

Lima Neto, Vicente Correia; Galindo, Ernesto Pereira

Working Paper

Planos de mobilidade urbana: Instrumento efetivo da política pública de mobilidade?

Texto para Discussão, No. 2115

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Lima Neto, Vicente Correia; Galindo, Ernesto Pereira (2015) : Planos de mobilidade urbana: Instrumento efetivo da política pública de mobilidade?, Texto para Discussão, No. 2115, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/121624>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

2115

TEXTO PARA DISCUSSÃO

PLANOS DE MOBILIDADE URBANA: INSTRUMENTO EFETIVO DA POLÍTICA PÚBLICA DE MOBILIDADE?

Vicente Correia Lima Neto
Ernesto Pereira Galindo



PLANOS DE MOBILIDADE URBANA: INSTRUMENTO EFETIVO DA POLÍTICA PÚBLICA DE MOBILIDADE?

Vicente Correia Lima Neto¹
Ernesto Pereira Galindo²

1. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. *E-mail:* <vicente.neto@ipea.gov.br>.

2. Técnico de planejamento e pesquisa da Dirur do Ipea. *E-mail:* <ernesto.galindo@ipea.gov.br>.

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**
Ministro Roberto Mangabeira Unger

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Jessé José Freire de Souza

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Alexandre dos Santos Cunha

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Roberto Dutra Torres Junior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Marco Aurélio Costa

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

André Bojikian Calixtre

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Brand Arenari

Chefe de Gabinete

José Eduardo Elias Romão

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2015

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: R42; R48; R49.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 OS PLANOS DE MOBILIDADE URBANA NA PNMU – LEI Nº 12.587/2012	8
3 METODOLOGIA.....	16
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	24
REFERÊNCIAS	25

SINOPSE

Os planos de mobilidade urbana são instrumentos de efetivação da política de mobilidade. O Estatuto da Cidade obriga o desenvolvimento desses planos para municípios acima de 500 mil habitantes. A partir da Lei nº 12.587/2012, a exigência passou a seguir os mesmos critérios usados para os planos diretores urbanos (municípios com população acima de 20 mil habitantes). Considerando o ano de 2012 como referência, onze anos após o estatuto, por meio da pesquisa realizada, observa-se uma baixa execução nos municípios com mais de 500 mil habitantes: apenas treze dos 36 municípios habilitados (conforme população do Censo 2010) elaboraram planos de mobilidade. O texto avalia esses resultados e os contrapõe aos investimentos do PAC Mobilidade, destacando os desafios municipais nesse contexto.

Palavras-chave: planos diretores de mobilidade; Política Nacional de Mobilidade Urbana; PAC Mobilidade.

ABSTRACT

The mobility plan is the main instrument of the mobility policy. According to the City's Statute, all cities with more than five hundred thousand inhabitants must develop their plans. Within the federal law nº 12.587/2012, this legal obligation has changed. Nowadays, cities with more than twenty thousand inhabitants have to develop it. Despite that obligation, since 2001 only 13 of the 36 cities have developed their plans. This paper aims to evaluate the effectiveness of those instruments and the relationship between them and the federal investments. Also, some considerations are made, highlighting the challenge for the municipalities to deal with the subject.

Keywords: mobility plans; Urban Mobility National Policy; PAC Mobility.

1 INTRODUÇÃO

A questão da mobilidade urbana na última década foi tema corrente, notadamente em razão dos seus efeitos no ambiente urbano. Inovador, o marco legal da Política Urbana, o Estatuto da Cidade, previu o tratamento da temática no corpo da lei, estabelecendo inclusive a obrigatoriedade do desenvolvimento dos Planos Diretores de Transporte Público para municípios brasileiros com população acima de 500 mil habitantes, ainda segundo a ótica do serviço de transporte público, com foco nesse modo motorizado.¹ A denominação do plano é alterada em 2005, pela Resolução nº 34 do Conselho das Cidades,² passando para Plano Diretor de Transporte e Mobilidade (PDTM). Essa resolução ainda estabeleceu o conteúdo mínimo do PDTM, que, entre outros aspectos, previu a observância das diversas modalidades de transporte, respeitando as especificidades locais, a priorização do coletivo sobre o individual, os modos não motorizados e os pedestres. Ainda nesse sentido, o Ministério das Cidades publicou, em 2007, um guia para orientações aos órgãos gestores municipais na elaboração dos PDTMs,³ calcado nos princípios da mobilidade urbana sustentável, nos conceitos da Resolução nº 34 do Conselho das Cidades e no então Projeto de Lei (PL) nº 166 do Senado Federal, que tratava da Política Nacional da Mobilidade Urbana (PNMU).

A despeito dos esforços institucionais realizados pela União para promover o desenvolvimento dos PDTMs, seja por meio de capacitação, seja por meio do ordenamento jurídico e institucional, nesse período que compreende dez anos após a aprovação do Estatuto da Cidade, o tema pouco se desenvolveu nos municípios. Um dos objetivos desta pesquisa é analisar a execução desses PDTMs nos 36 municípios com mais de 500 mil habitantes obrigados pelo Estatuto da Cidade a desenvolver o instrumento básico da Política Municipal. A análise envolve seus conteúdos, o processo participativo de seu desenvolvimento à luz da realidade local e institucional, a mudança promovida nos municípios que desenvolveram o instrumento, bem como sua adequação com os demais instrumentos da política urbana, como o plano diretor.

1. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, regulamenta os Artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana. *Diário Oficial da União*, Brasília, 11 jul. 2001.

2. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/resolucao-34-2005_alterada.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2015.

3. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSEMOB/Biblioteca/LivroPlanoMobilidade.pdf>>. Acesso em: 28 jul. 2015.

A partir desse feito, uma análise comparada será realizada à luz da Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que instituiu a PNMU, especificamente no que tange à obrigatoriedade de desenvolvimento dos PDTMs para municípios com mais de 20 mil habitantes em um prazo máximo de três anos. O foco serão os desafios e as oportunidades desse instrumento para a diversidade de porte de cidades brasileiras que passaram a ter a obrigação de desenvolver tal instrumento de política e de gestão da mobilidade. Ressalta-se que esse novo recorte iguala a obrigatoriedade prevista pelo Estatuto da Cidade para os planos diretores, que, após mais de uma década de aprovação, ainda não alcançou a totalidade de municípios. Ainda cabe destacar que é necessária a compatibilidade entre o PDTM e o plano diretor no município, devendo ocorrer a integração entre as políticas urbanas de ordenamento do território e a política de mobilidade.

