletivo na capital mineira nos próximos dez anos (Leite e Amaral, 2013). A construção e/ou duplicação de vias para diminuir o congestionamento tem resultado inverso na maioria das cidades, quando não estão acompanhadas de medidas complementares que priorizam a circulação do transporte coletivo e do uso de formas não-motorizadas de deslocamento. Nesse sentido, faixas exclusivas para ônibus, ciclovias, ciclo-faixas, entre outras medidas, são relevantes para diminuir o crescimento do uso de automóveis e o congestionamento provocados por eles. Esta tendência está acompanhada pelo aumento do tempo de deslocamento das pessoas. À medida que as cidades e regiões metropolitanas foram se espalhando, os tempos de deslocamento aumentaram e esse atributo é apontado, assim como o seu custo, como um dos motivadores do crescimento das favelas urbanas.

Não basta apenas aumentar a oferta de transporte coletivo, se esta oferta não estiver integrada com ações como o controle da circulação de automóvel em um determinado conjunto de vias urbanas e a articulação com os transportes públicos regionais (Leite e Amaral, 2013: 19). No entanto, a tendência crescente do uso do automóvel como modal pode representar um grande obstáculo para qualificar a demanda de transporte coletivo na RMBH. O congestionamento e a baixa qualificação dos serviços de transporte coletivo provocam necessariamente a desvalorização do transporte público.

O enfrentamento deste NE exige uma forte campanha pelo uso do transporte coletivo urbano na RMBH. Trata-se de envidar esforços político-econômicos voltados para a conscientização da população em torno da questão da mobilidade urbana, bem como intensificar a fiscalização dos serviços de transporte coletivo metropolitano. Tais recursos são disponíveis na BHTrans, no DEER-MG e nos departamentos de trânsito dos municípios da RMBH.

PARTE 3 – ÁRVORE DO PROBLEMA



Painel 1 – Nós Estratégicos, Ações para equacionar e Resultados esperados

Nó Estratégico	Ações	Resultado esperado das ações
<p>NE 1</p> <p>Inexistência de conselho metropolitano de transportes da Grande Belo Horizonte</p>	<p>A 1.1 – Realizar Conferência sobre transporte público e mobilidade urbana na Grande BH com movimentos sociais, entidades representativas da sociedade civil, do poder público e do empresariado;</p> <p>A 1.2 – Realizar audiências públicas para debater a criação do conselho de transportes da Grande Belo Horizonte, com movimentos sociais, gestores públicos, vereadores e entidades empresariais.</p>	<p>Conselho Metropolitano de Transporte da Grande Belo Horizonte instalado e atuando como espaço de controle social e deliberação das políticas de transporte público e mobilidade urbana na região metropolitana de Belo Horizonte.</p>
<p>NE 2</p> <p>Baixa incidência de tributos para utilização de transporte motorizado individual</p>	<p>A 2.1 – Elaborar minuta para projeto de lei de aumento da tributação dos usuários de automóvel nas câmaras de vereadores dos municípios da Grande BH, visando fortalecer o financiamento exclusivo do transporte coletivo e da mobilidade urbana na região metropolitana;</p> <p>A 2.2 – Realizar audiências públicas para debater o projeto de lei junto aos movimentos sociais e ao empresariado.</p>	<p>Receita do orçamento da política metropolitana de transporte coletivo e mobilidade urbana ampliada e com capacidade de promover melhorias na mobilidade da Região Metropolitana de Belo Horizonte.</p>
<p>NE 3</p> <p>Desvalorização do transporte coletivo urbano</p>	<p>A 3.1 – Realizar campanhas publicitárias sobre os benefícios do uso do transporte coletivo metropolitano para a mobilidade urbana;</p> <p>A 3.2 – Aumentar a fiscalização do transporte coletivo metropolitano.</p>	<p>Elevação da demanda de usuários do sistema metropolitano de transporte coletivo na Grande Belo Horizonte.</p>

PARTE 4 – CONCEPÇÃO DE AÇÕES

Painel 2 – Plano de Ação

Nó Estratégico 1: Inexistência de conselho metropolitano de transportes da Grande Belo Horizonte

