

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO

MARIA CLARA SCHAFASCHEK DE MORAES

**Instrumentos de implementação da política de mobilidade urbana:** um estudo de caso  
sobre o núcleo urbano central da Região Metropolitana de Curitiba

São Paulo

2022



MARIA CLARA SCHAFASCHEK DE MORAES

**Instrumentos de implementação da política de mobilidade urbana:** um estudo de caso  
sobre o núcleo urbano central da Região Metropolitana de Curitiba

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Área de concentração: Planejamento Urbano e Regional.

Orientadora: Prof. Dr. Klara Anna Maria Kaiser Mori

Exemplar revisado e alterado em relação à versão original, sob responsabilidade do autor e anuência da orientadora. A versão original, em formato digital, ficará arquivada na Biblioteca da Faculdade.

São Paulo

2022

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação  
Serviço Técnico de Biblioteca  
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

Schafaschek de Moraes, Maria Clara

Instrumentos de implementação da política de mobilidade urbana: um estudo de caso sobre o núcleo urbano central da Região Metropolitana de Curitiba / Maria Clara Schafaschek de Moraes; orientador Klara Anna Maria Kaiser Mori. - São Paulo, 2022.

311 p.

Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Área de concentração: Planejamento Urbano e Regional.

1. Mobilidade Urbana. 2. Política Pública. 3. Implementação. 4. Instrumentos. I. Kaiser Mori, Klara Anna Maria, orient. II. Título.

Nome: SCHAFASCHEK DE MORAES, Maria Clara

Título: Instrumentos de implementação da política de mobilidade urbana: um estudo de caso sobre o núcleo urbano central da Região Metropolitana de Curitiba

Dissertação apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Aprovado em: 25 de Novembro de 2022.

### **Banca Examinadora**

Profa. Dra. Klara Anna Maria Kaiser Mori (Orientadora)

Instituição: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU USP)

Julgamento: aprovado

Profa. Dra. Renata Mirandola Bichir

Instituição: Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH USP)

Julgamento: aprovado

Profa. Dra. Silvana Maria Zioni

Instituição: Universidade Federal do ABC (UFABC)

Julgamento: aprovado



À Marina Harkot.



## AGRADECIMENTOS

“Quando o menino e o pai enfim alcançaram aquelas alturas de areia, depois de muito caminhar, o mar estava na frente de seus olhos. E foi tanta a imensidão do mar, e tanto seu fulgor, que o menino ficou mudo de beleza.

E quando finalmente conseguiu falar, tremendo, gaguejando, pediu ao pai: — Me ajuda a olhar!” Galeano, 2002 (O Livro dos Abraços)

Àqueles que têm me ajudado a olhar para o mar infinito da realidade, escolhendo perspectivas, me emprestando suas lentes e principalmente compartilhando o caminho, agradeço imensamente: professora Klara Kaiser, pela orientação dessa jornada; professoras Renata Bichir e Silvana Zioni, pelos preciosos comentários na banca de qualificação; Victor Callil e demais orientadores e colegas do desafio Ipiranga-Cebrap, pela injeção de ânimo que foi trabalhar com vocês; Gabriel Machado, querido amigo, pelo apoio incomensurável nessa reta final; Gabriela Barbosa, pela companhia constante na silenciosa pós-pandêmica; à Mônica Máximo e Jady Medeiros, cujas revisões e reflexões seguem fazendo parte do meu desenvolvimento; Amanda Buba, Elizandro Brollo e equipe do TCE-PR, pelo apoio a esse projeto e a oportunidade de aprender e refletir na prática sobre o tema de pesquisa; aos familiares e amigos, que ajudam sempre, cada qual à sua maneira; Vinicius de Moraes, pela motivação diária que me traz compartilhar as investigações e a vida contigo.



“Reivindicar a diversificação da mobilidade precisa significar a democratização radical das condições de existência humana e, sobretudo, dilatar experiências inovadoras de sociabilidades em nossas metrópoles.”  
(BARBOSA, 2016, p. 54)



## RESUMO

SCHAFASCHEK DE MORAES, Maria Clara. **Instrumentos de implementação da política de mobilidade urbana:** um estudo de caso sobre o núcleo urbano central da Região Metropolitana de Curitiba. 2022. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

O objetivo desta dissertação é compreender como os instrumentos de planejamento, normativos, orçamentários e de financiamento da política de mobilidade urbana conformaram a implementação da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) no Núcleo Urbano Central da Região Metropolitana de Curitiba, institucionalizando a concepção de mobilidade urbana, no período de 2004 a 2021. Iniciamos discutindo as origens do conceito mobilidade urbana sustentável, do qual derivam as diretrizes da PNMU, assim como os fatores que configuram o cenário no qual a política busca intervir - as cidades dependentes do automóvel – e seus rebatimentos no contexto nacional. Como quadro teórico de análise, emprestamos da análise de políticas públicas a conceituação dos processos de implementação, instrumentos da ação pública e governança multinível. O trabalho se organiza como um estudo de caso, utilizando para a análise a construção histórica do contexto da política, métodos qualitativos (análise de conteúdo na revisão sistemática de documentos) e quantitativos (estatísticas descritivas), obtendo a validação interna dos resultados através da triangulação de fontes de dados. Curitiba, a cidade polo do recorte territorial definido, é referência no tema, especialmente pela criação do *Bus Rapid Transit* (BRT). Não obstante, no que concerne à mobilidade urbana, a cidade e sua região metropolitana apresentam atualmente indicadores que contrastam com essa referência, como a maior taxa de motorização e menor percentual de viagens realizadas em transporte coletivo dentre as maiores capitais brasileiras. Como resultados, observamos que o encadeamento entre instrumentos de planejamento dos níveis federal, estadual e municipal indica uma forte indução da agenda da mobilidade urbana sustentável pelo governo federal. Não obstante, o histórico das políticas de mobilidade demonstram efeitos de dependência da trajetória, como na continuidade do planejamento com foco no automóvel e na acomodação da frota, que parte desde as políticas macroeconômicas e atinge a escala da rua. A análise dos instrumentos de planejamento demonstram que existe uma adaptação relativamente direta às diretrizes da PNMU, por sua vinculação hierárquica. No entanto, a partir da análise da execução orçamentária e do estado atual da mobilidade urbana no território, observa-se que ainda são tímidas as iniciativas de democratização do espaço viário, que tendem a se consolidar por um processo incremental. O arranjo institucional responsável pela governança metropolitana, no entanto, se mantém distante deste processo de construção da política de mobilidade urbana na região, limitando-se até o momento à indicação de diretrizes viárias de alargamento e extensão de vias na região metropolitana e uma gestão bastante precária do transporte coletivo metropolitano. O trabalho contribui primeiramente para a compreensão do caso — as continuidades e descontinuidades da mobilidade urbana na agenda de Curitiba metrópole e quais são os resultados da política. Contribui ainda com a literatura em mobilidade urbana, trazendo um quadro de análise de implementação de políticas públicas para a análise do caso, o que ajuda a demonstrar como a sua implementação se conforma pelos instrumentos utilizados, como se articulam os diversos níveis envolvidos na governança da política e como os efeitos do histórico da política constroem as decisões atuais.