2 OS PLANOS DE MOBILIDADE URBANA NA PNMU – LEI Nº 12.587/2012

A Lei nº 10.257, de 17 de julho de 2001, mais conhecida como o Estatuto da Cidade, previu no seu texto a incorporação direta da questão do transporte e da mobilidade urbana em relação à política urbana municipal, prevendo o desenvolvimento de planos diretores de transporte urbano (PDTUs) ou sua incorporação aos planos diretores municipais. Ressalta-se, no entanto, que, apesar de sua previsão, não houve uma definição clara do seu conteúdo mínimo. Posteriormente, em 2005, o termo utilizado para qualificar o PDTU incorpora a palavra mobilidade por meio da Resolução nº 34 do Conselho das Cidades, devendo o mesmo estar integrado ao plano diretor municipal. Esta resolução definiu o escopo mínimo de um PDTM. A obrigatoriedade na elaboração dos PDTMs à época era para os municípios com população acima de 500 mil habitantes no território nacional.

2.1 A construção da PNMU

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) definiu como uma das competências da União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, incluindo os transportes urbanos. Atualmente, interpreta-se a referência a “transporte urbano” de uma forma mais ampla, abrangendo o conceito de transporte e mobilidade urbana em geral, além das preocupações “urbanas” se estenderem por todo o território municipal. Para cumprir com essa competência, tramitaram, desde 1989, diferentes projetos de

lei, com a finalidade de estabelecer normas, diretrizes e princípios de início restritos ao transporte coletivo, evoluindo para uma abordagem mais geral e completa de transporte e mobilidade urbana (Ipea, 2012).

Passado pouco mais de um ano da promulgação da CF/1988, propunha-se, pelo PL nº 4.203/1989, instituir “as normas do sistema nacional de transportes coletivos urbanos de passageiros”. Seguiram-se a ele o PL nº 870/1991, que dispunha sobre “diretrizes nacionais de transporte coletivo urbano”; o PL nº 1.777/1991, sobre “princípios de regras básicas para os serviços de transporte coletivo rodoviário de passageiros”; e o PL nº 2.594/1992, sobre “as diretrizes nacionais do transporte coletivo urbano”. Os três, por tratarem do mesmo assunto, chegaram a ser apensados (anexados) ao PL nº 4.203/1989, e todos restringiam seu objeto ao transporte coletivo (Ipea, 2012).

Em 1995, sem avançarem além da Câmara dos Deputados e seguirem os passos necessários para sanção, os quatro projetos de lei citados foram arquivados definitivamente. Surgiu, então, naquele ano, o PL nº 694/1995, que continuou com o foco restrito ao transporte coletivo, seguindo a proposta da Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP), com o apoio do Conselho Nacional de Transportes Urbanos (CNTU). Ainda na década de 1990, surgiram o PL nº 1.974/1996, “sobre a prestação de serviços de transporte rodoviário coletivo de passageiros sob o regime de concessão ou permissão”, e o PL nº 2.234/1999, sobre “sistema integrado de transporte coletivo urbano”. Ambos foram apensados ao PL nº 694/1995 por tratarem do mesmo tema (Ipea, 2012).

Os três projetos de lei seguiram tramitando nas comissões da Câmara dos Deputados, até que, em 2003, foi instituída uma comissão especial para apreciar o PL nº 694/1995 e dar um parecer a respeito. Este fato, supostamente indicativo de celeridade no processo, foi seguido por mais de três anos de inatividade. Neste ínterim foi estruturado o Ministério das Cidades e, dentro do Conselho das Cidades, discutiu-se uma proposta de PL para a mobilidade urbana, tendo finalmente uma abordagem mais abrangente e completa do tema (Ipea, 2012).

Portanto, no mesmo ano, em 2007, o tema foi retomado tanto com a volta da tramitação do PL nº 694/1995 quanto com o início da tramitação de um novo projeto, o PL nº 1.687/2007. Neste último caso, diferentemente dos demais projetos de lei, originários da Câmara dos Deputados, que já haviam tratado do assunto, a proposta

veio do Poder Executivo. Posteriormente, em 2009, o projeto recebeu contribuições de forma participativa e democrática do Conselho das Cidades. Publicações do Ministério das Cidades já continham avanços apresentados pelo novo PL, mas não tinham evidentemente peso legal.

Naturalmente, o PL nº 1.687/2007, por tratar de tema similar, foi apensado também ao PL nº 694/1995 e, a partir daí, as proposições contidas nos quatro projetos passaram a dar base à construção de um PL mais abrangente, ainda que não tanto quanto o novo, PL nº 1.687/2007. De todo modo, a influência do novo projeto permitiu a construção de um PL nº 694/1995 mais contemporâneo e condizente com as demandas dos diversos setores, incluindo a sociedade civil, que pôde participar da construção da proposta no âmbito do Conselho das Cidades.

O PL nº 694/1995 conseguiu avançar para o Senado Federal, sendo renumerado para nº 166/2010. Recebeu emendas pontuais, basicamente sobre o modelo de remuneração por tarifa, sugerida também pela Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (Seae/MF) em parecer específico.

Com as alterações incorporadas pelo PL nº 694/1995, oriundas do texto do PL nº 1.687/2007 e de propostas de diversos setores, destinadas originalmente a alterar o projeto de 2007, duas das principais desvantagens que o PL originário da ANTP possuía frente ao do Conselho das Cidades desapareceram. Assim, a remuneração deixou de ser por custo, para se aproximar da ideia de preço, ao ser alterado para tarifa de remuneração da prestação do serviço. Além disso, o sistema adotado como objeto das políticas passou a ser mais amplo (sistema de mobilidade urbana) do que era (sistema local integrado de transporte urbano), conforme já indicava o PL nº 1.687/2007.

