

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo

Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional - **PROPUR**

*Avaliação ex ante*  
da política setorial de  
mobilidade urbana  
brasileira e de planos  
de mobilidade urbana

**Laura Machado**

Dr<sup>a</sup> Lívia Salomão Piccinini  
Orientadora

**TESE DE DOUTORADO**

Laura Machado

# **AVALIAÇÃO *EX ANTE* da POLÍTICA SETORIAL de MOBILIDADE URBANA BRASILEIRA E de PLANOS de MOBILIDADE URBANA**

**Tese de doutorado em Planejamento Urbano e Regional**

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Livia Teresinha Salomão Piccinini  
Linha de pesquisa: Planejamento e Espaço Urbano e Regional

## **PROPUR**

Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional  
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

**Porto Alegre, 2019**

## CIP - Catalogação na Publicação

Machado, Laura  
Avaliação ex ante da política setorial de  
mobilidade urbana brasileira e de planos de mobilidade  
urbana / Laura Machado. -- 2019.  
297 f.  
Orientadora: Livia Teresinha Salomão Piccinini.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul, Faculdade de Arquitetura, Programa de  
Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Porto  
Alegre, BR-RS, 2019.

1. Plano de mobilidade urbana. 2. Política pública  
urbana . 3. Avaliação ex ante. 4. Mobilidade. 5.  
Transporte. I. Salomão Piccinini, Livia Teresinha,  
orient. II. Título.

Tese de doutorado submetida ao PROPUR, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Planejamento Urbano e Regional

Aprovada por:

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Livia Teresinha Salomão Piccinini  
PROPUR/UFRGS

---

Dr. Eduardo Alcântara de Vasconcellos  
Associação Nacional de Transportes Públicos – ANTP/SP

---

Dr. André Huyer  
Ministério Público/RS

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Tânia Marques Strohaecker  
PPG em Geografia/UFRGS

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Soares de Almeida  
PROPUR/UFRGS

## AGRADECIMENTOS

---

Agradeço com todo amor,

Aos meus pais, Marianinha (*in memoriam*) e Kelvin, minha irmã Cristina, aos queridos sobrinhos Marina, Ana Carolina, Aline e Helder e aos queridos tios José Maria e Adelina (*in memoriam*) por acompanharem minha jornada.

À família Costa, a do coração, nos nomes de Mary, Onofre, Márcia, Fernando, Sérgio e Evelise, pelo apoio incondicional.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, em especial à minha orientadora e amiga, Livia Salomão Piccinini, pela dedicação, apoio e generosidade, por oportunizar as discussões teóricas e as reflexões críticas, tão necessárias à investigação, e ao convite para integrar o Grupo de Pesquisa LeUrb.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção e Transporte, em especial ao professor Luis Antônio Lindau pelo conhecimento compartilhado.

Aos colegas do LeUrb, Patrícia, Gabriel, Aline, Reynaldo, Bruno e Anne Elise, pelos momentos de diálogo e debate sobre as questões urbanas, em especial ao querido William.

À Engenheira Elisabete Arsênio e aos colegas do LNEC pelos ensinamentos e apoio, em especial ao amigo Gil.

Às queridas amigas Luciele, Liege e Luciana, que compreenderam os momentos de ausência, em especial à querida Laila.

Aos colegas da Coordenadoria de Infraestrutura da Unipampa, em especial ao Engenheiro André Lubeck que possibilitou a imersão no doutorado.

E, ao querido Júlio, pelo carinho e pelas conversas, fundamentais para o sucesso deste trabalho.

## RESUMO

---

Os problemas de circulação e transporte, intensificados nas últimas décadas, implicaram em uma nova abordagem na maneira de pensar os deslocamentos urbanos como parte das agendas ambientais. Esta busca pela sustentabilidade da mobilidade partiu dos países desenvolvidos, onde o transporte está resolvido (e consolidado através de uma diversidade de modais), transformando-se em um conjunto de soluções hegemônicas adotadas internacionalmente. No Brasil, o governo federal determinou, através da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU, Lei 12.587/2012) a incorporação dos princípios da mobilidade sustentável aos Planos de Mobilidade Urbana (PMUs). No entanto, se trata de um contexto de desigualdade, onde diariamente, 40% da população se desloca a pé ou de bicicleta, e o ônibus é o principal (ou o único) meio de transporte. A metodologia utilizada nesta pesquisa, avaliação *ex ante*, parte da identificação das causas dos problemas para o exame da efetividade e da coerência das políticas públicas. O presente estudo propõe uma reflexão crítica sobre a PNMU e os PMUs analisados frente aos problemas estruturais promotores da mobilidade, oriundos da produção do espaço urbano e regidos pelo neoliberalismo, pelo neoconstitucionalismo e pela pós-modernidade. A pesquisa identificou insuficiências na formulação da lei que levam a (i) flexibilizar a regulamentação dos transportes coletivos; (ii) negligenciar os efeitos ambientais e financeiros; (iii) a renunciar à visão de longo prazo, característica do planejamento. A pesquisa concluiu que a política de mobilidade induz à formulação de planos de mobilidade genéricos que apenas atendem àqueles locais onde o transporte e a acessibilidade já estão garantidos para todos.

**Palavras-chave:** Plano de mobilidade urbana, políticas públicas, transporte, avaliação *ex ante*

## ABSTRACT

---

The problems of circulation and transportation, intensified in the last decades, imply in a new approach on the urban mobility as part of the environmental agendas. This search for the sustainability of mobility originated in developed countries - where transport is consolidated through a diversity of modes - becoming a set of hegemonic solutions that are adopted internationally. In Brazil, the federal government has determined, through the National Urban Mobility Policy (PNMU, Law 12,587 / 2012) that the Urban Mobility Plans (PMUs) include the principles of sustainable mobility. However, this is a context of inequality, in which daily almost 40% of the population walk or cycle, and bus is the only mode of public transportation in most cities. The methodology, using the *ex ante* evaluation, identify the causes of the problems for the exam of the effectiveness and the coherence of public policy. The present study was a critical analysis of PNMU and PMUs focused in the structural problems that promote mobility and that are derived from the production of urban space which is governed by neoliberalism, neo-constitutionalism and postmodernity. The research identified shortcomings in the law which contributes to: (i) flexibilization of public transport regulation; (ii) neglect of the environmental and financial effects; (iii) abdication to the long-term vision, a planning characteristic. The research concluded that the PNMU is a mobility policy that drives generic mobility plans that only attend the places where transport and accessibility are guaranteed for all.

**Keywords:** Urban mobility plan, public policy, transport, *ex ante* evaluation

## LISTA DE FIGURAS

---

Fig. 1 Estrutura lógica conceitual da pesquisa.....	46
Fig. 2 Modelo conceitual da avaliação.....	47
Fig. 3 Percentuais dos municípios, por faixa de população, de acordo com sua situação em relação ao Plano de Mobilidade Urbana .....	58
Fig. 4 Percentuais dos 204 municípios de acordo com sua situação em relação à Lei e ao Plano de Mobilidade Urbana .....	59
Fig. 5 Relação espaço-tempo percorrido em 10 minutos a pé e em bicicleta por uma pessoa saudável.....	67
Fig. 6 Representação gráfica das relações entre os agentes que comandam a produção do espaço urbano .....	72
Fig. 7 Representação gráfica da produção do espaço urbano e seus agentes .....	85
Fig.8 Aluguel de bicicletas, VLTs, BRTs, veículos elétricos, são algumas das soluções implementadas na Europa e replicadas nas diversas cidades do planeta.....	92
Fig. 9 Emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE) por setor no período 1990-2014 (milhões de Ton de CO <sup>2</sup> equivalente).....	93
Fig. 10 Linha do tempo da política de mobilidade europeia - 1992-2014.....	96
Fig. 11 Mapa com a localização e o número de cidades europeias envolvidas no projeto SUMP. ....	97
Fig. 12 Ciclo de atividades proposto para elaboração de PMUs das cidades brasileiras .....	114
Fig. 13 Metodologia para elaboração do SUMP proposta para as cidades europeias.....	115
Fig. 14 Representação gráfica das etapas e fases do processo de planejamento integrado. ....	116
Fig. 15 Distribuição percentual dos recursos federais, por programa de transporte urbano, no período 1977-1983 .....	125
Fig. 16 Esquema gráfico das legislações urbanísticas criadas pós Constituição Federal de 1988. ....	129
Fig. 17 Percentuais de PMUS por etapas apresentadas.....	161
Fig. 18 Distribuição da amostra dos PMUs (a) por Regiões e por faixa de população (b).....	163
Fig. 19 Tela do Atlas.ti que ilustra o funcionamento do software. ....	164
Fig. 20 Gráfico das Categorias e Subcategorias consideradas na análise de conteúdo .....	166
Fig. 21 Gráfico das frequências dos elementos em todas as Categorias consideradas em cada um dos PMUs.....	167
Fig. 22 Gráfico das frequências dos elementos na categoria Modos de Transporte por PMU. ....	168
Fig. 23 Gráfico das frequências dos elementos na categoria Infraestrutura de Transporte por PMU.....	168
Fig. 24 Gráfico das frequências dos elementos da categoria Segurança por PMU. ....	169
Fig. 25 Gráfico das frequências dos elementos da categoria Regulamentação da Circulação por PMU. ....	170
Fig. 26 Gráfico das frequências dos elementos da categoria Planejamento Urbano por PMU.....	171
Fig. 27 Gráfico das frequências dos elementos da categoria Regulamentação do Transporte Público Coletivo por PMU ...	171
Fig. 28 Gráfico das frequências dos elementos da categoria Integração por PMU. ....	172
Fig. 29 Gráfico das frequências dos elementos da categoria Valores Axiológicos nos PMUs.....	173
Fig. 30 Gráfico das frequências dos elementos da categoria Grupos Sociais por PMU. ....	173
Fig. 31 Gráfico das frequências dos elementos em todas as categorias nos PMUs de Aracruz e Cachoeiro de Itapemirim	174
Fig. 32 Localização dos municípios da amostra no mapa representativo do PIB (2015) dos estados em bilhões de reais. .	175
Fig. 33 Imagem da área urbanizada de Armação dos Búzios e área demarcada pelo círculo de D=3 km. ....	180



<b>Fig. 34</b> Percentuais de frequência de ocorrência dos elementos em todas as Categorias e nas Subcategorias Infraestrutura e Modos de Transporte, encontrados no PMU de Armação dos Búzios. ....	181
<b>Fig. 35</b> Imagem da área urbanizada de Monte Alto com área demarcada pelo círculo de D=3 km. ....	183
<b>Fig. 36</b> Percentuais de frequência de ocorrência dos elementos em todas as Categorias e nas Subcategorias Infraestrutura e Modos de Transporte encontrados no PMU de Monte Alto. ....	184
<b>Fig. 37</b> Imagem da área urbanizada de Camboriú e área demarcada pelo círculo de D=3 km. ....	185
<b>Fig. 38</b> Percentuais de frequência de ocorrência dos elementos em todas as categorias e nas subcategorias Infraestrutura e Modos de Transporte encontrados no PMU de Camboriú. ....	186
<b>Fig. 39</b> Imagem da área urbanizada do município de Aracruz com demarcação do círculo de D=3km ....	187
<b>Fig. 40</b> Percentuais de frequência de ocorrência dos elementos em todas as categorias e nas subcategorias Infraestrutura e Modos de Transporte encontrados no PMU de Aracruz. ....	188
<b>Fig. 41</b> Imagem da área urbanizada do município de Corumbá com demarcação do círculo de D= 3 km. ....	189
<b>Fig. 42</b> Percentuais de frequência de ocorrência dos elementos em todas as Categorias e nas Subcategorias Infraestrutura e Modos de Transporte encontrados no PMU de Corumbá. ....	190
<b>Fig. 43</b> Imagem da área urbanizada do município de Cachoeiro de Itapemirim com área demarcada de D=3 km. ....	192
<b>Fig. 44</b> Percentuais de frequência de ocorrência dos elementos em todas as Categorias e nas Subcategorias Infraestrutura e Modos de Transporte encontrados no PMU de Cachoeiro de Itapemirim. ....	193
<b>Fig. 45</b> Imagem da área urbanizada de Santa Maria e demarcação do círculo de D=3 km. ....	194
<b>Fig. 46</b> Percentuais de frequência de ocorrência dos elementos em todas as Categorias e nas Subcategorias Infraestrutura e Modos de Transporte encontrados no PMU de Santa Maria. ....	195
<b>Fig. 47</b> Imagem da área urbanizada de Joinville e área demarcada pelo círculo de D= 3km. ....	196
<b>Fig. 48</b> Percentuais de frequência de ocorrência dos elementos em todas as Categorias e nas Subcategorias Infraestrutura e Modos de Transporte encontrados no PMU de Joinville ....	197
<b>Fig. 49</b> Imagem da área urbanizada de Sorocaba e círculo de D=3km. ....	198
<b>Fig. 50</b> Percentuais de frequência de ocorrência dos elementos em todas as Categorias e nas Subcategorias Infraestrutura e Modos de Transporte encontrados no PMU de Sorocaba. ....	199
<b>Fig. 51</b> Imagem da área urbanizada de São José dos Campos com demarcação do círculo de D=3Km ....	200
<b>Fig. 52</b> Percentuais de frequência de ocorrência dos elementos em todas as Categorias e nas Subcategorias Infraestrutura e Modos de Transporte encontrados no PMU de São José dos Campos. ....	201
<b>Fig. 53</b> Imagem da área urbanizada de Salvador e demarcação de círculo de D=3km. ....	202
<b>Fig. 54</b> Percentuais de frequência de ocorrência dos elementos em todas as categorias e nas subcategorias Infraestrutura e Modos de Transporte encontrados no PMU de Salvador. ....	203
<b>Fig. 55</b> Mapa dos pontos de parada do TPC proposto. Raio de abrangência: 400m. ....	217
<b>Fig. 56</b> Mapa de abrangência das escolas: raio de 2,5 km utilizando o padrão proposto pela Embarq. ....	217
<b>Fig. 57</b> Mapa da abrangência das Unidades de Saúde: raio de 6 km, utilizando o padrão proposto pela Embarq. ....	218
<b>Fig. 58</b> Representação da cobertura do transporte público por ônibus. ....	226

## LISTA DE QUADROS

---

<b>Quadro 1</b> Objetivos específicos, procedimentos e produtos esperados com a pesquisa .....	22
<b>Quadro 2</b> Decálogo do Consenso de Washington original (resumido) .....	30
<b>Quadro 3</b> Correspondência entre autores, teorias, temas e etapas de investigação .....	45
<b>Quadro 4</b> Questões estruturais da análise <i>ex ante</i> .....	53
<b>Quadro 5</b> Elementos das Práticas Espaciais Materiais.....	62
<b>Quadro 6</b> Padrões de urbanidade: Distâncias máximas da localização dos equipamentos e serviços.....	69
<b>Quadro 7</b> Elementos do espaço em Milton Santos .....	65
<b>Quadro 8</b> Efeitos do uso do automóvel no ambiente urbano .....	74
<b>Quadro 9</b> Elementos do Transporte e da Mobilidade.....	84
<b>Quadro 10</b> Elementos da mobilidade associados às três categorias de produção do espaço: Estado, Mercado e Sociedade .....	86
<b>Quadro 11</b> Identificação de número de estudos por período de publicação, autor, ano e país de origem .....	90
<b>Quadro 12</b> Iniciativas CiVITAS, projetos e cidades participantes. ....	92
<b>Quadro 13</b> Paradigmas e características relacionadas ao planejamento do transporte.....	94
<b>Quadro 14</b> Hierarquia dos níveis de integração proposta por Hull (2005) .....	100
<b>Quadro 15</b> Barreiras à implantação dos Planos de Mobilidade Urbana. ....	102
<b>Quadro 16</b> Rankings de mobilidade em diferentes cidades.....	104
<b>Quadro 17</b> Comparativo entre o planejamento estratégico do setor privado e o do setor público .....	105
<b>Quadro 18</b> Características, Etapas de elaboração e Medidas sugeridas nos manuais do SUMP e nos países que o adotaram .....	111
<b>Quadro 19</b> Cruzamento entre os passos sugeridos para a elaboração dos SUMPs e as barreiras identificadas .....	119
<b>Quadro 20</b> Relação das proposições para o Transporte e a Mobilidade deliberadas nas cinco Conferências Nacionais das Cidades .....	137
<b>Quadro 21</b> Análise comparativa entre os Projetos de Lei e a redação final da Lei 12.587/2012.....	141
<b>Quadro 22</b> Indicadores para mensurar o Transporte de Cargas .....	150
<b>Quadro 23</b> Objetivos da Política Nacional de Mobilidade Urbana .....	151
<b>Quadro 24</b> Municípios, Ano de elaboração do PMU, Lei de aprovação e Etapas realizadas.....	160
<b>Quadro 25</b> Municípios, Unidade da Federação, população, autoria da elaboração do PMU e número da Lei Municipal ....	162
<b>Quadro 26</b> Códigos, Categorias e Subcategorias dos elementos da mobilidade usados para a análise de conteúdo dos PMUs.....	165
<b>Quadro 27</b> Conteúdo mínimo apresentado nos PMUs .....	205
<b>Quadro 28</b> Ações com custos estimados, custo total do PMU e % receita municipal .....	205
<b>Quadro 29</b> Linhas de crédito elencadas nos PMUs .....	206
<b>Quadro 30</b> Características do Transporte Público Coletivo abordadas nos PMUs - Diagnóstico e Plano de Ação .....	207
<b>Quadro 31</b> Avaliação <i>ex ante</i> do PMU do Município de Monte Alto - SP .....	210
<b>Quadro 32</b> Avaliação <i>ex ante</i> do PMU do Município de Corumbá - MS .....	219

## LISTA DE TABELAS

---

<b>Tabela 1</b> Variação do tempo de deslocamento e percentual da população que leva mais de uma hora no deslocamento casa-trabalho por localização de moradia no período 1992-2012 .....	70
<b>Tabela 2</b> Evolução da distribuição modal nas cidades brasileiras com mais de 60 mil habitantes no período 2003-2014 ....	78
<b>Tabela 3</b> Comparativo entre a evolução do custo pessoal e do custo público com o transporte e a evolução da renda média mensal para o período 2003-2013 .....	79
<b>Tabela 4</b> Dados socioeconômicos dos municípios da amostra .....	176
<b>Tabela 5</b> Dados sobre a população ocupada, de baixa renda, que apresentava alguma deficiência e idosos dos municípios da amostra .....	177
<b>Tabela 6</b> Dados relacionados à mobilidade dos municípios da amostra.....	178

## LISTA DE SIGLAS

---

ADC - Agência para o Desenvolvimento e Coesão	NAU – Nova Agenda Urbana
AMAL – Associação dos Municípios do Algarve	OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
BID – Banco Internacional de Desenvolvimento	OD – Origem e Destino
BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento	OGU – Orçamento Geral da União
BM – Banco Mundial	ONG – Organização Não Governamental
CE – Comissão Europeia	ONU – Organização das Nações Unidas
CF/88 - Constituição Federal de 1988	OSCIP - Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
CIDE - Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico	PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
CNM – Confederação Nacional de Municípios	PAMUS - Plano de Ação para a Mobilidade Sustentável
ConCidades - Conferências das Cidades	PL – Projeto de Lei
DFID - <i>Department for International Development</i>	PMU – Plano de Mobilidade Urbana
E-SIC – Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão	PNDU – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
EBTU – Empresa Brasileira de Transportes Urbanos	PNMU – Política Nacional de Mobilidade Urbana
EC - Estatuto da Cidade	PP – Políticas Públicas
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço	PPP – Parceria Público-Privada
FIRJAN - Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro	PUC-RJ – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
FMI – Fundo Monetário Internacional	SEMOB – Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana
GEIPOP - Grupo de Estudos para Integração da Política de Transportes	SM – Salário Mínimo
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística	SUMP - <i>Sustainable Urban Mobility Plans</i>
IEMA – Instituto de Energia e Meio Ambiente	TI – Transporte Individual
ILO - <i>International Labour Organization</i>	TNM – Transporte Não Motorizado
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada	TPC – Transporte Público Coletivo
IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores	UNEG - <i>United Nations Evaluation Group</i>
ITDP - <i>Institute for Transportation and Development Policy</i>	USAID - <i>U.S. Agency for International Development</i>
MC – Ministério das Cidades	UV – Unidade de Vizinhança
	UVP – Urbanização de Vias Públicas
	VT – Vale-Transporte
	WRI - <i>World Resources Institute</i>

# SUMÁRIO

---

## 1ª PARTE - ELEMENTOS NORTEADORES

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>15</b>
Questão de Pesquisa e Contribuição .....	19
Hipótese.....	200
Objetivos Geral e Específicos.....	211
Estrutura do Trabalho .....	23
<b>CAPÍTULO UM - APROXIMAÇÃO HISTÓRICA E POLÍTICO-CONCEITUAL .....</b>	<b>174</b>
1.1 Política, Estado e Sociedade .....	174
1.2 Desconstrução e Construção de Novos Paradigmas .....	277
1.3 A Emergência das Organizações Não Governamentais.....	322
1.4 O Papel das Políticas Públicas .....	355
1.5 As Políticas Públicas de Ordenamento Urbano.....	388
1.6 Avaliação <i>ex ante</i> das Políticas Públicas.....	422
<b>CAPÍTULO DOIS - METODOLOGIA DA INVESTIGAÇÃO .....</b>	<b>455</b>
2.1 Embasamento Teórico.....	455
2.1.1 Apresentação dos autores e estrutura lógica.....	455
2.1.2 Método lógico.....	477
2.1.3 A necessária definição dos conceitos .....	49
2.1.4 Avaliação <i>ex ante</i> .....	522
2.1.5 Análise de conteúdo .....	544
2.2 Suporte Empírico .....	577
2.2.1 Obtenção dos Planos de Mobilidade Urbana.....	577

## 2ª PARTE - ANÁLISES

<b>CAPÍTULO TRÊS - EXAME DO PROBLEMA: A PRODUÇÃO DA MOBILIDADE .....</b>	<b>441</b>
3.1 Exame da Produção do Espaço Urbano.....	644
3.1.1 Localização, acessibilidade e proximidade .....	655
3.2 A Produção da Mobilidade Urbana.....	733
3.2.1 Elementos da mobilidade urbana.....	811

<b>CAPÍTULO QUATRO - IDENTIFICAÇÃO DA ORIGEM DA POLÍTICA DE MOBILIDADE URBANA BRASILEIRA.....</b>	<b>88</b>
4.1 A Política de Mobilidade Urbana Europeia .....	911
4.1.1 Evolução da política de mobilidade urbana europeia.....	911
4.1.2 Desafios à implementação dos SUMP's.....	98
4.1.3 Barreiras à implementação dos SUMP's .....	99
4.1.4 Metodologias de avaliação de SUMP's .....	108
4.1.5 SUMP's e PMUs: uma metodologia comum?.....	10909
4.2 Formulação da Política de Mobilidade Urbana Brasileira .....	1200
4.2.1 Origens .....	1200
4.2.2 Desenvolvimento .....	1222
4.2.3 Novas perspectivas.....	1300
4.2.4 Proposições para a Mobilidade e os Transportes nas Conferências Nacionais das Cidades	1322
4.2.5 Exame da legislação: do transporte coletivo à mobilidade urbana .....	1400
4.2.6 Análise da PNMU.....	14646
<b>CAPÍTULO CINCO - ANÁLISE DE PLANOS DE MOBILIDADE URBANA BRASILEIROS .....</b>	<b>156</b>
5.1 Considerações Iniciais.....	15757
5.2 Caracterização da Amostra dos Planos de Mobilidade Urbana.....	15959
5.3 Análise de Conteúdo dos PMUs .....	16363
5.4 Caracterização do Conjunto dos Municípios da Amostra .....	17575
5.5 Análise Individual dos Municípios da Amostra.....	1800
5.6 Verificação do Conteúdo Mínimo nos PMUs da amostra .....	20404
5.7 Avaliação <i>ex ante</i> de PMUs da Micro-amostra .....	20909
5.7.1 Avaliação <i>ex ante</i> do PMU de Monte Alto (SP) .....	20909
5.7.2 Avaliação <i>ex ante</i> do PMU de Corumbá (MS) .....	21816
5.8 Principais Interpretações .....	22717
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>22828</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>22835</b>
<b>APENSOS .....</b>	<b>23557</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>267</b>

## 1ª PARTE

---

### ELEMENTOS NORTEADORES

## INTRODUÇÃO

---

*Com a aceleração não há mais o aqui e ali, somente a confusão mental do próximo e do distante, do real e do irreal...*  
Paul Virilio, 1996

Esta tese nasce de um questionamento sobre a efetividade<sup>1</sup> da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU). Esta política é instituída pela Lei 12.587/2012 e, sob a pressão das agendas ambientais internacionais, alinha-se às políticas de mobilidade sustentável de visão zero (zero carbono e zero acidentes), incentivando os modos não motorizados (a pé e bicicleta) e o transporte coletivo. A Lei brasileira, de conteúdo axiológico<sup>2</sup> e ideológico declara entre os seus objetivos, princípios e diretrizes “reduzir as desigualdades e promover a inclusão social”, no entanto, deixa em aberto, entre outros, quem deve ser incluído ou quais desigualdades devem ser reduzidas. A Lei também não é acompanhada de fundos de financiamento específicos.

Elaborada nos moldes do planejamento neoliberal de gestão e “empreendedorismo urbano” (HARVEY, 2005), a PNMU não apresenta critérios ou padrões mínimos (qualitativos ou quantitativos), para promover o acesso à cidade, razão última da mobilidade (LITMAN, 2007), abrindo espaço para que seus objetivos e metas sejam explorados por atores que visam, principalmente, extrair valor da produção espacial.

---

<sup>1</sup> A efetividade, nas políticas públicas, busca identificar em que medida os resultados de uma ação trazem benefício à população (*outcomes*). É mais abrangente que “eficácia”, na medida em que esta indica se o objetivo foi atingido (*outputs*). O termo *Outcomes* é entendido como resultados ou efeitos de uma determinada ação. Diferencia-se de *output*, por apontar não números (ex: km de ciclovias), mas para a efetividade de determinado investimento (ex: diminuição do número de acidentes com ciclistas) (TORRES, 2004).

<sup>2</sup> Axiológico refere-se ao estudo ou teoria (logos) do que é digno de estima (axion), do que é ou que pode ser objeto de um juízo de valor em uma determinada sociedade. O aspecto axiológico ou a dimensão axiológica de determinado assunto implica decisões pelos valores morais, éticos, estéticos e espirituais (DUMÈRY, 2017).



O caráter vago e indeterminado da PNMU evita o enfrentamento dos efeitos que acompanham a produção do espaço e da mobilidade: exclusão e segregação (VILLAÇA, 2001); transformação e novas localizações (DÉAK, 2016), gentrificação e financeirização urbanas (HARVEY, 2005; SMITH, 2007; SECCHI, 2015; MACHADO e PICCININI, 2017; REILLO, 2017).

Surgem, portanto, indagações pertinentes à avaliação desta política pública, já em sua formulação, como ensinou Sartori (1981):

[...] o primeiro passo é sempre a identificação e formulação precisa do problema. Depois, precisamos de uma definição em conformidade com o objetivo da intervenção. Bem entendido, definir o problema quer dizer compreendê-lo: o objetivo deve ser precisado minuciosamente. (SARTORI, 1981:105)

A partir dessas premissas investiga-se a aplicabilidade da PNMU no que ela se propõe: a melhoria da mobilidade urbana. Localizada no campo das políticas públicas urbanas, esta pesquisa apoia-se no conjunto de estudos elencados sob a denominação de avaliação *ex ante*<sup>3</sup>. Essa categoria de avaliação busca antecipar possibilidades sobre possíveis resultados da política a ser aplicada antes de sua implementação efetiva, pois, ainda que Planos de Mobilidade Urbana (PMU) já tenham sido elaborados por alguns municípios<sup>4</sup> (NTU, 2015, BRASIL, 2016), o exame de sua efetividade é uma maneira de garantir a qualidade futura da política pública aplicada no país.

O PMU é o documento municipal que 3.341 municípios<sup>5</sup> brasileiros devem elaborar até abril de 2019<sup>6</sup>, como condição para receberem verba federal destinada a projetos de mobilidade urbana (BRASIL, 2012). Pressupõe-se que os PMUs devam apresentar uma resposta aos problemas da mobilidade das cidades brasileiras oferecendo *outcomes* positivos à população ao cumprirem os objetivos propostos na PNMU. Desta forma, PMUs também serão material da

---

<sup>3</sup> *Ex ante* é uma locução latina relativa à antecipação de mudanças ou atividades antes de sua ocorrência, oposto de *ex post*.

<sup>4</sup> Segundo a Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU), em 2015, mais de 70% das capitais e cidades brasileiras acima de 500 mil habitantes, e 95% do total de municípios acima de 50 mil habitantes, não conseguiram finalizar o PMU. Pesquisa elaborada pelo MCidades apontou que apenas 197 municípios declararam ter o PMU, 163 deles localizados nas regiões Sul e Sudeste (BRASIL, 2016).

<sup>5</sup> Conforme a Lei 12.587/2012 os municípios com mais de 20 mil habitantes, aqueles integrantes de Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas, integrantes de área especial de interesse turístico, inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental e aqueles incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos, inundações, processos geológicos ou hidrológicos correlatos, devem elaborar o plano de mobilidade urbana para receber recursos federais com este fim.

<sup>6</sup> A lei nº 13.406, de 26 de dezembro de 2016, alterou os parágrafos 3º e 4º do art. 24 da Lei 12.587/2012, estendendo de três para seis anos o prazo original para a elaboração do Plano de Mobilidade Urbana. Em janeiro de 2018 o prazo para elaboração do PMU foi novamente prorrogado por mais um ano (2019) pela Medida Provisória nº 818, de 11 de janeiro de 2018.

análise *ex ante*. A formulação avaliativa aqui realizada irá verificar a lógica das ações propostas, identificará a coerência entre os diferentes objetivos e possíveis sobreposições, e apontará para possíveis efeitos secundários e/ou não desejados da PNMU.

A avaliação da efetividade da política pública, a partir de Sartori (1981), compreende investigar seus objetivos partindo das causas que a originaram para logo analisar a propriedade das propostas, os resultados esperados; os possíveis impactos das futuras ações na materialidade e a possibilidade de êxito da proposição. Entende-se, como aquele autor, que a avaliação das políticas públicas não pode ser uma simples validação, ou não, da descrição ou *checklist* do seu conteúdo, mas deve responder a perguntas como: a ação é aplicável? Quais os resultados esperados? Há recursos suficientes para promover e para implementar a política? O cálculo dos meios foi realizado? Se nada for feito o que acontece? Quem ganha o que? Porque e que diferença faz? (SARTORI, 1981).

A aplicação da avaliação *ex ante* tem sido recomendada por uma série de instituições como a Agência para o Desenvolvimento e Coesão de Portugal (BARROSO, 2014), o *International Labour Organization* (ILO, 2011); o *Department for International Development* (DFID, 2013); a *U.S. Agency for International Development* (USAID, 2017); o *United Nations Evaluation Group* (UNEG, 2016) e pelo Governo Federal brasileiro (BRASIL, 2018), como método que possibilita prever, desde a formulação, deficiências prévias na implementação e nos resultados das políticas públicas.

Entendemos que um olhar crítico que considere o contexto sócio-político onde nos situamos, deveria se não nortear, ao menos, complementar o processo de formulação das políticas públicas no geral e das políticas de mobilidade e transporte, em particular. No Brasil, como nos países desenvolvidos, as avaliações das políticas de transporte adotam um critério econômico, baseado na eficiência e na eficácia, na maximização da utilidade (SARTORI, 1981) e, mais recentemente, em função do retorno do investimento financeiro produzido no espaço urbano devido à implantação da política, a financeirização urbana (HARVEY, 2005; SASSEN, 2015). Essa leitura economicista distancia-se da função social das políticas públicas, que deveria ser, em última instância, a melhoria da qualidade de vida e da justiça social (HARVEY, 1980; SOUZA, 2013).

Contudo, a PNMU nasce em um intrigante contexto sócio político brasileiro onde, ao mesmo tempo em que se instala um projeto neoliberal no país, de Estado mínimo, apresentou-se um projeto democrático popular, que emergiu de um sistema autoritário. Dessa “confluência perversa” (DAGNINO, 2004) apresenta-se a questão: para quem ou para que o Estado encaminha suas políticas públicas?

Ao apontar essa confluência, o presente trabalho examina o processo de formulação da PNMU, a localização de sua origem; as causas dos problemas da mobilidade e a concordância entre as causas e os objetivos da PNMU. A operacionalidade da PNMU é verificada através da análise

de conteúdo de onze Planos de Mobilidade Urbana, em duas escalas: uma ampla que verifica o cumprimento dos pressupostos da PNMU e outra dirigida a dois municípios, que analisa a correspondência entre os problemas identificados, as ações e os objetivos propostos e quais os *outcomes* resultantes dessas ações, ou seja, o produto final da PNMU.

Ainda que a mobilidade seja uma condição cotidiana, diária, o que de fato sabemos sobre sua produção? Quais são as causas dos problemas da mobilidade? Como se dá a relação entre produção do espaço urbano e produção de mobilidade? Como é definida ou diferenciada a mobilidade? Quais são os *outcomes* esperados pela Política Nacional de Mobilidade Urbana? Porque, apesar dos investimentos em infraestrutura<sup>7</sup>, os problemas de transporte e da mobilidade persistem? A PNMU, como foi projetada, é suficiente para o enfrentamento dos problemas da mobilidade dos municípios ou apenas preenche uma função ideológica<sup>8</sup> como apontado por Villaça (2005) ao examinar a legislação da cidade de São Paulo:

A facilidade e mesmo irresponsabilidade com que é exigida a elaboração de planos [para resolver problemas urbanos], muito contribui para sua desmoralização e a da própria lei, pois frequentemente a prática acaba por revelar que a lei não é mesmo para valer. Apesar disso, essa exigência permanece, já que preenche uma função ideológica e, no fundo, não é mesmo para valer. (VILLAÇA, 2005:19)

Esses questionamentos levaram à busca de literatura que abordasse, e ao mesmo tempo servisse como guarda-chuva, para abrigar a problemática que se coloca e que requer explicações para a realidade que, por si só, não se deixa compreender. Um abrigo teórico mais amplo foi encontrado nas análises e nas conexões entre o neoliberalismo, a pós-modernidade e o neoconstitucionalismo<sup>9</sup>, teorias sob as quais é identificada uma possibilidade de esclarecer, criticar, elencar critérios e compreender a confecção da atual política setorial de mobilidade urbana. As conexões entre a teoria, os problemas da mobilidade urbana e os planos para resolvê-los, como empirias não estão, por certo, dadas. Elas exigem um esforço orientado na direção de estabelecer vínculos a partir de uma perspectiva e de uma construção, que é aqui elaborada na busca da identificação da lógica que norteou (e está norteando) o processo de produção de mobilidade urbana no país.

---

<sup>7</sup> Referimos aos investimentos em infraestrutura de mobilidade derivadas do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC-Mobilidade), especialmente àqueles realizados para a Copa do Mundo FIFA 2014 (MACHADO, 2017).

<sup>8</sup> Ideologia, no pensamento marxista, é um conjunto de proposições elaborado, na sociedade burguesa, com a finalidade de fazer aparentar os interesses da classe dominante com o interesse coletivo, construindo uma hegemonia daquela classe, ou seja, a manutenção da reprodução social, da ordem estabelecida (Déak, 2016: 107).

<sup>9</sup> Estes termos estão definidos no contexto do referencial teórico.

Ao realizarmos a avaliação *ex ante* da Política Nacional de Mobilidade Urbana, iniciamos por uma contextualização histórica, teórica e espaço-temporal em que a PNMU é inserida. Essa abordagem busca completar a abordagem economicista ao examinar e esclarecer as causas dos problemas da mobilidade sob a luz da produção espacial e do mercado. O exame desta problemática urbana nos levou à origem da formulação da PNMU no Brasil que permitiu identificar *gaps*<sup>10</sup> importantes e o caráter ideológico da PNMU. Validamos a investigação com a análise de conteúdo de onze Planos de Mobilidade Urbana e a avaliação *ex ante* em dois PMUs. A primeira permitiu uma análise ampla do conteúdo dos PMUs, no geral, e do enfrentamento à realidade de cada município em particular; a segunda permitiu verificar a aplicabilidade e a efetividade da política.

## Questão de Pesquisa e Contribuição

A temática da mobilidade urbana acompanha a minha trajetória acadêmica desde a graduação quando escolhi o caminho em direção ao conhecimento das questões urbanas e à compreensão das inter-relações entre o transporte e o uso do solo, intrinsecamente ligadas à vitalidade, ao movimento, à dinâmica, e aos ritmos urbanos. Ao mesmo tempo, transporte é agente da degradação urbana do ruído, da poluição, dos acidentes do trânsito. Explorei essa dicotomia ao associar a mobilidade e o transporte aos conceitos de qualidade de vida e sustentabilidade urbanas na pesquisa de mestrado: Índice de Mobilidade Sustentável (IMS) para avaliar a qualidade de vida urbana: estudo de caso da Região Metropolitana de Porto Alegre (MACHADO, 2010).

Detenho-me sobre esse ponto para trazer à tona um aspecto da gestão dos transportes públicos que chamou atenção à época e que, parece, senão agravado, permanecido no mesmo patamar de estupor. O objetivo de elaborar o IMS gerou a necessidade de buscar dados do transporte coletivo por ônibus das cidades da RMPA, entretanto, para a minha surpresa, as prefeituras municipais, com exceção de Porto Alegre, não detinham quaisquer dados, como se lê nas considerações finais da dissertação:

Um fato que chamou a atenção na aplicação dos questionários junto aos técnicos [municipais] foi a falta de informações e de controle por parte das administrações municipais sobre a operação do transporte público por ônibus. Afora o município de Porto Alegre, as demais prefeituras<sup>11</sup> não dispõem de quaisquer dados sobre demanda, passageiros transportados, evolução do preço da tarifa, etc. (MACHADO, 2010:140)

---

<sup>10</sup> O termo *gap* é entendido como falha ou lacuna. No presente trabalho “gap” refere-se aos critérios elencados por Sartori (1981) como necessariamente presentes na formulação de políticas públicas, mas que não comparecem.

<sup>11</sup> As demais cidades eram: Alvorada, Cachoeirinha, Canoas, Eldorado do Sul, Esteio, Gravataí, Guafba, Sapiranga e Viamão.

A Política Nacional de Mobilidade Urbana apresenta, no Art.21, as diretrizes de planejamento e gestão como “a definição das metas de atendimento e universalização da oferta de transporte público coletivo, monitorados por indicadores preestabelecidos”. Essa questão, ao menos, parecia estar resolvida. Entretanto, observa-se nas ações propostas para as diversas cidades<sup>12</sup>, que há uma ênfase à promoção dos modos não motorizados e às inovações tecnológicas tais como carros elétricos e aplicativos para o transporte público privado (como o Uber, por exemplo) perpassando, portanto, o protagonismo do transporte público urbano que é, senão o único, o mais importante modo de deslocamento da maioria da população no país.

Na escala global, a mobilidade tornou-se parte do discurso hegemônico acompanhada dos slogans “cidade mais humana”, “cidade inteligente”, “cidade acessível”, desenvolvidos por um planejamento estratégico empreendedor (ARANTES, 2016). Essa nova lógica, que necessita ser explicada e seus efeitos compreendidos, confere o norte das questões de pesquisa:

A Política Nacional de Mobilidade Urbana foi definida para enfrentar as causas dos problemas de mobilidade, acessibilidade e transporte da população? Os Planos de Mobilidade Urbana, ora em desenvolvimento no país, são capazes de produzir *outcomes* sócioespaciais positivos, como preconizam os manuais e as proposições sobre a formulação de políticas públicas?

Para responder a estas perguntas examinamos as causas dos problemas da mobilidade, os fatores associados à sua produção e às necessidades da população no contexto amplo da realidade brasileira. A avaliação da PNMU e a análise dos PMUs deverão responder às questões e identificar, nas ações propostas pelos PMUs, sua correspondência material.

Entende-se que esta investigação contribui para o conhecimento e se justifica ao explorar, com o auxílio da teoria, as origens e os propósitos que guiaram a formulação da política setorial de mobilidade urbana, PNMU, no contexto brasileiro. Espera-se que a avaliação da PNMU e a análise do seu produto, os Planos de Mobilidade Urbana, contribuam para o debate sobre políticas urbanas no geral e sobre a política setorial de mobilidade urbana em particular.

## Hipótese

Este trabalho apresenta como hipótese que a PNMU, na formulação adotada - objetivos simbólicos e ideológicos –, orientada ao mercado, tende a produzir ganhos econômicos privados e reproduzir a segregação<sup>13</sup> sócio-espacial<sup>14</sup> no contexto do neoliberalismo. Os ganhos

---

<sup>12</sup> O conjunto de soluções em prol da mobilidade urbana são discutidas no capítulo 4.

<sup>13</sup> Villaça aponta como uma das conclusões mais importante de sua obra que “A segregação é um processo necessário à dominação social, econômica e política por meio do espaço” (VILLAÇA, 2001:150).

<sup>14</sup> Entende-se aqui sócio-espacial na acepção apontada por Souza (2015) “a sociedade concreta, em que relações sociais e espaço são inseparáveis, mesmo que não se confundam [...] o sócio, longe de apenas qualificar o “espacial”,

econômicos referem-se à (re) valorização de territórios derivada da provisão de infraestruturas de circulação realizada pelo Estado.

## **Objetivos Geral e Específicos**

Para comprovar a hipótese da pesquisa, desenvolvemos os objetivos a seguir.

### **Objetivo geral**

A pesquisa se propõe a analisar a formulação da política setorial de mobilidade urbana brasileira chamada de Política Nacional de Mobilidade Urbana e sua aplicabilidade verificada através da análise de Planos de Mobilidade Urbana. Trata-se de debater a adequação da política à realidade das cidades brasileiras e confrontar os objetivos da Lei, verificando se os mesmos respondem às causas dos problemas da produção da mobilidade e às necessidades da população.

Nessa direção, e no escopo da avaliação das políticas públicas, investiga-se a política setorial de mobilidade urbana a partir de quatro objetivos específicos organizados para realizar o objetivo geral.

### **Objetivos específicos**

Para alcançar o objetivo geral, os seguintes objetivos específicos foram traçados:

1. Examinar as causas da produção da mobilidade nas cidades;
2. Identificar as origens da PMU, seu processo de formulação e analisar os objetivos propostos em relação à materialidade urbana;
3. Analisar o conteúdo proposto em PMUs, verificar a correspondência entre os PMUs em relação às exigências da PNMU;
4. Examinar a coerência entre problemas, objetivos e ações presentes nas proposições de PMUs e verificar sua aplicabilidade apontando possíveis *gaps* e/ou *outcomes* em sua formulação.

Os objetivos específicos, os procedimentos e os produtos esperados, elencados no Quadro 1, geraram a metodologia que é abordada em capítulo específico.

---

é, um indicativo de que se está falando, direta e plenamente, também das relações sociais” no espaço (SOUZA, 2015:16).

**Quadro 1** Objetivos específicos, procedimentos, autores e produtos da pesquisa

OBJETIVOS	PROCEDIMENTOS E AUTORES	PRODUTOS
1. Examinar as causas da produção dos problemas da mobilidade urbana e elencar os elementos de análise.	Os problemas são examinados a partir do conceito de produção do espaço e de localização (Harvey e Déak); do empreendedorismo e da financeirização urbanas (Harvey).  Conceitos de proximidade e acessibilidade e abrangência espacial (Harvey, Castello).  Planejamento de transportes (Vasconcellos) e elementos do espaço a partir de Santos, Harvey e Vasconcellos	Sistematização dos elementos de análise da mobilidade urbana e sua correspondência com os agentes produtores do espaço.
2. Localizar as origens, examinar o processo de formulação da política de mobilidade urbana e analisar os objetivos propostos em relação à materialidade urbana	Pesquisa documental sobre a formação da política internacional de mobilidade urbana, em especial da política estabelecida na Comunidade Europeia e sua implementação  Recuperar o processo de formulação da política de mobilidade urbana brasileira.  Análise da metodologia de elaboração dos PMUs europeus e brasileiros	Sistematização do processo de formulação da política de mobilidade brasileira e europeia.  Sistematização das barreiras à implementação dos SUMP's.  Sistematização do processo de planejamento e da legislação brasileiras para o transporte a partir da criação do GEIPOT
3. Analisar o conteúdo de PMUs a partir dos elementos elencados no 1º objetivo específico; verificar a coerência <sup>15</sup> entre os PMUs e a PNMU	A partir da seleção de uma amostra de PMUs proceder à análise de conteúdo com o auxílio do software Atlas.ti identificando os elementos da mobilidade  Análise da coerência entre PMUs e a Teoria e entre PMUs e a PNMU	Análise quali-quantitativa dos elementos espaciais da mobilidade urbana na amostra de PMUs e verificação do cumprimento da PNMU
4. Examinar a coerência ou não) entre os problemas de mobilidade e as estratégias propostas para sua resolução	Exame da coerência entre os problemas, objetivos e ações propostas nos PMUs.	Avaliação da efetividade da aplicabilidade das proposições dos PMUs.

Fonte: Elaborado por Machado (2019)

<sup>15</sup> Coerência é uma característica daquilo que tem lógica e coesão. As políticas públicas têm coerência quando apresentam nexos e uniformidade com os problemas que visa solucionar, sem apresentar contradições, sobreposições ou dúvidas acerca do assunto.

## Estrutura do Trabalho

Além desta introdução e dos aspectos metodológicos, a pesquisa se organiza em quatro capítulos e níveis de análise (i) Inicia com a fundamentação teórica que trata do papel do Estado na organização do espaço na cidade neoliberal e pós-moderna; das legislações no geral e das políticas públicas em particular, no atual contexto neoconstitucional; debate-se a influência das agendas ambientais e das ONGs na determinação das políticas urbanas; e, a avaliação *ex ante* como um processo necessário para anteciper possibilidades de resultados na implementação das políticas públicas; (ii) Examina as causas da produção da mobilidade, a flexibilização dos padrões de abrangência espacial urbana; identifica e elenca os elementos de análise da mobilidade; (iii) Em seguida, considera a política de mobilidade sustentável no âmbito das agendas ambientais e do Banco Mundial; traça um panorama da evolução da política da Comunidade Europeia e da experiência com os *Sustainable Urban Mobility Plans*; e, identifica a influência destes na política de mobilidade brasileira e na elaboração dos PMUs. Continua com o exame da evolução da política de transportes no Brasil a partir da criação do GEIPOT até os Conselhos Nacionais das Cidades; e, realiza uma análise comparativa das legislações que precederam e que originaram a Lei 12.587/2012; (iv) Apresenta a análise de 11 PMUs brasileiros, selecionados por critérios temporais, legais e de integridade, acrescida por uma breve contextualização dos municípios, e conclui com a verificação da aplicabilidade da PNMU através do exame *ex ante* dos Planos de Ação dos PMUs de Monte Alto (SP) e de Corumbá (MS). Finalmente, apresenta as conclusões e as referências.



## CAPÍTULO UM

---

### APROXIMAÇÃO HISTÓRICA E POLÍTICO-CONCEITUAL

Para desenvolver este capítulo, acompanhamos o pensamento de Ascher quando afirma que o urbanismo, hoje, necessita de “uma compreensão fina da lógica que se estabelece na sociedade contemporânea” (ASCHER, 2010:20). Para compreender essa lógica, nos apoiamos na afirmação de Milton Santos de que “toda situação é uma construção real que admite uma construção lógica, cujo entendimento passa pela história da sua produção” (SANTOS, 1999:29); no viés marxista de Harvey (1980, 2005) para quem a urbanização sempre foi um fenômeno de classe, da classe detentora dos meios de produção, entendimentos fundamentados na instituição da propriedade privada que privou o trabalhador de seu meio de subsistência e originou as desigualdades entre os homens (ROUSSEAU, 2008), gênese do capitalismo (DÉAK, 2016).

Compreender essa lógica passa, necessariamente pelo entendimento do poder político, base do direito, para chegar às políticas públicas que, ao repercutirem no espaço urbano, na economia e nas sociedades, precisam ser explicadas a partir das inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade (SOUZA, 2006). Esta abordagem ampla, que iniciamos a partir das definições de Estado e Sociedade à luz de Bobbio (2007), apresenta-se como o *framework* que orientará o exame das políticas públicas em geral e da política de mobilidade em particular.

#### 1.1 Política, Estado e Sociedade

Sabendo que até hoje a ciência política não conseguiu determinar, de modo unívoco e universalmente aceito, o significado de palavras habituais, nos apoiaremos nos constructos teóricos de Bobbio et al. (1998) e Sartori (1981). “Política”, “Sociedade” e “Estado”, são termos usados no discurso político, possuem diversos significados, atribuídos, segundo Bobbio, a dois fatores: (i) às mutações sofridas devido ao processo histórico (termos fundamentais como "democracia", "aristocracia" e "política", legados pelos gregos); e, (ii) à incerteza e à ambiguidade dos termos perpetuados pela linguagem comum. Explica-se.

No pensamento grego o viver político (na *polis* necessariamente) era, ao mesmo tempo, o viver coletivo, a vida associada, a vida em comunidade (SARTORI, 1981). O social e o político, na concepção aristotélica, possuem o mesmo sentido, a mesma ideia. Os romanos traduziram *polis* por *civitas* quando suas cidades ultrapassaram as dimensões que permitiam a vida política original da *polis*. Desta forma, a *civitas*, com seu caráter político diluído, abrange a *civilis societas* organizada juridicamente, baseada no consentimento da lei e, a política passa a ser associada à ideia de poder, de comando e, em última instância, de um Estado superior à sociedade. A distinção entre político e social, entre o Estado e a sociedade só se consolida a partir do século XIX (SARTORI, 1981).

Ao longo do pensamento político, a ideia de “sociedade civil” passou por diversos significados. Bobbio et al. (1998) apresentam-na como sinônimo da ideia de "sociedade política" em contraponto à "sociedade natural", ambas derivadas, respectivamente, dos termos *polis* e *civitas* e, portanto, de "Estado", sugerindo uma dicotomia entre Sociedade/Estado. Essa dicotomia, explica Bobbio (2007), significa que só é possível determinar o significado da expressão sociedade civil ao delimitar, simultaneamente, a extensão do termo "Estado". À noção restritiva do Estado como órgão coercitivo, que permite e assegura essa dicotomia, concorre o conjunto das ideias burguesas de afirmação de direitos naturais que pertencem ao indivíduo e aos grupos sociais independentemente do Estado, limitando assim a esfera do poder político; e, a esfera de relações interindividuais, como são as relações econômicas, que prescindem à regulamentação de um poder coativo posto que se autorregulam (BOBBIO, 2007). O autor sublinha que o uso do termo "sociedade civil", na esfera das relações sociais, desconectado da esfera das relações políticas, deve-se à linguagem alemã onde o termo “*bürgerliche Gesellschaft* significa, ao mesmo tempo, sociedade civil e sociedade burguesa” (BOBBIO, 2007:34) remetendo à independência do homem em relação ao Estado.

Em seu significado oitocentista o conceito de "sociedade civil" nasce da contraposição entre uma esfera política e uma esfera não política, que é explicado por Bobbio (2007) como o conjunto de relações não reguladas pelo Estado, que vem a ser tudo aquilo que sobra uma vez bem delimitado o âmbito no qual se exerce o poder estatal. Dessa acepção o autor define sociedade civil através de três interpretações do não-estatal: (i) O pré-estatal: antes do Estado existem diversos tipos de associação entre os indivíduos às quais o Estado se superpõe para regulá-las, mas sem nunca impedir ou vetar seu desenvolvimento, identifica-se a sociedade civil como uma infraestrutura e o Estado como uma superestrutura; (ii) O anti-estatal: a sociedade civil adquire uma conotação axiologicamente positiva e se apresenta como o espaço das manifestações, as instâncias de modificação das relações de dominação, os grupos que lutam pela emancipação do poder político, adquirem força os contra-poderes; (iii) O pós-estatal: a sociedade civil representa o ideal de uma sociedade sem Estado que surge da dissolução do poder político, presente no pensamento de Gramsci “como a sociedade civil na qual se exerce a hegemonia distinta da dominação, livre da sociedade política” (BOBBIO, 2007:35). Nesses

três entendimentos o não-estatal assume três figuras: daquilo que ainda não é estatal, na primeira; da antítese do Estado, daquilo que se põe como alternativa ao Estado, na segunda; e da dissolução e do fim do Estado na terceira.

Às definições de “sociedade civil” através dessas interpretações do que não é Estado, Bobbio (2007) apresenta uma aproximação positiva a essa expressão como o lugar onde surgem e se desenvolvem os conflitos econômicos, sociais, ideológicos e religiosos, que o Estado deve resolver através da mediação ou através da repressão. Os sujeitos desses conflitos, que conformam a própria sociedade civil, são as classes sociais, os diversos grupos representativos (ou não) das organizações de classe, as associações com fins sociais e/ou políticos, as organizações não governamentais, os movimentos de emancipação de grupos étnicos, de defesa dos direitos civis, de libertação da mulher, *gays*...

O uso habitual da expressão "sociedade civil", como termo ligado ao Estado, ou ao sistema político, Bobbio (2007) atribui à convicção de Marx, para quem o exame da sociedade civil deve ser buscado na economia política (BOBBIO, 2007). No pensamento de Gramsci, sociedade civil é a esfera na qual agem os aparatos ideológicos que buscam exercer a hegemonia e, através desta, obter o consenso para a conservação do poder do Estado que, para tal, exercerá a força que for necessária.

Ao processo de emancipação da sociedade do Estado, explica Bobbio (2007), seguiu-se um processo inverso de reapropriação da sociedade pelo Estado, como se lê:

[...] o Estado, transformando-se de Estado de direito em Estado social (segundo a expressão divulgada, sobretudo por juristas e politólogos alemães) e precisamente por ser "social", mal se distingue da sociedade subjacente que ele invade por inteiro através da regulação das relações econômicas. [...] a este processo de estatização da sociedade correspondeu um processo inverso, mas não menos significativo de socialização do Estado através do desenvolvimento das várias formas de participação nas opções políticas, do crescimento das organizações de massa que exercem direta ou indiretamente algum poder político, donde a expressão "Estado social" pode ser entendida não só no sentido de Estado que permeou a sociedade, mas também no sentido de Estado permeado pela sociedade. (BOBBIO, 2007:51)

No entanto, e apesar dessas observações, o autor ressalta que a contraposição entre sociedade civil e Estado continua a ser usual, pois ambos os processos - do Estado que se faz sociedade e da sociedade que se faz Estado - são contraditórios, pois a conclusão de um conduz à extinção, isto é, ao Estado totalitário e à extinção do Estado, respectivamente. Por sua vez, essa contradição também pode ser vista nas figuras do cidadão participante e do cidadão protegido, posições conflitantes entre si e em si mesmo quando o cidadão exige, através da participação ativa, maior proteção do Estado, e essa exigência reforça o papel do Estado: “Sob este aspecto,

sociedade e Estado atuam como dois momentos necessários, separados, mas contíguos, distintos, mas interdependentes, do sistema social em sua complexidade e em sua articulação interna” (BOBBIO, 2007:52).

## 1.2 Desconstrução e Construção de novos Paradigmas

A definição do Estado moderno, fundamentado e legitimado na lei, envolve a análise das múltiplas e complexas relações existentes entre o Estado e a sociedade, mas pode ser alcançada através de uma abordagem da coexistência das formas do Estado de direito com os conteúdos do Estado social (BOBBIO et al., 1998). Os direitos fundamentais representam a tutela das liberdades burguesas: liberdade pessoal, política e econômica. Tais direitos salvaguardam a intervenção do Estado na vida pública, a separação do Estado da sociedade e representam a garantia do *status quo*. Os direitos sociais, por outro lado, referem-se à participação da sociedade no poder político e à distribuição da riqueza social produzida. Representam a via por onde a sociedade entra no Estado e modifica sua estrutura formal. Os direitos sociais, na acepção de Bobbio (1998), são imprevisíveis e somente serão atendidos se decorrentes de clamor social, através de políticas públicas.

Até a Segunda Guerra Mundial, o Estado Legislativo de Direito, assentado na Lei e no Princípio da Legalidade, era a única fonte de legitimação do Direito Positivo<sup>16</sup> e a norma jurídica era válida não por ser justa, mas, sim, por haver sido proposta por uma autoridade dotada de competência normativa. Finda a Guerra, esse sistema jurídico-social, abalado, principalmente, em países como Alemanha e Itália, recém-libertos de regimes autoritários (nazismo e fascismo), se reconstrói através do neoconstitucionalismo.

Esta teoria jurídica irá reconhecer a supremacia material e axiológica da Constituição, cujo conteúdo, dotado de força normativa e expansiva, passa a condicionar a validade e a compreensão de todo o Direito e a estabelecer deveres de atuação para os órgãos de direção política. Se, no âmbito jurídico, o neoconstitucionalismo passa a orientar a ordem, no aspecto econômico, o fim da Segunda Guerra Mundial coincide com o início da Época de Ouro de capitalismo (1945-1973), os trinta anos que deram sustentação ao *Welfare State* e que garantiu padrões mínimos de educação, saúde, habitação, renda e seguridade social a todos os cidadãos, a partir de princípios constitucionais, de direitos humanos e igualdade, nos países desenvolvidos.

A crise do petróleo, iniciada nos anos 1970, a publicação do relatório do Clube de Roma sobre os Limites do Crescimento, aliados à crise financeira que marcou o fim da Época de Ouro,

---

<sup>16</sup> O Direito Positivo é o conjunto de normas de conduta e de organização que regem a vida social. Quando há violação destas normas o juiz aplica o direito que normatiza e tipifica determinada conduta com uma sanção pelo Estado, não podendo o juiz afastar-se da determinação legal em respeito aos princípios constitucionais do devido processo legal e da ampla defesa e do contraditório (BOBBIO, 1998).

foram fundamentais para a reorganização do Estado e da economia em direção à desregulamentação e ao livre movimento dos capitais, em um processo de globalização e de práticas (neoliberais) que resultou no fim do “Estado provedor”.

A partir dos anos 1980, o novo “Estado gerencial”, reduz sua participação na aplicação dos direitos materializados nas políticas públicas que ele próprio sancionou (SOUZA, 2013). Nesse novo período, quem passa a decidir sobre “o que é direito” e “para quem”, será o poder judiciário, ao atribuir carga valorativa e interpretativa para cláusulas abertas e ao realizar escolhas entre as diferentes soluções normativas possíveis (HIRSCHL, 2009; LAVAL e DARDOT, 2010). O neoliberalismo e o neoconstitucionalismo tornam-se hegemônicos em todos os países da OCDE. Na América Latina, o fim da Guerra Fria e o início do neoliberalismo coincidiram com o processo de redemocratização (PEREIRA, 2010).

Neste ponto é importante ressaltar o papel do Banco Mundial (BM) que, muito mais do que um banco, atuou nas instâncias econômica, social, intelectual e ideológica, produzindo conexões globais que, no limite, ajudaram a fomentar a desigualdade econômica através do convencimento e apoiado em imposições e sanções econômicas. Como revela Pereira (2010):

[o Banco Mundial] age, desde as suas origens, ainda que de diversas formas, como um ator político, intelectual e financeiro de políticas, ator social e produtor e/ou veiculador de ideias em matéria de desenvolvimento capitalista, sobre o que fazer, como fazer, quem deve fazer e para quem fazer. (PEREIRA, 2010:29)

O enfoque da política do BM, nos anos 1968, era a “luta contra a pobreza e a injustiça social” em razão destas colocarem em perigo a segurança dos Estados Unidos. Ao vincular a pobreza (vista como um “câncer social”) com a violência e a instabilidade, o BM consolida-se como uma agência promotora do desenvolvimento externo, na figura dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMD), o que permitiu aos Estados Unidos despolitizar a assistência externa e evitar tensões diretas com os governos. A constatação de que o crescimento econômico não era sinônimo de redução de pobreza, comprovado pelo aumento da desigualdade de renda no plano internacional, abriu espaço para que pobreza e o crescimento pudessem ser abordados de maneira individualizada. A carteira inicial de investimentos em desenvolvimento rural se expandiu para projetos “sociais” como educação e saúde. Nos anos 1970, o BM buscou projetos urbanos que pudessem ser reproduzidos de forma rápida e em larga escala e com uma população alvo mais ou menos definida, e considerados como investimentos produtivos e não apenas para transferências sociais. O BM fornecia os parâmetros e as condições, redefinindo e reorientando os gastos públicos e as políticas setoriais e sociais nos diversos países.

Em 1973, o Congresso Americano aprovou uma nova legislação que reorientou sua forma de ajuda externa que passa a orientar-se pela ideia de atendimento às “necessidades básicas”, com foco na redução da pobreza extrema. Em 1976 a Organização Internacional do Trabalho lançou

o enfoque em “emprego, crescimento e necessidades básicas”, para a luta contra a pobreza. A ideia de necessidades básicas eclipsou a de pobreza e a dos direitos humanos, e que foi suplantada pela questão ambiental nos anos 1990.

O financiamento do BM em pesquisas contribuiu para institucionalizar a política de redução da pobreza nas agendas internacionais de desenvolvimento (através de modelagens econômicas, análises de *inputs* e *outputs*, análises de custo benefício). As pesquisas demandaram também a constituição de um campo de estudos que legitimou uma nova linguagem centrada em conceitos como eficiência, mercado, renda, ativos, vulnerabilidade em detrimento do vocabulário composto por termos derivado das lutas sociais como igualdade, exploração, dominação, classe e trabalhador. Ou seja, produziu um modo de interpretar e categorizar a realidade social e “uma nova agenda político-conceitual com coordenadas muito precisas” (PEREIRA, 2010:208). Naquele momento o BM se tornou capaz de articular e veicular um projeto mais abrangente de desenvolvimento capitalista para os países da periferia, ancorado na ciência e na gestão política da pobreza pela via do crédito e endividamento. A ideia da superação da pobreza pelo aumento da produtividade dos pobres, afirma Pereira (2010):

[...] apagava o caráter desigual e combinado das formas de exploração e, portanto, a “funcionalidade dos pobres” (desempregados, subempregados, pequenos agricultores etc.) para a acumulação capitalista, segundo, isolava a pobreza do conjunto das relações sociais, como se fosse um fenômeno em si mesmo; terceiro, reificava as modalidades mais predatórias de desenvolvimento capitalista, na medida em que explicava a pobreza como exclusão do progresso, e não como um dos seus resultados. (PEREIRA, 2010:208)

A expansão da atividade financeira foi estabelecida por metas anuais de empréstimos para cada país e a eficiência de cada funcionário medida pelo volume de recursos envolvidos nos projetos, não importava a qualidade técnica ou a utilidade socioeconômica, o objetivo era “mover o dinheiro” (PEREIRA, 2010:186). Do ponto de vista governamental, fechar acordos com o BM facilitava acesso a outras fontes de recursos, privadas ou públicas, fomentando ainda mais o endividamento, prática que é corroborada por BAUMAN (2010) em *Vida a Crédito*: “são justamente os débitos (os juros cobrados mensalmente) que os credores modernos e benevolentes (além de engenhosos) resolveram e conseguiram transformar na principal fonte de lucros constantes” (BAUMAN, 2010:30).

Nos anos 1980 o BM liderou a articulação da agenda política e econômica dos países da periferia cobrando uma taxa de juros real de 17% contra apenas 4% pagos pelos países industrializados, provocando o aumento contínuo do endividamento dos países periféricos. Ao assumir o governo, em 1989, George Bush encarregou a Nicholas Brady, o novo secretário do Tesouro americano, de propor uma renegociação da dívida externa, uma vez reconhecida como

impedimento ao crescimento econômico desses países, e autorizou novos empréstimos, condicionados à abertura comercial. Pela primeira vez o BM defendeu categoricamente a ampla desregulação financeira dos países em desenvolvimento no sentido de eliminar os instrumentos de controle sobre taxas de juros e dos programas de crédito à atividade industrial (PEREIRA, 2010).

**Quadro 2** Decálogo do Consenso de Washington original (resumido)

TÓPICO	DETERMINAÇÃO
Disciplina fiscal	A política fiscal deve servir à manutenção da estabilidade macroeconômica, entendida como controle inflacionário, deve haver um elevado e persistente superávit primário, aceitando-se um déficit operacional de, no máximo, 2% do PIB
Reorientação dos gastos públicos	Ligado à política fiscal rígida; redirecionamento do gasto público para áreas de alto retorno econômico e formação/melhoria do capital humano (saúde, educação, infraestrutura) com algum potencial para distribuição de renda.
Reforma tributária	Aumento da base tributária e corte de impostos marginais
Taxa de juros	Idealmente determinada pelo mercado, deve ser fixada num patamar moderado a fim de estimular a poupança e desestimular a fuga de capitais
Taxa de câmbio	Unificada e fixada num patamar competitivo para induzir o aumento rápido das exportações
Liberalização comercial	Redução acentuada das tarifas de importação, acelerando a integração à economia mundial e facilitar a entrada de insumos necessários ao fortalecimento da produção doméstica
Abertura para o capital estrangeiro	Abolição imediata das barreiras ao investimento externo direto, de modo que empresas estrangeiras e nacionais compitam com igualdade
Privatização	Privatização em massa das empresas estatais, gerando recursos a curto prazo, reduzir o gasto público e elevar a eficiência global da economia
Desregulamentação da economia	Desregulamentação ampla da economia, estimular a entrada de novas empresas e elevar a concorrência. Suprimir controle de preços, tarifas de importação, legislação trabalhista que oneram o capital privado
Direito de propriedade	Deve ser assegurado, sem custos excessivos, estendidos ao setor informal da economia a fim de ampliar a formalização da iniciativa privada

Fonte: Adaptado de Pereira (2010)

No final de 1989, a cúpula da rede de poder político, financeiro e intelectual do complexo *Washington-Wall Street*, que impulsionava a reestruturação capitalista neoliberal, representada pelo Departamento do Tesouro, o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) e os principais *think tanks*<sup>17</sup> estadunidenses, reunidos em Washington apresentou um acordo amplo sobre o pacote de reformas políticas e econômicas em curso (PEREIRA, 2010). Compilado pelo conselheiro do FMI, consultor econômico do Tesouro do Reino Unido e professor de economia da PUC-RJ, John Williamson, o receituário ficou conhecido como “consenso de Washington” é apresentado sumariamente no Quadro 2

O decálogo, alicerçado na liberalização da economia mundial ao fluxo de bens, serviços e capitais, fixou o paradigma do neoliberalismo e reorientou a função do Estado provedor a um marco normativo garantidor da segurança e da rentabilidade do capital. A política social deixou de ser pensada como necessária à reprodução, como uma dimensão estrutural da acumulação capitalista, e passou a ser vista estritamente como gasto. Para Harvey (2008, 2014), o neoliberalismo nada mais é do que a continuidade, em outra escala e velocidade, do processo capitalista, ou aquilo que para Bauman (1998) é a pós-modernidade. Na análise de Laval e Dardot (2010), o neoliberalismo não busca tanto o retrocesso ou desmonte do Estado, mas a transformação da ação pública regida por regras de competência e exigências de eficácia semelhantes às das empresas. Trata-se de desenvolver um Estado avaliador e regulador que mobiliza novos instrumentos de poder e novas relações entre governos e sujeitos sociais. A ação pública passa a ser analisada, principalmente, pelo viés econômico via a concretização dos conceitos de “Estado eficaz” ou “Estado gerencial”, assegurado pelos conceitos de eficiência<sup>18</sup> e eficácia<sup>19</sup> na gestão dos programas e das políticas públicas (LAVAL e DARDOT, 2010).

Essa nova manifestação do Estado, em sua relação com o mercado, pode explicar a promoção do termo “governança”<sup>20</sup>, termo que está estreitamente ligado à ideia de gestão, para pensar suas funções e práticas, substituindo categorias do “direito público”. A difusão da governança, como categoria de análise no plano internacional serviu para ajustar o debate sobre a relação entre governo, organizações sociais e instituições internacionais para a construção das condições políticas necessárias à extensão e à aceleração do ajuste neoliberal (PEREIRA,

---

<sup>17</sup> Traduzido como grupos de reflexão os *think tanks* são organizações sem fins lucrativos de análise e pesquisa sobre políticas públicas subsidiadas por governos, indivíduos ou corporações.

<sup>18</sup> A eficiência envolve o desempenho dos processos com ênfase na administração dos custos, redução das perdas e do desperdício. É quando algo é realizado da melhor maneira possível, ou seja, com menos desperdício ou em menor tempo.

<sup>19</sup> A eficácia está relacionada com o resultado (*output*); diz respeito à realização efetiva do processo expressa pelo alcance dos objetivos ou metas. É quando um projeto/produto/pessoa atinge o objetivo ou a meta.

<sup>20</sup> O termo “governança” foi definido pelo BM como o exercício do poder político para administrar os assuntos da nação. O termo governança (*governance*) não deve ser confundido com governabilidade (*governability*) (PEREIRA, 2010).



2010). O conceito de governança espalha-se, torna-se o slogan geral de um novo modo de exercício do poder que abrange as instituições políticas e jurídicas, internacionais e nacionais, associações, organizações não governamentais, empresas e igrejas. Isso permite falar em múltiplos domínios de uma coprodução público-privada das normas internacionais e de produção de medidas e dispositivos favoráveis aos grandes grupos econômicos. São, agora, os imperativos, as urgências e as regras das empresas privadas que passam a dirigir a agenda do Estado (PEREIRA, 2010; LAVAL e DARDOT, 2010).

No entanto, afirmam Laval e Dardot (2010), o processo de “deterioração do Estado” não significa a imposição de uma nova ordem, a onipresença ou a organização unilateral das empresas ou, ainda, que o Estado seja um simples “instrumento manipulável”. Significa que as políticas macroeconômicas são, em grande medida, fruto de co-decisões públicas e privadas, enquanto o Estado conserva autonomia em certos domínios, ainda que esta autonomia esteja envolvida por poderes supranacionais e delegue inúmeras responsabilidades às redes de ONGs, empresas privadas, organizações e associações (SASSEN, 2010; LAVAL e DARDOT, 2010).

Isso também não significa que o Estado saia de cena, mas que passa a ter uma função gerencial de regulador dos serviços públicos ao invés de ser ele mesmo produtor direto de serviços (públicos). Esse processo é materializado e legível na criação das agências de regulação (nacionais e estaduais) e de instrumentos tais como as parcerias público-privadas, operações consorciadas e outras. Nesta configuração, os Estados, subordinados às forças do mercado, definem e legalizam as políticas sociais, ambientais ou científicas, mas não tem mais legitimidade e/ou interesse em aplicá-las, sem o acordo, ao menos tácito, dos oligopólios. Essa relação, assim configurada, abre espaço para a judicialização<sup>21</sup> das políticas públicas, isto é, quando a política só consegue ser aplicada através dos tribunais e dos meios judiciais, o que caracteriza uma prática neoconstitucionalista (HIRSCHL, 2009).

### 1.3 A Emergência das Organizações Não Governamentais

A tese do BM de que a eficácia da gestão pública dependia da articulação entre agências estatais e organizações sociais, alavancou a participação da sociedade civil como um dos componentes necessários à boa governança (PEREIRA, 2010). Nas teorias sistêmicas da sociedade global, a sociedade civil ocupou o espaço reservado à formação das demandas (*input*) dirigidas ao sistema político (Estado) que tem o dever de responder (*outputs*) adequadamente (*outcomes*) (BOBBIO, 2007). Algumas dessas demandas são produzidas pela sociedade organizada, na

---

<sup>21</sup> Judicializar significa recorrer aos tribunais e aos meios judiciais para o “enfrentamento de dilemas morais, questões de política pública e controvérsias políticas” (HIRSCHL, 2009:140) temas anteriormente restritos às esferas deliberativas, do Poder Executivo e do Legislativo (XIMENES, 2012).

figura das Organizações Não Governamentais<sup>22</sup> (ONGs), em uma multiplicidade de iniciativas que visam, para além do Estado e do mercado, influenciar a ordem das coisas nas esferas local, nacional e global, tornando mais complexo o relacionamento entre o Estado e a sociedade.

Nos anos 1980, os custos sociais derivados dos planos de estabilização econômica, ditados pelo Banco Mundial, fez emergir a organização de fundos sociais de emergência conformando redes de segurança com fins à redução das tensões sociais. A primeira operação deste tipo ocorreu na Bolívia, em 1986, com o objetivo de desarticular protestos sociais contra o governo que estava comprometido com a implementação de um programa de ajuste econômico. A partir dessa experiência os fundos sociais, desenhados de uma maneira flexível, que permitia operar nos diversos contextos jurídico-institucionais, multiplicou-se em mais de 70 países. Esses fundos surgiram como mecanismos de caráter multissetorial para o financiamento de programas e projetos em um amplo leque de atividades, de ação temporária e de curto prazo, tornaram-se veículos permanentes para a conformação do modelo de política social neoliberal. Apresentam como princípio a substituição da oferta universal de bens e serviços públicos pelo atendimento a demandas (*demand-driven approach*) selecionadas de acordo com a vulnerabilidade potencial ao impacto social regressivo do ajuste (PEREIRA, 2010). A identificação e execução dos projetos e programas ficaram a cargo das ONGs, grupos de base, prefeituras ou empresas privadas.

Além da experiência boliviana, outros fatores impulsionaram o Banco Mundial a usar os fundos sociais para reduzir a pobreza e legitimar os ajustes econômicos. Entre eles estava (i) a presença crescente das ONGs na identificação, implementação e gestão dos projetos do BM, processo que se desenvolvera desde 1982, com a criação do comitê para desenvolver a cooperação entre o BM e as ONGs ambientalistas norte-americanas; e (ii) a crescente discussão e a pressão da opinião pública e das ONGs que pressionavam o BM a assumir compromissos para reduzir os impactos sociais e ambientais derivados de projetos financiados pelo Banco.

Neste momento o meio ambiente despontava como objeto de preocupação no âmbito científico e político internacional. Aos poucos o paradigma da proteção ambiental deu lugar ao da administração ambiental. Nessa direção, a Organização das Nações Unidas (ONU) constituiu a Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento encarregada de investigar os efeitos do desenvolvimento econômico sobre o meio ambiente. A Comissão Brundtland promoveu uma série de conferências cujo relatório final, publicado em 1987, introduziu e difundiu a expressão desenvolvimento sustentável conceito que atravessa as divisões políticas tradicionais, questiona a preeminência do econômico e introduz a noção de solidariedade para com as gerações futuras.

---

<sup>22</sup> As ONGs foram reconhecidas pública e globalmente no âmbito das Nações Unidas nos anos 1968 (OLIVEIRA, 1999).

Uma das características das ONGs, que se articulam em torno das diversas causas - humanitárias, comunitárias, ambientais - é a ausência de comando e de controle, natureza que as diferencia dos tradicionais movimentos religiosos ou políticos promovidos por instituições organizadas hierarquicamente, onde o poder costumava estar visível e definido (OLIVEIRA, 1999). De modo geral, as associações voluntárias e ONGs tornaram-se sinônimo de sociedade civil, deixando de fora os movimentos populares e organizações comunitárias (PEREIRA, 2010).

Ao ser designada de maneira negativa, como aquilo que não é governo, revela a dificuldade em apreender a natureza de um fenômeno que se origina em outro lugar, fora da esfera estatal, com valores e modos de atuação originais e que se define como uma organização sem fins lucrativos, diferenciando-se das operações lucrativas do capital. A busca por uma definição positiva aponta para expressões como Organizações da Sociedade Civil ou Terceiro Setor. O conceito de sociedade civil remete às organizações de resistência aos regimes autoritários europeus e da América Latina, e o de Terceiro Setor está associado às práticas de voluntariado no contexto norte-americano<sup>23</sup> que são desempenhadas por fundações privadas empresariais (OLIVEIRA, 1999). A partir da segunda metade dos anos 1960, influenciadas pela onda de ativismo social, fundações como *Ford, Rockefeller, Kellogg e MacArthur* ampliam seus projetos e programas fora dos Estados Unidos ligando-os às pautas internacionais.

Entre as primeiras ONGs que alcançaram protagonismo global estão a Anistia Internacional, criada em 1961, e, ao longo dos anos 1970, *Greenpeace, Friends of the Earth, Save the Children* e *Médecins sans Frontières*. No entanto, é após 1989, que essas organizações se massificam em escala global, facilitadas e potencializadas por um conjunto de transformações que redefiniram a geopolítica: a queda do muro de Berlim, a iminência do fim da Guerra Fria, a globalização econômica, o neoliberalismo e a redução do poder do Estado (OLIVEIRA, 1999). A porosidade das fronteiras, o restabelecimento dos regimes democráticos e as novas constituições, suscitaram uma demanda por maior participação social nas decisões políticas. Ao mesmo tempo as inovações tecnológicas possibilitaram um crescente intercâmbio de ideias, pessoas e informações, através de canais não governamentais de interação (*networkings*) e geraram novos tipos de demanda apresentadas como a expressão de uma consciência planetária (OLIVEIRA, 1999).

A institucionalização e a profissionalização impostas como forma de sobrevivência ante a concorrência por financiamento, estas organizações passaram a se aproximar dos modelos das organizações internacionais empresariais e multilaterais em sua lógica de funcionamento, estrutura organizacional e modo de operação. Contribuiu para isso a formação acadêmica das

---

<sup>23</sup> A expressão *Third Sector* foi cunhada por John D. Rockefeller 3rd. em 1978, Rockefeller inspirou o primeiro estudo sobre o alcance e importância das iniciativas privadas com sentido público na sociedade norte-americana. Para maiores informações sobre as práticas associadas ao terceiro-setor no âmbito da América do Norte consultar Oliveira, 1999.

equipes, o domínio do idioma inglês como pré-requisito, experiência de trabalho cosmopolita, aceitação das regras da ajuda externa (BM), o domínio do saber necessário à elaboração de projetos financiáveis. Por outro lado, complementa PEREIRA (2010):

[...] à medida que avançava a reestruturação capitalista neoliberal abria-se um enorme campo de atuação para aquelas ONGs preparadas para desempenhar, de forma ultra especializada e sob a condição de atores terceirizados, funções arrancadas do Estado nas áreas social e ambiental. Participar de projetos financiados por organismos internacionais passou a ser um capital altamente valorizado nesse novo mercado, facilitando o acesso a fontes adicionais de financiamento. O significado aparentemente técnico da bandeira governança serviu para o Banco Mundial instrumentalizar a incorporação das ONGs - grandes, médias e pequenas, nacionais e internacionais - no seu ciclo de projeto e seu cardápio de *best practices*. (PEREIRA, 2010:291)

Esse contexto produziu um ambiente internacional favorável à participação social e criou as condições de entrada do mercado nas decisões do Estado através das ONGs. A forma mais comum para uma ONG receber fundos do BM era através da prestação de consultorias ou de serviços com o Estado ou com o próprio BM. O BM criou fundos de doação para ONGs em setores específicos em temas relacionados à sustentabilidade ambiental e à redução da pobreza (PEREIRA, 2010). A proliferação das ONGs gerou uma ambiguidade na dicotomia entre público e privado, na qual público é associado ao Estado e privado à empresa ou o mercado, essas iniciativas privadas com interesse público demonstraram ser possível agir no espaço público sem ser Estado, originando uma “esfera pública não estatal” (OLIVEIRA, 1999:43).

#### 1.4 O Papel das Políticas Públicas

Instrumentos de ação governamental historicamente pensadas para garantir educação, segurança e saúde, as políticas públicas passam a ser desenvolvidas para amenizar a desigualdade e a pobreza advinda do próprio sistema que concentra a riqueza, frente ao crescente retorno (lucro) sobre o capital, em relação ao retorno sobre o trabalho. A redução das desigualdades passa, necessariamente, pela redistribuição da riqueza, discussão que está no cerne dos conflitos políticos. A medida ou a proporção da atuação do Estado nessa redistribuição opõe, tradicionalmente, a posição liberal, que é favorável à participação moderada do poder público à posição tradicional de centro esquerda que afirma que a miséria e a pobreza somente serão atenuadas com a intervenção do Estado sobre a apropriação dos lucros obtidos pelos detentores do capital.

Na reflexão de Piketty (2015), essa dicotomia se estabelecerá sobre os mecanismos econômicos e sociais que produzem a desigualdade, e não sobre a interpretação ou princípios ideológicos opostos sobre a justiça social, como se lê nesta sua arguição:

[...] há certo consenso a respeito de diversos princípios básicos de justiça social [...] se a desigualdade se deve, ao menos em parte, a fatores fora do controle dos indivíduos, então é justo o Estado buscar melhorar, a vida das pessoas mais pobres, isto é, daqueles que precisaram enfrentar os fatores não controláveis mais adversos [...] o verdadeiro conflito ocorre com frequência muito maior em relação à maneira mais eficaz de melhorar realmente as condições de vida dos mais pobres e à extensão dos direitos que podem ser concedidos a todos do que em relação aos princípios abstratos de justiça social. (PIKETTY, 2015:10)

O princípio consensual da equidade, formulado por John Rawls em 1971<sup>24</sup>, de que direitos iguais, os mais amplos possíveis, devem ser garantidos a todos, é um pensamento aceito no nível teórico que irá emergir na legislação constitucionalista dos vários países europeus após a Segunda Guerra Mundial (HIRSCHL, 2009; PIKETTY, 2015).

Assim, uma vez estabelecida a igualdade de oportunidades, não apenas de direitos, mas de acesso à materialidade urbana, a sociedade tenderia a se aproximar mais da justiça. Contudo, a forma mais eficaz de melhorar as condições de vida dos mais pobres estaria, de acordo com Piketty, mais na extensão dos direitos que podem ser concedidos a todos, do que em relação aos princípios abstratos de justiça social (PIKETTY, 2015).

Young (2011a) reafirma a reflexão de Piketty quando declara que a responsabilidade pela desigualdade e a pobreza que era, nos anos 1970, considerada uma atribuição do Estado (atribuída ao sistema) passa a ser entendida e atribuída ao indivíduo. Esse movimento em direção ao individualismo é confirmado por Clapham (2005) e Bauman (1998). Tal pensamento, reelaborado ao longo de quarenta anos, perpassa as diretrizes das novas políticas desenvolvidas (setorialmente) pelo Estado, dentre as quais enquadra-se a de mobilidade.

A política de mobilidade urbana, definida pelo Estado e propagada pela *mass media*<sup>25</sup> e ONGs, reproduz o pensamento hegemônico, que também transfere para o indivíduo a responsabilidade do cuidado com o Planeta, e assim, criam-se novos “estilos de vida” que implicam em mudanças individuais para “atitudes mais sustentáveis” também nos deslocamentos. Exemplificando, a “cultura da bicicleta” surge como solução individual para o transporte e a sustentabilidade, em clara contradição à política econômica que continua a apoiar, através de isenções de impostos,

---

<sup>24</sup> Rawls desenvolve a teoria da justiça como equidade, em sua obra *Theory of Justice* (1971), em rejeição ao pensamento hegemônico do utilitarismo, que considera a sociedade como um só indivíduo, onde, para maximizar o interesse geral seria até desejável que as pessoas menos úteis à sociedade fossem sacrificadas. A concepção de Rawls consiste em que todos os bens primários sociais – liberdade e oportunidade, renda e riqueza, e as bases do respeito de si – devem ser repartidos igualmente, a menos que uma repartição desigual do todo ou de uma parte destes bens favoreça os mais desvantajados (NEDEL, 2002).

<sup>25</sup> O termo *mass media* remonta ao conjunto dos meios de comunicação de massa tradicionais: jornal, rádio, televisão ao qual podemos agregar as redes sociais e a internet.

por exemplo, a indústria automobilística e de outros bens, muitas vezes, supérfluos (BAUMAN, 1998).

O conceito de política (*policy*) no sentido de programa de ação é relativamente novo, pois corresponde a uma realidade inexistente antes da Revolução Industrial. A política, nesse sentido, está associada a uma conduta, uma atividade, que estabelece uma meta ou finalidade coletiva a ser alcançada. A política pública é um conjunto organizado de normas e atos unificados pela sua finalidade, cujo juízo de validade não pode ser confundido com o juízo de validade das normas e atos que a constituem, nas palavras de Comparato: “uma lei editada no quadro de determinada política pública, por exemplo, pode ser inconstitucional, sem que esta última o seja” (a política pública) (COMPARATO, 1998, p.45) e, seu inverso, também é verdadeiro.

No modelo constitucional clássico, é do poder Legislativo, formado por políticos eleitos, a tarefa de dar expressão legal à soberania popular. Ao poder Executivo cabe a administração e, ao Judiciário, em caso de conflito de interesses, a execução das normas legais, sem interpretação própria (COMPARATO, 1998). Após a Segunda Guerra Mundial, a legitimidade do Estado passa a fundar-se na realização de finalidades coletivas através das políticas públicas de Estado e programas governamentais, papel hegemônico que será desempenhado pelo Poder Executivo (COMPARATO, 1998).

As Constituições implantadas nesse período, além de incorporarem valores associados à promoção da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais, irão impor determinados objetivos aos órgãos estatais e à sociedade civil (COMPARATO, 1998). Apresentam-se, no geral, opções políticas de redução das desigualdades sociais e particulares, tais como a obrigação do Estado em prestar serviços educacionais e de saúde. Há, em todos os países, uma tendência de alargamento da competência normativa do Governo, concretizados, em maior ou menor medida, por meio de políticas públicas gerais e/ou setoriais (BREUS, 2006; HIRSCHL, 2009; CUNHA JÚNIOR, 2015).

É neste contexto legal que as políticas do *Welfare State*, importantes na reconstrução dos Estados no pós-guerra, foram substituídas por políticas restritivas de intervenção do Estado na economia e nas políticas sociais. Nos anos 1980 houve um corte na oferta de serviços públicos de educação, saúde, habitação, transporte, serviços que podem ser identificados, no seu âmago, como políticas de transferência de renda (CLAPHAM, 2005) criadas para corrigir problemas e necessidades advindos das desigualdades sociais. As políticas públicas, no sistema capitalista, são um meio que o Estado dispõe para reduzir as insatisfações da sociedade diante do desinteresse do capital de fornecer determinados bens - que o salário deveria suprir (ANDRADE e SANTANA, 2017). O que fecha o círculo de transformações e das relações entre Estado, iniciativa privada e judicialização das políticas públicas.

## 1.5 As Políticas Públicas de Ordenamento Urbano

Podemos dizer que as políticas de ordenamento urbano apresentam características de transferência de renda ao regulamentar a localização dos usos do solo, como, por exemplo, ao determinar que um número “x” de postos de trabalho se estabeleça mais ou menos próximo ao local de moradia. Identifica-se, nesse exemplo, a necessidade de transporte como um “agravador de pobreza” (por se constituir em uma despesa a mais no orçamento dos mais pobres), e, deste modo, um ponto-chave de intervenção da política pública. Nas palavras de Clapham:

[...] a ênfase da política pública poderia ser a de intervir em pontos-chave, com os mecanismos de programas que sejam sensíveis às circunstâncias individuais e que apoiariam o morador a sustentar sua própria independência e auto-estima, e a sair da pobreza o mais rápido possível. (CLAPHAM, 2005:4).

Nesse sentido, ao intervir no uso do solo, a política eliminaria os custos de deslocamentos diários (tempo e dinheiro) e o trabalhador teria um ganho de renda. Ao mesmo tempo, ao estabelecer limites para o crescimento da mancha urbana, o Estado ordenaria as funções e maximizaria a infraestrutura necessária (vias, saneamento, abastecimento de água, energia, etc.), promovendo um ganho para toda a sociedade. Em tese, a política urbana, assim pensada, obrigaria os governantes a agirem em prol do interesse coletivo no âmbito sócio-espacial, em oposição à prática que prioriza e concentra investimentos públicos em áreas nobres ou centrais, gerando apropriação privada de recursos públicos pelo mercado (OLIVEIRA, 2001; KOGA, 2003).

Sabe-se que os interesses e as necessidades da população são relativos à sua própria condição social (enquanto classe), cultural e econômica. Considerando o papel das políticas públicas de reduzir as desigualdades, elas deveriam definir quantidades e qualidades mínimas de justiça social, ou, nas palavras de Harvey:

Se a necessidade é um critério primário de fixar a justiça social de uma distribuição de recursos ao longo de uma série de territórios, então somos primeiro obrigados a estabelecer uma definição de necessidade socialmente justa e um sistema de medida para ela. (HARVEY, 1980:89).

Para Harvey a organização espacial e o padrão de destinação de recursos oferecem uma aproximação inicial para avaliar a justiça distributiva, no território, à luz da distribuição de renda, das necessidades da população e dos recursos essenciais (HARVEY, 1980). Muito se tem dito sobre o direito à cidade, uma pauta que é capaz de unificar as diversas questões urbanas: da moradia, da saúde, do transporte e da educação, como um direito de todos. No entanto, quanto a isto, Harvey alerta:

Todos gostam de falar no direito à cidade, inclusive as empreiteiras, os bilionários e os políticos. Eles querem o direito para a cidade deles. “Direito à cidade” é um significante amplo e possivelmente vazio. Temos que batalhar pelo seu sentido igualitarista, de uma cidade para todos, com educação de qualidade, moradia digna, que os pobres tenham voz, que tenhamos poder de decisão sobre como ela será feita e refeita. (HARVEY, 2016)<sup>26</sup>

É no sentido de reverter a ausência e a iniquidade na distribuição dos serviços e dos equipamentos públicos que o Estado deveria ofertar a toda a extensão da cidade, que o conceito de justiça social deve ser entendido (FAINSTAIN, 2014). Tomando como exemplo a necessidade diária de transporte a política deveria englobar, por exemplo, além de calçadas adequadas (pavimentadas, arborizadas, iluminadas, com acessibilidade e sinalizadas), acesso ao transporte público de qualidade, tarifas adequadas aos orçamentos das famílias mais pobres, fundamentalmente, estratégias para diminuir os impactos dos deslocamentos na vida diária, como explicado.

Portanto, é o contexto sócio-espacial que deveria determinar a escolha por uma política pública para o enfrentamento de um problema existente, o que requer a definição de objetivos e ações para a resolução das causas do problema. Uma política pública implica relacionar ações, posicionamentos, atitudes e decisões políticas com ênfase nos fins, meios e práticas (ORLANSKY, 2007).

Souza (2013) afirma que toda política pública deveria ter por base uma teoria, um conjunto de asserções para dar sustentação às práticas de intervenção que buscam determinado resultado. A teoria, a prática e os resultados esperados são os elementos primários que deveriam aí estar presentes. E, para serem legítimas, deveriam responder às seguintes perguntas: quem ganha o que, porque e que diferença faz, incluindo nessa análise, todos os impactos de suas ações e omissões, ou seja: se nada for feito o que acontece? De acordo com o resultado da análise, o não fazer nada pode ser uma opção (SARTORI, 1981).

Por sua vez, a visão setorizada das políticas urbanas traz consequências negativas ao planejamento urbano ao tratar a parte separada do todo, sabendo que a totalidade é mais complexa que a simples soma das partes (SANTOS, 1999; DÉAK, 2001; SOUZA, 2006). O planejamento urbano não deveria limitar-se às fronteiras legais, desconsiderando ou mesmo ignorando a paisagem, o intercâmbio de fluxos (pessoas e mercadorias) que ocorrem entre as cidades e/ou entre os bairros, no tempo e no espaço (WIRTH, 1979; YOUNG, 2011b). A setorização acaba por produzir iniquidades territoriais, na medida em que incentiva a ocupação desordenada e permite, por exemplo, que políticas de habitação social sejam construídas sem o devido suporte urbanístico (acentuando restrições em relação à acessibilidade aos equipamentos

---

<sup>26</sup> Fala de Harvey que abriu o seminário Cidades Rebeldes, organizado pela Boitempo Editorial e pelo SESC São Paulo em junho de 2015.



e serviços). Nessas situações o Estado descumpra sua função de garantir o bem-estar público determinado no Estatuto da Cidade e, por conseguinte, na Constituição Federal de 1988.

Esse vácuo permitiu o surgimento de uma nova geração de políticas destinadas a transformar as cidades em laboratórios de inovações, estabelecidas por atores, credores e investidores estrangeiros. Na defesa de seus próprios interesses financeiros, associam-se ao Estado para determinar objetivos políticos e os meios para sua implementação. A lei, assinala Comparato (1998), perde sua expressão de soberania popular para tornar-se um instrumento de governo, que não tem mais por função a declaração de direitos e deveres em situações jurídicas permanentes, mas a solução de questões de conjuntura, ou o direcionamento (através de incentivos) das atividades privadas ou, ainda, a regulação de procedimentos administrativos.

Os Estados passam a ser considerados como unidades produtivas empresariais, dentro de uma vasta rede de poderes político-econômicos submetidos a regras similares (LAVAL e DARDOT, 2015); e, as políticas públicas, fundamentadas por análises estratégicas empresariais<sup>27</sup> que traçam metas determinadas a partir das forças e oportunidades observadas para estimular a competitividade, e determinadas pela tríade diagnóstico, intervenção e avaliação por indicadores (ORLANSKY, 2007; DUNKER, 2015). O Estado, em parceria com as empresas privadas, é corresponsável pela produção das *cities-commodities*, ou cidades-negócio, possibilitada pelas dinâmicas de internacionalização de padrões de intervenção urbana advindas da hegemonia assegurada pelo planejamento estratégico empresarial que se organiza e age em torno da recuperação de espaços urbanos degradados (*waterfronts*, *brownfields*, áreas portuárias e centros históricos) e da política de mobilidade urbana em particular (SOUZA, 2013; PARADEDA, 2015; SECCHI, 2015; HARVEY, 2016; MACHADO, 2017; RIBEIRO, 2017). Investimentos em projetos de (re) urbanização e de renovação urbana estão associados ao aumento nos valores do solo urbano (OXFAM, 2016) que reafirmam a concentração da riqueza.

A cidade, o espaço público, a infraestrutura e os serviços passam a ser considerados produtos, mercadorias, como resultado das relações de produção entre grupos influentes, nacionais e internacionais, que atuam no ambiente urbano para atender aos interesses de grandes corporações multinacionais (HARVEY, 1980; HARRIS, 1992; LEFEBVRE, 1999; MARICATO, 2002; SASSEN, 2015). A imagem de cidades mais humanas, verdes e sustentáveis, integra as estratégias de competitividade urbana apoiadas no planejamento empreendedor, na mercantilização e na financeirização urbanas.

Essas são as formas, tendências e proposições que correspondem ao desenvolvimento das

---

<sup>27</sup> A análise SWOT, acrônimo de *Strengths* (Forças), *Weaknesses* (Fraquezas), *Opportunities* (Oportunidades) e *Threats* (Ameaças), talvez seja a ferramenta mais utilizada para o delineamento das ações estratégicas. Da análise das relações entre o Ambiente Externo (Oportunidades e Ameaças) e o Interno (Forças e Fraquezas) podem ser tomadas decisões sobre as oportunidades que poderão ser aproveitadas e as ameaças que a empresa enfrentará, ou seja, a postura estratégica empresarial (MULLER, 2003). Essa análise tem sido adotada nas estratégias governamentais, via planejamento estratégico ou empreendedor.

estratégias e formulações da presente etapa do capitalismo (HARVEY, 2014; BAUMAN, 1998; SANTOS, 1999; PIKETTY, 2014; SASSEN, 2015). Dada a amplitude da implementação, localização e difusão que estas proposições alcançam, para além das cidades desenvolvidas, considera-se a possibilidade de “tendências subterrâneas”<sup>28</sup> (SASSEN, 2015) presentes na valorização da pureza (BAUMAN, 1998), da estética e na reificação do espaço público urbano (HARVEY, 1996).

No Brasil contemporâneo, o processo de produção de políticas públicas e de programas governamentais setoriais tornou-se mais complexo por envolver diversidade temática associada a atores estatais (pela maior autonomia conferida aos municípios), parcerias público-privadas, e atores não estatais, representados pelo terceiro setor (ARRETCHE, 2003; BICHIR, 2011).

Abro, aqui, um parêntesis para explicar a influência da atuação do terceiro setor sobre o Estado. O terceiro setor, representado pelas Organizações Não Governamentais (ONG) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) patrocinadas, em sua maioria, por agências e fundações multilaterais (Banco Mundial, ONU, BIRD) na figura dos *city-makers*, estabeleceram uma cultura da consultoria e uso de ferramentas como *benchmarkings*<sup>29</sup>, boas práticas, observatórios urbanos que se utilizam de índices e indicadores para diagnosticar potencialidades e qualidades para o planejamento e reorientação da vida urbana (DUNKER, 2015).

Se por um lado isso oferece oportunidade de conhecer quantitativamente uma realidade, por outro lado, abre espaço para que as avaliações sobre a realidade sócio-espacial sejam validadas em termos de índices e valores numéricos onde as questões sociais, no sentido amplo, são deslocadas ou desconsideradas. A conversão do qualitativo em quantitativo, explica Sartori (1981), nos faz perder a necessidade de reconversão da quantidade em qualidade. Os números não significam nada se não estiverem associados a fatos<sup>30</sup>. A homogeneidade dos modos de pensamento identificada na unicidade dos instrumentos de avaliação e de auditorias para a validação das políticas públicas permite identificar uma inflexão na ação governamental. Por exemplo, o êxito do uso do *benchmarking* para analisar e conduzir as políticas públicas mostra como um instrumento que controla e estimula as atividades das filiais das multinacionais passou

---

<sup>28</sup> O conceito de “tendência subterrânea” foi a maneira encontrada por Sassen para questionar categorias familiares e organizar o conhecimento, ao indagar se a verdade dada não oculta dinâmicas subterrâneas maiores que poderiam estar subjacentes a uma verdade superficial apresentada como objetivo de determinada política (SASSEN, 2015).

<sup>29</sup> O termo *benchmarking* consiste no processo de busca das melhores práticas numa determinada indústria e que conduzem ao desempenho superior. É visto como um processo positivo e através do qual uma empresa examina como outra realiza uma função específica a fim de melhorar a forma como realiza a mesma ou uma função semelhante. O processo de benchmarking não se limita à simples identificação das melhores práticas; também contempla, por exemplo, a sua divulgação por intermédio das diversas técnicas de marketing.

<sup>30</sup> O exemplo de Sartori é bastante elucidativo desta questão: “o grau 34 e 44 da escala de um termômetro centígrado não significam nada: são apenas números se não os associarmos ao fato de que acima ou abaixo desses números os seres humanos morrem” (SARTORI, 1981:114).

da esfera empresarial para a governamental (LAVAL e DARDOT, 2015). Essa prática também pode ser percebida na promoção e no desenvolvimento da política setorial de mobilidade urbana brasileira (BRASIL, 2015).

## 1.6 Avaliação *ex ante* das Políticas Públicas

Não existe uma metodologia única de avaliação *ex ante* (*assessment*, na expressão inglesa), mas diversas organizações internacionais como o *International Labour Organization* (ILO); *United Nations Evaluation Group* (UNEG); Agência para o Desenvolvimento e Coesão (ADC); *Department for International Development* (DFID); *U.S. Agency for International Development* (USAID, 2017); a apontam como fundamental na análise da lógica e da coerência das políticas, programas ou projetos, revisando seu desenho de forma a garantir maior efetividade no alcance dos *outcomes* previstos. As metodologias, no geral, apontam para a necessidade de análise dos objetivos, indicadores, linha de base, metas, riscos e monitoramento (ILO, 2011; DFID, 2013; BARROSO, 2014; UNEG, 2016).

O governo brasileiro também lançou um guia prático de avaliação com orientações para o desenho, a implementação e a análise das ações do governo, baseado em boas práticas. O método, bastante simples, está formatado em perguntas e respostas que guiam o gestor na elaboração nos seguintes estágios: (i) diagnóstico do problema; (ii) caracterização da política: objetivos, ações, público-alvo e resultados esperados; (iii) desenho da política; (iv) estratégia de construção de confiabilidade e credibilidade; (v) estratégia de implementação; (vi) estratégias de monitoramento, de avaliação e de controle; (vii) análise de custo-benefício; e (viii) impacto orçamentário e financeiro (BRASIL, 2018).

Essas avaliações, no geral, analisam o custo-benefício das políticas, a viabilidade econômica fundamentada nos princípios da eficiência técnica e econômica, condicionado à eficiência tecnológica, de escala, em indicadores e dados, no monitoramento e na gestão de programas.

As políticas públicas são feitas de escolhas *a priori*, porém a efetividade na consecução dos objetivos depende dos meios disponíveis e pressupõe técnicas adequadas na sua execução, na sua aplicabilidade (SARTORI, 1981). Antes de ser executada, a efetividade da solução proposta para resolver o problema deve ser verificada. Sartori (1981) coloca o problema assim: em que medida as políticas, ou os programas de ação, são projetados para que resultem nos *outcomes* previstos, diante disso, “o que fazer” e “como fazer” tornam-se as perguntas chave.

Colocada de outro modo, a questão para a ciência política é: como assegurar que uma determinada intervenção consiga efetivamente seu objetivo? Sartori (1981) responde a essa pergunta indicando as técnicas de avaliação, que, se aplicadas entre o *start* (situação de partida) e o *goal*, possibilitam eventuais retificações que se fizerem necessárias. Um procedimento de avaliação ideal seria dispor de um grupo experimental e um grupo de controle. O primeiro,

objeto da intervenção e o segundo, como parâmetro de comparação. O acompanhamento desses grupos, usando instrumentos de mensuração válidos e confiáveis, permitiria avaliar os resultados das alterações propostas.

No entanto, se esse método é válido para experimentos nas ciências biológicas, por exemplo, nas ciências políticas não pode ser aplicado por uma questão de escala. As intervenções em pequena escala não são exatamente reproduzíveis, quando aumentamos a escala, não obtemos os mesmos resultados, pois não podemos dizer com certeza que um resultado corresponderia exatamente a uma intervenção realizada. Esta é uma das situações em que o todo é maior que a soma das partes, como afirmou Milton Santos (2014).

Sartori (1981) afirma que a avaliação das políticas públicas deve começar pelo seu desenho, por meio da análise *ex ante*, a fim de confirmar, fundamentalmente, se a política em questão responde às causas do problema delimitado. Nas ciências políticas, examinamos políticas ou programas, que buscam soluções para os problemas que se manifestam na realidade sócio-espacial, segundo o critério pragmático de verdade e do qual emergem as afirmações: (i) verdadeira é a solução que funciona; (ii) exato é o projeto que tem êxito na sua aplicação (SARTORI, 1981).

A avaliação *ex ante*, ao relacionar a teoria com a prática, objetiva entender a aplicabilidade da teoria, explicar como um saber relativo a projetos, uma teoria que serve para ação, está construída e formulada. Entendemos por aplicabilidade de determinado projeto quanto aos resultados previstos, não somente a possibilidade material de executá-lo, mas quanto ao êxito. Isto é, à correspondência entre propósitos e resultados, entre previsão e prova: a aplicação exitosa.

Como regra, para indicar a competência de qualquer proposição que implique um projeto, devemos perguntar se o projeto é aplicável: traduzido na prática funcionaria do modo previsto? Se a resposta for afirmativa trata-se de uma proposição empírica e uma proposição empírica verdadeira (capaz de funcionar). Caso contrário só pode haver duas hipóteses: ou nos enganamos e, portanto, o conhecimento empírico é insuficiente e inadequado para resolver o problema, ou não se trata de uma proposição empírica (SARTORI, 1981).

O conhecimento dos problemas relativos à ação (empíricos) exige o estudo dirigido aos fins da ação, um saber para a aplicação, que estuda os problemas tendo em vista sua solução prática, considerando os meios aptos a atingir os fins visados. Um saber que explica determinando as causas, estabelecendo relações de causa e efeito, envolve o como e o porquê. Nesse caminho, o primeiro passo é a identificação e a formulação precisa do problema em conformidade com o objetivo da intervenção. Definir o problema quer dizer compreendê-lo precisando suas causas e objetivo, além disso, os conceitos devem estar definidos por características relacionadas aos fatos observáveis (empíricos) e mensuráveis em dimensões qualitativas ou quantitativas. A

mensuração de um conceito é feita através de indicadores das principais características que o integram (variáveis) (SARTORI, 1981).

Ao exame dos problemas e dos objetivos pretendidos para sua resolução, Sartori (1981) soma a necessidade do cálculo dos meios. Nas políticas públicas de grande alcance, em escala natural, a ação deve partir do cálculo dos meios sem perder de vista os objetivos. Está colocado, portanto, a indissociável ligação entre meios e fins no curso de cada ação. Não basta querer alcançar os fins, é preciso saber se o fim proposto pode ser alcançado com os meios disponíveis.

Quando falamos em meios nos referimos aos recursos financeiros, técnicos e de execução (os procedimentos e estruturas que regulam o exercício do poder). Identifica-se o uso do poder, por exemplo, quando há maximização do uso de meios para um determinado fim. A escolha de uma ação implicará sempre na redução de meios para outros fins, dada a escassez de recursos. Os meios podem ser suficientes, mas não idôneos ou idôneos, mas não suficientes. A idoneidade dos meios se refere à disponibilidade dos meios de atuação.

Sartori (1981) articula esquematicamente os fatores que dizem respeito ao cálculo dos meios: (i) a constatação da suficiência dos meios; (ii) a verificação de sua idoneidade; (iii) a verificação do efeito sobre outros fins; e (iv) a verificação da hipótese de que os meios possam ultrapassar o objetivo previsto - efeitos secundários. Tais fatores nos auxiliam a compreender que no exame das políticas públicas precisamos levar em conta a escassez dos meios, que seu emprego é alternativo e seu uso pode provocar efeitos imprevistos e até indesejáveis. O exame da política atenta ao cálculo dos meios permite uma ação inteligente. Não se trata de procurar um cálculo exato, mas proporções e congruências entre fins e meios, o que implica a lógica da razoabilidade. Essa lógica está baseada em princípios de identidade e não contradição. Lógico, na sua essência, quer dizer não contraditório e isso requer compreender as relações entre significado, palavra e referente (às coisas representadas e seus significados).

## CAPÍTULO DOIS

### METODOLOGIA DA INVESTIGAÇÃO

#### 2.1 Embasamento teórico

##### 2.1.1 Apresentação dos autores e estrutura lógica

Esta pesquisa, na perspectiva do planejamento urbano e regional, possui um caráter interdisciplinar à geografia urbana, às políticas públicas, ao transporte e à mobilidade, a partir das teorias de fundo de autores selecionados que orientam a direção desta pesquisa. Realiza uma abordagem que busca identificar e estabelecer conexões entre as teorias explicativas do neoliberalismo, do neoconstitucionalismo e da pós-modernidade, nas suas interfaces com as questões urbanas, caracterizando o processo histórico no qual se apresenta a política de mobilidade urbana brasileira.

**Quadro 3** Correspondência entre autores, teorias e temas de investigação

AUTORES	TEORIAS DE FUNDO	CORRESPONDÊNCIA NA INVESTIGAÇÃO
Harvey; Déak; Piketty; Hirschl; Bauman	Neoliberalismo; Pós-modernidade; Neoconstitucionalismo	Análise contextual: Flexibilização; Financeirização urbana; Compressão espaço-tempo; Desigualdade sócio-espacial; Judicialização das políticas públicas
Sartori; Suárez e Llaneza; Bardin	Política; Método lógico; Teoria do problema; Avaliação <i>ex ante</i> ; Análise de conteúdo	Metodologia: Avaliação da Política de Mobilidade Urbana e de Planos de Mobilidade Urbana
Villaça; Déak; Santos; Harvey; Vasconcellos	Produção sócio-espacial; Localização; Mobilidade; Acessibilidade; Transporte	Análise da produção da mobilidade: Estrutura urbana; Fragmentação; Expansão urbana; Infraestrutura; Valor da terra

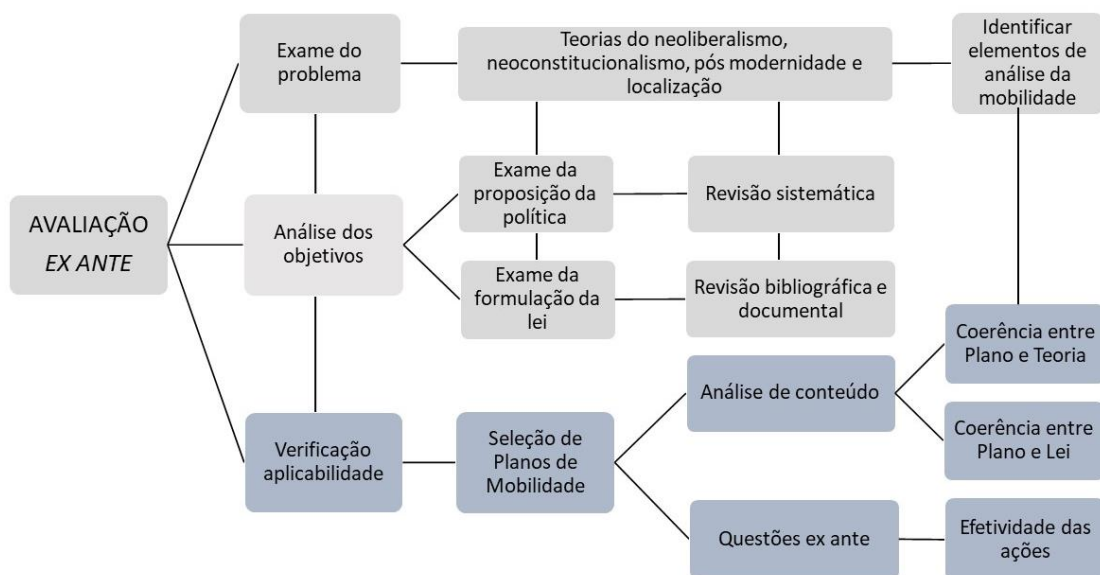
Fonte: Elaborado por Machado (2019)

A fundamentação teórica apresenta as bases para a compreensão do tema estudado e orienta a metodologia que traça os passos que desenvolvem e complementam os estudos teóricos. Metodologicamente, o trabalho segue o método proposto por Sartori (1981) na avaliação *ex ante* da política. Os autores, as teorias de fundo e os temas selecionados são apresentados resumidamente no Quadro 3. A estrutura analítica do trabalho se desdobra a partir da organização dos objetivos específicos (Quadro 1) que imprimem a direção da pesquisa assentada na fundamentação teórica (Quadro 3). A Figura 1 delinea a estrutura lógica da pesquisa.

Desta forma, o presente trabalho realiza:

(i) A avaliação *ex ante* da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei 12.587/2012) ao investigar as causas da efetivação da PNMU a partir das influências internacionais; examinar a evolução histórica das políticas brasileiras de transporte urbano a partir da criação do GEIPOT em 1965, até a criação do Ministério das Cidades; examinar os antecedentes legais que deram origem à PNMU a partir da legislação; e, analisar os objetivos da PNMU;

(ii) A avaliação *ex ante* de Planos de Mobilidade Urbana, examinando a coerência entre os Planos de Mobilidade Urbana e a teoria e entre os PMUs e a PNMU, através da análise de conteúdo; e, a aplicabilidade de PMUs verificando a lógica entre problema-ação-objetivo ao analisar os Planos de Ação dos PMUs.

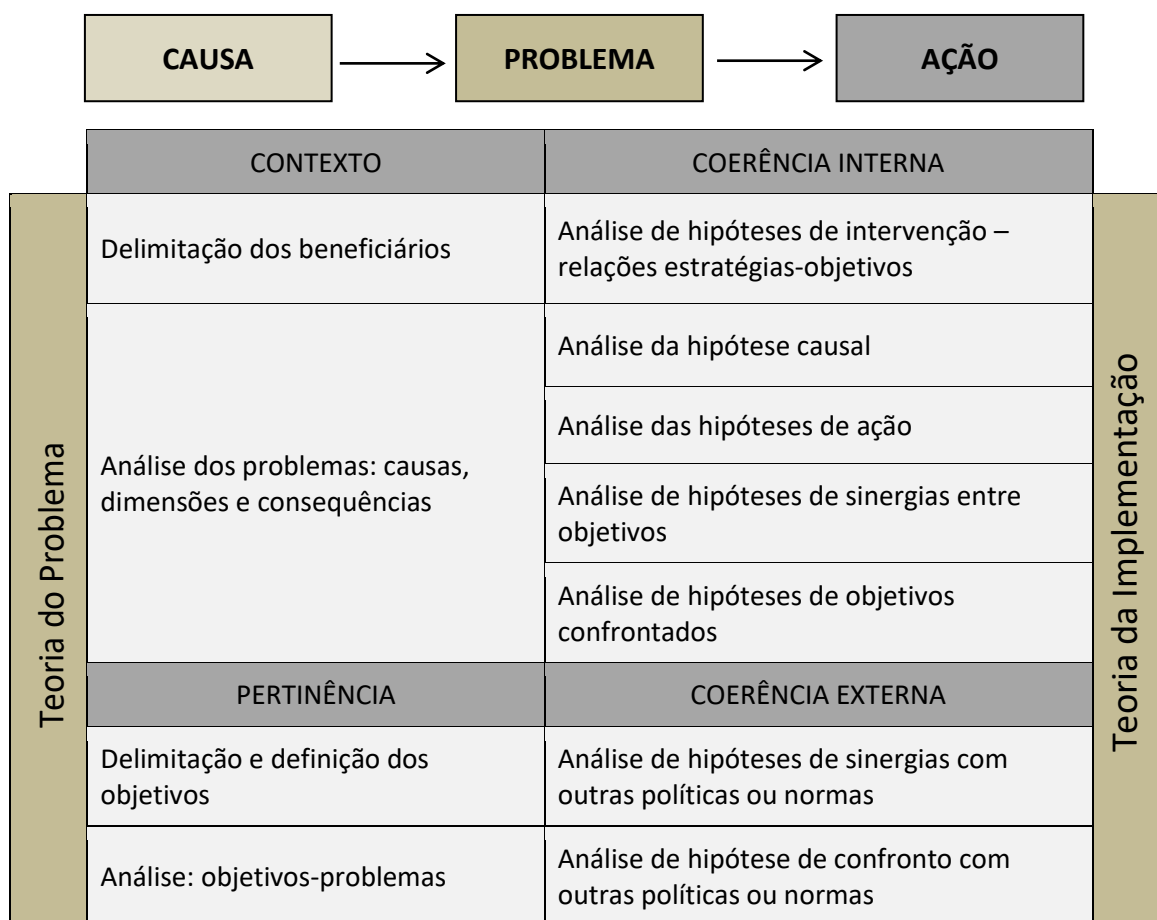


**Fig. 1** Estrutura lógica conceitual da pesquisa

Fonte: Elaborado por Machado (2019)

## 2.1.2 Método Lógico

A avaliação da coerência ou efetividade do desenho da política, proposta nesta investigação, apoia-se no modelo lógico de Sartori (1981) que encontra eco na proposição integral de Suarez e Llaneza (2013) e Rossi e Freeman (1989), autores que defendem a construção de modelos teóricos que expliquem - a priori - como devem funcionar os programas públicos. Esses modelos reúnem, de maneira conceitual, a “Teoria do Problema”, a “Teoria da Implementação” e a “Teoria do Programa”.



**Fig. 2** Modelo conceitual da avaliação

Fonte: Adaptado por Machado (2019) de Suárez e Llaneza (2013)

A análise da política pela Teoria do Problema tem por base o levantamento diagnóstico dos problemas que se quer resolver buscando o entendimento de suas causas. Teoricamente, diagnosticado um problema “A” que é, supostamente, produzido por “B” e “C”, o Estado irá elaborar a política pública “X” para intervir sobre “B” e “C” de forma a tratar o problema “A”. Porém, para o tratamento ser efetivo, o vínculo causal entre “A”, “B” e “C” não pode estar equivocado. Exemplificando, podemos dizer que “o baixo nível educacional leva a situação de



desemprego” (A). Neste caso, para acabar com “A” seria necessário melhorar o nível de escolaridade (B). Contudo, se essa relação não estiver correta, os níveis educacionais podem se elevar sem impactar positivamente sobre as taxas de desemprego (SARTORI, 1981; SUAREZ e LLANEZA, 2013). O esquema conceitual deste modelo é apresentado na Figura 2.

A Teoria de Implementação, por sua vez, permite responder à análise da coerência, interna, trazendo à luz a lógica das relações entre fins e meios, isto é, permite observar se os objetivos propostos se traduzem em ações, medidas e instrumentos concretos para sua implementação, ou pelo contrário, se mostram como um conjunto de intenções. A análise de coerência externa permite observar sobreposições de objetivos ou sinergias entre eles.

A análise do problema sobre o qual a política pretende intervir (causas, dimensões e consequências) parte do conhecimento do contexto e da identificação da população afetada pelo problema. Sob essa lógica, a Teoria do Problema é possível estruturar o contexto da intervenção e evidenciar se determinada ação apresenta, ou não, capacidade para combater as causas que provocam o problema.

Este modelo pode ajudar a prever alguns riscos resultantes da execução das ações, perceptíveis nas hipóteses causais ou de ações derivadas de efeitos não esperados, ou implicitamente esperados de uma intervenção pública, as “tendências subterrâneas” apontadas por Sassen (2015). Estruturado na lógica causal do diagnóstico e das estratégias, permite observar as orientações e capacidades das políticas públicas, mas também suas contradições a respeito das necessidades que se propõe resolver e aos objetivos propostos.

É importante esclarecer que as relações causais nas Ciências Sociais diferem das relações de causa e efeito encontradas nas Ciências Naturais e que explicam diretamente que “C” é a causa de “E” (efeito). Nas Ciências Naturais a causa é condição necessária e suficiente. Nas Ciências Sociais, há uma indeterminação causal refletida na fórmula: Dada a causa “C” não podemos saber antecipadamente se haverá o efeito “E”. A causa é condição necessária, mas não suficiente, pois o homem não reage a eventos, mas a expectativas.

