

# DESAFIOS NA ELABORAÇÃO DOS PLANOS DE MOBILIDADE MUNICIPAIS

Luma Cordeiro Costa

## Resumo

Este artigo tem por objetivo avaliar a elaboração dos planos municipais de mobilidade, determinada pela Política Nacional de Mobilidade Urbana de 2012, que inclui os Municípios acima de 20 mil habitantes. Como resultado, o artigo apresenta os principais desafios na elaboração e na captação de recurso para a mobilidade.

## Palavras-chave

Planos municipais de mobilidade, Política Nacional de Mobilidade Urbana, desafios na elaboração; captação de recurso.

## INTRODUÇÃO

O deslocamento se tornou um desafio cada vez maior, principalmente em decorrência da ausência de planejamento do espaço urbano; as dificuldades de deslocamento foram ampliadas em razão dos impactos negativos causados pela degradação dos serviços de transporte, aumento da tarifa e da frota particular, que ocasionou ainda redução da qualidade do ar.

Um dos principais mobilizadores das recentes manifestações nacionais está vinculado aos prejuízos decorrentes de uma mobilidade precária ou insuficiente, um problema crônico das gestões municipais e que acarreta danos econômicos, sociais e ambientais. Presenciamos que o setor continua estagnado, refém da falta de planejamento e de recursos financeiros.

Os problemas com a mobilidade já não atingem apenas Municípios de grande porte, e é essencial que os Municípios abaixo de 50 mil habitantes, que representam 90% dos 5.570 Municípios do país, se preparem para esta situação que se agrava cada vez mais, revertendo e prevenindo os prejuízos decorrentes de tais problemas.

Nas regiões metropolitanas os prejuízos já afetam a produtividade das grandes capitais. Segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), aproximadamente 20% dos trabalhadores das regiões metropolitanas brasileiras gastam mais de uma hora por dia no deslocamento para o trabalho. Em 2012, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) mostrou que 10% dos brasileiros que trabalham levam mais de uma hora nesse trajeto e que 65,9% gastam menos de meia hora.

A mobilidade é um direito que permite o acesso aos outros direitos, como o direito à saúde, à educação, ao trabalho, à cultura, de ir e vir, dentre outros. Os direitos sociais estão definidos em normas constitucionais, devem ser proporcionados pelo Estado, possibilitando a equalização de situações de desigualdades sociais, relacionada ao direito de igualdade.

Como o objetivo é garantir o direito à cidade como um dos direitos fundamentais da pessoa humana, para que todos tenham acesso às oportunidades que a vida urbana oferece, a Lei 10.257/2001, que instituiu o Estatuto das Cidades, determinou que todas as cidades brasileiras com mais de 500 mil habitantes elaborem um plano de transportes e trânsito, rebatizado pela Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana (SeMob) de Plano Diretor de Mobilidade ou, na expressão simplificada, PlanMob.

Posteriormente, estabeleceram-se os princípios e diretrizes para a execução de uma mobilidade urbana sustentável, com a Política Nacional de Mobilidade Urbana, instituída pela Lei 12.586, de 3 de janeiro de 2012, que determinou também as competências de cada Ente dentro da política pública e a elaboração do plano para cidades com mais de 20 mil habitantes. Segundos dados do IBGE, em 2012, apenas 10% dos 5.568 Municípios possuíam plano de mobilidade.

## **POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA**

A Lei 12.586, de 3 de janeiro de 2012, instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, traduzindo a necessidade histórica de consolidação de um instrumento que volta os olhos para a forma de crescimento das cidades e para a garantia de locomoção das pessoas.

Como todas as normas, tem acertos e erros. Mas sua eficácia dependerá da competência do Estado em sensibilizar a sociedade para sua importância e fazer dela uma prioridade. Os Municípios ganharam papel relevante e teriam que implantar seus planos locais de mobilidade até o mês de abril de 2015. Aqueles que não cumpriram essa missão estão impedidos de receber subsídios financeiros da União.

As diretrizes de orientação da Política Nacional de Mobilidade Urbana contemplam a integração com a política de desenvolvimento urbano e respectivas políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo nos três níveis de governo. Também se destaca como diretriz a integração entre as cidades gêmeas localizadas na faixa de fronteira com outros países sobre a linha divisória internacional. São ainda apresentadas as diretrizes para a regulação dos serviços de transporte público coletivo, os direitos dos usuários e as atribuições partilhadas da União, Estados e Municípios.

