

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação
Coordenação de Biblioteca
<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

Orlando Egreja Neto

**A participação social na Política Nacional de Mobilidade Urbana:
uma abordagem entre a elaboração e a formulação.**

Brasília
2010

Orlando Egreja Neto

**A participação social na Política Nacional de Mobilidade Urbana:
uma abordagem entre a elaboração e a formulação.**

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor como parte da avaliação do Curso de Especialização em Legislativo e Políticas Públicas.

Orientador: Valério Augusto Soares de Medeiros

Brasília

2010

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data: ___/___/___

Egreja Neto, Orlando.

A participação social na Política Nacional de Mobilidade Urbana [manuscrito] :
uma abordagem entre a elaboração e a formulação / Orlando Egreja Neto. -- 2010.

71 f.

Orientador: Valério Augusto Soares de Medeiros.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) -- Curso em Legislativo e Políticas Públicas, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2011.

1. Política de transporte, Brasil. 2. Circulação urbana, Brasil. 3. Desenvolvimento urbano. 4. Políticas públicas, Brasil. 5. Participação social, Brasil. I. Título.

CDU 656.1(81)

**A participação social na Política Nacional de Mobilidade Urbana:
uma abordagem entre a elaboração e a formulação.**

Monografia – Curso de Especialização em Legislativo e Políticas Públicas

2º Semestre de 2010

Aluno: Orlando Egreja Neto

Banca Examinadora:

Valério Augusto Soares de Medeiros

Ricardo de João Braga

Brasília, 3 de dezembro de 2010

Dedico esse trabalho a meus pais por me educarem,
A minha esposa por me incentivar,
A meus filhos por aceitarem o afastamento que este trabalho impôs.

Agradecimentos

Agradeço a todas as pessoas que, direta ou indiretamente, contribuíram para este trabalho, mas, em especial, à Tereza Góes, do MCidades, aos professores e colegas do Cefor e a meu orientador, Valério. Obrigado.

Só sei que nada sei. (Sócrates)

Resumo

A sociedade civil organizada tem buscado e conseguido ocupar espaços no seio do Estado para participar das políticas públicas. Com base em tal pressuposto, o presente trabalho foca a Política Nacional de Mobilidade Urbana com o objetivo de investigar se o desenho de política elaborado em conferências, com participação social de vários segmentos, foi efetivamente adotada pelo Estado quando de sua formulação. Para a pesquisa, são considerados dois momentos: quando o Ministério das Cidades apresenta a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, na qual se inserem as questões de mobilidade urbana como política setorial, e quando a Política Nacional de Mobilidade Urbana se converte em projeto de lei e tramita no Congresso Nacional. Os resultados da análise apontam que, apesar de todo o esforço para levar o debate em torno da política a todos os municípios do país, buscar envolver os mais variados setores da sociedade civil e os Estado e negociar um modelo que atenda aos interesses comuns, a Política Nacional de Mobilidade Urbana recém-aprovada na Câmara dos Deputados e em análise no Senado Federal está distante do que foi pactuado com a sociedade civil.

Palavras-Chave: políticas públicas, mobilidade urbana, participação social

LISTA DE TABELAS

1	Relação de conferencistas das audiências públicas da CE-PL694/1995	27
2	Princípios relacionados à mobilidade urbana aprovados pelas Conferências das Cidades	34-35
3	Diretrizes de mobilidade urbana aprovadas pelas Conferências das Cidades	40
4	Comparativo dos princípios de mobilidade urbana contidos na PNDU e dos aprovados pelas Conferências das Cidades.....	41
5	Comparativo das diretrizes de mobilidade urbana contidas na PNDU e das aprovadas pelas Conferências das Cidades.....	43-44
6	Quadro comparativo do grau de atendimento às diretrizes de mobilidade urbana entre os três projetos de lei analisados	63
7	Quadro resumo do grau de atendimento às diretrizes de mobilidade urbana nos três projetos de lei analisados de acordo com os totais de diretrizes em cada categoria	64

LISTA ABREVIACÕES E SIGLAS

CE-PL694/1995 – Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 694, de 1995, que "institui as Diretrizes Nacionais do Transporte Coletivo Urbano e dá outras providências"

CNC – Conferência Nacional das Cidades

ConCidades – Conselho das Cidades

FMU – Fundo de Mobilidade Urbana

FNDU – Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano

MCidades – Ministério das Cidades

PL – projeto de lei

PMU – Plano de Mobilidade Urbana

PNAMOB – Programa Nacional de Apoio à Política de Mobilidade Urbana

PNDU – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

PNMU – Política Nacional de Mobilidade Urbana

RIST – relatório de impacto no sistema de trânsito

SNDU – Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 AS ETAPAS DO CICLO DA POLÍTICA DE MOBILIDADE URBANA.....	19
1.1 Os movimentos sociais e a agenda da PNDU	19
1.2 O processo de elaboração da PNDU pela Conferência Nacional das Cidades.....	20
1.3 A formulação da PNDU exclusivamente pelo Executivo	23
1.4 A implementação e execução da PNMU.....	24
1.5 A Formulação da PNMU.....	25
1.6 O acompanhamento e a avaliação da PNMU	31
2 PRINCÍPIOS E DIRETRIZES DE MOBILIDADE URBANA DE ACORDO COM A CONFERÊNCIA NACIONAL DAS CIDADES.....	34
2.1 Princípios para a PNDU relacionados à mobilidade urbana	34
2.2 Diretrizes para a PNDU relacionadas à mobilidade urbana	35
3 PRINCÍPIOS E DIRETRIZES DE MOBILIDADE URBANA DE ACORDO COM A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO	41
3.1 Princípios de mobilidade urbana contidos na PNDU	41
3.2 Diretrizes de mobilidade urbana contidas na PNDU.....	43
3.3 Conclusões preliminares quanto aos princípios e diretrizes de mobilidade urbana contidos na PNDU	48
4 DIRETRIZES DA POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA.....	50
4.1 O PL 694/1995 e as diretrizes de mobilidade urbana.....	50
4.2 O PL 1687/2007 e as diretrizes de mobilidade urbana.....	55
4.3 O PL 694-C/1995 e as diretrizes de mobilidade urbana.....	60
4.4 Conclusões preliminares quanto às diretrizes da PNMU em formulação no Legislativo	63
CONCLUSÃO	65
REFERÊNCIAS.....	68

INTRODUÇÃO

Nos últimos vinte anos, no período pós Constituição Federal de 1988, o Estado brasileiro sofreu um processo de substituição, em algumas áreas de atuação, do seu poder de coerção, entendido como “a força que emana da soberania do Estado e é capaz de impor o respeito à norma legal” (FERREIRA, 2004, p. 492), pelo de consentimento, ou consenso, em relação à sociedade civil. Esta ampliando sua participação no Estado; este retirando sua participação sobre certas atividades da sociedade.

Segundo Dagnino (2004, p. 97), isto se deveu à influência de dois movimentos, que no campo político são adversários e até antagônicos, mas que requerem, ambos, uma “sociedade civil ativa e propositiva”, colaborando, portanto, para o fortalecimento da sociedade civil em detrimento do Estado.

Por um lado estão as organizações não governamentais, sindicatos, entre outras formas de organização social, reivindicando espaços onde possam compartilhar do poder público, em especial por meio de conselhos gestores de políticas públicas. Pelo outro, o próprio Governo, alinhando-se com o Consenso de Washington¹, procura intervir menos na sociedade, abrindo maiores oportunidades para a sociedade participar da vida pública.

Com fulcro em tais premissas, este trabalho aborda como a sociedade civil participa, por meio dos espaços conquistados na estrutura do Estado, da política de mobilidade urbana, e avalia a efetividade desta participação. Para tanto, compara-se, em relação à política em estudo, as resoluções tomadas nas instâncias de participação social com aquelas tomadas exclusivamente pelo Estado em momento posterior. O objetivo é verificar, no que se refere à política de mobilidade urbana, se a sociedade civil organizada tem uma participação efetiva na construção das políticas públicas. Em outras palavras, se o projeto de política que ela, de forma pactuada, delineia se converte de forma integral, ou não, ainda que parcialmente se respeitem alguns pontos, no marco legal da mesma, após ser processada pelos poderes Executivo e Legislativo.

¹ Conjunto de 10 regras macroeconômicas – disciplina fiscal; redução dos gastos públicos; reforma tributária; juros de mercado; câmbio de mercado; abertura comercial; investimento estrangeiro direto, com eliminação de restrições; privatização das estatais; desregulamentação (afrouxamento das leis econômicas e trabalhistas); e direito à propriedade intelectual – comuns a economistas de instituições financeiras sediadas em Washington D.C. e adotadas pelo Fundo Monetário Internacional a partir de 1990 como modelo a ser seguido pelos países que necessitavam de ajuda financeira em meio à crise econômica agravada na década anterior, como o Brasil. (WIKIPÉDIA, 2010)

Não se despreza, como bem expressa Vasconcellos (2001, apud XAVIER, 2007, p. 127), que “as políticas ocorrem em contextos objetivos e são o reflexo parcial das limitações impostas por eles. Não existe uma política ‘absoluta’, livre de pressões reais de várias origens”. Pelo contrário, reconhece-se que estas pressões existem e são levadas à discussão no ambiente de diálogo em que a sociedade civil participa com o Estado, e que, portanto, as decisões ali pactuadas têm legitimidade para se impor a qualquer interesse individual que não se justifique.

A compreensão do contexto histórico em que as demandas se estabelecem ajuda a identificar a origem das pressões que incidem sobre a política de mobilidade urbana e compreender o papel dos diversos atores sociais envolvidos com a mesma.

A aceleração da urbanização brasileira a partir dos anos 1940, em especial nas décadas de 1960 a 1980 (IBGE), resultou numa pressão demográfica sobre as cidades de tal ordem que estas cresceram acentuadamente no período. Este período de crescimento demográfico urbano coincidiu com o período de elevada expansão da economia brasileira em decorrência da industrialização, quando o PIB, em média, cresceu acima de 7% a.a. (IBGE).

Com a demanda crescente por unidades habitacionais, as áreas urbanas consolidadas sofreram rápida valorização, obrigando a população migrante de baixa renda a se estabelecer nas áreas suburbanas das cidades. Isto produziu um quadro de forte expansão do perímetro urbano, no sentido centro-periferia, avançando sobre áreas de características rurais, ocupando-se, inclusive, espaços ambientalmente frágeis, como encostas e topos de morros e trechos lindeiros a cursos e corpos d’água. No entanto, esta urbanização não se deu de forma planejada, *pari passu* à ação do Estado na implantação de serviços públicos – saneamento, saúde, educação, transportes, etc.

O endividamento público que financiou a expansão industrial da economia e, por conseguinte, da urbanização, cobrou a conta a partir da década de 1980, quando escassearam as fontes de financiamento, restringindo o investimento público nas cidades. A partir de então, o Estado que já não era efetivamente presente, se fragilizou, permitindo um maior número de ocupações irregulares e sem planejamento público, gerando territórios de predomínio da precariedade dos serviços públicos. E não por acaso, o padrão de renda da população a ocupar esses territórios se situava entre os mais baixos.

Disso decorreram diversos problemas urbanos, dentre eles o afastamento da população pobre dos principais equipamentos urbanos de saúde e educação, que, em geral, situam-se com maior frequência no centro das cidades do que na periferia. Além disso, a dinâmica urbana também levou a residência para longe do emprego, ou o inverso. Da necessidade crescente de deslocamentos no território urbano decorreram as políticas de transportes urbanos de massa, que buscaram organizar e dinamizar o fluxo de pessoas e mercadorias.

No entanto, essas políticas, prioritariamente de iniciativa municipal, não conseguiram dar, em sua maioria, soluções satisfatórias à população, mesmo quando o crescimento urbano desacelerou nas décadas de 1990 e 2000. São frequentes as notícias que enfatizam essa insatisfação, quer seja pelo valor, considerado elevado, das tarifas praticadas, quer seja pela qualidade, tido como insatisfatório, do serviço prestado.

A busca para a solução desse problema evoluiu, na última década, de uma abordagem puramente centrada na questão do transporte, para algo mais amplo, relacionado à própria organização territorial, voltado para a sustentabilidade das cidades, consolidando-se na ideia de “mobilidade urbana”.

No entanto, a expressão “mobilidade urbana” suscita diferentes definições, cada qual com um enfoque mais ou menos amplo da questão. A seguir, serão apresentadas algumas das definições que estão sendo propostas em outros trabalhos científicos com o objetivo de se ter referências teóricas para se compreender a amplitude da política pública que se está construindo, sem, no entanto, adotar qualquer como mais correta, pois não é objetivo deste trabalho desenvolver uma avaliação conceitual, mas sim, reitera-se, uma análise comparativa do conteúdo da política em diversos momentos.

Algumas abordagens para a expressão se prendem à dimensão lexical do termo “mobilidade”, qual seja, “qualidade ou propriedade do que é móvel ou obedece às leis do movimento” (FERREIRA, 2004, p. 1343). Assim, para que alguém ou algum objeto (mercadoria) possua mobilidade, basta um sistema de transporte – o veículo mais a via – que possa ser utilizado (acessado) por esse alguém ou mercadoria para se deslocar de seu local de origem para outro almejado. Neste caso, a associação do termo “urbana” à ideia de mobilidade apenas restringe o espaço em que se dará o movimento.

Magalhães e Yamashita (2006, p. 2)., desenvolvendo uma crítica ao conceito de mobilidade urbana, classificam como clássico o raciocínio que restringe o problema à compatibilização entre oferta e demanda dos serviços e infraestrutura de transportes. Porém, defendem o argumento de que “o foco da área de Planejamento Urbano e de Transportes [deve] ficar, assim, restrito aos deslocamentos no espaço” (2006, p. 10). Para eles, mobilidade é “a faculdade de pessoas, grupos de pessoas e cargas de serem deslocados (por um sujeito) no espaço e no tempo tendo como objetivo a satisfação de necessidades pessoais e coletivas (deste sujeito)” (2006, p.10).

Em adição à primeira definição, esta inclui os fatores “tempo” e “satisfação de necessidades”. Portanto, para esses autores, não basta haver um sistema de transportes acessível capaz de levar alguém ou alguma coisa de sua origem para um destino desejado, pois este mesmo sistema tem que permitir que o tempo despendido na movimentação seja satisfatório dentro de suas necessidades, o que embute o fator “qualidade” ao sistema de transporte.

Porém, a definição acima também despreza as implicações na “mobilidade” criadas pela contextura “urbana”. Como destacam Medeiros e Barros (2009), as cidades brasileiras, por conta do crescimento acelerado e desordenado a que foram submetidas, apresentam elevada fragmentação espacial, com baixo grau de permeabilidade entre os parcelamentos que formam os bairros, os distritos, a cidade.

Para Barros (2008, p. 7), uma visão mais apropriada, “que parta do pressuposto relacional, observando a mobilidade como um meio, e não um fim”, deve tratar as questões de circulação “a partir da interdependência entre os canais de circulação que agem dinamicamente no espaço urbano”. Portanto, segundo a autora:

A questão do deslocamento é dependente de uma série de razões da própria dinâmica urbana, e mais ainda, que todos estes fatores apresentam relações de interdependência e atuação sincrônica para a circulação (2008, p. 7).

Neste sentido, no complexo contexto urbano, a mobilidade está condicionada, para além da existência e qualidade no sistema de transporte, a todo o arranjo espacial dos usos (atividades), das vias e dos equipamentos urbanos.

Também a interferir na mobilidade urbana estão os fatores socioeconômicos como renda, gênero, idade, ocupação, escolaridade (VASCONCELLOS, 2001 apud SOUSA, 2005). Para o

mesmo autor, “para se entenderem os padrões de deslocamento, deve-se compreender o padrão familiar e a estrutura urbana” (VASCONCELLOS, 2001 apud SOUSA, 2005, p. 120).

Sousa (2005, p.120) pondera que, quanto maior a capacidade de uma população realizar deslocamentos pela cidade (“viagens”), maior sua mobilidade, e propõe um índice de mobilidade calculado com base na relação entre o número de viagens e o número de habitantes. Assim, quanto mais próximo de zero for o resultado do índice, menor a mobilidade de uma população.

Considerando-se que, quanto maior for a distância necessária para um deslocamento, maior será a dificuldade de concretizá-lo devido, p. ex., à necessidade de maior disponibilidade de tempo e dinheiro para tal, é de se supor que nas metrópoles, onde é mais frequente a população de mais baixa renda residir distante dos centros de emprego e serviços públicos, as viagens para esta população tendem a ser mais dispendiosas e morosas, colaborando para reduzir o número de viagens realizáveis e, assim, implicando num índice de mobilidade reduzido.

Na Europa, na busca de melhorar a sustentabilidade das cidades, se trabalha com o projeto de “Gerência de Mobilidade”, que busca “(A) reduzir o crescimento das viagens motorizadas assim como suas distâncias, (B) incentivar meios de transporte alternativo que possuem menores impactos ambientais, e (C) reduzir a dependência do automóvel particular” (CÂMARA, 2000 apud SOUSA, 2005). Neste sentido, importa também a qualidade da mobilidade, tanto quanto a quantidade de mobilidade disponível, valorizando-se modos de transporte mais “limpos”, menos poluentes e eficientes energeticamente, assim como o desenho urbanístico que condiciona a mobilidade.

Portanto, “mobilidade urbana” pode ter vários enfoques e, dependendo da condução técnica e política da questão por um governo, ser tratada de forma mais ou menos integrada, considerando-se um número maior ou menor de variáveis: sociais, econômicas, urbanísticas, de engenharia, etc.