Uma desvantagem do PL nº 694/1995 (nº 166/2010, no Senado) em relação ao PL nº 1.687/2007 foi mantida: a inexistência de previsão de um programa com fonte de recurso para o setor. O Programa Nacional de Apoio à Política de Mobilidade Urbana (Pnamob), citado no PL do Conselho das Cidades, não foi incorporado ao projeto final, que foi à sanção. Além disso, a citação a fontes de recursos, existente no PL nº 694/1995, foi retirada, mantendo-se apenas uma seção genérica sobre instrumentos de apoio à mobilidade urbana. Houve também a supressão, por veto presidencial, de parte de um dos pontos em que o PL nº 694/1995 levava vantagem sobre o PL

nº 1.687/2007: a referência ao pedágio urbano como política de desincentivo ao transporte individual.

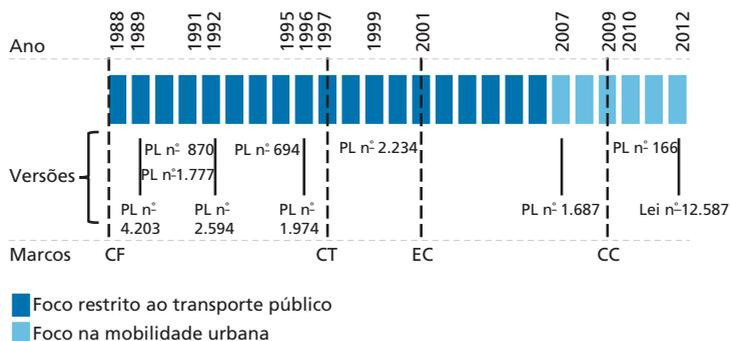
Os vetos presidenciais prejudicaram também outros avanços alcançados no texto final do PL nº 166/2010 (conversão no Senado do PL nº 694/1995). O veto ao § 1º do Artigo 8º, por exemplo, retirou o impedimento de subsídio cruzado pelos usuários, uma injustiça aos usuários pagantes, que têm de custear o sistema de transporte público, em uma lógica regressiva de cobrança.

Além da análise específica do texto, cabe ressaltar que, entre 1995 e a sanção da lei, em janeiro de 2012, normas federais importantes, que afetariam a forma de tratar o transporte e a mobilidade urbana, foram aprovadas, a exemplo da Lei das Concessões (Lei nº 8.987/1995) e do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Por meio de normas federais, também foi alterada a estrutura organizacional federal, com destaque para a criação do Ministério das Cidades (Medida Provisória nº 103/2003, convertida na Lei nº 10.683/2003) e da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) (Lei nº 10.233/2001). Nestes mais de quinze anos, portanto, houve alterações na construção de uma norma sobre o tema. A troca do termo inicial de diretrizes do “transporte coletivo urbano” para diretrizes da “Política Nacional de Mobilidade Urbana” pode ser considerada sintomática de uma mudança de visão sobre o objeto de atuação das políticas públicas do setor.

Com base nessa mudança de foco e em alguns dos principais marcos legais mencionados, é possível vislumbrar a evolução da criação da normativa. Conforme a figura 1, fica claro o extenso tempo de discussão no legislativo até que se iniciasse a avaliação de um texto mais contemporâneo e adequado ao entendimento atual e mais abrangente do tema.

Como tentativa de sistematizar as fases pelas quais passou especificamente o PL nº 694/1995 original, pode-se sugerir a divisão em quatro “ciclos” de alteração. O primeiro refere-se ao período de poucas mudanças, que antecedeu a entrada do PL nº 1.687/2007 na Câmara, restrito ao pensamento de outros projetos de mesmo tema. Num segundo momento, destacam-se as emendas da Câmara dos Deputados, que modificaram o texto, aproximando-o da linha proposta pelo PL nº 1.687/2007 e da contribuição apresentada pelo Conselho das Cidades. No terceiro, houve as alterações feitas pelo Senado, restritas praticamente às que aproximaram o projeto daquilo que foi sugestão da Seae/MF e também do PL nº 1.687/2007. O quarto “ciclo” refere-se às modificações advindas dos vetos presidenciais.

FIGURA 1
Evolução dos projetos de lei sobre transporte e mobilidade urbana pós-CF/1988
(1988-2012)



Elaboração dos autores.

Obs.: CF: Constituição Federal; CT: Código de Trânsito; EC: Estatuto da Cidade; CC: Contribuição do Conselho das Cidades.

Talvez os maiores obstáculos ainda não contornados advenham da não inclusão na Câmara do Pnamob, que constava no PL n.º 1.687/2007, e dos vetos presidenciais, que limitaram alguns dos avanços conseguidos no texto final, alterado do PL n.º 694/1995 da Câmara (n.º 166/2010, no Senado). Ao fim, ainda que não seja possível agradar a todos, foi definido o marco legal da mobilidade urbana. Se não foi construído em consenso, ao menos envolveu diversos setores governamentais, empresariais e da sociedade civil, ainda que nem sempre ao mesmo tempo.

2.2 Contexto atual dos municípios-alvo

Segundo os dados do Censo Demográfico 2000, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), trinta municípios brasileiros encontravam-se obrigados a desenvolver PDTMs, grande parte concentrada nas regiões Sudeste e Nordeste (tabela 1). Em dez anos, considerando o recorte estabelecido no Estatuto da Cidade, seis municípios se juntaram a estes. A análise da execução destes planos é dispersa, já que não existe um sistema que consolide as informações decorrentes daqueles que estão em execução, nem que monitore seu desenvolvimento e implementação.

A Lei n.º 12.587/2012, da PNMU, ampliou o recorte de desenvolvimento dos PDTMs para municípios com população acima de 20 mil habitantes e todos aqueles obrigados, na forma da lei, a elaborarem os planos diretores, segundo o Estatuto

da Cidade, dessa forma, se igualando em sua obrigatoriedade.⁴ Passou-se, então, de 36 para mais de 1.650 municípios com obrigação legal de desenvolver os PDTMs, espacialmente concentrados nas regiões Nordeste e Sudeste do país. A lei estabeleceu um prazo de três anos, a contar da sua vigência, sob o risco de o município estar impossibilitado de obter recursos orçamentários federais para investimento em mobilidade urbana.