A lei estabelece parâmetros e instrumentos para a execução da política de mobilidade urbana, pelos Municípios, de modo a promover o acesso universal à cidade e contribuir para o desenvolvimento urbano sustentável. Tais instrumentos visam à introdução de marco regulatório dos serviços de transportes públicos, pugnam pelo interesse dos usuários dos serviços de transporte coletivo, a consolidação da gestão democrática das políticas públicas e o estabelecimento de um regime de colaboração entre os três níveis de governo nas ações de mobilidade urbana.

Com tais mecanismos, a lei cria condições para a redução das desigualdades e a promoção da inclusão social e do acesso aos serviços básicos e equipamentos sociais. Além disso, busca proporcionar melhoria nas condições urbanas da população no que se refere à acessibilidade

e à mobilidade, além de promover o desenvolvimento sustentável com a mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas nas cidades.

Entre os principais aspectos a serem saudados com a nova lei estão o controle do crescimento dos Municípios quanto à mobilidade urbana; ampliação do número de Municípios com obrigatoriedade de criar planos de mobilidade (hoje a partir de 20 mil habitantes, antes, pelo Estatuto das Cidades, a partir de 500 mil habitantes); integração dos planos de mobilidade com os planos diretores; valorização do transporte coletivo público e de veículos de propulsão humana em detrimento dos automóveis; e possibilidade de destinação de recursos federais para os Municípios

Pela lei, os Municípios terão que implantar seus Planos de Mobilidade Urbana, constituindo-se em instrumento de efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Eles deverão contemplar os princípios, os objetivos e as diretrizes da lei federal relacionados aos serviços de transporte público coletivo, à circulação viária, às infraestruturas do sistema de mobilidade urbana, à acessibilidade para pessoas com deficiência e restrição de mobilidade e à integração dos modos de transporte público e destes com os privados e os não motorizados. Também devem merecer relevo a operação e o disciplinamento do transporte de carga na infraestrutura viária, os polos geradores de viagens, as áreas de estacionamentos públicos e privados, gratuitos ou onerosos e as áreas e horários de acesso e circulação restrita ou controlada. Por fim, os Municípios não poderão se descuidar de estabelecer mecanismos e instrumentos de financiamento do transporte público coletivo e da infraestrutura de mobilidade urbana e a sistemática de avaliação, revisão e atualização periódica do Plano de Mobilidade Urbana em prazo não superior a dez anos.

Conforme a lei federal, em Municípios acima de 20 mil habitantes e em todos os demais obrigados, na forma da lei local, à elaboração do plano diretor, deverá ser elaborado o Plano de Mobilidade Urbana, integrado e compatível com os respectivos planos diretores ou neles inserido. E 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.

Quanto aos prazos, o Plano de Mobilidade Urbana deveria ser integrado ao plano diretor municipal, existente ou em elaboração, no prazo máximo de três anos da vigência da lei federal, ou seja, em abril de 2015. No final desse prazo, aqueles que não adotaram a providência ficaram impedidos de receber recursos orçamentários federais destinados à mobilidade urbana até o atendimento da exigência. De ressaltar, ainda, que os Municípios devem fazer 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.

Em grande parte, as administrações municipais não conseguem superar tais dificuldades aos deslocamentos da população, e é visível que, em geral, não há definição de uma Política de Mobilidade Urbana que objetive equacionar as ações e apropriar os recursos financeiros destinado à mobilidade.

