



IJSN - Instituto Jones dos Santos Neves

2016

55

TEXTO PARA DISCUSSÃO

ENTRE PRINCÍPIOS E FINS:
ANÁLISE DOS PLANOS DE MOBILIDADE DE
MUNICÍPIOS CAPIXABAS FRENTE À POLÍTICA
NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA

**ENTRE PRINCÍPIOS E FINS:
ANÁLISE DOS PLANOS DE MOBILIDADE DE
MUNICÍPIOS CAPIXABAS FRENTE À POLÍTICA
NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA**

Instituto Jones dos Santos Neves

TD – 55

Diretora Presidente

Andreza Rosalém Vieira

Diretora de Estudos e Pesquisas

Ana Carolina Giuberti

Coordenador de Estudos Territoriais

Pablo Silva Lira

Elaboração

Adilson Pereira de Oliveira Junior
Coordenação de Estudos Territoriais

Colaboração

Milena Paraiso Donô
*Secretaria de Estado de Saneamento,
Habitação e Desenvolvimento Urbano*

Ana Carolina Zanetti Campanharo
(Estagiária)
Coordenação de Estudos Territoriais

Revisão

Latussa Laranja Monteiro
Isabella Batalha Muniz Barbosa
Coordenação de Estudos Territoriais

Editoração

Maria de Fátima Pessotti de Oliveira
Assessoria de Relacionamento Institucional

Capa

João Vitor André
Assessoria de Relacionamento Institucional

Fotografia

Carlos Eugênio Alves
Coordenação de Geoprocessamento

Bibliotecária

Andreza Ferreira Tovar
Assessoria de Relacionamento Institucional

Instituto Jones dos Santos Neves

Entre princípios e fins: análise dos planos de mobilidade de municípios capixabas frente à política nacional de mobilidade urbana. Vitória, ES, 2016.

28p., il. (Texto para discussão, 55)

1.Mobilidade Urbana. 2.Municípios-ES. 3.Espírito Santo (Estado).
I.Oliveira Júnior, Adilson Pereira de. II.Donô, Milena Paraiso.
III.Título. IV.Série.

Sumário

1. INTRODUÇÃO	05
2. POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA	05
2.1. Princípios Estruturantes	06
2.1.1. Acessibilidade Universal	07
2.1.2. Desenvolvimento Sustentável	08
2.1.3. Gestão Democrática e Transporte	09
2.1.4 Eficiência/Eficácia/Efetividade	10
2.2 Política Tarifária	11
2.3 Atribuições dos Entes Federativos	12
2.4 Plano de Mobilidade Urbana	13
3. ANÁLISE DOS PLANOS DE MOBILIDADE URBANA CAPIXABAS	14
3.1 Processo Participativo	16
3.2 Redes de Circulação	17
3.3 Gestão de Mobilidade e Sistema de Transporte	19
3.4 Desenvolvimento Institucional	21
3.5 Plano de Ação e Monitoramento	22
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	25
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	27

LISTA DE FIGURA E QUADRO

Figura 1 - Exemplo de resumo do Produto	23
Quadro 1 - Exemplo de Ficha de Ação contida no relatório de Consolidação dos trabalhos do PMUS com o detalhamento de cada ação proposta.....	24

LISTA DE MAPA

Mapa 1 - Situação dos Municípios do Espírito Santo quanto à elaboração do Plano de Mobilidade Urbana	15
--	----

1. INTRODUÇÃO

A realidade urbana brasileira do início do século XXI tem evidenciado à sociedade e aos governantes que um dos principais problemas da cidade contemporânea é a mobilidade urbana. Décadas de priorização do transporte individual motorizado e de falta de regulamentação federal do transporte coletivo urbano, nos legaram cidades cada vez mais congestionadas, o que vem se agravando com a explosão da frota de veículos a partir do início dos anos 2000.

Desde meados da década de 1990, com o Projeto de Lei 694/95, que dispunha apenas de diretrizes para o transporte coletivo, se inicia um debate sobre a necessidade de o governo federal regular o setor, em respeito ao artigo 21, inciso XX da Constituição que atribui à União a responsabilidade de fornecer diretrizes para “o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”. Ao PL 694/95 foram apensados o PL 1974/96 e o PL 2234/99, que tratavam, respectivamente, da prestação de serviços de transporte rodoviário coletivo de passageiros e do sistema integrado de transporte coletivo urbano (BRASIL, 2015).

Com a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, e a criação do Ministério das Cidades, em 2003, passa-se a buscar uma visão mais abrangente e completa sobre o tema. O governo federal, em 2004, lança o documento “Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável”, demonstrando preocupação com o crescimento dos problemas referentes à mobilidade nos centros urbanos do país. Busca-se fugir à abordagem tradicional e encarar a mobilidade não somente em função da fluidez do tráfego, mas também da acessibilidade e da vivência urbana. Em 2007, a partir de discussões com atores-chave do setor, o governo federal envia ao Congresso o PL 1687/07, ao qual foram apensados os citados PLs com tema similar (BRASIL, 2015). Após várias discussões na Câmara e no Senado, em 2012, foi aprovada a Lei nº 12587/2012, que institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU).

Pretendemos, em um primeiro momento, compreender os princípios que regem a lei que institui o PNMU, examinando como eles estruturam todo o seu conteúdo. A partir daí, buscaremos avaliar quais os avanços e limitações dessa lei, qual o papel dos entes federativos e como tem se materializado na agenda pública do Espírito Santo. Assim, faremos uma sucinta análise dos Planos de Mobilidade Urbana elaborados no território estadual (com recorte temporal até agosto de 2015), buscando sempre relacionar o produto com as diretrizes da PNMU, examinando sua adequação ou não à lei.

2. POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA

De maneira geral, a Lei nº 12587/2012 trouxe inúmeros avanços para a criação, direcionamento e sistematização da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) ao definir seus princípios, diretrizes e objetivos e estabelecer parâmetros gerais para a regulação do processo licitatório, política tarifária e prestação do serviço de transporte público, definindo direitos dos usuários e responsabilidades dos operadores e do poder público concedente. Além disso, a Lei define as atribuições de cada ente federativo, estabelece quais municípios serão obrigados a elaborar um Plano de Mobilidade Urbana e su-

gere o uso de uma série de instrumentos de gestão que possibilitam avanços na área. De acordo com o Ministério das Cidades:

A aprovação da Lei consiste, portanto, em um importante marco na gestão das políticas públicas nas cidades brasileiras. Desde então, os municípios possuem segurança jurídica para tomar medidas ou adotar instrumentos de priorização aos modos não motorizados e coletivos de transporte em detrimento ao individual. A Lei n. 12.587/2012 possibilita ainda que eventuais ações e investimentos das Prefeituras possam ser contestados, caso eles venham a contrariar as diretrizes fixadas na Lei (BRASIL, 2015, p.20).

2.1 Princípios Estruturantes

Segundo o Ministério das Cidades a Política Nacional de Mobilidade Urbana “*deve ser entendida como um conjunto de princípios, diretrizes e normas que norteiam a ação do Poder Público e da sociedade em geral, na produção e na gestão das cidades*” (BRASIL, 2015, p.20). Pode-se afirmar, entretanto, que tanto as normas como as diretrizes são elas mesmas orientadas por princípios, que figuram como ideias-chave que devem perpassar todo o documento. Mesmo que não apareçam em todo momento da normativa, os princípios não podem ser contraditos por nenhum dos artigos, se configurando como elementos centrais da lei. O artigo V da Lei 12.587/2012 estabelece os seguintes princípios para a PNMU:

- I - acessibilidade universal;
- II - desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais;
- III - equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo;
- IV - eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano;
- V - gestão democrática e controle social do planejamento e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana;
- VI - segurança nos deslocamentos das pessoas;
- VII - justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços;
- VIII - equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros; e
- IX - eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana.

Por questões metodológicas, agrupamos os nove princípios em quatro princípios-base que nas últimas décadas ancoram e norteiam as políticas públicas de mobilidade no mundo, e mais recentemente no Brasil: acessibilidade universal; desenvolvimento sustentável; gestão democrática e transparente; eficiência/eficácia/efetividade. A ideia é entender como esses princípios-base se desdobram e se relacionam com as diretrizes e objetivos da PNMU, assim como com a política tarifária, os direitos dos usuários e as demais questões são levantadas e reguladas pela referida lei.