O atual Governo Federal, iniciado em 2003, em um de seus primeiros atos², optou por criar o Ministério das Cidades (MCidades) para integrar a condução das políticas relacionadas à questão urbana, que no governo anterior se encontravam dispersas em órgãos da Presidência da República, do Ministério da Justiça e do Ministério dos Transportes, reunindo no novo ministério

² Medida Provisória nº 103 de 01/01/2003, convertida na Lei nº 10.683 de 28/05/2003, art. 31, inciso VIII.

as competências, dentre outras, de tratar da política de desenvolvimento urbano e das políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito³. Simultaneamente, foi criado o Conselho das Cidades (ConCidades)⁴ absorvendo as competências do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República (CNDU) do qual se originou, ou seja, propor diretrizes, instrumentos, normas e prioridades para a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), bem como acompanhá-la e avaliá-la.

Nota-se que, ainda em 2003, o Governo não utilizava o termo “mobilidade urbana”, mas sim “transporte urbano e trânsito”, reflexo da recente migração destas competências do Ministério dos Transportes e o Ministério da Justiça, respectivamente, onde eram tratados de forma especializada. Apenas no MCidades a questão passa a ser abordada de forma mais abrangente, como “mobilidade urbana”.

Este governo, comprometido com movimentos sociais ligados à questão urbana, fiou um modelo de democracia participativa por meio da promoção de conferências realizadas nas esferas municipal, estadual e federal, alternadamente nesta ordem, para a construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), em que se inclui, como política setorial, a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU).

Nos oito anos do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foram realizadas quatro das conferências acima mencionadas, denominadas, cada qual, Conferência das Cidades, de onde, sem exceção, surgiram, na forma de resoluções, diretrizes para a PNDU, algumas relacionadas à mobilidade urbana.

A observação dos contextos anteriores levou a algumas indagações, interpretadas na condição de questões de pesquisa na presente monografia:

(1) As diretrizes de mobilidade urbana aprovadas nas Conferências das Cidades abalzaram a política pública proposta pelo Executivo e a resultante do processo de aprovação pela Câmara dos Deputados?

(2) Qual versão mais se aproxima da política desenhada pelas Conferências das Cidades: o texto proposto pelo Executivo ou o aprovado na Câmara dos Deputados?

³ Medida Provisória nº 103 de 01/01/2003, convertida na Lei nº 10.683 de 28/05/2003, art. 27, inciso III, alíneas “a” e “b”.

⁴ Medida Provisória nº 103 de 01/01/2003, convertida na Lei nº 10.683 de 28/05/2003, art. 31, inciso X.

Estas indagações se justificam, pois é recente o período, coincidente com a redemocratização do Brasil posterior à Constituição Federal de 1988, em que os conselhos nacionais de políticas públicas operam com efetiva participação social. Na década de 1990 surgiram ou foram reestruturados, p. ex., os Conselhos Nacionais de Saúde, de Educação e de Assistência Social. O Conselho das Cidades (ConCidades), a quem compete organizar as Conferências das Cidades, surgiu com o Governo instaurado em 2003, assim como os Conselhos Nacionais de Segurança Alimentar e de Justiça.

Apesar do agravamento dos problemas urbanos, que provocam a necessidade de um planejamento efetivo das intervenções, e da utilização mais frequente do conceito amplo de mobilidade urbana, não são muitos os trabalhos científicos que avaliam a efetividade da participação social na construção da política de mobilidade urbana, como propõe este.

Para o desenvolvimento da análise, entre as três metodologias básicas propostas por Sulbrandt (1993, apud COSTA; CASTANHAR, 2003) adotar-se-á a de avaliação de processos, pois há a necessidade de se investigar, nos processos internos, a manutenção do “verdadeiro conteúdo” (COSTA; CASTANHAR, 2003, p. 983) da política definido quando da participação da sociedade. Baseado também em Costa e Castanhar (2003), mas com adequações aos objetivos próprios do presente trabalho, será procedida a tabulação dos componentes em análise para facilitar a comparação das informações nos diferentes momentos de construção da política.

Também será utilizada como referencial teórico para a descrição dos processos internos à política de mobilidade urbana a metodologia de Saravia (2006) que contempla os seguintes momentos, ou etapas, do ciclo de desenvolvimento de uma política pública: agenda, elaboração, formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação, que se sucedem nesta ordem. A última etapa pode representar o fim do ciclo ou seu reinício, se ainda houver objetivos não alcançados, ou problemas não resolvidos, pela política.

A análise de cada etapa do ciclo da PNMU, com o objetivo de dar uma visão geral e abrangente da mesma e de seus atores políticos, será o tema do Título 1. Uma vez que a PNMU é, como se disse, uma política setorial da PNDU, em certas etapas não é possível desvinculá-las, pois a mobilidade urbana não é tratada em separado, mas articulada com os outros problemas urbanos. Isto vai ocorrer nas duas primeiras etapas, ou seja, na de agenda e de elaboração. Ainda assim, este trabalho tratará somente daquilo que se relaciona diretamente com a PNMU. A partir

da terceira etapa, é possível destacar a PNMU da PNDU, e assim a primeira poderá ser analisada em separado.

Embora se busque apresentar as etapas na ordem lógica de desenvolvimento de políticas públicas de Saravia (2006), haverá a necessidade de se antecipar a descrição quanto à implementação e à execução da PNMU em relação à formulação desta para manter coerência quanto à cronologia dos fatos, pois o Executivo, subvertendo esta lógica, executa a política sem que a mesma esteja formalizada em texto legal.

No Título 2, será desenvolvida a análise das resoluções aprovadas no âmbito da Conferência das Cidades, apontando-se os princípios e diretrizes de mobilidade urbana que, no entender desta instância de participação social, deveriam constar da PNMU. Estes princípios e diretrizes serão considerados como referência nas posteriores análises comparativas.

No Título 3, será feita análise dos princípios e diretrizes de mobilidade urbana constantes da PNDU publicada pelo Governo em 2004, portanto após a conclusão da 1ª Conferência das Cidades, mas antes das demais. De maneira objetiva se apontará quais dos princípios e diretrizes levantados no título anterior foram atendidos, total ou parcialmente, e quais não.

No Título 4, a análise continua, desta feita em relação à Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), cujo marco legal encontra-se em formulação no Congresso Nacional. Neste caso, é necessário distinguir e comparar a proposta do Executivo, expresso no Projeto de Lei n. 1687/2007, com a de autoria do deputado Alberto Goldman, o Projeto de Lei n. 694/1995, que permanece tramitando no Congresso Nacional, tendo o primeiro PL sido apensado ao segundo.

Também será comparado em separado o terceiro substitutivo ao Projeto de Lei n. 694/1995, texto final aprovado na Câmara dos Deputados em 30 de junho de 2010, que contém as alterações, inclusões e supressões negociadas durante o processo legislativo a que foi submetido antes de seguir para a análise e eventual aprovação no Senado Federal.

Por fim, virão as conclusões que, considerando as análises preliminares, darão as respostas às questões formuladas.

1 AS ETAPAS DO CICLO DA POLÍTICA DE MOBILIDADE URBANA

1.1 Os movimentos sociais e a agenda da PNDU

O agravamento dos problemas de mobilidade urbana ocorrido após a década de 1980, quando as cidades já haviam crescido intensamente nas três décadas anteriores e os investimentos públicos foram seriamente comprometidos pelo endividamento do Estado, levou a sociedade civil, em contraposição a isso ou em função disso, a se organizar para buscar a solução dos seus problemas. Como descreve Maricato,

Em contraste com a pouca importância dada pelo executivo federal à questão urbana, nesse mesmo período consolidou-se um forte movimento social que, sob a bandeira da reforma urbana, reuniu profissionais, lideranças sociais, sindicalistas, ONGs, integrantes da Igreja Católica, parlamentares e servidores públicos (2006, p. 214).

Da articulação desses movimentos sociais cresceu a discussão dos problemas urbanos, alicerçada em quatro pilares: habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito. Parte dessas discussões foi promovida pela ONG Instituto Cidadania, no final dos anos 1990. Das discussões ali desenvolvidas, surgiu no Projeto Moradia, de 2000, a proposta de criação do Ministério das Cidades, que, como já dito, Lula da Silva efetivaria em seu primeiro dia de governo como Presidente da República.

Isso demonstra que a agenda, ou seja, a inclusão no rol dos “problemas públicos” (SARAVIA, 2006) da esfera federal, foi obra da sociedade civil organizada, inclusive com a participação do chefe do Executivo enquanto ator social. Essa origem irá condicionar a PNDU a ser participativa, pois essa mesma sociedade civil que promoveu o enfrentamento do problema urbano na esfera federal buscará consolidar os espaços de participação social quando da formulação da política pública, como mais adiante se verá.

Para a elaboração da PNDU, o Governo Federal empossado em 2003 estruturou o ConCidades. Apesar de estabelecer as competências desse órgão, o Governo apenas irá efetivamente criá-lo em 2004. Isto porque, consolidando o processo participativo da PNDU, a Presidência publicará decreto em 22 de maio de 2003, não numerado, convocando a 1ª Conferência Nacional das Cidades (CNC), a ser realizada de 23 a 26 de outubro de 2003, em Brasília, e estabelecendo que caberá a esta:

*Propor alterações na natureza e atribuições do Conselho das Cidades, opinar sobre sua estrutura e composição, indicar os membros titulares e suplentes, bem como sugerir a formação de comitês técnicos e sua composição*⁵.

O mencionado decreto não detalha quem deveria participar e como deveria ser a CNC, mas sinaliza que a mesma deveria ser um canal de interlocução do Governo com a sociedade ao estabelecer que, para a elaboração do regimento pelo MCidades, devam ser “ouvidas as entidades representativas da sociedade”⁶. E que deveria constar deste regimento “o processo democrático de escolha dos seus delegados”⁷.

Portanto, faz-se supor que o Governo esperava, por um “processo democrático de escolha de seus delegados”, a participação de “entidades representativas da sociedade”, a quem estaria atribuída a prerrogativa de opinar sobre a estrutura e composição do ConCidades, indicar seus membros titulares e suplentes, assim como sugerir a formação de comitês técnicos e sua composição. Significa transferir, ainda que limitada e parcialmente, a competência de formatar um órgão da administração pública direta, bem como a política pública a ele encarregada, no caso a PNDU, do Estado para a Sociedade.

A elaboração da política, desta forma, não ficou a cargo estritamente do Estado, mas sim dividida com a sociedade civil no que se denominou Conferência das Cidades. Entender o contexto em que esta se dá é, desta maneira, fundamental para se enxergar o ambiente pretensamente democrático e participativo do processo de elaboração da PNDU.

1.2 O processo de elaboração da PNDU pela Conferência Nacional das Cidades

Logo após a convocação, já em 26 de maio de 2003, o MCidades publicou portaria⁸ aprovando o regimento da 1ª CNC e constituindo a Coordenação Executiva da mesma, conforme o próprio regimento que aprovava. Os seguintes setores foram representados:

⁵ Decreto de 22 de maio de 2003, art. 5º.

⁶ Decreto de 22 de maio de 2003, art. 4º, caput.

⁷ Decreto de 22 de maio de 2003, art. 4º, parágrafo único.

⁸ Portaria do Ministério das Cidades n. 170, de 26 de maio de 2003.

- I. poderes públicos, executivo e legislativo, federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal;*
- II. movimentos sociais e populares;*
- III. ONGs, entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa;*
- IV. trabalhadores(as), através de suas entidades sindicais;*
- V. empresários(as) relacionados ao desenvolvimento urbano;*
- VI. operadoras e concessionárias de serviços públicos⁹.*

A 1ª CNC, que tinha por finalidade:

- I - Propor princípios e diretrizes para as políticas setoriais e para a política nacional das cidades;*
- II - Identificar os principais problemas que afligem as cidades brasileiras trazendo a voz dos vários segmentos e agentes produtores, consumidores e gestores;*
- III - Indicar prioridades de atuação ao Ministério das Cidades;*
- IV - Propor a natureza e novas atribuições, bem como indicar os membros do Conselho das Cidades;*
- V - Propor as formas de participação no processo de formação do Conselho das Cidades;*
- VI - Avaliar programas em andamento e legislações vigentes nas áreas de Habitação, Saneamento Ambiental, Programas Urbanos, Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana, desenvolvidas pelos Governos Federal, Estaduais, Municipais e do Distrito Federal nas suas diversas etapas, com base nos princípios e diretrizes definidos;*
- VII - Avaliar o sistema de gestão e implementação destas políticas, intermediando a relação com a sociedade na busca da construção de uma esfera público-participativa;*
- VIII - Avaliar os instrumentos de participação popular na elaboração e implementação das diversas políticas públicas¹⁰;*

E deveria ser preliminarmente realizada, como foi, em duas etapas antes da etapa final de abrangência nacional, em Brasília: a primeira na esfera municipal ou regional (organizada por um conjunto de municípios) e a seguinte no âmbito estadual¹¹.

⁹ Regimento da 1ª Conferência Nacional das Cidades, art. 13.

¹⁰ Regimento da 1ª Conferência Nacional das Cidades, art. 1º.

¹¹ Regimento da 1ª Conferência Nacional das Cidades, art. 4º.

Para estruturar os debates que se seguiriam, o MCidades apresentou um texto-base que, segundo a apresentação do mesmo, seria o “resultado da experiência acumulada pela sociedade civil e profissionais que se engajaram nas lutas urbanas das últimas décadas”.

Debatendo e votando na última etapa as propostas de emenda ao texto-base (3.850 segundo o MCidades), foram eleitos 2.500 delegados, obedecendo a seguinte distribuição quanto ao segmento:

I - gestores, administradores públicos e legislativos - federal, estaduais, municipais e Distrito Federal, 40%;

II - movimentos sociais e populares, 25%;

III - ONGs, entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa, 7,5%;

IV - trabalhadores, através de suas entidades sindicais 10%;

V - empresários relacionados à produção e ao financiamento do desenvolvimento urbano, 7,5%;

VI - operadores e concessionários de serviços públicos, 10%¹².

Os debates foram organizados preliminarmente em grupos setoriais e temáticos, sendo que o tema mobilidade foi acolhido no grupo “Ações e Prioridades para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano”, setor “Mobilidade Urbana – Transporte e Trânsito”¹³. Do trabalho deste grupo emanaram as diretrizes setoriais de mobilidade urbana, posteriormente aprovadas nas plenárias e que constam das resoluções da 1ª CNC.

Como previsto, além de se ater à PNDU em si, bem como da PNMU, a 1ª CNC estabeleceu as diretrizes e a composição inicial do ConCidades, por fim estabelecido pelo Decreto n. 5.031, de 2 de abril de 2004, que respeitou o projeto da conferência, com pequenas alterações e adequações que não o desfiguraram¹⁴.

¹² Regimento da 1ª Conferência Nacional das Cidades, art. 20.

¹³ Regulamento Aprovado da 1ª Conferência Nacional das Cidades, art. 2º, inc. II.

¹⁴ Por exemplo, foi incluído pelo Decreto n. 5.031/2004 um quinto representante de entidades da área profissional, acadêmica e de pesquisa, elevando o total de membros do ConCidades de 70 para 71;

1.3 A formulação da PNDU exclusivamente pelo Executivo

Ainda em 2004, mais precisamente em novembro, o Executivo publicou a PNDU, o que corresponde à fase de formulação da mesma (SARAVIA, 2006). Nota-se que o Poder Legislativo não foi envolvido na legitimação da PNDU. No título “a construção democrática da PNDU”, o executivo argumenta que:

É na dimensão democrática que ocorre a síntese das demais dimensões da nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano que está sendo construída e desta com as demais políticas que apontam um Brasil de Todos. Essas convicções inspiraram o processo de realização das Conferências das Cidades e de formação do Conselho das Cidades – ConCidades, a quem cabe uma contribuição efetiva na construção de um pacto reunindo os diferentes entes federados e representantes da sociedade para a formulação e a implementação da PNDU. (BRASIL, 2004b, v. 1, p. 75).

Depreende-se pela posição do Executivo que o mesmo vê o processo participativo adotado, que inclui a CNC e o ConCidades, como suficiente na negociação de um pacto social e federativo, a despeito do papel constitucional do Poder Legislativo de representar a sociedade, por meio da Câmara dos Deputados¹⁵, e a federação, pelo Senado Federal¹⁶. Prevê a Constituição Federal de 1988, no seu art. 48, que:

Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, (...), dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

(...)

IV - planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento;

A posição do Executivo na apresentação da PNDU implica que a arena do debate político formulador desta política, ainda que com a participação ativa de setores da sociedade civil organizada e de representantes do Poder Legislativo, ficou sujeita à organização e coordenação do Executivo.

Apesar de a PNDU, em virtude de seu processo de formulação, não se constituir em norma legal, esta, para o desenvolvimento das análises contidas neste trabalho, será tomada como tal, dotado de poder de sujeição à implementação e à execução das políticas de mobilidade urbana.

¹⁵ CF1988, art. 45.

¹⁶ CF1988, art. 46.

1.4 A implementação e execução da PNMU

A análise dos eventos permite perceber que se passou para a implementação da PNMU sem antes analisar a formulação da mesma. Porém, respeitando a cronologia dos fatos, cabe aqui destacar que o Executivo passou a incluir e executar o programa referente à mobilidade urbana (código 9989) a partir da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2004, transformando o programa que até 2003 se denominava “Transporte Rodoviário Urbano”.

Se, para a correta implementação da PNMU, deve-se considerar garantidas plenas condições de “planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários” (SARAVIA, 2006, p. 34), vê-se que o Executivo, embora dispondo da estrutura administrativa, tecnológica e de pessoal herdada dos Ministérios da Justiça e dos Transportes somada à estrutura originária da antiga Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República, preteriu a definição normativa a dar sustentabilidade à política.

Planejar e organizar a execução de uma política sem o amparo legal de suas condicionantes é, por certo, arriscar a eficiência e a efetividade na aplicação dos recursos públicos; tira da política o *status* de política de Estado ao permitir que mudanças políticas circunstanciais a redirecionem, descontinuando o investimento em eventuais ações, comprometendo a sinergia pretendida.