Sartori (1981) elucida esse ponto através da relação de poder entre pessoas, relação que pode ser entendida como um vínculo de causalidade, e assim exemplifica: Se “A” tem poder sobre “B”, quer dizer que “A” é causa do comportamento de “B”. Se “A” não existisse, “B” não faria o que faz; se o faz é porque “A” tem poder sobre ele. Ao perceber que “B” faz muitas coisas que não são ordenadas por “A” pensamos que “B” teria se emancipado da influência de “A”. Contudo, “B” não faz nada que desagrade a “A”; “B” tem uma reação prevista, pois “B” faz antecipadamente, o que pensa que agrada a “A”. Se prevê corretamente e se executa bem, será depois recompensado.

Tal afirmação nos obriga a admitir que a causa pode ser posterior ao efeito. O exame da conduta do homem escapa do modelo physicalista dessa explicação (SARTORI, 1981). Portanto, nas

Ciências Sociais, não há meios de determinar com exatidão as relações causa e efeito, elas são indeterminadas. Isso significa que a causa é condição necessária, mas não suficiente uma vez que uma mesma causa pode levar a muitos e variados efeitos, portanto, trata-se de probabilidades (SARTORI, 1981).

Essa assertiva, que se aplica ao exame das políticas públicas, uma vez que não podemos **afirmar** com certeza que “A” é efeito de “B”, explica e sustenta a apresentação de resultados e análises expressos em termos de probabilidade, como veremos no Capítulo 6.

Ressaltamos que a avaliação *ex ante* não é um modelo exaustivo, mas complementar, pois como explicam Sartori (1981) e Poat et al. (2000), existem outros aprofundamentos de análise como, por exemplo, a análise do monitoramento da política (através de uma base de dados para alimentar os indicadores, da participação da comunidade envolvida, dos custos das ações e do gerenciamento) que também permite reorientar as ações propostas.

### 2.1.3 A necessária definição dos conceitos

Sartori (1981) apresenta a definição dos conceitos, a definição do significado das palavras (seus referentes), como uma premissa metodológica da linguagem científica. A finalidade do conhecimento empírico, o conhecimento aplicável, é descrever, entender em termos de observação, quando descrevemos damos uma explicação do mundo real através de palavras que significam o que representam. A ciência política, como qualquer outra ciência empírica, é também um conhecimento descritivo no qual prevalece o “significado da observação” das palavras, e como um sistema que descreve, condiciona e fundamenta a explicação. A ciência política, como saber operativo, tende a ser um instrumento de intervenção sobre a realidade que aborda, ou seja, estuda os problemas em razão da sua aplicação, segundo o critério pragmático da verdade.

Este saber pensar requer um método e uma lógica, uma metodologia que não se restringe às técnicas de investigação ou ao tratamento de dados, mas na formação de teorias. Para isso, ensina Sartori (1981), precisamos trabalhar na formação dos conceitos, pois sem os conceitos e sem uma ordenação adequada não é possível chegar a uma teoria própria da ciência política como acontece nas ciências econômicas<sup>31</sup>, por exemplo.

O processo cognitivo, estruturado pelos elementos: palavra, significado e referente, nos permite construir a linguagem a partir dos significados que temos em mente, expresso em palavras que

---

<sup>31</sup> Sartori (1981) diz que a economia alcançou um nível científico satisfatório porque ordenou e construiu uma linguagem especial. Utiliza-se de termos como valor, custo, preço, mercado, termos que não são redefinidos a cada momento. O economista não muda de lógica durante sua argumentação. Ele observa os comportamentos econômicos, guiado por um critério identificado e constante: a maximização do lucro, da utilidade, da vantagem econômica. Além disso, os comportamentos econômicos se exprimem em valores monetários, valores quantitativos (Sartori, 1981:49).

denotam os referentes (coisas). A relação entre “significados” e “palavras”, que forma o conhecimento, tem por obstáculo a ambiguidade e o equívoco, barreiras que precisam ser ultrapassadas. A ambiguidade de um conceito se apresenta na relação entre significados e palavras, ou seja, temos poucas palavras com muitos significados diferentes, portanto, reduzir a ambiguidade do vocabulário é uma condição *sine qua non* para o conhecimento.

O caráter vago dos conceitos se dá na relação entre significado e referente (que são as coisas representadas), pela indeterminação e pelo não isolamento de seu referente (falta de limites). Na linguagem da observação e da descrição que pretende “capturar” o referente surge o problema da relação entre significado e referente. Na linguagem lógica, explica Sartori (1981), as palavras assumem um significado preciso na medida em que abandonam o conteúdo genérico, ideológico. Um conceito que possui um referente é um conceito empírico, e aquele que não o possui é chamado de termo teórico (por exemplo: função, equilíbrio, etc.). Os termos teóricos se apoiam em teorizações, definidos pela função que exercem na teoria que os emprega.

Quatro operações definidoras de conceitos são reveladas por Sartori (1981): (i) declarativa, (ii) caracterizante (conotativas), (iii) operacional e (iv) denotativa. Na função declarativa, a ambiguidade do conceito é reduzida ao declarar com qual significado se utiliza certa palavra. Definimos denotativamente quando delimitamos o referente estabelecendo limites, indicando o que faz parte da definição e o que não. A definição operacional indica as operações que nos permitem medir um conceito, neste caso o conceito é reduzido a suas propriedades observáveis, muitas vezes indiretamente, por meio de indicadores.

A definição caracterizante é a mais complexa porque não se trata apenas de enumerar, mas de articular as características predicadas de um conceito. Tomando o conceito de beleza feminina como exemplo, operacionalmente a mulher bonita pode ser definida como a vencedora de um concurso de beleza. A definição declarativa limita-se a afirmar que a mulher bonita é aquela cujo aspecto agrada ao autor. Porém, ao chegar ao significado de belo, e às conotações do conceito, o assunto pode gerar um tratado (de estética), o qual participará, do ponto de vista da definição, do conjunto das propriedades ou características do conceito de beleza (SARTORI, 1981).

A operação mais importante na formação dos conceitos é a separação das características essenciais daquelas que são incertas sem as quais a palavra perde aplicabilidade, patente na expressão “verdadeiro por definição”. “Definir um conceito é dar suas características definitórias ou essenciais, reduzidas ao mínimo necessário” (SARTORI, 1981:55).

Não obstante, é necessário constatar o grau em que determinadas propriedades estão ou não presentes no fenômeno observado, através do tratamento dos conceitos. A formação dos conceitos inclui três tratamentos lógicos: (i) disjuntivo; (ii) contínuo, e (iii) hierárquico. O tratamento disjuntivo (binário) força os casos intermediários a encaixarem-se a uma das duas categorias (sim ou não, é ou não é), esse tratamento permite construir matrizes de correlações.

A lógica do tratamento disjuntivo é a da classificação. A classificação é um tratamento lógico estabelecido por um critério que permite distribuir os dados em classes mutuamente exclusivas e que, por sua vez, são exaustivas (todos os dados devem ser classificáveis). É a lógica das tipologias e taxonomias. A lógica do tratamento contínuo refere-se a uma sintaxe de gradação: as diferenças são de grau, de mais para menos. Os conceitos transformam-se em variáveis, tornando-se mensuráveis. Deixa-se de trabalhar com classificações para lidar com escalas.

O tratamento contínuo não substitui o disjuntivo, podemos escolher trabalhar com um ou outro, mas ambos são necessários para o procedimento que vai da ciência qualitativa (classificatória e tipológica) à ciência quantitativa (que mensura). Sartori adverte que “[...] a pergunta sobre o **que é** deve preceder invariavelmente a pergunta sobre o **quanto é**. Se não, como podemos saber o que estamos medindo?” e completa: “[...] até que os conceitos não estejam formados (do modo previsto), não sabemos de que estamos falando” (SARTORI, 1981:59).

O último tipo de tratamento considerado é a ordenação hierárquica dada pelas classificações segundo gênero, espécie, subespécie, etc. (onde todas as classes inferiores compreendem as propriedades das classes superiores). Uma técnica bastante usada na zoologia e na botânica, por exemplo. Embora essa análise especifique melhor do que qualquer outra técnica, os conceitos se transformam em depósito de dados<sup>32</sup>provocando um desgaste no campo das ciências sociais.

À formação dos conceitos indicada por Sartori (1981), importante na formulação das políticas, segue a contextualização e a associação dos elementos, o que se coaduna com o pensamento de Santos (2014) para quem o conceito só tem significado a partir do conjunto em que está inserido, só é real na medida em que emerge ligado ao contexto histórico fazendo uma crítica ao entendimento do termo “conceito” como significado de uma abstração extraída da observação de fatos particulares. A energia, por exemplo, pode ser conceituada diferentemente mediante as diversas fases históricas de sua produção: animal, vegetal e renovável. Isto é, a cada momento histórico os elementos mudam seu papel e a sua posição no tempo-espço, o que altera seu conceito.

Santos (2014) indica que a causalidade coloca em xeque as relações entre os elementos, ainda que vistos de forma multilateral, como se cada variável possuísse um valor em si. Somente ao incorporar o contexto, que leva em conta o movimento como um todo, é que podemos reconhecer o todo e suas interdependências. É a análise da relação que existe entre as coisas que permite conhecer e definir, portanto, insiste Santos (2014), fatos isolados são abstrações, a materialidade é dada pelas relações que os fatos e as coisas mantêm entre si.

Voltando à importância dos conceitos, Sartori (1981) exemplifica, acertadamente, o problema de usar uma palavra no lugar de outra, deste modo: “quando um médico erra o nome da doença erra a doença; e se o diagnóstico é incorreto, não cura o paciente” (SARTORI, 1981:20). O

---

<sup>32</sup> Sartori não define dados como números, mas como “revelações colocadas dentro de palavras, isto é conceitos expressos por palavras” (SARTORI, 1981:60).

autor alude à afirmação do filósofo Jean Paul Sartre que definiu os três modos possíveis de leitura do mundo: perceptivamente (visual), conceitualmente (por conceitos) ou mediante imagens (imaginativamente). Sartori (1981) afirma que, num sentido lato, sempre conhecemos por meio de imagens, não nomeamos o que não conhecemos, e assim, reformulou a categorização de Sartre desta maneira: (i) imagens percebidas, (ii) imagens concebidas e (iii) imagens fantásticas, leitura que se coaduna com as três dimensões das práticas espaciais teorizadas por Lefebvre (2000): espaço (i) vivido, (ii) percebido e (iii) imaginado, como veremos adiante.

#### 2.1.4 Avaliação *ex ante*

Os processos de avaliação das Políticas Públicas (PP) apresentam os seguintes mecanismos de (i) avaliação *ex ante*; (ii) de processo: monitoramento ou seguimento; e, (iii) avaliação *ex post*<sup>33</sup>: de resultados ou de impacto (SILVA, 2002). O que caracteriza a avaliação *ex ante* é a possibilidade de verificar antecipadamente se as PP respondem a um problema bem delimitado e pertinente, contribuindo, assim, para que as decisões alocativas sejam orientadas por critérios claros e transparentes (BRASIL, 2018). Trata-se de uma avaliação que permite antecipar algumas possibilidades quanto aos resultados da política antes mesmo de sua implementação efetiva.

Compreende-se a avaliação *ex ante* como um instrumento que auxilia na previsão de possíveis consequências da implantação da política, tornando-a mais previsível, mais detalhada, possibilitando ações alternativas para que a política tenha êxito. De acordo com os autores, a coerência do plano ou da intervenção é estabelecida quando as ações propostas estão organizadas de maneira a enfrentar as causas dos problemas (SARTORI, 1981; SUÁREZ e LLANEZA, 2013). Esclarecemos que não há uma metodologia única para essa avaliação e, neste trabalho, nos guiaremos pelo pensamento político de Sartori (1981).

Definimos por *ex ante* a ação de analisar as PPs seguindo um método lógico que fundamentalmente examina a possibilidade de êxito da sua aplicação, partindo do exame das causas do problema que pretende resolver, da coerência do objetivo proposto com o problema, do exame das ações elencadas para materializar o objetivo, e, do cálculo dos meios necessários para alcançar o fim e os meios disponíveis pelo Estado. Os meios referem-se à possibilidade financeira, material (executiva, tecnológica) e de recursos humanos para sua execução. Se a política for bem construída apresentará os indicadores, os meios para mensurá-los e para acompanhar as ações (SARTORI, 1981).

Nas políticas públicas a avaliação *ex ante* analisa a racionalidade e a coerência da intervenção proposta, contrastando-a com a veracidade do diagnóstico que a justifica, examinando a

---

<sup>33</sup> Locução latina que se refere a análises de performance de um fato depois de sua ocorrência.

definição dos objetivos propostos em relação a parâmetros determinados e à realidade do contexto sobre o qual se pretende intervir. A avaliação antevê, portanto, a partir da identificação dos objetivos, o que a política se propõe a alcançar e sua competência para tal, considerando os meios e os possíveis efeitos (SUAREZ e LLANEZA, 2013). O cálculo dos meios e a percepção de possíveis efeitos indesejados da ação são, para Sartori (1981), os dois critérios fundamentais da ação conduzida inteligentemente, ação assim qualificada quando tem seus resultados previstos.

**Quadro 4** Questões estruturais da análise *ex ante*

DOMÍNIO	QUESTÕES DE AVALIAÇÃO
Problema	Qual é o problema que a ação quer resolver? As causas do problema são identificadas? A ação ataca a causa do problema?
Objetivo	Qual é o objetivo da ação? Os objetivos correspondem à resolução do problema? Quais são os <i>outcomes</i> esperados para a população? A população alvo está identificada?
	Quais são as ações a serem implementadas?
Produto	Qual o produto esperado pela implementação das ações?
Metas	Apresenta metas a serem atingidas? São apresentados dados da linha de base ou ponto de partida?
Indicadores	Os indicadores são coerentes com as ações e objetivos propostos?
Custos	Os custos para a implementação das ações estão estimados?
Responsabilidades	Quais os agentes responsáveis pela implementação e acompanhamento das ações?
Estratégia da ação	Avaliação geral da proposta

Fonte: Elaborado por Machado (2019) com base em (ILO, 2011; DFID, 2013; BARROSO, 2014; UNEG, 2016; BRASIL, 2018)

Podemos ter segurança de atender a esses critérios quando confirmamos duas condições: (i) se os meios disponíveis permitem realizar a ação e (ii) se consideramos o que pode acontecer se a ação for realizada ou se nada for feito (SARTORI, 1981). Quando Sartori fala de meios refere-se também aos fins visto que “meios e fins estão ligados inextricavelmente dentro de cada curso de ação” (SARTORI, 1981:107). Tendo como referência os objetivos da avaliação *ex ante* e o seu conteúdo programático, definimos um conjunto de questões que estruturam e conduzem a avaliação, descritas no Quadro 4.

As ações propostas, idealmente, devem corresponder a uma teoria traduzida em prática, uma teoria aplicável. Ou seja, aplicabilidade é a correspondência entre o objetivo e o êxito

alcançado, entre o resultado e a previsão. Portanto, se a aplicação produz resultados não esperados ela não é aplicável para solucionar o problema. O exame da ação *ex ante* permite conhecer a aplicabilidade, o êxito de determinado projeto ao produzir *outcomes*, ou seja, ganhos sociais advindos da política pública (SARTORI, 1981). Os ganhos sociais são identificados como aqueles ganhos que superam a validação quantitativa da ação presente na relação entre o que foi investido (*input*) e o que foi produzido (*output*), sobrepuja o utilitarismo rechaçado por Rawls (NEDEL, 2002).

### 2.1.5 Análise de conteúdo

Em uma primeira aproximação à investigação dos Planos de Mobilidade Urbana utilizamos as técnicas de análise de conteúdo. A análise de conteúdo consiste em um conjunto de instrumentos metodológicos aplicado em estudos qualitativos de documentos, entrevistas, jornais, discursos, relatos ou observações (textos, imagens e vídeos). O objetivo da análise é identificar e reter temas e categorias importantes para a compreensão do que está por trás do discurso, encontrar o escondido, o não aparente, ou seja, o não dito, em qualquer mensagem (BARDIN, 1995; RAIGADA, 2002).

Esta análise é utilizada como instrumento de diagnóstico do problema. Permite realizar inferências específicas, ou interpretações causais, sobre um dado aspecto. De uma maneira geral, a análise de conteúdo corresponde a dois objetivos: (i) ultrapassar as incertezas da leitura realizada através da visão pessoal do pesquisador e torná-la generalizável; (ii) enriquecer a leitura pela descoberta de conteúdos e estruturas que confirmam, ou invalidam, o que se procura demonstrar.

Devido à sua natureza qualitativa, a análise de conteúdo, tem como uma de suas características certa flexibilidade no uso das técnicas (SILVA, 2015; VERDÚ et al., 2015). A escolha da técnica adotada depende da proposta de análise: desmascarar a axiologia subjacente em manuais e planos, medir implicações do político nos discursos, avaliar a importância de normas urbanas, etc. O fator comum destas técnicas é uma hermenêutica controlada baseada na dedução: a inferência<sup>34</sup> (BARDIN, 1995). A autora complementa a definição de análise de conteúdo nas seguintes palavras:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens. (BARDIN, 1995:42)

---

<sup>34</sup> Inferência é a operação lógica pela qual se admite uma proposição em virtude da sua ligação com outras proposições já aceitas como verdadeiras. Inferir é extrair uma consequência (BARDIN, 1995:39)

O interesse da análise não reside na descrição dos conteúdos, mas sim, no que exprimem em relação à teoria. Nesse sentido, a análise de conteúdo é usada com a intenção de identificar, no limite, o cumprimento do que denominamos “Conteúdo Mínimo” previsto no Artigo 24 da PNMU que traz a seguinte redação:

Art. 24. O Plano de Mobilidade Urbana é o instrumento de efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana e deverá contemplar os princípios, os objetivos e as diretrizes desta Lei, bem como: I - os serviços de transporte público coletivo; II - a circulação viária; III - as infraestruturas do sistema de mobilidade urbana; III - as infraestruturas do sistema de mobilidade urbana, incluindo as ciclovias e ciclofaixas; IV - a acessibilidade para pessoas com deficiência e restrição de mobilidade; V - a integração dos modos de transporte público e destes com os privados e os não motorizados; VI - a operação e o disciplinamento do transporte de carga na infraestrutura viária; VII - os polos geradores de viagens; VIII - as áreas de estacionamentos públicos e privados, gratuitos ou onerosos; IX - as áreas e horários de acesso e circulação restrita ou controlada; X - os mecanismos e instrumentos de financiamento do transporte público coletivo e da infraestrutura de mobilidade urbana; e XI - a sistemática de avaliação, revisão e atualização periódica do Plano de Mobilidade Urbana em prazo não superior a 10 (dez) anos. (BRASIL, 2012, Art.24)

Considerando que o Art.24 da Lei 12.587/2012 não especifica que o “Conteúdo Mínimo” seja abordado no Plano de Ação, este pode estar localizado em qualquer etapa de elaboração do PMU, ou seja, no diagnóstico, no prognóstico, e até mesmo no Plano de Ação. Nesse sentido, inferimos que a simples menção desses incisos (do I ao IX) é o suficiente para atendimento da exigência, em razão do PNMU não obrigar que tais elementos estejam contemplados nas proposições. Assim, a técnica mostra-se adequada para a presente pesquisa, pois permite “descobrir” estes elementos obrigatórios no texto e também possibilita realizar a análise da frequência dos termos, a partir da qual é possível inferir a importância de determinado elemento no PMU.

A análise de conteúdo organiza-se em quatro etapas: (i) pré-análise; (ii) exploração do material (codificação); (iii) categorização; e, (iv) tratamento dos resultados a partir da inferência e da interpretação. A pré-análise compreende a organização e sistematização das ideias iniciais e envolve (i) a seleção dos documentos seguindo regras de exaustividade, representatividade, homogeneidade e pertinência; (ii) a formulação do objetivo da avaliação; (iii) a elaboração dos códigos. A delimitação e definição das unidades de codificação variam conforme o material (palavra, frase, minuto).

Selecionados os documentos e definidos os códigos, procede-se à codificação do material o que corresponde à identificação dos segmentos no texto (palavra, frase) o que permitirá realizar a contagem da frequência através de um *software* de análise. É importante esclarecer que o uso



do *software* para a autocodificação dos textos, não exige o pesquisador de confirmar o sentido de cada palavra “contabilizada” na frase ou parágrafo e assim evitar possíveis ambiguidades nos significados das palavras codificadas.

A etapa seguinte à codificação é a categorização. Cada código é agregado em categorias que permitem descrever as características pertinentes do conteúdo, classificando-os (denotação). A categorização traz implícitos critérios lógico-teóricos relacionados aos objetivos da investigação (VERDÚ et al., 2015). A codificação permite a contagem da frequência dos elementos encontrados nos documentos.

A frequência é a medida mais usada nas análises qualitativas por corresponder ao postulado de que a importância de uma unidade de registro aumenta com a frequência de sua aparição, a regularidade quantitativa é o que se considera significativo. A análise pode ser realizada levando em conta a presença bem como a ausência destas unidades de registro (palavras). Na última etapa os resultados brutos são tratados para que se apresentem de forma significativa, validados por operações estatísticas simples (percentuais) ou complexas.

Essa sistemática, sugerida por Bardin (1995) e Verdú et al. (2015), irá apoiar a análise do conteúdo dos PMUs. Utilizamos o *software* Atlas.ti consagrado como ferramenta de auxílio para realizar as etapas de codificação, categorização e tratamento dos resultados nas análises qualitativas. A partir da investigação sobre os resultados da utilização deste *software* em outras situações (RAIGADA, 2002; PENALVA, 2003; CANTERO, 2014; VERDÚ et al., 2015), consideramos seu desempenho satisfatório para os objetivos do presente trabalho.

#### 2.1.5.1 *Software* de análise de conteúdo

O uso de *softwares* facilita a análise de conteúdo de documentos extensos, como o são os Planos de Mobilidade Urbana. O Atlas.ti é um *software* pago, largamente utilizado na realização de análises qualitativas em documentos, imagens, gráficos, áudio e vídeos. O Atlas.ti permite realizar as etapas descritas por Bardin (1995) de codificar, classificar, descobrir frequências, além de oferecer recursos como a autocodificação, relacionar códigos e classificações, quantificar, analisar frequências e exportar os dados (RAIGADA, 2002; VERDÚ et al., 2015). O uso do Atlas.ti foi recomendado pelo pesquisador Karel Martens, professor da *Faculty of Architecture and Town Planning, TechnionIsrael Institute of Technology* (Haifa, Israel) e do *Institute for Management Research da Radboud University* (Nijmegen, Netherlands), autor de *Transport Justice* (MARTENS, 2017).

A guisa de exemplificação elencamos os seguintes trabalhos realizados com o Atlas.ti para a análise de conteúdo: Verdú et al. (2015) nas análises qualitativas de entrevistas; Kolocek (2014) no exame de conteúdo dos discursos globais em relação ao direito de moradia; Verweij et al. (2017) na identificação de padrões de gestão na implantação de infraestruturas de transporte;

Castaño (2016) no exame de mapas cognitivos para identificar dilemas que atores enfrentam no processo de decisão em projetos multifuncionais; Harrison et al. (2015) na análise de entrevistas interessado em identificar padrões de qualidade no aeroporto de Brisbane; Mutuku (2017) na análise de entrevistas com o objetivo de identificar como os governos locais se apropriaram do sistema nacional de suporte ao planejamento em Ruanda, África.

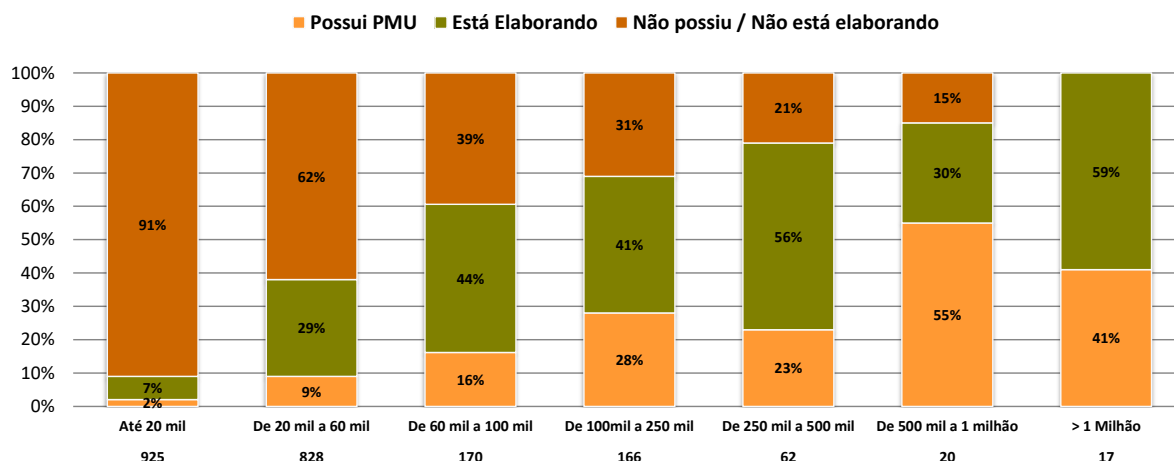
## 2.2 Suporte empírico

### 2.2.1 Obtenção dos Planos de Mobilidade Urbana

A base empírica desta pesquisa apoia-se nas informações fornecidas pelo Ministério das Cidades (MCidades). Segundo o MCidades 60% dos 5.570 municípios se enquadram nos critérios elencados pela Lei 12.587/2012 para elaborar o PMU. Para inteirar-se sobre os municípios que elaboraram, não elaboraram ou estavam em processo de elaboração do PMU, em janeiro de 2016, a Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana (SEMOB) realizou um levantamento entre os 3.342 municípios que apresentavam ao menos um dos seguintes critérios:

- População maior que 20 mil habitantes (segundo estimativa para 2014 do IBGE);
- Integrantes de Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico;
- Localização em áreas de interesse turístico (segundo Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros - Munic 2012 – do IBGE);
- Localização em áreas de impacto ambiental (segundo Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros - Munic 2012 – do IBGE);
- Participação em alguma capacitação presencial da Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana desde 2013 e do levantamento realizado em 2016.

Do universo de 3.342 municípios, 2.089 responderam ao levantamento e, destes, 193 (9% dos respondentes) declararam possuir o Plano de Mobilidade Urbana. O gráfico da Figura 3 apresenta o percentual de municípios, distribuídos por faixa de população, de acordo com sua situação em relação ao PMU (possui, está elaborando, não possui nem está elaborando). Cabe apontar que o município apenas tem a obrigação de apresentar o PMU ao MCidades ao requisitar recursos para novos projetos de mobilidade urbana (BRASIL, 2016).



**Fig. 3** Percentuais dos municípios, por faixa de população, de acordo com sua situação em relação ao Plano de Mobilidade Urbana. Fonte: Brasil (2016)

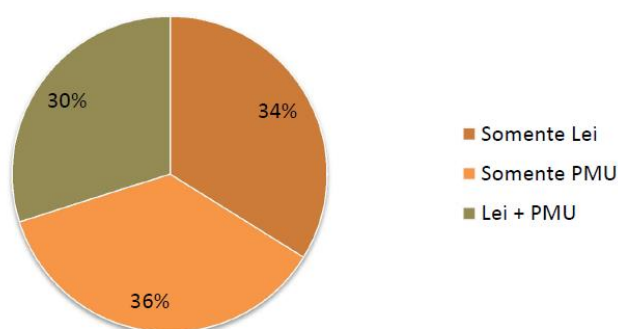
A partir da base quantitativa, restava saber quais eram os municípios que elaboraram o PMU. Essa informação foi solicitada ao MCidades e à SEMOB, por telefone e correspondência eletrônica, em várias ocasiões. Somente em outubro de 2016, por meio da Lei de Acesso à Informação, o MCidades solicitou que: “a Secretaria de Mobilidade Urbana, vinculada ao MCidades, divulgue o nome das cidades que entregaram o Plano de Mobilidade Urbana” (Apenso 1). Deste modo, a SEMOB disponibilizou uma planilha *Excel* com 2.067 linhas (cada linha correspondendo a um município) e 5 colunas assim denominadas: “Unidade federativa”, “Município”, “Possui PMU”, “Aprovado em Lei municipal”, “Elaborando PMU”. Nessa planilha, 171 linhas (municípios) correspondiam a um “Sim” na coluna “possui PMU”. Aqui aparece uma discordância entre o número de Municípios que entregaram os PMUS. Os dados da planilha da SEMOB contabilizaram 171 municípios com PMU, contrariando os resultados do levantamento realizado pela SEMOB em 2006, que quantificou em 193 os Municípios que elaboraram o PMU (BRASIL, 2016).

Seguindo a planilha da SEMOB, dos 171 municípios, apenas 93 PMUs foram aprovados por legislação específica. Assim, iniciamos uma busca virtual nos sítios eletrônicos destas 93 Prefeituras Municipais para obter o PMU e a lei que o aprovou. Àqueles municípios que não disponibilizaram o PMU em seu *site*, a busca deu-se da seguinte maneira: (i) envio de e-mail com ofício do Programa de Pós-Graduação (PROPUR) solicitando o envio do PMU (Apenso 2); (ii) solicitação através de recurso ao Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC); e, (iii) informações da organização “De Olhos nos Planos” que monitora a produção de PMUs das cidades brasileiras. Do início da pesquisa, em 2014, até abril de 2018, encontramos 204<sup>35</sup> municípios com PMUs e/ou lei específica que assim classificamos: (i) 69 (34%) somente com a Lei de Mobilidade Urbana, 74 (36%) somente com PMU e 61 (30%) municípios com Lei e PMU.

<sup>35</sup> O Apenso 3 traz a relação desses 204 municípios que elaboraram PMU e/ou Lei.

Observa-se no gráfico da Figura 4 que há um equilíbrio entre os 204 municípios em relação à elaboração do PMU e/ou Lei. A menor incidência (30%) é de municípios que elaboraram e aprovaram o PMU em legislação municipal, um dos três critérios aplicados para a seleção da amostra. Estes 30% ou 61 PMUs constitui o conjunto da pré-análise, pois ainda serão verificados outros dois critérios para compor a amostra de PMUs:

- (1) Elaboração posterior à Lei 12.587/2012;
- (2) Conclusão das etapas de elaboração: (i) diagnóstico; (ii) prognóstico; (iii) plano de ação; (iv) meios de financiamento e monitoramento.



**Fig. 4** Percentuais dos 204 municípios de acordo com sua situação em relação à Lei e ao Plano de Mobilidade Urbana. Fonte: Elaborado por Machado (2019)

Os PMUs, adequados a esses três critérios de seleção, foram analisados em três momentos:

- (1) Análise do conteúdo dos PMUs através da codificação dos termos de observação da mobilidade identificados na teoria (relação teoria-prática);
- (2) Análise do conteúdo mínimo solicitado pela Lei 12.587/2012;
- (3) Aplicação das questões *ex ante* a fim de verificar a coerência entre problema-objetivo-ação, ou seja, verificar a aplicabilidade das ações propostas (relação prática-teoria).

Saber o como e o porquê das coisas inicia por sua explicação, desta forma, a avaliação *ex ante* da PNMU parte da identificação e formulação do problema, ou seja, por sua compreensão, o que desenvolvemos no Capítulo Três.

## 2ª PARTE

---

## ANÁLISES

## CAPÍTULO TRÊS

---

### EXAME DO PROBLEMA: A PRODUÇÃO DA MOBILIDADE

O planeta é cada vez mais urbano. Mais da metade da população mundial reside em cidades. Na América Latina esse percentual chega aos 80% (UN, 2014). As pessoas vivem em cidades extensas, espalhadas, enfrentando problemas de toda ordem. A provisão de trabalho, habitação, saúde, segurança, educação e transporte, direitos sociais instituídos pela Constituição Federal de 1988, desafiam o Estado que deve responder apresentando políticas públicas. Soluções relativas à mobilidade e ao transporte se impõem em decorrência de deslocamentos diários de populações de baixa/média/alta rendas cada vez mais longos e morosos. Não se trata apenas de *commuters*<sup>36</sup>, mas de pessoas que querem vivenciar, explorar e aprofundar as práticas sociais na cidade (BUCHANAN, 1973; CERVERO, 2009; VASCONCELLOS, 2014; BALBIM, 2016). Os automóveis possibilitaram essa experiência, mas modificaram profundamente o tecido urbano e as relações. Sem os automóveis, afirma Milton Santos (1999), as cidades não seriam o que elas são fragmentadas e segregadas, alienando a maior parte de seus habitantes. Alienação que Giddens (2000), associa à sociedade de risco, ao desenvolvimento tecnológico, da informação, comunicação e transportes, que acelerou o ritmo das mudanças e a sensação de falta de controle sobre a vida privada.

Os avanços tecnológicos e os novos hábitos possibilitados pela internet (tele-trabalho, *home working*, *home banking*, compras online, redes sociais e tudo o que oferece o mundo virtual) não alteraram o número de deslocamentos, ao menos no âmbito dos países da União Europeia, de acordo com o *European Parliament* (EP, 2016). No entanto, o desenvolvimento técnico e logístico do transporte mudou significativamente a velocidade e a trajetória dos deslocamentos,

---

<sup>36</sup> *Commuter* é aquela pessoa que se desloca diariamente para as áreas centrais por motivo de trabalho ou negócios (BUCHANAN, 1973).

acelerando a compressão do espaço-tempo (HARVEY, 2014) e permitiu a fluidez, a flexibilização e a dissolução das fronteiras. Características e atributos da pós-modernidade teorizados por Bauman (1998).

Para Ascher (2010), o crescimento das cidades está correlacionado com o histórico desenvolvimento das técnicas de armazenamento dos bens necessários para abastecer as populações e das técnicas de transporte de pessoas e de informações, técnicas estas que compõem o “sistema de mobilidade” (ASCHER, 2010), e que envolvem outras complexidades. Ao analisar o pensamento de Harvey (1980), Litman, (2007), Vasconcellos (2001), esta pesquisa define mobilidade como os deslocamentos cotidianos realizados pelas pessoas para alcançar oportunidades de trabalho, equipamentos e serviços, e que uma mudança nos padrões de mobilidade e de acessibilidade está condicionada à mobilidade social (KAUFMANN et al., 2008; BALBIM, 2016; DÉAK, 2001, 2016).

Lefebvre (2000) afirmou que o espaço não existe em si mesmo, ele é produzido e está conectado à realidade social. Tempo e espaço, apontou, são aspectos integrais da prática social, os fatores da evolução social, ou seja, são ambos, resultado e pré-condição da produção da sociedade. O espaço representa a simultaneidade, a ordem sincrônica<sup>37</sup> da realidade social, e o tempo denota a ordem diacrônica<sup>38</sup>, o processo histórico da produção social. O autor entende o espaço como uma intrincada rede de relações que é produzida e reproduzida continuamente (SCHMID, 2008). Seu objeto da análise é o processo ativo de produção que acontece no tempo em três dimensões ou processos dialeticamente interconectados: as práticas espaciais, as representações do espaço e os espaços de representação; designados como espaço (i) vivido; (ii) percebido; e (iii) imaginado.

#### Quadro 5 Elementos das Práticas Espaciais Materiais

ACESSIBILIDADE E DISTANCIAMENTO	APROPRIAÇÃO E USO DO ESPAÇO	DOMÍNIO E CONTROLE DO ESPAÇO	PRODUÇÃO DO ESPAÇO
Fluxos de mercadorias, capital e pessoas; sistemas de transporte e comunicação; hierarquias urbanas e de mercado; localização	Usos do solo e ambiente construído; espaços públicos	Propriedade privada; divisões estatais e administrativas; comunidades e bairros exclusivos; segregação; zoneamento	Produção de infraestruturas físicas de transporte e comunicações; ambiente construído

Fonte: Adaptado por Machado (2019) a partir de Harvey (2014)

<sup>37</sup> A ordem sincrônica refere-se aquilo que acontece ao mesmo tempo que outra coisa, podendo, ou não, ter relação entre si, simultâneo.

<sup>38</sup> A ordem diacrônica refere-se à reunião de fatos, de acordo com a sua evolução no tempo.

Harvey (2014) aponta que a história das mudanças sociais está capturada em parte pela história das concepções de espaço e tempo e também pelos usos ideológicos que exercem essas concepções. As práticas materiais das quais surgem os conceitos do espaço e do tempo - de que há um tempo certo e um lugar certo para tudo - são tão diversas quanto o conjunto de experiências individuais e coletivas. Essas práticas, afirma Harvey (2014), estão intimamente implicadas nos processos de reprodução e transformação das relações sociais. À tríade proposta por Lefebvre (2000), Harvey (2014) acrescenta outros quatro aspectos em uma tentativa de apreender a complexidade das práticas espaciais: (i) acessibilidade; (ii) apropriação do espaço; (iii) domínio e controle; e (iv) produção do espaço (Quadro 5).

A compreensão dos elementos das "Práticas Espaciais Materiais", extraída de concepções mais convencionais, é assim declarada por Harvey (2014):

(i) Acessibilidade e distanciamento: fazem referência ao papel da "fricção da distância" nas interações humanas, vinculados à localização e ao valor do solo urbano. Superar as distâncias impõe custos a todo o sistema de produção e reprodução.

(ii) A apropriação do espaço refere-se à forma como o espaço urbano é ocupado pelos objetos (casas, ruas, terminais de transporte, indústrias), atividades (uso do solo), modos e meios de transporte, indivíduos e grupos sociais;

(iii) O domínio do espaço reflete o modo como indivíduos, grupos ou governos dominam a organização e a produção do espaço mediante recursos legais ou extralegis, à maneira como exercem o controle sobre as distâncias ou como o espaço é apropriado;

(iv) A produção do espaço compreende a organização do uso solo, a produção da infraestrutura e dos meios e modos de transporte e comunicação (HARVEY, 2014).

O que Harvey (2014) explica é que, nas economias monetárias no geral e na sociedade capitalista em particular, o domínio simultâneo do tempo e do espaço é um elemento do poder. O Quadro 5 aponta para os elementos que mudaram a compreensão das relações sociais no tempo e no espaço as distâncias, a acessibilidade, os modos de transporte, a organização do espaço, segundo o autor, são experienciados diferentemente no espaço e no tempo, e essas experiências são diferentes para os diferentes grupos e pessoas. As peculiaridades desses elementos que estruturam o espaço, reflete Marques (2016), são determinantes para os capitais que tem seus processos de acumulação e lucratividade oriundos diretamente da produção da cidade. Tais capitais são representados pelas empresas do ramo de transporte e serviços urbanos; construção civil e incorporadoras imobiliárias; e, empresas de apoio à governança e à execução das políticas públicas. Desta forma, reflete o autor, "As relações e interações entre, de um lado, esses capitais, suas atividades e estratégias de valorização e, de outro, o espaço urbano e o Estado são fundamentais para a compreensão das economias políticas do urbano" (MARQUES, 2016:17) e correspondem, portanto, à produção do espaço.



### 3.1 Agentes da produção do espaço urbano

A aproximação à problemática da mobilidade urbana que queremos analisar parte dos conceitos e definições teorizados por Déak (2016), Harvey (2014), Santos (2014) e Vasconcellos (2001) de que a mobilidade só pode ser compreendida quando relacionada ao uso do solo e às localizações. Cada lugar tem a cada momento um papel próprio no processo produtivo (produção, circulação, distribuição e consumo) segundo o lugar em que se encontra (localização). Cada estágio do processo de produção é diferentemente afetado pelos demais (circulação, distribuição e consumo) o que reflete e justifica as mudanças nas localizações dos estabelecimentos produtivos e reprodutivos (SANTOS, 2014).

Segundo o pensamento de Harvey (2012), as cidades surgem da concentração social e geográfica de excedentes, extraídos de algum lugar e de alguém e que precisam, necessariamente, ser movimentados. O motor dessa dinâmica é o capital. O fluxo do capital caracteriza-se por um movimento permanente, em um processo de urbanização crescente, de territorialização e desterritorialização, que objetiva superar as barreiras à sua própria acumulação:

As inovações definem novas carências e necessidades, reduzem o tempo de retorno do capital e diminuem a fricção da distância, que limita a extensão geográfica no interior da qual os capitalistas podem procurar por fornecimento ampliado de trabalho, matéria prima etc. (HARVEY, 2012:74)

Seguindo essa lógica, podemos dizer que é o capital que determina a velocidade e a distribuição de pessoas e mercadorias através do sistema de mobilidade que é constituído, além da infraestrutura e dos meios de transporte, pelo custo do tempo, pela localização e pelo deslocamento em si (Villaça, 2001). As localizações, observa Déak (2016), resultam da produção capitalista do espaço e determinam o preço do solo, instrumento fundamental na organização espacial das aglomerações urbanas e, deste modo, o solo urbano interessa enquanto localização e enquanto acessibilidade àquilo que a cidade oferece. Essas reflexões de Déak (2016) corroboram o pensamento de Villaça (2001) para quem a acessibilidade é essencial na produção de localizações, pois uma terra jamais poderá ser considerada urbana se não for acessível, e declara, assim, a acessibilidade como o valor de uso mais importante no solo urbano.

No exame do espaço urbano devemos considerar sua totalidade, mas a prática exige uma fragmentação para a análise de seus elementos constitutivos (SANTOS, 2014). Um elemento é considerado a base de toda dedução, a unidade de um sistema do qual partimos para a compreensão das coisas em determinando momento, levando em consideração as mudanças históricas. O estudo das interações entre os diversos elementos do espaço é fundamental para a análise, pois recupera a totalidade sócio-espacial, das práticas espaciais apontadas por Harvey (2014).

Milton Santos (2014) elenca como elementos constitutivos do espaço os homens, as empresas, as instituições, o ambiente e as infraestruturas (Quadro 6). Esses elementos estão relacionados, são interdependentes, intercambiáveis e redutíveis uns aos outros e estão submetidos a variações quantitativas e qualitativas e, portanto, são considerados como variáveis.

**Quadro 6** Elementos do espaço em Milton Santos

HOMENS	EMPRESAS	INSTITUIÇÕES	AMBIENTE	INFRAESTRUTURA
Sociedade Classe social Idade Escolaridade	Mercado Coletivas Individuais Transporte	Estado Municípios Institutos Leis	Bairro Cidade Região Campo	Vias Terminais Ferrovias Ciclovias

Fonte: Adaptado por Machado (2019) a partir de Santos (2014)

O pensamento de Santos (2014) corrobora o de Sartori (1981) quando afirma que a evolução da técnica e do capital não se apresenta de maneira homogênea para todas as variáveis nas diversas escalas e localizações: “cada lugar é uma combinação de técnicas qualitativamente diferentes, individualmente dotadas de um tempo específico - daí as diferenças entre lugares” (SANTOS, 2014:24). Na análise da cidade, os elementos constitutivos do espaço devem ser considerados nas suas relações uns com os outros, pois, como foi exposto, a análise isolada, descontextualizada, não passa de abstração.

### 3.1.1 Localização, acessibilidade e proximidade

O Estado tem papel fundamental na produção do espaço ao disponibilizar as infraestruturas necessárias para a produção, reprodução e circulação capitalista (HARVEY, 2005). Os produtos espaciais tais como as edificações, as vias, as infraestruturas, os equipamentos públicos, são providos de valor, pois configuram o tempo de trabalho que foi concretizado no espaço, o agrupamento destes valores no espaço irá produzir outra noção de valor, especial à urbanização, o valor da localização. Os elementos viários apresentam-se como importantes vetores no processo de estruturação urbana, uma vez que são geradores de acessibilidade, valorização imobiliária e também da qualidade da localização (SUGAI, 2002).

Sendo o mercado quem regula a economia capitalista (a organização espacial da produção e reprodução), é ele que comanda, por definição, o preço da localização. A localização da estrutura física edificada sobre o solo implica um valor de uso para toda atividade de produção ou reprodução, uma vez que ela é uma condição necessária para o desempenho de qualquer atividade. A produção de uma nova infraestrutura, por exemplo, muda o valor relativo do solo dentro da área onde se situa, e essa mudança não é homogênea para todos. Esse processo é explicado por Villaça (2001):

A localização apresenta-se como um valor de uso da terra – dos lotes, das ruas, das praças, das praias – valor que, no mercado, se traduz em preço da terra. [...] o adquirente [de espaço] é detentor de uma distância, aquela que interliga sua habitação a lugares, os centros de comércio, de trabalho, de lazer, de cultura, de decisão. [...] cada terreno particular permite maior ou menor valorização pelo acesso que sua localização propicia aos efeitos úteis de aglomeração. [...] a terra urbana só interessa enquanto “terra-localização”. (VILLAÇA, 2001:72-74)

E que Déak (2016) descreve nas seguintes palavras:

As propriedades distintivas de diferentes localizações individuais derivam de suas respectivas posições no espaço urbano. Espaço urbano é a totalidade de localizações interligadas por uma infraestrutura – vias, redes, serviços, etc. – construída e mantida pelo trabalho social, que atende aos requisitos da economia e que torna a localização “útil” (isto é, dotada de valor de uso). (DÉAK, 2016:53)

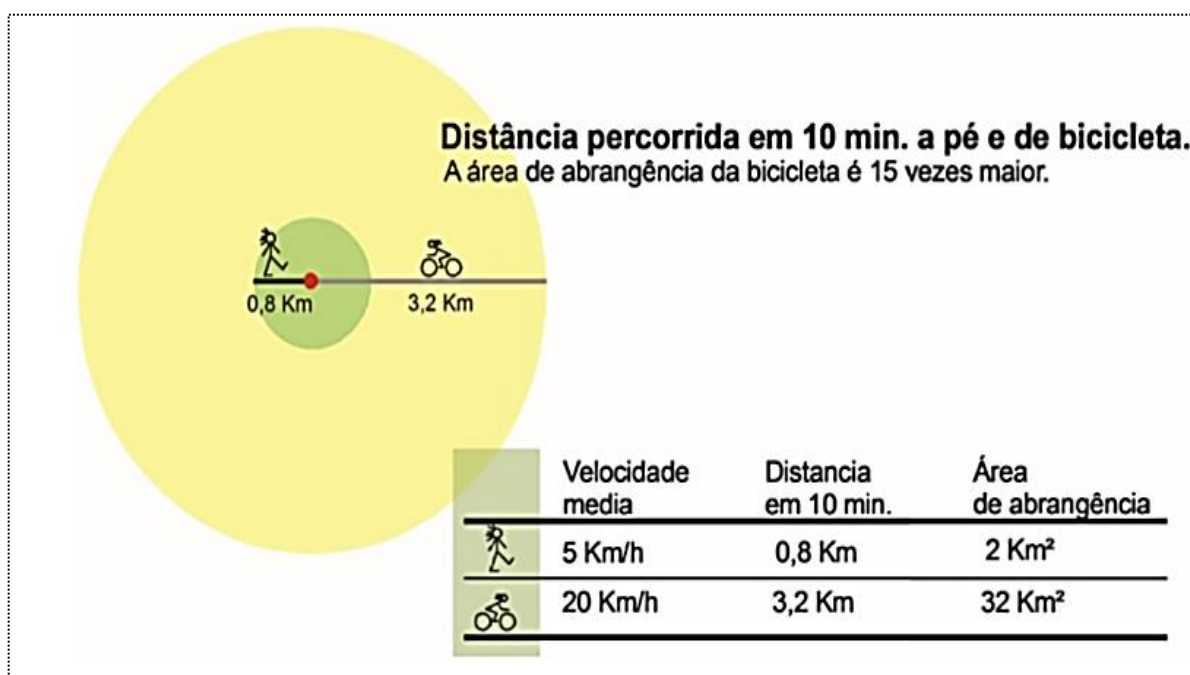
Essas explicações corroboram Gottdiener (1993) que afirma serem as valorizações de determinadas áreas da cidade, em geral as áreas centrais, não definidas apenas por um processo especulativo dado pelo acúmulo de trabalho social em seu entorno, traduzido em infraestruturas de mobilidade e acessibilidade, mas induzida e induzindo a convergência de investimentos públicos e privados para estas áreas.

Existe um pagamento pela localização por três razões: porque localização é um valor de uso; porque é comercializada enquanto mercadoria, dotado de valor de troca e porque é única. O preço da localização integra o preço da produção de mercadoria junto com o pagamento pelas demais condições de produção: trabalho e meios de produção. Assim, terra (solo) comanda um preço porque é um suporte para a localização. Portanto, a localização e a acessibilidade nela contida formam o valor do solo e, por isso, constituem elementos chave para a análise do espaço urbano por ditar a produção e a necessidade de mobilidade e transporte (DÉAK, 2016).

Historicamente, a moradia ofertada pela indústria estava localizada próxima ao local de trabalho, possibilitando caminhar ou ir de bicicleta e dispensava o uso de modos de transporte pagos. A provisão da moradia foi sendo transferida do empregador para o trabalhador e para o Estado, à medida que deixou de interessar ao mercado, em localizações cada vez mais afastadas das áreas de produção. Considerando a separação física entre os locais de moradia, de trabalho e de realização de atividades necessárias à reprodução, podemos afirmar que a circulação é um elemento essencial da produção e reprodução do trabalho. O que nos permite concordar com a afirmação de Vasconcellos (2001) de que a mobilização da força de trabalho (transporte) está imersa em uma contradição básica, própria do sistema capitalista, pois é permanentemente prejudicada pela lógica de ocupação que promove a segregação sócio-espacial. A segregação

espacial, maior expressão da desigualdade econômica, materializa-se nas diferenças existentes entre o espaço urbano dos mais ricos e o dos mais pobres (VILLAÇA, 2012).

As práticas sociais urbanas afetam e são afetadas pelo e no espaço. Para que essas relações aconteçam, dois aspectos são fundamentais: acessibilidade e proximidade. Vejamos o significado da “acessibilidade” e da “proximidade” no sistema urbano. A proximidade está associada às externalidades, que podem ser positivas ou negativas. Por exemplo: a circunstância de uma residência localizar-se próxima de uma fonte de barulho ou de um ambiente decadente tende a gerar custos (segurança, proteção acústica), que funcionam como uma externalidade negativa. A proximidade é positiva quando está associada a oportunidades de emprego, equipamentos ou serviços, a proximidade a uma estação de metrô, por exemplo, está associada a efeitos redistributivos de renda (HARVEY, 1980).



**Fig. 5** Relação espaço-tempo percorrido em 10 minutos a pé e em bicicleta por uma pessoa saudável. Fonte: EC, 2000

A acessibilidade, por outro lado, é definida pela facilidade em chegar ao local de emprego, equipamentos ou serviços e tem seu valor definido pelo valor do tempo e pelo custo de superar a distância (LITMAN, 2007). Mas a acessibilidade também pode ser pensada em relação ao espaço e não somente ao movimento. Por exemplo, uma localização acessível internamente oferece, em um determinado raio de caminhabilidade e/ou ciclabilidade, escolas, supermercados, postos de saúde, pequenos comércios, bem como linhas de ônibus, ciclovias e calçadas. Essa proximidade que confere ao espaço o atributo de “ser acessível” (também

identificado como “urbanidade”) deve ser buscada no planejamento urbano e da mobilidade urbana através do aumento das conexões locais que proporcionam maior proximidade entre equipamentos e serviços da moradia, valorizando o tempo (um recurso insubstituível e finito) e a economia no orçamento das famílias (PRINZ, 1980; PICCININI, 2007; CASTELLO, 2008; GOBBATO, 2016).

A investigação sobre a influência do arranjo espacial nas práticas sociais remonta ao início do século XX quando o sociólogo e planejador americano Clarence Perry desenvolveu a teoria da Unidade de Vizinhança (CASTELLO, 2008). Perry definiu seis princípios para organizar uma UV os quais estão relacionados à localização relativa dos equipamentos complementares, à distribuição espacial e à hierarquização do sistema viário. Definia a dimensão da UV pela densidade residencial baseada no número de crianças em idade escolar e na distância máxima percorrida até a escola.

A Figura 5 exhibe as relações tempo/distância percorrida em 10 minutos a pé e em bicicleta por uma pessoa saudável. A partir de Perry, outros autores definiram padrões relacionando distâncias máximas de deslocamento espacial das pessoas aos equipamentos e serviços como instrumento de planejamento, apresentados no Quadro 7, que são definidos por raios de abrangência em função da distância máxima a ser percorrida a pé ou por bicicleta. Os tipos de equipamentos e serviços coletivos são distribuídos em função da população atendida nas diferentes escalas de planejamento do território urbano (UV, Bairro e Cidade).

O Quadro 7 relaciona equipamentos comunitários ou de consumo coletivo agrupados nas escalas territoriais segundo a probabilidade de localização em função da área de abrangência e do modo de deslocamento. Estes parâmetros urbanos de localização de serviços e equipamentos foram estabelecidos pelos autores através de estudos dos padrões de deslocamento das pessoas considerando os modos a pé e bicicleta e das densidades. O transporte motorizado, seja ele público ou privado, aliado à crescente produção do espaço urbano, formal e informal, provocou efeitos profundos nos padrões de urbanidade observados pelo aumento dos raios de abrangência na distribuição de equipamentos e serviços (LITMAN, 2008; VASCONCELLOS, 2001, 2009; PICCININI, 2007). São esses padrões de urbanidade que qualificam o espaço e facilitam a vida cotidiana, um privilégio das classes sociais que podem pagar por essas localizações uma vez que o valor do solo é derivado da localização associado à acessibilidade aos equipamentos, serviços e empregos (PICCININI, 2007; DÉAK, 2016).

**Quadro 7** Padrões de urbanidade. Distâncias máximas da localização de equipamentos e serviços

	Tempo (minutos)		Equipamentos e serviços	Distâncias máximas					
	Caminhada	Bicicleta		Prinz (1986)	Santos (1988)	Pitts (2004)	Castello (2008)	LABCidade (2014)	EmbarqBR (2015)
Unidade de Vizinhança			Creche	600m	400m		400m	1.000m	
até 400m	até 10m	até 3m	Pré-escola	600m	400m	500m	400m	1.000m	1.000m
Uso cotidiano			E.E.Fundamental	600m	400m	500m	400m	1.400m	1.000m
bicicleta			Praça	600m	400m	400m	800m	1.000m	600m
			Parada de ônibus	400m		300m		1.000m	500m
			Comércio local	600m		500m	800m	1.000m	600m
Bairro			E.E.Médio	1.000m	800m	1.000m	800m	1.400m	2.500m
400m - 800m	até 30m	até 10m	Posto de saúde	600m	800m		800m	1.400m	
Uso eventual			Centros de saúde	1.000m	800m	800m		1.400m	
bicicleta			Parque (de bairro)	1.000m		2.500m		3.500m	1.000m
			Supermercado		800m			1.400m	600m
			Centro esportivo	600m	800m	1.000m	800m	1.400m	1.200m
			Estação de metrô	1.000m					1.000m
Cidade			Hospital			5.000m		3.500m	
mais de 1.200m			Centro cultural	1.500m		2.500m		3.500m	
Uso esporádico			Universidade					3.500m	
Deslocamento por transporte coletivo ou individual			Local de trabalho	1.500m					7.000m

Fonte: Elaborado por Machado (2019) a partir de Prinz (1980), Santos (1988), Pitts (2004), Castello (2008), LABCidade (2014), Embarq (2015a), Gobbato (2016)

Entende-se que é a população quem paga o ônus (como tempo e custo<sup>39</sup>) dos deslocamentos gerados pela reorganização na localização, na distribuição das atividades e na forma própria da dinâmica dessa organização capitalista (VILLAÇA, 2001). O desencontro entre a localização das atividades em relação ao local de moradia impõe diferentes custos para a acessibilidade, os quais serão mais importantes no orçamento e no tempo dos mais pobres. Isso pode ser visto nas palavras de Harvey:

A intersecção do domínio sobre o tempo, o espaço e o dinheiro forma um nexo do poder social. A troca de mercadorias materiais envolve a mudança de localização e o movimento espacial [...] vencer essas barreiras espaciais custa tempo e dinheiro [...] O tempo de produção, associado com o tempo de circulação da troca forma o conceito do tempo de giro do capital [...] quanto mais rápida a recuperação do capital, maior o lucro obtido. As definições de “organização espacial eficiente” e de “tempo de giro socialmente necessário” são formas fundamentais que servem de medida à busca do lucro [...] O efeito geral é, colocar no centro da modernidade capitalista a aceleração do ritmo dos processos econômicos e, em consequência, da vida social. É o domínio do tempo de trabalho dos outros que dá aos capitalistas o poder inicial de se apropriar dos lucros. A economia resume-se, em última instância, à economia de tempo. (HARVEY, 2014: 209-210)

Se o mercado exigiu o aumento na velocidade dos deslocamentos e das trocas, apoiado e apoiando o desenvolvimento tecnológico e a oferta de novos meios de transporte, a necessidade de deslocamento da população apresenta outra lógica: ela é obrigada, compulsória. Como se explica a seguir.

**Tabela 1** Variação do tempo de deslocamento e percentual da população que leva mais de uma hora no deslocamento casa-trabalho por localização de moradia no período 1992-2012

LOCAL DE DOMICÍLIO	MINUTOS DE DESLOCAMENTO CASA-TRABALHO		% POPULAÇÃO QUE LEVA MAIS DE 1H ATÉ O TRABALHO		
	1992	2012	1992	2012	Variação (p.p.)
Brasil	28,4	30,2	8,2%	10,4%	2,19
Áreas não metropolitanas	22,7	23,6	3,6%	4,6%	0,97
Áreas metropolitanas	36,4	40,8	14,6%	18,6%	4,02

Fonte: IPEA (2013)

O conjunto de viagens cotidianas requer uma quantidade de tempo para ser realizado (orçamento-tempo) e uma distância a ser percorrida (orçamento-espaço). A análise do

<sup>39</sup> A Lei Nº 13.467, de 13 de julho de 2017 alterou a Consolidação das Leis de Trabalho (CLT) para adequar a legislação às novas relações de trabalho brasileiras, dispõe em seu Artigo 47-A, § 2º que: “O tempo despendido pelo empregado desde a sua residência até a efetiva ocupação do posto de trabalho e para o seu retorno, caminhando ou por qualquer meio de transporte, inclusive o fornecido pelo empregador, não será computado na jornada de trabalho, por não ser tempo à disposição do empregador” (BRASIL, 2017).

orçamento espaço-tempo é essencial para compreender o processo de reprodução capitalista (VASCONCELLOS, 2001). Nesse entendimento o tempo médio de viagem entre o local de moradia para outro ponto da cidade é referido como um indicador de inclusão/exclusão social (KOGA, 2003). No Brasil, há uma tendência de aumento do contingente de pessoas que gastam mais de duas horas por dia para ir e voltar do trabalho, principalmente nas áreas metropolitanas (Tabela 1).

Para ilustrar esse ponto, vejamos o cálculo hipotético do tempo dispendido por um trabalhador em sua jornada diária para o trabalho. Dependendo da localização de sua moradia, o tempo gasto entre caminhar até o ponto de ônibus, a espera, o embarque e o trajeto, totaliza 90 minutos para alcançar o local de trabalho e mais 90 minutos para retornar à residência no final do dia. Essas três horas gastas no deslocamento somadas às oito horas de trabalho efetivo somam onze horas. Adicionando a essas onze horas, sete horas de sono, resta, a esse cidadão, apenas seis horas de tempo “livre” para as demais atividades que fazem parte da vida cotidiana: comer, comprar, estudar, ler, estar com a família (desde que não necessite deslocar-se para tal). Entende-se que essas três horas de deslocamento, derivadas da distância entre o local de moradia e do trabalho, ao não serem computadas no horário de trabalho resultam em outra forma de acumulação para o capital. Esse tempo de deslocamento ao trabalho não é remunerado, como expressa o Artigo 58, parágrafo 2 da Consolidação das Leis do Trabalho:

O tempo despendido pelo empregado desde a sua residência até a efetiva ocupação do posto de trabalho e para o seu retorno, caminhando ou por qualquer meio de transporte, inclusive o fornecido pelo empregador, não será computado na jornada de trabalho, por não ser tempo à disposição do empregador (Redação dada pela Lei nº 13.467, de 2017). (BRASIL, 1943, 2017)

Assim, podemos dizer que as práticas espaciais (e temporais) não são neutras, mas muito significativas na maneira como afetam os diferentes grupos sociais, em especial os mais vulneráveis, bem como tendem a atender, positivamente, ao capital. É nessa perspectiva que se entende que o objetivo maior da justiça social, na mobilidade, estaria no planejamento para a acessibilidade e para a sustentabilidade (CERVERO, 2009; MEYER, 2000, LITMAN, 2007).

A necessidade de transporte é, portanto, uma demanda produzida pelo espaço, este entendido na acepção de Santos (1999)<sup>40</sup>, na medida em que as pessoas precisam deslocar-se amplamente no território, pois não encontram, no local onde moram e a uma distância passível de se alcançar a pé ou de bicicleta, aquilo que compõe as solicitações da vida cotidiana. Estas solicitações contemplam desde o trabalho e o estudo, às relações sociais e familiares, passando pela busca

---

<sup>40</sup> Para Milton Santos “o espaço reúne a materialidade e a vida que a anima, isto é, a existência real do território somente lhe é dada pelo fato das relações sociais” (SANTOS, 1999:51).



de equipamentos e serviços de saúde e culturais, até o difundido consumo comercial (redes de supermercados e shopping centers).

O esquema gráfico (Figura 6) representa as relações entre os agentes que comandam a produção do espaço:



**Fig. 6** Representação gráfica das relações entre os agentes que comandam a produção do espaço urbano. Fonte: Adaptado por Machado (2019) a partir de Brasil (2013a)

Essa representação auxilia e reforça a compreensão de que os elementos do espaço não apresentam relações bilaterais, entre si, mas relações generalizadas dentro de um sistema. O sistema ou subsistemas são comandados por regras próprias ao modo de produção dominante nas suas manifestações à escala do espaço de análise, o que coloca o problema histórico, contextual.

A especificidade e as características de cada elemento, sua contextualização histórica e localização, determinam suas relações. Por exemplo, as infraestruturas de transporte, construídas por homens, enquanto força de trabalho, e pelas instituições e empresas enquanto forças produtoras do espaço obedecem a lógica dos atores que as propõe. Essa fração do espaço - via, terminal, ciclovia - que parece tanto mais concreta quanto menor a percebemos (dimensão física), constitui sua própria abstração na medida em que seu valor sistêmico não está na coisa como a vemos, mas no seu valor relativo dentro de um sistema mais amplo do espaço urbano enquanto bairro, cidade ou região (SANTOS, 2014).

### 3.2 A produção da mobilidade urbana

A mobilidade urbana não está associada a um problema específico. É difícil delimitar com exatidão suas causas, portanto, o que fazemos é examiná-la à luz das relações que a definem. A mobilidade espacial, tradicionalmente, refere-se ao deslocamento geográfico, isto é, ao movimento de elementos (*entities*), concretos (mercadorias ou pessoas) ou abstratos (informações, ideias ou normas), de um local de origem para um local de destino, ao longo de uma trajetória específica que pode ser descrita em termos do espaço e do tempo (KAUFMANN et al. 2008; BALBIM, 2016). Durante a trajetória (deslocamento) as coisas mudam seu status (valor ou importância), influenciando o local de partida, o percurso e o destino. Deste modo, todas as formas de mobilidade, seja ela cotidiana, social, residencial, pendular, migratória ou as relacionadas ao turismo, estão ligadas à divisão social e territorial do trabalho (BALBIM, 2016). Explica-se.

A mobilidade cotidiana obrigatória, normalmente associada ao trabalho, realizada através de um modo específico de transporte, em horários e trajetos específicos - traduz uma posição social específica. A troca do modo de deslocamento do transporte coletivo para o individual, por exemplo, traduz uma mudança de posição social, uma mobilidade social que pode se traduzir em mobilidade residencial, para localizações com maior qualidade urbana.

O problema da mobilidade encontra explicação nas causas de sua produção que estão intimamente relacionadas com a produção do espaço e com as práticas sociais. A compreensão do objetivo geral da PNMU de “melhorar a mobilidade” pressupõe examinar, ao menos, cinco pontos:

- (i) as causas e os problemas da mobilidade (o porquê);
- (ii) a situação da mobilidade que queremos melhorar (investigação empírica, diagnóstico);
- (iii) o saber prático operacional de como melhorar a mobilidade (o como);
- (iv) saber se existe um ponto ótimo de mobilidade, os limites de suficiência mínimos ou máximos de mobilidade;
- (v) saber em que implica atingir um ponto máximo de mobilidade (perigo oposto).

A proposição da circulação como solução da problemática urbana remonta ao final do século XIX quando o adensamento populacional, as revoltas urbanas, a miséria, as epidemias, a violência e as péssimas condições sanitárias derivadas da crescente industrialização tornaram a vida urbana intolerável (BOAGA, 1977). Os então modernos conceitos de higiene e de

circulação, baseados na tese do aerismo<sup>41</sup>, levaram a profundas e amplas intervenções em algumas das grandes cidades (COSTA, 2013; BALBIM, 2016).

Nos anos 1850, dois grandes urbanistas tentaram resolver os problemas urbanos de maneiras diferentes. Ildefons Cerdà concebeu a estrutura de planejamento da malha urbana em Barcelona e Haussmann refez Paris, destruindo quarteirões inteiros para possibilitar o alargamento das avenidas privilegiando a circulação (BOAGA, 1977; COSTA, 2013; SENETT, 2018). Naquela mesma época, o desenvolvimento tecnológico dos transportes, do motor, dos trens e dos bondes, que evoluíram da tração animal à elétrica, criou as condições de habitar nos subúrbios, longe do trabalho, do barulho e da sujeira presentes nas cidades (FHA, 1993; MANNERS, 2015; RODRIGUE, 2017).

#### Quadro 6 Efeitos do uso do automóvel no ambiente urbano

AMBIENTAIS	SOCIAIS	ECONÔMICOS
Poluição atmosférica	Acidentes	Congestionamentos
Consumo do solo ( <i>urban sprawl</i> )	Desperdício de tempo nos deslocamentos	Custos dos acidentes
Alterações climáticas	Impactos na saúde (físicos e psicológicos)	Esgotamento recursos não renováveis e energia
Ruído, vibrações	Aumento das distâncias	Custos do transporte para os usuários
Intrusão visual e estética	Iniquidades	Custos das infraestruturas de transporte
Resíduos (carcaças, pneus)	Declínio do transporte público	Custos à saúde

Fonte: Machado e Piccinini, 2017

Os danos que a motorização causou e vem causando ao tecido e ao ambiente urbano é um consenso reconhecido por todos, mas devemos lembrar que, antes da massificação automobilística, foram as empresas de transporte coletivo aliadas às companhias de loteamentos que propiciaram as bases da atual expansão urbana (STROHAECKER, 1995). Alguns dos efeitos da motorização sobre o ambiente urbano são apresentados no Quadro 8.

Mas, somente com o estudo dos efeitos negativos, derivados da massificação do uso do automóvel nas grandes cidades nos anos 1950-60<sup>42</sup>, é que avançou o conhecimento no

<sup>41</sup> Ligada ao pensamento neo-hipocrático do séc. XVIII, que relacionava as doenças ao meio ambiente que cerca o homem (a natureza, a cidade e a sociedade), a tese do “Aerismo” interpretava que as doenças se transmitiam através do ar corrompido: “Graças a Lavoisier sabia-se que a corrupção do ar podia ser combatida através de sua renovação e circulação. Ele estabeleceu matematicamente o volume de ar por metro cúbico necessário para suprir a função respiratória de um indivíduo.” (COSTA, 2013:53).

<sup>42</sup> Nos anos 1960 o Ministro de Transporte da Grã-Bretanha encomendou um estudo sobre o efeito do desenvolvimento a longo prazo das vias e do tráfego nas áreas urbanas e suas influências nas cidades inglesas. Na época Buchanan já previa que o automóvel era uma ameaça à forma física das cidades (BUCHANAN, 1973).

planejamento de transporte. Um dos primeiros estudos que propôs uma reformulação na política de transporte para reduzir os impactos negativos do uso do automóvel foi realizado por Buchanan em 1963 na Inglaterra (BUCHANAN, 1973). Nos anos 1970, o planejamento do transporte se aprimora com o desenvolvimento das tecnologias computacionais que possibilitaram o cálculo de modelagens matemáticas complexas, simulações e a criação de cenários (ORTUZAR e WILLUMSEN, 2011). A validação dos modelos era determinada pela precisão numérica das previsões calculadas (KEBLOWSKI et al., 2014). Um aprimoramento, portanto, de natureza quantitativa, baseado muito mais na previsão e na ampliação da infraestrutura do que na análise das causas dos problemas de transporte (VASCONCELLOS, 2001).

O método clássico desenvolvido, denominado Modelo Quatro Etapas (geração, distribuição, divisão modal e alocação de viagens), ainda é usado para estimar as viagens realizadas em função das condições existentes (VASCONCELLOS, 2001; ORTUZAR e WILLUMSEN, 2011). Esse planejamento que privilegiava a acomodação do automóvel, baseado em metodologias científicas - supostamente neutras - e nas avaliações custo-benefício, começou a ser contestado devido ao aumento da insegurança no tráfego (os acidentes passaram a ser considerados como um problema de saúde pública) e aos congestionamentos.

Historicamente, o transporte tem sido um processo individual, autogerido (*self-managed*) e automotivado (*self-motivated*) (LAY, 2005). Se o caminhar foi o ato que estabeleceu as bases das relações do homem com o espaço (PAESE, 2006), a bicicleta, popularizada nas últimas décadas do século XIX, significou, para uma maioria da população sem condições de adquirir carroças ou cavalos, possuir pela primeira vez, seu próprio meio de transporte para vencer distâncias mais longas (MANNERS, 2015). Apesar de “nenhum meio de transporte no espaço desaparecer inteiramente nem a caminhada a pé, nem o cavalo, nem a bicicleta”, (LEFEBVRE, 2000:13) esses modos foram negligenciados nas modelagens e no planejamento de transporte.

A partir da pressão das questões ambientais ligadas à sustentabilidade, nos anos 1990, é que o planejamento de transporte passa a considerar o deslocamento individual não-motorizado (à exceção do uso de tração animal). Aos poucos, o planejamento tradicional de transporte passa a incorporar uma censura ao uso indiscriminado do automóvel devido às deseconomias derivadas das três principais externalidades negativas: congestionamentos, acidentes e poluição<sup>43</sup> (IPEA, 1999). “Prever e prevenir” em lugar de “prever e prover” torna-se o foco do que passa a ser denominado planejamento da mobilidade.

É fundamentada no princípio de desenvolvimento sustentável das cidades que a PNMU aponta para a priorização dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado (BRASIL,

---

<sup>43</sup> Os relatórios da Comunidade Europeia traduzem, em percentuais do PIB, esses impactos (EC, 2001a; 2001b; 2007a; 2007b; 2009; 2011; 2013).

2012). O termo “mobilidade”, significando a habilidade de se mover inerente às pessoas substitui o termo “transporte”, termo que possui como referente o veículo, que possibilita o deslocamento, desvinculando o foco de uma política anteriormente voltada para a regulamentação do transporte público coletivo<sup>44</sup>.

Essa mudança conceitual e de foco está conectada a basicamente duas questões, a segunda derivada da primeira, que é o deslocamento conceitual ideológico. A ideologia entendida como instrumento de reprodução da sociedade baseada na ideia da liberdade individual que objetiva o consentimento dos membros da sociedade à manutenção do *status quo*, à ordem social estabelecida, postula o alcance de determinados fins em nome do bem comum, retórica que acompanha o planejamento da organização econômica e espacial da reprodução social e de toda ação do Estado. Ao reivindicar o interesse coletivo elimina os conflitos existentes na sociedade capitalista. A ideologia se utiliza do discurso lacunar, lançando mão de uma série de proposições nunca falsas, mas que sugere uma série de outras, que a são. Dito de outro modo, nas palavras de Déak (2001):

Assim, uma ideologia difere do mundo concreto não naquilo que afirma, senão no que cala (nas lacunas de seu discurso). Não nega, apenas escamoteia a existência de conflitos ou antagonismos na sociedade - um ‘apelo à razão’ ou ao ‘consenso’ constitui um convite disfarçado a ignorar, menosprezar ou negar a existência de conflitos sociais. (DÉAK, 2001:107)

A essência do discurso ideológico está no que não diz e, igualmente, na substituição de conceitos superados pelos estágios capitalistas, e que conferem novos nomes a velhos processos, sugerindo que algo novo está ocorrendo (DÉAK, 2001:126).

A segunda questão, derivada do conceito ideologia revelado por Déak, é a conexão do termo ‘mobilidade’ à ideia de Desenvolvimento Sustentável, discurso hegemônico global no âmbito das agendas ambientais e urbanas, proposto pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1987<sup>45</sup>. O Desenvolvimento Sustentável teve por base o relatório “Os Limites do Crescimento” realizado pelos pesquisadores do Instituto de Tecnologia de Massachusetts (MIT) sob encomenda do Clube de Roma, em 1972. Esse estudo alertou sobre a finitude dos recursos naturais, em especial, dos combustíveis fósseis, e originou, quatro anos depois, uma série de conferências sobre o meio ambiente e os assentamentos humanos, entre os quais, está a Habitat, organizado pela ONU (MACHADO, 2010). A conferência Habitat<sup>46</sup>,

---

<sup>44</sup> Este tema será ampliado no próximo capítulo.

<sup>45</sup> A Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento foi criada para avaliar os resultados da Conferência de Estocolmo intitulada “Limites do Crescimento” de 1972. Os resultados desse estudo foram publicados no relatório “*Our common future*”, em 1987, mais conhecido como “Relatório Burtland”, que trouxe pela primeira vez, o conceito de desenvolvimento sustentável (Machado, 2010).

<sup>46</sup> A primeira Conferência sobre Assentamentos Humanos, Habitat I, foi realizada em 1976, em Vancouver, resultou na “Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos”, um plano de ação com 64 ações para

organizada a cada vinte anos, tornou-se expoente desse pensamento e promotor internacional de um pensamento hegemônico sobre a cidade. A promoção da mobilidade urbana e dos planos de mobilidade urbana estão entre os compromissos da Nova Agenda Urbana (NAU) assumidos pelos chefes de Estados e Governos, ministros, ministras, e altos representantes reunidos na Habitat III (UN, 2016).

Todavia, há autores que chamam a atenção para o silêncio desse discurso frente aos conflitos sócio-políticos-espaciais que estão no âmago de cada decisão tomada a respeito do transporte (BAETEN, 2000; LUCAS, 2012; KEBLOWSKI et al., 2014; MANAUGH et al., 2015; PROFFITT et al., 2015; LEE et al., 2016) e, pela ausência e o não reconhecimento destes conflitos nas políticas setoriais que ignoram a vida cotidiana nas cidades. Isso se apresenta também à nova política setorial de mobilidade brasileira que é desafiada a garantir tudo aquilo que cabe dentro do pacote de “questões ambientais”.

Lembramos que “a fricção da distância está implícita em toda a compreensão do domínio e da apropriação do espaço” (HARVEY, 2014:202). A redução da fricção da distância se dá pela aniquilação do espaço pelo tempo, própria do capitalismo. Essa característica do espaço repercute na sobreposição entre os objetivos e os efeitos da mobilidade, presente na contradição do planejamento do transporte apontada por Vasconcellos (2001):

O objetivo do planejamento de transporte pode ser visto como o de propiciar uma ampla mobilização de força de trabalho, o que pode ser obtido por meio da organização de meios de transporte. Mas este objetivo é permanentemente prejudicado pela lógica da ocupação do espaço, que promove a segregação espacial como reflexo da divisão social do trabalho. (VASCONCELLOS, 2001:35-36)

A mobilidade é uma condição sócio-espacial que vai além da necessidade física relacionada às necessidades de reprodução de grupos e classes sociais (VASCONCELLOS, 2001). As diferenças de mobilidade entre os indivíduos exprimem as relações desiguais de apropriação e uso do espaço, insere-se no contexto de poder espacial no qual as pessoas e as coisas se movem – e são movidas condicionadas por fatores sociais econômicos, políticos e culturais (BARBOSA, 2016). Muitas pessoas são prisioneiras de uma estreita fração de espaço, são praticamente imóveis (SANTOS, 2014:111). Essa realidade pode ser verificada, por exemplo, pelas variáveis que denotam a imobilidade da população: o seu poder de compra limitado; as dificuldades de transporte; a debilidade de oferta local; sua localização; etc.

---

políticas nos âmbitos locais e regionais, urbanos e rurais. A Habitat II aconteceu em Istambul (1996) e produziu um plano de ação global, “A Agenda Habitat”, que forneceu diretrizes para a criação de assentamentos humanos sustentáveis durante o século XXI. Em 2016, a Habitat III realizada em Quito, produziu a “Nova Agenda Urbana” que irá orientar a urbanização sustentável nos próximos 20 anos ([www.nacoesunidas.org](http://www.nacoesunidas.org)).

A imobilidade sócio-espacial é provocada pela insuficiência de recursos para manutenção das necessidades ordinárias advindas da baixa remuneração e do desemprego. A falta de recursos limita os deslocamentos diários ao percurso casa-trabalho e impõe ao sujeito uma apreensão reduzida do espaço da cidade (ALVES, 2016). A imobilidade espacial está associada à imobilidade social materializada nas habitações precárias localizadas nas áreas periféricas das cidades igualmente desprovidas de infraestrutura básica, escola, saúde, cultura, etc. A condição de baixa renda impede qualquer expectativa de ascensão que poderia incorrer em mobilidade residencial, nova condição de urbanidade, outras possibilidades de deslocamento, etc. (BALBIM et al., 2016).

No Brasil, os dados referentes ao transporte são escassos. Estudos e pesquisas têm como referência os dados das cidades<sup>47</sup> com mais de 60 mil habitantes sistematizados pela Associação Nacional de Transportes Públicos. As Tabelas 2 e 3 apresentam a evolução modal e os custos dos modos de transporte nessas cidades.

**Tabela 2** Evolução da distribuição modal nas cidades brasileiras com mais de 60 mil habitantes no período 2003-2014

Sistema	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Varição
Ônibus Municipal	22,2	21,8	21,7	21,5	21,5	21,2	21,1	20,6	20,5	20,2	20,2	19,5	-2,7
Ônibus Metropolitano	4,8	4,6	4,6	4,6	4,6	4,7	4,8	4,8	4,9	4,9	4,9	5,0	0,2
Trilho	2,9	2,9	2,9	3,1	3,3	3,5	3,6	3,7	3,9	3,9	3,9	3,8	0,9
TPC- Total	29,8	29,3	29,2	29,1	29,3	29,4	29,4	29,1	29,1	29,0	29,0	28,4	-1,4
Auto	26,9	27,1	27,2	27,3	27,2	27,0	26,9	27,1	27,3	27,3	26,9	27,0	0,1
Moto	1,9	2,0	2,2	2,3	2,3	2,8	3,0	3,2	3,5	3,6	3,8	4,0	2,1
TI - Total	28,8	29,1	29,3	29,6	29,7	29,8	30,0	30,4	30,8	31,0	30,7	31,0	2,2
Bicicleta	2,4	2,6	2,6	2,7	2,8	2,9	3,1	3,2	3,4	3,6	3,8	4,1	1,7
A pé	38,9	39,0	38,9	38,6	38,1	37,9	37,5	37,3	36,8	36,4	36,5	36,5	-2,4
TNM - Total	41,4	41,6	41,5	41,3	40,9	40,8	40,6	40,5	40,2	40,0	40,3	40,6	-0,8
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	0

TPC – Transporte Público Coletivo

TI – Transporte Individual

TNM – Transporte Não Motorizado

Fonte: ANTP (2016)

Dos dados que a Tabela 2 apresenta infere-se que: (i) o sistema predominante no transporte público coletivo é o modo rodoviário por ônibus; (ii) as viagens por transporte público somadas às viagens pelos modos não motorizados somam 69%; (iii) a maioria dos deslocamentos são realizados a pé, alcançando 36,5% em 2014; (iv) a variação da distribuição modal no período caracteriza-se pela redução dos modos TNM e TPC que juntos somam 2,2%, redução que foi absorvida pelo modo individual, principalmente, pelo uso da motocicleta que aumentou em 2,1% no mesmo período.

<sup>47</sup> É importante esclarecer que nem todos os municípios com mais de 60 mil habitantes enviam os dados de transporte para a ANTP.

De acordo com avaliação da Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda, em 2005, a tarifa de ônibus urbano foi um dos itens que mais pressionou a inflação medida pelo IPCA atrás apenas da energia elétrica. Os problemas recorrentes, enfrentados pelas famílias de baixa renda, relacionados ao transporte são:

- (i) Dependência da oferta de transporte coletivo por ônibus (o transporte sobre trilhos e metrô só aparece nas capitais e algumas das cidades conurbadas, pertencentes às regiões metropolitanas);
- (ii) Superlotação do TPC nas horas pico;
- (iii) Peso das tarifas no orçamento;
- (iv) Falta de infraestrutura e sinalização cicloviária nas periferias;
- (v) Falta de calçadas e sinalização nas periferias;
- (vi) Falta de oferta de TPC fora dos períodos pico e fins de semana (VASCONCELLOS, 2001).

Ainda que a solução para a pobreza não faça parte do escopo do transporte, o transporte público coletivo é considerado fundamental para minimizar algumas barreiras (GOMIDE, 2003). A chave para orientar esse planejamento, argumenta Vasconcellos (2009), estaria na acessibilidade, definida pela garantia de acesso ao espaço e aos serviços dentro de suas possibilidades econômicas (tarifas), sob condições seguras, confortáveis e convenientes (frequência e cobertura). No entanto, o pensamento de Vasconcellos encerra uma visão reducionista da realidade ao esbarrar na influência da acessibilidade no preço da terra. Como explica Déak (2001):

[...] os assentamentos se dão em função da acessibilidade e do preço do solo atuais e induzem uma demanda por transportes; uma política concebida em função dessa demanda altera os preços da terra, além da estrutura de acessibilidade; e os novos assentamentos serão induzidos pela nova acessibilidade e nova estrutura de preços (DÉAK, 2001:48).

A argumentação de Déak (2001) é fundamental para o entendimento do problema do transporte e da mobilidade nas cidades brasileiras, pois nelas, aproximadamente, 40% da população se deslocam a pé ou por bicicleta (ANTP, 2016). O valor do bilhete do Transporte Coletivo por sua vez não acompanha o aumento do Salário Mínimo. A Tabela 3 compara os dados do Custo pessoal no TPC (tarifa) e do Custo público para a manutenção do sistema viário usado pelo TPC com a evolução da renda média do chefe da família, para o período 2003-2014.

**Tabela 3** Comparativo entre a evolução do custo pessoal e do custo público com o transporte e a evolução da renda média mensal para o período 2003-2013



Sistema	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Varição %
TPC - Custo Pessoal*	17	18,7	21,4	22,2	24,7	26,7	28	30,4	33,2	36	38,2	125
TPC - Custo Público*	1,4	1,5	1,6	1,7	1,8	1,9	2,0	2,0	2,0	2,4	2,5	79
TPC -Total	18,4	20,2	23	24	26,5	28,7	30,1	32,4	35,2	38,4	40,8	122
TI - Custo Pessoal	58,9	64,9	71,1	75,2	86,1	93,7	100,2	110,4	127,2	138	152,1	158
TI - Custo Público	7,3	8	8,5	8,9	9,5	10,4	11	11,8	7,4	7,9	8,7	19
TI -Total	66,2	72,9	79,6	84,1	95,6	104,1	111,2	122,2	134,6	145,9	160,8	143
Total	84,6	93	102,7	108,1	122,1	132,8	141,3	154,6	169,8	184,3	201,6	138
Renda média												
mensal do chefe de família (R\$)	1.034	1.025	1.044	1.091	1.128	1.270	1.310	1.359	1.395	1.311	1.367	32

TPC – Transporte Público Coletivo

TI – Transporte Individual

TNM – Transporte Não Motorizado

Custo pessoal TPC: Recursos gastos pelos usuários para utilização do sistema de transporte coletivo.

Custo público TPC: Recursos gastos pelo poder público para a manutenção do sistema viário usado pelo transporte público (porcentagem do valor da infraestrutura viária).

Fonte: ANTP (2016; 2016<sup>a</sup>)

Analisando os dados da Tabela 3 constatamos que: (i) os gastos pessoais aumentaram em 125% no TPC e 158% no TI; (ii) a renda média mensal aumentou 32% no mesmo período; (iii) os aumentos nos custos pessoais é significativamente maior que o aumento dos custos públicos. Estes dados mostram que a evolução do custo pessoal em TPC ultrapassou em quase 100% a evolução salários dos trabalhadores o que pressupõe a ausência de uma política tarifária integrada ao orçamento ou renda mínima da população.

Em pesquisa recente realizada pela Associação Nacional de Transportes Urbanos revelou que, em dez anos (2006-16)<sup>48</sup>, 29,1% de usuários de ônibus, que participaram da pesquisa, passaram a andar a pé por não terem condições de pagar a tarifa (NTU, 2017). Essa pesquisa identificou que “usuários das classes A e B adquiriram carros, ao passo que a parcela das classes C, D e E passaram a fazer seus trajetos a pé” (NTU, 2017:18). Embora não se vá entrar nas razões pelas quais isto ocorreu, o fato é que não é uma situação confortável para os moradores urbanos do país, pois não se trata de “escolha modal”, mas impossibilidade de pagamento por outro modo de transporte (possível apenas em algumas das cidades das Regiões Metropolitanas onde opera o serviço de metrô ou trens metropolitanos).

<sup>48</sup> A pesquisa da Associação Nacional de Transportes Urbanos (NTU), realizada em 2017, revelou que, apesar dos padrões mais complexos de mobilidade e dos avanços tecnológicos 45,2% da população segue utilizando o ônibus urbano para se locomover. Nos últimos anos, 38,2% das pessoas deixaram de utilizar o ônibus devido à falta de flexibilidade dos serviços (rotas e horários), preço elevado da tarifa, pouco conforto e elevado tempo de viagem. Parte desses usuários (43,6%) migrou para o transporte individual (carros e motos) motivada pelas políticas de incentivo à indústria automobilística. Outra parte dos usuários (29,1%), mais severamente atingida pela recente crise econômica, abandonou o ônibus e voltou a andar a pé (NTU, 2017).

Mudar essa situação pressupõe algumas ações (ou revoluções) das quais enumeramos: (i) a política urbana que fixe moradias para a população de baixa renda em locais que concentram as possibilidades de trabalho (ainda que informal), da escola, posto de saúde, transporte; (ii) política urbana que fixe padrões mínimos de urbanidade baseado nas distâncias máximas que as pessoas conseguem acessar a pé ou de bicicleta diariamente; (iii) política de regulamentação, de controle e fiscalização efetiva das empresas de TPC que exija um serviço com padrões mínimos de qualidade, principalmente no que concerne à frequência temporal (fora do horário de trabalho, por exemplo) e cobertura espacial (locais de difícil acesso); (iv) política tarifária que estabeleça um valor de tarifa embasado em um teto máximo do orçamento das famílias de baixa renda; (iv) estabelecimento de padrões<sup>49</sup> de qualidade do TPC (BARBOSA, 2016).

### 3.2.1 Elementos da mobilidade urbana

O movimento diário de pessoas (casa-atividades-trabalho) depende de características individuais (renda, escolaridade, faixa etária, gênero) e familiares (número de filhos pequenos, composição da família, orçamento, posse de automóvel). A possibilidade de deslocamento se materializa na oferta da infraestrutura de circulação (vias, ciclovias, metrovias, terminais) e dos modos de transporte (a pé, bicicleta, automóvel, transporte público coletivo ou individual).

A provisão e a operação da infraestrutura são de competência do Estado enquanto que a provisão e a operação dos modos urbanos são delegadas ao indivíduo (automóvel, bicicleta) e às empresas (ônibus). Ambos, infraestrutura e modos são regulamentados e controlados pelo Estado. A regulamentação do sistema refere-se aos condicionantes e limites impostos tanto à provisão quanto à apropriação da infraestrutura e dos modos de transporte. São as normas (de segurança), regras (idade mínima, capacitação) e técnicas (características geométricas das vias) e constituem uma responsabilidade pública exercida pelo Estado e suas agências. O controle, exercido pelo Estado, consiste nas regras implícitas como as leis de trânsito, por exemplo.

Toda a estrutura de circulação possui importantes objetivos econômicos uma vez que está organizada para reduzir o tempo de deslocamento (fricção) necessário à produção e reprodução do capital, incluindo a produção e a incorporação de novas áreas ao mercado imobiliário (VASCONCELLOS, 2001). Os agentes envolvidos no processo de decisão são, além do Estado, as empresas, os políticos, os técnicos, as operadoras de transporte, os sindicatos, a mídia, as organizações não governamentais e as associações comunitárias. Vasconcellos chama a atenção à influência das empresas de consultoria no planejamento, na contratação dos serviços e nas definições técnicas “[...] decisões econômicas e técnicas cruciais são tomadas em uma arena

---

<sup>49</sup> A CE, por exemplo, estabelece padrões mínimos para o transporte público coletivo com a finalidade de qualificar o serviço de TPC em razão das necessidades e expectativa dos passageiros (EC, 2002).

fechada, cercada por uma área de ‘tecnologia avançada’. Sem garantias de que esta ou aquela alocação de recursos públicos tenha sido a mais eficiente” (VASCONCELLOS, 2001:74).

O uso do sistema de circulação (infraestrutura e modos) é apropriado individual ou coletivamente. O transporte público, por exemplo, envolve o compartilhamento da infraestrutura e dos veículos. O transporte individual usa a via pública (compartilhada), porém o modo (automóvel e bicicleta) é de uso privado. O espaço e tempo (circulação) são consumidos diferentemente de acordo com a velocidade, dimensões e desempenhos operacionais dos corpos em movimento (pessoas e veículos). Vasconcellos (2001) aponta como elementos essenciais para o planejamento da mobilidade a fluidez, a segurança, a acessibilidade (macro e micro), o nível de serviço, os custos do transporte e a qualidade ambiental. As práticas de circulação da população nas vias, calçadas e nos veículos, caracterizada pelas diferenças entre as classes e grupos sociais e dos modos disponíveis, são reveladas no diagnóstico (VASCONCELLOS, 2001).

Dado que o objetivo da mobilidade é o acesso (LITMAN, 2007), Vasconcellos (2001), ao subdividir em categorias o termo acessibilidade, faz uma diferenciação das escalas de abrangência dos deslocamentos em macro e microacessibilidade. O autor caracteriza a macroacessibilidade pela maior amplitude e abrangência espacial que é proporcionada pela infraestrutura viária e pelos modos de transporte motorizados (TPC e automóveis) e está relacionada ao tempo necessário para o cumprimento da viagem (OD). Já, a microacessibilidade, definida pela facilidade de se deslocar no espaço e alcançar edificações e equipamentos, está relacionada às condições socioeconômicas da população, à proximidade (referida por Harvey, 2014) e às micro-infraestruturas de acesso (estacionamento, paradas de TPC, calçadas, ciclovias).

O nível de serviço do transporte está relacionado ao conforto oferecido pelos modos: (i) O automóvel com as condições das vias (pavimento, volume e capacidade viária) e da sinalização; (ii) O TPC com a taxa de ocupação, frequência, confiabilidade, informações disponibilizadas aos usuários, qualidade das paradas, etc.; (iii) O modo a pé com a qualidade das calçadas, sinalização para pedestres nas travessias, arborização, iluminação, acessibilidade universal, etc.; (iv) O modo cicloviário à qualidade do pavimento, sinalização específica, conexões das ciclovias, etc.

Os custos tangíveis do transporte (na perspectiva do usuário) (i) com o TPC referem-se essencialmente à tarifa; (ii) com o automóvel abrange combustível, pedágio, estacionamento, manutenção, aquisição, seguro, impostos, etc. Os custos intangíveis estão relacionados ao custo do tempo de deslocamento que pode ser contabilizado em relação ao tempo da produção do trabalho, por exemplo. Nesse caso, o custo do tempo perdido no trânsito por um empresário é maior do que o tempo de um trabalhador de fábrica.

A qualidade ambiental considera a poluição atmosférica e sonora, a abertura de novas vias, a impermeabilização do solo, etc. Os níveis de poluição atmosférica, por sua vez, variam conforme o combustível utilizado (diesel, gasolina, álcool), o ano de fabricação do veículo e o tipo de veículo motorizado (ônibus, caminhão, automóvel). A “segurança” está relacionada à redução de acidentes de trânsito e depende de medidas como sinalização, faixas de travessia, conscientização e educação para o trânsito, etc.

A qualidade da circulação motorizada depende do fluxo, da fluidez do tráfego, da manutenção de uma velocidade média constante, de vias com poucas interrupções (e semáforos), características das vias de alto tráfego (*freeways*).

Todos esses elementos estão relacionados entre si e aos problemas de circulação. A melhoria da circulação traz suas contradições internas próprias do capitalismo. A melhoria do fluxo, por exemplo, inibe a microacessibilidade de pedestres e ciclistas e impacta negativamente na qualidade ambiental, por exemplo. Os elementos não possuem uma relação simétrica, uma vez que o aumento positivo de uma variável pode modificar outra negativamente.

As especificidades para a compreensão das particularidades e que definem as variáveis do grupo “população” (SANTOS, 2014) que traduzem diferentemente os padrões de mobilidade são: a renda, o gênero, o nível educacional, a faixa etária, a ocupação e as deficiências. A faixa etária determina algumas práticas da vida cotidiana e oferece pistas sobre o número e modos de deslocamento. O adulto tende a realizar mais deslocamentos diários para o trabalho, compras, lazer, etc., estão legalmente aptos a dirigir, e utilizam veículos motorizados (automóvel, moto, transporte coletivo). Os mais novos e os mais velhos, crianças e idosos, deslocam-se menos. As crianças deslocam-se, geralmente acompanhadas das mães ou adulto responsável, para ir à escola ou brincar e tendem a percorrer distâncias menores a pé. Integram com os idosos um grupo mais vulnerável a acidentes. Os idosos não apresentam um motivo principal para os seus deslocamentos e são beneficiários de gratuidades nas tarifas de TPC, direito garantido pelo artigo 230, parágrafo 2º, da CF/88.

Na maioria das vezes, o cotidiano das mulheres exige um maior número de deslocamentos. Mesmo quando a mulher possui um trabalho formal, ela é responsável pelos filhos (levar à escola, creche), administração da casa (compras), situação que se complica quando são mães solo<sup>50</sup>. Já a pessoa portadora de necessidade especial, seja ela motora ou auditiva ou mental, sofre com as dificuldades relacionadas à mobilidade, e requer especial atenção à acessibilidade universal.

No entanto, a renda é o principal fator que condiciona não só o número de viagens e o modo de transporte. Ela está correlacionada com a ocupação e o nível educacional, atingindo diferentemente a adultos, crianças, idosos, etnias, gênero e pessoas com necessidades especiais.

---

<sup>50</sup> Mãe solo indica a mãe que cria os filhos sozinha (ou praticamente sozinha). O termo “solo” tem substituído o termo “solteira” por entender que ser mãe não depende do estado civil.

A renda é a especificidade mais importante na análise social do transporte. Todas as demais especificidades são agravadas pela pobreza. A pobreza se impõe na localização da moradia, por exemplo. Localizações mais distanciadas dos centros, nas periferias urbanas, obrigam o deslocamento diário para os locais de trabalho. As periferias são, em geral, destituídas de acessibilidade pela ausência de equipamentos e serviços públicos e dos elementos de circulação como: calçadas, ciclovias, pontos de transporte público coletivo. A prestação do serviço de transporte público é limitada pela cobertura e frequência. O Quadro 9 resume os elementos de análise de transporte e mobilidade propostos por Vasconcellos (2001):

**Quadro 7** Elementos do Transporte e da Mobilidade

SISTEMA DE TRANSPORTE	PROVISÃO DO TRANSPORTE	APROPRIAÇÃO	CIRCULAÇÃO	AGENTES PRODUTORES
Modos de transporte Infraestrutura de transporte	Regulamentação Operação Controle	Renda Gênero Faixa etária Escolaridade Ocupação Deficiência	Microacessibilidade Macroacessibilidade Fluidez Segurança Nível de serviço Qualidade ambiental Custos	Estado ONGs Empresas Associações

Fonte: Adaptação de Machado (2018) a partir de Vasconcellos (2001)

As diferenças explicativas das causas dos deslocamentos e dos níveis de mobilidade (para mais ou para menos) estão ligadas à divisão social e territorial do trabalho e aos modos de produção e reprodução que configuram e produzem o espaço em suas múltiplas escalas. A sua lógica se explica através da análise das possibilidades reais dadas pelo sistema, levando em conta a organização do espaço, as condições econômicas, sociais e políticas, as características de acessibilidade e o desenvolvimento científico e tecnológico. Estes formam um conjunto de possibilidades e constrangimentos no deslocamento das pessoas.

O contexto de desigualdade que se apresenta nas cidades brasileiras exige um esforço, por parte do Estado, em distribuir à totalidade da população um mínimo de condições para tornar a vida digna. A distribuição equitativa de recursos só seria possível se houvesse uma redefinição dos objetivos da produção e do consumo, isto é, da sociedade e do Estado. Uma vez que tal redefinição não está em questão, esta análise parte da realidade do sistema capitalista na qual vivemos e busca revelar os aspectos axiológicos e ideológicos presentes na Política Nacional de Mobilidade Urbana (SANTOS, 2014).

O esquema gráfico da Figura 7 sintetiza a atuação dos agentes da produção do espaço urbano: o Mercado, o Estado e a Sociedade.



**Fig. 7** Representação gráfica dos agentes da produção do espaço urbano

Fonte: Elaborado por Machado (2019) a partir de Vasconcellos (2001), Santos (2014) e Harvey (2014)

No Quadro 10 sintetizamos os elementos da mobilidade vistos até aqui relacionando-os aos três agentes da produção do espaço urbano. A execução e o financiamento de novas infraestruturas, a produção de novas localizações e a transformação do espaço são comandadas pelo interesse do Mercado na (re) valorização do preço da terra como forma de acumulação capitalista. Essa estrutura de acumulação primitiva característica das primeiras fases do capitalismo, permaneceu no Brasil, como confirma Bercovici (2016):

A diferença entre a acumulação primitiva de capital do início do capitalismo para o atual está no discurso econômico dominante. [...] A acumulação primitiva permanente no Brasil está baseada na apropriação privada do território e dos bens públicos pela minoria privilegiada, na retenção especulativa da propriedade e do dinheiro e na preponderância da esfera da circulação, e não da produção, no espaço nacional. [...] A consequência deste modelo é a estrutura concentrada da propriedade e da renda, mantidas por um pacto político conservador que impede qualquer possibilidade de ruptura. (BERCOVICI, 2016:2)

**Quadro 8** Elementos da mobilidade associados aos três agentes de produção do espaço: Estado, Mercado e Sociedade

Atuação	Descrição	Elementos
Estado - Estado - Estado - Estado - Estado - Estado - Estado - Estado - Estado - Estado - Estado - Estado		
Provisão	Organização e fornecimento da infraestrutura	Infraestrutura viária, cicloviária, calçadas, corredores de transporte coletivo, terminais e pontos de parada.
Regulação	Organização e normatização de uso e da qualidade dos serviços, dos veículos, das infraestruturas e do uso do solo	Regulamentação de transporte de cargas, velocidades, estacionamento, polos geradores de tráfego, hierarquia viária, sinalização e segurança. Regulamentação do TPC, padrões de qualidade do serviço, frequência, cobertura, política tarifária
	Planejamento urbano, organização e regulação do uso do solo	Planejamento Urbano; plano diretor; uso do solo; densidades; padrões de acessibilidade e proximidade; impactos ambientais e de vizinhança.
Operação	Funcionamento dos modos de circulação	Legislação; normativas e regras.
Fiscalização	Acompanhamento	Fiscalização dos prestadores de serviço; do uso; dos efeitos sociais e ambientais.
Integração	Aproximação com as demais políticas e ações	Planejamento integrado; institucional; modal; tarifária
Reprodução e manutenção ( <i>status quo</i> )	Ideologia e valores axiológicos	Justiça; redução das desigualdades; equidade; qualidade de vida.
	Políticas Públicas	Inclusão de grupos sociais vulneráveis: idosos; população de baixa renda; portadores de necessidades especiais; mulheres; etnias.
	Participação da população	Consultas; audiências públicas; conselhos.
Mercado - Mercado - Mercado - Mercado - Mercado - Mercado - Mercado - Mercado - Mercado - Mercado - Mercado		
Produção, operação e regulação do preço	Produção e operação dos modos e serviços de transporte	Automóveis, transporte público coletivo, bicicleta, novas tecnologias.
	Financiamento e operação das infraestruturas	Sistema viário; terminais; ciclovias; calçadas; novas tecnologias.
Cooperação	Consultorias de planejamento	Planos e projetos.
Produção e regulação do valor do solo	Produção do espaço, novas localizações, mobilidade e transporte	Localização; acessibilidade; proximidade.
Sociedade - Sociedade - Sociedade - Sociedade - Sociedade - Sociedade - Sociedade - Sociedade - Sociedade - Sociedade		
Apropriação e reprodução	Práticas espaciais	Mobilidade cotidiana: trabalho, lazer, família, compras, escola, posto de saúde; Mobilidade ocasional (viagens e turismo); Mobilidade residencial.
Estratificação social. Divisão de classes.	Práticas sociais	Pagamento pelo uso das infraestruturas (taxas e impostos); pagamento pelos modos de transporte (tarifas e posse); pagamento pela localização; pagamento pela acessibilidade.

Fonte: Elaborado por Machado (2019)

A transformação e a produção do espaço urbano provêm da necessidade de reduzir a diferenciação espacial que comanda o preço das localizações regulado pelo mercado. A produção continuada do espaço (no tempo) exige modos de deslocamento que são fornecidos pelo Mercado, mas é o Estado o responsável pela provisão, fiscalização, regulação, integração e operação das infraestruturas de circulação e transporte. Finalmente, é a Sociedade quem paga pelas infraestruturas (na forma de impostos) e pelos modos de transporte que são essenciais para sua permanência e reprodução nas cidades. Essa situação é mantida e aceita pela Sociedade em razão da ideologia do “bem comum” propagada pelo Estado.

As interpretações das relações e contradições entre a atuação do Estado, do Mercado e da Sociedade na produção do espaço que o Quadro 10 apresenta, determinam as maneiras, as premissas, as razões e as condições nas quais e pelas quais o transporte opera no espaço urbano uma vez que territórios mais conectados são mais valorizados financeiramente. A valorização da terra, em função do incremento da acessibilidade, promove a migração de moradores de menor renda para localizações cada vez mais distantes dos postos de trabalho, para as periferias onde a oferta de serviços e equipamentos urbanos é precária (quando não ausente). Esse movimento dos pobres para fora da cidade, em busca de terras mais baratas, acaba produzindo mais cidade, ainda que informal (no seu início), expandindo os limites urbanos e pressionando o ambiente natural.



## CAPÍTULO QUATRO

---

### IDENTIFICAÇÃO DAS ORIGENS DA POLÍTICA PÚBLICA DE MOBILIDADE URBANA BRASILEIRA

A contextualização histórica em que as demandas sócio-espaciais se estabelecem é essencial para identificar e compreender a origem e as razões que levaram a converter uma legislação que pretendia estabelecer as Diretrizes Nacionais do Transporte Coletivo Urbano na Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Reduzir os impactos decorrentes do transporte e a mobilidade e ao mesmo tempo garantir os deslocamentos da população tem sido uma reivindicação das agendas ambientais (Relatório Brundtland, Habitat's, Agenda 21, Protocolo de Kyoto, Acordo de Paris) produzidas após a primeira Conferência sobre o clima realizada em Estocolmo em 1972, da publicação do Livro Branco (CE, 2001b) e do Livro Verde sobre o Transporte (CE, 2007a). Os governos transnacionais, como é o caso da Comunidade Europeia, responderam a esses compromissos financiando programas e projetos de desenvolvimento de estratégias e soluções para tornar o transporte mais sustentável.

O comprometimento com as políticas urbanas internacionais de mobilidade urbana sustentável institucionaliza-se, em 2008, quando o Brasil firma parceria com a União Europeia através do Projeto Apoio aos Diálogos Setoriais, coordenado pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento (BRASIL, 2013a; UE, 2017). Esse Projeto almejava a transferência de experiências, conhecimento e consolidar um pacto social que contribuísse para a implementação da Política Nacional de Mobilidade Urbana brasileira, ainda que a realidade brasileira fosse muito diferente da europeia, como pode ser apreendido na passagem a seguir:

O objetivo da parceria da União Europeia com o Brasil, na área de Mobilidade Urbana, é trocar experiências e conhecer as práticas de construção e consolidação dos pactos sociais que permitiram a elaboração dos planos de mobilidade urbana sustentáveis das cidades europeias. Por sua vez, o governo

brasileiro oferece aos europeus uma visão de diversidade dentro de um país repleto de contrastes e heterogeneidades. As grandes cidades brasileiras possuem realidades muito diferentes das europeias. (BRASIL, 2013a:12)

Após um longo período de discussão, iniciado em 2004 nos Conselhos das Cidades, e tramitações no Congresso Federal<sup>51</sup>, em 2012, o Governo Federal promulgou a Lei 12.587 que estabeleceu as diretrizes para a Política Nacional de Mobilidade Urbana (BRASIL, 2012) centradas no desenvolvimento sustentável das cidades e na priorização dos meios não motorizados e coletivos, incluindo a política tarifária do transporte público através do Plano de Mobilidade Urbana, instrumento de efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana (BRASIL, 2012) para os municípios com mais de 20 mil habitantes e demais obrigados a elaboração do Plano Diretor.

Até então, o Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001, BRASIL, 2001) obrigava apenas os municípios com mais de 500 mil habitantes a elaborar um Plano de Transporte. Com a nova Lei, de um conjunto de 31 municípios, constituído basicamente das capitais de Estado (IPEA, 2011a), passa para 3.342 municípios obrigados a elaborar um PMU (BRASIL, 2012). Entende-se como obrigatório uma vez que a elaboração do PMU é uma condição para o recebimento de recursos federais conforme anuncia a legislação:

Os Municípios que não tenham elaborado o Plano de Mobilidade Urbana até a data de promulgação desta Lei terão o prazo máximo de 7 (sete) anos de sua entrada em vigor para elaborá-lo, findo o qual ficarão impedidos de receber recursos orçamentários federais destinados à mobilidade urbana até que atendam à exigência desta Lei. (BRASIL, 2012, § 4º Art.24, redação dada pela Lei nº 13.683, de 2018)

Para entender, analisar e apresentar as origens da PNMU brasileira, a presente pesquisa debruçou-se, em um primeiro momento, sobre a literatura internacional que investigou “Plano de Mobilidade”, particularmente, sobre a política que os instituiu, sistemas de avaliação e problemas de implementação. Seguindo os protocolos da revisão sistemática<sup>52</sup>, selecionamos nas bases de dados eletrônicas, inicialmente, 3.200 *papers*, dos quais permaneceram 195, após leitura dos abstracts. Estes 195 foram incorporados ao *software* Mendeley, a fim de facilitar a identificação e exclusão de duplicidades, e realizar uma leitura transversal. Nesta etapa 151 documentos foram excluídos 151 por não tratarem de Plano de Mobilidade ou de Transporte.

---

<sup>51</sup> Esse período será aprofundado na próxima seção deste Capítulo.

<sup>52</sup> A revisão sistemática completa encontra-se no artigo “Os desafios para a efetividade da implementação dos planos de mobilidade urbana: uma revisão sistemática” publicado por Machado e Piccinini (2018).

**Quadro 9** Relação dos autores dos artigos, ano, país de origem e período de publicação

AUTORES	ANO	PAÍS	2000-05	2006-10	2011-15
Baeten, G.	2000	Reino Unido	11		
European Commission	2001	Bélgica			
European Commission	2001	Bélgica			
May et al.	2003	Reino Unido			
May, A. D.	2003	Reino Unido			
Minken et al.	2003	Reino Unido			
Department For Transport	2004	Reino Unido			
Diamantini e Geneletti	2004	Itália			
European Commission	2004	Bélgica			
Wolfram, M.	2004	Alemanha			
Hull, A.	2005	Reino Unido			
European Commission	2007	Bélgica	7		
European Commission	2007	Bélgica			
European Commission	2007	Bélgica			
European Commission	2009	Bélgica			
May, A. D.	2009	Reino Unido			
López-Lambas et al.	2010	Espanha			
Trasporti e Territorio	2010	Bélgica			
European Commission	2011	Bélgica	19		
Gil et al.	2011	Portugal			
Hrelja, R.	2011	Suécia			
European Commission	2012	Bélgica			
Racero et al.	2012	Espanha			
European Commission	2013	Bélgica			
European Commission	2013	Bélgica			
Halpern, C.	2013	França			
Kastelic, J.	2013	Áustria			
López-Lambas et al.	2013	Espanha			
Poppellers e Ricci	2013	Holanda			
Tormans et al.	2013	Bélgica			
Wefering et al.	2013	Alemanha			
Böhler-Baedeker et al.	2014	Alemanha			
Burgraff e Gühnemann	2014	Alemanha			
Kebrowski et al.	2014	Bélgica			
Lindenau et al.	2014	Alemanha			
Rudolph, F. et al.	2014	Alemanha			
May, A. D.	2015	Reino Unido			

Fonte: Machado e Piccinini (2018)

Dos 44 documentos restantes, sete foram excluídos pelos seguintes motivos: dois, por descreverem a mesma pesquisa (May et al., 2008 e May, 2009; López-Lambas et al., 2010 e 2012); os estudos de May et al. (2012) e Vieira et al. (2007) por tratarem de metodologias para

selecionar medidas (estratégias); os estudos de Dziekan et al. (2013) e de Browne & Ryan (2011), por apresentarem técnicas de avaliação de medidas, e o relatório apresentado por Lopez-Ruiz et al. (2013), por se restringir aos resultados obtidos em diferentes medidas adotadas. Os 37 documentos considerados relevantes estão relacionados no Quadro 11 que além dos autores indica o país e ano de publicação.

Esses 37 documentos (16 *papers* e 21 relatórios) foram publicados entre 2000-2015 em países da Comunidade Europeia (Bélgica 38%; Inglaterra 22% e Alemanha 16%). Na interpretação dos autores elencados no Quadro 10 encontramos um discurso hegemônico da política de mobilidade sustentável que influenciaria a formulação da política de mobilidade brasileira que se explica a seguir. No segundo momento, o trabalho descreve os movimentos e as dinâmicas políticas que transformaram uma legislação que pretendia regulamentar o transporte público coletivo na Lei 12.587/2012, que instituiu a PNMU.

## **4.1 A política de mobilidade urbana europeia**

Nesta seção capítulo abordaremos a sistemática de elaboração dos Planos de Mobilidade Urbana, as barreiras para a implementação e metodologias de avaliação. Tratamos logo de explicitar que o *Sustainable Urban Mobility Plan* (SUMP), o plano europeu de mobilidade, é definido pela CE como um plano estratégico desenvolvido para responder às necessidades das pessoas e da economia local e busca contribuir para a melhoria da qualidade de vida nas cidades (WEFERING et al., 2013:6). Encontramos essa definição no guia metodológico para elaboração dos SUMP europeus que funciona como um manual de orientação, ao referenciar as boas práticas de soluções adotadas em diversas cidades da CE. Além da evolução da política, examinamos as principais barreiras e desafios relatados nas experiências europeias de implantação dos SUMPs.

### **4.1.1 Evolução da política de mobilidade urbana europeia**

Observa-se que, a Comunidade Europeia, na intenção de mitigar os impactos negativos do transporte, vem oferecendo suporte financeiro e técnico a projetos de investigação, desenvolvendo novas tecnologias para um transporte melhor e mais limpo. Desde 1995, 10 bilhões de euros financiaram programas de fomento a projetos para a mobilidade sustentável (HALPERN, 2013).

Dentre outros programas europeus destaca-se a iniciativa *City-VITALity-Sustainability* (CiViTAS) (CE, 2013; HALPERN, 2013) programa de suporte técnico e financeiro às cidades europeias para buscar soluções de mobilidade. Em suas quatro edições, recebeu investimentos de mais de 300 milhões de euros para implementar mais de 730 medidas em quinze diferentes projetos executados em 69 cidades (ROOJEN & NESTEROVA, 2013). O Quadro 12 apresenta

a relação dos projetos e o número de cidades que participaram das diferentes versões da CiViTAS.

**Quadro 10** Iniciativas CiViTAS, projetos e cidades participantes

CiViTAS I (2002-2006)	CiViTAS II (2005-2009)	CiViTAS Plus (2008-2012)	CiViTAS Plus II (2012-2016)
19 cidades	17 cidades	25 cidades	8 cidades
4 Projetos: Miracles, Tellus, Trendsetter e Vivaldi	4 Projetos: Caravel, Mobilis, Smile e Success	5 Projetos: Archimedes, Elan, Mimosa, Modern e Renaissance	2 Projetos: Din@mo e 2Move2
Investimento total nos projetos			€ 300 milhões

Fonte: Machado e Piccinini, 2018

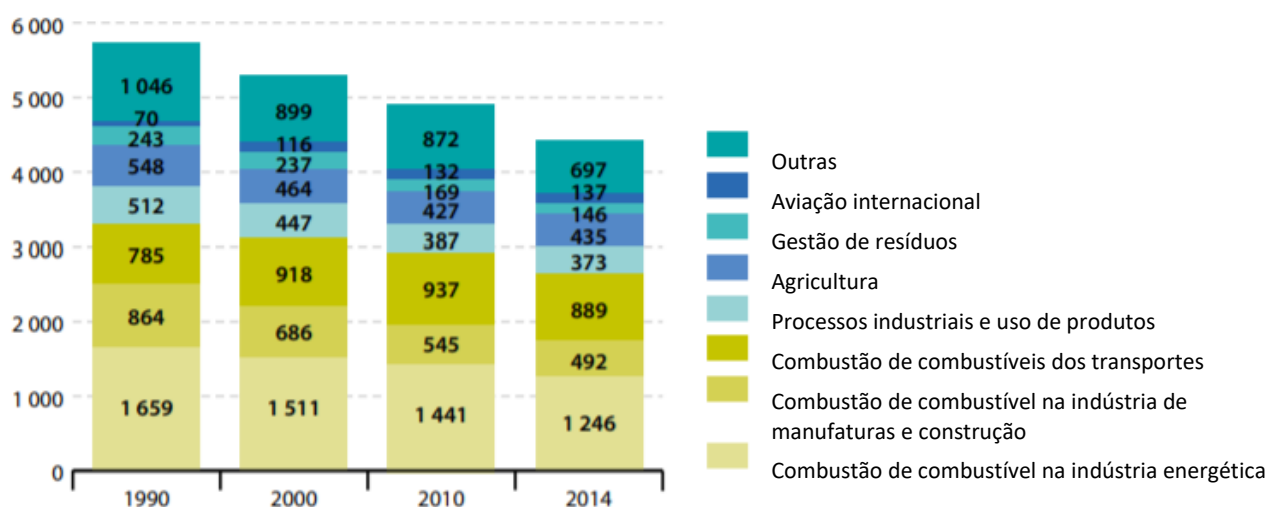
Trata-se de soluções que englobam propostas de “ruas compartilhadas”, “ruas completas” ou “vias exclusivas” para pedestres, ciclovias; pesquisas em novas tecnologias de veículos autônomos e/ou movidos a energias limpas; sistemas de compartilhamento de bicicletas e de automóveis; sistemas de transporte inteligentes; e estratégias para o controle e gerenciamento da mobilidade. Ilustramos algumas dessas medidas na Figura 8 (POPELIERS e RICCI, 2013; LOPEZ-RUIZ et al., 2013; ROOJEN e NESTEROVA, 2013).



**Fig.8** Aluguel de bicicletas, VLTs, BRTs, veículos elétricos, são algumas das soluções implementadas na Europa e replicadas nas diversas cidades do planeta. Fonte: CiViTAS (2017)

Tais iniciativas trouxeram avanços importantes na redução de acidentes, no desenvolvimento de tecnologias para o transporte público, sem, no entanto, serem suficientemente efetivas para mudar o comportamento das pessoas no sentido de adotar modos mais sustentáveis para o deslocamento. Nas cidades europeias ainda é o automóvel que predomina como pode ser comprovado pelo aumento de 34% do número de automóveis em circulação entre 1990 e 2007

(HALPERN, 2013) e pelo aumento das emissões de Gases de Efeito Estufa derivados do transporte, como revelam as estatísticas da CE (EUROSTAT, 2016):



**Fig. 9** Emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE) por setor no período 1990-2014 (milhões de Ton de CO<sup>2</sup> equivalente). Fonte: Eurostat (2016)

O gráfico da Figura 9 apresenta a redução das emissões de GEE no todo, porém as emissões produzidas pelos veículos à combustão aumentaram em 13,3% (em milhões de Ton de CO<sup>2</sup> equivalente).

Antes mesmo do Tratado de Maastricht, ou seja, antes de existir a União Europeia (1992), a França já havia criado o *Plan de Déplacements Urbains* (PDU, 1982) e, logo após, outros países estabeleceram seus planos de transporte, tais como: a Alemanha com o *Verkehrsentwicklungsplan* (VEP) em 1994; a Bélgica com o *Mobility Plan* (MP) em 1996; a Inglaterra com o *Local Transport Plan* (LTP) e a Itália com o *Piano Urbano della Mobilità* (PUM) em 2000; e a Hungria com o *Transport Development Plan* em 2001 (LOPEZ-LAMBAZ e LEÁNIZ, 2010; WEFERING et al., 2013). Estes planos, em um primeiro momento, possuíam um caráter conservador, voltados exclusivamente para os modos motorizados, o trânsito e a infraestrutura (LÓPEZ-LAMBAS e LEÁNIZ, 2010; TORMANS et al., 2013; KEBLOWSKI et al., 2014).

