

# PAPEL DA UNIÃO NA MOBILIDADE URBANA: PARA ALÉM DA DEFINIÇÃO DE DIRETRIZES

Ernesto Galindo\*

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) define que o papel da União no transporte e na mobilidade urbana é instituir diretrizes para os transportes urbanos no conceito maior de desenvolvimento urbano. Cabe também à União legislar sobre transporte e trânsito de uma maneira geral, e estabelecer e implantar a política de educação para segurança de trânsito em conjunto com os estados e os municípios.

Essas diretrizes, entretanto, ainda não estão bem detalhadas nas normas infraconstitucionais. A Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), apesar de ser um marco na legislação urbanística federal, não avança muito na definição de diretrizes para o transporte e a mobilidade urbana. Por isso, considerou-se a necessidade de analisar também, neste ensaio, o texto atual do Projeto de Lei da Mobilidade Urbana (PL nº 694-C/1995).

As restrições da arrecadação própria dos municípios dificultam o cumprimento das diretrizes relacionadas ao transporte e à mobilidade urbana, não sendo suficiente, portanto, estabelecer diretrizes. Nesse contexto, este ensaio se propõe apenas a abrir a discussão sobre as formas de incentivar os municípios a segui-las por meio da incorporação destas diretrizes nos critérios de seleção de projetos utilizados nas ações federais de repasse e financiamento do setor.

Este convite à reflexão se desenvolve em sete breves seções. Na seção 2, são apresentadas as diretrizes já legalmente instituídas. Na seção 3, complementam-se as diretrizes legais com o PL da Mobilidade Urbana. Na seção 4, discorre-se sobre os critérios usados para seleção de projetos de transporte e de mobilidade urbana. Na seção 5, analisa-se o potencial desses critérios no alcance das diretrizes. Por fim, antes das referências, são tratadas as considerações finais na seção 6.

## 2 DIRETRIZES LEGAIS

Entre as competências da União determinadas pela CF/88, inclui-se “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” (BRASIL, 1988), conforme o inciso XX do Art. 21. Essas diretrizes foram determinadas

---

\*Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

pela lei federal conhecida como Estatuto da Cidade, mas a execução da política é uma responsabilidade do município, conforme o Art. 182 da Carta Magna, bem como a prestação do serviço de transporte coletivo, de acordo com o Art. 30.

Além de indicar a criação do Estatuto da Cidade, o texto constitucional já determina o objetivo da política de desenvolvimento, em seu Art. 182: “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (BRASIL, 1988). Por ser norma formalmente constitucional, esse objetivo deve ser entendido como necessariamente presente nas diretrizes estabelecidas no estatuto e em outras leis que tratem do assunto.

Esse objetivo deve ser alcançado por meio de diretrizes gerais (BRASIL, 2001), destacando-se entre elas (presentes no Art. 2º do estatuto) os incisos I, V e a alínea d do inciso VI, respectivamente: o direito ao transporte às gerações presentes e futuras; a oferta de transporte adequado aos interesses e às necessidades da população e às características locais; e a ordenação e o controle do uso do solo para evitar polos geradores de tráfego sem previsão de infraestrutura.

O estatuto exige ainda que cidades com mais de 500 mil habitantes tenham Plano de Transporte Urbano Integrado, conforme o § 2º do Art. 41. Essa determinação é mais permissiva que a obrigatoriedade de Plano Diretor Urbano, exigido para cidades com mais de 20 mil habitantes, podendo em alguns casos ser exigido de cidades ainda menores.<sup>1</sup>

### 3 DIRETRIZES COMPLEMENTARES

Um projeto de lei não pode ser enquadrado como documento legal, nem, portanto, suas diretrizes serem consideradas legais. Na prática, entretanto, os princípios do Projeto de Lei da Mobilidade Urbana (PL nº 1.687/2007) já permeiam material institucional do Ministério das Cidades (MCidades). Além disso, o PL foi elaborado no âmbito do Conselho das Cidades, supondo-se ter sido objeto de discussão entre diversos setores da sociedade. Serve, então, ao menos como referência, por falta de marco específico adequado sobre mobilidade urbana.

Conforme a Exposição de Motivos dos Ministérios das Cidades e da Fazenda nº 7/2006, o estatuto trata “das questões relativas aos transportes urbanos apenas na sua interação direta com (...) o plano diretor municipal, remetendo, (...), para outro título legal a fixação das diretrizes para os transportes urbanos (...)”. Já o PL

(...) tem como objetivo geral estabelecer princípios, diretrizes e instrumentos para que os municípios possam executar uma política de mobilidade urbana que promova o acesso universal à cidade e às suas oportunidades, contribuindo para o desenvolvimento urbano sustentável. (BRASIL, 2006).

