



Escola Nacional de Administração Pública

Marcos Daniel Souza dos Santos

DÉFICIT DA MOBILIDADE URBANA
Lacunas do Planejamento a Nível Nacional

Brasília – DF

abril/2019

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo descrever a evolução e lacunas do planejamento governamental a nível nacional com relação ao setor de mobilidade urbana nas últimas décadas. Conceitualmente, o estudo concentra-se mais especificamente na análise do setor a partir da Constituição de 1988, identificando as carências com relação à definição de ações, metas e indicadores tendo como base os Planos Plurianuais (PPAs) do Governo Federal a partir dos anos 2000. Em seguida, revela com base em estudos recentes do Ministério das Cidades e relatórios de auditoria, a ausência de padronização das variáveis relacionadas à mobilidade urbana para caracterizar o déficit do setor a nível nacional e direcionar investimentos em infraestrutura. Por fim, são elencadas algumas tendências internacionais com relação a soluções de mobilidade urbana que tem influenciado nas ações de planejamento do Governo Federal frente ao cenário de muitas indefinições.

INTRODUÇÃO

Após a Constituição de 1988, e com a extinção dos órgãos de planejamento federais relacionados ao transporte urbano, a União passou a tratar das questões relativas à infraestrutura de mobilidade urbana por meio do Ministério das Cidades, inclusive vinculando a este órgão as duas empresas federais de transporte urbano de passageiros sobre trilhos e o órgão nacional de trânsito.

Tomando por base uma análise dos Planos Plurianuais (PPAs) do Governo Federal neste período é possível verificar a evolução e lacunas do planejamento das ações e programas federais e do Ministério das Cidades com relação ao setor da mobilidade urbana. A previsão orçamentária, os objetivos, indicadores e metas ao longo dos 30 anos desde a nova carta magna, confrontados com o histórico de desempenho dos investimentos federais e com a legislação relacionada à mobilidade urbana retratam um cenário ainda preocupante com relação ao efetivo atendimento às demandas do setor pelo Governo Federal.

Diferente das políticas setoriais de habitação e saneamento, o Ministério das Cidades não apresenta para a política de mobilidade urbana estudos e informações a cerca do déficit deste setor de forma quantificada, e com metas nacionais de longo prazo para atendimentos das diferentes demandas. Esta lacuna com relação ao planejamento governamental a nível nacional dificulta a avaliação dos programas e investimentos federais no setor, dificulta quantificar o esforço da política pública e principalmente a avaliação da efetividade destas ações e seus impactos considerando a Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Dentre as diferentes demandas de mobilidade urbana o serviço de transporte público coletivo se destaca pelo seu caráter essencial em nível constitucional, seu impacto socioambiental local e pela sua participação na cadeia produtiva e econômica do país. Na contramão da sua importância destacam-se as dificuldades dos centros urbanos em melhorar a prestação deste serviço e atrair novos usuários frente à concorrência do transporte individual motorizado. A União como principal financiador das infraestruturas de transporte público coletivo defronta-se atualmente com entraves institucionais e financeiros para a alavancagem deste segmento

de grande relevância na mobilidade urbana. Defronta-se igualmente com a dificuldade de dimensionar a demanda a partir de parâmetros padronizados de déficit, capazes de iluminar comparativamente o tamanho do problema e por decorrência uma estimativa do quanto demandaria de prazo e recursos equacionar a mobilidade nas cidades brasileiras.

Neste contexto, este artigo além de fazer um exame comparando as práticas de planejamento do Governo Federal e apontar as lacunas frente às diferentes demandas do setor, apresenta algumas tendências internacionais que tem influenciado no atual planejamento da mobilidade urbana do Governo Federal num cenário ainda de muitas indefinições.

1. A POLÍTICA, O PLANEJAMENTO SETORIAL E OS INVESTIMENTOS A PARTIR DA CF DE 1988

a. Cenário Nacional

A Política Nacional de Mobilidade Urbana foi instituída por meio da Lei Federal nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012. Porém antes do recente marco legal da mobilidade é fato que muitas ações da União eram desenvolvidas em relação à temática da mobilidade urbana em função da existência de outras leis relacionadas ao setor. A Constituição Federal de 1988 já introduzia diretrizes e atribuições com relação à temática dos deslocamentos urbanos, assim como já se faziam presente ações específicas e com previsão orçamentária no Planejamento Plurianual do Governo Federal direcionadas a mobilidade urbana.

Com relação ao histórico das políticas públicas envolvendo o tema da mobilidade urbana, especialmente a partir da Constituição de 1988, é importante primeiramente sintetizar o cenário nacional no qual o setor estava inserido desde aquela época até os dias atuais. O país havia naquela década retornado ao governo civil após o período de regime militar, ao mesmo tempo em que vivia o impacto da crise internacional do petróleo e da redução dos investimentos externos. Mais especificamente com relação ao setor de transporte urbano, fundamental é a constatação de que a indústria automobilística já possuía papel relevante na economia nacional.

O modo individual motorizado, incentivado localmente por meio de investimentos no sistema viário das cidades e pela expansão urbana descontrolada, passou a definir-se como novo padrão de deslocamentos nos maiores centros urbanos do país. Neste cenário, o transporte público coletivo ainda teve alguma contribuição a nível nacional em função da Lei nº 7.418, de 16 de dezembro de 1985 que instituiu, antes da promulgação da nova constituição, o vale transporte aos trabalhadores formais.

Com relação à Constituição de 1988, especificamente no que se refere à política de transporte urbano, merece especial destaque o artigo que estabelece a competência dos municípios de “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” (art.30, V, CF/88). Para a União, o documento imputa a competência de “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” (art.21,XX, CF/88). Logo, os referidos artigos estabelecem de forma contundente os papéis dos entes federativos com relação a política de transporte urbano no país.

Sobre a atribuição da União com relação ao trânsito, posterior e consonante a Carta Magna, promulgou-se a Lei Federal nº 9.503/97 que institui o Código de Trânsito Brasileiro. Cabe destaque ao artigo 24 do código que estabelece a obrigatoriedade da gestão municipal do trânsito, descrevendo as competências do órgão executivo de trânsito municipal. Estão ali incluídos o planejamento, a fiscalização e operação do trânsito local dentre outras competências.

Com relação ao transporte coletivo, a nova base constitucional pode ter servido de subsídio para uma decisão que impactou o planejamento do setor: a extinção e liquidação de dois órgãos de planejamento a nível federal, a Empresa Brasileira de Transporte Urbanos – EBTU (Decreto nº 230 de 15 de outubro de 1991.) e a Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes – GEIPO (Lei nº 11.772/2008). Os órgãos foram responsáveis por importantes contribuições ao setor no campo das pesquisas. Ambas possuíam destacado quadro técnico com profissionais de formação e experiência na área. Com a extinção da EBTU, a função de planejar as ações e políticas de transporte urbano no país ficou descentralizada e passou a ser diretamente responsabilidade dos municípios e estados (no caso do transporte metropolitano).

Importante destacar que as empresas federais de transporte de trilhos, a Companhia Brasileira de Trens Urbanos - CBTU e a Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre – TrensUrb, após a nova constituição de 1988, tiveram impulsionado o processo de reestruturação e descentralização da União. Vale destacar que embora não coubesse mais a União a atribuição de prestar este tipo de serviço nos Municípios e Estados, não faria sentido somente extinguir estas empresas e encerrar a prestação deste serviços aos milhares de usuários. Logo, a questão ganhou destaque a partir da Lei nº 8.693/1993 que dispõe sobre a descentralização dos serviços de transporte ferroviário coletivo de passageiros urbano e suburbano, da União para os Estados e Municípios, e dá outras providências.

Outro importante marco para o setor foi a aprovação do Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001), que integrou aglutinou a questão do transporte urbano com as demais políticas urbanas, e definiu como competência da União a atribuição de fixar diretrizes, instituir instrumentos, como o de planejamento nacional, para apoiar a gestão das cidades. Após a aprovação do Estatuto das Cidades, somente em 01 de janeiro de 2003 foi criado o Ministério das Cidades, com a competência de tratar da política de desenvolvimento urbano e das políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental e também do setor de transporte urbano e trânsito, tendo como norteador o Estatuto das Cidades.

Anterior à aprovação do Estatuto das Cidades, outro importante marco legal do setor veio com a aprovação da Lei nº 10.098, de 2000 que trata das normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida. A partir de diretivas internacionais foi expedido posteriormente o Decreto nº 5.296/2004 que trata também do tema, além de uma série de normas técnicas da ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas) a respeito de desenho universal e demais conceitos e padrões que impactam no deslocamento das pessoas nos centros urbanos.

Em 12 de janeiro de 2012, é aprovada a Lei nº 12.587 que institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana. Considerado o marco regulatório do setor, a lei trouxe o novo conceito de

mobilidade urbana que incorpora assuntos mais abrangentes do que o transporte urbano, incluindo por exemplo o transporte coletivo, a acessibilidade, o trânsito, o uso do solo e o desenvolvimento urbano. Complementar ao Estatuto das Cidades, a Política Nacional de Mobilidade Urbana traz também diretrizes e instrumentos para as cidades tratarem da questão a nível local. Com relação ao planejamento do setor, grande destaque pode ser dado ao Plano de Mobilidade Urbana, instrumento a ser elaborados pelos municípios de maneira a efetivar os objetivos da referida política pública em seu território.

Por fim, merece também destaque o Estatuto da Metrópole, Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, que estabelece regras para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados; bem como cria normas de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa. O instrumento de planejamento para estas regiões é o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), em que a mobilidade urbana também deve estar inserida.

Neste sentido, o Quadro 01 a seguir tenta sintetizar os marcos legais de destaque com relação ao setor de mobilidade urbana, de forma cronológica, considerando o período a partir da Constituição de 1988, de maneira a permitir uma posterior comparação com a evolução histórica do planejamento a nível federal e com os investimentos no setor no mesmo período.

Quadro 01 – Síntese dos marcos legais em destaque do setor de mobilidade urbana por sub-tema (a partir da Constituição de 88).