Porém, apesar de comprometida na implementação, a PNMU, como já dito, passou a ser executada a partir de 2004, mas também inconsistentemente. Segundo Saravia (2006, p. 34), execução “é o conjunto de ações destinado a atingir os objetivos estabelecidos pela política”. Se não há uma política setorial de mobilidade urbana formulada, não existem objetivos certos a serem atingidos, então, portanto, as ações executadas carecem de objetividade, corroborando para a ineficiência e falta de efetividade do programa.

Isto não significa que o Executivo tenha executado um programa sem objetivos, pelo contrário. Um manual editado pelo MCidades em 2007 referente ao programa 9989 – Mobilidade Urbana explicita seus objetivos e diretrizes gerais. Porém, o que se destaca é que os objetivos estão postos por um programa de Governo, não por uma política de Estado, que aguarda definição no Congresso Nacional.

1.5 A Formulação da PNMU

Apesar de haver um programa de mobilidade urbana em execução, faltava ao Governo a formulação desta política setorial, que seria, segundo Saravia (2006, p. 33):

A seleção e especificação da alternativa considerada mais conveniente, seguida de declaração que explicita a decisão adotada, definido seus objetivos e seu marco jurídico, administrativo e financeiro.

Claramente, faltava o marco jurídico da PNMU, que só começaria a surgir em 2007, por iniciativa do Executivo, com a apresentação à Câmara dos Deputados, em 2 de agosto, do Projeto de Lei n. 1687/2007.

Esta proposição foi apensada ao Projeto de Lei 694/1995, de autoria do então Dep. Alberto Goldman, apresentado em 29 de junho de 1995 com o intuito de instituir as Diretrizes Nacionais do Transporte Coletivo Urbano e dar outras providências, conforme ementa. Esta última proposição estava sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões da Câmara, o que significa dizer que, sendo aprovado em todas estas, o projeto já estaria aprovado na Casa, sem necessidade de apreciação no Plenário, conforme regra do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD)¹⁷.

As comissões a que o PL 694/1995 estava sujeito eram as de Trabalho, Administração e Serviço Público, Desenvolvimento Urbano e Interior, Viação e Transportes, Finanças e Tributação e Constituição e Justiça e Redação, segundo demonstra decisão do Presidente da Câmara em 29 de setembro de 2003.

Em 16 de outubro de 2003, portanto a poucos dias da realização da 1ª CNC, por Ato da Presidência da Câmara dos Deputados, foi criada Comissão Especial para analisar a matéria (CE-PL694/1995), nos termos do RICD¹⁸. Entretanto, passou-se mais de três anos, precisamente até 31 de janeiro de 2007, dia em que a matéria foi arquivada¹⁹, sem que o Sistema de Informação Legislativa da Câmara dos Deputados (SILEG) registre qualquer atividade da mencionada comissão.

¹⁷ Regimento Interno da Câmara dos Deputados, art. 24.

¹⁸ Regimento Interno da Câmara dos Deputados, art. 34, inc. II e §§.

¹⁹ O Regimento Interno da Câmara dos Deputados determina, em seu art. 105, salvo exceções nas quais não se inclui o PL 694/95, que, “finda a legislatura, arquivar-se-ão todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação”.

Logo após, em 10 de abril 2007, por iniciativa do Dep. Chico da Princesa (PR/PR), que apresentou o Requerimento n.º 235/2007 em 13 de fevereiro de 2007, o PL 694/1995 foi desarquivado. Após o apensamento do PL 1687/2007, que se deu no dia 9 de agosto de 2007, foi constituída nova CE-PL694/1995 em 20 de agosto de 2007.

Desta feita, a CE-PL694/1995 foi constituída, o que vale dizer, teve seus membros nomeados, em 17 de setembro de 2007. No dia seguinte, 18 de setembro, a comissão recebeu o PL 694/1995, bem como o PL 1974/1996, o PL 2234/1999 e o PL 1687/2007, proposições a ele apensadas. O PL 1974/1996, de autoria do Dep. Chico da Princesa (PTB/PR), dispõe “sobre a prestação de serviços de transporte rodoviário coletivo de passageiros sobre o regime de concessão ou permissão, e dá outras providências”, enquanto o PL 2234/1999, do Dep. Sérgio Carvalho (PSDB/RO), versa “sobre sistema integrado de transporte coletivo urbano”.

Apesar de constituída a CE-PL694/1995, isto não significou o início, ou o reinício, da apreciação do PL 694/1995. Passaram-se mais 18 meses até que em 29 de abril de 2009 a CE-PL694/1995 fosse instalada, se reunindo para a eleição de seu Presidente e de seus três Vice-Presidentes, nos termos do RICD²⁰. Foram eleitos: Presidente: Eduardo Sciarra (DEM/PR); 1º Vice-Presidente: Francisco Praciano (PT/AM); 2º Vice-Presidente: Fernando Chucre (PSDB/SP); 3º Vice-Presidente: Pedro Chaves (PMDB/GO). A partir desta reunião foi nomeada relatora da matéria a Dep. Angela Amin (PP/SC).

Entre os dias 29 de abril de 2009 e 19 de maio de 2010, quando a CE-PL694/1995 se reuniu pela última vez, foram realizados 16 encontros, sendo que destes, 6 foram para a realização de audiências públicas, todas realizadas na Câmara dos Deputados, em Brasília.

Das audiências realizadas, quatro tiveram temas definidos: “planejamento de transporte e mobilidade urbana”, “acessibilidade e qualidade dos serviços de transportes públicos” e “os transportes; sua articulação com programas habitacionais e de infraestrutura urbana; seu compromisso com a sustentabilidade ambiental e com a ordenação do espaço urbano”, sendo que a do tema “planejamento de transporte e mobilidade urbana” foi agendada duas vezes, em datas distintas, com confirmação de realização apenas na segunda data. As entidades convidadas para conferenciar foram:

²⁰ Regimento Interno da Câmara dos Deputados, art. 39.

Tabela 1 Relação de conferencistas das audiências públicas da CE-PL694/1995

Segmento	Entidade
Poder público	Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiências – CONADE Coordenadoria Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência – CORDE Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama Ministério das Cidades – MCidades Ministério das Minas e Energia – MME Ministério dos Transportes Prefeitura Municipal do Recife
Movimentos sociais e populares	–
ONGs, entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa	Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CONFEA Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB Universidade de Brasília – UnB
Trabalhadores(as), através de suas entidades sindicais	Sindicato dos Motoristas e Cobradores de Curitiba
Empresários(as) relacionados ao desenvolvimento urbano	Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos – NTU Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros do Estado de Pernambuco – SETRANS/PE Sindicato das Empresas de Transporte Urbano de Passageiros da Grande Florianópolis/SC – SETUF
Operadoras e concessionárias de serviços públicos	Urbanização de Curitiba S/A – URBS

Fonte: SILEG/CD

Como se pode observar pela Tabela 1 acima, nem todos os segmentos da sociedade estiveram presentes para conferenciar, pois se nota a ausência de representante de movimentos sociais e populares.

Em 16 de outubro 2009, após a realização de todas as audiências públicas, abriu-se prazo de cinco sessões ordinárias para que os deputados apresentassem emendas ao projeto original, prazo este que se encerrou no dia 28 seguinte, contando-se seis emendas apresentadas, as cinco primeiras pelo Dep. Celso Maldaner (PMDB/SC) e a última pelo Dep. Francisco Praciano (PT/AM).

Decorreu-se pouco menos do que cinco meses até que, em 10 de março de 2010, a relatora, Dep. Angela Amin (PP/SC), apresentou seu parecer:

Pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa, compatibilidade e adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei nº 694/95 e dos de nºs 1.974/96, 2.234/99 e 1.687/07, apensados, bem como das emendas apresentadas ao Projeto de Lei nº 694/95; e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº

694/95, e dos de nºs 2.234/99 e 1.687/07, apensados, e das emendas de nºs 1 a 5/09 apresentadas ao Projeto de Lei nº 694/95, com substitutivo; e pela rejeição do PL nº 1.974/96 e da emenda nº 6/09 apresentada ao Projeto de Lei nº 694/95.

Acompanhando o parecer, foi submetido um novo texto, substitutivo ao PL 694/1995, contendo a contribuição dos PLs 2234/1999 e 1687/2007 e das emendas 1 a 5/2009, o qual será denominado PL 694-A/1995. Da mesma forma que em relação ao projeto original, nos termos regimentais, foi aberto prazo de cinco sessões ordinárias para apresentação de emendas ao PL 694-A/1995, que se encerrou em 25 de março de 2010, com a apresentação e quatro emendas.

Em novo parecer, apresentado em 11 de maio de 2010, a relatora reitera seu parecer anterior a acolhe as emendas 1 a 4/10-S, ou seja, todas as apresentadas ao PL 694-A/1995. Na votação do texto final do substitutivo pela CE-PL694/1995, em 19 de maio seguinte ao parecer, o Dep. Chico da Princesa (PR/PR) apresentou voto em separado, o que levou a Dep. Angela Amin (PP/SC) a uma complementação de voto que alterou o texto proposto em 11 de maio. O texto, com a alteração estimulada pelo Dep. Chico da Princesa (PR/PR), foi enfim aprovado como substitutivo, denominado PL 694-B/1995.

Após, decorrido o prazo regimental de recurso para apreciação da matéria pelo Plenário²¹ de cinco sessões ordinárias, que se encerrou em 10 de junho de 2010, sem que nenhum fosse apresentado, o PL 694-B/1995 foi encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados para que, após revisão, fosse oferecida a redação final do mesmo.

Para este fim, foi designado relator o Dep. João Magalhães (PMDB-MG) em 22 de junho de 2010, o qual no mesmo dia apresentou seu texto, como PL 694-C/1995, que, submetido do dia 30 subsequente à apreciação da referida comissão, foi aprovado por unanimidade.

No dia 5 de agosto de 2010 a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados remeteu o PL 694-C/1995 ao Senado Federal por meio do Ofício nº 775/10/PS-GSE, onde recebeu o nome de PLC n. 166/2010 e aguarda apreciação na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania daquela instituição.

Nesta etapa da formulação da PNMU, que foi a aprovação da política na Câmara dos Deputados, duas questões se apresentam para reflexão: (1) se ao Governo interessa, ou

²¹ Regimento Interno da Câmara dos Deputados, art. 58, § 1º.

interessava, a rápida definição do marco legal da PNMU e (2) se foi garantido espaço de participação popular durante o trâmite na Câmara dos Deputados.

A primeira questão é de difícil conclusão. A princípio, o ato de apresentar um projeto de lei para a política de mobilidade urbana já demonstraria interesse do Executivo em ter esta política regulamentada. Mas já foi demonstrado que esta ação pode não passar de um “balão-de-ensaio, num primeiro estágio, que provoca setores específicos da sociedade e grupos de interesses para medir suas reações” (SILVA; PEDONE, 1987, p. 61).

Como a mobilidade urbana envolve a questão do transporte público urbano, que por sua vez está relacionada a problemas administrativos (contratos de concessão) e econômicos (disputas que enredam padrões e empregados em disputas salariais e os usuários na definição das tarifas), envolve também a ação de grupos de interesse, *veto players* (TSEBELIS, 1997), que podem dificultar a definição de regras claras para o setor devido a eventuais perdas que estas podem ensejar.

Ademais, o Executivo poderia ter solicitado regime de urgência constitucional²² para tramitação da PNMU e não o fez, o que teria tornado breve a votação da matéria, é certo que em detrimento de uma melhor participação social no processo decisório e em prejuízo da negociação política.

Por outro lado, a apresentação do PL 1687/2007 coincidiu com o novo impulso que se deu à apreciação do PL 694/1995, impulso este represado por falta da convocação do Presidente da Câmara dos Deputados, nos termos regimentais²³, para que se instalasse a CE-PL694/1995, como se depreende da fala da Dep. Angela Amin no Requerimento nº 4.066 de 2009, apresentado em plenário no dia 10 de fevereiro de 2009:

Ocorre que, embora as lideranças partidárias tenham feito a indicação dos membros da Comissão Especial, até o final da Sessão Legislativa que se encerrou em 31 de dezembro de 2008, o referido colegiado não foi instalado (BRASIL, 2009a).

O discurso da referida deputada demonstra, ainda, a preocupação quanto ao Executivo estar executando a PNMU sem o amparo normativo legal. Na sequência ao parágrafo citado acima, a deputada diz:

²² Constituição Federal de 1988, art. 64, § 1º.

²³ Regimento Interno da Câmara dos Deputados, art. 39, § 1º.

A imediata instalação dessa Comissão, bem como o início de seus trabalhos, se faz urgente e oportuna, pois o Poder Executivo sinaliza para a alocação de vultosos investimentos do PAC na Mobilidade Urbana como parte importante da preparação das cidades que deverão sediar a Copa do Mundo de Futebol, a realizar-se no Brasil em 2014 (id., ibid.).

Um fato a ser considerado é que o presidente da Sessão Legislativa a qual se refere a deputada foi o Dep. Arlindo Chinaglia (PT/SP), que, entre outras atividades parlamentares e partidárias, atuou como Líder do Partido dos Trabalhadores, o mesmo do Presidente da República, e como Líder do Governo, ainda na gestão do Presidente Lula da Silva.

Testando o argumento de Pereira e Mueller, de que “ou as comissões estão cumprindo uma tarefa que é do interesse do Executivo, ou esta tarefa lhe é indiferente” (2000, p. 46), Egreja Neto (2009) desenvolveu um estudo do comportamento parlamentar dos membros da CE-PL694/1995 comparados com os da Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU), para verificar se na comissão especial os membros teriam comportamento parlamentar mais alinhado aos interesses do Governo do que os membros da comissão permanente.

A conclusão a que chegou, ainda que preliminar, pois o estudo considerou dados até 4 de novembro de 2009, foi de que:

Os dados apontaram noutra direção, que há indícios que foram os interesses regionais, ou mesmo locais, que influenciaram a definição dos membros da CE PL 0694/95. Assim sendo, esta comissão seria um freio e contrapeso ao poder do Governo, contrariando a ideia inicial [o argumento de Pereira e Mueller] (EGREJA NETO, 2009, p-14-15).

Assim sendo, nota-se que o Executivo não demonstrou maior interesse com o trâmite da PNMU no Legislativo, nem o acelerando e nem o obstruindo, o que não significa desinteresse com a política em si, mas sim em relação à influência do legislador na política que o Governo vem praticando.

A segunda questão, a resposta é ambígua. Formalmente, foi garantido espaço de diálogo com a sociedade por meio de audiências pública, no mínimo cinco. Porém, deve-se considerar o regimento de praxe das audiências públicas organizadas pelas Comissões da Câmara dos Deputados, adotado também nas audiências em análise. Como explica o Presidente da CE-PL694/1995, Dep. Eduardo Sciarra, na abertura da audiência de 1º de julho de 2009:

Cada expositor disporá de até 20 minutos. Finda a apresentação, será concedida a palavra aos Deputados, respeitada a ordem de inscrição, para, no prazo de 3 minutos cada um, formular suas considerações ou pedidos de

esclarecimento, dispondo os expositores de igual tempo para as respostas. Serão facultadas a réplica e a tréplica pelo mesmo prazo: 3 minutos.

Vê-se que as audiências, embora públicas, abertas à participação popular, restringe a participação de quem não é ou expositor ou deputado ao caráter de ouvinte, sem direito a manifestações ou interrogações, p. ex.

Não se pode afirmar que não houve participação social, pois os deputados são, legitimamente, representantes da sociedade, mas se pode afirmar que a participação social foi somente representativa, nunca direta.

Somando-se a isto, pelas entidades listadas na Tabela 1, vê-se, também, que certos segmentos da sociedade tiveram mais oportunidade nas audiências públicas de expor seus argumentos em relação à PNMU, em detrimento de outros. Notadamente, o poder público e o empresariado gozaram deste privilégio.

Por outro lado, nenhum movimento social ligado ao tema foi convidado a expor, enquanto que os trabalhadores contaram com apenas um representante.

Assim, chega-se a conclusão que foi garantido espaço de participação popular, porém este foi limitado, inferior às possibilidades que o instrumento da audiência pública pode oferecer se for ampliado o número e a segmentação dos expositores e aberto o espaço de manifestação a todos os presentes.

1.6 O acompanhamento e a avaliação da PNMU

O acompanhamento e a avaliação de uma política pública são atividades complementares, posteriores à execução e fundamentais para manter a mesma fiel aos objetivos traçados desde sua elaboração.

Estas atividades diferem, entretanto quanto ao tempo: simultaneamente à execução, colhendo informações à medida que as ações da política pública vão sendo executadas, no caso do acompanhamento, e *a posteriori*, concluída a execução de um programa, mensurando seus efeitos e impactos, no caso da avaliação (SARAVIA, 2006)

De acordo com o Decreto n. 5.790, de 25 de maio de 2006, entre as várias competências do ConCidades, encontra-se:

*Acompanhar e avaliar a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, em especial os programas relativos à política de gestão do solo urbano, de habitação, de saneamento ambiental, de mobilidade e transporte urbano, e recomendar as providências necessárias ao cumprimento de seus objetivos*²⁴.

Portanto, a sociedade civil representada no ConCidades tem participação garantida no acompanhamento e avaliação da PNDU, que inclui, como política setorial, a de mobilidade urbana, ainda que esta participação se exprima por meio de recomendações ao Executivo e não determinações, o que tornaria a participação mais efetiva.

Por sua vez, o ConCidades tem expandido sua competência de acompanhar e avaliar a PNDU para a CNC. No regimento da 2ª CNC foi estabelecido como objetivo da conferência, entre outros, “avaliar o sistema de gestão e implementação da política urbana, tendo por base a relação com a sociedade na busca da construção de uma esfera público-participativa”²⁵. Para a 3ª CNC, o regimento da conferência previa, entre os objetivos, o de:

*Propiciar a participação popular de diversos segmentos da sociedade, (...), para a formulação de proposições, realização de avaliações sobre as formas de execução da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e suas áreas estratégicas*²⁶.

Entre os objetivos da 4ª CNC, consta “realizar balanço (...) dos avanços, dificuldades e desafios na implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, em todos os níveis da Federação”²⁷.