O PL nº 1.687/2007 adota como objeto a mobilidade urbana (BRASIL, 2007), fazendo referência direta a uma nova interpretação do setor no conceito de desenvolvimento urbano citado no Art. 182 e no inciso XX do Art. 21 da CF/88. “Entende-se como mobilidade urbana a interação dos deslocamentos de pessoas e bens com a cidade” (BRASIL, 2006). Essa nova significação pretende ser mais abrangente que o mero uso do serviço de transporte.

1. Caso sejam: i) integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; ii) municípios que pretendam usar os instrumentos previstos na CF/88 para exigir do proprietário do solo urbano seu adequado aproveitamento; iii) integrantes de áreas de especial interesse turístico; ou iv) inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental regional ou nacional (BRASIL, 2001).

O PL nº 1.687/2007 foi arquivado em agosto de 2010, mas antes havia sido apensado ao PL nº 694/1995 (que pretende instituir as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana) por tratar de tema semelhante. Este último continua tramitando, tendo sido enviado da Câmara dos Deputados ao Senado Federal em setembro do mesmo ano. Apesar de seu arquivamento, boa parte do texto do PL nº 1.687/2007 foi incorporado ao texto final do PL nº 694-C/1995 enviado ao Senado, já com algumas modificações propostas pelo Comitê de Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana (CTMU) do Conselho das Cidades, incluindo sugestões da própria Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana (SEMOB)/MCidades. Quanto aos tópicos que interessam nesta análise (princípios, diretrizes e objetivos), o foco das modificações foram no acréscimo e em pequenas alterações de termos para melhor adequação técnica da questão.

O Art. 5º do PL nº 694-C/1995 indica os princípios da Política Nacional de Mobilidade Urbana: acessibilidade universal; desenvolvimento sustentável socioeconômico e ambientalmente; equidade no acesso ao transporte público; eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte; gestão democrática e controle social do planejamento e avaliação desta política; segurança nos deslocamentos das pessoas; justa distribuição dos benefícios e dos ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços; equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros; e eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana (BRASIL, 2010d).

No Art. 6º, indicam-se as diretrizes dessa política (BRASIL, 2010d): integração com a Política de Desenvolvimento Urbano e respectivas políticas setoriais e gestão do uso do solo no âmbito dos entes federativos; prioridade dos modos não motorizados sobre os motorizados, e dos serviços de transporte coletivo sobre o transporte individual motorizado; integração entre os modos e os serviços de transporte urbano; mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e de cargas; incentivo ao desenvolvimento científico-tecnológico e ao uso de energias renováveis e menos poluentes; priorização de projetos de transporte coletivo estruturadores do território e indutores do desenvolvimento urbano integrado; e integração entre as cidades gêmeas localizadas na faixa de fronteira com outros países sobre a linha divisória internacional.

O objetivo da política conforme Art. 2º é:

(...) contribuir para o acesso universal à cidade, o fomento e a concretização das condições que contribuam para a efetivação dos princípios, objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano, por meio do planejamento e da gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana (...) (BRASIL, 2010d).

Além disso, outros objetivos constam do Art. 7º: reduzir as desigualdades e promover a inclusão social; promover o acesso aos serviços básicos e aos equipamentos sociais; proporcionar melhoria nas condições urbanas de acessibilidade e de mobilidade da população; promover o desenvolvimento sustentável com a mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos de pessoas e de cargas nas cidades; e consolidar a gestão democrática como instrumento e garantia da construção contínua do aprimoramento da mobilidade urbana (BRASIL, 2010d).

O PL também trata de diretrizes mais específicas (relacionadas à regulação do serviço de transporte urbano, incluindo política tarifária, e planejamento e gestão dos sistemas de mobilidade urbana). Entretanto, não são úteis para o escopo deste texto. Além disso, os princípios e as diretrizes gerais do PL já indicam maior nível de detalhamento do que o estatuto.

## 4 CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DE PROJETOS

O Ministério das Cidades foi criado em 2003 no contexto legal da CF/88 e do Estatuto da Cidade de 2001. Ao ministério se vinculam a SEMOB, a Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), a Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S/A (TRENSURB) e o Departamento Nacional de Trânsito (Denatran) (BRASIL, 2003). O foco deste artigo são apenas as ações sob responsabilidade da secretaria, por ter ela a função de formular a Política Nacional da Mobilidade Urbana e integrá-la às demais políticas urbanas.

Foram utilizados como base os manuais e as normas mais atualizados de cada ação, limitando a análise às ações que possuam esses instrumentos e excluindo, portanto, aquelas oriundas de emendas parlamentares. Além disso, ações em início de implantação, como o Programa de Pavimentação e Qualificação de Vias Urbanas, tampouco foram abordadas. Dessa forma, são oito as ações analisadas: seis pertencentes ao Programa de Mobilidade Urbana (código 9989), uma ao Programa Nacional de Acessibilidade (1078) e uma ao Programa Segurança e Educação de Trânsito: Direito e Responsabilidade de Todos (0660).

