

Relatório do Ministro Relator

Na sessão de 10/3/2010, este Plenário, ao acatar proposta deste relator, determinou a realização de auditoria operacional destinada a avaliar a questão da mobilidade urbana, dada sua importância para o desenvolvimento das cidades, para a qualidade de vida da população e para a realização dos grandes eventos esportivos que se avizinham, a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016.

2. O trabalho foi executado, no período de 21/6/2010 a 8/4/2011, sob a coordenação da Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo - Seprog, por equipe composta por auditores federais de controle externo daquela unidade técnica e da Secretaria de Controle Externo no Estado de Mato Grosso - Secex/MT, da 2ª Secretaria de Fiscalização de Obras - Secob-2 e da 6ª Secretaria de Controle Externo - Secex/6.

3. Transcrevo, a seguir, a íntegra do relatório da equipe, com a descrição das atividades desenvolvidas, as constatações obtidas e as propostas de recomendações apresentadas, que contaram com a aprovação do corpo dirigente da Seprog e têm por objetivo aprimorar os procedimentos examinados:

"Identificação do tema

De acordo com Alves e Raia Junior (2009), mobilidade urbana é compreendida como:

"[...] a facilidade de deslocamentos de pessoas e bens dentro de um espaço urbano e, acessibilidade como o acesso da população para realizar suas atividades e deslocamentos. O conceito de mobilidade está relacionado com os deslocamentos diários (viagens) de pessoas no espaço urbano. Não apenas a sua efetiva ocorrência, mas também a facilidade e a possibilidade de ocorrência."

A Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana (SeMOB) apresenta um conceito para a mobilidade urbana em que o modo de pensar a política pública de transportes e circulação tem nas pessoas seu elemento central:

"[...] a mobilidade urbana é um atributo das cidades, relativo ao deslocamento de pessoas e bens no espaço urbano, utilizando para isto veículos, vias e toda a infraestrutura urbana. Este é um conceito bem mais abrangente do que a forma antiga de tratar os elementos que atuam na circulação de forma fragmentada ou estanque e de administrar a circulação de veículos e não de pessoas." (BRASIL, 2007)

Em documento publicado no site do Ministério das Cidades, que apresenta as bases da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, estabelecem-se três campos estratégicos de ação para a mobilidade urbana: i) desenvolvimento urbano; ii) sustentabilidade ambiental; e iii) inclusão social. Dentro destes três campos alguns objetivos foram fixados: a) "a integração entre transporte e controle territorial, a redução das deseconomias da circulação e a oferta de transporte público eficiente e de qualidade" para o desenvolvimento urbano; b) "o uso equânime do espaço urbano, a melhoria da

qualidade de vida, a melhoria da qualidade do ar e a sustentabilidade energética" para a sustentabilidade ambiental; e c) "o acesso democrático à cidade e ao transporte público e a valorização da acessibilidade universal e dos deslocamentos de pedestres e ciclistas" para a inclusão social.

Observa-se, portanto, que o conceito de Mobilidade Urbana vem se consolidando para algo mais amplo do que uma abordagem puramente centrada na questão do transporte, incorporando-se à organização territorial e à sustentabilidade das cidades.

Com o objetivo de entender melhor os elementos que compõem o sistema de mobilidade urbana, a equipe de auditoria desenvolveu um mapa cognitivo de identidade, que se encontra no Apêndice A. Também foi construída uma árvore de problemas (Apêndice B), a partir da revisão de publicações especializadas e de entrevistas com especialistas, onde se buscou sistematizar os principais problemas relacionados à mobilidade urbana no Brasil.

Objetivos e escopo

O tema mobilidade urbana cresce em relevância, afeta consideravelmente a população e merece atenção especial por parte dos gestores públicos. Diante disso, o adequado planejamento urbano e de transportes, de competência dos municípios, contribui para a boa alocação dos recursos públicos. Por sua vez, a materialidade dos recursos federais previstos para aplicação em mobilidade urbana exige da SeMOB capacidade de planejamento e gestão como meio de controlar os riscos associados aos investimentos e soluções apoiados pela União. Foi nesse contexto que se definiu o problema de auditoria e o escopo do trabalho.

A partir da delimitação desse problema, a auditoria foi pautada por três objetivos e oito questões de investigação, conforme mostrado na Figura 1.

Figura 1 - O que foi analisado pela auditoria do TCU.

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

Metodologia

Na fase de planejamento, como subsídio à construção do problema e das questões de auditoria, foram desenvolvidas as seguintes atividades: a) entrevistas com: a.1) gestores da SeMOB; a.2) gestores de empresas e órgãos de transporte metropolitano; e a.3) especialistas; b) revisão de normas, pesquisas, artigos científicos e trabalhos técnicos sobre o tema; c) Painel de Referência realizado na sede do TCU, em Brasília, em setembro de 2010, com a discussão da matriz de planejamento, a fim de validar as questões de auditoria e a metodologia de análise.

A metodologia utilizada durante a execução da auditoria compreendeu: a) visita de estudo; b) pesquisa (aplicação de questionário via Internet); c) análise documental; d) revisão bibliográfica.

As visitas de estudo, realizadas em outubro de 2010, abrangeram órgãos e institutos de pesquisa sediados nas cidades de Cuiabá, Curitiba, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo. A pesquisa, realizada nos meses de outubro e novembro de 2010, abrangeu gestores vinculados aos órgãos

de transporte e mobilidade urbana das cidades com mais de 100 mil habitantes. Empregou-se o Sistema Google Docs e foram enviadas correspondências, via postal, contendo instruções e um link de acesso à página da Internet onde se encontrava o questionário a ser respondido. A Tabela 1 apresenta o quantitativo de respondentes para cada pesquisa. Foram feitas duas convocatórias, por e-mail, com os não-respondentes, na tentativa de incentivar maior participação e aumentar a taxa de resposta. A validade dos e-mails dos pesquisados foi uma limitação à obtenção de um quantitativo maior de observações.

Tabela 1 - Total de respondentes da pesquisa via internet, por tipo de entrevistado.

Perfil do entrevistado	Total de questionários enviados	Total de questionários válidos	Taxa de retorno
------------------------	---------------------------------	--------------------------------	-----------------

Gestor público - cidades com mais de 500 mil habitantes	40	22	55%
---	----	----	-----

Gestor público - cidades entre 100 mil e 500 mil habitantes	82	31	38%
---	----	----	-----

Fonte: Sistema Google Docs.

Não se teve a pretensão de extrapolar para a população as constatações obtidas a partir da pesquisa, devido ao fato das amostras não serem probabilísticas. Todavia, denota uma realidade exposta pelos respondentes e que serve como indicativo para melhorias a serem implementadas e, juntamente com as entrevistas e análises documentais realizadas no presente trabalho, corrobora as evidências apresentadas e as recomendações propostas.

Por fim, ressalte-se que parte das informações e documentos relevantes para a execução da auditoria foi coletada por meio de diligências encaminhadas à SeMOB, à Secretaria Executiva do Ministério das Cidades e à Companhia Brasileira de Trens Urbanos.

Visão Geral

Estatuto da Cidade

A Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) estabelece diretrizes gerais e define os instrumentos para a política urbana. Em seu art. 40, essa lei define o Plano Diretor municipal como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

O plano diretor deve ser aprovado por lei e é obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes ou integrantes de regiões metropolitanas e aglomeração urbana. A principal finalidade desse plano é orientar como e para onde a cidade vai direcionar o seu crescimento e de que forma deve se organizar em relação a essa ocupação. Ele deve estabelecer diretrizes e prioridades a serem contempladas pelos orçamentos municipais e pelos planos setoriais, entre eles o de mobilidade urbana.

O plano diretor deve representar um pacto entre o poder público e a sociedade. Para isso, o Estatuto da Cidade prevê instrumentos voltados à participação popular em sua elaboração e implementação. Esses instrumentos materializam-se em instituição de conselhos, realização de audiências públicas e fóruns de acompanhamento e controle social (BRASIL, 2010).

Já as cidades com população superior a 500 mil habitantes devem, por força do §2º do artigo 41 da Lei nº 10.257/2001, elaborar um plano de transporte urbano integrado, que deverá seguir as diretrizes estabelecidas no plano diretor municipal. O Estatuto da Cidade não orienta nem define requisitos para a elaboração do plano de transporte urbano integrado, limitando-se a criar o instrumento e a definir as cidades que estão obrigadas a elaborá-lo.

Por meio da Resolução nº 34/2005, do Conselho das Cidades, o plano de transporte urbano integrado foi renomeado, passando a chamar-se: Plano Diretor de Transporte e da Mobilidade.

Com a finalidade de auxiliar os municípios na elaboração de seus Planos Diretores de Transporte e da Mobilidade, o Ministério das Cidades, por meio da SeMOB, elaborou, em 2007, um Caderno de Referência denominado de Guia PlanMob.

Política Nacional de Mobilidade Urbana

Em agosto de 2007, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional o projeto de lei que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PL 1687/2007). Esse projeto consubstancia a política de desenvolvimento urbano, no que se refere aos transportes urbanos, regulamentando os artigos 21, inciso XX, e 182 da Constituição Federal. O processo de discussão da elaboração desse marco legal se iniciou em setembro de 2004 e foi concluído em agosto de 2006, resultado de diversas audiências públicas promovidas pelo Poder Executivo no âmbito das Conferências e do Conselho das Cidades (GOMIDE, 2008). A íntegra do texto do projeto e da Exposição de Motivos elaborados pelo Poder Executivo encontra-se no Apêndice C.

O PL 1687/2007 foi apensado ao Projeto de Lei nº 694/1995, de autoria do então deputado Alberto Goldman, que instituiu diretrizes para o transporte coletivo urbano, e trata de planejamento, gestão e desenvolvimento desse sistema de transporte do país. A revisão do projeto de lei original (PL 694/1995) se justificava pelo fato desse documento anteceder à realização da 1ª Conferência Nacional das Cidades, que lançou os princípios e diretrizes de mobilidade urbana, como também anteceder à aprovação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). A esse respeito, Neto (2010) argumenta que "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".

Em agosto de 2010, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados remeteu o PL 694/1995 ao Senado Federal, onde recebeu o nome de PLC nº 166/2010 e, ao final de 2010, encontrava-se na Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (já havia recebido pareceres favoráveis de três comissões: Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania; Comissão de Assuntos Econômicos; e Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle).

No art. 6º do PLC 166/2010 são descritas as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, entre as quais se destacam: a) integração com a política de desenvolvimento urbano o

planejamento e gestão do uso do solo no âmbito dos entes federativos (inc. I); b) a prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado (inc. II); c) priorização de projetos de transporte público coletivo estruturadores do território e indutores do desenvolvimento urbano integrado (inc. VI).

O art. 24, caput, do PLC 166/2010 estabelece o Plano de Mobilidade Urbana como instrumento de efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana e, no § 3º, estipula que ele deva ser integrado aos planos diretores municipais, existentes ou em elaboração. Outras disposições importantes desse artigo dizem respeito a: a) em Municípios acima de 20 mil habitantes e em todos os demais obrigados, na forma da lei, à elaboração do plano diretor, deverá ser elaborado o Plano de Mobilidade Urbana, integrado e compatível com os respectivos planos diretores ou neles inserido (§ 1º); b) nos municípios sem sistema de transporte público coletivo ou individual, o Plano de Mobilidade Urbana deverá ter o foco no transporte não motorizado, no planejamento da infraestrutura urbana destinada aos deslocamentos a pé, por bicicleta e de acordo com a legislação vigente (§ 2º).

Segundo Gomide (2008), a essência do projeto de lei da mobilidade urbana é "a mudança institucional, ou seja, das regras e normas que definem, parametrizam e estruturam o comportamento e a relação das pessoas, das organizações e dos meios e serviços de transportes com a cidade". Trata de uma modernização do marco regulatório do sistema de transporte coletivo, que por décadas não acompanhou o fenômeno da urbanização brasileira. O texto do projeto também estabelece bases para uma agenda federativa cooperativa, cabendo à União, em especial, o papel de prestar assistência técnica e financeira aos municípios e de apoiar e estimular ações coordenadas e integradas entre municípios e estados em regiões metropolitanas.

No Ofício nº 3008/SeMOB/MCIDADES, de 15/04/2011, a Secretária-Substituta da SeMOB destaca a importância desse marco legal para o setor e ressalta que a Secretaria (e, em particular, o Departamento de Regulação e Gestão) teve participação intensa nas discussões relacionadas a regulamentação dos transportes públicos e da mobilidade urbana no âmbito do Conselho das Cidades. A motivação para a formulação de um novo marco regulatório, de acordo com o documento de fundamentação da proposta do projeto de lei, mencionava que "a continuar como estava, as cidades brasileiras caminhariam a passos largos para a insustentabilidade, com significativos custos sociais, econômicos e ambientais".

Competências

A repartição de competências instituída na Constituição Federal de 1988 atribui ao município o posto de principal ente federativo para o exercício das atividades relacionadas ao planejamento e gestão do espaço urbano. O art. 30 da Constituição enumera competências do Município que evidenciam essa importância: legislar sobre assuntos de interesse local (inc. I); gerenciar seus distritos (inc. IV); organizar e prestar serviços públicos de interesse local, incluindo, expressamente, o transporte coletivo (inc. V); e,

por fim, promover o ordenamento territorial (inc. VIII). Ademais, o art. 182 diz que o Município deve executar, conforme diretrizes gerais posteriormente fixadas por meio do Estatuto da Cidade, a política de desenvolvimento urbano, que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Por sua vez, cabe aos Estados e à União o exercício de competências secundárias. Aos Estados, conforme disciplina o art. 25 da Constituição Federal, a competência de, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, de modo a integrar funções públicas de interesse comum. À União, cabe a instituição de diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (art. 21, inc. XX). Como consequência desse arranjo, as ações e a política da União na área de mobilidade urbana possuem, em regra, um caráter predominantemente indutor, mas, nem por isso, dotado de menor importância.

A Figura a seguir descreve, sumariamente, algumas competências de cada ente governamental em assuntos relacionados à mobilidade urbana.

Figura 2 - Mapa de competências governamentais em matéria de mobilidade urbana.

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

Fonte: elaboração própria (equipe de auditoria).

Siglas: CF: Constituição Federal; Eidades: Estatuto das Cidades; RI: Regimento Interno; MiCi: Ministério das Cidades; U, E, DF e M: União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Em 2003, por intermédio da Lei nº 10.683, foi criado o Ministério das Cidades e, posteriormente, instituída a SeMOB, cujas atribuições constam da Portaria nº 227/2003, que instituiu o regimento interno daquela Pasta. Entre as competências da SeMOB, estão: a) formular a Política Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana; b) capacitar, estimular e instrumentalizar os demais entes federados a seguirem as diretrizes propostas pela política nacional e aperfeiçoar seus instrumentos de planejamento; c) promover a articulação e a integração das políticas setoriais de transporte urbano nas aglomerações urbanas; d) implementar mecanismos para o financiamento da infraestrutura e dos serviços de transporte coletivo urbano.

Fatores que dificultam a mobilidade nas cidades brasileiras

Pensar a mobilidade urbana é pensar sobre como se organizam as cidades e sobre a melhor forma de se garantir o acesso das pessoas aos bens que a cidade oferece (locais de trabalho, escolas, hospitais, praças e áreas de lazer), incorporando à tradicional visão de transporte e trânsito, questões de infraestrutura, circulação, uso do solo, meio ambiente e sustentabilidade.

O uso e a ocupação do solo merecem destaque já que a configuração urbana influi na necessidade de viagens e nas características dos deslocamentos realizados, determinando aspectos como: tempo médio de viagem; modo utilizado; consumo de combustíveis; entre outros (GREENE e WEGENER, 1997; Gudmondsson e Höjer, 1996; Moore e JohnSON, 1994 apud COSTA, 2003).

Hoje, muitos autores falam em mobilidade urbana sustentável, que, segundo o conceito desenvolvido pela Organisation of Economic Cooperation Development (OECD) e complementado pelo Grupo de Especialistas em Transportes e Meio Ambiente da Comissão Europeia, abrange três dimensões: social; econômica; e ambiental. Segundo esta definição, o transporte deve: a) permitir a satisfação das necessidades de acesso e mobilidade de pessoas, empresas e sociedade, de forma compatível com a saúde humana e o equilíbrio do ecossistema, promovendo igualdade dentro das gerações e entre elas; b) possuir custos aceitáveis, funcionar eficientemente, oferecer a possibilidade de escolha do modo de transporte e apoiar uma economia dinâmica e o desenvolvimento regional; c) limitar as emissões e os resíduos em função da capacidade da Terra para absorvê-los, utilizar recursos renováveis a um ritmo inferior ou igual a sua renovação, utilizar os recursos não renováveis a um ritmo inferior ou igual ao desenvolvimento de substitutos renováveis e reduzir ao mínimo o uso do solo e a emissão de ruído (OECD, 2000 apud MOURELO, 2002).

Há vasta literatura sobre o tema mobilidade urbana que aponta diversas dificuldades de locomoção enfrentadas em grande parte das cidades brasileiras, cujos três principais fatores foram elencados no topo da árvore de problemas elaborada pela equipe de auditoria, conforme mostrado na Figura 3. Esses fatores guardam estreita relação com os pilares da mobilidade urbana sustentável apontados em uma apresentação institucional, datada de 28/05/2009, produzida pela Diretoria de Regulação e Gestão (Dereg) da SeMOB. Esses pilares, de acordo com a SeMOB, são: i) planejamento integrado entre transporte e uso do solo; ii) melhoria do transporte público de passageiros; iii) promoção do transporte não motorizado; e iv) uso racional do automóvel.