Participando no ciclo da política pública desde a elaboração até o acompanhamento e avaliação, é de se supor que as CNCs, apoiadas pelo ConCidades, que faz parte da estrutura de Governo, tenham influído decisivamente na PNMU. As questões propostas neste trabalho lançam dúvida quanto a este poder de decisão da sociedade civil sobre o Estado na formulação da política pública. Nos títulos seguintes, serão realizadas diversas análises que buscam as respostas para a questão formulada, comparando-se as resoluções das CNCs quanto à mobilidade urbana, as diretrizes de mobilidade urbana previstas na PNDU apresentada pelo Executivo e os dispositivos

²⁴ Decreto n. 5.790/2006, art. 3º, inc. II. Este decreto substituiu o Decreto n. 5.031/2004, que estabelecia competência semelhante no inc. II do art. 2º: “acompanhar e avaliar a implementação da política nacional de desenvolvimento urbano, em especial as políticas de habitação, de saneamento ambiental, de transportes e de mobilidade urbana, e recomendar as providências necessárias ao cumprimento de seus objetivos”.

²⁵ Regimento da 2ª Conferência Nacional das Cidades, art. 1º, inc. VII.

²⁶ Regimento da 3ª Conferência Nacional das Cidades, art. 1º, inc. III.

²⁷ Regimento da 4ª Conferência Nacional das Cidades, art. 2º, inc. III.

previstos nas versões no marco legal da PNMU em tramitação no Legislativo: o PL 1687/2007, proposto pelo Executivo; o PL 694/1995, do Dep. Alberto Goldman; e o substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados, PL 694-C/1995, agora em análise no Senado Federal.

2 PRINCÍPIOS E DIRETRIZES DE MOBILIDADE URBANA DE ACORDO COM A CONFERÊNCIA NACIONAL DAS CIDADES

Para se apurar se está havendo o atendimento ao modelo de política de mobilidade urbana que a sociedade civil e o Estado elaboraram conjuntamente, é necessário analisar as resoluções das CNCs, sistematizando-as, de forma a se extrair princípios e diretrizes que sintetizam este modelo.

Após a colocação destes princípios e diretrizes em tópicos, ter-se-á as referências para se avaliar a PNDU formulada pelo Executivo e as propostas de PNMU em análise no Legislativo.

2.1 Princípios para a PNDU relacionados à mobilidade urbana

Como cabe à CNC a incumbência pela elaboração e reelaboração da PNDU, em decorrência do acompanhamento e avaliação que também exerce sobre a política, será procedida uma primeira análise dos princípios estabelecidos no âmbito da CNC que devem ser atendidos em todo o desenvolvimento da política, ou seja, nas suas diretrizes, planos, programas e ações.

São onze os princípios fixados para a PNDU, todos, direta ou indiretamente, devido ao inter-relacionamento dos problemas urbanos, com algum nível de interferência com a questão da mobilidade urbana. Será dado destaque, entretanto, para aqueles seis que repercutem diretamente na PNMU, tendo em vista que o foco das demais são aspectos vinculados à moradia, saneamento e gestão do uso do solo.

A Tabela 2 descreve estes seis princípios em destaque, estabelecidos na 1ª CNC, embora não tenham passado por revisão nas conferências seguintes.

Tabela 2 Princípios relacionados à mobilidade urbana aprovados pelas Conferências das Cidades

Princípio	Descrição
P.1.1 Direito à cidade	<u>Todos os brasileiros têm direito à cidade, entendido como o direito à moradia digna, à terra urbanizada, ao saneamento ambiental, ao trânsito seguro, à mobilidade urbana, à infraestrutura e aos serviços e equipamentos urbanos de qualidade, além de meios de geração de renda e acesso à educação, saúde, informação, cultura, esporte, lazer, segurança pública, trabalho e participação.</u>
P.1.2 Transporte público	<u>O transporte público é um direito. Todos têm a prerrogativa de ter acesso aos seus serviços, cabendo aos três níveis de governo universalizar a sua oferta. A mobilidade está vinculada à qualidade dos locais onde as pessoas moram e para onde se deslocam, devendo estar articulada com o plano de desenvolvimento da cidade e com a democratização dos espaços públicos, conferindo prioridade às pessoas e não aos veículos.</u>

Tabela 2 continuação

Princípio	Descrição
P.1.3 Gestão democrática e controle social	Devem ser garantidos mecanismos de gestão descentralizada e democrática, bem como o acesso à informação, à participação e ao controle social nos processos de formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação da política urbana. <u>A gestão democrática deve reconhecer a autonomia dos movimentos sociais, sem discriminação, e estar sempre comprometida com o direito universal à educação, saúde, moradia, trabalho, previdência social, transporte, meio ambiente saudável, cultura e lazer.</u>
P.1.4 Inclusão social e redução das desigualdades	<u>A política urbana deve atender a população de baixa renda</u> , a fim de reduzir as desigualdades socioespaciais e etnicorraciais, promovendo inclusão social e melhoria de qualidade de vida.
P.1.5 Sustentabilidade financeira e socioambiental da política urbana	<u>Devem ser definidas e instituídas fontes e mecanismos estáveis e permanentes de recursos para o financiamento dos investimentos, sem aumento ou criação de impostos, integrando recursos dos três níveis de governo e combinando recursos onerosos, não onerosos e subsídios</u> , além de investimentos e da participação do setor privado, a fim de possibilitar atender a demanda das famílias que não têm capacidade para pagar o custo dos investimentos. A aplicação dos recursos deverá considerar critérios ambientais, sociais, regionais e de capacidade institucional. Devem ser estimuladas a elevação da produtividade, da eficiência, da eficácia e da efetividade, e a minimização do desperdício na produção da moradia, na urbanização e na implantação, operação e custeio dos serviços públicos urbanos, metropolitanos e de caráter regional, estabelecendo linhas de apoio e financiamento para a busca de novas tecnologias e para a formulação de planos e projetos de desenvolvimento urbano.
P.1.6 Combate à segregação urbana	Devem ser garantidas a redução e a eliminação das desigualdades socioespaciais inter e intraurbanas e regionais, bem como a integração dos subespaços das cidades, combatendo todas as formas de espoliação e segregação urbana. <u>Garantir a acessibilidade de todos os cidadãos aos espaços públicos, aos transportes, aos bens e serviços públicos, à comunicação e ao patrimônio cultural e natural, para a sua utilização com segurança e autonomia, independente das diferenças.</u>

Fonte: Ministério das Cidades. Grifos do autor.

2.2 Diretrizes para a PNDU relacionadas à mobilidade urbana

A partir dos princípios da PNDU foram definidas no âmbito das Conferências Nacionais das Cidades diretrizes a serem observadas no desenvolvimento da política, quer sejam diretrizes mais amplas como “promover o aumento e a qualificação da acessibilidade e da mobilidade, a qualidade do trânsito e a segurança de todos os cidadãos, possibilitando a inclusão social” (BRASIL, 2003e, p.6), quer mais objetivas como “equiparar o transporte público aos gêneros alimentícios de primeira necessidade para fins de tributação” (BRASIL, 2003e, p. 19).

Em função da dinâmica de aprovação das resoluções²⁸, diretrizes aparecem redundantemente nos relatórios. Assim, procurou-se apresentar aquelas que contivessem o maior número de ideias agregadas, omitindo-se as que nada acrescentassem à diretriz apresentada.

Também se descartaram diretrizes que não pudessem ser atendidas pela PNMU, como “democratizar as ações dos poderes públicos por meio da regulamentação do preconizado na Constituição Federal e nas Leis Orgânicas dos Estados, efetivando a democracia direta, com plebiscitos, referendos e projetos de iniciativa popular” (BRASIL, 2007a, p. 13).

Segundo as resoluções das CNCs, deve-se buscar a integração do Estado nas três esferas de Governo, e este com a sociedade, para a implementação e execução da PNDU com “acesso, racionalização e otimização de recursos e resultados” (BRASIL, 2007a, p. 2).

Esta integração deve se dar por meio de um sistema de conselhos articulados entre si nas três esferas, funcionando em caráter “regular, permanente e regulamentado por lei” (BRASIL, 2007a, p.26), constituindo o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Além da integração vertical entre os entes da federação e a sociedade, deve-se buscar, também, a integração horizontal entre as políticas setoriais da PNDU e estas com as demais políticas públicas, como saúde, educação, etc.

Com respeito ao pacto federativo, é diretriz se definir as atribuições da União, dos estados e dos municípios na PNDU, com os seguintes papéis:

- *União – financiamento, formulação das diretrizes nacionais e avaliação dos resultados.*
- *Estados – financiamento, fomento para elaboração, monitoramento e avaliação dos planos estaduais e regionais.*
- *Municípios – financiamento, formulação, monitoramento e avaliação das diretrizes locais e implementação das ações, com adequação aos planos regionais e aos planos diretores participativos (BRASIL, 2005, p. 6-7).*

Desta forma, fica reservado aos municípios o papel executivo da política, embora se estabeleça um grau de subordinação destes para com as esferas estadual e federal. No entanto, deve ser incentivada a constituição de consórcios intermunicipais para o enfrentamento dos

²⁸ As resoluções aprovadas nas conferências estaduais tem que ser submetidas à aprovação dos delegados da CNC. Quando distintas propostas contemplam a mesma ideia, apenas uma delas é escolhida pela comissão de sistematização para ser posta em votação, porém se forem constatadas nuances que resultem em ideias distintas, ainda que próximas, ambas são submetidas ao sufrágio.

problemas urbanos, especialmente em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, microrregiões pouco dinâmicas e em relação à política setorial de transporte público e mobilidade urbana com acessibilidade universal.

Os tipos de cidades que merecem tratamento diferenciado por sua situação são as “cidades isoladas, cidades situadas em faixas de fronteira, cidades em processo acelerado de crescimento, cidades em regiões estagnadas e cidades situadas em Regiões Metropolitanas” (BRASIL, 2005, p. 8). A 3ª CNC também indicou que deva se dar incentivo à participação do Estado nas empresas que operam os sistemas de transporte coletivo urbano.

Para o planejamento e execução da PNDU, as CNCs reiteradamente afirmam ser necessário o Estado compartilhar sua responsabilidade com a sociedade civil, negociando com ela, por meio de conselhos, as ações a serem desenvolvidas, avaliando os resultados das mesmas e prestando contas dos recursos utilizados.

Para tanto, indica-se a necessidade de fomentar a capacitação dos atores envolvidos, tanto públicos como privados, e implantar sistema de informação vinculado à PNDU, em parceria com o meio acadêmico, universidades e instituições de pesquisa, bem como definir parâmetros de qualidade de mobilidade urbana.

A 2ª e a 3ª CNC apontam diretrizes para a adoção de orçamento participativo voltado às ações de desenvolvimento urbano,

que assegurem à sociedade civil organizada o direito à fiscalização e o monitoramento sobre as origens da arrecadação e a aplicação dos recursos de acordo com as prioridades por ela estabelecida, considerando o Plano Diretor e a Agenda 21 (BRASIL, 2007a, p. 14).

No que se refere explicitamente às questões de mobilidade urbana, com ênfase na questão do transporte coletivo urbano, as CNCs defendem sistematicamente alguns princípios, como o da universalidade.

Indica-se que a PNDU deve promover a sustentabilidade urbana, por meio da mobilidade com acessibilidade universal, de forma abrangente e massiva, com segurança, qualidade, sustentabilidade ambiental e redução dos custos para os deslocamentos.

Algumas estratégias que se indicam para a concretização desta sustentabilidade urbana são a promoção do transporte coletivo e dos não motorizados, desestímulo o uso de automóvel,

priorização do pedestre e privilegiando a circulação de pessoas com mobilidade reduzida, promoção da intermodalidade no sistema de transporte coletivo, integração intra e inter-regional entre as redes de transporte coletivo, implementação de novas tecnologias de controle e qualidade dos serviços, de combustíveis e demais que revertam em incremento de qualidade ambiental.

Deve-se regulamentar e considerar a utilização do sistema de transporte hidroviário especialmente na região amazônica, bem como regulamentar o transporte público e o escolar.

Relacionadas a estas diretrizes, deve-se, ainda, incentivar os municípios a desenvolverem seus planos de mobilidade urbana, integrados ao Plano Diretor, e a adoção de relatórios de impacto no sistema de trânsito (RIST).

Outra medida sugerida pelas CNCs é o apoio à implantação de corredores estruturais de transporte coletivo, ferroviários, metroviários ou rodoviários, tanto em âmbito municipal quanto em intermunicipal e metropolitano, prevendo a revitalização de áreas lindeiras de corredores metroferroviários.

Propõe-se, ainda, o dever de garantir a acessibilidade aos passeios públicos, assegurando a mobilidade universal dos pedestres, propondo-se inclusive, na 3ª CNC, que as calçadas sejam tratadas de forma integrada nos projetos de infraestrutura urbana.

Especial tratamento sugere-se dar aos centros históricos e turísticos quanto à mobilidade urbana, respeitando-se a preservação às características do sítio, mas melhorando a sua acessibilidade.

No âmbito das CNCs também foram aprovadas diretrizes que buscam equacionar o financiamento às ações de desenvolvimento urbano, e de mobilidade urbana por extensão, como também interferir nos custos de operação dos sistemas, em especial o de transporte coletivo, visando o barateamento das tarifas e, conseqüentemente, a universalização dos serviços.

Para o financiamento, o que se propõe desde o a 1ª CNC é a constituição de fundos de investimento, nos três níveis de governo, integrados num único fundo denominado Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU) a partir de 2005, a ser gerido pela sociedade por meio dos conselhos das cidades por meio do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano.

A compor o FNDU estariam não só planos de desenvolvimento urbano, de caráter genérico, mas também fundos setoriais como o Fundo de Mobilidade Urbana (FMU), proposto na

3ª CNC. Nas várias conferências, foram sugeridas algumas fontes de recursos para o FNDU, como a garantia de aplicação de 25% da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), para aplicação no transporte urbano, e percentual de recursos financeiros oriundos da Loteria Federal.

As ações prioritárias para aplicação dos recursos do Fundo de Mobilidade Urbana devem, de acordo com as resoluções aprovadas pela CNC, ser definidas pelas conferências, mas ficou estabelecido que este fundo se destine a:

Promoção e a execução de investimentos em sistemas de transporte públicos e multimodais (ferroviário, rodoviário, hidroviário etc.), pedestre, cicloviário, para pessoas com deficiência e mobilidade reduzida, e em infraestrutura, financiando, prioritariamente, os projetos de expansão e modernização de transportes de alta capacidade (trem, metrô etc.), e promovendo o atendimento a Estados e Municípios, que desenvolvam Planos Diretores de Transporte e criem seus respectivos Fundos (BRASIL, 2007a, p. 29).

Quanto ao custo de utilização dos serviços de transporte público, as CNCs reiteradamente propõem estratégias de subsídio das tarifas, porém estas estratégias tem sofrido alterações a cada CNC.

Na 1ª CNC, a estratégia proposta para os subsídios estava na desoneração dos insumos do setor, na forma de redução de impostos para os materiais e das tarifas públicas de energia, p. ex.

A 2ª CNC não é tão específica quantos aos meios de se obter os subsídios, mas propõe reduzir os subsídios somente aos usuários financeiramente carentes, e não de forma universal como proposto na 1ª CNC, mas também sugere que se busque a eficiência dos serviços, ainda que não forneça indicadores para isto.

Novamente, na 3ª CNC, retorna a proposta de subsídio nos preços da energia – elétrica e do óleo diesel – utilizada no transporte coletivo, e se mantém a proposta de criação de “tarifas sociais” para os serviços essenciais, no que se incluiu o de transporte coletivo, porém não se delimita o alcance da tarifa social.

Feitas as considerações acima, sintetizou-se as diretrizes elaboradas para a PNDU na Tabela 3, as quais serão posteriormente retomadas na análise comparativa com o a formulação da política pelo Executivo e com a formulação da PNMU pelo Executivo e o Legislativo.

Tabela 3 Diretrizes de mobilidade urbana aprovadas pelas Conferências das Cidades

Diretriz
D.1.1 Criação de conselhos nas três esferas de governo para implementação da mobilidade urbana com participação paritária do Estado e da sociedade civil com autonomia.
D.1.2 Integração da mobilidade urbana com outras políticas setoriais de desenvolvimento urbano.
D.1.3 Integração da mobilidade urbana com outras políticas fora da competência do MCidades.
D.1.4 Definição das atribuições do Estado nas três esferas de Governo quanto à mobilidade urbana
D.1.5 Estímulo à constituição de consórcios intermunicipais.
D.1.6 Especial atenção às cidades isoladas, cidades situadas em faixas de fronteira, cidades em processo acelerado de crescimento, cidades em regiões estagnadas e cidades situadas em regiões metropolitanas.
D.1.7 Estímulo à participação do Estado nas empresas operadoras dos serviços públicos de transporte coletivo urbano.
D.1.8 Fomento à capacitação dos gestores da política pública.
D.1.9 Incentivo à cooperação dos órgãos gestores da política pública com as instituições acadêmicas de ensino e pesquisa.
D.1.10 Definição de parâmetros de qualidade de mobilidade urbana.
D.1.11 Incentivo à adoção de orçamento participativo para a política pública.
D.1.12 Adoção do princípio da universalidade para a política pública.
D.1.13 Priorização e incentivo ao uso dos sistemas de circulação para pedestres.
D.1.14 Priorização e incentivo ao uso dos sistemas de circulação cicloviários.
D.1.15 Priorização e incentivo ao uso dos sistemas de transporte coletivo.
D.1.16 Desincentivo ao uso do transporte individual.
D.1.17 Priorização e incentivo às ações de promoção de mobilidade para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida.
D.1.18 Incentivo à integração intermodal dos sistemas de transporte.
D.1.19 Estímulo à integração intra e inter-regional dos sistemas de transporte.
D.1.20 Estímulo à implementação de novas tecnologias.
D.1.21 Regularizar o transporte hidroviário.
D.1.22 Regularizar o transporte público e o escolar.
D.1.23 Estímulo ao desenvolvimento de planos de mobilidade urbana integrados ao Plano Diretor.
D.1.24 Incentivo à adoção do RIST.
D.1.25 Apoio à implantação de corredores estruturais metroferroviários de transporte coletivo, com revitalização de áreas lindeiras.
D.1.26 Apoio à implantação de corredores estruturais rodoviários de transporte coletivo.
D.1.27 Apoio a ações de acessibilidade em sítios históricos e turísticos.
D.1.28 Criação do FMU, gerido com participação paritária e autônoma da sociedade civil.
D.1.29 Previsão de subsídio para as tarifas do sistema de transporte coletivo.