É a partir dos anos 1990, que pressões internacionais passam a exigir, dos países, o cumprimento das agendas e protocolos para o clima e a sustentabilidade. É neste contexto que a mobilidade sustentável, representada pelos modos não-motorizados e o transporte coletivo, emerge como um elemento chave para a redução das emissões, acidentes e congestionamento, principais deseconomias derivadas do transporte (IPEA, 1999, 2011; VASCONCELLOS, 2009; HRELJA, 2011; WOLFRAM, 2013; BRASIL, 2014). O paradigma da mobilidade é alterado e o uso do automóvel passa a ser combatido.

**Quadro 11** Paradigmas e características relacionadas ao planejamento do transporte

PARADIGMA	CARACTERÍSTICAS
Ortodoxo – Tradicional	<p>Foco no trânsito, fluxo, capacidade e velocidade;</p> <p>Foco no modo rodoviário e na infraestrutura viária;</p> <p>Nível sistêmico: perícia, técnica e racionalidade</p> <p>Transporte como motor da economia: congestionamento ocasiona tempo de viagem improdutivo</p> <p>Uso de modelagens computacionais e cenários; análise custo benefício como principal ferramenta de avaliação</p> <p>Zoneamento, uso do solo mono funcional, planejamento orientado ao uso do automóvel</p>
Sustentável	<p>Foco nas pessoas;</p> <p>Acessibilidade e qualidade de vida;</p> <p>Equilíbrio entre os meios de transporte, mudar para os mais sustentáveis;</p> <p>Quebra da perspectiva puramente econômica dos transportes; inclusão de aspectos sociais e ambientais;</p> <p>Transporte como componente de uma “boa cidade” economicamente produtiva;</p> <p>Coesão e diversidade social, maiores densidades, uso misto do solo, amiga do ambiente, saudável e participativa;</p> <p>Direcionado a transporte público e modos não motorizados para reduzir emissões</p> <p>Forte integração entre uso do solo e transporte</p> <p>Maior atenção para o comportamento individual e estilo de vida</p> <p>Maneiras mais participativas de criar políticas e boas práticas de transporte</p>
Crítico	<p>Crítica aos paradigmas tradicional e sustentável por sua visão técnica, quantitativa, descritiva e despolitizada;</p> <p>Crítica às soluções tecnológicas e comportamentais;</p> <p>Enfoque nos problemas sociais e políticos estruturais do transporte;</p> <p>Ampliação da visão política e social;</p> <p>Crítica ao não enfrentamento das razões sistêmicas por trás da insustentabilidade;</p> <p>Crítica ao eufemismo e a individualização das causas estruturais dos problemas da mobilidade;</p> <p>Foco nas relações sociais, econômicas e políticas, regulamentação dos serviços de transporte</p> <p>Reconhecimento das questões de gênero, raça, etnia, classe e de idade;</p> <p>Reconhecimento da mobilidade como uma norma e maneira do capital produzir iniquidades sócio-espaciais</p> <p>Crítica às práticas empresarias no transporte</p>

Fonte: Adaptado por Machado e Piccinini (2017), de Böhler-Baedeker et al. (2014) e Keblowski et al. (2014)

No Quadro 13 estão descritas as características dos paradigmas do planejamento do transporte tradicional e sustentável aos quais os autores acrescentam o “paradigma crítico”, como uma necessidade de atenção à questão político-social do transporte. No paradigma tradicional do planejamento do transporte privilegia a fluidez e a velocidade dos modos motorizados, a construção de infraestruturas viárias como *freeways* e viadutos que marcaram a imagem de algumas cidades como Los Angeles, por exemplo (SHELLER, 2006). A preocupação ambiental

e com a qualidade de vida, que se inicia nos anos 1970, incorpora-se ao planeamento do transporte trazendo o foco para as pessoas e o meio ambiente, através do estímulo aos modos não motorizados, redução das emissões e o planeamento integrado ao uso do solo misto, diverso e denso.

O terceiro paradigma, o paradigma crítico, está colocado como um contraponto aos paradigmas anteriores. Busca-se com isto apontar para a necessidade de mudanças estruturais no transporte urbano. A perspectiva crítica questiona quais são os interesses que estão sendo atendidos através das políticas e práticas atuais do transporte. O planeamento tradicional não contempla as diferenças entre os altos padrões da mobilidade dos ricos e a baixa mobilidade dos pobres. Não considera a desigualdade referente a cada extrato social na distribuição e contribuição dos impactos ambientais<sup>53</sup> ou até mesmo as diferenças sócio-espaciais, e a falta de vontade política em reduzir a necessidade de mobilidade quotidiana dos movimentos pendulares, por exemplo (SHELLER, 2006; KEBLOWSKI et al., 2014).

Na literatura, encontramos que o paradigma da sustentabilidade é parte da política oficial para as cidades da CE (CE, 2001a; 2007a; 2009). Os relatórios e comunicações da CE sobre o transporte e a mobilidade permitem compreender a evolução da política adotada. A partir do Livro Branco publicação que apresenta como fundamental a política regional para alcançar o desenvolvimento econômico europeu, voltada para o mercado, a satisfação das demandas, ao incremento da conectividade e da competição (BAETEN, 2000; CE, 2001a), a CE compreende que o desafio para resolver o problema da mobilidade está nas cidades (CE, 2007a, 2013; HALPERN, 2013). Desta maneira, a mobilidade urbana integrada, limpa e segura torna-se uma das prioridades na política europeia, alicerçada por altos investimentos no setor.

Além da iniciativa CiViTAS, a CE financiou os seguintes programas específicos envolvendo a coordenação e integração entre o planeamento de transporte e uso do solo:

- (i) *Land Use and Transport Research Cluster* (LUTR);
- (ii) *TRANSport, Land Use and Sustainability* (TRANSPLUS);
- (iii) *Procedures for Recommending Sustainable Planning of European City Transport Systems* (PROSPECTS);
- (iv) *Integration of Transport and Land Using Planning* (TRANSLAND);
- (v) *Sprawling Cities And Transport: From Evaluation to Recommendations* (SCATTER);
- (vi) *Planning and Research Of Policies Land use and transport for Increasing urban Sustainability* (PROPOLIS);
- (vii) *COST332-Transport and Land use Policies* (MAY, 2003; 2015; EC, 2001b; 2005; 2007a).

---

<sup>53</sup> Nos referimos à distribuição dos impactos negativos derivados do transporte para os pobres e os positivos para os ricos, área de estudo denominada Justiça ambiental, apontado por autores como Martens (2017) e Acelard (2010).



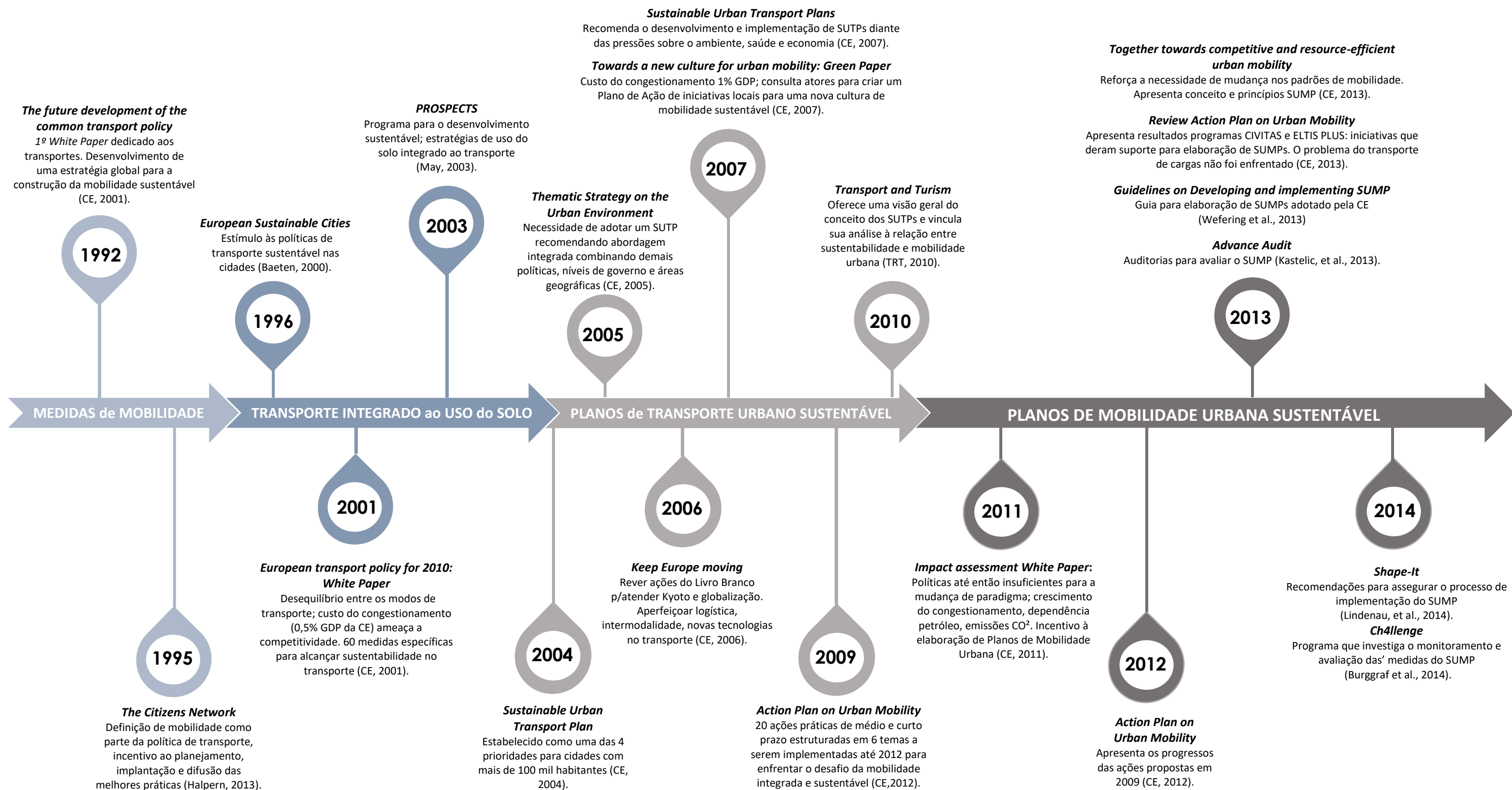


Fig. 10 Linha do tempo da política de mobilidade europeia - 1992-2014. Fonte: Elaborado por Machado, 2019.

Esses programas tinham como escopo, entre outros, medidas de restrição do uso do automóvel em centros históricos; integração modal; estímulo à compacidade e diversificação urbana como indutores dos modos não motorizados (CE, 2007a).

A constatação de que medidas isoladas, pontuais e de curto prazo, mostraram-se insuficientes para alterar os padrões de mobilidade ou mesmo minimizar as externalidades negativas do transporte, indicou a necessidade da elaboração de Planos de Transporte Urbano Sustentável (CE, 2004; 2007b) que foram substituídos, em curto espaço de tempo, pelos *Sustainable Urban Mobility Plans* (SUMP) (CE, 2011; 2012; 2013; POPPELIERS et al., 2013).

A Figura 10 apresenta a linha do tempo das principais resoluções da CE, esclarecendo a trajetória da política de transporte europeia, que iniciou com medidas de transporte regionais, e culminou com a recomendação da adoção de SUMPs para as cidades europeias com mais de 100 mil habitantes. A linha do tempo cobre o período entre 1992-2014. Observamos que o *start* para uma política comum de mobilidade sustentável aconteceu com a publicação do Comunicado da CE *Common Transport Policy* (CE, 1992; 2001b) em 1992, que passou a considerar o transporte prioridade na implementação do Tratado de Maastrich, tratado que constituiu política e economicamente a União Europeia.

O desafio posto era encontrar soluções para reduzir as externalidades ocasionadas pela preponderância e reverter a tendência de crescimento do uso dos meios rodoviários no transporte de mercadorias e de pessoas. O relatório apontava para o aumento, no período entre 1970-1990, em 85% do uso do automóvel e em 70% do meio rodoviário no transporte de cargas, o que afetava a competitividade entre os países e da CE.



**Fig. 11** Mapa com a localização e o número de cidades europeias envolvidas no projeto SUMP. Fonte: Eltis, 2018

A linha do tempo finda com o projeto *Ch4allenge*, um dos últimos projetos da CE, que objetiva avaliar e monitorar as mudanças ocorridas nas cidades com a implementação dos SUMP (Figura 11) para alcançar as metas estabelecidas para 2020: reduzir em 20% os Gases de Efeito Estufa, melhorar em 20% a eficiência energética e aumentar em 20% a participação das fontes de energia renovável fontes. As informações sobre as cidades que adotaram o SUMP estão centralizadas na plataforma Eltis, observatório europeu da mobilidade, disponível on-line.

#### 4.1.2 Desafios à implementação dos SUMP

A implementação de ações propostas em Planos de Mobilidade não é uma tarefa simples: é mais fácil falar do que fazer (MAY et al., 2008). O sistema de transporte é o resultado de uma produção em cadeia que não é controlado por uma organização, mas fruto da interação entre diferentes organismos, instituições e pessoas em um ambiente dinâmico que é o espaço urbano (TORMANS et al., 2013, SANTOS, 2014). Para que haja transformações efetivas na mobilidade urbana, é preciso um esforço político para promover as diversas formas de integração, regulação e fiscalização; superar as barreiras externas; e melhorar os processos organizacionais e técnicos.

Nesse sentido, vale destacar a iniciativa inovadora da Região do Algarve, localizada ao sul de Portugal, uma aliança entre a Associação dos Municípios do Algarve (AMAL), universidades e as 16 prefeituras locais que possibilitou o desenvolvimento, em conjunto, de um Plano de Ação para a Mobilidade Urbana Sustentável (PAMUS) a caminho de uma “Região Carbono Zero” (PAMUS, 2016). Esse grupo reuniu-se com o propósito de pensar e planejar como a população irá se deslocar no futuro e como tornar esses deslocamentos mais eficientes, inclusivos e menos prejudiciais ao ambiente. Ao longo desse processo, que estendeu-se por um ano, foi constituído o diagnóstico da mobilidade da região, com a participação da população através de um aplicativo desenvolvido pela AMAL e as universidades. Com base nesses dados, reuniões e *workshops*, a equipe estabeleceu as metas que serviriam de base às propostas de intervenção considerando as prioridades, estimativa de custos e as possíveis fontes de financiamento. Definiu-se indicadores para monitorar a execução do PAMUS que deveria ser implementadas até 2026 (HEDDEBAUT et al., 2017).

O Plano está estruturado por oito objetivos estratégicos: (i) Deslocamento por modos suaves, que envolve o modo a pé e a bicicleta; (ii) Sistema de transportes públicos adequados às necessidades; (iii) Intermodalidade no sistema de transportes coletivos; (iv) Desenvolver uma política de planejamento e gestão das acessibilidades rodoviárias; (v) Desenvolver políticas de estacionamento diferenciadas; (vi) Capacitação das autoridades de transportes; (vii) Melhorar a eficiência energética do setor de transportes; (viii) Apostar em medidas de gestão de mobilidade e em tecnologias de informação e comunicação (PAMUS, 2016).

Na sequência da aprovação do PAMUS a CE publicou o Aviso n.º ALG-06-2018-16, reservando uma dotação de €7.000.000 (sete milhões de euros) proveniente do Fundo Europeu

de Desenvolvimento Regional, para a submissão de ações no âmbito da prioridade do Programa Operacional Regional CRESA Algarve 2020<sup>54</sup>. Este programa destina-se a ações direcionadas à redução das emissões de CO2 e à promoção da descarbonização da economia e da sociedade, abrangendo, portanto, o PAMUS (PAMUS, 2016; CRESA ALGARVE, 2016; 2018; PORTUGAL 2014, 2018).

O CRESA Algarve 2020 é um programa que busca promover a competitividade, a resiliência, o empreendedorismo e a sustentabilidade da Região do Algarve e que está vinculado ao Projeto Portugal 2020. Este projeto é um acordo de parceria firmado entre Portugal e a Comissão Europeia que reúne cinco Fundos Europeus Estruturais e de Investimento que definiram a política de desenvolvimento em Portugal, entre 2014 e 2020, alinhados aos objetivos de crescimento inteligente, sustentável e inclusivo da Estratégia Europa 2020. Neste programa, Portugal receberá 25 milhões de euros até 2020 (CRESA ALGARVE, 2016; PORTUGAL 2014, 2018).

Deste exemplo depreendemos que o PAMUS é parte de um projeto para o desenvolvimento da Região do Algarve (CRESA Algarve 2020), que é parte de um projeto maior que visa o desenvolvimento do país (Projeto Portugal 2020) e, que por sua vez, integra a Estratégia Europa 2020, ambos promovidos com fundos da CE. Além de todo o suporte financeiro e político nas várias esferas governamentais, a Região do Algarve, assim como a maioria das cidades europeias, conta com diferentes sistemas de transporte: ônibus, ônibus urbanos, trem e barca. Realidade que está bem distante da brasileira.

#### 4.1.3 Barreiras à implementação dos SUMP

Autores identificaram algumas barreiras e dificuldades encontradas para a implementação da estratégia proposta para os *Sustainable Urban Mobility Plans* (HULL, 2005; LÓPEZ-LAMBAS & LEÁNIZ, 2009; MAY et al. 2003, 2008; HRELJA, 2011; LÓPEZ-LAMBAZ et al., 2012; MAY, 2015). May et al. (2008) descrevem as barreiras identificadas por *stakeholders* consultados no projeto da CE denominado *Design and Implementation Support Tools for Integrated Local Land Use, Transport and the Environment* (DISTILLATE) identificando entre elas o problema da Integração. Hull (2005) ampliou os pormenores das inter-relações referentes à integração sistematizando em oito níveis de dificuldades relativos à efetividade prática de cada ação proposta. Quanto maior o nível, maior a dificuldade de concretizar. O Quadro 14 apresenta estes oito níveis de integração que devem ser considerados para fortalecer e aprimorar a implementação de PMUs.

Hull (2005) aponta que o processo de implementação das ações de integração é, muitas vezes, reativo e fragmentado como resultado da divisão de responsabilidades institucionais, restrições financeiras e legais, incertezas da aceitação e da apropriação pelo público de determinadas

<sup>54</sup> O CRESA Algarve 2020 é inspirado nos conceitos que suportam a visão da região no horizonte 2014-2020: Competitiva, Resiliente, Empreendedora e Sustentável, com base na valorização do Conhecimento.

iniciativas, como substituir o carro pela bicicleta.

Ações de integração são de natureza política uma vez que envolve os interesses dos diversos atores nas diferentes instâncias governamentais e privadas. Trata-se de uma série de questões a resolver como conflitos econômicos, tensões entre as agendas de sustentabilidade e de desenvolvimento urbano, que são, por definição, mutuamente exclusivas. Ilustra-se este tema apontando a redução do uso dos veículos motorizados privados, do automóvel, como uma questão chave para alcançar as metas zero acidentes e zero emissões propostas pelas agendas ambientais. Esses compromissos se contrapõem à política de desenvolvimento econômico e de geração de empregos que facilitam o consumo (crédito) e os incentivos fiscais à indústria automobilística ou, ainda, pela política de investimentos em inovações tecnológicas, a exemplo dos carros elétricos, aplicativos para táxis e veículos autônomos.

**Quadro 12** Hierarquia dos níveis de integração do transporte público coletivo proposta por Hull (2005)

NÍVEIS DE INTEGRAÇÃO	DESCRIÇÃO
1. Integração física e operacional	Tarifária, horários, tickets, física entre as diferentes operadoras de serviço de transporte
2. Integração modal	No tratamento dos diferentes modos: a pé, bicicleta, ônibus, trem, carro e aéreo; através de regulamentos, taxas, critérios de avaliação e dos custos.
3. Integração com o mercado	Foco nas questões de mercado quanto à eficiência, efetividade e custos do congestionamento
4. Integração com objetivos sociais	Refere-se às necessidades dos diferentes grupos sociais, equidade, distribuição e exclusão social. Integrar o transporte de casa à escola, aos serviços sociais e comunitários. Atendimento da acessibilidade universal
5. Integração entre políticas de transporte e questões ambientais	Reconhecer e incorporar os impactos ambientais relativos às escolhas modais e política de transporte, através de modelos de avaliação, taxas e regulamentos
6. Integração institucional e administrativa	Entre as fronteiras administrativas, identificação de políticas que maximizem as estratégias para cada região e sub-regiões
7. Integração entre os setores	Integração entre o gerenciamento do transporte, infraestrutura, desenvolvimento urbano e proteção ambiental, como, por exemplo, a integração e a coordenação entre uso do solo e modos de transporte
8. Integração entre as medidas	Reconhecimento da interdependência entre uso do solo, economia, meio ambiente, sustentabilidade e os objetivos sociais como saúde, educação, capacidade de pagamento e inclusão. Um pacote de medidas integradas deve incluir equilíbrio entre fiscalização, regulamentação e medidas <i>soft</i> (a pé e bicicleta)

Fonte: Machado e Piccinini (2018)

Além da integração, a efetivação dos SUMP's apresenta outras barreiras internas que derivam das dificuldades de elaboração do plano e barreiras externas, erguidas por pressões econômicas e políticas tanto por parte do Estado como por parte do mercado. Por exemplo, a realização das ações do plano, ainda que aprovado em lei e que os recursos estejam disponíveis, depende dos gestores, que muitas vezes optam pela flexibilização dos objetivos propostos, ao legitimar decisões políticas que passam por cima de decisões baseadas em critérios técnicos (HRELJA, 2011).

No Quadro 15 estão relacionadas algumas das principais barreiras que dificultam o processo de implementação dos SUMP's associadas à integração, nos diversos níveis como apresentado no Quadro 14, organização e de natureza técnica, diagnosticadas pelos autores. Denominamos por barreiras externas as condições que não se referem ao processo de elaboração em si e que frustram o cumprimento das ações propostas nos SUMP's. Essas barreiras merecem destaque por terem sido ignoradas nos guias de referência de elaboração tanto do SUMP quanto do PMU brasileiro (WEFERING et al., 2013; BRASIL, 2015).

As barreiras identificadas pelos autores foram categorizadas em Internas ao plano (de elaboração) e Externas (de caráter político-econômico). Dificuldades como a flexibilização dos objetivos, a prevalência de decisões políticas e econômicas sobre as técnicas, o lobby imobiliário na escolha das localizações, a privatização dos serviços de transportes, a falta de controle sobre as empresas de transporte coletivo, sinalizam que dificilmente haverá mudanças significativas enquanto as iniquidades que sustentam a problemática urbana, relativas ao transporte e à mobilidade não forem levantadas, reconhecidas e enfrentadas.

Estas iniquidades referem-se às desigualdades sócio-espaciais inerentes ao sistema capitalista, à produção do espaço, às localizações e à acessibilidade, condições que se agravam nos países periféricos como o Brasil onde a população pobre é refém de uma forma de prestação de serviço de transporte coletivo monopolista precário que serve apenas ao capital. O quadro de desigualdade se acentua quando examinamos a metodologia adotada para a elaboração dos planos que acompanha os procedimentos do planejamento empresarial.

O planejamento estratégico, do ponto de vista empresarial, consiste em um procedimento sistemático de gestão empreendedora que baseia a estratégia futura da empresa apontando um diferencial competitivo a partir do exame das potencialidades, oportunidades, fraquezas e ameaças. Esse método “não pretende adivinhar o futuro, mas traçar futuros viáveis e propor ações para alcançá-las. A questão não é saber o que acontecerá amanhã, mas sim o que fazer para evitar ser surpreendido com as incertezas [econômicas] do amanhã” (MULLER, 2003:32).

Quadro 13 Barreiras à implantação dos Planos de Mobilidade Urbana.

BARREIRAS		Diamantini e Geneletti, 2004	Hrelja, 2011	Hull, 2005	Kebrowski et al., 2014	López-Lambas e Leániz, 2010	López-Lambas et al., 2012	May et al., 2003	May et al., 2008	May, 2015	Rudolph et. al., 2014	Tormans et. al., 2013	
BARREIRAS INTERNAS	Integração	Entre autoridades e níveis de governo	•	•		•	•	•	•	•			
		Entre as diferentes medidas (pacotes de ações conjuntas)			•				•		•		
		Entre os diferentes modos			•								
		Entre transporte e uso do solo	•	•			•	•				•	
		Entre transporte e políticas ambientais, educação e saúde	•	•					•			•	
		Tarifária e na infraestrutura física	•	•									
	Operacionais	Quantidade e diversidade de <i>stakeholders</i> - falta de expertise				•				•	•		•
		Individualização das responsabilidades			•					•	•		
		Falta de estabelecimento de limites espaciais - pensar o território					•			•			
		Foco em uma solução específica								•		•	
		Falta de recursos financeiros (preparar e implementar o SUMP)					•	•	•	•	•		•
		Equipe não especializada					•				•		•
	Técnicas	Nº e inconsistências metodológicas dos indicadores	•					•	•	•			
		Falta de dados	•						•	•	•	•	
		Não entendimento dos impactos	•						•	•			
		Problemas na modelagem	•						•	•			
		Avaliação incompleta dos objetivos e metas						•		•			•
		Problemas na formação dos custos das medidas (CBA)							•			•	
		Falta de método para a escolha das medidas					•		•	•	•		
		Falta de projetos detalhados									•		
	BARREIRAS EXTERNAS	Inconsistência entre prioridades nacionais, regionais e locais		•	•								
Falta de controle sobre operadores de transporte coletivo				•									
Baixa aceitação pública das medidas				•		•							
Imediatismo na tomada de decisões, ações de curto prazo			•	•	•				•				
Flexibilização das leis			•	•	•								
Privatização dos transportes				•									
Decisões políticas sobre técnica			•	•	•		•						
Falta de comprometimento com os princípios da sustentabilidade			•								•		
Lobby das construtoras			•		•								
Imposição de decisões econômicas sobre as questões ambientais			•		•								
Soluções baseadas na mudança de comportamento das pessoas					•	•							
Falta de visão crítica dos transportes (problema estrutural)					•								

Fonte: Machado e Piccinini (2018)

Os governos locais, explica Harvey (2005, 2008), encontram-se atrelados às condições impostas pelas empresas para que estas se estabeleçam e permaneçam nas cidades e, assim, manter ou aumentar a vitalidade econômica. As gestões urbanas, orientadas para ofertar um ambiente favorável ao mercado, alimentaram a competitividade e expandiram as maneiras de empreendedorismo urbano, sempre em busca de soluções inovadoras, tornando o sistema urbano mais vulnerável às incertezas, como explica Harvey (2005) da seguinte forma:

[...] a busca para se obter capital de investimento confina a inovação a um caminho muito estreito, elaborada em torno de um pacote favorável ao desenvolvimento capitalista e a tudo o que isso acarreta. Em resumo, a missão da governança urbana é atrair fluxos de produção, financeiros e de consumo de alta mobilidade e flexibilidade para seu espaço. O caráter especulativo dos investimentos urbanos deriva da incapacidade de prever exatamente qual pacote terá ou não sucesso, num mundo de muita instabilidade e volatilidade econômica. (HARVEY, 2005:178)

Souza (2013) associa-se ao pensamento de Harvey ao afirmar que

O “empresarialismo” [urbano] reflete, de certo modo, a assimilação, maior ou menor, conforme o país e a cidade, das tendências contemporâneas de desregulamentação e diminuição da presença do Estado também no terreno do planejamento e da gestão urbanas, amiúde sugeridas pela fórmula “parcerias público-privado”. (SOUZA, 2013:137)

De natureza política acrítica, o planejamento estratégico empresarial caracteriza-se por alianças condicionadas aos interesses das empresas, identificação de atores e análises de conjuntura baseadas no exame das ameaças, potencialidades e obstáculos que impedem o “desenvolvimento” urbano. O discurso ideológico verifica-se (i) no convencimento que o favorecimento às empresas irá propiciar crescimento econômico e gerar empregos e, desta forma alçar a posição de determinada cidade nos rankings de competição urbana; e (ii) na ênfase posta na melhoria da qualidade de vida propiciada por projetos urbanísticos de requalificação ou de embelezamento urbanos e que, ao mesmo tempo, constroem a imagem de uma cidade perfeita, é bastante conveniente ao capital imobiliário (SOUZA, 2013).

Essas convicções, aliadas à fragilização do Estado, são vendidas pelas agências multilaterais, pelo capital financeiro e imobiliário, pela indústria do turismo e do entretenimento, aqueles setores que entendem o território urbano como uma fonte de especulação e enriquecimento. Investimentos em mobilidade urbana também é uma estratégia usada para atrair investimentos. Tal afirmação pode ser verificada ao observar os *rankings* que classificam as cidades em relação à maior ou menor oferta de mobilidade. Alguns desses *rankings* podem ser observados no Quadro 16:



**Quadro 14** Rankings de mobilidade

CATEGORIA AVALIADA	NOME DO RANKING
Acessibilidade	Top 20 Most Liveable U.S. Cities for Wheelchair Users
Bicicletas	The Copenhagenize Index The world's top 10 best cities for cycling Top 10: Bicycle-Friendly Cities Bike Friendly Cities
Pedestres	Walk Score Hpe's Walkability Index
Transporte público	10 Best Cities for Public Transportation America's 10 Best Cities for Commuting on Public Transit Best U.S. Cities for Public Transit Ten Cities Have The Best Public Transit In The World
Segurança	Safest and Most Dangerous U.S. Cities
Congestionamento	Urban Mobility Scorecard TomTom Traffic Index

Fonte: Machado e Piccinini (2017)

Nos *rankings* apresentados, as cidades são pontuadas quanto à acessibilidade, à infraestrutura para bicicletas e para pedestres, ao transporte público, à segurança no trânsito e aos níveis de congestionamento (Quadro 16). Melhores índices significam cidades com melhores condições de mobilidade associadas à qualidade de vida como estratégia de sedução para atrair novos investimentos, turismo e empregos. Os novos modelos de empreendedorismo ou empresariamento urbano correspondem à fragilização das capacidades regulatórias do Estado, nos diferentes níveis de governança, que passa a assumir o papel de promotor de políticas para a criação de espaços competitivos, abandonando a concepção do planejamento abrangente e regulador do mercado (RIBEIRO e DINIZ, 2017).

Se o planejamento urbano remete a temas como crescimento desordenado, habitação social, equipamentos coletivos, transporte público, racionalização do uso do solo, a atual forma de “gestão” está direcionada para alcançar melhores resultados em uma competição global por (i) investimentos, tecnologia e expertise gerencial; (ii) novas indústrias e negócios; (iii) preços e qualidade de serviços; (iv) atração de empregos qualificados (VAINER, 2016). Da mesma forma, o planejamento público já apresentou características distintas ao planejamento estratégico empresarial, como apresentado no Quadro 17.

**Quadro 15** Comparativo entre o planejamento estratégico do setor privado e do público

CARACTERÍSTICAS	SETOR PRIVADO	SETOR PÚBLICO
Objetivo geral	Competitividade	Efetividade das medidas
Objetivos econômicos	Lucro, crescimento, conquista de mercado	Redução de custos, eficiência
Valores	Inovação, criatividade, boa imagem	<i>Accountability</i> , equidade, integridade
Resultados desejados	Satisfação do consumidor	Satisfação do cidadão
Atores	Acionistas, proprietários, mercado	Contribuintes, servidores, poder público, lobistas
Critério de definição de prioridades	Demanda dos consumidores	Lideranças, planejadores, parlamentares
Justificativa	Proteção de propriedade intelectual	Bem-estar social, segurança nacional
Fatores de sucesso	Taxa de crescimento, rendimentos, avanço tecnológico	Práticas gerenciais melhoradas, economia de escala, regularidade, padrão tecnológico

Fonte: Machado e Piccinini (2017)

Essas relações políticas, ideológicas e econômicas, que imprimem seu caráter no espaço urbano, frustrando as expectativas depositadas em um Estado comprometido com as políticas públicas e com a garantia do “bem comum”, devem ser entendidas, nas palavras de Souza:

[...] à luz de uma teia de relações em que a existência de conflitos de interesse e de ganhadores e perdedores, dominantes e dominados, é um ingrediente presente. Como poderiam o planejamento e a gestão ser ‘neutros’, em se tratando de uma sociedade marcada por desigualdades estruturais? (SOUZA, 2013:83)

A competitividade ou a concorrência urbana intensificaram e justificaram o aceite, pelo setor público, dos riscos por todos os tipos de tendências e inovações espaciais, de novos padrões de desenvolvimento, de transporte e de mobilidade, que são acompanhadas de perto pelos gestores urbanos. O Estado passa a estimular o mercado oferecendo vantagens e regalias materializadas em isenções tributárias, doação de terrenos, infraestrutura subsidiadas, suspensão de restrições de uso delineadas nos planos de uso e ocupação do solo, alargamento dos perímetros urbanos e flexibilização de padrões habitacionais e urbanísticos. O poder público, ao assumir essa parte do ônus dos custos de produção diminui a provisão para os pobres, aumentando a concentração das riquezas e ampliando a pobreza, fato observado em cidades como Nova York, por exemplo (HARVEY, 1996, 2008).

Reconhecidamente uma cidade global, Nova York, lançou, em 2007, o PlaNYC 2030 intitulado “*A Greener, Greater New York*”, uma estratégia focada na sustentabilidade urbana para atrair investimentos. Para criar *capital-friendly* traçou metas de redução das emissões promovendo modos alternativos de transporte. Desde então o Departamento de Trânsito (DOT), trabalhou

para melhorar o transporte público coletivo, o espaço para pedestres e ciclistas (NYC, 2015). Esse investimento em áreas públicas ocasionou o aumento dos aluguéis, como, por exemplo, o caso da *Times Square* que registrou uma valorização de 71%, após a instalação de uma praça. No *Hudson River Park Trust* a presença de uma ciclovia ao longo do rio elevou o valor das propriedades em torno de 20%. Estes são exemplos que permitem examinar ações urbanas promovidas pelo Estado, em associação a interesses privados, que, desinteressadas dos resultados, trazem impactos negativos para os moradores mais pobres.

O processo de gentrificação, um dos resultados da permanente (re) estruturação urbana, segue os propósitos da estrutura dominante e apresenta conexões com a localização em função da acessibilidade e da mobilidade<sup>55</sup>. Foi o próprio DOT que reconheceu publicamente que o programa de *redesign* das ruas é uma estratégia para atrair capitais ao criar espaços seguros e atrativos, lugares onde as pessoas queiram estar.

A concentração de ciclovias em Manhattan e no noroeste do Brooklyn reforça a impressão de que a gentrificação é seguida pelo planejamento cicloviário e vice-versa, ou seja, refletem e reproduzem as injustiças relacionadas à mobilidade em termos de classe, raça e localização. Stehlin (2015), por sua vez, constatou que as bicicletas se tornaram um importante símbolo para vender a imagem de uma cidade revitalizada, sustentável e saudável. E Harvey (2005) identificou, nesse processo, conexões entre o avanço do empreendedorismo urbano e a condição pós-moderna:

[...] podemos identificar uma conexão vital, se bem que subterrânea, entre a ascensão do empreendedorismo urbano e a inclinação pós-moderna para o projeto de fragmentos urbanos em vez do planejamento urbano abrangente, para a efemeridade e o ecletismo da moda e do estilo e vez da busca de valores duradouros, para a citação e a ficção em vez da invenção e da função, e, finalmente, para o meio em vez da mensagem e para a imagem em vez da substância. (HARVEY, 2005:181)

Nessa direção, Bauman (2010) observou que essa nova ordem transformou uma sociedade de produtores, onde os lucros resultavam da exploração do trabalho, em uma sociedade de consumidores, onde os lucros advêm da exploração dos desejos de consumo. Nessa sociedade líquida de consumidores, o Estado atua como o principal financiador do capital, as empresas têm por finalidade evitar que as necessidades sejam satisfeitas, onde o devedor ideal é aquele que jamais paga integralmente suas dívidas e, onde a dívida contraída transformou-se em uma fonte permanente de lucro (BAUMAN, 2010).

---

<sup>55</sup> As implicações entre o desenvolvimento de infraestruturas urbanas e a gentrificação foram examinadas por Machado e Piccinini (2017) no artigo “Medidas de mobilidade: estratégias de competição e gentrificação dos centros urbanos”.

O processo de financeirização não atingiu apenas as famílias e a vida cotidiana, mas o Estado, as corporações e as cidades (KLINK e SOUZA, 2017; RIBEIRO e DINIZ, 2017), afirmação que é confirmada pelos autores, como se lê:

[...] um dos traços da financeirização é a crescente penetração de práticas financeirizadas por todas as relações econômicas e sociais relevantes do capitalismo. A urbanização pode, então, ser compreendida como um fenômeno que se encontra, crescentemente, sob a influência do capital portador de juros. (SANFELICI, 2013:27)

A aparentemente inesgotável<sup>56</sup> fonte de rendimentos contínuos oriundos da produção e do consumo do ambiente urbano não escapou a essa lógica, de tal forma que os esforços para criar instrumentos financeiros que permitam ao investidor obter uma fatia dos rendimentos gerados no âmbito dos negócios imobiliários vêm caracterizando a dinâmica do capitalismo recente. (SANFELICI, 2013:34)

[...] três vertentes entrelaçadas na literatura na qual essa relação entre “o urbano” e o processo de financeirização se tornou objeto explícito do debate: (1) os grandes Projetos Urbanos “2.0” e os novos agentes no circuito imobiliário; (2) a reestruturação do financiamento público para o desenvolvimento urbano; e (3) o Estado, o espaço e a “financeirização” do empresariamento urbano. (KLINK e SOUZA, 2017:389)

Esta argumentação nos leva a deduzir que a ênfase determinada à importância da mobilidade urbana (produção de infraestrutura) como solução dos problemas urbanos, oculta um possível comprometimento do orçamento e o endividamento dos municípios brasileiros.

Concordamos e seguimos com o pensamento de Harvey (2005) para quem o desenvolvimento capitalista na pós-modernidade consolidou a competitividade urbana o, que nos permite considerar que os SUMP, na maneira que se apresentam e são difundidos, fazem parte deste processo.

A investigação da metodologia de elaboração dos PMUs e SUMP permitiu encontrar conexões da PNMU ao empreendedorismo urbano. Entendemos que a proposta de elaboração dos PMUs, ao ignorar os aspectos políticos e econômicos que envolvem a questão do transporte, intrinsecamente conectados ao uso e ao valor do solo, encobre o caráter especulativo dos investimentos urbanos, o que acarreta em avaliações superficiais de efeitos futuros provocados pelas ações propostas nos PMUs ou SUMP.

---

<sup>56</sup> No Brasil, os Municípios com mais de 100 mil habitantes têm acesso a linhas de crédito de organismos multilaterais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES), no entanto, o comprometimento anual com as amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada não pode ultrapassar o limite de 11,5% (CNM, 2016).

A avaliação *ex ante* de PMUs se apresenta como uma possibilidade metodológica que permite confirmar, ou não, a hipótese de que a PNMU tende a produzir uma apropriação privada dos investimentos públicos através da (re) valorização do território. Retornamos à definição de avaliação *ex ante* como uma maneira de examinar a coerência do processo que precede a implementação e apontar possíveis gaps e deficiências com o objetivo de conferir aplicabilidade ao plano (SARTORI, 1981; DFT, 2004; KASTELIC et al., 2013; TORMANS et al., 2013).

#### 4.1.4 Metodologias de avaliação de SUMP

Da mesma forma que os PMUs são recentes, as avaliações de Planos de Mobilidade Urbana também são. Os exemplos encontrados na literatura avaliam os PMUs em dois momentos: na sua implantação (*ex post*) e na sua elaboração (*ex ante*). Em relação aos autores, encontramos um número razoável de produção nesta direção e trazemos, a seguir, um resumo com algumas dessas ideias.

(i) López-Lambaz et al. (2012) ao analisarem os Planos de Mobilidade Urbana de Peterborough, Chambéry, Ferrara e Pinto apontaram como problemas a falta de integração com uso do solo, de financiamento para implantação das ações e de coordenação entre a política nacional, regional e local;

(ii) Diamantini e Geneletti (2004) apontam falhas na escolha dos indicadores ambientais do plano de Trento;

(iii) Rudolph et al. (2014), ao analisarem os planos de Munich, Bristol e Pitan, criticaram o método custo-benefício da avaliação de medidas de incentivo ao transporte não-motorizado uma vez que ainda não há como quantificar todos os benefícios que estas medidas trazem;

(iv) Tormans et al. (2013) usaram a metodologia de Gestão de Qualidade Total (TQM) para identificar os fatores responsáveis pela baixa qualidade da implantação do plano de mobilidade nos municípios da região de Flandres. A pesquisa de satisfação aplicada aos atores (*stakeholders*), que abordava 25 critérios e 176 aspectos diferentes, apontou quatro fatores chave para a qualidade da gestão: continuidade política, integração entre os técnicos e os políticos locais, qualificação dos técnicos e financiamento;

(v) Hrelja (2011), ao avaliar o SUMP da cidade de Örebro, criticou a decisão das autoridades de priorizar critérios econômicos sobre os de sustentabilidade, em desacordo com o planejado;

(vi) Burggraf et al. (2014) ao apresentarem um panorama atual dos principais projetos europeus dedicados à mobilidade, enfatizaram a importância de um sistema de indicadores adequado e de dados para o monitoramento e a avaliação dos objetivos e ações propostos no plano, fundamentais para acompanhar os resultados das propostas.

A avaliação do plano propriamente dito (*ex ante*), definida como medida de qualidade que leva em conta a coerência do processo que precede a implantação da política foi proposta por alguns autores em diferentes níveis de profundidade:

(i) Wefering et al. (2013), no guia para o desenvolvimento do SUMP adotado pela CE, usaram como metodologia de avaliação dos SUMP um *check-list* para cada uma das etapas de elaboração e sugeriram que especialistas verifiquem se todos os tópicos são apresentados;

(ii) Kastelic et al. (2013) apresentaram outro projeto desenvolvido pela CE, o ADVANCE Audit, onde um auditor em conjunto com os atores locais, analisam as forças e fraquezas do SUMP pelo viés da Gestão da Qualidade Total (TQM). A veracidade do processo é verificada por um comitê independente. Se a avaliação for positiva, a cidade recebe uma certificação;

(iii) O *Department for Transport* da Inglaterra (DFT, 2004) avalia os *Local Transport Plans* (LTPs) através de três parâmetros com diferentes pesos: (i) Qualidade do planejamento (50%); (ii) Impacto das metas (quando especifica níveis mínimos a alcançar) (30%) e (iii) Entrega do LTP (20%). O primeiro parâmetro, qualidade do planejamento, é avaliado em relação a seis critérios e subcritérios, sendo que os planos que não contemplarem adequadamente cada subcritério são considerados falhos. O LTP pode ser classificado como fraco, razoável, bom ou excelente. O fraco desempenho em relação a dois ou mais subcritérios resulta em uma avaliação fraca para o critério como um todo. Da mesma forma é necessário ter desempenho regular ou bom em relação a cada critério chave para o LTP ser considerado bom ou excelente.

Os seis critérios chave considerados são: (a) Consistência entre os objetivos, metas e projetos com a política e o planejamento; (b) Análise dos problemas e oportunidades; (c) Otimização do uso dos recursos; (d) Envolvimento dos atores; (v) Gestão da performance pela qualidade do monitoramento das metas; (e) Identificação das prioridades e de questões relativas à qualidade de vida. Salientamos a ausência de estudos sobre os resultados dessas avaliações, como por exemplo, predominam os LTPs qualificados como excelentes, o percentual dos LTPs considerados fracos, quais os subcritérios que os LTPs fracos deixaram de responder, e assim por diante, a fim de identificar onde estão localizadas as dificuldades na elaboração do plano.

Apoiados em Halpern (2013) podemos dizer que a política de mobilidade da Comunidade Europeia se caracteriza por leis suaves (recomendações e não obrigações), por tentar solucionar problemas através do intercâmbio de melhores práticas e por transferência de conhecimento (*know-how*) e que vem sendo criticado por alguns autores (COCHRANE & WARD, 2012; MCCANN E WARD, 2013; KENNEDY, 2015).

#### 4.1.5 SUMPs e PMUs: uma metodologia comum?

Os guias publicados pela CE (WEFERING et al., 2013) e pelo MCidades (BRASIL, 2015) apresentam uma metodologia comum do processo de (i) elaboração e (ii) implementação dos

PMUs através de um Plano de Ação, que se constitui por um conjunto de ações propostas possíveis de serem concretizadas em um determinado período de tempo; com a devida previsão de recursos humanos e financeiros e, monitoradas por indicadores de avaliação. A avaliação proposta nos guias é efetuada após a implementação do plano (*ex post*) com a finalidade de auxiliar, por exemplo, no processo de revisão dos planos.

Esses pressupostos, bem como as medidas sugeridas para o Plano de Ação são comuns nos diversos guias de elaboração do PMU de países pertencentes ou não à CE como apresentado no Quadro 18 (MINKEN et al., 2003; MAY, 2003; DFT, 2004; WOLFRAM, 2004, 2013; CE, 2007b; WEFERING et al., 2013; KASTELIC, 2013; BÖHLER-BAEDEKER, 2014; LINDENAU, 2014) e recomendados, também, pelo guia brasileiro (EMBARQ-BR, 2015; BRASIL, 2015).

Especificamente com relação à etapa de elaboração dos SUMP, o guia europeu apresenta oito etapas a serem desenvolvidas. As duas primeiras envolvem a análise estratégica do potencial da cidade para o sucesso do PMU em razão da disponibilidade de recursos, atores envolvidos, coordenação política e abordagem integrada. A terceira etapa trata do diagnóstico, da análise dos problemas e oportunidades e da construção de cenários. A quarta etapa refere-se à criação de uma visão comum de mobilidade. A quinta da definição de prioridades e metas, a sexta da escolha das medidas mais eficazes observando as boas práticas realizadas e o melhor retorno para o capital investido. As duas etapas finais envolvem (i) a definição de recursos, responsabilidades, plano de ação e orçamento e (ii) a sistemática de monitoramento e avaliação.

No guia brasileiro, a etapa de elaboração envolve quatro passos. O primeiro passo constitui as análises preliminares; seleção dos atores; comunicação; participação social; das estruturas de gestão e de participação. Chamamos à atenção que os recursos disponíveis não são considerados. No segundo passo é definida a visão, os objetivos; a área de intervenção bem como as metas, prioridades e horizontes.

O terceiro passo envolve a cooperação para elaboração do PMU e o termo de referência que precede a licitação; o plano de trabalho e o cronograma. Lembramos que esses passos se referem ao desenvolvimento dos trabalhos necessários para a elaboração do PMU, não para sua realização. Deste modo, o termo de referência diz respeito à licitação necessária à contratação de consultoria para a elaboração do PMU. A quarta etapa envolve a realização do diagnóstico, dos cenários e avaliação de impactos; a formulação e avaliação de propostas; do programa de ação, a proposição de indicadores de desempenho e a consolidação do plano.

**Quadro 16** Características, Etapas de elaboração e Medidas sugeridas nos manuais do SUMP e nos países que o adotaram

	MANUAIS DE ELABORAÇÃO						PLANOS DE MOBILIDADE E TRANSPORTE ADOTADOS						
	PROSPECTS May, 2003	SUTP Wolfram,2004, 2005	SUTP CE,2007b	SUTP TRT,2010	SUMP, Bührmann, 2011	UMP CE,2011	LTP Inglaterra	PDU França	VEP Alemanha	PUM Itália	CMP Índia	PIMUS México	PNMU Brasil
<b>Elementos chave - características</b>													
Participação	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•			•
Definição de horizonte - longo prazo	•	•		•	•		•	•		•		•	•
Ações baseadas em melhores práticas	•	•	•	•	•	•							
Integração entre políticas (ex: uso do solo)	•	•	•	•	•	•	•		•		•	•	•
Integração entre níveis de governo	•	•	•	•	•	•	•		•			•	•
Integração entre modos e meios	•		•	•	•	•	•		•				•
Objetivos alinhados com sustentabilidade	•	•	•	•	•	•	•		•				
Identificar necessidades atuais e futuras	•	•		•	•	•	•						
Uso de indicadores	•	•			•	•	•	•		•	•		•
Suporte financeiro		•			•		•			•	•	•	•
Monitoramento, revisão e comunicação	•	•	•	•	•	•	•			•			•
<b>Passos para elaboração</b>													
Preparação	•	•	•		•		•			•			•
Diagnóstico da situação atual	•	•	•		•	•	•	•	•	•			•
Definição da visão, objetivos e metas	•	•	•		•	•	•	•		•	•	•	•
Elaboração de cenários	•	•			•	•		•		•			•
Definição de pacote de medidas/ações	•	•	•		•			•	•	•	•	•	•
Previsão de impactos adversos	•				•			•					
Identificar custos das medidas/orçamento	•	•			•	•	•	•		•	•	•	•
Identificar responsabilidades/gestão		•			•	•					•		
Otimização (encontrar melhor estratégia)	•				•	•	•	•		•			
Implementação	•	•	•		•	•	•		•	•			•
Monitoramento e comunicação	•	•	•		•	•	•		•	•			•
Revisão	•		•		•		•			•			•
<b>Medidas e objetivos sugeridos</b>													
Coordenação entre uso do solo e transporte	•	•	•		•		•			•			•
Promoção e incentivo do transporte coletivo	•	•	•		•	•	•	•		•	•		•
Incentivar meios não motorizados ( <i>walk &amp; bike</i> )	•	•	•		•	•	•	•		•	•		•
Gerenciamento do transporte de cargas	•	•	•		•		•	•		•			•
Gerenciamento dos estacionamentos		•	•		•	•		•		•	•		•
Pedágios urbanos			•		•		•						•
<i>Traffic calming</i>			•		•								
Restrição para veículos mais poluentes			•		•		•						
Veículos limpos, silenciosos, de baixas emissões			•		•		•	•		•			•
Medidas soft ( <i>car sharing, school travel plans, MM</i> )	•	•		•			•	•		•			
Medidas de uso do solo	•	•			•								
Redução do número de viagens	•				•			•					
Restrição ao uso do automóvel	•	•			•		•	•		•	•		•
Acessibilidade universal	•	•			•			•					•
Redução de acidentes		•			•		•	•					•
Redução das emissões		•			•		•	•		•			
Medidas para promover inclusão social		•			•		•			•			
Planejamento e gerenciamento da rede viária	•	•			•	•	•			•			

Fonte: Machado e Piccinini, 2018



A metodologia proposta para a elaboração dos Planos de Mobilidade Urbana possui as características do planejamento estratégico, por delinear um conjunto de ações prioritárias para alcançar objetivos e metas, que partem de uma visão de cidade acordada pelos diferentes atores sociais. Essa metodologia pode ser percebida mais claramente nos procedimentos para a definição da visão da cidade de ambos os guias, primeiramente, no texto do “Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana”:

A visão da cidade é elemento central na elaboração do Plano de Mobilidade Urbana porque sintetiza o futuro desejado pela população, resultante do consenso entre as expectativas dos atores sociais. A resposta à pergunta “que tipo de cidade quer para todos?” ajuda a definir os objetivos a serem alcançados, a previsão de validação, os estudos, as propostas e ações de todo o planejamento e implementação do Plano. [...] A construção da visão, conduzida por um facilitador, identifica e agrupa as potencialidades, tendências, problemas e deficiências, e consolida a visão da cidade e como dela se desdobra o transporte e a mobilidade urbana. (BRASIL, 2015:202)

O guia europeu, por sua vez, sublinha a importância de definir uma visão comum de mobilidade, pois esta guiará todos os passos subsequentes da elaboração do SUMP, como se lê:

Definir uma visão comum é um dos aspetos principais de qualquer PMUS, uma vez que será a base para todos os passos subsequentes que por sua vez irão ajudar na definição de metas e medidas concretas. [...] Em que tipo de cidade queremos viver? Esta é uma questão central que necessita de resposta de âmbito visionário, num exercício que envolve todos os *stakeholders*<sup>57</sup>. A visão fornece uma descrição qualitativa do futuro desejado e serve de guia para o desenvolvimento das medidas de planeamento apropriadas. Deve ainda colocar a mobilidade e transportes dentro de um amplo contexto de desenvolvimento urbano e de sociedade. A visão deve ser preparada considerando todas as estratégias de ação relevantes, especialmente enquadramentos estratégicos (ex.: Agenda 21, planos estratégicos), planeamento urbano, desenvolvimento económico, ambiente, inclusão social, igualdade de género, saúde e segurança. (WEFERING et al., 2013:63)

No presente trabalho, como já esclarecido, a avaliação realizada é aquela identificada como *ex ante*, nos termos definidos por Sartori (1981) e envolve:

- (a) A identificação da estrutura básica do PMU, que contempla: (i) análise da situação existente (diagnóstico); (ii) proposição de cenários (prognóstico); (iii) seleção de medidas (plano de ação); (v) definição de responsabilidades, recursos e indicadores de monitoramento.
- (b) A verificação do cumprimento do conteúdo mínimo solicitado na PNMU;

---

<sup>57</sup> *Stakeholders* refere-se aos atores da sociedade civil organizada.

(c) A análise da correspondência entre o problema diagnosticado, os objetivos propostos, as ações, metas e indicadores de monitoramento.

Com o objetivo de instrumentalizar os municípios na elaboração do PMU, o Ministério das Cidades desenvolveu o “Caderno de referência para elaboração do plano de mobilidade urbana” em parceria com três ONGs: (i) a Embarq<sup>58</sup>; (ii) o Instituto de Energia e Meio Ambiente (IEMA)<sup>59</sup>; e, (iii) o Instituto de Políticas de Transportes e Desenvolvimento (ITDP)<sup>60</sup>.

A metodologia para elaborar o PMU apresentada no guia brasileiro (Figura 12) é uma versão simplificada e apropriada do *Guidelines, Developing and Implementing a Sustainable Urban Mobility Plans* (Figura 13), desenvolvido pela *Rupprecht Consult*, consultoria alemã que atua na área de mobilidade urbana, contratada pela Eltis, principal observatório da mobilidade urbana europeia financiado pela *European Commission's Directorate General for Mobility and Transport* (BÜHRMANN et al., 2011; WEFERING et al., 2013).

Na comparação entre a metodologia europeia (Figura 13) e a brasileira (Figura 12) observa-se que na proposição editada para o Brasil algumas das etapas foram omitidas ou reduzidas. No entanto, são etapas importantes que envolvem a identificação de medidas mais eficazes, a consideração de pacotes integrados de medidas e a atribuição de responsabilidades e definição de metas, para citar alguns exemplos. A presença de ONGs na promoção das políticas de mobilidade brasileira corrobora o que foi apontado por Laval e Dardot (2015) sobre a influência do terceiro setor nas políticas de Estado. Nesse sentido, o texto que aponta a Missão da WRI é bastante esclarecedor:

---

<sup>58</sup> A Embarq, fundada pela *Shell Foundation*, foi incorporada ao *World Resources Institute (WRI)* que está presente em mais de 50 países, com escritórios no Brasil, China, Europa, Índia, Indonésia e Estados Unidos. Atua nas áreas estratégicas sobre Clima, Energia, Alimentos, Florestas, Água e Cidades. A WRI também desenvolveu, para o Ministério das Cidades, um conjunto de Cadernos Técnicos que traçam critérios para projetos de Veículo Leve sobre Trilhos, Transporte Ativo e Sistemas de Prioridade ao Ônibus. A relação dos apoiadores da WRI não está disponível em seu endereço eletrônico (WRI, 2017a).

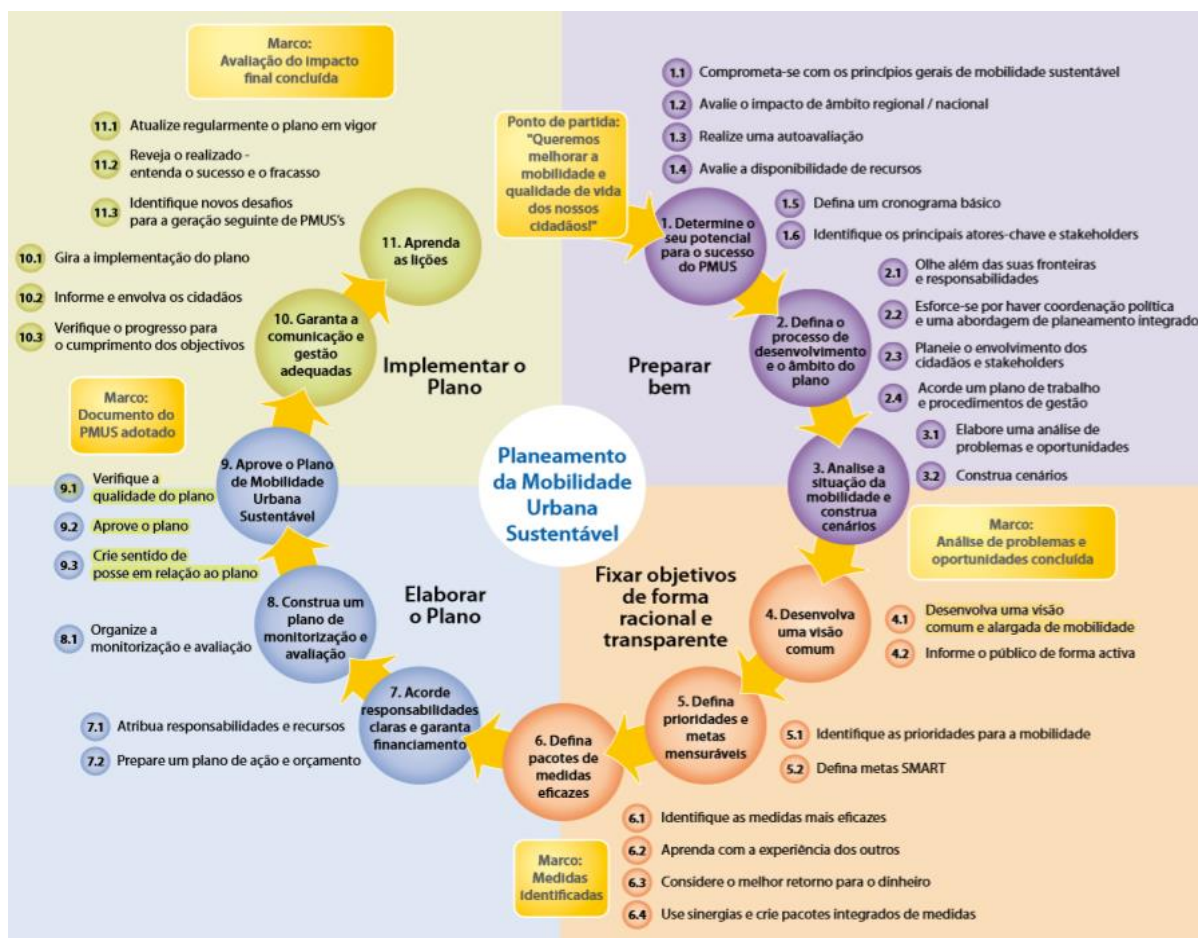
<sup>59</sup> O IEMA é uma OSCIP, voltada à produção e disseminação do conhecimento técnico-científico em temas como mobilidade, energia, qualidade do ar e emissões de gases de efeito estufa. Criado em 2006, tem entre seus apoiadores organizações como a *William and Flora Hewlett Foundation*, a *Oak Foundation*, a *Charles Stewart Mott Foundation*, o Instituto Clima e Sociedade (ICS) e o *Global Environment Facility* (IEMA, 2017).

<sup>60</sup> O ITDP, sigla em inglês para *Institute for Transportation and Development Policy*, é uma entidade sem fins lucrativos sediada em New York e com escritórios na Argentina, Brasil, China, Índia, Indonésia, México e Washington D.C.. Atua na promoção do transporte sustentável, em especial o BRT (*Bus Rapid Transit*), em substituição à dependência do automóvel, política reorientada pelo Banco Mundial e outras instituições multilaterais. Seu cofundador, Michael Replogle, também co-fundador do *Partnership on Sustainable, Low Carbon Transport (SLoCaT)*, em 2009, garantiu o compromisso da ordem de US\$175 bilhões, por 10 anos, dos oito maiores bancos multilaterais de desenvolvimento, entre os quais estão o *World Bank* e *Asian Development Bank*, fato que aponta para a lucratividade dos sistemas de transporte (WATTS, 2012; ITDP, 2017).

A WRI Brasil conta com expertise técnica e capacidade de articulação políticas necessárias para tornar o potencial de avanço do país uma realidade sustentável. Auxilia governos na implementação de projetos e políticas públicas e orienta líderes do setor privado e da sociedade civil para o desenvolvimento de estratégias e a adoção de práticas inovadoras que sejam capazes de criar oportunidades econômicas e um mundo mais sustentável. (WRI, 2017b)



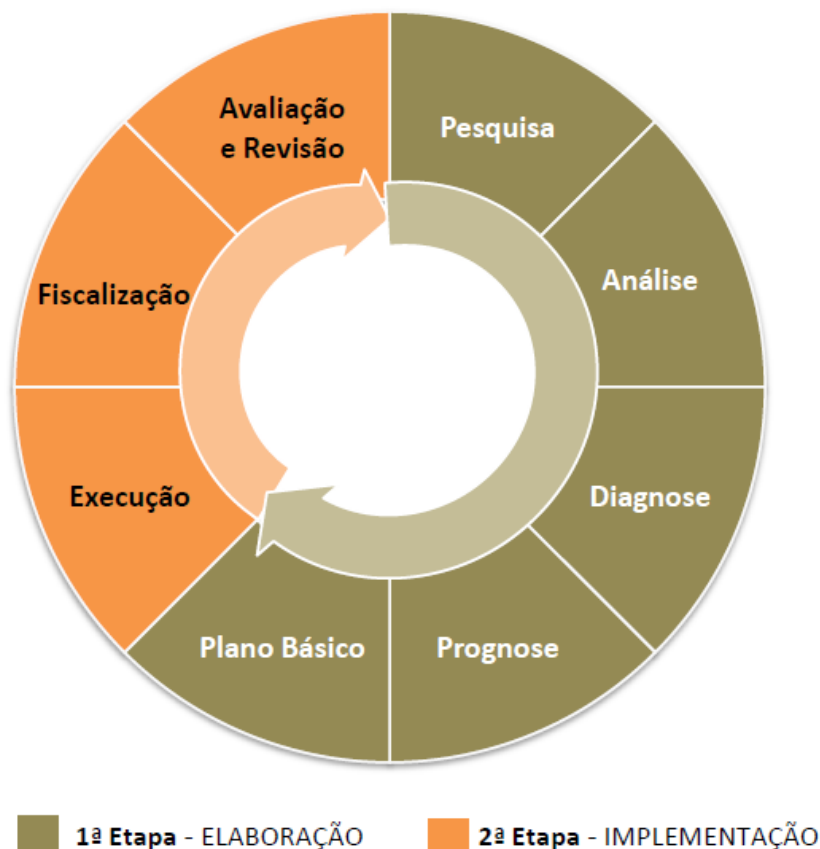
**Fig. 12** Ciclo de atividades proposto para elaboração de PMUs das cidades brasileiras  
Fonte: Embarq (2015)



**Fig. 13** Metodologia para elaboração do SUMP proposta para as cidades europeias.  
Fonte: Wefering et. al. (2013)

Souza (2013) identificou quatro elementos fundamentais para qualquer atividade de planeamento: (i) pensamento orientado para o futuro; (ii) escolha entre alternativas; (iii) consideração dos limites, restrições, potencialidades, prejuízos e benefícios; (iv) possibilidade de diferentes cursos de ação, os quais dependem de condições e circunstâncias variáveis. As atividades apontadas por Souza (2013) corroboram Ferrari (1979) que ordena tais elementos em cinco etapas de planeamento (i) pesquisa inicial; (ii) análise; (iii) diagnóstico; (iv) prognóstico; e, (v) plano de ação.

Metodologicamente, Ferrari (1979) resume o planeamento em quatro verbos: conhecer, compreender, julgar, intervir ou atuar. Definido como um processo contínuo e permanente que abrange diversas fases que podem ser agrupadas em duas etapas distintas: a elaboração e a execução do plano (FERRARI, 1979). A continuidade do processo (no tempo), que envolve o planejar em uma sucessão de etapas, que aparecem tanto no guia brasileiro quanto no europeu (Figuras 12 e 13), é comum ao planeamento integrado, não linear, proposto por Ferrari (1979) e representado na Figura 14:



**Fig. 14** Representação gráfica das etapas e fases do processo de planejamento integrado.  
 Fonte: Elaborado por Machado (2019) a partir de Ferrari (1979)

Como indica a Figura 14, o processo de elaboração inicia com a pesquisa e o levantamento de dados para que o planejador tome ciência sobre a realidade na qual irá debruçar-se. Ferrari (1979) não recomendava uma pesquisa exaustiva no planejamento urbano como no método proposto por Le Bret (1961-1962), por exemplo, em virtude do tempo, dos recursos necessários e da própria dinâmica urbana.

Os dados levantados devem possibilitar a realização de um diagnóstico preliminar que permita criar um roteiro orientado ao enfrentamento dos problemas detectados. Ferrari (1979) afirmava a necessidade de aproximações sucessivas, de ida e volta, de retornar da pesquisa à análise, da compatibilização dos prognósticos para a fase de diagnóstico, na busca de *feedbacks* importantes, em um processo contínuo (FERRARI, 1979).

Se a pesquisa possibilita o conhecimento da problemática, é a análise que permite identificar e conhecer as causas dos problemas para compreendê-los e buscar soluções. Na etapa de análise, os dados brutos, apresentados em tabelas e gráficos, devem possibilitar a compreensão dos problemas em seus múltiplos aspectos e a comparação entre as diferentes visões apresentadas pelos membros da equipe transdisciplinar (sociólogos, urbanistas, ecologistas, antropólogos, economistas) (FERRARI, 1979). Importante apontar para o fato de Ferrari não mencionar atores sociais, mas especialistas.

O diagnóstico é a etapa onde os problemas são avaliados, comparados e julgados, resulta, portanto, de uma avaliação rigorosa dos problemas analisados pela compreensão da importância relativa e da interdependência entre eles (FERRARI, 1979). A etapa seguinte, o prognóstico, refere-se ao planejamento orientado para a situação futura. Pressupõe, por definição, o próprio planejamento uma vez que implica antecipar soluções, escolher alternativas, considerar limites, potencialidades, efeitos negativos e positivos (FERRARI, 1979; SOUZA, 2013).

Santos (2014) chama a atenção para as dificuldades das questões práticas que envolvem esse processo. Por mais logicamente bem construído que seja o método haverá dificuldades em sua realização, pois envolve (i) equipe de pesquisadores; (ii) a realidade concreta; (iii) a realidade que é reconhecível a um dado momento e que considera um certo número de fenômenos. As limitações práticas observadas pelo autor se produzem pela (i) complexidade ou dinamismo da realidade a ser analisada; (ii) pelo número e a representatividade dos dados disponíveis; e (iii) a formação profissional e teórica da equipe. O autor evidencia que o resultado depende, ainda, da síntese realizada por cada uma das tarefas individuais elaboradas:

A formação da equipe de trabalho e à correspondente distribuição das tarefas, a divisão do trabalho assume uma feição crítica, na medida em que somente será válida - permitindo alcançar plenamente os objetivos buscados - caso o todo, assim dividido para efeitos práticos de análise, seja, depois, reconstituível, de modo a permitir uma definição aceitável da realidade e o reconhecimento dos seus processos fundamentais. (SANTOS, 2014:32)

É a compreensão global e em profundidade que possibilita o entendimento e a definição do presente e a apreensão das tendências que permitem pressupor o futuro possível e as suas linhas de força sem ignorar a “variável perturbação” ocasionada pela aceleração do espaço/tempo (SARTORI, 1981; SANTOS, 2014). Esses são os pressupostos metodológicos que devem orientar o planejamento de novas infraestruturas ou modos de transporte a fim de antever os possíveis efeitos e combinações das proposições com o uso e a ocupação do solo, levando em conta as tendências de crescimento que devem ser acompanhadas, fundamentalmente, por novos equipamentos e serviços públicos.

Portanto, tendo por base o diagnóstico (que oferecerá análise da situação atual) e o prognóstico (antever o futuro), desenvolvem-se as propostas de intervenção que constituirão o Plano de Ação. O Plano de Ação, é o produto final do PMU, é nele que as intervenções e as medidas planejadas devem estar detalhadas. Não se trata do projeto, mas do detalhamento das condições que irão assegurar a viabilidade das proposições. Nele devem constar do detalhamento: os objetivos, as prioridades (curto, médio, longo prazo), os prazos (cronograma), as metas, os indicadores, os custos e os meios financeiros e humanos (poder público, setor privado, sociedade). As prioridades são definidas em função da complexidade e classificadas temporalmente em medidas de longo prazo (de 15 a 20 anos); médio prazo (até 10 anos) e curto

prazo (3 a 4 anos) (BRASIL, 2015). O acompanhamento da efetividade de cada ação, realizado através de indicadores, permite monitorar o cumprimento das metas e identificar os ganhos para a população (*outcomes*) nos prazos estabelecidos.

Verificam-se diferenças e semelhanças entre as metodologias dos SUMP, dos PMUs (que foi reduzida em relação ao guia europeu) e também entre o método proposto por Ferrari (1979), autor que trouxemos para fazer um contraponto. A diferença fundamental entre as metodologias dos PMUs e SUMP é que o método de Ferrari não parte de uma estratégia estabelecida onde as soluções concentram-se na opção individual por utilizar modos sustentáveis de deslocamento, como deixar o automóvel para embarcar no transporte público, ou subir na bicicleta ou, ainda, simplesmente caminhar, por exemplo. Os guias propõem que os objetivos do PMU sejam definidos a partir do estabelecimento de uma visão para a cidade que deve responder à pergunta: “que tipo de cidade queremos para todos?” (BRASIL, 2015:202). Portanto, não são elaborados a partir das causas dos problemas ou dos problemas, mas de metas que se quer alcançar:

A definição dos objetivos e da área de intervenção do Plano de Mobilidade Urbana são desdobramentos necessários para se alcançar a visão estabelecida para a cidade. Considerando o pré-diagnóstico já realizado, os objetivos traduzem o que se pretende alcançar através do Plano, assim como delimitam a sua abrangência. (BRASIL, 2015:203)

De uma maneira clássica, Ferrari (1979) aponta que planejar exige a compreensão dos problemas a partir da análise que nos possibilita chegar às causas, como se lê:

Fica subentendido que [para planejar] é preciso conhecer os dados do problema (através da pesquisa) e compreendê-lo (através da análise). [...] Em essência, a fase de análise é a de compreensão da problemática conhecida através da pesquisa. É um processo de conhecimento por meio do qual se chega dos efeitos às causas, do composto ao simples. [...] uma avaliação racional da importância dos diversos problemas analisados, estudam-se a interdependência existente entre eles, para saber como, quando e onde atuar. (FERRARI, 1979:4,93,94)

Aprofundamos a análise relacionando, no Quadro 19, os passos de elaboração dos SUMP às barreiras encontradas pelos autores e apresentada no Quadro 15, a fim de identificar as dificuldades recorrentes encontradas na elaboração do SUMP.

Observa-se que as barreiras, os problemas encontrados na elaboração dos planos de mobilidade nas cidades europeias, não se limitam a uma única etapa de elaboração, mas se fazem presente em todo o processo, do que podemos depreender que se trata de uma proposição de difícil aplicabilidade, pela quantidade de variáveis que compreende e, em última instância, por exigir mudanças comportamentais da população.

**Quadro 17** Cruzamento entre os passos sugeridos para a elaboração dos SUMP's e as barreiras identificadas

ETAPAS	PASSOS PARA A ELABORAÇÃO DOS SUMP's	BARREIRAS INTERNAS IDENTIFICADAS
1. Organizar	1.1 Comprometimento com os princípios da sustentabilidade	Ausência de integração entre autoridades, níveis de governo;
	1.2 Avaliar impactos regional/nacional	Não entendimento dos impactos; Estabelecimento de limites espaciais.
	1.3 Realizar diagnóstico	Falta de dados; Avaliação incompleta dos objetivos;
	1.4 Avaliar a disponibilidade de recursos	Falta de recursos financeiros (preparo e implementação).
	1.6 Identificar atores chave	Quantidade e diversidade de <i>stakeholders</i> - falta de expertise
	2.1 Olhar para além dos limites e responsabilidades	Compartilhamento de responsabilidades; Estabelecimento de limites espaciais - pensar o território.
	2.2 Buscar coordenação política e abordagem integrada	Integração entre níveis de governo; Entre as medidas; Entre os diferentes modos; Transporte e uso do solo, políticas ambientais, educação e saúde; Entre infraestrutura, gerenciamento e tarifas. Estabelecimento de limites espaciais.
	2.3 Envolver atores e cidadãos no processo	Quantidade e diversidade de <i>stakeholders</i> - falta de expertise
	2.4 Estabelecer plano de trabalho e mecanismos de gestão	Compartilhamento de responsabilidades
	3.1 Preparar uma análise dos problemas e oportunidades	Inconsistência entre avaliação e metas
3.2 Desenvolver cenários	Falta de dados; Não entendimento dos impactos; Problemas na modelagem.	
2. Definir metas	4.1 Desenvolver uma visão comum da mobilidade e da cidade	Avaliação incompleta dos objetivos
	5.1 Identificar prioridades para a mobilidade	Não entendimento dos impactos; Avaliação incompleta dos objetivos.
	5.2 Desenvolver metas inteligentes	Soluções predominantemente tecnológicas
	6.1 Identificar as medidas mais efetivas	Avaliação incompleta dos objetivos; Falta de evidência da performance de soluções específicas; Falta de método para escolha de medidas
	6.2 Aprender com a experiência de outras cidades	Falta de evidência do desempenho de soluções específicas
	6.3 Considerar melhor custo benefício	Falha na avaliação financeira das medidas (CBA)
6.4 Usar sinergia para criar um pacote de medidas integradas	Falta de método para escolha de medidas; Foco em uma solução específica; Soluções predominantemente tecnológicas.	
3. Elaborar	7.1 Atribuir responsabilidades e alocar recursos	Falta de recursos financeiros (preparo e implementação).
	7.2 Preparar plano de ação orçado	Falta de projetos detalhados; Falta de recursos financeiros (preparo e implementação)
	8.1 Providenciar monitoramento e avaliação	Número e inconsistências metodológicas dos indicadores; Falta de dados.
4. Implementar	10.3 Conferir o progresso das metas em relação aos objetivos	Número e inconsistências metodológicas dos indicadores; Avaliação incompleta dos objetivos.

Fonte: Machado e Piccinini (2018)



A metodologia de elaboração de Planos de Mobilidade Urbana Sustentável, proposta pela CE, é parte de uma estratégia para aumentar a competitividade das cidades, recomendado para os países europeus e que também foi adotada por países de outros continentes como o Brasil, México e Índia (BÖHLER-BAEDEKER et al., 2014). Queremos chamar à atenção exatamente sobre o pensamento único que orienta a nova maneira de planejar a mobilidade urbana com “foco nas pessoas” e que vende a imagem de uma cidade irreal, sem conflitos, como sugere o texto de abertura do guia europeu para elaboração do SUMP:

Consegue imaginar como será a sua cidade dentro de 20 anos? será um lugar onde as crianças poderão brincar em segurança? onde o ar é limpo? onde poderá ir às compras caminhando? Um local repleto de parques e espaços verdes? onde os negócios poderão prosperar? (BUHRMANN et al., 2011:5)

Do exposto, resta a pergunta: o planejamento setorial da mobilidade possui essa competência de mudar a realidade das cidades ou estamos frente a um conteúdo ideológico, nos termos apontados por Déak (2016) e Villaça (2005)?

Trazendo essa discussão para a realidade das cidades brasileiras, seguimos com o exame da formulação da PNMU, a partir de suas origens, com o objetivo de compreender a legitimidade e a efetividade da PNMU, um dos propósitos desta pesquisa.

## **4.2 Formulação da Política de Mobilidade Urbana Brasileira**

### **4.2.1 Origens**

O processo acelerado de densificação nas cidades brasileiras, iniciado nos anos 1950, decorrente da industrialização e da mecanização do campo, repercutiu em demanda por habitação, emprego, transporte e todas as demais solicitações da vida urbana. Pressupondo, para tanto, terra urbanizada, que inclui além das infraestruturas, os equipamentos, serviços e comércio. O preço da terra nas áreas servidas de infraestruturas e demais facilidades, obrigou a população de baixa renda a se estabelecer à margem, produzindo um quadro de forte expansão do perímetro urbano, de vetor no sentido centro-periferia, tema amplamente tratado por Maricato (2001, 2002) e Santos (1999, 2005, 2014). Essa situação agrava-se nas regiões metropolitanas que gerou (e gera) uma pressão por políticas de transporte urbano coletivo para proporcionar, organizar e dinamizar o fluxo de pessoas e mercadorias (VASCONCELLOS, 2001; 2014).

O transporte coletivo, definido como serviço público essencial na Constituição Federal de 1988<sup>61</sup>, não atende adequadamente àquelas populações, seja em razão das altas tarifas, incompatíveis com os rendimentos dos cidadãos, ou pela inadequação da oferta dos serviços, principalmente nas periferias relativamente à frequência, horário e cobertura. Tais situações contribuem para a perpetuação da pobreza urbana, da segregação residencial e da exclusão social.

Paralelo a isso, as grandes cidades brasileiras assim como as europeias, apresentam as deseconomias advindas dos congestionamentos, poluição atmosférica e acidentes, decorrentes do aumento da mobilidade motorizada sobre pneus. No período entre 2002 a 2012, enquanto a população brasileira cresceu 11% (de 174 para 193 milhões), a frota de automóveis cresceu 86% (de 22,4 para 41,3 milhões) e a frota de motos cresceu 257% (de 4,6 para 16,5 milhões) e, o número de acidentes cresceu 72%. Em 2010, 29 pessoas por dia perderam a vida devido a acidentes com moto (CNM, 2013).

Salientamos que mais de 90% do atendimento da demanda total de transporte coletivo no Brasil é realizado pelo modal ônibus. Modal apresenta graves problemas de planejamento, operação, tarifação e fiscalização. Encontramos as explicações no relatório que apontou as bases da formulação e os motivos da apresentação do Projeto de Lei 1.687/2007, como segue:

Entre 1995 e 2003 o uso de transporte coletivo por ônibus caiu cerca de 40% nas principais capitais: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Recife, Porto Alegre, Salvador, Fortaleza e Goiânia. [...] Quase 100% dos serviços de ônibus urbanos são operados pela iniciativa privada sob contratos precários ou vencidos. Poucas cidades realizaram concorrências públicas sob a legislação de concessão e permissão de serviços públicos, num evidente descumprimento do Art. 175 da CF/88<sup>62</sup>. Ressalta-se que metrô e trens urbanos, presentes em algumas cidades, são prestados por empresas estatais - federais e estaduais - com exceção do Rio de Janeiro, cuja operação do metrô e do trem foi privatizada. (BRASIL, 2007:13)

As reivindicações dos movimentos populares em relação aos transportes, historicamente, estiveram restritas à melhoria na qualidade do transporte coletivo e à redução das tarifas e que se fez presentes nas chamadas “Manifestações de Junho” em 2013 (VASCONCELLOS, 2014; HARVEY, 2012). O fato de que essas reivindicações continuam na pauta possibilita afirmar que a mobilidade e o transporte são um problema estrutural da produção do espaço urbano. Confirmando o mercado, aliado ao Estado, como o mecanismo principal de coordenação da

---

<sup>61</sup> O inciso V do Artigo 30 da CF 1988 estabelece como competência dos Municípios “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial” (BRASIL, 1988).

<sup>62</sup> O caput do Art. 175 da CF/88 dispõe que “Incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos” (BRASIL, 1988).

produção da cidade, através da produção de infraestrutura (DÉAK, 2016) e pela delegação privada dos serviços de transporte público coletivo (SEQUERA e JANOSCHKA, 2012).

Apesar de o Brasil não apresentar uma política específica que regulamente o transporte público coletivo, essa questão é recontextualizada na primeira década dos anos 2000 e alinha-se à problemática da sustentabilidade urbana, consolidada na ideia de “mobilidade urbana”, como explicamos a seguir.

#### 4.2.2 Desenvolvimento

Examinamos o processo de formulação da política de mobilidade elencando as principais atuações do Governo Federal para o planejamento do transporte coletivo urbano a partir do período militar (1964-1985), período de forte autoritarismo, centralização política e de elevado crescimento conhecido como “Milagre Econômico Brasileiro” (1968-1975)<sup>63</sup>.

Na área de transporte, firmou-se com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), um acordo de assistência técnica para realizar um Estudo de Transportes através da empresa norte-americana *Coverdale & Colpitts*. Para o acompanhamento dos trabalhos da *Coverdale & Colpitts* no Brasil, criou-se, através do Decreto 57.003/1965, o Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes<sup>64</sup> (GEIPOT) de caráter interministerial<sup>65</sup>.

A legalização do acordo foi possível devido à dispensa de edital de contratação de empresa estrangeira e à solicitação de antecipação de recursos ao Congresso Nacional. Os estudos dos modais ficaram assim divididos: o sistema ferroviário a cargo de uma empresa norte-americana, os estudos rodoviários de uma empresa francesa e, uma empresa holandesa assessorou os estudos portuários e de navegação costeira (GOULARTI FILHO, 2016). Entre junho de 1967 e maio de 1968 os relatórios, entregues separadamente, foram reunidos e publicados no volume “Estudo de Transportes no Brasil”. Esse estudo apontou como entrave à coordenação e definição de prioridades no transporte a falta de organização dentro do Ministério da Viação e Obras Públicas, do que decorreu a criação do Ministério dos Transportes (MT).

Com a conclusão dos estudos para o BIRD, o GEIPOT deveria ser dissolvido, porém, perante sua atuação e inserção nos diversos níveis governamentais, passa a ser subordinado ao

---

<sup>63</sup> O período do “Milagre Econômico Brasileiro” (1968-1975) é caracterizado por elevadas taxas de crescimento (entre 1967-1973 a taxa média de crescimento do PIB foi de aproximadamente 10%) e marcado pela construção de grandes obras de infraestrutura: Rodovia Transamazônica (1969), Ponte Rio-Niterói (1969) e Usina Hidrelétrica de Itaipu (1975), possibilitadas pelas linhas de crédito disponibilizadas por instituições financeiras estrangeiras (FGV, 2018).

<sup>64</sup> O GEIPOT foi criado por meio do Decreto nº 57.003/1965 (BRASIL, 1965).

<sup>65</sup> A direção superior do GEIPOT estava formada pelo Ministro da Viação e Obras Públicas, Ministro de Estado da Fazenda, Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica e pelo Chefe do Estado Maior das Forças Armadas.

Ministério dos Transportes, mediante a publicação do Decreto-Lei 516/1969 e renomeado para Grupo de Estudos para Integração da Política de Transportes. O GEIPOT realizou, no período compreendido entre 1965 e 1973, estudos para os sistemas ferroviário federal e estaduais, a navegação de cabotagem, os sistemas portuários, o sistema rodoviário e de transporte nacionais, além de elaborar planos diretores modais. A criação do Grupo proporcionou a formação de um corpo técnico qualificado de apoio ao executivo para a elaboração de planos, projetos e diagnósticos na área de transporte (GOULARTI FILHO, 2016).

Ainda, na estratégia do Milagre Econômico, para atingir a meta prevista de ampliar em 62,0% a malha rodoviária pavimentada e unificar a rede ferroviária, foi constituído o Plano Nacional de Viação (PNV), aprovado pela Lei 5.917/1973, o qual enfatizava a infraestrutura viária<sup>66</sup>, como afirma o Artigo 2º:

O objetivo essencial do Plano Nacional de Viação é permitir o estabelecimento da infra-estrutura de um sistema viário integrado, assim como as bases para planos globais de transporte que atendam, pelo menor custo, às necessidades do País, sob o múltiplo aspecto econômico-social-político-militar. (BRASIL, 1973, Art. 2º)

O crescimento e as expectativas favoráveis impulsionaram investimentos no setor de transportes e,

Nesse ambiente foi aprovada a maior reforma no Grupo por meio da Lei 5.908, de 20 de agosto de 1973, que alterou sua natureza jurídica, passando a chamar-se Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes, com personalidade jurídica de direito privado, patrimônio próprio e autonomia administrativa e financeira. Com mais autonomia, o Geipot passou a assessorar de forma mais rotineira os estados, municípios e o Ministério dos Transportes. (GOULARTI FILHO, 2016:239)

No período compreendido entre 1975-1984 o GEIPOT atuou no planejamento do transporte urbano propondo os Planos Diretores de Transportes Urbanos (PDTU). O projeto dos PDTUs desenrolou-se pela necessidade decorrente da criação das Regiões Metropolitanas<sup>67</sup>, estabelecidas pela Lei Complementar 14/1973 (BRASIL, 1973), com o objetivo de promover a elaboração de Planos de Desenvolvimento Integrados e programar “serviços comuns” entre os

<sup>66</sup> A prioridade ao sistema rodoviário pode ser deduzida pela distribuição da receita resultante do Imposto Único sobre lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos instituído pela Lei nº 4.452/ 1964 e alterado pelo Decreto-Lei 61/1966: “a) 9,4% para aumento do capital social da Rêde Ferroviária Federal S.A., nos termos da legislação em vigor; b) 14,4% para aumento do capital social da Petróleo Brasileiro S.A. Petrobrás, nos termos da legislação vigente; c) 76,2% aos seus programas rodoviários, através do Fundo Rodoviário Nacional, nos termos da legislação vigente.” (BRASIL, 1966). A infraestrutura de transporte brasileira consiste em 1,5 milhões de km de rodovias (90% não pavimentadas), 30 mil km de ferrovias e 20 mil km de hidrovias (CNT, 2018).

<sup>67</sup> As Regiões Metropolitanas criadas em 1973 foram as de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza (BRASIL, 1973)

quais constavam o transporte e o sistema viário. Foi desta maneira que o GEIPOT passou a colaborar com a formulação de projetos de planos diretores, transporte urbano e trens de subúrbio. Além desses projetos estratégicos, o GEIPOT participou do desenvolvimento do Programa Nacional do Álcool (Proálcool)<sup>68</sup>, fonte energética alternativa para se contrapor à crise mundial do petróleo de 1973 (GOULARTI FILHO, 2016).

Destacamos que, até 1975, integravam o Sistema Nacional de Transporte os Sistemas: Rodoviário, Ferroviário, Portuário, Hidroviário e Aeroviário e, somente em 1975, o Sistema Nacional de Transportes Urbanos será incorporado ao PNV, através da Lei nº 6.261/1975. O SNTU constituía-se pelo “conjunto dos sistemas metropolitanos e sistemas municipais nas demais áreas urbanas, vinculados à execução das políticas nacionais dos transportes e do desenvolvimento urbano” (BRASIL, 1975, 7.1.0), esse conjunto compreendia:

a) a infra-estrutura viária expressa e as de articulação com os sistemas viários federal, estadual e municipal; b) os sistemas de transportes públicos sobre trilhos (metrô, ferrovia de subúrbio e outros), sobre pneus, hidroviários e de pedestres, operados nas áreas urbanas; c) as conexões intermodais de transportes, tais como estacionamentos, terminais e outras; d) a estrutura operacional. (BRASIL, 1975, Art. 1º, inciso 7.1.1)

Além do SNTU, a Lei 6.261/1975 criou o Fundo de Desenvolvimento dos Transportes Urbanos (FDTU)<sup>69</sup> e a Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos (EBTU).

À época, como ainda acontece atualmente, é nas Regiões Metropolitanas (67% dos brasileiros moravam nas grandes cidades) que acontecem os grandes movimentos pendulares, agravam-se as exigências de deslocamentos e de transporte, exigindo maior diversidade para sua resolução:

[...] uma relação diretamente proporcional entre o tamanho da cidade e a complexidade do modo de transporte, [...] sendo este o metrô, o trem de subúrbio, o metrô leve ou bonde, o ônibus ou trolebus, simples ou articulado, e tudo o mais - lotação, táxis, pedestre, bicicleta, elevador, plano inclinado. (FRANCISCONI, 1983:53)

A EBTU foi criada com o objetivo de enfrentar essa realidade e “minimizar as disparidades regionais no país” (FRANCISCONI, 1983:54) e melhorar a qualidade do transporte urbano. À EBTU competia gerir o FDTU; coordenar o SNTU no nível nacional; promover e coordenar a implementação de planos diretores de transportes metropolitanos e municipais urbanos. Já, a elaboração e a efetivação dos planos de transportes eram responsabilidade das Empresas

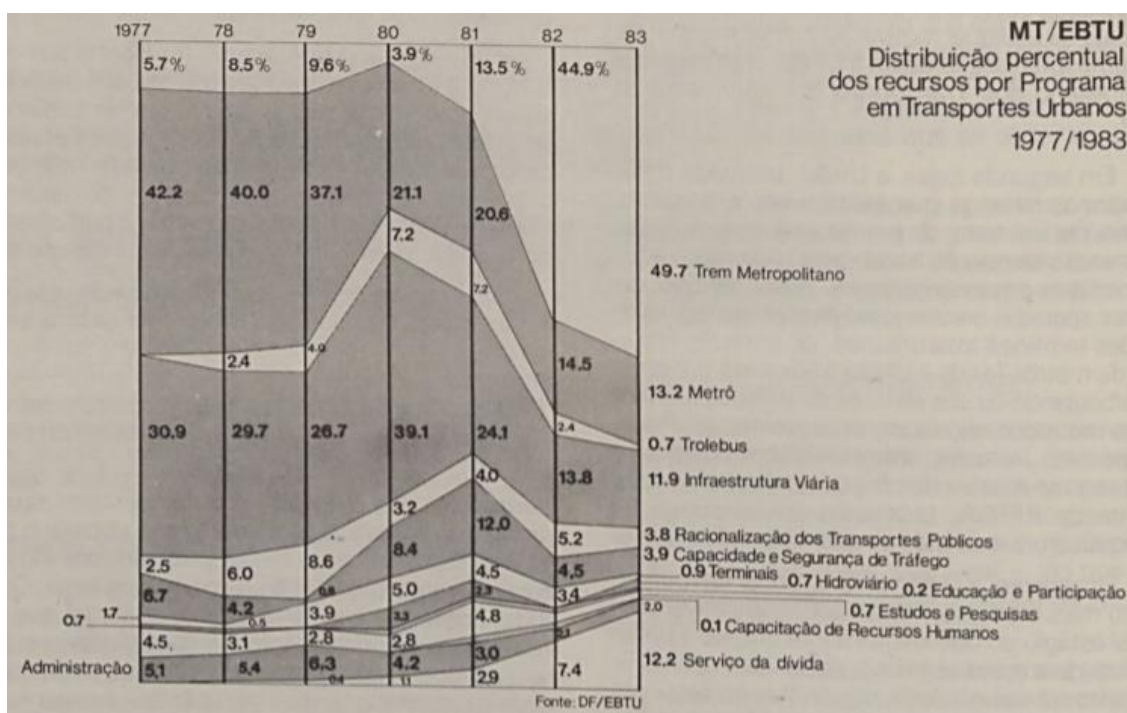
<sup>68</sup> Para saber mais sobre o Pró-Álcool e a crise do petróleo, consultar os Desafios do Desenvolvimento no site do IPEA em <http://www.ipea.gov.br>.

<sup>69</sup> A mesma Lei criou a taxa adicional de 12% ao Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos a CIDE (Imposto instituído pela Lei nº 4.452/ 1964) como fonte de recursos para o FDTU entre outras. A receita anual da EBTU era da ordem de um bilhão de dólares (FRANCISCONI, 1983:55)

Metropolitanas de Transportes Urbanos com apoio do GEIPOT (IPEA, 2010; BRASIL, 1975). A EBTU passa, então, a desenvolver a política de transportes urbanos brasileira. O transporte metro ferroviário era de competência das Divisões de Trens Suburbanos de Passageiros, ligadas à Rede Ferroviária Federal S/A, criadas pelo Governo Federal em 1975 para atenderas demandas dos subúrbios do Rio de Janeiro e São Paulo. Em 1980 criou-se a Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S/A (TRENSURB) e, em 1984, as divisões da RFFSA passaram a integrar a Companhia Brasileira de Trens Urbanos (IPEA, 2010).

A EBTU<sup>70</sup> coordenou a implantação dos metrô do Rio de Janeiro e São Paulo; dos trens de subúrbio de Belo Horizonte, Porto Alegre e Recife, dos trólebus e dos corredores de ônibus. O Banco Mundial investiu cerca de U\$800 milhões em alguns desses projetos (FRANCISCONI, 1983; VASCONCELLOS, 2014). A EBTU e o GEIPOT desenvolveram em conjunto o manual de cálculo tarifário de ônibus urbanos, um manual técnico de apoio às prefeituras municipais (GEIPOT, 1983). Tal modelo de cálculo tarifário, ainda que revisado, ainda é adotado na maioria das cidades brasileiras. Porto Alegre, por exemplo, revisou pela primeira vez a planilha de cálculo GEIPOT em 2003 (BRASIL, 2015b).

A Figura 15 apresenta a distribuição dos recursos investidos pelo governo federal nos programas de transporte urbano no período 1977-1983:



**Fig. 15** Distribuição percentual dos recursos federais, por programa de transporte urbano, no período 1977-1983. Fonte: Francisconi (1983:58)

<sup>70</sup> A EBTU e o GEIPOT foram dissolvidos em 1989 pelo Decreto 97.455/1989, no Governo Sarney, porém o GEIPOT somente foi extinto em 2008, através da Lei 11.772/2008, no Governo Luis Inácio Lula da Silva.

Observa-se, na Figura 15, alterações nos investimentos dos programas de metrô e de infraestrutura viária que passam a se concentrar nos trens metropolitanos ao longo do período. Surge o item “serviço da dívida” cobrando 12,2% do montante dos recursos ao mesmo tempo em que, a redução dos repasses governamentais afeta na diminuição da estrutura da EBTU, como se vê no item Administração. As prioridades de investimento da EBTU foram revistas em razão da crise energética, da dívida externa e da inflação, que chegou a 100% ao ano em 1980 (MARANGONI, 2012).

Na avaliação de Francisconi (1983), ex-presidente da EBTU, apesar dos avanços físicos observados na infraestrutura, o melhoramento do transporte urbano dependia ainda de:

[...] fortes transformações qualitativas nas estruturas político-administrativas locais e no relacionamento intergovernamental dos poderes municipal, estadual — inclusive metropolitano — e federal. Isso porque a reduzida capacidade técnica, financeira e administrativa das municipalidades e a desarticulação dos agentes e organismos públicos e privados em nossas cidades, tanto da área federal (RFFSA, ou Empresa e Consórcios de Trens Metropolitanos), como da área estadual (metrô, barcas, trânsito, polícia militar, empresas públicas de terminais e de ônibus) ou de municípios (empresas de ônibus, terminais, pavimentação, sinalização, construção de corredores, horário e frequência dos veículos, etc.), impedem uma real melhoria dos serviços que estão sendo prestados. (FRANCISCONI, 1983:55-56)

Melhorar as condições do transporte público perpassava também por considerar uma política tarifária uma vez que:

[...] o grave problema tarifário gerado pela baixa densidade populacional das periferias brasileiras e a dispersão dos núcleos habitacionais, que geram baixos IPK (índice de passageiros por quilômetros), dada às grandes distâncias a serem percorridas e a presença de passageiros apenas nas horas de pico. (FRANCISCONI, 1983:57)

Salientamos que os problemas relacionados ao transporte público coletivo, apontados na década de 1980 e elencados por Francisconi (1983) como a ausência de integração e colaboração entre os níveis de governo, o valor da tarifa e as longas distâncias a serem percorridas, permanecem atuais, senão agravados (VASCONCELLOS, 2001; ANTP, 2016, 2016a).

Registramos ainda, o pioneirismo do EBTU no desenvolvimento de um sistema que visava controlar e fiscalizar o transporte por ônibus. Trata-se do Sistema de Informações do Transporte Urbano (SITURB) criado em 1983, possibilitado pela evolução tecnológica e do acesso aos microcomputadores (FRANCISCONI, 1983). A ideia do SITURB, implantado experimentalmente na Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (EMTU) de Recife, era suprir a EBTU de informações consolidadas sobre a operação do transporte por ônibus de todo o país. No entanto, em 1986, o SITURB foi substituído pelo SINFORME, em consequência da

falta de controle e de confiabilidade das informações que eram fornecidas pelas empresas operadoras sem a fiscalização da EMTU, além disso, o SITURB fornecia relatórios de apenas  $\frac{1}{3}$  da operação (ARAÚJO, 2008).

Dadas as contribuições para o desenvolvimento do transporte urbano no Brasil, Francisconi (1983), comparou a atuação da EBTU na Política Nacional dos Transportes Urbanos ao do Banco Nacional de Habitação na área da Habitação e Saneamento, e à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano. A EBTU, extinta em 1989, no governo de Fernando Henrique Cardoso, deu lugar à Secretaria de Desenvolvimento Urbano e, no governo Luís Inácio Lula da Silva, transformou-se no Ministério das Cidades.

Os anos 1980, no Brasil e na América Latina, ficaram conhecidos como “a década perdida”, no âmbito econômico (MARANGONI, 2012). No Brasil, houve uma forte recessão econômica que aumentou a concentração de renda e de riqueza, acentuando as desigualdades sociais. O processo de hiperinflação, em razão do padrão de financiamento pautado em endividamento interno e externo, barrou a realização de novos investimentos na infraestrutura social básica, ocasionando uma crescente deterioração da qualidade dos serviços públicos e (GOULARTI FILHO, 2016).

A eleição indireta do Presidente Tancredo Neves, em 1985, marcou o fim do regime militar, porém, a transição para a democracia só se completaria em 1988 com a promulgação da nova Constituição Federal (CF/88). A CF/88 assegurou os direitos e as garantias fundamentais, associados aos direitos civis e políticos que passaram a ser a bandeira do Estado Democrático de Direito. Porém, o que se apresentou, a partir dos anos 1990, foi uma agenda governamental orientada ao neoliberalismo expressa nas figuras das privatizações e da redução das funções do Estado, obedecendo a diretrizes definidas pelo “Consenso de Washington” e ordenadas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) (GOULARTI FILHO, 2016).

Esse processo de desestatização - privatização, concessão e terceirização - foi amplo e rápido, e alcançou para além dos sistemas de transportes, os demais segmentos importantes da infraestrutura, como os serviços de telecomunicações (totalmente privatizados), distribuição de energia elétrica, transportes e o setor petrolífero (IPEA, 2012a, 2012b). É nesse período que ocorre a extinção de atividades importantes como o BNH (1986), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (1990), o GEIPOT<sup>71</sup> e a EBTU (1989). O processo de liquidação do GEIPOT, concluído através do Decreto 6.485/2008, pôs fim a uma trajetória de 36 anos, contribuindo para a precarização do planejamento dos transportes (GOULARTI FILHO, 2016).

A nova Constituição Federal (CF/88) irá tratar no conjunto de normas da questão urbana e dos transportes. Irá afirmar a função social da cidade e da propriedade nos artigos 182 e 183, artigos regulamentados posteriormente pela Lei 10.257/2001 (BRASIL, 2001). O Estatuto da Cidade

---

<sup>71</sup> A trajetória do GEIPOT é aprofundada no trabalho de Goularti Filho (2015).



(EC) estabeleceu as diretrizes gerais da política urbana, vinculando o cumprimento da função social da cidade às exigências de ordenação urbana expressas nos planos diretores (que passaram a ser obrigatórios aos municípios com mais de vinte mil habitantes).

Outra determinação do EC foi a obrigatoriedade para os municípios com mais de quinhentos mil habitantes a elaborar um plano de transporte urbano integrado (BRASIL, 2001, Art. 41, inciso VI, § 2º), porém trouxe poucos avanços na proposição de diretrizes para o transporte (GALINDO, 2011). O EC trata superficialmente o tema transporte, apontando-o como necessário nos Estudos de Impacto Ambiental e de Vizinhança nos novos empreendimentos geradores de tráfego e/ou que demandem transporte público (BRASIL, 2001: Art. 37, V).

Com sua instituição, os municípios passaram a ter responsabilidade de disponibilizar a infraestrutura social e urbana entendida como o “amplo conjunto de bens e serviços sociais, equipamentos comunitários e redes de suporte à vida cotidiana das pessoas, das famílias, das comunidades e das cidades” (IPEA, 2010:201). Cabe assinalar que o Código Nacional de Trânsito estabelecido em 1977 e consolidado pela CF/88, já introduzira o conceito de municipalização do trânsito responsabilizando os municípios pela gestão, planejamento, operação, fiscalização e educação de trânsito.

Assim, o governo federal deixa de investir diretamente em projetos de mobilidade, à exceção dos sistemas metro ferroviários que continuavam sob sua competência. O vale-transporte<sup>72</sup>, instituído por lei federal no final de 1985, foi a última ação expressiva do governo federal para o transporte até a criação do Ministério das Cidades em 2003 e da incorporação do direito ao transporte<sup>73</sup> ao conjunto de direitos e deveres individuais e coletivos em 2015, conforme se lê no Artigo 6º da CF/88:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e a infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015) (BRASIL, 1988)

E, a prestação de serviços públicos é abordada no Art. 175 do Capítulo I - Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica, Título VII - Da Ordem Econômica e Financeira:

<sup>72</sup>A Lei nº 4.718/85, que instituiu o Vale-Transporte, estipulou que o gasto máximo de cada trabalhador em seus deslocamentos casa-trabalho-casa não deve exceder a 6% de seu salário bruto; o excedente deste valor deve ser coberto pelo empregador. A Lei nº 7.619/87 tornou a concessão do vale-transporte obrigatória a todo trabalhador brasileiro, urbano ou rural (BRASIL, 1985, 1987; GOMIDE et al., 2006).

<sup>73</sup> O direito ao transporte foi incluído ao Art. 6º, em 2015, através da Proposta de Emenda Constitucional – PEC nº 90/11, após uma série de manifestações ocorridas em 2013 nas cidades brasileiras. Nas chamadas “Manifestações de Junho” as pessoas protestaram, inicialmente, contra o aumento das tarifas de transporte público (CD, 2013). Ao alçar o transporte como um direito garantido constitucionalmente, o Estado judicializa a vida ordinária.

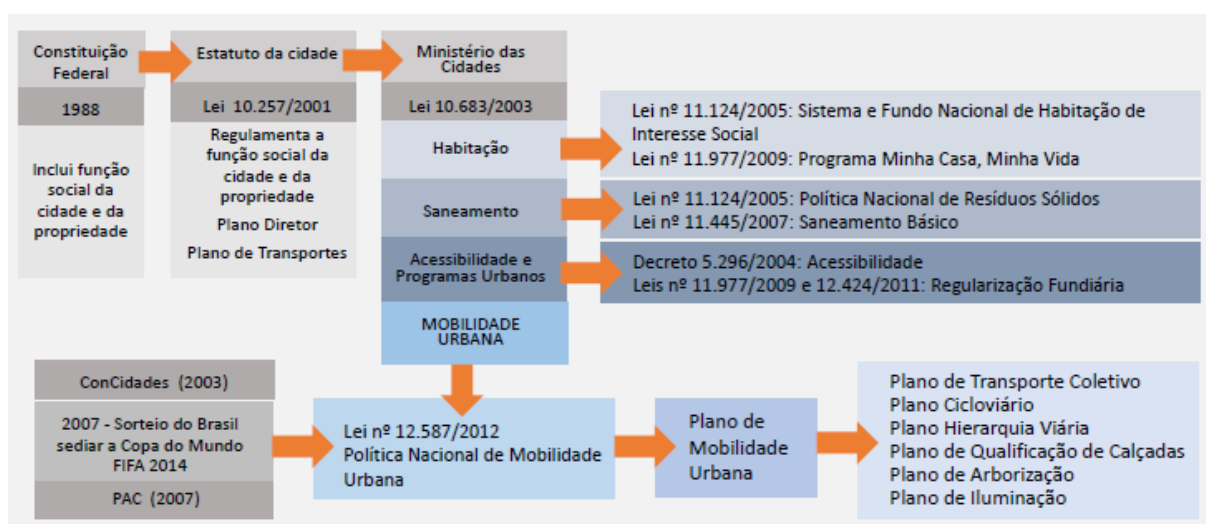
Art.175 Incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

- I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;
- II - os direitos dos usuários;
- III - política tarifária;
- IV - a obrigação de manter serviço adequado. (BRASIL, 1988, Art.175)

Após sete anos, a Lei 8.987/1995 regulamentou o Artigo 175. Essa Lei estabeleceu três critérios para orientar o julgamento da licitação: (i) o menor valor da tarifa; (ii) a maior oferta, nos casos de pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão; e, (iii) a melhor proposta técnica, com preço fixado no edital ou a combinação destes (BRASIL, 1995). Vale ressaltar que as empresas operadoras de ônibus são majoritariamente privadas e sua operação financiada, quase que exclusivamente, pelas tarifas (GOMIDE e CARVALHO, 2016).

Dois anos após a instituição do Estatuto da Cidade, o Governo Federal criou o Ministério das Cidades (2003) com uma estrutura baseada nos três principais problemas sociais urbanos: a moradia, o saneamento ambiental (água, esgoto, drenagem e coleta e destinação de resíduos sólidos) e as questões reunidas sob o tema do transporte da população urbana – mobilidade e trânsito (MARICATO, 2006). Assim, ao MCidades competia a gestão da política urbana em quatro diferentes Secretarias Nacionais: Desenvolvimento Urbano, Habitação, Saneamento e Mobilidade Urbana. Desde então, uma série de legislações setoriais de caráter urbano foram promulgadas (Figura 16), além disso, destacamos a necessidade dos diversos planos adicionais necessários ao cumprimento da Lei 12.587/2012.



**Fig. 16** Esquema gráfico das legislações urbanísticas criadas pós Constituição Federal de 1988. Fonte: Elaborado por Machado (2019) a partir das legislações citadas

O conjunto de planos necessários ao cumprimento da Política Nacional de Mobilidade Urbana, apresentados na Figura 16, vai ao encontro do que é apontado por Villaça (2005) em sua análise sobre a legislação urbana para a cidade de São Paulo, onde enumera nada menos que onze planos articulados entre si<sup>74</sup>. Nessa análise, o autor aponta a falta de seriedade com que o poder público trata o planejamento urbano, como se lê a seguir:

Como entender não só o excesso de planos, mas também a confusão, irracionalidade e desordem? Com essa pergunta começa a ficar claro que o apelo aos planos é uma farsa que, de um lado, contribui para desacreditá-los e desmoralizá-los, e de outro, e contraditoriamente, ajuda a sustentação de sua imagem de salvação tecnocrática. Esse apelo contribui também para mostrar que os planos não são elaborados para ser levados a sério [...] Os planos são uma clara manifestação da força da ideologia da tecnocracia que ainda perdura entre nós. (Villaça, 2005:20-21)

Considerando tais exigências, cabe questionar se, e em que medida, os municípios brasileiros, analisados a partir de suas particularidades, são capazes de dotar seus territórios de infraestrutura social e urbana.

#### **4.2.3 Novas perspectivas**

Se, no enfoque econômico, a década de 1980 foi considerada a “década perdida”, de uma perspectiva política representou a volta da democracia. A extrema recessão econômica que assolou o país e acentuou a desigualdade entre ricos e pobres, o desemprego e a hiperinflação, geraram, na sua dialética, uma inquietação social. A população organizada em entidades e partidos políticos exigia a volta da democracia através de greves gerais que paralisaram o país pressionando por eleições diretas. Os movimentos sociais reivindicavam, ademais, reformas urbanas, o direito à cidade, à moradia, ao saneamento básico e ao transporte público. Essa articulação em torno da questão urbana, denominada Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR), organizada nas cinco regiões do país, conseguiu que a emenda que incluía a função social da cidade fosse aprovada na Assembleia Constituinte instalada em 1987. Dessa reorganização política e social culminou o fim do regime militar, o início da redemocratização do país e a promulgação de uma nova Constituição Federal em 1988 (MARANGONI, 2012).

A CF/88, conhecida como a “Constituição Cidadã” incluiu, no âmbito dos direitos políticos e da soberania popular, mecanismos de participação direta exercida através do sufrágio universal

---

<sup>74</sup> Segundo Villaça, a legislação paulista prevê o Plano Diretor Estratégico, o Plano Municipal de Saneamento Básico, o Plano Municipal de Educação, o Plano Municipal de Assistência Social, o Plano Municipal de Saúde, o Plano Municipal de Cultura, o Plano Diretor de Resíduos Sólidos, a Lei de Uso e Ocupação do Solo, o Plano Municipal de Circulação Viária e de Transportes, o Plano Municipal de Habitação e os Planos Regionais (Villaça, 2005:20).

e, ainda, mediante referendos, plebiscitos e iniciativas populares (BRASIL, 1988, Art. 14). A CF/88 também garantiu a participação da sociedade civil no processo decisório, no âmbito federal e local, na formulação, implementação e controle social das políticas públicas, através de Conselhos Gestores de Políticas Públicas no âmbito da saúde, assistência social e educação nos três níveis de governo (BRASIL, 1988, Art. 198, 204, 206). E, em 2001, o Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001) garantiu a gestão democrática das cidades, como se lê no Art. 43:

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

- I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- II – debates, audiências e consultas públicas;
- III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. (BRASIL, 2001, Art.43)

Destacamos que a articulação dos movimentos sociais de luta pela moradia, mais exatamente no Projeto Moradia<sup>75</sup> nos anos 2000, levantou a proposta de criação do Ministério das Cidades, conforme relata Maricato:

O Projeto Moradia foi elaborado por 12 pessoas, entre especialistas e lideranças sociais, convidadas por Luiz Inácio Lula da Silva, por meio de uma ONG – Instituto Cidadania – por ele presidida. Após ouvir interlocutores de vários setores da sociedade, a equipe convidada formulou uma proposta – cuja redação final foi de Aloysio Biondi – da qual fazia parte a criação do Ministério das Cidades. (MARICATO, 2006:215)

Criado o Ministério das Cidades em 2003, no ano seguinte, em 2004, acontece a 1ª Conferência Nacional das Cidades reunida com a finalidade de estabelecer as diretrizes, princípios, objetivos e ações da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e garantir a participação pública na figura do Conselho Nacional das Cidades. Integrado à estrutura do Ministério das Cidades, o ConCidades é um órgão colegiado que reúne representantes do poder público e da sociedade civil, de caráter permanente, deliberativo e fiscalizador, criado para garantir a gestão

---

<sup>75</sup> O Projeto Moradia, organizado em parceria entre o Instituto Cidadania e a Fundação Djalma Guimarães, apresentou soluções para o problema do déficit habitacional brasileiro a partir do conceito inovador de “moradia digna”. A coordenação geral do projeto estava a cargo da arquiteta e ex-deputada estadual Clara Ant (arquiteta, ex-deputada pelo PT e assessora do Presidente Lula) e, junto a ela, participaram da coordenação do projeto: André Luiz de Souza (representante da Central Única dos Trabalhadores), Ermínia Maricato, Evaniza Rodrigues (liderança da União dos Movimentos de Moradia, Iara Bernardi e Deputada Federal pelo PT), Lúcio Kowarick, Nabil Bonduki e Pedro Paulo Martoni Branco (INSTITUTO LULA, 2011). Por sua vez, a Fundação Djalma Guimarães é mantida pela Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração (CBMM), controlada pelo Grupo Moreira Salles, Grupo controlador do Unibanco (FOLHA DE SÃO PAULO, 2002).

democrática na formulação e acompanhamento da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). Uma vez instalado, o Conselho deveria regulamentar as formas e os critérios de eleição dos Conselhos Estaduais.

As Conferências da Cidade, inicialmente organizadas bianualmente, apresentaram-se como um espaço para debater a PNDU nas diferentes escalas: nacional, estadual, metropolitana e municipal. Em cada uma dessas esferas constituiu-se um Conselho composto por 70 membros indicados por entidades representativas da sociedade civil (57,1%) (ONG's, movimentos populares, entidades profissionais, acadêmicas e sindicais) e do poder público (42,9%), todos com direito a voz e voto.

Até 2018 realizaram-se cinco Conferências Nacionais. As propostas debatidas e aprovadas nas Conferências Nacionais, relacionadas ao transporte e à mobilidade são apresentadas a seguir. O objetivo dessa sistematização é obter um quadro das proposições encaminhadas e compará-las aos objetivos da PNMU legitimada pela Lei 12.587/2012. A participação social nas Conferências não será analisada, pois parte-se do pressuposto de que as conferências são práticas definidas por um processo participativo que reúne, com certa periodicidade, representantes do Estado e da sociedade civil para a formulação de propostas para as políticas públicas (SOUZA, 2012:9).

#### **4.2.4 Proposições para a Mobilidade e os Transportes nas Conferências Nacionais das Cidades**

Na primeira Conferência, além da criação do Conselho das Cidades, estabeleceram-se os parâmetros gerais da PNDU e criaram-se quatro Câmaras Setoriais, de caráter permanente, relacionadas às políticas de (i) habitação; (ii) saneamento ambiental; (iii) Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana; e (iv) planejamento territorial urbano. Essas Câmaras correspondem às quatro Secretarias do MCidades: Habitação; Saneamento; Mobilidade e Desenvolvimento Urbano (BRASIL, 2003; SOUZA, 2012). Os parâmetros gerais da PNDU, estabelecidos através dos debates organizados nas Câmaras Setoriais, aprovados nas plenárias, estão discriminadas nas Resoluções da 1ª CNC.

O grupo de trabalho “Mobilidade Urbana, Transporte e Trânsito” apontou como diretrizes: (i) o transporte público posto como um direito de todos e a responsabilidade dos três níveis de governo em universalizar a sua oferta; e, (ii) a mobilidade vinculada à

[...] qualidade dos locais onde as pessoas moram e para onde se deslocam, devendo estar articulada com o plano de desenvolvimento da cidade e com a democratização dos espaços públicos, conferindo prioridade às pessoas e não aos veículos. (BRASIL, 2003:1)

E, entre outros objetivos, apontou: (i) ampliar a mobilidade urbana com segurança, priorizando o pedestre, as pessoas com mobilidade reduzida, o transporte coletivo e os modos não-motorizados; desestimular ao uso do automóvel; melhorar o trânsito; prevenir e reduzir os acidentes e a morbimortalidade; integrar entidades e órgãos gestores de trânsito, transporte e planejamento urbano; (ii) Gerar formas de participação popular na gestão do sistema de transporte público; (iii) Apoiar planos diretores de trânsito e transporte urbano; (iv) de integração física e tarifária entre os modos de transporte; (v) Ampliar os itinerários dos transportes coletivos, observando a acessibilidade das comunidades rurais à sede do município; (vi) Implantação de programas de trens metropolitanos com aproveitamento da malha ferroviária existente; e, (vii) Implementar, subsidiar e avaliar programas de educação para o trânsito de pedestres e de veículos (BRASIL, 2003).

Cabe ressaltar a inclusão de “fontes e mecanismos estáveis de financiamento do desenvolvimento urbano”. Particularmente, para a política de “Transporte e mobilidade urbana” enumerou-se 16 possibilidades de captação de recursos para o financiamento público do transporte, trânsito e mobilidade. Para o TPC em particular, apontou-se: (i) Linhas de crédito pelas agências de fomento dentro da política de barateamento de tarifa para inclusão social; (ii) Equiparar o TPC aos gêneros alimentícios de primeira necessidade para fins de tributação; (iii) Desonerar os custos da folha de pagamentos das empresas de TPC; (iv) Vincular recursos do ICMS sobre combustíveis utilizados em transporte para cobrir parte dos custos do TPC, reduzindo as tarifas; (v) Repartir os custos das gratuidades com toda sociedade, concedendo-as aos efetivamente necessitados; (vi) Desonerar os principais insumos do setor; (vii) Criar tarifa de energia elétrica específica para tração utilizada em TPC; (viii) Isentar do ICMS todos os veículos destinados ao TPC; (ix) Fortalecer e ampliar o vale transporte; (x) Criar fontes estáveis e permanentes de financiamento, com juros reduzidos, para aquisição de veículos de TPC (BRASIL, 2003).

Essas são as propostas que constam no documento “Resoluções da 1ª Conferência Nacional das Cidades” (BRASIL, 2003), porém, quando examinamos o relatório das proposições da 2ª Conferência, este apresenta como resultados da 1ª Conferência, na temática Transporte e Mobilidade, a criação (i) do Pró-Transporte para financiamento de infraestrutura do transporte coletivo urbano com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS); (ii) do Programa Corredores de Transporte Coletivo Urbano; (iii) do Programa Brasileiro de Mobilidade por Bicicleta; (iv) do Programa Brasil Acessível; (v) a retomada das obras do metrô; (vi) a organização de um grupo de trabalho para elaborar “medidas para redução dos custos dos insumos que compõem as tarifas, correspondentes a cada ente federado e assinou protocolo para ampliar o uso de gás natural no transporte coletivo” (BRASIL, 2005:12); e, (vi) a definição dos “Princípios e Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável que, há muitos anos, **vinham sendo elaborados pela sociedade civil, especialmente pelas instituições ligadas ao setor**” (BRASIL, 2005:12). Destacamos em negrito esta última parte

por não encontrarmos registros de quais seriam as instituições que clamavam pela política de mobilidade.

A 2ª Conferência, realizada em 2005, e precedida por conferências municipais, regionais e estaduais, teve por lema “Reforma urbana: cidade para todos. Construindo uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano”. O relatório dessa Conferência além do balanço das resoluções da 1ª Conferência das Cidades, como exposto acima, apresentou como pauta “os quatro temas que refletem os quatro maiores desafios para implantação da PNDU no País: Participação e Controle Social, Questão Federativa, Política Urbana Regional e Metropolitana, e Financiamento do Desenvolvimento Urbano” (BRASIL, 2005:14).