2.1.1 Acessibilidade Universal

A acessibilidade universal é o primeiro princípio que rege a PNMU e que se rebate no terceiro, sexto, sétimo e oitavo princípios, que estabelecem a equidade e segurança no acesso ao transporte público e no uso do espaço público de circulação e uma distribuição justa dos benefícios e ônus na utilização desses serviços. A construção do conceito de mobilidade, por se contrapor à visão tradicional que considerava apenas a fluidez na estruturação do sistema de transportes, é inseparável do conceito de acessibilidade.

A acessibilidade para ser universal, deve garantir a todo cidadão o direito a acessar os diferentes tipos de transporte, independente se apresenta limitações de ordem físico-corporal ou socioeconômica. Nesse sentido, tanto os serviços de transporte como a infraestrutura necessária à circulação devem ser planejados para que todos tenham o máximo de equidade e segurança possível no seu usufruto. Mesmo que não execute as obras ou opere os serviços, o poder público municipal, enquanto responsável direto pela política urbana, deve regular e fiscalizar quem o faz, de modo a buscar minimizar as diferenças nas condições de circulação.

Acessibilidade físico-corporal significa que os espaços e veículos de circulação serão projetados para serem usufruídos com segurança e conforto pela população, mesmo que a pessoa tenha restrições para locomoção. Acessibilidade socioeconômica significa que os serviços de transporte público deverão ser oferecidos à população como um todo, de modo a facilitar seu uso àqueles que dispõem de menos recursos financeiros para tal e com isso permitir o acesso a outros serviços básicos e equipamentos sociais, atuando como agente de inclusão social e redução das desigualdades.

Assim, esse princípio-base norteia três dos cinco objetivos da PNMU: a redução das desigualdades e a inclusão social, a promoção da acessibilidade aos serviços básicos e aos equipamentos sociais e a proporção de melhorias das condições urbanas quanto à acessibilidade e à mobilidade.

A própria política tarifária também é orientada por duas diretrizes relacionadas à acessibilidade, seja evocando a “promoção da equidade no acesso aos serviços” ou a “modicidade da tarifa para o usuário”. Finalmente, nos direitos dos usuários do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana (SNMU), uma das principais preocupações é com a segurança e acessibilidade para utilização do mesmo.

Uma possível crítica a ser feita à lei é a pouca atenção dada ao conforto dos usuários do SNMU em todo o documento. Apenas para os usuários dos serviços de utilidade pública de transporte individual (taxi) são garantidos, no artigo 12, requisitos mínimos “de segurança, de conforto, de higiene, de qualidade nos serviços”. Apesar de subentendido na própria acessibilidade, o conforto diz respeito não somente às adaptações ergonômicas necessárias ao uso do equipamento, mas também às condições de oferta do serviço. Dentre as principais queixas dos usuários de transporte coletivo e causas de sua substituição por outras opções de transporte está a superlotação dos veículos (RAIA JUNIOR; MOREIRA, 2001; COUTO, 2011; SANTOS; DUARTE, 2012). Poderia se estipular, por exemplo, um número máximo de passageiros por metro quadrado para o cálculo da oferta de transporte coletivo. Ou

definir o conforto nos deslocamentos, enquanto diretriz da PNMU. No entanto, a lei que regula a PNMU não coloca a questão como prioritária nem mesmo enquanto direito do usuário, delegando ao município essa tarefa. Mesmo garantindo que o usuário deve receber o “serviço adequado nos termos do art. 6º da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995”, este último diz respeito apenas a “condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas”, nada diretamente relacionado à superlotação ou ao conforto.

2.1.2 Desenvolvimento Sustentável

O desenvolvimento sustentável é o segundo princípio da PNMU e também aparece com bastante destaque em várias partes do documento, talvez pelo seu duplo viés, socioeconômico e ambiental. O conceito de desenvolvimento sustentável surgiu nos anos 1980, mas foi a partir da ECO 92 (II Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, ocorrida no Rio de Janeiro) que se tornou amplamente utilizado, muitas vezes de maneira inadequada. De modo sucinto, sustenta que o modelo de desenvolvimento a ser seguido deve buscar a satisfação das necessidades atuais, desde que não comprometa as necessidades das gerações futuras, buscando um equilíbrio entre as dimensões econômica, social e ambiental.

Nesse sentido, a segunda diretriz da PNMU evoca a priorização dos meios de transporte não motorizados sobre os motorizados, e dos coletivos sobre os individuais, ponto chave de inflexão da tendência das últimas décadas de aumento expressivo dos deslocamentos com transporte individual motorizado, apontado por especialistas dentro e fora do poder público como principal causador dos problemas de mobilidade dos centros urbanos brasileiros (BRASIL, 2004; MARICATO, 2012). Desde o documento lançado em 2004 (BRASIL, 2004), o Ministério das Cidades vem apontando essa necessidade e a importância de se erigir uma mobilidade urbana sustentável, o que somente pode ocorrer invertendo a lógica que dominou o planejamento urbano modernista e seus efeitos em obras viárias em favor do transporte individual motorizado até os dias de hoje.

A Mobilidade Urbana Sustentável pode ser definida como o resultado de um conjunto de políticas de transporte e circulação que visa proporcionar o acesso amplo e democrático ao espaço urbano, através da priorização dos modos não-motorizados e coletivos de transporte, de forma efetiva, que não gere segregações espaciais, socialmente inclusiva e ecologicamente sustentável. Ou seja: baseado nas pessoas e não nos veículos (BRASIL, 2004, p. 14).

Pode-se dizer que o princípio-base da sustentabilidade também norteia a quarta diretriz da PNMU, que aponta a necessidade de diminuir custos ambientais, sociais e econômicos nos deslocamentos, o que está diretamente relacionado à integração dos diferentes modos e serviços de transporte urbano e à priorização de projeto de transporte coletivo que apontem para um desenvolvimento urbano integrado, terceira e sexta diretriz da PNMU, respectivamente. Tais diretrizes permitem uma coadunação das arestas, vazios e sobreposições existentes na territorialização dos modais de transporte urbano, aumentando a eficiência e diminuindo custos operacionais do sistema.

Mais diretamente relacionada à sustentabilidade ambiental é a quinta diretriz, que aponta a necessidade de se apoiar o investimento em tecnologias que utilizam energias renováveis e menos poluentes. É crescente o desenvolvimento de tecnologias limpas a partir de matrizes energéticas renováveis. O referido documento discorre sobre elaboração de editais para licitação do transporte público nos municípios e regiões metropolitanas no sentido de priorizar alternativas em favor da redução da emissão de gases nocivos ao meio ambiente.

Finalmente, o quarto objetivo da PNMU sintetiza essas diretrizes, evocando a promoção do desenvolvimento sustentável a partir da mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos nos deslocamentos urbanos.

2.1.3 Gestão Democrática e Transparente

Uma visão democrática e transparente do processo de gestão também norteia a Lei 12587/2012 e aparece como quinto princípio da PNMU, cujo planejamento e avaliação devem prever mecanismos de participação e controle social. O quinto objetivo da PNMU reforça essa ideia ao defender a gestão democrática como instrumento de construção e aprimoramento da mobilidade urbana.

Com origens na pedagogia, a gestão democrática vem ganhando espaço na sociedade brasileira desde a década de 1990, com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), em 1996, e as primeiras experiências de orçamento participativo, em Porto Alegre-RS (a partir de 1989). Trata-se atualmente de uma estratégia da administração pública de envolvimento da população na formulação e/ou avaliação de políticas públicas gerais ou setoriais. Buscando atender demandas da sociedade adequadas às necessidades de governo, a gestão democrática permite o envolvimento da população e a legitimação das ações do poder público, além de criar canais de transparência para essas ações.

Recentemente o Ministério das Cidades lançou o documento “Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana” (BRASIL, 2015), com intuito de orientar os gestores municipais e metropolitanos sobre o processo de elaboração do Plano de Mobilidade Urbana. O lançamento em si já indica que a União identificou dificuldades para os municípios elaborarem seus Planos de Mobilidade, visto que ocorreu muito próximo de expirar o prazo para sua elaboração, como veremos nos capítulos subsequentes. Um dos capítulos refere-se ao processo de construção democrática do referido plano, desde as etapas de pré-elaboração, com a preparação do processo participativo, a definição de escopo do plano e os procedimentos gerenciais para sua formalização, passando pela elaboração propriamente dita do PMU, e finalizando com a aprovação, implementação e os processos de avaliação e revisão do plano. Ou seja, devem ser utilizados mecanismos participativos em todo o processo de construção do plano, e não apenas como mera exigência formal, mas para que reflita a realidade e os anseios da população.