**Palavras-chave:** Mobilidade Urbana. Implementação. Instrumentos. Governança Multinível.



## ABSTRACT

SCHAFASCHEK DE MORAES, Maria Clara. **Instruments of the Urban Mobility Policy Implementation:** a study case on the Urban Core of the Metropolitan Region of Curitiba. 2022. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

The objective of this master thesis is to understand how planning, normative, budgetary, and financing instruments of the urban mobility policy shaped the implementation of the Urban Mobility National Policy (PNMU) in the Urban Core of the Metropolitan Region of Curitiba, institutionalizing the concept of urban mobility, between 2004 and 2021. We begin by discussing the origins of the sustainable urban mobility concept, from which the PNMU guidelines derive, as well as the factors that configure the scenario in which the policy seeks to intervene - car-dependent cities - and its repercussions in the national context. As a theoretical framework for analysis, we borrow from public policies analysis the conceptualization of implementation processes, instruments of public action and multilevel governance. The work is a case study, using the historical construction of the policy's context, qualitative (content analysis in the systematic review of documents) and quantitative (descriptive statistics) methods, achieving internal validity of the results through triangulation of data sources. Curitiba, the pole city of the defined territorial study area, is a reference in the subject, especially for Bus Rapid Transit (BRT) creation. However, regarding urban mobility, the city and its metropolitan region currently present indicators that contrast with this reference, such as the highest rate of motorization and the lowest percentage of trips made in public transport among the largest Brazilian capitals. As a result, we observed that the linkage between planning instruments at the federal, state, and municipal levels indicates a strong induction of the sustainable urban mobility agenda by the federal government. Nevertheless, the history of mobility policies demonstrates effects of path dependence, as the continuity of planning with a focus on automobiles and the accommodation of the fleet, which starts from macroeconomic policies and reaches the street scale. The analysis of the planning instruments shows there is a relatively direct adaptation to National Policy (PNMU) guidelines, due to their hierarchical linkage. However, from the analysis of budget execution and the current state of urban mobility in the territory, we observe that initiatives to democratize the road space are still timid, which tend to be consolidated through an incremental process. The institutional arrangement responsible for the metropolitan governance, however, remains distant from this process of building the urban mobility policy in the region, limiting itself so far to the indication of guidelines for the widening and extension of roads in the metropolitan region and precarious management of the metropolitan public transport. First, the work contributes to understand the case — the continuities and discontinuities of urban mobility in Curitiba metropolis agenda and what are the policy results. Also, it contributes to the urban mobility literature, bringing an analysis framework of implementation from public policy background to the case analysis, which helps demonstrating how the instruments used conform implementation, how government levels articulate in the policy's governance and how history effects constrain recent decisions.

**Keywords:** Urban Mobility. Implementation. Instruments. Multilevel Governance.



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Núcleo Urbano Central da Região Metropolitana de Curitiba .....	81
Figura 2 – Localização Industrial Predominante no Aglomerado Metropolitano da RMC (1970-2001) .....	88
Figura 3 - Plano das Avenidas, versão ilustrativa .....	90
Figura 4 - Plano das Avenidas, Implantação Geral .....	91
Figura 5 – Zoneamento do Plano Preliminar de Urbanismo, de 1965 .....	95
Figura 6 – Zoneamento do Plano Diretor (lei nº 2.828/1966) .....	96
Figura 7 – Evolução da RIT – Rede Integrada de Transporte .....	99
Figura 8 – Traçado previsto da Linha Azul do Metrô (2010) .....	101
Figura 9 – Produto Interno Bruto (PIB) dos municípios do NUC (2017) .....	116
Figura 10 – IDHM na RMC (2010), classificado por quintos .....	117
Figura 11 – Percentagem da população ativa (por zona) (2017) .....	118
Figura 12 – Percentagem da população imóvel (por zona) (2017) .....	119
Figura 13 – Renda média per capita por UDH e eixos de transporte de média e alta capacidade e área de abrangência, por ano de implantação. ....	128
Figura 14 – Densidade populacional por setor censitário e área de abrangência do transporte de média e alta capacidade. ....	129
Figura 15 – Percentual de utilização do modal do transporte coletivo nas viagens motorizadas (por zona) (2017) .....	130
Figura 16 – Rede Ciclovitária 2018, extensão da rede por tipologia .....	136
Figura 17 – Número médio de etapas das viagens em transporte coletivo (por zona) (2017)	138
Figura 18 – Mapa Densidade Populacional por UDHs e entorno dos Eixos de Transporte ..	151
Figura 19 – Renda per Capita Média por UDHs e entorno dos Eixos de Transporte .....	152
Figura 20 – Mapa Síntese Linha Verde .....	209
Figura 21 - Obras do Programa BID Pró-Cidades .....	210
Figura 22 - Rua Eduardo Pinto da Rocha, 3685 (Umbará) .....	211
Figura 23- Rua Desembargador Antonio de Paula, 3237 (Boqueirão) .....	212
Figura 24 - Av. Fredolin Wolf, 5250 (Pilarzinho) .....	212
Figura 25 - Binário Rua Chile-Guabirota - Rua Guabirota, 861 (Prado Velho) .....	212



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Quadro síntese dos governos e principais eventos nacionais e locais (1930-2022) .....	108
Quadro 2 – Síntese dos Instrumentos de Planejamento mapeados nesta seção, de acordo com as gestões. ....	163
Quadro 3 – Organização de períodos de governo e PPAs incluídos na análise (2000-2023)	169
Quadro 4 – Indução da pauta nos instrumentos orçamentários e legislação entre os três níveis de governo .....	185



## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Ranking do Índice de Desenvolvimento Humano por Regiões Metropolitanas (2017) .....	114
Tabela 2 – Indicadores de programas relacionados à mobilidade urbana nos programas de planos plurianuais federais relacionados à mobilidade urbana (2000-2023) .....	172
Tabela 3 – Valor empenhado por programas (P) e percentual do valor dos programas sobre o total dos programas analisados (2004-2021) .....	189
Tabela 4 – Valor empenhado por projeto ou atividade (A) e percentual por programas (P) do PPA (2004-2021) .....	191
Tabela 5 – Percentual dos valores empenhados nas categorias (C) mobilidade urbana ou outros projetos/atividades sobre o valor total empenhado nos programas analisados, por PPA (2004-2021) .....	193
Tabela 6 – Percentual dos valores empenhados por subfunção (S) sobre o total empenhado por programas (P) e percentual dos programas sobre o total empenhado por PPA, nos programas selecionados .....	194
Tabela 7 – Percentual empenhado nas subfunções por PPA, discriminados pela categoria econômica (despesas correntes ou de capital) (2004-2021) .....	197
Tabela 8 – Percentual dos valores empenhados por fonte de recursos, por PPA (2004-2021) .....	199
Tabela 9 – Percentual do valor empenhado por programas de governo sobre o total do valor empenhado em programas relacionados à mobilidade urbana no PPA (2006-2021) .....	202
Tabela 10 - Percentuais dos valores empenhados por fontes de Receita e por ano (2006-2012) .....	207
Tabela 11 - Percentuais dos valores empenhados por subfunção e por fontes de receita .....	208
Tabela 12 – Percentual do valor empenhado por atividade e por grupo de natureza da despesa, organizados por PPA (correntes e investimentos) (2014-2021) .....	215
Tabela 13 – Percentual do valor empenhado por subfunção (S), organizados por programas (P) e PPA (2013-2021) .....	216
Tabela 14 – Percentual do valor empenhado por subfunção, por natureza da despesa (correntes e investimentos) (2013-2021) .....	217
Tabela 15 – Percentual do valor empenhado por fonte de recurso, organizadas por PPA (2013-2021) .....	218

Tabela 16 – Percentual do valor empenhado por fonte de receita, por subfunção e por grupo de natureza da despesa (2013-2021) (1. Pessoal e encargos sociais; 3. Outras Despesas Correntes; 4. Investimentos; 5. Inversões Financeiras) ..... 220