Fonte: Conferência Nacional das Cidades.

3 PRINCÍPIOS E DIRETRIZES DE MOBILIDADE URBANA DE ACORDO COM A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO

Sistematizadas as diretrizes emanadas das CNCs, cabe verificar e analisar se e como as mesmas estão contempladas na PNDU apresentada pelo Executivo em nov. 2004. Para tornar clara e objetiva a análise, serão tabulados os princípios e diretrizes contidos na PNDU, correlacionando-se com os princípios e diretrizes aprovados nas conferências. Da análise, obter-se-á parte da resposta à primeira questão do trabalho, no caso, se o Executivo, ao formular a PNDU, consagrou as decisões da sociedade civil nas CNCs.

3.1 Princípios de mobilidade urbana contidos na PNDU

Os princípios de mobilidade urbana, segundo a PNDU apresentada pelo Executivo, encontram-se no Vol. 6 dos Cadernos MCidades (BRASIL, 2004), que trata exclusivamente da apresentação política nacional de mobilidade urbana sustentável.

A Tabela 4 lista todos os princípios de mobilidade urbana expressos na PNDU e faz a relação com os princípios aprovados na 1ª CNC, que subsidiou, ou deveria subsidiar, a elaboração da PNDU.

Tabela 4 Comparativo dos princípios de mobilidade urbana contidos na PNDU e dos aprovados pelas Conferências das Cidades

Princípio de mobilidade urbana na PNDU	Princípio para a PNDU
P.2.1 Direito ao acesso universal, seguro, equânime e democrático ao espaço urbano	P.1.1
P.2.2 A participação e controle social sobre a política de mobilidade	P.1.3
P.2.3 Direito à informação sobre a mobilidade, de forma a instrumentalizar a participação popular e o exercício do controle social	P.1.3
P.2.4 Desenvolvimento das cidades, por meio da mobilidade urbana sustentável	P.1.4
P.2.5 Universalização do acesso ao transporte público coletivo	P.1.2
P.2.6 Acessibilidade das pessoas com deficiência ou com restrição de mobilidade	P.1.6
P.2.7 Políticas públicas de transporte e trânsito, política nacional de mobilidade urbana sustentável, articuladas entre si e com a política de desenvolvimento urbano e a do meio ambiente	P.1.1
P.2.8 A Mobilidade Urbana centrada no deslocamento das pessoas	P.1.2; P.1.6
P.2.9 O transporte coletivo urbano como um serviço público essencial regulado pelo Estado	P.1.2
P.2.10 Paz e educação para cidadania no trânsito como direito de todos	P.1.1; P.1.3

Fonte: Ministério das Cidades; Conferência Nacional das Cidades.

Alguns princípios de mobilidade urbana da PNDU estão claramente relacionados com princípios definidos na 1ª CNC. É o caso do princípio P.2.1, que trata do acesso universal ao espaço público, fortemente relacionado ao princípio P.1.1, conforme descrição na Tabela 2. Da mesma forma, os princípios P.2.2 e P.2.3, sobre a necessidade da participação e controle social com direito à informação na PNMU, atendem ao princípio P.1.3 definido na 1ª CNC. A ideia de universalidade é novamente retomada no princípio P.2.5, porém com foco no transporte público coletivo, o que remete ao princípio P.1.2, que trata o transporte público como um direito universal, ao qual todo cidadão deva ter acesso.

O princípio P.2.4 remete ao conceito de sustentabilidade das cidades, que, por sua vez, está ligado às ideias de inclusão social, superação das desigualdades e promoção de qualidade de vida com equidade, pretendidas no princípio P.1.4 da CNC.

O princípio P.2.6 versa sobre a acessibilidade a pessoas com deficiência ou com restrição de mobilidade, que guarda relação com o princípio P.1.6 aprovado na 1ª CNC, na medida em que a garantia de acessibilidade serve para eliminar obstáculos que segregam parcela da população com dificuldades de mobilidade.

No princípio P.2.7, fala-se sobre a necessidade de articulação das diversas políticas setoriais dentro da PNDU, bem como com outras políticas para além desta, o que novamente remete ao conceito de sustentabilidade urbana, que inclui, também, ideia de coordenação entre as instituições e instrumentos de gestão urbana (DROBENKO, s. d.) para aumentar a eficiência e a eficácia na aplicação de recursos, relacionando-se ao princípio P.1.1.

A mobilidade urbana centrada no deslocamento das pessoas, princípio P.2.8, também está incluída no conceito de cidade sustentável, e é citada nas definições do princípio P.1.2, mas também se relaciona ao princípio P.1.6 na medida em que ao se deslocar o foco da mobilidade do veículo para a pessoa, passa a ser preponderante a universalização da acessibilidade não só aos meios de transporte, mas também a todo espaço público por onde se necessita deslocar.

O princípio P.2.9, ao afirmar que o transporte coletivo urbano deve ser tido como um serviço público essencial, e que, portanto, requer regulação pelo Estado, reafirma a questão do direito universal ao transporte público do princípio P.1.2 aprovado na 1ª CNC.

A educação para o trânsito voltada à cidadania, prevista no princípio P.2.10, pode ser relacionada aos princípios P.1.1, do direito à cidade sustentável, que pressupõe a promoção de

um trânsito seguro, e P.1.3, da gestão democrática e controle social, pois cidadania pressupõe informação e participação social.

Assim, dos seis princípios definidos para a PNDU na 1ª CNC, um não foi atendido: o princípio P.1.5, que defende a sustentabilidade financeira da PNDU por meio da definição de instituição de fontes de recursos permanentes, visando à continuidade das ações da política.

3.2 Diretrizes de mobilidade urbana contidas na PNDU

Ao contrário das resoluções das CNCs, em que as diretrizes se repetiam em diversos parágrafos e apresentavam, de acordo com o contexto e entre o texto final das três conferências, pequenas variações entre si, ainda que sem prejuízo da coerência em relação aos princípios, a PNDU dispõe suas 30 diretrizes de forma sintética. A Tabela 5 lista estas diretrizes e as relaciona com as diretrizes aprovadas nas CNCs.

Tabela 5 Comparativo das diretrizes de mobilidade urbana contidas na PNDU e das aprovadas pelas Conferências das Cidades

Diretriz de mobilidade urbana na PNDU	Diretriz para a PNDU
D.2.1 Priorizar pedestres, ciclistas, passageiros de transporte coletivo, pessoas com deficiência, portadoras de necessidades especiais e idosos, no uso do espaço urbano de circulação.	D.1.13; D.1.14; D.1.15; D.1.17
D.2.2 Promover a ampla participação cidadã, de forma a garantir o efetivo controle social das políticas de Mobilidade Urbana.	D.1.1 (parte)
D.2.3 Promover o barateamento das tarifas de transporte coletivo, de forma a contribuir para o acesso dos mais pobres e para a distribuição de renda.	D.1.29
D.2.4 Articular e definir, em conjunto com os Estados, Distrito Federal e Municípios, fontes alternativas de custeio dos serviços de transporte público, incorporando recursos de beneficiários indiretos no seu financiamento.	
D.2.5 Combater a segregação urbana por intermédio da Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável.	D.1.12
D.2.6 Promover o acesso das populações de baixa renda, especialmente dos desempregados e trabalhadores informais, aos serviços de transporte coletivo urbano.	D.1.29
D.2.7 Promover e difundir sistemas de informações e indicadores da Mobilidade Urbana.	D.1.9; D.1.10
D.2.8 Estabelecer mecanismos permanentes de financiamento da infraestrutura, incluindo parcela da CIDE-combustíveis, para os modos coletivos e não motorizados de circulação urbana.	D.1.28 (parte)
D.2.9 Incentivar e apoiar sistemas estruturais, metroferroviários e rodoviários de transporte coletivo, em corredores exclusivos nas cidades médias e nas regiões metropolitanas, que contemplem mecanismos de integração intermodal e institucional.	D.1.6 (parte); D.1.18; D.1.19; D.1.25; D.1.26
D.2.10 Promover e apoiar a implementação de sistemas cicloviários seguros, priorizando aqueles integrados à rede de transporte público.	D.1.14; D.1.19
D.2.11 Promover e apoiar a melhoria da acessibilidade das pessoas com deficiência, restrição de mobilidade e idosos, considerando-se o princípio de acesso universal à cidade.	D.1.12; D.1.17

Tabela 5 continuação

Diretriz de mobilidade urbana na PNDU	Diretriz para a PNDU
D.2.12 Incentivar e difundir medidas de moderação de tráfego e de uso sustentável e racional do transporte motorizado individual.	D.1.16
D.2.13 Apoiar Políticas e Planos Diretores urbanos que favoreçam uma melhor distribuição das atividades no território e reduzam a necessidade de deslocamentos motorizados.	D.1.23
D.2.14 Apoiar planos e projetos que ordenem a circulação de mercadorias de maneira racional e segura, principalmente em relação às cargas perigosas.	
D.2.15 Os planos diretores das cidades devem prever a utilização de áreas lindeiras dos sistemas metropolitanos e metroferroviários.	D.1.25 (parte)
D.2.16 Promover a preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental dos centros urbanos, regulando a circulação de veículos.	D.1.27 (parte)
D.2.17 Promover e viabilizar a associação e coordenação entre a política nacional de mobilidade sustentável e de transporte e trânsito em consonância com as políticas de promoção habitacional, desenvolvimento urbano, meio ambiente e saneamento ambiental em especial as de drenagem de águas pluviais e resíduos sólidos.	D.1.2
D.2.18 Promover políticas de mobilidade urbana e valorização do transporte coletivo e não motorizado no sentido de contribuir com a reabilitação das áreas urbanas centrais.	
D.2.19 Promover a capacitação dos agentes públicos e o desenvolvimento institucional dos setores ligados à mobilidade.	D.1.8
D.2.20 Promover e apoiar a regulamentação adequada dos serviços de transporte público.	D.1.22 (parte)
D.2.21 Promover o desenvolvimento do transporte público, com vistas à melhoria da qualidade e eficiência dos serviços.	D.1.15
D.2.22 Apoiar a adoção de tecnologias de maior eficiência que aperfeiçoem os sistemas de controle dos serviços de transporte público.	D.1.20
D.2.23 Desenvolver modelos alternativos de financiamentos para implementação de projetos da mobilidade urbana.	
D.2.24 Promover a articulação entre os municípios e destes com os estados nos projetos de melhoria da mobilidade nas regiões metropolitanas.	D.1.1 (parte); D.1.6
D.2.25 Promover e apoiar a elaboração de planos de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido para as cidades com mais de quinhentos mil habitantes.	D.1.23 (parte)
D.2.26 Promover e incentivar o desenvolvimento de sistemas de transportes e novas tecnologias que resultem na melhoria das condições ambientais.	D.1.20
D.2.27 Apoiar e promover medidas para coibir o transporte ilegal de passageiros.	
D.2.28 Promover e incentivar a utilização de combustíveis alternativos e menos poluentes.	D.1.20
D.2.29 Apoiar e incentivar a formulação de planos diretores municipais que prevejam mecanismos de adaptação do sistema viário e de transporte aos projetos considerados pelos geradores de tráfego, garantindo que a própria implantação dos projetos mitigue seus efeitos negativos, inclusive com ônus ao empreendedor, quando couber.	D.1.24
D.2.30 Instituir diretrizes para o transporte urbano.	

Fonte: Ministério das Cidades; Conferência Nacional das Cidades.

De uma forma geral, a PNDU apresentada pelo Executivo e aprovada pelo ConCidades respeita as diretrizes aprovadas nas CNCs. Percebe-se que a política adota o princípio da

universalização da mobilidade urbana, diretriz D.1.12, e isto fica evidente nas diretrizes D.2.5 e D.2.11, pela opção em buscar a integração das pessoas com o meio, superando as barreiras que impedem esta integração.

Também a prioridade e o incentivo a pedestres, ciclistas, usuários de transporte coletivo, pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida, expressos nas diretrizes D.2.1 e D.2.10 está no cerne da mobilidade urbana sustentável, e é defendida pelas diretrizes D.1.13, D.1.14, D.1.15 e D.1.17, assim como a diretriz D.2.12, esta combinada com a diretriz D.1.16. A diretriz D.2.18 parte do mesmo princípio de mobilidade urbana, mas focado na reabilitação das áreas urbanas centrais, diretriz não defendida pelas CNCs.

Da mesma, mais especificamente em relação ao transporte público coletivo, as diretrizes D.2.3 e D.2.6 se alinham à diretriz D.1.29, pregando a redução das tarifas destes sistemas para promover o acesso da parcela da população de menor renda, em que o custo do transporte tem maior participação relativa no orçamento doméstico.

Corroborando as diretrizes D.2.3 e D.2.6, a diretriz D.2.4 sugere uma estratégia para financiá-las, qual seja, por meio da captação de recursos junto a beneficiários indiretos, ou seja, que não se locomovem por meio do sistema público de transporte coletivo, mas, de alguma forma, sofre impactos positivos com a utilização em massa deste sistema por outras pessoas. É o caso, p. ex., do motorista de automóvel que trafega com fluidez nas vias porque outros potenciais motoristas, ao invés de estarem disputando espaço na via e congestionando o trânsito, estão se deslocando por meio de um veículo de transporte coletivo.

A PNDU também explicita na diretriz D.2.21 a opção de se desenvolver os sistemas de transporte público visando o aumento da qualidade e da eficiência dos mesmos, posição também defendida pelas CNCs. Em adição, a mesma política prega apoiar e promover medidas para coibir o transporte ilegal de passageiros, diretriz D.1.27, assunto sobre o qual as resoluções das CNCs não tratam.

Paralelamente, a diretriz D.2.9 indica apoio à implantação e ampliação de corredores estruturais metroferroviários ou rodoviários, integrados entre si, o que reforça a opção pelo uso dos sistemas de transporte coletivo, alinhando-se, por sua vez, com várias diretrizes aprovadas nas CNCs, quais sejam, as diretrizes D.1.6, D.1.18, D.1.19, D.1.25 e D.1.26.

A PNDU defende ainda promover e apoiar planos de transporte urbano integrado, diretriz D.2.25, mas apenas para cidades acima de quinhentos mil habitantes, como prevê o Estatuto da Cidade²⁹, diferentemente do que indica as CNCs que propõem esta promoção e este apoio a todos os municípios, independente de sua população.

Ainda em relação ao transporte público, a PNDU expressa necessidade de se promover regulamentação para o setor, diretriz D.2.20, mas não explicita incluir nesta regulamentação o transporte escolar, questão defendida pela 3ª CNC, que foi realizada posteriormente à publicação da PNDU, incluída na diretriz D.1.22.

Também se expressa a necessidade de se incentivar a adoção de novas tecnologias que gerem benefícios à população, tanto em termos de eficiência, diretriz D.2.22, como de qualidade, diretrizes D.2.26 e D.2.28, consonante com as diretrizes das CNCs, sintetizado em D.1.20.

A PNDU indica a necessidade de se instituir as diretrizes para o transporte urbano, diretriz D.2.30, porém esta não é uma posição, nestes termos, aprovada em qualquer CNC. Porém, estas mesmas conferências deliberam sobre diretrizes para o transporte urbano que, supõe-se, deverão ser instituídas por algum marco legal. Na 3ª CNC há menção de se promover uma mobilização pela aprovação do PL 1687/2007, que versa sobre as diretrizes, inclusive, de transporte urbano.

Nota-se, no PNDU, a intenção do Executivo de incentivar o uso do Plano Diretor como instrumento de promoção da mobilidade urbana. As diretrizes D.2.13, D.2.15 e D.2.29 sugerem o uso deste instrumento para solução de alguns problemas específicos, nem sempre em consonância com o que sugerem as CNCs, diretrizes D.1.23, D.1.24 e D.1.25. Na questão das áreas lindeiras às vias ferroviárias e metroviárias, a PNDU não é enfática quanto à necessidade de se revitalizar estas áreas, como defendia a 1ª CNC. Porém a PNDU entra na questão do transporte de mercadorias pela diretriz D.2.14, questão esta sobre a qual as CNCs não aprovaram qualquer resolução.

Quanto ao arranjo institucional para a implementação da PNDU, a diretriz emanada das CNCs, pela criação de conselhos nas várias esferas de governo, com participação efetiva e autônoma da sociedade, e regulamentado em lei, como em D.1.1, não foi encampada pelo Executivo na PNDU, pois, embora haja diretriz (D.2.2) indicando a promoção do controle social

²⁹ Lei 10.257/2001, art. 41, § 2º.

da política, esta não comunga da ideia de se regulamentar tais conselhos, nem outra diretriz da PNDU.

O único conselho regulamentado, por decreto³⁰, foi o ConCidades, apenas na esfera federal. Como os recursos financeiros do orçamento federal são repassados aos municípios para a execução da ação, não há garantia de que estes recursos estarão sob controle social direto, por meio de conselhos na esfera da execução.

Também, embora a diretriz D.2.24 indique a promoção da articulação entre estados e municípios em regiões metropolitanas para a execução mais eficaz das ações de mobilidade urbana, ela não contempla totalmente os preceitos aprovados nas CNCs, que pedem o estímulo à constituição de consórcios como meio de tal articulação, diretriz D.1.5.