A transparência na gestão também fica bem evidente nas diretrizes da política tarifária da PNMU. A quinta diretriz aponta que deve haver “simplicidade na compreensão e transparência da estrutura tari-

fária” e “publicidade do processo de revisão”, enquanto a nona diretriz enfatiza a necessidade de se estabelecer e publicizar “os parâmetros de qualidade e quantidade na prestação do serviço de transporte público coletivo”. Espera-se, com isso, que o usuário do transporte urbano possa ter informações sobre como é estruturada a prestação serviço, quais os critérios que regem o cálculo da tarifa, a quantidade e qualidade da frota, etc.

Esse princípio se materializa melhor na parte do documento destinada aos direitos dos usuários, uma vez que se determina que o planejamento, a fiscalização e avaliação da política local de mobilidade devem ser acompanhados pelos usuários do serviço, que também devem ter disponíveis as informações sobre os detalhes da prestação do serviço, tais como pontos de embarque e desembarque, horários e itinerários, tarifas e modos de interação intermodal. Os direitos e responsabilidades dos usuários e dos prestadores de serviço devem estar disponíveis em linguagem acessível e de fácil compreensão, assim como os parâmetros de qualidade e quantidade do serviço, os meios de reclamação e prazos de resposta a essas reclamações.

2.1.4 Eficiência/Eficácia/Efetividade

Finalmente, para a operacionalização do sistema deve-se buscar uma relação otimizada entre eficiência/eficácia/efetividade na prestação do serviço e na circulação urbana, conforme o quarto e nono princípios.

Originário da área de Administração, o princípio base da eficiência/eficácia/efetividade começou a ser construído a partir da década de 1950, com Peter Drucker, considerado “pai da administração moderna”. Basicamente, ele diferencia eficiência e eficácia tratando o primeiro como a capacidade de se “fazer certo as coisas” e o segundo como a capacidade de se “fazer as coisas certas” (CASTRO, 2006). A eficiência estaria relacionada aos meios de se atingir os objetivos, ou seja, à utilização otimizada de recursos para se alcançar determinada finalidade. A eficácia, por sua vez, estaria relacionada aos fins em si, ou seja, à capacidade de se alcançar os resultados, independente dos meios utilizados. A efetividade seria, para Drucker, a soma das duas habilidades, ou seja, a aptidão de se atingir os melhores resultados, utilizando a menor quantidade de recursos. Com o amadurecimento das discussões sobre os termos, a efetividade passa a ser definida também como a capacidade de se alcançar a satisfação dos clientes ou usuários. Assim, para uma ação ser efetiva, além de ser eficiente e eficaz, deve trazer benefícios visíveis à população (CASTRO, 2006).

Esse princípio-base perpassa quatro das sete diretrizes da PNMU. A primeira, que aponta uma necessária integração com as demais políticas setoriais de desenvolvimento urbano (habitação, saneamento, uso do solo); a terceira, que defende a intermodalidade dos serviços de transporte urbano; a sexta, onde é destacada a importância de projetos de transporte público que visem o desenvolvimento e a estruturação de um território urbano integrado; e por último a sétima diretriz, que advoga o planejamento integrado de cidades gêmeas fronteiriças com outros países.

A política tarifária deve ser orientada pelo tripé eficiência/ eficácia / efetividade, conforme a segunda, terceira e oitava diretrizes, de forma a induzir a política para real necessidade da eficiência e eficácia na prestação de serviços. O tripé em questão favorece a ocupação urbana equilibrada e auxilia na articulação interinstitucional e interfederativa dos órgãos gestores envolvidos.

Percebe-se que o tripé eficiência/eficácia/efetividade passa pela busca da integração, seja da esfera da gestão urbana, da prestação do serviço ou da própria estruturação do território, o oposto do que ocorre na maioria das vezes. O que se percebe, em geral, são políticas setoriais desarticuladas, serviços de transporte com vazios, sobreposições e sem integração tarifária e cidades fragmentadas e segregadas.

2.2 Política Tarifária

A PNMU traz questões importantes referentes ao processo de licitação da prestação dos serviços, consolidando definições sobre a tarifa de remuneração, definindo competências do poder público e dos operadores e apontando diretrizes do processo de contratação tanto dos serviços públicos de transporte coletivo como individual.

O documento traz o conceito de tarifa de remuneração como “constituída pelo preço público cobrado do usuário pelos serviços somado à receita oriunda de outras fontes de custeio”, de modo a cobrir os reais custos do serviço e garantir uma remuneração ao operador. A tarifa de remuneração será resultante do processo licitatório da outorga do serviço de transporte público coletivo, cujo edital definirá o regime econômico e financeiro da concessão e da permissão da prestação do serviço.

Assim, uma mudança importante trazida pela lei é que o processo licitatório da outorga do serviço de transporte público coletivo deve ser baseado na “tarifa pública” e não mais nos custos operacionais do sistema, como era até então. Segundo o Ministério das Cidades:

No formato anterior, o operador era definido pelos custos operacionais. Ora, fixados estes custos, se houvesse redução do número de usuários pagantes, consequentemente haveria a necessidade de aumento tarifário para a manutenção do equilíbrio financeiro do Sistema de Mobilidade Urbana (BRASIL, 2015, p.28).

Deste modo, se os custos operacionais aumentarem por conta de uma queda na demanda, o operador não poderá mais transferir os prejuízos para o usuário com um aumento tarifário, pois o valor fixado deve ser o da própria tarifa. A ideia é que ele mantenha a atratividade do sistema, de modo a não reduzir sua receita, estimulando a eficiência da operação.

Caso a tarifa de remuneração seja menor ou maior o que o preço ou tarifa pública, configura-se uma situação de déficit ou superávit tarifário. No primeiro caso, segundo a lei, o poder público pode instituir subsídios tarifários, cuja fonte deverá vir de “receitas extratarifárias, receitas alternativas, subsídios orçamentários, subsídios cruzados intrasetoriais e intersetoriais provenientes de outras categorias de

beneficiários dos serviços de transporte”. Se a receita adicional subsidiada gerar superávit tarifário, tal receita deverá ser revertida ao Sistema de Mobilidade Urbana. Os subsídios deverão ser objeto de contrato, onde deve se primar pela transparência e objetividade quanto à produtividade e eficiência, especificando o objetivo, a fonte, a periodicidade e os beneficiários do mesmo.

Além dos níveis tarifários, a periodicidade dos reajustes também estará prevista no edital do processo licitatório, que poderá, em caso excepcional e observado o interesse público, ser revista, seja a partir de ato de ofício do próprio poder público ou por provocação da empresa. Neste caso é obrigatória apresentação e publicização da justificativa quanto a real necessidade do ato, com todos os elementos indispensáveis para subsidiar a decisão.

Por outro lado, a lei abre possibilidade de o operador oferecer descontos tarifários sazonais à população sem necessidade de revisão da tarifa de remuneração, dando liberdade de buscar atrair usuários em períodos de ociosidade do sistema.

Se as questões tarifárias orientam boa parte do capítulo sobre as diretrizes da regulação do transporte público, outras diretrizes são apontadas para a contratação dos serviços. Metas de qualidade e desempenho com instrumentos de controle e avaliação devem ser fixados já na licitação, assim como os incentivos e penalidades para o cumprimento ou não dessas metas. Também devem ser alocados já no edital os riscos econômicos e financeiros entre as partes do contrato. Os meios e as condições em que as informações financeiras, contábeis e operacionais devem ser prestadas ao poder público concedente também devem ser fixados. Por fim, caso haja fontes alternativas, complementares ou acessórias de receitas, estas devem ser discriminadas, assim como aquelas destinadas a projetos associados ou à modicidade tarifária.

O documento também determina que o poder público competente autorize, discipline e fiscalize os serviços de transporte privado coletivo (serviço de transporte coletivo não aberto ao público, tais como ônibus fretado e transporte escolar) e os de utilidade pública individual (taxi). Nesses casos, o poder público competente é o município, portanto, as regras e normas de exploração e transferência de outorga devem seguir as legislações municipais.

2.3 Atribuições dos Entes Federativos

A Lei 12587/2012 define também as atribuições de cada ente federativo no processo de construção da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

A União, além de prestar assistência técnica e financeira aos demais entes federativos, deve ajudar na capacitação pessoal das instituições vinculadas a PNMU. As informações do SNMU e a qualidade e produtividade dos serviços de transporte público devem ser organizadas e disponibilizadas pela União, que deve também fomentar iniciativas de desenvolvimento tecnológico e científico que caminhem na direção dos princípios e diretrizes da PNMU.