TABELA 1
Evolução da obrigatoriedade segundo o recorte de porte do município (2001-2010)

Regiões	Pós-Lei nº 10.257 (2001)		Pós-Lei nº 12.587 (2012)
	Censo 2000	Censo 2010	Censo 2010
Centro-Oeste	3	4	107
Nordeste	9	11	598
Norte	2	2	174
Sudeste	14	17	523
Sul	2	4	248
Total	30	36	1.650

Fonte: Censos/IBGE (2000 e 2010).
Elaboração dos autores.

Um aparte faz-se necessário no que diz respeito ao prazo estipulado e à penalidade instituída. Conforme citado em estudo desenvolvido em Ipea (2012), poucos são os municípios que recebem esses recursos orçamentários vinculados à implantação de infraestrutura de transporte público coletivo (TPC), a maioria grandes centros urbanos, minimizando o impacto de penalidades. O Estatuto da Cidade, por exemplo, estabeleceu como pena para a não observância de desenvolvimento dos planos diretores a condenação por ato de improbidade administrativa dos prefeitos e gestores públicos responsáveis – podendo esta ser uma alternativa de indução mais eficiente. Quanto ao prazo, ficou definido inicialmente o máximo de cinco anos para a implantação dos planos diretores, prazo que foi posteriormente prorrogado para junho de 2008 pela Lei nº 11.673/2008, que alterou alguns dispositivos do estatuto.

4. Segundo o Estatuto da Cidade, são obrigados a desenvolver os planos diretores municípios com mais de 20 mil habitantes; integrantes de regiões metropolitanas (RMs) e aglomerações urbanas, onde o poder público municipal pretenda utilizar os instrumentos urbanísticos previstos na CF/1988; e integrantes de áreas de especial interesse turístico, inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental, de âmbito regional ou nacional, incluídas no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

Dessa forma, ações efetivas de indução ao desenvolvimento dos PDTMs devem ser realizadas pela União para que os municípios o desenvolvam no tempo hábil que contemple o dispositivo legal, caso ocorra. O Ministério das Cidades, no âmbito do programa de Mobilidade Urbana, possuía a ação 09GH, que tratava do apoio à elaboração de projetos de sistemas integrados de transporte coletivo urbano, que, entre as modalidades, permite o financiamento de planos diretores de transporte e de mobilidade urbana. Segundo a antiga sistemática do programa, trata-se de projetos completos de redes integradas de transporte coletivo urbano, abrangendo a política de integração entre as diversas modalidades de transporte (ferroviária, rodoviária, não motorizados), a política de mobilidade urbana sustentável e a política de acessibilidade universal. No entanto, a execução financeira da mesma, além de baixa, em nada financiou o desenvolvimento dos PDTMs.

2.3 Conteúdo dos planos diretores de mobilidade urbana segundo a Lei nº 12.587/2012

A PNMU estabeleceu princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos desta política. Seu Artigo 24 estabelece que o Plano de Mobilidade Urbana consiste no instrumento de efetivação da PNMU no âmbito do município, definindo um conteúdo mínimo a ser observado (quadro 1). O conteúdo definido pela PNMU é mais abrangente que o definido pela Resolução nº 34 do Conselho das Cidades, definindo os temas a serem tratados quando do desenvolvimento dos planos.

QUADRO 1

Conteúdo dos planos diretores de mobilidade urbana (PDMUs)

Conteúdo mínimo do Plano de Mobilidade – Lei nº 12.587/2012	Resolução nº 34, de 1º de julho de 2005, do Conselho das Cidades
<p>Os PDMUs devem contemplar:</p> <ul style="list-style-type: none"> - os serviços de TPC; - a circulação viária; - as infraestruturas do sistema de mobilidade urbana; - a acessibilidade para pessoas com deficiência e restrição de mobilidade; - a integração dos modos de transporte público e destes com os privados e os não motorizados; - a operação e o disciplinamento do transporte de carga na infraestrutura viária; - os polos geradores de viagens; - as áreas de estacionamentos públicos e privados, gratuitos ou onerosos; - as áreas e os horários de acesso e circulação restrita ou controlada; - os mecanismos e instrumentos de financiamento do TPC e da infraestrutura de mobilidade urbana; e - a sistemática de avaliação, revisão e atualização periódica do Plano de Mobilidade Urbana em prazo não superior a dez anos. 	<p>Os PDTMs devem contemplar:</p> <ul style="list-style-type: none"> - garantir a diversidade das modalidades de transporte, respeitando as características das cidades, priorizando o transporte coletivo (que é estruturante sobre o individual) e os modos não motorizados, e valorizando o pedestre; - garantir que a gestão da mobilidade urbana ocorra de modo integrado com o plano diretor municipal; - respeitar as especificidades locais e regionais; e - garantir o controle da expansão urbana, a universalização do acesso à cidade, a melhoria da qualidade ambiental e o controle dos impactos no sistema de mobilidade gerados pelo ordenamento do uso do solo.

Elaboração dos autores.

Além de diretrizes, princípios e objetivos, observa-se na PNMU uma lista de temas que devem ser tratados em prol de uma mobilidade sustentável nos municípios, entre os quais pode-se destacar a necessidade de tratar os serviços de TPC, a integração modal, os polos geradores de tráfego e os instrumentos de financiamento do sistema de transporte público (STP), bem como do sistema de mobilidade. Além dos aspectos já citados, a PNMU determina que elementos como o uso do espaço da circulação viária sejam regulamentados, estabelecendo posturas a serem seguidas no caso do transporte de cargas, bem como da política de estacionamentos. Ou seja, indica alguns instrumentos de gerenciamento de demanda que podem ser utilizados para dar um uso mais racional para o espaço urbano.

Conforme previsto na PNMU, é atribuição da União o fomento da implantação de projetos de TPC de grande e média capacidade nas aglomerações urbanas e nas RMs, bem como apoiar e estimular ações coordenadas entre municípios e estados em áreas conurbadas, aglomerações urbanas e RMs no tocante a políticas comuns de mobilidade. Assim, o papel da União será o de principal indutor do reconhecimento dos territórios das RMs como área de planejamento, admitindo a assimetria de capacidade técnica, política e institucional entre os municípios que a integram.