Mas, embora a PNDU não traga como diretriz para a mobilidade urbana este estímulo, o Governo Federal menciona, na apresentação da política³¹, que apresentou projeto de lei, PL 3884/2004, regulamentando a constituição de consórcios públicos. Este projeto de lei foi arquivado em função da aprovação da Lei nº 11.107, de 06 de abril 2005, originária de outro projeto de lei, desta feita de origem do legislativo, e que tratava do mesmo tema.

A transversalidade da PNMU, diretrizes D.1.2 e D.1.3, foi apenas parcialmente apoiada como diretriz de mobilidade urbana na PNDU (D.2.17), pois ficou restrita somente às políticas setoriais de desenvolvimento urbano, e não entre estas e demais políticas públicas de impacto na questão de mobilidade, como a de educação e de saúde, p. ex.

Também a questão financeira ficou incongruente entre as pretensões emanadas das CNCs e as diretrizes da PNDU, D.2.8 e D.2.23. Neste ponto, as conferências reiteradamente apontam para a criação de fundos de custeio dos investimentos, a serem geridos pelos conselhos nos diversos níveis, para que haja garantia de recursos financeiros para a continuidade das ações de mobilidade urbana. Embora a diretriz do Executivo permita o atendimento ao que propõe as CNCs, ao “estabelecer mecanismos permanentes de financiamento da infraestrutura”, por outro lado, mantém a questão em aberto e não dá garantias da gestão social sobre estes recursos. Também não há incentivo para a adoção de orçamento participativo para ações de mobilidade urbana, como sugerido pela diretriz D.1.12.

³⁰ Decreto n. 5.031/2004, posteriormente revogado e substituído pelo Decreto n. 5.790/2006.

³¹ Caderno MCidades v. 1 – Desenvolvimento Urbano, p. 26.

Em contrapartida, há grande correlação entre as diretrizes de capacitação propostas nas CNCs e a proposta do Governo. As diretrizes D.1.8, D.1.10, D.1.11, D.2.7, D.2.19 comungam da mesma concepção.

Com referência aos sítios históricos e turísticos, de relevante interesse cultural e ambiental, os postulados pelas CNCs e pelo Executivo aparentemente se chocam. As primeiras sugerem apoio a ações de acessibilidade nestes locais (D.1.29), o que quase sempre leva a algum tipo de interferência física, p. ex. com a instalação de rampas ou elevadores e adequação dos passeios, e o segundo pretende promover a preservação dos mesmos (D.2.16), com ênfase no controle de circulação de veículos. Como a preservação pode prejudicar a promoção da acessibilidade, a diretriz pode agir contra o princípio P.2.1 defendido pela própria PNDU.

Além do já mencionado acima, outras duas diretrizes para a PNDU aprovadas nas CNCs não foram consideradas plenamente. Do grupo de cidades que a diretriz D.1.6 pede especial atenção, somente as situadas em regiões metropolitanas foram contempladas por diretrizes específicas. A sugestão de se regulamentar o transporte aquaviário, diretriz D.1.22, não foi absorvida na PNDU.

3.3 Conclusões preliminares quanto aos princípios e as diretrizes de mobilidade urbana contidos na PNDU

O balanço entre os princípios e as diretrizes propostas pelas CNCs e as adotadas na PNDU apresentada pelo Governo em 2004 é de que as primeiras foram apenas parcialmente atendidas na formulação da política. Duas discordâncias se destacam, pois constam reiteradas vezes nas resoluções das conferências mencionadas: não dar diretriz para (a) regulamentar o sistema de conselhos participativos nas três esferas da Federação e para (b) instituir fundos para financiamento das ações da política.

Embora conste a questão da gestão democrática e do controle social em três princípios de mobilidade urbana na PNDU, P.2.2, P.2.3 e P.2.10, a diretriz que se estabeleceu não contempla a regulamentação do pretendido sistema de conselhos.

Na questão dos fundos de financiamento que permitiriam dar perenidade às ações de mobilidade urbana sem depender das operações de contingenciamento/descontingenciamento dos

orçamentos públicos dos diversos entes da Federação, o afastamento da política formulada pelo Executivo em relação à proposta das CNCs é ainda maior, pois a previsão de tais fundos está contida no princípio de sustentabilidade financeira e socioambiental de política urbana, P.1.5, que não foi adotado na PNDU e em qualquer diretriz desta.

Portanto, embora próximas, a elaboração da PNDU pelas CNCs e a formulação da PNDU, no que se refere à mobilidade urbana, guardam diferenças fundamentais.

4 DIRETRIZES DA POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA

Embora a PNDU conter políticas de mobilidade urbana, o Executivo manifestou que “é fundamental a formulação e aprovação de uma lei de diretrizes, não apenas para os serviços públicos de transporte coletivo, mas para a mobilidade urbana” (BRASIL, 2004b, v. 6, p. 66). Como descrito na Cap. 1, a formulação da PNMU é uma etapa posterior à formulação da PNDU e, embora a primeira deva, ou deveria, estar subordinada à segunda, seguiu um rito diferente. Enquanto a PNDU foi submetida para aprovação num contexto de democracia participativa, ou seja, pelo ConCidades, a PNMU está sendo submetida ao contexto de democracia representativa tradicional de aprovação, ou seja, pelo Congresso Nacional.

Tendo já concluída sua aprovação pela Câmara dos Deputados, é possível verificar eventuais diferenças no atendimento às aspirações da sociedade civil organizada comparando-se três dos mais relevantes textos de projeto de lei relacionados ao tema submetidos àquela casa legislativa – o projeto de autoria do deputado Alberto Goldman, o de autoria do Executivo, e o terceiro substitutivo ao projeto do deputado, que é o texto aprovado – com a proposta elaborada pela CNCs.

Como o texto de Goldman, de 1995, antecede em cerca de oito anos às resoluções da 1ª CNC, é feita uma análise de atendimento das diretrizes de mobilidade urbana apenas para se ter a referência da política vinculada à mobilidade urbana que estava em discussão no Legislativo enquanto o Executivo promovia a elaboração e a formulação de uma nova, pois, por esta questão de tempo, não haveria como tal texto buscar atender àquelas resoluções.

Já em relação aos demais projetos de lei, por sucederem as resoluções das CNCs, cabe analisar o atendimento às diretrizes aprovadas nestas conferências, de forma separada, a fim de concluir a resposta à primeira questão colocada no trabalho e dar condição de análise à segunda.

4.1 O PL 694/1995 e as diretrizes de mobilidade urbana

Como já dito anteriormente, o projeto de lei que trata da PNMU foi aprovado na Câmara dos Deputados como PL 694-C/1995. Porém, o texto original da matéria tinha uma abordagem diferente, pois almejava dar diretrizes somente ao transporte coletivo urbano.

Ressalta-se que o projeto de lei original não somente antecede a realização da 1ª CNC, que lançou os princípios e diretrizes de mobilidade urbana, como também antecede à aprovação do Estatuto da Cidade. Portanto, é compreensível que o PL 694/1995 não comungasse com a diretriz de sustentabilidade das cidades, introduzida com o mencionado estatuto. Também por isto, não menciona os planos de transporte urbano integrado previstos no Estatuto e objeto das diretrizes D.1.23 e D.2.25.

Apesar da anterioridade à Lei 10.257/2001, o PL 694/1995 já comandava, considerando a obrigatoriedade constitucional³², que os Planos Diretores deveriam garantir prioridade ao transporte coletivo em detrimento do individual, o que se alinha com as diretrizes D.1.15 e, em parte, com a D.2.1. Ocorre que não há no projeto de lei menção a dar prioridade também ao pedestre e ao transporte cicloviário, como propõe esta diretriz e também em D.1.13, D.1.14 e D.2.10, embora tal projeto aponte para a garantia de acesso aos portadores de necessidades especiais, indo ao encontro do requerido em D.1.17, D.2.1 e D.2.11.

Porém esta inclusão aos portadores de necessidades especiais não significa o atendimento ao princípio da universalidade previsto em D.1.12, pois não há incentivo equivalente para inclusão de pessoas limitadas economicamente ao acesso ao transporte público, como previsto em D.1.29, D.2.3 e D.2.6, e tampouco estímulo à integração das áreas segregadas, como em D.2.5. Também não há qualquer dispositivo a fim de coibir o transporte ilegal de passageiros, como sugere a diretriz D.2.27.

O PL 694/1995 até prevê alguns instrumentos alternativos para custeio dos sistemas de transporte coletivo que não somente a tarifa, que podem significar a redução desta, mas cria condição limitadora³³ para adoção de subsídios e não restringe o benefício a quem realmente necessita, p. ex. a população de baixa renda, diminuindo a eficiência da media.

São estes os instrumentos alternativos de custeio previstos: elevação das alíquotas do Imposto sobre Venda a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos (IVVC) incidente sobre o etanol e a gasolina, imposto este já extinto, e do Imposto sobre Propriedade de Veículos

³² Pelo §1º do art. 182 da Constituição Federal de 1988, é obrigatório as cidades com mais de vinte mil habitantes possuírem um Plano Diretor.

³³ O art. 12 do Projeto de Lei 694 de 1995 estabelece que “gratuidades, abatimentos ou outros benefícios tarifários somente serão concedidos quando o proponente dessas vantagens garantir a liberação dos recursos financeiros compensatórios necessários”.

Automotores (IPVA), criação de taxa-transporte, incidente sobre empresas, públicas ou privadas, proporcionalmente ao número de empregados, instituição de pedágios urbanos para veículos de transporte individual, subentendendo-se que se aplica apenas ao modo motorizado e utilização da taxa de contribuição de melhoria.

Trata-se, portanto, de uma estratégia redistributiva (LOWI, 1972 apud STUART, 2006) que pode baratear o acesso ao transporte público coletivo, mas o caráter estritamente tributário da proposta não se revela uma novidade nas práticas da administração pública brasileira, portanto propõe instrumentos que atendem a diretriz D.2.4, mas não um modelo alternativo como a diretriz D.2.23 sugere que se desenvolva.

Em relação ao desincentivo ao transporte individual ou, por outro lado, de incentivo ao uso racional e moderado de tal serviço de transporte, conforme previsto nas diretrizes D.1.16 e D.2.12, o PL 694/1995 prevê a adoção de controle de acesso a vias e pedágios urbanos, atendendo ambas as diretrizes.

Quanto à participação popular na política, o PL 694/1995 prevê para os “projetos de maior porte”, embora não precise os limites deste conceito, a realização de audiências públicas, porém não estabeleça se as mesmas terão algum poder decisório sobre os investimentos no projeto em debate.

A despeito disso, os municípios que integrem regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões devem se associar ao estado em que se situam, formando “entidades de coordenação de planejamento, investimento e operação dos serviços de transporte coletivo urbano de interesse comum”, contendo conselhos diretivos com participação do Estado e de representantes “dos setores produtivos industrial, comercial e de serviços, dos trabalhadores do setor e de entidade da sociedade civil”, incumbidos de apreciar propostas de investimento, estabelecer e coordenar ações comuns e atestar o cumprimento dos requisitos que a lei estabelece para o repasse dos recursos.

Este modelo se assemelha ao que aponta as diretrizes D.1.1, D.1.5, D.2.2 e D.2.24, ainda que os conselhos propostos não constituam um sistema, não se adote o modelo de consórcios públicos e que a participação social não esteja prevista da mesma forma na implementação da política na esfera estritamente municipal. E, apesar de representar um modelo participativo que influencia na formulação orçamentária, não se trata de um modelo de orçamento participativo,

conforme prevê a diretriz D.1.11, pois não há espaço de participação direta da sociedade (AVRITZER, 2003).

Está previsto no PL 694/1995 a possibilidade criação de fundo para financiamento da política com recursos da taxa-transporte e do pedágio urbano, mas não se estabelece se tal fundo será gerido direta e exclusivamente pelo Executivo ou se haverá gestão compartilhada com a sociedade por meio de conselho, não havendo, assim, garantia de cumprimento à diretriz D.1.28 e D.2.8.

A diretriz pretendida pelas CNCs, D.1.7, mas não defendida pelo Governo na PNDU, de se estimular a participação direta do Estado nas empresas operadoras dos serviços de transporte coletivo urbano não foi contemplada no PL 694/1995, pois este prevê a possibilidade, sem distinção de preferência, que tais serviços sejam operados diretamente pelo Poder Público ou delegados a entidades estatais ou privadas mediante contratos de concessão ou permissão.

Dentro do modelo de conselhos proposto, está prevista a integração intermunicipal dos sistemas de transporte, atendendo a diretriz D.1.19, mas não a diretriz D.2.9, pois não se prevê esta integração por meio de sistemas estruturais de transporte coletivo em corredores exclusivos. A propósito, não há qualquer menção a estes sistemas no projeto de lei, desapontando as diretrizes D.1.25 e D.1.26. Também não há promoção à integração intermodal do sistema de transporte coletivo como previsto em D.1.18 e D.2.9.

Está previsto no PL 694/1995 que deva ser adotado mecanismo específico para aprovação de empreendimentos potencialmente geradores de tráfego, ao encontro da diretriz D.2.29, porém não se prevê que este instrumento deva ser um RIST, como em D.1.24.

Também em relação a municípios em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, torna-se obrigatório indicar parâmetros mínimos de desempenho operacional para os sistemas de transporte coletivo, atendendo-se limitadamente à diretriz D.1.10. Não há, contudo, um incentivo à cooperação com instituições acadêmicas de ensino e pesquisa para o desenvolvimento destes parâmetros, como sugere a diretriz D.1.9.

Observa-se que há, no projeto de lei em questão, destaque somente a municípios que integrarem tais regiões, não havendo no mesmo atenção especial a cidades isoladas ou em faixa de fronteira ou em processo de acelerado crescimento ou em regiões estagnadas, atendendo-se bem a diretriz D.2.24, mas não por completo a diretriz D.1.6.

Na questão da integração entre políticas diversas com a PNMU, diretrizes D.1.2, D.1.3 e D.2.17, o PL 694/1995 prevê que deva ser assegurada compatibilidade dos sistemas de transporte com o planejamento urbano como um todo, mas não prevê instrumentos que garantam esta compatibilização.

As atribuições do Estado, nas três esferas de Governo, foram definidas muito claramente, de forma que ao Governo Federal compete, pelo projeto de lei, apoiar financeiramente, tecnicamente e administrativamente os encarregados diretos da execução da política: os estados, quanto aos serviços de transporte urbano em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, e os municípios, quando os serviços de transporte urbano são restritos ao território dos mesmos, o que atende à diretriz D.1.4.

O fomento à capacitação, como em D.1.8 e D.2.19, não está plenamente assegurado, pois se prevê apenas treinamento para os empregados das empresas operadoras dos sistemas de transporte coletivo urbano, não atingindo os gestores da política. Já o estímulo ao desenvolvimento tecnológico, proteção ao meio ambiente e melhoria das funções sociais das cidades, contido nas diretrizes D.1.20, D.2.13, D.2.22 e D.2.26, é previsto no PL 694/1995 como obrigação da União, mas não se menciona o incentivo ao uso de combustíveis alternativos e menos poluentes, como em D.2.28. Também deve a União manter banco de dados de transporte urbano, atendendo em parte, pois de maneira mais estreita do que pretende a PNDU, a diretriz D.2.7. Está previsto, ainda, que devam ser observadas a eficiência, a segurança e a continuidade dos serviços de transporte coletivo, atendendo à diretriz D.2.21.

Acima de tudo, o PL 694/1995 cumpre as diretrizes D.1.22, ainda que parcialmente, D.2.20 e D.2.30, por buscar regulamentar os serviços de transporte de transporte público. Ao fazê-lo, porém, não trata de algumas questões objeto de diretrizes das CNCs e do Governo como o transporte escolar, em D.1.22, o transporte hidroviário, em D.1.21 e o transporte de cargas perigosas, em D.2.14. Além disso, há diretrizes para se dar especial atenção a algumas situações, como a de sítios históricos e turísticos, em D.1.27, a de centros urbanos, em D.2.16 e D.2.18, e de áreas lindeiras a corredores metroferroviários, em D.2.15.

Em suma, a formulação de política contida no PL 694/1995 guarda significativas diferenças com o pretendido pelas CNCs e pelo Governo, fundamentalmente porque trata de

mobilidade urbana apenas na perspectiva dos modos motorizados, sem considerar os não motorizados.

Porém, ainda que se mostre limitado na abordagem, o projeto de lei em questão, naquilo que pretende tratar, que é do transporte coletivo urbano, apesar de anteceder as diretrizes de mobilidade urbana, guarda mais identidade que discrepância em relação a estas.

Estão previstos mecanismos de integração regional, de gestão compartilhada Estado-sociedade, de integração de políticas, de estímulo à informação e a novas tecnologias visando à melhora na qualidade dos serviços prestados ao público, de atenção às pessoas com necessidades especiais, de prestígio aos planos diretores e aos mecanismos de avaliação de impacto nos sistemas de transporte e de financiamento da política, visando o barateamento da tarifa.

Portanto, a falta de atendimento às diretrizes postas para a mobilidade urbana está não sobre o que a lei dispõe, mas sobre o que ela não trata, ou seja, das questões relativas aos pedestres e ciclistas e de falta de abordagem à integração intermodal. Isto faz com que o espírito da lei não esteja em sintonia com a visão de mobilidade urbana sustentável que prevalece desde 2003 na construção da PNMU.

4.2 O PL 1687/2007 e as diretrizes de mobilidade urbana

O legislador que dispunha do PL 694/1995 passou, a partir de 2007, a dispor também do PL 1687/2007, de autoria do Poder Executivo, como alternativa de texto base para formulação da PNMU.