Figura 3 - Fragmento da árvore de problemas.

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

Fonte: elaboração própria (equipe de auditoria).

O trânsito engarrafado ocorre em decorrência do excesso de veículos nas ruas que, por sua vez, guarda estreita relação com a baixa aderência ao uso do transporte público coletivo, e com deficiências do planejamento integrado entre transporte e uso do solo. A baixa aderência ao transporte público coletivo tem, também, forte ligação com a sua qualidade, já que muitas pessoas escolhem o automóvel particular em decorrência da falta de conforto, pontualidade e capilaridade.

A baixa qualidade das vias urbanas também dificulta o acesso das pessoas aos meios de transporte público coletivo, desestimula a locomoção a pé, e restringe o uso de bicicleta, o que as leva, em parte, a buscar o automóvel particular para fazer os percursos diários. A baixa qualidade das vias urbanas aqui não se refere somente às pistas destinadas a automóveis, mas, também, a calçadas, a ciclovias e à configuração da cidade, de modo que permita que qualquer pessoa, inclusive com mobilidade reduzida (gestantes, idosos, crianças) e portadoras de necessidades especiais, possa circular e ter acesso aos meios de transporte, bens e equipamentos da cidade.

A promoção do transporte não motorizado e o uso racional do automóvel estão relacionados à qualidade das vias públicas e à aderência ao transporte público coletivo, já que o trajeto de acesso a esse transporte também fica facilitado, o que permite reduzir o uso do automóvel particular. Os especialistas ressaltam a importância de existir integração modal e intramodal de transporte na cidade, com facilidade e custo viável, para que os meios alternativos ao automóvel sejam atrativos. Melhorias nessa área também estão relacionadas ao planejamento adequado do uso do solo, pois este interfere diretamente nas características dos deslocamentos realizados.

O crescimento desordenado das cidades, a expansão horizontal da urbanização com baixa densidade de ocupação, os vazios urbanos, a setorização e o modelo de ocupação que obriga a classe mais pobre a ocupar áreas periféricas e distantes do centro urbano interferem diretamente nos deslocamentos que a população tem que realizar. Quanto maiores as distâncias a percorrer, maior a dependência do automóvel e de outros meios de transporte motorizados. Vale ressaltar que a urbanização dispersa implica em custos maiores para a cidade em diversos setores além dos relacionados ao transporte, como abastecimento de água, tratamento de esgotos, eletricidade, equipamentos públicos de educação e saúde (SILVA, 2008, pg. 80 e 81).

Silva (2009) e Gomide (2006) se manifestam no mesmo sentido em relação aos problemas enfrentados por muitas cidades no Brasil. Segundo o primeiro:

"o conjunto de externalidades negativas como a poluição sonora, do ar e visual, o aumento do número de acidentes de trânsito, as deseconomias causadas pelos congestionamentos e a degradação do patrimônio arquitetônico e da vida em público como um todo, têm sido negligenciadas como pontos de reflexão nos processos de avaliação, planejamento urbano e implementação de políticas públicas."

De acordo com Gomide (2006), "os problemas de mobilidade e acessibilidade das populações urbanas não vão se resolver apenas com políticas setoriais de transporte coletivo." Na opinião desse autor, há necessidade de integração também das políticas públicas de forma mais ampla, como, por exemplo, das áreas de emprego, educação e saúde. Ele destaca que "programas sociais que não levem em conta a acessibilidade das pessoas podem ser inócuos, pois uma família, apesar de contemplada por um programa, pode não ter meios para chegar ao local onde usufruirá seu benefício, por exemplo."

Congestionamentos

Os congestionamentos vêm surgindo nas cidades menores e se tornando crônicos nas grandes cidades. Além de causarem redução de produtividade por perda de tempo, provocam estresse e contribuem ainda mais para a poluição. Estudo realizado pelo Citigroup aponta que o trânsito gera uma perda de 5% na produtividade do Brasil, considerando o tempo que se gasta em viagens urbanas. Além disso, a cada hora de acréscimo em congestionamentos, tem-se uma média de aumento de 20% na emissão de poluentes.

A Fundação Dom Cabral pesquisou quatro grandes capitais brasileiras (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre) e concluiu que houve um aumento de 16% no tempo médio de congestionamento nas cidades pesquisadas, entre os anos de 2005 e 2008, conforme mostrado no Gráfico 1. De acordo com os resultados, houve um crescimento contínuo dos congestionamentos para estas quatro cidades. Além disso, o estudo da fundação também ressalta a existência de uma percepção generalizada da população sobre o aumento dos congestionamentos nas cidades pesquisadas.

Gráfico 1 - Aumento médio percentual no tempo de congestionamento em quatro grandes capitais brasileiras, entre 2005 e 2008.

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

Fonte: Fundação Dom Cabral.

Pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA) em 2011, que levantou a percepção da população em relação a mobilidade urbana, concluiu que "o congestionamento, fator que compromete a ida e vinda dos cidadãos para o trabalho, é percebida com similaridades nas cinco regiões do País, revelando as consequências da qualidade precária dos meios de transportes públicos em conglomerados urbanos."

Segundo essa pesquisa, quase dois terços da população diz enfrentar congestionamentos, sendo que 20,5% disseram enfrentar congestionamentos mais de 1 (uma) vez por dia (Gráfico 2).

Gráfico 2 - Frequência com que as pessoas enfrentam congestionamentos.

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

Fonte: Adaptado de estudo do IPEA, 2011.

Nas cidades de renda média mais alta, como no sudeste e sul do país, o automóvel particular atende grande parte das viagens motorizadas (50% delas, no caso da Região Metropolitana de São Paulo) (CMSP, 1997).

Dados do IBGE e Denatran mostram que, em 2008, os municípios com mais de 100.000 habitantes (4,8% dos municípios brasileiros) concentram 69,9% da frota de automóveis do país. Isto demonstra que cidades maiores concentram maior índice de motorização.

De modo geral, cada veículo particular ocupa um espaço maior do que aquele ocupado por usuários de transportes coletivos ou bicicletas. Segundo a International Energy Agency (2002, p. 45), o espaço da infraestrutura viária ocupada por um veículo de passeio, com capacidade para cinco passageiros, equivale a 62% do espaço ocupado por um ônibus urbano, com capacidade para quarenta passageiros. No Brasil, de acordo com a Confederação Nacional dos Transportes (CNT, 2002), os automóveis privados ocupam 60% das vias públicas, apesar de transportarem apenas 20% dos passageiros nos deslocamentos motorizados, enquanto os ônibus, que transportam 70% dos passageiros, ocupam 25% do espaço viário. As Figuras 4, 5 e 6 exemplificam visualmente as proporções entre os espaços ocupados por esses meios de transporte.

Figura 4 - Espaço ocupado por 190 pessoas transportadas por 127 carros, dois ônibus simples ou um ônibus biarticulado.

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

Fonte: Imagem extraída do site <http://google.com.br/imagens>.

A figura a seguir ilustra uma campanha realizada pela prefeitura de Münster, na Alemanha, que compara o espaço ocupado por vários modos de transporte e as vantagens de usar transporte público ou bicicleta. A campanha comparou o espaço necessário para transportar 72 pessoas: a) no uso da bicicleta, 72 pessoas são transportadas em 72 bicicletas, ocupando no total 90 metros quadrados; b) no uso do carro, com base na média de ocupação de 1,2 pessoas por carro, 60 carros transportariam 72 pessoas, ocupando 1.000 metros quadrados; c) usando-se o ônibus, 72 pessoas podem ser transportadas em um veículo coletivo, que ocupa 30 metros quadrados (o ônibus, além disso, dispensa a necessidade, nas ruas, de espaço para estacionar).

Figura 5 - Espaço necessário para o transporte do mesmo número de pessoas por carros, ônibus ou bicicletas.

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

Fonte: Pôster de campanha do órgão de planejamento da cidade de Münster, Alemanha. Figura extraída do site <http://oglobo.globo.com/blogs/ecoverde/posts/2011/02/09/carro-bicicleta-ou-onibus-que-ocupa-mais-espaco-361868.asp>

Outra comparação interessante é apresentada na Figura 6, que ilustra o caso do espaço de vagas de estacionamento ocupado por bicicletas dobráveis, meio de transporte em moda nos tempos atuais em alguns países desenvolvidos, por sua praticidade no deslocamento urbano.

Figura 6 - Espaço necessário para estacionar 48 bicicletas dobráveis em relação a um carro de passeio.

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

Fonte: Imagem extraída do site <http://goofybiker.blogspot.com>.

Segundo a opinião do analista Ricardo Oliani, coordenador de Mobilização Comunitária do Instituto Akatu, "O uso de transporte individual é uma questão cultural no Brasil, ligada à demonstração de status. As pessoas se sentem rebaixadas ao usarem transporte público, por isso todos querem ter seu carro." Tal situação aponta para a necessidade das políticas públicas trabalharem não apenas a sensibilização e a educação da população para que usem o menos possível o carro, mas também investir na melhoria e atratividade do transporte público e gerar viabilidade para que as pessoas usem alternativas como caminhada e bicicleta. Além de serem alternativas mais saudáveis, elas causam menos danos ao meio ambiente e ajudam na mobilidade urbana.

A frota de veículos no Brasil tem apresentado um crescimento contínuo ao longo dos anos e, com isso, gerado uma elevada demanda por vias de circulação nas cidades. A ampliação das vias

incentiva à ida de mais veículos para as ruas, o que gera um ciclo vicioso. Utilizando informações disponíveis no Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN), uma reportagem do site Globo.com comparou a evolução da frota de veículos em diversas cidades brasileiras, ocorrida em um intervalo de oito anos (2001 a 2009), e observou alta de 76% na frota total, chegando a mais de 200% em alguns municípios. A Tabela 2 mostra as cidades que tiveram a maior evolução da frota de veículos entre os anos de 2001 e 2009.

Tabela 2 - Cidades brasileiras com maior evolução da frota de veículos entre 2001 e 2009.

Cidade Frota 2001 Frota 2009 Evolução da Frota

Aparecida de Goiânia (GO) 37.375 129.760 247%

Palmas (TO) 27.219 92.290 239%

Macapá (AP) 29.122 75.743 160%

Ananindeua (PA) 22.110 54.776 148%

Belford Roxo (RJ) 19.313 47.277 145%

Porto Velho (RO) 50.192 121.085 141%

Serra (ES) 44.537 102.246 130%

Boa Vista (RR) 40.207 91.867 128%

Feira de Santana (BA) 60.050 133.966 123%

Betim (MG) 45.621 99.099 117%

Rio Branco (AC) 39.796 85.389 115%

Teresina (PI) 109.811 227.516 107%

Manaus (AM) 185.647 383.933 107%

São Luís (MA) 99.759 201.702 102%

Fonte: Globo.com. Dados extraídos do site:

<http://g1.globo.com/Noticias/Carros/0,,MUL1352939-9658,00-FROTA+DE+VEICU>

[LOS+CRESCER+ATE+EM+OITO+ANOS+NAS+MAIORES+CIDADES+DO+PAIS.html](http://g1.globo.com/Noticias/Carros/0,,MUL1352939-9658,00-FROTA+DE+VEICU+LOS+CRESCER+ATE+EM+OITO+ANOS+NAS+MAIORES+CIDADES+DO+PAIS.html). Reportagem de 25/10/2009.

O alargamento de vias existentes e a criação de novas enfrenta um obstáculo que é a limitação da configuração da cidade e o alto custo de implantação destas soluções. Muitos autores, como Scaringella (2001), defendem que racionalizar o uso da infraestrutura já existente deveria ter prioridade em relação a novas soluções de capital intensivo.

Além disso, o domínio das vias públicas pelos automóveis particulares resulta em um pequeno número de usuários de transporte privado ocupando um grande espaço na infraestrutura viária, o que provoca congestionamentos que atrasam um grande número de usuários de transporte coletivo sobre pneus.

Tabela 3 - Meio de transporte mais usado pelas pessoas para se locomover em sua cidade.

Brasil Sul Sudeste Centro-Oeste Nordeste Norte

Transporte Público 44,3% 46,3% 50,7% 39,6% 37,5% 40,3%

Carro 23,8% 31,7% 25,6% 36,5% 13,0% 17,6%

Moto 12,6% 12,4% 11,6% 6,5% 19,4% 8,2%

A pé 12,3% 7,6% 8,3% 13,7% 18,8% 16,1%

Bicicleta 7,0% 2,0% 3,8% 3,7% 11,3% 17,9%

Fonte: Sistema de Indicadores de Percepção Social - IPEA, 2011.

Alguns autores defendem que o fator mais sensível para os problemas de mobilidade nas cidades não é o aumento da frota de veículos e sim o número de veículos que circulam todos os dias em trajetos frequentes. É necessário que existam alternativas de locomoção eficientes, confortáveis, confiáveis e com um preço condizente, para que as pessoas possam deixar seus automóveis em casa. Isso passa pela oferta de transporte público coletivo de qualidade, infraestrutura para bicicletas e para percursos a pé, além de integração entre as alternativas de transporte, como, por exemplo: bicicleta e ônibus ou metrô, ônibus e metrô, carro e ônibus ou metrô.

A restrição do uso do automóvel em certas áreas, horas e condições parece ser uma das soluções viáveis para melhorar a mobilidade nas cidades, desde que a população tenha alternativas viáveis de locomoção. Hurtado (1973, pg. 826) já defendia esta linha de atuação, prevendo que o aumento da frota de veículos seria uma realidade para as próximas décadas. Por sua vez, essa restrição não resolve, isoladamente o problema da mobilidade. Na visão de Silva (209) "São necessárias, além da melhoria do transporte público, novas medidas de regulação sobre o uso e ocupação do solo. Principalmente sobre extensão do perímetro urbano e localização das atividades".

Baixa aderência ao uso do transporte público

Houve uma evasão de passageiros do sistema de transporte público ao longo do tempo, de acordo com dados levantados pela ANTP e NTU. As causas apontadas para essa evasão são: a) o aumento do custo do transporte público, que inviabiliza o acesso da classe mais pobre; e b) o aumento de renda de outra parcela da população, que possibilitou a migração desta parcela para o transporte individual motorizado.

Um problema que interfere diretamente na baixa aderência ao transporte público é a qualidade. Dados do IPEA (2011), que apresentam a percepção social sobre a mobilidade urbana, apontam que grande parte da população percebe a qualidade do transporte público como ruim ou muito ruim (Gráfico 3).

Gráfico 3 - Percepção da população sobre a qualidade do transporte público, por Região e Brasil.

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

Fonte: IPEA, 2011

Quando a opinião do público é segregada em faixas de escolaridade, fica claro que quanto maior a escolaridade, mais crítica é a percepção em relação à qualidade do transporte utilizado. Entre as pessoas com nível superior incompleto, completo ou pós-graduação, somente 20% acham o transporte muito bom ou bom (Gráfico 4).

Gráfico 4 - Percepção da população sobre a qualidade do transporte público, por nível de escolaridade.

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

Fonte: IPEA, 2011

Outro dado que chama a atenção dentro da pesquisa realizada pelo IPEA é o relativo à percepção da população em relação à pontualidade dos transportes públicos utilizados. Em média, apenas 26% dos entrevistados diz que os transportes públicos nunca ou raramente atrasam (Gráfico 5).

Gráfico 5 - Percepção da população sobre a pontualidade do transporte público.

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

Fonte: IPEA, 2011.

Auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) confirma esta percepção da população para o caso do Distrito Federal. Segundo o relatório de auditoria, mais de uma em cada cinco viagens programadas pelo Departamento de Trânsito do Distrito Federal não são executadas pelas empresas concessionárias. São apontados como efeitos destes descumprimentos: a) comprometimento da qualidade do serviço; b) insatisfação dos usuários motivada pelo elevado tempo de espera e pela baixa confiabilidade no sistema; c) baixa atratividade do sistema de transporte público coletivo; e d) oportunidade para o surgimento de transporte clandestino.

Segundo o relatório do TCDF, 76% dos usuários do transporte público do Distrito Federal que foram entrevistados avaliaram o tempo de espera na parada de ônibus como regular ou ruim (ruim se maior que 30 minutos e regular se entre 15 e 30 minutos). Quanto ao conforto oferecido aos usuários de ônibus, constatou-se que o sistema não oferece conforto adequado nos veículos, terminais e pontos de embarque e desembarque. 52% dos usuários entrevistados avaliaram como ruim ou péssimo o aspecto, a limpeza e a conservação dos ônibus e 75% afirmaram que, em geral, os ônibus trafegam cheios demais.

Em relação à distância das paradas de ônibus, a pesquisa apontou que 26% dos entrevistados afirmaram caminhar mais de 10 minutos (distância maior que 500 metros) de suas residências até a parada de ônibus, 28% entre 5 e 10 minutos (de 300 a 500 metros) e 55% menos de 5 minutos (menos que 300 metros). Os usuários afirmaram, também, que não têm acesso a informações sobre horários e itinerários das linhas de ônibus e micro-ônibus.

A segurança foi, também, avaliada negativamente. A maior parte das paradas de ônibus encontrava-se em más condições. Foi constatado reiterado descumprimento das regras de trânsito pelos operadores.