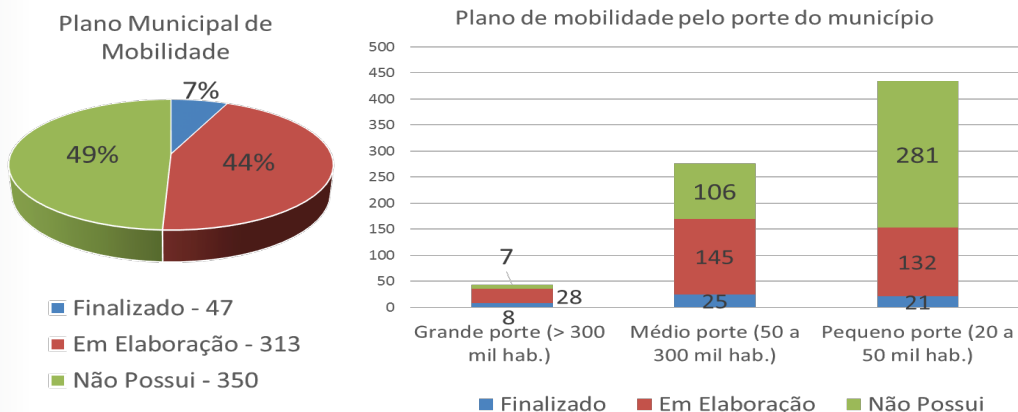
O Ministério das Cidades criou o Guia PlanMob para dar suporte aos Municípios no processo de elaboração dos Planos Diretores de Transporte e da Mobilidade, obrigatórios para as cidades com mais de 20 mil habitantes. O guia segue os princípios estabelecidos na Política Nacional

de Desenvolvimento Urbano e na Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável – e não é de fácil manuseio e interação com os técnicos ou gestores do setor, por suas características de documento técnico.

## PLANOS MUNICIPAIS DE MOBILIDADE

É necessário compreender os motivos pelos quais as administrações públicas não atendem às exigências. A lei determinou que, até 2015, cidades com mais de 20 mil habitantes elaborassem o plano municipal de mobilidade, mas, segundo dados da Confederação Nacional de Municípios, apenas 7% dos Municípios finalizaram os planos municipais de mobilidade (Gráficos 1 e 2).

### Gráficos 1 e 1 – Situação dos Planos



Fonte: CNM, 2015.

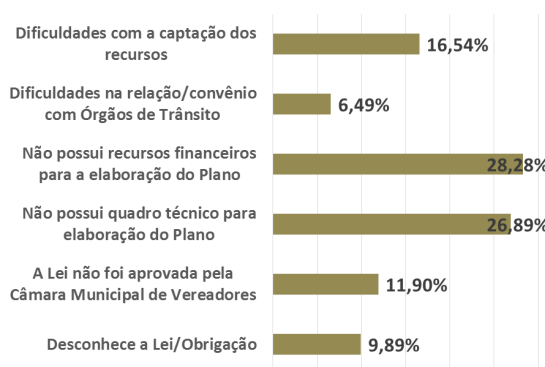
A pesquisa apresenta que apenas 7% finalizaram o plano, 44% estão em elaboração e 49% não possuem o plano. Dentre os Municípios sem o plano, 80% são de pequeno porte. Os Municípios de pequeno porte

apresentam o maior índice na ausência dos planos e um dos maiores desafios enfrentados é a ausência de critérios mínimos para avaliação dos planos e os desafios dos projetos apresentados para captação de recursos da União, que competem com projetos mais complexos elaborados por Municípios de médio e grande porte.

Os Municípios de médio porte também possuem dificuldades, mas apresentam quase o dobro em planos elaborados ou em elaboração em relação aos de pequeno porte. Os Municípios de grande porte, que possuem recursos técnicos e financeiros, também enfrentam dificuldades, já que 65,1% ainda estão elaborando o plano após a extinção do prazo.

A fonte dos recursos financeiros para a elaboração do plano apresentada na pesquisa mostra que 68,79% dos Municípios que elaboraram o plano o fizeram com recursos próprios e sem qualquer apoio financeiro. Dentre os que não elaboraram o plano, as maiores dificuldades se referem à ausência de recursos técnicos e financeiros.

### Gráficos 3 e 4 – Fonte de recursos financeiros e Dificuldades enfrentadas



Fonte: Confederação Nacional de Municípios, 2015.



A maioria dos Municípios não possuem corpo técnico e raramente desenvolvem estudos para gestão do trânsito ou para a mobilidade; também pouco contam com a participação da sociedade nas decisões.

A inexistência dos planos em 90% dos Municípios acima de 20 mil habitantes não se restringe apenas às limitações técnicas, já que as verbas federais para investimento em mobilidade têm sido aplicadas Municípios de grande porte.