Sub-Tema	Marco Legal	Ano	Descrição
Transporte Coletivo	Lei nº 7.418	1985	Institui o Vale-Transporte e dá outras providências
Transporte Urbano e Transporte Coletivo	Constituição da República Federativa do Brasil	1988	Art. 21, inciso XX (competência da União sobre transportes urbanos) Art. 30, inciso V (competências dos municípios sobre o transporte coletivo)
Transporte Coletivo	Decreto nº 230	1991	Dispõe sobre a transferência de bens, haveres e contencioso judicial da Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos - EBTU, em liquidação
Transporte Coletivo	Lei nº 8.693	1993	Dispõe sobre a descentralização dos serviços de transporte ferroviário coletivo de passageiros, urbano e suburbano, da União para os Estados e Municípios, e dá outras providências
Trânsito	Lei nº 9.503	1997	Institui o Código de Trânsito Brasileiro
Acessibilidade	Lei nº 10.098	2000	Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências
Desenvolvimento Urbano	Lei nº 10.257	2001	Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências
Desenvolvimento Urbano	Decreto nº 4.665	2003	Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Ministério das Cidades, e dá outras providências.
Acessibilidade	Decreto nº 5.296	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.
Mobilidade Urbana	Lei nº 12.587	2012	Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana
Desenvolvimento Urbano	Lei nº 13.089	2015	Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências

b. Planejamento Federal e Investimentos em Infraestrutura

Na investigação para examinar o planejamento da mobilidade urbana a nível nacional, verificou-se a ausência de políticas explícitas durante as últimas décadas. A inexistência de instrumentos de planejamento abrangentes e de longo prazo também foi verificada, de maneira que para este trabalho adotou-se o Plano Plurianual como instrumento de referência para a análise do planejamento do setor.

A Constituição de 1988 estabeleceu que a gestão pública seria orientada por meio de três novos instrumentos: a Lei do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) – que passou a consolidar o Orçamento Fiscal, o Orçamento da Seguridade Social e o Orçamento das Empresas Estatais. Encontram-se especificados no PPA as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal. O PPA inclui, ainda, recursos orçamentários e não orçamentários, que são alocados nos diversos programas e ações.

Com relação ao planejamento do setor de mobilidade urbana é importante primeiramente destacar que o termo atual “mobilidade urbana” e seu conceito ainda não estavam consolidados no país e nem dentro do Governo Federal, na época da Constituição de 1988 e na reformulação do PPA (2000-2003).

A mobilidade urbana é um atributo das cidades, relativo ao deslocamento de pessoas e bens no espaço urbano, utilizando para isto veículos, vias e toda a infraestrutura urbana. Esse conceito recebe ainda quatro complementos: inclusão social, sustentabilidade ambiental, gestão participativa e a democratização do espaço público.

Desta forma, com base no conceito atual de mobilidade urbana e na definição estabelecida na Lei nº 12.587/12 sobre o Sistema Nacional de Mobilidade Urbana (Art.3), buscou-se analisar os programas, ações, indicadores e metas dos Planos Plurianuais a partir do ano 2000 que abordavam os principais subtemas contidos no atual conceito de mobilidade urbana: trânsito, acessibilidade, transporte urbano e transporte coletivo.

Buscou-se selecionar dentre as várias ações dos programas aquelas relacionadas às infraestruturas de mobilidade urbana, conforme definição atual de Sistema Nacional de Mobilidade Urbana, denominadas neste trabalho de “ações destaque”. Portanto, nem todos os indicadores e ações contidos nos programas destacados no Quadro 02 a seguir foram incluídos na análise, para tanto se utilizou o termo “indicador destaque” para o indicador do programa que possuía alguma correlação com a “ação destaque” do programa.

Esta arquitetura foi adotada considerando que ao analisar os indicadores e ações dos programas relacionados à mobilidade urbana, principalmente durante os primeiros ciclos de PPA, as metas e previsões orçamentárias envolviam custeio e despesas com recursos humanos e iniciativas não relacionadas diretamente com infraestrutura, tais como treinamento de gestores públicos.

Quadro 2.0 – Programas por período do PPA com ações para a infraestrutura do setor de mobilidade urbana.

Período Base	Programas
PPA2000-2003	Atenção à pessoa portadora de deficiência Educação e Segurança no Trânsito Reestruturação de Regiões Metropolitanas Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros Transporte Rodoviário Urbano
PPA2004-2007	9989 - Mobilidade Urbana 1078 - Nacional de Acessibilidade 0222 - Trilhos Urbanos 0660 - Segurança e Educação de Trânsito: Direito e Responsabilidade de Todos
PPA2008-2011	9989 - Mobilidade Urbana 1078 - Nacional de Acessibilidade 0660 - Segurança e Educação de Trânsito: Direito e Responsabilidade de Todos 1295 - Descentralização dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros
PPA2012-2015	2048 - Mobilidade Urbana e Trânsito
PPA2016-2019	2048 - Mobilidade Urbana e Trânsito

O Quadro 2.0 indica as mudanças ocorridas ao longo dos anos com relação aos programas do Governo Federal no setor de mobilidade urbana. Fica evidenciado que nos primeiros 03 (três) ciclos (2000-2003, 2004-2007 e 2008-2011) existiam mais de um programa que abarcava o tema da mobilidade urbana. A partir de 2012, verificou-se que um único programa passou a contemplar os temas relacionados ao setor.

b.1. PPA 2000-2003

Para o primeiro ciclo de PPA (2000-2003), os seguintes indicadores e ações destaque foram sistematizados:

Tabela 1.1 – Indicadores e ações destaque por ação PPA 2000-2003 (infraestrutura de mobilidade urbana)

Programa	Indicador destaque por Programa	Ações destaque	Unidade de Medida
Atenção à pessoa portadora de deficiência	TAXA DE MUNICÍPIOS COM CÓDIGO DE OBRAS COM A ACESSIBILIDADE AO MEIO FÍSICO PARA A PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA	Eliminação de barreiras arquitetônicas e ambientais.	Nº de barreiras removidas
Educação e Segurança no Trânsito	TAXA DE MORTALIDADE POR ACIDENTE DE TRÂNSITO	Implantação da municipalização do trânsito	Nº de municípios integrado
Reestruturação de Regiões Metropolitanas	GRAU DE SATISFAÇÃO DO CIDADÃO COM A QUALIDADE DA INFRAESTRUTURA URBANA	Financiamento a Estados e Municípios para obras de pavimentação limitada aos logradouros da área de intervenção	Nº de famílias beneficiadas Nº de projetos

		Implantação de projetos de infraestrutura de transportes, drenagem e recuperação ambiental	elaborados
Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros	INDICE DOS SISTEMAS TRANSFERIDOS	Obras de infraestrutura nos seguintes sistemas: trem de Teresina, da linha 1 do metrô de Belo Horizonte - trecho São Gabriel - Via Norte, da linha centro do sistema de trens urbanos de Recife - trecho TIP – TIMBI, metrô de Recife - trecho Recife - Cajueiro Sêco, com melhoramento da linha Sul, metrô de Salvador, trens urbanos de São Paulo, trens urbanos do Rio de Janeiro, linha 1 do sistema de trens urbanos de Fortaleza - trecho Caucaia Vila das Flores, trens urbanos de Porto Alegre - trecho Sapucaia São Leopoldo, trens urbanos de Porto Alegre - linha 2 - trecho Assis Brasil Centro Azenha, trens urbanos de Belo Horizonte trecho Calafate Barreiro, ligação Metrô - Ferroviária Rio - Niterói - São Gonçalo	% de execução física
	MÉDIA MENSAL DE PASSAGEIROS TRANSPORTADOS POR SISTEMA*	Manutenção e operação dos sistemas de transporte ferroviário de passageiros	Nº de passageiros transportado médio/dia útil
Transporte Rodoviário Urbano	INDICADOR EM DEFINIÇÃO	Financiamento a concessionárias para projetos de melhoria do atendimento ao usuário e da qualidade dos serviços de transporte	Nº de projetos financiados

* BELO HORIZONTE, FORTALEZA, JOÃO PESSOA, MACEIÓ, NATAL, PORTO ALEGRE, RECIFE, SALVADOR.

É possível ver refletido na Tabela 1.1 “ações destaque” bastante específicas para a infraestrutura do sistema de trilhos da CBTU e Trensurb, incluindo indicador específico para medir não somente os passageiros transportados do sistema, mas também a transferência desses sistemas (Lei nº 8.693/93). Verifica-se somente uma ação destaque no subtema trânsito, e que não envolve diretamente infraestrutura, porém foi elencada em função da correlação com o Código de Trânsito e a obrigatoriedade da municipalização do trânsito. Não foram observadas outras ações e indicadores nestes programas do PPA 2000-2003 que se relacionavam com os investimentos em infraestrutura de mobilidade urbana.

Somente neste ciclo de PPP ocorreu uma ação específica para regiões metropolitanas, que contemplavam obras viárias e projetos de infraestrutura de transporte. Importante destacar que um dos indicadores destaque do programa para regiões metropolitanas tratava do grau de satisfação do cidadão com a qualidade da infraestrutura, indicador este bastante coerente para medir um serviço público, porém que não foi visto nos demais programas com ações para infraestrutura, a exemplo do Programa de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros, que tinha como indicadores o *Índice dos Sistemas transferidos* e a *Média Mensal de Passageiros Transportados*.

b.2. PPA 2004-2007

No PPA 2004 -2007, indicado na tabela 1.2, permaneceram três linhas de programas federais: Segurança e Educação no Trânsito (0660), Trilhos Urbanos (0222), Acessibilidade (1078), e surge o programa de Mobilidade Urbana (9989). Os “indicadores destaques” dos programas não sofreram muitas alterações, com inovação somente na inclusão do “coeficiente de mobilidade urbana”, porém as ações destaques passaram a ter maior abrangência em função do novo programa de Mobilidade Urbana.