Serviços de transporte interestadual e internacional de caráter urbano devem ser prestados, diretamente ou por delegação ou gestão associada, pela União, que pode delegar aos demais entes tal função a partir de convênio de cooperação ou consócio público. A União deve também apoiar e estimular ações integradas na área de mobilidade entre Municípios e Estados que dividem uma mesma conurbação, aglomeração urbana ou região metropolitana, inclusive em cidades gêmeas, situadas nas áreas de fronteira internacional.

Dentre as atribuições dos estados, a prestação de serviços intermunicipais de transporte público coletivo é fundamental, seja de maneira direta ou por delegação ou gestão associada. Tal função pode ser delegada aos Municípios, desde que seja firmado um consócio público ou convênio de cooperação com essa finalidade. Em áreas que extrapolem os limites municipais, o Estado deve apoiar e promover a integração do serviço de transporte público coletivo. Por fim, o Estado pode propor uma política tributária específica para incentivar a PNMU.

Os municípios são os responsáveis pelo planejamento, execução e avaliação da política de mobilidade urbana, assim como pela regulamentação do serviço de transporte urbano. A prestação dos serviços de transporte público coletivo urbano também deve ser feita pelo município, direta, indiretamente ou por gestão associada. Além disso, devem desenvolver as instituições e instituir programas de capacitação de pessoas envolvidas com a PNMU.

2.4 Plano de Mobilidade Urbana

Se os municípios são responsáveis por planejar, executar e avaliar a política de mobilidade urbana, a lei que institui a PNMU determina que aqueles com mais de 20 mil habitantes ou já obrigados à elaboração de Plano Diretor Municipal, na forma de lei, também elabore seu Plano de Mobilidade Urbana, integrado ou inserido nos planos diretores. Aqueles que não o fizerem no prazo mínimo de três anos, ou que não o renovarem a cada dez anos, ficarão sem receber recursos orçamentários federais na área de mobilidade urbana.

Segundo o artigo 24 da Lei 12587/2012, os Planos de Mobilidade Urbana, enquanto instrumento de efetivação da PNMU, devem seguir os seus princípios, diretrizes e objetivos, englobando também os seguintes aspectos:

- I - os serviços de transporte público coletivo;
- II - a circulação viária;
- III - as infraestruturas do sistema de mobilidade urbana;
- IV - a acessibilidade para pessoas com deficiência e restrição de mobilidade;
- V - a integração dos modos de transporte público e destes com os privados e os não motorizados;
- VI - a operação e o disciplinamento do transporte de carga na infraestrutura viária;
- VII - os polos geradores de viagens;

- VIII - as áreas de estacionamentos públicos e privados, gratuitos ou onerosos;
- IX - as áreas e horários de acesso e circulação restrita ou controlada;
- X - os mecanismos e instrumentos de financiamento do transporte público coletivo e da infraestrutura de mobilidade urbana; e
- XI - a sistemática de avaliação, revisão e atualização periódica do Plano de Mobilidade Urbana em prazo não superior a 10 (dez) anos.

Ademais, o documento estipula as atribuições mínimas dos órgãos gestores da PNMU nos entes federativos. Além de planejar e coordenar os modos e serviços de transporte público, o órgão deve fiscalizar, avaliar e monitorar seu desempenho. O planejamento deve identificar objetivos de curto, médio e longo prazo, além dos meios financeiros e institucionais de atingir tais objetivos. Mecanismos de monitoramento e avaliação sistemática e permanente desses objetivos devem ser formulados, assim como devem ser definidas e monitoradas metas de atendimento e universalização do transporte público coletivo.

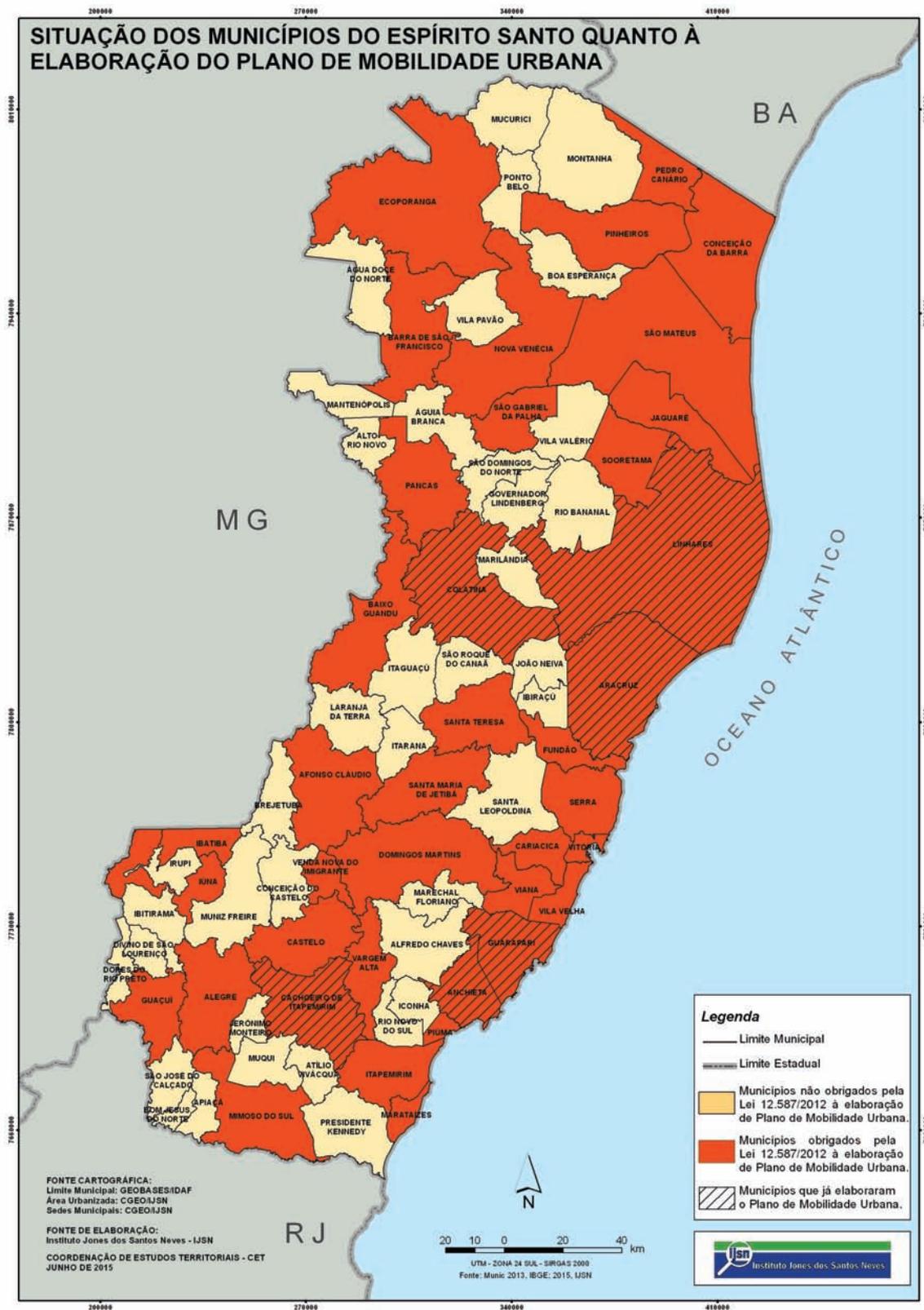
O órgão gestor é responsável por implantar a política tarifária, ordenar sobre o padrão de qualidade do serviço, seu itinerário e sua frequência, sempre estimulando os princípios da eficiência e eficácia em sua prestação. Deve também garantir os direitos e responsabilidades dos usuários do transporte público e combater o transporte ilegal de passageiros.

Finalmente, a Lei 12587/2012 lista alguns instrumentos que podem ser aplicados pelos entes federativos: restrição e controle à circulação de veículos motorizados em regiões da cidade ou horários predeterminados; criação de faixas exclusivas da via pública para circulação de ônibus ou bicicletas; estipulação de padrões, monitoramento e controle de emissão de poluentes; aplicação do denominado “pedágio urbano”, garantindo que a receita gerada será aplicada em infraestrutura urbana de transporte público coletivo ou de transporte não motorizado ou no subsídio tarifário; estabelecimento de política de estacionamento de uso público e privado, com e sem pagamento; controle de circulação e operação de transporte de carga na estrutura viária; estabelecimento de convênios para o combate ao transporte clandestino de passageiros. Não havia restrições quanto à aplicação desses instrumentos anteriormente, mas sua inclusão na lei reforça sua utilização ao fomentar sua inserção nos Planos de Mobilidade Urbana.