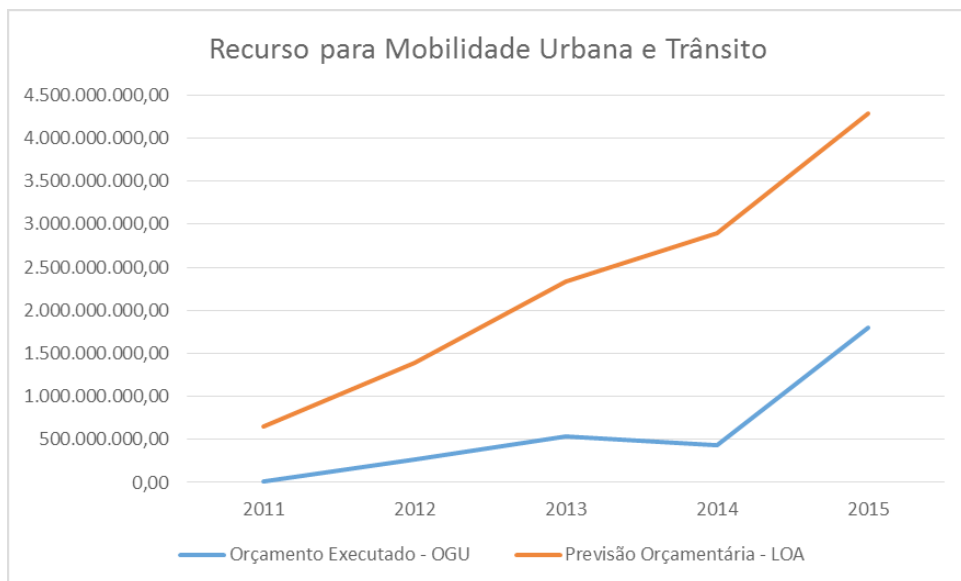
## **RECURSOS PARA A MOBILIDADE**

Segundo dados do Ministério das Cidades, desde 2007 foram investidos R\$ 145 bilhões em mobilidade urbana, entre verba federal e contrapartida de Estados e Municípios. Desse total, R\$ 50 bilhões são do Pacto da Mobilidade Urbana, lançado em junho de 2013 para responder às demandas surgidas durante as mobilizações contra o aumento das tarifas.

O governo federal apoia 336 empreendimentos como *Bus Rapid Transit* (BRT), corredores exclusivos com zonas de ultrapassagem e pagamento desembarcado, metrô, trens urbanos e hidrovias, somando investimentos de R\$ 137 bilhões, que abrangem 154 cidades – mas a maioria das propostas de mobilidade partiram de necessidades da Copa do Mundo no Brasil de 2014.

O gráfico a seguir expõe um comparativo entre a previsão orçamentária e os recursos de transferências e gastos diretos do governo federal com mobilidade urbana.

## Gráfico 5 – Recurso para mobilidade urbana e trânsito



Fonte: Orçamento Geral da União, 2015; e Lei de Orçamento Anual, 2015.

Resumindo em números aproximados, em 2011, previsão orçamentária de R\$ 650 milhões; valores pagos, R\$ 13 milhões, apenas 2,3% do previsto. Em 2012, previsão orçamentária de R\$ 272 milhões; valores pagos, R\$ 30 milhões, ou seja, 11%. Em 2013, previsão orçamentária de R\$ 2,33 bilhões; valores pagos, R\$ 530 milhões, 5,8% do orçamento. Em 2014, destinou R\$ 2,89 bilhões; valores pagos, R\$ 429 milhões, apenas 14% para a mobilidade urbana.

Na previsão de orçamento para 2015 foram destinados para Mobilidade e Trânsito, R\$ 4,28 bilhões, segundo o PLOA 2015 anexo I, inc. XIV. Mas 33% destes recursos foram contingenciados, prejudicando algumas obras de mobilidade e pouco mais de R\$ 460 milhões foram investidos.

Os recursos de execução do programa de mobilidade urbana são anunciados, mas recursos do que já existe não são executados.

A projeção de investimento em mobilidade e trânsito tem muita disparidade com as reais despesas do governo federal e, além do mais, não adianta o governo federal anunciar R\$ 50 bilhões para investimentos em projetos de mobilidade nos Municípios, se os Municípios não possuem o Plano de Mobilidade Urbana.

