

Planos de mobilidade no escopo da (fragmentada) política urbana no Brasil: a realidade dos municípios de Minas Gerais

Luiz Felipe Gomes de Almeida

Economista (FACE-UFMG), mestre em Arquitetura e Urbanismo (NPGAU-UFMG) e Assessor da Secretaria de Estado de Política Urbana – SEDRU-MG entre 2008 e 2014. Atua como consultor nas áreas de planejamento urbano e professor do Centro de Estudos da Administração Pública – CEAP.

RESUMO: O presente artigo discute o processo de aplicação da Política Nacional de Mobilidade Urbana – instituída pela Lei Federal nº 12.587/2012 – com foco na estrutura e disposições ligadas aos planos municipais de mobilidade no contexto da continuada e crescente fragmentação da política urbana brasileira a partir de 2001. Na primeira seção é realizada uma discussão acerca das práticas de planejamento urbano no Brasil, nos últimos anos, com destaque às frequentes regulamentações legais instituídas e os respectivos instrumentos de planejamento nelas previstos, que reforçam a fragmentação setorial no interior do urbano cidadão nacional. Em seguida, são tratados conceitos gerais ligados à acessibilidade e à mobilidade, bem como aos dispositivos presentes na Política Nacional de Mobilidade Urbana, sobretudo, aqueles ligados à estrutura e ao significado dos planos municipais. Por fim, é discutido o cenário legal e institucional da mobilidade urbana nos municípios de Minas Gerais. Percebe-se a quase nula existência dos planos na localidade e a ainda carente atuação do poder público municipal nesse sentido.

Palavras-chave: Política urbana. Planos de mobilidade. Minas Gerais.

Sumário: **1** Introdução - **2** Planos setoriais e os fragmentos do todo urbano - **3** Política Nacional de Mobilidade Urbana: conceitos e previsões - **4** Planos municipais de mobilidade nos municípios de Minas Gerais - **4.1** Panorama dos municípios - **4.2** Estratégias do poder público estadual de Minas Gerais - **5** Considerações finais – Referências.

1 Introdução

O presente artigo discute o processo de aplicação da Lei Federal nº 12.587/2012, com foco na estrutura e disposições ligadas aos planos municipais de mobilidade, no contexto da continuada e crescente fragmentação da política urbana brasileira a partir de 2001. O período foi definido tendo em vista a aprovação do Estatuto da Cidade¹ no referido ano e as legislações complementares que o sucederam.

¹ BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília: 2001.

Nesse sentido, o trabalho encontra-se dividido em 4 seções, além desta breve introdução. Na primeira é realizada uma discussão sobre a política urbana no Brasil nos últimos anos, com destaque às frequentes regulamentações legais instituídas e os respectivos instrumentos de planejamento nelas previstos, que reforçam a fragmentação setorial no interior do urbano cidadão nacional. Como fundamentação teórica de maior relevância, é utilizada a obra *A Revolução Urbana*, de Henri Lefebvre.

A segunda seção, por sua vez, trata de conceitos gerais ligados à acessibilidade e à mobilidade, bem como aos dispositivos presentes na Política Nacional de Mobilidade Urbana, sobretudo aqueles ligados à estrutura e ao significado dos planos municipais.

Em seguida, a terceira parte reúne informações relacionadas mais detidamente sobre o cenário legal e institucional da mobilidade urbana nos municípios de Minas Gerais. Para isso são apresentados e analisados os dados da Pesquisa de Informações Municipais – MUNIC 2012, bem como são discutidas as estratégias iniciais do poder público estadual para o auxílio às localidades no cumprimento das atribuições da legislação federal.

Por fim, a quarta e última seção apresenta as considerações finais do artigo.

2 Planos setoriais e os fragmentos do todo urbano

A discussão a respeito da política urbana brasileira demanda a análise sobre a estrutura política, administrativa e jurídica que a estruturou nos últimos anos. Com isso, torna-se possível entender suas debilidades e limitações, bem como os seus desdobramentos recentes. A presente seção do artigo tem como objetivo sublinhar tais questões, com ênfase ao caráter fragmentário existente no interior do tema.

Em sua obra *A Revolução Urbana*, Henri Lefebvre destaca:

Atualmente, convém acrescentar à crítica marxista da filosofia e da ideologia política, em primeiro lugar, a crítica radical das disciplinas reductoras, das ciências parcelares, especializadas, institucionalizadas como tais [...]. Tomadas isoladamente, cada uma delas se perde na fragmentação ou na confusão, no dogmatismo ou no niilismo [...]. *A crítica das ciências especializadas não pode ocorrer sem crítica das políticas especializadas, dos aparelhos e de suas ideologias.* Cada grupo político, e em especial cada aparelho, se justifica através de uma ideologia que ele elabora e alimenta [...]. O que, ente outros inconvenientes, resulta na ocultação de alguns problemas essenciais: os da sociedade urbana e da mutação (transformação ou revolução, caso aconteça).²

² LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: Humanitas, 1999. p. 123, 124.

A fragmentação destacada pelo autor faz-se evidentemente observada, tanto na estrutura universitária, quanto no aparato de políticas públicas no Brasil. Nos departamentos, faculdades e diretórios acadêmicos, praticamente isolados uns dos outros, bem como nos ministérios, nas secretarias e nas autarquias que se estabelecem como guetos fortificados de atuação, a pretendida transversalidade do conhecimento parece perder-se em detrimento das ideologias parcelares que necessariamente não conseguem ser suficientes para o tratamento dos problemas de uma cada vez mais líquida³ e carente – social, econômica e ambientalmente – pós-modernidade urbana.

No que concerne às políticas públicas de planejamento e ordenamento territorial das cidades, o histórico político e legislativo do Brasil nos últimos 15 anos parece, a nosso ver, reforçar essa realidade.

A promulgação do Estatuto da Cidade, em 2001, aparece como marco inicial nesse processo. No intuito de promover a “gestão democrática das cidades, bem como a justa distribuição dos benefícios e dos ônus da urbanização” a Lei Federal - nascida de movimento ideológico centrado na Reforma Urbana e transmutada ao longo do tempo em uma caixa de ferramentas urbanísticas⁴ – centrou-se na figura do Plano Diretor como instrumento prático da política urbana local.

Conforme apontado no texto do Estatuto, o Plano Diretor é “o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” (Art. 40). Sendo assim, ele também é, ao menos em hipótese, a referência fundamental e integradora de todas as políticas a serem localizadas no território.

Desde então, uma série de trabalhos e publicações públicas e acadêmicas têm sido disponibilizadas, demonstrando, em boa parte das vezes, a fraqueza legal e em termos de conteúdo de tais planos⁵ ou a utilização de seus instrumentos de maneira distorcida e voltada para o atendimento dos interesses do capital imobiliário.^{6 7}

Nesse sentido, não é incomum que se ouça em congressos e apresentações sobre o tema, a respeito de um literal fracasso de tais iniciativas, as quais não devem nem mesmo ser repensadas, mas sim, deixadas de lado em favor de uma verdadeira prática revolucionária urbana. Em suma, limitada por fatores tanto exógenos quanto

³ BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade Líquida*. Tradução Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.