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos	Responsável
A 1.1 – Realizar Conferência sobre transporte público e mobilidade urbana na Grande BH com movimentos sociais, entidades representativas da sociedade civil, do poder público e do empresariado;	1.1.1- Articular movimentos sociais de mobilidade urbana da Grande BH; 1.1.2- Identificar lideranças do empresariado do setor para participação; 1.1.3- Realizar levantamento e estudo de experiências exitosas de conselhos de transporte; 1.1.4- Envolver deputados estaduais e federais e governador do estado; 1.1.5- Sistematizar as propostas da Conferência.	- Recursos financeiros para contratação de serviços de logística e comunicação; - Equipamentos; - Palestrantes.	Agosto/ 2017	Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura de Belo Horizonte, BHTrans e Diretoria de Assuntos Metropolitanos do DEER-MG
A 1.2 – Realizar audiências públicas para debater a criação do conselho de transportes da Grande Belo Horizonte, com movimentos sociais, gestores públicos, vereadores e entidades empresariais.	1.2.1- Divulgar das audiências públicas; 1.2.2- Propor minuta do projeto de lei do conselho metropolitano de transportes da Grande BH para ser apresentada por deputado da base governista na Assembléia Legislativa de Minas Gerais; 1.2.3- Sistematizar propostas da sociedade civil e movimentos sociais nas audiências públicas; 1.2.4- Atuar na aprovação do projeto de lei do na Assembléia Legislativa de Minas Gerais.	- Equipe técnica; - Contratação de consultoria especializada.	Setembro a Dezembro/ 2017	BHTrans e DEER-MG

Nó Estratégico 2: Baixa incidência de tributos para usuários de automóvel

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos	Responsável
<p>A 2.1 – Elaborar minuta para projeto de lei de aumento da tributação dos usuários de automóvel nas câmaras de vereadores dos municípios da Grande BH, visando fortalecer o financiamento exclusivo do transporte coletivo e da mobilidade urbana na região metropolitana;</p>	<p>2.1.1- Realizar reuniões com prefeitos, gestores de transporte e vereadores para discutir a proposta de projeto de lei;</p> <p>2.1.2- Atuar na aprovação do projeto de lei do na Assembléia Legislativa de Minas Gerais.</p>	<p>- Recursos financeiros;</p> <p>- Equipe Técnica;</p> <p>- Contratação de consultoria especializada.</p>	<p>Fevereiro a Julho/ 2018</p>	<p>BHTrans e Diretoria de Assuntos Metropolitanos DEER-MG</p>
<p>A 2.2 – Realizar audiências públicas para debater o projeto de lei junto aos movimentos sociais e ao empresariado.</p>	<p>2.2.1- Articular vereadores, prefeitos e representantes dos movimentos sociais dos municípios;</p> <p>2.2.2- Divulgar audiências públicas nos municípios;</p> <p>2.2.3- Sistematizar propostas da sociedade civil e movimentos sociais nas audiências públicas.</p>	<p>- Equipe técnica;</p> <p>- Contratação de consultoria especializada.</p>	<p>Abril a Julho/ 2018</p>	<p>BHTrans e Diretoria de Assuntos Metropolitanos do DEER-MG</p>

Nó Estratégico 3: Desvalorização do transporte coletivo urbano

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos	Responsável
A 3.1 – Realizar campanhas publicitárias sobre os benefícios do uso do transporte coletivo metropolitano para a mobilidade urbana;	<p>3.1.1- Elaborar licitação para contratação dos serviços de uma agência de publicidade;</p> <p>3.1.2- Difundir peças publicitárias nos veículos de comunicação da RMBH, tais como rádios convencionais e comunitárias, impressos, tv aberta, mídias eletrônica e institucional.</p>	<p>- Recursos financeiros;</p> <p>- Equipe Técnica;</p>	Janeiro a Julho/ 2018	BHTrans e Diretoria de Assuntos Metropolitanos do DEER-MG
A 3.2 – Aumentar a fiscalização do transporte coletivo metropolitano.	<p>3.2.1- Ampliar equipe de fiscalização, através de parceria com as secretarias de transporte e trânsito dos municípios da grande Belo Horizonte;</p> <p>3.2.2- Multar empresas que descumprem a legislação e ofertam serviços precários e irregulares.</p>	<p>- Equipe técnica;</p> <p>- Recursos financeiros;</p>	A partir de Janeiro/ 2018	BHTrans e DEER-MG

PARTE 5 – ANÁLISE DE ATORES

Nó Estratégico 1: Inexistência de conselho metropolitano de transportes da Grande Belo Horizonte

Ações:

A 1.1 – Realizar Conferência sobre transporte público e mobilidade urbana na Grande BH com movimentos sociais, entidades representativas da sociedade civil, do poder público e do empresariado;

A 1.2 – Realizar audiências públicas para debater a criação do conselho de transportes da Grande Belo Horizonte, com movimentos sociais, gestores públicos, vereadores e entidades empresariais.