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Participação do carro de mil cilindradas no total de vendas e valor do IPI cobrado. .....	51
Gráfico 2 - PIB das Regiões Metropolitana (categoria metrópoles) (2017).....	112
Gráfico 3 – Modo de transporte utilizado na 1ª etapa da viagem (total NUC) (2017).....	120
Gráfico 4 – Modo de transporte utilizado na 1ª etapa da viagem (Curitiba) (2017) .....	120
Gráfico 5 – Modo de transporte utilizado na 1ª etapa da viagem (macrozona Pinheirinho - Curitiba) (2017).....	120
Gráfico 6 – Modo de transporte utilizado na 1ª etapa da viagem (macrozona Matriz - Curitiba) (2017) .....	120
Gráfico 7 – Taxa de motorização das capitais (automóveis/100 habitantes) .....	122
Gráfico 8 – Taxa de motorização das Regiões Metropolitanas (automóveis/100 habitantes)	122
Gráfico 9 – Taxa de motorização das capitais (motocicletas/100 habitantes) .....	123
Gráfico 10 – Taxa de motorização das Regiões Metropolitanas (motocicletas/100 habitantes) .....	123
Gráfico 11 - Brasil e RMs: tempo médio no deslocamento casa-trabalho (2001-2015) (Em minutos).....	124
Gráfico 12 – Divisão Modal nas Capitais.....	125
Gráfico 13 – Percentual de pessoas residentes em até um quilômetro da rede de transporte de média e alta capacidade (2020) .....	126
Gráfico 14 - Percentual de pessoas residentes nas capitais em até um quilômetro da rede de transporte de média e alta capacidade por faixa de renda (2020).....	127
Gráfico 15 - Percentual de pessoas residentes nas regiões metropolitanas em até um quilômetro da rede de transporte de média e alta capacidade por faixa de renda (2020) .....	127
Gráfico 16 – Passageiros Transportados na RIT (média de habitantes por dia útil) .....	131
Gráfico 17 – Brasil e RMs: inflação acumulada dos subitens do IPCA associados ao transporte urbano (2012-2019) (Em %) .....	132
Gráfico 18 – Taxa de mortalidade em sinistros de trânsito nas capitais (mortes/100 mil habitantes) (2019).....	133
Gráfico 19 – Taxa de mortalidade em sinistros de trânsito nas regiões metropolitanas (mortes/100 mil habitantes) (2019) .....	134

Gráfico 20 – Nº de etapas das viagens em transporte coletivo (por município).....	137
Gráfico 21 – Nº de etapas das viagens em transporte coletivo (por região de Curitiba) .....	137
Gráfico 22 – Programação Orçamentária – PPA's Estaduais: Valores globais previstos para os programas de Desenvolvimento Urbano (soma) e percentual sobre o total do orçamento .....	176
Gráfico 23 – Programação Orçamentária por Programas – PPA's Estaduais: Valores globais previstos para os programas de Desenvolvimento Urbano e percentual sobre o total do orçamento.....	177
Gráfico 24 - Programação Orçamentária – PPA's Municipais: Valores globais previstos para os programas de Mobilidade Urbana (soma) e percentual sobre o total do orçamento .	180
Gráfico 25 - Programação Orçamentária por Programas – PPA's Municipais: Valores globais previstos para os programas de Mobilidade Urbana e percentual sobre o total do orçamento.....	181
Gráfico 26 – Valores Planejado e Executado dos programas selecionados e percentual do executado sobre o planejado (Governo Estadual).....	201
Gráfico 27 – Valores Planejado e Executado dos programas selecionados e percentual do executado sobre o planejado por Programa (Governo Estadual).....	202
Gráfico 28 – Valores Planejado e Executado dos programas selecionados e percentual do executado sobre o planejado (Governo Municipal) .....	204
Gráfico 29 – Valores Planejado e Executado dos programas selecionados e percentual do executado sobre o planejado por Programa (Governo Municipal) .....	205
Gráfico 30 – Valores empenhados na atividade Implantação de calçadas nas vias públicas (2013-2021).....	213
Gráfico 31 – Valor Empenhado no custeio (natureza da despesa) do transporte coletivo (subfunção) e recursos do transporte municipal de passageiros (2013-2021) .....	221
Gráfico 32 – Outras fontes de receita do custeio do transporte coletivo (2013-2021) .....	221
Gráfico 33 – Tendência de arrecadação dos principais grupos de receitas da URBS (escala logarítmica).....	225

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- AFD — Agência Francesa de Desenvolvimento / *Agence Française de Développement*
- ARENA — Aliança Renovadora Nacional
- BB — Banco do Brasil
- BID — Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BNDES — Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- BNH — Banco Nacional da Habitação
- BRT — Bus Rapid Transit*
- CEF — Caixa Econômica Federal
- CEPAC — Certificados de Potencial Adicional de Construção
- CF — Constituição Federal
- CIC — Cidade Industrial de Curitiba
- CIDE — Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
- CNDU — Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
- CODEPAR — Companhia de Desenvolvimento Econômico
- COMEC — Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba
- CONCITIBA — Conselho da Cidade de Curitiba
- CONSECON — Conselho Consultivo do IPPUC
- CTB — Código de Trânsito Brasileiro
- DEM — Democratas
- DENATRAN — Departamento Nacional de Trânsito
- Desenhavia — Agência de Fomento do Estado da Bahia S/A
- DETRAN — Departamento de Trânsito
- DIRETRAN — Diretoria de Trânsito de Curitiba
- DNER — Departamento Nacional de Estradas de Rodagem
- DNIT — Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
- EBTU — Empresa Brasileira de Transportes Urbanos
- EC — Emenda Constitucional
- EC — Estatuto da Cidade
- EMTU — Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos
- ENAP — Escola Nacional de Administração Pública
- FDE — Fundo de Desenvolvimento Econômico

FDU — Fundo de Desenvolvimento Urbano  
FGTS — Fundo de Garantia do Tempo de Serviço  
FHC — Fernando Henrique Cardoso  
FPIC — Função pública de interesse comum  
FUC — Fundo de Urbanização de Curitiba  
FUNRESTRAN — Fundo de Reequipamento do Trânsito  
FUNSET — Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito  
GEIPOT — Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes  
*GIZ — Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*  
GV — Getúlio Vargas  
IDH — Índice de Desenvolvimento Humano  
IDHM — Índice de Desenvolvimento Humano Municipal  
*IEA — International Energy Agency*  
IPCA — Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo  
IPI — Imposto sobre Produtos Industrializados  
IPPUC — Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba  
ITDP — Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento  
LDO – Lei De Diretrizes Orçamentárias  
LOA – Lei Orçamentária Anual  
MDB — Movimento Democrático Brasileiro  
MDR — Ministério do Desenvolvimento Regional  
NBR — Norma Brasileira  
NUC — Núcleo Urbano Central  
OD — Origem e Destino (Pesquisa)  
ODS – Objetivo(s) do Desenvolvimento Sustentável  
ONU — Organização das Nações Unidas  
PAC — Programa de Aceleração do Crescimento  
PAITT — Plano de Ações Imediatas em Transporte e Trânsito  
PD — Plano Diretor  
PDC — Partido Democrata Cristão  
PDCI — Plano Diretor Cicloviário Integrado  
PDI — Plano de Desenvolvimento Integrado

PDS — Partido Democrático Social  
PDT — Partido Democrático Trabalhista  
PDUI — Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado  
PFL — Partido da Frente Liberal  
PIB — Produto Interno Bruto  
PIT — Programa de Integração do Transporte Metropolitano de Curitiba  
PL — Partido Liberal  
PL — Projeto de Lei  
PLADEP — Comissão de Planejamento e Desenvolvimento Econômico do Estado do Paraná  
PlanMob — Plano de Mobilidade Urbana e Transporte Integrado  
PMC — Prefeitura Municipal de Curitiba  
PMDB — Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PMUS — Planos de Mobilidade Urbana Sustentável  
*PNB — People Near Bike Lanes*  
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento  
PNM — Partido da Mobilização Nacional  
PNMU — Política Nacional de Mobilidade Urbana  
*PNT — People Near Transit*  
PNT — Política Nacional de Trânsito  
POF — Pesquisa de Orçamentos Familiares  
PP — Progressistas  
PPA – Plano Plurianual  
PPP — Parcerias Público-Privadas  
PR — Paraná  
PRB — Partido Republicano Brasileiro  
PRN — Partido Republicano Nacionalista  
PRTB — Partido Renovador Trabalhista Brasileiro  
PSD — Partido Social Democrático  
PSDB — Partido da Social Democracia Brasileira  
PSL — Partido Social Liberal  
PSP — Partido Social Progressista  
PT — Partido dos Trabalhadores  
PTB — Partido Trabalhista Brasileiro