⁴ BASSUL, José R.. *Estatuto da Cidade: quem ganhou? Quem perdeu?* Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2009.

⁵ OLIVEIRA, Fabrício Leal de; BIASOTTO, Rosane. O Acesso à Terra Urbanizada nos Planos Diretores Municipais. In: JÚNIOR, Orlando Alves dos Santos; TODTMANN, Daniela. (Org.). *Os Planos Diretores Municipais pós Estatuto das Cidades: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

⁶ FIX, Mariana A. B. *Financeirização e mudanças recentes no circuito imobiliário no Brasil*. 2011. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas, 2011. 288f.

⁷ COTA, Daniela. A. *A parceria público-privada na política urbana brasileira recente: reflexões a partir da análise das operações urbanas em Belo Horizonte*. 2012. Tese (Doutorado em Geografia). Belo Horizonte: UFMG, 2010. 430f

endógenos a ela,⁸ o Estatuto e os planos diretores têm, a cada dia, o seu valor enfraquecido em termos de mudanças efetivas no ambiente urbano.

Tal enfraquecimento resulta, por sua vez, em um reforço da dificuldade em se conseguir tratar a cidade e todas as suas interfaces de maneira transversal. Trata-se de se perguntar: Uma vez que o instrumento básico – e aglutinador – da política urbana mostra-se de forma constatadamente ineficaz, ou até mesmo ilusório,⁹ como seria possível promover na cidade, a quebra das políticas especializadas em favor de uma observação mais integrada e fluida da realidade urbana?

A ruptura ou a continuidade da fragmentação do “todo urbano” brasileiro estabelece-se, assim, em termos práticos pela inaplicabilidade da legislação fundamental a ele voltado. A complexidade dos processos e do conteúdo dos planos diretores, a fraqueza institucional e técnica dos municípios, a desconexão aguda entre secretarias locais ligadas ao planejamento e ao oportunismo das empresas consultoras, dentre outros aspectos, enrijecem ainda mais esse cenário de “ideias fora do lugar e lugares fora das ideias”.¹⁰

Nesse histórico, acrescentam-se à fraqueza do instrumento aglutinador, as recorrentes iniciativas legislativas do governo federal na promoção de políticas e de planos setoriais – da mesma forma complexos e onerosos à administração pública local – que também reforçam um olhar especializado sobre o urbano.

É interessante notar que na definição presente no *site* do Ministério das Cidades, a criação do órgão teve como objetivo principal justamente o rompimento com essa perspectiva fragmentadora. Lê-se que:

A criação do Ministério das Cidades constituiu um *fato inovador nas políticas urbanas, na medida em que superou o recorte setorial* da habitação, do saneamento e dos transportes (mobilidade) e trânsito para integrá-los, levando em consideração o uso e a ocupação do solo. [...] *outro aspecto fundamental de sua criação está na busca da definição de uma política nacional de desenvolvimento urbano em consonância com os demais entes federativos* (município e estado), demais poderes do Estado (legislativo e judiciário), além da participação da sociedade, visando a coordenação e a integração dos investimentos e das ações nas cidades do Brasil, dirigidos à diminuição da desigualdade social e à sustentabilidade ambiental.¹¹

⁸ ALMEIDA, Luiz F. Estatuto da Cidade: o que ficou, para onde vai? In: *Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*. XVI. Belo Horizonte. 2015.

⁹ VILLAÇA, Flávio. *As Ilusões do Plano Diretor*. 2005. Disponível em: <http://www.flaviovillaça.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf>. Acesso em: 01 mai. 2015.

¹⁰ MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos & MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único*. Petrópolis: Vozes. 2000.

¹¹ BRASIL. Ministério das Cidades. Disponível em: [http://www.cidades.gov.br/index.php/o-ministerio.html - grifos nossos](http://www.cidades.gov.br/index.php/o-ministerio.html-grifos-nossos)>.

No entanto, as atividades práticas desenvolvidas pelo órgão, bem como pelo governo federal de maneira geral, não parecem caminhar nesse sentido. O Quadro 1 que se verá a seguir sistematiza esse fato, destacando as principais legislações promulgadas após o Estatuto da Cidade, e que estão ligadas ao planejamento urbano.

Como se verá, uma série de legislações complementares ligadas aos principais setores historicamente presentes no diálogo sobre o planejamento urbano (habitação, saneamento e transportes) foi promulgada no período. A cada uma delas, por sua vez, atrelou-se um plano urbanístico específico, os quais têm seu olhar voltado para uma área detida da cidade. Tal estratégia nada mais fez do que repetir as velhas estruturas e formas de planejamento.

QUADRO 1 – Principais iniciativas ligadas ao planejamento urbano brasileiro. 2001 – 2012.

Iniciativa	Ano	Natureza	Objeto
Promulgação do Estatuto da Cidade	2001	Legal	Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.
Estruturação do Ministério das Cidades	2003	Institucional	-
Lei Federal nº 11.124	2005	Legal e financeira	Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.
Lei nº 11.445	2007	Legal	Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico.
Decreto nº 7.217	2010	Legal	Regulamenta a Lei nº 11.445; Estabelece o conteúdo dos planos municipais de saneamento básico.
Lei nº 12.587	2012	Legal	Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; Estabelece obrigatoriedade de elaboração dos planos municipais de mobilidade urbana.

Fonte: elaboração própria

Ainda que nos casos da habitação e da mobilidade as regulamentações exijam que os projetos e as ações desenvolvidas estejam em conformidade com o Plano Diretor, não se pode esperar que o diálogo seja de fato real, tanto pela fraqueza desse último, como já destacado, quanto pela diferença no *timing* de elaboração entre eles. Por exemplo, a formulação dos planos de mobilidade, exigidos mais de uma década depois da promulgação do Estatuto, irá deparar-se em grande parte com planos diretores altamente desatualizados e pouco eficazes.

Soma-se a isso, o problema da escala. Cada vez mais os municípios observam as prerrogativas de tais legislações como obrigações impostas “de cima para baixo”, não acompanhadas de apoio financeiro e não construídas por meio de diálogos entre os diferentes entes da Federação. O papel do poder público estadual, por exemplo, não se encontra bem estabelecido em nenhum dos casos e leis supracitados. Há um verdadeiro “salto escalar” do federal ao municipal, da determinação para o cumprimento, da teoria legislativa para uma falsificada prática urbana.

O Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, “pensado como instrumento para promover a reversão desse quadro e pensar a cidade integralmente, e não de forma fragmentada”,¹² que esteve presente na pauta das cinco conferências nacionais das cidades realizadas desde 2001, é a principal alternativa atualmente pensada no sentido de rompimento desse cenário de extrema setorialização da política urbana. A execução da estratégia, por sua vez, mostra-se ainda bastante incipiente como se pode ver, dentre outras coisas, pela ainda inexistente Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Obviamente que as ações políticas organizadas por temas específicos fornecem, de alguma maneira, possibilidades de avanço para o cenário de caos urbano observado na maioria das cidades brasileiras, uma vez que ao menos insinuem algum movimento. Por outro lado, a permanência do imaginário da cidade como um somatório de fatores e de planos – território: plano diretor; habitação: plhis; etc. – como expresso nas práticas formais da atuação política nos últimos anos, compromete a ocorrência e a efetividade de políticas concretas de reformulação radical da estrutura urbana.

Foi inserida nesse contexto que também se desenvolveu a Política Nacional de Mobilidade Urbana. As próximas seções do presente artigo terão como objetivo apresentar diferentes questões de conteúdo e prática a ela ligadas, sobretudo, no que concerne aos planos municipais exigidos pela legislação.

3 Política Nacional de Mobilidade Urbana: conceitos e previsões

Um primeiro olhar que julgamos fundamental para a análise diz respeito ao conteúdo básico e aos conceitos fundamentais que compõem a legislação em estudo. Para sublinhar tais questões que a presente seção foi elaborada.

Aprovada por meio da Lei Federal nº 12.587/2012, a Política Nacional de Mobilidade apresenta-se como o “instrumento da política de desenvolvimento urbano de que tratam o inciso XX do art. 21 e o art. 182 da Constituição Federal, objetivando

¹² BRASIL. Conselho Nacional das Cidades. *Quem muda a cidade somos nós: Reforma Urbana já!* Texto para lançamento da Conferência Nacional das Cidades. 2012. Disponível em: <<http://app.cidades.gov.br/5conferencia/images/arquivos/parte1.pdf>>. Acesso em: 01 mai. 2015.

a *integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e da mobilidade das pessoas e das cargas no território do Município*". (Artigo 1º, grifos nossos).

Em termos de interpretação do significado conceitual, as palavras *acessibilidade* e *mobilidade* apresentam definições distintas. A primeira apresenta-se como a qualidade de algo, intrínseco, construído ou imposto a ele. A qualidade de ser ou não acessível é, nesse sentido, ligada a um estado, na maior parte das vezes, perene do sujeito ou do objeto a ele correspondente. Determinado lugar, tempo, pessoa ou espaço *é ou não é* acessível pra certo grupo, atividade ou desejo.

A *mobilidade*, por outro lado, remete a um movimento intermitente do objeto ou à sua momentânea qualidade de deslocar-se, mover-se e/ou transformar-se. Em termos de trânsito e transporte, a mobilidade opera assim como um meio, um caminho garantidor ao acesso. Assim, faz-se preciso ao ambiente urbano garantir essa *capacidade de mobilidade* de modo a conduzir ao *estado de acessibilidade*. No interior da cidade e de cada indivíduo, ambas as palavras devem equacionar-se de modo a garantir e a promover a sobrevivência.

O excesso de *mobilidade* sobre a *acessibilidade* promove um movimento de frenesi sem sentido objetivo. A recíproca, por sua vez, promove um estado de letargia e falta de sentido, uma vez a garantia do estado de acessibilidade não é efetivada pela promoção da situação de mobilidade.

Para o dimensionamento prático de tais conceitos e sua relação estreita com outros parâmetros ligados ao ordenamento territorial, deve voltar-se, por sua vez, o movimento político, para o tratamento do trânsito e do transporte na cidade.

Acessibilidade e *mobilidade* mostram-se, assim, como razões de um saber dialético que se retroalimenta e se constitui apenas em função um do outro. O tratamento desconectado entre eles, bem como com as outras muitas variáveis que constroem e definem o espaço urbano, resulta em realidades e processos deficientes e incompletos, como apontado na citação anterior.

É apoiada nesses conceitos fundamentais que a Política Nacional propõe que a gestão integrada dos meios de transporte aconteça. Na promoção das condições de plena acessibilidade-mobilidade ocorre, de forma consequente, o direito à cidade em termos de apropriação social do espaço urbano.

A definição dos princípios e das diretrizes (Artigos 5 e 6) repetem, por sua vez, as mesmas questões levantadas nas legislações ligadas ao planejamento urbano anteriores a ela. Apontamentos como a "acessibilidade universal" e a "justa distribuição dos benefícios e dos ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços" (Incisos I e VII, Artigo 5º), a "integração com a política de desenvolvimento urbano e as respectivas políticas setoriais", bem como a "mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e das cargas na

cidade” (incisos I e IV, artigo 6º) são apenas alguns exemplos dessas repetições. O recorrente “mais do mesmo” que se mostra presente nas boas intenções das legislações brasileiras. Conforme aponta:

Não parece exagerado afirmar que grande parte das normas da Lei de Mobilidade detêm caráter meramente simbólico. Elas não inovam, não trazem institutos diferenciados, não prevêem instrumentos que já não pudessem ser utilizados pelos Municípios com base em suas competências constitucionais. O que a Lei faz é concentrar as normas sobre a matéria em uma política pública nacional e reiterar, por suas palavras e seu discurso, o papel da Administração Pública de cada ente federativo na criação de condições melhores de mobilidade urbana.¹³

Ainda que em busca da integração entre as políticas, a efetivação das diretrizes, princípios e práticas será submetida à execução de mais um plano setorial para a cidade, como apontado anteriormente.

No artigo 24 lemos que “O Plano de Mobilidade Urbana é o *instrumento de efetivação* da Política Nacional de Mobilidade Urbana” (grifos nossos), sendo sua construção compulsória para todos os municípios enquadrados em algum critério de obrigatoriedade de elaboração dos planos diretores.

O tema da integração reaparece no parágrafo 3º do artigo, destacando que o “Plano de Mobilidade Urbana deverá ser integrado ao plano diretor municipal, existente ou em elaboração, no prazo máximo de 3 (três) anos da vigência desta Lei”. Trata-se, assim, de conferir valor legal ao plano, fator importante do ponto de vista legislativo, mas que não garante sua efetividade. A incorporação pode, na verdade, trazer maior demora à efetivação das diretrizes, tendo em vista a morosidade dos processos políticos na maioria dos municípios brasileiros.

Em termos de conteúdo, o artigo 24 destaca que além dos princípios e das diretrizes, os planos deverão contemplar:

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

¹³ MARRARA, Thiago. Transporte público e desenvolvimento urbano: aspectos jurídicos da Política Nacional de Mobilidade. *Revista Digital de Direito Administrativo*. v. 2, nº 1, p. 126. Faculdade de Direito de Ribeirão Preto. Universidade de São Paulo. 2015. Disponível em: <www.revistas.usp.br/rdda/article/download/84691/92181>. Acesso em: 14 mar. 2016.