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como este ator pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como devemos agir em relação a este ator?
Diretoria de Edificações e Estradas de Rodagem de Minas Gerais – DEER-MG	- Parte do orçamento do transporte metropolitano da Grande BH; - Coordenação dos consórcios metropolitanos de transporte coletivo viário; - Recursos técnicos.	- Estrutura inadequada para coordenar o conjunto dos serviços de transporte coletivo urbano da Grande BH; - Orçamento insuficiente para implementar projetos estruturais de transportes na Grande BH.	- Aderindo à proposta de criação do conselho metropolitano de transportes; - Atuando da sensibilização do governo estadual, prefeituras e das empresas que atuam no transporte metropolitano; e - Disponibilizando equipe técnica para formular a proposta do conselho metropolitano de transporte coletivo.	- Resistência à proposta do conselho metropolitano de transporte coletivo; - Influenciando o governo estadual, prefeitos e empresários a não aderirem à proposta; e - Inviabilizando a participação da sua equipe técnica na formulação a estratégia do conselho;	- Sensibilizá-lo sobre a importância da criação do conselho; - Fornecer subsídios tecnopolíticos que demonstrem a viabilidade da construção de políticas metropolitanas de transporte coletivo e mobilidade urbana, a partir de um conselho representativo dos atores do poder público e da sociedade civil; e - Articulação política com partidos e deputados estaduais que influenciam o DEER-MG.
Associação de Prefeitos da Região	- Recursos políticos; - Recursos	- Divergências político-partidárias da condução das	- Aderindo à proposta de criação do conselho metropolitano de	- Resistência à proposta do conselho metropolitano de	- Sensibilizá-la sobre a importância da criação do conselho; e

Metropolitana de Belo Horizonte - Granbel	financeiros; - Recursos técnicos.	políticas interna e externa.	transportes; - Atuando na sensibilização de prefeitos para adesão da proposta; - Disponibilizando recursos financeiros para realização da Conferência e audiências públicas.	transporte coletivo; - Influenciando prefeitos a não aderirem à proposta; e - Pressionando o governo estadual para não criar o conselho metropolitano de transporte coletivo.	- Apresentar experiências exitosas de gestão metropolitana de transporte coletivo e suas vantagens para a implementação de ações estruturais que qualifiquem a mobilidade urbana na Região Metropolitana de BH.
Movimentos sociais	- Recursos políticos.	- Baixa densidade organizacional; e - Baixa representatividade e legitimidade social.	- Aderindo à proposta de criação do conselho metropolitano de transportes; - Atuando ativamente nas audiências públicas para debater e aperfeiçoar o projeto de lei; e - Pressionando prefeitos e vereadores para aprovação do projeto de lei.	- Resistência à proposta do conselho, caso ela não atenda aos anseios de participação popular e demandas sociais em torno da mobilidade urbana; e - Atuando com baixa capacidade de mobilização em torno do tema e do projeto de lei.	- Sensibilizá-los para atuarem ativamente na formulação da política pública de transporte coletivo e mobilidade urbana na RMBH;

Nó Estratégico 2: Baixa incidência de tributos para usuários de automóvel

Ações:

A 2.1 – Elaborar minuta para projeto de lei de aumento da tributação dos usuários de automóvel nas câmaras de vereadores dos municípios da Grande BH, visando fortalecer o financiamento exclusivo do transporte coletivo e da mobilidade urbana na região metropolitana;

A 2.2 – Realizar audiências públicas para debater o projeto de lei junto aos movimentos sociais e ao empresariado.