Tabela 1.2 - Indicadores, ações destaque e metas por ação PPA 2004-2007 (infraestrutura de mobilidade urbana)

Programa	Indicador destaque por Programa	Ações destaque	Unidade de Medida
9989 Mobilidade Urbana	COEFICIENTE DE MOBILIDADE URBANA	Gestão e Administração do Programa Apoio a Estudos e Projetos de Melhoria em Sistemas de Transporte Urbano Apoio a Projetos de Corredores Estruturais de Transporte Coletivo Urbano Apoio a Projetos de Sistemas de Circulação Não-Motorizados Apoio ao Tratamento de Conflitos Intermodais na Circulação Urbana	(não definido) Projeto apoiado (unid.) Conflito resolvido (unid.)
1078 Nacional de Acessibilidade	TAXA DE MUNICÍPIOS COM CÓDIGO DE OBRAS DE ACESSIBILIDADE AO MEIO FÍSICO PARA A PESSOA COM DEFICIÊNCIA TAXA DE ÔNIBUS URBANOS ACESSÍVEIS	Apoio a Projetos de Acessibilidade para Pessoas com Restrição de Mobilidade e Deficiência	Projeto apoiado (unid.)
0222 Segurança e Educação de Trânsito	NÚMERO DE PASSAGEIROS TRANSPORTADOS NOS SISTEMAS DE TRENS URBANOS LOCAIS*	Obras de infraestrutura nos seguintes sistemas: Trens Urbanos em Goiânia – GO, novos trechos no sistema de trens urbanos de porto alegre – RS, Expansão do Trecho Assis Brasil-Azenha da Linha 2 do Sistema de Trens Urbanos de Porto Alegre – RS, Linha 3 do Sistema de Trens Urbanos do Rio de Janeiro – RJ, NOVOS TRECHOS NO SISTEMA DE TRENS URBANOS DO RIO DE JANEIRO – RJ, TRENS URBANOS EM CURITIBA – PR, TRENS URBANOS NO DISTRITO FEDERAL – DF, e AMPLIAÇÃO DE LINHAS E TRECHOS NOS SISTEMAS DE TRENS URBANOS – NACIONAL Elaboração de projetos para: Implantação de Transporte Ferroviário Urbano, Revitalização de Ramais Ferroviários Ociosos para o Transporte de Passageiros, e Urbanização de Áreas Lindeiras de Corredores Ferroviários	% de execução física Projeto apoiado (unid.)
0660 Trilhos Urbanos	COEFICIENTE DE MORTALIDADE POR ACIDENTE DE TRÂNSITO COEFICIENTE DE VÍTIMAS POR ACIDENTE DE TRÂNSITO NO BRASIL COEFICIENTE DE ACIDENTES DE TRÂNSITO	Fomento a Projetos destinados à Redução de Acidentes no Trânsito	Projeto apoiado (unid.)

* BELO HORIZONTE, FORTALEZA, JOÃO PESSOA, MACEIÓ, NATAL, PORTO ALEGRE, RECIFE, SALVADOR

Ainda com relação ao PPA 2004-2007 é importante observar a evolução no programa de trânsito, que passou a prever ação voltada a projetos destinados a redução de acidentes. O programa de trilhos urbanos permaneceu prevendo ações específicas para cada um dos sistemas sob gestão da União, prevendo ainda a continuidade do processo de descentralização. As “ações destaques” inéditas ocorreram dentro do programa de Mobilidade Urbana, que trouxe a sinalização do Governo Federal de apoio financeiro a iniciativas vinculadas ao conceito de mobilidade urbana e não somente de transporte urbano, como o caso da ação “Apoio a Projetos de Sistemas de Circulação Não-Motorizados”.

Importante destacar que ciclo do PPA 2004-2007 coincide com a criação do Ministério das Cidades (ano 2003), e também com a criação da Secretaria Nacional de Transporte e da

Mobilidade Urbana. As discussões em torno do tema do desenvolvimento urbano e consequentemente do conceito de mobilidade urbana já se internalizavam no Governo Federal em função do Estatuto das Cidades. Tem-se portanto com a criação do Programa Mobilidade Urbana, um indício de que o Governo Federal passou a incorporar este conceito dentro do seu planejamento sob a gestão e estrutura da Secretaria Nacional de transporte e da Mobilidade Urbana.

b.3. PPA 2008-2011

Para o PPA 2008-2011 os quatros programas federais permaneceram no planejamento para o quadriênio seguinte, conforme indica a tabela 1.3. Uma preocupação do governo pode ser observada com relação às ações destaque no tema da acessibilidade, uma vez que surgiram ações específicas para adequação dos sistemas de trilhos urbanos federais em função da publicação no ano de 2005 do Decreto nº 5.296 que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade. Uma insuficiência é observada com relação ao “indicador destaque” do programa para as ações de acessibilidade, uma vez que o programa considera somente a *Taxa de Ônibus Urbanos Acessíveis* como único indicador, não inserindo nenhum outro indicador que guardasse relação com as ações previstas.

Tabela 1.3 - Indicadores, ações destaque e metas por ação PPA 2008-2011 (infraestrutura de mobilidade urbana)

Programa	Indicador destaque por Programa	Ações destaque	Unidade de Medida
9989 Mobilidade Urbana	COEFICIENTE DE MOBILIDADE URBANA	Apoio a Projetos de Sistemas de Circulação Não-Motorizados Apoio a Projetos de Sistemas de Transporte Coletivo Urbano Apoio a Projetos de Sistemas de Transporte Coletivo Urbano Apoio a Implantação de Medidas de Moderação de Tráfego Estudos para Elaboração de Planos Diretores Integrados de Mobilidade Urbana para Áreas Metropolitanas Obras de infraestrutura viária e transporte público nas seguintes localidades: Campo Grande - MS, Salvador - BA, Aracaju - SE, Campinas-SP, São Luís -MA, Porto Alegre – RS, Rio de Janeiro/Niterói/São Gonçalo - RJ, Belo Horizonte – MG, São Paulo – SP, Fortaleza – CE, Maceió – AL, Recife-PE, Vitória – ES, Curitiba – PR e Goiânia – GO, Belém – PA, Teresina – PI, Guarulhos – SP, Brasília – DF, Santos – SP.	Projeto apoiado (unid.) Trecho/Obra (% de execução física)
1078 Nacional de Acessibilidade	TAXA DE ÔNIBUS URBANOS ACESSÍVEIS	Adequação Acessibilidade Universal (Decreto n.º 5.296 de 2004: Instalações do Prédio da Administração Central da CBTU à Acessibilidade Universal, Sistema de Trens Urbanos de Belo Horizonte, Sistema de Trens Urbanos de Fortaleza, Sistema de Trens Urbanos de João Pessoa, Sistema de Trens Urbanos de Maceió, Sistema de Trens Urbanos de Natal, Sistema de Trens Urbanos de Recife, Sistemas de Trens Urbanos de Porto Alegre. Apoio a Projetos de Acessibilidade para Pessoas com Restrição de Mobilidade e Deficiência	Acesso adequado (% execução física) Projeto apoiado (unid.)
0660	ÍNDICE DE ACIDENTES COM VÍTIMAS	Fomento a Projetos Destinados à Redução de Acidentes	

Segurança e Educação no Trânsito	FATAIS POR 10.000 VEÍCULOS	no Trânsito	Projeto apoiado (unid.)
	ÍNDICE DE ACIDENTES COM VÍTIMAS POR 10.000 VEÍCULOS		
1295 Descentralização dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros	TAXA PONDERADA DE TRANSFERÊNCIA DA GESTÃO DOS SISTEMAS DE TRENSURBANOS NÚMERO DE PASSAGEIROS TRANSPORTADOS NOS SISTEMAS DE TRENS URBANOS	Adequação do Sistema de Trens Urbanos de João Pessoa à Acessibilidade Universal (Decreto n.º 5.296 de 2004) Obras de infraestrutura nos seguintes sistemas: Belo Horizonte, Natal, Maceió, João Pessoa, Recife, Porto Alegre, Salvador, Fortaleza, incluindo implantação, modernização, Elaboração de estudos e projetos para o sistema de Belo Horizonte e melhorias nos demais sistemas Assistência e auxílio aos funcionários	Acesso adequado (% execução física) Trecho/sistema implantado (% executado) Estudo/Projeto elaborado (%) Servidor beneficiado

Importante destacar que numa análise mais detalhada das ações do programa de trilhos urbano, alguns projetos específicos de expansão de sistemas que ocorreram no PPA 2000-2003 e PPA 2004-2007 ainda continuaram previstos no PPA 2008-2011, tais como: Expansão linha de trem urbano em Belo Horizonte-MG (trecho Calafate-Barreiro), Implantação ligação Rio/Niterói/São Gonçalo-RJ (linha3) e Implantação do metrô de Salvador-BA, o que demonstra um atraso no cumprimento das metas para os sistemas de trilhos urbanos previstos pelo Governo Federal.

Surgiram neste segundo quadriênio do programa de Mobilidade Urbana (9989) muitas ações específicas de projetos nos centros urbanos do país, tais como: Implantação de Veículo Leve Sobre Trilhos (VLT) na Região Metropolitana da Baixada Santista, Apoio à Implantação de Corredor Expresso de Transporte Coletivo Urbano - Trecho Parque Dom Pedro II - Tiradentes – SP e Apoio à Implantação da Linha 4 do Sistema de Trens Urbanos do Rio de Janeiro - Centro do Rio - Barra da Tijuca – RJ. Muitos projetos específicos tiveram sinalização de apoio financeiro do Governo Federal, porém a execução desses projetos seria sob a responsabilidade dos governos estaduais e municipais.

b.4. PPA 2012-2015

Para o PPA 2012-2015, o Governo Federal passou a aglutinar num único programa as ações relacionadas à mobilidade urbana e sua infraestrutura. O programa Mobilidade Urbana e Trânsito (2048) passou a conter as ações dos eixos anteriormente separados por programa: segurança no trânsito, trilhos urbanos e acessibilidade. Esta mudança ocorreu no período coincidente com a promulgação da Lei nº 12.587 que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana e definiu o conceito de Sistema Nacional de Mobilidade Urbana, bem como os objetivos, diretrizes e princípios para as ações no setor.

A tabela 1.4 demonstra esta nova forma de visão quanto ao planejamento a nível federal com relação ao setor de mobilidade urbana. As “ações destaques” permanecem com a mesma tendência do PPA anterior, ou seja, ações de apoio ao financiamento de projetos para os entes federativos (transporte coletivo, infraestrutura viária e acessibilidade), investimentos nos sistemas de trilhos por meio das empresas CBTU e Trensurb e ações para segurança e educação no trânsito.