PTS — Projeto Técnico Social

REFROTA — Programa de Renovação de Frota do Transporte Público Coletivo Urbano

Rep. — Republicanos

RETREM — Programa de Renovação de Frota do Transporte Público Coletivo Urbano de Passageiros Sobre Trilhos

RIT — Rede Integrada de Transporte

RM — Estatuto da Metrópole

RM — Região Metropolitana

RMC — Região Metropolitana de Curitiba

SAGMACS — Sociedade para Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais

Sedu/PR — Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República

SERPHAU — Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

SMSL — Sistema Metroviário Salvador-Lauro de Freitas

TCE—PR — Tribunal de Contas do Estado do Paraná

UDH — Unidade de Desenvolvimento Humano

URBS — Urbanização de Curitiba S/A

USP — Universidade de São Paulo

UTAG — Unidade Técnico Administrativa de Gerenciamento

VAMO — Veículos Alternativos para Mobilidade

VLТ — Veículo Leve sobre Trilhos

*WCED — World Comission on Environment and Development*

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>30</b>
1.1.	<i>OBJETIVOS ESPECÍFICOS E SEÇÕES</i> .....	33
1.2.	<i>MOTIVAÇÃO</i> .....	34
<b>2</b>	<b>EMBASAMENTO TEÓRICO SOBRE O TEMA</b>	<b>36</b>
2.1.	<i>MOBILIDADE URBANA SUSTENTÁVEL</i> .....	37
2.2.	<i>FATORES QUE ENGENDRAM A DEPENDÊNCIA DO AUTOMÓVEL</i> .....	42
<b>3</b>	<b>LENTES DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	<b>54</b>
3.1.	<i>IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS</i> .....	55
3.2.	<i>GOVERNANÇA MULTINÍVEL</i> .....	58
3.3.	<i>INSTRUMENTOS DA AÇÃO PÚBLICA</i> .....	60
<b>4</b>	<b>IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE MOBILIDADE URBANA: REVISÃO BIBLIOGRÁFICA</b>	<b>64</b>
<b>5</b>	<b>METODOLOGIA</b>	<b>77</b>
5.1.	<i>RECORTE TERRITORIAL</i> .....	78
5.2.	<i>RECORTE TEMPORAL</i> .....	82
5.3.	<i>PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</i> .....	82
<b>6</b>	<b>CONTEXTO</b>	<b>86</b>
6.1.	<i>BREVE HISTÓRICO DA MOBILIDADE URBANA EM CURITIBA</i> .....	89
6.1.1.	<i>O Plano Wilhelm</i> .....	92
6.1.2.	<i>O Plano Diretor de 1965</i> .....	97
6.1.3.	<i>Plano de Mobilidade Urbana e Transporte Integrado</i> .....	102
6.1.4.	<i>Síntese</i> .....	105
6.2.	<i>SITUAÇÃO ATUAL</i> .....	110
6.2.1.	<i>Panorama geral núcleo urbano central da RMC</i> .....	110
6.2.2.	<i>Transporte individual motorizado</i> .....	121
6.2.3.	<i>Transporte público</i> .....	125
6.2.4.	<i>Transporte Ativo</i> .....	132
6.2.5.	<i>Intermodalidade</i> .....	136

<b>7</b>	<b>APRESENTAÇÃO DO CASO E ANÁLISE DOS RESULTADOS</b>	<b>140</b>
7.1.	<i>INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO</i> .....	140
7.1.1.	Mobilidade Urbana no Estatuto da Cidade .....	141
7.1.2.	Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.589/2012) .....	142
7.1.3.	Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba.....	146
7.1.4.	Plano Municipal de Mobilidade Urbana.....	149
7.1.5.	Mobilidade Urbana no Plano Diretor de 2015.....	155
7.1.6.	O processo de aprovação.....	158
7.1.7.	Outros instrumentos normativos.....	159
7.1.8.	Síntese e discussão.....	161
7.2.	<i>PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO: PLANOS PLURIANUAIS</i> .....	167
7.2.1.	Planejamento Orçamentário do Governo Federal .....	170
7.2.2.	Planejamento Orçamentário do Governo Estadual .....	174
7.2.3.	Planejamento Orçamentário Municipal.....	177
7.2.3.1.	Participação Social .....	182
7.2.4.	Síntese e Discussão .....	183
7.3.	<i>EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO</i> .....	187
7.3.1.	Orçamento Estadual .....	189
7.3.2.	Orçamento Municipal .....	202
7.3.2.1.	Período 2006-2012 .....	206
7.3.2.2.	Período 2013-2021 .....	213
7.3.3.	Financiamento do transporte público coletivo e modos não-motorizados.....	223
7.3.3.1.	Fundo de Urbanização de Curitiba .....	224
7.3.3.2.	EstaR (estacionamento rotativo) .....	224
7.3.3.3.	Arrecadação por multas .....	226
7.3.3.4.	Outras Receitas extra tarifárias .....	227
7.3.4.	Síntese e Discussão .....	227
<b>8</b>	<b>DISCUSSÃO DOS RESULTADOS</b>	<b>229</b>
<b>9</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>233</b>
<b>10</b>	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>236</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A **questão** central que este trabalho se propõe a investigar é como os instrumentos da ação pública conformam a implementação da Política Nacional de Mobilidade Urbana, através do estudo de caso no núcleo urbano central (NUC) da Região Metropolitana de Curitiba (RMC). Circulação e transportes são temáticas tratadas de longa data nas discussões teóricas e aplicadas da arquitetura e urbanismo. Em face a essa tradição o uso da terminologia mobilidade urbana tem uso mais recente, advindo de reflexões sobre os deslocamentos nas cidades e seus impactos ambientais e sociais. Especialmente as discussões internacionais sobre o clima tiveram grande influência na difusão dessa temática, no contexto da agenda para a sustentabilidade. Segundo o IEA (*International Energy Agency*), manter o aumento da temperatura média do planeta limitada a 1,5 °C está condicionado a alcançar zero emissões líquidas até 2050, o que depende da migração de 20% a 50% das viagens em automóveis para transporte coletivo e da adoção de modos ativos e outros transportes públicos (IEA, 2021). Buscando estabelecer uma agenda comum em torno ao tema, a Organização das Nações Unidas (ONU) estabeleceu a Agenda 2030 em 2015, onde o tema aparece sob o Objetivo do Desenvolvimento Sustentável<sup>1</sup> (ODS) nº 11, Cidades e Comunidades Sustentáveis:

“Até 2030, prover acesso a sistemas de transportes seguros, acessíveis, módicos e sustentáveis para todos, aprimorando a segurança viária, notavelmente através da expansão do transporte público, com especial atenção àqueles em situações de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiências e idosos.” (UNITED NATIONS, [s.d.], tradução nossa)

Discutimos os desafios que se apresentam à essa empreitada, que advêm de uma série de fatores político-econômicos próprios do modelo de desenvolvimento urbano vigente, que tornou as cidades dependentes do automóvel. No Brasil, a Lei nº 12.578, aprovada em 2012, institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, que é instrumento da política de desenvolvimento urbano sustentável e está alinhada às discussões internacionais sobre o tema. Segundo as definições apresentadas por este marco legal, a política de mobilidade urbana, **objeto** dessa pesquisa, envolve o planejamento e gestão do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana, que compreende o conjunto dos modos de transporte, serviços e infraestruturas que garantem o deslocamento de pessoas e cargas no território. Os modos podem ser classificados

---

<sup>1</sup> As contradições em torno desse tópico serão discutidas no capítulo 2.

em motorizados/não motorizados, quanto ao objeto (de passageiros/cargas), a característica do serviço (coletivo/individual) e natureza do serviço (público ou privado).