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como este ator pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como devemos agir em relação a este ator?
Associação de Prefeitos da Região Metropolitana de Belo Horizonte - Granbel	- Recursos políticos; - Recursos financeiros; - Recursos técnicos.	- Divergências político-partidárias da condução das políticas interna e externa da entidade; e - Baixa legitimidade social.	- Aderindo à proposta de minuta para o projeto de lei; - Atuando na sensibilização de prefeitos e vereadores para adesão da proposta; - Disponibilizando recursos financeiros para realização das audiências públicas; e - Participação ativa nas audiências públicas.	- Resistência à proposta por se tratar de medida impopular (criação de novos tributos); e - Influenciando prefeitos e vereadores a não aderirem à proposta.	- Sensibilizá-la sobre a importância da criação de novos tributos, considerando os custos internos e externos do uso do automóvel como modal para as cidades da RMBH; e - Fornecendo subsídios tecnopolíticos que demonstrem o aumento de receita que será auferida pelas prefeituras para investimentos em obras públicas.
Movimentos sociais	- Recursos políticos.	- Baixa densidade organizacional; e - Baixa representatividade e legitimidade social.	- Aderindo à proposta do projeto de lei; - Atuando ativamente nas audiências públicas para debater e aperfeiçoar o projeto de lei; e - Pressionando prefeitos e vereadores para aprovação do projeto de lei.	- Resistência à proposta por se tratar de medida impopular (criação de novos tributos); - Atuando com baixa capacidade de mobilização em torno do tema e do projeto de lei.	- Sensibilizá-los para atuarem ativamente na formulação da política pública de transporte coletivo e mobilidade urbana na RMBH; e - Abrindo espaços de diálogo para a expressão política das demandas por transporte e mobilidade urbana.

<p>Entidades representativas do empresariado do setor de transporte</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Recursos políticos; - Recursos financeiros. 	<ul style="list-style-type: none"> - Divergências na condução das políticas interna e externa das entidades; e - Baixa legitimidade social. 	<ul style="list-style-type: none"> - Aderindo à proposta do projeto de lei; - Atuando ativamente nas audiências públicas para debater e aperfeiçoar o projeto de lei; e - Pressionando prefeitos e vereadores para aprovação do projeto de lei. 	<ul style="list-style-type: none"> - Atuando com baixa capacidade de mobilização do empresariado em torno do tema e do projeto de lei. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sensibilizá-las para atuem ativamente na formulação da política pública de transporte coletivo e mobilidade urbana na RMBH; e - Fornecendo a elas informações sobre as vantagens do aumento de receitas para o investimento em transporte coletivo.
---	--	---	--	---	--

Nó Estratégico 3: Desvalorização do transporte coletivo urbano

Ações:

A 3.1 – Realizar campanhas publicitárias sobre os benefícios do uso do transporte coletivo metropolitano para a mobilidade urbana;

A 3.2 – Aumentar a fiscalização do transporte coletivo metropolitano.

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como este ator pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como devemos agir em relação a este ator?
Associação de Prefeitos da Região Metropolitana de Belo Horizonte - Granbel	- Recursos políticos; - Recursos financeiros; - Recursos técnicos.	- Divergências político-partidárias da condução das políticas interna e externa da entidade; e - Baixa legitimidade social.	- Estimulando a veiculação da campanha publicitária nos meios de comunicação locais e institucionais; - Incentivando a adesão dos prefeitos à campanha publicitária em na mídia institucional das prefeituras;	- Influenciando prefeitos e vereadores a não aderirem à proposta da campanha publicitária; - Não abrindo espaço na mídia institucional e nos veículos de comunicação que possui influência.	- Sensibilizá-la sobre a importância da campanha publicitária de valorização transporte coletivo metropolitano para aumentar a qualidade da mobilização urbana na Grande BH.
DEER-MG	- Parte do orçamento do transporte metropolitano da Grande BH; - Coordenação dos consórcios metropolitanos de transporte coletivo viário; - Recursos técnicos.	- Estrutura inadequada para coordenar o conjunto dos serviços de transporte coletivo urbano da Grande BH; - Orçamento insuficiente para implementar projetos estruturais de transportes na Grande BH.	- Financiando a campanha publicitária; - Incentivando a adesão dos prefeitos à campanha publicitária; - Veiculando a campanha em sua mídia institucional; e - Aumentando a fiscalização sobre os serviços das empresas de transporte coletivo metropolitano viário.	- Não disponibilizando recursos financeiros e técnicos para a campanha e para a fiscalização das empresas do setor; - Influenciando prefeitos e o governo estadual a não aderirem à campanha.	- Sensibilizá-lo sobre a importância da campanha publicitária e do aumento da fiscalização para a valorização transporte coletivo metropolitano para aumentar a qualidade da mobilização urbana na Grande BH.