As subseções seguintes apresentam de forma resumida as ações por programa. Destaca-se que, para os objetivos deste trabalho, os textos dos manuais e das normas de cada ação foram analisados em detalhe resultando no quadro a ser apresentado na seção 5.

### 4.1 Programa de Mobilidade Urbana

O Programa de Mobilidade Urbana (código 9989) foi criado no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 e mantido no PPA 2008-2011, com o objetivo de:

(...) promover a articulação das políticas de transporte, trânsito e acessibilidade universal a fim de proporcionar a qualificação do sistema de mobilidade urbana de nossas cidades através do acesso amplo e democrático ao espaço de forma segura, socialmente inclusiva e sustentável (...) (BRASIL, 2008a).

Este objetivo, portanto, deve permear todas as ações vinculadas a ele, incluindo as seis a serem tratadas nesta subseção.

A ação Apoio a Projetos de Corredores Estruturais de Transporte Coletivo Urbano (código 10SS) tem a finalidade de “apoiar projetos de priorização da circulação do transporte coletivo urbano em cidades de médio e grande porte” (BRASIL, 2010a). Com o foco voltado necessariamente ao sistema de transporte coletivo urbano, suas diretrizes específicas para elaboração de propostas contêm temas como aumento da área de abrangência; melhoria da eficácia dos serviços; redução dos custos; melhoria de qualidade de vida; e preservação ambiental urbana (BRASIL, 2008b). A ação se vale também de critérios prioritários de seleção de propostas como aumento de passageiros transportados; aumento da velocidade média do transporte coletivo urbano; melhoria da regularidade; metas de redução do número de acidentes; estimativa dos benefícios gerados; e integração com os outros modos (*op. cit.*).

É finalidade da ação Apoio à Elaboração de Projetos de Sistemas Integrados de Transporte Coletivo Urbano (código 10SR) a elaboração de projetos completos para a promoção da mobilidade urbana mediante qualificação dos sistemas de circulação e do transporte público de passageiro urbano (BRASIL, 2008b). Suas diretrizes específicas para a elaboração de propostas são a determinação de metas relacionadas basicamente aos mesmos temas da ação 10SS, incluindo ainda como metas a sustentabilidade operacional por meio da identificação das fontes de custeio e a elaboração de propostas com a participação dos diversos setores da comunidade (*op. cit.*).

Outra das ações do Programa 9989, a ação Apoio a Projetos de Sistemas de Circulação não Motorizados (código 10ST) tem a finalidade de:

(...) apoiar projetos de circulação baseados em meios não motorizados de transporte (bicicleta e caminhada) que contribuam para a ampliação da mobilidade urbana e a redução da poluição ambiental (...) (BRASIL, 2010a).

As intervenções a serem contempladas devem ter como diretrizes específicas a integração dos modos não motorizados prioritariamente com os modos do transporte coletivo; a incorporação dos projetos de ciclovias prioritariamente às redes de transporte coletivo; e a apresentação de soluções que garantam a acessibilidade universal (BRASIL, 2008b). Alguns dos principais critérios de priorização são a melhoria do deslocamento da população de baixa renda, da qualidade de vida e da preservação ambiental; a promoção de uma integração mais completa; e a determinação de metas, como a redução do número de acidentes, da poluição e do consumo de combustíveis (*op. cit.*, 2008b).

A finalidade da ação Apoio à Implantação de Medidas de Moderação de Tráfego (código 2D47) é “promover a segurança viária através de ações que minimizem os conflitos entre os diferentes modos de transporte e de circulação que interagem no ambiente urbano” (BRASIL, 2010a). Suas diretrizes específicas para elaboração de propostas de intervenções determinam a necessidade de o projeto contribuir para a minimização dos conflitos entre os modos de circulação não motorizados e os motorizados; e apresentar soluções que garantam a acessibilidade universal (BRASIL, 2008b). A preferência na seleção volta-se para os que melhor atenderem aos seguintes critérios: priorizar o conforto e a segurança de pedestres, pessoas com restrição de mobilidade, ciclistas e usuários do transporte coletivo; promover integração mais completa; e ter como metas a redução do número de acidentes e a minimização dos conflitos intermodais (*op. cit.*, 2008b).

O Programa de Infraestrutura de Transporte e da Mobilidade Urbana (Pró-Transporte) (código 9930) orçamentariamente é uma ação – e não um programa – de financiamento do transporte urbano criada em 2002, vinculada também ao Programa 9989, que possui único agente financeiro (a Caixa Econômica Federal) e utiliza recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Atualmente está sob a vigência da Instrução Normativa MCidades (IN) nº 22/2010. Ele recebeu também a responsabilidade de ser um instrumento do governo federal para financiar a mobilidade urbana nas 12 cidades sedes da Copa do Mundo Fifa 2014 (BCB, 2010). Seu objetivo é propiciar o aumento da mobilidade, da acessibilidade, dos transportes coletivos e da eficiência do serviço, além de garantir o retorno dos financiamentos e buscar maior alcance social às aplicações do FGTS (BRASIL, 2010e). Consta também na IN o intuito de auxiliar no desenvolvimento físico-territorial, econômico e social, na melhoria da qualidade de vida e na preservação ambiental. Atribui-se grau de prioridade aos projetos: de sistemas de transporte coletivo de média e alta capacidade (preferencialmente sobre trilhos); com impacto tarifário positivo; com integração tarifária e/ou modal; com foco de deslocamentos em áreas de baixa renda; em deslocamentos moradia – trabalho – moradia; com menos impacto ambiental; e que viabilizem melhoria no conforto, na segurança, na regularidade e na pontualidade (BRASIL, 2010e).