Diferentemente do primeiro, o segundo se propunha a uma abordagem mais ampla, não somente da questão do transporte coletivo urbano, mas de mobilidade urbana, voltada, explicita-se no projeto de lei, para o acesso universal à cidade se utilizando do Sistema de Mobilidade Urbana, ou seja, o conjunto de modos motorizados e não motorizados de transporte de passageiros, sejam eles individuais ou coletivos, e de cargas, bem como as infraestruturas de mobilidade, que podem ser: vias e logradouros públicos, inclusive metroferrovias, hidrovias e ciclovias; estacionamentos; terminais, estações e demais conexões; pontos para embarque e desembarque de passageiros e cargas; sinalização viária e de trânsito; equipamentos e instalações; e instrumentos de controle, fiscalização, arrecadação de taxas e tarifas e difusão de

informações³⁴. Esta abordagem atende à diretriz D.1.12, mas também as diretrizes D.1.22, ainda que parcialmente, D.2.20 e D.2.30, pois este projeto de lei dedica todo um capítulo e outros artigos a dar diretrizes e regulamentar o transporte coletivo urbano, porém a regulamentação do transporte escolar não é contemplada no projeto de lei, frustrando o completo atendimento à diretriz D.1.22, como também não regulamenta o transporte hidroviário, diretriz D.1.21. Ainda em relação aos serviços públicos de transporte coletivo, não há previsão, neste projeto de lei, de estímulo à participação do Estado nas empresas operadoras do sistema, como sugere D.1.7.

Fundamentado nesta visão, o PL 1687/2007 defende a acessibilidade universal, prioridade dos modos não motorizados sobre os motorizados e do transporte coletivo sobre o individual, com equidade no acesso a todos os cidadãos, atendendo às diretrizes D.1.13, D.1.14, D.1.15 e D.2.1. Também dá prioridade à integração da política setorial de mobilidade urbana com as políticas de uso do solo e de desenvolvimento urbano, como em D.1.2 e D.2.17, embora sem a ênfase nas políticas de drenagem urbana e de resíduos sólidos que esta diretriz aponta, e nos sistemas estruturadores de transporte coletivo, que promovam o desenvolvimento urbano integrado, ao encontro das diretrizes D.1.25, D.1.26 e D.2.9. Não está explícito, porém, que a integração a políticas de uso do solo visa combater a segregação urbana, prevista em D.2.5, e melhoria na distribuição das atividades no território, em D.2.13, e não prevê, como na diretriz D.1.3, integração da PNMU com políticas que estão fora do âmbito da PNDU, como saúde e educação, mas que têm forte influência nas demandas de mobilidade urbana.

Defende, ainda, eficiência, eficácia e efetividade nos serviços de transporte urbano, como na diretriz D.2.21, mitigação dos custos ambientais e incentivo ao desenvolvimento científico tecnológico e ao uso de energias renováveis e não poluentes, como em D.1.20, D.2.22, D.2.26 e D.2.28. A este respeito, entretanto, não há previsão no texto legal de incentivo à cooperação com instituições acadêmicas de ensino e pesquisa, como em D.1.9, e tampouco há a definição de parâmetros de qualidade de mobilidade urbana, diretriz D.1.10; contudo fica a União, pelo PL 1687/2007, incumbida de organizar e distribuir informações de mobilidade urbana que contribuam para a qualidade e produtividade do sistema, atendendo a D.2.7.

É diretriz, também, a mitigação dos custos sociais e econômicos relacionados à mobilidade urbana, prevendo-se a modicidade da tarifa ao usuário e se atribuindo aos municípios

³⁴ Projeto de Lei 1687, de 2007, art. 3º, § 3º.

a competência de adotar, ou não, subsídios ou gratuidades às populações de baixa renda, sem, contudo, se prever medidas de coibição ao transporte ilegal de passageiros, como em D.2.27.

A previsão de benefícios à população de baixa renda pode, da forma como disposto no projeto de lei, atender à diretriz D.1.29, mas não se verifica promoção efetiva do mesmo, como em D.2.3 e D.2.6. Pelo contrário, são colocados obstáculos à adoção de subsídios, como a obrigatoriedade de uma lei que defina a fonte de recursos para o benefício combinada com a necessidade de que este esteja definido no contrato de prestação do serviço de transporte, com critérios e objetivos definidos, o que acarreta a obrigatoriedade de novo processo licitatório para que a subvenção ou gratuidade conste do Edital, o que dificulta sua adoção.

Para apoiar e estimular a adoção dos princípios e diretrizes do PNMU proposto, o projeto de lei em questão propõe instituir o Programa Nacional de Apoio à Política de Mobilidade Urbana (PNAMOB), no âmbito do MCidades, destinado ao financiamento de projetos de mobilidade urbana de estados e municípios. Ressalta-se que a fonte dos recursos para o programa é o Orçamento Geral da União, e não um fundo específico, como propõe a diretriz D.1.28. Porém, se possibilita aos municípios, isoladamente ou consorciados, instituir fundos para o financiamento das infraestruturas de universalização do acesso aos sistemas de transporte, atendendo parcialmente às diretrizes D.2.4 e D.2.8, pois, embora possa ser uma fonte alternativa e permanente de custeio, sua previsão não atinge modos não motorizados e nem se define a origem dos recursos, o que compromete a definição do modelo e, conseqüentemente, o atendimento à diretriz D.2.23.

Para poder aderir ao programa e ter acesso aos recursos, todavia, o pretendente deve possuir um Plano de Mobilidade Urbana (PMU), correspondente ao plano previsto no § 2º do art. 41 do Estatuto da Cidade, ou plano equivalente, que deverá ser integrado ao Plano Diretor, atendendo às diretrizes D.1.23 e D.2.25. O PMU, pelo PL 1687/2007, é o “instrumento de efetivação da política de mobilidade urbana”³⁵, que deve contemplar os princípios e diretrizes da PNMU e mais os seguintes elementos: “os serviços de transporte público coletivo, a circulação viária, as infraestruturas do sistema de mobilidade urbana, a acessibilidade para pessoas com deficiência e restrição de mobilidade, as bases de integração de duas ou mais modalidades de transporte, o transporte e a distribuição de bens e o disciplinamento de cargas e descargas, os

³⁵ Projeto de Lei 1687, de 2007, art. 21.

polos geradores de tráfego, as áreas de estacionamentos, as áreas e horários de acesso e circulação restrita ou controlada, os meios de financiamento e a sistemática de avaliação, revisão e atualização do plano”³⁶.

Com estes elementos, o PMU tem condições de incrementar a mobilidade urbana para as pessoas com necessidades especiais, como em D.1.17 e D.2.11, promover e apoiar a implantação de ciclovias, como em D.2.10, promover a moderação ao uso do transporte individual, como em D.1.16 e D.2.12, incentivar a integração intermodal, como em D.1.18 e D.2.9, apoiar o ordenamento do transporte urbano de cargas, como em D.2.14, e induzir ao planejamento quanto à adaptação dos serviços e infraestruturas de mobilidade urbana aos polos geradores de tráfego, como em D.2.29 e, parcialmente, em D.1.24, pois não se obriga adotar, para este planejamento, o RIST.

Portanto, pelo PL 1687/2007, a União pode e deve se utilizar de sua superior capacidade de investimento em relação aos demais entes federados para coagi-los a elaborar PMUs que garantam as diretrizes da PNMU.

A participação social também é uma diretriz posta pelo PL 1687/2007 para a PNMU e está prevista nas etapas de planejamento, controle e avaliação da mesma, inclusive como direito dos usuários do Sistema de Mobilidade Urbana, tendo como instrumentos “órgãos colegiados com a participação de representantes do Poder Executivo, da sociedade civil e dos operadores dos serviços, ouvidorias nas instituições responsáveis pela gestão do sistema de mobilidade urbana ou nos órgãos com atribuições análogas, audiências e consultas públicas e procedimentos sistemáticos de comunicação, de avaliação da satisfação dos cidadãos e dos usuários e de prestação de contas públicas”³⁷, inclusive divulgando os impactos dos subsídios e gratuidades eventualmente adotados nos sistemas de transporte coletivo.

Apesar de assegurar a participação social por meio de “órgãos colegiados”, não está claro se estes órgãos se tratam dos conselhos com participação e articulação de e nas três esferas de Governo, como está previsto na diretriz D.1.1, embora atinja a diretriz D.2.2 que não prevê esta participação e articulação, bem como não fica estabelecido se as consultas públicas atingirão a definição orçamentária da política, como em D.1.11.

³⁶ Projeto de Lei 1687, de 2007, art. 21, inc. I a XI.

³⁷ Projeto de Lei 1687, de 2007, art. 13, inc. I a IV.

No que se refere à definição das atribuições das três esferas do Estado, o PL 1687/2007 dedica outro capítulo a este fim, atendendo à sugestão da diretriz D.1.4. Consta, entre as atribuições da União, apoiar e estimular a integração de estados e municípios em áreas conturbadas, aglomerações urbanas e regiões metropolitanas para a implementação e execução da PNMU, e dos estados, garantir o apoio e promover esta integração, prevista em D.2.24, sem a qual não se podem obter os recursos do PNAMOB. Entretanto, não se especifica que esta integração deva se dar por meio de consórcios públicos, frustrando-se o atendimento à diretriz D.1.5, e a integração a ser apoiada e estimulada, é limitada em relação à prevista em D.1.19, pois apenas se dá intrarregionalmente, no âmbito das situações que especifica. Não prevê a promoção da integração inter-regional, inclusive dando atenção a cidades isoladas ou situadas em faixas de fronteiras ou em processo de acelerado crescimento ou em regiões estagnadas, diretriz D.1.6, como também em relação a sítios de interesse histórico ou turístico, como em D.1.27 e D.2.16, e áreas urbanas centrais, em D.2.18, e também sobre a utilização de áreas lindeiras aos corredores metroferroviários, prevista nas diretrizes D.1.25 e D.2.15.

Na questão da capacitação das pessoas e instituições envolvidas com a PNMU, o PL 1687/2007 atribui ao município a obrigação de desenvolver esta atividade, enquanto a União fica incumbida apenas de contribuir para a mesma, o que não significa, de fato, promovê-la ou mesmo fomentá-la, nos termos das diretrizes D.1.8 e D.2.19. Ocorre que, como não consta entre os princípios e diretrizes da política ou como elemento obrigatório do PMU, a política de capacitação não pode se utilizar do poder de coerção do PNAMOB.

Pela análise acima, pode-se verificar que, das diretrizes aprovadas pelas CNCs, 10 não foram contempladas pelo projeto do Executivo, e outras 6 o foram apenas parcialmente, quando da redação do projeto de lei que busca regulamentar a PNMU. Mas, o Executivo também não contemplou 8 das diretrizes que havia proposto quando da publicação da PNDU, e outras 5 também não atendeu plenamente, o que demonstra incoerência na formulação de ambas, considerando que uma deriva, ou deveria derivar, da outra.

Ressalta-se que algumas destas diretrizes não atendidas são importantes para as entidades envolvidas no processo participativo de construção da PNMU, pois aparecem reiteradamente nas resoluções aprovadas e, a cada conferência, tornam-se mais complexas e detalhadamente desenvolvidas, como é o caso da diretriz D.1.1, que trata dos conselhos participativos de gestão

da política. A ideia, por exemplo, evoluiu para a proposta aprovada na 2ª CNC, reiterada na 3ª CNC, de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU), que incorpora a diretriz D.1.28 de criação de um fundo permanente para financiamento da política, o FNDU, do qual faz parte fundo setorial para mobilidade urbana.

Com isso, se conclui que, por mais comprometido que o Governo esteja com o sistema participativo que elaborou a PNMU, por tê-lo proposto e apoiado nas quatro vezes em que se realizaram as conferências, além de ter criado e regulamentado a participação social no ConCidades, que é órgão do MCidades, isto não significou plena adoção ou absorção das decisões que foram tomadas nas CNCs. Assim, responde-se parcialmente a primeira questão proposta.

4.3 O PL 694-C/1995 e as diretrizes de mobilidade urbana

O texto substitutivo ao PL 694/1995, que foi aprovado na Câmara dos Deputados e seguiu para apreciação no Senado Federal, embora faça referência, pela precedência, ao projeto de lei analisado no Subtítulo 4.1, foi baseado no original do PL 1687/2007 e com este guarda profundas semelhanças.

Portando, no intuito de se evitar repetições, a análise que se segue tratará somente dos acréscimos e supressões que modificaram o texto original do PL 1687/2007 e que significaram mudanças quanto ao atendimento às diretrizes de mobilidade urbana apontadas no Subtítulo 4.2.

No substitutivo, extrapola-se o conceito de mobilidade urbana e cidade sustentável, pois se propõe que as diretrizes de mobilidade e acessibilidade operem de forma integrada em todo o território do município, sem distinção entre o “urbano” e o “rural”. Acentua-se, assim, a universalidade defendida na diretriz D.1.12.

Também nele, dá-se maior ênfase à integração da PNMU com as outras políticas setoriais de desenvolvimento urbano, destacando-se, entre outras, a de saneamento básico, atendendo com maior profundidade, ainda que não exatamente como previsto, a diretriz D.2.17.

Em relação às questões situacionais específicas, o texto substitutivo ao PL 694/1995 dedica especial atenção às cidades fronteiriças, incluindo dispositivos que visam regulamentar o transporte coletivo urbano internacional, ampliando o atendimento ao disposto em D.1.6.

Na PNMU, o texto substitutivo introduz os seguintes objetivos: “reduzir as desigualdades e promover a inclusão social, promover o acesso aos serviços básicos e equipamentos sociais, proporcionar melhoria nas condições urbanas da população no que se refere à acessibilidade e à mobilidade, promover o desenvolvimento sustentável com a mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas nas cidades e consolidar a gestão democrática como instrumento e garantia da construção contínua do aprimoramento da mobilidade urbana”³⁸.

Os dois primeiros objetivos operam no sentido de combater a segregação urbana, diretriz D.2.5, que não havia sido abordada explicitamente no PL 1687/2007, enquanto os demais se relacionam a diretrizes já contempladas.

O sentido prático de se estabelecer objetivos é, por eles, traçar estratégias, pois, de acordo com LODI (1969, p. 6) “estratégia é a mobilização de todos os recursos da empresa no âmbito nacional ou internacional visando atingir objetivos a longo prazo”. Apropriando-se desta visão e adaptando-a à administração pública, coloca-se o Estado no papel da empresa.

Os agentes do Estado devem ter estratégias para dar consequência aos objetivos e algumas delas são colocadas no texto substitutivo. Estabeleceu-se, em relação à política tarifária do serviço de transporte público, que deva haver “articulação interinstitucional dos órgãos gestores dos entes federativos por meio de consórcios públicos”³⁹, atendendo ao que dispõe a diretriz D.1.5, o que, em conjunto com a diretriz de integração física, tarifária e operacional dos sistemas de transporte coletivo, proporciona a redução dos custos dos deslocamentos.

Outros dispositivos introduzidos no PL 694-C/1995 colaboram para a consecução deste mesmo objetivo. Em relação à concessão de subsídios a grupos específicos, mantém-se a obrigatoriedade de uma lei a fixar a origem dos recursos para tal, mas se veda onerar os demais usuários dos sistemas de transporte com este custeio, evitando-se a elevação das tarifas de transporte. Adicionalmente, estabelece-se que também os beneficiários indiretos, não só os usuários destes sistemas, devem contribuir para manter os sistemas de transporte, promovendo, agora sim, o barateamento destas mesmas tarifas, atendendo ao que dispõe D.2.3. Em

³⁸ Projeto de Lei 694-C, de 1995, art. 7, inc. I a V.

³⁹ Projeto de Lei 694-C, de 1995, art. 8, inc. VIII.

contrapartida, retirou-se das atribuições dos municípios promover o acesso das populações de baixa renda aos transportes públicos, prejudicando esta mesma diretriz.

Prevê-se também as possíveis origens dos recursos para os subsídios, podendo ser “receitas extratarifárias, receitas alternativas, subsídios orçamentários, subsídios cruzados intrasetoriais e intersetoriais provenientes de outras categorias de beneficiários dos serviços de transporte, dentre outras fontes, instituídos pelo poder público delegante”⁴⁰, atendendo às diretrizes D.2.4 e D.2.23. Também está previsto como atribuição mínima dos órgãos gestores combater o transporte ilegal, ao encontro de D.2.27.

No PL 694-C/1995 deixaram de constar dois instrumentos de financiamento da política previstos no PL 1687/2007: a possibilidade de se instituir fundos especiais voltados para a universalização do acesso aos serviços públicos de transporte coletivo e o PNAMOB, ainda que tenha permanecido a atribuição da União de assistir financeiramente aos demais entes da federação. Assim, deixa-se de atender, mesmo que parcialmente, ao que propõe a diretriz D.2.8.

Com o fim do referido programa, elimina-se, também, o instrumento de coerção financeira que promoveria os PMUs, porém os mesmos passam a ser exigência de dispositivo incluído no PL 694-C/1995 para municípios com população acima de vinte mil habitantes, ou integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, ou que se utilizam dos instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da CF1988⁴¹, ou integrantes de áreas de especial interesse turístico, ou sob influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional, enquanto o Estatuto da Cidade exige plano semelhante apenas para municípios com população acima de quinhentos mil habitantes. Esta troca de estratégia transforma o estímulo, a promoção, em exigência, que, combinada com a retirada do apoio financeiro (o PNAMOB), contraria o espírito presente nas diretrizes D.1.23 e D.2.25, voltado mais ao incentivo do que à imposição.

⁴⁰ Projeto de Lei 694-C, de 1995, art. 9, § 5º.

⁴¹ Os instrumentos de promoção do adequado aproveitamento do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado previstos na Constituição Federal de 1988, art. 182, § 4º, inc. I a III, são: parcelamento ou edificação compulsórios; imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

4.4 Conclusões preliminares quanto às diretrizes da PNMU em formulação no Legislativo

A síntese das análises anteriores quanto ao atendimento às diretrizes de mobilidade urbana pelos PL em análise na Câmara dos Deputados pode ser observada na Tabela 6 abaixo.