Entidades representativas do empresariado do setor de transporte	<ul style="list-style-type: none"> - Recursos políticos; - Recursos financeiros. 	<ul style="list-style-type: none"> - Divergências na condução das políticas interna e externa das entidades; e - Baixa legitimidade social. 	<ul style="list-style-type: none"> - Financiamento da campanha publicitária; e - Garantindo a manutenção e qualidade dos serviços de transporte coletivo metropolitano viário. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pressionando o governo estadual e seus órgãos públicos e prefeituras competentes para não aderirem à campanha publicitária e para não aumentarem a fiscalização dos serviços de transporte coletivo metropolitano, 	<ul style="list-style-type: none"> - Sensibilizá-las para a importância da campanha publicitária e da fiscalização; - Mitigar os efeitos da sua influência junto às prefeituras e ao governo estadual para a campanha publicitária e fiscalização dos serviços.
Agências ou Departamentos de Transporte e Trânsito das cidades da Grande BH	<ul style="list-style-type: none"> - Recursos técnicos; - Recursos financeiros; - Recursos políticos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Baixa capacidade técnica e orçamentária; 	<ul style="list-style-type: none"> - Colaborando na fiscalização dos serviços de transporte coletivo metropolitano; - Formulando políticas voltadas para a mobilidade urbana sustentável; e - Atuando na difusão da campanha publicitária. 	<ul style="list-style-type: none"> - Não aderindo à campanha publicitária; - Não disponibilizando seu quadro funcional para atuar na fiscalização dos serviços de transporte coletivo metropolitano. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sensibilizá-los sobre a importância da campanha publicitária e do aumento da fiscalização para a valorização transporte coletivo metropolitano para aumentar a qualidade da mobilização urbana na Grande BH.

PARTE 6 – ANÁLISE DE RISCOS E FRAGILIDADES

Perguntas orientadoras:	Análise da equipe
1. As ações propostas para equacionar os Nós Estratégicos podem gerar efeitos indesejáveis? Especifique comentando as ações.	A criação do conselho metropolitano de transporte coletivo e a aumento da fiscalização dos serviços de transporte coletivo metropolitano pode gerar desgaste político com o governo do estado e seus órgãos competentes, como o DEER-MG, e também com os empresários do setor que participam dos consórcios metropolitanos. Em específico, o conselho como forma de participação popular tem sofrido duras críticas dos movimentos sociais e da academia em por muitas vezes se constituir como espaço de participação simbólica e pouco efetivo na formulação e controle social de políticas públicas. Enquanto que a minuta de projeto de lei para a tributação do uso de automóvel é uma medida impopular e pode gerar um grande desgaste social e político para as prefeituras e câmaras de vereadores das cidades da Grande BH, que adotarem tais medidas.
2. Existem aspectos técnicos, jurídicos ou políticos nas ações propostas que podem resultar em efeitos negativos? Quais? Especifique comentando as ações.	Sim, principalmente no que se refere às competências e nos arranjos institucionais relacionados à gestão da política de transporte coletivo metropolitano, afetando a atuação do DEER-MG e das agências ou departamentos de transporte e trânsito das cidades.
3. Qual o principal ponto fraco do projeto? E o que pode ser feito para prevenir ou corrigir?	Embora a BHTrans seja uma empresa com forte poder político, econômico e social e sua atuação ultrapasse os limites da cidade de Belo Horizonte, a partir da coordenação de projetos de transporte coletivo que se estendem à região metropolitana, o governo estadual tem poder decisório que pode barrar ou limitar este projeto. Daí a importância de que o projeto seja gestado numa ação conjunta entre BHTrans e DEER-MG, buscando a adesão da Granbel e do empresariado do setor.