O IPEA (2011) levantou também em sua pesquisa a sensação de segurança no meio de transporte mais utilizado e constatou que 33% das pessoas não se sentem seguras nunca ou raramente no meio de transporte mais utilizado.

Quanto à adequação do meio de transporte aos portadores de necessidades especiais, os dados levantados na pesquisa do IPEA revelam maiores assimetrias entre as regiões brasileiras (Gráfico 6).

Gráfico 6 - Percepção da população sobre a adequação do transporte público aos portadores de necessidades especiais.

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

Fonte: IPEA, 2011.

A pesquisa Origem-Destino da região metropolitana de São Paulo, de 2002, também ilustra a inadequação da oferta dos serviços de transporte público. Os dados apontaram as baixas frequências ("ônibus que demoram a passar") e as dificuldades de acesso físico aos serviços ("pontos distantes") nas áreas periféricas como os principais problemas. A privação do acesso aos serviços de transporte coletivo e as inadequadas condições de mobilidade urbana dos mais pobres reforçam o fenômeno da desigualdade de oportunidades e da segregação espacial, que excluem socialmente as pessoas que moram longe dos centros das cidades.

Esta pesquisa aponta, também, as desigualdades entre o número de viagens-dia por pessoa conforme as faixas de renda. Os números de deslocamentos per capita dos segmentos da população com renda familiar acima de vinte salários mínimos chegam a ser o dobro das faixas mais baixas de renda. Observe-se que nas faixas de renda familiares até três salários mínimos mensais predominam as viagens a pé. Considerando apenas as viagens motorizadas, o número de deslocamentos motorizados das famílias de renda mais alta, chega a ser cerca de cinco vezes superior às de menor renda. Tais disparidades sugerem menor acessibilidade urbana entre os mais pobres, já que o raio de alcance físico dos equipamentos sociais e oportunidades de trabalho ficam restritos à sua capacidade diária de caminhada.

No que concerne às diferenças nos números de deslocamentos per capita em detrimento das pessoas pertencentes às famílias de baixa renda, dois fatores identificados convergem para a exclusão do acesso dos mais pobres aos serviços de transporte coletivo: i) as altas tarifas dos serviços, incompatíveis com os rendimentos dos segmentos mais pobres; e ii) a inadequação da oferta dos serviços, principalmente para as áreas periféricas das cidades.

Conclui-se, portanto, que a baixa aderência ao transporte público coletivo tem diversas causas, algumas inter-relacionadas. A baixa qualidade do transporte (que inclui frequência, pontualidade,

capilaridade, conforto e segurança inadequados) e a precária acessibilidade para o público em geral e para os portadores de necessidades especiais ou pessoas com mobilidade reduzida, podem ser apontados como alguns destes fatores.

O IPEA (2011) aponta que, apesar da heterogeneidade física e cultural, as regiões do Brasil apresentam problemas comuns de infraestrutura e qualidade do transporte público. Estes problemas comuns interferem diretamente na adesão da população ao transporte público coletivo.

Segundo Gomide (2006), os custos socioeconômicos do modelo de mobilidade que prioriza o automóvel são inaceitáveis e incompatíveis com a sustentabilidade:

"a oferta inadequada de transporte coletivo, além de prejudicar a parcela mais pobre da população, estimula o uso do transporte individual, que aumenta os níveis de poluição e congestionamentos. Estes, por sua vez, drenam mais recursos para a ampliação e construção de vias.

[...] o uso ampliado do automóvel favorece a dispersão das atividades na cidade, espalhando-a, o que dificulta a acessibilidade urbana por aqueles que dependem do transporte coletivo. Ao mesmo tempo, a falta de planejamento e controle do uso do solo, que ordene o desenvolvimento das funções sociais das cidades, provoca a expansão urbana horizontal - o que aumenta as distâncias a serem percorridas e os custos da provisão dos serviços para as áreas periféricas, onde a oferta se torna deficitária."

Baixa qualidade das vias urbanas

Os conceitos de acessibilidade e de mobilidade são diferentes, mas complementares. Segundo Lima (1998), acessibilidade "está geralmente relacionada com a oportunidade que um indivíduo tem de participar de uma atividade particular, alcançando facilmente um determinado destino ou atividade". Isso inclui desde a infraestrutura de transporte e da cidade disponível e as condições desta infraestrutura, à distância a ser percorrida até o meio de transporte e do meio de transporte até o destino final, ao esforço que os indivíduos precisam fazer para transpor uma separação espacial. Já a mobilidade é um atributo associado às pessoas e aos bens (Ministério das Cidades. 2007), à capacidade de deslocamento, por vários meios, seja a pé ou por veículos motorizados ou não motorizados.

Releva salientar que:

"O espaço urbano é público e toda a pessoa, independente de sua condição social, econômica e física, deve ter acesso a ele de forma igualitária. O espaço urbano deve ser projetado de acordo com os princípios do desenho universal a fim de garantir eficiência do ambiente urbano, e que os deslocamentos ocorram de forma segura e com conforto ambiental" (ALVES e JUNIOR, 2009).

Entende-se como desenho universal o projeto dos equipamentos urbanos que garanta a acessibilidade a todas as pessoas com diferentes capacidades e características.

Esse mesmo autor ressalta que:

"o conceito de acessibilidade não está limitado apenas às pessoas que apresentam algum tipo de limitação de movimento, e sim, aquelas pessoas que não possuem acesso ou apresentam restrições às infra-estruturas urbanas no sistema viário (ausência de calçadas ou essas estão em condições precárias, vias em péssimas condições de operação, falta de segurança para os deslocamentos a pé ou por bicicleta, aumento do risco de acidentes de trânsito) e no transporte público (linhas deficientes, tarifas elevadas, operação precária, veículos velhos, etc)" (ALVES e JUNIOR, 2009).

As vias urbanas, entendidas aqui como toda a estrutura para veículos motorizados, não motorizados e pedestres, surgem neste contexto como um item de infraestrutura muito importante para a mobilidade e para a acessibilidade nas cidades. Segundo o caderno da SeMOB para o Programa Brasil Acessível, a via pública é a "superfície de propriedade do Poder Público por onde transitam veículos, pessoas e animais, compreendendo a pista, a calçada, o acostamento, a ilha e o canteiro central" (BRASIL, 2007).

As vias urbanas e os espaços públicos do país são, em geral, desprovidos de acessibilidade, principalmente para pessoas que apresentem alguma limitação de movimento. É nesse sentido, que se inserem os novos conceitos aliados a mobilidade urbana, dentre eles: o acesso amplo e democrático à cidade; a universalização do acesso ao transporte público; a acessibilidade universal; e a valorização dos deslocamentos de pedestres e ciclistas, em detrimento dos demais modais motorizados (Ministério das CIDADES, 2007).

As calçadas, segundo caderno do Programa Brasil Acessível, são os itens mais avaliados em questões de acessibilidade urbana. Esta publicação diz que "devem ser observados: o material empregado na área de passeio público, as transposições de um lado para outro da via pública, as formas de travessia, e as configurações e locações do mobiliário urbano", para que todas as pessoas, com mobilidade reduzida ou não possam acessar todos os locais da cidade de maneira fácil e segura (BRASIL, 2007).

Outro fator importante englobado na qualidade das vias urbanas diz respeito à infraestrutura necessária para outros modos de transporte que não o automóvel. O Brasil, historicamente, privilegiou o automóvel e, portanto, a infraestrutura necessária para este tipo de deslocamento.

Alves e Junior (2009) destaca os impactos resultantes de políticas urbanas que privilegiam o uso do automóvel, que abrangem não somente problemas relacionados ao meio ambiente, mas, também, alguns impactos indiretos, como, por exemplo, acidentes de trânsito, congestionamentos e pouca qualidade dos demais tipos de modos de transporte, como o coletivo, a pé e por bicicleta.

A falta de calçadas, a inadequação e a má conservação das calçadas existentes, a ausência de cicloviárias, de faixas exclusivas para o transporte público, são fatores abarcados na baixa qualidade das vias urbanas, que favorecem a baixa adesão ao transporte público coletivo, ao uso da bicicleta e a percursos a pé.

Deficiências no planejamento da mobilidade urbana pelos municípios

Silva et. al. (2008) destaca a importância de se acrescentar à antiga denominação do planejamento de transportes conceitos como o de mobilidade urbana. Destaca ainda a necessidade de se ampliar o conceito de planejamento de transportes, incorporando questões de infraestrutura, circulação e transporte público, associadas ao uso do solo.

Pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), é obrigatório que cidades com mais de 500 mil habitantes elaborem um plano de transporte urbano integrado. Com a Resolução nº 34/2005, do Conselho das Cidades, este plano passou a ser denominado Plano Diretor de Transporte e da Mobilidade e teve o seu conteúdo ampliado em relação à visão do Estatuto da Cidade, de um plano voltado apenas para o transporte.

No sentido de contribuir para estimular e orientar os municípios no processo de elaboração dos planos diretores de transporte e da mobilidade, o Ministério das Cidades publicou, em 2007, o Guia PlanMob. Este caderno de referência destaca que esses planos são "obrigatórios para as cidades com mais de 500 mil habitantes, fundamental para as com mais de 100 mil habitantes e importantíssimo para todos os municípios brasileiros". Esse guia destaca alguns pressupostos de aplicação prática, entre eles o planejamento integrado de transporte e uso do solo e a atualização da regulação e da gestão do transporte coletivo urbano.

Além disso, a Constituição Federal, em seu artigo 25, § 3º diz que "os estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum", o que inclui o transporte público dentro dessas regiões.

Um dos objetivos desta auditoria foi analisar como ocorre o processo de planejamento de transportes nos municípios com mais de 100 mil habitantes e suas regiões de influência, e, se existem iniciativas de integração entre os planos de transporte desses municípios.

Inicialmente, a pesquisa realizada pelo TCU identificou que alguns aspectos do planejamento do uso do solo, importantes para o planejamento de transporte, não estão sendo contemplados no Plano Diretor de Ordenamento Territorial dos municípios. Dos 53 municípios com mais de 100 mil habitantes que responderam à pesquisa, 26 informaram que não possuíam em seu Plano Diretor restrição ao adensamento longe dos corredores de transporte coletivo, 21 não possuíam restrição ao crescimento horizontal da cidade, 21 não possuíam restrição a regiões especializadas (setorização), 15 não possuíam restrição à existência de vazios urbanos, além de 13 municípios que não souberam opinar a respeito. Tal constatação aponta para o risco da desvinculação entre os processos de planejamento de uso do solo e de transporte.

Outra constatação da pesquisa foi a de que, apesar de 38 dos 53 municípios afirmarem que se utiliza de alguma estrutura institucional para realizar o seu planejamento de transporte, se mostrou restrito

o quantitativo de municípios que assinalou ter efetivamente elaborado o seu Plano Diretor de Transporte e da Mobilidade (Tabela 4). Mesmo onde a elaboração do instrumento é obrigatória, parte significativa dos municípios assinalou que ainda não conta com este instrumento vigente (nove dos 22 municípios com mais de 500 mil habitantes que responderam a pesquisa). Dos 13 municípios que possuíam o plano vigente, 10 informaram que o aprovaram após a promulgação do Estatuto da Cidade.

Tabela 4 - Institucionalização do Plano Diretor de Transporte e da Mobilidade como instrumento de planejamento municipal.

Perfil do município Qtd. De respondentes Possuem plano de transporte e mobilidade vigente?

SIM NÃO

Mais de 500 mil habitantes 22 13 9

Entre 100 mil e 500 mil habitantes 31 9 22

Total 53 22 31

Fonte: Pesquisa TCU

A não institucionalização desse plano como instrumento de planejamento sinaliza o risco de desperdício de recurso público a partir de investimentos em projetos de reduzido impacto social. Ao contrário do que ocorre com outros instrumentos de planejamento público, não há exigência legal de que o Plano Diretor de Transporte e da Mobilidade seja formalizado por normativo específico, como, por exemplo, uma lei.

O Estatuto da Cidade instituiu que o Plano Diretor das cidades é um instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e que deve ser aprovado por lei municipal. Entretanto, o plano de transporte integrado, que também é um instrumento técnico de planejamento, não teve a mesma importância no tratamento por essa lei. É importante notar que o Estatuto da Cidade dedica um capítulo (artigos 39 a 45) a regular a elaboração do plano diretor e apenas um parágrafo (artigo 41, §2º) para falar do plano de transporte integrado.

A construção e a manutenção de linhas de metrô, linhas exclusivas para tráfego de ônibus, terminais de integração modais, abrigos de espera, ciclovias, pavimentação de vias e calçadas são exemplos de projetos destinados a ampliar as possibilidades de mobilidade pela cidade, seja pela melhoria dos acessos ou pela redução dos custos e tempos de deslocamentos. Fácil perceber que as soluções e obras de engenharia que atuam na mobilidade urbana são, na maioria, intervenções de alto custo e que necessitam de longo prazo para conclusão. Além disso, as soluções precisam ser planejadas e implantadas e/ou gerenciadas conjuntamente. Por essas características, e pela necessidade de priorizar certas soluções, o Plano Diretor de Transporte e da Mobilidade torna-se um importante instrumento de planejamento público para a ordenação da vida e da locomoção na cidade.

A pesquisa realizada pelo TCU solicitou aos gestores municipais que opinassem sobre a evolução na implantação de algumas soluções de transporte e mobilidade urbana nos últimos 10 anos na

sua cidade (Tabela 4). Percebe-se que ainda existem áreas onde os avanços ocorridos nos últimos 10 anos ainda são incipientes na percepção da maior parte dos gestores entrevistados, oportunizando, assim, um direcionamento mais efetivo de investimentos públicos para esses fins.

Tabela 5 - Evolução na implantação de soluções de transporte e mobilidade urbana em cidades de médio e grande porte.

Itens avaliados e opinião do gestor entrevistado Tamanho da população da cidade

Entre 100 mil e 500 mil habitantes Mais de 500 mil habitantes Total geral

Ciclovias Satisfatório 4 12 16 Insatisfatório 21 9 30

Não sei opinar 6 1 7

Total 31 22 53

Bicicletários próximos a estações de transporte coletivo Satisfatório 5 4 9

Insatisfatório 19 16 35

Não sei opinar 7 2 9 Total 31 22 53

Acesso aos terminais de transporte público, por meio de calçadas Satisfatório 12 12 24

Insatisfatório 14 9 23

Não sei opinar 5 1 6

Total 31 22 53

Calçadas para circulação inclusive por portador de necessidades Satisfatório 9 9 18

Insatisfatório 17 13 30

Não sei opinar 5 0 5

Total 31 22 53

Sistema único de tarifação do transporte coletivo Satisfatório 15 18 33

Insatisfatório 10 4 14 Não sei opinar 6 0 6

Total 31 22 53

Terminais integrados entre ônibus, trem, metro, barca e outros Satisfatório 4 7 11

Insatisfatório 19 13 32

Não sei opinar 8 2 10

Total 31 22 53

Rede de transporte público coletivo integrado Satisfatório 11 13 24 Insatisfatório 13 9 22

Não sei opinar 7 0 7

Total 31 22 53

Faixas exclusivas ou prioritárias para o transporte público Satisfatório 5 11 16

Insatisfatório 19 11 30

Não sei opinar 7 0 7

Total 31 22 53

Áreas com restrição ao acesso de veículos particulares (pedágio, zona azul, rodízio de veículos, etc.) Satisfatório 5 6 11 Insatisfatório 20 16 36

Não sei opinar 6 0 6

Total 31 22 53

Ações para redução de emissão de CO2 no plano de mobilidade urbana Satisfatório 1 3 4

Insatisfatório 21 19 40

Não sei opinar 9 0 9 Total 31 22 53

Análise do impacto causado por novas intervenções urbanas no tráfego Satisfatório 8 10 18

Insatisfatório 15 12 27

Não sei opinar 8 0 8

Total 31 22 53

Fonte: Pesquisa TCU.

Qualificação para as dimensões apresentadas na tabela:

¿ Satisfatório (respondeu que "Houve avanço significativo" ou "Houve avanço MUITO significativo");

¿ Insatisfatório (respondeu que "Houve avanço POUCO significativo" ou "não houve avanço").

Analisa-se ainda que, visando dar publicidade, legitimidade e estabilidade à visão de longo prazo, em geral, os instrumentos de planejamento públicos brasileiros são instituídos por meio de lei e servem como forma de priorizar projetos e ações de governo. Em alguns casos, a previsão legal advém da própria Constituição Federal. O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), contidos no art. 165 da Constituição Federal, são exemplos de leis utilizadas como instrumento de planejamento orçamentário. Outros exemplos de obrigatoriedade de formalização em lei que contemplam o planejamento público: a) Plano Diretor das Cidades, previsto no art. 40 da Lei nº 10.257/2001; b) Plano de Saúde, previsto na Lei nº 8.080/1990; e c) Plano de Educação, previsto no art. 214 da Constituição Federal.

A pesquisa realizada pelo TCU questionou o gestor sobre o instrumento normativo utilizado para aprovação do Plano Diretor municipal e do Plano Diretor de Transporte e da Mobilidade. Dos 22 municípios com mais de 500 mil habitantes que responderam a pesquisa, 20 declararam possuir um Plano Diretor de uso do solo vigente aprovado em lei. Em direção oposta, apenas duas cidades afirmaram que o plano de mobilidade foi aprovado por meio de lei, enquanto que outros sete municípios publicaram seus planos por meio de outros normativos jurídicos, como decretos ou portarias.