Tabela 1.4 - Indicadores, ações destaque e metas por ação PPA 2012-2015 (infraestrutura de mobilidade urbana)

Programa	Indicador destaque por Programa	Ações destaque	Unidade de Medida	
2048 Mobilidade e Urbana e Trânsito	Distribuição percentual entre modais em capitais – Transporte individual motorizado	Apoiar implantação, modernização e complementação de sistemas de transporte público coletivo, incluindo a aquisição de veículos e equipamentos	Pass/dia	
	Distribuição percentual entre modais em capitais – Transporte não motorizado	Expansão e Melhoria da Malha Metroviária do Sistema de Trens Urbanos de Porto Alegre – RS		
	Distribuição percentual entre modais em capitais – Transporte público	Implantação do Trecho Eldorado-Vilarinho do Sistema de Trens Urbanos de Belo Horizonte – MG		
	Distribuição percentual entre modais em não capitais - Transporte não motorizado	Implantação do Trecho Lapa-Pirajá do Sistema de Trens Urbanos de Salvador – BA	R\$ (bilhão)	
	Distribuição percentual entre modais em não capitais - Transporte público	Implantação do Trecho Rodoviária-Camaragibe e Modernização dos Trechos Recife-Jaboatão; CoqueiralRodoviária e Recife-Cabo do sistema de Trens Urbanos de Recife – PE		
	Índice de mobilidade	Implantação do Trecho Sul Vila das Flores-João Felipe do Sistema de Trens Urbanos de Fortaleza – CE	projeto (unidade)	
	Tempo médio de viagem no sistema de transporte individual motorizado em cidades > 60 mil habitantes	Implantar, expandir, recuperar e modernizar os sistemas de transporte metroferroviário nos centros urbanos		
	Tempo médio de viagem no sistema de transporte não-motorizado em cidades > 60 mil habitantes	Financiamento de apoio à implantação de sistemas de mobilidade voltados à realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014, em: Belo Horizonte/MG , Brasília/DF, Cuiabá/MT, Curitiba/PR, Fortaleza/CE, Manaus/AM, Natal/RN, Porto Alegre/RS, Recife/PE, Salvador/BA, São Paulo/SP e Rio de Janeiro/RJ	Km	
	Tempo médio de viagem no sistema de transporte público	Implantação de pavimentação, calçadas e sinalização viária em regiões de baixa renda com adensamento populacional e infraestrutura deficiente		
	Tempo médio de viagem no sistema de transporte coletivo em cidades > 60 mil habitantes	Apoiar a implantação e adequação de infraestrutura urbana para propiciar acessibilidade às pessoas com restrição de mobilidade e deficiência	sistema	
	Tempo médio de viagem por modo agregado em cidades entre 60 mil e 100 mil habitantes	Implantação, reforma ou ampliação de infraestrutura de transportes públicos não motorizados e intervenções que contribuam para a minimização dos conflitos do transporte a pé e de bicicleta no espaço urbano		
	Tempo médio de viagem por modo agregado em cidades entre 100 mil e 250 mil habitantes	Apoiar projetos de alteração ou adequação de vias para limitar a velocidade dos veículos, ordenar fluxos ou restringir e, implantar sinalização de trânsito e dispositivos de redução de velocidade dos veículos, aliados a melhoria do ambiente urbano		
	Tempo médio de viagem por modo agregado em cidades entre 250 mil e 500 mil habitantes	Apoiar a capacitação e o desenvolvimento institucional para gestão de sistemas de mobilidade urbana e de transporte sobre trilhos, o fomento à elaboração de Planos Diretores de Transporte e da Mobilidade Urbana, e a elaboração de projetos de infraestrutura da mobilidade urbana, trânsito e transporte sobre trilhos	-	
	Tempo médio de viagem por modo agregado em cidades entre 500 mil e 1 milhão de habitantes	Desenvolvimento de estudos, pesquisas e soluções técnicas, promovendo a produção e disseminação de conhecimento e a inovação tecnológica nas áreas de mobilidade urbana, trânsito e transporte sobre trilhos	-	município
	Tempo médio de viagem por modo agregado em cidades acima de 1 milhão de habitantes			
Índice de vítimas de acidentes de trânsito				
Índice de vítimas fatais de acidentes de trânsito	Aprimoramento do Sistema Nacional de Trânsito promovendo a melhoria do desempenho de seus órgãos e entidades, estimulando a educação, a fiscalização, a engenharia e a preservação do ordenamento e da segurança do trânsito	Agentes públicos	-	
		-	-	
		-	%	

Ainda sobre a tabela 1.4 merece destaque a presença de muitas ações específicas de financiamento para os entes federativos. Tal situação ocorreu pelo fato de o planejamento ter ocorrido no período posterior do anúncio de financiamento a projetos de mobilidade urbana nas cidades sede da Copa do Mundo FIFA 2014 e também em função do lançamento da segunda etapa do Programa de Aceleração do Crescimento, que contemplou o setor por meio do PAC 2 Mobilidade Grandes Cidades e PAC 2 Pavimentação e Qualificação de Vias Urbanas.

Uma grande mudança ocorrida no PPA 2012-2015 aconteceu nos indicadores do programa e sua correlação com as ações destaque. Percebe-se o acréscimo de indicadores de “tempo de deslocamento” e “distribuição modal”, além do índice de mobilidade urbana e do índice de vítimas de acidentes de trânsito, estes dois últimos, já presentes nos planos anteriores. A aplicação deste indicador pode significar uma aprimoramento no entendimento do Governo Federal em seu planejamento frente às reais necessidade da população com relação à mobilidade urbana. O tempo de deslocamento, conforme será descrito no capítulo seguinte, configura-se como uma dos principais indicadores da efetividade da política de mobilidade urbana.

b.5. PPA 2016-2019

Por fim, temos na tabela 1.5 o PPA 2016-2019, onde permanece a lógica de um único programa, o Mobilidade Urbana e Trânsito (2048) com as ações destaques semelhantes ao do período anterior, porém sem a indicação de ações específicas por projeto. Neste último planejamento a nível federal, constam somente ações abrangentes que abarcam todos os projetos específicos decorrentes dos programas de financiamento de infraestrutura para os entes federativos, das empresas federais de trilhos urbanos e do Departamento Nacional de Trânsito. A tendência de inserir ações específicas por projeto parece ter sido abandonada neste ultimo planejamento.

Tabela 1.5 - Indicadores, ações destaque e metas por ação PPA 2016-2019 (infraestrutura de mobilidade urbana)

Programa	Indicador destaque por Programa	Ações destaque	Unidade de Medida
2048 Mobilidade e Urbana e Trânsito	Demanda por dia útil nos sistemas metroferroviários federais	Fomento à integração física e tarifária dos diferentes modos de transporte nos projetos apoiados	km
	Demanda total transportada nos sistemas metroferroviários federais	Apoio prioritário aos sistemas de transporte público coletivo de média e alta capacidade	Km
	Índice de vítimas fatais de acidentes de trânsito	Apoio à implantação de medidas de moderação de tráfego e de segurança viária	km
	Participação da quantidade de passageiros do modo de transporte sobre trilhos no Transporte Público Coletivo	Apoio à implantação de sistemas hidroviários urbanos	km
	Participação da quantidade de viagens realizadas no transporte público coletivo	Promoção da acessibilidade universal em todas as intervenções de mobilidade urbana	km
	Percentual de municípios com Plano de Mobilidade Urbana elaborado	Adequação dos sistemas metroferroviários federais à acessibilidade universal	km
	Percentual de municípios integrados ao Sistema Nacional de Trânsito	Apoio a Projetos de Modernização de Acessos a Acessibilidade	km
	Percentual de pessoas ocupadas que	Apoio a Projetos de Infraestrutura de Mobilidade Urbana	km
		Modernização e recuperação do sistema de trens urbanos de Recife	km
		Incentivo aos entes federados na integração da política de mobilidade urbana ao planejamento do uso e da ocupação do solo	km

gastam mais de 1 hora no percurso casa-trabalho Percentual de pessoas ocupadas que gastam mais de 1 hora no percurso casa-trabalho, em Regiões Metropolitanas Regularidade dos sistemas metroferroviários federais	Aprimoramento dos indicadores para o monitoramento e avaliação da efetividade da Política Nacional de Mobilidade Urbana	Municípios
	Incentivo a novas tecnologias em mobilidade urbana.	Municípios
	Fomento ao planejamento da mobilidade urbana de forma integrada nos aglomerados urbanos e regiões metropolitanas	Municípios
	Integração de municípios ao Sistema Nacional de Trânsito.	-

Vale ressaltar que houve para este último PPA nova alteração com relação aos indicadores do programa e sua correlação com as ações, com destaque para dois indicadores novos: *percentual de municípios com plano de mobilidade urbana elaborado* e a *regularidade dos sistemas metroviários federais*. Os demais indicadores guardam ainda a lógica do PPA anterior, pois tratam de medidas com relação à demanda de passageiros do sistema de trilhos federais, divisão modal, acidentes de trânsito e tempo de deslocamento da população.

Esta primeira análise dos PPAs permitiu visualizar a evolução do planejamento do Governo Federal durante os últimos anos com relação aos programas, ações e indicadores relacionados a infraestrutura de mobilidade urbana. Foi possível constatar algumas evoluções com relação a abrangência e foco dos programas e ações, porém muitas carências com relação a coerência dos indicadores adotados.

b.6. Recursos do PPA

A seguir, a tabela 1.6 demonstra a previsão orçamentária do Governo Federal indicada em cada PPA. Cabe destacar que para alguns períodos de PPA a previsão orçamentária publicada tratava do valor por programa e em outros casos a somatória das “ações destaque” por programa.