Para a temática, então renomeada de “Mobilidade Urbana e Trânsito”, quatro proposições foram elencadas: (i) Ampliar os investimentos em programas de mobilidade urbana priorizando o transporte coletivo e os modos não motorizados, incentivar a intermodalidade e a integração intra e inter-regional entre as redes de transporte público coletivo urbano e rural; (ii) Investir na implantação e revitalização do sistema ferroviário urbano, suburbano e interurbano; (iii) Implantar e adequar a infraestrutura dos municípios e Distrito Federal para pessoas com deficiência e mobilidade reduzida; (iv) Elaborar o marco regulatório para o TPC urbano definindo as atribuições de cada ente federado (BRASIL, 2005). E, como uma das campanhas de mobilização para 2005, indicou o fortalecimento do Programa Brasileiro de Acessibilidade Urbana.

A 3ª Conferência realizou-se em 2007 sob o lema “Desenvolvimento urbano com participação popular. Avançando na gestão democrática das cidades”, apontou a urgência em rever o modelo de gestão e de produção das cidades (BRASIL, 2007). Das 136 propostas aprovadas, seis referiam ao Transporte e Mobilidade: (i) Regulamentar o transporte público rural, urbano e escolar, priorizando o transporte com acessibilidade universal, seguro, de qualidade, ambientalmente sustentável, movido com combustíveis menos poluentes (biocombustíveis e elétricos) e com desoneração de tarifa; (ii) Estabelecer política de integração modal nas regiões metropolitanas, priorizando o transporte sobre trilhos; (iii) Estabelecer políticas de sustentabilidade dos sistemas públicos e estatais de transporte sobre trilhos; (iv) Incentivar a elaboração de Planos de Mobilidade em cidades com menos de 500 mil habitantes; (v) Barateamento das tarifas de TPC criando mecanismos de controle das concessionárias e da subvenção do preço do óleo diesel e da energia elétrica destinada à prestação de serviços de TPC; (vi) “a efetivação de uma campanha nacional de mobilização pela aprovação do projeto de Lei 1.687/2007<sup>76</sup>, que institui as diretrizes da política de transporte e mobilidade urbana” (BRASIL, 2008:34).

A 4ª Conferência, realizada em 2010, preparada com o objetivo de realizar um balanço dos avanços, dificuldades e desafios à atuação do Conselho das Cidades adotou como lema “Cidade

---

<sup>76</sup> O PL 1.687/2007 daria origem à Lei 12.587/2012, como se explica a seguir.

para todos e todas com gestão democrática, participativa e controle social” No debate do eixo “Integração da política urbana no território para a mobilidade e acessibilidade urbana”, surgiram as seguintes propostas:

(i) Garantir a melhoria da mobilidade e acessibilidade urbana e rural, incluindo a noção de mobilidade urbana sustentável e integrada com segurança;

(ii) Facilitar a circulação de pessoas com mobilidade reduzida no intuito de democratizar os espaços públicos e garantir o acesso à cidade;

(iii) Integrar as políticas de acessibilidade e mobilidade, saneamento, habitação e regularização fundiária, com as políticas sociais e econômicas, visando à articulação de diretrizes urbanísticas, especialmente nos municípios conurbados, nas Regiões Metropolitanas e RIDE;

(iv) Criar grupos técnicos de trabalho regional com a participação popular e apoio da União e do Estado;

(v) Integração intermodal do transporte público, em escala regional, com redução de tarifa ou tarifa zero (BRASIL, 2010:13);

(vi) Aprovação do PL 1.687/2007 e do PL-1927/03, de desoneração das tarifas de transporte coletivo; e,

(vii) Criação do Estatuto Social do Sistema de Transporte Público, nas três esferas de governo de forma a garantir:

i) controle público dos dados operacionais e financeiros do Sistema de Transporte Público Coletivo; ii) transparência do cálculo tarifário, incluindo o bilhete único; iii) abertura e divulgação de todos os dados não confidenciais do Sistema de Transporte Público Coletivo, incluindo auditorias nas contas dos diversos tipos de vale-transporte, eletrônicos ou não; iv) realização de maior número de audiências públicas para garantir o controle social na organização do Sistema. (BRASIL, 2010:19)

Na 5ª Conferência das Cidades, realizada em 2013, ao abrigo do lema “Quem muda a cidade somos nós: Reforma Urbana já!”, aprovaram-se 40 propostas das quais 5 se referem ao Grupo Mobilidade e Trânsito:

(i) Garantir recursos do Orçamento Geral da União para investir em calçadas (assumidas pelo poder público); adaptação, fiscalização e sinalização viária; e, transporte público para pessoas com deficiência e com mobilidade reduzida;

(ii) Priorizar o transporte público de massa, acessível a todos (acessibilidade física, acessibilidade socioeconômica); exigir e apoiar (técnica e financeiramente) a elaboração de



planos diretores cicloviários e a criação de programas de mobilidade para os municípios da região amazônica;

(iii) Criar um Fundo Nacional de Mobilidade Urbana criando taxas nas transações de compra e venda de veículos, destinar 100% da CIDE (Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico) sobre a gasolina para o transporte público urbano, 2% do OGU por 10 anos, do IPVA (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores), taxas de estacionamentos, sobre o uso e ocupação do solo urbano e pedágios urbanos nas grandes cidades;

(iv) Implementar as propostas do Pacto Nacional da Mobilidade Urbana<sup>77</sup>; incentivar e financiar a elaboração participativa dos Planos de Mobilidade e Acessibilidade Urbana, integrado ao plano diretor do município; e oferecer capacitação e apoio técnico aos agentes locais;

(v) Garantir apoio técnico e financeiro aos municípios, regiões metropolitanas e consórcios metropolitanos para elaboração e implantação de Planos de Mobilidade, atendendo as Leis 12.587/2012 (mobilidade) e 10.048/2000 (acessibilidade) e ao Decreto 5296/2004 (acessibilidade); priorizar os programas de redução de mortos e feridos no trânsito; implantar a diversidade modal, do pedestre ao transporte de massa, de acordo com as características e as demandas de cada cidade (BRASIL, 2013:1,2).

A 6ª Conferência das Cidades, que aconteceria em 2017, teve sua realização adiada<sup>78</sup> para 2019, em razão da reestruturação do processo das Conferências, deliberada pelo Decreto 9.076/2017, que, entre outras resoluções, prorrogou a periodicidade da realização de dois para quatro anos (BRASIL, 2017).

No Quadro 20, que resume as proposições das cinco Conferências das Cidades, observamos que as diretrizes da PNMU já estavam postas na 1ª Conferência, diretrizes estas baseadas na mobilidade sustentável, na prioridade ao transporte público e ao não-motorizado, ao uso de combustíveis limpos e à acessibilidade universal. Ressaltamos a preocupação em reduzir a tarifa e a definição de recursos para o financiamento público do TPC (1ª Conf.); Elaborar o marco regulatório para transporte público urbano definindo as atribuições de cada ente federado (2ª Conf.); Regulamentar o TPC e baratear as tarifas (3ª Conf.); Reduzir ou estabelecer a tarifa zero e a criar o Estatuto Social do Sistema de Transporte Público Coletivo que previa o controle público das operadoras de TPC (4ª Conf.). Evidenciamos que estas questões, relativas ao TPC,

---

<sup>77</sup> O Pacto Nacional da Mobilidade Urbana foi elaborado pelo Comitê Técnico de Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana, com onze artigos que tratavam de temas que se apresentaram como solução para a crise da mobilidade (redução da tarifa; fundos de transporte público e continuidade dos financiamentos; controle social; criação do observatório da mobilidade urbana; racionalização e acessibilidade; estruturação da gestão pública no setor; regulamentação profissional no setor de transporte), inclusive como aplicar os R\$ 50 bilhões alocados para o Pacto Nacional da Mobilidade Urbana e o apoio ao Projeto de Emenda Constitucional que define o transporte público como direito social (PEC 90) (BRASIL, 2014).

<sup>78</sup> É importante destacar que à época, a presidente reeleita em 2014, Dilma Rousseff, foi substituída por seu vice, Michel Temer, em razão de impeachment aprovado pela Câmara de Deputados e pelo Senado Federal em 2016.

não foram contempladas na 5ª Conferência que se realizou sob a Lei 12.587/2012. Cabe destacar, ainda, a atenção dada ao sistema de transportes sobre trilhos como solução para o transporte de massas.

**Quadro 18** Resumo das proposições para o Transporte e a Mobilidade deliberadas nas cinco Conferências Nacionais das Cidades

CONF	ANO	PROPOSIÇÕES PARA O TRANSPORTE E MOBILIDADE
1ª	2003	Transporte público como um direito de todos; Mobilidade vinculada à qualidade urbana, priorizando as pessoas; Segurança da mobilidade, desestímulo ao automóvel, prioridade aos modos não motorizados e TPC; Integração entre os órgãos gestores do trânsito, transporte e planejamento; Estabelecimento dos princípios e diretrizes da PNMU; Programa Brasil Acessível; Programa Bicicleta Brasil; Retomada de obras do metrô; GT para estudar redução de custo dos insumos das tarifas de TPC; e, Ampliar o uso do gás natural no TPC.
2ª	2005	Fortalecimento do Programa Brasil Acessível; Ampliar investimentos; Incentivar o TPC e não motorizados; integração modal; acessibilidade universal; Investir no transporte ferroviário
3ª	2007	Regulamentar o Transporte público rural, urbano e escolar movido a combustível limpo (biocombustível, elétrico); integração modal; política de sustentabilidade do transporte sobre trilhos; campanha para aprovar o PL 1.687/2007
4ª	2010	Melhoria da mobilidade e acessibilidade urbana e rural; Integração entre as políticas públicas urbanas; criar grupos de trabalho; Integração modal; Melhoria do TPC; Redução ou tarifa zero; Criar Estatuto Social do Sistema de Transporte Público Coletivo
5ª	2013	Garantir recursos para ações e projetos de acessibilidade; Priorizar o transporte público de massa; Exigir Plano Diretor Cicloviário; Criar Fundo Nacional de Mobilidade Urbana; Implementar o Pacto Nacional da Mobilidade Urbana; Garantir a implementação dos PMUs

Fonte: Elaborado por Machado (2019) a partir dos documentos das Conferências das Cidades

Feitas estas observações, podemos concluir que a elaboração da PNMU não ficou a cargo estritamente do Estado, mas dividida com as entidades representativas da sociedade civil organizada que participaram das Conferências das Cidades em todas as instâncias. Porém, salienta-se que os debates partiram do texto-base, apresentado pelo MCidades, que estabeleceu as temáticas a serem debatidas: Mobilidade; Habitação; Saneamento e Planejamento Urbano. Apesar do incentivo das Conferências, do MCidades e do Estatuto das Cidades, em promover a gestão democrática dos transportes nos municípios, a Pesquisa Básica de Informações Municipais de 2012 revelou que apenas 6,4% dos municípios possuíam Conselhos Municipais no setor (IBGE, 2014).

Embora a CF/88 e o Estatuto da Cidade tenham instituído os instrumentos para a concretização da participação social e gestão democrática, a participação da população na definição da política

de regulação do transporte coletivo e das tarifas, por exemplo, não é prática comum, como pôde ser comprovado pelas “Manifestações de Junho de 2013” que explicitaram a contrariedade da população em razão do aumento das tarifas de ônibus (GOMIDE e CARVALHO, 2016).

Ainda, na gestão do Presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2011), o Governo Federal lançou cinco programas, ligados à mobilidade e ao transporte. São eles: o Programa Brasileiro de Mobilidade por Bicicleta (Bicicleta Brasil), o Programa de Infraestrutura de Transporte e da Mobilidade Urbana (Pró-Transporte); o Programa Segurança e Educação de Trânsito; o Programa Nacional de Acessibilidade e o Programa de Mobilidade Urbana (Pró-Mob). Os Programas “Bicicleta Brasil” e “Brasil Acessível”, não envolviam transferência de recursos, mas estimular os governos a desenvolver ações em prol do modo cicloviário e o desenvolvimento de ações que garantam a pessoas com restrição de mobilidade o acesso a sistemas de transportes e equipamentos urbanos. O Pró-Transporte, criado em 2002, e o Pró-Mob, criado em 2005, foram incorporados aos Planos Plurianuais de 2004-2007 e de 2008-2011 (GALINDO, 2010; 2011).

O Pró-Mob utilizava os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador para o financiamento de intervenções viárias em municípios de mais de 100 mil habitantes (GALINDO, 2010). Para o cumprimento do objetivo de articular as políticas de transporte, trânsito e acessibilidade universal e qualificação do sistema de mobilidade urbana, quatro ações específicas foram criadas: (i) Apoio a Projetos de Corredores Estruturais de Transporte Coletivo Urbano, com o propósito de financiar projetos de corredores viários para a circulação de TPC nas cidades de médio e grande porte; (ii) Apoio à Elaboração de Projetos de Sistemas Integrados de Transporte Coletivo Urbano, a fim de qualificar os sistemas de circulação e do TPC; (iii) Apoio a Projetos de Sistemas de Circulação não Motorizados, apoiar projetos de circulação por bicicleta ou a pé que contribuam para a ampliação da mobilidade e a redução da poluição ambiental; e (iv) Apoio à Implantação de Medidas de Moderação de Tráfego, visando a melhoria da segurança viária ao reduzir os conflitos entre os diferentes modos de transporte e de circulação (GALINDO, 2011).

O Pró-Transporte era voltado para o financiamento do setor público e privado de sistemas de infraestrutura do transporte coletivo urbano e de mobilidade urbana, usando os recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço<sup>79</sup> (FGTS) “de maneira a garantir o retorno dos financiamentos concedidos e conferir maior alcance social às aplicações do Fundo” (BRASIL, 2010). O Pró-Transporte foi um dos instrumentos usados pelo Governo Federal para financiar a mobilidade urbana nas 12 cidades sedes da Copa do Mundo FIFA Brasil 2014 (GALINDO, 2011).

---

<sup>79</sup> O FGTS, criado pela Lei nº 5.107/1966 para proteger o trabalhador demitido sem justa causa, é administrado pelo Governo Federal (BRASIL, 1966).

O financiamento dos projetos do Pró-Transporte seguia as prioridades estabelecidas em seu regulamento: (i) Os sistemas de transporte coletivo de média e alta capacidade, preferencialmente sobre trilhos; (ii) Promovam impacto tarifário positivo, integração tarifária e/ou de modais de transporte; (iii) Beneficiem os deslocamentos em áreas de populações de baixa renda; (iv) Atendam os deslocamentos moradia-trabalho-moradia; (v) apresentem menor impacto ambiental; (vi) possibilitem a melhoria do conforto, da segurança do usuário, da regularidade e da pontualidade na operação dos serviços (BRASIL, 2010).

Observa-se que as Conferências das Cidades já debatiam uma pauta pré-estabelecida que dividida em Câmaras Setoriais, quando das reuniões partidárias que culminaram com o Ministério das Cidades (MARICATO, 2006). É importante evidenciar a transposição do uso do termo transporte, ao qual se refere o inciso XX do Art. 21 da CF/88 “XX- instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” e o Art. 6, que caracteriza o transporte como direito social, para o termo mobilidade adotado pela Lei 12.587/2012, originada do PL 1.687/2007 que apresentou as diretrizes para a Política Nacional de Mobilidade Urbana aprovadas na 1ª Conferência das Cidades em 2004. Buscamos um entendimento para esta mudança da terminologia no exame da política de mobilidade urbana europeia.

Em 2007, o Brasil alinha-se à política europeia de mobilidade urbana possibilitada pelo projeto “Apoio aos Diálogos Setoriais União Europeia-Brasil”, coordenado pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão em conjunto com a Delegação da União Europeia no Brasil. Preparada em 2006, a parceria almejava “a troca de informações, experiências e melhores práticas de natureza técnica, política ou ambas” (EC, 2017:3) em mais de 30 setores estratégicos (UE, 2017). Na estratégia de Mobilidade Urbana objetivava-se “conhecer as práticas de construção e consolidação dos pactos sociais que permitiram a elaboração dos planos de mobilidade urbana sustentáveis das cidades europeias” (BRASIL, 2013b:12).

Em 2009, o Governo Federal já contava com a “alocação de vultuosos recursos destinados ao PAC<sup>80</sup> da Mobilidade Urbana como parte importante da preparação das cidades que deverão sediar a Copa do Mundo de Futebol, a realizar-se no Brasil em 2014”<sup>81</sup> (EGREJA NETO, 2010:30), afirmação da Deputada Federal Angela Amin, então Presidente da Comissão de

---

<sup>80</sup> O PAC - Programa de Aceleração do Crescimento - foi um plano estratégico do Governo Federal para promover a retomada do planejamento e da execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética, no país, com objetivo de aumentar a oferta de empregos e a geração de renda. O investimento total, em mobilidade urbana, foi de R\$143,5 bilhões através do PAC Copa/Legado (2010), PAC Mobilidade Grandes Cidades (2011); PAC Mobilidade Cidades Médias (2012) e Pacto pela Mobilidade (2013) (BRASIL, 2012b; 2014a; 2014b).

<sup>81</sup> Os investimentos em mobilidade contemplados pelo PAC não geraram os *outcomes* esperados no sentido de diminuir os tempos de deslocamento, reduzir tarifas e gastos das famílias com o transporte e conter o espalhamento urbano, melhorar, portanto, a vida dos moradores mais vulneráveis, objetivo básico das políticas públicas. Ao contrário, implicaram em valorização imobiliária com expansão urbana e expulsão de famílias das áreas que foram objeto de intervenções via gentrificação (ANCOP, 2014; BRASIL, 2014; PARADEDA, 2015).

Desenvolvimento Urbano na Câmara dos Deputados (BRASIL, 2009), realizada com vistas a acelerar o processo de aprovação do PL 1.687/2007 na Comissão Especial da Câmara de Deputados (EGREJA NETO, 2010; VASCONCELLOS, 2014).

Importante notar que, em 2004, o MCidades não previa nenhum tipo de investimento em infraestrutura como se lê no Caderno Mobilidade Urbana editado pelo MCidades e que apresentava a Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável:

Nada leva a crer que, num prazo razoável, o Estado volte a cumprir o papel de provedor de recursos para infra-estrutura [sic] na escala em que isso ocorreu até o passado recente. Por conseqüência, a mudança do padrão de financiamento da infra-estrutura é um fato relevante que vem sendo considerado, ainda que existam muitas contestações, e que tem obrigado os diversos agentes a buscar novos arranjos e induzido novas parcerias e a experimentação de formas de cooperação e integração entre diferentes instâncias governamentais para racionalizar a ação e viabilizar recursos de financiamento para a infra-estrutura. (BRASIL, 2004:35)

Os recursos do Programa de Aceleração do Crescimento, inicialmente concentravam-se para o atendimento dos sistemas da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (Belo Horizonte, Recife, Salvador e Fortaleza), foram estendidos através do PAC Mobilidade às cidades sede no atendimento das exigências da FIFA para a realização da Copa do Mundo de 2014 no Brasil (IPEA, 2010).

#### **4.2.5 Exame da legislação: do transporte coletivo à mobilidade urbana**

A Lei 12.587 de 2012 resulta da sistematização de quatro proposições que tramitaram na Câmara dos Deputados: (i) do próprio Projeto de Lei (PL) nº 694/1995, de autoria do Deputado Alberto Goldman, que instituía “as Diretrizes Nacionais do Transporte Coletivo Urbano e dá outras providências” (BRASIL, 1995); (ii) o PL nº 1.974, de 1996, do Deputado Chico da Princesa, que “dispõe sobre a prestação de serviços de transporte rodoviário coletivo de passageiros sob o regime de concessão ou permissão, e dá outras providências” (BRASIL, 1996); (iii) o PL nº 2.234, de 1999, do Deputado Sérgio Carvalho, que “dispõe sobre sistema integrado de transporte coletivo urbano” (BRASIL, 1999); e, (iv) o mais recente, o PL nº 1.687/2007, de iniciativa do Poder Executivo, que “institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana e dá outras providências” (BRASIL, 2007). Este último origina-se das diretrizes e princípios aprovados pelo Conselho das Cidades 2004, apresentadas no Caderno nº 6 do MCidades preparado para “alimentar a Conferência Nacional das Cidades, cujo processo terá lugar entre fevereiro e novembro de 2005” (BRASIL, 2004:4). O Quadro 21 relaciona algumas semelhanças e diferenças entre os quatro Projetos de Lei e a redação final da Lei 12.587/2012, texto consagrado e que instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (BRASIL, 2012).

Quadro 19 Análise comparativa entre os Projetos de Lei e a Lei 12.587/2012

	PL 694/1995 - 35 artigos	PL 1.974/1996 - 21 artigos	PL 2.234/1999 - 9 artigos	PL 1.687/2007 - 30 artigos	LEI 12.587/2012 - 28 artigos
<b>Ementa</b>	Institui as Diretrizes Nacionais do Transporte Coletivo Urbano	Dispõe sobre a prestação de serviços de transporte rodoviário coletivo de passageiros sob o regime de concessão ou permissão	Dispõe sobre sistema integrado de transporte coletivo urbano	Institui as diretrizes da política de mobilidade urbana	Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana
<b>Objetivo geral</b>	Definir diretrizes sobre o transporte coletivo urbano	Regulamentar o serviço de transporte rodoviário coletivo de passageiros nos e entre municípios	Integração dos sistema de transporte coletivo urbano constituído	Contribuir para o acesso universal à cidade, por meio do planejamento e gestão do Sistema de Mobilidade Urbana	Integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do Município
<b>Abrangência</b>	Municípios que integrem Regiões Metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões	Municípios	Municípios	Municípios integrantes de Regiões Metropolitanas e aglomerações urbanas.	Municípios acima de 20.000 habitantes e em todos os demais obrigados, na forma da lei, à elaboração do plano diretor, deverá ser elaborado o Plano de Mobilidade Urbana, integrado e compatível com os respectivos planos diretores ou neles inserido. § 2º Nos Municípios sem sistema de transporte público coletivo ou individual, o Plano de Mobilidade Urbana deverá ter o foco no transporte não motorizado e no planejamento da infraestrutura urbana destinada aos deslocamentos a pé e por bicicleta, de acordo com a legislação vigente
<b>Responsabilidade</b>	Caberá aos poderes concedentes dispor sobre: I – sistema tarifário; II – itinerário e frequência dos serviços; III – tipo de veículos a empregar e sua lotação máxima; IV – padrões de segurança e manutenção; V – normas de prevenção contra poluição sonora e atmosférica; VI – normas relativas ao conforto e saúde dos passageiros nos veículos; VII – normas de fiscalização dos serviços. Os serviços de transporte urbano nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões compete aos Estados.	Incumbe ao poder concedente ou permitente: I - regulamentar o serviço concedido ou permitido e fiscalizar permanentemente a sua prestação; V - fixar tarifas e revê-las de acordo com as normas regulamentares e contratuais; IX - zelar pela boa qualidade do serviço, receber e apurar queixas e reclamações dos usuários; X - promover as desapropriações úteis ou necessárias ao bom funcionamento da concessão ou permissão.	Administrar o sistema de transporte garantindo as prioridades e a integração das diferentes alternativas de circulação.	I - planejar, executar e avaliar a política de mobilidade urbana, bem como promover a regulamentação dos serviços de transportes urbanos; II - prestar, direta ou indiretamente, ou por gestão associada, os serviços de transporte público coletivo urbano, que têm caráter essencial; III - adotar medidas específicas em favor das populações de baixa renda, incapazes de arcar com as tarifas dos serviços de transporte público coletivo; IV - capacitar pessoas e desenvolver as instituições vinculadas à política de mobilidade urbana do Município; e V - implantar incentivos financeiros e fiscais para a efetivação dos princípios e diretrizes desta Lei. Parágrafo único. Os Municípios, isoladamente ou reunidos em consórcio público, poderão instituir fundo especial com a finalidade de custear a operação e os investimentos em infra-estrutura necessários à universalização do acesso aos serviços de transporte coletivo público.	São atribuições dos Municípios: I - planejar, executar e avaliar a política de mobilidade urbana, bem como promover a regulamentação dos serviços de transporte urbano; II - prestar, direta, indiretamente ou por gestão associada, os serviços de transporte público coletivo urbano, que têm caráter essencial; III - capacitar pessoas e desenvolver as instituições vinculadas à política de mobilidade urbana do Município
<b>Financiamento</b>	Apoio federal nas transferências financeiras e empréstimos	A remuneração da concessionária ou permissionária deverá ser basicamente assegurada pela cobrança de tarifas que cobrirá os custos dos serviços públicos de transporte	Apoio federal nas transferências financeiras e empréstimos	Instituição do Programa Nacional de Apoio à Política de Mobilidade Urbana - PNAMOB destinado a financiar a implantação dos princípios e diretrizes desta Lei, mediante adesão dos Municípios, do Distrito Federal ou dos Estados. § 1º São fontes de recursos do PNAMOB os recursos do Orçamento Geral da União.	O Poder Executivo da União, o dos Estados, o do Distrito Federal e o dos Municípios, segundo suas possibilidades orçamentárias e financeiras farão constar dos respectivos projetos de planos plurianuais e de leis de diretrizes orçamentárias as ações programáticas e instrumentos de apoio que serão utilizados, em cada período, para o aprimoramento dos sistemas de mobilidade urbana e melhoria da qualidade dos serviços.
<b>Planejamento Urbano</b>	Os investimentos no sistema de transporte deverá assegurar a compatibilidade com o planejamento urbano local.	Constar no Plano Diretor	Planos Diretores e demais instrumentos de política de desenvolvimento urbano concebido de modo a garantir prioridade do TCU frente ao transporte individual.	Plano de mobilidade urbana integrado aos planos diretores municipais	Plano de mobilidade urbana compatibilizado com o plano diretor municipal
<b>Integração</b>	Envolve todas as modalidades tecnológicas formado por subsistemas viário, de circulação, e de transportes; este último abrangendo o transporte de bens e o transporte coletivo urbano.	Não consta	A integração do sistema de transportes coletivos urbanos resultará da concatenação institucional entre subsistemas: viário, de circulação, e de transportes, e da compatibilização e complementação entre os elementos da estrutura operacional do subsistema de transporte coletivo urbano.	Integração de duas ou mais modalidades de transporte	Integração dos modos de transporte público e destes com os privados e os não motorizados; Integração física, tarifária e operacional dos diferentes modos e das redes de transporte público e privado.

Fonte: Elaborado por Machado (2019) a partir das legislações.

Quadro 21 Análise comparativa entre os Projetos de Lei e a Lei 12.587/2012 (cont.)

	PL 694/1995 - 35 artigos	PL 1.974/1996 - 21 artigos	PL 2.234/1999 - 9 artigos	PL 1.687/2007 - 30 artigos	LEI 12-587/2012 - 28 artigos
Prioridade	Cabe aos Municípios implantar facilidades de circulação às modalidades de transporte coletivo urbano frente ao transporte individual no sistema viário urbano	O poder concedente assegurará facilidades e prioridades de circulação aos transportes coletivos de passageiros que terão preferência exclusiva em relação às demais modalidades de transporte.	Cabe ao Município garantir prioridade ao sistema de transporte coletivo urbano frente ao transporte individual.	Prioridade dos meios não-motorizados sobre os motorizados, e dos serviços de transporte coletivo sobre o transporte individual motorizado.	Prioridade dos meios não-motorizados sobre os motorizados, e dos serviços de transporte coletivo sobre o transporte individual motorizado.
Política tarifária	As tarifas serão definidas pelo poder público concedente que deverá justificar os critérios utilizados	Buscará harmonizar a exigência da manutenção do serviço adequado e a justa remuneração da concessionária ou permissionária. permitida a diferenciação de tarifas tendo em vistas as peculiaridades locais	Não consta	Orientada pelas seguintes diretrizes: I - promoção da equidade no acesso aos serviços; II - melhoria da eficiência na prestação dos serviços; III - colaboração para a ocupação equilibrada do território, de acordo com o plano diretor municipal; IV - contribuição para o custeio da operação dos serviços; V - simplicidade de compreensão da estrutura tarifária pelo usuário; VI - modicidade da tarifa ao usuário	Orientada pelas seguintes diretrizes: I - promoção da equidade no acesso aos serviços; II - melhoria da eficiência e da eficácia na prestação dos serviços; III - ser instrumento da política de ocupação equilibrada da cidade de acordo com o plano diretor municipal, regional e metropolitano; IV - contribuição dos beneficiários diretos e indiretos para custeio da operação dos serviços; V - simplicidade na compreensão, transparência da estrutura tarifária para o usuário e publicidade do processo de revisão; VI - modicidade da tarifa para o usuário; VII - integração física, tarifária e operacional dos diferentes modos e das redes de transporte público e privado nas cidades; VIII - articulação interinstitucional dos órgãos gestores dos entes federativos por meio de consórcios públicos; e VIII - articulação interinstitucional dos órgãos gestores dos entes federativos por meio de consórcios públicos; IX - estabelecimento e publicidade de parâmetros de qualidade e quantidade na prestação dos serviços de transporte público coletivo. IX - estabelecimento e publicidade de parâmetros de qualidade e quantidade na prestação dos serviços de transporte público coletivo X - incentivo à utilização de créditos eletrônicos tarifários
Regime de contratação das operadoras de TPC	A concessão e a permissão serão outorgadas nos termos da Lei 8.987/1995	Os serviços públicos reger-se-ão pela presente Lei e pelas Leis 8.987/1995 e 9.074/95	Não consta	A contratação dos serviços TPC será precedida de licitação	A contratação dos serviços TPC será precedida de licitação
Critérios julgamento da licitação	Não consta	I- Capacidade técnica do licitante; II - Idoneidade fiscal e financeira; III - Menor valor da tarifa; IV- Oferta de bens ou serviços adicionais de interesse coletivo; V-Instalações compatíveis ao serviço; VI-Idade da frota de veículos disponibilizada	Não consta	I - fixação de metas de qualidade e desempenho a serem atingidas e seus instrumentos de controle e avaliação; II - Definição dos incentivos e das penalidades aplicáveis vinculadas à consecução ou não das metas; III - alocação dos riscos econômicos e financeiros entre os contratados e o poder concedente; IV - estabelecimento das condições e meios para a prestação de informações operacionais, contábeis e financeiras ao poder concedente; e V - identificação de eventuais fontes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, bem como da parcela destinada à modicidade tarifária.	I - Fixação de metas de qualidade e desempenho a serem atingidas e seus instrumentos de controle e avaliação; II - Definição dos incentivos e das penalidades aplicáveis vinculadas à consecução ou não das metas; III - Alocação dos riscos econômicos e financeiros entre os contratados e o poder concedente; IV - Estabelecimento das condições e meios para a prestação de informações operacionais, contábeis e financeiras ao poder concedente; e V - Identificação de eventuais fontes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, bem como da parcela destinada à modicidade tarifária.
Direitos dos usuários TPC	I-Dispor de transporte em condições de segurança, conforto e higiene; II- Ter acesso fácil e permanente a informações sobre o itinerário, horário e outros dados pertinentes à operação; III-Usufruir do transporte coletivo com regularidade de itinerários, frequência de viagem, horários e pontos de parada, compatíveis com a demanda do serviço; IV-Ter garantia de resposta a reclamações; V-Propor medidas que visem à melhoria do serviço.	Não consta	Não consta	I-Receber o serviço adequado nos termos do art. 6 o da Lei no 8.987/1995; II - Participar do planejamento, da fiscalização e da avaliação da política local de mobilidade urbana; III - Ser informado nos pontos de embarque e desembarque de passageiros, de forma gratuita e acessível, sobre itinerários, horários, tarifas dos serviços e dos modos de interação com outros modais; e IV - Ter ambiente seguro e acessível para a utilização do Sistema de Mobilidade Urbana, conforme as Leis 10.048/2000 e 10.098/2000.	I-Receber o serviço adequado nos termos do art. 6 o da Lei no 8.987/1995; II - Participar do planejamento, da fiscalização e da avaliação da política local de mobilidade urbana; III - Ser informado nos pontos de embarque e desembarque de passageiros, de forma gratuita e acessível, sobre itinerários, horários, tarifas dos serviços e dos modos de interação com outros modais; e IV - Ter ambiente seguro e acessível para a utilização do Sistema de Mobilidade Urbana, conforme as Leis 10.048/2000 e 10.098/2000.

Fonte: Elaborado por Machado (2019) a partir das legislações

Como se lê, os PLs 694/1995; 1.974/1996 e 2.234/1999 tratavam exclusivamente do Transporte Coletivo Urbano e, o PL 1.687/2007 introduziu o conceito abrangente de mobilidade urbana (BRASIL, 1995, 1996, 1999). O PL originário (694/1995) definia as diretrizes para o sistema de transporte coletivo urbano que era constituído pelos subsistemas: viário, de circulação e de transportes. Esse PL também apontou normas e regras que as operadoras de TPC deveriam cumprir para participarem de licitações públicas. O PL 1.974/1996 tratou mais especificamente da regulamentação das empresas operadoras de TPC, exclusivamente sobre o meio rodoviário intra e entre municípios. No conteúdo do PL 2.234/1999, por sua vez, incluiu-se o termo “integrado” considerando, assim, o Sistema de Transporte Urbano como um conjunto. Os PLs 694/1995; 1.974/1996, 2.234/1999 e 1.687/2007, bem como a Lei 12.587/2012 encontram-se nos Anexos 1, 2, 3, 4 e 5, respectivamente.

A partir da análise do Quadro 21 consideramos importante destacar alguns aspectos que envolvem o Transporte Público Coletivo em particular.

O PL 2.234/1999 apresenta apenas 9 artigos e, entre eles, determina o Município como responsável pela administração do TPC e menciona a relação entre o TPC e os Planos Diretores, dispondo que estes devem ser concebidos de modo a garantir a prioridade ao TPC frente ao transporte individual. Diz ainda, no Art.6º, que a implantação de empreendimentos que gere aumento significativo de demanda por TPC deverá ser precedido de autorização específica e, no parágrafo único dispõe:

Para a ampliação do sistema referido no “caput” em função de novos empreendimentos, o Município **poderá** transferir os custos de eventuais investimentos no sistema de transporte coletivo urbano ao empreendedor (BRASIL, 1999: Art.6º, Parágrafo único)

Agora apresentamos o que diz o caput do Art.15º do PL 694/1995 que trata do mesmo tema:

A implantação de todo e qualquer empreendimento habitacional, comercial, industrial ou de outra natureza, quando capaz de acarretar aumento significativo de demanda de circulação e transporte, deverá ser precedida de autorização específica do Município ou de negociação visando transferir os custos decorrentes desse impacto para o empreendedor. (BRASIL, 1995, Art. 15º)

É importante atentar para alguns detalhes presentes nestes dois PLs. Ambos flexibilizam a transferência dos custos ao empreendedor possibilitando que este possa ou não realizá-la, dependendo de negociação como diz o Art.15º. Chamamos atenção que o PL 2.234/1999 especifica que os custos referem-se a “eventuais investimentos no sistema de transporte coletivo” enquanto o PL 694/1995 aludia a “custos decorrentes do impacto”, portanto, mais abrangente. Essas sutilezas da lei são relevantes pois no momento que existe a flexibilização



nas transferências elas podem ou não ser concretizadas, ou seja, será o Município que custeará os custos provenientes destes novos empreendimentos. Já, a Lei 12.587/2012, não menciona pagamentos de custos ocasionados pelo aumento da demanda provocada por novos empreendimentos, ou seja, o que era uma possibilidade nos PLs 694 e 2.234, na nova Lei, desaparece por completo.

Salientamos que o PL 694/1995 estabelecia critérios de qualidade do TPC como direitos dos usuários, como se lê no Art. 19º:

São direitos dos usuários dos serviços de transporte coletivo urbano, além dos estabelecidos na Lei nº 8.987<sup>82</sup> e de outros estabelecidos pelos Municípios e Estados, no âmbito de suas respectivas competências: I- dispor de transporte em condições de segurança, conforto e higiene; II- ter acesso fácil e permanente a informações sobre o itinerário, horário e outros dados pertinentes à operação desses serviços; III- usufruir do transporte coletivo com regularidade de itinerários, frequência de viagem, horários e pontos de parada, compatíveis com a demanda do serviço; IV- ter garantia de resposta a reclamações formuladas sobre deficiência na operação dos serviços; V- propor medidas que visem à melhoria do serviço prestado. (BRASIL, 1995, Art. 19º)

Importante observar que o PL 694/1995 tampouco estabeleceu um padrão mínimo do nível de conforto, higiene, regularidade, frequência ou segurança, porém, na Lei 12.587/2012, os direitos descritos nos incisos I e III de “dispor e usufruir de um serviço que apresente conforto, higiene, regularidade, frequência, horários e pontos de parada” foram suprimidos.

Três artigos da Lei 12.587/2012 dispõem sobre as diretrizes para a regulação do TPC está elencado em três artigos no Capítulo II. O Art. 8ª trata das diretrizes que orientam a política tarifária do serviço de transporte público coletivo em dez incisos; o Art. 9º alude ao regime econômico e financeiro da concessão e à permissão do serviço; e o Art. 10º que aponta as diretrizes que devem ser observadas na licitação (BRASIL, 2012).

As diretrizes a serem observadas para a licitação são:

- I - fixação de metas de qualidade e desempenho a serem atingidas e seus instrumentos de controle e avaliação;
- II - definição dos incentivos e das penalidades aplicáveis vinculadas à consecução ou não das metas;
- III - alocação dos riscos econômicos e financeiros entre os contratados e o poder concedente;
- IV - estabelecimento das condições e meios para a prestação de informações operacionais, contábeis e financeiras ao poder concedente; e

---

<sup>82</sup> A Lei nº 8.987/1995 dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, previsto no art. 175 da Constituição Federal/88 (BRASIL, 1995).

V - identificação de eventuais fontes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, bem como da parcela destinada à modicidade tarifária.

Parágrafo único. Qualquer subsídio tarifário ao custeio da operação do transporte público coletivo deverá ser definido em contrato, com base em critérios transparentes e objetivos de produtividade e eficiência, especificando, minimamente, o objetivo, a fonte, a periodicidade e o beneficiário, conforme o estabelecido nos arts. 8º e 9º desta Lei. (BRASIL, 2012, Art.10º)

Salientamos, ainda, que as considerações a respeito da política tarifária, da acessibilidade e dos direitos dos usuários, já estavam consideradas no Código de Defesa do Consumidor, na Lei de promoção da acessibilidade<sup>83</sup> (Decreto 5.296/2004) e na Lei de Concessões, respectivamente. Além do mais, a acessibilidade, segurança, informação e serviço adequado são postos como direitos dos usuários, mas não como uma obrigação das empresas prestadoras de serviço. Como referimos anteriormente, essas sutilezas apresentadas na legislação, são importantes na medida em que permitem interpretações da lei por quem a julga; flexibilização e judicialização características do neoconstitucionalismo.

No PL 1.687/2007, o uso do termo mobilidade em contraponto ao termo transporte é assim justificado:

As condições de deslocamento das pessoas e bens, na cidade, estão intimamente relacionadas com o desenvolvimento urbano e bem-estar social. A política de mobilidade urbana - matéria do ato normativo sugerido - tem, portanto, objeto mais amplo que os serviços de transportes urbanos. Trata-se, na verdade, da relação dos deslocamentos de pessoas e bens com a própria cidade, de seu planejamento para o desenvolvimento de suas funções sociais, proporcionando o acesso universal dos cidadãos às oportunidades que a vida na urbe oferece. O conceito de mobilidade urbana adotado, por ser mais amplo que o de transportes urbanos, contém conhecimentos específicos, técnicos e científicos suficientemente desenvolvidos para justificar um título autônomo. Entende-se como mobilidade urbana a interação dos deslocamentos de pessoas e bens com a cidade. (BRASIL, 2007:15,16)

Esse PL pretendia estabelecer (i) a gestão compartilhada dos serviços que estão sob a responsabilidade de diferentes governos no mesmo território; (ii) o programa nacional de apoio à política que garantiria recursos da União aos municípios; e (iii) regulamentar o § 2º, do art. 41, da Lei nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade. Este parágrafo da lei trata da obrigatoriedade do plano setorial de mobilidade urbana para os municípios das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas ao incorporar “os elementos necessários para a efetivação da política de

<sup>83</sup> O Decreto n. 5.296/2004 estabeleceu, em seu Art. 38, que a frota de veículos de transporte coletivo rodoviário e a infraestrutura dos serviços deste transporte deveriam estar totalmente acessíveis até dezembro de 2014. O Inciso I do Art. 32 classifica o transporte rodoviário em urbano, metropolitano, intermunicipal e interestadual (BRASIL, 2004).

mobilidade urbana no âmbito municipal” (BRASIL, 2007, p.17). O PL 1.687/2007 merece destaque porque apresentou diretrizes para estruturar um marco regulatório dos serviços de transportes urbanos, diretrizes que desaparecem na legislação subsequente, a Lei 12.587/2012.

Outro ponto importante a enumerar é que a Lei 12.587/2012 condicionou a elaboração do Plano de Mobilidade Urbana, integrado e compatível com o Plano Diretor, dos municípios com mais de 20 mil habitantes e os demais obrigados pelo Estatuto da Cidade à elaboração do Plano Diretor<sup>84</sup>, para o recebimento de auxílio financeiro federal para projetos de mobilidade (BRASIL, 2012).

Chamamos atenção de que a possibilidade de regulamentação do TPC urbano por ônibus apresentada pelos PLs 694/1995 e 2.234/1999 foi subjugada à abrangência do termo mobilidade. O TPC por ônibus, protagonista dos deslocamentos da população mais humilde, em todas as cidades brasileiras, passa a ser um componente a mais na lei de mobilidade que tem por objetivo a integração dos modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e da mobilidade das pessoas e cargas. Deste modo, cabe analisar o que se ganha e o que se perde com essa reorganização.

#### 4.2.6 Análise da PNMU

As alterações realizadas na política de mobilidade urbana produziram um alheamento da política regulatória do transporte público coletivo por ônibus que é, na maioria das cidades brasileiras, o único modo de deslocamento disponível e possível para a população de renda média, pois as tarifas já seriam proibitivas para população de baixa renda, conforme se lê no diagnóstico realizado pelo MCidades e apresentado em 2004:

A população de baixa renda, com renda familiar mensal até três salários-mínimos, que representa cerca de 45% da população metropolitana brasileira, está praticamente excluída do acesso aos serviços de transporte coletivo urbano porque não possui renda compatível com o preço das tarifas de transporte público. Esse segmento social também apresenta alta taxa de desocupação, sendo que dos ocupados, a maioria encontra-se no setor informal, ou seja, não usufruem o benefício do vale-transporte. (BRASIL, 2004:60)

Configura-se, portanto, uma mudança de paradigma ideológico. A ideologia se apresenta no discurso lacunar, não se apresenta uma negação do problema, mas dissimula-se a existência de

---

<sup>84</sup> O Art. 41 do Estatuto da Cidade estabeleceu a obrigatoriedade do plano diretor para os municípios com mais de 20 mil habitantes, integrantes de Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas, integrantes de área especial de interesse turístico, inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental e aqueles incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos, inundações, processos geológicos ou hidrológicos correlatos, devem elaborar o plano de mobilidade urbana para receber recursos federais com este fim (BRASIL, 2001).

conflitos (DÉAK, 2016; HARVEY, 2005). Sob a figura do novo paradigma da mobilidade, constrói-se um ideal da cidade “pensada para as pessoas”, deixando o transporte em segundo plano. Não é que o TPC desapareça da política, mas ao ser proposto de uma maneira bastante superficial, o poder público perde a oportunidade de criar mecanismos de controle sobre as empresas prestadoras de serviço de TPC. Ao não estabelecer critérios e padrões, o TPC é regulado, gerido e organizado pelo mercado das empresas concessionárias como apontado pelo próprio MCidades (2004):

Para além do planejamento da rede [de TPC], pode-se apontar também uma forma de relação patrimonialista das empresas operadoras em relação às linhas de ônibus, na qual o operador se sente o proprietário da linha que opera e dos itinerários percorridos, defendendo de forma muitas vezes intransigente o seu “território” e dificultando a implementação de reestruturações das redes de transporte, sobretudo formas de intermodalidade que são muitas vezes vistas como possíveis formas de competição. (MCidades, 2004:22)

Enxergamos a adoção do termo mobilidade, posto pelas agendas urbanas internacionais e legitimada nas políticas para as cidades dos países desenvolvidos, que já tem suas questões de transporte coletivo resolvidas, na política de transportes brasileira, como, no mínimo, irresponsável, uma vez que o Brasil não possui uma legislação específica que regule os atributos mínimos que o serviço TPC deve oferecer e que garanta à população um serviço digno a preços compatíveis com seu orçamento. A questão do TPC no Brasil ainda não foi resolvida. E, é nessa direção que nos alinhamos ao pensamento de Déak:

De maneira geral, quando elementos da ideologia liberal - produzidos nos países centrais - chegam ao Brasil, eles ou bem perdem o sentido e ficam com um conteúdo apenas demagógico, ou bem seu sentido sofre um deslocamento que o altera inteiramente em relação ao original. (DÉAK, 2001:193-194)

Entendemos que o termo mobilidade encobre a causa e os conflitos inerentes ao transporte coletivo que se expressam na quase ausência de controle do Estado sobre as empresas de transporte coletivo, dada a inexistência e até negligência com que são postas as diretrizes de qualidade, operação e fiscalização do TPC. O escopo da Lei 12.587/2012 é ampliado e passa a tratar de questões mais abstratas como o desenvolvimento sustentável das cidades, a inclusão social, a equidade, a justa distribuição dos recursos, a redução das desigualdades (BRASIL, 2012), como veremos na análise dos objetivos.

Localizada, em termos de visão, princípios e nas propostas de ação, na política de mobilidade sustentável concebida pela comunidade europeia, a formulação da PNMU brasileira parte de uma legislação que pretendia regulamentar o transporte público coletivo para uma lei caracterizada por proposições amplas, vagas, axiológicas e descoladas da materialidade que deveria regulamentar o que lhe confere um matiz neoconstitucionalista, neoliberal e pós-

moderna. Essa hipótese é verificada na análise individual dos objetivos da PNMU e da pertinência dos objetivos da PNMU em termos operativos e da aplicabilidade destes para o enfrentamento da atual problemática da mobilidade brasileira.

Primeiramente, queremos nos deter em uma peculiaridade do objetivo geral da PNMU disposto no Art.1º e que assim se apresenta: “A Política Nacional de Mobilidade Urbana objetiva a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do Município” (BRASIL, 2012).

Observamos que o objetivo geral da PNMU visa “a integração modal e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas”. Queremos aqui convidar a uma reflexão da naturalização da disposição, nas legislações e no planejamento de transportes, dos termos “pessoas e cargas”, sempre lado a lado, conferindo-lhes importância e tratamento equivalentes. Se o transporte de pessoas não se equivale ao transporte de cargas, porque é apresentada como se demandasse as mesmas soluções?

Sendo a função das políticas públicas a minimização dos problemas sociais, cabe considerar que são as pessoas que enfrentam os problemas advindos da ausência, ou do excesso, de mobilidade produzida no cotidiano, por sua vez, o transporte de mercadorias não é considerado um fim em si mesmo, mas o reflexo físico de um processo econômico global, nacional e local (CZERNIAK et al., 2000). Igualar os problemas de transporte das mercadorias ao das pessoas revela a característica economicista da política. Isso se verifica nas particularidades da lógica que orienta o planejamento do transporte de cargas e que entendemos como diferente da lógica que deveria guiar o planejamento de transporte de passageiros. Explica-se.

A circulação de mercadorias requer a operacionalização de conceitos como *just-in-time* e de aniquilação do espaço-tempo, possibilitados por uma infraestrutura adequada ao fluxo e às velocidades, garantindo a circulação, o lucro e a acumulação do capital. É Harvey que explica o nexo de poder social produzido pela intersecção entre o dinheiro, o tempo e o espaço da maneira mais simples:

O dinheiro mede o valor, mas se começarmos perguntando o que constitui o valor, verificaremos ser impossível definir o valor sem dizer alguma coisa sobre como é alocado o tempo do trabalho social. “Economia de tempo”, diz Marx (1973,173), “a isso se resume, em última instância, toda economia. (HARVEY, 2014:208)

Vencer distâncias supõe um meio, um suporte que é dado pela oferta de infraestrutura. Uma vez que a infraestrutura não possui valor de troca, enquanto mercadoria, mas é necessária para a produção e circulação de bens, a sua provisão fica a cargo do Estado (DÉAK, 2016). Esta visão associa-se ao empreendedorismo urbano e à competitividade entre cidades que se materializa na forma de infraestrutura urbana de circulação no intuito de conquistar empresas e o mercado. Novamente nos apoiamos em Harvey para sustentar essa argumentação:

O empreendedorismo urbano envolve certo nível de concorrência urbana. [...] do ponto de vista dos locais que se candidatam a aumentar ou perder sua vitalidade econômica se não oferecerem às empresas condições necessárias para se estabelecerem ou permanecerem na cidade. [...] a missão da governança urbana é atrair fluxos de produção, financeiros e de consumo de alta mobilidade e flexibilidade para seu espaço. (HARVEY, 2005:177-178)

Uma preocupação das empresas refere-se à distribuição urbana de mercadorias realizadas em horários de pico que oneram a atividade devido ao tempo perdido em congestionamentos e na busca por vagas apropriadas para carga e descarga. Além disso, a distribuição de mercadorias foi agravada pelo aumento do comércio eletrônico, pela baixa densidade urbana e a alta dispersão geográfica, provocando aumento dos custos de distribuição (CZERNIAK et al., 2000). Enfrentar esse problema que supõe a melhoria na distribuição de cargas requer: a redução do conflito entre automóvel-caminhão; aumento da eficiência dos veículos de carga; redução de custos; maior confiabilidade na movimentação de cargas; redução dos tempos de viagem; e aumento da produtividade.

Segundo o BID, as dificuldades das empresas de transporte de mercadorias são: (i) Vias de dimensões inadequadas para veículos de grande porte; (ii) Desenhos viários que não comportam o raio de giro dos mesmos; (iii) Programação semafórica que não considera a velocidade de deslocamento de veículos pesados carregados; (iv) Restrição horária e de circulação; (v) A crescente priorização do transporte de passageiros em detrimento do transporte de carga; e, (vi) A falta de estacionamento e locais destinados à carga e descarga que frequentemente são ocupados por carros de passeio.

Para reduzir esses obstáculos criou-se o conceito de logística urbana que visa:

[...] a redução das deseconomias para tornar a totalidade do sistema mais efetivo através de soluções inovadoras que reduzam os problemas logísticos e melhore a qualidade da distribuição de mercadorias nestas localidades. (OLIVEIRA et al., 2018:18)

Para tanto, soluções vêm sendo apontadas e aplicadas tais como: (i) Entregas noturnas; (ii) Criação de faixas viárias exclusivas para a circulação de veículos de carga ou compartilhadas com os corredores de TPC; (iii) Centros de distribuição urbana, dividindo a distribuição em movimentos dentro e fora da cidade; (iv) Espaços logísticos urbanos que objetivam realizar as entregas para o cliente final usando veículos elétricos ou não-motorizados. O serviço de entrega por bicicleta é utilizado em Paris, Bruxelas, Kyoto, Valencia, Barcelona, Londres; (v) Pontos de entrega de mercadorias do comércio eletrônico, os produtos são transportados até um ponto de entrega à espera da retirada pelo cliente.

Essa argumentação teórica e empírica busca explicar que as práticas sociais espaciais vividas pelo homem não possuem a mesma dinâmica do movimento das coisas. Ademais, as pessoas

pagam pelo seu transporte e pelo transporte das mercadorias. As mercadorias (as empresas) não pagam pela infraestrutura ou pelo modo de deslocamento, todos os custos são absorvidos pelas pessoas que, por sua vez, são os responsáveis pelo pagamento do próprio deslocamento. A mobilidade das pessoas depende do modo de transporte, da acessibilidade, da proximidade proporcionada pelos padrões urbanísticos comentados anteriormente, dos custos de deslocamento, das atividades a serem realizadas, dos horários, do tamanho da família, da renda e da posse de automóvel, por exemplo.

Salientamos ainda, que o transporte de cargas requer indicadores específicos que mensurem sua eficiência, economia e eficácia, como os apresentados no Quadro 22:

**Quadro 20** Indicadores para mensurar o transporte de cargas

INDICADORES DE TRANSPORTE DE CARGAS	
Densidade de carga/descarga	N <sup>a</sup> de deslocamentos de carga
Tempo de carga/descarga	Participação modal do transporte de cargas
Número de entregas	Eficiência do transporte de cargas
Distância percorrida da origem até a 1 <sup>a</sup> entrega	Transporte de cargas por modo/toneladas
Distância total percorrida nas vias	Custo do transporte de cargas
Tempo médio de entrega	Velocidade média da rota

Fonte: Adaptado por Machado (2019) de Oliveira et al. (2018) e Litman (2008)

A equiparação dos deslocamentos de pessoas ao de mercadorias depende a sujeição da política pública de transporte ao mercado. Essa constatação não surpreende uma vez que, as mudanças na política urbana e o movimento na direção ao empreendedorismo urbano promovidas, desde a década de 1970, é parte do ajuste macroeconômico na forma e no estilo do desenvolvimento capitalista sob a face neoliberal (HARVEY, 2005).

Relembramos que os problemas de mobilidade urbana dispostos nas agendas ambientais e nas políticas de mobilidade da CE referem-se às três principais deseconomias urbanas: congestionamento, acidentes e poluição. As causas destes problemas derivam, basicamente, da (i) constante transformação do espaço urbano que produz a necessidade de deslocamento; e da (ii) individualização do transporte, na figura do automóvel. Respostas em direção à solução passam pela oferta de TPC de massas nas grandes cidades; pela regulamentação e fiscalização do TPC pelo poder público; por políticas tarifárias adequadas ao orçamento da população, em especial dos mais pobres; e, pelo restabelecimento dos padrões máximos de abrangência dos equipamentos públicos e serviços permitindo o acesso diário a pé e/ou bicicleta. É nessa direção que analisamos os objetivos da PNMU relacionados no Quadro 23:

**Quadro 21** Objetivos da Política Nacional de Mobilidade Urbana

ART	DESCRIÇÃO
1º	A Política Nacional de Mobilidade Urbana objetiva a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do Município.
2º	A Política Nacional de Mobilidade Urbana tem por objetivo contribuir para o acesso universal à cidade, o fomento e a concretização das condições que contribuam para a efetivação dos princípios, objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano, por meio do planejamento e da gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana.
7º	A Política Nacional de Mobilidade Urbana possui os seguintes objetivos: I - reduzir as desigualdades e promover a inclusão social; II - promover o acesso aos serviços básicos e equipamentos sociais; III - proporcionar melhoria nas condições urbanas da população no que se refere à acessibilidade e à mobilidade; IV - promover o desenvolvimento sustentável com a mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas nas cidades; V - consolidar a gestão democrática como instrumento e garantia da construção contínua do aprimoramento da mobilidade urbana.

Fonte: BRASIL, 2012

Ao analisar os objetivos percebemos que todos, sem exceção, são vagos e amplos, não prescrevem nenhuma regra específica para o seu cumprimento, tampouco definem quaisquer metas a serem alcançadas, como expõe Marrara (2014):

[...] não parece exagerado afirmar que grande parte das normas da Lei de Mobilidade detém caráter meramente simbólico. Elas não inovam, não trazem institutos diferenciados, não preveem instrumentos que já não pudessem ser utilizados pelos Municípios com base em suas competências constitucionais. O que a Lei faz é concentrar as normas sobre a matéria em uma política pública nacional e reiterar, por suas palavras e seu discurso, o papel da Administração Pública de cada ente federativo na criação de condições melhores de mobilidade urbana. (MARRARA, 2014:126)

Tal é a amplitude dos objetivos que estes tratam de temas que não são de competência do município, como é o caso do inciso I do Art. 7 “reduzir as desigualdades e promover a inclusão social”. Os objetivos apresentam uma retórica demagógica que possibilita aos gestores a livre interpretação e a proposição de intervenções voltadas aos interesses políticos pessoais ou empresariais, desconectados das reais necessidades da população. A ausência de definições da materialidade, nos objetivos da PNMU, oferece flexibilidade suficiente para reorientar instrumentos financeiros a outras necessidades para as quais, a priori, não estavam dirigidas, já que tudo considera e nada regulamenta de maneira suficientemente clara e com utilização direta.



Na PNMU como um todo, observa-se ausência de objetividade e, paralelamente, insuficiência de regulamentações específicas, sobretudo para que as empresas prestadoras de serviço de TPC se sintam obrigadas a cumprir, o que resulta na regulação de um serviço público pelo mercado. A Lei, ainda, não especifica padrões de qualidade e conforto para os serviços de Transporte Público Coletivo, omissão que é evidenciada como um desafio para os gestores, como se lê:

Na gestão dos serviços de transporte, sobretudo os delegados por contrato de concessão, cabe à Administração Pública detalhar regras de garantia do princípio da atualidade; prever cláusulas qualitativas; dar publicidade aos parâmetros de qualidade e aos deveres do prestador do serviço; incentivar a participação popular no controle de qualidade por diferentes canais de comunicação<sup>85</sup>; instituir mecanismos de vinculação da qualidade do serviço à sua remuneração; instituir penalidades por descumprimento de padrões de qualidade e buscar auxílio em entidades de controle de interesses públicos e difusos, como o Ministério Público, para combater irregularidades na prestação do serviço. (MARRARA, 2014:133)

Há normas que a PNMU apresenta que já existiam na legislação administrativa como é o caso, por exemplo, das normas relativas à política tarifária, acessibilidade e aos direitos dos usuários, conteúdo já tratado na Lei de Concessões (Lei 8.987/1995), Lei da Acessibilidade (DL 5.296/2004) e no Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/1990), respectivamente (MARRARA, 2014). Salientamos que não há lei ou norma brasileira que regulamente e dê os parâmetros mínimos de conforto como acontece na CE, por exemplo (CE, 2002). Ressaltamos, ainda, que a PNMU flexibiliza a oferta deste serviço como se lê no parágrafo 2º do Artigo 24:

Nos Municípios sem sistema de transporte público coletivo ou individual, o Plano de Mobilidade Urbana deverá ter o foco no transporte não motorizado e no planejamento da infraestrutura urbana destinada aos deslocamentos a pé e por bicicleta, de acordo com a legislação vigente. (BRASIL, 2012)

Em sua interface com o planejamento urbano deixa de estabelecer critérios de abrangência dos serviços e equipamentos, em relação a densidades ou caminhabilidade, o que possibilitaria a promoção dos modos suaves (a pé ou bicicleta). A PNMU tampouco exige restrições ou estudos sobre possíveis impactos ambientais ou econômicos no valor e no uso do solo relativos aos melhoramentos urbanos (gentrificação, expulsões, extensão dos limites urbanos) e que contribuem para a produção da mobilidade.

---

<sup>85</sup> O Art. 15 da Lei prevê que a participação da sociedade civil no planejamento, fiscalização e avaliação da PNMU deverá ser assegurada pelos seguintes instrumentos: I- órgãos colegiados com a participação de representantes do Poder Executivo, da sociedade civil e dos operadores dos serviços; II- ouvidorias nas instituições responsáveis pela gestão do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana ou nos órgãos com atribuições análogas; III- audiências e consultas públicas; e IV- procedimentos sistemáticos de comunicação, de avaliação da satisfação dos cidadãos e dos usuários e de prestação de contas públicas (BRASIL, 2012).

Galindo (2011) afirma que a Lei 12.587/2012 veio para legitimar de forma permanente os programas anteriores do Governo Federal, transformando um “Programa de Governo” em “Política de Estado”. No entanto, devido ao caráter axiológico dos objetivos presentes na Lei<sup>86</sup>, Galindo alerta:

[...] a União pode e deve ir além da definição de princípios e diretrizes gerais de transporte e de mobilidade urbana. A seleção de projetos para obtenção de recursos necessita de formas mais objetivas, comparáveis e verificáveis. De outra forma, arrisca-se a selecionar projetos meramente por motivações políticas ou mesmo sem qualquer vinculação com as reais urgências e necessidades urbanas nem com o mérito do projeto. (GALINDO, 2011:109)

Cabe considerar, ainda, que a abrangência e a amplitude, que qualificam a PNMU estão diretamente relacionadas à flexibilização da legislação própria do processo neoliberal, que apresenta no neoconstitucionalismo<sup>87</sup> seu ramo legal. A PNMU constituiu-se no âmbito contemporâneo das transformações do direito constitucional, o neoconstitucionalismo, que estão associadas ao “efeito expansivo das normas constitucionais, cujo conteúdo material e axiológico se irradia, com força normativa, por todo o sistema jurídico” (BARROSO, 2005:12)

A norma constituída em abstrato (por princípios<sup>88</sup> e diretrizes), que não apresenta integralmente os elementos de sua aplicação, mas expressões como: “ordem pública, interesse social e boa fé, remete ao intérprete (o juiz) realizar a valoração dos fatores subjetivos presentes na realidade para definir o sentido e o alcance da norma” (BARROSO, 2005:9). Desta forma, como a solução não se faz presente no enunciado, será o juiz que interpretará seu conteúdo agregando a sua própria interpretação.

Esse “conjunto de fatores - constitucionalização, aumento da demanda por justiça e ascensão institucional do Judiciário - verificou-se no Brasil uma expressiva judicialização de questões políticas e sociais” (BARROSO, 2005:36). Alguns temas foram objeto de pronunciamento do Supremo Tribunal Federal inclusive nas questões cotidianas, como por exemplo, o aumento do valor das tarifas de TPC e o julgamento das licitações de TPC. Barroso (2005) atenta para o fato de que os métodos de atuação do judiciário são jurídicos, mas a natureza de sua função é inegavelmente política, com o agravante que seus membros não são investidos ao cargo por critérios eletivos.

---

<sup>86</sup> Os objetivos da Lei 12.587/2012, elencados no Artigo 7º, são: reduzir as desigualdades e promover a inclusão social; promover o acesso aos serviços básicos e aos equipamentos sociais; proporcionar melhoria nas condições urbanas de acessibilidade e de mobilidade da população; promover o desenvolvimento sustentável com a mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos de pessoas e de cargas nas cidades; e consolidar a gestão democrática como instrumento e garantia da construção contínua do aprimoramento da mobilidade urbana (BRASIL, 2012).

<sup>87</sup> Entre as características do neoconstitucionalismo estão a ascensão institucional do Poder Judiciário e o aumento da demanda por justiça, originando a judicialização de questões políticas e sociais, que passaram a ter nos tribunais a instância decisória final (BARROSO, 2002).

<sup>88</sup> Os princípios são normas que consagram valores ou indicam fins públicos a serem realizados por diferentes meios (BARROSO, 2005:9).

O fato de que em abril de 2016<sup>89</sup> apenas 177 dos 3.342 municípios haviam produzido seus PMUs e que destes 69% são capitais de estado (BRASIL, 2016) sugere a dificuldade encontrada, principalmente, pelos municípios de médio e pequeno porte, para atender essa demanda, possivelmente, devido à falta de recursos financeiros, humanos e/ou tecnológicos, como apontado nos estudos de Santos Junior e Montandon (2011), do IBGE (2014) e do NTU (2015). Porém, também podemos argumentar que o não cumprimento deve-se à falta de objetividade da PNMU. O fato é que o não cumprimento do estabelecido na PNMU e consequente impedimento de receber recursos federais<sup>90</sup> para as obras de mobilidade, provocou um movimento dos municípios pelo adiamento do prazo estabelecido para a elaboração do PMU. A alteração do prazo de três para sete anos (Lei nº 13.406, de 26 de dezembro de 2016), ou seja, de 2015 para 2019, aconteceu, em parte, pela pressão da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), em dois momentos, como explicamos a seguir.

A primeira prorrogação foi pauta prioritária da CNM conquistada em 2016 que atendia a uma demanda dos Municípios. Através da Lei 13.406/2016 o prazo inicial de três anos foi estendido para seis anos, até abril de 2018 (BRASIL, 2016). A segunda prorrogação aconteceu por ocasião da XX Marcha da CNM a Brasília, momento em que se pleiteava o apoio técnico e financeiro da União aos Municípios de pequeno e médio porte para a elaboração dos PMUs. A solicitação desses apoios baseou-se no prejuízo às obras de Mobilidade Urbana em andamento nos Municípios em decorrência da penalidade prevista (corte de financiamento) a exemplo do que havia acontecido com a rubrica “restos a pagar” do PAC Mobilidade Urbana (2008-2016). Obras que totalizaram R\$ 654 milhões, reunidos em 187 empenhos, dos quais R\$ 457 milhões são restos a pagar não processados, por obras paralisadas (CNM, 2018).

Assim, em janeiro de 2018, o movimento municipalista conquistou o novo prazo com a publicação da Medida Provisória 818/2018, que alterou trechos da Lei 12.587/2012, adiando o prazo para apresentação do Plano Municipal de Mobilidade até abril de 2019. Além do adiamento do prazo o CNM conseguiu que o MCidades instituísse o Avançar Cidades, Programa Federal para elaboração do Plano de Mobilidade. Lançado em 2017, o Avançar Cidades oferece financiamento para os Municípios entre 100 mil e 250 mil habitantes através de recursos vinculados ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, vinculado ao Programa de Infraestrutura de Transporte e da Mobilidade Urbana (Pró-Transporte) (CNM, 2018). Com isso,

---

<sup>89</sup> A Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana realizou dois levantamentos junto aos 3.341 municípios, incluindo o Distrito Federal, solicitando informações sobre a elaboração de seus Planos de Mobilidade Urbana. O primeiro foi realizado em dezembro de 2014, foram enviados ofícios para 3.325 municípios e, em fevereiro do mesmo ano, os ofícios foram reenviados para aqueles municípios que ainda não haviam respondido. O segundo levantamento foi realizado em janeiro de 2016 para 3.341 municípios e para o Distrito Federal, com um reenvio para os não-respondentes em abril de 2016 (Brasil, 2016).

<sup>90</sup> O Ministério das Cidades, apenas na rubrica mobilidade, assumiu o compromisso de executar R\$ 35 bilhões em obras por todo o país em 2017 (<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/08/municipios-terao-prazo-maior-para-elaborar-planos-de-mobilidade-urbana>).

o MCidades criou uma “barreira de entrada” no recebimento de recursos federais aos Municípios de até 100 mil habitantes, concentrando recursos, às médias e grandes cidades.

Concluimos essa análise com a afirmação de Sartori (1981) sobre a mecânica do sistema político: [atores] “sabem perfeitamente quantas decisões, às vezes decisivas, são *withinputs* - originam-se de dentro do sistema; isto é, são geradas pela interação dos atores que ocupam o vértice do sistema” (SARTORI, 1981:200).

## CAPÍTULO CINCO

---

### ANÁLISE DE PLANOS DE MOBILIDADE URBANA BRASILEIROS

A seção anterior apresentou as especificidades dos processos de formulação das políticas de mobilidade europeia e brasileira. Vimos que a primeira resultou de programas e projetos de pesquisa financiados pela CE dirigidas a encontrar as melhores soluções para diminuir congestionamentos, emissões de poluentes e acidentes derivados do transporte. O entendimento de que soluções isoladas produziam baixos resultados para a melhoria da mobilidade, originou a necessidade de um planejamento estratégico que se consolidou no SUMP, o PMU europeu.

Já, a PNMU brasileira resultou das resoluções dos Conselhos Nacionais das Cidades, da pressão gerada pelas agendas ambientais globais<sup>91</sup>. Porém, em 2007, a solicitação de urgência na aprovação da PNMU no Congresso Federal, dada pela abertura de linhas de financiamento para obras de infraestrutura de mobilidade<sup>92</sup>, emergiu, especialmente, em função dos Programas de Aceleração do Crescimento e pela iminência da realização da Copa do Mundo FIFA 2014 (BRASIL, 2014). Essas considerações são corroboradas pelo MCidades que, em 2004, não previa nenhum tipo de investimento em infraestrutura como se lê no Caderno Mobilidade Urbana editado pelo MCidades e que apresentava a Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável:

---

<sup>91</sup> O Brasil foi sede da 1ª Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) realizada no Rio de Janeiro em 1992; na 2ª Habitat, que ocorreu em 1996 em Istambul, o Brasil levou a maior delegação; em 2004, foram aprovados os princípios e diretrizes para a PNMU pelo Conselho das Cidades; e, em 2007 publicou-se o primeiro Caderno de Referências para elaboração do Plano de Mobilidade Urbana para as cidades com mais de 500 mil habitantes como obrigava, até 2012, o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001; 2004; 2007).

<sup>92</sup> Após a abertura política, os investimentos em infraestrutura de mobilidade urbana foram retomados com a instituição dos Programas de Aceleração de Crescimento específicos para a mobilidade urbana (PAC2 - Pavimentação e Qualificação de Vias Urbanas 1ª etapa, PAC2 - Mobilidade Grandes Cidades, PAC2 - Pavimentação e Qualificação de Vias Urbanas 2ª etapa - e o PAC2 - Mobilidade Médias Cidades) e da Copa do Mundo FIFA 2014 (BRASIL, 2012b; 2014).

Nada leva a crer que, num prazo razoável, o Estado volte a cumprir o papel de provedor de recursos para infra-estrutura na escala em que isso ocorreu até o passado recente. Por conseqüência, a mudança do padrão de financiamento da infra-estrutura é um fato relevante que vem sendo considerado, ainda que existam muitas contestações, e que tem obrigado os diversos agentes a buscar novos arranjos e induzido novas parcerias e a experimentação de formas de cooperação e integração entre diferentes instâncias governamentais para racionalizar a ação e viabilizar recursos de financiamento para a infra-estrutura. (BRASIL, 2004:35)

## 5.1 Considerações iniciais

Como já foi dito, o Plano de Mobilidade Urbana é o instrumento de efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana instituída pela Lei 12.587/2012. O PMU pode ser desenvolvido por equipe técnica da própria administração municipal, por empresa de consultoria contratada através de licitação pública ou por instituições conveniadas como institutos de planejamento, por exemplo (BRASIL, 2015). Porém, a competência para a implementação e o estabelecimento de mecanismos que garantam a qualidade e a validade do PMU, na esfera da sustentabilidade, é do governo local (EC, 2007c *Annex*; KASTELIC, 2013). Ainda que o termo “sustentável” não se apresente na denominação do plano ou da política, o conceito está implícito nos princípios e diretrizes e explícito no Inciso IV do Art. 7º que elenca os objetivos da Lei: “promover o desenvolvimento sustentável com a mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas nas cidades” (BRASIL, 2012). Como argumenta Oliveira Júnior (2012):

O atendimento ao desenvolvimento sustentável (Art. 7º, IV da lei nº 12.587/2012) deve não apenas atender ao artigo 225, da Constituição Federal, mas também, estar alinhado com a Política Nacional sobre Mudança do Clima (lei n. 12.187/2009), que da mesma forma estabelece princípios, objetivos, diretrizes e os instrumentos das políticas públicas e programas governamentais, que deverão ser compatibilizados com os respectivos princípios, diretrizes e instrumentos da Política Nacional sobre Mudança do Clima. (OLIVEIRA JÚNIOR, 2012:26)

Como instrumento de planejamento, os PMUs devem estar integrados não apenas à estratégia de desenvolvimento sustentável, mas a quaisquer outros programas governamentais e, obrigatoriamente especialmente às de uso e ocupação do solo, determinadas nos planos diretores.

Tal processo de planejamento que inclui as etapas de pesquisa, análise, diagnóstico e de definição do plano de ação, foi acertadamente resumido por Ferrari (1979) aos verbos: conhecer, compreender, julgar e intervir. O verbo julgar aparece significando o ato de selecionar, priorizar uns elementos a outros, o que indicará o “caráter” do plano (técnico, econômico, ambiental, social, político) (FERRARI, 1979, VASCONCELLOS, 2001). O Plano de Ação consiste no detalhamento que permite a materialização dos objetivos propostos para solucionar os problemas, apontados pela população e identificados no diagnóstico. Trata-se de apresentar os meios técnicos, financeiros, materiais, de execução, prazos, custos, metas, a especificação dos destinatários da intervenção (grupos sociais) e as alterações esperadas (*outcomes*) (FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1986; IPEA, 2011; BUENO e OSUNA, 2013; WEFERING et al., 2013). Esta é a lógica de um plano que apresenta uma proposição que segue de um ponto de partida (*a quo*) em direção a um ponto de chegada (*ad quem*) (SARTORI, 1981).

Esta análise acompanha a direção dos autores selecionados e interpreta que a produção da infraestrutura, da mobilidade e da acessibilidade é uma função lógica da localização proveniente da necessidade de produção, reprodução e transformação do espaço capitalista determinada e condicionada por fatores econômicos, políticos e sociais (HARVEY, 2005; DÉAK, 2016). Teoricamente, as políticas públicas urbanas deveriam estar comprometidas com a justiça social, a redução das desigualdades, a promoção da inclusão social e da equidade, no entanto, no atual processo neoliberal, estas premissas não estão postas, são utilizadas ideologicamente pelo Estado como forma de manutenção do *status quo*. Explica-se.

Quando a PNMU expressa como objetivo a “integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do Município” (BRASIL, 2012a) pode incorrer no que Sartori (1981) designou de “princípio do perigo oposto”, ou seja, a ação se inverte transformando-se no seu contrário.

A melhoria da qualidade e do serviço de ônibus, por exemplo, efetiva-se pela incorporação das inovações tecnológicas observados na automatização dos veículos, na bilhetagem eletrônica, nos motores elétricos, no Sistema de Posicionamento Global (GPS), no desenvolvimento de aplicativos, por exemplo. Verifica-se também nas técnicas de conforto oferecidas aos passageiros relacionados à provisão de ar condicionado, internet, bancos mais confortáveis e informação em tempo real.

O TPC, assim melhorado, apresenta-se como opção possível para que a classe média, em particular, renuncie ao uso do automóvel. No entanto, tal investimento em tecnologias e conforto encerra um custo agregado ao serviço, traduzido no aumento das tarifas que, por sua vez, tornará proibitivo seu uso pelas populações de baixa renda. Essas melhorias tendem a reproduzir a desigualdade social no transporte, como já acontece na prestação de serviço de

algumas cidades, onde as linhas que circulam por bairros de maior renda oferecem maior qualidade e conforto.

Outra consequência da melhoria da mobilidade e da acessibilidade é seu efeito na valorização do solo. A presença de um novo serviço de transporte, a inserção de um novo ponto de ônibus, estação de metrô ou até uma ciclovía, em uma determinada localização repercutirá na (re) valorização da terra e dos aluguéis, tornando proibitiva a permanência dos moradores de baixa renda nas cercanias. Deste modo, os pobres irão ocupar localizações mais econômicas, distantes da cidade consolidada, pressionando a produção de mais cidade, ainda que sem infraestrutura, a exemplo de loteamentos irregulares e favelas. Essa análise evidencia, que há um passo, uma etapa, anterior à efetivação da ação, relativa à verificação dos possíveis impactos, que é determinante para o êxito dos objetivos propostos e que deve necessariamente ser realizada.

Além desta introdução, este capítulo está assim estruturado: (i) apresenta o processo de seleção dos PMUs da amostra; (ii) descreve o processo e analisa o conteúdo dos PMUs mediante o exame da frequência dos elementos codificados; (iii) caracteriza municípios através de dados sócio-econômicos-espaciais com relação ao conteúdo proposto nos respectivos PMUs; (iv) analisa a coerência entre o Plano, os elementos teóricos de observação e o conteúdo mínimo; (v) detalha a abordagem específica do TPC nos PMUs; e (vi) verifica a aplicabilidade de Planos de Ação por meio de questões da análise *ex ante*.

## 5.2 Caracterização da amostra dos planos de mobilidade urbana

Esta análise é realizada a partir daqueles municípios que afirmaram ter elaborado o PMU, sendo que esta pesquisa encontrou, nos sítios eletrônicos das prefeituras municipais ou obtidos via e-Sic, 208 municípios que elaboraram o Plano e/ou a Lei, como explicado no capítulo que expôs a metodologia.

A aproximação à análise dos PMUs se deu, primeiramente, através da seleção de uma amostra que compõe o corpus da análise, utilizando os seguintes critérios: (i) aprovação e legislação municipal específica<sup>93</sup>; (ii) PMUs completos, contendo as quatro fases de elaboração; (iii) terem sido elaborados após a aprovação da Lei 12.587/2012, até 2018 (recorte temporal da pesquisa). Da aplicação destes critérios resultou um conjunto de 61 municípios com o PMU aprovado por legislação municipal (primeiro critério) que constituiu o conjunto de documentos da pré-análise. Nestes 61 documentos, relacionados no Quadro 24, identificamos: o ano de elaboração e o cumprimento das etapas sugeridas no guia de elaboração (BRASIL, 2015): (i) Diagnóstico; (ii) Prognóstico; (iii) Plano de Ações; e (iv) Meios de Financiamento e Monitoramento.

<sup>93</sup> A aprovação do PMU por Legislação Municipal não é uma obrigatoriedade, porém oferece maior garantia que o texto do Plano não será modificado e também, maior possibilidade de que o mesmo seja implantado.



**Quadro 22** Municípios, Ano de elaboração do PMU, Lei de aprovação e Etapas realizadas

Nº	MUNICÍPIO (ESTADO)	ANO	LEI	ETAPAS			
				1	2	3	4
1	Adamantina (SP)	2016	3.700/2016	*		*	
2	Afonso Cláudio (ES)	2016	2.175/2016	*	*	*	
3	Almirante Tamandaré (PR)	2015	39/2015	*		*	
4	Araçatuba (SP)	2017	7.921/2017	*		*	
5	Araçoiaba da Serra (SP)	2015	242/2015	*	*	*	
6	Aracruz (ES)	2014	3.915/2015	*	*	*	*
7	Armação de Búzios (RJ)	2015	1.090/2015	*	*	*	*
8	Balneário Piçarras (SC)	2017	617/2017	*	*	*	
9	Belo Horizonte (MG)	2013	15.317/2013	*	*	*	*
10	Bento Gonçalves (RS)	2015	5.996/2015	*		*	
11	Blumenau (SC)	2016	748/2010	*	*	*	
12	Boa Esperança (MG)	2017	4655/2017	*		*	
13	Bragança (PA)	2015	4.486/2016	*	*	*	
14	Brasília (DF)	2010	4.566/2011	*	*	*	
15	Cachoeiro de Itapemirim (ES)	2014	7.180/2015	*	*	*	*
16	Camboriú (SC)	2016	2.951/2016	*	*	*	*
17	Campo Grande (MS)	2009	12.681/2015	*	*	*	*
18	Capivari (SP)	2014	50/2013	*	*	*	
19	Castro (PR)	2015	62/2017	*			
20	Catanduva (SP)	2015	831/2016	*	*	*	
21	Concórdia (SC)	2016	4.845/2016	*	*	*	
22	Corumbá (MS)	2016	199/2016	*	*	*	*
23	Farroupilha (RS)	2014	6.041/2016	*	*	*	
24	Guariba (SP)	2015	2.948/2015	*		*	
25	Ibiá (MG)	2015	2.242/2015			*	
26	Ijuí (RS)	2011	5.481/2011	*		*	
27	Indaiatuba (SP)	2017	6.821/2017	*	*	*	
28	Itabirito (MG)	2015	3.102/2015	*	*	*	
29	Itu (SP)	2016	2937/2018	*	*	*	
30	Joinville (SC)	2015	24.181/2015	*	*	*	*
31	Julio de Castilhos (RS)	2015	3.352/2015	*	*	*	
32	Lagoa Santa (MG)	2012	3.282/2012	*			
33	Manaus (AM)	2015	2.074/2015	*	*	*	
34	Mogi das Cruzes (SP)	2009	6.288/2009	*	*	*	
35	Monte Alto (SP)	2015	395/2015	*	*	*	*
36	Osasco (SP)	2015	4765/2016	*		*	
37	Passo Fundo (RS)	2018	5.305/2018	*	*	*	
38	Petrolina (PE)	2016	2.828/2016		*		
39	Pindamonhangaba (SP)	2015	51/2015	*		*	*
40	Piracicaba (SP)	2014	187/2006	*		*	

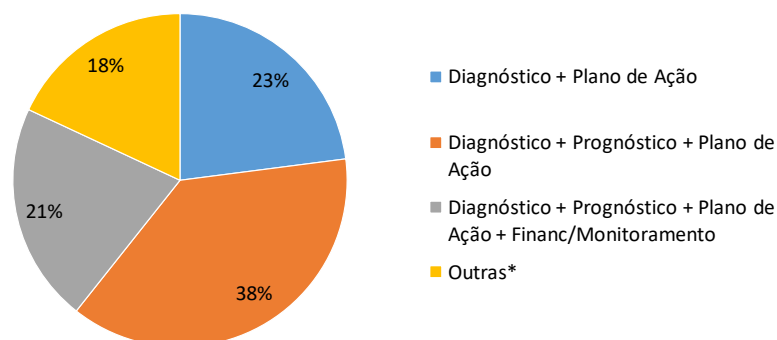
ETAPAS: (1) Diagnóstico (2) Prognóstico (3) Plano de Ações (4) Financiamento e Monitoramento

Fonte: Elaborado por Machado (2019)

**Quadro 24** Municípios, Ano de elaboração do PMU, Lei de aprovação e Etapas realizadas (cont.)

Nº	MUNICÍPIO (ESTADO)	ANO	LEI	ETAPAS			
				1	2	3	4
41	Presidente Prudente (SP)	2014	8.970/2015	*	*	*	
42	Rio Branco (AC)	2009	2178/2016	*	*	*	
43	Rio do Sul (SC)	2015	007/2013	*		*	
44	Rondonópolis (MT)	2015	8.459/2015	*			
45	Salvador (BA)	2018	29.929/2018	*	*	*	*
46	Santa Isabel (SP)	2016	004/2016			*	*
47	Santa Maria (RS)	2014	12.681/2015	*	*	*	*
48	Santo Angelo (RS)	2016	4.106/2016	*		*	
49	São Caetano do Sul (SP)	2016	5452/2016	*	*	*	
50	São José dos Campos (SP)	2015	576/2016	*	*	*	*
51	São José do Rio Preto (SP)	2015	11.736/2015			*	
52	São Luiz Gonzaga (RS)	2015	5.494/2015	*	*	*	
53	São Paulo (SP)	2015	56.834/2015	*	*	*	
54	Sapezal (MT)	2016	1.306/2016	*	*		
55	Sapiranga (RS)	2015	5.749/2015			*	*
56	Sete Lagoas (MG)	2016	5.540/2016	*		*	
57	Sorocaba (SP)	2014	11.319/2016	*	*	*	*
58	Tremembé (SP)	2016	299/2016	*	*	*	
59	Valinhos (SP)	2015	8.899/2015	*		*	
60	Vilhena (RO)	2016	4.287/2016	*	*	*	
61	Votuporanga (SP)	2017	376/2017	*		*	

ETAPAS: (1) Diagnóstico (2) Prognóstico (3) Plano de Ações (4) Financiamento e Monitoramento  
 Fonte: Elaborado por Machado (2019)



\*Outras: refere à PMUs que apresentaram uma ou duas das etapas

**Fig. 17** Percentuais de PMUS por etapas apresentadas  
 Fonte: Elaborado por Machado (2019)

No Quadro 24 estão listados aqueles municípios que elaboraram e aprovaram o PMU em legislação municipal, o ano de elaboração, o número da lei e as etapas realizadas (ou disponibilizadas) do PMU. Observamos que dos 61 PMUs, nove são anteriores à lei 12.587/2015, desenvolvidos a partir dos pressupostos do Estatuto da Cidade e, portanto, estão fora do escopo da pesquisa.

Já, o gráfico da Figura 17 apresenta os percentuais de PMUs por cada etapa apresentada. Percebemos que um maior percentual de PMUs deixou de apresentar a quarta etapa que envolve o Financiamento e o Monitoramento das propostas. Apenas 13 (21%) dos PMUs aprovados por Lei abarcaram (disponibilizaram) as quatro etapas de elaboração. Porém, destes 13 PMUs, o de Belo Horizonte (MG) e o de Campo Grande (MS), foram elaborados em 2007 e 2009, respectivamente, portanto, anteriores à Lei 12.587/2012 e fora do recorte de análise.

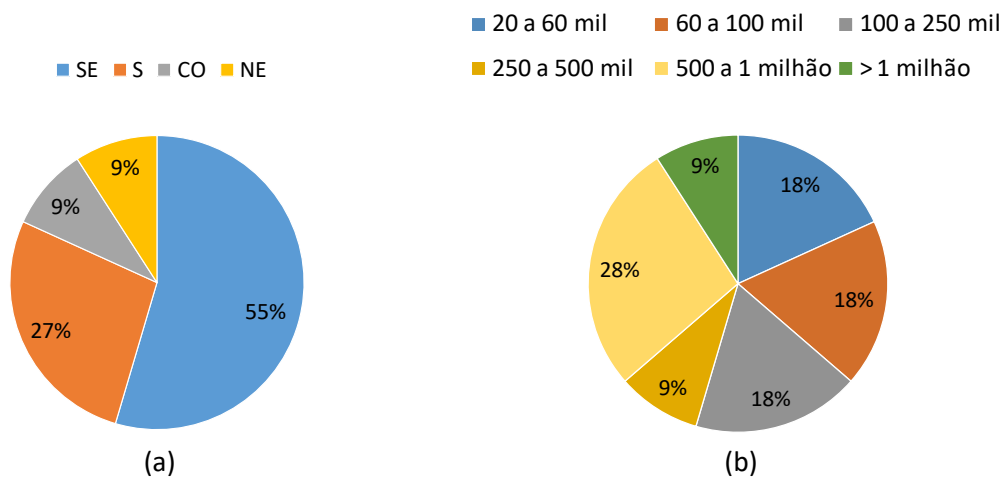
Os municípios que compõe a amostra de análise do PMU estão relacionados no Quadro 25 que, além do respectivo Estado e Região, exibe a população (Censo 2010), a autoria e o número da Lei Municipal que o aprovou.

**Quadro 23** Municípios, Unidade da Federação, Região, População, Autoria do PMU e Lei Municipal de aprovação

MUNICÍPIO	UF	RG	POP	AUTORIA	LEI
Aracruz	ES	SE	81.746	Logit Engenharia	3.915/2015
Armação dos Búzios	RJ	SE	27.560	Fundação Getúlio Vargas	1.090/2015
Cachoeiro do Itapemirim	ES	SE	189.889	Logit Engenharia	7.180/2015
Camboriú	SC	S	62.361	Le Padron Plan. e Cons.Técnica	2.951/2016
Corumbá	MS	CO	103.703	Risco Arquitetura Urbana	199/2016
Joinville	SC	S	512.288	Embarq / IPPUJ	24.181/2015
Monte Alto	SP	SE	46.642	Genos Consultoria Ambiental	395/2015
Salvador	BA	NE	2.675.656	TTC – Oficina	29.929/2018
Santa Maria	RS	S	261.031	Idom Consulting - Sinergia	98/2015
São José dos Campos	SP	SE	629.921	IPPLAN / LOGIT / Embarq	576/2016
Sorocaba	SP	SE	586.625	URBES Trânsito e Transportes	11.319/2016

Fonte: Elaborado por Machado (2019) a partir das informações dos endereços eletrônicos dos municípios, do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), do IBGE Cidades (Censo 2010) e dos PMUs municipais (Aracruz, 2014; Armação de Búzios 2015a, 2015b; Cachoeiro de Itapemirim, 2014; Camboriú, 2016; Corumbá, 2016; Joinville, 2014, 2015; Monte Alto, 2015a, 2015b; Salvador, 2018a, 2018b; Santa Maria, 2013; São José dos Campos 2015a, 2015b; Sorocaba, 2013)

Observa-se, no Quadro 25, que todos os PMUs foram elaborados por consultorias, até mesmo o de Armação dos Búzios, município com menos de 30 mil habitantes. Os gráficos da Figura 18 apresentam a distribuição desses municípios por Regiões do Brasil e por faixa de população.



**Fig. 18** Distribuição da amostra dos PMUs (a) por Regiões e por faixa de população (b)

Fonte: elaborado por Machado (2019)

Observamos no gráfico da Figura 18a que há uma predominância de municípios da Região Sudeste (55%), que pertencem aos Estados do Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo. Em segundo lugar aparece a Região Sul (27%) com municípios pertencentes aos Estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Os municípios de Corumbá e Salvador pertencem às regiões Centro Oeste e Nordeste respectivamente (ver Figura 31).

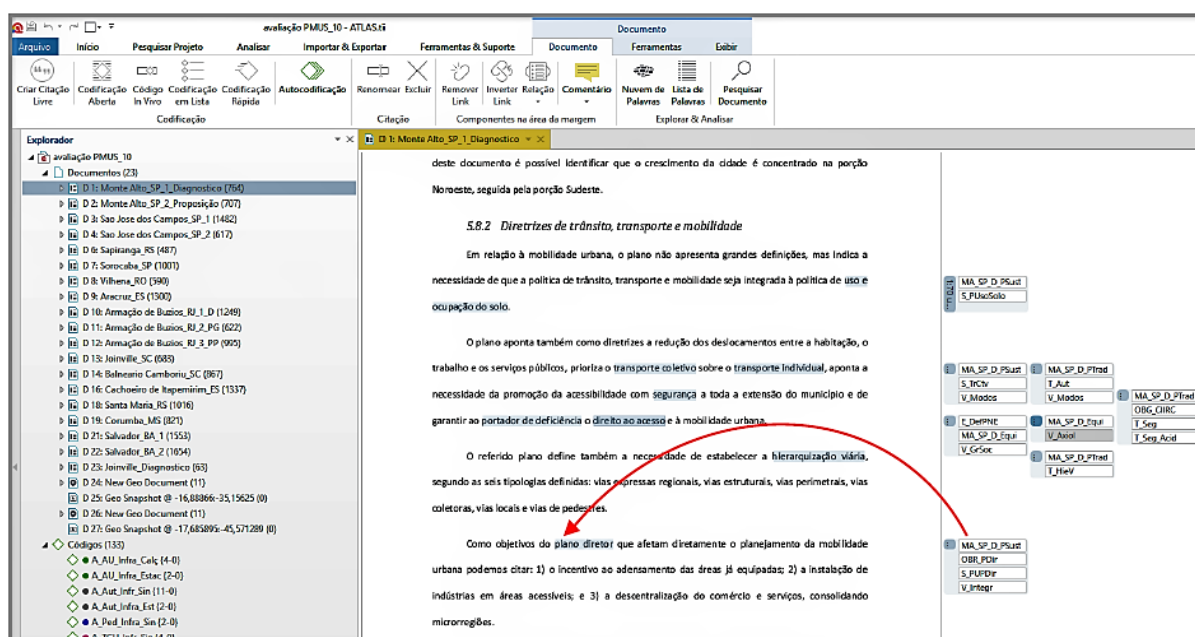
No gráfico da Figura 18b lemos que a amostra dos PMUs abrange todas as faixas populacionais, à exceção dos municípios com menos de 20 mil habitantes. PMUs de municípios da faixa entre 20 a 50 mil habitantes (Armação de Búzios e Monte Alto); 50 a 100 mil (Camboriú e Aracruz); de 100 a 250 mil (Cachoeiro de Itapemirim e Corumbá); de 250 a 500 mil (Santa Maria); de 500 mil a 1 milhão (Joinville, São José dos Campos e Sorocaba); e, Salvador que está na faixa dos municípios com mais de 1 milhão de habitantes. Em sua maioria (28%), os PMUs são de municípios que se encontram na faixa populacional entre 500 mil e 1 milhão de habitantes.

### 5.3 Análise de conteúdo dos PMUs

Os onze PMUs da amostra foram incorporados ao software *Atlas.ti* para realizar a análise de conteúdo utilizando as técnicas de codificação e categorização dos elementos da mobilidade extraídos das análises teóricas e conceituais abordadas nesta pesquisa. Definimos “a palavra” como unidade de análise para o procedimento de codificação. Ao incorporarmos o documento a codificação foi realizada por elementos de cada uma das categorias listadas no Quadro 26. O software lê o documento e retorna com o número de vezes que cada palavra aparece no texto.

Todavia, as palavras retornadas pelo software podem pertencer a um contexto diferente do proposto, por isso apresenta-se a necessidade de voltar ao texto e verificar o significado que cada palavra encontrada recebe. Esse procedimento foi realizado em cada uma das palavras encontradas, que denominamos elementos ou códigos. A frequência de cada palavra, por sua vez, determina a frequência da categoria da qual faz parte.

Uma questão de caráter operacional que precisa ser mencionada é que não há uma homogeneidade no formato dos PMUs. Alguns estão condensados em um único documento, outros apresentam até três volumes, constituindo grandezas que variam de 105 a 754 páginas. Essa disparidade exigiu a normalização dos documentos através do número de páginas, descontando aquelas que surgiram em índices e nas referências bibliográficas.



**Fig. 19** Tela ilustrativa do funcionamento do Atlas.ti

Fonte: Elaborado por Machado (2019) a partir do software Atlas.ti

A Figura 19 exibe uma tela do Atlas.ti com o PMU de Monte Alto aberto no centro da tela. À esquerda da tela encontra-se a relação dos documentos com o número de elementos codificados em cada um deles entre parênteses. Como cada PMU corresponde a um documento, Monte Alto, São José dos Campos, Salvador, Armação dos Búzios e Joinville aparecem mais de uma vez por apresentarem mais de um documento, um volume para cada etapa, por exemplo. Observa-se, logo abaixo da relação dos documentos, a relação dos códigos e, à direita, os códigos que o software encontrou no texto que se apresenta no centro da imagem e que correspondem às palavras destacadas.

Apesar da análise de frequência mostrar resultados quantitativos, a finalidade não é amostral ou estatística, mas orientada a investigar “o que está dizendo” e “para quem”, constituindo-se

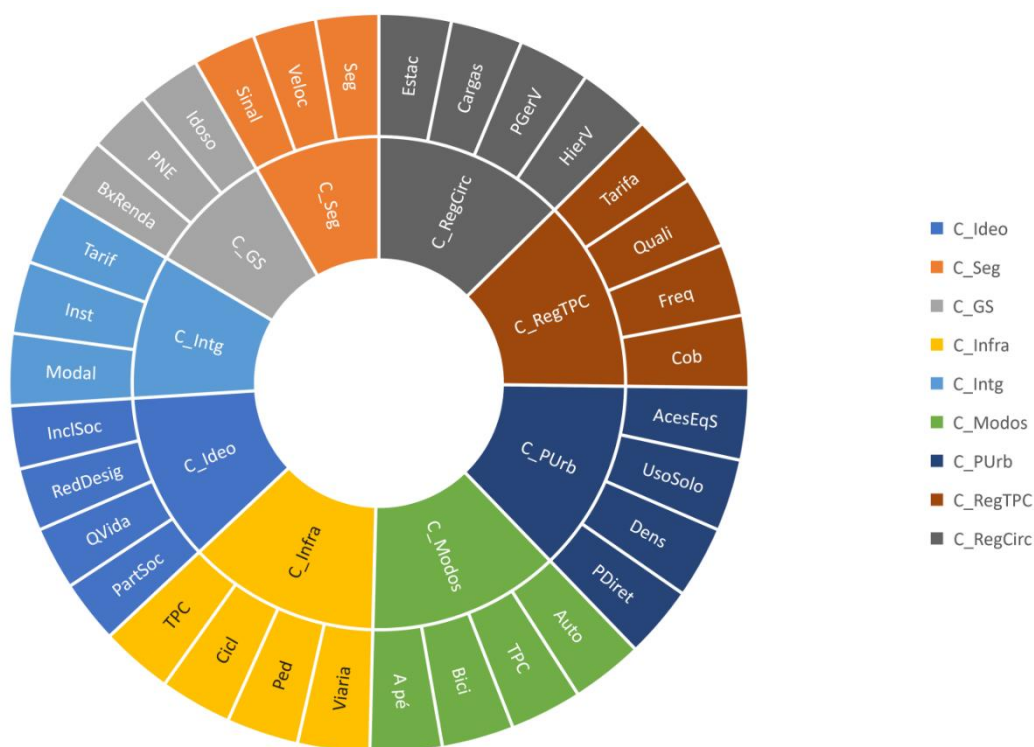
assim em uma análise dos temas que o PMU apresenta. O Quadro 26 apresenta a relação dos Códigos, Categorias e Subcategorias usados nesta análise de conteúdo.

**Quadro 24** Sistematização dos Códigos, Categorias e Subcategorias dos elementos de observação da mobilidade usados na análise de conteúdo dos PMUs

CÓDIGO	CATEGORIA	SUBCATEGORIAS (ELEMENTOS)
C_Integr	Integração	Institucional (entre níveis de governo); Tarifária; Modal (intermodalidade)
C_Infra	Infraestrutura	Calçadas (passeio); Ciclovias; Ciclofaixas; Vias; Terminais; Pontos de Parada de Transporte Público Coletivo.
C_Modo	Modos de transporte	A pé, Caminhar, Bicicleta, Automóvel (carro, transporte individual), Transporte Público Coletivo.
C_RegTPC	Regulamentação do TPC	Padrões de Qualidade do Serviço de TPC; Política Tarifária; Frequência; Cobertura
C_RegCirc	Regulamentação da Circulação	Cargas, Estacionamento, Hierarquia viária, Polos Geradores de Tráfego
C_Seg	Segurança Viária	Segurança Viária; Sinalização; Velocidade
C_PUrb	Planejamento Urbano (Organização Espacial)	Plano Diretor; Acesso (proximidade) a Equipamentos e Serviços; Acesso (proximidade) ao TPC; Uso do solo; Densidades.
C_GS	Grupos sociais	Pobres (baixa renda); Idosos; Pessoas com Necessidades Especiais.
C_Axio	Axiológico (Ideológico)	Inclusão social; Participação social; Qualidade de vida; Redução das desigualdades (Direito, Equidade, Bem comum, Justiça)

Fonte: Elaborado por Machado (2019)

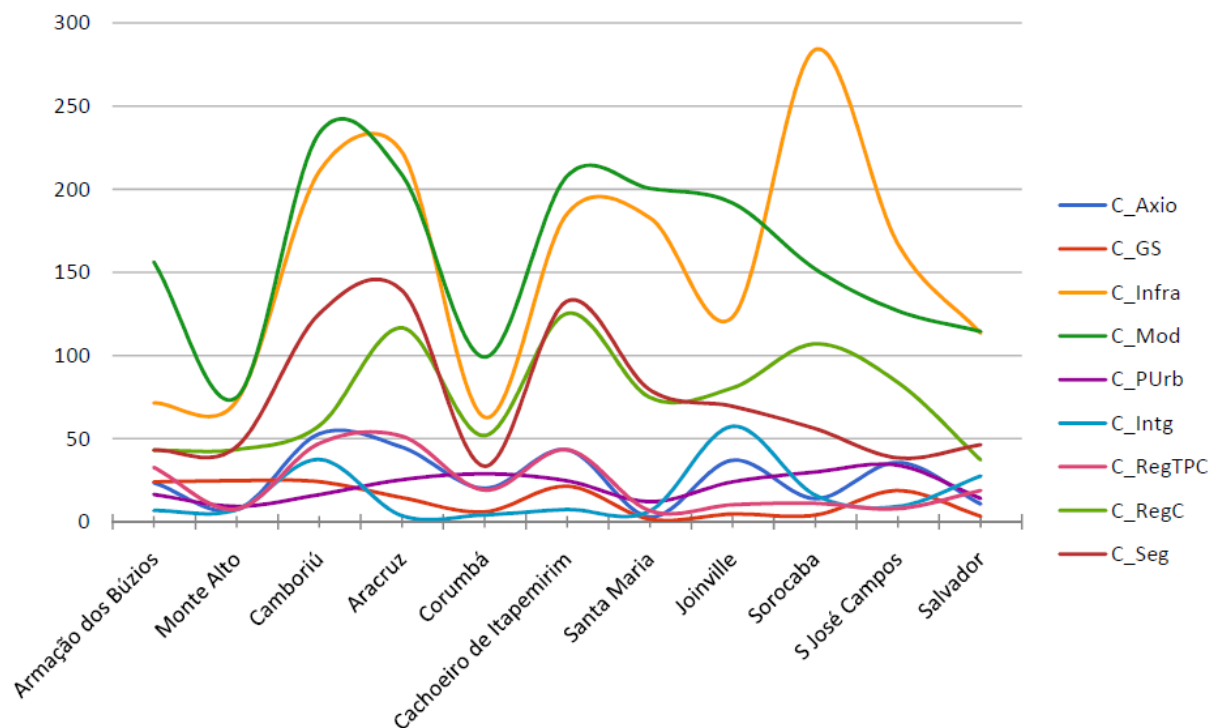
Os elementos de observação foram selecionados a partir do arcabouço conceitual dos elementos “localização” que comanda o valor do solo (DEAK, 2016) que transforma a “acessibilidade” no valor de uso mais importante na produção da terra urbana (VILLAÇA, 2001, P.74) e produz a lógica da mobilidade urbana. Essas teorias nos ofereceram o suporte para a seleção dos elementos que constituem a análise de conteúdo dos PMUs. Portanto, é com base nas proposições de Santos (2014), Harvey (2014) e Vasconcellos (2001), que elencamos as grandes categorias analíticas que guiaram o processo de análise de conteúdo dos PMUs: (i) infraestrutura; (ii) modos de transporte; (iii) integração; (iv) regulamentação da circulação; (v) regulamentação do TPC; (vi) organização espacial; (vii) grupos sociais; (viii) segurança; (xix) argumentação ideológica (SARTORI, 1981).



**Fig. 20** Gráfico das Categorias e Subcategorias consideradas na análise de conteúdo

Fonte: Elaborado por Machado (2019)

Os elementos das Categorias e Subcategorias são exibidos graficamente na Figura 20. Através da análise da frequência temos uma visão ampla do conteúdo do PMU e podemos inferir as prioridades em relação ao (i) “conteúdo mínimo” solicitado pela PNMU; e (ii) agentes produtores do espaço (Estado, Mercado e Sociedade). Por exemplo, um PMU que apresenta frequência preponderante de elementos da Categoria Infraestrutura e, ao mesmo tempo ausência de elementos da Categoria Segurança Viária, indica uma tendência deste PMU a atender às demandas por infraestrutura sem vínculo os elementos relativos à segurança viária, o que poderia causar aumento das velocidades e da circulação motorizada que beneficia o mercado em contraponto à omissão no que diz respeito à segurança da população. A análise da frequência dos elementos realizada em cada um dos PMUs apresenta-se a seguir.



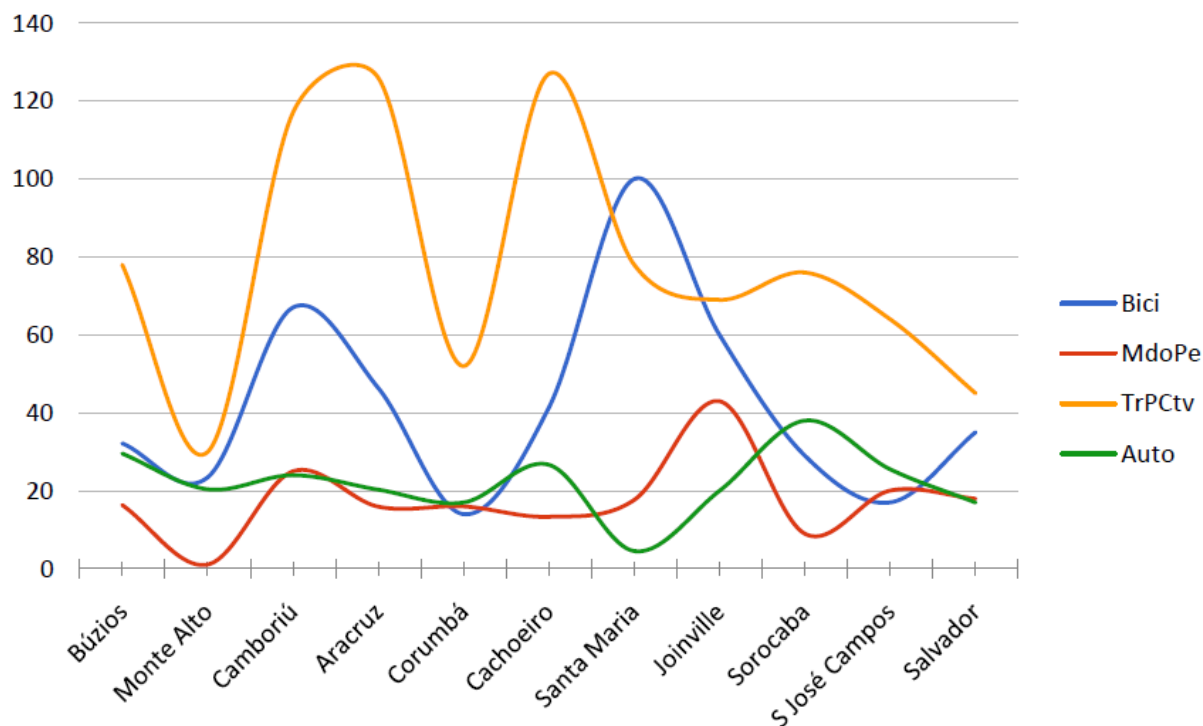
**Fig. 21** Gráfico das frequências dos elementos em todas as Categorias consideradas em cada um dos PMUs. Fonte: Elaborado por Machado (2019)

No gráfico da Figura 21 podemos perceber que as Categorias com destaque nas frequências, na faixa entre 200 e 300 ocorrências dos elementos são: *Infraestrutura de Transporte* e *Modos de Transporte*. Em seguida aparecem as categorias *Segurança e Regulamentação da Circulação*, na faixa entre 100 e 200 ocorrências. Os elementos das Categorias *Regulamentação do TPC*, *Planejamento Urbano*, *Grupos Sociais*, *Aspectos Ideológicos* e *Integração* apresentaram menor expressividade (de zero a 50 ocorrências).

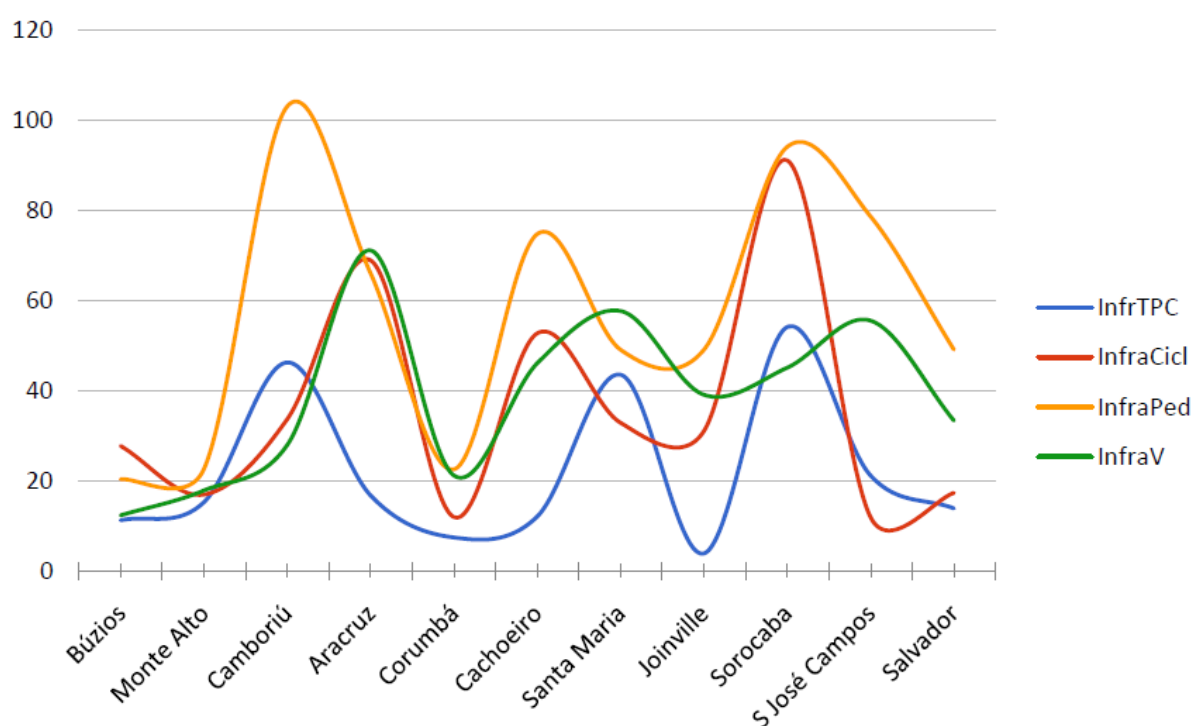
Os próximos gráficos representam as frequências dos elementos de cada uma das nove Categorias propostas.

A Categoria *Modos de Transporte* engloba os modos *A pé*; *Bicicleta*; *Transporte Público Coletivo* e *Automóvel*. As linhas do gráfico da Figura 22 representam as frequências dos modos em cada PMU e o total de ocorrências. Observamos que o modal que apresentou maior frequência de palavras é o *Transporte Público Coletivo* seguido pela *Bicicleta*, em todos os PMUs. Isso pode ser interpretado como um especial interesse dos PMUs no planejamento do modo coletivo, à exceção do PMU do Município de Santa Maria que dá maior ênfase ao modal cicloviário. O modo a pé parece ter sido pouco contemplado assim como o modo automóvel.





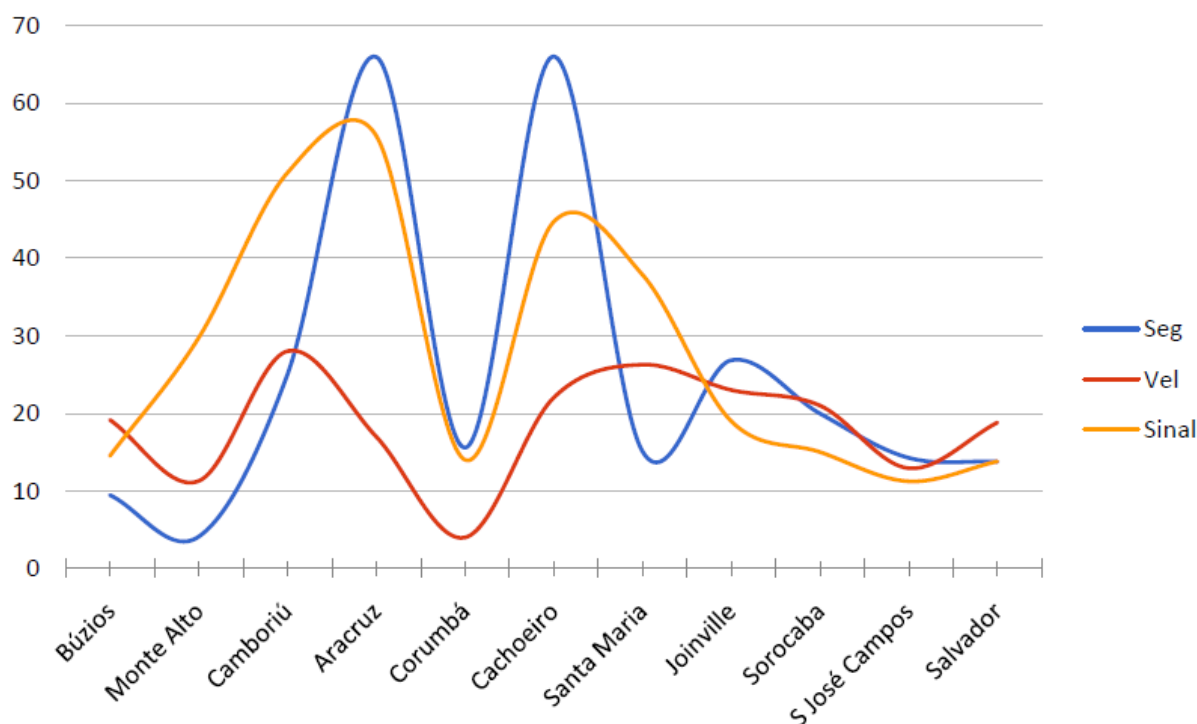
**Fig. 22** Gráfico das frequências dos elementos na categoria Modos de Transporte por PMU. Fonte: Elaborado por Machado (2019)



**Fig. 23** Gráfico das frequências dos elementos na categoria Infraestrutura de Transporte por PMU. Fonte: Elaborado por Machado (2019)

O gráfico da Figura 23 apresenta a frequência dos elementos da categoria *Infraestrutura* em cada um dos PMUs. Esta categoria é composta pelas palavras correspondentes às infraestruturas

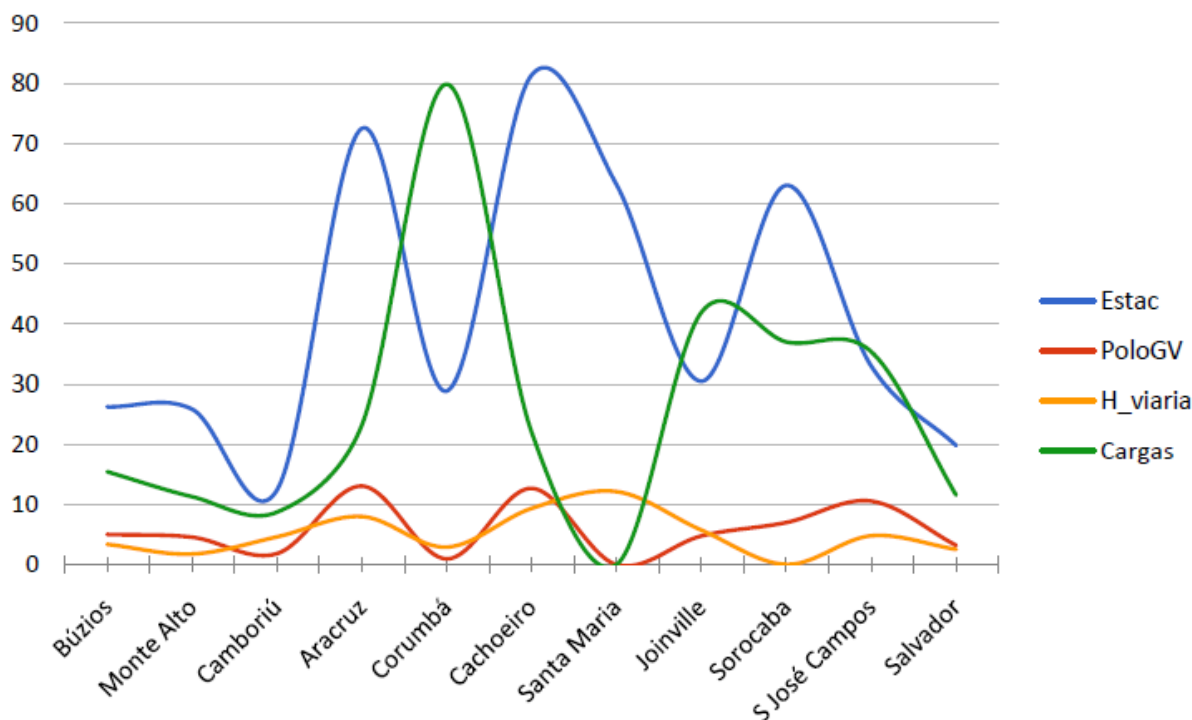
dos diferentes modos (a pé, bicicleta, automóvel, TPC): calçadas, ciclovias, rede viária, terminais de TPC. O gráfico das frequências nos informa que a *Infraestrutura para Pedestres* é a mais mencionada, com destaque para o PMU de Camboriú. A concordância das linhas nos picos de alta e baixa pode indicar uma provável regularidade dos elementos das diversas infraestruturas nos PMUs. Por exemplo, no PMU de Corumbá as frequências são baixas para todas as infraestruturas enquanto que, no PMU de Sorocaba, as frequências coincidem em picos de alta, sugerindo que em alguns PMUs há uma equivalência no tratamento das infraestruturas.



**Fig. 24** Gráfico das frequências dos elementos da categoria Segurança por PMU.

Fonte: Elaborado por Machado (2019)

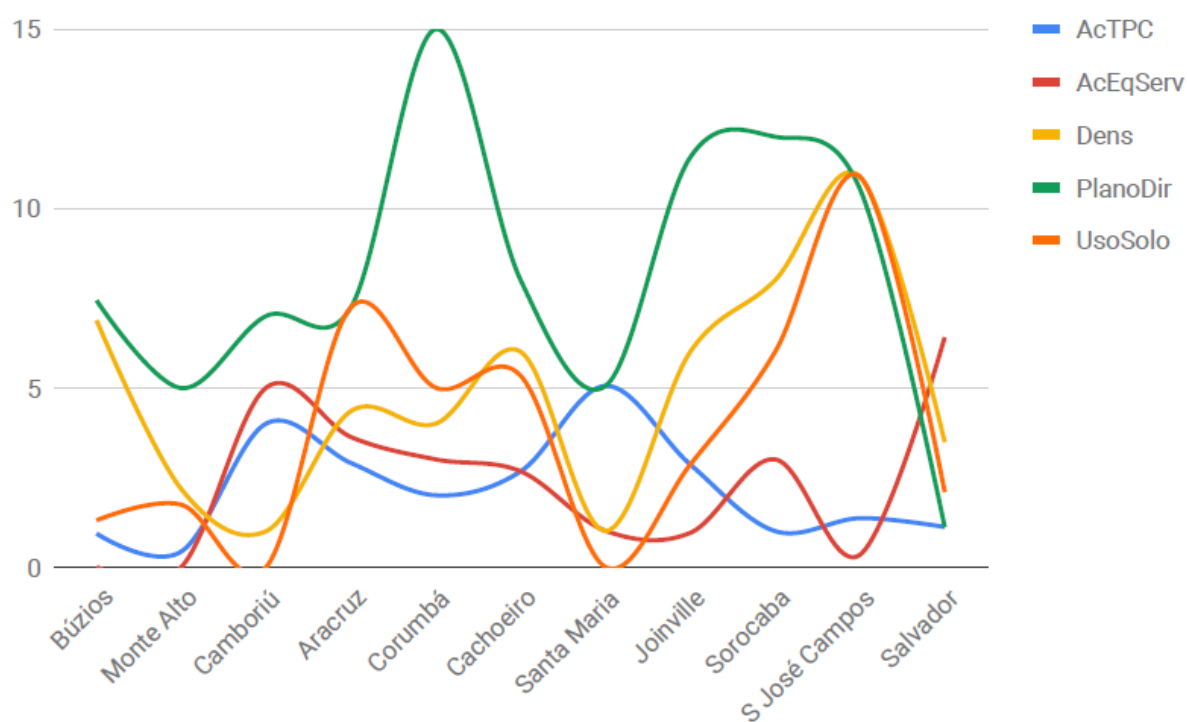
A Figura 24 representa a frequência dos elementos relativos à Segurança, Sinalização e Velocidade que compreendem a categoria *Segurança*. Observa-se a predominância da Subcategoria Segurança que supera em 75% a frequência da Subcategoria Velocidade e em 50% a Subcategoria Sinalização. Isso pode significar que, embora os PMUs indiquem uma preocupação com a segurança, esta não está associada à regulamentação de velocidade e sinalização, mas pode estar relacionada a outros elementos não considerados nesta análise, como campanhas educativas, por exemplo.