O Programa de Infraestrutura para a Mobilidade Urbana (PRÓ-MOB), assim como o Pró-Transporte, também é na verdade uma ação de financiamento do Programa de Mobilidade Urbana. Essa ação (código 9A37) foi regulamentada pela IN MCidades nº 24/2005 com o objetivo de:

(...) apoio à (*sic*) intervenções viárias que promovam a melhoria da mobilidade urbana através da implementação de projetos de pavimentação e infra-estrutura para o transporte coletivo que agreguem os preceitos da acessibilidade universal, do apoio da circulação não-motorizada (pedestre e bicicleta) e da priorização dos modos de transporte coletivo” (BRASIL, 2005).

A Resolução nº 3.294/2005 do Banco Central do Brasil já indicava a limitação da aplicação de recursos do PRÓ-MOB a determinadas modalidades de intervenção, “que viabilizem a mobilidade e acessibilidade universal da população com conforto e segurança” (BCB, 2005). A IN definiu as diretrizes gerais da ação, constando entre elas a busca do aumento da eficiência dos serviços; da melhoria das condições de mobilidade e acessibilidade da população de baixa renda; da redução dos custos operacionais dos transportes; a melhoria do conforto e da segurança do transporte coletivo; a priorização em áreas de assentamentos precários. Além disso, deve ter como meta a redução do número de acidentes no trânsito urbano (BRASIL, 2005). Há ainda os seguintes critérios de priorização apontados tanto na resolução e quanto na IN: maior número de beneficiados; melhoria da qualidade do serviço; integração da região ou via contemplada com os demais modos de transporte (motorizados e não motorizados), prevendo acessibilidade universal; e mais contrapartida (BCB, 2005; BRASIL, 2005).

## **4.2 Programa Nacional de Acessibilidade**

O Programa Nacional de Acessibilidade (código 1078) tem o objetivo de promover a acessibilidade aos bens e aos serviços da comunidade para as pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida (BRASIL, 2008a), e está vinculado à Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República. Entretanto, uma de suas ações é gerida pela SEMOB/MCidades. Esta ação se denomina Apoio a Projetos de Acessibilidade para Pessoas com Restrição de Mobilidade e Deficiência e possui o código 10T2.

A ação 10T2 tem como finalidade “apoiar a elaboração de projetos de acessibilidade ao sistema de transporte público para pessoas com restrição de mobilidade e deficiência” (BRASIL, 2010b). Para elaborar propostas é necessário seguir suas diretrizes específicas: atender, no que couber, ao disposto no Programa Brasil Acessível; proporcionar plena integração dos usuários com restrição de mobilidade ao sistema de transporte coletivo e de circulação não motorizada; e enquadrar-se às normas de acessibilidade universal no ambiente urbano, nas edificações, no mobiliário, nos espaços e nos equipamentos urbanos. Além disso, será dada prioridade às que apresentarem soluções para a ampliação da mobilidade e da acessibilidade aos diversos tipos de deficiências: sensoriais, físicas e mentais (BRASIL, 2008b).

## **4.3 Programa Segurança e Educação de Trânsito: Direito e Responsabilidade de Todos**

O Denatran é responsável por gerir o Programa Segurança e Educação de Trânsito (código 0660), bem como os recursos da ação Fomento a Projetos Destinados à Redução de Acidentes no Trânsito (código 8487). Entretanto, a operacionalização desta ação passou a ser gerenciada pela SEMOB a partir de 2009, sendo, portanto, foco deste estudo.

O programa tem o objetivo de reduzir a mortalidade, a gravidade e a quantidade de acidentes de trânsito no país (BRASIL, 2008a). As propostas a ele submetidas devem seguir suas diretrizes e seus princípios gerais, como: a contribuição na redução dos acidentes e na moderação do tráfego local; o enquadramento nos condicionantes do Estatuto da Cidade e na compatibilidade com o Plano Diretor Municipal – e, quando couber, com o Plano Diretor

de Transportes e de Mobilidade Urbana; a previsão da integração da intervenção com a rede de transporte público; a promoção de arranjo institucional adequado, principalmente nas regiões metropolitanas; a contribuição na estruturação e no desenvolvimento do espaço urbano; a comprovação da funcionalidade plena do projeto; a racionalização da infraestrutura de transporte e de circulação urbana e sua integração com os outros sistemas no conceito de rede de mobilidade urbana sustentável; a contribuição para a redução da poluição ambiental e para a melhoria da paisagem urbana; o estímulo à utilização de meios de transporte coletivos e não motorizados; a busca pela ampliação da acessibilidade universal com o enquadramento nas regras legais; a observação das normas de preservação ambiental na área e no entorno do projeto; a busca pela preservação e pela valorização do patrimônio histórico e cultural; e o atendimento ao Código de Trânsito Brasileiro (CTB) (BRASIL, 2010f).