3. ANÁLISE DOS PLANOS DE MOBILIDADE URBANA CAPIXABAS

De acordo com as exigências da PNMU, dos 78 municípios capixabas, 39 são obrigados a elaborar Planos de Mobilidade Urbana Municipal até 2015, sob pena de não receberem recursos orçamentários federais na área de mobilidade urbana (Mapa 1). Não foi possível fazer uma investigação minuciosa sobre o cumprimento dessa exigência em nível estadual ou nacional, uma vez que, de acordo com o Ministério das Cidades, a entrega do plano somente é exigida no momento em que o município solicita recursos orçamentários federais para área de mobilidade.

Mapa 1 – Situação dos Municípios do Espírito Santo quanto à elaboração do Plano de Mobilidade Urbana



Fonte: IBGE, Estimativas Populacionais 2014.
Elaboração: Coordenação de Estudos Territoriais/IJSN

O governo do Espírito Santo, por meio da Secretaria de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEDURB), em 2012, lançou um edital para contratação de uma empresa para elaboração de Planos de Mobilidade Urbana de seis municípios polo localizados fora da Região Metropolitana da Grande Vitória¹. Apesar de não ser sua responsabilidade elaborar Planos de Mobilidade Urbana de caráter intramunicipal, o governo estadual se lançou a esta tarefa, segundo o Termo de Referência da contratação, por considerar estratégico reorientar preventivamente modelo de circulação e urbanização dos municípios polo do interior, buscando impactos positivos nas áreas de saúde, educação, segurança e meio ambiente. Isso porque, com intenção de descentralizar o desenvolvimento estadual e fortalecer a rede de cidades capixaba, muitos dos projetos estruturantes da economia do Espírito Santo têm sido planejados para o interior do estado. Prevendo o impacto do crescimento populacional trazido pelo desenvolvimento econômico, em particular, os transtornos advindos da saturação do sistema de transporte e da mobilidade urbana, o governo estadual contratou uma empresa para elaboração dos Planos de Mobilidade dos municípios de Linhares, Colatina e Aracruz, ao norte da capital, e Cachoeiro de Itapemirim, Guarapari e Anchieta, ao sul, firmando um termo de compromisso com as municipalidades. Tais planos seguiram uma mesma metodologia e serão objeto de análise a partir de agora, sendo denominados PlanMob.

O Termo de Referência dividiu os trabalhos da equipe em sete partes, cada uma com produto específico: consolidação do plano de trabalho; capacitação; diagnóstico/pesquisa; prognósticos; plano de mobilidade urbana sustentável; consolidação do PlanMob; e projetos estruturantes. O capítulo introdutório, além de explicitar o caráter e as etapas dos trabalhos realizados, lista os princípios, diretrizes e objetivos do plano, em geral bem alinhados aos da PNMU. Faz também uma caracterização do município, apresentando aspectos de sua formação histórica, demográfica, urbanística e territorial, apontando tendências de crescimento e cenários de expansão, tendo em vista o contexto socioeconômico e o conjunto de atividades e projetos estruturantes que podem mudar a dinâmica demográfica, socioeconômica e territorial do município e da região nas próximas décadas. Importa aqui analisar apenas os planos de mobilidade em si, que apresentam um resumo dos demais produtos.

3.1 Processo Participativo

Ainda na introdução do plano é feita uma descrição do processo participativo realizado durante as distintas etapas do plano. Além das oficinas de capacitação dos técnicos da prefeitura e da sociedade civil, foram feitos dois seminários, um de avaliação da etapa de diagnóstico realizado sobre a situação da mobilidade no município, e outro de consolidação do plano de mobilidade urbana.

As oficinas de capacitação tiveram um duplo viés e, enquanto aquelas ofertadas à sociedade civil foram realizadas em cada município, para os técnicos municipais foram realizadas oficinas em dois lotes, reunindo municípios do norte (Linhares, Colatina e Aracruz) e do sul do estado (Cachoeiro de

¹ Exceto Guarapari, em função de sua conurbação com o município de Anchieta, alvo de grandes investimentos privados nos últimos anos.

Itapemirim, Guarapari e Anchieta) em cada um. Por um lado buscou-se mapear, reunir e mobilizar os principais atores envolvidos na temática mobilidade urbana, comunicando e apresentando o plano de trabalho e seus objetivos. Por outro, procurou-se captar os diversos olhares que a cidade tem sobre os principais problemas e desafios a serem enfrentados, capacitando os atores na identificação dessas questões e buscando inserir as percepções no processo de elaboração do plano. Em geral, mesmo ocorrendo entre agosto e outubro de 2013, a participação nas oficinas foi bem restrita, em especial, aquelas realizadas com a sociedade civil, o que resultou em redução da carga horária.

Ao fim da etapa de diagnóstico/pesquisa, foi realizado um seminário de avaliação com intuito de validar as análises feitas até então, retornando à sociedade civil os resultados obtidos, esclarecendo dúvidas sobre o processo, colhendo críticas e sugerindo mudanças. Os debates foram realizados separadamente em cada município e serviu como balizamento para as etapas posteriores. A participação foi pequena apenas em Cachoeiro de Itapemirim e Anchieta, com 10 e 12 pessoas presentes, satisfatória em Colatina, com presença de 54 pessoas, e maior em Aracruz, Linhares, e Guarapari, com 109, 121 e 140 participantes, respectivamente.

Por fim, houveram os seminários de consolidação do PlanMob de cada município, onde foram apresentados todos os resultados obtidos desde a fase de diagnóstico até as propostas de projeto de ação e readequação urbanística, visando melhorias na área de mobilidade. Os planos de ação, circulação, investimento, monitoramento e avaliação apresentados ainda estavam sujeitos a alterações e buscava-se acolher críticas e sugestões de mudança a serem incorporadas ao PlanMob. Desta vez o quorum baixo ficou em Linhares, onde apenas 11 pessoas participaram do evento. Guarapari, Anchieta, Aracruz e Colatina tiveram um público de regular a satisfatório, com participação de 26, 29, 44 e 50 pessoas, respectivamente, enquanto Cachoeiro de Itapemirim, que havia registrado menor público na etapa anterior, despontou com 101 participantes.

O processo participativo deve ser encarado como um desafio ao poder público, que depende tanto dos interesses em jogo, como da capacidade e dos esforços dos governantes em convocar e conduzir o processo. Segundo a equipe técnica da SEDURB, a convocação da sociedade civil para os eventos foi feita tanto pelo Estado (email e telefone de atores-chave mapeados) como pelas Prefeituras (jornais, site da prefeitura, redes sociais e até carro de som). A fraca representatividade em alguns momentos, principalmente na etapa de capacitação, pilar de construção do plano, pode ser interpretada como resultado de uma divulgação e mobilização ineficaz ou como reflexo do desinteresse ou descrédito das pessoas no processo participativo, ou ambos.

3.2 Redes de Circulação

O segundo capítulo dos planos é dedicado à rede de circulação municipal, onde se buscou fugir à abordagem tradicional, norteadas unicamente pela fluidez do tráfego, utilizando-se princípios de planejamento e gestão que conciliem “as funções de circulação, acessibilidade e vivência urbana”. O documento reconhece que os desafios principais estão no próprio ambiente construído que favoreceu

restrições à circulação e disputas desiguais entre os usuários. Ao poder público cabe mediar essa disputa buscando intervenções que visem o uso equilibrado e equitativo do espaço público, privilegiando melhorias para os usuários mais vulneráveis do sistema.

Assim, são apresentados os critérios de classificação funcional da rede viária existente, definidos a partir das funções de circulação e acessibilidade das vias, de modo a garantir adequadas condições de convivência, segurança e funcionalidade aos usuários. É criada uma tipologia hierárquica das vias, construída tanto a partir do papel que desempenham nos deslocamentos realizados no sistema urbano atual, como naquela realidade de expansão prevista e pretendida. São apontadas diretrizes específicas ideais para cada tipo de via, considerando “aspectos tais como fluxo de tráfego, tipos de veículos, velocidade de operação, necessidade de vagas de estacionamento, intensidade do fluxo de pedestres e tipo de ocupação dos terrenos lindeiros”, mesmo reconhecendo a existência de situações onde restrições espaciais dificultem o correto tratamento. Finalmente são apontadas intervenções imediatas necessárias em trechos críticos tanto da região consolidada como das áreas de expansão do sistema viário, buscando sua adequação.