Curitiba, a cidade polo do recorte territorial definido, tem relevância para a temática em diversos aspectos. Primeiramente, a cidade é reconhecida como um modelo em mobilidade urbana, sendo referência para cidades do Brasil (ROSIN, 2020) e do mundo (AYLLON; HONTORIA; MUNIER, 2021), especialmente pelo planejamento da rede de transporte público que inovou criando o BRT (*Bus Rapid Transit*)<sup>2</sup>, na década de 1990. Esse reconhecimento, também conferido na forma de premiações concedidas à cidade, passou a ser fonte de um discurso próprio da cidade em torno a suas políticas, que incorpora diferentes títulos ao longo do tempo: ecológica, sustentável, inteligente (*smart city*) etc. O município de Curitiba inclusive se antecipa à lei nacional e elabora em 2008 seu Plano de Mobilidade Urbana e Transporte Integrado. Não obstante, no que concerne à mobilidade urbana, o município e sua região metropolitana apresentam atualmente indicadores que contrastam com esse histórico, como a maior taxa de motorização e menor percentual de viagens realizados em transporte coletivo dentre as principais capitais<sup>3</sup>.

Uma das chaves que pode ajudar a entender o percurso que distancia a narrativa da realidade é a relação da cidade polo com as cidades da região metropolitana, como indicado inclusive por Rafael Dely, arquiteto que participou de grande parte do histórico de planejamento de Curitiba no IPPUC (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba) (OIKAWA, 2016). Por essa razão buscamos inserir como recorte territorial e organizacional da pesquisa a região metropolitana, mais especificamente seu núcleo urbano central (NUC), composto pelos perímetros urbanos de Curitiba e dos 13 municípios limítrofes<sup>4</sup> (FISCHER et al., 2021). Também auxiliando o processo de investigação, mobilizamos a literatura de implementação de políticas públicas, parte do modelo de compreensão do ciclo de produção de políticas públicas que o simplifica em etapas: formação de agenda (agenda setting), formulação, implementação e avaliação. Para além desse modelo heurístico, assumimos que tal processo ocorre de forma não linear entre a formulação e a implementação, em camadas hierárquicas ou paralelas, o que pressupõe a coordenação em múltiplas camadas ou níveis (LOTTA, 2019).

---

<sup>2</sup> Esse sistema de transporte coletivo opera em vias exclusivas, as canaletas, com ônibus biarticulados e embarque em nível, o que corroboram para uma operação mais eficiente e com maior capacidade de passageiros comparada ao sistema de ônibus tradicional.

<sup>3</sup> Esses dados serão apresentados com detalhe no capítulo 6.

<sup>4</sup> Além de Curitiba, os municípios que compõem o NUC são: Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Fazenda Rio Grande, Itaperuçu, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, Rio Branco do Sul e São José dos Pinhais.

Como ferramenta para compreender o processo, utilizamos os instrumentos na perspectiva da sociologia da ação pública, para qual tais dispositivos são tipos específicos de instituições que organizam o processo de materialização das políticas públicas (HALPERN; LASCOUMES; GALÈS, 2021; LASCOUMES; LE GALES, 2007; LASCOUMES; LE GALÈS; SINGLY, 2012). Nessa perspectiva, longe de ser uma simples escolha e definição técnica, a escolha dos instrumentos e de seu conteúdo carrega uma dimensão política, que pode ser entendida por meio do estudo da instrumentação da ação pública: “o conjunto dos problemas colocados pela escolha e o uso dos instrumentos (técnicas, meios de operar, dispositivos) que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental.” (LASCOUMES; GALÈS, 2012). A conjunção das lentes de implementação e governança multinível permite compreender os processos de formulação e implementação como um processo decisório contínuo, articulado entre múltiplos níveis e camadas, que se organizam verticalmente, onde cabe analisar decisões hierarquizadas e a margem de autonomia dos governos subnacionais, e horizontalmente, pela agência de diferentes atores, estatais ou não (BICHIR, 2018; LOTTA, 2019)

Do levantamento realizado, percebemos que a literatura apresenta poucos estudos sobre a implementação de políticas de mobilidade urbana, a maior parte deles focados em abordagens como: a) mapeamento de barreiras à implementação; b) recomendações, modelos ou testes de alternativas à implementação; e c) avaliação do resultado de medidas implementadas. Nesse estudo, buscamos contribuir com a literatura em mobilidade urbana trazendo um quadro de análise próprio de implementação de políticas públicas para a análise do caso, buscando entender como a sua implementação vai se conformando pelos instrumentos utilizados, como se articulam os diversos níveis envolvidos na governança da política e como os efeitos do histórico da política constroem as decisões atuais.

Com esse quadro de análise, o **objetivo** desta dissertação é compreender como os instrumentos de planejamento, normativos, orçamentários e de financiamento da política de mobilidade urbana conformaram a implementação da Política Nacional de Mobilidade Urbana no NUC da RMC, institucionalizando a concepção de mobilidade urbana no período de 2004 a 2021. O período analisado se inicia quando a discussão sobre mobilidade urbana se insere na agenda do governo federal e termina no ano imediatamente anterior ao ano de desenvolvimento deste trabalho, o que compreende o período de quatro gestões municipais.

## 1.1. OBJETIVOS ESPECÍFICOS E SEÇÕES

O embasamento teórico para a elaboração deste trabalho se estrutura em dois capítulos: o 2º capítulo conceitua e mapeia as origens do tema mobilidade urbana, passando pela conceituação do que se convencionou como um novo paradigma para o setor, a mobilidade urbana sustentável, na seção 2.1. O tensionamento entre tal paradigma e as condições de reprodução do modelo de desenvolvimento capitalista são explicitados na seção 2.2., que discute os fatores políticos e econômicos que tornam as cidades dependentes do automóvel. O capítulo 3 organiza o quadro teórico de análise, revisando a literatura sobre implementação e conceituando instrumentos da ação pública. A sistematização da literatura que trabalha na interseção entre o processo de implementação de políticas públicas e mobilidade urbana é apresentada no 4º Capítulo.

O capítulo 5 introduz a metodologia estruturada na definição do desenho da pesquisa e os processos e fontes utilizados na construção da investigação empírica, apresentada nas seções que seguem. O 6º capítulo apresenta a construção do histórico que forma o contexto do caso estudado: caracteriza o processo de formação urbana do território, apresenta um histórico da mobilidade urbana em Curitiba e busca esclarecer a situação atual da mobilidade urbana em comparação com outras Regiões Metropolitanas/capitais do Brasil.

O capítulo 7 analisa os resultados da análise do uso dos instrumentos de implementação. Organiza-se em três partes, que correspondem à análise de tipos diferentes de instrumentos, buscando responder a **objetivos específicos**: A seção 7.1 apresenta os instrumentos normativos de planejamento, em nível federal, metropolitano e municipal na cidade polo (Curitiba). Quanto aos objetivos, busca verificar se os instrumentos de planejamento contribuem para instituir a Política Nacional de Mobilidade Urbana, avaliando seu alinhamento à PNMU. A seção 7.2 apresenta o histórico dos planos plurianuais (PPA), instrumento do planejamento orçamentário de médio prazo, nos níveis federal, estadual e municipal, mapeando as gestões no período analisado, examinando se, a partir de quando e de que forma esse instrumento traduz as premissas dos instrumentos normativos de planejamento. Aproximando-se da materialização da política, a seção 7.3 analisa a execução orçamentária estadual (especialmente voltada à RMC) e municipal (de Curitiba), explorando a potencialidade do instrumento em traduzir as prioridades das gestões para além do que se alega nos instrumentos de planejamento, através das despesas realizadas, suas categorizações e fontes de financiamento, analisando também como se organizam os mecanismos de viabilização material da política. Também nessa última seção, pautamos brevemente as receitas extra tarifárias do

transporte coletivo, buscando compreender de que forma estão institucionalizadas, quão representativos são os valores arrecadados e se contribuem para a modicidade tarifária.