VII - os polos geradores de viagens;

VIII - as áreas de estacionamentos públicos e privados, gratuitos ou onerosos;

IX - as áreas e os horários de acesso e circulação restrita ou controlada;

X - os mecanismos e os instrumentos de financiamento do transporte público coletivo e da infraestrutura de mobilidade urbana; e

XI - a sistemática de avaliação, revisão e atualização periódica do Plano de Mobilidade Urbana em prazo não superior a 10 (dez) anos.

Nota-se que não há divisão alguma de assuntos, tendo em vista a dimensão e a estrutura urbana das cidades. As previsões valem tanto para os municípios com 5 mil habitantes, quanto para aqueles com 500 mil habitantes, localizados, seja na Região Sudeste, seja no Norte do Brasil. O processo de homogeneização do planejamento¹⁴ repete-se, aqui, como no caso dos planos diretores.

Anterior ao Artigo 24, as previsões de cunho mais geral do Artigo 21 também remetem aos princípios fundamentais ordenadores dos planos. Nele lê-se que:

Art. 21. O planejamento, a gestão e a avaliação dos sistemas de mobilidade deverão contemplar:

I - a identificação clara e transparente dos objetivos de curto, médio e longo prazo;

II - a identificação dos meios financeiros e institucionais que assegurem sua implantação e execução;

III - a formulação e a implantação dos mecanismos de monitoramento e avaliação sistemáticos e permanentes dos objetivos estabelecidos; e

IV - a definição das metas de atendimento e universalização da oferta de transporte público coletivo, monitorados por indicadores preestabelecidos.

O recheio das boas intenções é mais uma vez aqui percebido. O inciso primeiro aponta que, obrigatoriamente, o planejamento executado deve ter um caráter de longo prazo, não se resumindo, assim, a propostas restritas a períodos curtos de tempo, por exemplo, o mandato eleitoral. Com essa prerrogativa, pretende-se que as questões ligadas à mobilidade urbana sejam constantemente tratadas na cidade, priorizando-se os trabalhos emergenciais, mas não deixando de lado as questões estruturais sobre a temática da mobilidade.

Cabe destacar, ainda, que os estabelecimentos de objetivos a médio e longo prazos exigem esforços de previsão sobre o estado futuro da cidade, com base na realidade presente. Esse exercício não é nada trivial e irá exigir uma equipe técnica

¹⁴ ALMEIDA, Luiz F. Estatuto da Cidade: o que ficou, para onde vai? In: *Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*. XVI. Belo Horizonte, 2015.

bem preparada, bem como a participação e a manifestação da sociedade civil sobre seus desejos para a cidade em que vivem. Tal realidade, por sua vez, é praticamente nula nas administrações locais. Traçando-se os objetivos de curto, médio e longo prazo, garante-se, também, um seguimento/continuidade das ações voltadas para um fim específico. Nesse sentido, estabelece-se um alvo para o qual as diretrizes estarão voltadas.

O inciso II pretende tornar concreto o cumprimento dos objetivos estabelecidos no plano, atrelando-os à previsão dos meios financeiros e institucionais para sua realização. Nesse sentido, qualquer ação, diretriz ou meta prevista, caso não tenham claramente apontadas as ferramentas práticas para a sua execução, devem ser eliminadas ou repensadas. O inciso promove e fomenta a confiança na efetividade do Plano de Mobilidade, permitindo aos cidadãos e aos gestores que dele fizerem uso, ter segurança sobre os caminhos e as medidas que serão tomadas no que concerne à mobilidade.

Destaca-se, ainda, que, tendo em vista essa previsão, os trabalhos de planejamento municipal necessariamente deverão ter a participação das Câmaras Municipais, uma vez que cabe a elas a previsão das Leis Orçamentárias e dos Planejamentos Plurianuais nos municípios. Aqui, a morosidade política e a escassez de recursos públicos nos municípios brasileiros atuarão como agudas formas de bloqueio.

Em seguida, o inciso III aponta que as diretrizes dos Planos Municipais de Mobilidade Urbana não serão estáticas, sobretudo aquelas voltadas para médio e longo prazos. Uma vez que estão baseadas em previsões, com o passar do tempo tais objetivos poderão ser revisados ou adaptados de acordo com a realidade existente. Para isso, contudo, faz-se necessário estabelecer ferramentas e canais de participação e acompanhamento das ações estipuladas no plano.

Tais espaços possibilitam, ainda, a observação das mudanças positivas causadas pelas intervenções realizadas na cidade. No Brasil, os múltiplos e fragmentados Conselhos municipais mostram-se tradicionalmente como as estruturas formais garantidoras dessa participação. Como será visto na próxima seção, a existência desses espaços para a temática dos transportes é ainda bastante incipiente na realidade brasileira.

Por fim, o quarto inciso trata especificamente sobre a utilização do transporte coletivo, uma vez que tal uso se mostra como uma das diretrizes principais de toda a Política Nacional. Estabelece-se a necessidade de elaboração de metas e de indicadores de modo a também garantir maior concretude às práticas estabelecidas nos planos de mobilidade. A partir deles, faz-se possível mensurar de maneira mais exata, os resultados alcançados ao longo da execução do plano.

Tais tópicos apresentam o escopo geral de todo o conteúdo que estará presente em um bom e consistente plano de mobilidade. Poderíamos resumi-los nas seguintes

expressões: Continuidade; Efetividade; Acompanhamento e Medição. É observando esses princípios que as medidas deverão ser traçadas.

De forma mais objetiva e prática, o Ministério das Cidades lançou, em 2007, (anterior à Política Nacional e não revisado após a promulgação) um Caderno de Referência para elaboração dos planos municipais de mobilidade.

Segundo ele, o Plano final deverá ser composto por dois “sub-planos.” O primeiro - denominado como Plano de Ação - deve conter as diretrizes ligadas ao planejamento da mobilidade; enquanto o segundo - denominado como Plano de Investimentos - traçará as obras de infraestrutura necessárias em determinada localidade, bem como os seus respectivos custos.

Criem-se, assim, mais e mais estruturas, diagnósticos e formulários de planejamento que soam, a nosso ver, como um quase proposital esforço de tornar ainda mais complexos, demorados e onerosos os processos de planejamento.