Tabela 1.6 – Previsão orçamentária dos programas e ações no setor de mobilidade urbana previstos nos PPAs (2000 a 2019)

PPA	Programa/ação	Previsão Orçamentária (R\$)
2000-2003 ¹	Atenção à pessoa portadora de deficiência	10.226.101.348,00
	Educação e Segurança no Trânsito	530.667.170,00
	Reestruturação de Regiões Metropolitanas	725.509.900,00
	Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros	3.425.388.883,00
	Transporte Rodoviário Urbano	75.000.000,00
2004-2007 ²	9989 - Mobilidade Urbana	210.045.551
	1078 - Nacional de Acessibilidade	5.042.174
	0222 - Trilhos Urbanos	882.549.816,00
	0660 - Segurança e Educação de Trânsito: Direito e Responsabilidade de Todos	12.150.000,00
2008-2011 ²	9989 - Mobilidade Urbana	1.567.916.909,00
	1078 - Nacional de Acessibilidade	69.054.134,00
	0660 - Segurança e Educação de Trânsito: Direito e Responsabilidade de Todos	611.271.327,00
	1295 - Descentralização dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros	4.358.966.202,00
2012-2015 ³	2048 - Mobilidade Urbana e Trânsito	33.958.840.000,00
2016-2019 ³	2048 - Mobilidade Urbana e Trânsito	58.552.054.000,00

¹ Previsão orçamentária total por programa, considera todas as ações além das ações destaque de infraestrutura de mobilidade urbana. O valor elevado para o programa de atenção a pessoa portadora de deficiência, por exemplo, se justifica pela incorporação neste das ações relacionadas ao pagamento de benefícios e remunerações as pessoas com deficiência.

² Previsão orçamentária por programa considerando somente a somatória das ações destaque dos programas

³ Previsão orçamentária total por programa, considera todas as ações além daquelas destaque para infraestrutura de mobilidade urbana. Neste caso, não constam nas ações do programa o pagamento de benefícios e remunerações a pessoas com deficiência. A grande maioria das ações envolve investimentos em infraestrutura.

Fica evidenciado pela tabela 1.6 a evolução histórica da previsão de investimentos do Governo Federal em infraestruturas do setor de mobilidade urbana ao longo desses anos de PPA. Após o surgimento do Ministério das Cidades e com a centralização das ações de infraestrutura nesta pasta, percebe-se pelo planejamento nacional um grande aumento da previsão de investimentos a partir do ano de 2012.

Com relação à Política Nacional de Mobilidade Urbana, embora se constate que ocorreu durante os dois últimos ciclos de PPA (2012-2015 e 2016-2019) a incorporação de ações coerentes com conceito de mobilidade urbana e a estruturação de um único programa, com elevada previsão orçamentária, é fundamental avaliar se este planejamento de fato conseguiu enfrentar os problemas do setor e entregar a sociedade bons resultados.

Desta forma, tão importante quanto à previsão de ações específicas e de orçamento federal é avaliar a execução e o desempenho deste planejamento nacional, especialmente, identificar as lacunas para o enfrentamento das demandas do setor, tema este que será abordado no capítulo a seguir.

3.LACUNAS DO PLANEJAMENTO DO SETOR DE MOBILIDADE URBANA

Antes de tratar do desempenho das ações e programas do Governo Federal em infraestrutura de mobilidade urbana com base no planejamento do setor, é fundamental compreender as particularidades do tema considerando o déficit da mobilidade urbana, ou seja, a demanda por serviços e investimentos no setor.

Viu-se que após a Constituição de 1988, com relação ao transporte urbano, a atribuição de planejamento e prestação do serviço ficou sob a responsabilidade dos municípios e governos estaduais, apenas alguns sistemas de transporte sobre trilhos permaneceram sob gestão do Governo Federal na espera da sua descentralização.

Uma vez instituído o Estatuto das Cidades e criado o Ministério das Cidades, a política de mobilidade urbana passou a integrar junto com a política de saneamento e habitação o conjunto de políticas setoriais para o desenvolvimento urbano. Com a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, o setor de habitação passou a orientar seu planejamento com base nos planos locais e no Plano Nacional de Habitação, ambos os instrumentos previstos na lei setorial. Para o saneamento, o marco legal contido na Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, instituiu os planos municipais e o Plano Nacional de Saneamento Básico como instrumentos de planejamento e orientação da política de saneamento. Já na mobilidade urbana, com a Lei nº 12.587/12, o instrumento instituído foi o plano municipal de mobilidade urbana, porém o marco legal do setor não prevê um plano nacional semelhante às demais políticas de desenvolvimento urbano.

Outra particularidade do setor diz respeito às características do déficit considerando o conceito de mobilidade urbana. Numa comparação com o setor de habitação, que atinge diretamente o indivíduo por meio da infraestrutura implantada ou existente (produto: moradia) ou de saneamento por meio do serviço ofertado na infraestrutura (produto: água, esgoto e resíduo sólido), a mobilidade urbana atinge diretamente o indivíduo por meio da infraestrutura e/ou serviço ofertado na infraestrutura (produto: pessoas e cargas). O déficit do

setor envolve muitas variáveis atribuídas ao deslocamento urbano, que ocorre em função de um motivo, com uma origem e destino, tendo fatores geográficos e socioculturais interferindo na condição de uso da infraestrutura de mobilidade urbana.

Uma dificuldade com relação à definição de um déficit para o setor esta na padronização, a nível nacional, das diferentes demandas do setor que permitam descrever e enfrentar o problema da mobilidade urbana. Esta lacuna pode ser percebida, por exemplo, quando se avalia as demandas das diferentes cidades considerando o porte demográfico. Os grandes centros urbanos e regiões metropolitanas possuem dinâmicas bastante diferentes e particulares com relação ao deslocamento urbano (carga e pessoas) se comparados com cidade de pequeno porte, mas que também possuem demandas de mobilidade urbana.

O déficit do setor pode envolver desde a demanda por melhoria e ampliação de sistemas de transporte de média e alta capacidade, calçadas, ciclovias, sinalização viária, pavimentação (modos de transporte), como também a forma de uso e ocupação do solo (valor do solo) que afeta os deslocamentos de pessoas, e ainda a renda e atividade econômicas e produtivas no município ou região (serviços e logística) que afeta o deslocamento de pessoas e cargas no território urbano.

Além destas questões com relação à infraestrutura de mobilidade urbana, uso do solo, e atividade econômicas e produtivas que influenciam no deslocamento urbano, existem outros atributos da mobilidade urbana como segurança e educação no trânsito e meio ambiente que possuem grande impacto na saúde e bem estar de quem mora nos centros urbanos e que atualmente alcançaram grande destaque nas discussões a nível internacional com relação aos novos rumos do planejamento da mobilidade urbana.

O recente trabalho publicado pelo Ministério das Cidades permite compreender melhor os grandes eixos da mobilidade urbana considerando as diretrizes, princípios e objetivos da Lei 12.587/12. Embora o relatório aponte os indicadores para monitoramento da efetividade da política pública, a lógica empregada no trabalho reforça este entendimento de que existem diferentes atributos no setor a serem tratados pelos entes federativos, para enfrentamento dos problemas de mobilidade urbana.

Tabela 1.7 – Eixos temáticos para definição dos indicadores de efetividade da PNMU

Eixos Temáticos	Descrição	Aspectos Considerados
1. Qualidade do sistema de mobilidade urbana	Promover a qualidade do sistema de mobilidade urbana de modo a garantir as condições de deslocamentos adequadas para as pessoas.	Qualidade dos deslocamentos Satisfação do usuário
2. Desenvolvimento Urbano Integrado	Promover o desenvolvimento urbano que fomente usos variados e equilíbrio de atividades distribuídas no espaço, por meio da integração das políticas de mobilidade urbana com a política de desenvolvimento urbano e demais políticas setoriais.	Distribuição das atividades no território
3. Sustentabilidade Econômica e Financeira	Promover sistemas de mobilidade economicamente sustentáveis considerando a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços.	Custo geral do sistema de mobilidade urbana Identificação de como são pagos estes custos
4. Gestão Democrática e Controle Social	Promover a participação da sociedade civil no planejamento, monitoramento e avaliação dos sistemas de mobilidade urbana.	Participação na tomada de decisão Disponibilidade de informações sobre planos e projetos

5.Acesso e Equidade	Promover o acesso ao território e às oportunidades da vida urbana para todos de forma a favorecer a equidade, com atenção para grupos de baixa renda, pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida.	Viagens Custos para o usuário Tempo de viagem Acessibilidade dos pontos de embarque Capilaridade territorial
6.Sustentabilidade de Ambiental	Reduzir os impactos negativos dos sistemas de mobilidade urbana no meio ambiente e na saúde humana.	Poluição local Poluição global Uso de combustível alternativo Priorização de modos de transporte coletivo e não motorizados
7.Acidentes de Transporte	Promover sistemas de mobilidade que prezem pela segurança das pessoas nos diversos modos de deslocamentos.	Acidentes Mortes Feridos

Fonte: Ministério das Cidades (2018)

A tabela 1.7 demonstra os eixos temáticos considerados pela Política Nacional de Mobilidade Urbana. Com relação aos indicadores, percebe-se que estes permitem a compreensão sobre a dimensão dos aspectos que devem ser observados na formulação de ações e programas cujo objetivo seja a melhoria dos deslocamentos urbanos tendo como norte a política nacional.

Aferir estes deslocamentos (pessoas e cargas) sua qualidade, eficiência, e soluções é um dos grandes desafios para definição do déficit nacional, pois não envolvem somente soluções de infraestrutura de mobilidade urbana, mas também ações com relação ao uso do solo e atividade econômicas e produtivas.

Com relação à infraestrutura de mobilidade urbana (modos de transporte) alguns indicadores de efetividade como, o *tempo médio de deslocamento casa-trabalho*, e a *oferta de transporte público de média e alta capacidade*, permitem avaliar a condição de mobilidade urbana, mas não permitem definir as causas deste problema para o planejador. Para isso, é importante se definir um déficit que permita aferir o tamanho do problema, a nível nacional, com relação à infraestrutura de mobilidade urbana. A partir deste déficit, seria possível evoluir no planejamento de apoio as soluções de infraestrutura e dimensionamento da demanda por recursos públicos.

O indicador de *tempo médio de deslocamento casa-trabalho* poderá ser melhor enfrentado se pesquisas origem-destinos locais foram elaboradas de maneira a tratar deste dado de forma agregada a demais informações, por exemplo, sobre qualidade do serviço e satisfação do usuário. Neste sentido, saber quais os municípios possuem maior média de tempo de deslocamento é tão importante quanto poder identificar neles os motivos e as soluções planejadas localmente, de maneira a estruturar ações e programas direcionados pelo poder público para o efetivo enfrentamento local do problema.