Em seguida, o PlanMob apresenta proposta de reorganização da rede viária de cada município a partir de algumas intervenções, que variam desde adequações físicas de trechos do sistema que apresentam condições insatisfatórias de tráfego até programas de requalificação de áreas centrais ou propostas de realocação do terminal rodoviário. As intervenções envolvem, conforme o caso, propostas de ampliação de calçadas, criação de ciclovias, arborização, readequação de mobiliário urbano, mudanças de sentido de tráfego, implantação de binários, redução ou eliminação de estacionamentos, tratamento de acessos e interseções, implantação de faixas exclusivas de transporte público, dentre outras.

Enfim, apresenta-se a rede de circulação esperada em um horizonte de quinze anos, de modo que o poder público possa estruturar o território em função desse crescimento. As intervenções de maior impacto visam atender demandas futuras e evitar cenários indesejados. São dois níveis de intervenção, segundo o próprio documento: de um lado, a criação de novos eixos estruturantes em áreas de expansão ou consolidação urbana, a partir do traçado de vias arteriais e coletoras; de outro, propostas de interconexões entre trechos de vias ou regiões da cidade, como pontes, anéis viários, etc. Tais propostas devem atender aos padrões mínimos de diretrizes apontadas pelo PlanMob, de modo a garantir que suas “vias estruturais formem como uma rede consistente, sem discontinuidades ou estrangulamentos de seção”. Foi feita uma modelagem de carregamento das vias a partir do cenário atual, do tendencial e do proposto, este último em alguns casos com mais de uma alternativa.

Para finalizar o capítulo sobre a rede de circulação, uma seção é dedicada aos modos de transportes não motorizados, elencados como prioritários na PNMU. O objetivo é trazer orientações à municipalidade quanto às diretrizes de implantação do sistema viário não motorizado com relação à infraestrutura, atratividade, segurança pública ou segurança viária de calçadas e vias cicláveis, mas também quanto a campanhas educativas que busquem estimular seu uso e a convivência respeitosa com os demais modais.

Para o transporte cicloviário, o documento destaca a necessidade de elaboração de um plano cicloviário municipal e apresenta elementos e conceitos para sua composição, estabelecendo as situações e condições de implantação de ciclovias, ciclofaixas, ciclorrotas e estacionamentos, além de formas de travessia e sinalização viária. Além das diretrizes gerais, são apresentadas diretrizes específicas para áreas consolidadas ou em expansão e feita uma proposta de traçado cicloviário estrutural a ser implantada num horizonte de dez anos, dividido em três fases.

Para os pedestres, o documento destaca que, apesar de muitos municípios atribuírem aos proprietários a construção e manutenção das calçadas, há uma discussão sobre a inconstitucionalidade dessas leis, uma vez que, enquanto parte da infraestrutura urbana e sistema viário público, está sobre responsabilidade do Estado, segundo a Carta Magna. Assim como no cicloviário, são apresentados os elementos e conceitos de circulação, travessia e sinalização da rede de caminamento, assim como diretrizes gerais e específicas para áreas consolidadas ou em expansão. Enfim, é feita uma proposta de intervenções em uma área considerada prioritária no Plano de Ação.

3.3 Gestão da Mobilidade e Sistema de Transporte

O terceiro capítulo do PlanMob trata da gestão da mobilidade no transporte público, aborda num primeiro momento, a caracterização da relação entre oferta e demanda de transporte e a cobertura da atual rede municipal e, nas seções seguintes, as estratégias de fortalecimento do sistema.

A relação entre oferta e demanda foi realizada a partir de uma pesquisa de Frequência e Ocupação Visual, levantada nos horários de pico em pontos estratégicos da rede viária. A partir desse resultado, foi feita uma análise da cobertura do sistema, mapeando áreas ou regiões com demanda desatendida, dividindo-as entre aquelas onde o principal obstáculo é a topografia do sítio e aquelas em que a própria configuração viária se apresenta como empecilho.

O plano estabelece três processos de transição para o fortalecimento do transporte público municipal: regularização da forma de prestação de serviço a partir de processo licitatório; empoderamento da prefeitura enquanto regulador da concessão; aplicação de medidas para reestruturar a rede de transporte. É recomendado que na concessão, seja previsto realizar mudanças e atualizações na prestação do serviço de acordo com as necessidades do município, permitindo reestruturar a rede em prol da eficiência, conectividade e integração do sistema. O fortalecimento institucional da municipalidade deve ser feito sempre pensando a partir da qualificação dos recursos humanos e materiais, tratados de maneira mais detalhada na parte sobre Desenvolvimento Institucional do PlanMob. A partir desses dois processos concluídos, parte-se para aplicação de medidas visando reestruturar ou reformular a rede dos serviços de transporte público.

Após a realização do processo licitatório, o documento aponta a necessidade de ações de monitoramento e controle da prestação do serviço. Tais ações devem focar a frequência, regularidade

e pontualidade das viagens, o atendimento completo do itinerário, a manutenção, conservação e limpeza da frota, a quantidade de falhas e de acidentes com os veículos, a emissão de poluentes e a satisfação dos usuários. Foi indicada a utilização de veículos a diesel com filtro, para o transporte público. As inovações tecnológicas na área de bilhetagem eletrônica têm permitido aferições mais rápidas e confiáveis de muitos desses indicadores. No entanto, nos municípios capixabas onde foram realizados os planos, o controle dessas informações está totalmente com os operadores do sistema. O poder público municipal responsável pelos serviços de transporte público, deve buscar um controle mais efetivo e definir ações de acompanhamento sistemático da bilhetagem eletrônica. Sugere-se a criação de um Centro de Monitoramento Operacional com estações de trabalho ocupadas por técnicos devidamente capacitados a receber e interpretar dados e relatórios operacionais em tempo real. Isso permitiria à municipalidade notificar os operadores a solucionar problemas no sistema, informar à população sobre os mesmos e tomar providências quanto à sua não resolubilidade.

O PlanMob parte para proposição de medidas de racionalização a serem aplicadas pelos reguladores ou operadores do sistema. Inicialmente, propõe-se definir padrões referenciais dos níveis de serviço, estabelecendo critérios para programação do sistema de modo a garantir qualidade na prestação do serviço ao usuário e parâmetros objetivos de controle ao regulador. Além da definição dos itinerários das linhas, é fundamental que se garanta uma taxa máxima de ocupação da frota nos horários de pico e uma frequência mínima das linhas em trajetos e horários ociosos, o que impactará nos custos do sistema e na tarifa técnica, mas também na qualidade do serviço e na regularidade e eficiência da operação. Sugeriu-se uma ocupação máxima de 85% do veículo ou 6 passag./m², e uma frequência mínima de uma hora para as linhas de ônibus. Em seguida, são propostas medidas diretas visando priorização do transporte público e melhorias infraestruturais. São indicadas as vias onde a municipalidade deve proibir parcialmente ou totalmente o estacionamento e aquelas onde deve dedicar faixas exclusivas ao uso do transporte público. Além disso, são sugeridas medidas de melhoria na pavimentação das vias, de disponibilização de informações ao usuário e de garantia do transporte para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida.

Quanto à gestão do uso da infraestrutura de circulação, o plano trata questões relacionadas ao controle do tráfego, do transporte de carga e dos estacionamentos. Deve-se avançar nos processos de municipalização do tráfego, criando um marco normativo e fortalecendo institucionalmente a prefeitura, com a implantação de tecnologias de controle, cuja complexidade deve variar de acordo com a necessidade e a escala da urbanização. Para o transporte de carga são sugeridas diretrizes de regulamentação visando diminuir as externalidades negativas, mas de modo a não inviabilizar as atividades logísticas. É importante também definir diretrizes e objetivos para a regulamentação da política de estacionamento, principalmente em vias públicas, tendo em vista que sua oferta indiscriminada pode gerar estímulo ao uso do transporte individual motorizado, o que iria de encontro à PNMU. O documento recomenda adoção de instrumentos de restrição, que podem variar da cobrança à proibição, em vias ou zonas da cidade onde o estacionamento se configure como empecilho ao uso mais eficiente do espaço público.

Na temática de segurança viária são propostas diretrizes e ações nas áreas de fiscalização, educação, saúde, infraestrutura e segurança veicular, baseados na versão preliminar do “Plano Nacional de Redução de Acidentes e Segurança Viária para a Década 2011-2020”, ainda não aprovado em Brasília.