O Artigo 24 do Plano de Mobilidade Urbana obriga, ainda, a integração com o plano diretor existente ou em desenvolvimento no município, permitindo a coordenação entre as ações de mobilidade e as de planejamento urbano, como a definição dos vetores de expansão da cidade e de densificação da ocupação em áreas com infraestrutura urbana instalada. No entanto, apesar das diretrizes e dos princípios na lei, não fica clara esta obrigatoriedade, desejada de forma explícita no conteúdo dos planos.

Ainda na análise da lei, não existe qualquer dispositivo que determine o modo de apresentação deste plano, se sob forma de lei específica, no âmbito municipal, como determinado pelo Estatuto da Cidade para os planos diretores, ou se por meio de um documento de referência de política pública. Esta ausência pode resultar em uma perda de efetividade, na medida em que o poder público municipal não tem um guia nem a obrigatoriedade para implementar uma lei, perdendo força a política de mobilidade no município. Apesar dessa exigência não estar presente no corpo da lei, o Ministério das Cidades recomenda que o plano seja institucionalizado por meio de sua incorporação direta no plano diretor ou por meio de lei específica (Brasil, 2007), de forma que permita a consolidação das diretrizes da política e garanta sua aplicação por força de lei.

Assim, alguns elementos de semelhança podem ser identificados quando se compara o conteúdo mínimo previsto pela PNMU e pela resolução, como a necessidade de tratar da diversidade de modos de transportes existentes na cidade, a priorização do coletivo sobre o individual e o controle de impactos do ordenamento do solo no sistema de mobilidade, por exemplo. No entanto, a PNMU é mais direta no que diz respeito às questões de mobilidade, como a obrigatoriedade de tratar da política de estacionamento, o monitoramento e a avaliação do PDMU, bem como quanto à determinação dos mecanismos de financiamento do transporte público.

3 METODOLOGIA

Conforme mencionado, a inexistência de um banco de dados dificulta uma análise crítica do processo de desenvolvimento dos PDMUs. Dessa forma, procurou-se estruturar um método de análise de forma que os dados fossem de fontes oficiais, segundo um critério de obrigatoriedade definido pelo Estatuto da Cidade (figura 2).

FIGURA 2
Estrutura da metodologia



Elaboração dos autores.

3.1 Os PDMUs para cidades com população superior a 500 mil habitantes

Conforme definido na metodologia, o recorte de análise é dado pelos municípios com obrigatoriedade legal definida pelo Estatuto da Cidade. Isto posto, 36 municípios deveriam ter seus PDTMs desenvolvidos sem, contudo, definir o prazo para o seu desenvolvimento. Destes, a maior parte encontra-se situada na região Sudeste (dezessete municípios, 47% do total), seguida das regiões Nordeste (onze municípios, 30% do total), Centro-Oeste (quatro municípios, 11% do total) e Norte e Sul (cada região com dois municípios e 5,55% do total), conforme visto na tabela 1. Deste total, apenas treze elaboraram seus planos até 2012, resultando em uma taxa de execução de 36%.

Dos municípios situados na região Sudeste, apenas quatro não apresentam PDMU, são eles: Belo Horizonte e Juiz de Fora, em Minas Gerais; e Ribeirão Preto e Sorocaba, em São Paulo. Destes, Juiz de Fora e Ribeirão Preto indicaram ações de desenvolvimento dos PDMUs, já no rumo do cumprimento do dispositivo legal. No caso de Sorocaba, foi promulgada a política de mobilidade urbana sob forma de lei, a qual estabelece a necessidade de desenvolvimento do PDMU.⁵ Os municípios que indicaram que apresentam o plano (quadro 2) integram as RMs de São Paulo e do Rio de Janeiro, valendo-se dos planos diretores presentes em cada RM, contabilizando-se, assim, um plano para cada município.⁶ As cidades de Campinas, Contagem e Uberlândia indicaram o desenvolvimento de instrumento específico para o seu município, nenhum deles, contudo, instituído por lei específica.

QUADRO 2

Região Sudeste: municípios que desenvolveram PDMUs

Municípios	RM do Rio de Janeiro	Municípios	RM de São Paulo
Duque de Caxias	X	Guarulhos	X
Nova Iguaçu	X	Osasco	X
Rio de Janeiro	X	Santo André	X
São Gonçalo	X	São Bernardo do Campo	X
		São José dos Campos	X
		São Paulo	X

Elaboração dos autores.

A compreensão do fenômeno metropolitano no planejamento da mobilidade é importante no contexto das duas maiores RMs do país. No entanto, não é dada a devida ênfase ao tratamento da mobilidade de forma integrada nos municípios componentes de uma RM. A priorização do desenvolvimento utilizando esta escala de análise resultaria em um efeito prático valioso, pois permitiria a integração do planejamento de mobilidade no nível macro, incluindo aspectos de uso e ocupação do solo, como previsto na Resolução nº 34 do Conselho das Cidades.

5. Disponível em: <<http://prefeitura.sorocaba.sp.gov.br/pdf/1393.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2012.

6. Nesse sentido, nem o Estatuto da Cidade nem a Lei nº 12.587/2012 indicam a obrigatoriedade de desenvolvimento dos PDMUs no nível metropolitano, muito em razão da autonomia dos entes federados quando da prestação do serviço de transporte, apesar da relação direta entre as atividades no meio urbano das aglomerações metropolitanas. Assim, esses municípios encontram-se descumprindo o estabelecido na PNMU do desenvolvimento dos PDMUs. No entanto, para fins deste estudo, adota-se o cumprimento da exigibilidade legal em razão dos planos, sem tratar do transporte e mobilidade no nível interurbano.

No caso da região Nordeste, dos onze municípios, apenas quatro desenvolveram os PDMUs: Recife, Fortaleza, João Pessoa e Teresina, nenhum sob forma de lei. No caso de João Pessoa, a referência existente é ao plano diretor de transporte de 1984, desenvolvido no âmbito da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU) e da Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (Geipot), estando atualmente em processo de revisão.⁷

Dos demais municípios, cinco indicaram que estão desenvolvendo o instrumento: Aracaju, Jaboatão dos Guararapes, Maceió, Natal e São Luís. Resta a elaboração do plano nos municípios de Salvador e Feira de Santana. No caso de Salvador, encontra-se registro do Plano de Mobilidade da Copa do Mundo,⁸ porém este trata exclusivamente das intervenções e medidas necessárias para a cidade sediar a Copa, não tratando de aspectos mais relevantes, como política de estacionamentos, dos instrumentos financeiros etc.