Já a *oferta de transporte público de média e alta capacidade* é um indicador que balizaria melhor as ações de governo se junto apresentasse as soluções de infraestrutura ou de regulação planejadas pelos municípios que visassem a maior capilaridade da rede de transporte com base na expansão de linhas e integração de itinerários e sistemas. Este tipo de informação (previsão de modernização e expansão dos sistemas) retrata com mais clareza e objetividade a demanda de transporte de média e alta capacidade e permite aos poder público e setor privado trabalhar no planejamento das obras dos sistemas de trilhos e ônibus bem como na gestão do uso do solo orientado pelo transporte público coletivo.

Estas sugestões de aprimoramento das informações locais sobre os diferentes eixos da mobilidade urbana bem como a constatação da necessidade de revisão das metas do planejamento governamental para melhor desempenho dos programas e ações do Governo Federal possuem grande alinhamento com os recentes relatórios de avaliação do PPA e também com os Relatórios de Gestão e Auditoria Operacional junto aos órgãos de controle.

Com base no Relatório de Avaliação do PPA 2008-2011 referente ao ano base 2011 (último ano), merece destaque com relação ao desempenho do Programa de 9989 - Mobilidade Urbana os seguintes pontos observados e avaliados pelo executivo federal:

- i) O orçamento total previsto para o período era de R\$ 5.027.302.607,06, tendo sido realizado apenas R\$ 1.238.197,56 (0,02%);
- ii) O índice de referência “coeficiente de mobilidade urbana” apurado no planejamento era de 1,50, ano 2002, tendo sido previsto para o período de 2011 um coeficiente de 2,00, porém este índice não foi apurado durante todo o ciclo do PPA avaliado;
- iii) As medidas corretivas necessárias e justificativas apontaram que “os indicadores de desempenho relativos à mobilidade urbana são obtidos com levantamentos realizados na região em que se quer aferir utilizando-se pesquisa denominada Origem/Destino, cuja operacionalização é onerosa e bastante complexa. Em virtude disto, este indicador não está sendo efetivamente utilizado no processo de avaliação dos resultados da atuação governamental na área de mobilidade urbana”.

Passado cinco anos, no mais recente Relatório de Avaliação do PPA 2012-2016 referente ao ano base 2016 (último ano), destacam-se no documento os seguintes pontos a respeito do desempenho do Programa 2048 - Mobilidade Urbana:

- i) Sistemas de Mobilidade Urbana – a meta de implantação e/ou requalificação de 1.480 km de sistemas sobre pneus em 72 municípios avançou um total de 84,41 Km (5,7%); a meta de apoiar a implantação e/ou requalificação de 320 km de sistemas sobre trilhos em 16 municípios foi de 45,11 Km (14%); e para a meta de pavimentação tem-se 1.114,09 km realizados em 2016, correspondendo a 27,85% executado da meta de 4.000 km planejados;
- ii) Política Nacional de Mobilidade Urbana - à meta de apoio à elaboração e/ou revisão de planos de mobilidade urbana, não teve acréscimo no número de municípios apoiados em 2016;
- iii) Política Nacional de Trânsito – o relatório não apresenta os dados com relação à diminuição de acidentes, apenas ações pontuais de fiscalização e educação no trânsito;
- iv) Considerações e Perspectivas – aponta que “para o desenvolvimento dos objetivos propostos são necessários arranjos entre as diferentes esferas federativas e busca de parcerias inclusive com interessados do setor privado. Como alternativa para viabilizar melhorias na mobilidade urbana, pretende-se incentivar a participação do setor privado”.

Constata-se que na própria auto avaliação dos formuladores do planejamento governamental a nível nacional, num horizonte de dois ciclos de PPA (8 anos), uma baixa execução das metas planejadas, embora o orçamento previsto para o período tenha somente aumentado. Dificuldades na apuração dos indicadores adotados para medição e dificuldades com a execução indireta dos contratos de infraestruturas são constatações recorrentes em todos os relatórios elaborados com relação ao desempenho do PPA do setor de mobilidade urbana.

No Relatório da Auditoria Operacional (2015) feito na SEMOB pelo Tribunal de Contas da União, o subitem 3.1 do relatório evidencia que as metas e os indicadores utilizados pelo Governo Federal, no setor de mobilidade urbana não são capazes de avaliar e medir o progresso e o alcance dos objetivos da Política, conforme indica o seguinte trecho:

62. No que diz respeito ao planejamento da política nacional de mobilidade urbana descrita na Lei 12.587/2012, tem-se, quanto à sua mensuração, que as metas e os indicadores de desempenho não permitem que a sociedade e os próprios atores envolvidos direta ou indiretamente sejam adequadamente informados sobre os resultados alcançados pela política. Em outros termos, os indicadores e as metas utilizados para avaliar a política são inadequados e incapazes de medir o atingimento das diretrizes e dos objetivos preestabelecidos pela Lei.

Tal constatação corrobora com a análise até aqui feita no trabalho com relação à carência de um déficit da mobilidade, especialmente de infraestrutura, com metas e indicadores adequados para avaliação das ações e investimentos da União nos projetos elaborados e executados pelos Municípios e Estados. Com maior especificidade, esta constatação torna-se latente com base na recomendação emanada a partir do próprio relatório do tribunal:

Ante as evidências e análises apresentadas, conclui-se ser necessário que se recomende à Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades – Semob/MCidades a adoção das medidas de sua alçada com vistas à definição de metas e indicadores de desempenho que permitam aferir se, e em que medida, os resultados almejados pela Política Nacional de Mobilidade Urbana estão sendo alcançados, conforme orienta o Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores do Ministério do Planejamento. Espera-se, com tal recomendação, que a escolha das propostas recaia tão somente sobre os projetos que, de fato, possam contribuir para o atingimento dos objetivos da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Em outros termos, busca-se evitar que os recursos financeiros da União sejam empregados em intervenções dissonantes com os objetivos da Política.

No último Relatório de Gestão 2016, o assunto continuou sendo alvo de acompanhamento por parte do Tribunal de Contas da União, em função da recomendação do Acórdão 2430/2015-Plenário, subitem 9.1.1, para que a SEMOB adotasse medidas com vistas à definição de metas e indicadores de desempenho que permitam aferir se, e em que medida, os resultados almejados pela Política Nacional de Mobilidade Urbana estão sendo alcançados, conforme orienta o Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores do Ministério do Planejamento.

Neste sentido, no recente Relatório de Gestão 2016, a SEMOB apresentou como “justificativa para o cumprimento parcial e medidas adotadas” que:

- i) Está realizando a implantação gradativa de indicadores e desenvolvendo o Sistema de Informações da Mobilidade Urbana (SIMU), para armazenar e compartilhar informações sobre mobilidade urbana para auxiliar na elaboração de políticas

públicas sobre o tema, ensejando dados sobre mobilidade urbana em todos os municípios;

- ii) Está desenvolvendo estudos específicos sobre a seleção de indicadores-chave, considerando aspectos relacionados à eficiência, eficácia e efetividade, para a avaliação da implantação da Política Nacional de Mobilidade Urbana. O trabalho buscará selecionar e acompanhar indicadores de monitoramento e avaliação da efetividade da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei Federal nº 12.587/12). O método utilizado, as atividades desenvolvidas, as definições estabelecidas e os resultados alcançados até agosto de 2016 estão detalhados no “Relatório de atividades e resultados do GT – Indicadores de Efetividade da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Logo, percebe-se com base na auditoria e recomendações do Tribunal de Contas da União, somada a própria constatação do Governo Federal ao longo do desenvolvimento e avaliação do PPA, que a construção de metas e indicadores tornou-se uma ação fundamental para a melhor atuação do Governo Federal no setor de mobilidade urbana. Com relação ao déficit da mobilidade urbana a nível nacional, tem-se que os atuais indicadores de efetividade da Política Nacional permitem retratar os diferentes variáveis aplicadas a demanda do setor, e auxiliam no monitoramento do alcance dos princípios e diretrizes da Lei nº 12.587/12, porém urge a necessidade da padronização da demanda a nível nacional para definição do déficit do setor, de forma a caracterizar e aferir o problema e conseqüentemente orientar a melhoria dos programas e ações do Governo Federal.

4. TENDÊNCIAS INTERNACIONAIS PARA O PLANEJAMENTO DA MOBILIDADE URBANA

No documento *Urban Mobility Plans: National Approaches and Local Practice*, da GIZ, destaca-se o fato de que muitos países vem adotando iniciativas para que as cidades desenvolvam seus Planos de Mobilidade Urbana, seja por meio de uma política nacional com força de lei (ex.: Brasil e França) ou por meio de diretrizes de adesão voluntária (ex.: Itália). Mesmo aqueles países em que não há a exigência legal dos planos, adotam-se o plano como pré-requisito para acesso aos recursos nacionais para projetos de transporte urbano.

Neste ponto, o país segue a tendência mundial de induzir a elaboração a nível local dos Planos de Mobilidade Urbana, por meio da Lei nº 12.587/12, que inclusive condiciona o repasse de recursos aos entes federados por parte da União, principal financiador de infraestrutura de mobilidade urbana no país. Porém, o Governo Federal precisa ter quantificada esta demanda dos municípios brasileiros de maneira a dimensionar os investimentos necessários a curto, médio e longo prazo, tendo como base metas e indicadores para orientar a seleção e priorização de projetos e regiões.

Percebe-se com relação aos Planos de Mobilidade Urbana dos países desenvolvidos, em especial do continente europeu, uma forte influência das questões climáticas, tais como redução de emissões e utilização de fontes renováveis de energia como balizadores da construção de metas e indicadores dentro dos planos locais e estratégias nacionais. Este eixo temático consegue induzir diferentes soluções de melhoria da condição de mobilidade urbana, desde o incentivo aos modos não motorizados e ao transporte público coletivo, quanto à

renovação da frota de automóveis, impactando profundamente em toda a indústria e economia relacionada ao setor de mobilidade urbana.

Esta tendência global com relação ao planejamento setorial sob o viés do meio ambiente e clima impulsionou o país, coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente, a elaborar os Planos Setoriais de Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima. A elaboração dos planos foi determinada por meio do Decreto nº 7.390, de 9 de dezembro de 2010, que regulamenta a Política Nacional sobre Mudança do Clima e é parte integrante da estratégia brasileira de mitigação e adaptação à mudança do clima. Percebe-se que por força de uma política de estado e lei federal, um instrumento de planejamento é inserido como elemento obrigatório, conforme se viu na política habitacional e de saneamento básico. Para o caso da mobilidade urbana, mesmo não havendo a obrigatoriedade de elaboração de um plano nacional, em virtude de outra política e da agenda internacional, o eixo de transporte urbano de passageiros teve que elaborar seu plano setorial considerando sua contribuição no tema.