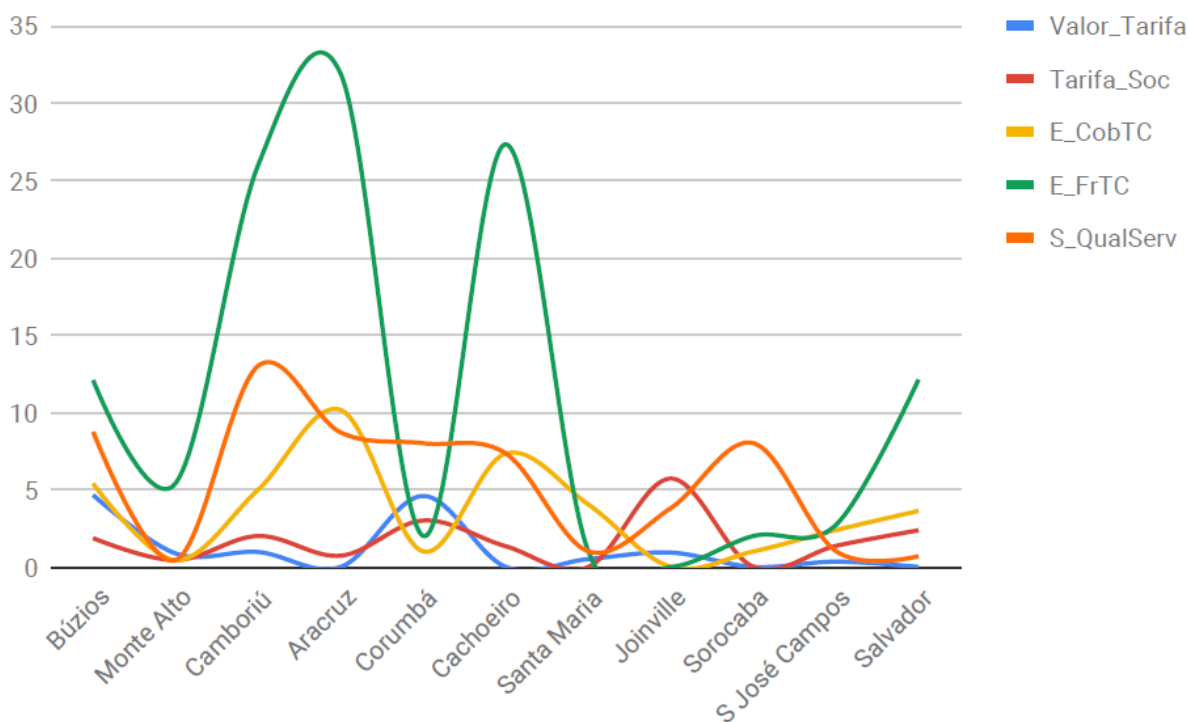
**Fig. 25** Gráfico das frequências dos elementos da categoria Regulamentação da Circulação por PMU. Fonte: Elaborado por Machado (2019)

O gráfico da Figura 25 apresenta as linhas de frequência do conjunto de palavras que representam aspectos da *Regulamentação da Circulação Urbana* relacionados ao transporte motorizado: *Estacionamentos*, *Polos Geradores de Viagem*, *Hierarquia Viária* e *Transporte de Cargas*. No gráfico observamos que o intervalo da frequência das palavras não atinge 100 ocorrências, é uma Categoria com menor representatividade quando comparada às anteriores. Sendo que as Subcategorias *Polos Geradores* e *Hierarquia Viária* tem uma representatividade menor que as Subcategorias *Estacionamento* e *Transporte de Cargas*. Estas últimas Subcategorias apresentam picos opostos de frequência nos PMUs de Aracruz, Corumbá e Santa Maria.

Na Figura 26 observamos as frequências do conjunto de elementos que compõem a Categoria Planejamento Urbano: *Acesso a Serviços e Equipamentos*; *Acesso ao Transporte Coletivo*; *Densidade*; *Plano Diretor* e *Uso do Solo*. O intervalo da frequência das ocorrências localiza-se entre zero e dez, à exceção da subcategoria *Plano Diretor* no PMU de Corumbá, que ultrapassa as 30 ocorrências, podendo significar que neste Plano houve maior preocupação de integrar o PMU ao planejamento urbano. Todavia, na análise do conjunto, podemos inferir que os PMUs não realizaram a esperada integração com o planejamento urbano.

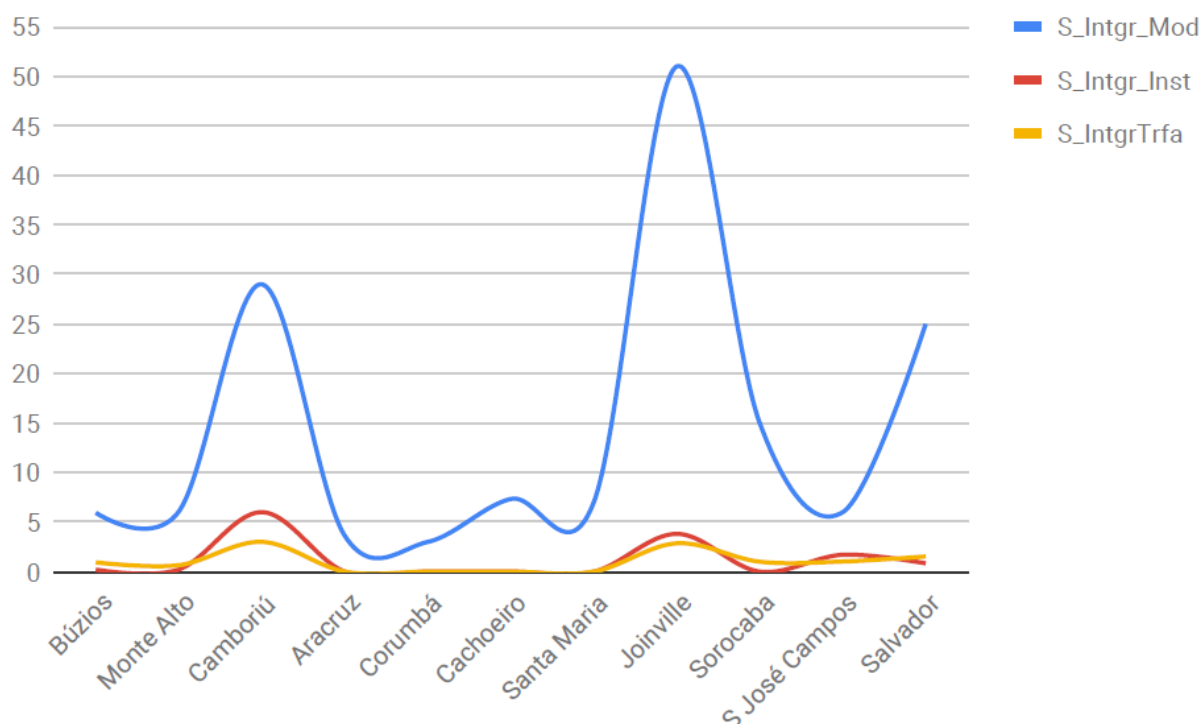


**Fig. 26** Gráfico das frequências dos elementos da categoria Planejamento Urbano por PMU. Fonte: Elaborado por Machado (2019)



**Fig. 27** Gráfico das frequências dos elementos da categoria Regulamentação do Transporte Público Coletivo por PMU. Fonte: Elaborado por Machado (2019)

Fazem parte da categoria Regulamentação do TPC as seguintes Subcategorias: *Frequência*, *Cobertura*, *Qualidade do serviço*, *Preço da Tarifa e Tarifas Sociais*, como *gratuidades*, por exemplo. As linhas do gráfico da Figura 27 chegam à zero, significando ausência destas palavras nos PMUs. A Frequência do TPC se destaca nos PMUs de Aracruz e Cachoeiro do Itapemirim. É interessante notar que na Figura 21, o modal com maior frequência de ocorrências foi o TPC, no entanto, a regulamentação parece não ter sido contemplada.



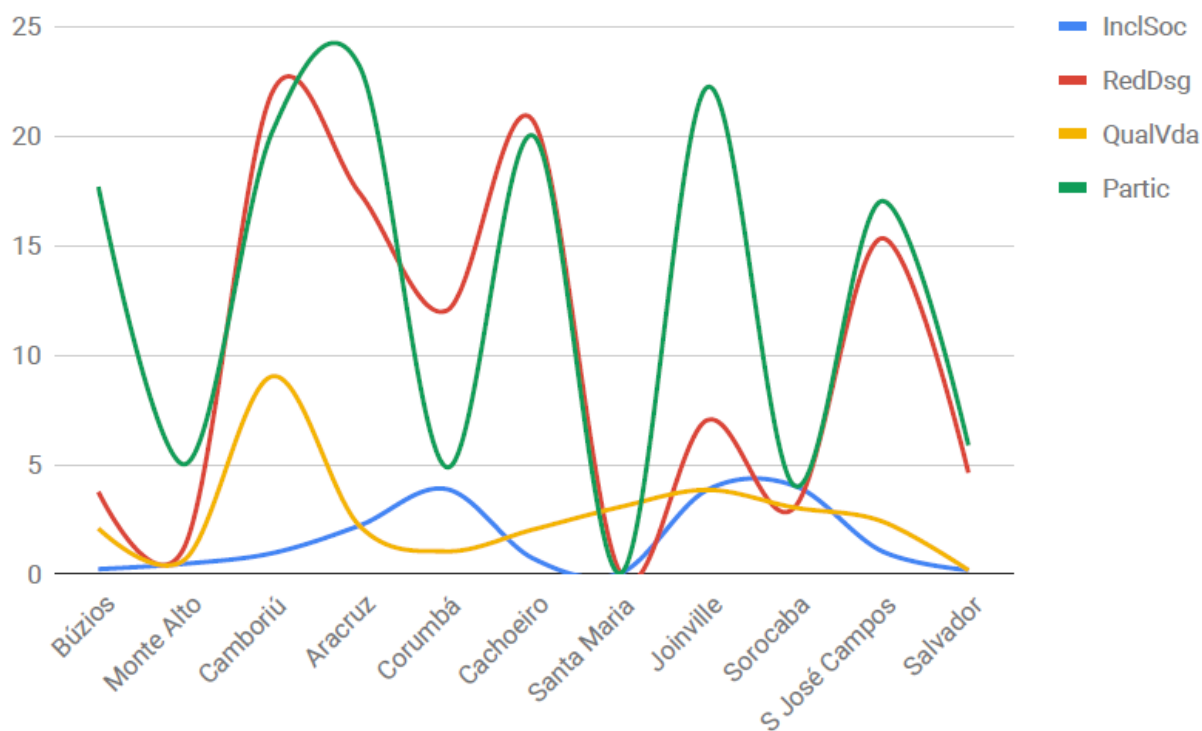
**Fig. 28** Gráfico das frequências dos elementos da categoria Integração por PMU.

Fonte: Elaborado por Machado (2019)

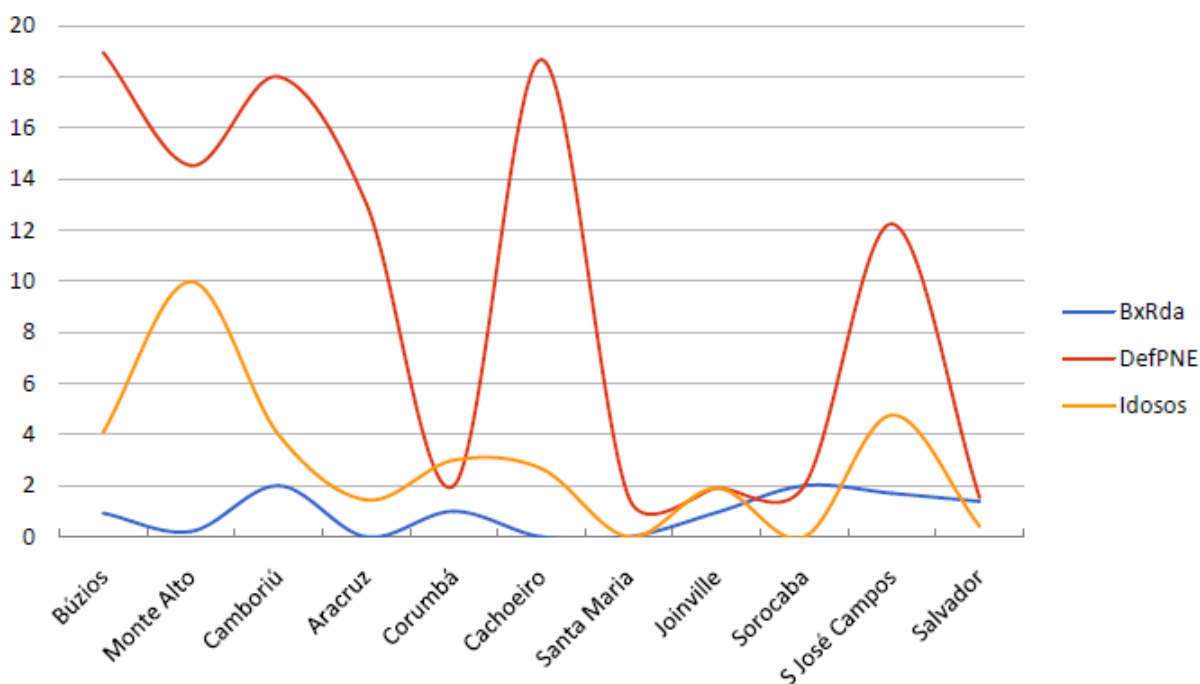
Essa categoria é formada por três tipos diferentes de *Integração*: *Modal*, *Institucional* e *Tarifária*. Na Figura 28 a frequência que se destaca é a *Integração Modal* nos PMUs de Joinville, Salvador e Camboriú. Os demais tipos de integração não foram sequer mencionados nos PMUs de Aracruz, Cachoeiro de Itapemirim e Santa Maria. Vale dizer que a ausência da *Integração Tarifária* nos PMUs coaduna com a baixa frequência dos elementos da categoria *Regulamentação do TPC*.

A categoria *Valores Axiológicos* representa a presença de elementos ideológicos nos PMUs e que foram elencados nas Subcategorias: *Inclusão Social*; *Redução das Desigualdades*; *Qualidade de Vida e Participação Pública*. As palavras *Justiça*, *Direito*, *Equidade* formam o conjunto de elementos da subcategoria *Redução das Desigualdades*. Conforme mostra o gráfico da Figura 29, de fato, este tema parece ter pouco destaque nos PMUs no geral, há exceção da Participação Social e Redução de Desigualdades, as ocorrências ficam na faixa entre zero a

cinco. No entanto, podemos dizer que a manutenção do *status quo* se faz presente nas demais categorias analisadas como o exemplo citado sobre a ausência de elementos que caracterizam a *Regulamentação do TPC*.



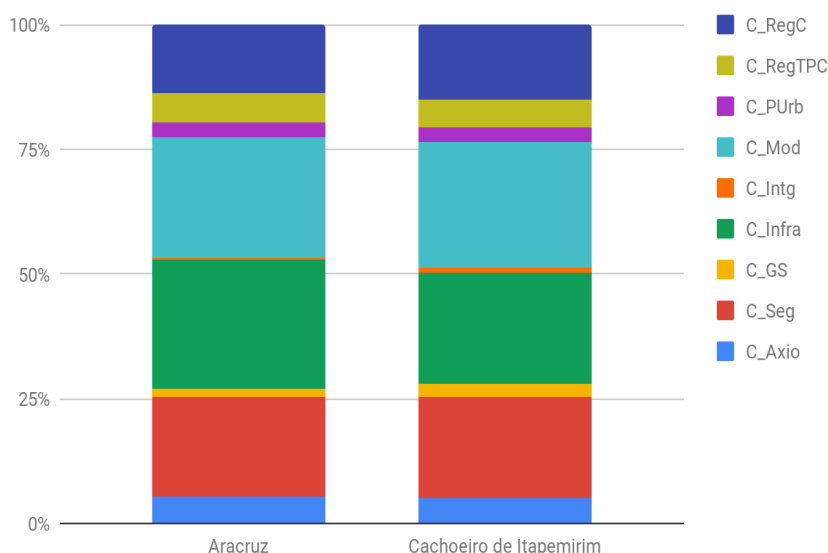
**Fig. 29** Gráfico das frequências dos elementos da categoria Valores Axiológicos nos PMUs.  
Fonte: Elaborado por Machado (2019)



**Fig. 30** Gráfico das frequências dos elementos da categoria Grupos Sociais por PMU.  
Fonte: Elaborado por Machado (2019)

Chegamos à categoria que busca responder “a quem” os PMUs dirigem e nomeiam como beneficiários. Os grupos elencados são: a população de *Baixa Renda*, as *Pessoas com Deficiência* e os *Idosos*. Na Figura 30, destaca-se o grupo das *Pessoas com Deficiência*, ainda que não chegue a 20 referências, os elementos do grupo *Idosos* atingem o máximo de 10 repetições e o grupo *Baixa Renda* não chega a cinco ocorrências. É interessante observar nos PMUs que as ações para os grupos *Pessoas com Deficiência* e *Idosos* referem-se, no geral, ao tratamento de calçadas, presente na Subcategoria *Infraestrutura de Pedestre* a qual foi a menos mencionada na análise das *Infraestruturas de Transporte* como apresenta o gráfico da Figura 22.

A guisa de ilustração, comparamos as frequências encontradas nos PMUs de Aracruz e Cachoeiro de Itapemirim elaborados pela consultoria Logit Engenharia.



**Fig. 31** Gráfico das frequências dos elementos em todas as categorias nos PMUs de Aracruz e Cachoeiro de Itapemirim.

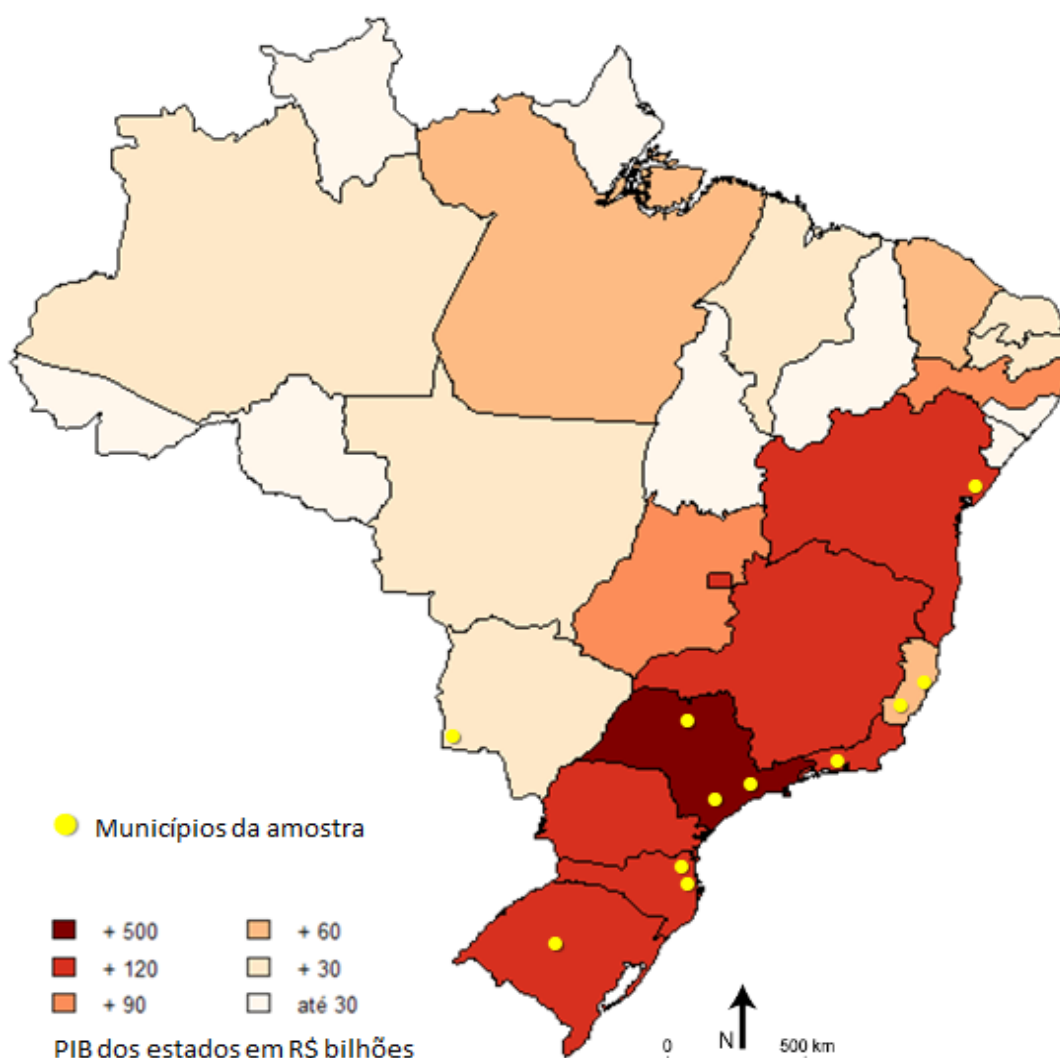
Fonte: Elaborado por Machado (2019) a partir de Aracruz (2014) e Cachoeiro de Itapemirim (2014)

Observa-se, na Figura 31, uma correspondência na frequência das palavras em todas as categorias analisadas, o que pode significar que os PMUs são mais genéricos e não interpretaram as especificidades de cada cidade e suas diferenças socioeconômicas mostradas anteriormente. Feita essa observação, seguimos com a caracterização do conjunto dos municípios da amostra.

#### 5.4 Caracterização do conjunto dos municípios da amostra

Aprofundamos o exame do conjunto dos municípios, caracterizando sua estrutura socioeconômica e de mobilidade. Todos os dados indicados correspondem ao Censo do IBGE de 2010. Verificamos que todas as cidades da amostra possuem Plano Diretor.

A Figura 32 exibe a localização dos municípios da amostra no mapa representativo do PIB (2010) dos estados brasileiros. Desta representação observamos que todos os municípios, à exceção de Salvador (BA) e Corumbá (MS), concentram-se nas regiões Sul e Sudeste, as regiões que agrupam os estados com o PIB acima de 120 bilhões de reais. Três destes municípios localizam-se no Estado de São Paulo que detém o maior PIB do país, o que revela uma correlação entre os municípios que elaboraram o PMU e o PIB.



**Fig. 32** Localização dos municípios da amostra no mapa representativo do PIB (2015) dos estados em bilhões de reais.

Fonte: Mapa do Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul (2018) manipulado por Machado (2019)

A Tabela 4 apresenta os dados socioeconômicos desses municípios:



**Tabela 4** Dados socioeconômicos dos municípios da amostra

Município	UF	População	Área Total (km <sup>2</sup> )	Área Urbana (km <sup>2</sup> )	Densidade (hab/km <sup>2</sup> )	PIB per capita	Orçamento Municipal *
Armação dos Búzios	RJ	27.560	70,3	29,998	918,73	67.880,64	220.882,33
Monte Alto	SP	46.642	347,0	17,127	2.723,30	21.536,94	114.555,92
Camboriú	SC	62.361	212,3	16,684	3.737,77	9.339,51	138.095,33
Aracruz	ES	81.832	1.423,9	29,42	2.781,51	51.944,28	351.996,90
Corumbá	MS	103.703	64.721,7	32,544	3.186,55	17.960,14	393.323,23
Cachoeiro de Itapemirim	ES	189.889	864,6	56,317	3.371,79	16.847,15	357.105,82
Santa Maria	RS	261.031	1.781,8	100,049	2.609,03	15.348,54	543.249,31
Joinville	SC	512.288	1.126,1	176,765	2.898,13	35.424,63	1.542.929,85
Sorocaba	SP	586.625	450,4	205,593	2.853,33	33.636,48	1.962.985,03
São José dos Campos	SP	629.921	1.099,4	258,255	2.439,14	41.189,35	2.119.689,14
Salvador	BA	2.675.656	692,8	259,562	10.308,35	15.229,24	4.638.251,36

Todos os dados referem-se ao Censo 2010

\*Dados de 2013

Fonte: Elaborado por Machado (2019) a partir de dados da série revisada IBGE Cidades (2010); Embrapa Territorial (2018)

Na Tabela 4 observa-se que não há uma correspondência entre número de habitantes, área, densidade ou PIB per capita municipal, isto é, essas variáveis são independentes da variável “população”. Essa inferência será comum aos demais dados avaliados, como veremos nas Tabelas 5 e 6. O percentual de domicílios por habitante apresenta certa constância nos municípios, oscilando entre 0,27 e 0,34. Os municípios de Armação de Búzios (RJ) e Aracruz (ES) são os que apresentam os maiores PIB per capita. A quantificação das densidades, mensuradas utilizando apenas a área urbanizada das cidades<sup>94</sup>, varia entre 2.440 hab/km<sup>2</sup> e 3.738 hab/km<sup>2</sup>, à exceção de Salvador e de Armação de Búzios, cidades que apresentaram a maior e a menor densidade, com 10.308 hab/km<sup>2</sup> e 919 hab/km<sup>2</sup>, respectivamente.

A Tabela 5 exhibe os dados da população dos municípios relacionados à renda, ocupação, faixa etária acima de 60 anos<sup>95</sup>, que apresenta algum tipo de deficiência<sup>96</sup> (auditiva, motora, visual e mental) e *commuters*. Estas variáveis foram selecionadas por pertencerem aos grupos sociais

<sup>94</sup> A quantificação da área urbanizada dos municípios foi obtida do trabalho "Identificação, mapeamento e quantificação das áreas urbanas do Brasil" desenvolvido pela Embrapa Gestão Territorial de Campinas/SP. A base usada na identificação e o mapeamento das áreas urbanas foram os setores censitários que integraram o Censo Demográfico de 2010 confrontados com imagens de satélite recentes de alta resolução espacial. Esse trabalho definiu “urbano” em razão da representação material no território, ou seja, a partir das estruturas físicas que caracterizam a paisagem urbana (aglomeração de residências, loteamentos com arruamentos definidos e concentração de construções industriais) (EMBRAPA, 2018).

<sup>95</sup> A pesquisa considerou como “idoso” as pessoas com mais de 60 anos, definição adotada pelo IBGE para definir a população idosa, atendendo à recomendação da Organização Mundial da Saúde para países em desenvolvimento que define idosa a pessoa de 60 anos ou mais de idade e ao Estatuto do Idoso (Lei 10.74/2003), instrumento que regula os direitos assegurados às pessoas com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos (SIMÕES et al., 2018).

<sup>96</sup> A quantificação dos dados das pessoas com deficiência foi utilizada a linha de corte recomendada pelo Grupo de Washington, e adotada pelo IBGE com base nos dados do Censo 2010, que considera a proporção de pessoas com deficiência apenas as que responderam ter “muita dificuldade” ou “não consegue de modo algum”, além das que responderam “sim” à questão sobre deficiência mental (SIMÕES et al., 2018).

vulneráveis abordados no capítulo 3: baixa renda<sup>97</sup>, desempregados, idosos e pessoas com deficiência. Incluímos os *commuters*, ou seja, as pessoas ocupadas assalariadas que se deslocam diariamente da cidade onde residem para outra cidade em razão do trabalho, um indicador de “cidade-dormitório”<sup>98</sup>, como Camboriú, por exemplo onde o percentual de população que realiza viagens pendulares é de 50%.

**Tabela 5** Dados sobre a população ocupada, de baixa renda, que apresentava alguma deficiência e idosos dos municípios da amostra

Município	% Dom /Pop	% Dom Alugados	% PEA*	% PEA Assalariada	% Baixa Renda	% Pop. Deficiente**	% Pop. Idosa***
Armação dos Búzios	0,33	22,4	85,4	41,8	26,1	6,3	8,4
Monte Alto	0,32	22,8	88,8	33,4	27,0	7,6	14,6
Camboriú	0,29	21,8	79,4	15,3	21,1	5,5	6,6
Aracruz	0,29	18,1	84,1	42,4	36,9	8,8	8,2
Corumbá	0,27	21,6	82,3	15,9	46,2	7,2	9,3
Cachoeiro de Itapemirim	0,31	20,2	86,3	26,4	38,9	8,6	11,1
Santa Maria	0,34	20,5	87,9	25,5	30,2	8,2	13,8
Joinville	0,31	19,6	87,1	40,7	27,8	6,3	8,9
Sorocaba	0,30	20,2	87,2	34,1	20,8	7,9	11,0
São José dos Campos	0,30	22,4	86,4	37,2	21,6	6,6	9,8
Salvador	0,32	19,7	87,1	34,7	46,1	7,6	9,3

\*PEA com rendimento mensal de até 1 SM (%)

\*\*Abrange todos os tipos de deficiência (mental, motora, auditiva e visual) nos 2 níveis “não consegue de jeito nenhum” e “grande dificuldade” (SIMÕES et al., 2018)

\*\*\*Pessoas com 60 anos ou mais conforme Estatuto do Idoso (BRASIL, 2003; SIMÕES et al., 2018)

Fonte: Elaborado por Machado (2019) a partir de dados do IBGE Cidades, 2010

Observa-se, na Tabela 5, que há pouca variação nos dados relativos à População Economicamente Ativa<sup>99</sup> (PEA), isto é, o percentual da população entre 10 e 65 anos apta para o trabalho, gira em torno dos 80%. A parcela dessa população que é assalariada não alcança os 43% e, da população que recebe salário, até 46% recebe até um Salário Mínimo (SM). Essa população é a que, teoricamente, usa o transporte coletivo urbano e conta com o subsídio do

<sup>97</sup> Não há critério definido para se caracterizar as populações de baixa renda. A Fundação Getúlio Vargas considera de baixa renda a população das classes D e E (a classe E equivale a linha de pobreza no Brasil), aquelas com renda familiar mensal inferior a R\$1.115 ou US\$641 (de acordo com a cotação do dólar de 1°. De janeiro de 2010 – US\$1,00 = R\$1,74). Neste trabalho utilizaremos como critério o Salário Mínimo, por este representar o padrão mínimo de vida juridicamente aceito, utilizado por estudiosos como Hamilton Tolosa, Edmar Bacha e Celsius Lodderm que consideram o SM como a barreira da pobreza absoluta (IBGE, 1981).

<sup>98</sup> Uma das evidências empíricas que caracterizam as “cidades-dormitório” é o fato de que possuem importantes contingentes de sua população economicamente ativa trabalhando fora do município, ou, aquelas onde, ao menos, 20% da população ocupada realizando deslocamentos pendulares (OJIMA et al., 2010).

<sup>99</sup> Nesta pesquisa trabalhamos com a definição dada pelo IBGE de PEA como aquela “composta pelas pessoas de 10 a 65 anos de idade que foram classificadas como ocupadas ou desocupadas na semana de referência da pesquisa”, utilizada para coleta dos dados do Censo 2010. O IBGE apenas considerou a PEA, as pessoas com 15 anos ou mais, a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) realizada em 2011. Até então, (DANTAS et al., 2012).

Vale Transporte. Alguns municípios oferecem gratuidade no TPC para a população idosa, deficientes ou a meia passagem no caso de estudantes. Os trabalhadores informais, desempregados e o restante da população que não pertence aos grupos citados pagam a tarifa cheia. É importante ressaltar que a tarifa é, na maioria das cidades, a fonte de financiamento de toda operação do serviço de transporte público (ANTP, 2017). Identificamos que aproximadamente 20% dos domicílios são alugados, significando um custo que se soma aos custos do transporte com impactam diretamente nos orçamentos das famílias.

Ao analisar os dados da Tabela 5 podemos perceber a desigualdade social dada pelo percentual de pessoas em condição de baixa renda, que se mostra mais acentuada nos municípios de Aracruz, Corumbá, Cachoeiro de Itapemirim, Santa Maria e Salvador cidades onde o percentual de população que recebia até um Salário Mínimo ultrapassou os 30 pontos percentuais.

**Tabela 6** Dados relacionados à mobilidade dos municípios da amostra

Município	% UVP	% Domicílios c/automovel	PEA ocupada q trabalha outra cidade	% Óbitos acidentados 2009-13*	Divisão modal			
					% Auto	% TPC	% A pé	% Bici
Armação dos Búzios	25,2	35,3	4,3	1,16				
Monte Alto	30,2	62,6	7,6	0,81	76	3	12	4
Camboriú	31,1	55,2	50,2	0,40	62	6		32
Aracruz	49,1	44,4	7,7	1,60				
Corumbá	33,4	32,0	3,9	0,87	44	20	28	8
Cachoeiro de Itapemirim	32,1	41,7	5,3	2,93				
Santa Maria	49,1	52,1	4,2	1,20	47	25	27	1
Joinville	48,0	66,8	2,3	1,32	35	22	23	11
Sorocaba	48,5	64,7	8,5	1,58	42	26	31	1
São José dos Campos	66,4	65,4	9,9	0,80				
Salvador	35,0	28,6	5,7	0,63	22	40		39

UVP: Urbanização de Vias Públicas: domicílios urbanos em face de quadra com boca de lobo e pavimentação e meio-fio e calçada/domicílios urbanos totais

\*Óbitos por 1.000 habitantes no período 2009-2013

Fonte: Elaborado por Machado (2019) a partir de dados do IBGE Cidades (2010) e dos PMUs

A Tabela 6 apresenta os dados relacionados à mobilidade indicados pelo UVP, domicílios com automóvel, óbitos por acidentes de trânsito e a divisão modal. Estes são indicadores importantes, pois podem dar pistas sobre alguns problemas ou necessidades da população que deveriam ser considerados nas ações propostas nos PMUs. Os dados relativos ao reparto modal foram recuperados dos respectivos Planos de Mobilidade Urbana dos municípios e os demais, do site do IBGE Cidades (2010).

Ao incluir a infraestrutura “calçada” o UVP identifica um importante suporte à caminhabilidade que a cidade oferece. Vale lembrar que a execução das calçadas é, na maioria das cidades brasileiras, responsabilidade do proprietário do imóvel, portanto, a presença ou não de calçadas adequadas depende da fiscalização pública condição que deveria ser expressa nos PMUs. Observa-se na Tabela 6, à exceção de Armação dos Búzios que apresentou o menor índice

(25,2%) e São José dos Campos, com 66,4% dos domicílios com calçamento, os demais municípios possuíam em média, 38% de UVP.

Nem todos os PMUs apresentaram informações sobre a divisão modal. Os dados daqueles que apresentaram mostram que a contribuição dos modos motorizados chega a 39% em Salvador, ainda que o UVP seja de 35%. Monte Alto, o município onde apenas 16% da população caminha ou usa a bicicleta e o UVP é de 30%. É interessante notar que Cachoeiro de Itapemirim, município com maior percentual de óbitos em acidentes de trânsito não é o que apresenta maior número de automóveis por domicílio. Observamos que mesmo os municípios de pequeno porte, como Monte Alto e Camboriú, que favoreceriam os modos ativos, apresentam elevado percentual de automóveis (62,2% e 55,2%, respectivamente). Observa-se, ainda, que os maiores percentuais de domicílios com automóveis são dos municípios com maior população, à exceção de Salvador.

Chamamos a atenção para Camboriú, que possui um elevado percentual (50%) de pessoas que trabalham em outro município, talvez em Balneário Camboriú<sup>100</sup> por este município apresentar processo de conurbação com Camboriú. Nesta cidade 62% da população se desloca diariamente por automóvel, o que pode indicar insuficiência de oferta de TPC. Vale ressaltar que Camboriú apresenta um baixo percentual (15,3%) de pessoas economicamente ativas, ocupadas e assalariadas (trabalho formal). No município de Monte Alto também podemos perceber que o TPC é insuficiente ao constatarmos o percentual de pessoas que usam o carro nos deslocamentos diários (76%). Os acidentes de trânsito, com óbito e/ou com sequelas importantes, são considerados um problema de saúde pública. Ações voltadas para reduzi-los devem ser propostas nos PMUs. A Tabela 6 indica também o percentual de acidentes de trânsito com óbito no período entre 2009 e 2013. Chama a atenção o índice apresentado em Cachoeiro de Itapemirim quando relacionado às demais cidades estudadas.

Ao analisarmos o repartido modal, o que chama a atenção são os baixos percentuais do uso do transporte público coletivo (3% em Monte Alto) e os altos percentuais de pessoas que se deslocam a pé, chegando a atingir 39% em Salvador. Pode significar que talvez a questão, nas cidades brasileiras não seja a promoção de viagens a pé, mas sim o serviço de Transporte Público Coletivo, no sentido de fortalecer a fiscalização, o cumprimento de normas e critérios mínimos de qualidade, mas principalmente a adequação da tarifa aos orçamentos das famílias. Precisamos refletir sobre porque ao serviço de Transporte Público Coletivo é facilitado a regulação pelas leis de mercado.

---

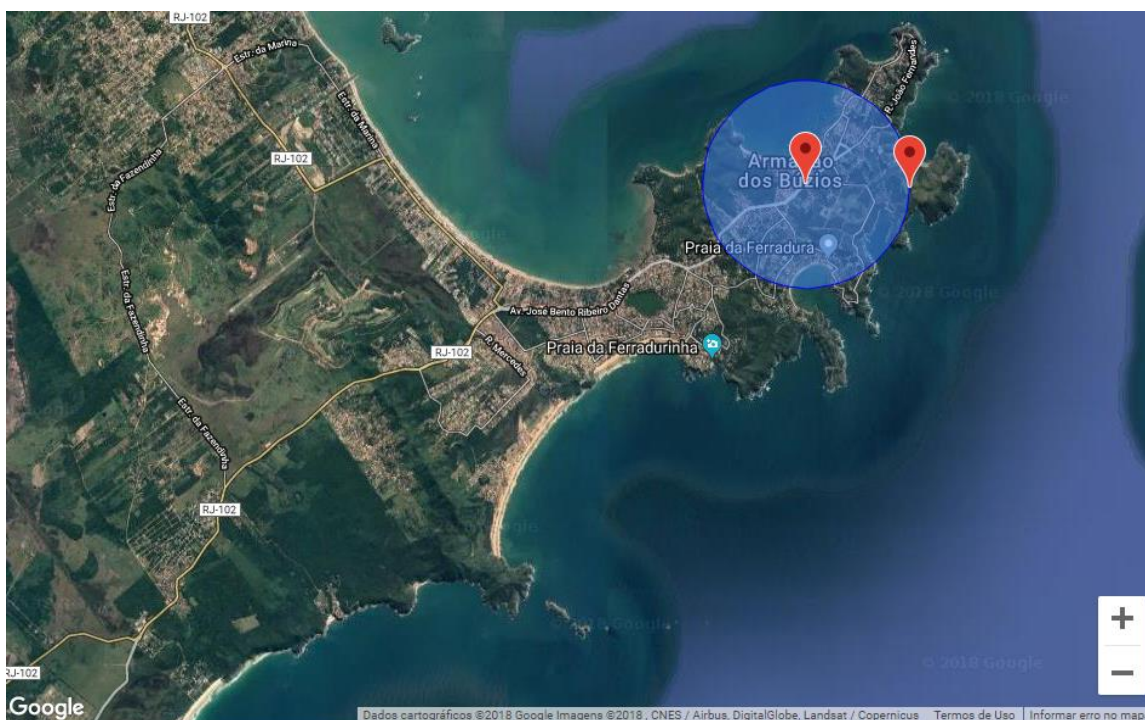
<sup>100</sup> O município de Balneário Camboriú já pertenceu a Camboriú do qual se emancipou em 1964. A conurbação pode ser observada na Figura 33 (Camboriú, 2016).

## 5.5 Análise individual dos municípios da amostra

Continuamos com a contextualização, não exaustiva, de cada uma das cidades a partir dos respectivos PMUs e dados do Censo 2010 fornecidos pelo IBGE, apresentados nas Tabelas 4, 5 e 6, associados aos gráficos de frequência de todas as Categorias<sup>101</sup>, com o detalhamento das duas categorias que alcançaram as maiores frequências na análise de conteúdo: Infraestrutura e Modos de Transporte, com o intuito de analisar a coerência entre o PMU e as características municipais.

A guisa de ilustração apresentamos a imagem aérea da área urbanizada com a demarcação de um círculo de 3 km de diâmetro<sup>102</sup> a fim de expressar a percepção visual da escala e da extensão de cada uma das cidades. A área delimitada pelo círculo representa a área de abrangência que pode ser percorrida em 10 minutos por bicicleta ou em 30 minutos de caminhada, que caracteriza proximidade e acessibilidade. Nesse raio de abrangência deveriam estar localizados os empregos e os equipamentos públicos de maior importância à escala urbana como hospitais e parques (Ver Quadro 7). A ideia desta representação é relacionar as propostas elencadas nos PMUs para a acessibilidade a pé e por bicicleta à extensão territorial das cidades.

### Armação dos Búzios (RJ)



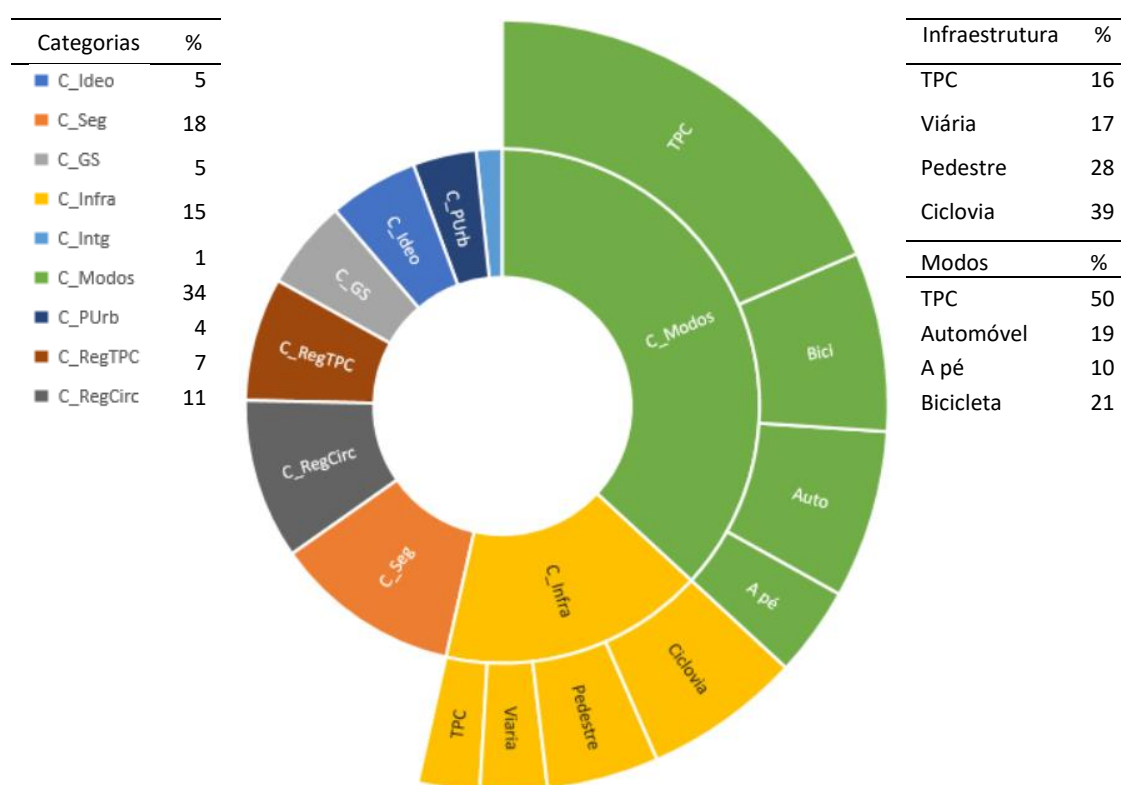
**Fig. 33** Imagem da área urbanizada de Armação dos Búzios e área demarcada pelo círculo de D=3 km. Fonte: *Google Earth Pro* (2018) manipulada por Machado (2019)

<sup>101</sup> O Quadro 25 apresenta os elementos e as categorias que formaram a análise de conteúdo.

<sup>102</sup> O círculo de 3 km de diâmetro foi realizado com a ferramenta “Círculo” *Google Earth Pro* que permite desenhar a circunferência de um círculo na altura do solo.



Armação dos Búzios é uma cidade litorânea, como revela a Figura 33, que pertence à Microrregião dos Lagos do Estado do Rio de Janeiro e está localizada a cerca de 165 km da capital. Antiga vila de pescadores, é considerada a *Saint Tropez* dos trópicos por atrair um público de alto poder aquisitivo, apresenta uma ocupação linear que contorna a península e segue a linha litorânea do continente. A região é alvo constante da especulação imobiliária, do desmatamento de áreas de preservação ambiental da mata atlântica em razão de parcelamentos irregulares do solo que se verificam desde a década de 1950 (Armação dos Búzios, 2015a).



**Fig. 34** Percentuais de frequência de ocorrência dos elementos em todas as Categorias e nas Subcategorias Infraestrutura e Modos de Transporte, encontrados no PMU de Armação dos Búzios. Fonte: Elaborado por Machado (2019)

A população de Búzios, em 2010, alcançou os 27.560 habitantes espalhados em 30 km<sup>2</sup> de área urbana, significando uma densidade demográfica de 918 hab/km<sup>2</sup> (Tabela 4). Em razão da forte atividade turística, a cidade expressa um fluxo constante entre a região denominada “península”, onde aparece o círculo de 3 km de diâmetro, e a região “continental”. O PIB *per capita* é de aproximadamente 68 mil reais (IBGE Cidades, 2010), quase três vezes o PIB *per capita* do Estado (R\$ 25.455,38). Ao mesmo tempo em que Búzios apresenta essa riqueza, 26%

da população recebe até 1 SM. O automóvel, um indicador de renda<sup>103</sup>, está presente em 35% dos domicílios. Isso significa que as pessoas dos demais 65% dos domicílios dependem do transporte público coletivo ou, ainda, deslocam-se a pé ou por bicicleta por vias inadequadas uma vez que em apenas 25% dos domicílios há Urbanização das Vias Públicas<sup>104</sup> (Tabelas 5 e 6). O serviço de transporte coletivo é realizado por ônibus e vans que percorrem praticamente os mesmos itinerários, apresentam cobertura e frequência consideradas insuficientes pela população consultada pela consultoria que elaborou o PMU (Armação de Búzios, 2015a). Em Búzios, 6,3% da população apresenta algum tipo de deficiência e a proporção de idosos é de 8,4%.

No gráfico da Figura 34 estão representadas as frequências dos elementos em todas as Categorias e dos elementos nas Subcategorias Infraestrutura e Modos de Transporte em particular. Nele, observamos, que a categoria com maior representatividade é a Modos de Transporte (34 %) seguida da Categoria Segurança (18%). A Categoria Infraestrutura ficou em 3º lugar com 15% das ocorrências e a Categoria Regulamentação do TPC apresentou apenas 7% das ocorrências. Os elementos da Categoria Planejamento Urbano foram poucas vezes citados (4%).

Na subcategoria Infraestrutura, a maior ocorrência foi a de ciclistas (39%) seguida da infraestrutura para Pedestres (28%) enquanto que, na subcategoria Modos de transporte, o modo mais citado foi o TPC com 50%. A infraestrutura para o TPC (pontos de parada e terminais) aparece em último lugar com 16% das ocorrências. Ao relacionarmos as baixas ocorrências das Categorias Regulamentação e Infraestrutura para o TPC com a análise dos dados do IBGE, que mostrou que as pessoas de 65% dos domicílios dependem do TPC para realizarem deslocamentos mais longos, podemos inferir que o PMU não trouxe soluções para os problemas de mobilidade da maior parte da população da cidade.

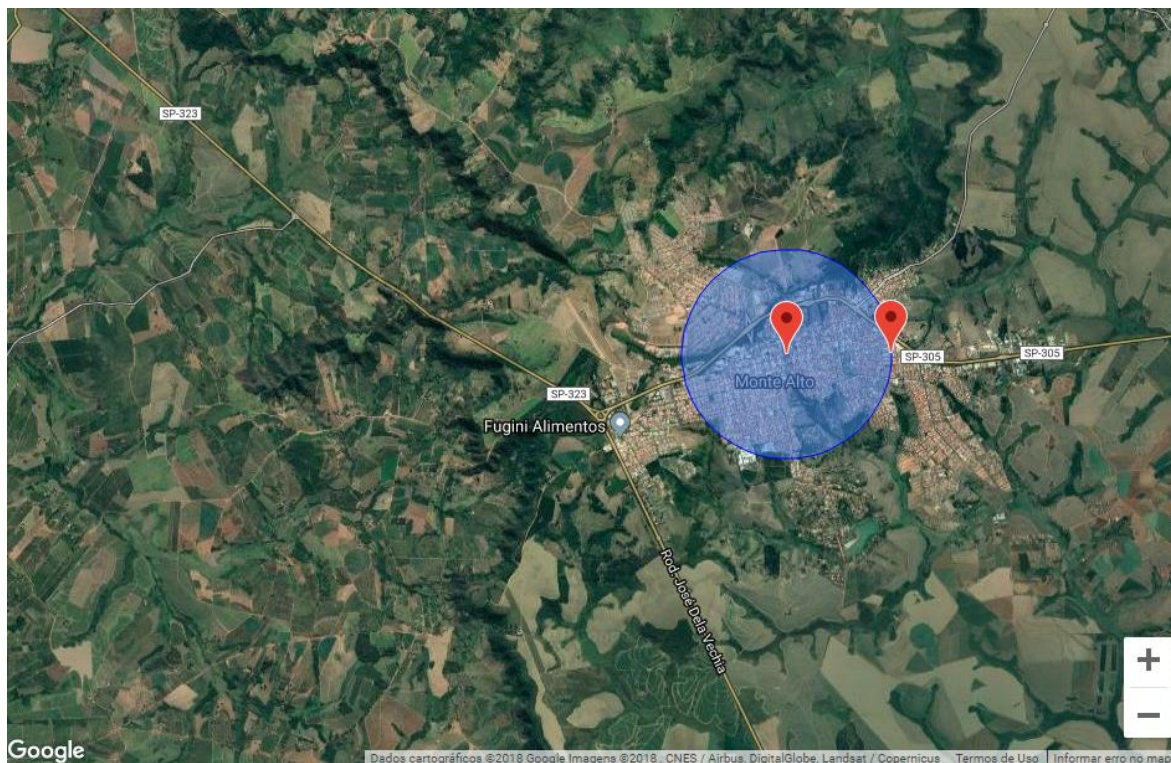
### **Monte Alto (SP)**

O município de Monte Alto está localizado no interior do estado de São Paulo, a 350 km da capital paulista, e integra a Sub-Região 2 da Região Metropolitana de Ribeirão Preto. Na área urbana de Monte Alto, 17 km<sup>2</sup>, moravam 46.642 pessoas em 2010, resultando em uma densidade demográfica de 2.723 hab/km<sup>2</sup>. Como percebemos na Figura 35, a urbanização se concentra em ambas as margens do Rio Turvo e ultrapassa a área delimitada pelo círculo de 3km de diâmetro. A economia gira em torno da indústria siderúrgica e de peças automotivas. O

<sup>103</sup> A presença de bens permanentes nos domicílios, como o automóvel, é uma informação relevante para a caracterização das condições de vida, na medida em que é um dos determinantes da forma como os moradores se deslocam (IBGE, 2018).

<sup>104</sup> Urbanização de Vias Públicas (UVP) é um índice criado pelo IBGE que mede o percentual de domicílios urbanos em face de quadra com boca de lobo, pavimentação e meio-fio e calçada dos domicílios urbanos totais.

PIB per capita era de R\$21.536,94 em 2010, no entanto, dos 33% de pessoas assalariadas, 27% recebiam até um SM por mês. Mesmo assim, a proporção da população residindo em domicílios com automóvel de uso particular era de 62,6%. Com apenas um terço das vias públicas urbanizadas, 16% das pessoas deslocavam-se a pé ou de bicicleta, 44% utilizavam o carro e apenas 3% o TPC. O índice de mortes por acidentes foi de 0,81%.

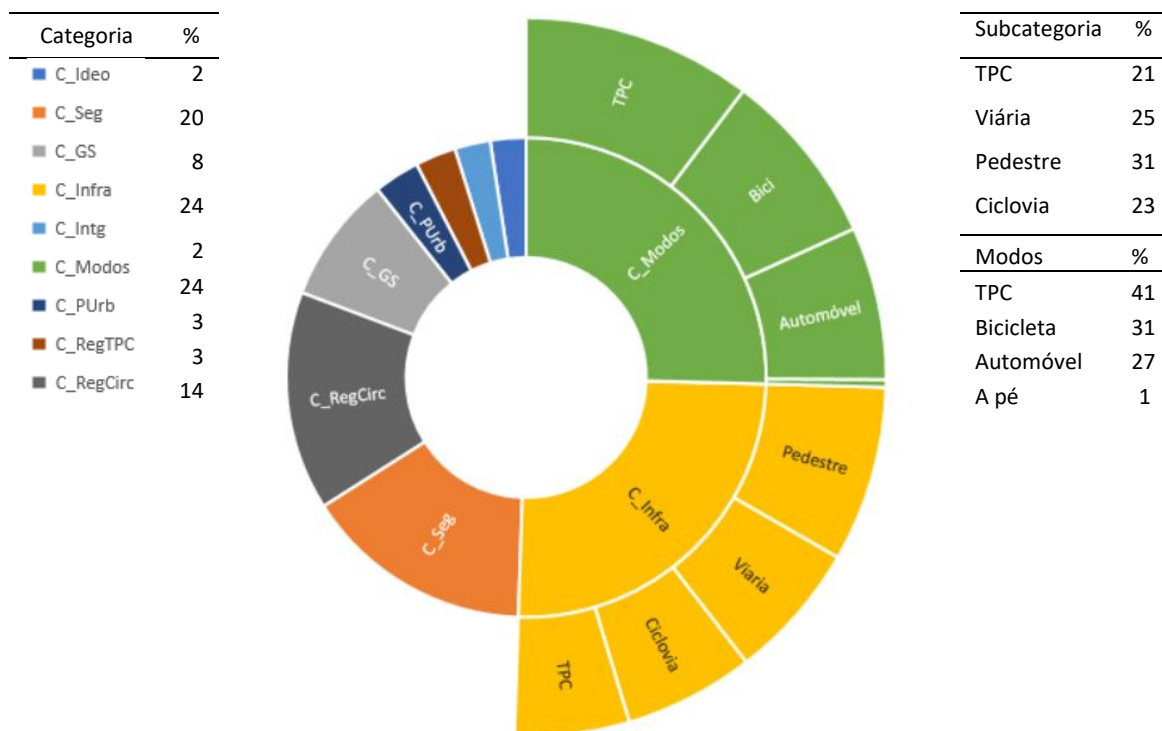


**Fig. 35** Imagem da área urbanizada de Monte Alto com área demarcada pelo círculo de  $D=3$  km. Fonte: *Google Earth Pro* (2018) manipulada por Machado (2019)

O serviço de transporte coletivo urbano é servido por 4 linhas que circulam de hora em hora somente durante o período diurno. A pouca oferta de horários, a escassa cobertura do território e o tempo elevado de percurso justificam o baixo índice de uso do TPC. 7,6% das pessoas possuíam algum tipo de deficiência e 14,6% da população estava acima dos 60 anos.

O gráfico da Figura 36 representa a frequência de ocorrências em todas as Categorias e a frequência dos elementos nas Subcategorias Infraestrutura e Modos de Transporte, onde observamos que as categorias com maior representatividade são Modos de Transporte e Infraestrutura com 24%. A Categoria Regulamentação do TPC e Planejamento Urbano ficaram abaixo dos 3% de ocorrências. Verificamos que a maior ocorrência de elementos relacionados à Infraestrutura refere-se àquela para Pedestres com 31%, nas demais subcategorias há um equilíbrio entre as ocorrências.





**Fig. 36** Percentuais de frequência de ocorrência dos elementos em todas as Categorias e nas Subcategorias Infraestrutura e Modos de Transporte encontrados no PMU de Monte Alto.

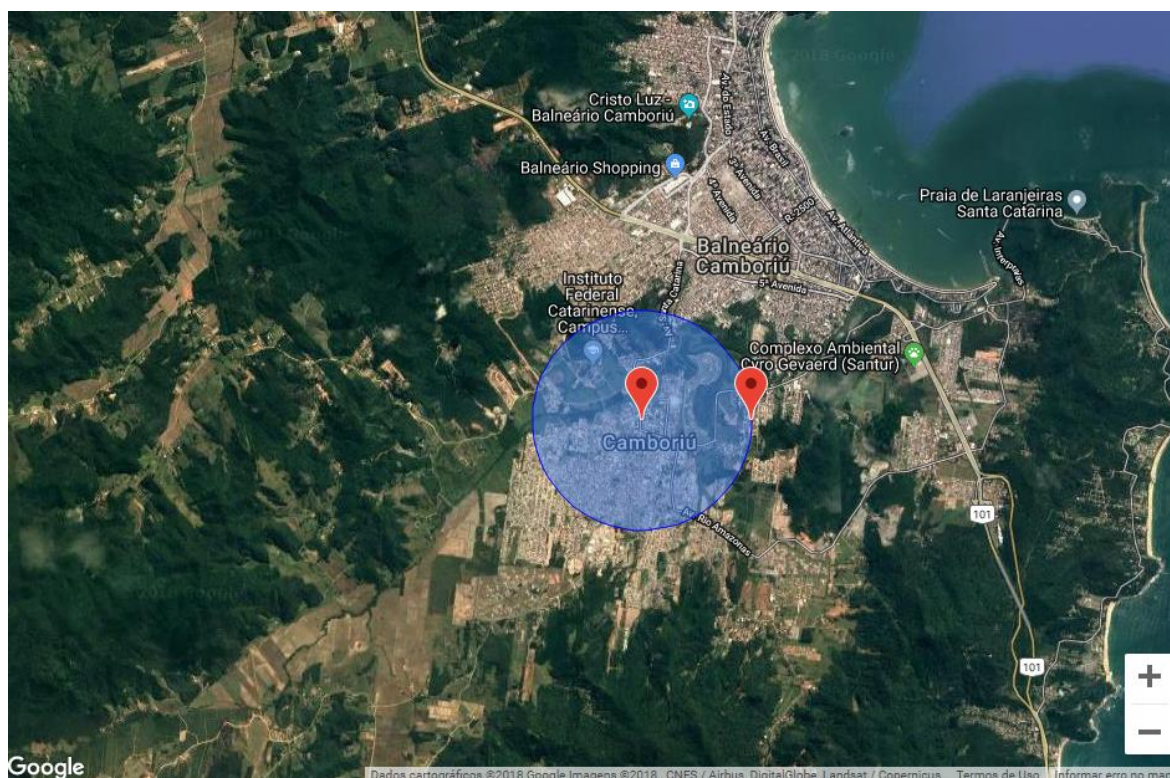
Fonte: *Google Earth Pro* (2018) manipulada por Machado (2019)

O equilíbrio de ocorrências nas subcategorias de Infraestruturas pode significar um PMU bem construído, porém o TPC mereceria maior importância na elaboração do PMU uma vez que o automóvel está presente em praticamente 63% dos domicílios e que a pesquisa de reparto modal mostrou que 44% das pessoas usavam o carro nos deslocamentos diários, significando que há uma carência ou deficiência de TPC. Por outro lado, a área urbanizada abrange pouco mais que o círculo de 3 km, significando que uma boa parte dos deslocamentos pode ser realizada a pé ou por bicicleta, mas, no reparto modal verificamos que apenas 16% o faziam, possivelmente, provavelmente pelo fato de que 60% dos domicílios não se localizarem em áreas totalmente urbanizadas, dado o índice UVP. Deste modo compreende-se que o PMU poderia estar mais focado na regulamentação do TPC e nas infraestruturas dos modos suaves, relegando a atenção ao sistema viário.

### Camboriú (SC)

A Figura 37 apresenta a área urbanizada da cidade de Camboriú que pertence à Região Metropolitana da Foz do Rio Itajaí e se localiza a 85 quilômetros de Florianópolis, capital do Estado. A Região concentra um dos maiores complexos portuários do Brasil em movimentação de cargas, um aeroporto internacional, um mercado imobiliário com destaque nacional e

municípios litorâneos com vocação turística sazonal, entre eles Balneário Camboriú, que já foi um Distrito de Camboriú. Essa sazonalidade faz com que, no verão, ocorra um expressivo número de viagens, influenciando a dinâmica domiciliar. Dos 21.316 domicílios do município, pouco mais de 18 mil permanecem ocupados o ano todo. Acontece, ainda, uma dinâmica diária de viagens entre os locais de moradia, trabalho, estudo e serviços que ultrapassam os limites municipais, sendo que as viagens pendulares por motivo de trabalho chegam a 50%, um indicativo da pouca oferta de postos de trabalho na cidade.

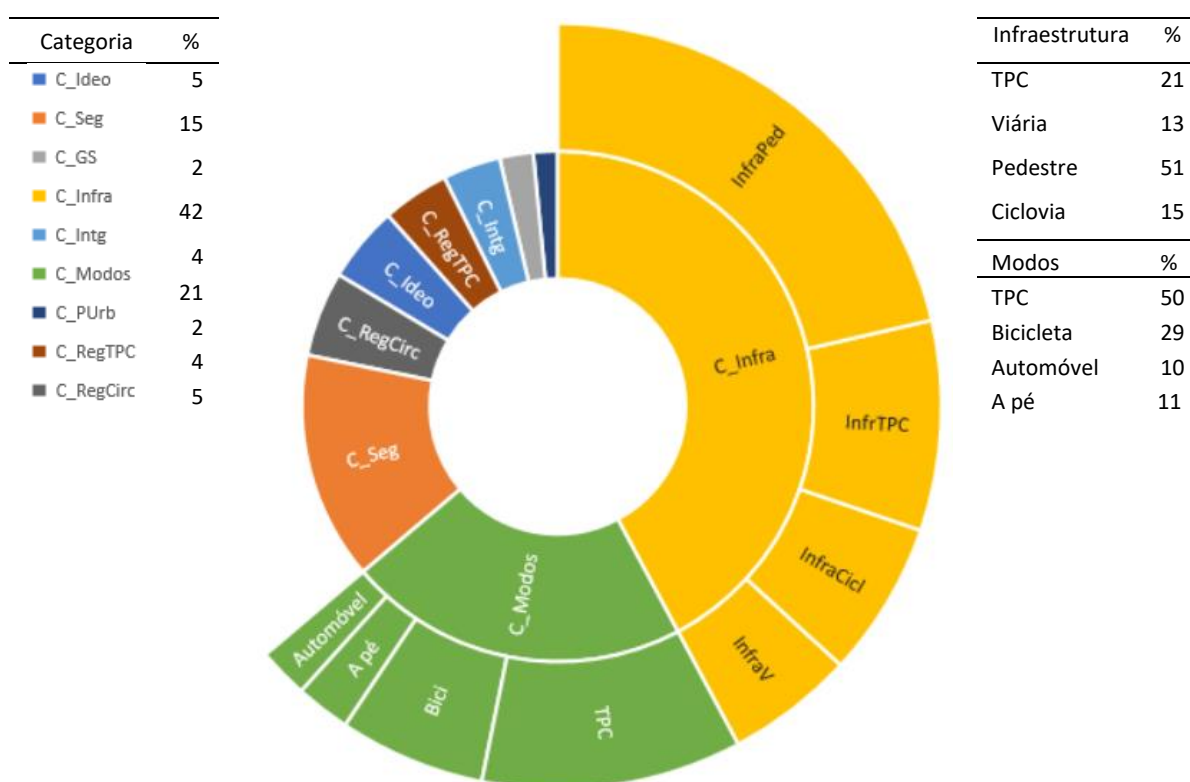


**Fig. 37** Imagem da área urbanizada de Camboriú e área demarcada pelo círculo de  $D=3$  km. Fonte: *Google Earth Pro* (2018) manipulada por Machado (2019)

Em 2010 a população urbana ultrapassou os 62 mil residentes em uma área urbana de aproximadamente 17 km<sup>2</sup>, perfazendo uma densidade demográfica de 3.738 hab/km<sup>2</sup>. Como se observa na Figura 3, a área urbanizada do município ultrapassa a área de abrangência delimitada pelo círculo de 3km de diâmetro, apresentando uma conurbação com o ex-distrito Balneário Camboriú. O PIB não alcançou os 10 mil reais per capita, mas a proporção de domicílios com automóveis era de 55% dos domicílios, sendo que a participação do veículo particular nos deslocamentos cotidianos chegou a 62% (considerando as motocicletas). Apenas 31% dos domicílios localizam-se em vias urbanizadas (UVP), ainda assim, 32% da população se desloca a pé ou em bicicleta. Surpreende o inexpressivo percentual (1,43%), de pessoas que usam transporte coletivo urbano, considerando que 50% da população trabalha em outra cidade, o que leva a pensar que esses deslocamentos são realizados em automóvel. Os dados dos Grupos

Sociais vulneráveis mostram que a população de baixa renda era de 21%, 5,5% apresentavam algum tipo de deficiência e 6,6% a proporção de idosos.

O gráfico da Figura 38 representa a frequência de ocorrências em todas as Categorias e a frequência dos elementos das Subcategorias Infraestrutura e Modos de Transporte em particular. Observa-se que as categorias com maior representatividade (frequência) são Infraestrutura (42%) seguida da Categoria Modos de Transporte (21%). A Categoria Regulamentação do TPC alcançou 4% de ocorrências e a Planejamento Urbano alcançou 2%. Verifica-se, na subcategoria Infraestrutura, a predominância de infraestrutura para os pedestres com 51% das ocorrências e, em segundo lugar, com 21% a Infraestrutura para o TPC. O modo de transporte mais mencionado foi o TPC, com 50% das ocorrências, o que não vai de encontro com a frequência dos elementos citados na subcategoria Infraestrutura.



**Fig. 38** Percentuais de frequência de ocorrência dos elementos em todas as categorias e nas subcategorias Infraestrutura e Modos de Transporte encontrados no PMU de Camboriú.  
Fonte: Elaborado por Machado (2019)

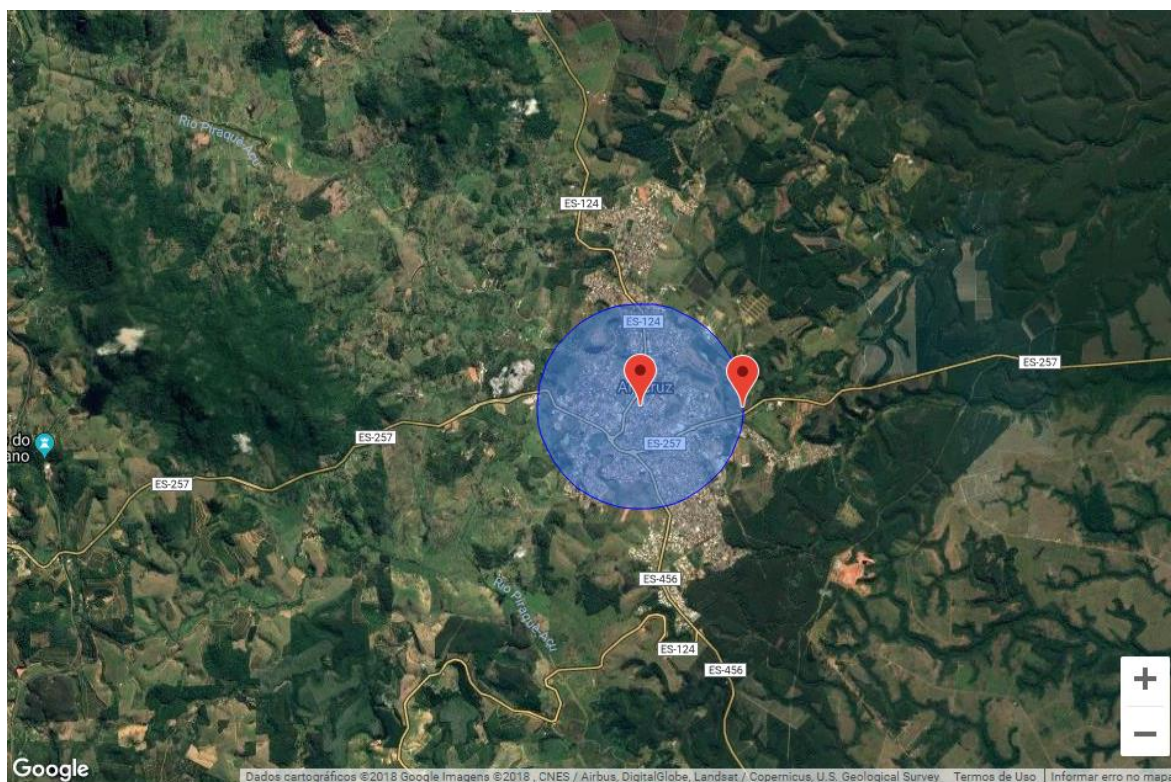
Sendo uma cidade extensa em termos de território, praticamente conurbada com Balneário Camboriú, e que possui um expressivo deslocamento pendular (50%), o PMU deveria focar no TPC de modo a reduzir a participação das viagens em veículos particulares que, como mostra a Tabela 6, ultrapassa os 60%. O foco na infraestrutura de pedestres não parece estar associado



com o atendimento às pessoas com mobilidade reduzida, incluídos na Categoria Grupos Sociais, pois esta apresentou apenas 2% das ocorrências.

### Aracruz (ES)

O município de Aracruz está localizado ao norte do Estado do Espírito Santo, integra a rota turística do Estado no segmento de ecoturismo e praias, recebendo população flutuante na época de veraneio. Apresenta uma área de 1.424km<sup>2</sup> que se divide em quatro distritos, além de Aracruz: Guaraná, Jacupemba, Riacho e Santa Cruz e três Terras Indígenas homologadas. Porém, a mancha urbana do distrito sede compreende 39 km<sup>2</sup>, que concentra 60% do total da população, que, em 2010, era de 81.832 pessoas resultando em uma densidade demográfica de 2.781 hab/km<sup>2</sup>.

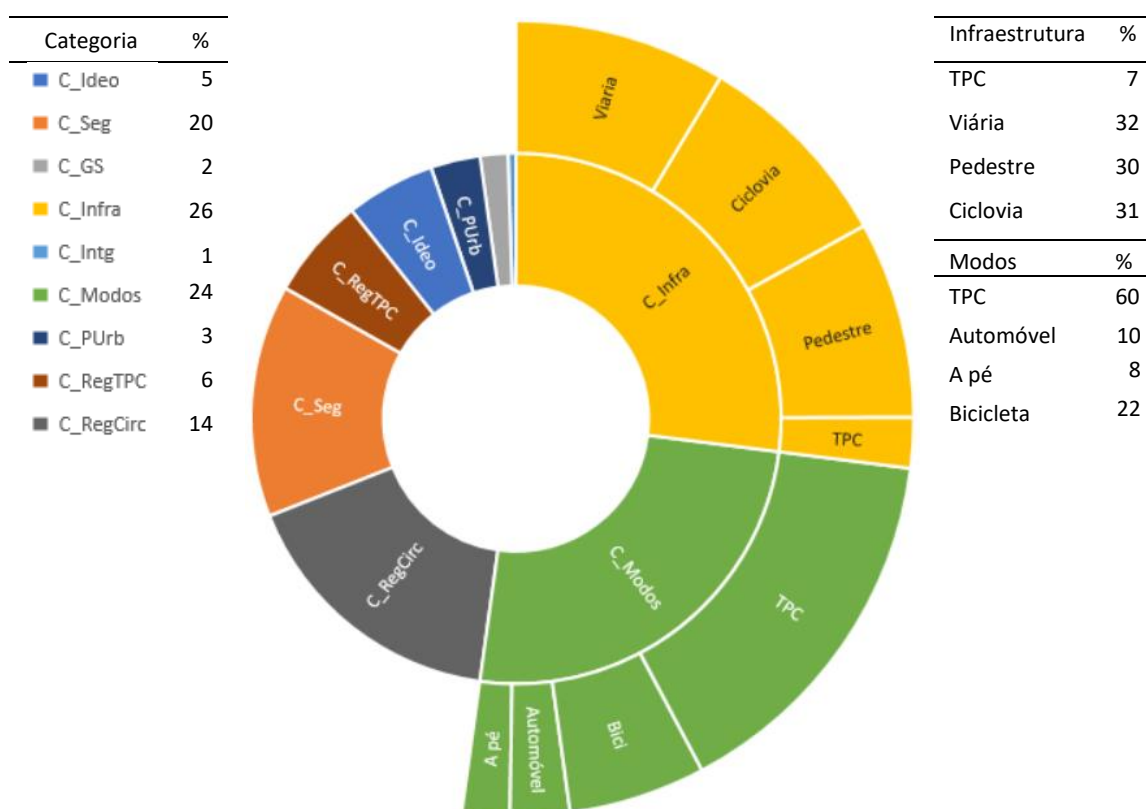


**Fig. 39** Imagem da área urbanizada do município de Aracruz com demarcação do círculo de D= 3 km. Fonte: *Google Earth Pro* (2018) manipulada por Machado (2019)

O município possui um ramal ferroviário ligado a um porto exclusivo para transporte de cargas da indústria de celulose, principal atividade econômica, até 2008, quando foi descoberta a maior concentração de petróleo na camada de pré-sal (Aracruz, 2008). Em 2010 o PIB per capita era de aproximadamente R\$52.000,00 (IBGE Cidades, 2010). Em 2012, Aracruz foi apontada como a melhor cidade do Estado em qualidade de vida pelo Índice de Desenvolvimento

Municipal realizado pela Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN<sup>105</sup>) que avalia quatro indicadores: educação, saúde, abertura de empregos e renda (Aracruz, 2012). O resultado positivo em emprego e renda deve-se ao incentivo fiscal e concessão de áreas para a instalação de plantas industriais e pela qualificação da mão de obra com a instalação do Instituto Federal do Espírito Santo – IFES e do Centro Integrado Sesi/Senai/IEL (Aracruz, 2008; 2012).

O percentual de Vias Públicas Urbanizadas (UVP) é de praticamente 50% (o IBGE considera urbanizada a via que apresenta boca de lobo, pavimentação, meio-fio e calçadas). O serviço de transporte público coletivo é operado por duas empresas através de 22 linhas distribuídas em itinerários urbanos e distritais sem nenhum controle do poder público. Pouco mais de 44% da população vive em domicílios com automóvel, portanto a outra metade da população depende do TPC e da condição do UVP na realização dos seus deslocamentos. Segundo o diagnóstico do PMU, a rede de transporte público cobre 91% da população do distrito sede. A população que faz parte dos grupos sociais vulneráveis está assim distribuída: 37% pessoas em condição de baixa renda, 8,8% possuem algum tipo de deficiência e 8,2% está acima dos 60 anos.



**Fig. 40** Percentuais de frequência de ocorrência dos elementos em todas as categorias e nas subcategorias Infraestrutura e Modos de Transporte encontrados no PMU de Aracruz. Fonte: Elaborado por Machado (2019)

<sup>105</sup> O Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal é um estudo do Sistema FIRJAN que acompanha anualmente o desenvolvimento socioeconômico de todos os mais de 5 mil municípios brasileiros em três áreas de atuação: Emprego e renda, Educação e Saúde. Criado em 2008, ele é feito, exclusivamente, com base em estatísticas públicas oficiais, disponibilizadas pelos ministérios do Trabalho, Educação e Saúde. O IFDM para as demais cidades brasileiras pode ser consultado em: <https://www.firjan.com.br/ifdm/> (FIRJAN, 2008).





O Município de Corumbá localiza-se no oeste do Mato Grosso do Sul em um ponto estratégico de fronteira com a Bolívia e o Paraguai. Com uma área de 63.721 km<sup>2</sup>, o 11º município em extensão territorial do país, divide-se em sete distritos. Os 33 km<sup>2</sup> de área urbanizada da cidade extrapolam a área delimitada pelo círculo de 3 km de diâmetro, como mostra a Figura 41, da qual denotamos uma ocupação bastante rarefeita e espriada ao longo da orla do Rio Paraguai e dos eixos viários de acesso à cidade. A população, em 2010, era de 103.703 habitantes do total da população, destes 10% espalha-se pela área rural e 90% concentra-se em aproximadamente 33 km<sup>2</sup>, configurando uma densidade demográfica de 3.187 hab/km<sup>2</sup>. A cidade está praticamente conurbada com o município de Ladário, cidade à direita no mapa<sup>106</sup> da Figura 41. Ao mesmo tempo, conforme o diagnóstico apresentado no PMU, a implantação dos novos conjuntos habitacionais (legais) não obedeceu às normas estabelecidas no Plano Diretor e invadiu áreas de interesse ambiental (CORUMBÁ, 2016).



**Fig. 42** Percentuais de frequência de ocorrência dos elementos em todas as Categorias e nas Subcategorias Infraestrutura e Modos de Transporte encontrados no PMU de Corumbá.

Fonte: Elaborado por Machado (2019)

A principal atividade econômica da cidade é a extração mineral (ferro, manganês e calcário) que ajudou a compor um PIB per capita de aproximadamente 18 mil reais mensais e o percentual de população de baixa renda era bastante significativo representando, aproximadamente, 46% da população. O percentual de população que reside em domicílios com automóveis alcançou 32%, o que remete a que 68% da população seja dependente do TPC e dos modos não motorizados para se locomover na cidade onde apenas 33,4% das vias públicas estavam urbanizadas. Ainda assim, 36% da população deslocava-se a pé ou por bicicleta (28%

<sup>106</sup>A mancha urbana que aparece à esquerda na figura 41 refere-se à cidade boliviana de Puerto Quijarro.

a pé) e 20% da população usavam o TPC. O serviço de transporte público coletivo é realizado por uma empresa de ônibus que cobre a área urbana com 9 linhas, um serviço com baixa frequência, ônibus lotados e tarifas consideradas caras pela população. Em 2010, 13 pessoas faleceram em decorrência de acidentes de trânsito, 7,2% das pessoas possuíam algum tipo de deficiência e 9,3% estavam acima dos 60 anos.

O gráfico da Figura 42 representa a frequência de ocorrências dos elementos em todas as Categorias e a frequência dos elementos das Categorias Infraestrutura e Modos de Transporte. Observa-se que a categoria com maior representatividade é Modos de Transporte (34%). A Categoria Regulamentação do TPC apresentou 6% das ocorrências e a Categoria Planejamento Urbano alcançou 10%. Duas categorias tiveram menor representação no PMU: Integração (modal, tarifária e institucional) e Grupos Sociais (idosos, pessoas com deficiência e com baixa renda). Observamos, ainda, uma paridade entre as ocorrências das subcategorias Infraestrutura de Pedestres (36%) e Infraestrutura Viária (39%). As Infraestruturas para o TPC (pontos de paradas e terminais) representaram apenas 12% das ocorrências. O modo de transporte mais citado foi o TPC, com 52% das ocorrências.

A conurbação entre Corumbá e Ladário revela a necessidade do PMU considerar os fluxos intermunicipais, o que não foi realizado. A ocupação de áreas de preservação natural e o espraiamento da mancha urbana denotam a necessidade de maior fiscalização do cumprimento do que dispõe o Plano Diretor assim como a fiscalização e o controle da operação do serviço de TPC, considerado insuficiente e caro pela população, o que reflete no baixo percentual de uso do TPC (20%). No entanto, esses elementos foram pouco mencionados no PMU como mostra a análise de frequência das categorias Planejamento Urbano, Regulamentação do TPC e da subcategoria Infraestrutura de TPC. As infraestruturas mais contempladas foram a viária e a de pedestres, porém como podemos inferir da análise de conteúdo, as Categorias Regulamentação da Circulação e Segurança não acompanharam essa estratégia.

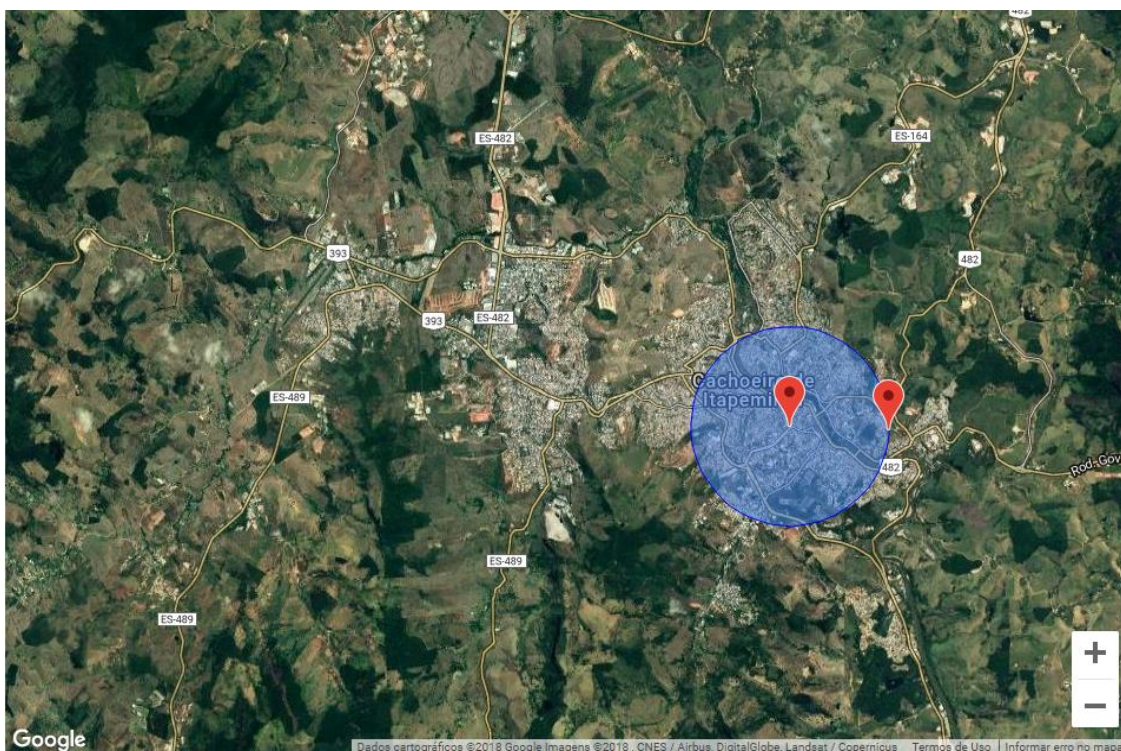
### **Cachoeiro de Itapemirim (ES)**

A cidade se desenvolveu as margens do Rio Itapemirim a partir do núcleo formado às margens da ferrovia e se espalha ao longo da BR 393, ultrapassando a área delimitada pelo círculo de 3 km de diâmetro como se observa na Figura 43. Cachoeiro possui uma das maiores jazidas de mármore do país e sedia a segunda maior produtora de cimento do Brasil, bases da economia que se assenta no extrativismo e beneficiamento mineral (mármore, granitos e moagem de calcário). Em 2010, o PIB per capita era de R\$16.847,15.

Em 2010, apenas 32% das ruas estavam urbanizadas (com boca de lobo, pavimentação, meio-fio e calçadas) e a proporção de domicílios com automóveis era de 40%. Teoricamente, a população que reside nos demais 60% dos domicílios depende do transporte público coletivo para realizar os deslocamentos diários, serviço que é realizado pela empresa Flecha Branco



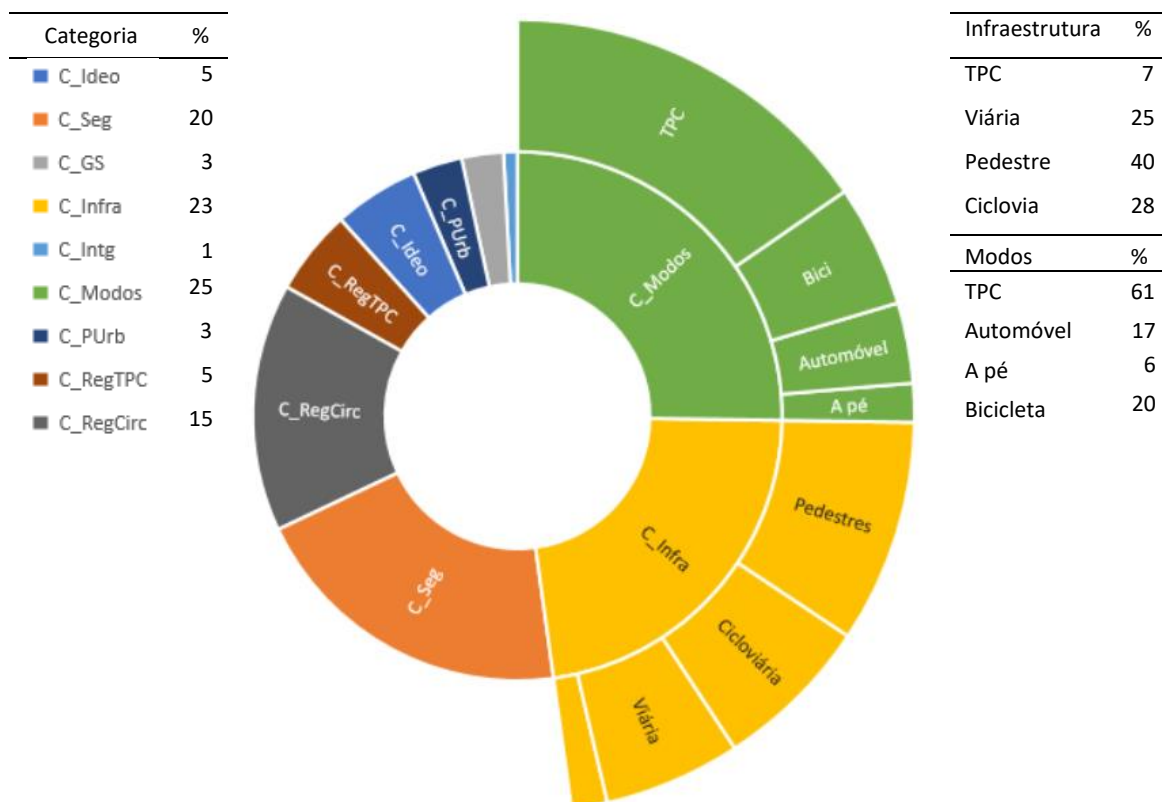
através de 54 linhas que cobrem quase 70% da população (Logit, 2014b). O percentual da população que recebia até 1 SM era de 39%, 8,6 % possuíam algum tipo de deficiência e a população de idosos correspondia a 11% do total. O PMU não apresentou a distribuição modal das viagens (CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM, 2014).



**Fig. 43** Imagem da área urbanizada do município de Cachoeiro de Itapemirim com área demarcada de D=3 km. Fonte: *Google Earth Pro* (2018) manipulada por Machado (2019)

O município de Cachoeiro de Itapemirim, localizado a cerca de 135 km da capital do Estado do Espírito Santo, subdivide-se em 10 distritos nos 865 km<sup>2</sup> de território. É polo econômico e político de um conjunto de 20 municípios da Microrregião de Planejamento Central Sul. Na área urbanizada do território, 56 km<sup>2</sup>, residiam em 2010, uma população de, aproximadamente, 190 mil habitantes, levando a uma densidade demográfica de 3.372 hab/km<sup>2</sup>.

No gráfico da Figura 44 observa-se a frequência dos elementos em todas as Categorias e dos elementos nas Subcategorias Infraestrutura e Modos de Transporte em particular. Nele, as categorias com maior representatividade são Modos de Transporte (25%) seguido de Infraestrutura (23%) e Segurança com 20% das ocorrências. A Categoria Regulamentação do TPC apresentou 5% de ocorrências e a Categoria Planejamento Urbano alcançou 3%. A categoria com menor representação no PMU é a Integração (modal, tarifária e institucional). Entre os elementos que formam a categoria Infraestrutura, destacamos a maior ocorrência para Pedestres com 40%, e para o TPC, com o menor percentual (7%). Entre os elementos da subcategoria Modos de Transporte destaca-se o TPC, com 61% das ocorrências.



**Fig. 44** Percentuais de frequência de ocorrência dos elementos em todas as Categorias e nas Subcategorias Infraestrutura e Modos de Transporte encontrados no PMU de Cachoeiro de Itapemirim. Fonte: Elaborado por Machado (2019)

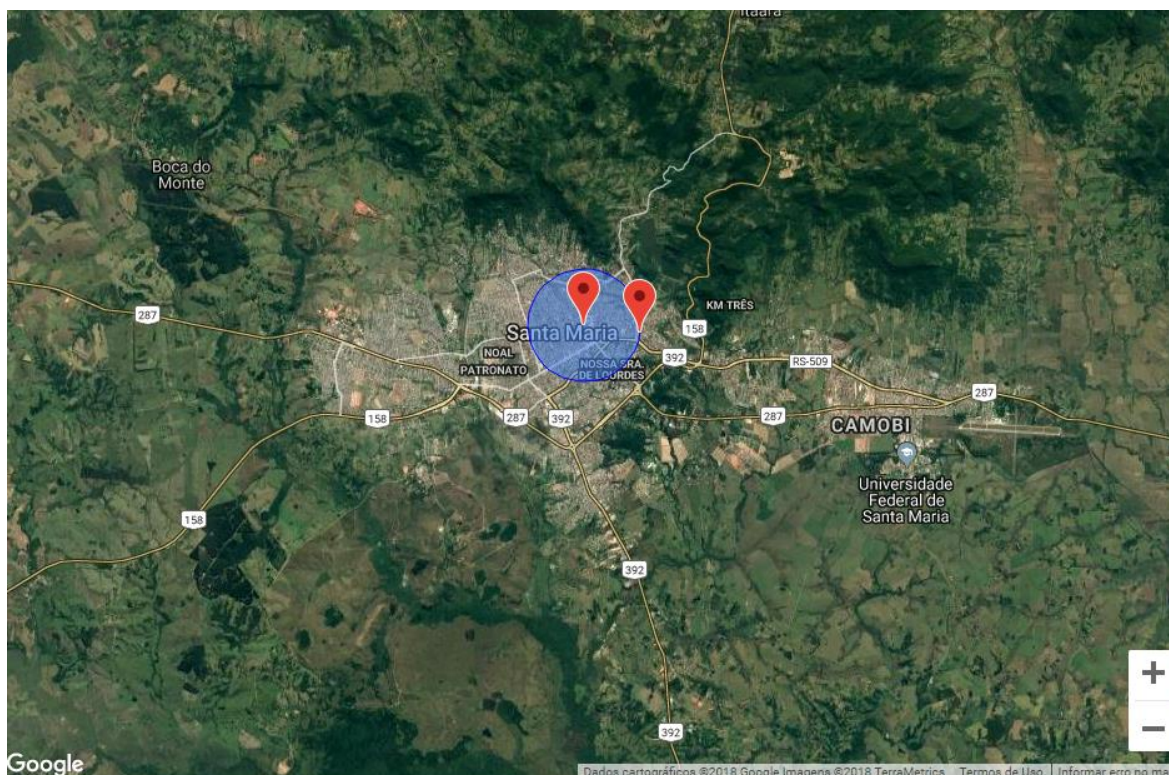
Cachoeiro apresenta uma mancha urbana espalhada ao longo dos principais eixos, a BR 393 e a margem do Rio Itapemirim, ultrapassando a área delimitada pelo círculo de 3 km de diâmetro indicando a necessidade dos modos motorizados para os deslocamentos. O serviço de TPC é ofertado por 54 linhas e cobre 70% da população, revelando a necessidade do planejamento do TPC, porém no PMU a frequência dos elementos das categorias Infraestrutura e Regulamentação do TPC não foram relevantes. O protagonismo visto na Infraestrutura de Pedestre, não foi acompanhado das Categorias Grupos Sociais (idosos, baixa renda e deficientes) e Planejamento Urbano, mas apresenta uma boa relação com a Categoria Segurança (sinalização, velocidade) o que revela uma preocupação em reduzir as altas taxas de mortalidade por acidente de trânsito na cidade.

### Santa Maria (RS)

O município de Santa Maria, localizado na região central do Estado do Rio Grande do Sul, está subdividido em 10 distritos e é considerada uma cidade universitária devido à presença da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Aproximadamente, 10% dos 261 mil habitantes são estudantes universitários. Embora a área total do município seja de 1.782km<sup>2</sup>, a área urbanizada é de 100 km<sup>2</sup> o que produz uma densidade demográfica resultante de 2.609 hab/km<sup>2</sup>,



menor que as densidades dos pequenos municípios vistos até aqui (à exceção de Armação dos Búzios). Observamos, na Figura 45, como a mancha urbana, que acompanha a rodovia BR 287, extrapola a área do círculo de 3 km de diâmetro. A cidade apresenta dois núcleos bem definidos divididos pela BR 392, como se observa na Figura 44, o primeiro corresponde à área central e se espalha a Oeste, e o segundo ao Leste onde se localiza a UFSM. O município conta com o Instituto de Planejamento (IPLAN), criado em 2013, que foi um dos responsáveis pela elaboração do Plano de Mobilidade Urbana.

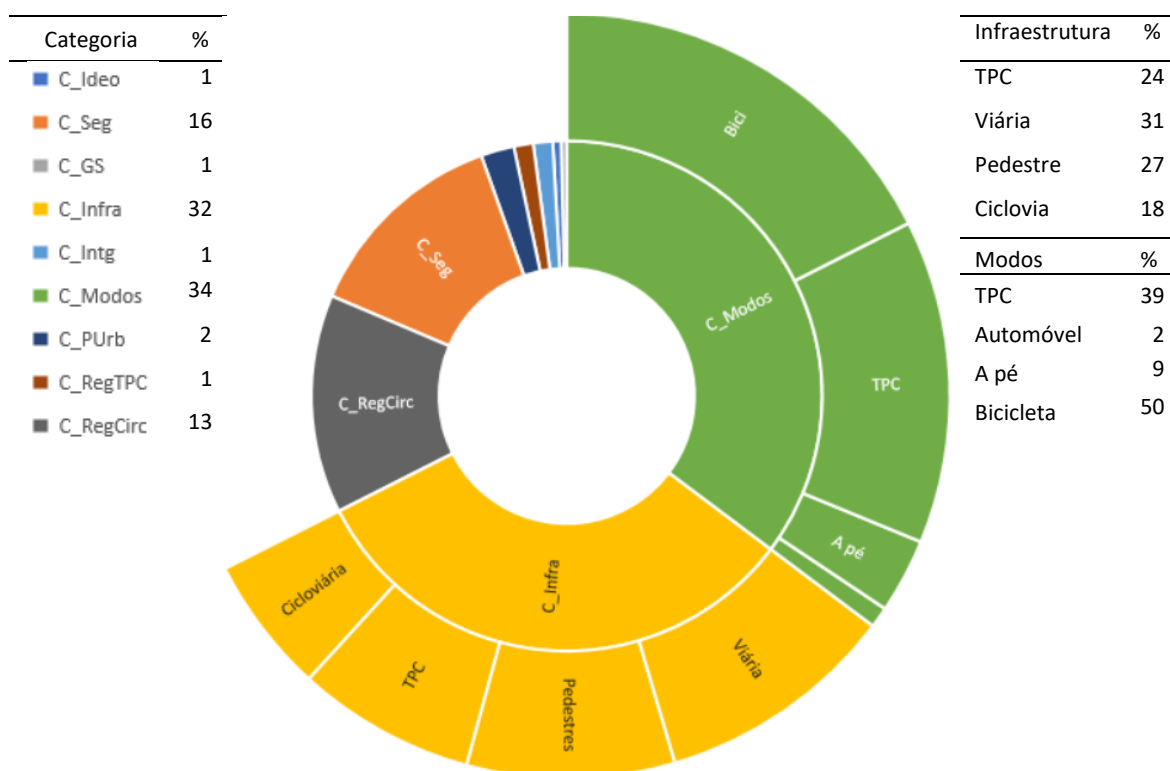


**Fig. 45** Imagem da área urbanizada de Santa Maria e demarcação do círculo de  $D=3$  km.  
Fonte: *Google Earth Pro* (2018) manipulada por Machado (2019)

A economia da cidade está baseada no setor de serviços e o PIB per capita, em 2010, atingiu pouco mais de 15 mil reais, metade do PIB da capital do Estado, Porto Alegre. O percentual da população economicamente ativa assalariada é de 25,5%, dos quais 30% recebem até 1 SM. Praticamente metade das vias da cidade é urbanizada (48,5%) e 28% das pessoas deslocam-se a pé ou de bicicleta e 25% por TPC, modo mais utilizado pelas pessoas de baixa renda. O percentual de domicílios com automóvel é de 52% e, 47% das pessoas usam o automóvel em seus deslocamentos diários. O serviço de transporte público coletivo é realizado por ônibus e vans através de 70 linhas urbanas. (SANTA MARIA, 2013). Segundo o IBGE, em 2010, 8,2% da população apresentava algum tipo de deficiência e aproximadamente 14% da população pertencia à faixa etária maior de 60 anos.

O gráfico da Figura 46 representa a frequência de ocorrências dos elementos em todas as Categorias e dos elementos das Subcategorias Infraestrutura e Modos de Transporte. Nele

podemos distinguir quatro categorias com maior representatividade Modos de Transporte (34%), Infraestrutura (32%), Segurança (16%) e Regulamentação da Circulação com 13% das ocorrências. As demais categorias relacionadas à Regulamentação do TPC, Planejamento Urbano, Integração e Grupos Sociais não apresentaram um número de ocorrências relevante na análise de conteúdo do PMU (em torno de 1 e 2%). Observamos uma distribuição equivalente entre as quatro subcategorias de Infraestrutura, com destaque para o Sistema Viário com 31% das ocorrências. A categoria que apresentou menor número de ocorrências foi a Infraestrutura de Ciclistas com 18%. Os modos de transporte mais mencionados foram a Bicicleta com 50% seguido do TPC com 39%.



**Fig. 46** Percentuais de frequência de ocorrência dos elementos em todas as Categorias e nas Subcategorias Infraestrutura e Modos de Transporte encontrados no PMU de Santa Maria. Fonte: Elaborado por Machado (2019)

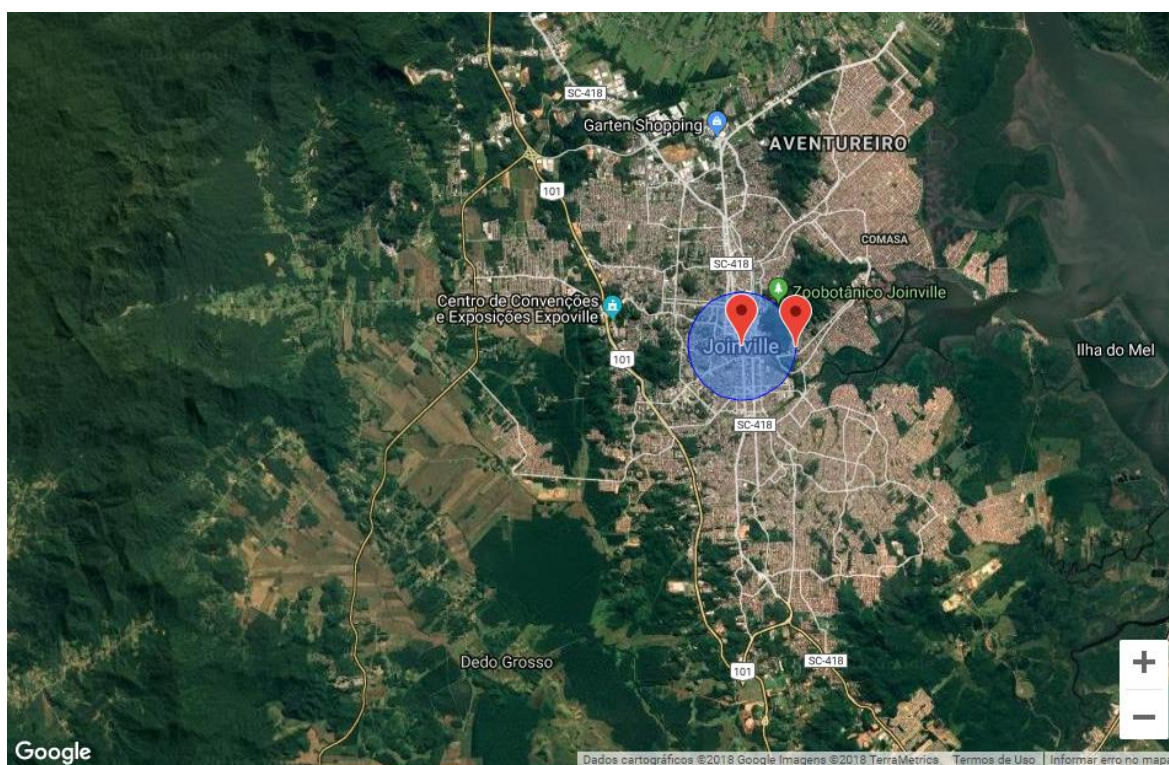
Considerando a mancha urbana de Santa Maria, os modos motorizados são necessários para os deslocamentos diários. Desta consideração, somada aos percentuais de população que está na condição de baixa renda (30%) inferimos a importância do TPC para as pessoas, no entanto, este modo apresentou um reduzido percentual de uso nos deslocamentos diários (25%). Ainda assim, o PMU apresentou poucos elementos referentes à regulamentação do TPC e deu ênfase à infraestrutura viária, considerando os 52% dos domicílios com automóveis e os 47% das pessoas que usam o carro nos deslocamentos diários. Percebemos, dessa análise, que o PMU,



não apresenta elementos suficientes para mudar o quadro atual, pois reforça a infraestrutura para veículos em detrimento do TPC.

### Joinville (SC)

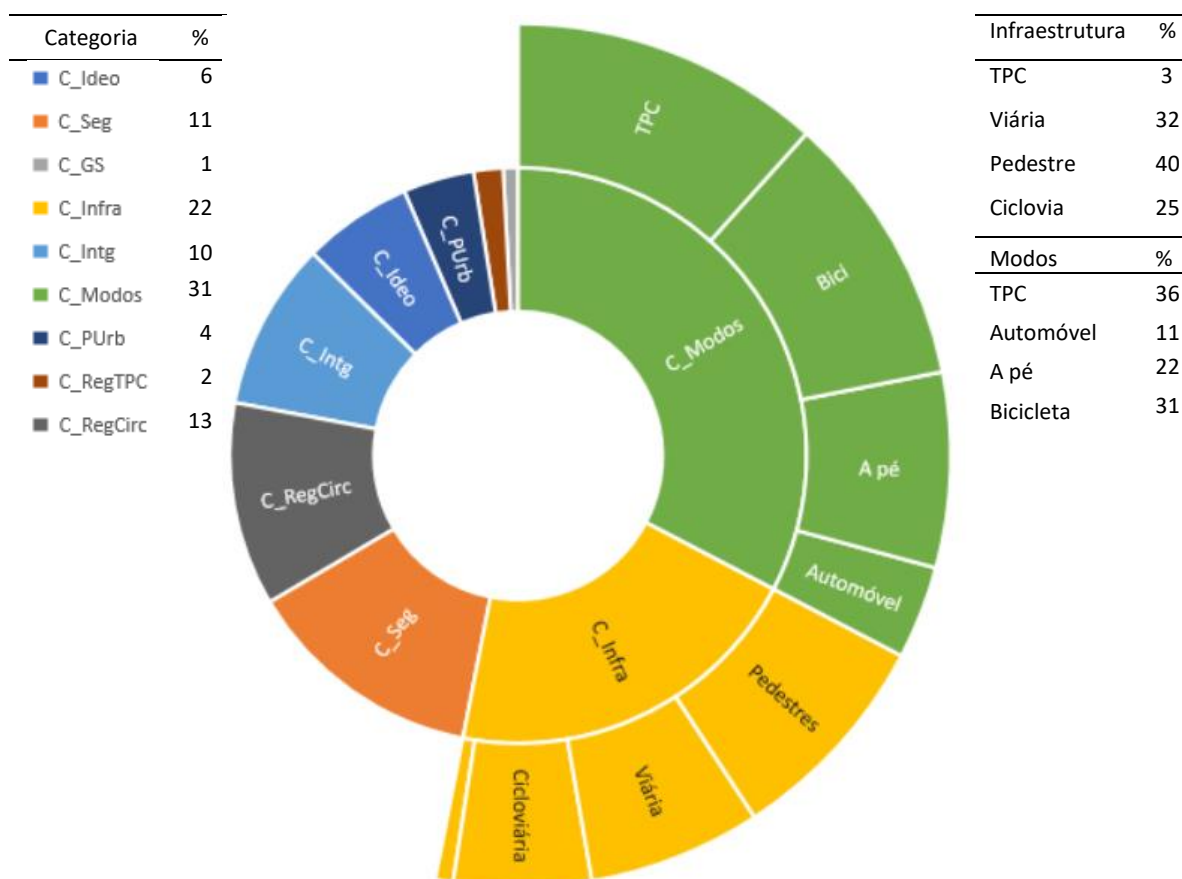
Joinville é polo da Região Metropolitana do Norte e Nordeste Catarinense e está situada a 180 km da capital Florianópolis. Localizada no sistema hídrico formado pelo Rio Cachoeira, Lagoa de Saguau e a Baía da Babitonga, um ponto estratégico para escoamento da produção, sendo que já foi considerada a melhor cidade de porte médio em estratégias para atração de investimentos estrangeiros da América do Sul (JOINVILLE, 2014). Apresenta uma população de 512.288 espalhados em uma área urbana de 177 km<sup>2</sup>, perfazendo uma densidade demográfica de 2.898 hab/km<sup>2</sup> (EMBRAPA, 2018). Na Figura 47 observa-se que a área urbanizada extrapola a área do círculo de 1,5 km de raio, o que revela a importância dos modos motorizados nos deslocamentos da população. O PIB da cidade superou os 35 mil reais per capita, 48% das ruas estavam urbanizadas e 67% dos domicílios contavam com automóvel. O sistema de TPC está organizado por uma rede com 10 estações de integração, onde operam 226 linhas regulares, algumas se deslocando em faixas exclusivas.



**Fig. 47** Imagem da área urbanizada de Joinville e área demarcada pelo círculo de  $D=3\text{km}$ .  
Fonte: *Google Earth Pro* (2018) manipulada por Machado (2019)

Na divisão modal, o TPC é responsável por 22% dos deslocamentos e as viagens por modos não motorizados chegam a 34%, 11% dos quais são realizados em bicicleta. Um percentual alto em relação às demais cidades, mas baixo para Joinville que já foi considerada “a cidade das

bicicletas” nas décadas de 1960-70 quando a proporção chegou a uma bicicleta para cada dois habitantes. A cidade também contava com o importante Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Joinville (IPPUJ) responsável pelo planejamento da cidade e que foi extinto em 2017. Quanto aos grupos sociais vulneráveis, a proporção de população de baixa renda é de aproximadamente 28%, a de pessoas que apresentam algum tipo de deficiência de 6% e os idosos, representam 9% da população (JOINVILLE, 2014).



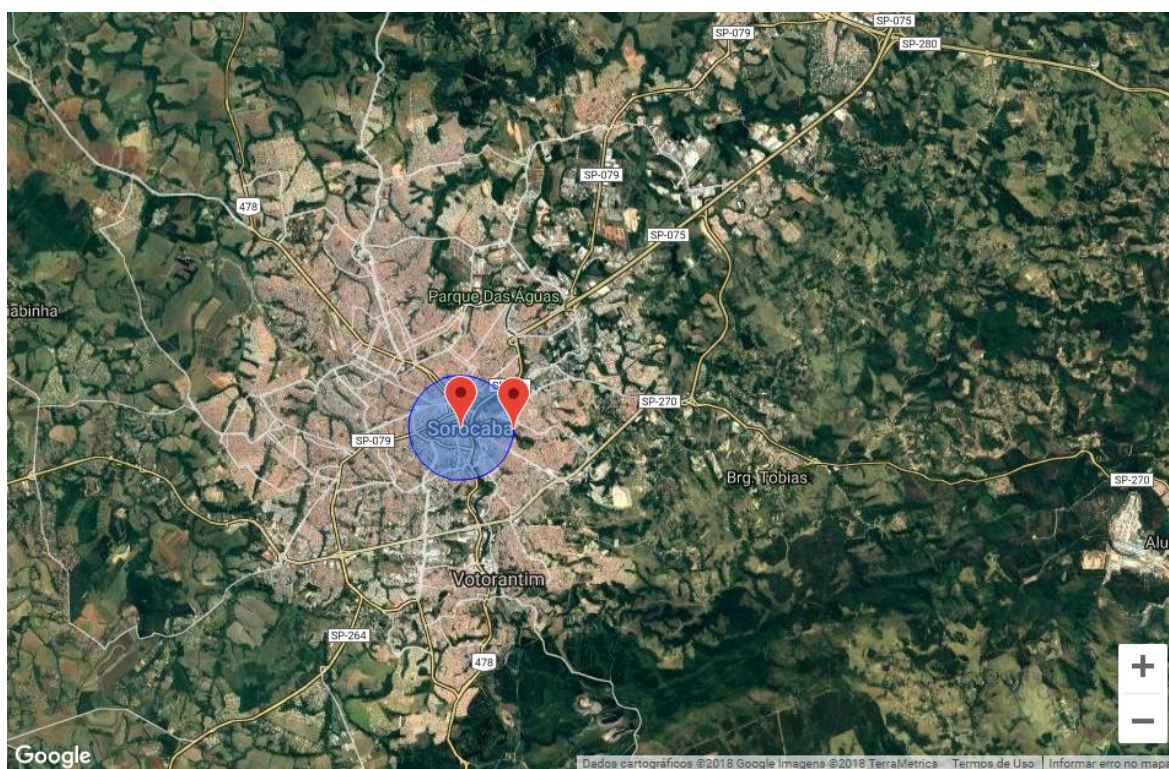
**Fig. 48** Percentuais de frequência de ocorrência dos elementos em todas as Categorias e nas Subcategorias Infraestrutura e Modos de Transporte encontrados no PMU de Joinville. Fonte: Elaborado por Machado (2019)

O gráfico da Figura 48 representa a frequência de ocorrências dos elementos em todas as Categorias e a frequência dos elementos das Subcategorias Infraestrutura e Modos de Transporte. Nele observa-se o predomínio da categoria Modos de Transporte (31%) seguido da categoria Infraestrutura com 22%. Os elementos referentes às categorias Regulamentação da Circulação (13%), Segurança (11%) e Integração (10%) apresentam certa equivalência no conteúdo do PMU. Já as categorias Regulamentação do TPC e Grupos Sociais são as categorias que apresentam menor ocorrência. Além disso, percebe-se claramente a pouca importância delegada às infraestruturas de TPC (3%) e a predominância aos elementos da Categoria Infraestruturas para Pedestres (40%). Os modos de transporte mais citados são o TPC e a Bicicleta, com 36% e 31%, respectivamente.



Com mais de 500 mil habitantes, Joinville já se encaixava no critério definido pelo Estatuto da Cidade de elaborar o Plano de Transportes. Apesar do município ofertar preferência ao serviço de TPC, dedicando corredores exclusivos e oferecendo integração, observamos a baixa participação do TPC no reparto modal (22%), combinada com a baixa ocorrência da Categoria *Regulamentação do TPC* (2%) e alto percentual dos modos suaves (34%). Do que podemos inferir que o PMU não respondeu adequadamente ao enfrentamento necessário para aumentar a participação nos deslocamentos nos modos coletivos. No PMU percebe-se uma preferência do modo a pé, porém, essa escolha não é acompanhada dos elementos que fazem parte da categoria Planejamento Urbano (acessibilidade, proximidade, uso do solo e densidades), o que permitiria um maior incentivo a este modo (JOINVILLE, 2015).

### Sorocaba (SP)

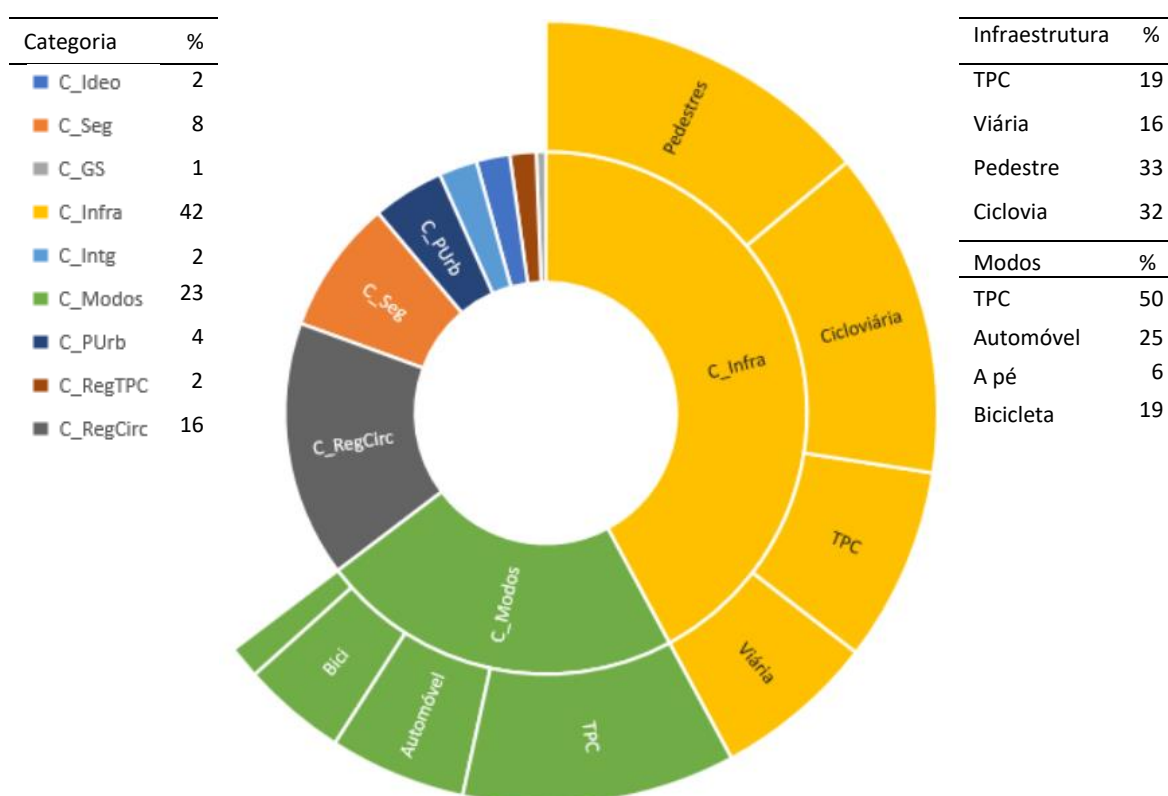


**Fig. 49** Imagem da área urbanizada de Sorocaba e círculo de D=3km. Fonte: *Google Earth Pro* (2018) manipulada por Machado (2019)

A Figura 49 apresenta a mancha urbana de Sorocaba, a quarta cidade mais populosa do Estado de São Paulo. Polo da Região Metropolitana de Sorocaba, com 586.625 habitantes e uma área urbana de 206 km<sup>2</sup>, o que resulta em uma densidade demográfica da ordem de 2.853 hab/km<sup>2</sup>. Com um PIB per capita de R\$33.636,48, a cidade se destaca por ser um importante polo industrial do estado, sendo considerada, em 2015, a 12ª melhor cidade do país para se investir e, em 2017, a décima melhor cidade para se viver.

O percentual de pessoas ocupadas assalariadas é de 34% e, o percentual de população na condição de baixa renda é de, aproximadamente 21%. Sorocaba apresenta cerca de 50% de vias urbanizadas e uma rede cicloviária de 115 km implantadas nas principais vias da cidade. Essa infraestrutura nos deslocamentos a pé ou de bicicleta por 32% das pessoas. Os automóveis estão presentes em 64,7% dos domicílios e são responsáveis por 42% dos deslocamentos diários. Em 2010, houve 199 mortes em decorrência de acidentes de trânsito, 8% das pessoas possuem algum tipo de deficiência e 11% são idosos. A participação do transporte público nas viagens é de 26% e o serviço é atendido por ônibus através de 261 linhas com uma frequência média de 24 minutos na hora pico, desestimulando seu uso (SOROCABA, 2013).

O gráfico da Figura 50 mostra a frequência de ocorrências dos elementos em todas as Categorias, bem como dos elementos das Subcategorias Infraestrutura e Modos de Transporte encontradas na análise de conteúdo do PMU.