Para cada um desses sub-planos, haverá uma série de temas que, segundo a realidade de cada município, serão ou não incorporados aos trabalhos. Como apontado no PlanMob:

Os temas gerais tratam mais de aspectos estratégicos e devem compor o Plano de Ação, produto mínimo do PlanMob [PMMU's], para qualquer cidade. As proposições para os temas particulares, em geral, incluem propostas de intervenções sobre a infraestrutura urbana e os serviços de transporte público, que serão dimensionadas, quantificadas e orçadas dentro dos Planos de Investimento.¹⁵

Segundo a previsão, o Plano de Ação deverá contar com oito temáticas diferentes¹⁶ para a definição de diretrizes, enquanto o Plano de Investimentos apresenta um “cardápio” com 15 áreas¹⁷ a serem trabalhadas segundo a realidade municipal. Estabelece-se, assim, uma cartilha a ser seguida pela localidade, com conteúdo bastante extenuante e muito além da capacidade, tanto técnica, quanto

¹⁵ BRASIL. Ministério das Cidades. *Guia PlanMob para orientação aos órgãos gestores municipais na elaboração dos Planos Diretores de Transporte e da Mobilidade*. 2007. p. 112.

¹⁶ Diretrizes e instrumentos para difusão dos conceitos de mobilidade; Diretrizes para avaliação dos impactos ambientais e urbanísticos dos sistemas de transporte; Diretrizes e normas gerais para o planejamento integrado da gestão urbana de transporte; Diretrizes e normas gerais e modelo de participação popular no planejamento e gestão do transporte; Diretrizes para a execução continuada dos instrumentos de planejamento; Diretrizes e meios para a acessibilidade universal; Diretrizes e meios para a difusão dos conceitos de circulação em condições seguras e humanizadas; Diretrizes e modelo de gestão pública da política de mobilidade urbana.

¹⁷ Classificação e hierarquização do sistema viário; Implantação e qualificação de calçadas e áreas de circulação a pé; Criação de condições adequadas à circulação de bicicletas; Tratamento viário para o transporte coletivo; Sistemas integrados de transporte coletivo; Sistemas estruturais de transporte coletivo de média capacidade; Sistemas estruturais de transporte coletivo de alta capacidade; Modelo tarifário para o transporte coletivo urbano; Sistemática para avaliação permanente da qualidade de transporte coletivo; Acessibilidade, transporte coletivo e escolar para área rural; Organização da circulação; A circulação nas áreas centrais; Controle de demanda de tráfego urbano; Regulamentação da circulação de transporte de carga.

institucional das cidades brasileiras. Toda essa carga de previsões, sejam de diretrizes ou de projetos de infraestrutura, tende a reproduzir, nos próximos anos, os cenários de “elaboração em massa” de planos de mobilidade com elevados custos e poucos resultados práticos.

Por fim, cabe mencionar que os municípios que não elaborassem os seus planos de mobilidade até abril de 2015 - prazo dilatado posteriormente, como também ocorrera com todos os demais planos setoriais - ficariam “impedidos de receber recursos orçamentários federais destinados à mobilidade urbana, até que atendessem à exigência desta Lei”.

Nesse sentido, o governo federal buscou atrelar a disponibilidade de recursos ao planejamento integrado de seus gastos. Por outro lado, não houve previsão de orçamento para que os municípios pudessem contratar os serviços necessários para a elaboração dos planos. As localidades permanecem, assim, duplamente penalizadas, não possuindo previsões financeiras para o planejamento da mobilidade e tendo as fontes federais bloqueadas.

Nesses termos, apesar de a Lei Nacional de Mobilidade Urbana poder ser considerada como um “reposicionamento da questão no âmbito nacional”,¹⁸ o cenário legal para a elaboração dos planos municipais de mobilidade faz, assim, nada mais do que repetir o histórico dos últimos quinze anos, formado pela tríade: complexidade do instrumento, ausência de recursos financeiros e frágil cooperação entre os entes federativos na execução das políticas.

4 Planos municipais de mobilidade nos municípios de Minas Gerais

De forma a evidenciar as discussões e os apontamentos realizados ao longo deste trabalho, serão apresentados a seguir, o cenário referente aos planos de mobilidade em Minas Gerais. A exposição será feita em duas etapas. Na primeira serão apontados os dados quantitativos da Pesquisa de Informações Municipais do IBGE, referentes ao número e ao perfil dos municípios do Estado que possuem planos de transporte. Na segunda, por sua vez, serão discutidas as medidas recentes tomadas pelo poder público estadual para fomento à aplicação da Política Nacional de Mobilidade.

4.1 Panorama dos municípios

Os dados utilizados nesta subseção do trabalho são da Pesquisa de Informações Municipais – MUNIC 2012. Ainda que tal versão não seja a mais recente disponível

¹⁸ LIBÓRIO, Daniela. *Do ônibus à mobilidade urbana*. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colonistas/daniela-liborio/do-onibus-a-mobilidade-urbana>>. Acesso em: 14 mar. 2016.

(2014), apenas nela estão presentes as informações sobre as condições ligadas à mobilidade nos municípios brasileiros. Uma delas diz respeito à existência de Planos locais de Transporte, uma aproximação razoável para o instrumento de planejamento previsto na Política Nacional.

A Tabela 1 reúne os dados para o Brasil, a região Sudeste e o Estado de Minas Gerais em sua totalidade. Através dela é possível perceber, claramente, a alarmante e precária condição ligada ao tema no cenário nacional. Trata-se, assim, de uma jornada que parte do ponto zero – ainda que os muitos diagnósticos e trabalhos produzidos nos escopos dos outros planos setoriais possam servir de subsídio no atual momento – para a efetivação do planejamento da mobilidade local, aos moldes previstos pela Lei Federal.

TABELA 1 - Estrutura e planos de transporte nos municípios brasileiros. Brasil, Sudeste e Minas Gerais. 2012.

Nível	Número de municípios						
	Total	Com estrutura de transporte	Com Conselho	Reunião últimos 12 meses	Com Fundo Municipal	Com Plano de Mobilidade	Elaborando Plano de Mobilidade
Brasil	5565	4133	357	255	206	210	429
Sudeste	1668	1292	115	78	85	75	141
Minas Gerais	853	721	43	28	33	20	50

Fonte: MUNIC, 2012

Conforme apontado na Tabela, há uma trajetória decrescente no que concerne ao número de localidades com uma estrutura qualquer de transportes – secretaria exclusiva, gerência subordinada ou autarquia – e aqueles com instrumentos efetivos ligados ao planejamento do transporte e da mobilidade urbana.

No caso da região Sudeste, por exemplo, enquanto 77% das cidades já possuem alguma estrutura pública para tratamento do tema, apenas 4% já possuíam, ao fim de 2012, um plano de transportes, e outros 8% estavam em processo de elaboração. Em termos de disponibilidade financeira para ações voltadas a esse fim, 4% dos municípios brasileiros possuíam Fundo Municipal, percentual idêntico ao do estado de Minas Gerais e levemente inferior ao percentual da região Sudeste, igual a 5%. A participação popular, expressa aqui na existência dos conselhos, mostra-se também ainda bastante incipiente. Na totalidade de municípios brasileiros, apenas 6% já possuíam tal estrutura em 2012, sendo que 30% deles não haviam realizado reunião nos últimos 12 meses.