Por fim, o PlanMob indica a necessidade de regulamentação do processo de aprovação de projetos potencialmente geradores de tráfego e de novos parcelamentos urbanos, de modo que sua inserção na malha urbana não produza impactos significativos à circulação dos diversos modais de transporte. Deve-se, portanto, disciplinar o processo de licenciamento desses empreendimentos, e capacitar as prefeituras para desempenhar esta função. Na verdade, desde o Estatuto da Cidade, Lei 10257/2001, o Estudo de Impacto de Vizinhança é previsto enquanto instrumento da política urbana, oferecendo ao município um marco legal para regulação de novos empreendimentos ou atividades em áreas urbanas.

3.4 Desenvolvimento Institucional

Para que o planejamento, gestão, avaliação e monitoramento da política de mobilidade urbana sejam realizados com o máximo de eficiência, eficácia e efetividade, o PlanMob aponta que é necessário compreender a capacidade das estruturas gerenciais, sociais e políticas do município ligadas ao setor, e a partir disso, propor ações de desenvolvimento institucional visando seu fortalecimento.

As estruturas de gestão da mobilidade, no caso dos municípios onde foram realizados os planos, são variadas as situações: a de Anchieta, onde apenas um departamento com poucos funcionários dentro de uma secretaria trabalham com atividades relacionadas ao tema; a de Colatina, onde uma secretaria concentra quase todas as atividades e responsabilidades ligadas à mobilidade; e a de Cachoeiro de Itapemirim, onde existe uma complexa estrutura institucional envolvendo além de diversas secretarias, uma empresa pública e uma autarquia com responsabilidades específicas.

De modo geral, o PlanMob aponta que deve ser feito um mapeamento dos atores e instituições vinculadas ao tema e compreender como se inserem nas atividades e ações ligadas à política pública de mobilidade. Dentre esses atores e instituições, destacam-se: instituições responsáveis pela política pública de mobilidade; entidades representativas de grupos de usuários e movimentos sociais ligados à mobilidade; agentes privados responsáveis pela prestação de serviços de mobilidade; conselhos municipais na área de mobilidade; instâncias de planejamento e fóruns de discussão e negociação ligados à articulação interfederativa.

Foram desenvolvidos cinco produtos (programa, política ou plano) na área de desenvolvimento institucional para cada município pelo PlanMob, cada um com ações específicas, apesar de muitas vezes interdependentes: (1) Fortalecimento da organização institucional para gestão da mobilidade urbana; (2) Assistência e capacitação técnica na área do planejamento e gestão da mobilidade; (3)

Viabilização financeira de investimentos em infraestrutura; (4) Modernização da gestão da mobilidade no município; (5) Fortalecimento da democracia participativa.

O programa de fortalecimento da organização institucional visa ampliar a capacidade de planejamento e gestão com foco em: desenvolvimento gerencial e de carreiras; definição de políticas públicas prioritárias; elaboração de métodos e acompanhamento; avaliação de políticas públicas e práticas de transparência; uso eficiente de recursos; capacidade de articulação intergovernamental e com demais parceiros, assim como ações e estratégias de curto, médio e longo prazo.

É indispensável também elaborar um programa de assistência e capacitação dos técnicos e gestores da área de mobilidade e planejamento urbano, permitindo-lhes o acesso a instrumentos de qualificação permanente com o objetivo de incrementar o referencial técnico e teórico do tema, a partir de cursos ministrados por entidades qualificadas. Para isso, o PlanMob lista uma série de possíveis cursos a serem oferecidos pelas municipalidades.

Por outro lado, as prefeituras devem criar uma estratégia para viabilizar recursos para investimentos em infraestrutura, no intuito de sistematizar procedimentos para obtenção de financiamentos e seu gerenciamento, adequando a municipalidade às exigências de cada fonte financiadora. Nesse sentido, é sugerida a criação de um núcleo de projetos na prefeitura que ficaria responsável por centralizar a elaboração, estruturação, suporte administrativo e avaliação de projetos.

Deve-se também planejar a modernização da gestão da mobilidade, com a busca pela eficiência administrativa a partir de recursos tecnológicos disponíveis, instrumentalização da prefeitura em termos de controle operacional, qualificação dos serviços prestados, monitoramento dos fluxos, fiscalização e, conseqüentemente, aumento da receita.

Finalmente, seguindo os princípios da PNMU, é fundamental que as prefeituras tenham uma política de fortalecimento da democracia participativa. Deve-se, portanto, criar mecanismos de participação e inclusão da sociedade civil, com o fortalecimento dos atores envolvidos no processo, a democratização na tomada de decisões e primando pela transparência de fatos e informações, de modo a ampliar a esfera de discussão sobre a mobilidade e construir uma visão coletiva sobre a cidade e seus deslocamentos.

3.5 Plano de Ação e Monitoramento

Para finalizar, os três principais eixos do PlanMob são: Redes de Circulação, Gestão e Sistema de Transporte e Desenvolvimento Institucional, que por sua vez, estão resumidos no Plano de Ação de Monitoramento, com respectivos produtos, ações e prazos de execução, além dos indicadores de avaliação e monitoramento e suas metas (Figura 1)

Figura 1 – Exemplo de resumo de produto

Produto	Programa de implantação da infraestrutura e rede cicloviária	
Objetivo	Garantir condições de infraestrutura satisfatórias para o uso da bicicleta como meio de transporte; prover a cidade com uma rede cicloviária com conectividade e continuidade entre as áreas com potencial de produção e atração de viagens; promover o aumento do uso da bicicleta na cidade; reduzir acidentalidade envolvendo ciclistas.	
Ações	1.1 Elaborar projeto executivo viário e de sinalização de rede cicloviária	1-2 anos
	1.2 Realizar obras viárias necessárias à implementação de vias cicláveis e sinalização sobre infraestrutura existente	2-5 anos (fase 1) 5-7 anos (fase 2) 7-10 anos (fase 3)
	1.3 Realizar obras de adequação da infraestrutura existente para instalação de paraciclos e bicicletários	1-2 anos
Indicadores de monitoramento	<ul style="list-style-type: none"> • Número de paraciclos e bicicletários instalados (unidade) • Extensão total de vias cicláveis implantadas (quilômetros) 	Metas <ul style="list-style-type: none"> • Instalar paraciclos ou bicicletários em todos os pontos prioritários propostos no Plano de Mobilidade dentro dos prazos estabelecidos • Implantar a extensão cicloviária proposta no Plano de Mobilidade dentro dos prazos estabelecidos
Indicadores de avaliação	<ul style="list-style-type: none"> • Número de ciclistas utilizando a rede cicloviária 	Metas <ul style="list-style-type: none"> • Aumentar o número de ciclistas em pontos escolhidos em 10% ao ano

Fonte: PlanMob Colatina, 2015.

Além da lista resumida, há um Relatório de Consolidação, contendo uma ficha de detalhamento do Plano de Ações com as seguintes informações: descrição da ação; metodologia de implantação; tipo de ação e assunto; agente promotor; público alvo; prazo; prioridade; referências técnicas, bibliográficas e/ou de boas práticas (Quadro 1). Em média, foram propostas aproximadamente 150 ações para cada município.

Quadro 1 – Exemplo de Ficha de Ação contida no Relatório de Consolidação dos trabalhos do PMUS com o detalhamento de cada ação proposta

Nº de ação	2.6
Capítulo do PlanMob	Redes de circulação
Produto	Programa de melhorias de infraestrutura para pedestres
Ação	Realizar vistorias para identificar necessidade de readequação da infraestrutura de circulação para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida
Tipo de Ação	Intervenção física - Etapa de planejamento
Assuntos	Acessibilidade universal
Metodologia de Implementação	<ul style="list-style-type: none"> - Elaborar calendário de vistorias por região da cidade; - Definir itens a serem vistoriados; - Definir materiais e métodos (formulário, máquina fotográfica, etc); - Realizar vistorias; - Tabular informações; - Determinar soluções conforme adequação a ser executada; - Avaliar viabilidade de implementação, levantar necessidades de desapropriações e priorizar propostas de acordo com as carências e demandas de cada área; - Elaborar cronograma de execução.
Referências	<p>Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência: http://www.pessoascomdeficiencia.gov.br/app/ Norma ABNT Acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos: http://www.pessoascomdeficiencia.gov.br/app/sites/default/files/arquivos/%5Bfield_generico_imagens-filefield-description%5D_24.pdf Outras Normas ABNT: http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/normas-abnt Programa Brasil Acessível (Secretaria Nacional de Mobilidade - MinCidades): http://www.cidades.gov.br/index.php/progsemob/187-brasaccess.html CADERNO 2: CONSTRUINDO A CIDADE ACESSÍVEL: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSEMOB/Biblioteca/BrasilAcessivelCaderno02.pdf</p>
Agente Promotor	SEMTRAN/Secretaria de Desenvolvimento Urbano
Público Alvo	Pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida
Prazo	1-2 anos
Prioridade	Ação prioritária

Fonte: PlanMob Colatina, 2015.