Diferentemente dos planos diretores, a falta de indicação do instrumento jurídico não estimula os municípios a aprovarem seu Plano Diretor de Transporte e da Mobilidade Urbana por meio de lei, gerando o risco de transformá-lo em um documento de caráter interno, ou meramente uma carta de

intenções, sem estabilidade política e, até mesmo, sem vincular ações e responsabilidades aos atores envolvidos. Outras questões que se colocam são quanto à falta de participação popular na legitimação do processo de construção do plano e a falta de transparência de objetivos, metas e prioridades da política municipal de mobilidade urbana, neste último caso dificultando a responsabilização dos agentes públicos via os mecanismos institucionais de controle.

À época da auditoria tramitava no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 1687/2007, que propõe traçar as diretrizes para os planos de transporte e da mobilidade e ampliar a obrigatoriedade de desenvolvê-lo para as cidades com mais de 20 mil habitantes, sem, contudo, prever a sua instituição por meio de lei. De acordo com o projeto de lei, o plano deve contemplar: 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 pólos 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. Como o projeto ainda não havia sido convertido em lei, o seu conteúdo não foi base para as análises realizadas por esta auditoria.

Há que se preocupar, também, com a não inclusão ou baixa priorização de projetos de mobilidade urbana nas leis orçamentárias municipais. Dos 22 municípios com mais de 500 mil habitantes que responderam à pesquisa do TCU, 14 afirmaram que a falta de orçamento é uma das barreiras para a implantação das soluções de mobilidade. Conveniente lembrar que os projetos da área de mobilidade necessitam de orçamentos elevados, mas que, sem inclusão ou priorização no orçamento anual, o Plano Diretor de Transporte e da Mobilidade perde sua força diretiva.

Os resultados da pesquisa indicaram também que existe uma dificuldade das regiões metropolitanas ou de influência em construir um plano de transporte integrado. A dificuldade na articulação dos municípios evidenciou a existência de uma lacuna nas competências entre os entes federativos para o desenvolvimento do planejamento e gestão integrada do serviço de transporte público coletivo urbano comum àquelas regiões, que é uma das principais formas de ampliar a mobilidade nas cidades.

Dos 22 municípios que afirmaram que possuem plano de transporte e mobilidade (Tabela 4), apenas quatro afirmam que o plano de transporte da região metropolitana é realizado de forma integrada.

A preocupação com a gestão integrada dos serviços advém da necessidade de ganho de economia de escala, facilidade de deslocamento entre os municípios integrantes da região metropolitana ou de influência, melhoria nos serviços e diminuição do custo de deslocamento. Para isso, é fundamental a integração dos planos de transportes de municípios limítrofes, de modo a diminuir a probabilidade da existência de planos com áreas sobrepostas ou áreas sem a previsão de serviços.

A legislação sobre a criação de regiões metropolitanas e gestão de seus serviços comuns apresentou mudanças ao longo dos últimos 50 anos. A Tabela 6 apresenta a evolução da legislação em questão.

Tabela 6 - Evolução legal das questões afetas às regiões metropolitanas.

Ano Arcabouço Jurídico Dispositivo Descrição Análise da legislação

1969 Emenda constitucional 01 à Constituição Federal de 1967 Art. 164 A União poderá estabelecer regiões metropolitanas por meio de lei complementar. A criação de regiões metropolitanas é competência exclusiva da União.

1973 Lei Complementar 14/1973 - Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Art. 1º Estabelece oito regiões metropolitanas. União cria as primeiras regiões metropolitanas.

Art. 2º Lei estadual cria o Conselho Deliberativo e o Conselho Consultivo da metrópole. Cria os conselhos consultivo e deliberativo e define suas competências.

Art. 3º, Parágrafo único A unificação dos serviços comuns se dará pela concessão a entidade estadual ou outros processos estabelecidos por meio de convênio. Diversas regiões metropolitanas criaram as Empresas Metropolitanas para tratar dos serviços comuns.

1974 Lei Complementar 20/1974 - Dispõe sobre a criação de Estados e Territórios Art. 8, c/c o art. 19 Cria a Região metropolitana do Rio de Janeiro, após a fusão do estado do Rio de Janeiro com o Estado da Guanabara. União cria a Região metropolitana do Rio de Janeiro de acordo com a LC 14/1973.

1988 Constituição Federal Art. 25, §3º Estabelece a competência do estado para a criação da região metropolitana, aglomerações urbanas e microrregiões. A partir de 1988, o Estado é o responsável por delimitar os municípios participantes da região metropolitana.

Art. 30,

inciso V Cabe ao município organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial. Os municípios recebem a competência para planejar e gerir o seu serviço de transporte coletivo urbano.

O município ganha força de negociação com a metrópole, mas não tem interesse em conceder os serviços públicos essenciais, pois perde poder político.

Fonte: Elaboração própria (equipe de auditoria).

A Constituição Federal de 1988 reconheceu o município como ente federado e transferiu a ele a responsabilidade pela organização dos serviços de transporte coletivo. Entretanto, não foi abordada na Constituição a integração do transporte coletivo na área metropolitana, aglomerações urbanas e microrregiões. A lacuna relativa a essa competência aparece no momento em que municípios com receitas

e características físicas e políticas diferentes são obrigados a se unir para organizar o sistema público de transporte.

Na vigência da Constituição Federal anterior, a Lei Complementar nº 14/1973 definia que a unificação dos serviços comuns se daria pela concessão do serviço a uma entidade estadual ou por outros processos estabelecidos por convênio.

Atualmente, se por um lado o estado define que a região metropolitana deve trabalhar em conjunto para realizar os serviços comuns, por outro lado, cabe a cada município da região estabelecida avaliar se há interesse em conceder os serviços públicos comuns. A avaliação do município passa pela conveniência em ceder o poder político agregado àquele serviço público para outro ente, o que pode diminuir seu peso nas decisões locais.

Hoje ainda é comum a existência de Empresas Metropolitanas, que são órgãos estaduais para a gestão de serviços comuns, conforme preconizava a Lei Complementar nº 14/1973. Entretanto, tais órgãos não são competentes para gerir o transporte coletivo. Para suprir tal dificuldade, a lei federal nº 11.107/2005, que trata dos consórcios públicos, pode ser utilizada. Um dos objetivos dessa lei é definir como é feita a criação de um ente público capaz de assumir as competências de diversos entes federativos para a consecução de serviços comuns, como por exemplo, o transporte coletivo.

Contudo, como se observa, a lei federal entrou em vigor em 2005, após 17 anos da promulgação da Constituição Federal e após quatro anos do Estatuto da Cidade. O fato de ser relativamente nova contribui para a existência, hoje, de poucos consórcios públicos para a gestão e planejamento do transporte coletivo.

Exemplo da articulação em torno da criação de consórcio público para gerir o transporte público foi observado na Região Metropolitana do Recife, em Pernambuco. Atualmente, o consórcio criado tem o objetivo de planejar e gerir o sistema de transporte coletivo e conta com a presença do estado e dos municípios de Recife e Olinda. Outros 14 municípios já demonstraram interesse em participar do consórcio, prescindido do processo de criação de suas leis municipais, requisito legal para entrada no consórcio.

A cidade de Curitiba, apontada como bom exemplo para as soluções de mobilidade urbana por vários especialistas, tem em sua história de planejamento urbano o planejamento do uso do solo integrado ao planejamento de transporte (IPPUC, 2011). O plano diretor de 1966 (Lei nº 2.828/1966) foi o marco inicial desta história e definiu diretrizes básicas para o sistema viário e para o zoneamento de uso do solo urbano.

Nem sempre essa articulação se apresenta de maneira simples. Na opinião de gestores e especialistas entrevistados, a autonomia do município em relação ao transporte público de passageiros não poderia suplantiar o interesse comum quando se trata de um sistema operado com características metropolitanas, principalmente quando se apresenta uma intensa conurbação entre as cidades.

Recomendações

Pelo exposto, entende-se oportuno recomendar à SeMOB, tendo em vista as competências definidas no art. 1º do seu Regimento Interno, aprovado pela Portaria nº 227/2003 do Ministério das Cidades, que defina e implemente uma estratégia de ação que contemple: a) diagnóstico da situação do processo de integração dos planos de transporte das regiões metropolitanas ou de influência; b) mecanismos para apoiar os municípios na consolidação do processo de construção do planejamento integrado de transporte; c) medidas de indução aos municípios que integram regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões para que se associem ao estado em que se situam e institucionalizem uma instância de coordenação de planejamento, investimento e operação dos serviços de transporte coletivo urbano de interesse comum.

Oportunidades de melhoria na atuação da Secretaria Nacional do Transporte e da Mobilidade Urbana (SeMOB)

A sistemática de análise e contratação de projetos SeMOB pode ser aperfeiçoada de modo a induzir boas práticas no planejamento da mobilidade urbana pelos proponentes

Contratação de projetos independente da apresentação de estudos prévios

Até 2010, o processo de seleção dos projetos utilizado pela SeMOB (regulado pela IN nº 22/2010 do Ministério das Cidades) exigia dos proponentes, para caracterização da obra, apenas uma descrição geral do objeto financiável e um cronograma físico-financeiro (ou estimativa).

A IN nº 22/2010 estabelecia pré-requisitos para o enquadramento da proposta apresentada pelo ente, que incluíam: a) existência de plano diretor, quando exigido em lei, atualizado ou em fase de elaboração/atualização, ou instrumento básico equivalente da política de desenvolvimento e de expansão urbana; b) existência de plano de transporte e circulação, quando exigido em lei, ou instrumento de planejamento que justifique os investimentos; c) atendimento ao objetivo do Pró-Transporte e das respectivas ações financiáveis; d) enquadramento dos equipamentos financiáveis, inclusive dos veículos do sistema de transporte sobre pneus, nas normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT); e) situação de regularidade do proponente perante o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

A existência de projeto básico ou projeto executivo, o estudo de viabilidade e a adequação aos critérios de acessibilidade fixados pelo Decreto nº 5.296/2004 consta da IN nº 22/2010 somente como critério de pontuação para hierarquização das propostas, e não como critério básico para a seleção. Portanto, os projetos foram selecionados e contratados sem a exigência destes documentos.

A Portaria Interministerial nº 127/2008 define Projeto Básico como sendo:

"conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto

ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra ou serviço de engenharia e a definição dos métodos e do prazo de execução".

A documentação apresentada pelo proponente é apreciada pelo Agente Financeiro, cuja atribuição está a cargo da Caixa Econômica Federal (CAIXA), e submetida à SeMOB para apreciação do enquadramento final, hierarquização e seleção. Outros documentos, não apresentados na etapa de enquadramento, podem ser entregues antes do primeiro desembolso do operador financeiro, por determinação de cláusula suspensiva presente no contrato.

Esta prática, apesar de respaldada pela Portaria Interministerial nº 127/2008, apresenta o risco de que, quando da apresentação do projeto básico e do estudo de viabilidade, na ocasião do primeiro desembolso, o valor previamente acordado seja insuficiente para a execução do projeto, ou a solução selecionada não seja a mais adequada, já que os contratos assinados são suportados apenas por uma descrição geral do projeto pleiteado. Ademais, nos casos em que o valor do projeto se mostrar significativamente maior do que o previamente contratado haverá o risco de inexecução da obra, além de uma elevação nos custos operacionais e de manutenção do sistema, que poderão inviabilizá-lo como alternativa de transporte para a população.

O projeto básico torna-se muito importante no contexto de obras relacionadas à mobilidade urbana, que, em geral, são de grande magnitude e capacidade de interferência na cidade, como são as obras relativas aos contratos já assinados para a Copa do Mundo de Futebol de 2014.

Entende-se prudente que o Ministério das Cidades estabeleça e exija dos proponentes documentos mínimos para a seleção das propostas que proporcionem razoável segurança da boa aplicação dos valores a serem investidos e da obtenção dos resultados propostos pelos projetos. Exemplos de tais documentos são: análise de viabilidade técnica e financeira do empreendimento; projeto básico, plano de trabalho, licenciamento ambiental; e estudo de impacto de vizinhança (EIV), quando aplicável.

Frisa-se que o licenciamento ambiental, e com ele o estudo de impacto ambiental (EIA), o relatório de impacto ambiental (RIMA), não são obrigatórios para operações de crédito nos moldes do Pró-Transportes, segundo a Resolução nº 01/1986 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Entretanto, são requisitos importantes para a avaliação da alternativa tecnológica empregada, da adequabilidade do empreendimento, dos impactos ambientais gerados e dos que necessitam ser mitigados para sua implantação.

Já o EIV é previsto pelo Estatuto da Cidade. Os casos de obrigatoriedade devem ser definidos por lei municipal. Este estudo deve ser executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades.

Verifica-se uma contradição entre a prática adotada pela SeMOB, de contratar postergando os exames de viabilidade, e uma referência técnica sua, o Caderno PlanMob. Este caderno dedica um tópico à análise de viabilidade das alternativas:

"7.2.3 Analisando alternativas

Nos processos básicos para o planejamento da mobilidade urbana, as alternativas de investimentos e ações para a reorganização dos sistemas de transportes devem ser analisadas e avaliadas para permitir a seleção da melhor a ser adotada.

No processo de avaliação, cada alternativa deve ser analisada quanto à sua viabilidade e, a partir daí, elas devem ser hierarquizadas dentro de um ranking de alternativas.

7.2.3.1 Análise de viabilidade

A análise de viabilidade das alternativas tem pelo menos dois objetivos diferenciados: (i) proporcionar elementos para a sociedade e o poder público escolherem a melhor alternativa e (ii) atender os requisitos dos agentes de financiamento, como o BNDES, BID, BIRD, para a obtenção dos recursos necessários para empreender as ações propostas no Plano." (BRASIL, 2007)

Portanto, mesmo que a União exija garantias do ente federado quanto à execução das obras, se não conhecida a viabilidade do conjunto do investimento, ou seja, tanto da implementação quanto da operação do projeto, há o risco, quando da seleção das propostas de financiamento, de que o Governo Federal financie uma estrutura que será subutilizada ou mesmo desativada.

Assim, a aplicação de cláusula suspensiva para a documentação que instrui o próprio processo de seleção do Pró-Transporte não é razoável, uma vez que a União corre o risco assinar um contrato de financiamento sem o subsídio necessário para avaliar a viabilidade e a adequação do empreendimento à realidade local.

O TCU, ao apreciar o processo de concessão do serviço público de transporte de passageiros por meio de trem de alta velocidade (TAV) no trecho Rio de Janeiro/São Paulo ressaltou a importância da apresentação dos estudos de viabilidade para se minimizar riscos associados aos investimentos:

"1. Os estudos de viabilidade econômica e financeira de empreendimentos vinculados à concessão de serviços públicos devem identificar, com precisão adequada, o fluxo financeiro para o período de operação previsto no contrato de concessão, os riscos associados aos investimentos e a parte que irá assumir tais riscos, inclusive com referência a eventual frustração das estimativas utilizadas como fundamento para a elaboração dos referidos estudos.

2. O financiamento de empreendimento vinculado à concessão de serviço público com recursos do Erário deverá se fazer acompanhar das devidas garantias, de forma a proteger os cofres da União de possível inviabilização do projeto após o início de sua execução e operação". (Parte integrante do Sumário do Acórdão TCU nº 1510/2010-Plenário)

Apesar do Acórdão 1510/2010-Plenário tratar de concessão de serviços públicos, os argumentos utilizados poderiam ser estendidos para os financiamentos do Pró-Transportes, pois neste caso também há riscos de inviabilização dos projetos após o início de sua execução e operação, haja vista que o projeto é selecionado antes mesmo da análise dos estudos de viabilidade.

O Estatuto da Cidade estabelece, também, como uma de suas diretrizes da política urbana, a gestão democrática da cidade, por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Isto significa que em obras de mobilidade, que tem grande poder de impacto na vida da população, deveria haver garantias da participação popular no processo de seleção das alternativas de soluções e de acompanhamento da implementação do projeto. Entretanto, não há diretrizes no processo de seleção dos projetos financiáveis pelo Pró-Transporte em relação a tais garantias.

Ademais, a importância da gestão democrática e do controle social está destacada no Caderno PlanMob como uma das diretrizes do Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), assim como no Projeto de Lei que institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana, que encontra-se atualmente em tramitação no Senado Federal. O PlanMob diz que:

"A gestão democrática e o controle social são princípios da PNDU definidos desde a primeira Conferência das Cidades. Para o Governo Federal, "a base de uma política urbana com participação popular está no reconhecimento de que a participação nas políticas públicas é um direito dos cidadãos e de que o caminho para o enfrentamento da crise urbana está diretamente vinculado à articulação e à integração de esforços e recursos nos três níveis de governo - federal, estadual e municipal, com participação dos diferentes segmentos da sociedade"" (Ministério das Cidades, 2007^a, p. 75)

Desconsideração dos instrumentos de planejamento urbano no processo de seleção de projetos

Entre os diversos instrumentos legais da política urbana, existem dois instrumentos de planejamento que merecem destaque: o plano diretor; e o plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido. O plano diretor é obrigatório para municípios cuja população supere vinte mil habitantes. No caso do plano de transporte, essa obrigatoriedade é para municípios com mais de quinhentos mil habitantes.