Tal cenário, ainda que soe como um reflexo da Política Nacional ser recente, reproduz nada mais que a realidade de estruturas de planejamento e participação já antigas, como o Plano Diretor e os Conselhos de Política Urbana, os quais mostraram-se também como pouco efetivos e com funcionamento intermitente.

Conforme visto anteriormente, apenas os municípios enquadrados em algum critério de obrigatoriedade de elaboração de planos diretores devem compulsoriamente estruturar seus respectivos planos municipais de mobilidade urbana. A Tabela 2, a seguir, apresenta as informações dessa realidade mais restrita para os municípios de Minas Gerais, segundo as mesorregiões definidas pelo IBGE.

No estado, entre os 853 municípios existentes, 472 enquadram-se em algum critério, sendo 37% apenas pelos fatores populacionais, 36% localizados em áreas de interesse turístico, 8% em localidades com proximidade de empreendimentos de impacto regional, 6% em áreas de aglomeração urbana e os outros 19% com alguma coincidência de critérios. A distribuição indica como o atrelamento de um plano ao outro se mostra, em certo sentido, como uma “aleatoriedade legislativa”, uma vez que nenhum dos critérios encontra-se ligado diretamente a questões de mobilidade urbana.

TABELA 2 - Estruturas e planos de transporte segundo as mesorregiões de Minas Gerais. 2012.

Mesorregião	Número de municípios com obrigatoriedade	Possuem PD	Possuem Plano de Transporte	Elaborando Plano de Transporte	Conselho de Transporte	Reunião últimos 12 meses
Campo das Vertentes	21	33%	0%	10%	14%	33%
Central Mineira	14	57%	0%	21%	7%	100%
Jequitinhonha	27	41%	0%	7%	0%	-
Metropolitana BH	84	67%	7%	11%	14%	92%
Noroeste	11	55%	0%	9%	9%	100%
Norte	45	53%	4%	13%	2%	100%
Oeste	27	59%	4%	4%	11%	33%
Sul/Sudoeste	91	53%	1%	8%	5%	40%
Triângulo Mineiro /Alto Paranaíba	41	51%	10%	12%	12%	60%
Vale do Mucuri	6	50%	0%	0%	0%	-
Vale do Rio Doce	42	29%	5%	5%	10%	50%
Zona da Mata	63	32%	3%	3%	10%	83%
Total	472	49%	4%	8%	9%	6%

Fonte: MUNIC, 2012

Observa-se, que mesmo 14 anos após a promulgação do Estatuto da Cidade, 51% dos municípios com obrigatoriedade no estado ainda elaboraram seus planos diretores. O cenário já nos ajuda a prever qual será a realidade futura no que concerne aos planos setoriais de mobilidade.

Na Região Metropolitana e no Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba é onde se observam os maiores percentuais no que concerne aos instrumentos de planejamento e estruturas formais de participação popular para a mobilidade urbana. Do outro lado, as regiões Jequitinhonha, Mucuri e Noroeste são aquelas com os menores percentuais em praticamente todos os fatores ligados à temática. Como se constata a partir da quinta coluna, o “motor” para a elaboração dos planos em 2012 – anos de promulgação da Política Nacional – mostrava-se ainda pouco aquecido, uma vez que apenas 40 municípios mineiros (9%) haviam se empenhado nessa tarefa. Os espaços de participação popular mantêm o padrão já observado, qual seja: uma minoria com conselhos já instituídos, sendo que muitos deles não realizaram reuniões nos últimos doze meses.

Tal retrato trazido pela MUNIC demonstra parte da realidade complexa que se encontra o estado de Minas Gerais para efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana, através de seu principal “instrumento de efetivação”, a saber, os planos locais. Ao mesmo tempo em que muitas localidades nem sequer possuem planos diretores, os planos setoriais, que deveriam estar alinhados a eles, impõem-se como mais uma responsabilidade jurídica que dificilmente será efetivada de maneira eficaz nos territórios locais.

O cenário apresentado representa, de alguma forma, o tamanho do desafio a ser enfrentado pelos diferentes níveis de governo para prover, de alguma forma, auxílios que busquem o cumprimento dos requisitos da Lei Federal. A última subseção do artigo apresenta, nesse sentido, as estratégias até então desenvolvidas pelo poder público estadual de Minas Gerais para o tratamento da temática.

4.2 Estratégias do poder público estadual de Minas Gerais

Com o intuito de promover a implantação da Política Nacional de Mobilidade Urbana nos municípios de Minas Gerais, as estratégias do poder público estadual podem ser resumidas em duas frentes principais.

A primeira delas caracteriza-se por um processo de capacitação destinado aos servidores públicos e à sociedade civil, através de seminários locais e cursos à distância. As ações foram conduzidas por meio da Assembleia Legislativa do Estado, em parceria com órgãos do poder executivo, como por entidades de classe como o Instituto dos Arquitetos do Brasil – IAB e o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Minas Gerais – CREA-MG.

O primeiro ciclo de capacitações ocorreu entre os meses de novembro e dezembro de 2013, com uma série de 11 eventos espalhados pelo território do estado. Como destacado no site da ALMG:

A Agenda com os Municípios: Construindo Planos Municipais de Mobilidade Urbana foi uma das ações do Fórum Técnico Mobilidade Urbana - Construindo Cidades Inteligentes. *Seu objetivo foi sensibilizar autoridades e cidadãos das cidades que precisam fazer leis de mobilidade urbana até 2015.* Essa exigência, válida para municípios com mais de 20 mil habitantes, está na Lei Federal nº 12.587, de 2012.

O formato dos 11 eventos regionais foi de palestras pela manhã e oficinas à tarde. Os encontros aconteceram entre 6.11.2013 e 2.12.2013. A oficina foi o momento de esclarecer dúvidas sobre os planos de mobilidade urbana! Veja os temas abordados:

Conhecendo o município e suas demandas: o que os participantes esperam?

Construindo planos de mobilidade urbana: atribuições da prefeitura e da câmara; participação da sociedade; como captar recursos junto aos governos estadual e federal; qual será o apoio técnico; como deve ser a execução do plano; esclarecimentos sobre o Termo de Referência; Integração do plano aos demais instrumentos de planejamento e por que fazer a previsão orçamentária. Debates e esclarecimentos finais.¹⁹

As oficinas, concentradas em um único dia de evento, tinham como foco promover um momento de estudo intensivo sobre os temas gerais da legislação federal e fornecer uma espécie de passo a passo para a construção dos planos municipais de mobilidade. Tratava-se, assim, não de eventos com um teor crítico à legislação ou a questões problemáticas ligadas à mobilidade de maneira geral, e sim, de fóruns de caráter técnico, com um objetivo plenamente focado em permitir que as localidades conseguissem iniciar o processo de cumprimento da legislação federal. Ao fim do processo, mais de 300 pessoas haviam sido “capacitadas” como representantes de cerca de 50 municípios do estado.