A ação específica analisada neste programa tem a finalidade de:

(...) reduzir a mortalidade, gravidade e número de acidentes de trânsito no País apoiando a implementação de projetos de órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito e/ou outras ligadas à área de trânsito (...) (BRASIL, 2010c).

As diretrizes específicas determinadas pela ação em Sistemática 2010 (BRASIL, 2010f) repetem parte das diretrizes gerais do programa, acrescentando apenas a prioridade de apoio aos municípios integrados ao Sistema Nacional de Trânsito que estejam repassando o percentual de 5% destinado ao Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito (FUNSET). Entre as diretrizes específicas para a proposição dos investimentos de pavimentação, destaca-se a prioridade para a pavimentação de vias com faixas exclusivas de rolamento para transporte coletivo, seguidas da pavimentação de ruas e avenidas de bairros residenciais ou distritos municipais desprovidas dessa infraestrutura e por último a pavimentação de áreas industriais. Essas diretrizes incluem ainda a adoção de projetos ou soluções técnicas que eliminem barreiras urbanísticas e a execução de equipamentos comunitários voltados ao atendimento dos idosos e das pessoas com deficiência; e que o contrato de nova pavimentação deve prever calçadas com acessibilidade universal. Tanto as diretrizes quanto as prioridades são também determinadas na Sistemática 2010 (BRASIL, 2010f). Estas últimas se referem às propostas que melhor atenderem aos critérios de foco no conforto e na segurança, principalmente aos pedestres, pessoas com restrição de mobilidade, ciclistas e usuários do transporte coletivo; de integração ao Sistema Nacional de Trânsito e de cumprimento do CTB; e de ter como metas a redução dos acidentes e a minimização dos conflitos intermodais.

## 5 PRESENÇA DAS DIRETRIZES NOS CRITÉRIOS DE SELEÇÃO

Os objetivos, os princípios e as diretrizes – todos nesta seção denominados genericamente como diretrizes – relacionados ao transporte e à mobilidade urbana presentes na CF/88, no estatuto e no PL foram categorizados segundo o que se considerou como objetos de intervenção.

- 1 Desenvolvimento urbano
  - 1.1 Uso do solo
  - 1.2 Acessibilidade/mobilidade/circulação
    - 1.2.1 Transporte não motorizado
    - 1.2.2 Transporte motorizado
      - 1.2.2.1 Transporte público coletivo

Para cada objeto, observou-se o foco tratado, tendo sido encontrados no total 22 focos:

- acessibilidade universal;
- acesso a serviços e equipamentos;
- adequação ao local e à população;
- bem-estar;
- efetividade;
- eficácia;
- eficiência;
- equidade no acesso;
- equidade no uso do espaço público;
- gestão democrática da política;
- impedimento de polo gerador de viagem (PGV) sem infraestrutura;
- inclusão social/redução da desigualdade;
- integração com políticas setoriais;
- integração de cidades de fronteira;
- integração entre modos e serviços;
- justa distribuição dos benefícios e dos ônus;
- melhoria;
- mitigação de impactos;
- prioridade;
- prioridade a estruturadores do território;
- segurança; e
- sustentabilidade.

Para verificar a presença das diretrizes nos requisitos de seleção das ações, todo o conteúdo encontrado nos manuais e nas normas de seleção de projetos das ações nos documentos analisados (objetivos e diretrizes dos programas; e finalidade, diretrizes e critérios das ações), seja geral ou específico, seja obrigatório ou prioritário, será chamado simplesmente de requisito ou critério e foi classificado sob dois aspectos: exigibilidade e objetividade (ou detalhamento).

O primeiro aspecto trata do nível de exigência relacionado ao tema tratado, podendo ter valor de obrigatoriedade ou de mera priorização ou desempate na seleção de projetos. O segundo, refere-se à objetividade da exigência, podendo se aproximar mais de um mero princípio geral a ser seguido até a cobrança de critérios específicos mais detalhados e que permitem uma verificação mais direta e objetiva de seu cumprimento.

O alcance de um critério exigido (ou sua eficácia) é mais bem mensurado – e comprovado – quando são utilizados critérios de seleção objetivos e, entre esses, os obrigatórios. Destaca-se que essa análise se limita à eficácia da exigência e não à qualidade ou à importância do critério utilizado. Portanto, pode haver um critério de seleção que seja mais eficaz que outro sem que necessariamente seja mais importante. O que se analisa é apenas mais garantia de o critério poder ser de fato cobrado do proponente do projeto. O peso dado a



cada critério pode não ser proporcional à sua eficácia, embora quanto menos eficaz mais se dê margem a avaliações subjetivas e menos se garanta que o projeto de fato possa alcançar o que se pretende com a sua seleção.