Tanto nos estados do Nordeste como nos do Sudeste, a iniciativa da elaboração por vezes não parte do município mas, sim, do estado, principalmente quando se trata de uma RM. No caso do Nordeste, o município de Natal é um exemplo. Lá a incumbência da elaboração foi do Departamento de Estradas e Rodagens (DER), órgão vinculado ao governo estadual. A lógica de desenvolvimento é importante por incorporar a dinâmica metropolitana, no que diz respeito aos fluxos entre os municípios, na questão da mobilidade, mas outras questões de cunho federativo acabam por impedir sua implementação, como a ausência de um instituto de transporte metropolitano.

Na região Centro-Oeste, o Distrito Federal e o município de Goiânia apresentam referências à existência do PDMU, sendo que, no primeiro, foi instituído por meio de lei distrital. Nos demais estados, as capitais Cuiabá⁹ e Campo Grande já estão desenvolvendo o plano, conforme pesquisa realizada nos sítios eletrônicos.¹⁰ No caso da região Sul, em

7. A presença de planos datados das décadas de 1970 e 1980 decorre de um movimento de estruturação do setor de transporte público, de iniciativa federal, que foi perdido na década de 1990, voltando a retomar corpo na última década, muito em função da aprovação do Estatuto da Cidade, da constituição do Ministério das Cidades e dos movimentos da sociedade em prol do tema. A Geipot e a EBTU consistiam no corpo federal de planejamento de transportes.

8. Ver: <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2014/05/salvador-apresenta-plano-de-mobilidade-para-copa-do-mundo>>. Acesso em: 27 jul. 2015.

9. Fonte: <<http://www.cuiaba.mt.gov.br/noticias?id=2646>>. Acesso em: 20 abr. 2012.

10. Fonte: <http://www.capital.ms.gov.br/cgnoticias/noticiaCompleta?id_not=3320>. Acesso em: 20 abr. 2012.

2009, o município de Porto Alegre¹¹ elaborou o PDMU, não sendo sob forma de lei. Por sua vez, no município de Curitiba¹² o plano foi desenvolvido em 2008. Por fim, na região Norte, no município de Belém,¹³ o PDMU encontra-se em elaboração, enquanto em Manaus ainda não foi desenvolvido.

3.2 Investimento federal em transporte e presença de PDMU municipal

Faz-se necessária uma reflexão sobre o momento histórico e o discurso político proferido. O Brasil passa por um momento há muito não visto, com a presença forte da União na temática mobilidade, seja por meio de investimentos via Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) ou atuando sob a regulamentação da política, com a aprovação da PNMU. Boa parte dos municípios que devem desenvolver os PDMUs, em razão do seu porte e relevância política e econômica no âmbito brasileiro, também foram sedes do evento da Copa do Mundo de 2014, sendo, por conseguinte, áreas que foram selecionadas para receber um grande volume de recursos para investimentos em infraestrutura urbana, notadamente de transportes, pelo governo federal.

São dois grandes programas de investimentos com essa finalidade, o PAC Copa do Mundo e o PAC 2 Mobilidade Grandes Cidades (tabela 2), totalizando recursos na ordem de R\$ 26,73 bilhões, sendo aproximadamente R\$ 8,9 bilhões a fundo perdido e R\$ 17,83 bilhões via financiamento. Com isso, surge a dúvida sobre em que medida os projetos que os proponentes (os municípios) apresentam estão integrados ao instrumento mestre de planejamento da mobilidade urbana no âmbito do município.

Conforme a Portaria nº 65, de 21 de fevereiro de 2011, que trata da sistemática do PAC 2 Mobilidade Grandes Cidades,¹⁴ é condicionante do programa que as intervenções propostas apresentem compatibilidade com o plano diretor municipal e com o plano de transporte urbano integrado ou equivalente. O termo de equivalência utilizado, no entanto, abre precedente para a apresentação de qualquer instrumento que trate do planejamento do transporte municipal, mesmo que de forma setorial, já que não apresenta qualquer referência ao conteúdo mínimo necessário para tal compatibilização.

11. Fonte: <<http://www.metroplan.rs.gov.br/transportes/index.htm>>. Acesso em: 20 abr. 2012.

12. Fonte: <<http://www.ippuc.org.br/mostrarpagina.php?pagina=35&>>. Acesso em: 24 jun. 2015.

13. Fonte: <<http://ww3.belem.pa.gov.br/www/?p=21738>>. Acesso em: 24 jun. 2015.

14. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/visualiza/index.jsp?data=22/02/2011&jornal=1&pagina=81&totalArquivos=120>>. Acesso em: 20 abr. 2011.

TABELA 2
Distribuição de recursos – PAC Copa e PAC Mobilidade Grandes Cidades
 (Em R\$ milhões)