Anteriormente, dois eventos realizados nas Regiões Metropolitanas do Estado também atuaram na promoção do debate a respeito da Lei Federal. Ao fim desses encontros, dois cadernos de propostas foram formatados com questões atreladas aos diferentes níveis de governo.²⁰

¹⁹ ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. *Agenda com os municípios, mobilidade urbana, construindo cidades inteligentes*. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/acompanhe/eventos/hotsites/2013/mobilidade_urbana/agenda_com_municipios/index.html - grifos nossos>.

²⁰ ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. *Mobilidade urbana, construindo cidades inteligentes*. O acesso ao caderno consolidado pode ser feito em: <http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/acompanhe/eventos/hotsites/2013/mobilidade_urbana/encontro_estadual/docs/caderno_de_propostas_encontros_metropolitanos.pdf>.

As ações certamente resultaram em um virtuoso processo de divulgação da Política Nacional e de seu conteúdo, no entanto, tendo em vista a própria natureza de atuação da Assembleia Legislativa, não tiveram seu esforço resultante em uma estratégia de atuação que buscasse concretizar em termos práticos, o conteúdo das capacitações.

De modo complementar, a ALMG, através da Escola do Legislativo, promoveu, no ano de 2014, através de módulos EAD, também focado em capacitações de cunho técnico e restritas a servidores públicos locais, um curso de formação em questões ligadas à mobilidade urbana. O curso foi estruturado da seguinte forma:

- Módulo I – Mobilidade urbana: entre o caos e o planejamento integrado
- Módulo II – O marco normativo da mobilidade urbana
- Módulo III – Modais e instrumentos para uma política de mobilidade urbana
- Módulo IV – O conteúdo dos planos de mobilidade urbana
- Módulo V – O processo de construção dos planos de mobilidade urbana

Como se percebe, pretendeu-se que ao final da capacitação o participante absorvesse de forma plena, as questões envolvidas no aparato legal é técnico em torno da Política Nacional de Mobilidade. Mais uma vez, observou-se que a estratégia teve como fim concreto, mais uma promoção de conteúdos e menos a execução prática dos planos municipais, tendo em vista que o cumprimento dessa tarefa requer um agudo envolvimento político dos atores locais, bem como a disponibilização de recursos financeiros em grande escala.

Nesse sentido, a promoção do conhecimento sobre a temática, ainda que extremamente valiosa, tem seu poder de estímulo ao cumprimento do dispositivo legal bastante limitado, uma vez que a complexidade do que é exigido para formulação dos planos setoriais – em termos de conteúdo e de processos tradicionais de contratação/elaboração – é bastante elevada.

A segunda frente de atuação cabe ao poder executivo estadual. Tal responsabilidade de apoio aos municípios para a elaboração de seus instrumentos de planejamento urbano cabe à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana, conforme expresso na Lei Delegada nº 119, de 2011.

A atuação prática da Secretaria resume-se, por sua vez, em determinados “atendimentos de balcão”, nos quais os municípios interessados entram em contato com a Diretoria de Apoio ao Planejamento e Gestão Urbana – atrelada à superintendência supracitada – em busca de algum tipo de auxílio.

O órgão não conta com disponibilidade orçamentária ou financeira para suporte às cidades. Sendo assim, o apoio se restringe à esfera técnica, através do fornecimento aos gestores locais, de um Termo de Referência para a elaboração dos planos de

mobilidade. O suporte é suplementado por reuniões de trabalho que auxiliam as cidades nos processos de licitação de empresas consultoras. Feita a contratação, os servidores mantêm o acompanhamento ao processo fornecendo pareceres técnicos a respeito da qualidade dos produtos e relatórios elaborados na estruturação dos planos locais. Todo esse processo é formalizado através da assinatura de Termos de Cooperação Técnica entre o Prefeito e o Secretário de Estado. Atualmente, a Secretaria conta apenas com 02 Termos vigentes para a área de mobilidade urbana.²¹

Percebe-se, assim, uma atuação ainda totalmente desconectada de uma política de desenvolvimento urbano com ação estratégica e pensada sobre o território. A forma de atuação da secretaria reproduz-se da mesma maneira para os planos diretores, setoriais e instrumentos complementares. A fragmentação da política urbana é reforçada pelos fragmentos da forma de auxílio dos demais entes federados no cumprimento das obrigações aos municípios.

Como último destaque a essa ação do Estado, cabe destacar a quase que assustadora estrutura proposta no Termo de Referência fornecido pela SEDRU para elaboração dos planos locais. Composto por duas grandes etapas – Leitura Técnica e Leitura Comunitária – o plano sugerido, dentre outras questões, deve promover levantamentos extremamente complexos e onerosos, como Pesquisas Origem Destino, Modelagens Computacionais e Simulação de cenários (municípios de médio e grande porte). Complementarmente, somam-se os inventários sobre a hierarquização viária local, modelos de alocação de fluxos de passageiros para transportes públicos e outra infinidade de diagnósticos e informações.

A carência de recursos para a mera contratação desses serviços, bem como a ausência de uma estrutura administrativa e humana capacitada para a interpretação e a utilização eficaz dos dados gerados na maioria dos municípios parece, assim, não ser uma preocupação do poder público estadual.

Nesse sentido, ainda que as iniciativas aqui destacadas sejam benéficas no sentido de mostrar um movimento em favor do cumprimento da Política Nacional de Mobilidade, via elaboração dos planos locais, a maneira com que foram feitas até então apenas contribuiu para a divulgação vazia do conteúdo da legislação – abordagem da ALMG - ou mostrou-se como algo que só faz por reforçar um quadro de ideias totalmente fora e desconectadas do lugar para as quais são pensadas – atuação da SEDRU-MG.

5 Considerações finais

Creemos ser cabível dizer que o caos em termos das condições urbanas das cidades brasileiras apresenta-se também evidente no que concerne à efetividade

²¹ Informação verbal concedida em entrevista ao autor, por técnico da SEDRU-MG.

de seus instrumentos tradicionais de planejamento. Partida em planos setoriais de diferentes categorias e temáticas, a política ou as práticas políticas voltadas ao ordenamento territorial da cidade não consegue se efetivar, seja sob a tutela dos planos diretores, seja por sua ausência.

A Política Nacional de Mobilidade parece não apenas contrariar, como também reforçar tal cenário, trazendo à tona mais uma figura teórico contratual de planejamento: os planos municipais de mobilidade urbana, compulsórios para parte significativa dos municípios brasileiros marcados consideravelmente por sua escassez de recursos humanos e financeiros.