A partir dessas definições foi possível observar a eficácia dos critérios de cada ação. O quadro a seguir sintetiza a análise realizada, cruzando os focos de cada objeto de intervenção indicados pela legislação geral (CF/88 e estatuto) e pelo PL com os requisitos de seleção de cada ação analisada.

#### QUADRO 1

##### Cumprimento das exigências legais e do PL nos requisitos de seleção das ações

Objeto/foco do objetivo/princípio/diretriz	9989						1078	0660
	10SS	10SR	10ST	2D47	9930	9A37	10T2	8487
1 Desenvolvimento urbano								
• Acesso a serviços básicos e equipamentos							X	
• Bem-estar	X	X	O		X	X		
• Inclusão social/redução da desigualdade	O	O	O	O	O	O	X	X
• Integração das políticas setoriais	X	X	O	O	X	X		X
• Sustentabilidade	X	X	O	O	X	X		X
1.1 Uso do solo – ordenação e controle								
• Impedimento de PGV sem infraestrutura	O	O	O	O	O	O		X
1.2 Acessibilidade/mobilidade/circulação								
• Acessibilidade universal	O	O	X	X	X	O	X	O
• Efetividade								
• Eficácia	X	X	X	X	O	X		X
• Eficiência						X		
• Equidade no uso do espaço público	O	O	O	X	O	X		X
• Gestão democrática da política	O	X	O	O	O	O		
• Integração com políticas setoriais	O	O	O	O	O	O		X
• Integração de cidades gêmeas de fronteira								
• Justa distribuição dos benefícios e dos ônus								
• Melhoria	X	X	X	X	X	X		
• Mitigação de impactos	X	X	O	X	X	X		X
• Segurança	O	X	O	O	O	X	X	O
• Sustentabilidade	X	X	X	X	X	X		X
1.2.1 Transporte não motorizado								
• Prioridade	X	X	X	X	X	X	X	X
1.2.2 Transporte motorizado								
• Mitigação de impactos	O	X	O	O	O	O		
1.2.2.1 Transporte público coletivo								
• Adequação ao local e à população	O	O	O	O	O	O		X
• Efetividade								
• Eficácia	X	O						
• Eficiência	O	X			X	X		
• Equidade no acesso	O	X			O		X	X
• Integração entre modos e serviços	X	O	X	O	O	O	X	X
• Prioridade	X	X	X	X	X	O		X
• Prioridade aos estruturadores do território	O	O	O	O	X	X		X

Fonte e elaboração do autor.

Obs.: Critério de verificação objetiva – X caráter obrigatório; e O caráter prioritário.

Voltou-se o foco para os princípios, os objetivos, as diretrizes e os critérios explícitos, apoiados no objeto de cada uma das ações analisadas. Exigências diversas fora desse recorte não foram captadas. Por um lado, essa opção possibilita um subdimensionamento das exigências, mas, por outro, revela a necessidade de melhor organização da estrutura de apresentação de cada norma, de forma a explicitar as exigências e os requisitos de cada

uma delas nos devidos artigos que tratem de princípios, objetivos, diretrizes, critérios etc. Pode prejudicar a eficácia dos critérios o procedimento de aprovação prévia dos projetos que muitas vezes iniciam com o preenchimento de formulários simplificados, prejudicando a cobrança inicial de algumas exigências e conseqüentemente a seleção dos projetos de acordo com os princípios legais definidos nas normas.

Destaque neste ponto pode ser dado à exigência de “conforto” citada em todas as diretrizes ou critérios das ações analisadas. O termo não consta explicitamente como princípio, objetivo ou diretriz na legislação nem no PL. Neste último, ele é citado como uma das bases para a organização, disciplina e fiscalização apenas dos serviços públicos de transporte individual de passageiros (PL nº 694-C/1995, Art. 12).

Além do conforto, nos critérios categorizados e listados foram observados mais três pontos exigidos nas ações que não se enquadram nas exigências legais e do PL:

- promoção de arranjo institucional adequado – principalmente nas regiões metropolitanas, em atendimento ao marco regulatório dos consórcios públicos –, citado no Programa de Mobilidade Urbana e no Programa Segurança e Educação de Trânsito: Direito e Responsabilidade de Todos;
- quitação de cumprimentos legais (FGTS e FUNSET), citado no Pró-Transporte e na ação Fomento a Projetos Destinados à Redução de Acidentes no Trânsito; e
- oferecimento de mais contrapartida pelo ente a ser financiado, citado no Pró-Transporte e no PRÓ-MOB.