<p>4. Os recursos disponíveis são suficientes para realizar o projeto? Especifique comentando as ações.</p>	<p>Sim, para a maioria das ações proposta. Talvez sejam insuficientes para a estratégia de campanha publicitária, pois, a depender das formas de veiculação das peças de comunicação, pode elevar significativamente os custos do projeto.</p>
<p>5. De forma geral, a equipe avalia que as ações são viáveis e podem efetivamente solucionar o problema escolhido?</p>	<p>Sim. O conjunto das ações visa aumentar a demanda por transporte coletivo metropolitano viário, fator indispensável para qualificar os seus serviços.</p>

PARTE 7 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tema “má qualidade dos serviços de transporte coletivo da Grande Belo Horizonte” foi abordado pelo TCC a partir da ótica da gestão pública estratégica, reconhecendo o desafio da mobilidade urbana para os 34 municípios que compõem a Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), onde residem aproximadamente 6 milhões de habitantes. Trata-se da terceira maior região metropolitana do Brasil. O transporte coletivo da RMBH compreende um conjunto de modais, entre os quais, metrô de superfície, transporte escolar, ônibus e táxi, responsável pelo deslocamento de grande parte desta população.

Com o advento da Constituição Mineira de 1989 e a eleição de Newton Cardoso, ex-prefeito de Contagem, houve uma inflexão na política metropolitana da Grande Belo Horizonte. A reivindicação pela descentralização da política de transportes ganhou maior peso na legislação e na ação política dos gestores municipais. A Metrobel – autarquia que substituiu a Plambel – perdeu peso político e econômico nas decisões relacionadas à questão metropolitana, incluindo a política de transporte. Com isso, os municípios de pequeno porte utilizavam a Ambel para pressionar o governo do estado e as prefeituras de maior porte para municipalizarem as políticas de desenvolvimento urbano.

O recente processo de municipalização, no entanto, desconsiderou a fragilidade da economia de grande parte dos municípios brasileiros, cada vez mais dependentes das transferências dos governos estadual e, principalmente, federal. Uma das dimensões da atual crise político-econômica brasileira reside no enorme endividamento dos municípios e estados, cujos gestores exigem melhores condições para renegociação da dívida ou até anistia do passivo existente junto à União.

A extinção da Transmetro, nos anos 90, fez com que o Departamento de Edificações e Estradas de Rodagem de Minas Gerais (DEER-MG) assumisse a gestão do transporte intermunicipal, que é da competência exclusiva do governo local, por falta de estrutura técnica das prefeituras. Azevedo e Guia avaliam ainda que, apesar das deficiências existentes, o serviço de transporte metropolitano encontra-se em operação desde a criação da Metrobel, passando pela Transmetro e, atualmente, com a Diretoria de Assuntos Metropolitanos do DEER-MG.

Azevedo e Guia observam que, de acordo com as normas estabelecidas para a gestão do transporte metropolitano, o DEER-MG teria direito a 4% da receita do sistema, o que

significaria algo em torno de R\$ 1 milhão por mês. Para eles, esses recursos seriam mais do que suficientes para, entre outras medidas, o reaparelhamento do órgão e a contratação de pessoal; além da realização das obras de pavimentação nos trajetos do transporte público metropolitano. No entanto, devido a procedimentos internos estabelecidos pela direção do DEER-MG, estes recursos têm sido carreados para o caixa único do órgão e diluído por todo o estado de Minas Gerais. A falta de capacidade técnica e de recursos dos municípios obriga o DEER a socorrê-los e a assumir responsabilidades que seriam dos governos locais, conforme preconiza a Constituição mineira.

Além do gerenciamento realizado pelo DEER, há convênios entre Belo Horizonte e Contagem no que se refere aos serviços de ônibus, de táxis e transporte escolar. Tais convênios fomentam a questão metropolitana e impactam na condução da política de transporte coletivo nos âmbitos local e metropolitano.

O acúmulo de lutas e organização de forças populares em torno da política de transporte e mobilidade urbana nunca encontrou um arranjo institucional apropriado para a participação e controle social dos cidadãos da RMBH. Porém, não se pode duvidar que a capacidade de pressão dos movimentos sociais pode influenciar direta ou indiretamente nas decisões sobre a política de transporte na Grande Belo Horizonte. Com efeito, as “jornadas de junho de 2013” contribuíram para destravar recursos do governo federal para a mobilidade urbana nas capitais, principalmente, o MOVE na Grande BH.