A estratégia e metodologia adotada pelo Governo Federal no plano setorial da mobilidade urbana, cuja elaboração foi coordenada pela SEMOB, consideraram dois cenários de projeções de emissões do transporte rodoviário de passageiros em 2020: Cenário 01 (na condição hipotética da não ocorrência da implantação de novos projetos) e o Cenário 02 (considerando a implantação e expansão das infraestruturas de mobilidade urbana). Os projetos considerados no cálculo e que constam no plano foram aqueles apoiados no programa Pró-Transporte/FGTS, PAC, BNDES, Governos Estaduais e Municipais de São Paulo e Rio de Janeiro, conforme tabela 1.7 abaixo:

Tabela 1.7 – Projetos de infraestrutura de mobilidade urbana referentes ao Cenário 02

Tipo de Infraestrutura	Extensão Total (km)
Aeromóvel	8,9
BRT	536,1
Corredor de ônibus	660,6
Metrô	194,9
Monotrilho	76,9
Trem Urbano	73,2
VLP	58,7
VLT	125,2
VLT Diesel	13,0
Infraestrutura Ciclovia	328,8
Total	2076,2

Fonte: Plano Setorial de Transporte e da Mobilidade Urbana para Mitigação e Adaptação à Mudança Climática.

A estimativa de redução de emissões proporcionada pelo conjunto de investimentos em infraestrutura de transporte coletivo para a realização da Copa do Mundo, PAC Mobilidade Grandes Cidades é de cerca de 3,7 MtCO₂, por ano, resultando em um total de 19,5 MtCO₂ em 2020 (Gráfico 1.1 e 1.2). Pelo plano, em 2020 o transporte rodoviário de passageiros emitirá cerca 131,7 MtCO₂ contra uma projeção tendencial de 135,4 MtCO₂.



Gráfico 1.1 – Emissões evitadas pelo Cenário de Investimentos considerado no plano.

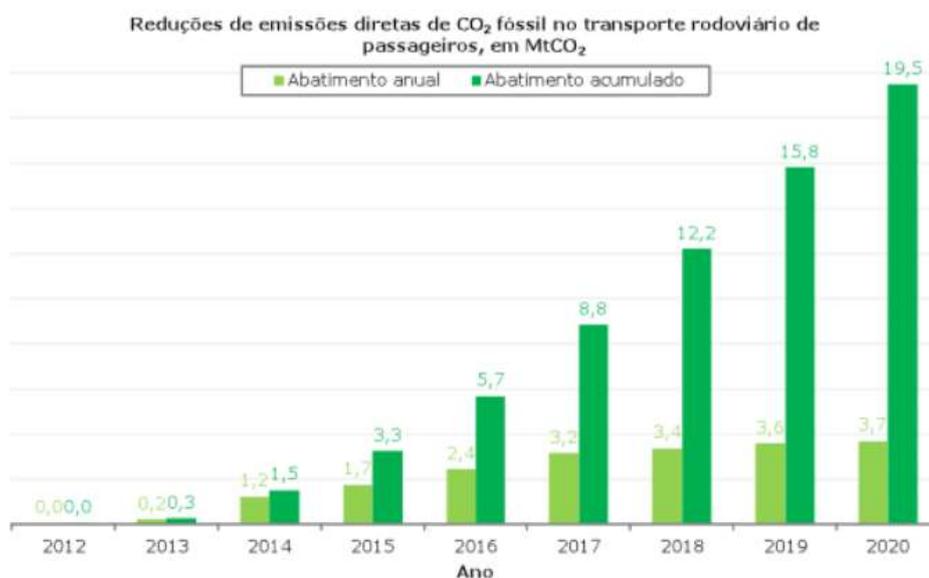


Gráfico 1.2 – Redução de emissões acumuladas no ano de 2020.

Embora o trabalho de elaboração do Plano Setorial de Transporte e da Mobilidade Urbana para Mitigação e Adaptação à Mudança Climática tenha sido relevante no sentido de ter estimulado o Governo Federal a analisar de forma inédita e abrangente sua carteira de projetos e investimentos em infraestrutura de mobilidade urbana com foco no alcance de uma meta nacional, uma avaliação deste plano e sua revisão precisam ser feitas. Pela própria análise do PPA e desempenho dos programas com base nos Relatórios de Gestão, nem todas as entregas previstas foram realizadas pelos municípios, incluindo as infraestruturas que constam na lista de projetos considerados no cálculo de redução de emissões.

Para estimular ainda mais a mudança para um transporte mais limpo e sustentável em áreas urbanas a *European Commission* adotou o *Urban Mobility Package*, em dezembro de 2013, que visa reforçar o apoio às cidades europeias no enfrentamento dos desafios da mobilidade urbana. Orientações para elaboração dos planos foram indicadas por esta comissão europeia de maneira que as cidades desenvolvessem seu planejamento da mobilidade de forma sustentável, com base em diretrizes e metas para o continente. A estratégia adotada para os planos foi desenhada com base em 4 grandes desafios:

- a) Participação: envolvimento dos *stakeholders* e cidadãos no processo de planejamento da mobilidade;
- b) Cooperação: melhoria na cooperação geográfica, política, administrativa entre os atores;
- c) Seleção da Medida: Identificação do pacote de medidas mais apropriado para alcance dos objetivos;
- d) Monitoramento e Avaliação: avaliação do impacto das medidas e implantação do processo de planejamento.

Estas diretrizes se assemelham com as contidas no texto de lei e na publicação do Governo Federal para os municípios elaborarem seus planos, o PlanMob - Caderno de Referência para Elaboração dos Planos de Mobilidade (2015), que orienta os municípios para construção do plano por meio de etapas conforme o seguinte fluxograma:



Fluxograma 01 – Etapas para construção do PlanMob conforme orientações do Governo Federal

Embora o país possua uma política com princípios e diretrizes alinhados com a iniciativa europeia, o processo de elaboração dos planos não vem ocorrendo conforme o esperado considerando o mecanismo legal de incentivo contido no texto da Lei nº 12.587/12. Em outras palavras, mesmo com a promulgação da lei federal, que estipulou prazo de 3 anos para que o municípios elaborassem seus planos, e com a punição de não acesso aos recursos da União no caso de não cumprimento a partir do ano de 2015, grande parte das cidades brasileiras não elaboraram este instrumento. (Gráfico 02). O Congresso Nacional prorrogou este prazo e consequentemente impactou na evolução do planejamento da mobilidade nos municípios brasileiros em virtude da existência desta punição no texto de lei.

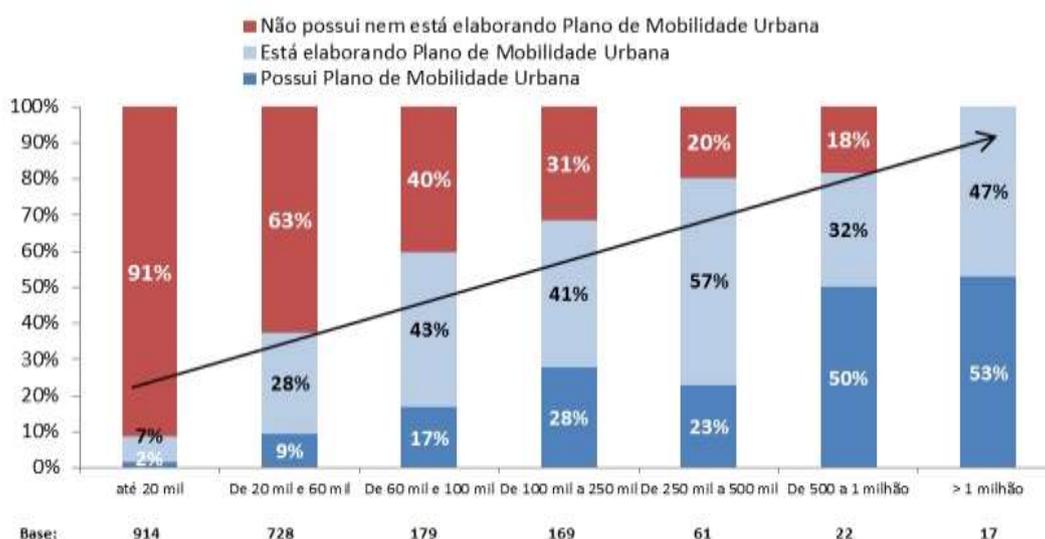


Gráfico 02 – Percentual de municípios que possuem Plano de Mobilidade Urbana por porte de municípios. (Fonte: <http://www.cidades.gov.br/component/content/article?id=4398>).

Entende-se que a obrigatoriedade dos planos é condição importante no marco legal do setor no Brasil, porém é importante refletir sobre a efetividade da punição contida no texto de lei, uma vez que intervém na atuação do poder executivo, principal financiador do setor, e que necessita de um melhor planejamento por parte dos municípios com relação às soluções apoiadas baseando-se em escolhas coerentes ao conceito de mobilidade urbana sustentável. É possível inferir que a punição poderia ser revisada na forma de incentivo por meio de condicionantes e normas a serem aplicados por parte das instituições financeiras e ministérios finalísticos durante a fase de seleção e priorização dos investimentos, tal qual atualmente ocorre com os bancos internacionais, que cada vez mais condicionam seus recursos de financiamento na apresentação de projetos bem fundamentados em planos de mobilidade estruturados.

O Ministério das Cidades, na reformulação do seu principal programa de financiamento da mobilidade urbana, o Pró-Transporte/FGTS, lançou em 2017, processo seletivo de propostas para os municípios brasileiros com um condicionante relacionado ao planejamento da mobilidade urbana. Conforme indica as instruções normativas (IN nº 27, de 11 de junho de 2017 e IN nº 16, de 10 de junho de 2018.) para acesso aos recursos, municípios com população acima de 100 mil habitantes, que não possuem Plano de Mobilidade Urbana, deverão incluir

no pleito a solicitação de recursos para elaboração do plano. Desta forma, tem-se para determinado grupo de municípios, um condicionante de acesso aos recursos que passou a servir de incentivo a elaboração deste importante instrumento de planejamento, invertendo a lógica da punição em função da sua não elaboração.