Cidade	PAC Copa			PAC Mobilidade Grandes Cidades				Consolidado PAC				População (Censo 2010)		
	Financiamento	Investimento	%	Orcamento Geral da União (OGU)	Financiamento	Investimento	% (OGU + financiamento)	Total Investimento	Total Financiamento	% Financiamento	Total OGU		% OGU	PDMU
Brasília	361	380	95	800	1.079,00	2.211,00	84,98	2.591,00	1.440,00	55,58	800	30,88	Sim	2.570.160
Fortaleza	409,8	562	72,92	1.100,00	1.200,00	3.402,00	67,61	3.964,00	1.609,80	40,61	1.100,00	27,75	Sim	2.452.185
Porto Alegre	426,78	480,09	88,9	1.000,00	1.049,00	2.817,00	72,74	3.297,09	1.475,78	44,76	1.000,00	30,33	Sim	1.409.351
Recife	678	884,89	76,62	1.000,00	1.046,00	2.640,00	77,50	3.524,89	1.724,00	48,91	1.000,00	28,37	Sim	1.537.704
Rio de Janeiro	1.179,00	1.610,00	73,23	1.032,00	1.871,00	4.198,00	69,15	5.808,00	3.050,00	52,51	1.032,00	17,77	Sim	6.320.446
São Paulo	1.082,00	2.860,00	37,83	704	1.276,00	3.197,00	61,93	6.057,00	2.358,00	38,93	704	11,62	Sim	11.253.503
Belo Horizonte	1.023,25	1.465,97	69,8	1.000,00	1.013,00	3.102,00	64,89	4.567,97	2.036,25	44,58	1.000,00	21,89	Não	2.375.151
Cuiabá	454,7	488,83	93,02	0	0	0	0	488,83	454,7	93,02	0	0	Não	551.098
Curitiba	440,6	463,79	95	1.000,00	750	2.253,00	77,67	2.716,79	1.190,60	43,82	1.000,00	36,81	Não	1.751.907
Manaus	800	1.689,00	47,37	177	42	228	96,05	1.917,00	842	43,92	177	9,23	Não	1.802.014
Natal	361	441,07	81,85	140	91	240	96,25	681,07	452	66,37	140	20,56	Não	803.739
Salvador	541,8	570,32	95	1.000,00	600	3.000,00	53,33	3.570,32	1.141,80	31,98	1.000,00	28,01	Não	2.675.656
Total	7.757,93	11.895,96	65,21	8.953,00	10.017,00	27.288,00	69,52	39.183,96	17.774,93	45,36	8.953,00	22,85		35.502.914

Elaboração dos autores.

Das dezesseis cidades contempladas pelos dois programas, apenas oito possuem PDMU, tratadas aqui como grupo 1 (São Paulo, Rio de Janeiro, Fortaleza, Recife, Porto Alegre e Brasília), mas apenas em uma delas (Brasília) o plano está aprovado sob forma de lei local específica sobre o tema. Neste grupo, o investimento total é de R\$ 25,24 bilhões, sendo aproximadamente 68,5% com recursos federais (46,2% sob forma de financiamento e 22,3% via repasse). O doravante denominado grupo 2 não possui PDMU e inclui os municípios de Belo Horizonte, Salvador, Curitiba, Manaus, Natal e Curitiba. Este grupo possui um investimento total de R\$ 13,95 bilhões, sendo aproximadamente 67,8% decorrentes de recursos da União (43,9% de financiamento e 23,8% por meio de repasse). Assim, em termos absolutos, o total financiado para o primeiro grupo é maior que o do segundo. Contudo, quando se analisa o valor pela população de cada município, o resultado *per capita* é maior para o segundo, tanto no que diz respeito ao investimento total quanto à participação da União.

O grupo 1 possui população total de aproximadamente 25,3 milhões de habitantes, enquanto o grupo 2 totaliza 9,9 milhões. O valor previsto com recursos da União *per capita* resulta em um total de R\$ 988,20/habitante, no grupo 1, enquanto, no grupo 2, o valor é de R\$ 1.399,85/habitante, aproximadamente 42% superior ao valor *per capita* do grupo 1. Destarte, a existência do PDMU não significa um maior aporte ao município se relativizado pela população do município; ao contrário.

A constatação realizada é decerto preocupante, já que o discurso para viabilizar tais investimentos, no que diz respeito ao PAC Copa, é o legado que o evento deixará para a cidade. A justificativa do grande evento é vista como o catalisador que dá celeridade às obras necessárias às cidades. Diante disso, alguns questionamentos são necessários, os quais tenta-se responder na análise do estudo de caso do Distrito Federal:

- Qual a real necessidade de investimentos e quais critérios são utilizados no âmbito do município para sua definição e priorização?
- Como se dá a integração de tais projetos aos demais instrumentos de planejamento urbano no município, na medida em que não compõe uma estrutura macro de planejamento?

3.3 Análise da estrutura da lei e dos investimentos

Apenas uma única cidade das que desenvolveram planos diretores o aprovou sob forma de lei, sendo este o caso de Brasília. Nesta subseção realizaremos uma análise quanto à conformidade da estrutura da lei distrital e seu conteúdo com o estabelecido na PNMU. Adota-se uma estrutura de comparação na qual os elementos de análise consistem dos componentes definidos na subseção 2.1 deste texto.

O PDTU do Distrito Federal foi desenvolvido ao longo do ano 2010, sendo composto de uma série de documentos técnicos que balizam a lei aprovada em 2011, bem como a atualização da pesquisa origem-destino desenvolvida no começo do século. Vale destacar que a previsão do PDTU estava presente no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, e o seu processo de desenvolvimento teve participação da sociedade em seminários técnicos de discussão.¹⁵

Em relação à adequabilidade do conteúdo do plano com o estabelecido na PNMU não há uma correspondência completa (quadro 3). Dos quatorze itens obrigatórios previstos, sete estão presentes no PDTU: *i)* objetivos; *ii)* diretrizes; *iii)* serviço do TPC; *iv)* circulação viária; *v)* integração; *vi)* áreas de estacionamentos; e *vii)* sistemática de avaliação. Os demais itens não foram observados na análise do documento. O plano avança no que diz respeito a ações e medidas necessárias ao sistema de transporte da cidade, determinando as intervenções que devem ser realizadas no que tange ao TPC. Sobre financiamento, não há um tratamento específico, não mencionando estratégias de captação de recursos nem outros problemas existentes, como as gratuidades.

No caso de Brasília, quando se analisam as últimas seleções para receber recursos da União (PAC Copa e PAC 2 Mobilidade Grandes Cidades), observa-se a correspondência entre os projetos selecionados e os previstos no PDTU. No primeiro programa, recebeu recursos o projeto do veículo leve sobre trilhos (VLT), implementação do trecho 1 da linha 1, correspondendo à ligação aeroporto-terminal da Asa Sul e à ampliação da capacidade da DF 047, com obras de arte especiais, necessárias à implementação do

15. Foram realizados dois seminários técnicos, sendo o primeiro composto de sete eventos destinados à apresentação do diagnóstico da situação atual, ações de curto e médio prazo, cenários urbanos e proposição de alternativas. O último seminário consistiu na apresentação da alternativa selecionada nos eventos realizados. Fonte: <<http://www.st.df.gov.br/>>. Acesso em: 20 abr. 2012.

sistema ferroviário. No segundo programa, o recurso foi para o projeto do Sistema de Transporte de Passageiros do Eixo Sul, corredor Gama-Valparaíso, atendendo a região do entorno do Distrito Federal. Dessa forma, o plano efetivamente orienta os projetos do governo, estando alinhado com o planejamento da cidade e do entorno no que diz respeito ao conjunto de ações pactuadas no instrumento.