Esses três pontos não foram alvo da análise por não se enquadrarem nos princípios, nas diretrizes e nos objetivos apontados na legislação e no PL, mas se pode dizer que os dois últimos são passíveis de alta eficácia, já que sua exigência e observação de cumprimento são extremamente objetivas, enquanto o primeiro poderia ser considerado um princípio.

Observa-se na matriz que os únicos focos não tratados foram: *i*) a efetividade na acessibilidade/mobilidade/circulação; *ii*) a efetividade no transporte público coletivo; *iii*) a integração de cidades gêmeas de fronteira; e *iv*) a justa distribuição de benefícios e de ônus. Os dois primeiros, de fato, são de difícil conversão em exigências mais objetivas, cabendo mais uma cobrança quanto à eficácia do que quanto à efetividade, mas nada impediria que fossem apresentados ao menos na forma de diretrizes gerais. O terceiro tema foi colocado no PL, mas é muito específico espacialmente, não se enquadrando em critérios gerais de seleção de projetos para todo o país. Já o quarto, e último tópico, poderia, de fato, ter sido mais bem explorado nos manuais que tratam das ações, mesmo de forma mais abrangente.

Apesar de não terem sido abordados apenas quatro focos, quando se analisa quais deles chegaram realmente a ser tratados, em ao menos uma das ações, como critérios objetivos e diretos – passíveis, portanto, de alta eficácia na exigência e no cumprimento –, a situação é mais crítica. Dos 29 focos por objeto identificados, apenas oito foram tratados dessa forma por alguma ação, ou seja, 21 deles não se apresentam de forma alguma como critérios objetivos de seleção, prejudicando o cumprimento das exigências legais e do PL.

Dos focos do desenvolvimento urbano, apenas a integração das políticas setoriais é tratada como critério objetivo e em apenas duas das oito ações analisadas. A acessibilidade universal, a mais presente, surge em quatro das ações, e a segurança, em apenas uma delas. O transporte não motorizado é o objeto de quatro das ações, tendo sido enquadrado no foco prioridade ao transporte não motorizado. Sobre o transporte público coletivo, metade dos focos observados foram tratados como critérios objetivos: a eficiência e a equidade no

acesso (aparecendo cada uma apenas em uma ação), a prioridade ao transporte público urbano (duas das ações) e a prioridade aos estruturadores do território (três das ações).

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se que a União pode e deve ir além da definição de princípios e diretrizes gerais de transporte e de mobilidade urbana. A principal razão se deve à necessidade de incentivar os municípios a seguir estas diretrizes. A forma analisada neste artigo foi o repasse e o financiamento federal de projetos municipais que sigam os princípios estabelecidos na lei, ou mesmo nas intenções extraídas do Projeto de Lei da Mobilidade Urbana. Notou-se, entretanto, que é preciso detalhar os ideais da CF/88, do Estatuto da Cidade e do PL na forma de critérios mais objetivos e claros para que os requisitos exigidos na seleção de projetos possam ser adequadamente utilizados.

Considera-se essencial a existência de princípios e diretrizes gerais na determinação das políticas do setor. A seleção de projetos para obtenção de recursos, entretanto, necessita de formas mais objetivas, comparáveis e verificáveis. De outra forma, arrisca-se a selecionar projetos meramente por motivações políticas ou mesmo sem qualquer vinculação com as reais urgências e necessidades urbanas nem com o mérito do projeto.

Da análise preliminar feita sobre os manuais e as normas de seleção de projetos das ações, pode-se perceber que poucos são os temas devidamente tratados como critérios objetivos, ou seja, passíveis de uma avaliação mais técnica e imparcial na escolha das propostas a receberem recursos. Este fato aumenta a possibilidade de decisões baseadas meramente em questões políticas e de interesses particulares em detrimento do coletivo e da razoabilidade.

Como sugestão para tornar os critérios prioritários ainda mais objetivos, considera-se importante trabalhá-los com pesos; caso contrário seria muito comum ocorrerem impasses na destinação dos recursos quando projetos em disputa cumprirem critérios diferentes de priorização. Outra sugestão seria usar uma matriz de efeitos esperados do transporte com o potencial dos critérios das ações, a exemplo da proposta de Galindo e Galindo (2010).

Ressaltam-se duas principais limitações deste trabalho. Restringiu-se a análise à norma e ao manual que estabelecem os critérios de seleção, mas caberia verificar também se os responsáveis pela seleção os estão seguindo efetivamente. Tampouco foi analisada a qualidade dos critérios e a força de sua relação no alcance das diretrizes. Dessa forma, entende-se que o foco apresentado neste estudo é necessário para se alcançar o efetivo cumprimento das diretrizes gerais e dos princípios do setor, mas não é suficiente. Sua contribuição deve ser percebida ao complementar outras análises que precisam ser feitas.

A definição mais objetiva e direta de critérios de seleção pode até mesmo ser considerada uma extensão do papel constitucional explícito da União. Entende-se que, ao estimular o não cumprimento das diretrizes devido a inadequações na forma de seleção de projetos, a União arrisca-se a prejudicar seu próprio papel.