Além desses, apresentamos no capítulo 8 a discussão dos resultados a partir dos conceitos e quadro de análise organizado no embasamento teórico e principais achados da sistematização da literatura; no capítulo 9 as conclusões; 10 as referências; e apêndices úteis à compreensão do processo de análise.

## 1.2. MOTIVAÇÃO

A motivação para a busca de uma visão do tema a partir das lentes de análise de políticas públicas vem de encontro a um longo processo de aprendizado e de vivências. Inicialmente entendia como desejável - e possível - solucionar os problemas urbanos por meio de ações brilhantes, academicamente embasadas e tecnicamente inquestionáveis. Aos poucos, guiada pelos tantos professores da academia e da vida que a trajetória me trouxe à convivência, a compreensão da realidade social foi complexificando essas certezas, fazendo com que o escopo de meus interesses se ampliasse.

Ao fim da graduação em Arquitetura e Urbanismo, desconfiava da capacidade transformadora do planejamento hegemônico, e observava como necessária a ampliação da participação social nos processos de planejamento. Entretanto, meu entendimento continuava iludido pelas soluções mágicas: acreditava que adicionando tecnologia, aplicativos e gamificação, os problemas seriam facilmente resolvidos. Como qualquer mergulho em um tema, tais crenças foram se diluindo no processo de construção do trabalho final de graduação e se transformaram em uma proposta de metodologia participativa lúdica, sugerindo o envolvimento das comunidades e dos demais atores interessados na produção dos espaços nos casos selecionados, mas com questionamentos crescentes sobre o real efeito dessas práticas no resultado que poderia ser atingido, ou mesmo sobre a possibilidade de implementação de um planejamento participativo genuíno a partir da iniciativa do poder público (que se concretizava cada vez mais como meu espaço de ação, ao longo das experiências profissionais).

A mobilidade foi se tornando tema de interesse, tanto pela via do ativismo e da vivência quanto da reflexão investigativa. Vivenciar diversas cidades e deslocar-se em diferentes modos trouxe a percepção de quanto as condições espaciais e econômicas conformam a experiência, o modo de viver a cidade, evidenciando possibilidades e restrições. Em paralelo, a experiência como trainee vinculada à Vetor Brasil, organização sem fins lucrativos que atua

no setor público buscando contribuir para a efetividade da ação pública, me aproximou da literatura de políticas públicas, que trouxe à baila novas questões.

A incompreensão quanto aos grandes planos engavetados foi dando lugar a: quais interesses estão envolvidos nesses processos? Por que algumas iniciativas chegam a ser implementadas e outras não? Como as políticas que se realizam moldam o comportamento da sociedade? Quem decide sobre a distribuição dos recursos? Será que os planos não eram bons o suficiente? Ou quais são os fatores em jogo? Esse trabalho (e todas as idas e vindas que não cabe aqui discorrer sobre) reflete essa busca, esse processo de aprendizagem sobre como ser e como agir perante as condições que a sociedade nos oferece. Espero poder revê-lo e entender o que hoje não vejo.

## 2 EMBASAMENTO TEÓRICO SOBRE O TEMA

Em um esforço para conceituar o polissêmico conceito “mobilidade”, Balbim ressalta a noção de integração entre deslocamento como ação física, virtual ou simbólica às possibilidades e constrangimentos advindos das condições dos indivíduos e da sociedade (2016). O autor explicita ainda que mobilidade surge como conceito fundamental do urbanismo moderno, o qual buscava planejar cientificamente o conjunto de movimentos na cidade, representando a própria vida das relações no novo contexto de “aprofundamento da divisão social do trabalho e de funcionalização dos tempos e lugares” (BALBIM, 2016, p. 26).

Contudo, a liberdade de deslocamento oferecido pelo automóvel, que surgia como promessa na época em que se concebiam inovadores modelos de cidade alinhados à nova ordem mundial, promoveu um casamento entre a identidade do próprio movimento e a máquina, fazendo com que a difusão de tal modelo acarretasse o explosivo crescimento da frota de automóveis, o que trouxe efeitos perversos à qualidade de vida nas cidades<sup>5</sup>. Contextualizando a produção urbana brasileira como tendo forte influência do Movimento Moderno, Lara (2016) demonstra que a circulação é uma noção para a qual o automóvel é especialmente significativo, como valor da espacialidade moderna que se enraizou nas cidades. Nas palavras do autor, “Cabe, sim, entender Brasília e todo o urbanismo brasileiro do século XX como uma grande apologia ao automóvel, que representa a máquina hegemônica na construção da mobilidade.” (LARA, 2016, p. 140).

Apesar da conceituação de mobilidade já ser presente na teorização do urbano desde muito antes, no plano das políticas urbanas Machado e Piccinini (2018) demonstram que a substituição do termo “transporte” por “mobilidade” está alinhada ao desenvolvimento do conceito de mobilidade urbana sustentável, abarcando não só os sistemas de transporte, mas também os deslocamentos não motorizados. Seabra, Taco e Dominguez (2013) demonstram que a construção do conceito de mobilidade urbana sustentável deriva da discussão global sobre sustentabilidade desde 1987, quando a ONU organiza a WCED (*World Commission on Environment and Development*). A linha histórica dos enfoques de tais encontros esclarecem que tais discussões partiram da dimensão global e tem cada vez mais se aproximado da dimensão local, fazendo com que a partir de 1994, e notavelmente com a Conferência Habitat II de 1996 ganhasse destaque na pauta o desenvolvimento sustentável urbano. Nessa conjunção,

---

<sup>5</sup> É importante notar aqui que a influência do Movimento não teria a força que teve sem o apoio da conjuntura de fatores econômicos e culturais que a consubstanciaram. Tais fatores serão explorados à frente no capítulo.

adaptada da definição padrão, sustentabilidade em transportes consistiria em “atender as necessidades de acessibilidade e mobilidade atuais e futuras com reflexos positivos nas dimensões ambiental, econômica e social” (SEABRA; TACO; DOMINGUEZ, 2013, p. 104)

No Brasil, além da influência da participação em discussões mundiais sobre o clima, Machado e Piccinini (2018) destacam a relevância da seleção do país em 2007 para sediar a Copa do Mundo em 2014 no reconhecimento da crise de mobilidade urbana, e na construção a partir dessa constatação da narrativa da precariedade da infraestrutura de mobilidade. A partir desse momento, o “Projeto Apoio aos Diálogos Setoriais União Europeia-Brasil” passa a promover um alinhamento à política internacional de mobilidade vigente na União Europeia, o que culminou na elaboração e aprovação da Política Nacional de Mobilidade, em 2012. Não obstante, Silva, Costa e Macedo (2008) descrevem que o processo de discussão nacional acerca do tema já se realizava desde 2005, o que indica a mobilização em torno do tema mobilidade urbana mesmo anteriormente à seleção do país para a Copa, em 2007. Gomide (2008), defende que a ampliação do objeto da política de mobilidade urbana - que deixou de centrar-se exclusivamente sobre o transporte, passando a contemplar variáveis como a função social do transporte, especialmente de acesso às oportunidades que a cidade oferece - se dá principalmente com a criação do Ministério das Cidades, em 2003. Segundo o autor, o processo levou à reformulação do problema, inaugurando uma nova imagem: a de mobilidade urbana para a cidade sustentável (GOMIDE, 2008).

Por esse alinhamento, nos interessa nesse capítulo situar e conceituar “Mobilidade Urbana Sustentável”, pois é dentro deste que a discussão atual de políticas públicas de mobilidade no Brasil está pautada. Na próxima seção, apresentamos a contextualização a partir de autores como Jones, Banister e Portugal e Melo, que colocam “mobilidade urbana sustentável” como um ponto de passagem na evolução de abordagens ou paradigmas do planejamento de transportes, assim como as contribuições que voltam o olhar para a dimensão social dos efeitos que a mobilidade urbana engendra nas cidades. Na seção seguinte, aprofundamos no conjunto de fatores que nos permitem entender a partir de qual contexto tais políticas de mobilidade urbana sustentável procuram promover mudanças: as cidades dependentes do automóvel.