QUADRO 3
PDTU do Distrito Federal: análise de conteúdo da Lei Distrital nº 4.566/2011

Conteúdo (Lei nº 12.587) – PNMU	Observações	
Princípios da PNMU	Não	Não foi encontrada qualquer menção aos princípios da PNMU, mesmo que tenha sido aprovada posteriormente à aprovação do plano. Tampouco foi observado qualquer princípio.
Objetivos da PNMU	Sim	Foram definidos diversos objetivos: do plano diretor de mobilidade, da melhoria do transporte urbano e rural, do TPC, do tratamento do sistema viário etc.
Diretrizes da PNMU	Sim	Assim como os objetivos, são definidas diretrizes gerais do PDTU do Distrito Federal e para a política de estacionamento.
Serviço do TPC	Sim	É contemplado tanto quanto os objetivos e uma série de medidas operacionais, como a mudança do modelo operacional, e de infraestrutura, como a instituição da rede viária estrutura de TPC.
Circulação viária	Sim	É tratado em um capítulo específico do PDTU do Distrito Federal, estabelecendo objetivos bem como uma série de intervenções necessárias à implantação do STP.
Infraestrutura do sistema de mobilidade	Não	Não é definido um sistema de mobilidade <i>stricto sensu</i> , mas aparece subjacente no conteúdo do plano.
Acessibilidade	Não	Não é tratado diretamente no plano, mas aparece subjacente no seu conteúdo.
Integração dos modos de transporte	Sim	É tratado como um dos objetivos do plano e do TPC.
Operação transporte de carga	Não	Compreende uma diretriz interna à política de estacionamento, que remete à elaboração de estudo para a regulamentação das operações de carga e descarga.
Polos gerados de viagens	Não	O PDTU do Distrito Federal não trata do assunto. É tratado em instrumento específico.
Área de estacionamento público e privado	Sim	O PDTU do Distrito Federal determina uma série de diretrizes para o tema, entre as quais destacam-se a demarcação de áreas públicas de estacionamentos e a necessidade de desenvolvimento de estudo de demanda.
Áreas de restrição de acesso e circulação	Não	Não são demarcadas espacialmente áreas de restrição de acesso. Aparecem subjacentes a outros temas no plano.
Mecanismos e instrumentos de financiamento (TPC e sistema de mobilidade)	Não	O plano não faz menção a elementos de financiamento do sistema.
Sistemática de avaliação, revisão e atualização	Sim	Define as atribuições da Secretaria de Estado de Transporte, notadamente no que se refere às ações de planejamento, coordenação, avaliação e regulação da política de transporte e mobilidade, bem como à definição do prazo de revisão do instrumento.

Elaboração dos autores.

Ressalta-se, porém, que a adequação *vis-à-vis* o previsto pela PNMU não deve ser, para o caso do Distrito Federal, mandatória, já que o período de elaboração é anterior à promulgação da política, devendo, na sua revisão, observá-la na sua totalidade.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A conquista obtida com o marco legal da mobilidade urbana (Lei nº 12.587/2012) trouxe consigo o desafio de desenvolver planos de mobilidade urbana para todos os municípios com mais de 20 mil habitantes. Com isso, o universo de municípios obrigados a desenvolver esses planos passou de trinta, em 2000 (os maiores de 500 mil habitantes), para 1.650, em 2010. O saldo anterior, levando em consideração as exigências antes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade, demonstrou que, após mais de dez anos, apenas 36% dos entes obrigados conseguiram ficar quites com suas obrigações, ainda que, em geral, com fragilidades institucionais como a não criação de leis específicas para isso.

A garantia de recursos destinados aos municípios de menor porte, principalmente por meio de emendas parlamentares, não sugerem um incentivo aos municípios pequenos e acima de 20 mil habitantes para desenvolverem seus planos, menos ainda para instituírem leis específicas sobre o assunto. Esta última constatação é reforçada pela fragilidade tanto do Estatuto da Cidade quanto da Lei da Mobilidade de definir um instrumento legal de institucionalização do plano de mobilidade urbana.

Depois de muitos anos com recursos federais escassos e restritos, em boa parte, às próprias malhas ferroviárias urbanas oriundas da União, a relativa bonança financeira, incluindo recursos a fundo perdido, está concentrada nas grandes cidades. A crítica que se faz, neste momento, refere-se ao critério de repasse e condicionalidade de uso do PDMU como norteador do investimento. Na média, por exemplo, o grupo que apresenta a institucionalidade do plano apresentou valor *per capita* inferior ao grupo que recebeu recursos mas não contava com o PDMU. Isto posto, observa-se um possível ajuste ao objeto financiado com o aporte do PAC para investimento em infraestrutura.

Um ajuste, portanto, é necessário no que diz respeito aos critérios empregados pelo financiado ao proponente. Incentivos ao desenvolvimento de planos de mobilidade aderentes às necessidades dos municípios, além da institucionalização e da incorporação do instrumento de planejamento da mobilidade no âmbito da gestão pública municipal, devem ser estimulados e cobrados como critério de análise, de forma a imbuir a municipalidade de um processo de capacitação no setor.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério das Cidades. **Caderno PlanMob**: construindo a cidade sustentável. Desenvolvimento do guia PlanMob para orientação aos órgãos gestores municipais na elaboração dos planos diretores de mobilidade urbana. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Comunicado 128** – a nova lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana. Brasília: Ipea, 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120106_comunicadoipea128.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2012.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Everson da Silva Moura

Revisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Elisabete de Carvalho Soares

Lucia Duarte Moreira

Luciana Bastos Dias

Luciana Nogueira Duarte

Thais da Conceição Santos Alves (estagiária)

Vivian Barros Volotão Santos (estagiária)

Editoração

Aeromilson Mesquita

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

Leonardo Hideki Higa

Roberto das Chagas Campos

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Secretaria de
Assuntos Estratégicos