Apenas 10% dos Municípios elaboraram o plano municipal de mobilidade, mas, segundo o Ministério das Cidades, a captação de recurso para a elaboração se dá apenas por financiamento junto ao BNDES e fundos internacionais, onde o Município precisa devolver o recurso; ou por meio de repasse do Ministério das Cidades à Caixa Econômica Federal, que analisa os planos de mobilidade.

Segundo informações do Ministério das Cidades, existem planos aprovados que não assinaram contrato ainda e, com a extinção do prazo abril passado, esses projetos perderam os recursos e os Municípios que não possuem recursos para a elaboração não poderão captá-los para a elaboração ou execução do plano.

Não adianta cobrar sem proporcionar as condições adequadas. Isso revolta a população e prejudica os gestores municipais que estão mais próximos e sofrem com as manifestações pela melhoria no transporte. Os Municípios de pequeno porte estão buscando empresas especializadas para elaboração dos planos, mas por conta do prazo, que se extinguiu em abril de 2015, os valores para elaboração do plano estão maiores e os Municípios não possuem equipe técnicas nem recursos para elaboração.

O art. 16, inc. I, da Lei 12.587/2012 prevê que a União possui competência para apoiar técnica e financeiramente, tornando possível a execução da Política Nacional de Mobilidade Urbana por parte do Município. Mas desde 2011 não se cumpre o orçamento previsto para mobilidade urbana, ou seja, mesmo que todos os Municípios tivessem elaborados seus planos por conta própria, não captariam recursos para a execução dos mesmos.

## **CONCLUSÃO**

É de se lamentar que a nova lei não tenha trazido uma definição clara e um comprometimento formal da União com relação à cobertura para execução dos projetos municipais. A lei permite que os Municípios usem novos tributos para desestimular o uso do automóvel, mas isso contrasta com os incentivos que a União dá à aquisição dos mesmos em face de um modelo econômico dependente das fábricas de automóveis. Além disso, 3.915 Municípios ficam fora do alcance da lei, por terem menos de 20 mil habitantes. Isso precisa ser avaliado porque depois que os Municípios têm suas estruturas comprometidas fica difícil a reversão. Por fim, não se vê nenhuma atribuição de responsabilidades específicas aos órgãos rodoviários com relação às rodovias que cortam os perímetros urbanos. São lacunas a serem preenchidas.

É necessário que a União e os Estados realizem apoio técnico e financeiro direcionados aos Municípios de médio e pequeno porte, já que os recursos federais destinados à mobilidade contemplam, de forma restrita, grandes cidades e não estão em conformidade com o previsto para investimentos em mobilidade urbana.

É primordial que o Município realize o plano de mobilidade para promover o desenvolvimento econômico, social e sustentável. A elaboração do plano pode contemplar uma parceria com universidades e instituições que financiam projetos de mobilidade. O ideal é que o mapeamento da realidade do Município determine as prioridades. O plano será um instrumento que contemplará o diagnóstico do panorama atual, o planejamento para a gestão das demandas e qualificação da mobilidade e as diretrizes para a implantação, gerenciamento e monitoramento, e é um processo que deve ser revisado constantemente para se ajustar às demandas.

Replicar modelos existentes não soluciona nem previne os prejuízos decorrentes da ausência de planejamento urbano, já que os Municípios possuem portes e realidades distintas no que se refere ao desenvolvimento social, econômico e ambiental. O planejamento é um processo e, periodicamente, o plano deve ser revisto para se adequar a novas realidades, mas a viabilização dos recursos financeiros necessários é a maior dificuldade para implantar o modelo nas cidades.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988.

\_\_\_\_\_. *Lei 9.503, de 23 de setembro de 1997*. Institui o Código de Trânsito Brasileiro.

\_\_\_\_\_. *Lei 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os art. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. *Lei 12.587, de 3 de janeiro de 2012*. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

GOMIDE, Alexandre et al. *Comunicado n° 128 – A Nova Lei de Diretrizes da Política de Mobilidade Urbana*. Brasília: IPEA, 2012.

MEIRELLES, Ivo Carlos. *Notas Técnicas Interpretativas do Projeto de Lei da Câmara n° 166/2010 – Projeto de Mobilidade Urbana*. Brasília: Frente Parlamentar do Transporte Público, 2010.