**Fig. 50** Percentuais de frequência de ocorrência dos elementos em todas as Categorias e nas Subcategorias Infraestrutura e Modos de Transporte encontrados no PMU de Sorocaba.  
Fonte: Elaborado por Machado (2019)

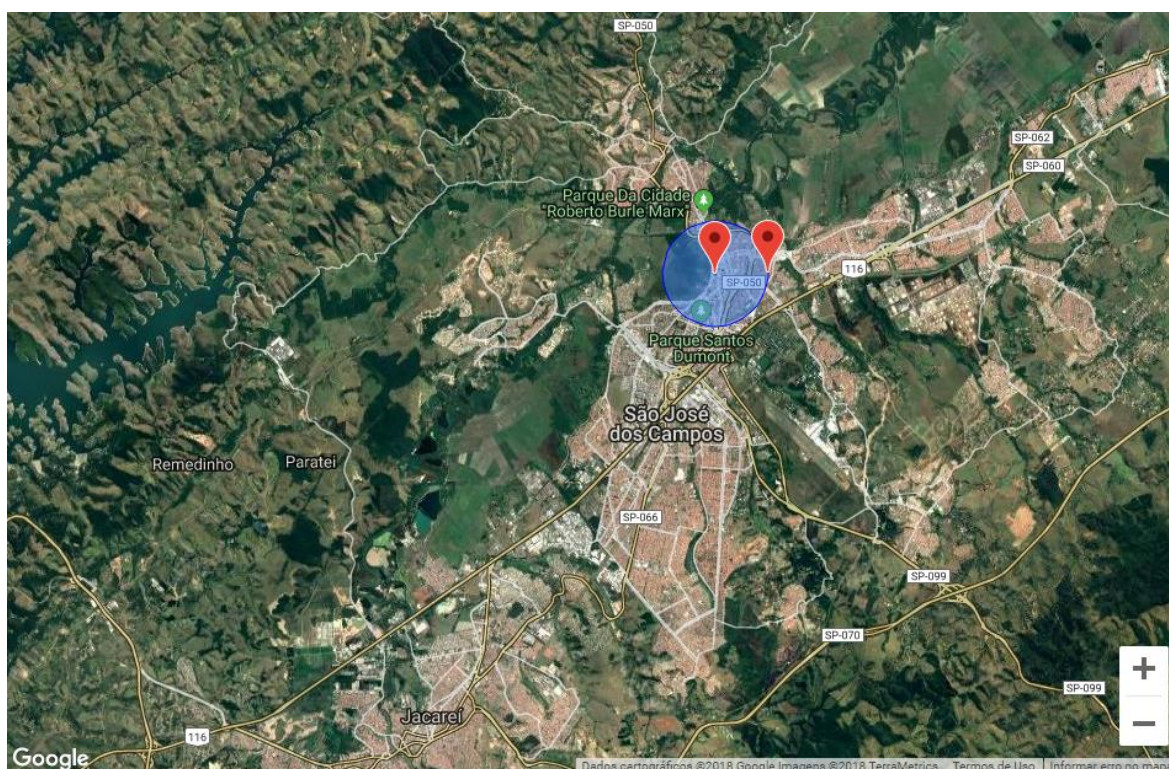
Ao observar o gráfico da Figura 50 percebemos o predomínio significativo da categoria Infraestrutura (42%) e, em segundo lugar a Categoria Modos de Transporte com 23%. Os elementos referentes às categorias Regulamentação do TPC, Grupos Sociais, Planejamento Urbano e Integração praticamente não são mencionados no PMU. Observa-se, ainda, um predomínio dos elementos que se referem às subcategorias dos modos suaves: Infraestrutura



para Ciclistas e para Pedestres que juntas somam 65% das ocorrências. A Infraestrutura para o TPC aparece em terceiro lugar com 19% das menções. O modo mais citado é p TPC com 50% das ocorrências e o menos citado é o modo a pé e bicicleta com 9% e 16%, ou seja, o oposto do que encontramos na Categoria Infraestrutura.

Sorocaba apresentava, em 2010, mais de 500 mil habitantes, portanto, já condizia com o critério do Estatuto da Cidade de elaborar um Plano de Transportes. O TPC é indispensável para os deslocamentos de longas distâncias, mas apenas 26% da população o utiliza nos deslocamentos diários, a baixa frequência do serviço pode ser um dos motivos, como apontado no PMU (SOROCABA, 2013). Mesmo assim, as categorias Regulamentação do TPC e Integração, essenciais para a melhoria do serviço, foram as que apresentaram menor número de ocorrências. O PMU dá ênfase à infraestrutura para pedestres e bicicletas, mas, ao mesmo tempo, traz poucos elementos nas Categorias Segurança e Planejamento Urbano que poderiam contribuir positivamente para o incentivo destes modais.

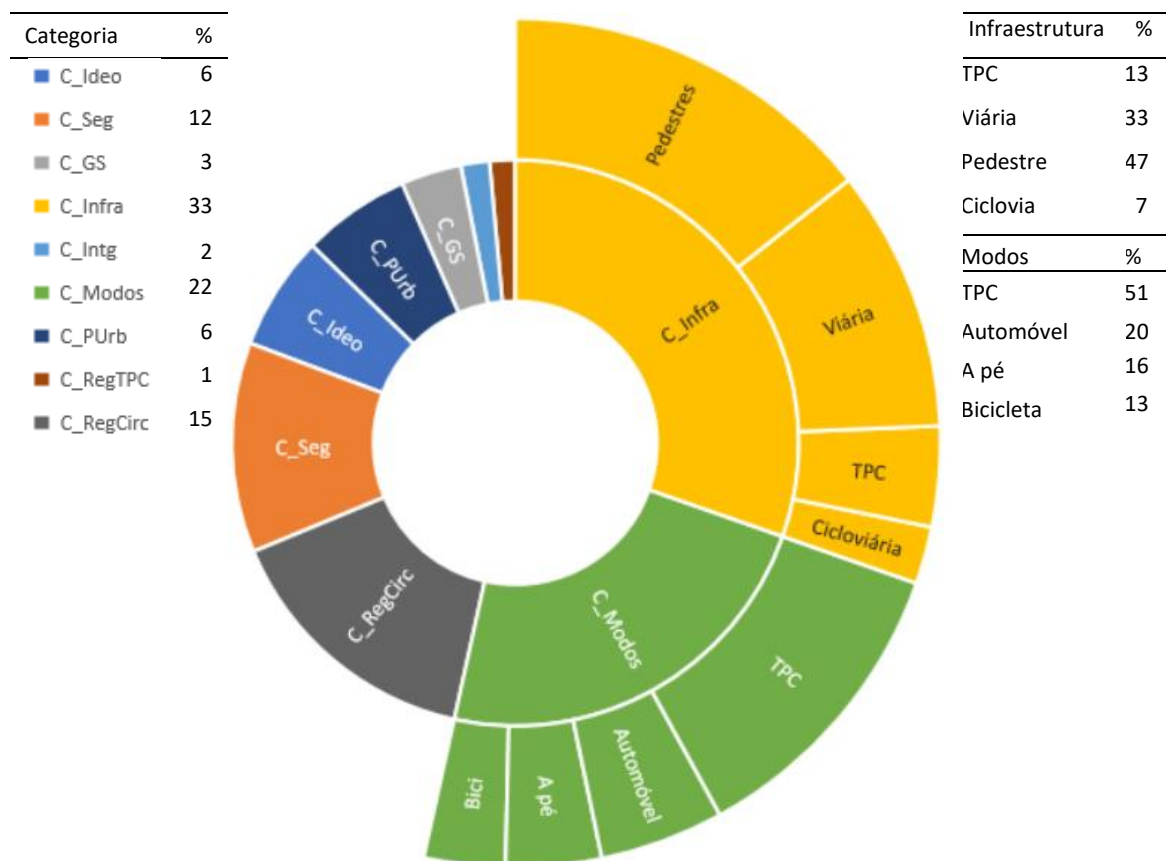
### São José dos Campos (SP)



**Fig. 51** Imagem da área urbanizada de São José dos Campos com demarcação do círculo de D=3Km. Fonte: *Google Earth Pro* (2018) manipulada por Machado (2019)

Localizado na região sudeste do Estado de São Paulo, a cerca de 100 km da capital, o município de São José dos Campos é sede da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e do Litoral Norte e um dos principais polos de desenvolvimento do Estado. Com 629.921 habitantes distribuídos em 259 km<sup>2</sup> de área urbana (EMBRAPA, 2018), perfaz 2.439 hab/km<sup>2</sup> de densidade

demográfica. A mancha urbana e, portanto, a distribuição populacional encontra-se espalhada ao longo da BR 116 (o círculo de raio 1,5km oferece uma ideia da escala da cidade), formando núcleos descontínuos de ocupação como se percebe na Figura 51.



**Fig. 52** Percentuais de frequência de ocorrência dos elementos em todas as Categorias e nas Subcategorias Infraestrutura e Modos de Transporte encontrados no PMU de São José dos Campos. Fonte: Elaborado por Machado (2019)

A cidade é um importante polo industrial e tecnológico e também referência na área científica, com importantes instituições de ensino superior e pesquisa. O deslocamento pendular por motivo de trabalho, em 2010, era de aproximadamente 63 mil pessoas, aproximadamente 10% da população ocupada. O PIB de R\$41.189,35 per capita é o maior da região. Das 37,2% pessoas economicamente ativas assalariadas, 22% recebiam até um salário mínimo.

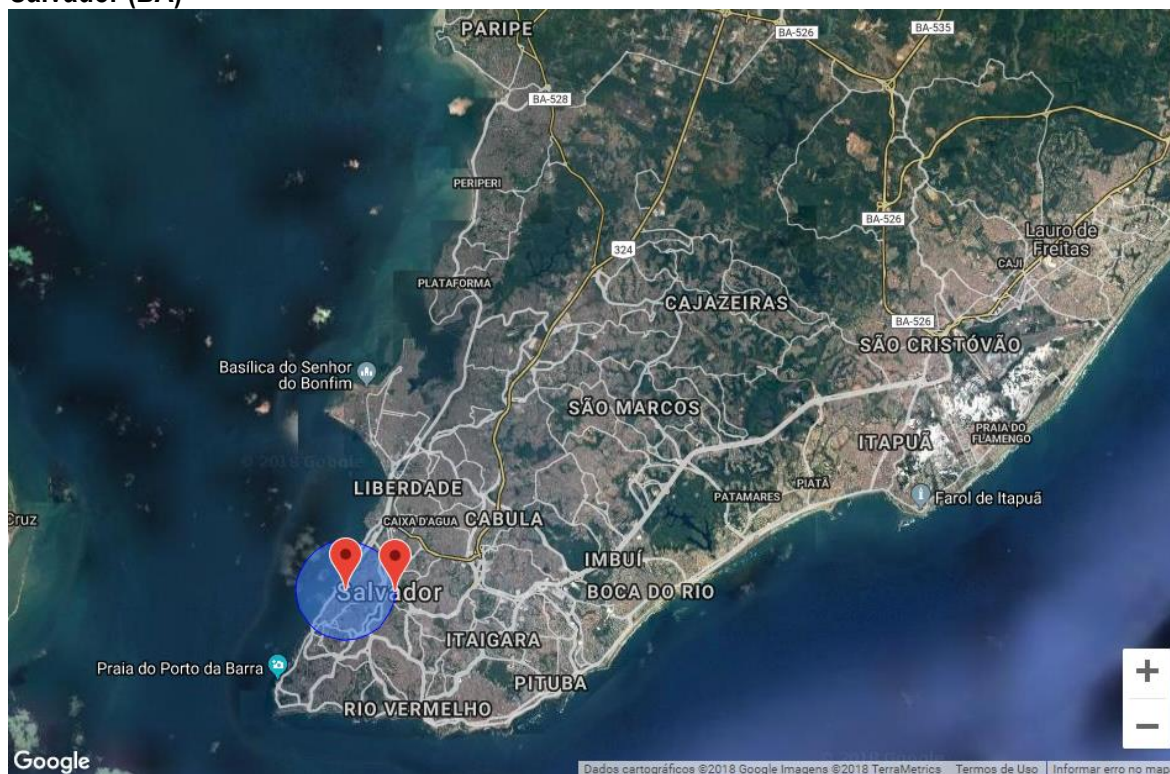
O serviço de transporte coletivo é atendido por 102 linhas de ônibus e 16 linhas de vans não integradas. A rede cicloviária possui 64,7 km divididos entre ciclovias, ciclofaixas, vias e calçadas compartilhada com as bicicletas (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 2015a). O percentual de vias urbanizadas de 66,4% equipara-se ao percentual de domicílios com automóvel (65,4%). Nesse conjunto, 47% das viagens são realizadas por automóvel, 27% em transporte coletivo e 25% por modos não motorizados. A proporção de pessoas com deficiência não chega a 7% e da população idosa a 10%.



O gráfico da Figura 52 representa as frequências das ocorrências dos elementos em todas as Categorias e a frequência dos elementos das Subcategorias Infraestrutura e Modos de Transporte, encontradas na análise de conteúdo. Nele verificamos o predomínio da categoria Infraestrutura (33%) seguido da Categoria Modos de Transporte com 22% das ocorrências. Os elementos referentes às categorias Regulamentação do TPC, Integração e Grupos Sociais são pouco mencionados no PMU, 1%, 2% e 3%, respectivamente. Podemos ler que há uma predominância dos elementos da subcategoria Infraestrutura de Pedestres com 47% seguido da infraestrutura viária com 33% das ocorrências.

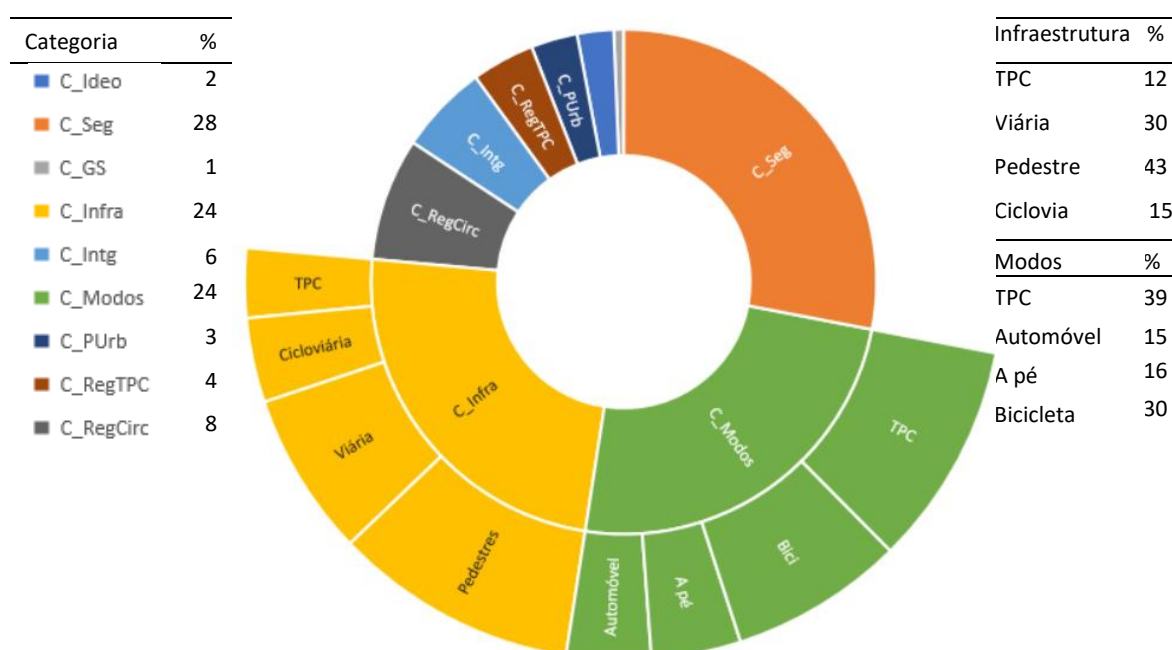
A infraestrutura de TPC aparece em terceiro lugar com 13%, já, o TPC foi o modo de transporte mais citado com 51%, mostrando um desequilíbrio entre modos e as infraestruturas correspondentes. O PMU concentra-se nos elementos das Categorias Infraestruturas Viária e para Pedestres, seguido da Regulamentação da Circulação e Segurança, o que parece manter a situação atual vista no reperto modal, onde 47% das pessoas deslocam-se de automóvel privado e 25% nos modos suaves, o que também se percebe ao observar o percentual das vias urbanizadas (66,4%). Seria importante que o PMU tratasse daquilo que foi omitido: a Regulamentação do TPC, a Integração e o Planejamento Urbano, de forma a aumentar a participação modal do TPC e controlar o espalhamento da mancha urbana (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 2015b).

### Salvador (BA)



**Fig. 53** Imagem da área urbanizada de Salvador e demarcação de círculo de D=3km. Fonte: Google Earth Pro (2018) manipulada por Machado (2019)

Salvador, capital do Estado da Bahia e primeira capital do país, é uma das cidades mais antigas da América Latina possuindo um conjunto urbanístico e arquitetônico declarado como Patrimônio Cultural da Humanidade. Município polo da Região Metropolitana de Salvador e o mais populoso da Região Nordeste, apresenta uma população de aproximadamente 2.700 mil habitantes distribuídos em uma área urbana de 260 km<sup>2</sup>, resultando em uma alta densidade demográfica de 10.308 hab/km<sup>2</sup>. Percebemos essa grandeza ao contrastar à área urbana a área demarcada pelo círculo de 3 km de diâmetro (Figura 53). Salvador também pertence à categoria das cidades obrigadas a realizar o Plano de Transportes determinado pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).



**Fig. 54** Percentuais de frequência de ocorrência dos elementos em todas as categorias e nas subcategorias Infraestrutura e Modos de Transporte encontrados no PMU de Salvador. Fonte: Elaborado por Machado (2019)

O turismo, o comércio e a construção civil são as principais atividades econômicas. O PIB per capita é de pouco mais de 15 mil reais, porém 46% da população recebe até 1 SM. Apesar de apenas 35% das vias públicas estarem urbanizadas, 39% das pessoas deslocam-se a pé ou de bicicleta. O automóvel está presente em 28,6% dos domicílios e 22% das pessoas o usam em seus deslocamentos diários. A cidade possui um sistema de TPC diversificado composto por ônibus, barco, trem, van e metrô e a participação do TPC nas viagens alcança os 40% (SALVADOR, 2018a). A proporção da população que apresenta algum tipo de deficiência é de 7,6% e 9,3% são idosos.

O gráfico da Figura 54 representa a frequência de ocorrências dos elementos em todas as Categorias e a frequência dos elementos das Subcategorias Infraestrutura e Modos de Transporte encontrados na análise de conteúdo do PMU de Salvador. Nele observamos três

categorias predominantes nas frequências: Segurança com 28%; Infraestrutura e Modos de Transporte com 24%. Os elementos referentes às categorias Regulamentação do TPC, Planejamento Urbano e Grupos Sociais são os que menos aparecem no PMU. Percebemos que a subcategoria Infraestrutura de Pedestres é a preponderante com 43% das ocorrências, seguida da infraestrutura viária com 30%. A infraestrutura para o TPC aparece apenas com 12% das ocorrências, entretanto, o modo de transporte mais nomeado foi o TPC com 39% das ocorrências.

A desigualdade social da cidade é percebida ao observarmos que 46% da população está em situação de baixa renda, 40% das pessoas caminham ou vão de bicicleta para o trabalho, o automóvel está presente em menos de  $\frac{1}{3}$  dos domicílios e o UVP é pouco mais de  $\frac{1}{3}$ . A cidade conta com vários modais para além do ônibus, incluindo os serviços de metrô, trem e barcas, assim, o TPC responde por 40% das viagens. O reparto modal está de acordo com as metas da mobilidade sustentável, mas como se trata de uma cidade com mais de 2 milhões de pessoas que apresenta uma área urbanizada considerável (Figura 53) o que requer maior atenção aos TPC, nessa direção o PMU deveria abordar mais resolutamente as questões de Regulamentação do TPC, do Planejamento Urbano e dos Grupos Sociais, especialmente as pessoas em situação de baixa renda, uma vez que praticamente metade da população recebe até um Salário Mínimo por mês.

## 5.6 Verificação do conteúdo mínimo nos PMUs da amostra

A Lei 12.587/2012 exige dos PMUs um conteúdo mínimo de temas que devem ser contemplados nas ações (Art.24), temas amplos que correspondem, de certa maneira, aos objetivos globais da legislação vistos anteriormente. No Quadro 27 examinamos o cumprimento do **conteúdo mínimo** nos PMUs da amostra.

Ao observar o Quadro 27, verificamos que os PMUS atendem aos conteúdos solicitados pela Lei, à exceção dos temas Integração, Polos Geradores e Restrição de Circulação. Dois temas do conteúdo mínimo (Financiamento e Monitoramento) referem-se à quarta etapa de elaboração apresentada no Quadro 24. Apenas quatro planos apresentaram, simultaneamente, os itens Financiamento e Monitoramento: Monte Alto, Aracruz, Corumbá e Cachoeiro de Itapemirim.

O Quadro 28 relaciona o conteúdo mínimo aos custos estimados conforme apresentado nos PMUs. O tema Infraestrutura foi desdobrado em: Viário, Cicloviário, Transporte Público Coletivo e Calçadas. Além dos custos por ação, o quadro exhibe o custo total estimado das ações e a relação entre os custos e as receitas anuais do município. Observamos que apenas quatro PMUs apresentam os **custos**: Monte Alto, Camboriú, Corumbá e Salvador, porém não para todas as temáticas propostas. Esses quatro PMUs calcularam os custos para as obras de Infraestrutura, o PMU de Corumbá contemplou também o tema Estacionamento, e, o de Monte Alto, Estacionamento e Acessibilidade Universal.

**Quadro 25** Conteúdo mínimo apresentado nos PMUs

Artigos da Lei	Art. 1b; Art. 2a; Art. 7, II, III		Art. 7, IV	Art 7º, I	Art. 1º a	Art. 1º c	Art. 7, IV					
Objetivos da Lei	TPC	Mobilidade	Sustentabilidade	Inclusão - Acess	Integração	Cargas	CPA					
Conteúdo mínimo	TPC	Circulação		Acessibilidade	Integração	Cargas	Polos		Restrição	Planj.	Financ.	Monit.
		Viária	Infraestrutura	Universal	modal		Geradores	Estac.	circulação	Urbano		
Armação dos Búzios	sim		sim	sim		sim		sim	sim		sim	
Monte Alto	sim	sim	sim	sim		sim		sim		sim	sim	sim
Camboriú	sim	sim	sim	sim	sim	sim		sim	sim		sim	
Aracruz	sim	sim	sim	sim		sim	sim	sim		sim	sim	sim
Corumbá	sim	sim	sim	sim		sim		sim		sim	sim	sim
Cachoeiro de Itapemirim	sim	sim	sim	sim		sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim
Santa Maria	sim	sim	sim			sim	sim	sim	sim	sim		sim
Joinville	sim		sim		sim	sim		sim				sim
Sorocaba	sim	sim	sim	sim		sim		sim	sim	sim		sim
São José dos Campos	sim	sim	sim	sim		sim		sim		sim		sim
Salvador	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim		sim		sim

CPA - congestionamento-acidentes-polução

Fonte: Elaborado por Machado (2019)

**Quadro 26** Ações com custos estimados, custo total do PMU e % da receita municipal

PMUs	TPC	CV	Infraestrutura				AU	INT	CG	PG	EST	RC	PU	Custo total das ações R\$	% Receita municipal	% Receita municipal
			Viária	TPC	Cicloviária	Pedestres										
Armação dos Búzios																
Monte Alto			85.475	38.082	1.628.550	64.110	79.038				40.188			1.935.443	2%	2
Camboriú			125.920.000	12.637.000	16.846.000	25.240.000								197.353.000	151%	151
Aracruz																
Corumbá			311.350.000	16.928.000	29.329.000	29.515.000				2.090.000				439.712.000	128%	128
Cachoeiro de Itapemirim																
Santa Maria																
Joinville																
Sorocaba																
São José dos Campos																
Salvador			5.759.400.000	2.530.400.000	104.300.000	1.835.300.000								18.263.600.000	418%	418

Fonte: Elaborado por Machado (2019)

Mesmo que a Lei não exija identificamos a estimativa de custos das ações nos PMUs, essencial para o cálculo dos meios financeiros necessários. Ao exigir o item financiamento, a Lei antecede a ausência de recursos próprios dos municípios para realizar as proposições, o que explicita um endividamento municipal. As linhas de crédito dos PMUs estão elencadas no Quadro 29.

**Quadro 27** Linhas de crédito elencadas nos PMUs

Município	Fontes de Financiamento
Armação dos Búzios	<b>Linhas de financiamento: Programa Mobilidade Urbana e Trânsito (MC/CEF/OGU); Pró-Transporte (MC/CEF); Programa Planejamento Urbano (MC/OGU); BNDES; Fundo Clima (MMA/BNDES);</b>
Monte Alto	BNDES; Linha Econômica Verde Municípios (SP); Pró-Transporte (CEF)
Camboriú	<b>Município (Recursos próprios; transferências, outorgas); Participação População (Contribuições de melhoria; impostos; parcerias); Participação Privada (Concessões; outorgas; operações urbanas)</b>
Aracruz	Linhas de crédito existentes: Banco Interamericano, BNDES, Caixa Econômica Federal, Governo Federal, Bandes, SUDENE, verificação exigências para tornar-se elegível a financiamentos
Corumbá	<b>PAC; Pró-Transporte; BNDES; Fundo Clima; Recursos de multas; Taxas licenciamento/IPVA; CIDE; Instrumentos do Estatuto da Cidade (outorga onerosa); Estudo de Impacto de Vizinhança; Sistema de Estacionamento Rotativo; Concessionária de Ônibus; Fundo municipal</b>
Cachoeiro de Itapemirim	Linhas de crédito existentes: Banco Interamericano, BNDES, Caixa Econômica Federal, Governo Federal, Bandes, SUDENE, verificação exigências para tornar-se elegível a financiamentos

Fonte: Elaborado por Machado (2019) a partir dos PMUs

As fontes de financiamento elencadas no Quadro 29 são aquelas oferecidos pelo Governo Federal como PAC e Pró-Transporte (que envolvem recursos do FGTS) e Agências Bancárias, comuns aos PMUs. O PMU de Camboriú elencou recursos próprios advindos da aplicação dos instrumentos do Plano Diretor, impostos e Parcerias Público-Privadas.

Considerando (i) a importância do serviço de Transporte Público Coletivo para a população; (ii) a baixa frequência dos elementos da Categoria Regulamentação de Transporte Público Coletivo; e (iii) a maior frequência do modo TPC na Categoria Modos de Transporte; aprofundamos a análise sobre o TPC nos PMUs. Ao elencar os parâmetros considerados no Diagnóstico e no Plano de Ações objetivamos identificar, ou não, padrões ou critérios comuns entre os PMUs. De acordo com os dados que o Quadro 30 exhibe, percebemos que os PMUs não levantaram as mesmas características do serviço de TPC, não apresentaram um padrão. Na etapa diagnóstica de seis PMUs as informações sobre a distância entre os pontos de parada de ônibus são heterogêneas, e nas proposições não apresentam uma meta padrão para essas distâncias, as quais apresentam uma variância entre 200m e 700 m.

**Quadro 28** Características do Transporte Público Coletivo abordadas nos PMUs - Diagnóstico e Plano de Ação

Municípios	Densidade	D/A	Serviço Existente	% uso TPC	Nº Linhas	Frota	Idade da Frota	Frota Acessível	Lotação Max.	Conforto	Distância Média ida	Tempo médio no Veículo	Cobertura
Armação dos Búzios	392,16	Diag	Ônibus e van	53%	4			5 unid				38'	
		Ação	Ônibus e micro		4		7-14 anos	100%	25 sent		14 km	42'	
Monte Alto	134,6	Diag	Ônibus	3%	4	4		não			12km	30'	
		Ação	Ônibus	25%	4	8		sim	80 (em pé)		8km	30'	
Camboriú	293,7	Diag	Ônibus	5%									61% urb
		Ação	Faixa exclusiva	17%	4			garantir			ar cond., internet		
Aracruz	134,6	Diag	Ônibus		22								91% urb
		Ação	Ônibus			a estabelecer	a estabelecer	garantir	85% - ps/m2		a estabelecer		
Corumbá	1,6	Diag	Ônibus Urb e Rur	20%							15km	56'	300m perc
		Ação	Faixa exclusiva	28%									
Cachoeiro de Itapemirim	134,6	Diag	Ônibus					garantir					70% pop
		Ação	Ônibus										
Santa Maria	145,98	Diag	Ônibus		122								
		Ação	Faixa exclusiva		28	252						14,5km	
Joinville	134,6	Diag	Ônibus/fx excl	25%	351			292					
		Ação	Ônibus   microonibus										
Sorocaba	1304,18	Diag	Faixa exclusiva	40%	226								
		Diag	Ônibus	26%	261	888					12km	29'	
São José dos Campos	134,6	Ação	BRT-VLT	30%	106						9,8km	21'	
		Diag	Ônibus e Vans			310		15 vans					
Salvador	3859,44	Ação	BRT							a definir			
		Diag	Ônibus-VLT BRT-Metrô	40%	185	2.310					12km	39'	
		Ação	Novos BRTs		185	1.713			169 / 80		12,3km	32,5'	

Fonte: Elaborado por Machado (2019) a partir dos PMUs



**Quadro 30** Características do Transporte Público Coletivo abordadas nos PMUs - Diagnóstico e Plano de Ação (cont.)

Municípios	Densidade	D/A	Frequência	Integração tarifária	Integração Modal	Valor da Tarifa	Gratuidades	Paradas com Informação	Distância entre Paradas	Normas Ambientais	Normas Fiscalização	Licitação	Observação
Armação dos Búzios	392,16	Diag	15' pico			2,95		não	300-600m				
		Ação	10' pico			2,50		sim	350-450m	atender		em até 5 aa	
Monte Alto	134,6	Diag	60'			2,40		não	400m				
		Ação	60'	temporal (1h)		2,53		sim	200-600m				
Camboriú	293,7	Diag	60'	temporal	c/bicicleta			não	200-400m				
		Ação			terminais de integração			sim	200-600m	motores c/redução de	a definir		
Aracruz	134,6	Diag	8,5' pico										
		Ação	60'						contempla			Observar LF	
Corumbá	1,6	Diag				2,80							
		Ação		temporal				redução fora pico	sim			monitorar receitas	
Cachoeiro de Itapemirim	134,6	Diag											
		Ação	11' pico						contempla			Observar LF	
Santa Maria	145,98	Diag											
		Ação	22'	c/T Seletivo	c/T Seletivo				idoso+PNE até 5SM	400m			
Joinville	134,6	Diag	9' pico	temporal									
		Ação						subsidiar 50% tarifa	a desenvolver		reduzir 50% emissões	a estruturar	
Sorocaba	1304,18	Diag	10' pico										
		Ação	6,5' pico		c/bicicleta			reduzir reduzida domingo			veic energia		
São José dos Campos	134,6	Diag		temporal 2hs		3,40							LM 307/2006
		Ação	a definir						a definir			a definir	
Salvador	3859,44	Diag	2,72'		todos	3,61							
		Ação		cartão	todos	3,55				atender			

Fonte: Elaborado por Machado (2019) a partir dos PMUs

Os PMUs apresentam uma grande diversidade nas frequências estipuladas, mesmo em municípios com densidades semelhantes. Dois PMUs fazem menção à licitação, cinco à tarifa (em relação ao valor ou às gratuidades). Essa diversidade de características confirma a inexistência de padrões de TPC, resultado da indefinição a respeito de frequências, distância entre paradas, amplitude do horário de prestação de serviço, cobertura. Ressalta-se que a Lei, ao não estabelecer padrões de qualidade e de serviço, confere às empresas liberdade na regulação. Sobressai, ainda, a ausência de normalização sobre quais características conferem obrigatoriedade ao Município de ofertar o serviço de TPC como, por exemplo, densidade demográfica ou extensão territorial. Ao contrário, a Lei não obriga aos Municípios disponibilizar o serviço, como se lê no parágrafo 2º do Art. 24:

§ 2º Nos Municípios sem sistema de transporte público coletivo ou individual, o Plano de Mobilidade Urbana deverá ter o foco no transporte não motorizado e no planejamento da infraestrutura urbana destinada aos deslocamentos a pé e por bicicleta, de acordo com a legislação vigente. (BRASIL, 2012)

Uma vez que todos os PMUs apresentaram o tema do TPC, podemos concluir que o simples atendimento do conteúdo mínimo não se traduz, necessariamente, em *outcomes* positivos.

## 5.7 Avaliação *ex ante* de PMUs da Microamostra

Nas análises até aqui realizadas identificamos que apenas dois PMUs apresentaram todas as etapas solicitadas nos guias de elaboração concomitantemente à estimativa de custos<sup>107</sup> o plano de Monte Alto (SP) e o de Corumbá (MS). É sobre estes PMUs que realizamos o aprofundamento da análise *ex ante* com base no conjunto de questões determinadas na metodologia (Quadro 4) a fim de avaliar a estratégias adotadas para enfrentar as causas do problema da mobilidade. Examina-se a coerência da tríade: problema - objetivo – ações, ou seja, se as ações estão direcionadas para resolução do problema diagnosticado e qual o produto que pode ser esperado das ações propostas. Identifica-se, ainda, as metas estabelecidas, a qualidade dos indicadores, estimativa de custos e delegação de responsabilidades. A avaliação da ação é realizada seguindo a organização dos temas propostos nos PMUs. Ao final, cada PMU é analisado como um todo.

### 5.7.1 Avaliação *ex ante* do PMU de Monte Alto (SP)

A seguir, no quadro 31, apresentamos a avaliação *ex ante* do PMU de Monte Alto (SP).

<sup>107</sup> Embora a PNMU não exija a estimativa dos custos das ações, é indispensável para a solicitação de financiamentos e para indicar se o Município possui os meios econômicos próprios necessários à execução das ações.

Quadro 29 Avaliação ex ante do PMU do Município de Monte Alto - SP

TEMA		DESCRIÇÃO / ANÁLISE	TOTAL		
			111	21	1.935.443,16
Tema 01		Acessibilidade	Ações	Ind.	Custo
MONTE ALTO	Problema diagnosticado:	As calçadas (rampas) e algumas vagas de estacionamento não atendem a NBR 9050. Os veículos de TPC não são acessíveis para pessoas com mobilidade reduzida. Não há infraestrutura para deficientes visuais e auditivos.	15	4	79.038,07
	Objetivo	Permitir que todos, inclusive pessoas em situação de mobilidade reduzida, consigam se deslocar com segurança e qualidade.			
	Ações	Foram propostas 12 ações que envolvem adequação física e legal das calçadas, reserva de vagas para PNEs e idosos e instalação de piso tátil e 3 ações de conscientização e capacitação.			
	Produto esperado	Calçadas adequadas à NBR 9050			
	Meta	Adequar 75% dos ônibus e 100% das vagas reservadas para deficientes e idosos			
	Coerência dos indicadores	Foram elencados indicadores apenas em 3 ações. Acompanham, anualmente, o número de vagas reservadas para idosos e deficientes e o número de ônibus acessíveis.			
	Estimativa de custos	Os custos foram estimados apenas para 3 ações relativas à infraestrutura: adequação das calçadas e vagas. Ao não estimar custos para as demais ações fragiliza o cumprimento das metas.			
	Responsabilidades	Demutran, Secretaria de Negócios Jurídicos e Secretaria de Obras			
	Análise da estratégia	As ações prevêm melhorias nas calçadas para facilitar deslocamento das pessoas com mobilidade reduzida (PNE e idosos). As calçadas não oferecem acessibilidade provavelmente por falta de fiscalização e aplicação de penalidades aos proprietários dos imóveis. As ações são voltadas para o atendimento das normas de acessibilidade de calçadas e vagas de estacionamento. A área central foi considerada prioritária para a intervenção seguida das escolas, unidades de saúde, prédios públicos e novos loteamentos. As propostas de adequação das calçadas apresentam estimativa dos custos mas não foram atribuídas metas ou indicadores. A meta estabelecida de 75% dos ônibus acessíveis descumpra a legislação federal que determina que toda a frota e infraestrutura de TPC seja acessível (DC 5.296/2004). Não foram propostas ações para atender as pessoas com deficiência auditiva.			
Tema 02		Cargas	Ações	Ind.	Custo
MONTE ALTO	Problema diagnosticado:	O município não regulamenta locais de circulação ou operações de carga/descarga.	4	NA	NA
	Objetivo	Reduzir problemas vinculados ao fluxo de caminhões na região central			
	Ações	Apontadas 4 ações relativas à proibição de estacionamento de veículos de carga em vias locais, e regulamentação de carga/descarga na área central, fiscalização dessas áreas.			
	Produto esperado	Regulamento da circulação do transporte de Cargas. Equipe de fiscalização			
	Metas	Não foram estabelecidas			
	Coerência dos indicadores	Não foram elencados			
	Custos	Não foi estimado			
	Responsabilidades	Demutran, Secretaria de Negócios Jurídicos e Secretaria de Planejamento			
	Coerência externa	Não está vinculada ao uso do solo			
Análise da estratégia	A estratégia atende parcialmente o problema diagnosticado. A organização da operação de cargas na região central tem como uma das causas a concentração de atividades, o problema está vinculado ao uso do solo. Trata-se de uma questão que exige regulamentação, fiscalização e aplicação de penalidades caso haja descumprimento. Ao não serem estabelecidos indicadores de monitoramento e custos a ação é fragilizada.				

Fonte: Elaborado por Machado (2019) com base no PMU de Monte Alto (MONTE ALTO, 2015a, 2015b)

Quadro 31 Avaliação *ex ante* do PMU do Município de Monte Alto – SP (cont.)

Tema 03		Rede cicloviária	Ações	Ind.	Custo
MONTE ALTO	Problema diagnosticado	Baixa participação da bicicleta no reperto modal (4%). A cidade conta apenas com ciclofaixas.	10	2	1.628.549,66
	Objetivo	Expandir a rede e criar condições adequada à circulação de ciclistas			
	Ações	Foram elencadas 10 ações que se referem à conscientização e promoção do uso da bicicleta para o trabalho, extensão da rede cicloviária e instalação de paraciclos na cidade. Também foi indicado a realização de estudo de viabilidade técnica para implantação de sistema de bicicletas compartilhadas.			
	Produto esperado	Extensão da rede cicloviária. Paraciclos.			
	Metas	Cenário realista: 15km de ciclovias e 7 paraciclos/1.000 hab em 9 anos			
	Coerência dos indicadores	Foram propostos 2 indicadores para acompanhamento anual da extensão da rede cicloviária (km) e número de paraciclos implantados. Entretanto os indicadores não medem outcomes. Mais do que medir infraestrutura é necessário acompanhar o aumento no número de ciclistas, a satisfação do ciclista com a rede proposta, o número de acidentes entre ciclistas e automóveis; ciclistas e pedestres, etc.			
	Estimativa de custos	Apenas para obras de infraestrutura.			
	Responsabilidades	Demutran			
	Análise da estratégia	As ações propostas parecem responder ao problema uma vez que a oferta de uma rede cicloviária, ao oferecer continuidade e segurança nos percursos, estimula o uso da bicicleta e atende a demanda reprimida. As campanhas de conscientização indicadas são importantes mas não foram determinando custos ou indicadores para acompanhamento. Seria importante a inclusão de campanhas de educação do ciclista sobre sinalização, equipamento e comportamento no trânsito. Também é necessário verificar o impacto desta ação nas vagas de estacionamento da área azul, ou as vias são suficientemente largas para contemplar ciclovia e estacionamento ou a ciclovia não passará pela área central, prejudicando a ação. Chama atenção a Secretaria de Planejamento estar ausente da responsabilidade pelo planejamento da rede cicloviária.			
Tema 04		Estacionamentos	Ações	Ind.	Custo
MONTE ALTO	Problema diagnosticado	Baixa arrecadação da área azul, receita igualada à despesa, agentes de trânsito não tem poder de atuação (multar)	13	2	40.188,16
	Objetivo	Promover um sistema de estacionamento integrado e que funcione como ferramenta de geração de recursos e desestímulo ao uso do automóvel			
	Ações	Ampliar, adequar e fiscalizar a área de abrangência do estacionamento rotativo pago, implantar tarifa de longa duração próximo a hospitais, eliminar gratuidade para pessoas com mobilidade reduzida. Ampliar recursos humanos para fiscalização. Informatizar o sistema, regulamentar a política de estacionamento para os polos geradores de tráfego, comunicar alterações às empresas.			
	Produto esperado	Área de estacionamento pago ampliada. Equipe de fiscalização. Sistema de estacionamento informatizado. Regulamento dos polos geradores de tráfego.			
	Metas	Atingir uma arrecadação anual entre 12 e 17 mil e alcançar 470 vagas pagas/1.000 hab			
	Coerência dos indicadores	Os dois indicadores propostos mensuram o nº de vagas e a arrecadação anual com a área azul. A frequência de coleta é anual e mensal, respectivamente.			
	Estimativa de custos	Os custos foram estimados apenas para ampliação da abrangência da área azul			
	Responsabilidades	Demutran, Secretaria de Negócios Jurídicos, Secretaria de Planejamento e Conselho de Transporte e Mobilidade			
	Análise da estratégia	A cobrança pelo estacionamento na via pública é uma prática adotada na maioria das cidades como estratégia de redução do uso do automóvel. No entanto, ela deve vir acompanhada da melhoria do TPC e da rede cicloviária. Não foram estabelecidos parâmetros para estimar o valor da tarifa a ser cobrada e tampouco o fim que se dará à arrecadação, que poderia ser destinado à melhoria da qualidade das paradas de TPC, por exemplo. Não foram apresentados critérios para regulamentar estacionamento nos polos geradores de tráfego.			

Fonte: Elaborado por Machado (2019) com base no PMU de Monte Alto (MONTE ALTO, 2015a, 2015b)

Quadro 31 Avaliação ex ante do PMU do Município de Monte Alto – SP (cont.)

Tema 05		Sistema viário	Ações	Ind.	Custo
MONTE ALTO	Problema diagnosticado	Acidentes e congestionamento	18	4	85.474,65
	Objetivo	Diminuir o número de acidentes e congestionamentos			
	Ações	Alterar Código de Obras redefinindo gabarito para novas ruas; restringir novos pontos de táxi na região central; implantar redutores de velocidade e alterar conversões nas vias urbanas, um radar na rodovia de acesso, elaborar programa de sinalização, contratar estudo de simulação de tráfego e regulamentar a hierarquização viária proposta.			
	Produto esperado	Novo Código de Obras. Redutores de velocidade nas vias. Programa de sinalização viária.			
	Metas	Alcançar 200 acidentes/10.000 hab; índice de motorização de 315/1.000hab; 2 atropelamentos a cada 1.000 hab e 98% dos domicílios com vias pavimentadas			
	Coerência dos indicadores	Foram propostos 4 indicadores que mensuram o nº de acidentes anuais, o índice de motorização, o nº de atropelamentos e o nº de domicílios em vias pavimentadas. Os indicadores não correspondem às ações.			
	Estimativa de custos	Os custos foram estimados para implantação de redutores e controladores de velocidade, sinalização e adequações viárias (fechamento de canteiros)			
	Responsabilidades	Demutran, Secretaria de Negócios Jurídicos e Secretaria de Obras			
Análise da estratégia	São 13 ações relacionadas a pequenas obras e alterações na circulação com o intuito de reduzir velocidades, mas também pontos importantes como a definição de novos gabaritos e hierarquia viária. Apresenta incoerência entre indicadores, metas e as ações propostas. Não foram elencadas ações para redução do congestionamento como proposto no objetivo a hierarquia viária organiza a circulação mas não impede congestionamento. As metas deveriam ser estabelecidas a partir dos números diagnosticados de congestionamento e acidentes, por exemplo, a meta a ser atingido está longe da realidade do município (em 2010 aconteceram 4 óbitos). As metas e os indicadores de atropelamentos e acidentes são inadequados. A meta de pavimentar 98% das vias pode provocar um aumento no nº de acidentes se não for acompanhada de sinalização adequada, principalmente nos cruzamentos. Não foram propostas obras de pavimentação que poderia referir ao indicador nº de domicílios com ruas pavimentadas.				
Tema 06		Urbanismo	Ações	Ind.	Custo
MONTE ALTO	Problema diagnosticado	Cidade monocêntrica e processo de expansão urbana	8	3	NA
	Objetivo	Promover um padrão de cidade policêntrico, aumentar a densidade e a heterogeneidade de uso do solo			
	Ações	Revisar o zoneamento municipal, alterar regiões de ocupação prioritária, cadastrar vazios urbanos e implantar o IPTU progressivo, regulamentar limites dos bairros, elaborar plano de requalificação de espaços públicos e priorizar a criação de novas escolas nas regiões periféricas conforme padrão de abrangência a equipamentos públicos adotados. Garantir na revisão do Plano Diretor a integração das diretrizes definidas no PMU.			
	Produto esperado	Novo plano diretor. Cadastro de vazios urbanos. Plano de requalificação espaços públicos. Cobrança IPTU progressivo.			
	Metas	Atingir densidade de 150 hab/7km <sup>2</sup> , 0,8 escolas e 0,62 postos de saúde por mil habitantes			
	Coerência dos indicadores	Densidade populacional, nº de escolas e nº de postos de saúde por mil habitantes. A meta de implantação dos equipamentos públicos deveria ser medida pelo abrangência espacial também, já que é critério estabelecido no PMU.			
	Estimativa de custos	Não foram estimados custos			
	Responsabilidades	Secretaria de Planejamento e Educação			
Análise da estratégia	As estratégias de alterar zoneamentos e implantar IPTU progressivo corrobora o objetivo adensar e diversificar o uso do solo que em 2010 era de aprox 135hab/km <sup>2</sup> . Qual o significado de aumentar em 10% a densidade, foi realizado estudo dos efeitos, promove a compactação? As ações estão acompanhadas de cercamentos a novos loteamentos? Faz-se aqui uma ressalva aos padrões de abrangência adotados nesse plano por não estarem de acordo com a política de priorizar a mobilidade a pé ou bicicleta. Os padrões adotados (Escolas: raio=2,5 km; Unidades de Saúde: raio=6 km) de proximidade estão relacionados ao acesso por automóvel ou transporte público. O raio de abrangência dos postos de saúde, por exemplo contempla toda a área urbana como apresentado no Anexo 2. Não foram considerados efeitos das alterações no valor do solo ou impactos ambientais da densificação. Os indicadores são insuficientes para acompanhar a complexidade das propostas.				

Fonte: Elaborado por Machado (2019) com base no PMU de Monte Alto (MONTE ALTO, 2015a, 2015b)

**Quadro 31** Avaliação *ex ante* do PMU do Município de Monte Alto – SP (cont.)

Tema 07		Transporte escolar	Ações	Ind.	Custo
MONTE ALTO	Problema diagnosticado	Transporte oneroso e pouco eficiente	4	NA	NA
	Objetivo	Promover um transporte escolar mais eficiente			
	Ações	Regulamentar a meia tarifa para usuários do TPC, centralizar os pontos de parada utilizando preferencialmente os pontos do TPC. Implantar projeto Pedibus para escolas infantis localizadas na região central.			
	Produto esperado	Regulamento da meia tarifa. Implantação do projeto Pedibus.			
	Metas	Não foram estabelecidas metas			
	Coerência dos indicadores	Não foram elencados			
	Estimativa de custos	Não foram estimados custos			
	Responsabilidades	Secretaria de Negócios Jurídicos, Secretaria de Educação e Setor de Transportes			
Análise da estratégia	O Transporte escolar, pago pelo poder público, está diretamente associado à distâncias entre escolas-domicílios, relacionado também ao número de matrículas ofertadas e seriação. A medida deveria estar acompanhada destes indicadores. O serviço público não deveria ser medido em razão da economicidade mas pelos alunos alcançados. O programa pode ser caracterizado como ineficiente e ineficaz uma vez que não foram estabelecidas metas, indicadores e estimados os custos.				
Tema 08		Pedestres	Ações	Ind.	Custo
MONTE ALTO	Problema diagnosticado	Os pedestres apresentam dificuldades em se deslocar com qualidade e segurança.	12	NA	64.110,45
	Objetivo	Disponibilizar infraestrutura e informação para permitir o deslocamento dos pedestres com qualidade			
	Ações	Regulamentar padrão de calçada, incentivar registro de atropelamentos e ou conflitos entre pedestres e ciclistas, criar campanhas de respeito ao pedestre, implantar parklets, implantar sinalização para pedestres, instalar 7 passarelas elevadas, cadastrar calçadas inadequadas, elaborar plano de arborização			
	Produto esperado	Regulamento das calçadas. Campanhas educativas. Sinalização para pedestres. Passarelas elevadas. Plano de arborização. Parklets.			
	Metas	95% de calçadas pavimentadas até 2025			
	Coerência dos indicadores	Os indicadores não acompanham todas as ações propostas. São propostos 2 indicadores: um que mede o nº de domicílios com passeio pavimentado e outro que acompanha o nº de placas de sinalização e informação específica para pedestres. Não se sabe que tipo de informação possibilitaria maior qualidade no deslocamento das pessoas. A sinalização específica para pedestres não identifica que tipo de sinalização se sinaleiras para pedestres, por exemplo. O primeiro indicador seria adequado para uma ação de incentivo da população para a execução das calçadas.			
	Estimativa de custos	Os custos foram estimados para a sinalização da região central e a implantação de 7 travessias elevadas			
	Responsabilidades	Demutran, Secretaria de Negócios Jurídicos, de Obras, de Meio Ambiente, de Planejamento e Setor de Transportes			
Análise da estratégia	Trata-se de um conjunto de ações para melhorar a caminhabilidade como apresentada no Tema 1. Essas ações de padronização do calçamento, a sinalização, e demais melhorias devem ser consideradas em conjunto com o Tema 1, para evitar retrabalhos e gastos indevidos. Algumas ações não estão vinculadas diretamente ao objetivo como é o caso dos <i>parklets</i> , por exemplo. Apenas fazer o levantamento dos conflitos entre bicicletas e pedestres não resolve o problema da segurança, os indicadores não são adequados. A adoção de um plano de arborização e de padronização das calçadas pode melhorar a qualidade do deslocamento desde que observados dimensões mínimas do passeio e estiver em sintonia com as ações propostas no programa de acessibilidade, da rede cicloviária e da implantação de redutores de velocidade. Poderia estar incluído o mobiliário urbano.				

Fonte: Elaborado por Machado (2019) com base no PMU de Monte Alto (MONTE ALTO, 2015a, 2015b)



Quadro 31 Avaliação ex ante do PMU do Município de Monte Alto – SP (cont.)

Tema 09		Transporte Coletivo Urbano	Ações	Ind.	Custo
MONTE ALTO	Problema diagnosticado	Pouco uso do TPC (3% das viagens) A baixa frequência e cobertura que associados ao valor da tarifa faz com que a população prefira o moto-taxi.	14	2	38.082,17
	Objetivo	Adequar o sistema de TCU, garantindo sua eficiência, qualidade e integração			
	Ações	Negociar com a empresa concessionária a adequação do serviço para seguir as diretrizes do PMU, implantar e adequar as paradas e pontos com informação, avaliar anualmente o reajuste da tarifa seguindo o modelo Geipot, adequar o terminal de integração, adotar rotina de controle e fiscalização, criar campanhas para incentivar o uso, informar sobre as mudanças nas linhas e paradas, avaliar a possibilidade de instalação de sistema de informação em tempo real			
	Produto esperado	Nova licitação de operadora de TPC. Informação nos pontos de parada. Campanhas incentivo TPC. Avaliação da tarifa. Grupo de controle e fiscalização.			
	Metas	Terminal integrado.			
	Coerência dos indicadores	Atingir a frequência de 2 ônibus na hora pico			
	Estimativa de custos	Dois indicadores elencados. Um mede anualmente a frequência do TPC e o segundo dos mapas de informação por 10.000 habitantes. Os indicadores são insuficientes para medir a qualidade ou mesmo fiscalizar o serviço prestado. A mensuração da frequência deveria ser iniciada semanalmente até atingir a medição anual para verificar a confiabilidade do serviço prestado. O número de placas medido pelo nº de habitantes é abstrato uma vez que eles podem estar localizados ou localizados em áreas centrais.			
	Responsabilidades	Os custos foram estimados para regularizar e implantar pontos de parada com informação, adequação dos abrigos das paradas e do terminal de integração			
Análise da estratégia		Demutran, Secretaria de Negócios Jurídicos, de Obras e empresa concessionária do TPC			
		A qualidade do atendimento do TPC não é medido apenas pela frequência, objetivo da meta que estipula 2 ônibus a cada hora, o que não estimula o uso do TPC. As mudanças elencadas no PMU deveriam ser exigidas no contrato e na licitação e não ser motivos de negociação com a empresa. Para atingir o objetivo de integração deveriam ser propostas ações específicas de integração tarifária ou modal. As paradas e pontos deveriam ser instaladas em razão da distância máxima percorrida (400m). A ausência de indicadores que acompanhem o funcionamento do TPC compromete a fiscalização e a qualidade do serviço. As medidas para regulamentar o sistema de moto-táxi aparecem equivocadamente no próximo no Tema 9.			
Tema 10		Institucional	Ações	Ind.	Custo
MONTE ALTO	Problema diagnosticado	Baixa participação dos modos bicicleta e TPC.	13	4	NA
	Objetivo	Aumentar a repartição modal para 30% por modo (TPC, ativo e automóvel) e os tempos de deslocamento			
	Ações	Base de dados. Conselho de transporte. Regulamento moto-táxi. Cursos de capacitação. Programa de educação e segurança no trânsito. Central de reclamações. Estudo de Impacto de Vizinhança. Monitorar, revisar o diagnóstico e o PMU.			
	Produto esperado	Base de dados. Conselho de transporte. Regulamento moto-táxi. Cursos de capacitação. Programa de educação e segurança no trânsito. Central de reclamações. Regulamento do Estudo de Impacto de Vizinhança. Atualizar diagnóstico do PMU.			
	Metas	Participação de 30% das viagens por modo; tempo médio de deslocamento chegue a 10' (não foi apresentada <i>base line</i> )			
	Coerência dos indicadores	Foram elencados indicadores de monitoramento da divisão modal: automóveis, não motorizados, transporte coletivo e indicador de tempo médio das viagens			
	Estimativa de custos	Não foram estimados			
	Responsabilidades	Demutran, Secretaria de Planejamento, Secretaria de Negócios Jurídicos e Conselho de Transporte e Mobilidade			
Análise da estratégia		As ações visam o acompanhamento das mudanças elencadas nos programas anteriores, objetivo deste programa. Para a criação do Conselho e todas as ações são necessários recursos humanos e de capital que não foram elencados. Ressalta-se a preocupação do Município em regulamentar o Estudo de Impacto de Vizinhança. Não foram previstas ações para redução do uso do automóvel (76%) além da regulamentação do estacionamento na área central. A diminuição do tempo de deslocamento pode sugerir aumento das velocidades e pode impactar no número de acidentes, porém problemas referentes aos tempos de deslocamento não foram diagnosticados.			

Fonte: Elaborado por Machado (2019) com base no PMU de Monte Alto (MONTE ALTO, 2015a, 2015b)



### 5.7.1.1 Análise da Estratégia do PMU de Monte Alto

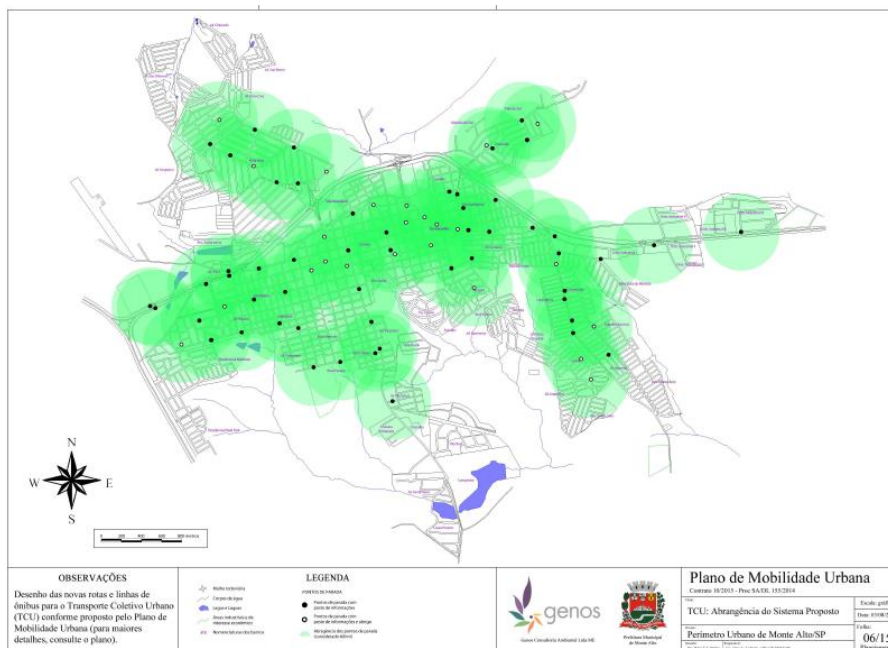
#### **Cálculo dos meios**

Ao observar o apontado no Quadro 31 percebemos que o PMU elenca 111 ações divididas em 10 temas que representam um custo estimado em R\$ 1.935.443,16 para o Município. O Plano aponta como possíveis fontes de financiamento o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) mobilidade, o BNDES, o Pró-Transporte, programa financiado pela Caixa Econômica Federal e o Programa Desenvolve São Paulo - Linha Economia Verde Municípios. As metas foram estabelecidas para o “Cenário Realista”, a serem cumpridas em até 9 anos e, que serão monitoradas por 21 indicadores, não apresenta, portanto, a quantidade necessária de indicadores para acompanhar as ações propostas.

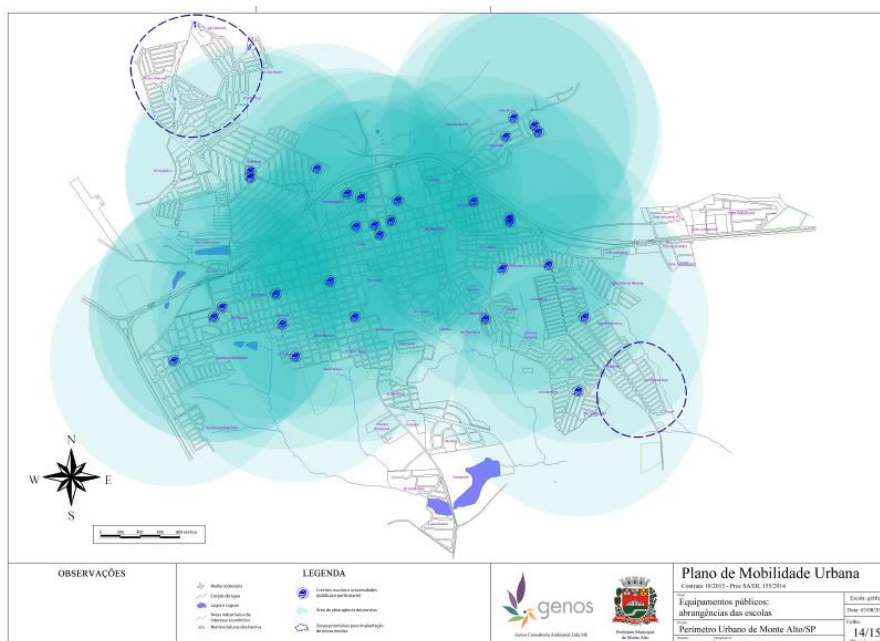
Algumas das ações elencadas não são coerentes uma vez que não se fundamentam em um problema levantado no diagnóstico. Além disso, o PMU apresenta ações sem metas a cumprir, outras que os custos não foram estimados e tampouco alocados os recursos humanos responsáveis pela execução da ação. Das ações que não apresentam os meios relativos à sua aplicação podemos inferir que não foi verificado efetivamente se o fim pode ser alcançado, uma vez que a escolha dos fins está condicionada pela disponibilidade dos meios (financeiros, técnicos e de execução).

#### **Atendimento aos objetivos da Lei**

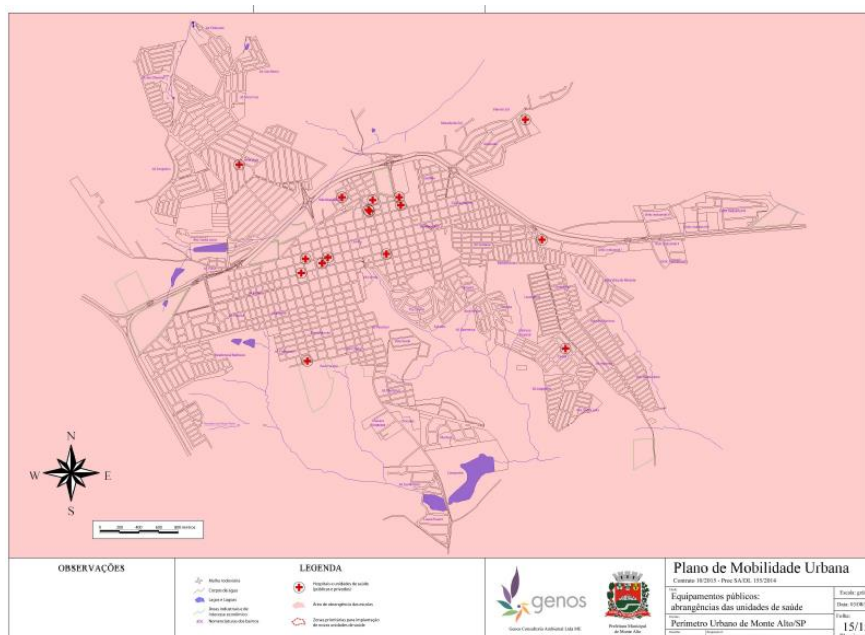
As ações concentram-se na produção de infraestruturas para o transporte individual, ativo e motorizado. Apresenta propostas de obras para regulamentar a circulação especificamente estacionamentos, transporte de cargas e velocidades. O PMU aborda questões relacionadas ao Planejamento Urbano como adensamento, diversidade de uso do solo e adoção de instrumentos do Estatuto da Cidade. Propôs a implantação de escolas e postos de saúde condicionados, porém ao tamanho da população. Ainda que no diagnóstico os padrões de proximidade tenham sido usados (Embarq), estes não estão relacionados a uma distância que possa ser percorrida a pé ou de bicicleta. É estimada, ainda, a localização dos pontos de parada de ônibus. A título de exemplificação mostramos nas Figuras 55, 56 e 57, respectivamente, os mapas de abrangência dos padrões utilizados para estimar a proximidade da população aos pontos de ônibus, escolas e postos de saúde.



**Fig. 55** Mapa dos pontos de parada do TPC proposto. Raio de abrangência: 400m. Fonte: Monte Alto, 2015a; 2015b



**Fig. 56** Mapa de abrangência das escolas: raio de 2,5 km utilizando o padrão proposto pela Embarq. Fonte: Monte Alto, 2015a; 2015b



**Fig. 57** Mapa da abrangência das Unidades de Saúde: raio de 6 km, utilizando o padrão proposto pela Embarq. Fonte: Monte Alto, 2015a; 2015b

Quanto ao TPC, o PMU não propôs uma ação precisa para sua regulamentação ou estabelecimento de critérios mínimos de qualidade, além da frequência, por exemplo. A regulamentação é delegada à empresa ao propor “negociar com a concessionária a adequação do sistema às diretrizes propostas”. Entende-se que essa negociação seja utópica uma vez que o contrato está em vigor.

No geral, o PMU apresenta as ações relacionadas ao conteúdo mínimo solicitado à exceção de integração modal, polos geradores e restrição à circulação. Percebe-se que há um maior interesse do Município nas obras de infraestruturas já que estas são as ações que apresentam estimativa de custos. O PMU apresentou fontes de financiamento e indicadores para o monitoramento, ainda que nem para todas as ações. No cômputo geral, podemos dizer que o PMU está adequado parcialmente à Lei 12.587/2012, pois é deficiente no monitoramento, estimativa de custos e avaliação de impactos.

### 5.7.2 Avaliação *ex ante* do PMU de Corumbá (MS)

Apresentamos, no Quadro 32, a avaliação *ex ante* do PMU de Corumbá (MS).

Quadro 30 Avaliação *ex ante* do PMU do Município de Corumbá– MS

TEMA/PROGRAMA	DESCRIÇÃO/ANÁLISE	TOTAL		
		118	26	439.712.000
Programa 01	Estímulo ao transporte ativo: criar condições mais humanizadas para a circulação de pedestres e mudar hábitos da população	Ações	Ind.	Custo
Objetivo geral	Aumentar a participação do modo a pé de 28% para 36% e bicicleta de 8% p/16%	22	5	58.754.000
Tema	Mobilidade a pé	Ações	Ind.	Custo
CORUMBÁ	Problema diagnosticado:	14 3 29.440.000		
	Objetivo	Sistema de mobilidade a pé deficiente em toda a cidade		
	Ações	Qualificar e implantar a rede de mobilidade a pé		
	Objetivo	Regulamentação, qualificação, fiscalização, execução de calçadas (notificação e incentivos) nas rotas consideradas prioritárias áreas deficientes e no entorno de equipamentos públicos. Prover de acessibilidade, sinalização, iluminação e arborização. Construção de funicular e escadarias.		
	Ações	Estimular o modo a pé		
	Produto esperado	Organizar rotas a pé casa-escola, divulgar os benefícios para a saúde		
	Metas	Regulamento de execução das calçadas. Grupo de fiscalização. Arborização, sinalização, iluminação e acessibilidade nas calçadas. Rotas casa-escola. Campanhas de divulgação		
	Coerência dos indicadores	Implantar/requalificar 328km de calçadas; aumentar participação modal de 28% para 36% km de calçadas implantadas, km de calçadas requalificadas; participação modal. Indicadores mensuram outputs e outcomes. Poderiam ser complementados com indicadores de nº de atropelamentos, acidentes ou quedas de pedestres, monitoramento de apropriação das rotas propostas (antes/depois). Não foi explicitado como será feita a pesquisa para obter dados da divisão modal e também não foram alocados recursos para esse fim.		
	Estimativa de custos	Foram estimados custos apenas para a implantação de calçadas. Não há referência que este custo englobe arborização, iluminação e sinalização.		
	Responsabilidades	Não foram elencadas		
Análise da estratégia	A qualificação da infraestrutura é necessária para melhorar as condições de caminhabilidade. Há uma prioridade de qualificar calçadas do entorno de equipamentos públicos como escolas e hospitais, além disso são considerados aspectos importantes como arborização e iluminação. Para que essa estratégia tenha efetividade também deve ser considerada o tratameto dos cruzamentos e travessias. A construção de escadarias e do funicular não foram orçados o que pode prejudicar a estratégia de criação de rotas acessíveis. Não foram elencados responsabilidades para execução das ações, comprometendo-as.			
Tema	Sistema Ciclovário	Ações	Ind.	Custo
CORUMBÁ	Problema diagnosticado:	8 2 29.314.000		
	Objetivo	Infraestrutura insuficiente		
	Ações	Qualificar e ampliar a rede ciclovária existente e equipamentos relacionados		
	Objetivo	Implantação de ciclovias, ciclofaixas, sinalização das rotas e manutenção das infraestruturas existentes		
	Ações	Estimular o uso da bicicleta		
	Produto esperado	Construção de bicicletários junto a edifícios e equipamentos públicos, incentivar as empresas a construir bicicletários, campanhas de incentivo e benefícios à saúde		
	Metas	Ciclovias. Sinalização. Bicicletários. Campanhas de incentivo.		
	Coerência dos indicadores	Aumentar de 8% para 16% a participação deste modal e executar 180km de ciclovias km de rede ciclovária implementada e % de deslocamentos realizados por bicicleta, Os indicadores medem outputs e outcomes, porém não fica claro a origem dos dados para o acompanhamento		
	Estimativa de custos	Foram estimados custos para a infraestrutura e campanhas de estímulo		
	Responsabilidades	Não foram elencadas		
Análise da estratégia	A execução de rede ciclovária é fundamental para atender a demanda latente. Não foram considerados sinalização, tratamentos dos cruzamentos, e possíveis impactos da implantação dessa infraestrutura no espaço viário. O mapa da rede não apresenta os equipamentos urbanos que conectará. A ampliação dos deslocamentos ativos requer que os equipamentos, serviços e empregos se localizem em distâncias aceitáveis para esses modos de até 1km. A ausência de delegação de responsabilidades pode comprometer as metas.			

Fonte: Elaborado por Machado (2019) com base no PMU de Corumbá (CORUMBÁ, 2016)

Quadro 32 Avaliação *ex ante* do PMU de Corumbá – MS (cont.)

Programa 02		Incentivar o uso do TPC	Ações	Ind.	Custo
Objetivo Geral		Aumentar os deslocamentos realizados por TPC de 20% para 28%	30	6	16.928.000
Tema		Transporte Público Coletivo Urbano	Ações	Ind.	Custo
CORUMBÁ	Problema diagnosticado	Poucos indicadores e metas para regulação do contrato de concessão do TPC. Paradas de ônibus inadequadas, superlotação, baixa frequência e o alto valor da tarifa	19	6	16.848.000
	Objetivo	Qualificar a infraestrutura			
	Ações	Manutenção e adaptação de terminal/ponto existente, construção de novo terminal/ponto, implantação de faixa preferencial e exclusiva de TPC			
	Objetivo	Ampliar a participação de viagens em TPC			
	Ações	Pesquisa de satisfação; aumento da frequência; adequação das linhas; implantação bilhete eletrônico; sinalização e informação da rede; implantação tarifa temporária; aumentar o conforto; implantação de tarifa reduzida fora hora pico			
	Objetivo	Viabilizar a operação financeira do sistema com melhoria da qualidade o serviço			
	Ações	Sistematização da coleta de dados, definir metas e objetivos operacionais; monitoramento da receita-despesa; redução de custos operacionais com melhora da qualidade do serviço			
	Produto esperado	Novo terminal. Faixas preferenciais e exclusivas do TPC. Terminais/pontos adaptados. Pesquisa de satisfação. Bilhetagem eletrônica. Site com informações. Tarifa temporária. Tarifa reduzida. Nova licitação de TPC.			
	Metas	Aumentar a participação dos deslocamentos por TPC de 20% para 28%, implantar e qualificar 100% dos terminais e paradas			
	Coerência dos indicadores	Nº de terminais de ônibus construídos e qualificados; nº de pontos qualificados e implantados. Não foram elencados indicadores para acompanhamento dos padrões de qualidade do TPC, valor da tarifa, implantação das faixas preferenciais. Os indicadores não medem impactos, são insuficientes.			
Estimativa de custos	Os custos foram elencados para as obras de infraestrutura (terminais e paradas) e pesquisa de satisfação				
Responsabilidades	Não foram elencadas				
Análise da estratégia	O diagnóstico não apontou a necessidade de construção de novo terminal e a implantação de faixas exclusivas para o TPC ou mesmo a necessidade de intervenções viárias. Não foram apresentados estudos de impactos da implantação das faixas exclusivas no trânsito e no tecido urbano. A população apontou falta de conforto e de informações nas paradas. Não foram elencados parâmetros de qualidade do TPC. São importantes indicadores de frequência e cobertura por exemplo. Não foram indicados critérios de localização das paradas (proximidade). Não apresenta ação efetiva para reduzir custos operacionais com melhoria da qualidade de serviço, ação por se contraditória.				
Tema		Transporte Coletivo Rural	Ações	Ind.	Custo
CORUMBÁ	Problema diagnosticado	Apenas 30% dos usuários são pagantes, o sistema é subsidiado pela prefeitura	11	1	80.000
	Objetivo	Ampliar o acesso ao TPC rural			
	Ações	Pesquisa de satisfação; aumentar a frequência; adequar linhas e percursos, aumentar o conforto do passageiro, implantar sistema de compra da tarifa antecipada; sinalização e informação do sistema			
	Objetivo	Viabilizar a operação financeira do TPC rural com melhoria da qualidade o serviço			
	Ações	Sistematização dos dados operacionais, definição de metas e objetivos operacionais; monitoramento de receita-despesa; redução de custos operacionais com melhora na qualidade do serviço			
	Produto esperado	Pesquisa de satisfação. Sistema de compra antecipada. Nova licitação. Sistema de monitoramento.			
	Metas	Realizar pesquisa de satisfação anual			
	Coerência dos indicadores	Apenas um indicador de Pesquisa de percepção da qualidade, o que é insuficiente para o acompanhamento das demais ações propostas			
	Estimativa de custos	Os custos foram estimados apenas para a realização das pesquisas			
	Responsabilidades	Não foram elencados os agentes responsáveis			
Análise da estratégia	As ações apresentadas para ampliar o acesso ao TPC não contemplam a tarifa mas a melhoria da qualidade. A estratégia não está bem construída uma vez que a população rural do município corresponde a aproximadamente 10% da população, 70% dos usuários não pagam a tarifa. Não foi realizado um diagnóstico adequado que levantasse as deficiências do sistema para além da questão econômica. A ausência de custos, metas e responsabilidades para o tema indica a fragilidade das ações propostas. A realização da pesquisa de satisfação não é coerente com o acompanhamento do objetivo. A condição do serviço pode melhorar sem aumentar o número de usuários.				

Fonte: Elaborado por Machado (2019) com base no PMU de Corumbá (CORUMBÁ, 2016)

Quadro 32 Avaliação *ex ante* do PMU de Corumbá – MS (cont.)

Programa 03		Promover a segurança no trânsito	Ações	Ind.	Custo
CORUMBÁ	Problema diagnosticado	O nº de acidentes aumentou 100% em 10 anos	7	3	960.000
	Objetivo	Reduzir nº de acidentes fatais			
	Ações	Redução do limite de velocidade no perímetro urbano (50 km/h); reduzir para 30km/h velocidade em vias locais, implantação de medidas de traffic calming			
	Objetivo	Aumentar a sensação de segurança no trânsito			
	Ações	Formação e treinamento de motoristas de TPC, taxistas, moto-taxistas; realização de campanhas educativas			
	Produto esperado	Traffic calming nas vias. Treinamento dos motoristas transporte público. Campanhas educativas.			
	Metas	Executar 150 medidas traffic calming; formação de 100% dos motoristas e 50% motoristas alcançados pelas campanhas			
	Coerência dos indicadores	Nº de medidas traffic calming executadas; nº de pessoas treinadas; nº de pessoas alcançadas nas campanhas. Os indicadores são insuficientes. Deveriam medir a redução de acidentes com e sem vítimas fatais (por faixa etária e modo), monitorar os locais onde foram executadas as medidas de traffic calming, etc.			
	Estimativa de custos	Os custos para as ações foram estimados			
	Responsabilidades	Não foram elencadas			
Análise da estratégia	A estratégia não deveria focar apenas nas vítimas fatais, deveria ser realizado o monitoramento do antes/depois da implantação das medidas de traffic calming, fiscalizar o cumprimento das velocidades estipuladas. Os indicadores deveriam monitorar os acidentes por tipo de veículo para estimar o efeito do treinamento nos motoristas. O aumento da segurança no trânsito se dá pela sinalização e fiscalização e pela aplicação de penalidades. Também deveria ser levado em conta a qualidade de manutenção dos veículos (freios, rodas, etc) e dos cruzamentos e das vias.				
Programa 04		Melhoria da qualidade ambiental	Ações	Ind.	Custo
	Objetivo geral	Melhorar a qualidade ambiental	15	3	NC
	Tema	Redução da poluição	Ações	Ind.	Custo
CORUMBÁ	Problema diagnosticado	O diagnóstico não apontou problemas com emissões ou mesmo % de poluentes ou qualidade do ar	4	2	NC
	Objetivo	Reduzir poluentes e GEE			
	Ações	Realização de inventários de emissões; incentivos para TPC, táxis e demais veículos para adoção de combustíveis menos poluentes			
	Produto esperado	Inventário das emissões.			
	Metas	100% da frota de TPC e táxis			
	Coerência dos indicadores	Matriz energética da frota de TPC e táxis; emissões de GEE e material particulado. Os indicadores não cobrem todas as ações elencadas. As métricas dos indicadores serão estabelecidos após a realização do inventário de poluentes.			
	Estimativa de custos	Não foram estimados			
	Responsabilidades	Não foram elencadas			
Análise da estratégia	A redução de emissões é uma estratégia global para a sustentabilidade, no entanto os inventários das emissões exigem um corpo técnico e equipamentos específicos, estações de monitoramento das emissões, e o estabelecimento de uma linha de base para acompanhamento. O estudo de emissões de poluentes ou mesmo de nº de veículos poluentes não foi realizado. O uso de combustíveis limpos em táxis e ônibus poderia ser exigido por lei ou licitação. Não foram criadas condições para o cumprimento das metas, não foram estimados custos e responsabilidades para o cumprimento desta temática.				

Fonte: Elaborado por Machado (2019) com base no PMU de Corumbá (CORUMBÁ, 2016)

Quadro 32 Avaliação *ex ante* do PMU de Corumbá – MS (cont.)

Tema		Integração do PMU com o planejamento urbano	Ações	Ind.	Custo
CORUMBÁ	Problema diagnosticado	Novas ocupações não respeitam os limites das áreas de "ocupação dirigida", áreas que apresentam baixas densidades e vazios urbanos, instituídas no Plano Diretor. As áreas onde foram implantados conjuntos habitacionais produzidos pelo poder público não coincidem com as áreas de "interesse social" do PD	11	1	NC
	Objetivo	Integração do PMU com planejamento urbano e uso do solo			
	Ações	Restrição do perímetro urbano; incentivo ao adensamento populacional ao longo dos eixos de transporte coletivo; priorizar investimentos de infraestrutura em áreas mais densas e de maior vulnerabilidade social; incentivos à instalação de comércio e serviços nos bairros; elaboração de projeto do entorno da ferrovia, do uso da estação ferroviária, construção de equipamento com revisão do uso da estação ferroviária; regulamentação de instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade			
	Produto esperado	Novo Plano Diretor. Projeto da área da ferrovia.			
	Metas	Implantação da quantidade mínima (10) de estabelecimentos de comércio e serviços nos bairros desassistidos			
	Coerência dos indicadores	Nº de novos estabelecimentos de comércio e serviços em bairros desassistidos; % de população que vive a menos de 300m de ponto de TPC; razão entre oferta de emprego e pop por bairro.			
	Estimativa de custos	Não foram estimados			
	Responsabilidades	Não foram elencadas			
	Análise da estratégia	Há um descumprimento do Plano Diretor devido à especulação imobiliária, porém não foram elencadas ações para fiscalização, impedimento ou punição para evitar novas localizações. As ações não contemplam a implantação de equipamentos públicos nos bairros desassistidos. Não foram estabelecidas as prioridades dos investimentos se na área central, nos eixos ou nos bairros desassistidos. A quantidade de estabelecimentos estabelecidos na meta parece aleatório, não há base para tal. Ao não serem estimados recursos e responsabilidades as ações ficam comprometidas. As ações para elaboração do projeto da ferrovia não são coerentes com o objetivo.			
Programa 05		Redução da desigualdade	Ações	Ind.	Custo
CORUMBÁ	Problema diagnosticado	Bairro central concentra melhores infraestruturas e serviços	8	3	NC
	Objetivo	Distribuir equipamentos públicos no território			
	Ações	Diagnosticar bairros desprovidos de equipamentos e serviços; desenvolvimento de plano de implementação de equipamentos nesses bairros em consonância com o Plano Diretor			
	Objetivo	Aumentar a mobilidade da população de baixa renda			
	Ações	Estudo de política tarifária para redução do custo do TPC; estudo de 100% a gratuidade para estudantes; estudo para implantação de tarifa social; incentivo à compra de bicicletas			
	Objetivo	Aumentar a mobilidade de PNE			
	Ações	Adequação da frota de ônibus; adequação dos pontos de ônibus e calçadas do entorno			
	Produto esperado	Diagnóstico dos bairros. Plano de implementação de equipamentos. Estudo da política tarifária.			
	Metas	Reduzir de 25,26% e 20,18% as tarifas de TPCU e TPCR para 10% da renda			
Coerência dos indicadores	% moradores prox. equipamentos básicos, proporção da tarifa do TPC urbano e rural sobre renda mediana familiar per capita				
Estimativa de custos	Não foram estimados				
Responsabilidades	Secretaria de Educação e Saúde				
Análise da estratégia	Causa estranhamento a ausência da Secretaria de Planejamento e Transportes. A ação não aponta quais equipamentos e serviços são prioritários e tampouco quais são esses bairros que seriam beneficiados. Segundo a legislação 100% da frota deve ser acessível. A proposta de redução das tarifas não apresenta base técnica de sustentação. As gratuidades não beneficiam a população de baixa renda, não condiz com o objetivo. As gratuidades acabam por onerar ainda mais a tarifa. As ações não foram quantificadas quanto aos custos e os indicadores não acompanham todas as ações propostas nessa temática.				

Fonte: Elaborado por Machado (2019) com base no PMU de Corumbá (CORUMBÁ, 2016)

Quadro 32 Avaliação ex ante do PMU de Corumbá – MS (cont.)

Programa 06		Sistema viário	Ações		Ind.	Custo
Objetivo geral		Otimizar a gestão do espaço viário	34	5		362.640.000
Tema		Reorganização viária e estacionamentos	Ações		Ind.	Custo
CORUMBÁ	Problema diagnosticado	Não foi levantado no diagnóstico	12	1		302.770.000
	Objetivo	Aprimorar a gestão do espaço viário				
	Ações	Definição de hierarquia viária, reorganização da circulação, sinalização, regulamentação de cargas, fiscalização, implantação de radares, semáforos, sistema de estacionamento rotativo, fiscalização do tráfego de fronteira, regulamentação do Estudo de Vizinhança - EIV				
	Produto esperado	Sistema hierarquia viária. Equipe fiscalização. Sinalização. Regulamento transporte cargas. Estacionamento rotativo. Regulamentar EIV.				
	Metas	2mil vagas estacionamento pago;				
	Coerência dos indicadores	Os indicadores medem as metas estipuladas - outputs. Não medem possíveis outcomes, as melhorias esperadas: redução de acidentes; redução de congestionamento; redução do tempo de viagem; mensurar a verba advinda com estacionamento pago				
	Estimativa de custos	Os custos foram estimados apenas para as obras de infraestrutura				
	Responsabilidades	Não foram elencadas				
Análise da estratégia	A regulamentação do EIV está fora do escopo deste programa. No diagnóstico não foram levantadas questões sobre estacionamentos, reorganização viária e demais ações, deixando a estratégia sem apoio					
Tema		Implantação e qualificação infraestrutura rodoviária	Ações		Ind.	Custo
CORUMBÁ	Problema diagnosticado	Cerca de 35% das vias não são pavimentadas nas periferias	16	4		59.870.000
	Objetivo	Qualificar e ampliar a rede viária				
	Ações	Manutenção e sinalização das vias existentes; pavimentação e sinalização de vias novas				
	Objetivo	Mitigar impactos do anel viário				
	Ações	Elaboração de projeto de mitigação de impactos do anel existente; implementar medidas de mitigação; iluminação de trecho do anel viário				
	Objetivo	Implantar alternativa ao anel viário				
	Ações	Elaboração de estudo de viabilidade e projeto de novo anel viário; construção do novo anel				
	Produto esperado	Vias adequadas. Projeto de mitigação de impactos anel viário. Iluminação do anel.				
	Metas	5% vias requalificadas; pavimentação de 70km de vias; 100% das medidas de mitigação; 100% implantação anel viário				
	Coerência dos indicadores	Percentual de vias qualificadas, pavimentadas, medidas de mitigação implementadas, implantação do anel viário. Os indicadores não medem outcomes advindos dessas ações como a melhoria na circulação, diminuição de acidentes, redução do tempo de viagem.				
Estimativa de custos	Os custos foram estimados para as medidas de mitigação do anel viário existente e construção do novo anel					
Responsabilidades	Não foram elencadas					
Análise da estratégia	Para além dos problemas da falta de pavimentação em algumas ruas da periferia, as demais questões especialmente a questão do anel viário não foi levantada no diagnóstico, não foi apresentada necessidade ou viabilidade do programa. Não se sabe quais os impactos ou como serão mitigados os impactos do anel existente.					

Fonte: Elaborado por Machado (2019) com base no PMU de Corumbá (CORUMBÁ, 2016)



Quadro 32 Avaliação ex ante do PMU de Corumbá – MS (cont.)

Tema		Implantação e qualificação da infraestrutura portuária	Ações	Ind.	Custo
CORUMBÁ	Problema diagnosticado	Não foi levantado no diagnóstico	6	NA	NC
	Objetivo	Qualificar o porto geral			
	Ações	Revisão do projeto para pequenas cargas, para embarque e desembarque de passageiros; do projeto de urbanização da orla; adequação da orla em relação a mobilidade e acessibilidade; implementação de porto para embarque/desembarque de passageiros; incentivar a construção de porto para grandes cargas (privado)			
	Produto esperado	Projeto do porto. Projeto urbanização da orla.			
	Metas	Não foram estabelecidas			
	Coerência dos indicadores	Não foram elencados			
	Estimativa de custos	Não foram estimados			
	Responsabilidades	Não foram elencadas			
Análise da estratégia	Este tema não foi levantado no diagnóstico. Não foram elencadas proposições para o transporte hidroviário, uma alternativa ao transporte motorizado. A ausência de metas, indicadores, responsabilidades fragiliza a ação.				
<b>Programa 07</b>		<b>Gestão pública da mobilidade urbana e rural</b>	<b>Ações</b>	<b>Ind.</b>	<b>Custo</b>
CORUMBÁ	Objetivo geral	Estruturar a gestão pública da mobilidade urbana e rural	10	4	430.000
	Problema diagnosticado	Gestão da mobilidade centralizada em órgão de Desenvolvimento Urbano e Patrimônio Histórico. Quantidade de servidores insuficiente. Capacidade deliberativa dos Conselhos deficiente.			
	Objetivo	Estruturar mecanismos de captação e gestão de recursos			
	Ações	Criação de Fundo Municipal de Desenv. Urbano; Monitoramento de convênios para captação de recursos da mobilidade			
	Objetivo	Atualizar estudos e planejamento			
	Ações	Realização e atualização da pesquisa OD, de reperto modal, de contagem de fluxo, revisão do PMOB			
	Objetivo	Gestão participativa e controle social			
	Ações	Atribuição de função de monitoramento e implementação do PMOB à comissão técnica e Conselho Municipal; criação e instituição do regimento da Comissão Técnica e do Conselho; elaboração do Sistema de Informação da Mobilidade; atualização e divulgação dos dados do Sistema de Informações			
	Produto esperado	Fundo de Desenv. Urbano. Sistema de monitoramento. Pesquisa OD. Contagem de fluxos. Revisão do PMOB. Comissão Técnica do Conselho. Sistema de informação da mobilidade.			
	Metas	100% na atualização quadrienal das pesquisas OD, contagem de fluxo e reperto modal			
	Coerência dos indicadores	Criar fundo municipal de desenvolvimento urbano; atualizar planos; revisão do PMOB; criação da comissão técnica de MU, nº de reuniões semestrais do Comitê de Mobilidade, A atualização quadrienal das pesquisas não parece uma meta plausível de ser executada.			
	Estimativa de custos	Os custos foram estimados apenas para a atualização das pesquisas de mobilidade e revisão do PMOB			
Responsabilidades	Não foram elencadas				
Análise da estratégia	Necessária para acompanhamento das estratégias do PMOB. Não foi enumerado a quantidade de recursos humanos e técnicos necessária para compor a gestão, cursos de aperfeiçoamento, resultados esperados, o modo de divulgação das informações, para quem será disponibilizada, possibilidade da população criticar ou mesmo solicitar alterações. O cálculo dos meios financeiros e humanos não contempla todas as ações, os custos foram estimados apenas para as pesquisas e revisão do PMOB. Ausência de alocação de responsabilidades.				

Fonte: Elaborado por Machado (2019) com base no PMU de Corumbá (CORUMBÁ, 2016)

### 5.7.2.1 Avaliação da estratégia do PMU de Corumbá

#### **Cálculo dos meios:**

No Quadro 32 observamos que o Plano de Ações do PMU de Corumbá está dividido em 7 Estratégias subdivididas em 12 Temas, das quais resultam 118 ações a um custo total de R\$439.712.000,00, quantia que representa 128% da receita anual do Município. As ações são monitoradas por 26 indicadores. O horizonte temporal estabelecido para o cumprimento de todas as metas foi de 15 anos.

O PMU indicou algumas possibilidades de obtenção de financiamento através de convênios com o Governo Federal e por meio de taxas e instrumentos da dinâmica municipal, especificados no Quadro 29. A possibilidade de financiamento das ações influenciou o na quantidade de proposições, já que não há um limite na disposição dos meios.

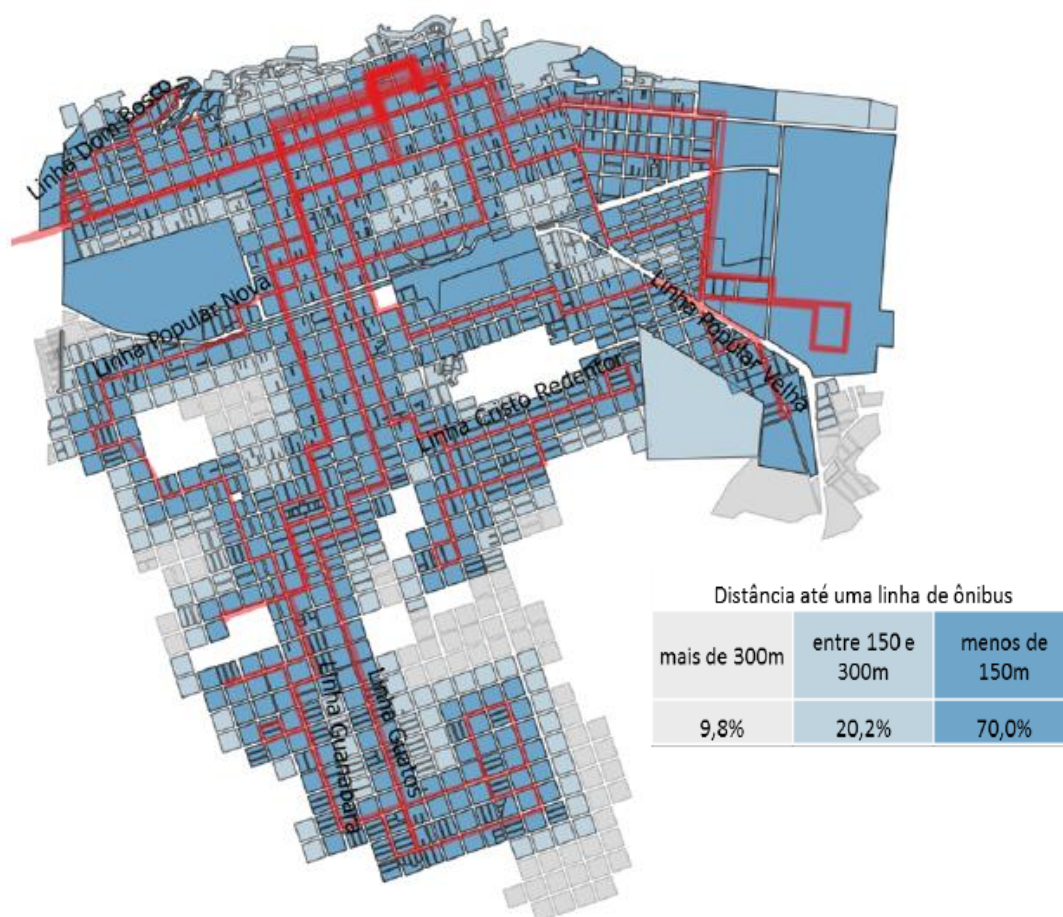
Algumas das propostas não advêm de um problema levantado no diagnóstico, como é o caso da “Redução de poluentes e GEE”, o PMU não apresenta dados sobre poluição atmosférica da cidade, do que podemos entender que foram propostas para contemplar o conteúdo estabelecido na Lei. Não há correspondência entre a quantidade de ações e indicadores, os indicadores contemplam pouco mais que 20% das ações. Além disso, muitas ações são fragilizadas pela ausência de metas, estimativa de custos e alocação de responsabilidades.

#### **Cumprimento dos objetivos da Lei:**

Conforme o Quadro 32, o PMU de Corumbá apresenta propostas de regulamentação da circulação ao organizar áreas de estacionamento, transporte de cargas e velocidades. O PMU conversa com o Planejamento Urbano quando propõe adensamentos, diversidades no uso do solo e a adoção de instrumentos do Estatuto da Cidade. Apresenta, ainda, ações para a gestão e o acompanhamento do PMU, porém sem elencar responsabilidades de "quem faz o que".

Não é estabelecida uma regulamentação do serviço de Transporte Público Coletivo, o Plano de Ação não atende o problema diagnosticado de que há “poucos indicadores e metas definidas para a regulação do contrato de concessão do transporte coletivo”. Critérios mínimos de qualidade do TPC devem ser exigidos pelo Município, mas o que se apresenta é a delegação do controle da operação, serviço e política tarifária às empresas e ao mercado. A proposta de “redução de custos operacionais das linhas urbanas com melhora na qualidade do serviço” que é *per se* contraditória, uma vez que a redução dos custos geralmente implica em redução da qualidade.

Diferentemente do PMU de Monte Alto, a abrangência do serviço de TPC foi considerada pela distância a pé até o percurso do ônibus, ou seja, a via que o veículo percorre. O mapa da Figura 58 mostra a cobertura do itinerário das linhas em uma escala de abrangência entre 150 e 300 m.



**Fig. 58** Representação da cobertura do transporte público por ônibus. Fonte: Corumbá, 2016

De acordo com o diagnóstico, apenas 9,8% da população precisaria se deslocar mais que 300m para chegar à linha, não ao ponto de parada.

Em linhas gerais, as ações e os recursos estão dirigidos para infraestruturas de transporte individual, motorizado e ativo, concentradas na área central da cidade. O objetivo de aumentar a participação do TPC nos deslocamentos não condiz com a desproporcionalidade entre o número de ações elencadas para o TPC e as demais. Salienta-se a ausência de estudos sobre os possíveis impactos/efeitos ambientais e/ou na valorização da terra derivados das melhorias na acessibilidade, não é um requisito da Lei, mas as propostas devem estar adequadas às legislações ambientais e os efeitos devem, portanto, ser examinados. Podemos dizer que o PMU

atende em parte aos objetivos da PNMU, uma vez que é deficiente na questão de monitoramento, custos, impactos e tampouco atende à totalidade dos temas do conteúdo mínimo demandado pela Lei.

## 5.8 Principais interpretações

Abaixo listamos as principais interpretações da análise realizada nos PMUs.

- A ausência de critérios mínimos para orientar o serviço de transporte público coletivo, no que se refere a qualidade, tarifa e serviço, inclusive estipular o critério para que uma cidade apresente ou não o TPC; (A União Europeia possui uma diretiva de requisitos mínimos de qualidade para o TPC (EC, 2002): porque essa ação não foi copiada?)
- A elaboração do PMU pode ser uma barreira para os pequenos municípios requererem financiamento para obras urbanas. O próprio MCidades lançou um programa de crédito para elaboração dos PMUs apenas para os 225 municípios com mais de 100 mil habitantes (4%), enquanto 1.262 (23%) dos municípios estão na faixa entre 20 e 100 mil habitantes e os demais 4.074 (73%) possuem menos de 20 mil habitantes.
- O desserviço que as ONGs podem ocasionar ao planejamento urbano. Referimos aqui aos padrões de proximidade. Os padrões da Embarq Brasil foram usados no PMU de Monte Alto e o raio de abrangência de referência para a implantação de Unidades de Saúde, 6km, ultrapassou os limites do tecido urbano.
- Os efeitos do comprometimento dos orçamentos municipais nas outras demandas (educação, saúde, segurança), com o aumento da dívida pública que pode ser aprofundada, por exemplo, pelo pagamento de juros.
- A ausência das praças e parques no diagnóstico e nas ações. Foram apresentados apenas elementos de ligação e passagem sem a provisão de áreas de convivência onde acontece a urbanidade.
- Ausência de estudos sobre os impactos ambientais e sociais possíveis derivados das infraestruturas de mobilidade, gerando desapropriações, valorização artificial da terra e, ainda, impermeabilização do solo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

*Nenhum modo de pensamento se torna dominante sem propor um aparato conceitual que mobilize nossas sensações, nossos instintos, nossos valores e nossos desejos, assim como as possibilidades inerentes ao mundo social que habitamos.*  
(HARVEY, 2005:15)

A Política Nacional de Mobilidade Urbana brasileira foi instituída por uma legislação que carrega princípios, diretrizes e objetivos vagos e amplos, constituindo-se em um exemplo da influência do neoconstitucionalismo no âmbito do Direito, decorrente do atual estágio neoliberal que, em razão da flexibilização das leis e das regras, criou a possibilidade de agentes financeiros se articularem para a tomada de decisões sobre as políticas públicas no geral e sobre as políticas urbanas em particular. O alçamento do transporte à categoria dos direitos constitucionais condicionou a validade e a compreensão desse direito à interpretação judicial, viabilizando que as infraestruturas, o valor da tarifa e a provisão dos modos de transporte possam e passem a ser exigidos judicialmente.

Reduzido ao mínimo e na condição de sócio e guardião do sistema, o Estado manteve certa estrutura institucional, flexibilizou legislações, padrões e normas, ao mesmo tempo em que delegou responsabilidades. Esse Estado gerencial inaugurou uma nova geração de políticas públicas apoiadas em instituições legais, jurídicas e ideológicas, escolhidas e determinadas em razão dos objetivos dos agentes financeiros dominantes, produtores das desigualdades, da pobreza e da concentração de riquezas. Desta forma, a lei perdeu a expressão da soberania popular e tornou-se um instrumento para solucionar questões de conjuntura direcionada a facilitar as atividades privadas, qualificada pelos resultados econômicos, embasados em análises estratégicas empresariais, no custo benefício, na eficiência e na eficácia.

Na esfera das políticas públicas urbanas, o neoliberalismo se apresentou na figura de ONGs e associações transnacionais que atuaram não só na produção e na promoção da inovação, renovação, recuperação, ressignificação e revalorização imobiliária, como também das infraestruturas e dos modos de transporte. O Estado, no papel de sócio, passou a financiar ações em determinados espaços urbanos de interesse do capital. Sob a tríade “humanização - competição - sustentabilidade” soluções análogas direcionaram ações formatadas no modelo de planejamento estratégico empresarial oferecendo um novo sonho de consumo na imagem de cidades ideais, verdes, sustentáveis, inteligentes e acessíveis.

Na mobilidade urbana em particular, o apelo à sustentabilidade favoreceu a pesquisa e o financiamento para o desenvolvimento de inovações tecnológicas que introduziram no mercado novos veículos e combustíveis; sistemas de controle e gerenciamento da mobilidade; sistemas de integração e bilhetagem eletrônica; sistemas de compartilhamento de veículos; aplicativos de táxi; paradas inteligentes. Os avanços tecnológicos nos sistemas de informação e de transporte ampliaram o alcance geográfico e reduziram os períodos de tempo de retorno financeiro, produziram a compressão do tempo-espaço (HARVEY, 2005) e intensificaram a velocidade na transferência global de tais inovações e soluções sob o manto de melhores práticas. A ideia de mobilidade sobrepujou a do transporte, nos discursos hegemônicos, de uma maneira nunca antes vista. O conceito de mobilidade foi adotado por oferecer um significado mais abrangente dos deslocamentos e ao privilegiar as pessoas em detrimento dos automóveis. Esse conceito está suficientemente desenvolvido e materializado nos países que já resolveram as questões referentes aos transportes públicos, diferentemente do Brasil onde o serviço de TPC ofertado, na maioria das cidades, é apenas o ônibus.

Ao examinarmos a PNMU e os guias de elaboração dos PMU, identificamos sua origem na política de mobilidade da Comunidade Europeia. A proposta decorreu de uma crescente sucessão de programas, projetos e investimentos, iniciada em 1985, com o compromisso de reduzir os índices das três maiores deseconomias urbanas relacionadas ao uso de veículos motorizados: congestionamentos, acidentes e poluição. Destes estudos resultou a recomendação, pela Comissão Europeia, para que as cidades com mais de 100 mil habitantes elaborassem e implementassem os *Sustainable Urban Mobility Plans* (SUMP) com o objetivo de melhorar a acessibilidade e proporcionar mobilidade e transporte sustentável de qualidade.

O Guia para elaboração do SUMP foi publicado pela Eltis, principal observatório da mobilidade europeia. Cartilha que serviu de base para o guia brasileiro, publicado inicialmente em 2007, e cuja versão foi atualizada, em 2015, pela Embarq-Brasil e ITDP. A ONG Embarq atua sob o braço da *WRI- Ross Center for Sustainable Cities*, uma rede global com escritórios nos Estados Unidos, México, Índia, Turquia e China. Essa constatação confirmou a ascendência que o terceiro setor exerce sobre o Estado, ao dirigir e apontar diretrizes para programas, planos e políticas a serem desenvolvidos nas cidades. A WRI, em particular, trabalha com a ideia de Desenvolvimento Orientado ao Transporte (TOD) associado ao sistema *Bus Rapid Transit*

(BRT) e às cidades “3C” Compactas, Conectadas e Coordenadas (EMBARQ, 2015b), o que está presente nas diretrizes da PNMU. A decisão de incluir “projetos de transporte público coletivo estruturadores do território e indutores do desenvolvimento urbano integrado” foi pré-estabelecida, não decorreu de um diagnóstico de problemas ou necessidades da população. Ao mesmo tempo a PNMU exige um receituário, igualmente pré-estabelecido, que não corresponde à realidade das cidades brasileiras.

O processo de formulação da Lei 12.587/2012 foi marcado pela morosidade e a substituição de diversos Projetos de Lei voltados para a regulamentação do transporte público coletivo e permeado pela participação social por meio das Conferências e Conselhos Nacionais da Cidade e pelos compromissos das agendas ambientais em torno da mobilidade sustentável e, anos mais tarde, pela presença cada vez mais atuante das ONGs nacionais e internacionais nas políticas urbanas. Naquele momento (2004), o poder executivo afirmava não ter disponibilidade financeira para quaisquer obras de infraestrutura de mobilidade. Quando o texto da ConCidades, que resultou no PL 1.687/2007 e originou a PNMU, foi apresentado ao Congresso Nacional, o Ministério das Cidades já contava com vultuosos recursos endereçados a obras de mobilidade em razão do Programa para Aceleração do Crescimento e da iminência da realização da Copa do Mundo FIFA 2014 no Brasil. No entanto, e apesar dessas pressões, a PNMU foi promulgada apenas em 2012.

Ao oferecer maior destaque às ações sobre o transporte não motorizado e à redução do uso do automóvel, a PNMU brasileira relegou o transporte público coletivo ao papel de coadjuvante ao não determinar claramente as questões de regulamentação do serviço, as especificações de padrões de qualidade e de operação do serviço. Assim, a PNMU perdeu a chance de estabelecer exigências às operadoras de transporte público que hoje apenas devem obedecer a termos já formulados no Código de Defesa do Consumidor, na Legislação das Licitações e Serviços Públicos e na Lei de Acessibilidade.

Os problemas do transporte assomaram nas Manifestações de Junho de 2013 quando a população brasileira protestou contra o elevado valor das tarifas do Transporte Público Coletivo, fruto do descontrole do poder público sobre as empresas que comandam o valor das tarifas, a oferta e a frequência das linhas, operando pelo lucro. Ou seja, entre o direito legal constitucional ao transporte e o serviço entregue à população, há um espaço para manobra das empresas via decisões judiciais e joga a população a sua própria defesa via manifestações.

A população que não possui automóvel é cativa do serviço de ônibus, serviço que está presente em apenas 38% dos 5.565 municípios brasileiros. Em apenas 3% dos municípios há oferta do sistema sobre trilhos (metrô, VLT, trem metropolitano) e, em sua maioria, são aqueles municípios pertencentes às Regiões Metropolitanas. A insuficiência de transporte e as altas tarifas estão refletidas no reperto modal das cidades brasileiras, onde mais de 40% das pessoas deslocam-se diariamente a pé, ou de bicicleta, para o trabalho. A participação do Transporte

Público Coletivo nessas viagens é de apenas 20% nas cidades com menos 1 milhão de habitantes e de 36% nas 15 cidades com mais de 1 milhão de habitantes.

A PNMU não regulamentou e não estipulou dimensões mínimas sobre a operação, a provisão ou a fiscalização do serviço de transporte. Ainda que a Lei aponte dentre os objetivos a preferência ao TPC, este é relegado ao papel de coadjuvante, como está explicitado no parágrafo 2º do Artigo 24 da Lei:

Nos Municípios sem sistema de transporte público coletivo ou individual, o Plano de Mobilidade Urbana deverá ter o foco no transporte não motorizado e no planejamento da infraestrutura urbana destinada aos deslocamentos a pé e por bicicleta, de acordo com a legislação vigente. (BRASIL, 2012)

A Lei 12.587/2012 substituiu e ampliou a obrigatoriedade prevista pelo Estatuto da Cidade para que os municípios com mais de 500 mil habitantes elaborassem um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor e condicionou à elaboração e à entrega do PMU, em até 3 anos, o recebimento de recursos do Orçamento Geral da União para obras de mobilidade. Ao sinalizar com a possibilidade de financiamento para os pequenos e médios municípios, até então à margem dos recursos federais, ocasionou a pressão da Confederação dos Municípios sobre o Ministério das Cidades para ampliar o prazo de entrega dos planos, uma vez que, em 2016, apenas 9% dos 3.342 municípios aptos haviam elaborado o PMU. O prazo de elaboração foi prorrogado por duas vezes, de 3 anos para 7 anos, e que finaliza, portanto, em 2019.

A maioria dos PMUs vem sendo elaborada de maneira insuficiente. Encontramos apenas onze PMUs que apresentaram as quatro etapas requeridas nos guias de elaboração. Neles as ações se concentram na inclusão das pessoas com deficiência e idosos. Os PMUs tratam do espaço público apenas como local de deslocamento, relacionando-o ao movimento, à passagem, não contemplam o espaço da rua como um lugar de estar, da convivência e do encontro que é aquilo que constitui a vida urbana. Ao não contemplar a qualificação dos espaços livres para uso da população identificamos uma falha no que se refere à integração do PMU com o planejamento urbano.

Nestes PMUs predominam ações voltadas a obras de infraestrutura o que, dada a fragilidade orçamentária dos municípios, obrigará esses municípios a buscarem financiamento ou, ainda, estabelecerem parcerias público privadas. A Lei possibilitou que os municípios de pequeno e médio porte requisitassem financiamento junto ao governo federal e, ao mesmo tempo, os excluiu ao responsabilizá-los pela complexidade que se constitui a elaboração de um PMU. Isso imprime ao legislador uma manobra ideológica para manter a concentração de investimentos nas grandes cidades. A maneira proposta apresenta-se como manutenção da hegemonia dos núcleos urbanos capazes de oferecer uma gama de bens e serviços superiores e que estará tão mais distanciado dos núcleos inferiores quanto mais e melhor infraestrutura e modos de



transportes de qualidade oferecer. Portanto, a facilitação de acesso financeiro aos núcleos superiores, condicionada à elaboração do PMU, mantém o *status quo* da escala funcional dos municípios.

Esta pesquisa nasceu do questionamento sobre a efetividade da Política Nacional de Mobilidade Urbana estabelecida pela Lei 12.587/2012 e seguiu o fio condutor da avaliação *ex ante* na interpretação de Sartori (1981) para quem a práxis política formulada inteligentemente deve identificar precisamente o problema a partir da investigação das hipóteses que expliquem as causas e verificar se os meios disponíveis são adequados aos fins propostos. Buscamos compreender a lógica para explicar os motivos que obrigaram mais de 3.342 municípios brasileiros a concentrar esforços e recursos para elaborar um plano setorial de Mobilidade Urbana, sabendo que um plano, seja ele de mobilidade, diretor ou de saneamento, não é um documento estritamente científico ou técnico, é também político.

Alinhados ao pensamento de Harvey (2005) e Déak (2016), encontramos as causas dos problemas da mobilidade na produção do espaço urbano capitalista, na localização, e nos padrões de proximidade e acessibilidade alargados pela possibilidade da mobilidade motorizada, seja em modo privado ou coletivo, liberando o homem da necessidade de morar perto do trabalho ou dos equipamentos públicos necessários à vida cotidiana. No processo de expansão urbana brasileira essas causas são agravadas pela desigualdade sócio-espacial, pois a ocupação de novos territórios nem sempre foi acompanhada de urbanidade em termos de infraestrutura, transporte coletivo, equipamentos e serviços públicos, ou seja, terra com infraestrutura, o que influencia e é influenciada pelo valor do solo, criando uma espécie de segregação socioeconômica cuja reprodução supõe uma ação especulativa estimulada pelo poder público (SANTOS, 2014).

No espaço urbano consolidado, as infraestruturas e os modos de transporte dão o suporte necessário às novas localizações e redefinem o valor de uso para todas as atividades de produção e reprodução (DÉAK, 2016), entendidas como as infraestruturas que são providas pelo Estado e os modos de transporte adquiridos ou alugados (modos coletivos) pela população. A qualidade, a diversidade e a quantidade de serviço de transporte ofertado exprimem a acessibilidade de determinada localização e comanda o valor de uso mais importante da terra urbana. Sendo o valor do solo dado pela localização, podemos interpretar que os padrões de mobilidade e de acessibilidade estão proporcionalmente e intrinsecamente conectados à renda e à divisão social. A partir disto, concluímos que a produção do espaço, necessária à dinâmica de acumulação e expansão capitalista em constante transformação produz, em si, a necessidade de transporte que se apresenta, falsamente, pelo neologismo “mobilidade” (DÉAK, 2016).

Esta tese apresentou uma reflexão crítica sobre as bases em que foi elaborada a Política Nacional de Mobilidade Urbana sob o olhar da realidade sócio-espacial brasileira, no contexto amplo do neoliberalismo. Buscamos o suporte teórico-metodológico em autores e estudos

empíricos que nos auxiliaram na avaliação da PNMU, através de uma abordagem histórica necessária à compreensão do atual processo neoliberal-neoconstitucional e pós-moderno que repercutiram nas políticas públicas. A avaliação *ex ante*, que estruturou esta pesquisa, possibilitou o exame do desenho da PNMU e de PMUs sob a lógica da “ação (política) conduzida inteligentemente” a partir da análise de suas causas, contextualização, objetivos e ações, o que nos permitiu verificar algumas incoerências entre causas-objetivos-ações.

Políticas públicas são elaboradas com a intenção de melhorar as condições de vida dos mais vulneráveis, a saber, no Brasil, a população de baixa renda que alcança 50% dos moradores das cidades de estudo. A importância da política pública reside no cuidado com a coisa pública e, em especial, à responsabilidade pelo uso do dinheiro público. O essencial na lógica da política, da ação conduzida inteligentemente, pressupõe uma linguagem e um raciocínio aptos para tarefas operativas, adaptadas à natureza das intervenções. Ora, ao delegar às consultorias a elaboração do PMU as administrações municipais ficam reféns daquilo que não sabem sobre o que lhe foi apresentado por especialistas privados, desta forma, ao não terem conhecimento sobre a matéria, os técnicos municipais ficam subordinados a quem o possui.

Após a análise das causas dos problemas, a ação conduzida inteligentemente exige o cálculo dos meios e a percepção do perigo oposto, do que depreendemos que os PMUS deveriam partir do exame da possibilidade de comprometimento do orçamento nas proposições elencadas, ou seja, se há meios financeiros, humanos e de execução disponíveis, e da análise da sustentabilidade e da capacidade de endividamento e de pagamento pelo município.

O Estado, ao promover a política para a sustentabilidade da mobilidade pode estar incorrendo na insustentabilidade de sua implementação, uma vez que a lei de ajuste fiscal limita a capacidade de endividamento dos municípios, por comprometer investimentos em outras áreas como educação, saneamento ou saúde, por exemplo. Provocando o que Sartori (1981) chamou de Princípio do Perigo Oposto: “Toda conduta se ultrapassa certo limite (que tende a romper o equilíbrio) se inverte, transforma-se no seu oposto, isto é, provoca efeitos contrários aos que produzia anteriormente”.

Inferimos que os PMUs não examinaram possíveis impactos das medidas propostas em qualquer esfera, ambiental, social ou econômica, e, principalmente no que diz respeito ao aumento do preço do solo, por esta ação não ter sido solicitada na PNMU. O conteúdo mínimo foi traduzido em obras de infraestrutura, sem apresentar limites, onde tudo foi proposto, à exceção da regulamentação do TPC, o que indica que as ONGs e consultorias não tiveram o suficiente comprometimento ou competência para elaborar estes Planos.

Através da análise, trouxemos à tona as debilidades dos PMUs elaborados, seja pela ausência de procedimentos estruturais na sua construção, pela ausência de indicadores de monitoramento e financiamento, da identificação de responsabilidades, do exame de possíveis impactos e de estimativa de custos. Apenas dois PMUs, o de Corumbá (MS) e o de Monte Alto (SP),

apresentaram esses elementos, ainda que parcialmente. O aprofundamento da avaliação *ex ante*, percebeu exageros nas mais de cem ações propostas nos PMUs, em sua maioria de infraestruturas, conferindo a impressão de um plano de obras e não do planejamento da mobilidade para o futuro.

O exame da lógica da formulação da PNMU nos deu a clareza para reconhecer, nas proposições e garantias de redução das desigualdades, equidade, inclusão e participação social, o discurso de convencimento ideológico do Estado para manutenção da ordem estabelecida (DÉAK, 2016). A Política Nacional de Mobilidade Urbana não enfrenta os problemas estruturais do transporte e da mobilidade da população, especialmente da população pobre, alvo das políticas públicas. Reconhecemos nos objetivos de redução das desigualdades, equidade, inclusão e participação social presentes na Política um discurso de convencimento ideológico do Estado para manutenção da ordem estabelecida o que é verificado na materialização dos planos que não contemplam ações de real inclusão social e de responsabilização do Estado em relação aos serviços públicos.

Ao longo dos capítulos, cada um com a sua especificidade, trouxemos à reflexão a produção do espaço e da mobilidade (Capítulo Três); as origens da PNMU brasileira como um reflexo do planejamento hegemônico presentes nas agendas e políticas ambientais importadas na figura dos planos de mobilidade urbana e a reformatação de uma lei que nasceu para regulamentar os transportes públicos que resultou na PNMU (Capítulo Quatro); e, a análise de 11 PMUs de cidades brasileiras e a exaustiva avaliação *ex ante* de dois PMUs (Capítulo Cinco).

Apresentamos possíveis *outcomes* e *gaps* nos planos provenientes da própria concepção ditada pela PNMU. A análise de conteúdo revelou a retórica dos PMUs já que este não foi traduzido em ações. A propósito da equidade e da inclusão, os PMUs apresentaram ações orientadas aos idosos e às pessoas com deficiência, desconsiderando ações propositivas para as pessoas de baixa renda, confirmando o caráter ideológico da PNMU.

Para finalizar esta análise, consideramos importante fixar que (i) a condição para melhorar a mobilidade reside no estabelecimento legal de padrões mínimos que regulamentem efetivamente a prestação do serviço de transporte público coletivo; (ii) a melhoria da acessibilidade requer o retorno aos padrões de abrangência dos equipamentos e serviços definidos pelas distâncias máximas que permitam o acesso a pé ou por bicicleta diariamente por jovens, idosos e crianças; (iii) a integração tarifária e institucional dos modos de transporte, principalmente nos municípios integrantes das Regiões Metropolitanas, o que requer o enfrentamento do *lobby* das empresas operadoras de ônibus a fim de acabar com o monopólio modal e aumentar a oferta dos modais sobre trilhos e aquaviários; (iv) planos de mobilidade urbana atendem às necessidades das cidades dos países desenvolvidos, onde o transporte e a acessibilidade já estão garantidos para todos.

## REFERÊNCIAS

---

Acelard, H. Ambientalização das lutas sociais – o caso do movimento por justiça ambiental. In: *Estudos Avançados* 24 (68), 2010. pp. 103-119.

Alves, G. da A. A mobilidade/imobilidade na produção do espaço metropolitano. In: *A produção do espaço urbano. Agentes e processos, escalas e desafios*. Carlos, A. A.; Souza, M.L.; Sposito, M.E. (orgs.). São Paulo: Contexto, 2016. pp. 109-122.

Andrade, A. de M.; Santana, H. V. Avaliação de políticas públicas versus avaliação de impacto legislativo: uma visão dicotômica de um fenômeno singular. In: *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 7, n. 3, 2017. pp. 781-798.

ANTP. Associação Nacional de Transportes Públicos. *Custos dos serviços de transporte público por ônibus: método de cálculo*. São Paulo: ANTP, 2017.

ANTP. Associação Nacional de Transportes Públicos. *Sistema de Informações da Mobilidade Urbana. Relatório Comparativo 2003-2014*. Brasília: ANTP, 2016. 36p. Disponível em: <http://www.antp.org.br/sistema-de-informacoes-da-mobilidade/apresentacao.html>. Acesso em: 24 de novembro de 2017.

ANTP. Associação Nacional de Transportes Públicos. *Sistema de Informações da Mobilidade Urbana. Relatório Geral 2014*. Brasília: ANTP, 2016a. 96p. Disponível em: <http://www.antp.org.br/sistema-de-informacoes-da-mobilidade/apresentacao.html>. Acesso em: 24 de novembro de 2017.

Aracruz. Prefeitura Municipal. *Petrobras acha maior jazida de petróleo do país no Município*. Estima-se em R\$ 800 bi. 15.05.2008. Disponível em: <http://aracruz.es.gov.br/noticia/3215/>. Acesso em: 02 de fevereiro de 2018.

Aracruz. Prefeitura Municipal. *Plano de Mobilidade do Município de Aracruz*. Aracruz: Logit Engenharia, 2014. 162p. Disponível em: <http://aracruz.planodemobilidade.com.br/>. Acesso em: 20 de novembro de 2016.