No processo de seleção dos projetos do Pró-Transportes, foi estipulado como pré-requisitos para o enquadramento das propostas (IN nº 22/2010 do Ministério das Cidades):

"a) existência de plano diretor, quando exigido em lei, atualizado ou em fase de elaboração/atualização, ou instrumento básico equivalente da política de desenvolvimento e de expansão urbana;

b) existência de plano de transporte e circulação, quando exigido em lei, ou instrumento de planejamento que justifique os investimentos;"

A apresentação de documentos alternativos aos planos abre margem para que o proponente apresente, para justificar o investimento, um plano cujo ato de concepção não seja legítimo, ou ainda está em processo de legitimação, o que pode gerar um risco de questionamento dos projetos financiados.

Igualmente, é importante alertar que, circunstancialmente, o exame pela SeMOB da coerência do projeto apresentado com os planos diretor ou de transporte pode ocorrer após a seleção e contratação do projeto, caso a documentação seja objeto de cláusula suspensiva contratual, como foi exposto anteriormente.

A Resolução nº 34/2005 do Conselho das Cidades trata do conteúdo mínimo do plano diretor, do plano de transporte urbano integrado e das premissas do Sistema de Acompanhamento e Controle Social. Este sistema está previsto como um dos conteúdos obrigatórios do plano diretor pelo Estatuto da Cidade.

Além desta resolução, o caderno PlanMob tem o fito de orientar a concepção dos respectivos planos no âmbito dos municípios. Apesar deste caderno não se constituir em um manual, ele contém orientações precisas sobre metodologias e formas de organização dos trabalhos. Contempla um conjunto sistematizado de informações sobre os elementos e os métodos de trabalho relacionados ao planejamento das ações de mobilidade urbana.

O que se observa, com base em duas fiscalizações realizadas pelo Tribunal (TC 019.208/2010-3 e TC 010.765/2010-7) é que, dentro dos projetos contratados pela CAIXA, não houve análise da compatibilidade desses projetos com os instrumentos de planejamento das cidades (plano diretor e plano de transportes). O que os processos de seleção dos projetos apresentaram foi exclusivamente uma declaração do proponente do financiamento de que o projeto estava de acordo com o plano diretor de ordenamento territorial e com o plano diretor de transporte e mobilidade, sem nenhuma análise técnica por parte da concedente da sua real adequação.

Esta prática traz consigo o risco de que as obras financiadas com recursos da União estariam fomentando a prática do planejamento "pró-forma", aquele que apenas satisfaz uma norma, sem a real intenção de estabelecer diretrizes para o desenvolvimento da cidade baseadas em estudos prévios.

A equipe de auditoria realizou benchmarking entre a sistemática de análise dos projetos pela SeMOB e o processo adotado pelo Ministério do Meio Ambiente na análise de concessão de crédito rural, que utiliza os zoneamentos ecológicos econômicos realizados pelas unidades da federação como subsídio ao planejamento da atuação federal. Essa análise foi suportada pelas conclusões da fiscalização realizada pelo TCU, em 2008, que examinou a potencial eficácia do Zoneamento Ecológico Econômico do Território Nacional (ZEE) como instrumento de planejamento estatal (TC 024.500/2008-9, Acórdão 2468/2009-Plenário).

O processo de zoneamento compreende uma fase de diagnóstico, que seria a descrição do cenário atual do território a ser zoneado, e uma fase de prognóstico, ou seja, a definição da forma de intervenção diferenciada para cada porção do território zoneado.

O diagnóstico do território a ser zoneado é formado por informações distribuídas em planos espaciais sobre aspectos físicos, socioeconômicos e jurídico-institucionais, conforme a próxima ilustração, extraída das Diretrizes Metodológicas do ZEE. Nesse ínterim, vislumbrada a situação atual territorial, é possível identificar como as potencialidades e limitações se distribuem ao longo do território para, a partir de determinados critérios, dividi-lo em porções que passam a se denominar unidades de intervenção.

Com relação ao prognóstico, para cada unidade de intervenção, a partir das tendências em relação ao seu cenário atual, formulam-se os respectivos cenários alternativos. Essencialmente, o prognóstico do ZEE é consubstanciado por ações entendidas como necessárias para que cada unidade de intervenção mude do cenário atual para o cenário paradigma. Nessa fase, as porções territoriais passam a se denominar zonas de intervenção.

O interessante desse processo de zoneamento é que sua condução ocorre de modo que cada estado execute seu próprio ZEE, de forma autônoma em relação à União, salvo casos pontuais de cooperação técnica com órgãos federais. Contudo, essa autonomia pressupõe a submissão dos zoneamentos estaduais concluídos à União, para reconhecimento no ZEE do Território Nacional e inclusão no planejamento federal.

Figura 7 - Fluxo resumido de atividades do Zoneamento Ecológico Econômico do Território Nacional.

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

Fonte: elaboração própria (equipe de auditoria).

O grande interesse dos estados em levarem seus ZEEs à apreciação da União é que, através da Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 3545/2008, vinculou-se a concessão de crédito rural à adequação do empreendimento financiado ao ZEE: "[...] o empreendimento será conduzido com observância das normas referentes ao zoneamento agroecológico e ao Zoneamento Ecológico-Econômico - ZEE".

Dessa forma, com vistas a obter esse reconhecimento, os estados devem seguir certas regras, estabelecidas pelas Diretrizes Metodológicas de ZEE e no Decreto Federal 4297/2002, quanto a quesitos de legitimidade política do processo de zoneamento junto à sociedade e às assembleias legislativas dos estados.

Portanto, ainda que o Poder Executivo Federal esteja buscando marco regulatório do ZEE na forma de lei, de forma similar ao que o Projeto de Lei da mobilidade busca fazer, tanto as diretrizes metodológicas do Ministério do Meio Ambiente quanto os preceitos de legitimação dos zoneamentos

expostos no citado Decreto, seguidos pelos estados, constituem-se em mecanismos de indução de boas práticas de planejamento.

Sobre o financiamento de soluções, a Secretária-Substituta da SeMOB informou, por meio do Ofício 3008/2011/SeMOB/MCIDADES, de 15/04/2011, que o Programa de Mobilidade Urbana para as Cidades-sede da Copa do Mundo de Futebol de 2014, lançado em 2009, seguia, além dos critérios estabelecidos no âmbito do programa de financiamento Pró-Transporte, critérios específicos que incluíam: a) vinculação direta do empreendimento com o evento Copa, propiciando ligações e acessos às regiões do estádio, zona hoteleira, aeroporto e rodoviária; b) cronograma de conclusão da obra até, preferencialmente, um ano antes do evento; e c) consistir em legado permanente para a cidade.

No início de 2011, foi lançada a segunda etapa do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2) - Mobilidade Grandes Cidades, onde coube à SeMOB a gestão do Programa Pavimentação e Qualificação de Vias Urbanas. As diretrizes gerais e o processo de seleção de propostas a serem apoiadas pela SeMOB foram instituídos pela Portaria nº 65, do Ministério das Cidades, de 21/02/2011.

No Ofício supracitado, a gestora enfatizou ainda a importância de se acompanhar os procedimentos para a contratação e a execução das obras, situação essa apontada como fragilidade pela auditoria. Por outro lado, demonstrou preocupação com o alcance das metas previstas para as obras de infraestrutura urbana do PAC Mobilidade Grandes Cidades, tendo em vista as medidas de contenção de custos impostas pela União para o exercício de 2011, incluindo-se os cortes em diárias e passagens.

Oportunidade de aperfeiçoar os processos de planejamento, gestão e tomada de decisão sobre os investimentos no setor a partir da estruturação de uma sistemática de coleta e tratamento de dados e reestruturação de indicadores sobre as condições de mobilidade nas principais aglomerações urbanas

As competências institucionais da SeMOB estão reguladas no art. 15, incisos I a XIII, do Decreto nº 4.665/2003, e na Portaria nº 227/2003, alterada pela Portaria nº 383/2005. Entre elas estão: a) promover e estimular estudos e pesquisas na área da mobilidade urbana sustentável; b) implantar, gerenciar e manter atualizada a base de dados e o sistema de informações da Política de Mobilidade Urbana, promovendo a sua disseminação; c) organizar e difundir informações para o planejamento e a gestão da Política de Mobilidade Urbana.

As informações levantadas pela própria SeMOB, ou com o auxílio dos entes federados ou instituições metropolitanas, são importantes subsídios para o diagnóstico da situação da mobilidade urbana no país, e, assim, subsidiar o planejamento e execução da política. Essas informações comporiam, também, a base de dados e o sistema de informações da Política de Mobilidade Urbana.

A "Pesquisa Origem e Destino" é comumente citada por especialistas como elemento central das atividades de planejamento de transporte, porque permite a identificação das características dos deslocamentos usuais da população, podendo ser utilizada em associação a outros índices, como, por

exemplo, proporção carro/habitante e taxa de deslocamento (tempo de viagem/extensão do trecho percorrido).

Essa pesquisa tem por objetivo o levantamento do volume e das características dos deslocamentos realizados pela população em suas atividades diárias. Estabelece as relações quantitativas entre as viagens realizadas e diversas outras variáveis, como características sócio-econômicas dos indivíduos e aspectos físicos e urbanos da ocupação da cidade, de forma a estabelecer projeções futuras para os desejos de deslocamentos. É, em geral, domiciliar e amostral, e sua operacionalização é bastante complexa e onerosa.

À época da auditoria, não foram apresentados pela SeMOB estudos e pesquisas de Origem e Destino que indicasse que a Secretaria dispõe de diagnóstico sobre a situação da mobilidade urbana nas principais cidades brasileiras. Tampouco foi evidenciada a existência de uma sistemática de coleta e utilização de informações junto aos entes federados.

Consta do orçamento do Ministério das Cidades a ação orçamentária Estudos para Elaboração de Planos Diretores Integrados de Mobilidade Urbana para Áreas Metropolitanas (2D29), que apresenta despesa liquidada no valor de R\$ 14,2 milhões no exercício de 2008. A auditoria constatou que a execução da ação se vincula à contratação de estudo de abrangência nacional, cujo objeto é a elaboração de um plano de apoio para reestruturação e adequação dos sistemas de mobilidade urbana no país. Até o final de 2010, os serviços não haviam sido iniciados pelo contratado.

Entende-se importante acrescentar que existem índices de mobilidade urbana que são objeto de estudos experimentais e que podem servir de subsídios, para a SeMOB, na construção de indicadores para o monitoramento das condições das cidades brasileiras. Um exemplo é o Índice de Mobilidade Urbana Sustentável (IMUS), aplicado experimentalmente na área metropolitana de Brasília (PONTES, 2010). A base de referência do IMUS inclui 2.900 indicadores urbanos de sistemas desenvolvidos no Brasil e no exterior e 645 indicadores obtidos em workshops (Manaus, Palmas, Goiânia, Fortaleza, Recife, Maceió, Aracaju, Vitória, Belo Horizonte, Florianópolis e Porto Alegre) (COSTA, 2008). Esse índice possui um sistema de pesos voltado a identificar as condições da mobilidade urbana a partir da visualização de pontos fortes e fracos.

Convém destacar também que, no Plano Plurianual (PPA) 2008-2011, a SeMOB adotava como indicador de desempenho o Coeficiente de Mobilidade Urbana, cuja fórmula fazia alusão ao número médio de viagens que as pessoas realizam em um dia típico, por qualquer modo e para qualquer finalidade, dado pela razão "Viagens ao dia/habitante".

No entanto, o Relatório de Gestão 2009 da SeMOB e as entrevistas com gestores da Secretaria apontaram que este indicador não vem sendo medido. A justificativa apresentada para este fato é que as informações necessárias para o acompanhamento deste indicador dependem das pesquisas de Origem e Destino, que raramente são realizadas pelos entes federativos. Além disso, a percepção dos

gestores da SeMOB é a de que este indicador não é sensível às intervenções em mobilidade urbana objeto da atuação do programa. O número de viagens por habitante por dia (viagens/habitante/dia) mede mobilidade, mas não mede a eficácia e efetividade do investimento público, pois mesmo que se construam quilômetros de BRTs, metrô e VLTs, não está garantido que o usuário de baixa renda consiga usar os sistemas construídos, pois a renda e o padrão de deslocamentos das pessoas seriam fatores intervenientes no indicador. Portanto, o uso isolado deste indicador não permite captar a efetividade dos resultados da atuação governamental na área de transporte e mobilidade urbana

O Ministério das Cidades, por meio da Portaria nº 458/2009, instituiu Grupo de Trabalho com a finalidade de definir e parametrizar novos indicadores de desempenho, controláveis e quantificáveis, voltados a mensurar, acompanhar e avaliar sistematicamente os programas geridos pelo Ministério. Foi estabelecido o prazo de 120 dias para a conclusão dos trabalhos. Entretanto, após algumas prorrogações de prazo para a apresentação dos resultados, o que se tem é que o indicador utilizado para o programa Mobilidade Urbana não foi alterado e continua sem aferição.

Em suma, os indicadores de mobilidade urbana, seja o IMUS ou qualquer outro, são para monitoramento das condições das cidades, mas não mensuram o desempenho de programas na área de mobilidade. O que pode ser admitido é que a cidade que tiver um pior índice de mobilidade pode ser prioritária em relação às demais e que seria possível uma correlação entre o montante investido pela SeMOB e o desempenho do índice, mas isso não se confunde com a medição dos resultados do programa (Portaria TCU nº 277/2010, fl. 44, que trata de marco lógico e premissas de utilidade e mensurabilidade de indicador).

No caso do Programa Nacional de Mobilidade, a SeMOB atua basicamente em duas frentes: obras e elaboração de planos de mobilidade. O desempenho dessas ações é que deve ser medido para consubstanciar um indicador de desempenho no âmbito do PPA.

Assim, o indicador poderia ser construído com base na consolidação de índices de desempenho dos planos de mobilidade financiados (como, por exemplo, índice de planos que foram devidamente implementados) e das intervenções na forma de obras financiadas (como, por exemplo, tempo de redução de viagem na zona x ou adesão de n passageiros ao sistema y, vinculando, sobretudo, às metas que deveriam constar dos projetos contratados).

Tanto para planos, quanto para obras, os respectivos financiamentos já deveriam prever a demonstração, pelo proponente, dos resultados pretendidos e como o cumprimento desses resultados será avaliado e medido, na linha do que foi exposto nos modelos de exigência para financiamentos do item 4.1.

Quanto ao sistema de informações, a Secretária-Substituta da SeMOB, por meio do Ofício nº 3008/2011/SeMOB/MCIDADES, de 15/04/2011, frisou sobre a necessidade de que o Ministério das Cidades pudesse reintroduzir ações que existiram outrora na Empresa Brasileira de Planejamento de

Transportes (GEIPOT), que dispunha de recursos orçamentários não onerosos voltados para a elaboração de estudos e pesquisas domiciliares de Origem e Destino realizados em cidades de porte médio, capitais e regiões metropolitanas. Essa iniciativa, na opinião da gestora, contribuiria para que se tivessem dados reais e atualizados que subsidiassem as políticas locais e regionais, ao mesmo tempo em que permitiria ao Ministério das Cidades o conhecimento da realidade nacional com a dimensão local/regional, qualificando o processo de atuação do órgão na formulação de políticas nacionais e no apoio financeiro aos entes federados.

No citado Ofício, a gestora ratifica as dificuldades apontadas anteriormente para a apuração do indicador do PPA: a) Complexidade - há necessidade de realizar pesquisas de Origem e Destino que são de difícil construção e obtenção; b) Economicidade - a realização da pesquisa Origem e Destino, como já mencionado, possui elevado custo e, por esta razão, poucos municípios brasileiros a dispõem; c) Mensurabilidade - a complexidade e os altos custos de uma pesquisa Origem e Destino dificultam a mensuração do indicador anualmente e de forma regular. A gestora critica a tendência encontrada em muitos trabalhos acadêmicos que estariam simplesmente renomeando os antigos e válidos indicadores de desempenho de sistemas de transportes, que são incapazes de medir mobilidade. Segundo a gestora, a discussão e revisão desse indicador serão retomadas em 2011, em virtude da elaboração do Plano Plurianual 2012-2015.

Tal situação é preocupante em circunstância da materialidade dos investimentos que vêm ocorrendo com as contratações definidas na Matriz de Responsabilidades relacionadas à área de mobilidade urbana para a Copa de 2014 e dos recursos programados para o PAC 2 - Mobilidade Grandes Cidades. As intervenções federais estão sendo aprovadas pela SeMOB sem um diagnóstico próprio e atualizado do quadro da mobilidade urbana nacional. Além disso, o programa do PPA de responsabilidade da Secretaria não está sendo adequadamente gerenciado por não estar sendo medido, em descumprimento ao disposto no Manual Técnico de Orçamento (MTO), fragilizando, assim, o sistema de acompanhamento e controle previsto nas normas expedidas pelo próprio Ministério das Cidades.

Necessidade de aperfeiçoar o ambiente institucional da SeMOB de modo a propiciar maior capacidade de atuação no planejamento e na gestão da política nacional de mobilidade urbana e consistência entre suas atribuições e sua estrutura programática e organizacional

Desde a sua criação, em 2003, até a concretização do financiamento de grandes obras de mobilidade urbana no país, que ocorreu a partir de 2010, em virtude da ocorrência de grandes eventos esportivos no Brasil (Copa 2014 e Olimpíadas de 2016) e da segunda etapa do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2) - Mobilidade Grandes Cidades, a SeMOB atuou com ênfase no desenvolvimento de amplo material teórico de referência voltado a orientar e induzir o planejamento das ações de mobilidade nos municípios.