## REFERÊNCIAS

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). **Resolução nº 3.294, de 29 de junho de 2005**. Altera a Resolução nº 2.827, de 2001, que trata do contingenciamento do crédito ao setor público, em decorrência do Programa de Infra-estrutura para a Mobilidade Urbana. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=24&data=01/07/2005>>. Acesso em: 15 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 3.831, de 13 de janeiro de 2010.** Acrescenta o art. 9º-R à Resolução nº 2.827, de 30 de março de 2001, e autoriza a contratação de financiamento para empreendimentos de mobilidade urbana diretamente associados à realização da Copa do Mundo FIFA 2014 (Copa 2014). Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=38&data=14/01/2010>>. Acesso em: 10 fev. 2010.

BRASIL. Presidência da República (PR). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 12 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. Presidência da República (PR). **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2010.

\_\_\_\_\_. Presidência da República (PR). **Decreto nº 4.665, de 3 de abril de 2003.** Aprova a estrutura regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Ministério das Cidades, e dá outras providências. Brasília, 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/D4665.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4665.htm)>. Acesso em: 8 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades (MCidades). **Instrução Normativa nº 24, de 23 de agosto de 2005.** Regulamenta o Programa de Infra-estrutura para a Mobilidade Urbana (PRÓ-MOB). Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/transporte-e-mobilidade/arquivos/Instrucao%20Normativa%20no%2024%20de%2023%20de%20agosto%20de%202005.pdf>>. Acesso em: 8 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades (MCidades). Ministério da Fazenda (MF). **Exposição de Motivos Interministerial MCidades/MF nº 7/2006, de 21 de julho de 2006.** Brasília, 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Projetos/EXPMOTIV/EMI/2006/7%20-%20MCID%20MF.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/EXPMOTIV/EMI/2006/7%20-%20MCID%20MF.htm)>. Acesso em: 8 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1.687 de 2007.** Institui as diretrizes da Política de Mobilidade Urbana e dá outras providências. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/490138.pdf>>. Acesso em: 6 ago. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). **Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008.** Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011: Anexo I. Brasília, 2008a. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano\\_plurianual/PPA/081015\\_PPA\\_2008\\_leiAnex1.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/PPA/081015_PPA_2008_leiAnex1.pdf)>. Acesso em: 8 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades (MCidades). **Sistemática 2008:** manual para apresentação de propostas – Programa 9989 Mobilidade Urbana e Programa 1078 Nacional de Acessibilidade. Brasília, 2008b. Disponível em: <[http://www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades/sistemática-2007/sistemática-2008\\_1/SistemáticaSEMObversaofinal.pdf](http://www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades/sistemática-2007/sistemática-2008_1/SistemáticaSEMObversaofinal.pdf)>. Acesso em: 8 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). **Mapeamento das ações orçamentárias integrantes da lei orçamentária para 2010:** Programa 9989 Mobilidade Urbana. Brasília, 2010a. Disponível em: <<http://sidornet.planejamento.gov.br/docs/cadacao/cadacao2010/downloads/9989.pdf>>. Acesso em: 6 ago. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). **Mapeamento das ações orçamentárias integrantes da lei orçamentária para 2010:** Programa 1078 Nacional de Acessibilidade. Brasília, 2010b. Disponível em: <<http://sidornet.planejamento.gov.br/docs/cadacao/cadacao2010/downloads/1078.pdf>>. Acesso em: 6 ago. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). **Mapeamento das ações orçamentárias integrantes da lei orçamentária para 2010**: Programa 0660 Segurança e Educação de Trânsito. Brasília, 2010c. Disponível em: <<http://sidornet.planejamento.gov.br/docs/cadacao/cadacao2010/downloads/0660.pdf>>. Acesso em: 6 ago. 2010.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 694-C de 1995**. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Brasília, 2010d. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/782856.pdf>>. Acesso em: 13 ago. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades (MCidades). **Instrução Normativa nº 22, de 10 de maio de 2010**. Regulamenta o Programa de Infraestrutura de Transporte e da Mobilidade Urbana (Pró-Transporte). Brasília, 2010e. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades/legislacao/instrucoes-normativas/instrucoes-normativas-2010/IN222010.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades (MCidades). **Sistemática 2010**: manual para apresentação de propostas – Programa 0660 Segurança e Educação: Direito e Responsabilidade de Todos. Brasília, 2010f. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades/sistemática-2007/sistemática-2010/arquivos/Programa0660Acao8487.pdf>>. Acesso em: 6 ago. 2010.

GALINDO, E. P.; GALINDO, M. L. B. S. Uso de políticas públicas federais como potencial indutor da mobilidade sustentável. *In*: CONGRESO LATINOAMERICANO DE TRANSPORTE PÚBLICO Y URBANO (CLATPU XVI), 16., 2010, Clatpu, Ciudad de México. **Anais**.