O Plano de Monitoramento é uma proposta de sistematização e análise de informações visando acompanhar avanços e impactos das ações em execução, avaliando sua efetividade, identificando obstáculos e possibilitando ajustes em sua implementação. A importância do monitoramento é estimular a efetividade e eficácia das ações propostas e prover a sociedade civil de um instrumento para acompanhar e avaliar o andamento dessas ações.

Nesse sentido, para cada um dos produtos e ações são propostos indicadores e metas que consigam mensurar: a efetiva execução das medidas propostas; e o resultado gerado pelas atividades que signifiquem alteração do quadro inicial, desde mudanças imediatas a impactos de longo prazo. O primeiro caso é mensurado a partir de indicadores de monitoramento, enquanto o segundo por meio de indicadores de avaliação.

Os indicadores de monitoramento permitem acompanhar a execução das atividades a partir das metas estabelecidas e, através de revisões periódicas, possibilitam ao gestor do programa desde pequenos ajustes a mudanças estruturais, que podem agregar ações alternativas ou mudar a estratégia ou o objetivo da ação. Os indicadores de avaliação, além de possibilitar a reavaliação dos impactos das ações realizadas, fornecem subsídios para proposição de mudanças no PlanMob. Deve-se sistematizar anualmente o resultado desses indicadores a partir de relatórios executivos e disponibilizá-los publicamente, permitindo a sociedade civil um acompanhamento da evolução na implantação das ações do Plano de Mobilidade.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A PNMU (Lei nº12.587/2012) trouxe avanços inquestionáveis para a gestão urbana do país, tanto por definir princípios e diretrizes para ação do poder público na área de mobilidade urbana, como por criar normas gerais para regular a contratação e operação dos serviços de transporte público. O capítulo sobre a política tarifária talvez seja aquele com maiores avanços práticos da PNMU, pois chega a definir como deve ser feito o cálculo tarifário, que passa a definir regras do processo licitatório, e a política de reajustes. Além disso, garante que superávits tarifários decorrentes de receitas adicionais subsidiadas devem ser revertidos para o próprio sistema de mobilidade.

Os princípios e diretrizes propostos buscam reverter um cenário que prevalece na maioria das cidades brasileiras, em maior ou menor grau, conforme o caso: dificuldade de acessar espaços e serviços públicos; priorização do desenvolvimento econômico sem adequada ampliação e sustentação da base de recursos de infraestrutura e de gestão; falta de democracia e transparência no planejamento e gestão urbana, principalmente nos processos decisórios; ineficiência e ineficácia na prestação dos serviços e no planejamento territorial.

Fica evidente, por outro lado, que a maioria das municipalidades do interior não dispõe de um quadro técnico qualificado para atender as demandas da PNMU. Isso se refletiu no pequeno número de municípios que elaboraram seu Plano de Mobilidade Urbana no prazo exigido por lei. Além disso, é notório prever a dificuldade que os municípios terão em materializar as ações previstas nos planos aqui analisados.

De maneira geral, os Planos de Mobilidade Urbana elaborados para os municípios polo do Espírito Santo, seguem e enfatizam os princípios e diretrizes da PNMU. Pode-se questionar a pouca participação da sociedade civil em algumas etapas de construção do plano, fruto de uma mobilização ineficaz,

mas parece que a equipe de elaboração conseguiu captar e materializar as especificidades de cada município no plano. Talvez pelo da demanda pela elaboração do PalnMob ter sido uma iniciativa do Estado e não ter sido previamente firmado um convênio com as municipalidades, mas apenas um termo de compromisso, o engajamento dos gestores municipais na própria mobilização da sociedade civil não tenha sido tão efetivo.

Por outro lado, o PlanMob conseguiu englobar todos os aspectos listados na PNMU, com maior ênfase na estruturação de mudanças na rede de circulação viária, na regularização e fortalecimento do transporte público e no avanço da capacidade de gestão e desenvolvimento institucional.

As propostas de intervenção na rede viária buscaram seguir os princípios da acessibilidade e sustentabilidade, com propostas que priorizam os transportes coletivos e não motorizados e que visam deestimular o uso do automóvel.

As estratégias de fortalecimento do transporte público e da capacidade de gestão municipal buscaram primar pela eficiência e eficácia, assim como pela inclusão de processos participativos transparentes em sua execução.

Por fim, duas críticas: A primeira, refere-se à matriz escolhida para frota veicular em todos os municípios, Diesel com filtro, uma opção não renovável, apesar de apresentar níveis de poluição aceitáveis pela legislação. A opção de adoção de ônibus híbridos (elétrico-diesel), já disponível no mercado, apesar de considerada no documento, não foi escolhida por razões de custos em investimento, segundo os autores; A segunda refere-se à proposição pouco ousada da taxa máxima de ocupação do transporte coletivo, 85% ou 6 passag./m², extremamente importante para determinar a oferta do serviço. Apesar dessa taxa ser considerada padrão internacional pelos prestadores de serviço de transporte, traduz uma situação de desconforto para os usuários do transporte coletivo, o que pode ser observado por qualquer pessoa que utiliza transporte público nos horários de pico. Mas talvez ajude a entender o porquê do conforto não estar entre as diretrizes de transporte público da PNMU.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável*. Cadernos MCidades, nº6, Brasília, 2004.

_____. *Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana*. Brasília, 2015.

BRASIL. GOVERNO FEDERAL. Lei nº 12.587, de 03 de Janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm>. Acesso em: 31 de outubro de 2012.

CASTRO, Rodrigo B. “Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública”. In: *Anais do 30º Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração*. Salvador-BA, 23 a 27 de setembro de 2006. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-apsa-1840.pdf>> Acesso em 20/05/2015.

COUTO, Daniel M. *Regulação e Controle Operacional no Transporte Coletivo Urbano: estudo de caso no município de Belo Horizonte/MG*. Belo Horizonte-MG: Escola de Engenharia da UFMG, 2011. [Dissertação de Mestrado]. Disponível em: <https://www.ufmg.br/pos/geotrans/images/stories/diss007.pdf>. Acesso em 02/06/2015.

ESPÍRITO SANTO. GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. SECRETARIA DE SANEAMENTO, HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO. *PlanMob Espírito Santo: Plano de Mobilidade do Município de Anchieta*. Vitória-ES: LOGIT, 2015.

_____. *PlanMob Espírito Santo: Plano de Mobilidade do Município de Aracruz*. Vitória-ES: LOGIT, 2015.

_____. *PlanMob Espírito Santo: Plano de Mobilidade do Município de Cachoeiro de Itapemirim*. Vitória-ES: LOGIT, 2015.

_____. *PlanMob Espírito Santo: Plano de Mobilidade do Município de Colatina*. Vitória-ES: LOGIT, 2015.

_____. *PlanMob Espírito Santo: Plano de Mobilidade do Município de Guarapari*. Vitória-ES: LOGIT, 2015.

_____. *PlanMob Espírito Santo: Plano de Mobilidade do Município de Linhares*. Vitória-ES: LOGIT, 2015.

MARICATO, Ermínia. “O automóvel e a cidade”. In: *Revista Ciência & Ambiente*, nº 37, 2012. Porto Alegre-RS, UFSM, 2012. pp. 5-12. Disponível em:

<<https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2012/09/revista-ciencia-e-ambiente.pdf>>. Acesso em 20/05/2015.

RAIA JUNIOR, Archimedes A., MOREIRA, Fábio L. “A Qualidade do Sistema de Transporte Coletivo por Ônibus na Cidade de São Carlos sob a Ótica dos Usuário”. In: *Anais do 13º Congresso de Transporte e Trânsito da Associação Nacional de Transportes Públicos*. Porto Alegre-RS, 2001. Disponível em:

<http://www.antp.org.br/_5dotSystem/download/dcmDocument/2013/01/21/4AB735F7-690C-437B-BF15-DC4D1A50E477.pdf>. Acesso em 02/06/2015.

SANTOS, Cleílton O., DUARTE, Patrícia C. “Fatores Caracterizadores da Qualidade no Sistema de Transporte Coletivo: um estudo de caso no município de Bagé/RS”. In: *Anais do XXXII Encontro Nacional de Engenharia de Produção*. Bento Gonçalves-RS, 15 a 18 de outubro de 2012. Disponível em: http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2012_tn_wic_157_915_19699.pdf. Acesso em 02/06/2015.



GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
Secretaria de Economia e Planejamento