As ações estruturantes concebidas no Plano Plurianual (PPA) e gerenciadas pela SeMOB possuem histórico de execução orçamentária muito restrita para o que se propõem. O principal programa do PPA gerido pela SeMOB denomina-se Mobilidade Urbana (9989). Nas Leis Orçamentárias Anuais (LOA) de 2004 a 2010, o programa apresentou ao todo 32 ações, sendo 11 delas consideradas ações "de alocação livre", que poderiam atender a qualquer ente da federação, e 20 ações destinadas a objetos específicos, oriundas de emendas parlamentares.

É interessante observar, de acordo com a Tabela 7, que, daquelas 11 ações, apenas quatro mantiveram regularidade no recebimento de recursos, tanto pelo Executivo, quanto pelo Legislativo. As ações Apoio a projetos de corredores estruturais de transporte coletivo urbano e Apoio a projetos de sistemas de circulação não motorizados receberam acréscimos bastante significativos por meio de emendas parlamentares.

Tabela 7 - Comparativo entre os valores atribuídos às ações estruturantes do programa Mobilidade Urbana (9989) no Projeto de Lei Orçamentária (PLOA), na Lei Orçamentária Anual (LOA) após emendas parlamentares e Créditos Empenhados, de 2004 a 2010

Nome da ação / Créditos orçamentários 2004

(R\$ mil) 2005

(R\$ mil) 2006

(R\$ mil) 2007

(R\$ mil) 2008

(R\$ mil) 2009

(R\$ mil) 2010

(R\$ mil)

Apoio à aplicação de tecnologias adequadas para melhoria da qualidade e da produtividade da circulação urbana PLOA 0 50 0 0 0 0 0

LOA1 0 50 0 0 0 0 0

Empenho 0 0 0 0 0 0 0

Apoio à elaboração de projetos de sistemas integrados de transporte coletivo urbano PLOA1 0 1.000 1.000 1.000 1.460 2.000 1.000

LOA2 0 1.000 967 1.000 1.460 2.000 1.000 Empenho 0 894 943 331 0 0 0

Apoio à implantação de medidas de moderação de tráfego PLOA1 0 0 0 0 1.000 16.000 2.000

LOA2 0 0 0 0 1.000 16.000 2.000

Empenho 0 0 0 0 1.000 0 0

Apoio à implantação e ampliação de linhas e trechos nos sistemas de trens urbanos - nacional PLOA1 0 0 0 0 0 0 0

LOA2 0 8.994 0 0 0 0 0

Empenho 0 0 0 0 0 0 0

Apoio à implantação, ampliação ou melhoria de linhas e trechos de sistemas de trens urbanos de estados e municípios PLOA1 0 0 0 0 0 0 0 LOA2 0 0 200 120.002 0 0 0

Empenho 0 0 0 300.000 30.000 0 0

Apoio a projetos de corredores estruturais de transporte coletivo urbano PLOA1 2.850 15.000 7.376 3.250 2.000 500 1.400

LOA2 57.137 134.481 74.622 193.950 18.032 56.600 267.902

Empenho 82.992 45.424 38.778 80.755 11.647 3.651 35.746

Apoio a projetos de revitalização de ramais ferroviários ociosos para o transporte de passageiros PLOA1 0 50 0 0 0 0 0

LOA2 0 50 0 0 0 0 0

Empenho 0 0 0 0 0 0 0

Apoio a projetos de sistemas de circulação não motorizados PLOA1 1.500 2.000 6.000 7.773 5.000 1.000 3.000

LOA2 2.282 3.150 6.485 7.144 18.550 45.214 73.975

Empenho 1.852 2.018 6.254 2.162 2.000 8.468 21.631 Apoio a projetos de urbanização de áreas lindeiras de corredores ferroviários PLOA1 0 50 0 0 0 0 0

LOA2 0 50 0 0 0 0 0 Empenho 0 26 0 0 0 0 0

Apoio ao tratamento de conflitos intermodais na circulação urbana PLOA1 100 0 0 0 0 0 0

LOA2 250 0 0 0 0 0 0

Empenho 150 0 0 0 0 0 0

Estudos para elaboração de planos diretores integrados de mobilidade urbana para áreas metropolitanas PLOA1 0 0 0 25.000 14.200 0 0

LOA2 0 0 0 25.000 10.224 0 0

Empenho 0 0 0 10.500 14.200 0 0

Fonte: Elaboração com dados do Siga Brasil.

(1) Valores do projeto de Lei Orçamentária Anual

(2) Valores LOA aprovados após emendas parlamentares. Não contempla créditos adicionais abertos ao longo do exercício.

Pela Tabela 6, observa-se que o volume de empenhos se concentrou nas duas ações cujos recursos foram significativamente incrementados pelo Poder Legislativo.

Convém ressaltar que a ação que deveria fomentar o avanço tecnológico (Decreto 4.665/2003, art. 15, IV e IX) dos sistemas de transporte e circulação (Apoio à aplicação de tecnologias

adequadas para melhoria da qualidade e da produtividade da circulação urbana) teve dotação em apenas um exercício, 2005, e nunca teve qualquer execução.

Ainda, as ações Apoio à elaboração de projetos de sistemas integrados de transporte coletivo urbano e Apoio à implantação de medidas de moderação de tráfego, embora mantenham certa regularidade na dotação de recursos, não vêm sendo executadas nos últimos anos, sendo que a ação Apoio à implantação de medidas de moderação de tráfego só teve execução no exercício de 2008.

Das 20 ações orçamentárias oriundas de emendas parlamentares (Tabela 7), 14 surgiram na LOA/2008 e três na LOA/2009, sendo que algumas voltaram a receber dotações em anos subsequentes também por emenda. Como se pode notar na Tabela 8, os valores atribuídos a essas ações no projeto de lei, encaminhado pelo Executivo, são em todos os exercícios iguais a zero. Sete dessas ações tiveram execução, conforme coluna de valores empenhados (todos os valores empenhados foram liquidados no mesmo exercício).

Tabela 8 - Ações do programa Mobilidade Urbana (9989) que se originaram de emendas parlamentares.

Ação Nome da ação Exercício PLOA

(R\$ mil) Dotação Inicial

(R\$ mil) Empenhado

(R\$ mil)

7H24 Apoio à implantação da linha 3 do sistema de trens urbanos do Rio de Janeiro - ligação Rio-Niterói-São Gonçalo - RJ 2008 0 61.036 20.000 2009 0 65.000 0

2010 0 500 0

7H25 Apoio à implantação da linha 4 do sistema de trens urbanos do Rio de Janeiro - centro do Rio - Barra da Tijuca - RJ 2008 0 16.036 0

2009 0 35.000 0

2010 0 63.206 19.779

7J94 Apoio às obras de interligação rodoviária Mauá-Guarulhos - Avenida Jacu-Pêssego - SP 2008 0 23.850 0

2009

2010

7K08 Apoio à implantação do corredor estrutural de transporte coletivo rodoviário do Rio de Janeiro - terminal Alvorada da Barra da Tijuca ao terminal Penha - RJ 2008 0 21.036 0

2009 0 35.000 0

2010

7L51 Apoio à implantação do corredor estrutural de transporte coletivo rodoviário na parte alta de Maceió - AL 2008 0 17.500 4.000

2009 2010

7L52 Adequação de vias urbanas na região metropolitana de Salvador - BA 2008 0 29.080
16.580

2009

2010

7L53 Apoio à implantação do trecho Vitória-Serra do sistema de veículo leve sobre trilhos na região metropolitana de Vitória - ES 2008 0 21.198 0

2009 0 20.000 0

2010

7L54 Adequação de vias urbanas na região metropolitana de Campo Grande - MS 2008 0
15.016 0

2009

2010 7L55 Apoio à implantação de corredor estrutural de transporte coletivo rodoviário na região metropolitana de Belo Horizonte - MG 2008 0 22.754 0

2009 0 40.000 0

2010

7L56 Apoio à implantação do projeto de melhoria da acessibilidade viária à zona sul do Recife - Via Mangue 2008 0 26.472 0

2009

2010

7L57 Apoio à obra de interligação da Avenida Tancredo Neves ao bairro Farolândia em Aracaju - SE 2008 0 19.000 0

2009

2010

7L60 Apoio à implantação do novo sistema de trens metropolitanos de São Paulo para a interligação Centro-Mauá-Rio Grande da Serra 2008 0 25.850 0

2009 0 72.400 0 2010

7L61 Apoio às obras de implantação de ligações urbanas alternativas entre as vias Dutra, Airton Sena e avenida papa João Paulo - Guarulhos - SP 2008 0 30.850 0

2009 0 70.000 33.700

2010 7L62 Apoio à conclusão do túnel II (Joá Pentead) do corredor estrutural de transporte coletivo rodoviário de Campinas-SP 2008 0 17.350 16.812

2009

2010

7N70 Aquisição de máquinas e vagões para o metrô do Distrito Federal 2008

2009 0 27.000 0 2010

7N76 Apoio à mobilidade urbana na cidade de Curitiba - PR 2008 2009 0 62.000 0

2010

7N77 Implantação de via estruturante em Aracaju - estado de Sergipe 2008

2009 0 19.500 3.955

2010 Fonte: Elaboração com dados do Siga Brasil.

Nota-se que há influência externa na definição das prioridades da secretaria, pois a execução de suas ações está muito relacionada com os recursos oriundos de emendas parlamentares. Apesar de este fato por si só não se constituir em uma falha, a situação fica agravada tendo em vista que, conforme exposto no Item 4.2, a SeMOB não conta com diagnóstico da mobilidade urbana nacional para subsidiar as escolhas de alocação de recursos orçamentários.

Dessa forma, não é possível avaliar se os recursos aplicados, ainda que oriundos de emendas parlamentares, estão sendo direcionados para as maiores necessidades ou para as intervenções com potencial de maior impacto na melhoria da mobilidade urbana nas cidades brasileiras.

O que se observa é que, ao longo de sete anos de existência, a atuação da SeMOB foi centrada na formulação de normativos, com destaque para a elaboração da minuta do Projeto de Lei nº 1687/2007, que institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana, e na produção de material voltado a orientar os municípios no processo de elaboração dos Planos Diretores de Transporte e da Mobilidade. Outra ação importante destacada nas entrevistas com gestores estaduais e municipais foi a realização de alguns cursos de capacitação de gestores municipais mantidos até meados de 2008, mas que foram descontinuados.

Figura 8 - Ilustração da atuação da SeMOB antes da confirmação do Brasil como sede de dois grandes eventos esportivos - Copa de 2014 e Olimpíadas de 2016.

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

Fonte: Elaboração própria (equipe de auditoria).

Com a confirmação de grandes eventos esportivos no Brasil, em especial a Copa de 2014, a mobilidade urbana ganhou relevância como tema político e houve quebra do paradigma de atuação da SeMOB. Nesse novo cenário, o fator mais relevante foi o volume de recursos disponibilizados para o programa Pró-Transporte em 2010: R\$ 11 bilhões, um patamar histórico inédito para a mobilidade urbana. Entre 2003 e 2006, o Pró-Transporte foi autorizado a financiar R\$ 1 bilhão, sendo no máximo R\$ 250mil por exercício (Resolução nº 409/2002/CCFGTS). No Apêndice C, apresenta-se uma síntese dos aspectos relacionados à operacionalização desse programa.

Até 2009, o Pró-Transporte havia contratado dois financiamentos: um com o setor público e um com o setor privado. O primeiro (contrato nº 189821-02) foi contratado em 2006, com o Governo do Estado do Rio Grande do Norte, no valor total de R\$ 64,9 milhões, dos quais R\$ 11,6 milhões foram

liberados até final de 2010. O segundo (contrato nº 224366-47) foi contratado com a empresa Viação Canarinho, de Jaraguá do Sul/SC, para construção de 180 abrigos de passageiros, no valor total de R\$ 896,4 mil. Em 2010, a situação histórica muda drasticamente, sendo contratados 20 financiamentos, sendo 19 com o setor público e um com o setor privado, perfazendo um total de R\$ 3,8 bilhões, conforme mostrado na Tabela 9.

Tabela 9 - Financiamentos do Pró-Transporte contratados entre 2006 e 2010.

Contrato	Ano	da contratação	UF	Proponente	Localidade	Valor	Público/ Privado	
189821-02	2006	RN	ESTADO	RN	NATAL	64.932.200	Público	
224366-47	2007	SC	VIACAO	CANARINHO	JARAGUA DO SUL	896.400	Privado	
274363-66	2010	RJ	METRO	RIO	RIO DE JANEIRO	755.000.000	Privado	
319563-52	2010	BA	ESTADO	DA BAHIA	DIVERSOS	570.316.000	Público	
319197-16	2010	CE	ESTADO	CE	FORTALEZA	265.500.000	Público	
319199-34	2010	CE	ESTADO	CE	FORTALEZA	35.000.000	Público	
318926-13	2010	MG	PM	B	HORIZONTE	BELO HORIZONTE	588.184.777	Público
318928-31	2010	MG	PM	B	HORIZONTE	BELO HORIZONTE	233.500.000	Público
318929-45	2010	MG	PM	B	HORIZONTE	BELO HORIZONTE	57.894.736	Público
318931-88	2010	MG	PM	B	HORIZONTE	BELO HORIZONTE	31.578.947	Público
318932-92	2010	MG	PM	B	HORIZONTE	BELO HORIZONTE	106.220.000	Público
318934-19	2010	MG	PM	B	HORIZONTE	BELO HORIZONTE	174.910.000	Público
318935-24	2010	MG	PM	B	HORIZONTE	BELO HORIZONTE	52.631.578	Público
318936-38	2010	MG	PM	B	HORIZONTE	BELO HORIZONTE	221.052.631	Público
266916-85	2010	MS	PM	CAMPO GRANDE	CAMPO GRANDE	58.117.828	Público	
319624-88	2010	MT	ESTADO	MT	CUIABA	323.894.736	Público	
319626-06	2010	MT	ESTADO	MT	CUIABA	132.300.000	Público	
319628-24	2010	MT	ESTADO	MT	CUIABA	32.631.578	Público	
319119-63	2010	PR	PM	CURITIBA	CURITIBA	65.789.473	Público	
319124-36	2010	PR	PM	CURITIBA	CURITIBA	61.263.157	Público	
319125-41	2010	PR	PM	CURITIBA	CURITIBA	5.157.894	Público	
319126-56	2010	PR	PM	CURITIBA	CURITIBA	36.842.105	Público	

Fonte: CAIXA. Disponível em: https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/siurbn/acompanhamento/ac_publico/sistema/asp/ptei_filtro.asp?Id=2&hdd_operacao=OCC. Acesso em 05/04/2011.

Já em 2009, a Resolução CCFGTS nº 610 fixou em R\$ 1 bilhão o montante disponível para as contratações de obras de infraestrutura urbana no exercício subsequente. Posteriormente, para viabilizar as contratações das obras de mobilidade urbana destinadas a atender à realização da Copa de

2014, o Conselho Curador do FGTS (CCFGTS), por meio da Resolução nº 625, de 12/01/2010, alterou o orçamento do fundo com alocação adicional de R\$ 7 bilhões para essas obras. Na sequência, a Resolução CCFGTS nº 640, de 24/08/2010, acrescentou mais R\$ 3 bilhões, totalizando os R\$ 11 bilhões disponíveis no ano de 2010.

Em complemento, o Conselho Monetário Nacional (CMN), por meio da Resolução nº 3.831, de 13/01/2010, autorizou a contratação de novas operações de crédito com o setor público no âmbito do Pró-Transporte, especificamente para financiar empreendimentos de mobilidade urbana associados à Copa de 2014. De acordo com a Resolução do CMN, a autorização limita-se ao valor de R\$ 8 bilhões e seria válida até 31/12/2010. No entanto, o CMN, por meio da Resolução nº 3.937, de 16/12/2010, prorrogou esse prazo até 31/12/2012.

Fica evidente que apesar de existir uma estrutura formal para a secretaria, construída durante o período de implantação do Ministério das Cidades, em 2003, a SeMOB adotava, em 2010, uma divisão interna de competências impulsionada pela demanda externa relacionada principalmente ao Programa de Aceleração do Crescimento.

A estrutura organizacional da SeMOB foi delineada pelo Decreto nº 4.666/2003. Nos termos dos artigos 16, 17 e 18 do Anexo I do referido Decreto, foram definidos três departamentos para dar suporte às atividades regimentais da Secretaria, que são respectivamente: Cidadania e Inclusão Social (DECIS); Mobilidade Urbana (DEMOB); e Regulação e Gestão (DEREG).

Constata-se, conforme quadro comparativo apresentado no Apêndice D deste relatório, que parte das atividades da Secretaria, em 2010, estava distribuída de forma diversa da fixada pelo Decreto nº 4.666/2003. Portanto, houve uma adequação informal na estrutura organizacional e no desempenho regular das atividades da SeMOB,.

À época da auditoria, as atividades da Secretaria se distribuíam, basicamente, por sistemáticas de financiamento de obras, em especial àquelas do PAC.

As visitas da equipe de auditoria ao DECIS revelam que seus servidores estão integralmente envolvidos com contratos de qualificação de vias urbanas e formulação de sistemáticas para o PAC 2 - Mobilidade Grandes Cidades.