Os dados e históricos demonstram que a jornada em busca do cumprimento da Lei Federal nº 12.587/2012 será árdua e dificilmente efetiva na promoção de cidades com melhores condições de vida, acesso e deslocamentos. As estratégias públicas de diálogo entre os agentes federativos soam como praticamente nulas nesse cenário e as atuações já observadas, como no caso de Minas Gerais, não nos parecem eficazes em seus propósitos.

O pessimismo, por sua vez, pode ser minimizado pelo surgimento cada vez mais expressivo, no Brasil, de grupos dedicados à contestação das formas tradicionais de pensamento e execução das políticas públicas, ou seja, na presença de condutores reais à coincidência da democracia representativa com a concreta, e da evolução da contestação para a reivindicação. Quanto mais silentes, conformados ou desinteressados nos colocarmos nesse ambiente, seja pela crítica vazia a tudo que já foi alcançado, seja pela mera transformação de *movimento* e *avanço* em sinônimos, menor a propensão de que ele de fato seja alterado. Recuperando mais uma vez a obra de Lefebvre:

No nível dos projetos e dos planos sempre existe alguma distância entre a elaboração e a execução. Nesse trajeto intervêm a reivindicação e a contestação, confundidas com muita frequência. Na contestação manifestam-se as ideologias próprias aos grupos e às classes que intervêm, aí compreendida a ideologia ou as ideologias dos que contribuíram para a elaboração dos projetos do urbanismo ideológico. A intervenção dos “contestadores” introduz conflitos nas lógicas sociais. A possibilidade de contestação faz essas lógicas aparecerem enquanto ideologias e permite sua confrontação, o que mensura o grau de democracia urbana. A passividade dos interessados, seu silêncio, sua prudência reticente quanto ao que lhes concerne, dão a medida da ausência de democracia urbana, isto é, de democracia concreta. Em poucas palavras, a revolução urbana e a democracia concreta (desenvolvida) coincidem. Só por essa via a prática urbana, a dos grupos e a das classes, ou seja, sua maneira de viver, a morfologia da qual dispõem, pode confrontar-se com a ideologia urbanística. Assim, a contestação se transforma em reivindicação.²²

²² LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: Humanitas, 1999. p. 52- 53.

Em seu escopo, o presente artigo pretendeu ser uma ferramenta de contestação reivindicatória no que tange à Política Nacional de Mobilidade Urbana em termos de sua estrutura, proposições e modos de aplicação.

Mobility Plans in Scope of (Fragmented) Urban Policy in Brazil: The Reality of Minas Gerais Cities

Abstract: This article discusses the process of implementation of the National Urban Mobility policy - introduced by Federal Law 12.587 / 2012 - focusing on the structure and provisions related to municipal plans for mobility in the context of the continued and increasing fragmentation of the Brazilian urban policy from 2001. The first section is held a discussion on urban planning practices in Brazil in recent years highlighting the frequent instituted legal regulations and the related planning tools so included that reinforce the sectoral fragmentation within the national urban city. Then they are treated general concepts related to accessibility and mobility and devices present in the National Urban Mobility Policy, especially those related to the structure and meaning of municipal plans. Finally the article discusses the legal and institutional setting of urban mobility in the municipalities of Minas Gerais. The analysis points to the almost null existence of plans in the locality and the still poor performance of municipal government in this regard.

Keywords: Urban policy. Mobility Plans. Minas Gerais.

Referências

ALMEIDA, Luiz F. Estatuto da Cidade: o que ficou, para onde vai? In: *Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*. XVI. Belo Horizonte, 2015.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. *Agenda com os municípios, mobilidade urbana, construindo cidades inteligentes*. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/acompanhe/eventos/hotsites/2013/mobilidade_urbana/agenda_com_municipios/index.html - grifos nossos>.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. *Mobilidade urbana, construindo cidades inteligentes*. O acesso ao caderno consolidado pode ser feito em: <http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/acompanhe/eventos/hotsites/2013/mobilidade_urbana/encontro_estadual/docs/caderno_de_propostas_encontros_metropolitanos.pdf>.

BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Tradução Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.

BASSUL, José R.. *Estatuto da Cidade: quem ganhou? Quem perdeu?* Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2009.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Que estabelece diretrizes gerais da política urbana*. Brasília: 2001.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília: 2005.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007. Que Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Brasília: 2007.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010. Regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências. Brasília: 2010.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Lei nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012. Que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Brasília: 2012.

BRASIL. Conselho Nacional das Cidades. *Quem muda a cidade somos nós: Reforma Urbana já!* Texto para lançamento da Conferência Nacional das Cidades. 2012. Disponível em: <<http://app.cidades.gov.br/5conferencia/images/arquivos/parte1.pdf>>. Acesso em: 01 mai. 2015.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Guia PlanMob para orientação aos órgãos gestores municipais na elaboração dos Planos Diretores de Transporte e da Mobilidade*. 2007.

BRASIL. Ministério das Cidades. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/index.php/o-ministerio.html-grifos-nossos>>.

COTA, Daniela. A. *A parceria público-privada na política urbana brasileira recente: Reflexões a partir da análise das operações urbanas em Belo Horizonte*. 2012. Tese (Doutorado em Geografia). Belo Horizonte: UFMG, 2010. 430f.

FIX, Mariana A. B. *Financeirização e mudanças recentes no circuito imobiliário no Brasil*. 2011. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas, 2011. 288f.

IBGE. *Pesquisa de informações básicas municipais: perfil dos municípios brasileiros 2012*. Brasília: IBGE, 2013.

LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: Humanitas, 1999.

LIBÓRIO, Daniela. *Do ônibus à mobilidade urbana*. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/daniela-liborio/do-onibus-a-mobilidade-urbana>>. Acesso em: 14 mar. 2016.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos & MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único*. Petrópolis: Vozes. 2000.

OLIVEIRA, Fabrício Leal de; BIASOTTO, Rosane. O Acesso à Terra Urbanizada nos Planos Diretores Municipais. In: JÚNIOR, Orlando Alves dos Santos; TODTMANN, Daniela. (Org.). *Os Planos Diretores Municipais pós Estatuto das Cidades: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

MARRARA, Thiago. Transporte público e desenvolvimento urbano: aspectos jurídicos

da Política Nacional de Mobilidade. *Revista Digital de Direito Administrativo*. v. 2, nº 1, p. 120-136. Faculdade de Direito de Ribeirão Preto. Universidade de São Paulo. 2015. Disponível em: <www.revistas.usp.br/rdda/article/download/84691/92181>. Acesso em: 14 mar. 2016.

VILLAÇA, Flávio. *As Ilusões do Plano Diretor*. 2005. Disponível em: <http://www.flavioillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf>. Acesso em: 01 mai. 2015.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

ALMEIDA, Luiz Felipe Gomes de. Planos de mobilidade no escopo da (fragmentada) Política Urbana no Brasil: a realidade dos municípios de Minas Gerais. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 2, n. 2, p.181-201, jan./jul. 2016.