## 2.1. MOBILIDADE URBANA SUSTENTÁVEL

Banister (2008) situa as tensões que surgem dos princípios do planejamento de transportes convencional, frente às mudanças recentes do cenário urbano. Primeiramente, a

noção de que todo o transporte é uma demanda derivada passa a se enfraquecer uma vez que as tecnologias de informação e comunicação flexibilizam a necessidade de deslocamento para realização de atividades, fazendo surgir a noção de transporte como uma atividade valorizada. Fazemos aqui a ressalva de que tais transformações afetam de forma desigual a sociedade, ampliando substancialmente a margem de escolha da população com acesso a recursos e por consequência criando um abismo ainda maior ao acesso a oportunidades para aqueles com poucos recursos de conexão e acesso (MASSEY, 2000).

Ao menos para parte da sociedade, portanto, as viagens têm se revestido de valores mais positivos, passando a discutir-se em termos de política um tempo razoável de viagem com previsibilidade do sistema, em detrimento da contínua busca pela redução do tempo de viagem. Tal mudança de perspectiva, no entanto, é cercada de um conflito entre o desejo de acelerar - defendida sobretudo pelos valores vinculados à indústria, que argumentam sobre a deseconomia dos congestionamentos —, e de desacelerar o tráfego, por razões de ordem ambiental, de segurança e de qualidade de vida, que crescentemente tomam espaço na agenda pública (BANISTER, 2008).

De tais transformações, o autor deriva os aspectos contrastantes das duas abordagens: se o foco do planejamento e engenharia de transportes era prever o tráfego a partir de prospecções do crescimento da frota e populacional e planejar o aceleração do tráfego com base na demanda do transporte motorizado, a mobilidade sustentável criaria uma visão de cidade, utilizando-se do gerenciamento da demanda para reduzir a velocidade e o movimento, colocando pedestres e ciclistas no topo da hierarquia do trânsito e ratificando o foco nas pessoas (BANISTER, 2008).

Jones (2014) faz uma retomada das perspectivas das políticas de transportes urbanos, esquematizando seu desenvolvimento em três estágios: 1. políticas de crescimento do tráfego motorizado; 2. políticas de contenção do tráfego motorizado e 3. políticas para cidades habitáveis. O autor se utiliza da noção de mudança de paradigma para definir as transformações que ocorrem tanto no reconhecimento dos problemas identificados quanto no viés das soluções apresentadas. Apesar de utilizar o termo paradigma, Jones defende que no contexto do transporte, as evoluções entre estágios tomaram menos a forma de substituição completa do paradigma que a de seu “alargamento”, incluindo novas perspectivas.

O primeiro estágio identificado por Jones (2014) é a perspectiva baseada no veículo, que se traduz em políticas de crescimento do tráfego e está associada à expansão da indústria automobilística. O autor destaca que esta perspectiva não é sustentada apenas pelos beneficiários diretos de tais políticas - os proprietários de automóveis e as fabricantes -, mas

também pela maioria da sociedade que aspira à sua propriedade e vê a expansão do sistema viário e da indústria automobilística como sinônimos de desenvolvimento. Nas trajetórias estudadas pelo autor (concentrada em grandes cidades do Norte Global), o modelo passou a mostrar sinais de esgotamento em cidades grandes de densidade média ou alta, onde a expansão do sistema viário para suprir demandas sempre crescentes passou a apresentar custos financeiros e sociais inviáveis, trazendo consequências como congestionamentos, acidentes de trânsito e poluição do ar. A primeira mudança de paradigma significou o redirecionamento do objetivo, que deixa de buscar acomodar o deslocamento ilimitado de veículos para buscar prover o deslocamento de pessoas, o que conformou o pensamento sobre mobilidade no segundo estágio (JONES, 2014).

O segundo estágio, segundo Jones (2014), é baseado na perspectiva das viagens das pessoas, onde o foco das políticas passa a ser mover pessoas da sua origem ao seu destino de maneira mais eficiente. Embora inclua algumas medidas de desincentivo ao uso do automóvel e encoraje a migração modal, o paradigma ainda atua na lógica da fluidez do trânsito, prevendo que as viagens realizadas em outros modos contribuam para a fluidez e aumento da velocidade nas viagens realizadas em automóvel (JONES, 2014). Entre os motivos que o autor considera na transformação deste paradigma estão os questionamentos: se seria possível acomodar um crescimento ilimitado de viagens em contextos urbanos densos e em crescimento; e até mesmo se o crescimento ilimitado seria desejável, face à crescente preocupação com qualidade de vida, saúde pública e a revalorização das cidades como centros de atividades econômicas, sociais e culturais. Assim, a segunda mudança deu origem à perspectiva focada nas atividades e qualidade de vida.

No terceiro estágio, Jones (2014) identifica a preocupação essencial com a participação do cidadão em suas atividades, sem que isso necessariamente demande deslocamento. Nesse sentido, instrumentos como flexibilização de horários e incentivo ao trabalho remoto e serviços online são encorajados, abrindo espaço nas ruas para atividades ao ar-livre e espaços públicos de qualidade (JONES, 2014). Para que tais transformações sejam possíveis, o autor enfatiza a importância de se trabalhar na interface entre tecnologia e práticas sociais e de negócios, já que grande parte das transformações que tem afetado as dinâmicas de deslocamentos urbanos tem origem em áreas externas às políticas de transporte e mobilidade urbana. Em relação aos transportes, o paradigma promove a redução do tráfego motorizado, redistribuindo o espaço viário para acomodar outros modos de transporte - especialmente o transporte a pé e a bicicleta, mas também promovendo a melhoria da infraestrutura de transporte público, o que o autor identifica como políticas de mobilidade sustentável (JONES, 2014).

Não obstante, olhando para as perspectivas de futuro, Jones aponta que há sinais de esgotamento das políticas de mobilidade urbana sustentável em grandes cidades europeias, onde o crescimento contínuo de população e emprego têm provocado crescente congestionamentos e superpopulação, tanto no sistema viário quanto no transporte público, calçadas e ciclovias. Segundo a visão do autor, a solução para tais desafios estaria na combinação da aplicação de tecnologias avançadas e encorajar mudanças em práticas empresariais e sociais, tais como: ampliar a eficiência das redes de transporte de vários modos, passar da posse de automóveis para o compartilhamento, uso de automóveis autônomos para melhorar a segurança viária e congestionamentos e ampliar o desenvolvimento de serviços online como compras online, trabalho remoto e planejamento de transporte público (JONES, 2014).

Portugal e Mello (2017) sintetizam tais estágios de desenvolvimento na evolução dos conceitos utilizados: tráfego, transporte, mobilidade e mobilidade sustentável. Contextualizando a dependência econômica às políticas de apoio e incentivo à indústria automobilística, assim como a baixa qualidade e uso do transporte público, os autores situam as cidades brasileiras ainda no primeiro estágio descrito por Jones (2014). Os autores dão destaque à acessibilidade como instrumento que promove a mudança de um padrão de planejamento orientado pela demanda de viagens para a ênfase na oferta de infraestrutura com equidade de acesso a oportunidades, a fim de incentivar novos padrões de deslocamento (PORTUGAL; MELLO, 2017). Estudos recentes têm demonstrado a desigualdade de acesso a oportunidades proveniente da distribuição desigual de infraestrutura nas cidades brasileiras (LOGIODICE, 2020; PEREIRA et al., 2020), especialmente quanto a recortes de raça/cor, renda e gênero, onde a interseccionalidade têm sido pautada como tendo grande efeito nas possibilidades de acesso (ITDP - INSTITUTO DE POLÍTICAS DE TRANSPORTE E DESENVOLVIMENTO; MULTIPLICIDADE MOBILIDADE, 2020).