No DEMOB a situação é similar, uma vez que os seus analistas estão dedicados às obras da Copa 2014, associadas ao que o governo federal vem denominando de PAC Copa.

Com relação ao DEREG, embora não esteja diretamente ligado a obras, verifica-se atuação limitada no exercício de suas atribuições de aperfeiçoamento da regulação e da gestão da política.

Essa comparação auxilia na compreensão de que a Secretaria, apesar de contar com recursos inéditos na sua história, ainda não pôde amadurecer ao ponto de conduzir regularmente a política de mobilidade urbana. Esse amadurecimento também se relaciona a intempéries no cenário político vivenciado pela SeMOB desde sua criação:

"Se em 2003 estava se abrindo uma janela de oportunidade para questão dos transportes urbanos entrar na agenda de decisão, a troca de comando do ministério das Cidades [...] interrompeu o fluxo político favorável aberto pela mudança do governo federal. Como se sabe, são originárias do movimento pela reforma urbana as forças e lideranças políticas que proporcionaram a criação do novo ministério, sob valores reformistas e de integração das políticas urbanas. A despeito da equipe da Semob ter sido mantida com a mudança de Ministro em 2005, os canais de interlocução deste e de seu gabinete com o secretário nacional de transporte e mobilidade urbana se descontinuaram, afetando negativamente todo o processo." (GOMIDE, 2008)

Em relação à atuação da SeMOB, a gestora atribui à falta de dotação orçamentária a não execução, pelo Dereg, de ações efetivas de capacitação voltadas ao aperfeiçoamento e melhoria da gestão da aplicação de recursos em políticas de desenvolvimento urbano. Faz menção ao fato de que o corpo técnico daquela secretaria foi ampliado somente a partir de 2008, com o ingresso de Analistas de Infraestrutura, e que a SeMOB vem buscando o amadurecimento institucional para conduzir regularmente a política de mobilidade urbana. A gestora corrobora a conclusão da auditoria que apontou o descompasso entre as necessidades da SeMOB e os recursos que historicamente foram alocados para a mobilidade urbana pelo orçamento federal, em particular para ações voltadas à capacitação de técnicos dos entes federativos ou mesmo para assegurar o desenvolvimento das atividades institucionais da secretaria, o que, neste último caso, afeta as atividades fins dos seus departamentos com a descontinuidade na execução das atribuições a eles pertinentes (Ofício SeMOB/MCIDADES nº 3008, de 15/04/2011).

Recomendações

Ante o exposto neste capítulo, entende-se necessário recomendar à SeMOB, tendo em vista as competências definidas no art. 1º do seu Regimento Interno, aprovado pela Portaria nº 227/2003 do Ministério das Cidades, que:

a) Defina e implemente uma sistemática de coleta e tratamento de informações que permita identificar os problemas, as necessidades e as possíveis soluções ligadas à mobilidade urbana de cidades de porte médio, capitais, aglomerados urbanos e regiões metropolitanas, de modo a dispor de um diagnóstico que refletia com razoável precisão a realidade específica em cada uma dessas localidades e que possa, por extensão, fornecer aos vários setores envolvidos subsídios para o aperfeiçoamento do planejamento e gestão das intervenções nessa área;

b) Defina e implemente, no processo de elaboração do Plano Plurianual 2012-2015, uma matriz de indicadores gerenciais capazes de monitorar a execução e o resultado das ações financiadas pelos programas sob sua responsabilidade, identificando e fixando metas para os seus principais produtos/entregas;

c) Amplie, para futuras contratações de projetos relacionados às intervenções de mobilidade urbana, os critérios para seleção de propostas de modo a contemplar a apresentação e análise técnica de: i) estudos sobre a adequação e viabilidade técnica e financeira do projeto; ii) compatibilidade da proposta com os planos de ordenamento territorial e os planos integrados de transporte, quando exigidos por lei, dos municípios envolvidos, levando em consideração o planejamento integrado dos municípios pertencentes a regiões metropolitanas ou de influência.

Análise dos comentários dos gestores

Nos termos do Manual de Auditoria de Natureza Operacional, aprovado pela Portaria Segecex/TCU nº 4, de 26/02/2010, a versão preliminar do relatório de auditoria operacional realizado na temática Mobilidade Urbana foi remetida a SeMOB, por meio do Ofício Seprog/TCU nº 64/2011, de 04/04/2011 (fl. 8), com a finalidade de se obter os comentários pertinentes sobre as questões abordadas por este Tribunal.

A SeMOB, por intermédio da Sr^a Daizê Pinho Vechi, Secretária-Substituta de Transporte e da Mobilidade Urbana, remeteu seus comentários ao Tribunal via Ofício nº 3008/2011/SeMOB/MCIDADES, de 15/04/2011.

Inicialmente, a gestora comentou a respeito de alguns fatores que, na última década, agravaram os problemas afetos à mobilidade urbana nas cidades brasileiras, com destaque para a crise por que passa o transporte público. Na contextualização desse problema, a gestora se utilizou de informações a respeito de: a) crescimento da frota de veículos no Brasil e da despesa com transporte no orçamento das famílias brasileiras (análises realizadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA); b) aumento da concentração de poluentes no ar como causa do incremento do número de veículos nas ruas (sistema de informações da Associação Nacional dos Transportes Públicos - ANTP); e c) falta de sistema integrado de transporte que englobe a gestão unificada da infraestrutura viária, dos veículos e do sistema operacional, no âmbito da gestão municipal e metropolitana (relatos da ANTP). Foi ressaltada a necessidade de melhoria institucional e regulatória dos estados e municípios, a exemplo da delegação dos serviços de transporte por meio de processo licitatório e da cooperação técnica e de consórcios públicos no âmbito das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Essas considerações apresentadas pela gestora complementam e corroboram as análises expostas no capítulo 3 deste relatório.

Na sequência, a gestora apresentou esclarecimentos que se circunscreveram ao Projeto de Lei da Mobilidade Urbana, assunto abordado no capítulo deste relatório, e ao financiamento das ações de mobilidade pelo Governo Federal e à estrutura e atuação da SeMOB, assuntos tratados no capítulo 4.

Considera-se que os comentários e esclarecimentos enviados pela gestora foram pertinentes e possibilitaram o aperfeiçoamento de análises e elementos textuais do relatório final da auditoria, inclusive quanto ao ajuste da redação de algumas recomendações propostas.

Conclusão

O objetivo desta fiscalização foi identificar os principais fatores que afetam a mobilidade nas grandes cidades brasileiras e avaliar aspectos da atuação da Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana (SeMOB).

De início, constatou-se que as grandes cidades brasileiras enfrentam sérios problemas de mobilidade, devido ao seu crescimento desordenado, à desarticulação entre planejamento urbano e de transportes e ao uso crescente do transporte individual motorizado. Um grande contingente de pessoas reside em áreas afastadas dos centros urbanos, tornando o acesso ao trabalho e às demais atividades urbanas mais difíceis e aumentando as distâncias percorridas pelo cidadão.

Como principais problemas relacionados à mobilidade urbana, identificados na literatura e organizados com auxílio de uma árvore de problemas, foram apontados: i) os congestionamentos crescentes, que provocam redução da produtividade, perda de tempo, estresse e aumento da poluição; ii) o uso exacerbado do automóvel particular, que atende grande parte das viagens motorizadas nos grandes centros urbanos, sobrecarrega a infraestrutura existente, ocupa um grande espaço, restringindo o espaço utilizado pelo transporte coletivo nesta infraestrutura (os automóveis privados ocupam 60% das vias públicas, apesar de transportarem apenas 20% dos passageiros nos deslocamentos motorizados); iii) baixa aderência ao uso do transporte público, ocasionada, entre outros fatores, pela baixa qualidade deste transporte, baixa disponibilidade, custo elevado e facilitação do acesso ao automóvel particular (crédito mais acessível e aumento da renda de uma faixa da população que vem ocorrendo nos últimos anos); iv) baixa qualidade das vias urbanas, traduzida em ausência ou baixa qualidade de calçadas, ciclovias, acesso a equipamentos e prédios, inclusive para pessoas com mobilidade reduzida, baixa qualidade da infraestrutura disponível para o transporte público, como faixas exclusivas para transporte coletivo; v) deficiências no planejamento integrado de transporte e uso do solo.

A pesquisa realizada pelo TCU junto a municípios com mais de 100 mil habitantes integrantes de regiões metropolitanas ou de influência identificou uma deficiência na articulação entre os municípios destas regiões para o desenvolvimento integrado dos planos de mobilidade urbana. Dos 53 municípios que responderam à pesquisa, apenas 4 afirmaram que o plano de transporte da região metropolitana é realizado de forma integrada. Ficou evidenciada uma lacuna nas competências entre os entes federativos para o desenvolvimento do planejamento e gestão integrada dos serviços públicos comuns na região metropolitana ou de influência.

Ficou evidenciada, também, a baixa institucionalização dos Planos de Mobilidade nos municípios brasileiros, o que enfraquece sua implementação como instrumento de planejamento público. Dentre os municípios pesquisados, 22 respondentes encaixaram-se na obrigatoriedade da elaboração destes planos. Entre estes, apenas 10 disseram possuir plano de transporte e mobilidade vigente. Destes, apenas 2 disseram ter planos aprovados por uma lei.

Apesar da formalização em lei não ser obrigatória, a falta de institucionalização por meios mais democráticos gerar o risco de transformar esse plano em um documento de caráter interno, sem estabilidade e que não vincula as ações dos gestores e técnicos envolvidos, o que reduz a transparência dos projetos desenvolvidos e as possibilidades de controle social e por órgãos de controle.

Por outro lado, a materialidade dos recursos federais previstos para aplicação em mobilidade urbana exige da SeMOB capacidade de planejamento e gestão como meio de controlar os riscos das soluções apoiadas pela União. Desse modo, o adequado planejamento urbano e de transportes, de competência dos municípios, contribuirá para a boa alocação dos recursos públicos.

As entrevistas e documentos colhidos junto à SeMOB, bem como a pesquisa à execução orçamentária das ações de responsabilidade da secretaria, permitiram identificar oportunidades de melhoria quanto à consistência entre as suas atribuições institucionais e a sua estrutura programática e organizacional. Há, notoriamente, uma interferência externa na definição das prioridades da secretaria, evidenciada pelos dados de previsão e execução orçamentárias. Esta situação é agravada pelo fato da secretaria não possuir um diagnóstico da mobilidade urbana nacional e carecer de uma cesta de indicadores gerenciais para o monitoramento de suas ações, que possa subsidiar a priorização das intervenções e a alocação de recursos públicos.

Além disso, nota-se que os projetos financiados pela SeMOB concentram-se no ano de 2010, quando houve aporte de recursos para a Copa de 2014. Antes disso, nota-se um baixo aporte de recursos, principalmente no programa Pró-transporte, que teve apenas dois projetos financiados.

Outra questão analisada foi quanto à faculdade de se instituir condicionantes à contratação de recursos que estimulem a adoção de medidas estruturadoras para o planejamento do transporte e da mobilidade dos municípios brasileiros. Entretanto, o que se constatou foi que os projetos estão sendo contratados independentemente da apresentação de estudos prévios e da análise dos instrumentos de planejamento urbano, o que traz o risco de a União financiar soluções de mobilidade que não sejam as mais adequadas ou não sejam viáveis econômica ou operacionalmente.

As constatações expostas tomam maior proporção ao projetar-se a grande quantidade de recurso que ainda será investida, dada a proximidade dos jogos olímpicos e da Copa de 2014 e o montante disponibilizado para investimentos em mobilidade urbana dentro do PAC.

Tendo em vista os riscos e as oportunidades de melhoria detectadas nesta auditoria, estão sendo propostas recomendações voltadas a aperfeiçoar a atuação da SeMOB no planejamento e na gestão da política de mobilidade urbana, na aplicação de condicionalidades à contratação de recursos e no apoio institucional aos entes federados.

Proposta de encaminhamento

Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para posterior

encaminhamento ao Gabinete do Ministro Aroldo Cedraz, Relator do processo, com as seguintes propostas:

I. Recomendar à SeMOB, tendo em vista as competências definidas no art. 1º do seu Regimento Interno, aprovado pela Portaria nº 227/2003 do Ministério das Cidades, que:

a) Defina e implemente uma sistemática de coleta e tratamento de informações que permita identificar os problemas, as necessidades e as possíveis soluções ligadas à mobilidade urbana de cidades de porte médio, capitais, aglomerados urbanos e regiões metropolitanas, de modo a dispor de um diagnóstico que refletia com razoável precisão a realidade específica em cada uma dessas localidades e que possa, por extensão, fornecer aos vários setores envolvidos subsídios para o aperfeiçoamento do planejamento e gestão das intervenções nessa área;

b) Defina e implemente, no processo de elaboração do Plano Plurianual 2012-2015, uma matriz de indicadores gerenciais capazes de monitorar a execução e o resultado das ações financiadas pelos programas sob sua responsabilidade, identificando e fixando metas para os seus principais produtos/entregas;

c) Amplie, para futuras contratações de projetos relacionados às intervenções de mobilidade urbana, os critérios para seleção de propostas de modo a contemplar a apresentação e análise técnica de: i) estudos sobre a adequação e viabilidade técnica e financeira do projeto; ii) compatibilidade da proposta com os planos de ordenamento territorial e os planos integrados de transporte, quando exigidos por lei, dos municípios envolvidos, levando em consideração o planejamento integrado dos municípios pertencentes a regiões metropolitanas ou de influência;

d) defina e implemente uma estratégia de ação que contemple: a) diagnóstico da situação do processo de integração dos planos de transporte das regiões metropolitanas ou de influência; b) mecanismos para apoiar os municípios na consolidação do processo de construção do planejamento integrado de transporte; c) medidas de indução aos municípios que integram regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões para que se associem ao estado em que se situam e institucionalizem uma instância de coordenação de planejamento, investimento e operação dos serviços de transporte coletivo urbano de interesse comum;

II. Determinar à Secretaria Executiva do Ministério das Cidades e à Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana que enviem ao Tribunal, no prazo de 90 dias, Plano de Ação que contenha o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das deliberações que vierem a ser prolatadas pelo Tribunal, com a identificação dos responsáveis;

III. Encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser adotado pelo Tribunal, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, e do inteiro teor do presente relatório, para os seguintes destinatários: a) Ministro de Estado das Cidades; b) Secretário Nacional de Transporte e da Mobilidade

Urbana; c) Presidente da Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados; e) Presidente da Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal;

IV. Restituir os autos à Seprog para que programe o monitoramento do Acórdão que vier a ser proferido nestes autos;

V. Arquivar os autos na Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo."

É o Relatório

Voto

Na sessão de 10/3/2010, este Plenário, ao acatar proposta deste relator, determinou a realização de auditoria operacional destinada a avaliar a questão da mobilidade urbana no Brasil.

2. Nesta oportunidade, trago à consideração deste colegiado o resultado da fiscalização empreendida, cuja condução ficou a cargo de equipe composta de auditores federais de controle externo da Secex/MT, da Secex/6, da Secob-2 e da Seprog, sob a supervisão desta última.

3. Inicialmente, ressalto as extremas relevância e complexidade do tema.

4. Mobilidade urbana é o deslocamento de pessoas e bens dentro do espaço das cidades, mediante utilização de veículos, de vias e da infraestrutura disponível.

5. A matéria diz respeito, assim, à expansão e à organização dos municípios, à eficiência econômica da circulação, à ocupação e ao uso do solo, à sustentação ambiental, à oferta de transporte público e, principalmente, à qualidade de vida da população e à mitigação da desigualdade social.

6. Além da importância decorrente do impacto sobre o cotidiano do cidadão, o assunto tem ganhado maior destaque em razão do elevado volume de recursos envolvidos, especialmente na realização de obras atinentes ao Programa de Aceleração do Crescimento 2 - Mobilidade Grandes Cidades e aos grandes eventos esportivos que se avizinham, a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016.

7. Registre-se, ainda, que, em razão de tais peculiaridades, as dotações orçamentárias para ações relativas à área, que se situaram na média anual de R\$ 1 bilhão desde 2003, saltaram para cerca de R\$ 11 bilhões em 2010.

8. Três foram os objetivos do presente trabalho:

a) delinear o panorama e as tendências da mobilidade urbana no Brasil;

b) avaliar o planejamento do tema nos municípios com mais de 500 mil habitantes e em suas regiões de influência;

c) avaliar a atuação da Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades - Semob/Cidades.

9. Para tanto, foram realizadas, entre outras atividades, entrevistas com gestores da Semob/Cidades, com gestores de entes de transporte metropolitano e com especialistas no assunto, além

de ampla revisão legislativa e bibliográfica, aplicação de questionários a gestores de entes de transporte de municípios com mais de 100 mil habitantes e visitas de estudo a institutos de pesquisa sediados em Cuiabá/MT, Curitiba/PR, Porto Alegre/RS, Recife/PE, Rio de Janeiro/RJ e São Paulo/SP.

10. No campo normativo, a primeira referência destacada foi a Lei 10.527/2001 (Estatuto da Cidade), que, ao estabelecer diretrizes gerais e instrumentos de política urbana, definiu o Plano Diretor municipal, a ser elaborado com a participação popular e obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes, como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Além disso, aquela lei estipulou que municípios com mais de 500 mil habitantes devem também elaborar um plano de transporte urbano integrado, posteriormente denominado Plano Diretor de Transporte e da Mobilidade pela Resolução 34/2005 do Conselho das Cidades, para cuja confecção a Semob/Cidades instituiu, em 2007, um conjunto de orientações, consolidadas no Guia Planmob.