Experiências como Orçamento Participativo e Conselhos de Regiões Administrativas, gestadas pelos governos do Partido dos Trabalhadores na Prefeitura de Belo Horizonte, são exemplos de mecanismos de participação social que tiveram incidência na política de transporte. Em Betim e Contagem não foi diferente. São as gestões petistas nas cidades da Grande Belo Horizonte que colocaram a questão da mobilidade urbana na agenda decisória, considerando a demanda social das classes subalternas e, com isto, impulsionaram o processo de criação dos terminais de integração e diversificação dos modais, na perspectiva da qualidade de vida nas cidades.

Ainda prevalece entre prefeitos e vereadores uma visão tradicional de cunho essencialmente local, que dificulta ou se opõe à visão regional (metropolitana), em muitas circunstâncias (Azevedo e Guia, 2000: 120). Eis um desafio que não pode ser desconsiderado na formulação e gestão de políticas de transporte público e que este TCC pretendeu enfrentar,

a partir da mobilização de capacidades tecnopolíticas, econômicas, sociais e educativas dos principais atores implicados na gestão da mobilidade urbana da RMBH, cuja adesão ao ataque das principais causas do problema é fator decisivo para a melhoria no transporte coletivo metropolitano.

As reflexões e ações traçadas no TCC pretendem contribuir para que: 1) o conselho metropolitano de transporte da Grande Belo Horizonte seja instalado e atue como espaço de controle social e deliberação das políticas de transporte público e mobilidade urbana na região metropolitana de Belo Horizonte; 2) a receita do orçamento da política metropolitana de transporte coletivo e mobilidade urbana seja ampliada, com capacidade de promover melhorias na mobilidade da Região Metropolitana de Belo Horizonte; e 3) haja elevação da demanda de usuários do sistema metropolitano de transporte coletivo na Grande Belo Horizonte.

Por fim, a experiência de elaborar um TCC para o âmbito da gestão pública foi um exercício desafiador para uma equipe composta por sindicalistas que nunca atuaram em órgãos públicos, muito menos no que se refere às políticas públicas de mobilidade urbana. Trata-se de uma experiência singular que contribuiu para mudança de olhar para a cidade e a questão da mobilidade urbana na grande Belo Horizonte.

PARTE 8 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM FILHO, Heraldo de O. **A situação do transporte coletivo na região metropolitana de Belo Horizonte segundo a pesquisa origem-destino de 2002**. Belo Horizonte, 2014. Mimeo.

AZEVEDO, Sergio de; GUIA, Virgínia R. dos Mares. A gestão do transporte na região metropolitana de Belo Horizonte. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 34(4): 105-32, Jul./Ago., 2000.

DAGNINO, Renato. **Capacitação de gestores públicos: uma aproximação ao problema sob a ótica da administração política**. In: DAGNINO, Renato, CAVALCANTI, Paula e COSTA, Greiner. **Gestão pública estratégica**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2016.

DAGNINO, Renato; CAVALCANTI, Paula. **O círculo vicioso da gestão pública brasileira**. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento. Vol. 5, N. 2, 2015.

DAGNINO, Renato; COSTA, Greiner. **Mais dados sobre o “número de ministérios”**. Extraído do sítio: <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Mais-dados-sobre-o-numero-de-ministerios-/4/34420>. Acessado em: 10 de maio de 2017, às 20h30.

LEITE, Kátia K.; AMARAL, Marcelo C. do. **Gestão do transporte e trânsito em Belo Horizonte: construindo uma mobilidade urbana sustentável**. Extraído do sítio: <http://www.bhtrans.pbh.gov.br/portal/page/portal/portalpublicodl/Temas/Observatorio/observatorio-da-mobilidade-publicacoes2013/Artigo%20Gest%C3%A3o%20da%20-Mobilidade%20%20vers%C3%A3o%20final%20igual%20ao%20livro.pdf>. Acessado em: 10 de maio de 2017, às 22h00.

TARRAGÓ, Daniel; BRUGUÉ, Quim; CARDOSO, José Celso. Administração pública deliberativa: inteligência coletiva e inovação institucional a serviço do público. **Revista de Administração Pública**, v. 8, n. 1, 2015.