

AS EMENDAS PARLAMENTARES E O DESALINHAMENTO COM A POLÍTICA DE MOBILIDADE URBANA*

14 de agosto de 2026.

Antes da minha entrada efetiva na área de mobilidade urbana, em 2015, exerci atividade profissional durante o período de doze anos dentro do Governo Federal, com passagem por três órgãos diferentes, mas sempre vinculado com o tema da inclusão produtiva rural, voltado para comunidades vulneráveis espalhadas pelos rincões do nosso país. Em um desses momentos, no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), coordenei a equipe técnica que cuidava especificamente dos convênios de inclusão produtiva rural, cujas ações programadas eram bancadas com recursos originários de emendas parlamentares aprovadas no Congresso.

Naquela época já me chamava a atenção o fato de que as emendas parlamentares pareciam possuir um status diferenciado no momento da proposição das ações que seriam desenvolvidas dentro do programa orçamentário onde foram indicadas, uma vez que chegavam com o lastro de ter como proponente um deputado ou senador e, com isso, o projeto produtivo deveria ser integralmente viabilizado pelo Ministério, mesmo que as diretrizes da ação defendida pelo ente beneficiado (prefeitura ou organização da sociedade civil) não estivessem alinhadas com a política de inclusão produtiva rural, o que não era raro de acontecer.

Em alguns casos, era muito comum a apresentação de um projeto proposto por um ente qualquer e patrocinada por um parlamentar, que visava à implantação de uma unidade industrial para, por exemplo, a produção de polpas de frutas e derivados, que se enquadravam no padrão de financiamento da ação orçamentária do Ministério, mas que não apresentava qualquer indicativo de fornecimento regular mínimo de insumos na região de instalação da agroindústria, de mercado potencial e de geração de renda extra para as famílias que estariam envolvidas com o empreendimento e que eram beneficiárias do Programa Bolsa Família.

Passados tantos anos, e já devidamente ambientado em outra área, sempre acompanho atentamente os valores que são reservados para o Programa Mobilidade Urbana (2319) dentro do orçamento do Ministério das Cidades (vide Painel do Governo Federal). Em 2020, por exemplo, a dotação do Programa representava somente 0,004% do orçamento total da União; em 2023 chegou ao “expressivo” 0,12%, recuando este ano para ínfimos 0,047% do valor global, com a previsão inicial de apenas R\$ 3 bilhões para o financiamento de toda a política de mobilidade urbana. E ainda deve-se considerar que o Programa 2319 só atinge os atuais patamares, porque é turbinado com o aporte de recursos feitos via emendas parlamentares.

Então, se há consenso de que R\$ 3 bilhões já é um valor insignificante para a Secretaria de Mobilidade (SEMOB/MCidades) desenvolver as suas ações visando alcançar e consolidar as premissas e diretrizes estabelecidas na Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), com recursos de emendas parlamentares que estão devidamente carimbados e direcionados para o atendimento de demandas vinculadas à base eleitoral de deputados e senadores, reduz-se ainda mais a capacidade de autonomia do órgão federal para se concentrar em projetos que possam contribuir para desestimular o uso de automóveis no espaço urbano, ao mesmo tempo em que prioriza os modais ativos e os sistemas de transporte público coletivo.

As emendas parlamentares adquiriram poder ao longo dos anos e essa relevância ficou ainda mais evidenciada a partir da sua mudança para a configuração de execução impositiva por parte dos entes federados. Em 2022, as emendas totalizaram R\$ 36,17 bilhões, com queda para R\$ 25,79 bi na pandemia, mas saltando para R\$ 47,87 bi em 2024, até chegar aos R\$ 49,90 bilhões previstos este ano, segundo o Portal SIOP (https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentari.a.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true), e que representa o triplo do valor do orçamento do próprio Ministério das Cidades (R\$ 16,58 bi), que também reúne as áreas de saneamento, habitação, regularização fundiária urbana e resíduos sólidos, além da mobilidade urbana.

Segundo o mesmo Portal, em relação ao total de R\$ 49,90 bi de emendas previstas para este ano, a maior parte (53,23%) se refere às individuais apresentadas diretamente pelos parlamentares, enquanto 22,50% são originárias das bancadas estaduais e 24,28% se tratam daquelas propostas pelas Comissões de Desenvolvimento Regional (Senado) e de Desenvolvimento Urbano (Câmara). O perfil é um pouco diferente quando avaliamos somente as emendas que foram destinadas ao Ministério das Cidades, que conta com pelo menos 10 ações programáticas, totalizando R\$ 1,81 bilhão em 2026: as emendas de comissão representam 68,9% do total, com as de bancadas estaduais ficando no patamar de 26,31% e, por último, as individuais com somente 4,77% do universo global do órgão.