Outra tendência internacional que merece destaque está relacionada às metas nacionais e globais com relação à diminuição das vítimas do trânsito. A segurança viária tem se tornado um tema constante nas discussões da mobilidade urbana, uma vez que uma importante condição para o deslocamento urbano adequado passa pela sensação de um ambiente viário seguro, especialmente pelos mais vulneráveis, os pedestres e ciclistas.

Destaca-se neste eixo a Década de Ação pela Segurança no Trânsito (2011-2020), proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas através de Resolução A/RES/64/255. A iniciativa foi fomentada com base em estudos da Organização Mundial de Saúde que estimou, em 2009, cerca de 1,3 milhões de mortes por acidente de trânsito em 178 países. Diante deste número alarmante, a ONU recomendou aos países membros a elaboração de um plano diretor para guiar as ações nessa área no decênio, tendo como meta estabilizar e reduzir em até 50% os acidentes de trânsito em todo o mundo.

Embora tenha se registrado a redução dos acidentes de trânsito ao longo desta década, ainda está longe de o país alcançar a meta global prevista em 2011. Ações, por exemplo, de fiscalização e penalização são apontadas pela Organização Nacional da Segurança Viária como peças-chave para a diminuição no número de acidentes, demandando por sua vez de investimentos e de uma ação mais coordenada do Estado em suas diferentes esferas do poder. Em virtude disso recentemente, um Plano Nacional de Redução de Mortes e Lesões no Trânsito (Pnatrans) foi estabelecido pela Lei nº 13.614/2018 com o objetivo geral de estabelecer metas e, ao final do prazo de dez anos, reduzir à metade, no mínimo, o índice nacional de mortos por grupo de veículos e o índice nacional de mortos por grupo de habitantes.

Desta forma, fica evidenciado que os eixos meio ambiente/clima e segurança viária tem se destacado como dois importantes eixos indutores da definição de metas e ações envolvendo o planejamento da mobilidade urbana no debate internacional. Nos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS (Agenda 2030), esta constatação fica evidenciada uma vez que a saúde no trânsito e a redução de emissões aparecem dentre os objetivos estratégicos estabelecidos entre as nações do mundo.

No Brasil percebe-se uma particularidade com relação a inserção da obrigatoriedade legal de elaboração de planos nacionais dentro das políticas setoriais (Leis Federais) como tendência e grande indutor para a efetiva construção de indicadores e metas de curto e médio prazo para o planejamento governamental do Governo Federal.

Cabe ainda destacar que as questões relacionadas ao trânsito e as mudanças climáticas correlacionam-se com características territoriais e econômicas particulares no setor de mobilidade urbana no Brasil. Num país de dimensões continentais, com distribuição desigual de renda e atribuições institucionais específicas, é possível observar no eixo de trânsito, por exemplo, que existem escalas diferentes de atuação. A fiscalização de trânsito hoje é

municipalizada dentro dos limites do município, porém a União atua na fiscalização em Rodovias Federais por meio da Polícia Rodoviária Federal, na regulação por meio do DENATRAN e na infraestrutura via DNIT, ao mesmo tempo que os governos estaduais também possuem seu papel por meio dos órgãos estaduais, como os DETRANS.

Já com relação às mudanças climáticas, soluções locais com relação ao transporte público de passageiro e transporte individual (motorizado e não motorizado) estão diretamente ligadas às fontes de energia planejadas para o país e incentivos ou barreiras econômicas existentes à indústria dos veículos automotores. As possíveis mudanças de tendência neste setor podem impactar, positiva ou negativamente, em toda uma cadeia produtiva existente e planejada para o país, estado e mesmo município.

Por fim, e não menos importante, ainda considerando a escala territorial do país e as diferentes demandas do setor, o déficit da mobilidade urbana ainda pode ser composto pela demanda dos municípios por infraestrutura viária básica, que também é necessária para o transporte de carga no perímetro urbano, infraestrutura esta que também compõe o Sistema Nacional de Mobilidade Urbana conforme define a Lei nº 12.587/12.

A total ausência de infraestrutura de pavimento, drenagem, calçadas e sinalização viária ainda são recorrentes em muitos municípios brasileiros, especialmente em municípios de menor porte populacional e na periferia dos grandes aglomerados urbanos. Uma análise mais apurada dos recursos federais destinados as Emendas Parlamentares (portal.convenio.gov.br) e também dos contratos do PAC via Pró-Transporte/FGTS (www.sispac.gov.br) na modalidade pavimentação e qualificação viária, indicam uma demanda alta de projetos desta natureza em todo território nacional e que devem necessariamente ser considerados no planejamento governamental a nível nacional.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na primeira parte do trabalho, viu-se que com base na análise dos Planos Plurianuais desde a Constituição de 1988, uma evolução no conceito de transporte urbano ocorreu no planejamento governamental da União. Tal constatação foi feita com base nas mudanças ocorridas nos programas, ações, metas e indicadores considerando a comparação cronológica feita entre o PPA e os marcos regulatórios, políticos e institucionais do setor, a exemplo da criação do Ministério das Cidades e do aumento da previsão orçamentária para investimento em infraestrutura.

Ficou evidenciado a necessidade de o Governo Federal ainda evoluir na análise de sua execução orçamentaria e no desempenho dos seus programas e ações. A quantidade de projetos financiados e entregues ficou muito abaixo do previsto, o que demonstra uma baixa efetividade e retorno dos recursos públicos destinados à política de mobilidade urbana. A construção de metas e indicadores mais adequados para formulação, monitoramento e avaliação das ações de governo constam na própria avaliação interna do Ministério das Cidades, bem como estão claramente destacados na auditoria feita pelo Tribunal de Contas da União. A abrangência do tema da mobilidade urbana torna desafiador à definição de um déficit nacional de infraestrutura de mobilidade urbana considerando as particularidades do setor, tais como territorialidade, governança interfederativa, e gestão da informação.

Como principal financiador da infraestrutura de mobilidade urbana, e no papel de apoiador da implantação da Política Nacional, o Governo Federal tem trabalhado em consonância com algumas tendências internacionais com relação ao planejamento do setor. Diretrizes nacionais para elaboração dos planos municipais, definição de indicadores para a política, estipulação de metas nacionais com relação ao clima e redução de acidentes de trânsito, por exemplo, surgem como indutores para um processo de renovação do planejamento governamental a nível nacional que considere as diferentes demandas da mobilidade urbana.

REFERÊNCIAS

Brasil (1997) Código de Trânsito Brasileiro. Lei nº 9.503 Presidência da República, Brasília/DF.

Brasil (2012) Política Nacional de Mobilidade Urbana. Lei nº 12.587 Presidência da República, Brasília/DF.

Brasil (2016) Indicadores de Efetividade da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana, Brasília/DF.

Brasil (2015) PLANMOB: Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana, Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana, Brasília/DF.

Brasil (2016) Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima. Volume 2: estratégias setoriais e temáticas. Ministério do Meio Ambiente, Brasília/DF.

Brasil (2013) PLANSAB: Plano Nacional de Saneamento Básico. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, Brasília/DF.

Brasil (2009) PLANHAB: Plano Nacional de Habitação. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, Brasília/DF.

Brasil (2000) Plano Plurianual 2000/2003 e Anexos. Lei nº 9.989 Presidência de República, Brasília/DF. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/ppas-anteriores> . Acesso em 10 de setembro de 2018.

Brasil (2004) Plano Plurianual 2004/2007 e Anexos. Lei nº 10.933 Presidência de República, Brasília/DF. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/ppas-anteriores> . Acesso em 10 de setembro de 2018.

Brasil (2008) Plano Plurianual 2008/2011 e Anexos. Lei nº 11.653 Presidência de República, Brasília/DF. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/ppas-anteriores> . Acesso em 10 de setembro de 2018.

Brasil (2012) Plano Plurianual 2012/2015 e Anexos. Lei nº 12.593 Presidência de República, Brasília/DF. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/ppas-anteriores> . Acesso em 10 de setembro de 2018.

Brasil (2016) Plano Plurianual 2016/2019 e Anexos. Lei nº 13.249 Presidência de República, Brasília/DF. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual> Acesso em 10 de setembro de 2018.

GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) and ITDP (Institute for Transportation and Development Policy). Urban Mobility Plans. National Approaches and Local Practice. 2014

GUIMARÃES, Geraldo. Comentários à Lei de Mobilidade Urbana – Lei nº 12.587/12: essencialidade, sustentabilidade, princípios e condicionantes do direito à mobilidade. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

Ministério das Cidades (2012) Relatório de Avaliação PPA 2008-2011, Ano-base 2011, Brasília/DF. Disponível em <http://www.cidades.gov.br/auditoria/211-lei-de-acesso-a-informacao/relatorio-de-gestao/3686-relatorio-de-avaliacao-do-ppa> Acesso em 20 de outubro de 2018.

Ministério das Cidades (2017) Relatório de Gestão do Exercício de 2016, Brasília/DF. Disponível em <http://www.cidades.gov.br/auditoria/211-lei-de-acesso-a-informacao/relatorio-de-gestao/5695-relatorios-secretaria-nacional-de-mobilidade-urbana-2016> Acesso em 20 de outubro de 2018.

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (2017) Relatório Anual de Avaliação PPA 2016-2019, Ano-base 2016, Brasília/DF. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual> Acesso em 20 de outubro de 2018.

Observatório Nacional de Segurança Viária (2017) Relatório Anual. Disponível em <https://cdn.flipsnack.com/widget/v2/widget.html?hash=funq1asak&t=1542980450> Acesso em 12 de janeiro de 2019.

Tribunal de Contas da União (2015) Relatório de Auditoria Operacional TC 020.745/2014-1, Brasília/DF. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A250204B7>

[7015039C8B3E42B8E&inline=1](#)

Acesso em 12 de dezembro de 2018

VASCONCELLOS, Eduardo. Mobilidade urbana e cidadania. Rio de Janeiro: SENAC Nacional, 2012.

VASCONCELLOS, Eduardo. Políticas de Transporte no Brasil: a construção da mobilidade excludente. Baruei, SP: Manole, 2013.