Aracruz. Prefeitura Municipal. *Aracruz é a melhor cidade do Espírito Santo em qualidade de vida*. Publicado em 06.12.2012. Disponível em: <http://aracruz.es.gov.br/noticia/3215/>. Acesso em: 02 de fevereiro de 2018.

Arantes, O. B. F. Uma estratégia fatal. A cultura nas novas gestões urbanas. In: *A cidade do pensamento único*. Desmanchando consensos. 3ª ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2016.

Araújo, S. de B. *Sistema de informação para o planejamento operacional do transporte coletivo urbano aplicado à Região Metropolitana do Recife*. 2008. (Dissertação) Programa de Pós-Graduação de Engenharia Civil. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2008.

Armação dos Búzios. Prefeitura Municipal. *Apoio à elaboração de Plano de Mobilidade urbana para o município de Búzios*. Produto 4. Diagnóstico consolidado. Armação de Búzios: FGV, 2015a. 255p. Disponível em: <http://mobilidadeurbana.buzios.rj.gov.br/biblioteca-digital>. Acesso em: 15 de março de 2018.

Armação dos Búzios. Prefeitura Municipal. *Apoio à elaboração de Plano de Mobilidade urbana para o município de Búzios*. Produto 6. Propostas de soluções para a mobilidade urbana de Búzios e resultados da segunda audiência pública. Armação de Búzios: FGV, 2015b. 207p. Disponível em: <http://mobilidadeurbana.buzios.rj.gov.br/biblioteca-digital>. Acesso em: 15 de março de 2018.

Arretche, M. Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. (in) *Revista Brasileira de Ciências Sociais* [online]. 2003, vol.18, n.51, pp.7-10. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092003000100001&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092003000100001&lng=en&nrm=iso&tlng=pt). Acesso em: 15 de outubro de 2017.

Ascher, F. *Os novos princípios do urbanismo*. São Paulo: Romano Guerra, 2010. 104p.

Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul. *Participação no PIB do Brasil 2015*. Março de 2018. Disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/midia/imagem/mapa-participacao-dos-estados-no-pib-brasil-2015>. Acesso em: 20 de maio de 2018.

Baeten, G. The tragedy of the highway: Empowerment, disempowerment and the politics of sustainability discourses and practices. In: *European Planning Studies*, v. 8, n. 1, 2000.

Balbim, R. Mobilidade: uma abordagem sistêmica. In: *Cidade em movimento. Mobilidades e interações no desenvolvimento urbano*. Brasília: IPEA, ITDP, 2016.

Barbosa, J. L. O significado da mobilidade na construção democrática da cidade. In: *Cidade e Movimento. Mobilidades e interações no desenvolvimento urbano*. Brasília: IPEA; ITDP, 2016. pp. 43-56.

Bardin, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70. D.L., 1995.

Barroso, L.R. Neoconstitucionalismo e a constitucionalização do Direito. (o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). In: *Revista de Direito Administrativo*. 240. pp. 1-42. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

Barroso, S. (Coord.). *Avaliação ex ante*. Programa operacional da inclusão social e emprego. Relatório Final. Lisboa: CEDRU – Centro de Estudos e Desenvolvimento Regional e Urbano. Augusto Mateus & Associados, 2014. 155p.

Bauman, Z. *O mal-estar da pós-modernidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1998.

Bauman, Z. *Vida a crédito*. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

Bercovici, G. *Brasil continua com a política da acumulação primitiva de capitais*. Estado da Economia. Consultor Jurídico. Julho de 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-jul-10/estado->

[economybrasil-continua-politica-acumulacao-primitiva-capitais#\\_ftn2](#). Acesso em: 15 de março de 2019.

Bichir, R. *Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família*. Tese de doutorado em Ciência Política. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2011.

Boaga, G. *Diseño de tráfico y forma urbana*. Arquitectura/Perspectivas. Barcelona: Gustavo Gili, 1977.

Bobbio, N.; Matteucci, N.; Pasquino, G. *Dicionário de política*. v. 1., 11 ed. Brasília: UNB, 1998.

Bobbio, N. *Estado, governo, sociedade. Para uma teoria geral da política*. 14 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

Böhler-Baedeker, S.; Kost, C.; Merforth, M. *Urban mobility plans: national approaches and local practice*. Sustainable urban transport technical document #13. Germany: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), 2014.

Brasil. Casa Civil da Presidência da República. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante*, v. 1. Brasília: IPEA, 2018. 202p.

Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Requerimento n. 4.066, de 2009*. Requer, nos termos regimentais, a instalação da Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 694, de 1995, do Sr. Alberto Goldman, que institui as Diretrizes Nacionais do Transporte Coletivo Urbano e dá outras providências. Brasília, 10 fevereiro 2009. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=423359>. Acesso em: 5 de agosto de 2016.

Brasil. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 12 de setembro de 2016.

Brasil. Decreto n. 57.003, de 11 de outubro de 1965. Cria o Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes (GEIPOT) e o Fundo de Pesquisas de Transportes, dando outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/D57003.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D57003.htm). Acesso em: 10 de outubro de 2017.

Brasil. *Decreto n. 5.296 de 2 de dezembro de 2004*. Regulamenta as Leis nos 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5296.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5296.htm). Acesso em: 15 de março de 2017.

Brasil. *Decreto n. 9.076, de 7 de junho de 2017*. Dispõe sobre a Conferência Nacional das Cidades. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9076-7-junho-2017-785030-publicacaooriginal-152979-pe.html>. Acesso em: 20 de janeiro de 2018.

Brasil. *Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943*. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/De15452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De15452.htm). Acesso em: 10 de março de 2017.

Brasil. *Decreto-Lei n. 61, de 21 de novembro de 1966*. Altera a legislação relativa ao Imposto Único sobre lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos, e dá outras providências. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del0061.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0061.htm). Acesso em: 15 de março de 2017.

Brasil. Empresa Pública de Transporte e Circulação. *Manual de Cálculo da Tarifa de Ônibus de Porto Alegre*. 4 ed. Porto Alegre: EPTC, 2015b. 84p.

Brasil. *Lei n. 4.452, de 5 de novembro de 1964*. Altera a Legislação relativa ao Imposto Único sobre lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4452.htm#art3%C2%A72](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4452.htm#art3%C2%A72). Acesso em: 15 de março de 2017.

Brasil. *Lei n. 5.107, de 13 de setembro de 1966*. Cria o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5107.htm). Acesso em: 20 de julho de 2017.

Brasil. *Lei Complementar n.14, de 8 de junho de 1973*. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/1970-1979/leicomplementar-14-8-junho-1973-367020-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 15 de março de 2017.

Brasil. *Lei n. 5.917, de 10 de setembro de 1973*. Aprova o Plano Nacional de Viação e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5917.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5917.htm). Acesso em: 20 de março de 2017.

Brasil. *Lei n. 6.261, de 14 de novembro de 1975*. Dispõe sobre o Sistema Nacional dos Transportes Urbanos, autoriza a criação da Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/L6261.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6261.htm). Acesso em: 20 de março de 2017.

Brasil, *Lei n. 4.718, de 16 de dezembro de 1985*. Institui o Vale-Transporte e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7418.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7418.htm). Acesso em: 28 de abril de 2017.

Brasil. *Lei n. 7.619, de 30 de setembro de 1987*. Altera dispositivos da Lei nº 7.418, de 16 de dezembro de 1985, que instituiu o vale-transporte. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7619.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7619.htm). Acesso em: 28 de abril de 2017.

Brasil. *Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995*. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8987compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987compilada.htm). Acesso em: 20 de março de 2017.

Brasil. *Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001*. Estatuto da Cidade. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 15 de maio de 2016.

Brasil. *Lei n. 10.741 de 1º de outubro de 2003*. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.741.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.741.htm). Acesso em: 05 de março de 2018.

Brasil. *Lei n. 11.772, de 17 de setembro de 2008*. Acrescenta e altera dispositivos na Lei no 5.917, de 10 de setembro de 1973, que aprova o Plano Nacional de Viação; reestrutura a VALEC - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.; encerra o processo de liquidação e extingue a Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes - GEIPOT; altera as Leis nos 9.060, de 14 de junho de 1995, 11.297, de 9 de maio de 2006, e 11.483, de 31 de maio de 2007; revoga a Lei no 6.346, de 6 de julho de 1976, e o

inciso I do caput do art. 1º da Lei no 9.060, de 14 de junho de 1995; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/111772.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111772.htm). Acesso em: 15 de maio de 2016.

Brasil. *Lei n. 12.587, de 3 de janeiro de 2012* (2012a). Dispõe sobre as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm). Acesso em: 19 de maio de 2015.

Brasil. *Lei n. 13.406, de 26 de dezembro de 2016*. Altera os §§ 3º e 4º do art. 24 da Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, para estender o prazo exigido para a elaboração do Plano de Mobilidade Urbana e para sua compatibilização com o plano diretor municipal. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2016/lei-13406-26-dezembro-2016-784137-publicacao-original-151725-pl.html>. Acesso em: 22 de fevereiro de 2017.

Brasil. *Lei n. 13.467, de 13 de julho de 2017*. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nos 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13467.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13467.htm). Acesso em: 10 de fevereiro de 2018.

Brasil. Ministério das Cidades. *1ª Conferência nacional das cidades*. Resoluções. Brasília: MC, 2003.

Brasil. Ministério das Cidades. *Política nacional de mobilidade urbana sustentável*. Princípios e diretrizes aprovadas no Conselho das Cidades em setembro de 2004. Brasília: MC, 2004.

Brasil. Ministério das Cidades. *2ª Conferência das cidades. Reforma urbana: cidade para todos*. Construindo uma política nacional de desenvolvimento urbano. Brasília: MCidades, 2005.

Brasil. Ministério das Cidades. *3ª Conferência nacional das cidades*. Desenvolvimento urbano com participação popular. Avançando na gestão democrática das cidades. Brasília: MCidades, 2007.

Brasil. Ministério das Cidades. *3ª Conferência nacional das cidades*. Desenvolvimento urbano com participação popular. Avançando na gestão democrática das cidades. Relatório Final. Brasília: MCidades, 2008.

Brasil. Ministério das Cidades. *4ª Conferência nacional das cidades*. Resoluções aprovadas. Brasília: MCidades, 2010.

Brasil. Ministério das Cidades. *Mobilidade urbana nas cidades sedes da copa do mundo*. Projetos, investimentos e realizações. XIII Conferência das Cidades. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012b.

Brasil. Ministério das Cidades. *5ª Conferência nacional das cidades*. Propostas de prioridades para o Ministério das Cidades. Brasília: MCidades, 2013.

Brasil. Ministério das Cidades. *Planejamento em Mobilidade Urbana*. Projeto Diálogos Setoriais. Brasília: MC, 2013a.

Brasil. Ministério das Cidades. *Resolução recomendada n. 151, de 25 de julho de 2014*. Aprova o encaminhamento das propostas do Pacto Nacional da Mobilidade elaboradas pelo Comitê Técnico de Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana. Brasília: DOU de 19/09/2014 (nº 181, Seção 1, p. 64), 2014a.

Brasil. Ministério das Cidades. *Caderno de referência para elaboração de plano de mobilidade urbana*. Brasília: MC, 2015.

Brasil. Ministério das Cidades. SeMob. *Levantamento sobre a situação dos Planos de Mobilidade*



*Urbana nos municípios brasileiros*. Agosto de 2016. Disponível em: <https://www.cidades.gov.br/mobilidade-urbana/planejamento-da-mobilidade-urbana-semob>. Acesso em: 30 de outubro de 2016.

Brasil. Ministério das Cidades. *Planejamento da mobilidade urbana*. Brasília: MC, 2013b. Disponível em: <https://www.cidades.gov.br/mobilidade-urbana/planejamento-da-mobilidade-urbana-semob>. Acesso em: 20 de março de 2017.

Brasil. Ministério das Cidades. *Instrução Normativa nº. 22, de 10 de maio de 2010*. Regulamenta o Programa de Infraestrutura de Transporte e da Mobilidade Urbana -PRÓ- TRANSPORTE. Disponível em: <http://www.ebah.com.br/content/ABAAAgfLUAG/instrucao-normativa-22-2010>. Acesso em: 20 de agosto de 2017.

Brasil. Ministério Público Federal. Procuradoria Geral da República. Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. *Copa 2014, Olimpíadas 2016 e Megaprojetos - remoções em curso no Brasil*. Brasília: PFDC, 2014b. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/direito-a-moradia-adequada/revistas/copa-2014-olimpiadas-2016-e-megaprojetos-remocoes-em-curso-no-brasil/view>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2017.

Brasil. *Projeto de Lei n. 694/1995, de 29 de junho de 1995*. Institui as Diretrizes Nacionais do Transporte Coletivo Urbano e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=15750>. Acesso em: 20 de março de 2017.

Brasil. *Projeto de Lei n. 1.974/1996, de 28 de maio de 1996*. Dispõe sobre a prestação de serviços de transporte rodoviário coletivo de passageiros sob o regime de concessão ou permissão, e dá outras providências. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD28JUN1996.pdf#page=42>. Acesso em: 20 de março de 2017.

Brasil. *Projeto de Lei n. 2.234/1999, de 14 de dezembro de 1990*. Dispõe sobre sistema de transporte coletivo urbano. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=17828>. Acesso em: 20 de março de 2017.

Brasil. *Projeto de Lei n. 1.687/2007*. Institui as diretrizes da política de mobilidade urbana e dá outras providências. Proposição inicial. Disponível em: [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=BFF6424ECD15C15D5322E0054663E3E4.node1?codteor=490284&filename=Avulso+-PL+1687/2007](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=BFF6424ECD15C15D5322E0054663E3E4.node1?codteor=490284&filename=Avulso+-PL+1687/2007). Acesso em: 20 de março de 2017.

Breus, T. L. *Políticas públicas no estado constitucional*. A problemática da concretização dos direitos fundamentais sociais pela administração pública brasileira contemporânea. 2006. 253 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2006.

Browne, D.; Ryan, L. Comparative analysis of evaluation techniques for transport policies. In: *Environmental Impact Assessment Review*, 31(3), 2011. pp. 226-233.

Buchanan, C. D. *El trafico em las ciudades*. Madrid: Editorial Tecnos, 1973.

Bührmann, S.; Wefering, F.; Rupprecht, S. Guia. *Desenvolvimento e implementação de um plano de mobilidade urbana sustentável*. Colônia: Rupprecht Consult, 2011.120p.

Burggraf, K.; Gühneemann, A.; May, A. D. *Why is monitoring and evaluation a challenge in sustainable urban mobility planning?* 2014.

Camboriú. Prefeitura Municipal. *Plano de mobilidade urbana*. Balneário Camboriú: Le Padron Planejamento e Consultoria Técnica, 2016. 118p. Disponível em: <http://bicicletanosplanos.org/cidade/balneario-camboriusc/>. Consulta em: 10 de março de 2018.

Cachoeiro de Itapemirim. *Plano de Mobilidade do Município de Cachoeira do Itapemirim*. Cachoeiro de Itapemirim: Logit Engenharia, 2014. 175p. Disponível em: <http://cachoeiradeitapemirim.planodemobilidade>. Acesso em: 20 de novembro de 2016.

Cantero, D. S. M. Teoría fundamentada y Atlas.ti: recursos metodológicos para La investigación educativa. In: *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 16 (1). Chile: Redie, 2014. pp. 104-122.

Castaño, J.M. *Frames and dilemmas in multifunctional projects*. Thesis. Integral and Sustainable Design of Multifunctional Flood Defences. University of Twente. Netherlands: Gildeprint, 2016.

Castello, I.R. Bairros. *Loteamentos e condomínios: elementos para o projeto de novos territórios habitacionais*. 1. Ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.

CD. Câmara dos Deputados. *Câmara aprova inclusão do transporte como direito social na Constituição*. Dezembro de 2013. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/458678-CAMARA-APROVA-INCLUSAO-DO-TRANSPORTE-COMO-DIREITO-SOCIAL-NA-CONSTITUICAO.html>. Acesso em: 10 de março de 2016.

Cervero, R. *The transit metropolis*. A global inquiry. Washington: Island Press, 2009.

CiViTAS. Cty Vitality ans Sustainability. *Cleaner and better transport in cities*. Disponível em: <http://civitas.eu/>. Acesso em: 30 de março de 2017.

Clapham, D. Qual é o futuro das políticas habitacionais? In: *Housing Studies Conference*. Cardiff: Cardiff University, 2005.

CNM. Confederação Nacional dos Municípios. *Processo para obtenção de financiamento internacional para Municípios terá novas regras*. 2016. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/processo-para-obtencao-de-financiamento-internacional-para-municipios-tera-novas-regras>. Acesso em: 20 de julho de 2018.

CNM. Confederação Nacional dos Municípios. *As mortes e as internações por acidentes de trânsito no Brasil de 2000 a 2010: o crescimento da frota brasileira de veículos e suas consequências*. Estudos técnicos. v. 5. Brasília: CNM, 2013.

CNM. Confederação Nacional dos Municípios. *Contextualização e prorrogação do prazo para elaboração do Plano Municipal de Mobilidade*. Nota Técnica 006/2018. Brasília: CNM, 2018.

CNT. Confederação Nacional dos Transportes. *Boletim estatístico*. Maio 2018. Disponível em: <http://www.cnt.org.br/Boletim/boletim-estatistico-cnt>. Acesso em: 21 de agosto de 2018.

Comparato, F. K. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. In: *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, 1998. Ano 35. n. 138. Abr/jun 1998. pp. 39-48.

Corumbá. Prefeitura Municipal. *Plano de mobilidade urbana e rural de Corumbá*. Maio de 2016. Corumbá: Risco Arquitetura, 2016. 245 p. Disponível em: <https://pmobcorumba.wordpress.com/cadernos-e-produtos/>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2017.

Cochrane, A.; Ward, K. Guest Editorial: Researching the geographies of policy mobility: confronting the methodological challenges. In: *Environmental and Planning A*, 44 (1). 2012 pp. 5-12.

Costa, M.C.L. *O discurso higienista definindo a cidade*. Universidade Federal do Ceará. Fortaleza: Mercator, 2013. v. 12, n. 29, p. 51-67, set.-dez. 2013.

CRESC Algarve 2020. Região Competitiva, Resiliente, Empreendedora, Sustentável com base na valorização do Conhecimento. *Programa operacional regional do Algarve 2020*. 2016. Disponível em: [https://algarve2020.pt/info/sites/algarve2020.eu/files/algarve2020/flyer\\_cresc\\_paginasa5.pdf](https://algarve2020.pt/info/sites/algarve2020.eu/files/algarve2020/flyer_cresc_paginasa5.pdf). Acesso em: 20 de julho de 2018.

CRESC Algarve 2020. Região Competitiva, Resiliente, Empreendedora, Sustentável com base na valorização do Conhecimento. Eixo prioritário 3. Promover a eficiência e a sustentabilidade dos recursos. *Plano de ação de mobilidade urbana sustentável*. Operações. Aviso ALG 06-2016-16. 2018. Disponível em: <file:///C:/Users/lauramachado/Documents/Tese/cresce%20algarve.pdf>. Acesso em: 20 de julho de 2018.

Cunha Júnior, D. *Neoconstitucionalismo e o novo paradigma do estado constitucional de direito: um suporte axiológico para a efetividade dos direitos fundamentais sociais*. Brasil jurídico, 2015. Disponível em: <https://www.brasiljuridico.com.br>. Acesso em: 16 de fevereiro de 2017.

Czerniak, R. J.; Lahsene, J. S.; Chatterjee, A. *Urban freight movement*. What form will it take? A1B07. Committee on Urban Goods. Movement Chair: Lahsene, J.S. Transportation Research Board, 2000. Disponível em: <http://onlinepubs.trb.org/onlinepubs/millennium/00139.pdf>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2018.

Dagnino, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. In: *Política & Sociedade*. n. 5. 2004. 139-164. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/viewFile/%201983/1732>. Acesso em: 20 de agosto de 2017.

Dantas, F.; Amorim, D.; Thomé, C.; Werneck, F. *IBGE muda faixa etária da população em idade ativa*. 21 de setembro. Economia e Negócios. Agência Estado. 21 de setembro de 2012. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,ibge-muda-faixa-etaria-da-populacao-em-idade-ativa,127721e>. Acesso em: 05 de março de 2019.

Déak, C. *À busca das categorias da produção do espaço*. Memorial crítico. São Paulo: USP, 2001. Disponível em: [http://www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/c\\_deak/CD/3publ/01LD-categ/MC-categ-esp.pdf](http://www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/c_deak/CD/3publ/01LD-categ/MC-categ-esp.pdf). Acesso em: 20 de abril de 2017.

Déak, C. *Em busca das categorias da produção do espaço*. São Paulo: Annablume, 2016. 206p.

DFT, Department For Transport. *Full guidance on Local Transport Plans*. Second edition. 2004.

DFID. Department for International Development. *Planning evaluability assessments*. A Synthesis of the Literature with Recommendations. Working paper 40. Cambridge: DFID, 2013.

Diamantini, C.; Geneletti, D. *Reviewing the application of SEA to sectoral plans in Italy*. The case of the mobility plan of Alpine region. *European Environment*, v. 14, n. 2, 2004, pp. 123–133.

Dunker, C. I.L. *Mal-estar, sofrimento e sintoma: uma psicopatologia do Brasil entre muros*. 1 ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

Duméry, H. Axiologie. In: *Encyclopædia Universalis*. Disponível em: <http://www.universalis.fr/encyclopedie/axiologie/>. Acesso em: 5 de abril de 2017.

Dzikan, K., Riedel, V., Abraham, M., Kettner, S., Daubitz, S., & Muller, S. *Evaluation matters: a practitioner's guide to sound evaluation for urban mobility measures*. Berlin: Waxmann, 2013.

EC, European Commission. *The future development of the common transport policy*. A global approach to the construction of a Community framework for sustainable mobility, 2000. COM(92) 494 final. Bruxelas: EC, 1992. 73 p.

EC, European Commission. *Comissão Europeia Cidades para bicicletas*. Cidades de futuro. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2000.

EC, European Commission. *Urban transport*. Thematic synthesis of transport research results. Paper 5 of 10. Extra project. Issue 7 (final). 2001a. 99p. Disponível em: <http://www.ocs.polito.it/biblioteca/mobilita/UrbanTransportEXTRA.pdf>. Acesso em: 20 de maio de 2015.

EC, European Commission. *White paper: European transport policy for 2010: time to decide*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2001b. 126p.

EC, European Commission. European standard. Transportation. Logistics and services. Public passenger transport. *Service quality definition, targeting and measurement*. EN 13816. Bruxelas: EC, 2002.

EC, European Commission. *SMILE: Sustainable Mobility Initiatives for Local Environment: towards sustainable urban transport policies: recommendations for local authorities*. Spain, 2004. 68 p.

EC, European Commission. *Thematic strategy on the urban environment*. COM(2005) 718 final. Bruxelas: EC, 2005.

EC, European Commission. Keep Europe moving. *Sustainable mobility for our continent*. Mid-term review of the European Commission's 2001 Transport White Paper. COM(2006) 314 final. Bruxelas: EC, 2006.

EC, European Commission. *Green paper*. Towards a new culture for urban mobility. COM (2007)551 final. EC: Brussels, 2007a. 24p.

EC, European Commission. *Sustainable Urban Transport Plans*. Preparatory document in relation to the follow-up of thematic strategy on the urban environment. Main Document. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007b. 20p.

EC, European Commission. *Sustainable urban transport plans*. Annex. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. 2007c. 122 p.

EC, European Commission. *Action Plan on Urban Mobility*. Communication from the commission to the European parliament, the council, the european economic and social committee and the committee of the regions. COM (2009) 490 final. Brussels: EC, 2009. 15p.

EC, European Commission. *Impact Assessment: White Paper - Roadmap to a single european transport area. Towards a competitive and resource efficient transport system*. Commission staff working paper. SEC (2011) 358 final. Brussels: EC, 2011. 71p.

EC, European Commission. *Action plan on urban mobility: state of play*. Directorate-general for mobility and transport. Directorate C. Innovative and sustainable mobility. Brussels. 2012. 15 p.

EC, European Commission. *Review of the Action Plan on Urban Mobility*. MOVE/C1/319-1/2011 TREN/R1/350-2008 lot 2. Final Report. Zoetermeer: Panteia, 2013a. 120p.

- EC, European Comission. *Together towards competitive and resource-efficient urban mobility*. Communication from the Commission to the European parliament, the council, the European economic and social committee and the committee of the regions. COM (2013) 913 final. Brussels: EC, 2013b. 12p.
- EC. European Comission. A concept for a sustainable urban mobility plans. Brussels. COM(2013) 913 final. Annex 1. 2013a. 5 p.
- EC, European Comission. Guidelines: developing and Implementing a Sustainable Urban Mobility Plan. Brussels. 2013b. 151 p.
- Egreja Neto, O. *A participação social na política nacional de mobilidade urbana: uma abordagem entre a elaboração e a formulação*. Monografia. Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor. Especialização em Legislativo e Políticas Públicas. Brasília: Cefor, 2010.
- Eltis. European Local Transport Information Service. The urban mobility observatory. *City database*. Disponível em: <http://www.eltis.org/mobility-plans/city-database>. Acesso em: 10 de março de 2018.
- Embarq. *Sete passos. Como construir um plano de mobilidade urbana*. Porto Alegre: Embarq Brasil, 2015.
- Embarq. *DOTs Cidades*. Manual de desenvolvimento urbano orientado ao transporte sustentável. Porto Alegre: Embarq Brasil, 2015a.
- Embrapa. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. *Áreas Urbanas no Brasil em 2015*. Março, 2018. Disponível em: [http://geoinfo.cnpm.embrapa.br/layers/geonode%3Aareas\\_urbanas\\_br\\_15](http://geoinfo.cnpm.embrapa.br/layers/geonode%3Aareas_urbanas_br_15). Acesso em: 02 de março de 2019.
- EP, European Parliament. *Research for tran comittee*. The world is changing. Transport, too. Study. Directorate-general for internal policies. Policy department B: Sctructural and cohesion policies. Bruxelas: Eruopean Union, 2016. 128p.
- Eurostat. *Europe 2020 indicators - climate change and energy*. Statistics Explained. Disponível em: <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/>. Acesso em abril 2016.
- FGV. Fundação Getulio Vargas. *Milagre econômico Brasileiro*. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/milagre-economico-brasileiro>. Acesso em: 20 de julho de 2018.
- Fainstein, S. S. The just city. In: *International Journal of Urban Studies*. v. 18, nº 1. Londres: Routledge, Taylor & Francis Group, 2014. pp. 1-18.
- FHA, Federal Highway Administration. *Measures to overcome impediments to bicycling and walking: case study n. 4*. Washington DC: Federal Highway Administration, US Department Transportation, 1993.
- Ferrari, C. *Curso de planejamento municipal integrado*. Urbanismo. 2ª ed. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1979.
- Figueiredo, M. F.; Figueiredo, A. M. C. *Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica*. Belo Horizonte, 1986.
- FIRJAN. IFDM. Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal. 2008. SESI. SENAI. IEL. CIRJ. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifdm/>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2018.
- Folha de São Paulo. *Entidade recebe verba de partido e fundações*. São Paulo: Grupo Folha, 2002.

Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1703200226.htm>. Acesso em: 20 de outubro de 2017.

Francisconi, J.G. Sobre a questão do transporte público. In: *Revista do Serviço Público*. Escola Nacional de Administração Pública. Brasília: ENAP, 1983. 53-58.

Galindo, E. Papel da União na mobilidade urbana: para além da definição de diretrizes. In: *Boletim regional, urbano e ambiental*. IPEA, junho de 2011. p.99-111. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/>. Acesso em: 20 de junho de 2016.

Galindo, E. Investimentos federais em mobilidade urbana. In: *Desafios ao Desenvolvimento*. Ano 7. ed 60. Brasília: IPEA, 2010. Disponível em: [http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1084:catid=28&Itemid](http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1084:catid=28&Itemid). Acesso em: 20 de agosto de 2017.

GEIPOT. Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes. *Instruções práticas para cálculo de tarifas de ônibus urbanos*. Brasília: EBTU, GEIPOT, 1983.

Giddens, A. *O mundo na era da globalização*. Lisboa: Editorial Presença, 2000.

Gil, A.; Calado, H.; Bentz, J. Public participation in municipal transport planning processes - the case of the sustainable mobility plan of Ponta Delgada, Azores, Portugal. In: *Journal of Transport Geography*. v. 19, n. 6, pp. 1309-1319, 2011. Elsevier Ltda.

Gobbato, F. G. *Justiça social e materialidade: O programa minha casa minha vida em Porto Alegre*. 2016. 211 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Curso de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2016.

Gomide, A. A. *Transporte urbano e inclusão social: elementos para políticas públicas*. Texto para Discussão, n. 960. Brasília: Ipea, 2003.

Gomide, A. A.; Leite, K. S.; Rebelo, J. *Transporte público e pobreza urbana: um índice síntese de serviço adequado*. Texto para discussão 1209. Brasília: IPEA, 2006.

Gomide, A.A.; Carvalho, C.H.R. A regulação dos serviços de mobilidade por ônibus no Brasil. In: *Cidade e Movimento*. Mobilidades e interações no desenvolvimento urbano. Brasília: IPEA; ITDP, 2016.

Google Earth Pro. *Medir distâncias e elevações*. Disponível em: <https://support.google.com/earth/answer/148134?hl=pt-BR>. Acesso em: 10 outubro de 2018.

Goularti Filho, A. Estado, transportes e planejamento no Brasil: a atuação do GEIPOT na formulação de políticas públicas para os transportes. In: *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*. v. 12. n. 3. Taubaté, SP: G&DR, 2016. pp. 228-258.

Gottdiener, Mark. *A produção social do espaço urbano*. São Paulo: Edusp, 1993.

Halpern, C. Urban mobility: What role for the European Union? Explaining dynamics of European Union policy design since 1995. In: *European Planning Studies*, v. 22, n. 12, 2013. pp. 2526-2541.

Harris, N. *Cities in the 1990s*. The challenge for developing countries. London: UCL Press, 1992.

Harrison, A.; Popovic, V.; Kraal, B. A new model for airport passenger segmentation. In: *Journal of Vacation Marketing*. v. 21 (3), pp. 237-250. Sage, 2015.

Harvey, D. *A justiça social e a cidade*. São Paulo: Hucitec, 1980.

Harvey, D. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. In: *Espaço & Debates*, n. 39.1996. pp. 48-64.

Harvey, D. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.

Harvey, D. *O neoliberalismo*. História e implicações. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

Harvey, D. O direito à cidade. In: *Lutas Sociais*. São Paulo, n.29, pp.73-89, jul/dez. 2012.

Harvey, D. *Condição pós-moderna*. 25ª ed. São Paulo, Edições Loyola, 2014.

Harvey, D. *Nós estamos construindo cidades para investir, não para viver*. Disponível em: <http://www.boitempoeditorial.com.br/v3/Noticias/visualizar/3994>. Acesso em: 20 de maio de 2016.

Heddebaut, O.; Arsenio, E.; Coelho, J. Sharing experiences on sustainable urban mobility plans: the case of Lille Metropolitan Area and the Algarve Poly-Centric Region. In: *European Transport Conference*. ETC Conference Papers 2017. Disponível em: <https://aetransport.org/en-gb/past-etc-papers/conference-papers-2017>. Acesso em: 10 de novembro de 2017.

Hirschl, R. O novo constitucionalismo e a judicialização da política pura no mundo. In: *Revista do Direito Administrativo*. v. 251. Rio de Janeiro: FGV, 2009. p. 139-178 Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/issue/view/559>. Acesso em: 15 Dezembro 2016.

Hrelja, R. The Tyranny of small decisions. Unsustainable cities and local day-to-day transport planning. In: *Planning Theory & Practice*, v. 12, n. 4, pp. 511-524, 2011.

Hull, A. Integrated transport planning in the UK: From concept to reality. In: *Journal of Transport Geography*, v. 13, n. 4, pp. 318-328, 2005.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Condições de vida da população de baixa renda na Região Metropolitana de Porto Alegre*. Série Estudos e Pesquisas, 7. Rio de Janeiro: IBGE, 1981. 372p.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Perfil dos municípios brasileiros*. 2014. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2014/>. Acesso em: 20 de junho de 2016.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2018*. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. 149p.

IBGE Cidades. *O Brasil em Síntese. Sistema agregador de informações do IBGE sobre os Municípios e Estados do Brasil*. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 02 de fevereiro de 2018.

IEMA. Instituto de Energia e Meio Ambiente. *Quem somos*. Disponível em <http://www.energiaeambiente.org.br>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2017.

ILO. International Labour Organization. *Evaluation manager handbook*. Evaluation unit. Geneva: ILO, 2011.

Instituto Lula. *Projeto Moradia (1999-2000)*. 2011. Disponível em: <https://lula.com.br/projeto-moradia-1999-2000/>. Acesso em: 20 de outubro de 2017.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Redução das deseconomias urbanas com a melhoria do transporte público. In: *Revista dos Transportes Públicos*. ANTP. Ano 21. 1º trim. 1999. n.º 82. Disponível em: <http://files->

[server.antp.org.br/\\_5dotSystem/download/dcmDocument/2013/01/10/057A84C9-76D1-4BEC-9837-7E0B0AEAF5CE.pdf](http://server.antp.org.br/_5dotSystem/download/dcmDocument/2013/01/10/057A84C9-76D1-4BEC-9837-7E0B0AEAF5CE.pdf). Acesso em: 18 de março de 2017.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Infraestrutura Social e Urbana no Brasil*: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. v 2. Brasília: IPEA, 2010.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *A nova lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana*. Comunicados do IPEA n. 128. Brasília: Janeiro de 2011.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Fábio Konder Comparato - “Não pode haver poder sem controle”. In: *Desafios do desenvolvimento*. 2011. Ano 8. Edição 67. Brasília: Ipea, setembro de 2011.

Disponível

em:

[http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?index\\_php?option=com\\_content&id=2580%3Acatid%3D28&Itemid=23&option=com\\_content](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?index_php?option=com_content&id=2580%3Acatid%3D28&Itemid=23&option=com_content). Acesso em: 18 de março de 2017.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Brasil em desenvolvimento 2011*: Estado, planejamento e políticas públicas. v. I. Brasília: Ipea, 2012a.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Brasil em desenvolvimento 2011*: Estado, planejamento e políticas públicas. v. II. Brasília: Ipea, 2012b.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Indicadores de mobilidade urbana da PNAD 2012*. Comunicados do IPEA nº161. Brasília: outubro de 2013.

ITDP. *Institute for Transportation and Development Policy*. Disponível em: <http://itdpbrasil.org.br/>. Acesso em: 18 de março de 2017.

Joinville. Prefeitura Municipal. *Plano Municipal de Mobilidade Urbana*. Parte 1. Diagnóstico. Joinville: IPPUJ, 2014. 109p. Disponível em: <https://ippuj.joinville.sc.gov.br>. Acesso em: 20 de novembro de 2016.

Joinville. Prefeitura Municipal. *Plano Municipal de Mobilidade Urbana*. PlanMob 2015. Joinville: IPPUJ/Embarq, 2015. 41p. Disponível em: <https://ippuj.joinville.sc.gov.br>. Acesso em: 20 de novembro de 2016.

Kastelic, J.; Duportail, V.; Meerschaert, V. *Final ADVANCE audit*. Scheme and guidelines. 2013.

Kaufmann, V.; Jemelin, G.; Pflieger, G.; Pattaroni, L. Socio-political analysis of French transport policies: The state of the practices. In: *Transport Policy*, v.15, n. 1. 2008, pp. 12-22.

Keblowski, W.; Bassens, D.; Van Criekingen, M. *The differential performativity of academic knowledges in urban transport and mobility policy and practice*: a view from Brussels. Cosmopolis, Centre for Urban Research. Brussels: Cosmopolis, 2014.

Kennedy, S.M. Urban policy mobilities, argumentation and the case of the model city. In: *Urban Geography*. v. 37. n. 1. 2015. pp. 96-116.

Klink, J.; Souza, M.B. de. Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro. In: *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 19, n. 39, pp. 379-406, maio/ago 2017.

Koga, D. *Medidas de cidades*: entre territórios de vida e territórios vividos. São Paulo: Cortez, 2003.

Kolocek, M. The human right to housing: Using ATLAS.ti to combine qualitative and quantitative to analyze global discourses. In: *ATLAS.ti User Conference 2013: Fostering Dialog on Qualitative Methods*, edited by Friese, S. and Ringmayr, T. Berlin: Universitätsverlag der TU Berlin, 2014.



- Lay, M. G. The history of transport planning. In: *Handbooks in Transport*. Button, J. K.; Hensher, D. A. (ed.) Handbook of Transport Strategy, Policy and Institutions. v. 6. Amsterdam: Elsevier, 2005. pp.156-174.
- LabCidade. Laboratório Espaço Público e Cidade da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP. *Ferramenta de avaliação de inserção urbana para os empreendimentos de faixa 1 do programa Minha Casa Minha Vida*. São Paulo: USP - ITDP Brasil, 2014. Disponível em: [http://www.labcidade.fau.usp.br/download/PDF/2014\\_Pesquisa\\_MCMV\\_Ferramenta\\_de\\_Avaliacao.pdf](http://www.labcidade.fau.usp.br/download/PDF/2014_Pesquisa_MCMV_Ferramenta_de_Avaliacao.pdf). Acesso em: 17 de março de 2017.
- Laval, C.; Dardot, P. *La nueva razón Del mundo*. Ensayo sobre la sociedad neoliberal. Barcelona: Editorial Gedisa, 2015.
- Lebret, L. J. *Manual de encuesta social*. v. I e II. Madrid: Rialp, 1961-1962.
- Lee, R.J.; Sener, I. N.; Jones-Meyer, S. N. A review of equity in active transportation. In: *TRB Annual Meeting*. Washington: TRB, 2016.
- Lefebvre, H. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: UFMG, 1999.
- Lefebvre, H. *A produção do espaço*. 4 ed. Paris: Éditions Anthropos, 2000.
- Lindenau, M.; Tovaas, K.; Wefering, F. *Guidelines for policy-makers*. Policy integration, policy processes and participation in sustainable urban mobility planning. 2014.
- Litman, T. *Evaluating Accessibility for transportation planning*. Victoria: Victoria Transport Institute, 2007.
- Litman, T. *Developing Indicators for Comprehensive and Sustainable Transport Planning*. Victoria, Canadá: VTPI, 2008. Disponível em: <http://courses.washington.edu/cee587/Readings/sustainability.pdf>. Acesso em: 20 de março de 2018.
- López-Lambas, M. E.; Corazza, M.; Monzon, A.; Musso, A. *Rebalancing urban mobility: a tale of four cities*. Icevirtuallibrary.Com, v. 166, n. DP5, pp. 274–287, 2012.
- López-Lambas, M. E.; Corazza, M. V.; Monzon, A.; Musso, A. *Urban mobility plans throughout Europe: a definitive challenge towards sustainability*. TRB 81thannual meeting. Anais. p.16, 2010.
- López-Lambas, M. E.; De Leaniz, C. L. G. *The Spanish territorial context: An analysis in light of the European Urban Sustainable Mobility Plans*. 12th WCTR. Anais. pp. 1-19, 2010.
- Lopez-Ruiz, H.G.; Christidis, P.; Demirel, H.; Kompil, M. *Quantifying the effects of sustainable urban mobility plans*. JRC technical reports. Luxemburg: Publications Office of the European Union, 2013. 85p.
- Lucas, K. Transport and social exclusion: where are we now? In: *Transport Policy*. n 20. Amsterdã: Elsevier, 2012. pp. 105-113.
- Machado, L. *Índice de mobilidade sustentável para avaliar a qualidade de vida urbana. Estudo de caso: Região Metropolitana de Porto Alegre – RMPA*. 2010. Dissertação (Mestrado em Planejamento urbano e Regional). Curso de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2010.
- Machado, L.; Piccinini, L. S. Medidas de mobilidade: estratégia de competição e gentrificação dos centros urbanos. In: *Scripta Nova. Revista Eletrônica de Geografia y Ciencias Sociales*. Universidad de

Barcelona. v. XXI. n. 563. 15 de abril de 2017. Disponível em: <http://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/18576>. Acesso em: 20 de maio de 2017.

Machado, L.; Piccinini, L.S. Os desafios para a efetividade da implementação dos planos de mobilidade urbana: uma revisão sistemática. In: *Revista Brasileira de Gestão Urbana*. v. 10. n.1. 2018. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/index.php/Urbe/article/view/20759>. Acesso em: 10 de agosto de 2018.

Manaugh, K.; Badami, M. G.; El-Geneidy, A. M. Integrating social equity into urban transportation planning: a critical evaluation of equity objectives and measures in transportation plans in North America. In: *Transport Policy*. n. 37. Amsterdã: Elsevier, 2015.

Manners, W. The secret history of 19th century cyclists. The early days of the modern bicycle brought not just joyful escape for the masses but proved a catalyst for wider social change. In: *Cycling Bike Blog. The Guardian*. 9 de junho de 2015. Disponível em: <https://www.theguardian.com/environment/bike-blog/2015/jun/09/feminism-escape-widening-gene-pools-secret-history-of-19th-century-cyclists>. Acesso em 15 de março de 2017.

Marangoni, G. Anos 1980, década perdida ou ganha? In: *Desafios do Desenvolvimento*. Ano 9. Edição 72. Brasília: IPEA, 2012. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&id=2759:catid=28&Itemid=23](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2759:catid=28&Itemid=23). Acesso em: 20 de fevereiro de 2017.

Maricato, E. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

Maricato, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: *A Cidade do Pensamento Único*. (3ª ed.) Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

Maricato, E. O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. In: *Políticas sociais. Acompanhamento e análise*. n. 12. Brasília: IPEA, 2006. pp. 211-220.

Marques, E. De volta aos capitais para melhor entender as políticas públicas urbanas. In: *Dossiê capitais do urbano*. Novos Estudos. CEBRAP. Jul 2016, v. 35, n.2, pp. 15-33.

Marrara, T. Transporte público e desenvolvimento urbano: aspectos jurídicos da política nacional de mobilidade. In: *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 2, p. 120-136, 2014.

Martens, K. *Transport Justice*. Designing fair transportation systems. New York: Taylor & Francis, 2017.

May, A.D. *Developing sustainable urban land use and transport strategies*. A decision makers' guidebook. 2003.

May, A.D. Improving decision-making for sustainable urban transport: An introduction to the distillate research programme. In: *European Journal of Transport and Infrastructure Research*, v. 9, n. 3, pp. 184-201, 2009.

May, A.D. Encouraging good practice in the development of Sustainable Urban Mobility Plans. World Conference on Transport Research Society. In: *Case Studies on Transport Policy*, v. 3, n. 1, pp. 3-11, 2015.

May, A. D.; Jopson, A. F.; Matthews, B. Research challenges in urban transport policy. In: *Transport Policy*, v. 10, n. 3, 2003.

May, A. D.; Page, M.; Hull, A. Developing a set of decision-support tools for sustainable urban transport in the UK. In: *Transport Policy*, v. 15, n. 6, pp. 328-340, 2008.

- May, A. D.; Kelly, C.; Shepherd, S.; Jopson, A. An option generation tool for potential urban transport policy packages. In: *Transport Policy*, v. 20, pp. 162-173, 2012.
- McCann, E; Ward, K. Thinking through dualisms in urban policy mobilities. In: Urban policy mobilities: moving forward. In: *International Journal of Urban and Regional Research*. Pre-proof version. 2013. pp. 6-9.
- Meyer, M.D. Transport planning for urban areas: a retrospective look and future prospects. In: *Journal of Advanced Transportation*, vol. 34, No. 1, pp. 143-171, 2000.
- Minken, H.; Jonsson, D.; Shepherd, S.; et al. *Developing sustainable urban land use and transport strategies*. A methodological guidebook. 2003.
- Monte Alto. Prefeitura Municipal. *Plano de Mobilidade Urbana de Monte Alto/SP*. Relatório 1. Diagnóstico. Monte Alto: Genos Consultoria Ambiental, 2015a. 309p. Disponível em: <http://montealto.sp.gov.br/site/planos-municipais/>. Acesso em: 20 de novembro de 2016.
- Monte Alto. Prefeitura Municipal. *Plano de Mobilidade Urbana de Monte Alto/SP*. Relatório 2. Proposição e Planejamento. Monte Alto: Genos Consultoria Ambiental, 2015b. 224 p. Disponível em: <http://montealto.sp.gov.br/site/planos-municipais/>. Acesso em: 20 de novembro de 2016.
- Muller, C. *Modelo de gestão integrando planejamento estratégico, sistemas de avaliação de desempenho e gerenciamento de processos (MEIO – Modelo de Estratégica, Indicadores e Operações)*. 2003. 292 f. Tese. (Doutorado em Engenharia de Produção) Escola de Engenharia. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.
- Mutuku, B. M. *National planning support systems appropriation in secondary cities in Rwanda*. Thesis. Faculty of Geo-information Science and Earth. University of Twente. Netherlands: University of Twente, 2017.
- NEDEL, J. John Rawls: o filósofo da justiça. In: *IHU On-Line*. São Leopoldo: Instituto Humanitas Unisinos, 2002. Ano 2. n. 45. Dezembro de 2002. Disponível em: <http://www.ihuonline.unisinos.br/media/pdf/IHUOnlineEdicao45.pdf>. Acesso em: 07 de março de 2019.
- NYC. *One New York: The plan for a strong and just city*. Mayor's Office of Sustainability New York, NY: 2015.
- NTU. Associação Nacional das empresas de Transportes Urbanos. Menos de 30% das principais cidades brasileiras possuem plano de mobilidade Urbana. In: *Revista NTUrbano*. Ano III. n. 13. Jan/Fev 2015.
- NTU. Associação Nacional das empresas de Transportes Urbanos. *População quer tarifa mais barata e transporte de qualidade*. Revista NTUrbano. Ano V. n.29. Set/Out 2017.
- Ojima, R.; Marandola Jr., E.; Pereira, R.H.M.; da Silva, R.B. O estigma de morar longe da cidade: repensando o consenso sobre as “cidades-dormitório” no Brasil. (In): *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 12, n. 24, pp. 395-415, jul/dez 2010.
- Oliveira, I. C. E. de. *Estatuto da cidade: para compreender...* Trabalho realizado pela Área de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do Instituto Brasileiro de Administração Municipal para a Caixa Econômica Federal. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001. 64p.
- Oliveira Júnior, J. A. *Princípios, diretrizes e objetivos da Lei 12.587/2012: por um pacto social em prol da mobilidade urbana*. Revista UFG, n. 12, p. 18-27, Ano XIII, São Paulo: Julho de 2012.

- Oliveira, L. K. de; Matos, B.A.; Dablanc, L; Ribeiro, K.;Setsumi, S. *Distribuição urbana de mercadorias e planos de mobilidade de carga: oportunidades para municípios brasileiros*. Brasília: BID, 2018.
- Oliveira, M. D. de. *Cidadania e globalização: a política externa brasileira e as ONGs*. Brasília: Instituto Rio Branco, 1999.
- Orlansky, D. Investigación social y políticas públicas. In: *Revista Sociedad*. n. 26, Julho de 2007. Buenos Aires: Facultad de ciências sociales, UBA, 2007. pp. 85-102.
- Ortuzar, J. de D.; Willumsen, L. G. *Modelling Transport*. 4 ed. UK: John Wiley & Sons, 2011. 608 p.
- Oxfam. *Uma economia para o 1%*. Como privilégios e poderes exercidos sobre a economia geram situações de desigualdade extrema e como esse quadro pode ser revertido. Documento informativo da Oxfam 210. 2016. Disponível em: [http://www.oxfam.org.br/noticias/relatorio\\_davos\\_2016](http://www.oxfam.org.br/noticias/relatorio_davos_2016). Acesso em: 20 de maio de 2016.
- Paese, C. *Caminhando. O caminhar e a cidade*. 2006. 173 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura). Curso de Pós-Graduação em Arquitetura. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.
- PAMUS. Plano de ação para a mobilidade urbana sustentável. *Mobilidade urbana sustentável no Algarve*. Plano de ação 2020. 2016. Disponível em: <https://www.portugal2020.pt>. Acesso em: 20 de julho de 2018.
- Paradedá, J. de M. *Megaeventos, reestruturação urbana e gentrificação: o caso do projeto Porto Maravilha/RJ*. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Porto Alegre: UFRGS, 2015.
- Penalva, C. *Postcodificación y análisis de datos textuales: análisis cualitativo com Atlas.ti*. Working Paper n. 5. Instituto Universitario de Desarrollo Social y Paz, 2003.
- Pereira, J.M. M. *O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro. 1944-2008*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.
- Piccinini, L. T. S. *A flexibilização de padrões habitacionais e urbanísticos e as formações sócio-espaciais informais*. 2007. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional). Curso de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.
- Piketty, T. *O capital no século XXI*. 1. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.
- Piketty, T. *A economia da desigualdade*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.
- Pitts, A. *Planning and Design Strategies for Sustainability and Profit*. Oxford: Elsevier/Architectural Press, 2004.
- Poat, D.; Riddell, R.; Chapman, N.; Curran, T; et al. *The Evaluability of Democracy and Human Rights Projects*. A logframe-related assessment. Gothenburg: ITAD Ltd in association with the Overseas Development Institute, 2000.
- Poppeliers, R. J. M. & RICCI, A. *Review of the action plan on urban mobility*. MOVE/ C1/319-1/2011. TREN/R1/350-2008 lot 2. Final Report. Zoetermeer: Panteia Research to Progress, 2013. 120p.

Portugal 2020. *Acordo de parceria 2014-2020*. Julho de 2014. Disponível em: [https://www.portugal2020.pt/Portal2020/Media/Default/Docs/1.%20AP\\_Portugal%202020\\_28julho.pdf](https://www.portugal2020.pt/Portal2020/Media/Default/Docs/1.%20AP_Portugal%202020_28julho.pdf). Disponível em: 20 de Julho de 2018.

Portugal 2020. *CRESC Algarve 2020 investe 14 milhões em mobilidade sustentável*. 2018. Disponível em: <https://www.portugal2020.pt/Portal2020/cresc-algarve-2020-investe-14-milhoes-em-mobilidade-sustentavel>. Acesso em: 20 de julho de 2018.

Prinz, D. *Urbanismo II*. Configuração Urbana. Lisboa: Editorial Presença, 1980.

Proffitt, D.; Bartholomew, K.; Ewing, R.; Miller, H. Accessibility planning in american metropolitan áreas: are we there yet? In: *TRB Annual Meeting*. Washington: TRB, 2015.

Racero, J.; Hernández, M.; Guerrero, F.; Racero, G. Design methodology and an integrated decisions support system for sustainable transportation plans. In: *Sustainable Transport*. v. 5, pp. 219–242, 2012.

Raigada, J.L.P. Epistemología, metodología y técnicas del análisis de contenido. In: *Estudios de Sociolingüística*. 3 (1). Madrid, 2002. pp. 1-42

Reillo, F. C. Gobernanza neoliberal. Retos para el ordenamiento de las movilidades urbanas. In: *Revista Transporte y Territorio*. n. 16. 2017. pp. 184-200.

Ribeiro, L.C.Q.; Diniz, N. *Financeirização, mercantilização e reestruturação espaço-temporal: reflexões a partir do enfoque dos ciclos sistêmicos de acumulação e da teoria do duplo movimento*. Cadernos Metrôpole. São Paulo, v. 19, n. 39, pp. 351-377, maio/ago 2017.

Rodrigue, J. *The geography of transport systems*. New York: Routledge, 2017. 440 p.

Rooijen, T. e Nesterova, N. *Applied framework for evaluation in Civitas Plus II*. CIVITAS WIKI. Cleaner and better transport in cities. D4.10. Brussels: CIVITAS, 2013. 97p.

Rosseau, J.J. *Discurso sobre a origem da desigualdade*. Coleção L & PM Pocket. Porto Alegre: L & PM, 2008.

Rossi, P. H.; Freeman, H. E. *Evaluación: um enfoque sistemático para programas sociales*. México: Editorial Trípicas, 1989.

Rudolph, F.; Black, C.; Glensor, K.; et al. *How urban transport projects are appraised: current practice in the EU*. 2014.

Salvador. Prefeitura Municipal. *Plano de mobilidade sustentável de Salvador*. RT14. Tomo I. Salvador: TTC/Oficina, 2018a. 421p. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/ba/s/salvador/decreto/2018/2993/29929/decreto-n-29929-2018-institui-o-plano-de-mobilidade-urbana-sustentavel-de-salvador-planmob-salvador?q=mobilidade>. Acesso: em 20 de abril de 2018.

Salvador. Prefeitura Municipal. *Plano de mobilidade sustentável de Salvador*. RT14. Tomo II. Salvador: TTC/Oficina, 2018b. 351p. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/ba/s/salvador/decreto/2018/2993/29929/decreto-n-29929-2018-institui-o-plano-de-mobilidade-urbana-sustentavel-de-salvador-planmob-salvador?q=mobilidade>. Acesso: em 20 de abril de 2018.

Sanfelici, D. *Financeirização e a produção do espaço urbano no Brasil: uma contribuição ao debate*. Eure Santiago, v. 39, n. 118, 2013. pp. 27-46.

- Santa Maria. Prefeitura Municipal. *Plano diretor de mobilidade urbana*. Relatório técnico III. Propostas de atuação. Santa Maria: Idom Consulting/Sinergia, 2013. 215p. Disponível em: <http://iplan.santamaria.rs.gov.br/site/projeto/visualizar/id/62>. Acesso em: 20 de novembro de 2017.
- Santos, C. N. F. *A cidade como um jogo de cartas*. São Paulo: Projeto Editores, 1988.
- Santos Junior, O. A. dos; Montandon, D. T. (Org.). *Os planos diretores municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles; IPPUR/UFRJ, 2011. 296p.
- Santos, M. *A natureza do espaço. Técnica e tempo*. Razão e emoção. 3ª ed. São Paulo, Editora Hucitec, 1999.
- Santos, M. *A urbanização brasileira*. 5. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.
- Santos, M. *Espaço e método*. São Paulo: EDUSP, 2014.
- São José dos Campos. Prefeitura Municipal. *Plano Diretor de Mobilidade Urbana de São José dos Campos*. PlanMob SJC. Anexo I. Plano estratégico. Abril de 2015a. 69p. Disponível em: <http://planmob.sjc.sp.gov.br>. Acesso em: 11 de novembro de 2016.
- São José dos Campos. Prefeitura Municipal. *Plano Diretor de Mobilidade Urbana de São José dos Campos*. PlanMob SJC. Caderno Preliminar. Relatório da mobilidade urbana. Diagnóstico e prognóstico. Maio 2015b. 259p. Disponível em: <http://planmob.sjc.sp.gov.br>. Acesso em: 11 de novembro de 2016.
- Sartori, G. *A política: lógica e método nas ciências sociais*. Coleção Pensamento Político. nº 36. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981. 257p.
- Sassen, S. *Sociologia da globalização*. Porto Alegre: Editora Artmed, 2010.
- Sassen, S. *Expulsiones. Brutalidad y complejidad em la economia global*. Madrid: Katz Editores, 2015.
- Schmid, Christian: Henri Lefebvre's Theory of the Production of Space: Towards a Three Dimensional Dialectic. In: K. Goonewardena et al.: *Space, Difference, Everyday Life: Reading Henri Lefebvre*. London: Routledge, 2008. pp. 27-45.
- Secchi, B. *La ciudad de los ricos y la ciudad de los pobres*. Madrid: Catarata, 2015.
- Sennett, R. *Construir e habitar*. Rio de Janeiro: Record, 2018.
- Sequera, J. & Janoschka, M. Ciudadanía y espacio público en la era de la globalización neoliberal. In: *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura*. v. 188. n. 755. Madrid, 2012.
- Sheller, M. & Urry, J. The New Mobilities Paradigm. In: *Environment and Planning A*. vol 38, Issue 2, 2006, pp. 207-226.
- Silva, A.H. & Fossá, M.I.T. Análise de conteúdo: exemplo de aplicação da técnica par análise de dados qualitativos. In: *Qualit@s Revista Eletrônica*. v. 17. n. 1, 2015. pp. 1-14.
- Simões, A.; Athias, L.; Botelho, L. (Orgs). *Panorama nacional e internacional da produção de indicadores sociais: grupos populacionais específicos e uso do tempo*. Rio de Janeiro: IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2018. 352p.
- Smith, N. e Williams, P. *Gentrification of the city*. New York: Routledge Library Editions – The city, 2007.
- Sorocaba. Prefeitura Municipal. *Plano de Mobilidade da Cidade de Sorocaba*. Versão Final. Sorocaba:

- Urbes Trânsito e Transportes./Logit Engenharia, 2013. 115p.
- Souza, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. In: *Sociologias*. Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, pp. 20-45
- Souza, C.H. L. de. *A que vieram as Conferências Nacionais?* Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010. Texto para Discussão n. 1718. Rio de Janeiro: IPEA, 2012.
- Souza, M. L. de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. 9ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.
- Souza, M. L. de. *Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial*. 2. ed. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2015.
- Stehlin, J. Cycles of investment: bicycle infrastructure, gentrification, and the restructuring of the San Francisco Bay Area. In: *Environment and Planning A*. 2015, v.47, pp. 121-137.
- Strohaecker, T. M. O Mercado de terras de Porto Alegre: atuação das companhias de loteamento (1890-1945). In: *Revista Brasileira de Geografia*. v. 57. n 2. Abril/junho de 1995. Rio de Janeiro: IBGE, 1995. pp. 101-124.
- Suárez, C.B.; Llana, J.L.O. Evaluación del diseño de políticas públicas: propuestas de un modelo integral. In: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. n 57. Caracas, 2013.
- Sugai, M.I. *Segregação silenciosa: investimentos públicos e distribuição sócio-espacial na área conurbada de Florianópolis*. 2002. 259 f. Tese (Doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2002.
- Tormans, H.; Miermans, W.; Cools, M.; et al. Performance Assessment of Local Mobility Policy-Making Administrations Using the Principles of Total Quality Management in Flanders, Belgium: Expounding the Decision-Making Processes. In: *International Journal of Sustainable Transportation*, v. 7, n. 4, pp. 318-346, 2013.
- Torres, M. D. *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. 224p.
- TRT, Trasporti e Territorio. *Sustainable Urban Transport Plans*. 2010.
- UE, União Europeia. *Resultados do projeto Apoio aos diálogos setoriais União Europeia-Brasil*. 2008-2016. Diálogos setoriais. União Europeia-Brasil, 2017. Disponível em: <http://sectordialogues.org>. Acesso em: 05 de março de 2017.
- UN. United Nations. *Nova Agenda Urbana*. Declaração de Quito sobre cidades e assentamentos humanos sustentáveis para todos. Habitat III. Quito: UN, 2016.
- UN. United Nations. *World Urbanization Prospects*. The 2014 Revision. Highlights. New York: United Nations, 2014.
- UNEG. United Nations Evaluation Groups. *Norms and Standards for Evaluation*. New York: UNEG, 2016.
- USAID. United States Agency for International Development. *Evaluation Resource*. Conducting an evaluability assessment for USAID evaluations. Bureau for Policy, Planning and Learning. 2017. Disponível em: [https://usaidlearninglab.org/sites/default/files/resource/files/conducting\\_an\\_evaluability\\_assessment\\_june2017.pdf](https://usaidlearninglab.org/sites/default/files/resource/files/conducting_an_evaluability_assessment_june2017.pdf) . Acesso em: 20 de novembro de 2017.

- Vainer, C. B. Pátria, Empresa e Mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: *A cidade do pensamento único*. Desmanchando consensos. 8 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2016. pp. 75-104.
- Vasconcellos, E. A. *Transporte urbano, espaço e equidade*. Análise das políticas públicas. São Paulo: Annablume, 2001.
- Vasconcellos, E. A. *Transporte urbano nos países em desenvolvimento*. Reflexões e propostas. São Paulo: Annablume, 2009. 4 ed.
- Vasconcellos, E. A. *Políticas de transporte no Brasil: a construção da mobilidade excludente*. Barueri: Manole, 2014.
- Verdú, C.P.; Chica, A.A.; García, F.J.F.; Fernández, O.A.S. *La investigación cualitativa*. Técnicas de investigación y análisis con Atlas.Ti. Ecuador: Pydlos Ediciones, 2015.
- Verweij, S.; Teisman, G.R.; Gerrits, L.M. Implementing public-private partnerships: How management responses to events produce (un) satisfactory outcomes. In: *Public Works Management & Policy*. v. 22(2). Sage, 2017. pp. 119-139.
- Vieira, J.; Moura, F.; Manuel Viegas, J. Transport policy and environmental impacts: The importance of multi-instrumentality in policy integration. In: *Transport Policy*, v. 14, n. 5, pp. 421-432, 2007.
- Villaça, F. *Reflexões sobre as cidades brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel, 2012.
- Villaça, F. *As ilusões do plano diretor*. São Paulo: Edição do autor, agosto de 2005. 95p. Disponível em: [http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao\\_pd.pdf](http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf). Acesso em: 20 de março de 2017.
- Villaça, F. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel, FAPESP, 2001. 373p.
- Virilio, P. *A arte do motor*. São Paulo: Estação Liberdade, 1996.
- Watts, J. Development banks pledge \$175bn for public transport at Rio+20. Money will be invested in building transport systems that will reduce greenhouse gas emissions. 2012. In: *The Guardian*. Disponível em: <https://www.theguardian.com/environment/2012/jun/20/development-banks-rio20-public-transport>. Acesso em: 18 de março de 2017.
- Wefering, F.; Rupprecht, S.; Bührmann, S.; Böhrer-baedeker, S. *Guidelines*. Developing and implementing a sustainable urban mobility plan. 2013.
- Wirth, L. O urbanismo como modo de vida. In: *O fenômeno urbano*. Otavio G. Velho (org.). Rio de Janeiro: Zahar, 1979.
- Wolfram, M. *Expert working group on sustainable urban transport plans*. Germany: Rupprecht Consult. Final report. Deliverable D4. 2004. 106p.
- Wolfram, M. *Expert working group on sustainable urban transport plans*. European Union, 2013.
- Wolfram, M.; Bührmann, S.; Martino, A.; Brigati, E. *Sustainable Urban Transport Plans (SUTP) and urban environment: Policies, effects, and simulations*. Review of European references regarding noise, air quality and CO<sup>2</sup> emissions. 2005.
- WRI. World Research Institut. Embarq. *Sustainable Urban Mobility by WRI*. Disponível em: <http://www.wrirosscities.org/about/embarq-network>. Acesso em: 5 de abril de 2017(a).
- WRI. World Research Institute - Brasil. *Quem somos*. Disponível em: <http://wribrasil.org.br/pt/sobre>. Acesso em: 20 de janeiro de 2017(b).



Ximenes, J. M. A Judicialização da política como problemática de pesquisa. In: *Democracia e judicialização da política pública à luz dos direitos fundamentais*. Ximenes, J. M. (org). 1 ed. Brasília: ITDP, 2012. pp. 6-24.

Young, I. M. *Justice and the politics of difference*. New Jersey (EUA): Princeton University Press, 2011a.

Young, I. M. *Responsabilidad por la justicia*. 1ª ed. Madrid: Morata, 2011b. 208p.

## APENSOS

---

### Apenso 1 Solicitação da relação dos municípios que elaboraram o PMU ao MCidades através do e-SIC

#### Dados do Pedido

Protocolo	23480017321201669
Solicitante	laura machado
Data de Abertura	27/09/2016 14:24
Orgão Superior Destinatário	MCIDADES – Ministério das Cidades
Orgão Vinculado Destinatário	
Prazo de Atendimento	17/10/2016
Situação	Respondido
Status da Situação	Acesso Concedido (Resposta solicitada inserida no e-SIC)
Forma de Recebimento da Resposta	Pelo sistema (com avisos por email)
Resumo	cidades com planos de mobilidade urbana
Detalhamento	Solicito que a Secretaria de Mobilidade Urbana vinculada ao Ministério das Cidades divulgue o nome das cidades que entregaram o Plano de Mobilidade Urbana.

#### Dados da Resposta

Data de Resposta	27/09/2016 15:37
Tipo de Resposta	Acesso Concedido
Classificação do Tipo de Resposta	Resposta solicitada inserida no e-SIC
Resposta	<p>Prezado(a) Senhor(a), Em atenção seu pedido formulado com base na Lei nº 12.527/2011, regulamentada pelo Decreto nº 7.724/2012, informamos que a Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana realizou nos anos de 2015 e 2016 um levantamento com 3.341 municípios mais o Distrito Federal, solicitando informações sobre a elaboração de seus respectivos Planos de Mobilidade Urbana. Os dados da pesquisa estão disponíveis em: <a href="http://www.cidades.gov.br/mobilidade-urbana/planejamento-da-mobilidade-urbana/233-secretaria-nacional-de-transporte-e-da-mobilidade/planejamento-da-mobilidade-urbana/4398-levantamento-sobre-a-situacao-dos-planos-de-mobilidade-urbana-nos-municipios-brasileiros">http://www.cidades.gov.br/mobilidade-urbana/planejamento-da-mobilidade-urbana/233-secretaria-nacional-de-transporte-e-da-mobilidade/planejamento-da-mobilidade-urbana/4398-levantamento-sobre-a-situacao-dos-planos-de-mobilidade-urbana-nos-municipios-brasileiros</a> As informações solicitadas sobre as respostas detalhadas prestadas pelas prefeituras estão no arquivo anexo. Comunicamos a Vossa Senhoria que a apresentação de recurso a esta resposta, se for o caso, deverá obedecer ao disposto na Seção II do Capítulo III da Lei nº 12.527/2011 e na Seção IV do Capítulo IV do Decreto nº 7.724/2012. Atenciosamente, Serviço de Informação ao Cidadão – SIC Ministério das Cidades sic@cidades.gov.br</p>
Responsável pela Resposta	Serviço de Informações ao Cidadão
Destinatário do Recurso de Primeira Instância:	Autoridade de Monitoramento
Prazo Limite para Recurso	07/10/2016

#### Classificação do Pedido

Categoria do Pedido	Habitação, Saneamento e Urbanismo
Subcategoria do Pedido	Planejamento urbano
Número de Perguntas	1

**Apenso 2** Ofício do PROPUR enviado aos municípios para que disponibilizassem cópia do PMU, da lei que o instituiu e de informações sobre sua contratação



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE ARQUITETURA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

Porto Alegre, 06 de março de 2017.

À

Prefeitura Municipal

**Assunto:** Disponibilização de dados para pesquisa acadêmica de tese da doutoranda Laura Machado

Prezados Senhores:

Vimos apresentar a doutoranda **Laura Machado**, aluna regularmente matriculada neste Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PROPUR/UFRGS).

Solicitamos que seja disponibilizado: a cópia digital do Plano de Mobilidade Urbana requerido pela Lei 12.587/2012 e conforme declaração ao Ministério das Cidades quanto a sua elaboração; a cópia digital da Lei que instituiu o Plano de Mobilidade Urbana e, no caso de ter havido contratação de consultoria para elaboração do Plano de Mobilidade Urbana, informações sobre o tipo de licitação realizada e o valor contratado.

Esse Município foi selecionado por ter informado que elaborou o Plano de Mobilidade Urbana, conforme levantamento realizado pelo Ministério das Cidades do Governo Federal em 2016.

O objetivo desta solicitação é utilizar os dados para a pesquisa da tese de doutorado em desenvolvimento no PROPUR/UFRGS, intitulada COMO AVALIAR A EFETIVIDADE DA POLÍTICA SETORIAL DE MOBILIDADE URBANA? UMA PROPOSTA DE CRITÉRIOS PARA OS PLANOS DE MOBILIDADE URBANA, sob a orientação da Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Livia Teresinha Salomão Piccinini.

A referida aluna se compromete que os dados fornecidos serão utilizados somente para fins acadêmicos.

Colocamo-nos a disposição para quaisquer esclarecimentos que se façam necessários.

Mariluz Grando  
Secretária do PROPUR/UFRGS

### Apêso 3 Relação dos municípios com PMU e/ou lei, Estado, população, ano de elaboração, custo, autoria do PMU e Fonte, por faixa de população

Municípios até 20 mil habitantes

Municípios	UF	Pop	Ano	Custo (R\$)	Lei Municipal	Autoria	Fonte
Abadia de Goiás	GO	6.876	2015		564/2015		<a href="http://www.abadiadegoias.go.gov.br/Documentos/2036.pdf">http://www.abadiadegoias.go.gov.br/Documentos/2036.pdf</a>
Balneário Piçarras	SC	17.078	2017		617/2017	Le Padron Consultoria	<a href="http://www.amfri.org.br/cms/pagina/ver/codMapaltem/84000">http://www.amfri.org.br/cms/pagina/ver/codMapaltem/84000</a>
Bombinhas	SC	14.293	2016			Le Padron Consultoria	<a href="http://bicicletanosplanos.org/faca-sua-cidade/biblioteca/bd-planmobs/">http://bicicletanosplanos.org/faca-sua-cidade/biblioteca/bd-planmobs/</a>
Buritama	SP	15.418	2015		4.112/2015		<a href="http://bicicletanosplanos.org/faca-sua-cidade/biblioteca/bd-planmobs/">http://bicicletanosplanos.org/faca-sua-cidade/biblioteca/bd-planmobs/</a>
Coreaú	CE	21.954	2017	389.695		Idom Consultoria	<a href="https://www.ceara.gov.br/2016/11/22/scidades-da-inicio-a-elaboracao-do-plano-de-mobilidad">https://www.ceara.gov.br/2016/11/22/scidades-da-inicio-a-elaboracao-do-plano-de-mobilidad</a>
Dona Francisca	RS	3.401	2015				<a href="https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118eVVBdnVQLXhtQms/view">https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118eVVBdnVQLXhtQms/view</a>
Ermo	RS	2.050	2010		274/2010		<a href="https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118TjZqakJ3R0ZfWTQ/view">https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118TjZqakJ3R0ZfWTQ/view</a>
Flórida	PR	2.543	2015		501/2015		<a href="https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118WHQ3SmRKMUR3VEU/view">https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118WHQ3SmRKMUR3VEU/view</a>
Guará	SP	19.858	2015		1.752/2015		<a href="https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118RWRYUmFHTUITc1k/view">https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118RWRYUmFHTUITc1k/view</a>
Ilhota	SC	12.355	2016			Le Padron Consultoria	<a href="https://www.amfri.org.br/cms/pagina/ver/codMapaltem/84003">https://www.amfri.org.br/cms/pagina/ver/codMapaltem/84003</a>
Itapoá	SC	14.763	2016		680/2016		<a href="https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118MWT1WEtDcG1GbFU/view">https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118MWT1WEtDcG1GbFU/view</a>
Julio de Castilhos	RS	19.579	2015		3.352/2015		<a href="http://200.151.187.98:8080/sapl/generico/lexml_pesquisar?keyword=mobilidade&amp;x=0&amp;y=0">http://200.151.187.98:8080/sapl/generico/lexml_pesquisar?keyword=mobilidade&amp;x=0&amp;y=0</a>
Luis Alves	SC	10.438	2016			Le Padron Consultoria	<a href="https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118eHE5N09MTU9NQWc/view">https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118eHE5N09MTU9NQWc/view</a>
Maracaí	SP	13.332	2013		1952/2013		<a href="https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118WI9jVEd5N053VEU/view">https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118WI9jVEd5N053VEU/view</a>
Maracajá	SC	6.404	2015		42/2015		<a href="https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118dmNBRTRhWmJKSHM/view">https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118dmNBRTRhWmJKSHM/view</a>
Morro da Fumaça	SC	16.126	2014		023/2014		<a href="https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118R2dBOVRLdWVvM3c/view">https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118R2dBOVRLdWVvM3c/view</a>
Porto Belo	SC	16.083	2016			Le Padron Consultoria	<a href="https://drive.google.com/file/d/1A-2zLC1d1GZdpeNoGpYR2kZQKYCrVPk/view">https://drive.google.com/file/d/1A-2zLC1d1GZdpeNoGpYR2kZQKYCrVPk/view</a>
Rio dos Cedros	SC	10.284	2015		270/2015		<a href="https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118WVJoM3RIOXpqcmc/view">https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118WVJoM3RIOXpqcmc/view</a>
Santo Augusto	RS	13.968	2009	28.250		Procidades Consultores Associados	e-sic protocolo 2017.0371.000011 - CC102/2009
Sapezal	MT	18.094	2016		1.306/2016	Multi acesS e Consultoria	<a href="https://drive.google.com/file/d/1Zj4HQFGa-C1NDJwf1TCe-UFYsC3-b-Xz/view">https://drive.google.com/file/d/1Zj4HQFGa-C1NDJwf1TCe-UFYsC3-b-Xz/view</a>
Três Forquilhas	RS	2.914	2014		1.403/2014		<a href="https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118STF1a1JEVUEzcnM/view">https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118STF1a1JEVUEzcnM/view</a>
Virmond	PR	3.950	2010		030/2010		<a href="https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118dFh4UGd1SnRubGc/view">https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118dFh4UGd1SnRubGc/view</a>

Lei
Plano
Plano Inc + lei
Plano Compl + lei
Plano em Processo

## Municípios de 20 a 60 mil habitantes

Municípios	UF	Pop	Ano	Custo (R\$)	Lei Municipal	Realização	Fonte
Adamantina	SP	33.797	2016		3.700/2016		<a href="http://sapl.camaraadamantina.sp.gov.br/sapl_documentos/norma_juridica/713_texto_integral">http://sapl.camaraadamantina.sp.gov.br/sapl_documentos/norma_juridica/713_texto_integral</a>
Afonso Claudio	ES	31.091	2016	108.000	2.175/2016	Oliver Arquitetura Ltda EPP (TP19/14)	<a href="https://www.diariomunicipal.es.gov.br/arquivos/publicacoes/1440168605_avisos_de_extrato_de_contratos">https://www.diariomunicipal.es.gov.br/arquivos/publicacoes/1440168605_avisos_de_extrato_de_contratos</a>
Anchieta	ES	23.894	2014	1.111.040		Logit Engenharia	<a href="http://anchieta.planodemobilidade.com.br/">http://anchieta.planodemobilidade.com.br/</a>
Andradina	SP	55.334	2015			Projecta Assessoria e Consultoria	<a href="http://bicicletanosplanos.org/faca-sua-cidade/biblioteca/bd-planmobs/">http://bicicletanosplanos.org/faca-sua-cidade/biblioteca/bd-planmobs/</a>
Angatuba	SP	22.210	2015		003/2015		<a href="https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118WHVUyNnORUpKb1k/view">https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118WHVUyNnORUpKb1k/view</a>
Araçoiaba da Serra	SP	27.299	2015		242/2015	Rua Viva	<a href="http://aracoiaaba.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/leis/Lei%20Complementar%20242-15-Plano%20de%20Mobilidade">http://aracoiaaba.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/leis/Lei%20Complementar%20242-15-Plano%20de%20Mobilidade</a>
Armação de Buzios	RJ	27.560	2015		1.090/2015	FGV	<a href="http://mobilidadeurbana.buzios.rj.gov.br/biblioteca-digital">http://mobilidadeurbana.buzios.rj.gov.br/biblioteca-digital</a>
Bertioga	SP	47.645	2016				<a href="http://bicicletanosplanos.org/faca-sua-cidade/biblioteca/bd-planmobs/">http://bicicletanosplanos.org/faca-sua-cidade/biblioteca/bd-planmobs/</a>
Boa Esperança	MG	38.509	2017		4655/2017		<a href="https://www.cidades.gov.br/component/content/article?id=4107">https://www.cidades.gov.br/component/content/article?id=4107</a>
Cabreúva	SP	41.604	2015				<a href="https://www.cabreuva.sp.gov.br/buscar?conteudo=Plano%20de%20mobilidade%20urbana">https://www.cabreuva.sp.gov.br/buscar?conteudo=Plano%20de%20mobilidade%20urbana</a>
Caçapava do Sul	RS	33.690	2014			Urbana Logística Ambiental	<a href="http://bicicletanosplanos.org/faca-sua-cidade/biblioteca/bd-planmobs/">http://bicicletanosplanos.org/faca-sua-cidade/biblioteca/bd-planmobs/</a>
Cambuí	MG	26.488	2010		2.166/2010		<a href="https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118Z2sxWnVWNTVt28/view">https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118Z2sxWnVWNTVt28/view</a>
Capivari	SP	48.576	2014		50/2013	Urbal Arqutetura e Design para Cidades	<a href="https://drive.google.com/file/d/1LaxFBAiTw93B8vkXNMOTi2xB6Qav96Da/view">https://drive.google.com/file/d/1LaxFBAiTw93B8vkXNMOTi2xB6Qav96Da/view</a>
Carazinho	RS	59.317	2011		59/2011		<a href="http://200.151.187.98:8080/sapl/generico/lexml_pesquisar?keyword=mobilidade&amp;x=0&amp;y=0">http://200.151.187.98:8080/sapl/generico/lexml_pesquisar?keyword=mobilidade&amp;x=0&amp;y=0</a>
Casa Branca	SP	28.307	2016		2.390/2016		<a href="http://bicicletanosplanos.org/faca-sua-cidade/biblioteca/bd-planmobs/">http://bicicletanosplanos.org/faca-sua-cidade/biblioteca/bd-planmobs/</a>
Cerquillo	SP	39.617	2014		218/2014		<a href="https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118QWtOdmdldUJNR00/view">https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118QWtOdmdldUJNR00/view</a>
Colorado	PR	22.345	2012		2.497/2012		<a href="http://bicicletanosplanos.org/faca-sua-cidade/biblioteca/bd-planmobs/">http://bicicletanosplanos.org/faca-sua-cidade/biblioteca/bd-planmobs/</a>
Conchal	SP	25.229	2016		431/2016		<a href="http://bicicletanosplanos.org/faca-sua-cidade/biblioteca/bd-planmobs/">http://bicicletanosplanos.org/faca-sua-cidade/biblioteca/bd-planmobs/</a>
Coronel Vivida	PR	21.749	2008		2028/2008		<a href="http://bicicletanosplanos.org/faca-sua-cidade/biblioteca/bd-planmobs/">http://bicicletanosplanos.org/faca-sua-cidade/biblioteca/bd-planmobs/</a>
Currais Novos	RN	42.652	2015		3.171/2015		<a href="https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118a1JsOExPb2Zsc2M/view">https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118a1JsOExPb2Zsc2M/view</a>
Entre Rios	BA	39.872	2015		697/2015		<a href="https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118TVZib2RQSDRUbFE/view">https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118TVZib2RQSDRUbFE/view</a>
Estrela	RS	30.619	2016		6.841/2016	Pró Cidades Consultoria	<a href="http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:rio.grande.sul;estrela:municipal:lei:2016-11-22;6841">http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:rio.grande.sul;estrela:municipal:lei:2016-11-22;6841</a>
Flores da Cunha	RS	27.126	2012			Edson Marchioro	<a href="https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118cON4bUhmMa3BqcTQ/view">https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118cON4bUhmMa3BqcTQ/view</a>
Forquilha	CE	21.786	2017	389.695		Idom Consultoria	<a href="https://www.cidades.ce.gov.br/?s=plano+mobilidade">https://www.cidades.ce.gov.br/?s=plano+mobilidade</a>
Garrafão do Norte	PA	25.034	2015		382/2015		<a href="https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118czYzZhpY29JUVk/view">https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118czYzZhpY29JUVk/view</a>
Gaspar	SC	57.958	2015		65/2015	Prefeitura Municipal	<a href="http://www.gaspar.sc.gov.br/cms/pagina/ver/codMapaltem/71012">http://www.gaspar.sc.gov.br/cms/pagina/ver/codMapaltem/71012</a>
Guariba	SP	35.486	2015		2.948/2015		<a href="https://guariba.sp.leg.br/processo-legislativo/normas-juridicas">https://guariba.sp.leg.br/processo-legislativo/normas-juridicas</a>
Ibiá	MG	23.218	2015		2.242/2015		<a href="https://drive.google.com/file/d/1-pHln323MAT0uST80Iih1laAelMgOYU8/view">https://drive.google.com/file/d/1-pHln323MAT0uST80Iih1laAelMgOYU8/view</a>
Içara	SC	56.423	2016		147/2016	TPS Engenharia	<a href="http://www.icara.sc.gov.br/cms/pagina/ver/codMapaltem/74168#.WFKZjWokrIU">http://www.icara.sc.gov.br/cms/pagina/ver/codMapaltem/74168#.WFKZjWokrIU</a>
Itabirito	MG	45.449	2015		3.102/2015	Contécnica ConsultoriaTécnica	<a href="http://sapl.itabirito.mg.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/1596_texto_integral">http://sapl.itabirito.mg.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/1596_texto_integral</a>
Itambé	PE	35.398	2016		1.773/2016		<a href="file:///C:/Users/lauramachado/Downloads/PlanMob%20Itamb%C3%A9-PE%20-%202016%20-%20Lei.pdf">file:///C:/Users/lauramachado/Downloads/PlanMob%20Itamb%C3%A9-PE%20-%202016%20-%20Lei.pdf</a>
Itapeerica	MG	21.377	2016				<a href="https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118bkxQUzN5ZkZiN1k/view">https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118bkxQUzN5ZkZiN1k/view</a>
Itapema	SC	45.797	2016			Le Padron Consultoria	<a href="https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118dmpHeWJ6c25JRXM/view">https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118dmpHeWJ6c25JRXM/view</a>
Itaqui	RS	38.159	2014		4.073/2014		<a href="https://leismunicipais.com.br/a/rs/i/itaqui/lei-ordinaria/2014/408/4073/lei-ordinaria-n-4073-2014">https://leismunicipais.com.br/a/rs/i/itaqui/lei-ordinaria/2014/408/4073/lei-ordinaria-n-4073-2014</a>
Ivaiporã	PR	31.816	2015		2.696/2015	RQR Consultores Associados	<a href="http://bicicletanosplanos.org/faca-sua-cidade/biblioteca/bd-planmobs/">http://bicicletanosplanos.org/faca-sua-cidade/biblioteca/bd-planmobs/</a>
Jagariúna	SP	44.311	2015		270/2015		<a href="http://www.camaraaguariuna.sp.gov.br/?page_id=617">http://www.camaraaguariuna.sp.gov.br/?page_id=617</a>
Lagoa Santa	MG	52.520	2012		3.282/2012	Myr projetos sustentaveis	<a href="https://drive.google.com/file/d/188GekgUq0Jp3ft1Xz5zslCoH62ztuX54/view">https://drive.google.com/file/d/188GekgUq0Jp3ft1Xz5zslCoH62ztuX54/view</a>
Lagoa Vermelha	RS	27.525	2010			Edson Marchioro	<a href="https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118bUxQd2NMbnp2bDQ/view">https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118bUxQd2NMbnp2bDQ/view</a>



Municípios	UF	Pop	Ano	Custo (R\$)	Lei Municipal	Realização	Fonte
Laranjal Paulista	SP	25.251	2015		3.106/2015		<a href="https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118QJaZWctb3l2ekE/view">https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118QJaZWctb3l2ekE/view</a>
Lucas do Rio Verde	MT	45.556	2016		162/2016		<a href="https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118ZU16VXRRWGRqb2s/view">https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118ZU16VXRRWGRqb2s/view</a>
Mairinque	SP	43.223	2015			Urbal Arqutetura e Design para Cidades	<a href="https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118dWVzNG1qdzBjZlk/view">https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118dWVzNG1qdzBjZlk/view</a>
Monte Alto	SP	46.647	2015	24.000	395/2015	Genos Consultoria Ambiental Ltda ME	<a href="http://montealto.sp.gov.br/site/planos-municipais/">http://montealto.sp.gov.br/site/planos-municipais/</a>
Olimpia	SP	50.024	2015			Prefeitura Municipal de Olimpia	<a href="http://www.olimpia.sp.gov.br/downloads/outros/planomobildade/plano-de-mobildade-urbana.pdf">http://www.olimpia.sp.gov.br/downloads/outros/planomobildade/plano-de-mobildade-urbana.pdf</a>
Osório	RS	40.906	2015		80/2015		<a href="https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118YXhBRFMySIzVcEU/view">https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118YXhBRFMySIzVcEU/view</a>
Osvaldo Cruz	SP	30.917	2015		3.133/2015		<a href="https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118a2FhcWtsWGFfWk0/view">https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118a2FhcWtsWGFfWk0/view</a>
Panambi	RS	38.058	2015		4.066/2015		<a href="http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br;rio.grande.sul;panambi:municipal:lei:2015-05-27;4066">http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br;rio.grande.sul;panambi:municipal:lei:2015-05-27;4066</a>
Paty do Alferes	RJ	26.359	2015		4.301/2015		<a href="https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118dEJrbjZNdWfUMDA/view">https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118dEJrbjZNdWfUMDA/view</a>
Penápolis	SP	58.510	2014				<a href="https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118WVRPNINvQWQ2aUk/view">https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118WVRPNINvQWQ2aUk/view</a>
Penha	SC	25.141	2016			Le Padron Consultoria	<a href="https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118aTlyjdEYUY3NDg/view">https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118aTlyjdEYUY3NDg/view</a>
Pilar do Sul	SP	26.406	2015		2.987/2015		<a href="https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118OWpuUTY0a2liZGM/view">https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118OWpuUTY0a2liZGM/view</a>
Pimenta Bueno	RO	33.822	2018	160.000		Licitação	<a href="http://www.tudorondonia.com.br/noticias/prefeitura-licita-plano-de-mobildade-urbana-para-pimenta-bueno">http://www.tudorondonia.com.br/noticias/prefeitura-licita-plano-de-mobildade-urbana-para-pimenta-bueno</a>
Pirajuí	SP	22.704	2015		2.436/2015		<a href="https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118R3pkbzFabmpZcEO/view">https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118R3pkbzFabmpZcEO/view</a>
Primavera do Leste	MT	52.066	2018			Solicitação verba para plano	<a href="https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118THFzMFJbIBET00/view">https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118THFzMFJbIBET00/view</a>
Rondon do Pará	PA	46.964	2014		671/2014		<a href="https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118UG1wWUJjQWd4UW8/view">https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118UG1wWUJjQWd4UW8/view</a>
Salto de Pirapora	SP	40.132	2015		012/2015		<a href="https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118M0hKMEJmbWRhczQ/view">https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118M0hKMEJmbWRhczQ/view</a>
Santa Isabel	SP	50.453	2016		04_/2016	TCUrbes - ppt	<a href="https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118dVVjWwOxM3NsdEE/view">https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118dVVjWwOxM3NsdEE/view</a>
Santa Rosa de Viterbo	SP	23.862	2015		245/2015		<a href="https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/santa-rosa-de-viterbo/lei-complementar/2015/25/245/lei-complementar-2015-25-245">https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/santa-rosa-de-viterbo/lei-complementar/2015/25/245/lei-complementar-2015-25-245</a>
São Joaquim de Bicas	MG	25.537	2016				<a href="https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118YzF2Smc5TWICYUk/view">https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118YzF2Smc5TWICYUk/view</a>
São José do Belmonte	PE	32.617	2015		1.155/2015		<a href="https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118RxpWMIvOzmJ1dWc/view">https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118RxpWMIvOzmJ1dWc/view</a>
São José do Vale do Rio Preto	RJ	20.251	2015			Prefeitura Municipal	<a href="https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R41180ElmZW5fLXliOHM/view">https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R41180ElmZW5fLXliOHM/view</a>
São Luís Gonzaga	RS	34.556	2015		5.494/2015	Urbana Logistica Ambiental	<a href="http://www.saoluizgonzaga.rs.gov.br/Arquivos/470/Conte%C3%BAAdos/997/PlanMobS%C3%A3o%20LuizGonzaga.pdf">http://www.saoluizgonzaga.rs.gov.br/Arquivos/470/Conte%C3%BAAdos/997/PlanMobS%C3%A3o%20LuizGonzaga.pdf</a>
São Manuel	SP	38.342	2015		3.850/2012		<a href="https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118Z3MzakRZbTJoODA/view">https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118Z3MzakRZbTJoODA/view</a>
São Sebastião do Caí	RS	21.932	2016		3.854/2016		<a href="http://200.151.187.98:8080/sapl/generico/lexml_pesquisar?keyword=mobildade&amp;x=0&amp;y=0">http://200.151.187.98:8080/sapl/generico/lexml_pesquisar?keyword=mobildade&amp;x=0&amp;y=0</a>
Sombrio	SC	26.613	2010		1.865/2010		<a href="https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118N3poZXZMcZB0a0k/view">https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118N3poZXZMcZB0a0k/view</a>
Tambaú	SP	22.406	2014		2.706/2014		<a href="https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118WVl3R3FtS2JHOUk/view">https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118WVl3R3FtS2JHOUk/view</a>
Taquarituba	SP	22.291	2015		217/2015		<a href="https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118UWZSzdULU4bms/view">https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118UWZSzdULU4bms/view</a>
Tietê	SP	36.835	2015		16/2015		<a href="https://leismunicipais.com.br/a/sp/t/tiete/lei-complementar/2015/2/16/lei-complementar-n-16-2015-16">https://leismunicipais.com.br/a/sp/t/tiete/lei-complementar/2015/2/16/lei-complementar-n-16-2015-16</a>
Timbó	SC	36.774	2007		344/2007		<a href="https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/4458/leis-de-timbo?q=mobildade&amp;page=3">https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/4458/leis-de-timbo?q=mobildade&amp;page=3</a>
Tremembé	SP	40.984	2016		299/2016	Ipplan	<a href="http://www.tremembe.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/05/RelDiagnosticoPrognosticoPlanoMobilidade.pdf">http://www.tremembe.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/05/RelDiagnosticoPrognosticoPlanoMobilidade.pdf</a>
Três Passos	RS	23.965	2010			Procidades Consultores Associados	<a href="https://drive.google.com/file/d/19MAJ-xZ47NlhHqB99AeXgBtuFtUOAZzu/view">https://drive.google.com/file/d/19MAJ-xZ47NlhHqB99AeXgBtuFtUOAZzu/view</a>
Tupaciguara	MG	24.188	2016			Equilíbrio Cons.Urbanístico Ambiental	<a href="https://drive.google.com/file/d/1449uNVVKGs-kCQCMVqFCpITrRpo2dtc2/view">https://drive.google.com/file/d/1449uNVVKGs-kCQCMVqFCpITrRpo2dtc2/view</a>
Tupanciretã	RS	22.281	2016		3871/2016		<a href="http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br;rio.grande.sul;tupancireta:municipal:lei:2016-12-29:3871">http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br;rio.grande.sul;tupancireta:municipal:lei:2016-12-29:3871</a>
União da Vitória	PR	52.753	2015		4.526/2015	Prefeitura Municipal	<a href="http://www.legislador.com.br/LegisladorWEB.ASP?WCI=LeiConsulta&amp;ID=12&amp;nrLeiDE=4.526&amp;">http://www.legislador.com.br/LegisladorWEB.ASP?WCI=LeiConsulta&amp;ID=12&amp;nrLeiDE=4.526&amp;</a>
Vargem Grande Paulista	SP	42.946	2015			Prefeitura Municipal	<a href="http://www.vargemgrandept.sp.gov.br/pdf/PlanMob.pdf">http://www.vargemgrandept.sp.gov.br/pdf/PlanMob.pdf</a>
Vera Cruz	RS	23.983	2014		4.091/2014		<a href="https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118T2xsd19BZlsSmc/view">https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118T2xsd19BZlsSmc/view</a>

## Municípios de 60 a 100mil habitantes

Municípios	UF	Pop	Ano	Custo (R\$)	Legislação	Realização	Fonte
Amparo	SP	65.829	2015		3.844/2015	Oficina Consultores Associados	e-sic protocolo 2017000035 - 07/06/2017
Aracati	CE	69.159	2017	389.695		Idom Consultoria	<a href="http://www.cidades.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/12/2017/03/VI_Aracati.pdf">http://www.cidades.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/12/2017/03/VI_Aracati.pdf</a>
Aracruz	ES	81.746	2014	1.111.040	3.915/2015	Logit Engenharia	<a href="http://aracruz.planodemobilidade.com.br/">http://aracruz.planodemobilidade.com.br/</a>
Ariquemes	RO	90.353	2016		2.029/2016		<a href="http://legislacao.ariquemes.ro.gov.br/legislations/1802">http://legislacao.ariquemes.ro.gov.br/legislations/1802</a>
Avare	SP	82.934	2017		18/2017		<a href="http://consulta.siscam.com.br/camaraavare/Documentos/Documento/139143">http://consulta.siscam.com.br/camaraavare/Documentos/Documento/139143</a>
Caçapava	SP	84.752	2018			Licitação	<a href="http://prefeitura.cacapava.net/arquivos/intranet/licitacoes/doc/1096_.pdf">http://prefeitura.cacapava.net/arquivos/intranet/licitacoes/doc/1096_.pdf</a>
Cacoal	RO	78.263	2016	188.549		TC Urbes Arquitetura e Urbanismo Ltda	<a href="https://drive.google.com/file/d/1MdZrurd0wzOGLBWKhpEwgEwaDF91LE/view">https://drive.google.com/file/d/1MdZrurd0wzOGLBWKhpEwgEwaDF91LE/view</a>
Caieiras	SP	86.529	2017			Geobrasilis	<a href="http://caieiras.sp.gov.br/?id=centraldenoticias&amp;pag=noticiainterna&amp;Artigo_codigo=5376">http://caieiras.sp.gov.br/?id=centraldenoticias&amp;pag=noticiainterna&amp;Artigo_codigo=5376</a>
Camboriú	SC	62.361	2016		2.951/2016	Le Padron Planjmto e Consultoria Técnica	<a href="http://bicicletanosplanos.org/cidade/balneario-camboriusc/">http://bicicletanosplanos.org/cidade/balneario-camboriusc/</a>
Campo Bom	RS	60.074	2015		4.428/2015		<a href="http://200.151.187.98:8080/sapl/generico/lexml_pesquisar?keyword=mobilidade&amp;x=0&amp;y=0">http://200.151.187.98:8080/sapl/generico/lexml_pesquisar?keyword=mobilidade&amp;x=0&amp;y=0</a>
Castro	PR	67.084	2015		62/2017	Nova Funpar	<a href="http://bicicletanosplanos.org/faca-sua-cidade/biblioteca/bd-planmobs/">http://bicicletanosplanos.org/faca-sua-cidade/biblioteca/bd-planmobs/</a>
Concórdia	SC	68.627	2016	297.375	4.845/2016	Via 11 - Eng. de Segurança Viária Ltda	<a href="https://concordia.atende.net/#!/tipo/pagina/valor/721">https://concordia.atende.net/#!/tipo/pagina/valor/721</a>
Farroupilha (RT)	RS	71.281	2014	327.000	6.041/2016	Edson Marchioro	<a href="#">FARROUPILHA.pdf</a>
Fazenda Rio Grande	PR	81.675	2015		112/2015		<a href="https://leismunicipais.com.br/a1/pr/f/fazenda-rio-grande/lei-complementar/2015/12/112/lei-">https://leismunicipais.com.br/a1/pr/f/fazenda-rio-grande/lei-complementar/2015/12/112/lei-</a>
Fernandópolis	SP	64.696	2011		4.426/2015		<a href="https://leismunicipais.com.br/plano-municipal-de-mobilidade-urbana-fernandopolis-sp">https://leismunicipais.com.br/plano-municipal-de-mobilidade-urbana-fernandopolis-sp</a>
Ijuí	RS	78.915	2011		5.481/2011		<a href="#">plano-diretor-de-transporte-e-mobilidade-planmob-do-municipio-de-ijui-e-da-outras-providencias</a>
Ipojuca	PE	80.542	2015	884.563		Cunha Lanfermann. Eng. e urbanismo	<a href="http://www.ipojuca.pe.gov.br/">http://www.ipojuca.pe.gov.br/</a>
Itanhaém	SP	87.053	2014			Prefeitura Municipal	<a href="http://www.itanhaem.sp.gov.br/plano-mobilidade-urbana/Plano-Mobilidade-Itanhaem-v1-abr15.pdf">http://www.itanhaem.sp.gov.br/plano-mobilidade-urbana/Plano-Mobilidade-Itanhaem-v1-abr15.pdf</a>
Itapira	SP	68.537	2015		5.392/2015		<a href="http://www.itapira.sp.gov.br/negocios_juridicos/legislacao/arquivos/5392-15.pdf">http://www.itapira.sp.gov.br/negocios_juridicos/legislacao/arquivos/5392-15.pdf</a>
Lençóis Paulista	SP	61.428	2015	2.011	090/2015		<a href="http://www2.lencoispaulista.sp.gov.br/v2/arquivos/downloads/planos-municipais/Plano-de-Mobilidade-Urbana-Len">www2.lencoispaulista.sp.gov.br/v2/arquivos/downloads/planos-municipais/Plano-de-Mobilidade-Urbana-Len</a>
Mairiporã	SP	80.956	2014	139.200			<a href="http://www.camaramairipora.sp.gov.br/index.php?view=transparencia&amp;acao=mobilidade">http://www.camaramairipora.sp.gov.br/index.php?view=transparencia&amp;acao=mobilidade</a>
Matão	SP	76.786	2010		4.120/2010		<a href="http://www.camaramatao.sp.gov.br/?id=65&amp;idPagina=21">http://www.camaramatao.sp.gov.br/?id=65&amp;idPagina=21</a>
Mogi Mirim	SP	86.505	2018	146.600		Brashuman Corp Eng Consulting	<a href="https://www.escavador.com/diarios/86154/DOESP/executivo-i/2015-03-28?page=325">https://www.escavador.com/diarios/86154/DOESP/executivo-i/2015-03-28?page=325</a>
Navegantes	SC	60.556	2016			Le Padron Consultoria	<a href="https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118WXntQjhxTE04OE0/view">https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118WXntQjhxTE04OE0/view</a>
Paragominas	PA	97.819	2017			Prefeitura Municipal de Paragominas	<a href="https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118T3lWYlpRdlVwMzA/view">https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118T3lWYlpRdlVwMzA/view</a>
Rio do Sul	SC	61.198	2015		319/2015		<a href="https://riodosul.atende.net/#!/tipo/pagina/valor/74">https://riodosul.atende.net/#!/tipo/pagina/valor/74</a>
Santa Inês	MA	77.282	2013		007/2013		<a href="http://www.santaines.ma.gov.br/escic/">http://www.santaines.ma.gov.br/escic/</a>
Santa Rosa	RS	72.240	2010			Edson Marchioro	<a href="http://www.santarosa.rs.gov.br/downloads_ver.php?dow_id=592">http://www.santarosa.rs.gov.br/downloads_ver.php?dow_id=592</a>
Santo Angelo	RS	76.275	2016		4.106/2016	Urbana Engenharia	<a href="http://ecidadesa.blogspot.com/p/plano.html">http://ecidadesa.blogspot.com/p/plano.html</a>
Sapiranga	RS	74.985	2015		5.749/2015	Alto Uruguai Eng. e Gestão de Cidades	<a href="http://www.sapiranga.rs.gov.br/site/servico/visualizar/idDep/1/id/54/?PlanMob-Sapiranga.html">http://www.sapiranga.rs.gov.br/site/servico/visualizar/idDep/1/id/54/?PlanMob-Sapiranga.html</a>
Serra Talhada	PE	79.232	2015		1455/2015		<a href="http://api.serratalhada.pe.gov.br/wp-content/uploads/2017/01/Lei-n%C2%BA-1.455.2015-Plano-d">http://api.serratalhada.pe.gov.br/wp-content/uploads/2017/01/Lei-n%C2%BA-1.455.2015-Plano-d</a>
Tupã	SP	63.476	2015		18/2015		<a href="https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118SWdqaGpnZkFwX1U/view">https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118SWdqaGpnZkFwX1U/view</a>
Vacaria	RS	61.345	2012			Edson Marchioro	<a href="http://www.vacaria.rs.gov.br/docs/mobilidade/AUDIENCIA-PUBLICA-10-11-2011.pdf">http://www.vacaria.rs.gov.br/docs/mobilidade/AUDIENCIA-PUBLICA-10-11-2011.pdf</a>
Venâncio Aires	RS	65.964	2014	62.000	077/2014	Procidades	<a href="http://www.venancioaires.rs.gov.br/arquivos/03lei_complementar_n_077_2014__planmob.pdf">http://www.venancioaires.rs.gov.br/arquivos/03lei_complementar_n_077_2014__planmob.pdf</a>
Viana	ES	65.001	2018	160.000			<a href="http://es.gov.br%2Farquivos%2Fedicoes%2F1480422080_Edicao_645_assinado.pdf#page=81">es.gov.br%2Farquivos%2Fedicoes%2F1480422080_Edicao_645_assinado.pdf#page=81</a>
Vilhena	RO	76.202	2016		4.287/2016	Prefeitura municipal de Vilhena	email
Votuporanga	SP	84.692	2017		376/2017	Comap	<a href="http://votuporanga.sp.gov.br/n/publicacao/?x=cidadao&amp;p=201742715480-plano-de-mobilidade-urbana">votuporanga.sp.gov.br/n/publicacao/?x=cidadao&amp;p=201742715480-plano-de-mobilidade-urbana</a>



## Municípios de 100 a 250 mil habitantes

Municípios	UF	População	Ano	Custo (R\$)	Lei Municipal	Realização	Fonte
Almirante Tamandaré	PR	103.245	2015		39/2015	Prefeitura municipal	<a href="http://tamandare.pr.gov.br/admin/files/paginas/arquivos/046acce7457ca06f81140aa813aab7f1.pdf">http://tamandare.pr.gov.br/admin/files/paginas/arquivos/046acce7457ca06f81140aa813aab7f1.pdf</a>
Apucarana	PR	120.919	2015			Pullin Consult (PPT)	<a href="http://www.apucarana.pr.gov.br/site/wp-content/uploads/pdf/planmob.pdf">http://www.apucarana.pr.gov.br/site/wp-content/uploads/pdf/planmob.pdf</a>
Araçatuba	SP	181.579	2017	148.000	7.921/2017	Infra Engenharia e Consultoria Ltda.	<a href="https://aracatuba.sp.gov.br/aviso/plano-de-mobilidade-urbana-de-aracatuba/">https://aracatuba.sp.gov.br/aviso/plano-de-mobilidade-urbana-de-aracatuba/</a>
Araguari	MG	109.801	2016		5.793/2016		<a href="https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/1558/leis-de-araguari?q=mobilidade&amp;page=3">https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/1558/leis-de-araguari?q=mobilidade&amp;page=3</a>
Atibaia	SP	126.603	2015			Tranzum Planejamento Cons Transito Ltda	<a href="https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tk7R4118THN2ZGU2Tk9sOUU/view">https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tk7R4118THN2ZGU2Tk9sOUU/view</a>
Bagé	RS	116.792	2015			Prefeitura Municipal / Prócidades Consultoria	<a href="http://www.bage.rs.gov.br/index.php">http://www.bage.rs.gov.br/index.php</a>
Bento Gonçalves	RS	107.278	2015		5.996/2015	Plural Consultoria em Planejamento Territorial	<a href="http://www.bentogoncalves.rs.gov.br/pagina/plano-de-mobilidade-urbana-planmob">http://www.bentogoncalves.rs.gov.br/pagina/plano-de-mobilidade-urbana-planmob</a>
Botucatu	SP	127.328	2015		1.144/2015		<a href="https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/4819/leis-de-botucatu?q=mobilidade&amp;page=3">https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/4819/leis-de-botucatu?q=mobilidade&amp;page=3</a>
Bragança	PA	113.227	2015		4486/2016	Prefeitura Municipal	<a href="http://bicicletanosplanos.org/faca-sua-cidade/biblioteca/bd-planmobs/">http://bicicletanosplanos.org/faca-sua-cidade/biblioteca/bd-planmobs/</a>
Bragança Paulista	SP	146.744	2018			Urbal Arq.e Design para Cidades	<a href="https://www.braganca.sp.gov.br/content.php?mid=227&amp;id=1322&amp;unc=1526486307">https://www.braganca.sp.gov.br/content.php?mid=227&amp;id=1322&amp;unc=1526486307</a>
Cachoeira de Itapemirim	ES	189.889	2014	1.111.040	7.180/2015	Logit Engenharia	<a href="http://cachoeirodeitapemirim.planodemobilidade.com.br/">http://cachoeirodeitapemirim.planodemobilidade.com.br/</a>
Caraguatatuba	SP	100.899	2015		2.241/2015	Prefeitura Municipal	<a href="http://www.legislacaocompilada.com.br/caraguatatuba/Arquivo/Documents/legislacao/html/L22412015.html">http://www.legislacaocompilada.com.br/caraguatatuba/Arquivo/Documents/legislacao/html/L22412015.html</a>
Catanduva	SP	112.843	2015		831/16	BID - Idom- Tectran	<a href="http://www.catanduva.sp.gov.br/DynamicFiles/File/PDMUCatanduva/Produto_5_6_8/Etapa%203.1.%203.2%20e%203.4_12">http://www.catanduva.sp.gov.br/DynamicFiles/File/PDMUCatanduva/Produto_5_6_8/Etapa%203.1.%203.2%20e%203.4_12</a>
Colatina	ES	111.788	2014	1.111.040		Logit Engenharia	<a href="http://colatina.planodemobilidade.com.br/">http://colatina.planodemobilidade.com.br/</a>
Corumbá	MS	103.703	2016		199/2016	Risco Arquitetura Urbana	<a href="https://pmobcorumba.wordpress.com/cadernos-e-produtos/">https://pmobcorumba.wordpress.com/cadernos-e-produtos/</a>
Dourados	MS	173.647	2015			Edson Marchioro	<a href="http://www.dourados.ms.gov.br/wp-content/uploads/2016/03/DOU-RELATORIO-TEC-ETAPA02-v10.pdf">http://www.dourados.ms.gov.br/wp-content/uploads/2016/03/DOU-RELATORIO-TEC-ETAPA02-v10.pdf</a>
Ferraz de Vasconcelos	SP	168.306	2015			(PPT)	<a href="https://drive.google.com/file/d/1mNTiamx3vHuGwh_V2BL-vj_vHNhmQzR/view">https://drive.google.com/file/d/1mNTiamx3vHuGwh_V2BL-vj_vHNhmQzR/view</a>
Guarapari	ES	100.528	2014	1.111.040		Logit Engenharia	<a href="http://guarapari.planodemobilidade.com.br/">http://guarapari.planodemobilidade.com.br/</a>
Indaiatuba	SP	201.619	2017		6.821/2017	Oficina Consultoria	<a href="http://www.indaiatuba.sp.gov.br/engenharia/pdmus/">http://www.indaiatuba.sp.gov.br/engenharia/pdmus/</a>
Itajaí	SC	183.373	2016			Le Padron Planjmt e Consultoria Técnica	<a href="https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tk7R4118UFjpMzV3Q3iYN1E/view">https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tk7R4118UFjpMzV3Q3iYN1E/view</a>
Itapeçerica da Serra	SP	152.614	2016		2.523/2016		<a href="https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/4990/leis-de-itapeçerica-da-serra/?q=mobilidade">https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/4990/leis-de-itapeçerica-da-serra/?q=mobilidade</a>
Itu	SP	154.147	2016		2937/2018	TCUrbe	<a href="https://www.itu.sp.gov.br/planejamento/plano-de-mobilidade-urbana/">https://www.itu.sp.gov.br/planejamento/plano-de-mobilidade-urbana/</a>
Jandira	SP	108.344	2017		78/2017		<a href="https://leismunicipais.com.br/a2/sp/j/jandira/lei-complementar/2017/8/78/lei-complementar-n-78-2017-institui-a-politica-">https://leismunicipais.com.br/a2/sp/j/jandira/lei-complementar/2017/8/78/lei-complementar-n-78-2017-institui-a-politica-</a>
Jaú	SP	131.040	2015			Prefeitura Jau	<a href="http://www.jau.sp.gov.br/plano-mobilidade-jahu">http://www.jau.sp.gov.br/plano-mobilidade-jahu</a>
Linhares	ES	109.653	2014	1.111.040		Logit Engenharia (2014f)	<a href="http://linhares.planodemobilidade.com.br/">http://linhares.planodemobilidade.com.br/</a>
Marituba	PA	108.246	2015			Prefeitura Municipal	<a href="https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tk7R4118Z2UZ1Vxb3FsNzQ/view">https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tk7R4118Z2UZ1Vxb3FsNzQ/view</a>
Mogi Guaçu	SP	137.245	2015		1.292/2015		<a href="http://177.83.95.142:8080/cmmogiguacu/consultas/norma_juridica/norma_juridica_mostrar_proc?cod_norma=6032">http://177.83.95.142:8080/cmmogiguacu/consultas/norma_juridica/norma_juridica_mostrar_proc?cod_norma=6032</a>
Muriáe	MG	100.765	2016		5328/2016		<a href="https://drive.google.com/file/d/0BxUsfYV-UD00WlpoMFIGNTRCMG8/view">https://drive.google.com/file/d/0BxUsfYV-UD00WlpoMFIGNTRCMG8/view</a>
Palmas	TO	228.332	2015			Prefeitura Municipal de Palmas	e-mail
Paranaguá	PR	140.450	2016			Prefeitura Municipal de Paranaguá	<a href="http://www.paranagua.pr.gov.br/imgbank2/file/Plano%20de%20Mobilidade%20Munic%C3%ADpio%20de%20Paranagu%C3">http://www.paranagua.pr.gov.br/imgbank2/file/Plano%20de%20Mobilidade%20Munic%C3%ADpio%20de%20Paranagu%C3</a>
Passo Fundo	RS	184.826	2018		5.305/2018	Oficina Consultores - TCURbes	e-mail
Pindamonhangaba	SP	147.034	2015		51/2015	Prefeitura Municipal de Pindamonhangaba	<a href="http://www.pindamonhangaba.sp.gov.br/mobilidade_urbana.asp">http://www.pindamonhangaba.sp.gov.br/mobilidade_urbana.asp</a>
Presidente Prudente	SP	207.625	2014		8.970/2015	Edson Marchioro	<a href="http://www.presidenteprudente.sp.gov.br/outros/mobilidade/default.asp">http://www.presidenteprudente.sp.gov.br/outros/mobilidade/default.asp</a>

Municípios	UF	População	Ano	Custo (R\$)	Lei Municipal	Realização	Fonte
Rio Claro	SP	186.253	2016			Tectran	<a href="https://drive.google.com/file/d/1ENstNul4exg9z_8eGUDVdj364sWqPjC2/view">https://drive.google.com/file/d/1ENstNul4exg9z_8eGUDVdj364sWqPjC2/view</a>
Rio das Ostras	RJ	105.757	2015			Prefeitura Municipal de Rio das Ostras	<a href="http://www.riodasostras.rj.gov.br/noticia3264.html">http://www.riodasostras.rj.gov.br/noticia3264.html</a>
Rondonópolis	MT	195.476	2015		8.459/2015	Prefeitura Municipal	<a href="https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tk7R4118clcyQIJ6SFNkT1E/view">https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tk7R4118clcyQIJ6SFNkT1E/view</a>
São Caetano do Sul	SP	149.263	2016		5452/2016		<a href="https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tk7R4118a2FBQI12UmpMeHM/view">https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tk7R4118a2FBQI12UmpMeHM/view</a>
São Carlos	SP	221.950	2018	1.000.000			<a href="https://www.acidadeon.com/saocarlos/politica/NOT_0_0_1351172.sao+carlos+podera+receber+r1+milhao+para+elaborar+p">https://www.acidadeon.com/saocarlos/politica/NOT_0_0_1351172.sao+carlos+podera+receber+r1+milhao+para+elaborar+p</a>
Sertãozinho	SP	110.074	2014		300/2014		<a href="https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sertaozinho/lei-complementar/2014/30/300/lei-complementar-n-300-2014-dispoe-so">https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sertaozinho/lei-complementar/2014/30/300/lei-complementar-n-300-2014-dispoe-so</a>
Sete Lagoas	MG	214.152	2016		5.540/2016	Tecnotran Consultoria	<a href="https://drive.google.com/file/d/1pJ-RzO8DfQ9fU_Sh4_KzEjRxAe3d1PU/view">https://drive.google.com/file/d/1pJ-RzO8DfQ9fU_Sh4_KzEjRxAe3d1PU/view</a>
Sobral	CE	188.233	2017	389.695		Idom Consultoria	<a href="http://www.sobral.ce.gov.br/a-cidade/projetos/plano-de-mobilidade-urbana-de-sobral">http://www.sobral.ce.gov.br/a-cidade/projetos/plano-de-mobilidade-urbana-de-sobral</a>
Valinhos	SP	106.793	2015		8.899/2015		<a href="http://www.valinhos.sp.gov.br/legislacao?title=8899&amp;body_value=mobilidade&amp;field_ano_legislacao_tid=72&amp;field_tipo_legi">http://www.valinhos.sp.gov.br/legislacao?title=8899&amp;body_value=mobilidade&amp;field_ano_legislacao_tid=72&amp;field_tipo_legi</a>
Várzea Paulista	SP	107.089	2011			Sistran Engenharia	<a href="https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tk7R4118Z2hiMFVhWXZfckE/view">https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tk7R4118Z2hiMFVhWXZfckE/view</a>
Viamão	RS	239.384	2013		4.190/2013		<a href="https://leismunicipais.com.br/a/rs/v/viamao/lei-ordinaria/2013/419/4190/lei-ordinaria-n-4190-2013-institui-o-plano-direto">https://leismunicipais.com.br/a/rs/v/viamao/lei-ordinaria/2013/419/4190/lei-ordinaria-n-4190-2013-institui-o-plano-direto</a>
Votorantim	SP	108.809	2017		2.530/2017		<a href="https://leismunicipais.com.br/a/sp/v/votorantim/lei-ordinaria/2017/253/2530/lei-ordinaria-n-2530-2017-institui-a-politica-r">https://leismunicipais.com.br/a/sp/v/votorantim/lei-ordinaria/2017/253/2530/lei-ordinaria-n-2530-2017-institui-a-politica-r</a>

## Municípios de 250 a 500 mil habitantes

Municípios	UF	População	Ano	Custo (R\$)	Lei Municipal	Realização	Fonte
Blumenau	SC	309.011	2016		748/2010	Prefeitura Municipal de Blumenau	<a href="http://bicicletanosplanos.org/faca-sua-cidade/biblioteca/bd-planmobs/">http://bicicletanosplanos.org/faca-sua-cidade/biblioteca/bd-planmobs/</a>
Florianópolis	SC	421.240	2014			Logit - Strategy - Machadomeyer	<a href="http://www.plamus.com.br/">http://www.plamus.com.br/</a>
Foz do Iguaçu	PR	253.962	2018			Parque Tecnológico Itaipu	<a href="https://discovirtual.pti.org.br/s/AvllvDDEluLd7CB#pdfviewer">https://discovirtual.pti.org.br/s/AvllvDDEluLd7CB#pdfviewer</a>
Franca	SP	318.640	2015			Cronograma	<a href="https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tk7R4118WWJoMVRtNmxqbmC/view">https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tk7R4118WWJoMVRtNmxqbmC/view</a>
Governador Valadares	MG	263.689	2014		172/2014		<a href="http://www.valadares.mg.gov.br/legislacao">http://www.valadares.mg.gov.br/legislacao</a>
Limeira	SP	276.022	2018		43372	GPO sistran Eng Ltda venceu Licitação	<a href="https://www.gazetainfo.com.br/desktop/noticia.php?titulo=?r=noticias&amp;id=10001225">https://www.gazetainfo.com.br/desktop/noticia.php?titulo=?r=noticias&amp;id=10001225</a>
Macapá	AP	398.204	2015			Prefeitura Municipal	<a href="https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tk7R4118Nlva25CMEJuM3c/view">https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tk7R4118Nlva25CMEJuM3c/view</a>
Mogi das Cruzes	SP	387.779	2009		6.288/2009	Oficina	<a href="https://drive.google.com/file/d/1-wKfM4sf9N3G-ITzqPprVNVjVbOB0vsYc/view">https://drive.google.com/file/d/1-wKfM4sf9N3G-ITzqPprVNVjVbOB0vsYc/view</a>
Mossoro	RN	259.815	2010			Start pesquisa e consultoria técnica ltda	<a href="https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tk7R4118bHhoU0ZvUzdnCms/view">https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tk7R4118bHhoU0ZvUzdnCms/view</a>
Petrolina	PE	293.962	2016		2.828/2016	Logitrans. Engenharia, Logística e Transportes	<a href="https://drive.google.com/file/d/1-ZxbDegLq_cRBvd1Xbsx0DHvLcjZ-TSM/view">https://drive.google.com/file/d/1-ZxbDegLq_cRBvd1Xbsx0DHvLcjZ-TSM/view</a>
Piracicaba	SP	364.571	2014		187/2006	IPPLAP Instituto Pesquisa Plan Piracicaba	<a href="http://ipplap.com.br/site/publica/cadus-4-mobilidade-urbana/">http://ipplap.com.br/site/publica/cadus-4-mobilidade-urbana/</a>
Ponta Grossa	PR	311.611	2018			em processo	<a href="https://planodiretor.pontagrossa.pr.gov.br/informacoes/">https://planodiretor.pontagrossa.pr.gov.br/informacoes/</a>
Rio Branco	AC	336.038	2009		2178/2016	Logit	<a href="http://riobranco.ac.gov.br/index.php/plano-de-mobilidade-urbana-de-rio-branco.html">http://riobranco.ac.gov.br/index.php/plano-de-mobilidade-urbana-de-rio-branco.html</a>
Santa Maria	RS	261.031	2014		98/2015	Idom Consulting - Sinergia	<a href="http://iplan.santamaria.rs.gov.br/site/projeto/visualizar/id/62">http://iplan.santamaria.rs.gov.br/site/projeto/visualizar/id/62</a>
Santos	SP	419.086	2015			Prefeitura Municipal de Santos	<a href="http://www.santos.sp.gov.br/static/files/conteudo/Pag_Internas/apresentacao_PMMU_CMDU.pdf">http://www.santos.sp.gov.br/static/files/conteudo/Pag_Internas/apresentacao_PMMU_CMDU.pdf</a>
São José do Rio Preto	SP	408.435	2015		11.736/2015	Logitrans. Engenharia, Logística e Transportes	<a href="http://www.riopreto.sp.gov.br/PortalGOV/do/subportais_Preview?c=137263">http://www.riopreto.sp.gov.br/PortalGOV/do/subportais_Preview?c=137263</a>
Uberaba	MG	295.988	2018	1.802.020		Valor estimado licitação	<a href="https://g1.globo.com/mg/triangulo-mineiro/noticia/prefeitura-abre-edital-de-licitacao-para-consultoria-">https://g1.globo.com/mg/triangulo-mineiro/noticia/prefeitura-abre-edital-de-licitacao-para-consultoria-</a>
Vila Velha	ES	414.586	2016			Locale Trânsito e Transporte	<a href="http://www.vilavelha.es.gov.br/planmobv/Documentos.aspx">http://www.vilavelha.es.gov.br/planmobv/Documentos.aspx</a>
Volta Redonda	RJ	257.803	2016			Planum planejto e consultoria urbana	<a href="https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tk7R4118TzdLLXN3YnRycE0/view">https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tk7R4118TzdLLXN3YnRycE0/view</a>

## Municípios de 500 a 1 milhão de habitantes

Municípios	UF	População	Ano	Custo (R\$)	Lei Municipal	Realização	Fonte
Aracajú	RN	571.149	2015			Prefeitura Municipal Aracajú	e-sic Protocolo 13930 - 14/12/2017
Campo Grande	MS	787.204	2009		12.681/2015	Logitrans. Engenharia, Logística e Transportes	www.campogrande.ms.gov.br/
Contagem	MG	603.442	2016		4.830/2016		<a href="https://leismunicipais.com.br/a/mg/c/contagem/lei-ordinaria/2016/483/4830/lei-ordinaria-n-4830">https://leismunicipais.com.br/a/mg/c/contagem/lei-ordinaria/2016/483/4830/lei-ordinaria-n-4830</a>
Fortaleza	CE	862.750	2015			IplanFor	<a href="http://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/assets/files/publications/fortaleza2040_plano_de_mobilidade_ur">http://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/assets/files/publications/fortaleza2040_plano_de_mobilidade_ur</a>
Joinville	SC	515.288	2015		24.181/2015	Prefeitura Municipal de Joinville - Ippuj - Embarq	<a href="https://ippuj.joinville.sc.gov.br">https://ippuj.joinville.sc.gov.br</a>
Juiz de Fora	MG	516.247	2016			Prefeitura Municipal	<a href="https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118aWFOQkZKUm1bVU/view">https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118aWFOQkZKUm1bVU/view</a>
Londrina	PR	506.701	2018	3.032.000		LOGIT Engenharia	<a href="https://www.folhadelondrina.com.br/cidades/sera-uma-varredura-geral-de-problemas-da-cidade-1013840.htm">https://www.folhadelondrina.com.br/cidades/sera-uma-varredura-geral-de-problemas-da-cidade-1013840.htm</a>
Osasco	SP	666.469	2015		4765/2016	Oficina Engenheiros Consultores Associados	<a href="http://www.seplag.osasco.sp.gov.br/Content/uploads/publicacao/arquivo/d36ab199-8d5d-4f05-8886-ad0caa">http://www.seplag.osasco.sp.gov.br/Content/uploads/publicacao/arquivo/d36ab199-8d5d-4f05-8886-ad0caa</a>
Ribeirão Preto	SP	605.114	2012			Oficina Engenheiros Consultores Associados	<a href="http://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/transerp/mobilidade/i07mobilidade.php">http://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/transerp/mobilidade/i07mobilidade.php</a>
São Bernardo do Campo	SP	765.463	2010			EPTC (PPT)	<a href="https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118UnRGZVM0bGRadXM/view">https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118UnRGZVM0bGRadXM/view</a>
São Jose dos Campos	SP	629.921	2015		576/2016	Logit Engenharia / Embarq	<a href="http://planmob.sjc.sp.gov.br/">http://planmob.sjc.sp.gov.br/</a>
Sorocaba	SP	586.311	2014		11.319/2016	Urbes - Trânsito e Transportes	<a href="https://www.urbes.com.br/uploads2/PDTUM_CAMARA_SITE.pdf">https://www.urbes.com.br/uploads2/PDTUM_CAMARA_SITE.pdf</a>
Teresina	PI	814.230	2008			Oficina Engenheiros Consultores Associados	<a href="https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118bDh0am45RjZj3M/view">https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118bDh0am45RjZj3M/view</a>
Uberlândia	MG	584.102	2010			Prefeitura Municipal de Uberlândia	<a href="http://docplayer.com.br/6410497-Plano-diretor-de-transporte-e-mobilidade-urbana-de-uberlandia.html">http://docplayer.com.br/6410497-Plano-diretor-de-transporte-e-mobilidade-urbana-de-uberlandia.html</a>

## Municípios com mais de 1 milhão de habitantes

Municípios	UF	População	Ano	Custo (R\$)	Lei Municipal	Realização	Fonte
Belém	PA	1.393.399	2016		86.545/2016		<a href="http://bicicletanosplanos.org/faca-sua-cidade/biblioteca/bd-planmobs/">http://bicicletanosplanos.org/faca-sua-cidade/biblioteca/bd-planmobs/</a>
Belo Horizonte	MG	1.433.000	2013		15.317/2013	Prefeitura Municipal/BHTrans/Logit	<a href="http://www.bhtrans.pbh.gov.br/portal/pls/portal/!PORTAL.wwwpb_page.show?_docname=9604263.PDF">http://www.bhtrans.pbh.gov.br/portal/pls/portal/!PORTAL.wwwpb_page.show?_docname=9604263.PDF</a>
Brasília	DF	2.570.160	2010		4.566/2011	Altran Consultoria	<a href="http://bicicletanosplanos.org/faca-sua-cidade/biblioteca/bd-planmobs/">http://bicicletanosplanos.org/faca-sua-cidade/biblioteca/bd-planmobs/</a>
Curitiba	PR	1.751.907	2013			IPPUC	<a href="http://ippuc.org.br/geodownloads/transfer/PLANO%20DE%20MOBILIDADE3.pdf">http://ippuc.org.br/geodownloads/transfer/PLANO%20DE%20MOBILIDADE3.pdf</a>
Goiânia	GO	1.302.001	2011		9.096/2011		<a href="https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/1004/leis-de-goiania?q=mobilidade&amp;page=5">https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/1004/leis-de-goiania?q=mobilidade&amp;page=5</a>
Manaus	AM	1.802.525	2015		2.074/2015	Oficina Engenheiros Consultores Associados	<a href="http://smtu.manaus.am.gov.br/planmob/">http://smtu.manaus.am.gov.br/planmob/</a>
Porto Alegre	RS	1.409.939	2015			Prefeitura Municipal de Porto Alegre / EPTC	<a href="http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal_pmpa_empendedor/default.php?p_noticia=177382">http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal_pmpa_empendedor/default.php?p_noticia=177382</a>
Rio de Janeiro	RJ	6.320.446	2015			Logit Engenharia	<a href="https://drive.google.com/file/d/1iS8THYBQ1DFaHdNKDJaJTch3qDLgivcB/view">https://drive.google.com/file/d/1iS8THYBQ1DFaHdNKDJaJTch3qDLgivcB/view</a>
Salvador	BA	2.675.656	2018		29.929/2018	TTC-Oficina	<a href="https://leismunicipais.com.br/a1/ba/s/salvador/decreto/2018/2993/29929/decreto-n-29929-2018">https://leismunicipais.com.br/a1/ba/s/salvador/decreto/2018/2993/29929/decreto-n-29929-2018</a>
São Luis	MA	1.014.837	2015			Urbaniza Eng.; IPHAN; Setepla Cons. Eng.	<a href="https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118amJSRkpZa0h2MFU/view">https://drive.google.com/file/d/0Bw1Tkc7R4118amJSRkpZa0h2MFU/view</a>
São Paulo	SP	11.253.503	2015		56.834/2015	Prefeitura Municipal de São Paulo	<a href="http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/planmobsp_v072_1455546429.pdf">http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/planmobsp_v072_1455546429.pdf</a>

Lei
Plano
Plano Inc + lei
Plano Compl + lei
Plano em Processo

Fonte: Elaborado por Machado (2019)

## ANEXOS

---

**Anexo 1** Projeto de Lei nº 694/1995 que institui as diretrizes nacionais do transporte coletivo urbano

Agosto de 1995

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL (SEÇÃO I)

Quarta feira 9

**PROJETO DE LEI Nº 694, DE 1995**

(Do Sr. Alberto Goldman)

Institui as Diretrizes Nacionais do Transporte Coletivo Urbano e dá outras providências.