Entre as dez ações orçamentárias existentes na unidade MCidades, a maior parte do volume de recursos de emendas parlamentares foi direcionada para apenas três delas: Ação 00T1 (Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano), com previsão de R\$ 1,57 bilhão, o que representa 86,59% de todo o montante destinado ao Ministério; Ação 00CW (subvenção para ampliação do acesso ao financiamento habitacional), que conta com R\$ 178,55 milhões e a Ação 00SY (reabilitação, acessibilidade em áreas urbanas), com R\$ 42,54 milhões.

Em se tratando especificamente da mobilidade urbana, configurada no Programa 2319, a definição conceitual estabelece que as iniciativas “se destinam a reduzir as desigualdades e promover a inclusão social..., promover o desenvolvimento sustentável com a redução dos custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas nas cidades”. Além da já citada Ação Orçamentária 00T1, onde se concentrou a destinação das emendas no Ministério, o Programa 2319 também congrega outras quatro ações: 00SZ (apoio ao transporte não motorizado); 00T0 (apoio a planos de mobilidade urbana locais); 00T3 (apoio a sistemas de transporte público coletivo urbano) e 2D49 (estudos e projetos e desenvolvimento institucional no setor da mobilidade urbana).

Presume-se que o poder legislativo tem pleno conhecimento das diretrizes das políticas públicas e, no caso da mobilidade urbana, de que os princípios e objetivos da PNMU estão devidamente apontados em direção à priorização dos modais ativos e do transporte público dentro do território urbano, e que orienta a atuação do Ministério. No entanto, infelizmente, assistimos as emendas parlamentares desconsiderarem a estratégia da política de mobilidade urbana e se concentrarem, mais uma vez, no aporte de recursos na Ação 00T1, voltada para a implantação e qualificação viária, e segundo o seu manual normativo, com a previsão de iniciativas como a adequação de vias, a execução de obras de arte especiais e, principalmente, a pavimentação, que é o objeto de desejo de muitos prefeitos e acaba sendo o exercício de prestação de contas de deputados e senadores com sua base eleitoral.

No orçamento de 2026 não houve o direcionamento de recursos das emendas para ações como o de apoio à tão necessária elaboração de planos de mobilidade urbana locais (00T0) e aos sistemas de transporte público coletivo (00T3), e nem para a realização de estudos e projetos (2D49). Até se registra o aporte de uma única emenda parlamentar, no valor de R\$ 400 mil, destinado ao transporte não motorizado (Ação 00SZ), que visa melhorar as condições de deslocamento de pedestres e ciclistas nas vias públicas urbanas, mas o interesse principal foi mesmo o de garantir recursos para a pavimentação de vias em várias cidades do país.

Quando a PNMU estabelece como uma das suas diretrizes a “prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado” (Art. 6º, II), todas as estratégias e iniciativas deveriam estar alinhadas para o alcance desta política pública, sejam no âmbito do executivo, que continua a ter a responsabilidade principal por garantir mais recursos para a sua viabilização, mas também quando a iniciativa parte do legislativo e envolve o aporte de fontes do mesmo orçamento público.

Aqui não se trata de condenar o papel das emendas, em que pese os casos recorrentes de corrupção envolvendo a sua execução em nosso país. Também não aponta a fixação de um protagonismo ao uso dos recursos das emendas para a execução das políticas públicas, desonerando essa responsabilidade do executivo, que sem dúvida nenhuma precisa ampliar a alocação de dinheiro no programa orçamentário da mobilidade urbana. Ao contrário, a indicação de recursos por parte do legislativo é uma das suas prerrogativas, referendando o exercício do processo de sua independência e autonomia em relação aos outros poderes da república.

O que se questiona é o fato de que as indicações de ações acabam priorizando iniciativas que estão desalinhadas com a política de mobilidade urbana, como no orçamento deste ano, quando houve um direcionamento massivo de recursos para a pavimentação de ruas e avenidas e a construção de viadutos que irão beneficiar o transporte individual motorizado, mesmo que o transporte público coletivo também possa utilizar o espaço, mas quando sabemos que o sistema viário no país é historicamente apropriado por veículos e o investimento na sua ampliação só irá promover a indução de mais carros e motocicletas nas nossas cidades.

Assim, é preciso repensar o papel das emendas parlamentares dentro da mobilidade urbana, uma vez que a indicação de recursos para as ações orçamentárias previstas no Ministério das Cidades deveria contribuir para o fortalecimento e a consolidação desta política pública, integrando uma estratégia nacional que reúna esforços conjuntos de várias áreas, sem que isso possa ser confundido como tutela do legislativo. Avalia-se que no ambiente de um Sistema Único de Mobilidade Urbana (SUM), proposta que defendemos no Instituto MDT desde 2017, essas questões encontrariam acolhimento via a pactuação interfederativa.

*** Wesley Ferro Nogueira é economista, atualmente é Secretário Executivo do Instituto MDT, e é membro titular do Conselho de Transporte Público Coletivo do DF e do Conselho de Trânsito do Distrito Federal**