Tabela 6 Quadro comparativo do grau de atendimento às diretrizes de mobilidade urbana entre os três projetos de lei analisados

	PL 694/1995	PL 1687/2007	PL 694-C/1995	Diretriz	PL 694/1995	PL 1687/2007	PL 694-C/1995
D.1.1	O	—	—	D.2.1	O	▲	▲
D.1.2	▲	▲	▲	D.2.2	O	▲	▲
D.1.3	▲	—	—	D.2.3	—	—	O
D.1.4	▲	▲	▲	D.2.4	▲	O	▲
D.1.5	O	—	▲	D.2.5	—	O	O
D.1.6	O	O	O	D.2.6	—	—	—
D.1.7	—	—	—	D.2.7	O	▲	▲
D.1.8	O	—	—	D.2.8	O	O	—
D.1.9	—	—	—	D.2.9	O	▲	▲
D.1.10	O	—	—	D.2.10	—	▲	▲
D.1.11	—	O	O	D.2.11	▲	▲	▲
D.1.12	—	▲	▲	D.2.12	▲	▲	▲
D.1.13	—	▲	▲	D.2.13	O	O	O
D.1.14	—	▲	▲	D.2.14	—	▲	▲
D.1.15	▲	▲	▲	D.2.15	▲	—	—
D.1.16	▲	▲	▲	D.2.16	O	—	—
D.1.17	▲	▲	▲	D.2.17	O	O	O
D.1.18	—	▲	▲	D.2.18	▲	—	—
D.1.19	▲	O	O	D.2.19	O	—	—
D.1.20	O	▲	▲	D.2.20	▲	▲	▲
D.1.21	—	—	—	D.2.21	▲	▲	▲
D.1.22	O	O	O	D.2.22	O	▲	▲
D.1.23	—	▲	—	D.2.23	—	—	▲
D.1.24	O	O	O	D.2.24	▲	▲	▲
D.1.25	—	O	O	D.2.25	—	▲	O
D.1.26	—	▲	▲	D.2.26	O	▲	▲
D.1.27	▲	—	—	D.2.27	—	—	O
D.1.28	O	—	—	D.2.28	—	▲	▲
D.1.29	—	▲	▲	D.2.29	▲	▲	▲
				D.2.30	▲	▲	▲

Legenda: ▲ atendida
 O parcialmente atendida
 — não atendida

Em relação ao texto do PL 1687/2007, o do PL 694-C/1995 atende a um maior número de diretrizes de mobilidade urbana. Em relação às proposições das CNCs, é igual os números de 10 diretrizes não atendidas e 6 de diretrizes parcialmente atendidas. Mas em relação às diretrizes apresentadas pelo Executivo na PNDU, o texto substitutivo da Câmara dos Deputados deixa de atender 6 diretrizes, duas a menos que o PL do Executivo, enquanto 6 são parcialmente atendidas, uma a mais que o PL do Executivo.

Tabela 7 Quadro resumo do grau de atendimento às diretrizes de mobilidade urbana nos três projetos de lei analisados de acordo com os totais de diretrizes em cada categoria

Projeto de lei	▲ atendida	○ parcialmente atendida	— não atendida
PL 694/1995	18	20	21
PL 1687/2007	30	11	18
PL 694-C/1995	31	12	16

Fonte: Conferência Nacional das Cidades.

A Tabela 7, acima, mostra objetivamente que, no total, são 2 diretrizes a mais atendidas e 1, de forma parcial, a menos pelo PL 694-C/1995 em relação ao PL 1687/2007. Estas diferenças, embora pequenas, representam que a PNMU, depois de discutida na Casa do Povo, avançou em direção ao que se supõe que seja o desejo da sociedade civil organizada. Por outro lado, se verifica que não tanto assim.

Naqueles pontos que se deu destaque no Subtítulo 4.2, a respeito do SNDU e do FNDU, não só não houve avanços, como foi retirado do texto o PNAMOB e a previsão de fundos especiais, que embora não atendessem, no seu modelo, ao que pediam as diretrizes de mobilidade urbana voltadas ao financiamento da política, era melhor que o estabelecido no PL 694-C/1995, em que cada ente faz sua própria programação em relação às ações de mobilidade urbana de acordo com os recursos disponíveis em seu orçamento, o que dificulta a contribuição dos municípios com menor capacidade de investimento para os objetivos da política. Portanto, observa-se um retrocesso na questão do financiamento perene do PNMU.

CONCLUSÃO

A participação social nas políticas públicas é um fenômeno que só tem recrudescido. A sociedade, à medida que a informação é cada vez mais presente e fluida nos dias atuais, detém maior conhecimento e segurança para reivindicar um papel ativo no ciclo da política, não apenas fomentando a agenda com suas manifestações, mas também nas etapas que antes eram reservadas à burocracia: elaboração, implementação, execução, acompanhamento e avaliação (SARAVIA, 2006).

Na etapa de formulação das políticas, porém, em que a classe política tradicionalmente se reserva a prerrogativa de ser protagonista, a participação social é reduzida. No caso da PNMU, associada à PNDU, à sociedade civil foi possibilitado propor, mas não definir, o desenho da política.

Assim, certo é que as CNCs têm caráter meramente propositivo, mas a lógica da hipótese a ser testada é que, ao se investir em grande número de conferências, envolvendo representantes do Estado, dos Poderes Executivo e Legislativo, nas três esferas de Governo, trabalhadores, empresários, acadêmicos, ativistas sociais, ou seja, dezenas, ou talvez mais de uma centena de milhar de pessoas, confia-se que as propostas emanadas do acordo entre estes atores políticos representam um pacto social e, portanto, deveriam ser perseguidas com vigor e, caso não pudessem ser atendidas por se conflitarem com outras políticas tão ou de maior interesse, que se demonstrassem as inviabilidades.

Porém, viu-se que a política elaborada nas CNCs não é a mesma formulada pelo Executivo quando da publicação da PNDU e da aprovação do PL 694-C/1995, relativo à PNMU. O fato é que, entre a elaboração e a formulação, aspectos significativamente relevantes foram desconsiderados.

Estes aspectos divergentes não são os referentes às questões de mobilidade urbana em si, sobre as quais há grande convergência de ideias, em torno do conceito de cidades sustentáveis. É regra comum assumir o incentivo ao transporte coletivo sobre o individual, o não motorizado sobre o motorizado, optar pela intermodalidade e integração regional dos sistemas de transporte, prever acessibilidade universal; ainda que se observem ausências e diferenças nos detalhes da política.

As discrepâncias surgem nos aspectos relacionados aos espaços de participação social na implementação e execução da política. Nas três Conferências das Cidades analisadas, as três primeiras, a necessidade de se criar um marco legal normativo para a constituição de conselhos de gestão da política nas diversas esferas da federação foi reiteradamente exposta, colocada e aprovada como diretriz. Da mesma forma, a demanda por um fundo exclusivo para financiar o desenvolvimento urbano gerido por estes conselhos com participação, contando com um fundo setorial específico para as ações de mobilidade urbana, emanou como diretriz nas várias conferências.

Embora nem uma nem outra destas diretrizes tenha sido atendida, poderia ter razões justificadas para tal, claramente expostas em respeito ao que foi debatido e aprovado democraticamente. No entanto, não é o que se observa no caso em questão. Nem nos cadernos de apresentação da PNDU trazem as razões para o não atendimento a algumas das diretrizes aprovadas pelas CNCs e tampouco a mensagem de encaminhamento do PL 1687/2007 trata das diretrizes da PNDU ausentes do texto apresentado. O voto da relatora do PL 694/95 menciona a contribuição do ConCidades, mas não especifica quais seriam as contribuições incorporadas e também não traz menção às CNCs e às diretrizes por esta aprovadas.

Portanto a resposta para a primeira questão proposta, sobre se as diretrizes de mobilidade urbana aprovadas nas Conferências das Cidades abalizaram a política pública proposta pelo Executivo e a resultante do processo de aprovação pela Câmara dos Deputados é não. Embora haja sintonia nos aspectos técnicos e conceituais entre a elaboração e a formulação da PNMU, os aspectos políticos e institucionais propostos nas CNCs, tão relevantes como os outros, foram negligenciados, reduzindo-se o espaço de participação social na política.

Em relação à segunda questão proposta, sobre qual versão mais se aproxima da política desenhada pelas Conferências das Cidades: o texto proposto pelo Executivo ou o aprovado na Câmara dos Deputados?, foi possível observar que o PL 694-C/1995, versão final da PNMU aprovada na Câmara dos Deputados, contempla um número maior de diretrizes de mobilidade urbana elaboradas pelas CNCs do que o PL 1687/2007, proposto pelo Executivo. Apesar de, no processo legislativo, a participação social não ter sido tão ampla como nas referidas conferências, pode-se dizer que o mesmo contribuiu para a consecução da vontade popular, ainda que o resultado tenha ficado distante do modelo pela sociedade construído.

Como balanço final, fica convicção que a democracia participativa no Brasil ainda está em seus primeiros anos, que até o dia em que os espaços de participação social no Estado estejam garantidos e respeitados vai tempo, e, entretanto, há de haver muita resistência de quem detém o poder de decisão na democracia representativa.

Quanto à PNMU, ela ainda não está definida, pois está em processo de aprovação pelo Senado Federal e, caso modificada, pode retornar à Câmara dos Deputados, bem como ser modificada ou anulada por veto presidencial.

Portanto, futuramente, pode ser que o quadro apresentado neste trabalho se modifique, e que as diretrizes de mobilidade urbana que a sociedade pactuou nas Conferências das Cidades possam estar mais presentes no desenho final da política.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (org.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez. 2003. Disponível em: <<http://www.democraciaparticipativa.org/files/LeonardoAvritzer-Oor%E7amentoparticipativoeateoriademocr%E7ticaumbalan%E7ocr%E7tico.pdf>> Acesso em: 8 out. 2010.

BARROS, Ana Paula Borba Gonçalves. **Inserção de uma nova variável para a mobilidade urbana: a configuração espacial**. 2008. 34 f. Projeto de pesquisa (Doutorado em Transportes) – Faculdade de Tecnologia, Universidade de Brasília, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Seção 1, p. 1.

_____. Lei n. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Seção 1, p. 1.

_____. Medida Provisória n. 103, de 1º de janeiro de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1 jan. 2003(a). Edição Especial, p. 1.

_____. Decreto de 22 de maio de 2003. Convoca a 1ª conferência Nacional das Cidades e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 mai. 2003(b). Seção 1, p. 1.

_____. Decreto n. 5.031, de 2 de abril de 2004. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 abr. 2004(a). Seção 1, p. 1.

_____. Decreto n. 5.790, de 25 de maio de 2006. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades – ConCidades, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 mai. 2006(a). Seção 1, p. 3.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n. 694, de 1995. Institui as diretrizes nacionais do transporte coletivo urbano e dá outras providências. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, DF, 9 ago. 1995. p. 16.890-16.893.

_____. _____. _____. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**: aprovado pela Resolução n. 17, de 1989, e alterado pelas Resoluções n. 1, 3 e 10, de 1991; 22 e 24, de 1992; 25, 37 e 38, de 1993; 57 e 58, de 1994; 1, 77, 78 e 80, de 1995; 5, 8 e 15, de 1996; 33, de 1999; 11 e 16, de 2000; 19, 21 e 25 (Código de Ética e Decoro Parlamentar), de 2001; e 27, 28 e 29, de 2002; 4 e 15, de 2003; 20, 22 e 23, de 2004; 30 e 34, de 2005. 7. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006(b). 395 p.

_____. _____. _____. Projeto de Lei n. 1687, de 2007. Institui as diretrizes da política de mobilidade urbana e dá outras providências. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 15 ago. 2007. p. 39.848-39.854.

_____. _____. _____. Requerimento n. 4066, de 2009. Requer, nos termos regimentais, a instalação da Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 694, de 1995, do Sr. Alberto Goldman, que institui as Diretrizes Nacionais do Transporte Coletivo Urbano e dá outras providências. Brasília, DF, 10 fev. 2009(a). Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/632409.pdf>> Acesso em: 5 ago. 2010.

_____. _____. _____. Projeto de Lei n. 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, DF, 22 jun. 2010. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/782856.pdf>> Acesso em: 30 jun. 2010.

_____. Ministério das Cidades. Gabinete do Ministro. Portaria n. 170, de 26 de maio de 2003. Aprova o regimento da 1ª Conferência Nacional das Cidades e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 mai. 2003(c), Seção 1, p. 199.

_____. _____. Regulamento da 1ª Conferência Nacional das Cidades. Regulamento. Brasília, 2003(d). Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/conferencias-das-cidades/1a-conferencia-das-cidades/legislacao/RegulamentoAprovadoConferenciaCidades.pdf>> Acesso em: 31 ago. 2010.

_____. _____. Resoluções da 1ª Conferência Nacional das Cidades. Brasília, 23-26 out. 2003(e). Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/conferencias-das-cidades/1a-conferencia-das-cidades/resolucoes-concidades/Resolucoes1Conferencia.pdf>> Acesso em: 31 ago. 2010.

_____. _____. Cadernos MCidades. Brasília, nov. 2004(b). 8 v.

_____. _____. Resoluções da 2ª Conferência Nacional das Cidades. Brasília, 30 nov.-3 dez. 2005. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/conferencias-das-cidades/2a-conferencia-das-cidades/mocoos-e-atas/Resolucoes2Conferencia.pdf>> Acesso em: 31 ago. 2010.

_____. _____. Propostas aprovadas na 3ª Conferência Nacional das Cidades. Brasília, 25-29 nov. 2007(a). Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/conferencias-das-cidades/3a-conferencia-das-cidades/resolucoes-e-mocoos/Propostas%20site.pdf>> Acesso em: 31 ago. 2010.

_____. _____. **Manual para apresentação de propostas - Programa 9989 – Mobilidade Urbana.** 2007(b)? Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/transporte-e-mobilidade/programas-e-acoos/programa-mobilidade-urbana/Manual%20do%20Programa%20Mobilidade%20Urbana.pdf>> Acesso em: 31 ago. 2010.

_____. _____. Conselho das Cidades. Resolução Normativa n. 10, de 30 de junho de 2009. Aprova o Regimento da 4ª Conferência Nacional das Cidades. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 3 ago. 2009(b), Seção 1, p. 78.

CÂMARA, Paulo. **Gerência da mobilidade: a experiência da Europa.** São Paulo: Secretaria do Meio Ambiente, Governo do Estado de São Paulo, 2000.

CONSENSO DE WASHINGTON. In: WIKIPÉDIA, a enciclopédia livre. Flórida: Wikimedia Foundation, 2010. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Consenso_de_Washington&oldid=22126569>. Acesso em: 5 nov. 2010.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 37 (5), p. 969-992, set.-out. 2003.

DAGNINO, Evelina. ¿Sociedad civil, participación e ciudadanía: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (Coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: Faces, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.

DROBENKO, Bernard. As cidades sustentáveis. **Série Grandes Eventos – Meio Ambiente**. s. d. Disponível em: <http://www3.esmpu.gov.br/linha-editorial/outras-publicacoes/serie-grandes-eventos-meio-ambiente/Bernard_Drobenko_As_cidades_sustentaveis%20.pdf> Acesso em: 30 set. 2010.

EGREJA NETO, Orlando. **O Projeto de Lei n. 1687/2007 e a comissão especial criada para analisá-lo**: um estudo sobre a influência dos interesses do Executivo nas ações do Legislativo. Nov. 2009. 17f. Trabalho final (Disciplina Democracia e Governo da Especialização em Legislativo e Políticas Públicas) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília, 2009. Não publicado.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa**. 3. ed. Curitiba: Positivo, 2004.

LODI, J. B. Estratégia de negócios: planejamento a longo prazo. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro: FGV, v. 9, n. 1, p. 5-32, mar. 1969.

LOWI, Theodor. Four systems of policy, politics, and choice. **Public Administration Review**, vol. 32, p. 298-310, 1972.

MAGALHÃES, M. T. Q.; YAMASHITA, Y. Definição de mobilidade: uma abordagem crítica na delimitação do conceito. In: **Pluris 2006 – 2º Congresso Luso-Brasileiro para o Planejamento Urbano, Regional, Integrado e Sustentável**. Braga, 2006.

MARICATO, Ermínia. O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. **Políticas sociais – acompanhamento e análise**, IPEA, Brasília, n.12, p. 211-220, fev. 2006.

MEDEIROS, Valério Augusto Soares de; BARROS, Ana Paula Borba Gonçalves. Integração espacial e mobilidade. **Desafios do Desenvolvimento**, Brasília, ano 6, n. 53, p. 29, ago. 2009.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do poder executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Revista Brasileira das Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 45-67, jun. 2000.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas públicas**, coletânea. Brasília: ENAP, 2006. vol. 1, cap. I, p. 21-42.

SILVA, Paulo Vieira da; PEDONE, Luiz. Formação de políticas de governo. **Análise & Conjuntura**, Belo Horizonte, 2 (2), p. 61-73, mai./ago. 1987.

SOUSA, Marcos Timóteo Rodrigues de. Mobilidade e acessibilidade no espaço urbano. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, 17 (33), p. 119-129, dez. 2005.

STUART, Ana Maria. **União Europeia**: laboratório de políticas públicas regionais. Rio de Janeiro, 23 mar. 2006. Disponível em: <<http://www4.ensp.fiocruz.br/parcerias/redsahud/forum/ponencias/taller2/AnaMariaStuart.pdf>> Acesso em: 8 out. 2010.

SULBRANDT, José. La evaluación de los programas sociales: una perspectiva crítica de los modelos usuales. In: KLIKSBURG, Bernardo (Org.). **Pobreza**: un tema impostergable. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

TSEBELIS, George. Processo decisório em sistemas políticos: *veto players* no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 12, n. 34, p. 87-117, 1997.

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara. **Transporte urbano, espaço e equidade**: análise das políticas públicas. São Paulo: Annablume, 2001.

XAVIER, Giselle Noceti Ammon. O cicloativismo no Brasil e a produção da lei de política nacional de mobilidade urbana. **Em Tese – Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC**, São Carlos, v. 3, n. 2 (2), p. 122-145, jan.-jul. 2007. Disponível em: <http://www.emtese.ufsc.br/vol3_2art2.pdf> Acesso em: 5 nov. 2010.