(ÀS COMISSOES DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO; DE VIAÇÃO E TRANSPORTES; DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO; E DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO (ART. 54) - ART. 24, I)

O Congresso Nacional decreta:

Título I

Dos Princípios Gerais

Art. 1º Esta lei dispõe sobre as diretrizes nacionais do transporte coletivo urbano, determina a forma de atuação da União nesse setor e estipula as condições para o repasse de apoio federal a Municípios e Estados.

Art. 2º Define-se transporte urbano como o serviço que proporciona o deslocamento de pessoas e bens em cidades, regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

§ 1º O transporte de pessoas realiza-se sob as formas pública e privada.

§ 2º O transporte público urbano abrange as categorias coletiva e individual.

§ 3º O serviço de transporte urbano em cidades é de competência dos municípios.

§ 4º O serviço de transporte urbano nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões é de competência dos Estados, que poderá delegá-lo.

Art. 3º São serviços de transporte público, coletivo ou individual, de passageiros aqueles que, realizados sob a responsabilidade de operador legalmente constituído, sejam acessíveis a todos os que pagarem os preços fixados pelo Poder Público, quer através de dinheiro quer por bilhetes, ou que se beneficiarem de gratuidade prevista em lei, observado neste último caso o disposto no artigo 12 desta lei.

Parágrafo único. São passageiros as pessoas que se utilizam do transporte nas condições mencionadas no "caput" deste Artigo.

Art. 4º Define-se sistema local integrado de transporte urbano como o conjunto que,

envolvendo todas as modalidades tecnológicas, é formado pelos seguintes subsistemas: viário, de circulação e de transportes; este último abrangendo o transporte de bens e o transporte coletivo urbano.

Art. 5º O subsistema de transporte coletivo urbano compreende o conjunto de entes operadores públicos e privados, os equipamentos, instalações, atividades e meios estatais de regulamentação, administração, controle e fiscalização que atuem diretamente sobre as modalidades de transporte, a operação dos serviços e as unidades de conexão.

Parágrafo único. Fazem parte da estrutura operacional do subsistema de transporte coletivo urbano:

I – o conjunto de ligações, linha, derivações, ramais, rotas, etapas e parcelas de viagem.

II – o conjunto de mecanismos de arrecadação tarifária, incluindo bilhetes de passagem, bilhetes livres, bilhetes operacionais, vale-transporte, bilhetes com desconto, bilhetes de integração e similares.

Título II

Das Diretrizes

Art. 6º Os serviços de transporte coletivo, de quaisquer modalidades, são considerados serviços públicos essenciais.

Parágrafo único. Os serviços podem ser operados diretamente, pelo Poder Público ou delegados por este a entes estatais ou privados, mediante contrato de concessão ou permissão.

Art. 7º A concessão e a permissão serão outorgadas nos termos da Lei nº 8.987, de 13 de janeiro de 1995.

Art. 8º Os contratos de concessão e permissão dos serviços conterão cláusula vedando a sua transferência, subcontratação ou subconcessão, no todo ou em parte e, mesmo que gratuita, sem anuência do Poder Público.

Art. 9º Os serviços de transporte coletivo devem ser prestados de forma adequada, eficiente, segura e contínua.

Art. 10º O Poder Público competente adotará política que assegure a cobertura dos custos relativos aos serviços prestados em regime de eficiência.

Art. 11º As tarifas serão definidas pelo Poder Público competente, que deverá justificar os critérios utilizados.

Art. 12º Gratuidades, abatimentos ou outros benefícios tarifários somente serão concedidos quando o proponente dessas vantagens garantir a liberação dos recursos financeiros compensatórios necessários.

Art. 13º Cabe ao Município, dentro de seus limites territoriais, a administração do sistema local integrado de transporte urbano, referido no Artigo 4º desta Lei.

Parágrafo único. Os Planos Diretores e demais instrumentos de política de desenvolvimento urbano serão concebidos de modo a garantir prioridade ao transporte coletivo, frente ao transporte individual, nos sistemas viários urbanos.

Art. 14º Caberá aos Municípios implantar facilidades e garantir prioridade de circulação às modalidades de transporte coletivo urbano.

Parágrafo único. Os Planos Diretores e demais instrumentos de política de desenvolvimento urbano serão concebidos de modo a garantir prioridade ao transporte coletivo, frente ao transporte individual, nos sistemas viários urbanos.

Art. 15º. A implantação de todo e qualquer empreendimento habitacional, comercial, industrial ou de outra natureza, quando capaz de acarretar aumento significativo de demanda de circulação e transporte, deverá ser precedida de autorização específica do Município ou de negociação visando transferir os custos decorrentes desse impacto para o empreendedor.

Art. 16º O processo decisório de investimentos no sistema de transporte urbano deverá assegurar a compatibilidade dos mesmos com o planejamento urbano local e prever audiência pública obrigatória, no caso de projetos de maior porte.

Art. 17º Caberá aos respectivos poderes concedentes dispor sobre os seguintes aspectos dos serviços de transporte coletivo urbano:

- I - sistema tarifário.
- II - itinerários e frequência dos serviços.
- III - tipos de veículos a empregar e sua lotação máxima.
- IV - padrões de segurança e manutenção.
- V - normas de prevenção contra poluição sonora e atmosférica.
- VI - normas relativas ao conforto e saúde dos passageiros nos veículos.
- VII - normas de fiscalização dos serviços.

Art. 18º Os logradouros e edifícios de uso público, destinados aos sistemas de transporte de pessoas, serão construídos de forma a garantir o acesso adequado aos portadores de deficiência física.

Parágrafo único. Nos sistemas de transporte coletivo urbano, onde exista grande e permanente concentração e circulação de usuários, oferecendo riscos permanentes aos portadores de deficiência física e a terceiros, o Poder Público competente deverá oferecer outras opções de serviços e equipamentos que atendam às necessidades desses deslocamentos.

Art. 19º São direitos dos usuários dos serviços de transporte coletivo urbano, além dos estabelecidos na Lei nº 8.987 e de outros estabelecidos pelos Municípios e Estados, no âmbito de suas respectivas competências:

- I - dispor de transporte em condições de segurança, conforto e higiene;
- II - ter acesso fácil e permanente a informações sobre o itinerário, horário e outros dados pertinentes à operação desses serviços;
- III - usufruir do transporte coletivo com regularidade de itinerários, frequência de viagem, horários e pontos de parada, compatíveis com a demanda do serviço;
- IV - ter garantia de resposta a reclamações formuladas sobre deficiência na operação dos serviços;
- V - propor medidas que visem à melhoria do serviço prestado.

### TÍTULO III

#### Da Atuação da União

Art. 20º A União estimulará e dará apoio a Estados e Municípios no campo do transportes coletivo urbano, visando à melhoria das funções sociais das cidades, racionalidade energética, proteção do meio ambiente, desenvolvimento tecnológico e segurança de circulação.

Parágrafo único. O apoio federal compreenderá transferências financeiras, empréstimos, avais, auxílio técnico e administrativo, estímulo ao desenvolvimento tecnológico e celebração de instrumentos legais de política de transporte e trânsito requeridos para a melhoria do serviço de transporte coletivo urbano.

Art. 21º A atuação da União,, conforme previsto nesta Lei, dar-se-á através do Poder Executivo, de acordo com os seguintes princípios:

I - Subordinação da direção executiva a um Conselho Diretivo no qual estarão representados o executivo federal, O Congresso Nacional, entidades dos setores produtivos, industrial, comercial e de serviços, e trabalhadores do setor de transporte coletivo urbano, de livre indicação dos respectivos setores, e com mandatos cronologicamente definidos.

II – Renovação dos mandatos dos representantes de forma alternada, coincidindo apenas parcialmente com o mandato do Executivo Federal.

III - Competência para estabelecer metas de desenvolvimento tecnológico: criar e manter bancos de dados de transporte urbano, programar e mobilizar aos serviços locais de transporte e estimular programas de segurança e modernização.

Art. 22º Até 30 dias após a publicação desta Lei, o Executivo Federal submeterá ao Congresso Nacional, sem prejuízo de iniciativa anterior nesse sentido, oriunda do Poder Legislativo, projeto de Lei Complementar autorizando a elevação da alíquota máxima do Imposto Municipal sobre Venda a Varejo incidente sobre álcool automotivo e gasolina para, no mínimo, quinze por cento, de forma a dotar os Poderes Concedentes de melhores condições financeiras para a gestão do transporte urbano.

#### TÍTULO IV

Das Condições Para o Recebimento de Estímulo e Apoio Federal

Art. 23º Para se qualificarem ao recebimento do estímulo e apoio federal previsto no Artigo 20 desta Lei, os Municípios e Estados deverão demonstrar a observância das disposições contidas neste Título.

Art. 24ª Os Municípios que integrem regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões estabelecerão entre si e, quando for o caso, em conjunto com o Estado, entidades de coordenação de planejamento, e investimentos e operação dos serviços de transporte coletivo urbano de interesse comum.

§ 1º As entidades referidas no "caput" deste Artigo serão estruturadas por Municípios e Estados, no âmbito de suas respectivas competências, considerando as peculiaridades existentes e as legislações específicas observados, pelo menos, os seguintes princípios gerais

I - Nos seus Conselhos Diretivos, necessidades de representação do Poder Executivo e Legislativo dos Municípios e do Estado, dos

setores produtivos industrial, comercial e de serviços, dos trabalhadores do setor e de entidades da sociedade civil; com mandatos cronologicamente definidos.

II – Renovação dos mandatos nos Conselhos Diretivos de forma a garantir a continuidade administrativa, de acordo com os critérios fixados por esses Conselhos.

§ 2º Além da competência de coordenação estipulada no "caput" deste Artigo, caberão também às entidades ali definidas:

I - Apreciar propostas de investimento que envolvam a aplicação de recursos federais e, quando for o caso, estaduais.

II - Estabelecer e coordenar políticas comuns de operação, inclusive integrações, tarifação e outras.

III - Atestar a observância das disposições deste Título IV para efeito de liberação do apoio federal, previsto no Artigo 20 desta Lei.

§ 3º As entidades referidas no "caput" deste Artigo conduzirão processo permanente de planejamento nas respectivas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões, devendo ser observados os seguintes princípios gerais:

I – prazos suficientes para elaboração, apresentação pública e maturação efetiva dos planos.

II – processo aberto ao público e participativo.

III – indicação de parâmetros mínimos de desempenho operacional.

IV – identificação das transferências financeiras entre agentes econômicos, causadas pelos empreendimentos planejados e providências para evitar efeitos socialmente regressivos.

V – aprovação legislativa em cada ciclo de planejamento, com periodicidade fixada pelo Legislativo Estadual.

Art. 25º Os Municípios que integrem regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões definirão, nos seus respectivos planos a rede física estrutural de transporte coletivo, entendendo-se como tal o conjunto de vias onde se concentram grandes fluxos de passageiros, e nas quais o acesso do transporte individual poderá ser controlado.

Art. 26º Os entes operadores deverão manter programas contínuos de treinamento para seus empregados, assegurando a eficiência do desempenho profissional, com a abordagem de questões referentes às relações com o público, à



conservação dos equipamentos, à legislação pertinente ao seu trabalho e aos procedimentos a adotar durante o mesmo.

Art. 27º Os municípios e, quando couber, os Estados realizarão a gestão financeira do serviço, com apoio em orçamentação global, anual e plurianual, onde se definirão fontes e usos relativos a investimentos e a custeio.

Parágrafo único. Serão também indicadas, em nível estimativo, as repercussões financeiras decorrentes dessa orçamentação nos subsistemas viário de circulação.

Art. 28º Os Municípios e, quando couber, os Estados deverão demonstrar a aplicação feita no sistema local integrado de transporte urbano, definido no Artigo 4º desta lei, de recursos orçamentários em montante não inferior às receitas provenientes do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e do Imposto sobre Venda a Varejo de Combustíveis (IVVC).

Parágrafo único. Os Estados deverão elevar as alíquotas do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) a valores compatíveis com a capacidade tributária do contribuinte, de forma a dotar os poderes concedentes de melhores condições financeiras para a gestão do transporte urbano.

Art. 29º Para reforço das disponibilidades orçamentárias dos Municípios, no sentido de custear a gestão do sistema local integrado de transporte urbano, poderão ser exploradas as seguintes fontes de receitas:

I – taxa-transporte, incidente sobre o número de empregados das empresas públicas e privadas servidas pelo sistema de transporte coletivo urbano.

II – pedágio urbano, exigível do transporte individual privado pelo uso da rede física estrutural de transporte coletivo urbano, definida no Art. 25 desta Lei.

Parágrafo único. Os montantes arrecadados através da cobrança da taxa-transporte e do pedágio urbano, definidos nos Incisos I e II deste Artigo, poderão ser vinculados a um fundo específico para o transporte coletivo urbano.

Art. 30º Exclusivamente para compor a cobertura de investimentos feitos pelo Poder Público, Municípios e Estados deverão instituir a contribuição de melhoria, incidente sobre a

valorização imobiliária causada por novos empreendimentos no serviço de transporte urbano.

Art. 31º A aplicação dos recursos previstos nos Art. 28, 29 e 30 desta Lei será feita, quando for o caso, com audiência das entidades definidas no Artigo 24 desta Lei.

Art. 32º O repasse de apoio federal será feito:

I – No caso dos Estados e Municípios que integrem regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões, através das entidades definidas no Art. 24 desta Lei.

II – No caso dos demais Municípios, diretamente aos mesmos.

## TÍTULO V

### Das Disposições Finais

Art. 33º O Governo Federal, no prazo de sessenta dias contados da publicação desta Lei, determinará a que órgãos da administração federal serão atribuídas as responsabilidades e encargos que cabem à União e implantará as medidas necessárias para adaptá-los às prescrições deste diploma legal.

Art. 34º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 35º Revogam-se as disposições em contrário.

## JUSTIFICATIVA

### CONSIDERANDO:

- O disposto no art. 21, Inciso XX, da Constituição Federal que estabelece a competência da União para "instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, incluindo habitação, saneamento básico e transportes urbanos";

- O disposto no art. 22, Inciso IX, da Constituição Federal, que estabelece a competência privativa da União para "legislar sobre diretrizes da política nacional de transportes";

- O disposto no art. 30, Inciso V, da Constituição Federal, que estabelece a competência dos Municípios para "organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluindo o de transporte coletivo, que tem caráter essencial";



- O disposto no art. 173, Parágrafo 3º, da Constituição Federal, que estabelece: “A lei regulamentará as relações da empresa pública com o Estado e a Sociedade”;

- O disposto no art. 175 da Constituição Federal que estabelece: “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”;

- A promulgação da Lei nº 8.987, em 13 de fevereiro de 1995 que “Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências”;

- O disposto no art. 227, Parágrafo 2º, da Constituição Federal, que estabelece: “A Lei disporá sobre normas de construção dos logradouros e dos edifícios de uso público e da fabricação de veículos de transporte coletivo, a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiências”;

- O disposto no art. 244 da Constituição Federal, que estabelece: “A Lei disporá sobre a adaptação dos logradouros, dos edifícios de uso público e dos veículos de transporte coletivo atualmente existentes a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência, conforme o disposto no art. 277, § 2º; propõe-se o presente Projeto de Lei de Diretrizes Nacionais do Transporte Coletivo Urbano.

A presente proposição estabelece o balizamento requerido para que o setor de transporte coletivo urbano consiga promover o desejado salto qualitativo em seu funcionamento, que é vital para o desenvolvimento sócio-econômico do Brasil, um país que já conta com 2/3 da população vivendo em cidades, várias delas com dimensão metropolitana.

O Projeto de Lei trata das diretrizes gerais para o setor, nos campos do planejamento, gestão e no desenvolvimento das operadoras públicas e privadas, com regras básicas de cobertura de custos e da forma de prestação do serviço, ressaltando a efetiva prioridade do transporte coletivo sobre o individual e a necessidade de reforço do financiamento e melhoria do controle financeiro visando, fundamentalmente, aos direitos do cidadão na utilização desse serviço público de natureza essencial.

A proposição reafirma a opção doutrinária da Constituição Federal que destaca a responsabilidade dos Municípios na gestão local do transporte coletivo, sistema viário e de circulação, de forma integrada.

Reafirma também as responsabilidades dos Estados e da União no papel de subsidiar a gestão municipal com suporte técnico, tecnológico e, em especial, com recursos financeiros.

A proposta que inclui formas alternativas de atendimento às pessoas portadoras de deficiências que resultem em dificuldades de locomoção, para as quais a utilização dos serviços de transporte coletivo.

Iniciativas no mesmo sentido foram tomadas pelos Deputados José Santana de Vasconcelos (PC nº 4.203/89), Manoel Castro (PL nº 870/91) e Antonio Brito (PL nº 2.594/92).

Tais projetos foram apensados e tramitaram na Comissão de Viação e Transportes (CNT) desta Casa, inclusive com parecer favorável do relator Dep. Carlos Santana quando, finda a legislatura anterior, foram definitivamente arquivados em 2 de fevereiro deste ano, nos termos do art. 105 do Regimento Interno.

A reapresentação do Projeto de Lei, com base no texto inicialmente proposto pela ANTP (Associação Nacional do Transporte Público), ajustado à luz de novos diplomas legais, dá oportunidade ao Poder Legislativo de voltar a discutir e deliberar sobre tão ingente questão, de amplo alcance nacional e social, ademais dando cumprimento às exigências constitucionais mencionadas.

Ressalta-se, finalmente, que a necessidade e urgência da tramitação do projeto de Lei foi objeto de manifestação do CNTU (Conselho Nacional de Transportes Urbanos), ligado ao Ministério dos Transportes e composto por representantes de órgãos federais, prefeituras, secretarias municipais de transportes e entidades da sociedade civil, em 31 de agosto de 1994.

Salda das Sessões, em 14/5/95.

Deputado Alberto Goldman

## Anexo 2 Projeto de Lei nº 1.974/1996 que dispõe sobre a prestação de serviços de transporte rodoviário coletivo de passageiros

Junho de 1996

DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Sexta feira 28

### PROJETO DE LEI Nº 1.974, de 1996

(Do Sr. Chico da Princesa)

Dispõe sobre a prestação de serviços de transporte rodoviário coletivo de passageiros sob o regime de concessão ou permissão, e dá outras providências.

(ÀS COMISSÕES DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO; DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (MÉRITO E ART. 54); E DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO (ART. 54) - ART. 24, II)

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º - Os serviços públicos de transporte rodoviário coletivo de passageiros, geridos diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, reger-se-ão pela presente Lei e pelas Leis nº 8.987/95 e 9.074/95.

Parágrafo único - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão a revisão e as adaptações necessárias de sua legislação visando cumprir a presente lei.

Art. 2º - O serviço de transporte rodoviário coletivo de passageiros tem por finalidade atender, com eficiência, as necessidades de locomoção de pessoas, dentro dos municípios ou do Distrito Federal, entre municípios de um mesmo Estado, entre municípios de diferentes Estados ou Distrito Federal, ou entre localidades brasileiras e de países do continente com viabilidade de ligação terrestre,

Art. 3º - Para fins do disposto nesta lei, considera-se:

I - Poder Concedente ou Permitente - a União, o Estado, Distrito Federal ou o Município, em cuja competência se encontre o serviço público objeto de concessão ou permissão.

II - concessão e permissão de serviço público - a delegação de sua prestação, mediante licitação, de acordo com a legislação vigente, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para o desempenho.

Art. 4º - Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, impõe a justa remuneração da concessionária ou permissionária, o melhoramento e a expansão dos serviços e a garantia do equilíbrio econômico-financeiro através da revisão periódica das tarifas pelo poder

concedente ou permitente, de acordo com o Art. 6º da Lei nº 8.987/95.

Art. 5º As licitações para os serviços públicos de transporte rodoviário coletivo de passageiros atenderão os teores dos Art. 14 e 18 da Lei nº 8.987/95.

§ 1º - No julgamento da licitação serão considerados os seguintes critérios objetivos:

I - Capacidade técnica do licitante;

II - Idoneidade fiscal e financeira;

III - Menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado;

IV - Oferta de bens ou serviços adicionais de interesse coletivo;

V - Instalações compatíveis ao serviço a ser prestado;

VI - Idade da frota de veículos a ser colocada em operação;

§ 2º - Faculta-se ao Poder Concedente enumerar outros critérios adicionais que deverão ser considerados no julgamento das propostas dos licitantes.

Art. 6º - A remuneração da concessionária ou permissionária deverá ser basicamente assegurada pela cobrança de tarifas, que cobrirá os custos dos serviços públicos de transporte.

§ 1º - A política tarifária buscará harmonizar a exigência da manutenção do serviço adequado e a justa remuneração da concessionária ou permissionária, permitida a diferenciação de tarifas, tendo em vistas as peculiaridades locais.

§ 2º - As concessões e permissões deverão prever mecanismos de revisão das tarifas, a fim de manter o equilíbrio econômico e financeiro dos instrumentos delegatórios dos serviços.

§ 3º - No atendimento às peculiaridades de cada serviço concedido ou permitido, poderá o concedente ou permitente estabelecer, em favor da concessionária ou permissionária, outras fontes de receita, acessórias à cobrança de tarifas.

Art. 7º - Aos concessionários e permissionários dos serviços de transporte rodoviário coletivo de passageiros é assegurado o ressarcimento das despesas correspondentes aos serviços deficitários exigidos pelos poderes concedentes.

Art. 8º - Fica vedado, expressamente, os abatimentos tarifários e as isenções de pagamento

concedidos nos serviços de transporte rodoviário coletivo de passageiros, salvo quando se indicar as fontes de custeio extra-tarifária.

Parágrafo único – O Estado, o Município e o Distrito Federal revisarão todas as legislações de concessão de benefícios tarifários, adequando-as ao princípio expresso no “caput”, salvo quando se tratar do benefício expresso no art. 230, parágrafo 2º da Constituição Federal.

Art. 9º - O cálculo das tarifas deverá orientar-se pelo custo do bem ou do serviço suprido e pela justa remuneração da concessionária ou permissionária.

Art. 10º - Considera-se justa a remuneração a que atenda aos seguintes fatores:

- I – as despesas de exploração;
- II – quota de depreciação compatível com os prazos e com regime de depreciação;
- III – remuneração do capital;
- IV – os encargos financeiros da empresa;
- V – o pagamento de tributos e despesas previstas ou autorizadas por lei e pelo contrato;
- VI – as reservas para atualização e ampliação do serviço;
- VII – o lucro da concessionária ou permissionária.

Art. 11º - Os contratos deverão prever mecanismos de revisão periódica das tarifas a fim de se manter o equilíbrio econômico-financeiro originalmente existente.

Art. 12º - Incumbe ao poder concedente ou permitente:

- I – regulamentar o serviço concedido ou permitido e fiscalizar permanentemente a sua prestação;
- II – aplicar as penalidades regulamentares e contratuais;
- III – intervir na prestação do serviço, nos casos previstos em lei;
- IV – retomar a prestação do serviço, nos casos previstos em lei;
- V – fixar tarifas e revê-las, de acordo com as normas regulamentares e contratuais;
- VI – extinguir a concessão ou permissão, na forma e nos casos previstos na legislação existente e no contrato;
- VII – cumprir e fazer cumprir as disposições regulamentares do serviço e as cláusulas contratuais;

VIII – garantir à concessionária ou permissionária a integridade dos bens necessários à prestação de serviço;

IX – zelar pela boa qualidade do serviço, receber e apurar queixas e reclamações dos usuários;

X – promover as desapropriações úteis ou necessárias ao bom funcionamento da concessão ou permissão.

Parágrafo único – A fiscalização do serviço concedido ou permitido poderá ser feita por comissão de que participe um representante da empresa concessionária ou permissionária; ou por órgão técnico do concedente ou permitente com a colaboração do representante da concessionária ou permissionária, na forma regulamentar e contratual.

Art. 13º - O poder concedente ou permitente assegurará facilidades e prioridades de circulação aos transportes coletivos de passageiros, que terão preferência exclusiva em relação às demais modalidades de transporte.

Art. 14º - Incumbe à concessionária ou permissionária:

- I – prestar serviço adequado, na forma regulamentar e contratual;
- II – cobrar as tarifas, na forma fixada no contrato de concessão ou permissão;
- III – usar o domínio público necessário à execução do serviço;
- IV – cumprir e fazer cumprir as disposições regulamentares do serviço e as cláusulas contratuais da concessão ou permissão;

Art. 15º - São cláusulas essenciais do contrato de concessão ou permissão:

- I – o objeto, a área ou linha, e o prazo da concessão ou permissão;
- II – o modo, a forma e as condições de prestação do serviço;
- III – os direitos, garantias e obrigações do poder concedente ou permitente e da concessionária ou permissionária, inclusive os relacionados às possíveis necessidades de futura alteração e expansão do serviço e consequentemente modernização, aperfeiçoamento e ampliação dos equipamentos e das instalações;
- IV – as penalidades contratuais e administrativas a que se sujeita a concessionária ou permissionária, sua forma de aplicação e a autoridade competente para impô-las;

V – o procedimento para a revisão dos custos e das tarifas;

VI – as condições de caducidade e rescisão da concessão ou permissão;

VII – as indenizações, quando for o caso;

VIII – as condições de renovação ou prorrogação;

IX – o foro e modo amigável de solução das divergências contratuais.

Art. 16º - A concessionária ou permissionária poderá contratar com terceiros o desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias ou complementares ao serviço concedido ou permitido.

Art. 17º - Compete às empresas operadoras, concessionárias ou permissionárias, direta ou indiretamente através de agentes autorizados, a venda de passagens, antecipadas ou não, e o direito de ter em seu poder os valores a elas correspondentes.

Art. 18º - O prazo das concessões e permissões de que trata a presente lei será de 15 (quinze) anos, podendo ser prorrogado ou renovado por igual período.

§ 1º - O prazo de que trata o “caput” poderá ser prorrogado ou renovado, desde que cumpridas as normas de operação dos serviços e a idoneidade econômico-financeira das concessionárias e permissionárias.

§ 2º - Na garantia da continuidade e qualidade do atendimento aos usuários, o Poder Concedente ou Permitente poderá prorrogar, pelo mesmo prazo expresso no “caput”, as permissões e concessões alcançadas pelo art. 42 da Lei nº 8.987/95, desde que requerido pelo concessionário e permissionário no prazo de 01 (um) ano da data da publicação desta lei.

Art. 19º - Os serviços em operação, regularmente outorgados com base na legislação anterior, serão mantidos, devendo ser adequados aos dispositivos desta lei.

Art. 20º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 21º - Revogam-se as disposições em contrário.

### JUSTIFICAÇÃO

A Lei nº 8.987/95, de 13.02.95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de

serviços públicos previsto no Art. 175 da Constituição Federal, abrange todas as modalidades de serviços públicos ofertados à coletividade em geral, desde uma hidrelétrica até serviços de táxis, e ainda estabelece normas de caráter geral, deixando ao largo as particularidades de cada serviço público existente nas esferas da União, Estados, Municípios e do Distrito Federal.

Dentro do contexto exposto, destacamos a importância dos serviços de transporte rodoviário coletivo de passageiros na integração de todo o nosso país, principalmente, no transporte diário da população brasileira, o que demonstra claramente a necessidade emergente de uma regulamentação específica face as suas particularidades.

A nossa Carta Magna demonstra expressamente a competência do Poder Legislativo Federal sobre a citada matéria, conforme definido nos seguintes artigos:

*“Art. 21 – Compete à União*

*.....*

*XX – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;*

*Art. 22 – Compete privativamente à União legislar sobre:*

*.....*

*IX – diretrizes da política nacional de transportes;*

*XI – trânsito e transporte;*

*.....”*

As normas contidas na proposta ora apresentada incorporam a realidade enfrentada pelos sistemas de transporte coletivo rodoviário de passageiros, principalmente, sobre as recomendações encontradas em estudos técnicos relativos às parcerias entre o Poder Público e a iniciativa privada, como a manutenção do equilíbrio econômico financeiro da tarifa e quesitos a serem apreciados nos processos licitatórios.

Assim, solicitamos aos nobres pares integrantes desta Egrégia Casa, especial atenção a presente proposta legislativa, a qual esperamos a sua aprovação.

Sala das Sessões, em 27 de maio de 1.996.

Deputado Chico da Princesa

**Anexo 3 Projeto de Lei 2.234/1999 - Dispõe sobre o sistema integrado de transporte coletivo urbano**



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**PROJETO DE LEI**  
**Nº 2.234, DE 1999**  
 (Do Sr. Sérgio Carvalho)

Dispõe sobre sistema integrado de transporte coletivo urbano.

(ÀS COMISSÕES DE VIAÇÃO E TRANSPORTES; DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (MÉRITO E ART.54); E DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO (ART.54, ART.24, II)

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Este projeto dispõe sobre sistema integrado de transporte coletivo urbano, as competências municipais para administrá-lo, e o apoio federal para promover a sua implementação.

Art.2º Define-se sistema integrado de transporte coletivo urbano como o conjunto que, envolvendo todas as modalidades tecnológicas, é formado pelos seguintes subsistemas: viário, de circulação e transportes, este último abrangendo o transporte de bens e o transporte coletivo urbano.

Art. 3º Fazem parte da estrutura operacional do subsistema de transporte coletivo urbano os seguintes elementos:

I – o conjunto de linhas, ligações, derivações, ramais, rotas, etapas e parcelas de viagem.

II – o conjunto de mecanismos de arrecadação tarifária, incluindo bilhetes de passagem, bilhetes livres, bilhetes operacionais, vale-transporte, bilhete com desconto, e similares.

Art. 4º A integração do sistema de transportes coletivos urbanos resultará da concatenação institucional entre os seus três subsistemas e da compatibilização e complementação entre os elementos da estrutura operacional do subsistema de transporte coletivo urbano.

Art. 5º Cabe ao Município, dentro de seus limites territoriais, administrar o sistema de transporte coletivo urbano, garantindo as prioridades e a integração das diferentes alternativas de circulação.

Parágrafo único. Os Planos Diretores e demais instrumentos de política de desenvolvimento urbano serão concebidos de modo a garantir prioridade ao sistema de integração de transporte coletivo urbano, frente ao transporte individual.

Art. 6º A implantação de todo e qualquer empreendimento habitacional, comercial, industrial ou de outra natureza, capaz de acarretar aumento significativo de demanda de circulação e transporte deverá ser precedida de autorização específica do Município após exame das possibilidades de que tal empreendimento possa vir a ser atendido pelo sistema integrado de transporte coletivo urbano.

Parágrafo único. Para a ampliação do sistema referido no “caput”, em função dos novos empreendimentos, o Município poderá transferir os custos de eventuais investimentos no sistema integrado de transporte coletivo urbano ao empreendedor.

Art. 7º O processo decisório de investimentos no sistema integrado de transporte urbano deverá assegurar a compatibilidade dos mesmos com o planejamento urbano local e prever audiência pública obrigatória no caso de projetos de maior porte.

Art. 8º A União estimulará e dará apoio a Estados e Municípios visando à consolidação de sistemas integrados de transportes coletivos urbanos, à melhoria das funções sociais das cidades, à racionalidade energética, à proteção do meio ambiente, ao desenvolvimento tecnológico e à segurança do tráfego.

Parágrafo único. O apoio federal compreenderá transferências financeiras, empréstimos, avais, auxílio técnico e administrativo, estímulo ao desenvolvimento tecnológico e celebração de instrumentos legais de política de transporte e trânsito requeridos para a melhoria do sistema integrado de transporte coletivo urbano.

Art. 9º Esta lei será regulamentada pelo Poder Executivo no prazo de 120 dias a contar de sua publicação.

Art. 10º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

### JUSTIFICAÇÃO

Um dos principais problemas urbanos no Brasil está relacionado à questão do transporte público. Milhões de brasileiros se deslocam diariamente pelas cidades em condições deficientes, quando não improvisadas, pela quase absoluta falta de um sistema organizado de transportes coletivos urbanos.

A deficiência se torna mais evidente, quando vemos que a maioria das cidades não dispõe de um sistema mínimo de transporte de massa e que a alternativa que se oferece são os ônibus e, agora, as vans, a maioria circulando por pistas não exclusivas, congestionando o tráfego, gerando conflitos com veículos e pedestres, poluindo o ambiente.

Isso é o mínimo que podemos constatar, basta considerarmos um deslocamento simples, ponto a ponto. O problema se torna maior quando, nas grandes cidades, os passageiros precisam fazer baldeações entre linhas. Nesse caso, sem a integração do transporte coletivo, vários inconvenientes aparecem para os usuários: desconforto, insegurança, aumento do custo do transporte. Além disso, a falta de integração do transporte coletivo acarreta congestionamentos de tráfego, deslocamentos mais demorados, maior consumo de combustível, maior poluição ambiental.

Sendo a questão do transporte público bem solucionada muitos dos problemas urbanos podem ser melhor equacionados. A questão do uso do solo e do zoneamento urbano, por exemplo, está intimamente ligada ao transporte público.

Já temos uma experiência muito bem sucedida de sistema integrado de transporte público no Brasil, que é a cidade de Curitiba. É preciso que as demais cidades brasileiras implantem esse sistema, para

poderem ter mais eficiência e proporcionarem maior qualidade de vida aos seus habitantes.

Por tais razões, estamos apresentando o presente projeto de lei, na forma de diretrizes, já que é o que a União pode fazer em termos de transportes urbanos. Pela importância da questão em todo o País, esperamos que o presente projeto de lei seja aprovado pelos nobres pares.

Sala das Sessões, 1999.

SÉRGIO CARVALHO  
Deputado Federal

## Anexo 4 Projeto de Lei nº 1.687/2007 - Institui as diretrizes da política de mobilidade urbana



CÂMARA DOS DEPUTADOS

### PROJETO DE LEI N.º 1.687, DE 2007 (Do Poder Executivo)

Mensagem nº 565/2007 Aviso nº 754/2007 – C. civil

Institui as diretrizes da política de mobilidade urbana e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

#### CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º A política de mobilidade urbana é instrumento da política de desenvolvimento urbano de que tratam os arts. 21, inciso XX, e 182 da Constituição, e tem como objeto a interação dos deslocamentos de pessoas e bens com a cidade.

Parágrafo único. Os transportes urbanos são definidos nesta Lei como o conjunto dos meios e serviços utilizados para o deslocamento de pessoas e bens na cidade, e integram a política de mobilidade urbana.

Art. 2º A política de mobilidade urbana tem como objetivo contribuir para o acesso universal à cidade, por meio do planejamento e gestão do Sistema de Mobilidade Urbana.

Art. 3º O Sistema de Mobilidade Urbana é o conjunto organizado e coordenado dos meios, serviços e infra-estruturas, que garante os deslocamentos de pessoas e bens na cidade.

§ 1º São meios de transportes urbanos:

- I - motorizados; e
- II - não-motorizados.

§ 2º São serviços de transportes urbanos:

- I - de passageiros:
  - a) coletivo; e
  - b) individual;
- II - de cargas.

§ 3º São infra-estruturas de mobilidade urbana:

- I - vias e logradouros públicos, inclusive metro-ferrovias, hidrovias e ciclovias;
- II - estacionamentos;
- III - terminais, estações e demais conexões;
- IV - pontos para embarque e desembarque de passageiros e cargas;
- V - sinalização viária e de trânsito;
- VI - equipamentos e instalações; e

VII - instrumentos de controle, fiscalização, arrecadação de taxas e tarifas e difusão de informações.

#### Seção I

##### Das Definições

Art. 4º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - meios motorizados: deslocamentos realizados por intermédio de veículos automotores;

II - meios não-motorizados: deslocamentos realizados a pé e por veículos movidos pelo esforço humano ou tração animal;

III - transporte público coletivo: serviço público de transporte de passageiros acessível a toda a população mediante pagamento individualizado, com itinerários e preços fixados pelo Poder Público;

IV - transporte privado coletivo: serviço de transporte de passageiros, não aberto ao público, para realização de viagens com características operacionais exclusivas para cada linha e demanda;

V - serviço de transporte individual: serviço remunerado de transporte de passageiros aberto ao público, por intermédio de automóveis de aluguel com condutor para realização de viagens individualizadas, também denominado serviço de táxi;

VI - transporte urbano de cargas: serviço de transporte de bens, animais ou mercadorias;

VII - transporte motorizado privado: meio motorizado de transporte de passageiros utilizado para realização de viagens individualizadas por intermédio de veículos particulares;

VIII - transporte público coletivo intermunicipal de caráter urbano: serviço de transporte público coletivo entre Municípios que tenham contigüidade nos seus perímetros urbanos;

IX - transporte público coletivo interestadual de caráter urbano: serviço de transporte público coletivo em Municípios de diferentes Estados que mantenham contigüidade nos seus perímetros urbanos; e

X - acessibilidade: a facilidade, em distância, tempo e custo, de se alcançar, com autonomia, os destinos desejados na cidade.

#### Seção II

##### Dos Princípios e Diretrizes da Política de Mobilidade Urbana

Art. 5º A política de mobilidade urbana está fundamentada nos seguintes princípios:

- I - acessibilidade universal;
- II - desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais;
- III - equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo;
- IV - eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano;

V - transparência e participação social no planejamento, controle e avaliação da política de mobilidade urbana;

VI - segurança nos deslocamentos das pessoas;

VII - justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes meios e serviços; e

VIII - equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros.

Art. 6º A política de mobilidade urbana é orientada pelas seguintes diretrizes:

I - integração com as políticas de uso do solo e de desenvolvimento urbano;

II - prioridade dos meios não-motorizados sobre os motorizados, e dos serviços de transporte coletivo sobre o transporte individual motorizado;

III - complementaridade entre os meios de mobilidade urbana e os serviços de transporte urbano;

IV - mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e bens na cidade;

V - incentivo ao desenvolvimento científico-tecnológico e ao uso de energias renováveis e não-poluentes; e

VI - priorização de projetos de transporte coletivo estruturadores do território e indutores do desenvolvimento urbano integrado.

## CAPÍTULO II DAS DIRETRIZES PARA A REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE URBANO

Art. 7º A política tarifária do serviço de transporte público coletivo é orientada pelas seguintes diretrizes:

I - promoção da equidade no acesso aos serviços;

II - melhoria da eficiência na prestação dos serviços;

III - colaboração para a ocupação equilibrada do território, de acordo com o plano diretor municipal;

IV - contribuição para o custeio da operação dos serviços;

V - simplicidade de compreensão da estrutura tarifária pelo usuário; e

VI - modicidade da tarifa ao usuário.

§ 1º A concessão de benefícios tarifários de serviços de transporte público coletivo a uma classe ou segmento de usuários deverá ser custeada com recursos definidos em lei específica, excetuando-se a previsão feita no § 2º do art. 230 da Constituição.

§ 2º Os Municípios deverão divulgar, de forma sistemática e periódica, os impactos dos benefícios tarifários concedidos no valor das tarifas dos serviços de transporte público coletivo.

Art. 8º O regime econômico e financeiro da concessão ou permissão do serviço de transporte público coletivo será estabelecido no respectivo contrato, com tarifas de remuneração fixadas no serviço pelo preço.

§ 1º Entende-se por serviço pelo preço o regime econômico e financeiro mediante o qual as tarifas iniciais de remuneração ao operador pelos serviços prestados são fixadas no contrato de concessão ou permissão resultante de licitação pública e reajustadas em ato específico do poder público que autorize a aplicação de novos valores, nas condições do respectivo edital e contrato.

§ 2º Os reajustes das tarifas de remuneração observarão a periodicidade mínima anual, baseados na variação de índices de preços ao consumidor, e incluirão a transferência de parcela dos ganhos de eficiência e produtividade das empresas aos usuários.

§ 3º As revisões ordinárias das tarifas de remuneração terão periodicidade mínima de quatro anos e deverão:

I - incorporar parcela das receitas alternativas em favor da modicidade da tarifa ao usuário;

II - incorporar índice de transferência de parcela dos ganhos de eficiência e produtividade das empresas aos usuários; e

III - aferir o equilíbrio econômico e financeiro da concessão ou permissão, conforme parâmetro ou indicador definido em contrato.

§ 4º O Poder Público poderá, em caráter excepcional e desde que observado o interesse público, proceder à revisão extraordinária das tarifas, por ato de ofício ou mediante provocação da empresa, caso em que esta deverá demonstrar sua cabal necessidade, instruindo o requerimento com todos os elementos indispensáveis e suficientes para subsidiar a decisão, dando publicidade ao ato.

§ 5º O operador do serviço, por sua conta e risco e sob anuência do Poder Público, poderá realizar descontos nas tarifas ao usuário, inclusive de caráter sazonal, sem que isso possa gerar qualquer direito à solicitação de revisão da tarifa de remuneração.

Art. 9º A contratação dos serviços de transporte público coletivo será precedida de licitação e deverá observar as seguintes diretrizes:

I - fixação de metas de qualidade e desempenho a serem atingidas e seus instrumentos de controle e avaliação;

II - definição dos incentivos e das penalidades aplicáveis vinculadas à consecução ou não das metas;

III - alocação dos riscos econômicos e financeiros entre os contratados e o poder concedente;

IV - estabelecimento das condições e meios para a prestação de informações



operacionais, contábeis e financeiras ao poder concedente; e

V - identificação de eventuais fontes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, bem como da parcela destinada à modicidade tarifária.

§ 1º Os contratos previstos no caput obedecerão a prazos predefinidos e justificados, ficando vedada a criação de reservas de mercado e de barreiras à entrada de novos operadores.

§ 2º No julgamento das licitações, será dada prioridade aos critérios que resultem em menores tarifas para os usuários dos serviços.

§ 3º Os critérios de habilitação devem ser definidos, de modo a avaliar adequadamente a capacitação técnica do licitante, sem comprometer a concorrência do processo licitatório ou caracterizar barreira à entrada de novos operadores.

§ 4º Qualquer subsídio ao custeio da operação do transporte público coletivo deverá ser definido em contrato, com base em critérios transparentes e objetivos de produtividade e eficiência, especificando, minimamente, o objetivo, a fonte, a periodicidade e o beneficiário.

Art. 10 A regulação dos serviços de transporte privado coletivo, prestados entre pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, deverão ser autorizados, disciplinados e fiscalizados pelo poder público competente, com base nos princípios e diretrizes desta Lei.

Art. 11. A regulação dos serviços de transporte individual, prestados sob autorização ou permissão, deverão ser disciplinados e fiscalizados pelo poder público municipal, com base nos requisitos mínimos de segurança e qualidade dos serviços e fixação prévia dos valores máximos das tarifas a serem cobradas.

### CAPÍTULO III DOS DIREITOS DOS USUÁRIOS

Art. 12. São direitos dos usuários do Sistema de Mobilidade Urbana, sem prejuízo dos previstos na Lei no 8.078, de 11 de setembro de 1990:

I - receber o serviço adequado, nos termos do art. 6º da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995;

II - participar do planejamento, da fiscalização e da avaliação da política local de mobilidade urbana;

III - ser informado nos pontos de embarque e desembarque de passageiros, de forma gratuita e acessível, sobre itinerários, horários, tarifas dos serviços e dos modos de interação com outros modais; e

IV - ter ambiente seguro e acessível para a utilização do Sistema de Mobilidade Urbana, conforme as Leis nos 10.048, de 8 de novembro de 2000, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000.

Parágrafo único. Os usuários dos serviços terão direito de ser informados, em linguagem acessível e de fácil compreensão, sobre:

I - seus direitos e responsabilidades;

II - os direitos e obrigações dos operadores dos serviços; e

III - os padrões pré-estabelecidos de qualidade e quantidade dos serviços ofertados, bem como dos meios para reclamações e dos respectivos prazos de resposta.

Art. 13. A participação da sociedade civil no planejamento, fiscalização e avaliação da política de mobilidade urbana deverá ser assegurada pelos seguintes instrumentos:

I - órgãos colegiados com a participação de representantes do Poder Executivo, da sociedade civil e dos operadores dos serviços;

II - ouvidorias nas instituições responsáveis pela gestão do sistema de mobilidade urbana ou nos órgãos com atribuições análogas;

III - audiências e consultas públicas; e

IV - procedimentos sistemáticos de comunicação, de avaliação da satisfação dos cidadãos e dos usuários e de prestação de contas públicas.

### CAPÍTULO IV DAS ATRIBUIÇÕES

Art. 14. São atribuições da União:

I - prestar assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios nos termos desta Lei;

II - contribuir para capacitação continuada de pessoas e o desenvolvimento das instituições vinculadas à política de mobilidade urbana nos Estados, Municípios e Distrito Federal nos termos desta Lei;

III - organizar e disponibilizar informações sobre o sistema de mobilidade urbana e a qualidade e produtividade dos serviços de transporte público coletivo;

IV - fomentar a implantação de projetos de transporte público coletivo de grande e média capacidade nas aglomerações urbanas e nas regiões metropolitanas;

V - adotar incentivos financeiros e fiscais para a implementação dos princípios e diretrizes desta Lei; e

VI - fomentar o desenvolvimento tecnológico e científico visando ao atendimento dos princípios e diretrizes desta Lei.

§ 1º A União apoiará e estimulará ações coordenadas e integradas entre Municípios e Estados em áreas conurbadas, aglomerações urbanas e regiões metropolitanas destinadas a políticas comuns de mobilidade urbana.

§ 2º A União poderá delegar aos Estados, Distrito Federal ou Municípios a organização e a prestação dos serviços de transporte público coletivo interestadual de caráter urbano, desde que

constituído consórcio público, ou convênio de cooperação, para tal fim.

Art. 15. São atribuições dos Estados:

I - prestar, diretamente ou por delegação, ou por gestão associada, os serviços de transporte público coletivo intermunicipais de caráter urbano, em conformidade com o art. 25, § 1o, da Constituição;

II - propor política tributária específica e de incentivos para a implantação da política de mobilidade urbana; e

III - garantir o apoio e promover a integração dos serviços nas áreas que ultrapassem os limites de um Município, em conformidade com o art. 25, § 3o, da Constituição.

Parágrafo único. Os Estados poderão delegar aos Municípios a organização e a prestação dos serviços de transporte público coletivo intermunicipal de caráter urbano, desde que constituído consórcio público, ou convênio de cooperação, para tal fim.

Art. 16. São atribuições dos Municípios:

I - planejar, executar e avaliar a política de mobilidade urbana, bem como promover a regulamentação dos serviços de transportes urbanos;

II - prestar, direta ou indiretamente, ou por gestão associada, os serviços de transporte público coletivo urbano, que têm caráter essencial;

III - adotar medidas específicas em favor das populações de baixa renda, incapazes de arcar com as tarifas dos serviços de transporte público coletivo;

IV - capacitar pessoas e desenvolver as instituições vinculadas à política de mobilidade urbana do Município; e

V - implantar incentivos financeiros e fiscais para a efetivação dos princípios e diretrizes desta Lei.

Parágrafo único. Os Municípios, isoladamente ou reunidos em consórcio público, poderão instituir fundo especial com a finalidade de custear a operação e os investimentos em infraestrutura necessários à universalização do acesso aos serviços de transporte coletivo público, podendo, inclusive, utilizar os recursos do fundo como garantia em operações de crédito para o financiamento dos investimentos.

Art. 17. Aplica-se ao Distrito Federal, no que couber, as atribuições previstas para os Estados e Municípios, nos termos dos arts. 15 e 16.

## CAPÍTULO V DAS DIRETRIZES PARA O PLANEJAMENTO E GESTÃO DOS SISTEMAS DE MOBILIDADE URBANA

Art. 18. O planejamento, a gestão e a avaliação dos sistemas de mobilidade deverão contemplar:

I - a identificação clara e transparente dos objetivos de curto, médio e longo prazo;

II - a identificação dos meios financeiros e institucionais que assegurem sua implantação e execução;

III - a formulação e implantação dos mecanismos de monitoramento e avaliação sistemáticos e permanentes dos objetivos estabelecidos; e

IV - a definição das metas de atendimento e universalização da oferta de transporte público coletivo, monitorados por indicadores preestabelecidos.

Art. 19. Consideram-se atribuições mínimas dos órgãos municipais incumbidos do planejamento e gestão do sistema de mobilidade urbana:

I - planejar e coordenar os diferentes meios e serviços, observados os princípios e diretrizes desta Lei;

II - avaliar e fiscalizar os serviços e monitorar desempenhos, garantindo a consecução das metas de universalização e de qualidade;

III - implantar a política tarifária;

IV - dispor sobre itinerários, frequências e padrão de qualidade dos serviços;

V - estimular a eficácia e a eficiência dos serviços de transporte público coletivo; e

VI - garantir os direitos e observar as responsabilidades dos usuários.

Art. 20. Os municípios poderão utilizar os seguintes instrumentos para a gestão do sistema de mobilidade urbana e racionalização do uso dos diferentes meios e serviços:

I - restrição e controle de acesso e circulação, permanente ou temporário, de veículos motorizados em locais e horários predeterminados;

II - estipulação de padrões de emissão de poluentes para locais e horários determinados, podendo condicionar o acesso e a circulação aos espaços urbanos sob controle;

III - aplicação de taxas sobre meios e serviços e de tarifas sobre a utilização da infraestrutura visando desestimular o uso de determinados meios e serviços de transporte urbano;

IV - dedicação de espaço exclusivo nas vias públicas para os serviços coletivos e meios não-motorizados;

V - controle de estacionamentos;

VI - controle do uso das vias urbanas destinadas a cargas e descargas, concedendo prioridade ou restrições;

VII - controle ou proibição de tecnologias poluentes; e

VIII - convênios para o combate ao transporte ilegal de passageiros.

Art. 21. O Plano de Mobilidade Urbana previsto no § 2o do art. 41 da Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, é o instrumento de efetivação da política

de mobilidade urbana e deverá contemplar os princípios e as diretrizes desta Lei, bem como:

I - os serviços de transporte público coletivo;

II - a circulação viária;

III - as infra-estruturas do sistema de mobilidade urbana;

IV - a acessibilidade para pessoas com deficiência e restrição de mobilidade;

V - as bases de integração de duas ou mais modalidades de transporte;

VI - o transporte e a distribuição de bens e o disciplinamento de cargas e descargas;

VII - os pólos geradores de tráfego;

VIII - as áreas de estacionamentos;

IX - as áreas e horários de acesso e circulação restrita ou controlada;

X - os meios de financiamento; e

XI - a sistemática de avaliação, revisão e atualização do Plano.

Parágrafo único. O Plano de Mobilidade Urbana deverá ser integrado aos planos diretores municipais, existentes ou em elaboração, no prazo máximo de três anos da vigência desta Lei.

#### CAPÍTULO VI DO PROGRAMA NACIONAL DE APOIO À MOBILIDADE URBANA

Art. 22. Fica instituído o Programa Nacional de Apoio à Política de Mobilidade Urbana - PNAMOB, no âmbito do Ministério das Cidades, destinado a financiar a implantação dos princípios e diretrizes desta Lei, mediante adesão dos Municípios, do Distrito Federal ou dos Estados.

§ 1º São fontes de recursos do PNAMOB os recursos do Orçamento Geral da União.

§ 2º Os critérios de distribuição dos recursos serão estabelecidos pelo Poder Executivo em regulamento específico.

Art. 23. A transferência de recursos pela União fica condicionada:

I - à existência do Plano de Mobilidade Urbana ou equivalente;

II - no caso da delegação dos serviços de transporte público coletivo, à realização de licitação nos termos dos arts. 8º e 9º desta Lei para os contratos de concessão ou permissão que estejam em caráter precário, com o prazo vencido e os em vigor por prazo indeterminado, inclusive por força de legislação anterior;

III - à existência de políticas comuns de mobilidade urbana ou ações coordenadas e integradas entre Municípios e entre estes e os Estados, o Distrito Federal e a União, no caso de áreas conurbadas, aglomerações urbanas ou regiões metropolitanas; e

IV - à disponibilização ao Ministério das Cidades das informações e indicadores necessários à avaliação e monitoramento da política de mobilidade urbana.

§ 1º O Ministério das Cidades divulgará, a cada exercício financeiro, a forma de cálculo, a periodicidade e o valor a ser repassado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como as orientações e instruções necessárias à execução do PNAMOB.

§ 2º Fica vedado ao Ministério das Cidades proceder ao repasse dos recursos do PNAMOB aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, comunicando o fato ao Poder Legislativo respectivo, quando esses entes:

I - utilizarem os recursos em desacordo com as normas estabelecidas para execução do Programa; e

II - apresentarem a prestação de contas em desacordo com a forma e prazo estabelecidos.

Art. 24. A proporção dos recursos do PNAMOB destinados a projetos de infra-estrutura para o transporte urbano está condicionada à contrapartida dos entes federados com recursos da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE, instituída pela Lei no 10.336, de 19 de dezembro de 2001, em:

I - cinquenta por cento dos recursos aplicados pelos Estados e Distrito Federal nos respectivos projetos; e

II - cem por cento dos recursos aplicados pelos Municípios.

Art. 25. A transferência de recursos financeiros, uma vez constituídas as obrigações das partes em termo próprio, será efetivada pelo Ministério das Cidades mediante depósito em conta-corrente específica, conforme condições previstas em regulamento.

#### CAPÍTULO VII DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 26. Os órgãos e as instituições financeiras e de fomento federais deverão exigir que sejam observados os princípios e diretrizes desta Lei ao financiar ou avalizar empréstimos ou garantias a projetos, programas e infra-estruturas do sistema de mobilidade urbana dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Art. 27. Esta Lei se aplica, no que couber, ao planejamento, controle, fiscalização e operação dos serviços de transporte público coletivo intermunicipal e interestadual de caráter urbano.

Art. 28. O item 1.2 do documento anexo à Lei no 5.917, de 10 de setembro de 1973, passa a vigorar com a seguinte redação: "1.2 - O Sistema Nacional de Viação é constituído dos conjuntos dos Sistemas Nacionais Rodoviário, Ferroviário, Portuário, Hidroviário, Aeroviário e compreende: ..... ." (NR)

Art. 29. Esta Lei entra em vigor depois de decorridos cem dias da sua publicação.

Art. 30. Ficam revogados o art. 9º do Decreto-Lei no 3.326, de 3 de junho de 1941, os

arts. 51 e 52 do Decreto-Lei no 5.405, de 13 de abril de 1943, o § 5o do art. 630 do Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, a Seção 7 do art. 1o e a alínea “m” do art. 3o da Lei no 5.917, de 10 de setembro de 1973, e a Lei no 6.261, de 14 de novembro de 1975.

Brasília,

EM Interministerial nº 7/2006 - MCIDADES/MF

## JUSTIFICAÇÃO

Brasília, 21 de julho de 2006.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

Submetemos à elevada consideração de Vossa Excelência a anexa proposta de Projeto de Lei, que tem como objetivos estabelecer as diretrizes da Política de Mobilidade Urbana e aprovar outras providências, com fundamento nos arts. 21, inciso XX, e 182 da Constituição Federal.

Ao instituir os princípios, as diretrizes e os instrumentos da Política Nacional de Mobilidade Urbana a ser executada pelos municípios, o texto legal sugerido visa, igualmente, modernizar o marco regulatório dos serviços de transporte coletivo, defender o interesse dos usuários de tais serviços e prever a correspondente atuação da União, contribuindo para a efetivação de uma política urbana integrada para o desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras.

### 1. Síntese da situação atual

Atualmente, as cidades brasileiras vivenciam graves problemas que demandam políticas públicas articuladas nacionalmente, para evitar o agravamento de tensões sociais e diminuir os riscos de prejuízos à sustentabilidade ambiental e de entraves ao crescimento econômico.

Pesquisas recentes indicaram que as populações de baixa renda, principalmente das metrópoles brasileiras, por falta de condições de deslocamento, enfrentam sérias dificuldades para acesso a escolas, hospitais e demais serviços que as cidades oferecem, bem como a oportunidades de trabalho e lazer.

O transporte coletivo, um serviço público essencial, conforme define a Constituição Federal, não atende adequadamente àquelas populações, seja em razão das altas tarifas, incompatíveis com os rendimentos dos cidadãos, ou pela inadequação da oferta dos serviços, principalmente nas periferias das cidades. Tais situações contribuem para a perpetuação da pobreza urbana, da segregação residencial e da exclusão social.

Paralelo a isso, os congestionamentos, a poluição ambiental e os acidentes de trânsito nas grandes cidades acarretam significativos custos para toda a sociedade. Pesquisas divulgadas em 1998 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, por exemplo, indicaram que em apenas dez capitais se perdeu mais de 240 milhões

de horas de trabalho produtivo devido aos congestionamentos de trânsito, o que impacta negativamente na eficiência da economia e na competitividade daquelas cidades. Os engarrafamentos de veículos são também responsáveis pelo consumo excessivo de energia não-renovável e pela emissão de poluentes no ar. Por sua vez, os custos dos acidentes de trânsito foram estimados em mais de R\$ 5 bilhões em 2002, apenas nas áreas urbanas.

Além dos problemas da desigualdade do acesso ao transporte coletivo urbano, bem como às oportunidades e serviços municipais, existe também a questão da iniquidade no uso do espaço destinado à circulação de pessoas e bens. Segundo dados da Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP), aproximadamente 20% da população das grandes cidades, detentora dos meios motorizados privados de transporte (de automóveis, sobretudo), ocupa quase 80% das vias públicas.

O transporte coletivo, em que se concentra o transporte motorizado da população urbana brasileira, vive um processo de declínio. Entre 1995 e 2003, a demanda pelos ônibus urbanos, responsáveis por mais de 90% do atendimento da demanda total de transporte coletivo no Brasil, caiu cerca de 40% em São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Recife, Porto Alegre, Salvador, Fortaleza e Goiânia.

O quadro institucional do transporte coletivo é preocupante na maioria dos municípios brasileiros. Quase 100% dos serviços de ônibus urbanos são operados pela iniciativa privada sob contratos precários ou vencidos. Foram poucas as cidades que realizaram concorrências públicas sob a atual legislação de concessão e permissão de serviços públicos, num evidente descumprimento do art. 175 da Constituição Federal. Ressalte-se que os metrô e trens urbanos, presentes em algumas cidades, são prestados por empresas estatais, federais e estaduais - com exceção do Rio de Janeiro, cuja operação do metrô e trem foi privatizada.

Some-se a isso a fragilidade da gestão pública local e a adoção de mecanismos regulatórios obsoletos que não incentivam a eficiência e o bom desempenho dos serviços - com reflexos negativos na qualidade e no preço das tarifas. De acordo com avaliação da Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda, em 2005 a tarifa de ônibus urbano foi, dentre o grupo dos preços administrados, um dos itens que mais pressionou a inflação medida pelo IPCA nos últimos 6 anos, atrás apenas da energia elétrica. Essas falhas criaram oportunidades para a entrada e consolidação do transporte informal, por meio de kombis, vans e motocicletas, a partir da segunda metade dos anos 1990.

As condições de financiamento dos transportes urbanos, do mesmo modo, não são nada favoráveis. A operação do transporte coletivo por ônibus é custeada exclusivamente pela receita tarifária, com exceção do município de São Paulo, e a operação dos metrô e trens é subsidiada pelos estados ou governo federal. Os orçamentos municipais financiam a infraestrutura viária, cujo uso é compartilhado com os automóveis, motocicletas e veículos de carga.

Porém, devido aos congestionamentos crescentes, a ampliação do sistema viário acaba por drenar a maior parte dos recursos disponíveis, em detrimento do transporte coletivo. Paradoxalmente, a priorização do transporte coletivo nas vias (por meio de faixas, corredores ou pistas exclusivas) para a redução de custos e o aumento da velocidade operacional dos veículos, geralmente, não é adotada.

A Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) incidente sobre a importação e a comercialização de combustíveis configura-se como uma fonte para o financiamento das infra-estruturas de transportes. A União repassa aos estados 29% da arrecadação total. Desse montante, 25% são destinados aos municípios para serem aplicados no financiamento da infraestrutura de transportes. Deste modo, cerca de 7% dos recursos totais da Cide são distribuídos entre os mais de cinco mil municípios brasileiros, contudo sem uma vinculação específica ao transporte coletivo.

Percebe-se, assim, o ciclo vicioso em que se encontra a mobilidade urbana nas cidades brasileiras. O uso crescente do transporte individual motorizado e a falta de planejamento e controle do uso do solo urbano provocam o espraiamento das cidades com a dispersão das atividades no território e a expulsão das populações de baixa renda para as periferias. Isso aumenta as distâncias percorridas, as necessidades de deslocamentos e, conseqüentemente, os custos da provisão dos serviços de transporte coletivo.

A oferta inadequada de transporte coletivo estimula o uso do transporte individual, que aumenta os níveis de poluição ambiental e dos congestionamentos de trânsito, os quais, por sua vez, drenam mais recursos para a ampliação e construção de vias para o transporte individual motorizado, realimentando o ciclo.

Os custos ambientais e socioeconômicos de tal padrão de crescimento urbano são inaceitáveis para uma sociedade que se pretende justa e sustentável.

Nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas as condições de mobilidade se tornam ainda mais graves, devido aos conflitos institucionais entre municípios e destes com os estados. Prevalece visão fragmentada acerca do sistema de mobilidade, onde cada modo ou serviço

de transporte, sob jurisdição de cada governo (municipal, estadual ou federal) é tratado de maneira isolada.

A concorrência e a sobreposição de serviços entre ônibus, trens e metrô, por exemplo, acabam onerando os usuários e sobrecarregando a infra-estrutura viária. Evidencia-se, dessa maneira, a necessidade da coordenação e articulação da gestão e da prestação de serviços sob a responsabilidade dos diferentes entes num mesmo território, sob diretrizes nacionais.

Mais de 80% da população brasileira vive nas cidades. Em menos de 10% delas concentra-se mais da metade da população e são produzidos mais de 2/3 da riqueza nacional. Na ausência de políticas públicas efetivas nessa área, o desejável crescimento econômico será comprometido pelos maiores níveis de congestionamento, poluição e acidentes, significando maiores custos econômicos, ambientais e sociais. O desafio do crescimento sustentável passa, portanto, por uma política de mobilidade urbana integrada com a de desenvolvimento urbano e socioeconômico.

Desde a segunda metade dos anos 80 inexistiu uma política nacional para essa área. Entende-se que tal política é condição necessária para o desenvolvimento nacional, onde cada vez mais a qualidade de vida da população, a sustentabilidade ambiental e a eficiência da economia das cidades encontram-se comprometidas pelos problemas de mobilidade de pessoas e bens.

## 2. Fundamentação da proposta

Os transportes urbanos só puderam se desenvolver no Brasil devido à existência de políticas articuladas em nível nacional, como por exemplo as medidas institucionais e financeiras tomadas pelo governo federal entre os anos 1970 e 1980 que culminaram na consolidação do setor no país.

Tais medidas incluíram a institucionalização de um sistema nacional de transportes urbanos, a constituição de um fundo para o financiamento do setor com recursos vinculados (o Fundo de Desenvolvimento dos Transportes Urbanos) e o estabelecimento de planos metropolitanos, além da criação de um aparato organizacional dentro do aparelho do Estado, que dava assistência técnica e financeira à implantação da política nos estados e municípios, via Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU) e Planejamento de Transportes (GEIPOT). Deu-se, igualmente, a execução de um amplo programa de capacitação e formação de pessoal técnico.

Porém, o esgotamento do processo de industrialização por substituição de importações, os desequilíbrios externos, a crise fiscal e o conseqüente aumento do processo inflacionário fizeram com que tal política se desestruturasse ainda na segunda metade dos anos 1980,

culminando no paulatino afastamento do poder executivo federal dos transportes urbanos e no progressivo desmonte da capacidade técnica e institucional construída.

A interpretação de que tanto o desenvolvimento urbano quanto os transportes urbanos seriam competência exclusiva dos municípios alijou a responsabilidade da União de formular diretrizes e articular políticas públicas, significando um retrocesso no estágio de desenvolvimento até então alcançado.

O vale-transporte, instituído por lei federal no final de 1985, foi a última ação expressiva do governo federal para o setor, até a criação do Ministério das Cidades em 2003.

Com a estruturação da Pasta das Cidades, onde foram reunidas as áreas de habitação, transporte e trânsito, planejamento territorial e saneamento ambiental, retomaram-se as condições institucionais para a formulação e execução de políticas nacionais para o desenvolvimento urbano sob o princípio da cooperação federativa. É nessa perspectiva que se insere a política de mobilidade urbana.

O inciso V do art. 30 da Constituição Federal definiu o transporte coletivo como um serviço de interesse local, cuja organização e prestação competem ao município. A União foi atribuído o poder-dever de instituir a política de desenvolvimento urbano, conforme determina o art. 182 da Carta Política, e as diretrizes para os transportes urbanos, inciso XX do art. 21. Estes dois dispositivos constitucionais, logo, fundamentam o Projeto de Lei proposto.

As condições de deslocamento das pessoas e bens na cidade estão intimamente relacionadas com o desenvolvimento urbano e bem-estar social. A política de mobilidade urbana - matéria do ato normativo sugerido - tem, portanto, objeto mais amplo que os serviços de transportes urbanos.

Trata-se, na verdade, da relação dos deslocamentos de pessoas e bens com a própria cidade, de seu planejamento para o desenvolvimento de suas funções sociais, proporcionando o acesso universal dos cidadãos às oportunidades que a vida na urbe oferece.

A política de mobilidade urbana é um dos instrumentos da política de desenvolvimento urbano, em perfeita harmonia com o que dispõe o art. 182 da Constituição Federal.

O Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, estabeleceu as diretrizes gerais e os instrumentos da política urbana, regulamentando os arts. 182 e 183 da Carta Magna.

Porém, com relação à mobilidade urbana, o Estatuto da Cidade apenas dispôs sobre a obrigatoriedade da existência de plano de transporte urbano integrado para os municípios com mais de quinhentos mil habitantes, conforme se depreende do § 2º do art. 41.

Entende-se que, por opção metodológica e de técnica legislativa, o legislador optou por tratar das questões relativas aos transportes urbanos apenas na sua interação direta com um dos instrumentos da política urbana, o plano diretor municipal, remetendo, dessa maneira, para outro título legal a fixação das diretrizes para os transportes urbanos, de igual forma procedendo em relação aos demais vetores de desenvolvimento urbano, tais como o saneamento básico e a política habitacional.

Ademais, o conceito de mobilidade urbana adotado, por ser mais amplo que o de transportes urbanos, contém conhecimentos específicos, técnicos e científicos suficientemente desenvolvidos para justificar um título autônomo.

### 3. Principais medidas do ato normativo proposto

O Projeto de Lei sugerido tem como objetivo geral estabelecer princípios, diretrizes e instrumentos para que os municípios possam executar uma política de mobilidade urbana que promova o acesso universal à cidade e às suas oportunidades, contribuindo para o desenvolvimento urbano sustentável.

Os objetivos específicos concernem ao desenvolvimento do marco regulatório dos serviços de transportes urbanos, à defesa dos interesses dos usuários dos serviços de transporte coletivo; à consolidação da gestão democrática das políticas públicas; e ao estabelecimento das bases para uma agenda federativa compartilhada.

Entende-se como mobilidade urbana a interação dos deslocamentos de pessoas e bens com a cidade. Os transportes urbanos são definidos como os meios e serviços utilizados para o deslocamento de pessoas e bens na cidade. Assim, os transportes urbanos integram a política de mobilidade urbana que, por sua vez, é instrumento da política de desenvolvimento urbano (art. 1º).

É por meio do planejamento e gestão do sistema de mobilidade urbana e da organização e prestação dos serviços de transportes urbanos que os municípios poderão chegar aos objetivos da Política (art. 2º).

O Sistema de Mobilidade Urbana é definido como o conjunto organizado e coordenado, física e operacionalmente, dos meios, serviços e infra-estruturas, que garante os deslocamentos de pessoas e bens na cidade (art. 3º).

A política de mobilidade urbana (art. 5º) está fundamentada nos seguintes princípios: acessibilidade universal; desenvolvimento sustentável; equidade no acesso ao transporte público coletivo; transparência e participação social no planejamento, controle e avaliação da política; segurança nos deslocamentos; justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes meios e serviços; equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros. No que se refere aos dois últimos, a política visa

proporcionar as bases para a racionalização do uso dos veículos particulares motorizados, especialmente nos grandes centros urbanos, através de instrumentos de mitigação das externalidades negativas, como congestionamentos, poluição, acidentes e ocupação desigual do espaço público de circulação (vide art. 20).

As diretrizes gerais (art. 6º) se orientam pela integração da política de mobilidade com a de controle e uso do solo; prioridade dos meios não-motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte coletivo sobre o transporte individual; a complementaridade e diversidade entre meios e serviços (intermodalidade); a mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e bens; o incentivo ao desenvolvimento tecnológico e ao uso de energias renováveis e não-poluentes; a priorização de projetos de transporte coletivo estruturadores do território, conforme princípios estabelecidos.

As diretrizes para a regulação dos serviços de transporte coletivo, em especial, propõem a execução de políticas tarifárias mais eficientes e socialmente justas, necessitando de uma reforma regulatória no setor (arts. 7º a 11). Tal desiderato será alcançado por meio do desenho e da gestão de contratos mais eficazes e da possibilidade de disputa dos atuais mercados pelo instrumento da licitação competitiva, com o objetivo de gerar tarifas iniciais mais baixas.

Ademais, propõe-se a mudança do regime econômico e financeiro da operação dos serviços, que passará do atual modelo de remuneração pelo custo estimado pelo poder público para o regime de preço-teto, com tarifas de remuneração fixadas no contrato resultante de concorrência pública.

A defesa dos usuários e a participação social serão asseguradas por novos instrumentos, como a obrigação do poder competente de informar à população, em linguagem acessível e de fácil compreensão, sobre os padrões estabelecidos de qualidade e quantidade dos serviços, dos meios disponíveis para o envio de reclamações, dos respectivos prazos de resposta, bem como das compensações e indenizações que os usuários têm direito quando os serviços não forem ofertados de acordo com o fixado (arts. 12 e 13).

O Projeto de Lei proposto também pretende estabelecer as bases para uma agenda federativa cooperativa. Entende-se que a sustentabilidade da mobilidade urbana nas regiões metropolitanas depende da gestão compartilhada dos serviços que estão sob a responsabilidade de diferentes governos no mesmo território, favorecendo a sua integração e o equilíbrio de uso dos diferentes modos de transporte.

À União caberá, em especial, os papéis de prestar assistência técnica e financeira aos estados, Distrito Federal e municípios, de apoiar e estimular ações coordenadas e integradas entre municípios e

estados em áreas conurbadas, e de fomentar a implantação de projetos de transporte coletivo de grande e média capacidade nas regiões metropolitanas (art. 14).

Aos estados e Distrito Federal caberá, principalmente, o apoio e a promoção da integração dos serviços nas áreas que ultrapassem os limites de um município, em conformidade com o art. 25, § 3º, da Constituição Federal (art. 15). Aos municípios e ao Distrito Federal, além do planejamento, execução da política e a organização e prestação do transporte coletivo, caberá a adoção de medidas específicas em favor das populações de baixa renda, incapazes de arcar com as tarifas dos serviços.

As diretrizes para o planejamento e gestão do sistema de mobilidade urbana estão dispostas nos arts. 19 a 22 do Projeto de Lei. Destaca-se a regulamentação do Plano de Mobilidade Urbana, conforme § 2º, do art. 41, da Lei nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, incorporando os elementos necessários para a efetivação da política de mobilidade urbana no âmbito municipal.

O texto legal sugerido traz, também, um importante instrumento de incentivo à política, com a criação do Programa Nacional de Apoio à Política de Mobilidade Urbana (Pnamob) vinculado ao Ministério das Cidades, destinado a financiar a implantação dos princípios e diretrizes dispostas no Projeto (arts. 22 a 25). As fontes de recursos do programa sairão do Orçamento Geral da União, e serão proporcionais às contrapartidas dos estados, Distrito Federal e municípios, que aplicarem recursos oriundos da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide). O Pnamob funcionará mediante a adesão dos entes federados subordinada às diretrizes da Política.

Os municípios também poderão, isoladamente ou reunidos em consórcio público, instituir fundo especial com a finalidade de custear a operação e os investimentos em infra-estrutura necessários à universalização do acesso ao transporte coletivo, podendo, inclusive, utilizar os recursos do fundo como garantia em operações de crédito para o financiamento dos investimentos necessários (art. 16).

Por fim, nas disposições finais, o Projeto de Lei disciplina as condições de acesso a fundos, garantias públicas, transferências financeiras, empréstimos, avais e os financiamentos, inclusive para aquisição e renovações de frotas, realizadas por instituições federais, e revoga os dispositivos dos atos normativos federais que instituem a gratuidade dos funcionários dos Correios no transporte coletivo, dentre outros.

É proposta ainda a revogação da Lei nº 6.261, de 14 de novembro de 1975, que criou o Sistema Nacional de Transportes Urbanos, o Fundo de Desenvolvimento dos Transportes Urbanos, e a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos

(EBTU) - pois é a presente proposta que normatizará a nova política nacional de mobilidade urbana.

#### 4. Considerações finais

A evolução sócio-econômica e demográfica do País, em paralelo com a evolução do próprio conceito de mobilidade urbana, exige uma revisão profunda dos modelos de planejamento e gestão dos transportes urbanos, refletindo os princípios de integração de políticas.

Nas últimas décadas, o planejamento e a gestão dos fluxos urbanos, tanto de pessoas quanto de bens, tem tido um trato claramente reativo, centrado na dicotomia transporte individual versus transporte coletivo, e entre estes, a fragmentação da gestão entre os diferentes modos e tecnologias (ex: metrô, trens, ônibus e barcas). Entende-se que tal abordagem tornou-se insuficiente para responder à complexidade dos desafios de mobilidade urbana da sociedade atual, sendo que já existem evidências por todo o mundo que cada modo ou serviço per se é insuficiente para suprir toda a necessidade de mobilidade da população das urbes.

O enfoque da política proposta expressa novos paradigmas de planejamento e gestão de sistemas e de regulação de serviços de transportes coletivos. Assim, quando falamos em "sistema de mobilidade urbana" contemplamos a interação equilibrada entre os diversos serviços de transportes urbanos (coletivo e individual; público e privado), de meios (motorizados e não-motorizados) e da infra-estrutura associada.

Cabe, nessa nova perspectiva, assegurar a gestão sistêmica, obtendo uma melhor eficiência, minimizando redundâncias que só causam custos, e satisfazendo as reais necessidades de mobilidade das populações. É imperiosa a definição de um marco regulatório claro e estável, para ampliar os investimentos, reduzir o nível das tarifas e garantir a universalização do acesso a esse serviço público essencial.

O Projeto de Lei proposto foi produzido com o intenso debate entre Governo Federal e sociedade civil, e esta pôde contribuir em todas as fases de sua elaboração.

Isso porque no bojo da instituição do Ministério das Cidades foi instaurado um processo inovador de formulação de políticas públicas, com a abertura da participação da sociedade civil por meio das Conferências e do Conselho das Cidades.

Os debates do Projeto de Lei ora proposto foi, assim, iniciado no âmbito do Conselho das Cidades. Dessa forma, não só seu conteúdo, mas a própria formulação do Projeto de Lei é inovadora, pois seu processo de elaboração foi marcado pela transparência e a discussão com os diversos atores e grupos de interesse.

Aprovadas as premissas da Política de Mobilidade Urbana pelo Conselho das Cidades, em setembro de 2004, foi colocado em discussão um

documento com a fundamentação do Projeto de Lei. Esse documento foi objeto de diversas reuniões com as entidades representativas do setor e da sociedade civil organizada.

A seguir, redigiu-se, com a participação da Casa Civil, o Anteprojeto de Lei que foi submetido à apreciação pública, por meio da realização de 10 seminários regionais nas cidades de Fortaleza, Vitória, Curitiba, Goiânia, São Luis, Manaus, Porto Alegre, São Paulo, Recife e Campo Grande, entre novembro de 2005 e maio de 2006. Em tais eventos, que tiveram caráter de audiência pública, o texto foi objeto de emendas e sugestões por parte de representantes dos governos municipais e estaduais, empresários e operadores de serviços de transportes coletivo (públicos e privados), vereadores, deputados estaduais e federais, movimentos sociais e ONGs. Todos os seminários regionais tiveram ampla divulgação e cobertura da mídia local e nacional (TV, rádio e jornais).

Paralelamente, foi feito um processo de consulta pública simplificado no qual foi disponibilizado um endereço eletrônico para o recebimento de críticas e sugestões. As contribuições apresentadas foram avaliadas e assimiladas ao texto agora encaminhado.

O objetivo do Projeto de Lei é configurar um novo paradigma - o da mobilidade urbana para a cidade sustentável - não contemplado no quadro legal e institucional atual, apontando instrumentos possíveis para a resolução dos problemas existentes e seu financiamento, sem prejuízo das competências de cada esfera de governo estabelecidas pela Constituição federativa brasileira.

Nunca é demais lembrar que compete ao estado democrático de direito atender, direta ou indiretamente, as necessidades sociais por meio da definição e execução de políticas públicas, em consonância com as normas objetivas, de natureza principiológica e programáticas consignadas na Lei Maior.

Assim, tais normas devem ser atualizadas para se adequar às dinâmicas e inovações sociais.

Essas são, Excelentíssimo Senhor Presidente, as bases da formulação e os motivos da apresentação do comentado Projeto de Lei.

Respeitosamente,



**Anexo 3 Lei 12.587/2012 - Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana**



**Presidência da República  
Casa Civil  
Subchefia para Assuntos  
Jurídicos**

**LEI N° 12.587, DE 3 DE JANEIRO DE  
2012.**

Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis n°s 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n° 5.452, de 1° de maio de 1943, e das Leis n°s 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências.

Mensagem de veto

Vigência

**A PRESIDENTA DA REPÚBLICA**

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

**CAPÍTULO I  
DISPOSIÇÕES GERAIS**

Art. 1º A Política Nacional de Mobilidade Urbana é instrumento da política de desenvolvimento urbano de que tratam o [inciso XX do art. 21](#) e o [art. 182 da Constituição Federal](#), objetivando a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do Município.

Parágrafo único. A Política Nacional a que se refere o **caput** deve atender ao previsto no [inciso VII do art. 2º](#) e no [§ 2º do art. 40 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 \(Estatuto da Cidade\)](#).

Art. 2º A Política Nacional de Mobilidade Urbana tem por objetivo contribuir para o acesso universal à cidade, o fomento e a concretização das condições que contribuam para a efetivação dos princípios, objetivos e diretrizes da política de

desenvolvimento urbano, por meio do planejamento e da gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana.

Art. 3º O Sistema Nacional de Mobilidade Urbana é o conjunto organizado e coordenado dos modos de transporte, de serviços e de infraestruturas que garante os deslocamentos de pessoas e cargas no território do Município.

§ 1º São modos de transporte urbano:

I - motorizados; e

II - não motorizados.

§ 2º Os serviços de transporte urbano são classificados:

I - quanto ao objeto:

a) de passageiros;

b) de cargas;

II - quanto à característica do serviço:

a) coletivo;

b) individual;

III - quanto à natureza do serviço:

a) público;

b) privado.

§ 3º São infraestruturas de mobilidade urbana:

I - vias e demais logradouros públicos, inclusive metroferrovias, hidrovias e ciclovias;

II - estacionamentos;

III - terminais, estações e demais conexões;

IV - pontos para embarque e desembarque de passageiros e cargas;

V - sinalização viária e de trânsito;

VI - equipamentos e instalações; e

VII - instrumentos de controle, fiscalização, arrecadação de taxas e tarifas e difusão de informações.

**Seção I  
Das Definições**

Art. 4º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - transporte urbano: conjunto dos modos e serviços de transporte público e privado utilizados para o deslocamento de pessoas e cargas nas cidades integrantes da Política Nacional de Mobilidade Urbana;

II - mobilidade urbana: condição em que se realizam os deslocamentos de pessoas e cargas no espaço urbano;

III - acessibilidade: facilidade disponibilizada às pessoas que possibilite a todos autonomia nos

deslocamentos desejados, respeitando-se a legislação em vigor;

IV - modos de transporte motorizado: modalidades que se utilizam de veículos automotores;

V - modos de transporte não motorizado: modalidades que se utilizam do esforço humano ou tração animal;

VI - transporte público coletivo: serviço público de transporte de passageiros acessível a toda a população mediante pagamento individualizado, com itinerários e preços fixados pelo poder público;

VII - transporte privado coletivo: serviço de transporte de passageiros não aberto ao público para a realização de viagens com características operacionais exclusivas para cada linha e demanda;

VIII - transporte público individual: serviço remunerado de transporte de passageiros aberto ao público, por intermédio de veículos de aluguel, para a realização de viagens individualizadas;

IX - transporte urbano de cargas: serviço de transporte de bens, animais ou mercadorias;

~~X - transporte motorizado privado: meio motorizado de transporte de passageiros utilizado para a realização de viagens individualizadas por intermédio de veículos particulares;~~

X - transporte remunerado privado individual de passageiros: serviço remunerado de transporte de passageiros, não aberto ao público, para a realização de viagens individualizadas ou compartilhadas solicitadas exclusivamente por usuários previamente cadastrados em aplicativos ou outras plataformas de comunicação em rede. [\(Redação dada pela Lei nº 13.640, de 2018\)](#)

XI - transporte público coletivo intermunicipal de caráter urbano: serviço de transporte público coletivo entre Municípios que tenham contiguidade nos seus perímetros urbanos;

XII - transporte público coletivo interestadual de caráter urbano: serviço de transporte público coletivo entre Municípios de diferentes Estados que mantenham contiguidade nos seus perímetros urbanos; e

XIII - transporte público coletivo internacional de caráter urbano: serviço de transporte coletivo entre Municípios localizados em regiões de fronteira cujas cidades são definidas como cidades gêmeas.

## Seção II

Dos Princípios, Diretrizes e Objetivos da Política Nacional de Mobilidade Urbana

Art. 5º A Política Nacional de Mobilidade Urbana está fundamentada nos seguintes princípios:

I - acessibilidade universal;

II - desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais;

III - equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo;

IV - eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano;

V - gestão democrática e controle social do planejamento e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana;

VI - segurança nos deslocamentos das pessoas;

VII - justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços;

VIII - equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros; e

IX - eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana.

Art. 6º A Política Nacional de Mobilidade Urbana é orientada pelas seguintes diretrizes:

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

II - prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado;

III - integração entre os modos e serviços de transporte urbano;

IV - mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas na cidade;

V - incentivo ao desenvolvimento científico-tecnológico e ao uso de energias renováveis e menos poluentes;

VI - priorização de projetos de transporte público coletivo estruturadores do território e indutores do desenvolvimento urbano integrado; e

VII - integração entre as cidades gêmeas localizadas na faixa de fronteira com outros países sobre a linha divisória internacional.

VIII - garantia de sustentabilidade econômica das redes de transporte público coletivo de passageiros, de modo a preservar a continuidade, a

universalidade e a modicidade tarifária do serviço. [\(Incluído pela Lei nº 13.683, de 2018\)](#)

Art. 7º A Política Nacional de Mobilidade Urbana possui os seguintes objetivos:

I - reduzir as desigualdades e promover a inclusão social;

II - promover o acesso aos serviços básicos e equipamentos sociais;

III - proporcionar melhoria nas condições urbanas da população no que se refere à acessibilidade e à mobilidade;

IV - promover o desenvolvimento sustentável com a mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas nas cidades; e

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

## CAPÍTULO II DAS DIRETRIZES PARA A REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO

Art. 8º A política tarifária do serviço de transporte público coletivo é orientada pelas seguintes diretrizes:

I - promoção da equidade no acesso aos serviços;

II - melhoria da eficiência e da eficácia na prestação dos serviços;

III - ser instrumento da política de ocupação equilibrada da cidade de acordo com o plano diretor municipal, regional e metropolitano;

IV - contribuição dos beneficiários diretos e indiretos para custeio da operação dos serviços;

V - simplicidade na compreensão, transparência da estrutura tarifária para o usuário e publicidade do processo de revisão;

VI - modicidade da tarifa para o usuário;

VII - integração física, tarifária e operacional dos diferentes modos e das redes de transporte público e privado nas cidades;

~~VIII - articulação interinstitucional dos órgãos gestores dos entes federativos por meio de consórcios públicos; e~~

VIII - articulação interinstitucional dos órgãos gestores dos entes federativos por meio de consórcios públicos; [\(Redação dada pela Lei nº 13.683, de 2018\)](#)

~~IX - estabelecimento e publicidade de parâmetros de qualidade e quantidade na prestação dos serviços de transporte público coletivo.~~

IX - estabelecimento e publicidade de parâmetros de qualidade e quantidade na prestação dos serviços de transporte público coletivo; e [\(Redação dada pela Lei nº 13.683, de 2018\)](#)

X - incentivo à utilização de créditos eletrônicos tarifários. [\(Incluído pela Lei nº 13.683, de 2018\)](#)

§ 1º (VETADO).

§ 2º Os Municípios deverão divulgar, de forma sistemática e periódica, os impactos dos benefícios tarifários concedidos no valor das tarifas dos serviços de transporte público coletivo.

§ 3º (VETADO).

Art. 9º O regime econômico e financeiro da concessão e o da permissão do serviço de transporte público coletivo serão estabelecidos no respectivo edital de licitação, sendo a tarifa de remuneração da prestação de serviço de transporte público coletivo resultante do processo licitatório da outorga do poder público.

§ 1º A tarifa de remuneração da prestação do serviço de transporte público coletivo deverá ser constituída pelo preço público cobrado do usuário pelos serviços somado à receita oriunda de outras fontes de custeio, de forma a cobrir os reais custos do serviço prestado ao usuário por operador público ou privado, além da remuneração do prestador.

§ 2º O preço público cobrado do usuário pelo uso do transporte público coletivo denomina-se tarifa pública, sendo instituída por ato específico do poder público outorgante.

§ 3º A existência de diferença a menor entre o valor monetário da tarifa de remuneração da prestação do serviço de transporte público de passageiros e a tarifa pública cobrada do usuário denomina-se **deficit** ou subsídio tarifário.

§ 4º A existência de diferença a maior entre o valor monetário da tarifa de remuneração da prestação do serviço de transporte público de passageiros e a tarifa pública cobrada do usuário denomina-se **superavit** tarifário.

§ 5º Caso o poder público opte pela adoção de subsídio tarifário, o **deficit** originado deverá ser coberto por receitas extratarifárias, receitas alternativas, subsídios orçamentários, subsídios cruzados intrasetoriais e intersetoriais provenientes de outras categorias de beneficiários dos serviços de transporte, dentre outras fontes, instituídos pelo poder público delegante.

§ 6º Na ocorrência de **superavit** tarifário proveniente de receita adicional originada em determinados serviços delegados, a receita deverá

ser revertida para o próprio Sistema de Mobilidade Urbana.

§ 7º Competem ao poder público delegante a fixação, o reajuste e a revisão da tarifa de remuneração da prestação do serviço e da tarifa pública a ser cobrada do usuário.

§ 8º Compete ao poder público delegante a fixação dos níveis tarifários.

§ 9º Os reajustes das tarifas de remuneração da prestação do serviço observarão a periodicidade mínima estabelecida pelo poder público delegante no edital e no contrato administrativo e incluirão a transferência de parcela dos ganhos de eficiência e produtividade das empresas aos usuários.

§ 10. As revisões ordinárias das tarifas de remuneração terão periodicidade mínima estabelecida pelo poder público delegante no edital e no contrato administrativo e deverão:

I - incorporar parcela das receitas alternativas em favor da modicidade da tarifa ao usuário;

II - incorporar índice de transferência de parcela dos ganhos de eficiência e produtividade das empresas aos usuários; e

III - aferir o equilíbrio econômico e financeiro da concessão e o da permissão, conforme parâmetro ou indicador definido em contrato.

§ 11. O operador do serviço, por sua conta e risco e sob anuência do poder público, poderá realizar descontos nas tarifas ao usuário, inclusive de caráter sazonal, sem que isso possa gerar qualquer direito à solicitação de revisão da tarifa de remuneração.

§ 12. O poder público poderá, em caráter excepcional e desde que observado o interesse público, proceder à revisão extraordinária das tarifas, por ato de ofício ou mediante provocação da empresa, caso em que esta deverá demonstrar sua cabal necessidade, instruindo o requerimento com todos os elementos indispensáveis e suficientes para subsidiar a decisão, dando publicidade ao ato.

Art. 10. A contratação dos serviços de transporte público coletivo será precedida de licitação e deverá observar as seguintes diretrizes:

I - fixação de metas de qualidade e desempenho a serem atingidas e seus instrumentos de controle e avaliação;

II - definição dos incentivos e das penalidades aplicáveis vinculadas à consecução ou não das metas;

III - alocação dos riscos econômicos e financeiros entre os contratados e o poder concedente;

IV - estabelecimento das condições e meios para a prestação de informações operacionais, contábeis e financeiras ao poder concedente; e

V - identificação de eventuais fontes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, bem como da parcela destinada à modicidade tarifária.

Parágrafo único. Qualquer subsídio tarifário ao custeio da operação do transporte público coletivo deverá ser definido em contrato, com base em critérios transparentes e objetivos de produtividade e eficiência, especificando, minimamente, o objetivo, a fonte, a periodicidade e o beneficiário, conforme o estabelecido nos arts. 8º e 9º desta Lei.

Art. 11. Os serviços de transporte privado coletivo, prestados entre pessoas físicas ou jurídicas, deverão ser autorizados, disciplinados e fiscalizados pelo poder público competente, com base nos princípios e diretrizes desta Lei.

Art. 11-A. Compete exclusivamente aos Municípios e ao Distrito Federal regulamentar e fiscalizar o serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros previsto no inciso X do art. 4º desta Lei no âmbito dos seus territórios. [\(Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018\)](#)

Parágrafo único. Na regulamentação e fiscalização do serviço de transporte privado individual de passageiros, os Municípios e o Distrito Federal deverão observar as seguintes diretrizes, tendo em vista a eficiência, a eficácia, a segurança e a efetividade na prestação do serviço: [\(Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018\)](#)

I - efetiva cobrança dos tributos municipais devidos pela prestação do serviço; [\(Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018\)](#)

II - exigência de contratação de seguro de Acidentes Pessoais a Passageiros (APP) e do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres (DPVAT); [\(Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018\)](#)

III - exigência de inscrição do motorista como contribuinte individual do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), nos termos da [alínea h do inciso V do art. 11 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991](#). [\(Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018\)](#)

Art. 11-B. O serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros previsto no inciso X do art. 4º desta Lei, nos Municípios que optarem pela sua regulamentação, somente será autorizado ao motorista que cumprir as seguintes condições: [\(Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018\)](#)

I - possuir Carteira Nacional de Habilitação na categoria B ou superior que contenha a

informação de que exerce atividade remunerada; [\(Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018\)](#)

II - conduzir veículo que atenda aos requisitos de idade máxima e às características exigidas pela autoridade de trânsito e pelo poder público municipal e do Distrito Federal; [\(Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018\)](#)

III - emitir e manter o Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo (CRLV); [\(Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018\)](#)

IV - apresentar certidão negativa de antecedentes criminais. [\(Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018\)](#)

Parágrafo único. A exploração dos serviços remunerados de transporte privado individual de passageiros sem o cumprimento dos requisitos previstos nesta Lei e na regulamentação do poder público municipal e do Distrito Federal caracterizará transporte ilegal de passageiros. [\(Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018\)](#)

~~Art. 12. Os serviços públicos de transporte individual de passageiros, prestados sob permissão, deverão ser organizados, disciplinados e fiscalizados pelo poder público municipal, com base nos requisitos mínimos de segurança, de conforto, de higiene, de qualidade dos serviços e de fixação prévia dos valores máximos das tarifas a serem cobradas.~~

Art. 12. Os serviços de utilidade pública de transporte individual de passageiros deverão ser organizados, disciplinados e fiscalizados pelo poder público municipal, com base nos requisitos mínimos de segurança, de conforto, de higiene, de qualidade dos serviços e de fixação prévia dos valores máximos das tarifas a serem cobradas. [\(Redação dada pela Lei nº 12.865, de 2013\)](#)

Art. 12-A. O direito à exploração de serviços de táxi poderá ser outorgado a qualquer interessado que satisfaça os requisitos exigidos pelo poder público local. [\(Incluído pela Lei nº 12.865, de 2013\)](#)

§ 1º É permitida a transferência da outorga a terceiros que atendam aos requisitos exigidos em legislação municipal. [\(Incluído pela Lei nº 12.865, de 2013\)](#)

§ 2º Em caso de falecimento do outorgado, o direito à exploração do serviço será transferido a seus sucessores legítimos, nos termos dos [arts. 1.829 e seguintes do Título II do Livro V da Parte Especial da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002](#) (Código Civil). [\(Incluído pela Lei nº 12.865, de 2013\)](#)

§ 3º As transferências de que tratam os §§ 1º e 2º dar-se-ão pelo prazo da outorga e são condicionadas à prévia anuência do poder público

municipal e ao atendimento dos requisitos fixados para a outorga. [\(Incluído pela Lei nº 12.865, de 2013\)](#)

Art. 12-B. Na outorga de exploração de serviço de táxi, reservar-se-ão 10% (dez por cento) das vagas para condutores com deficiência. [\(Incluído pela Lei nº 13.146, de 2015\)](#) [\(Vigência\)](#)

§ 1º Para concorrer às vagas reservadas na forma do **caput** deste artigo, o condutor com deficiência deverá observar os seguintes requisitos quanto ao veículo utilizado: [\(Incluído pela Lei nº 13.146, de 2015\)](#) [\(Vigência\)](#)

I - ser de sua propriedade e por ele conduzido; e [\(Incluído pela Lei nº 13.146, de 2015\)](#) [\(Vigência\)](#)

II - estar adaptado às suas necessidades, nos termos da legislação vigente. [\(Incluído pela Lei nº 13.146, de 2015\)](#) [\(Vigência\)](#)

§ 2º No caso de não preenchimento das vagas na forma estabelecida no **caput** deste artigo, as remanescentes devem ser disponibilizadas para os demais concorrentes. [\(Incluído pela Lei nº 13.146, de 2015\)](#) [\(Vigência\)](#)

Art. 13. Na prestação de serviços de transporte público coletivo, o poder público delegante deverá realizar atividades de fiscalização e controle dos serviços delegados, preferencialmente em parceria com os demais entes federativos.

### CAPÍTULO III DOS DIREITOS DOS USUÁRIOS

Art. 14. São direitos dos usuários do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana, sem prejuízo dos previstos nas [Leis nºs 8.078, de 11 de setembro de 1990](#), e [8.987, de 13 de fevereiro de 1995](#):

I - receber o serviço adequado, nos termos do [art. 6º da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995](#);

II - participar do planejamento, da fiscalização e da avaliação da política local de mobilidade urbana;

III - ser informado nos pontos de embarque e desembarque de passageiros, de forma gratuita e acessível, sobre itinerários, horários, tarifas dos serviços e modos de interação com outros modais; e

IV - ter ambiente seguro e acessível para a utilização do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana, conforme as [Leis nºs 10.048, de 8 de novembro de 2000](#), e [10.098, de 19 de dezembro de 2000](#).



Parágrafo único. Os usuários dos serviços terão o direito de ser informados, em linguagem acessível e de fácil compreensão, sobre:

- I - seus direitos e responsabilidades;
- II - os direitos e obrigações dos operadores dos serviços; e
- III - os padrões preestabelecidos de qualidade e quantidade dos serviços ofertados, bem como os meios para reclamações e respectivos prazos de resposta.

Art. 15. A participação da sociedade civil no planejamento, fiscalização e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana deverá ser assegurada pelos seguintes instrumentos:

- I - órgãos colegiados com a participação de representantes do Poder Executivo, da sociedade civil e dos operadores dos serviços;
- II - ouvidorias nas instituições responsáveis pela gestão do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana ou nos órgãos com atribuições análogas;
- III - audiências e consultas públicas; e
- IV - procedimentos sistemáticos de comunicação, de avaliação da satisfação dos cidadãos e dos usuários e de prestação de contas públicas.

#### CAPÍTULO IV DAS ATRIBUIÇÕES

Art. 16. São atribuições da União:

- I - prestar assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos desta Lei;
- II - contribuir para a capacitação continuada de pessoas e para o desenvolvimento das instituições vinculadas à Política Nacional de Mobilidade Urbana nos Estados, Municípios e Distrito Federal, nos termos desta Lei;
- III - organizar e disponibilizar informações sobre o Sistema Nacional de Mobilidade Urbana e a qualidade e produtividade dos serviços de transporte público coletivo;
- IV - fomentar a implantação de projetos de transporte público coletivo de grande e média capacidade nas aglomerações urbanas e nas regiões metropolitanas;
- V – (VETADO);
- VI - fomentar o desenvolvimento tecnológico e científico visando ao atendimento dos princípios e diretrizes desta Lei; e
- VII - prestar, diretamente ou por delegação ou gestão associada, os serviços de transporte público interestadual de caráter urbano.

§ 1º A União apoiará e estimulará ações coordenadas e integradas entre Municípios e Estados em áreas conurbadas, aglomerações urbanas e regiões metropolitanas destinadas a políticas comuns de mobilidade urbana, inclusive nas cidades definidas como cidades gêmeas localizadas em regiões de fronteira com outros países, observado o [art. 178 da Constituição Federal](#).

§ 2º A União poderá delegar aos Estados, ao Distrito Federal ou aos Municípios a organização e a prestação dos serviços de transporte público coletivo interestadual e internacional de caráter urbano, desde que constituído consórcio público ou convênio de cooperação para tal fim, observado o [art. 178 da Constituição Federal](#).

Art. 17. São atribuições dos Estados:

- I - prestar, diretamente ou por delegação ou gestão associada, os serviços de transporte público coletivo intermunicipais de caráter urbano, em conformidade com o [§ 1º do art. 25 da Constituição Federal](#);
- II - propor política tributária específica e de incentivos para a implantação da Política Nacional de Mobilidade Urbana; e

III - garantir o apoio e promover a integração dos serviços nas áreas que ultrapassem os limites de um Município, em conformidade com o [§ 3º do art. 25 da Constituição Federal](#).

Parágrafo único. Os Estados poderão delegar aos Municípios a organização e a prestação dos serviços de transporte público coletivo intermunicipal de caráter urbano, desde que constituído consórcio público ou convênio de cooperação para tal fim.

Art. 18. São atribuições dos Municípios:

- I - planejar, executar e avaliar a política de mobilidade urbana, bem como promover a regulamentação dos serviços de transporte urbano;
- II - prestar, direta, indiretamente ou por gestão associada, os serviços de transporte público coletivo urbano, que têm caráter essencial;
- III - capacitar pessoas e desenvolver as instituições vinculadas à política de mobilidade urbana do Município; e

IV – (VETADO).

Art. 19. Aplicam-se ao Distrito Federal, no que couber, as atribuições previstas para os Estados e os Municípios, nos termos dos arts. 17 e 18.

Art. 20. O exercício das atribuições previstas neste Capítulo subordinar-se-á, em cada ente federativo, às normas fixadas pelas respectivas leis de diretrizes orçamentárias, às efetivas

disponibilidades asseguradas pelas suas leis orçamentárias anuais e aos imperativos da [Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#).

#### CAPÍTULO V DAS DIRETRIZES PARA O PLANEJAMENTO E GESTÃO DOS SISTEMAS DE MOBILIDADE URBANA

Art. 21. O planejamento, a gestão e a avaliação dos sistemas de mobilidade deverão contemplar:

I - a identificação clara e transparente dos objetivos de curto, médio e longo prazo;

II - a identificação dos meios financeiros e institucionais que assegurem sua implantação e execução;

III - a formulação e implantação dos mecanismos de monitoramento e avaliação sistemáticos e permanentes dos objetivos estabelecidos; e

IV - a definição das metas de atendimento e universalização da oferta de transporte público coletivo, monitorados por indicadores preestabelecidos.

Art. 22. Consideram-se atribuições mínimas dos órgãos gestores dos entes federativos incumbidos respectivamente do planejamento e gestão do sistema de mobilidade urbana:

I - planejar e coordenar os diferentes modos e serviços, observados os princípios e diretrizes desta Lei;

II - avaliar e fiscalizar os serviços e monitorar desempenhos, garantindo a consecução das metas de universalização e de qualidade;

III - implantar a política tarifária;

IV - dispor sobre itinerários, frequências e padrão de qualidade dos serviços;

V - estimular a eficácia e a eficiência dos serviços de transporte público coletivo;

VI - garantir os direitos e observar as responsabilidades dos usuários; e

VII - combater o transporte ilegal de passageiros.

Art. 23. Os entes federativos poderão utilizar, dentre outros instrumentos de gestão do sistema de transporte e da mobilidade urbana, os seguintes:

I - restrição e controle de acesso e circulação, permanente ou temporário, de veículos motorizados em locais e horários predeterminados;

II - estipulação de padrões de emissão de poluentes para locais e horários determinados,

podendo condicionar o acesso e a circulação aos espaços urbanos sob controle;

III - aplicação de tributos sobre modos e serviços de transporte urbano pela utilização da infraestrutura urbana, visando a desestimular o uso de determinados modos e serviços de mobilidade, vinculando-se a receita à aplicação exclusiva em infraestrutura urbana destinada ao transporte público coletivo e ao transporte não motorizado e no financiamento do subsídio público da tarifa de transporte público, na forma da lei;

IV - dedicação de espaço exclusivo nas vias públicas para os serviços de transporte público coletivo e modos de transporte não motorizados;

V - estabelecimento da política de estacionamentos de uso público e privado, com e sem pagamento pela sua utilização, como parte integrante da Política Nacional de Mobilidade Urbana;

VI - controle do uso e operação da infraestrutura viária destinada à circulação e operação do transporte de carga, concedendo prioridades ou restrições;

VII - monitoramento e controle das emissões dos gases de efeito local e de efeito estufa dos modos de transporte motorizado, facultando a restrição de acesso a determinadas vias em razão da criticidade dos índices de emissões de poluição;

VIII - convênios para o combate ao transporte ilegal de passageiros; e

IX - convênio para o transporte coletivo urbano internacional nas cidades definidas como cidades gêmeas nas regiões de fronteira do Brasil com outros países, observado o [art. 178 da Constituição Federal](#).

Art. 24. O Plano de Mobilidade Urbana é o instrumento de efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana e deverá contemplar os princípios, os objetivos e as diretrizes desta Lei, bem como:

I - os serviços de transporte público coletivo;

II - a circulação viária;

~~III - as infraestruturas do sistema de mobilidade urbana;~~

III - as infraestruturas do sistema de mobilidade urbana, incluindo as ciclovias e ciclofaixas; ([Redação dada pela Lei nº 13.683, de 2018](#))

IV - a acessibilidade para pessoas com deficiência e restrição de mobilidade;

V - a integração dos modos de transporte público e destes com os privados e os não motorizados;

VI - a operação e o disciplinamento do transporte de carga na infraestrutura viária;

VII - os polos geradores de viagens;

VIII - as áreas de estacionamentos públicos e privados, gratuitos ou onerosos;

IX - as áreas e horários de acesso e circulação restrita ou controlada;

X - os mecanismos e instrumentos de financiamento do transporte público coletivo e da infraestrutura de mobilidade urbana; e

XI - a sistemática de avaliação, revisão e atualização periódica do Plano de Mobilidade Urbana em prazo não superior a 10 (dez) anos.

§ 1º Em Municípios acima de 20.000 (vinte mil) habitantes e em todos os demais obrigados, na forma da lei, à elaboração do plano diretor, deverá ser elaborado o Plano de Mobilidade Urbana, integrado e compatível com os respectivos planos diretores ou neles inserido.

§ 2º Nos Municípios sem sistema de transporte público coletivo ou individual, o Plano de Mobilidade Urbana deverá ter o foco no transporte não motorizado e no planejamento da infraestrutura urbana destinada aos deslocamentos a pé e por bicicleta, de acordo com a legislação vigente.

~~§ 3º O Plano de Mobilidade Urbana deverá ser integrado ao plano diretor municipal, existente ou em elaboração, no prazo máximo de 3 (três) anos da vigência desta Lei.~~

~~§ 3º O Plano de Mobilidade Urbana deverá ser integrado ao plano diretor municipal, existente ou em elaboração, no prazo máximo de sete anos, contado da data de vigência desta Lei.~~

~~(Redação dada pela Medida Provisória nº 748, de 2016) – Vigência encerrada~~

~~§ 3º O Plano de Mobilidade Urbana deverá ser compatibilizado com o plano diretor municipal, existente ou em elaboração, no prazo máximo de 6 (seis) anos da entrada em vigor desta Lei.~~

~~(Redação dada pela Lei nº 13.406, de 2016)~~

~~§ 3º O Plano de Mobilidade Urbana será compatibilizado com o plano diretor municipal, existente ou em elaboração, no prazo máximo de sete anos, contado da data de entrada em vigor desta Lei.~~

~~(Redação dada pela Medida Provisória nº 818, de 2018)~~

§ 3º O Plano de Mobilidade Urbana deverá ser compatibilizado com o plano diretor municipal, existente ou em elaboração, no prazo máximo de 6 (seis) anos da entrada em vigor desta Lei.

(Redação dada pela Lei nº 13.406, de 2016)

§ 4º Os Municípios que não tenham elaborado o Plano de Mobilidade Urbana na data de

promulgação desta Lei terão o prazo máximo de 3 (três) anos de sua vigência para elaborá-lo. Findo o prazo, ficam impedidos de receber recursos orçamentários federais destinados à mobilidade urbana até que atendam à exigência desta Lei.

~~§ 4º Os Municípios que não tenham elaborado o Plano de Mobilidade Urbana até a data de promulgação desta Lei terão o prazo máximo de sete anos, contado da data de sua entrada em vigor, para elaborá-lo.~~

~~(Redação dada pela Medida Provisória nº 748, de 2016) – Vigência encerrada~~

~~§ 4º Os Municípios que não tenham elaborado o Plano de Mobilidade Urbana até a data de promulgação desta Lei terão o prazo máximo de 6 (seis) anos de sua entrada em vigor para elaborá-lo, findo o qual ficam impedidos de receber recursos orçamentários federais destinados à mobilidade urbana, até que atendam à exigência desta Lei.~~

~~(Redação dada pela Lei nº 13.406, de 2016)~~

~~§ 4º Os Municípios que não tenham elaborado o Plano de Mobilidade Urbana até a data de entrada em vigor desta Lei terão o prazo máximo de sete anos, contado da data de sua entrada em vigor, para elaborá-lo.~~

~~(Redação dada pela Medida Provisória nº 818, de 2018)~~

§ 4º Os Municípios que não tenham elaborado o Plano de Mobilidade Urbana até a data de promulgação desta Lei terão o prazo máximo de 7 (sete) anos de sua entrada em vigor para elaborá-lo, findo o qual ficarão impedidos de receber recursos orçamentários federais destinados à mobilidade urbana até que atendam à exigência desta Lei.

(Redação dada pela Lei nº 13.683, de 2018)

§ 5º Encerrado o prazo a que se refere o § 4º, os Municípios ficam impedidos de receber recursos orçamentários federais destinados à mobilidade urbana até que atendam à exigência estabelecida nesta Lei.

~~(Incluído pela Medida Provisória nº 748, de 2016) – Vigência encerrada~~

§ 5º O Plano de Mobilidade Urbana deverá contemplar medidas destinadas a atender aos núcleos urbanos informais consolidados, nos termos da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.

(Incluído pela Lei nº 13.683, de 2018)

§ 6º Os Municípios que descumprirem o prazo previsto no § 4º ficarão impedidos de receber recursos federais destinados à mobilidade urbana até que seja elaborado o plano a que refere o caput.

~~(Incluído pela Medida Provisória nº 818, de 2018)~~

§ 6º (VETADO). (Redação dada pela Lei nº 13.683, de 2018)



CAPÍTULO VI  
DOS INSTRUMENTOS DE APOIO À  
MOBILIDADE URBANA

Art. 25. O Poder Executivo da União, o dos Estados, o do Distrito Federal e o dos Municípios, segundo suas possibilidades orçamentárias e financeiras e observados os princípios e diretrizes desta Lei, farão constar dos respectivos projetos de planos plurianuais e de leis de diretrizes orçamentárias as ações programáticas e instrumentos de apoio que serão utilizados, em cada período, para o aprimoramento dos sistemas de mobilidade urbana e melhoria da qualidade dos serviços.

Parágrafo único. A indicação das ações e dos instrumentos de apoio a que se refere o **caput** será acompanhada, sempre que possível, da fixação de critérios e condições para o acesso aos recursos financeiros e às outras formas de benefícios que sejam estabelecidos.

CAPÍTULO VII  
DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 26. Esta Lei se aplica, no que couber, ao planejamento, controle, fiscalização e operação dos serviços de transporte público coletivo intermunicipal, interestadual e internacional de caráter urbano.

Art. 27. (VETADO).

Art. 28. Esta Lei entra em vigor 100 (cem) dias após a data de sua publicação.

Brasília, 3 de janeiro de 2012; 191<sup>º</sup> da Independência e 124<sup>º</sup> da República.

DILMA ROUSSEFF

*Nelson Henrique Barbosa Filho*

*Paulo Sérgio Oliveira Passos*

*Paulo Roberto dos Santos Pinto*

*Eva Maria Cella Dal Chiavon*

*Cezar Santos Alvarez*

*Roberto de Oliveira Muniz*

Este texto não substitui o publicado no  
DOU de 4.1.2012