11. Registrou-se, também, que se encontra em discussão no Congresso Nacional projeto de lei complementar que estabelece a Política Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana, cujas principais diretrizes seriam:

a) a integração com a política de desenvolvimento urbano e com o planejamento e a gestão do uso do solo nos entes federativos; e

b) a prioridade para os meios de transporte não motorizados e para os serviços de transporte público coletivo.

12. Verificou-se, ainda, que a Constituição Federal de 1988 conferiu ao Município as principais competências para exercício de atividades concernentes ao planejamento e à gestão do espaço urbano, com um papel apenas secundário do Estado e da União. Por tal motivo, as ações e políticas desta última, geralmente, tem caráter predominantemente indutor.

13. Anotou-se, ainda, que, com a criação, em 2003, do Ministério das Cidades, foi instituída a Semob, a quem cabe:

a) formular a Política Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana;

b) criar condições para que os entes federados sigam as diretrizes da Política Nacional e aperfeiçoar os instrumentos de planejamento destes últimos;

c) articular e integrar políticas de setoriais de transporte em aglomerações urbanas; e

d) implementar mecanismos de financiamento da infraestrutura e dos serviços de transporte coletivo urbano.

14. Por fim, com base na literatura especializada, verificou-se que a mobilidade urbana sustentável apoia-se em quatro pilares:

a) integração do planejamento do transporte com o planejamento do uso do solo;

b) melhoria do transporte público de passageiros;

c) estímulo ao transporte não motorizado; e

d) uso racional do automóvel.

15. No entanto, o panorama da mobilidade urbana constatado na maior parte das grandes cidades brasileiras é desolador, ante: (i) o crescimento desordenado dos municípios; (ii) a desarticulação entre planejamento urbano e planejamento e transportes; e (iii) o crescente uso do transporte individual motorizado.

16. Foram identificados três principais problemas relacionados às dificuldades de locomoção, todos interligados entre si:

a) congestionamentos crescentes, crônicos nas grandes cidades brasileiras e cada vez mais comuns nas menores, que acarretam: (i) perda de tempo; (ii) redução de produtividade de até 5%; (iii) aumento de cerca de 20% da emissão de poluentes; e (iv) drenagem cada vez maior de recursos para ampliação das vias existentes; o problema decorre do excesso de veículos nas ruas, fruto, por sua vez: (i) do crescimento de mais 75% da frota de veículos entre 2001 e 2009, (ii) do transporte público coletivo precário; e (iii) do planejamento deficiente da integração entre transporte e uso do solo;

b) baixa adesão ao uso do transporte público coletivo, fruto de seu custo elevado e de sua má qualidade, decorrente da falta de conforto, de pontualidade, de segurança, de capilaridade e de acessibilidade, principalmente para as populações de baixa renda nas áreas periféricas das grandes cidades;

c) baixa qualidade das vias urbanas (pistas de automóveis, calçadas e ciclovias), que: (i) dificulta o acesso ao transporte público coletivo; (ii) desestimula a locomoção a pé; e (iii) restringe o uso de bicicleta.

17. Assim, a primeira grande questão a ser enfrentada diz respeito à redução do uso do automóvel, que ocupa 60% das vias públicas e transporta apenas 20% dos passageiros, enquanto o ônibus, que transporta 70% dos passageiros e ainda dispensa o espaço para estacionamento, ocupa apenas 25%.

18. Para tanto, é preciso, em primeiro lugar, aprimorar o transporte público coletivo, o que demanda integração modal e intramodal fácil e de custo razoável, e, em segundo lugar, melhorar o planejamento do uso do solo - principalmente no tocante à localização de atividades, que interfere nas características dos deslocamentos - a fim de tornar atrativos os meios alternativos ao carro.

19. No tocante à baixa adesão ao transporte público coletivo, não basta tratar apenas das respectivas políticas setoriais, por meio, por exemplo, da criação de sistemas únicos de tarifação ou da integração da rede de transporte. É necessário, também, integrar as políticas públicas de forma mais ampla, que englobe as iniciativas nas áreas de saúde, educação e emprego, entre outras.

20. É preciso, igualmente, conscientizar e sensibilizar a população para a importância da redução do uso do automóvel, que hoje é visto como símbolo de sucesso e prosperidade, e estimular o incremento do uso de meios alternativos de deslocamento, como o metrô, o ônibus ou a bicicleta, que desafogam as vias urbanas e reduzem a emissão de poluentes.

21. Quanto à baixa qualidade das vias urbanas, conceito que abrange toda a estrutura destinada não só a veículos motorizados, mas também a veículos não motorizados e a pedestres, é importante aumentar a acessibilidade de todos os tipos de vias públicas, inclusive para pessoas com limitações de movimentos, mediante: (i) construção e adequada conservação de pistas de automóveis, ciclovias e calçadas; (ii) melhoria das condições de operação das pistas; (iii) criação de faixas exclusivas para transporte público; (iv) aumento da segurança para deslocamentos a pé ou por bicicleta; e (v) redução do risco de acidentes de trânsito.

22. Como se apurou durante a auditoria operacional, o lamentável cenário da mobilidade urbana acima delineado decorre, fundamentalmente, da precariedade do planejamento dos municípios e da deficiência da integração dos planos das cidades com mais de 100 mil habitantes com os de suas regiões de influência.

23. A fragilidade do planejamento municipal tem várias causas.

24. Em primeiro lugar, o planejamento do uso do solo, importante para o planejamento do transporte, não tem sido a este último adequadamente vinculado, já que grande parte dos municípios não estipula, em seus Planos Diretores de Ordenamento Territorial, restrições ao adensamento longe de corredores de transporte coletivo, ao crescimento horizontal da cidade, à criação de regiões especializadas (setorização) e à existência de vazios urbanos.

25. Em segundo lugar, muitos municípios, apesar de contarem com alguma estrutura institucional de planejamento de transporte, sequer chegam a elaborar seu Plano Diretor de Transporte e da Mobilidade, mesmo nos casos em que a confecção daquele instrumento é obrigatória por lei. Com isso, uma que vez as soluções e obras de engenharia concernentes à mobilidade pela cidade costumam ter alto custo e longo prazo de execução, o que demanda planejamento com antecedência, cresce significativamente o risco de desperdício de recursos públicos em projetos de diminuto impacto social.

26. Em terceiro lugar, não existe obrigatoriedade de que o Plano Diretor de Transporte e da Mobilidade seja aprovado por lei. Assim, aquele documento se transforma, muitas vezes, em uma peça interna, meramente formal, sem estabilidade política e sem prioridades, objetivos e metas claros, o que dificulta a responsabilização institucional dos agentes públicos e restringe a participação popular no planejamento.

27. Em quarto lugar, os projetos de mobilidade urbana ou não são incluídos ou recebem pequena prioridade nas leis orçamentárias municipais, o que fragiliza ainda mais os Planos Diretores de Transporte e da Mobilidade.

28. Já a dificuldade de integração de planos de municípios de uma mesma região metropolitana ou de influência decorre de uma lacuna na repartição de competências entre os entes federativos para planejamento e gestão integrados do transporte público coletivo comum à região, uma vez que a Constituição Federal de 1988, ao atribuir ao município a responsabilidade pela organização do

transporte coletivo, não abordou a integração desse transporte nas áreas metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

29. Em razão de tal omissão, além de serem adotadas, às vezes, formas jurídicas distintas de oferta dos serviços, mediante prestação direta pelo poder público ou mediante concessão, surgem áreas com serviços sobrepostos ou sem previsão de serviços, com as conseqüentes redução da economia de escala, restrição ao deslocamento entre municípios da região, degradação da qualidade dos serviços e aumento do custo de deslocamento para a população.

30. Frise-se, entretanto, que, a partir de 2005, com a edição da Lei 11.007, que trata dos consórcios públicos, alguns municípios, como Curitiba/PR e Recife/PE, passaram a adotar tal figura para consecução de serviços de transporte coletivo, a fim de minorar os problemas acima descritos.

31. A solução da questão, entretanto, passa pela maior atuação da Semob/Cidades, que, dada sua competência, descrita no item 12 deste voto, deve atuar como indutora de melhoria da gestão e implementar uma estratégia de ação que permita: (i) diagnosticar a situação do processo de integração dos planos das regiões metropolitanas ou de influência; (ii) apoiar a consolidação daquele processo; e (iii) estimular a associação daqueles municípios com o respectivo Estado federado para instituir uma coordenação do planejamento e da operação dos serviços de transporte coletivo de interesse comum.

32. Para tanto, os procedimentos de trabalho daquele órgão federal necessitam de aperfeiçoamento.

33. Como mencionado acima, um dos três objetivos da auditoria operacional foi, além do delineamento do panorama da mobilidade urbana no Brasil e da avaliação do planejamento do tema nas regiões metropolitanas, também o exame da atuação da Semob/Cidades.

34. Nesse particular, a primeira constatação foi a da existência de oportunidades de melhoria da sistemática de análise e contratação de projetos adotada por aquela unidade administrativa.

35. Verificou-se que o processo de seleção exige dos proponentes, para caracterização da obra, apenas uma descrição geral do objeto e um cronograma físico-financeiro. Estipula, também, como requisitos da proposta, entre outros, a existência de plano diretor e de plano de transporte e circulação ou de instrumentos equivalentes.

36. O projeto básico ou executivo, o estudo de viabilidade e a adequação aos critérios de acessibilidade definidos pelo Decreto 5.296/2004, entretanto, constituem apenas critérios de pontuação para hierarquização das propostas, e não requisitos essenciais para a seleção, além de ser possível a postergação da apresentação daqueles documentos para momento posterior à seleção e à contratação, desde que essa apresentação ocorra antes do primeiro desembolso.

37. Tal procedimento acarreta dois riscos: (i) o de que o valor pactuado seja insuficiente para realização do objeto; e (ii) o de que a solução escolhida não seja a mais adequada, eis que o contrato foi

assinado com base apenas em uma descrição geral do objeto. Passa a existir, assim, o risco de inexecução do projeto, bem como de elevação de custos de operação e manutenção.

38. É aconselhável, pois, que a Semob passe a exigir, como requisitos para seleção das propostas, documentos que confirmem maior segurança ao exame, como projeto básico, estudo de viabilidade técnica e financeira da implementação e da operação do empreendimento, plano de trabalho e licenciamento ambiental, entre outros. Com isso, diminuir-se-á o risco de que a União financie um projeto inviável ou inadequado.

39. Verificou-se na auditoria, também, que o desenvolvimento, pelos municípios, de instrumentos adequados de planejamento urbano não é devidamente valorizado pela sistemática de seleção e contratação de projetos hoje adotada.

40. Em primeiro lugar, porque, ao admitir-se a possibilidade de apresentação de instrumentos equivalentes ao plano diretor e ao plano de transporte e mobilidade, desestimula-se a adequada elaboração destes dois últimos documentos, bem como a institucionalização do planejamento urbano municipal.

41. Em segundo lugar, porque, nos casos de contratação examinados, não houve qualquer análise técnica da real compatibilidade dos projetos apresentados com o plano diretor de ordenamento territorial e com o plano diretor de transporte e mobilidade, o que também deixa de incentivar o desenvolvimento do planejamento municipal.

42. Outra constatação acerca da atuação da Semob/Cidades diz respeito à inexistência de dados e indicadores concernentes às condições da mobilidade nas principais aglomerações urbanas.

43. Anotou a equipe de auditoria operacional que, embora a denominada "Pesquisa Origem e Destino" - procedimento complexo e oneroso, destinado a levantar volume e características dos deslocamentos cotidianos da população, bem como aspectos socioeconômicos dos indivíduos e aspectos físicos da ocupação urbana - seja reconhecida por especialistas como elemento central do planejamento do transporte, a Semob/Cidades não apresentou estudos e pesquisas de tal natureza que indicassem a existência de um diagnóstico da situação da mobilidade urbana nas grandes cidades brasileiras.

44. Da mesma forma, não ficou comprovada a existência de uma sistemática regular de coleta e utilização de informações junto a Estados e Municípios.

45. Além disso, foi registrada a ausência de indicadores gerenciais que permitam acompanhar a execução dos projetos financiados por programas sob responsabilidade da Secretaria.

46. Finalmente, o indicador de desempenho da Semob/Cidades definido no Plano Plurianual 2008/2011 - coeficiente de mobilidade urbana, relativo ao número médio de viagens realizadas por um indivíduo, em um dia típico, por qualquer meio e para qualquer finalidade - mesmo apesar de sua precariedade, fruto da dificuldade em captar a efetividade das ações adotadas, não vem sendo aferido em períodos recentes.

47. Assim, diante da carência de dados e de indicadores de desempenho, ficam extremamente comprometidos o diagnóstico de problemas, a tomada de decisões, a elaboração e o acompanhamento da execução de planos e projetos e a avaliação dos resultados obtidos.

48. É imprescindível, desse modo, formular recomendações à Semob/Cidades em dois sentidos. Em primeiro lugar, de implementar um procedimento de coleta e tratamento sistemático de dados, que permita identificar problemas e possíveis soluções relacionadas à mobilidade urbana nas cidades de maior porte. Em segundo lugar, de desenvolver um conjunto de indicadores que possibilite monitorar a execução e os resultados das ações financiadas por programas sob sua responsabilidade.

49. As circunstâncias acima descritas deixam patente que as intervenções federais estão sendo aprovadas sem delineamento preciso da situação existente no país,.

50. A situação torna-se ainda mais preocupante quando se considera a já mencionada alta materialidade dos investimentos realizados, que cresceram vertiginosamente, a partir de 2010, em decorrência das contratações relativas à Copa do Mundo de 2014, aos Jogos Olímpicos de 2016 e ao PAC 2 - Mobilidade Grandes Cidades.

51. Isso demonstra a importância do trabalho ora realizado por esta Corte, não só pela contribuição oferecida para aperfeiçoamento da gestão pública relativa ao tema e para a redução de riscos de desperdícios e prejuízos ao erário, mas, acima de tudo, para a melhoria dos serviços oferecidos ao cidadão e, conseqüentemente, para a melhoria da qualidade de vida da população brasileira.

52. Com essas observações, cumprimento a equipe de auditoria e a Seprog pela fiscalização executada e, ao acolher as respectivas manifestações, voto pela adoção da minuta de acórdão que submeto ao escrutínio deste colegiado.

Sala das Sessões, em 25 de maio de 2011.

AROLDO CEDRAZ

Relator

Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria operacional realizada com a finalidade de avaliar a mobilidade urbana no Brasil;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, com base no inciso IX do art. 71 da Constituição Federal;

9.1. recomendar à Semob/Cidades que:

9.1.1. defina e implemente sistemática de coleta e tratamento de informações que permita identificar problemas, necessidades e possíveis soluções concernentes à mobilidade urbana em cidades de porte médio, capitais, aglomerados urbanos e regiões metropolitanas, de modo a dispor de diagnóstico que reflita, com razoável precisão, a realidade específica em cada uma dessas localidades e que possa

fornecer aos vários setores envolvidos subsídios para aperfeiçoamento do planejamento e da gestão das intervenções nessa área;

9.1.2. defina e implemente, no processo de elaboração do Plano Plurianual 2012/2015, matriz de indicadores gerenciais capazes de monitorar a execução e o resultado das ações financiadas pelos programas sob sua responsabilidade, com identificação e fixação de metas para os principais produtos e entregas;

9.1.3. amplie, em futuras contratações de projetos relacionados a intervenções em mobilidade urbana, os critérios para seleção de propostas, de modo a contemplar apresentação e análise de: (i) estudos sobre a adequação e viabilidade técnica e financeira do projeto; (ii) compatibilidade da proposta com os planos de ordenamento territorial e com os planos integrados de transporte, quando exigidos por lei, dos municípios envolvidos, levando em consideração o planejamento integrado dos municípios pertencentes a regiões metropolitanas ou de influência;

9.1.4. defina e implemente estratégia de ação que contemple: (i) diagnóstico da situação do processo de integração dos planos de transporte das regiões metropolitanas ou de influência; (ii) mecanismos para apoiar os municípios na consolidação do processo de construção do planejamento integrado de transporte; (iii) medidas de indução a que municípios que integram regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões se associem ao Estado em que se situam e institucionalizem uma instância de coordenação de planejamento, investimento e operação dos serviços de transporte coletivo urbano de interesse comum;

9.2. determinar à Secretaria Executiva do Ministério das Cidades e à Semob/Cidades que enviem ao Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, plano de ação que contenha: (i) cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações acima formuladas, com identificação dos responsáveis, e (ii) eventualmente, justificativas fundamentadas para a impossibilidade de sua implementação;

9.3. encaminhar cópia deste acórdão e do relatório e do voto que o fundamentaram ao: (i) Ministro de Estado das Cidades; (ii) Ministro dos Esportes; (iii) Casa Civil da Presidência da República (iv) Secretário Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana; (v) Presidente da Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados; (vi) Presidente da Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal;

9.4. determinar à Seprog que programe o monitoramento deste acórdão;

9.5. arquivar os autos na Seprog

Quorum

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Ubiratan Aguiar, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira

Publicação

Ata 19/2011 - Plenário

Sessão 25/05/2011

Dou 01/06/2011