Machado e Piccinini (2018) organizam tais abordagens que ampliam a visão política e social das soluções tecnológicas como um paradigma crítico do planejamento do transporte urbano, que tensiona a relação complexa entre sustentabilidade e o modo de produção capitalista. Em consonância, Barbosa (2016) faz um apelo para que a discussão sobre a mobilidade seja tomada não apenas da perspectiva técnica e econômica, mas que incorpore sobretudo as reflexões da sociopolítica. Em um cenário de metropolização que significou sobretudo o aprofundamento de desigualdades urbanas, as condições de mobilidade urbana na “economia dos fluxos velozes” reforçam a desigualdade na distribuição de serviços e oportunidades, o que o autor coloca como a distinção territorial de direitos. Nesse contexto, o autor defende que uma reinvenção da mobilidade deveria buscar não só a democratização da

mobilidade, no sentido de garantir o acesso a equipamentos e serviços inclusive superando segregações baseadas em recortes de raça, gênero, etnia, idade e grupos sociais, mas, sobretudo, redefinir a natureza coletiva dos lugares – ressignificar a cidade como espaço público, em oposição ao

“individualismo contemporâneo centrado na produção, na propriedade e no uso massivo de automóveis particulares, que, inclusive, construíram a falsa impressão que seus deslocamentos são seguros e eficazes para tornar as cidades reféns de suas exigências de reprodução como negócio e estilo de vida. (BARBOSA, 2016, p. 52)

Estas perspectivas são relevantes pois colocam a necessidade de discussão da pertinência da busca da “sustentabilidade” no contexto de produção capitalista em que vivemos. A Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades, responsável pela formulação e implementação da PNMU, define mobilidade urbana sustentável como: “a reunião das políticas de transporte e de circulação, e integrada com a política de desenvolvimento urbano, com a finalidade de proporcionar o acesso amplo e democrático ao espaço urbano, priorizando os modos de transporte coletivo e os não motorizados, de forma segura, socialmente inclusiva e sustentável” (SECRETARIA NACIONAL DE TRANSPORTE E DE MOBILIDADE URBANA et al., 2015, p. 20). Entendendo que tal conceituação se insere em uma discussão mais ampla sobre desenvolvimento sustentável, cabe aqui discutir brevemente o significado de tal proposta. Desde “Uma Verdade Inconveniente”, de Al Gore (GORE, 2006), os anúncios sobre a crise climática vêm sendo acompanhados de um tom bastante otimista, que enfatiza o comportamento e as escolhas individuais na transformação do cenário de destruição.

Tais narrativas, no entanto, deixam de posicionar o debate sobre as questões que efetivamente teriam influência sobre o processo de degradação que impusemos como sociedade à natureza: o modo de produção capitalista. Em um sistema de acumulação infinita inexistente a possibilidade de reverter a pressão sobre os recursos naturais. O termo “desenvolvimento sustentável”, portanto, é um paradoxo ou um oxímoro – figura de linguagem que combina palavras de sentidos opostos, que se excluem mutuamente. Para entender como uma combinação que aparentemente não faz sentido se insere de forma tão duradoura na agenda pública precisamos entender a narrativa da sustentabilidade como estratégia de flexibilização do capitalismo para sobreviver e ampliar seus lucros em um cenário de ampliação da consciência ambiental (pelo menos no discurso). A isso Zizek (2011) chama “o novo espírito do capitalismo” (sic), que teria incorporado ao próprio consumismo a atitude altruísta ou

ecológica, agregando ao produto valores que aproximam o consumidor de uma visão idealizada de si mesmo, sem que isso exija alterações em seu estilo de vida.

Voices dos povos indígenas no Brasil tem contribuído para questionar a validade de tal narrativa e dos processos sustentados por ela, como o questionamento que coloca Krenak: “Queremos realmente sustentar a vida humana apartada da natureza - uma humanidade que exclui todas as outras e todos os outros seres?” (KRENAK, 2019, p. 34). Nessa perspectiva, Acserald (2015) trabalha os conflitos ambientais urbanos como “indicadores da insustentabilidade das cidades”, ou seja, expressões da percepção dos atores sociais sobre os limites da reprodução das relações sociais nas cidades em consonância com as demandas capitalistas. Para o autor, “o tratamento desses conflitos na esfera política poderia ser [...] o caminho para uma « sustentabilidade urbana » vista desde a perspectiva da democratização das cidades” (ACSERALD, 2015).

Tais reflexões convocam a necessidade de se voltar o olhar para o tema de forma crítica. Autoras como Requena (2021) e Maricato (2015), entre outros, têm levantado a insustentabilidade social das condições de mobilidade urbana atuais sob as premissas da reprodução do capital, as contradições desse modelo e os mecanismos de sua manutenção. Nessa perspectiva, na próxima seção buscamos proporcionar uma reflexão mais aprofundada sobre os fatores político-econômicos que construíram o cenário atual da mobilidade urbana, de dependência do automóvel, que submetem a vida urbana à lógica de reprodução do capital por meio das relações de causa e efeito entre fatores. Além disso, correlacionamos os fatores levantados pelos autores a suas evidências no contexto brasileiro.

## 2.2. FATORES QUE ENGENDRAM A DEPENDÊNCIA DO AUTOMÓVEL

Nesta seção apresentamos os fundamentos teóricos dos fatores político-econômicos que conformam a dependência do automóvel nas cidades e as causalidades entre eles, trazendo sua contextualização no cenário nacional. Partimos do sistema dependente do automóvel não porque o planejamento do caso em tela especificamente tenha sido frustrado, mas por uma conjuntura que modela o desenvolvimento das cidades em geral desde 1950. Buscamos esclarecer o que é e como se configura um sistema de transporte dependente do automóvel a partir da construção teórica realizada por Mattioli *et al.* (2020), que o definem como um “sistema no qual os altos níveis de uso do automóvel se tornaram chave para a satisfação de necessidades humanas, reduzindo drasticamente o uso de alternativas menos intensivas em carbono” (p. 2, tradução nossa). Nesse sentido, entende-se a satisfação das necessidades

humanas como dependentes do uso de energia, o que tem sido amplamente investigado sob o termo “bloqueio de carbono” (do inglês *carbon lock-in*), ou a inércia política contrária à mitigação da mudança climática gerada por questões tecnológicas, institucionais e sociais que se fortalecem mutuamente, para o qual os sistemas dependentes do automóvel contribuem fortemente (MATTIOLI et al., 2020).

O primeiro fator identificado por Mattioli et. al. (2020) é a **indústria automobilística**, cuja relevância para a dependência ao automóvel é explicada pela influência política, necessidade de expansão contínua de seu mercado e mecanismos de aprisionamento do consumidor. A enorme escala, tanto própria - dos poucos e enormes conglomerados que dominam o mercado - quanto do seu conjunto com setores atrelados à produção (fornecedores de metal, borracha, vidro, autopeças) e ao uso (produção de combustíveis, especialmente derivados de petróleo), conferem a este setor da indústria uma significância econômica ímpar. Especialmente nos países de industrialização mais recente, como é o caso do Brasil, o Estado promoveu grandes esforços para o estabelecimento desse setor da indústria, em especial, o que é parte de um padrão mais amplo de globalização da dependência do carbono. A instalação desse setor, com alta intensidade de capital e economia de escala, conformam uma dependência política do estado à indústria e tal configuração de produção, especialmente à oferta de empregos, crescimento e arrecadação (MATTIOLI et al., 2020).

No Brasil a influência da indústria automobilística e o setor produtivo que ela engendra como um todo é notável ao longo de toda a história do país desde a industrialização, e se manifesta em metas, incentivos, investimentos em infraestrutura e até no jogo político que acabou por destituir a presidente Dilma em 2016. Explicamos: O grande desafio do governo Dilma era frear o processo de desindustrialização frente à concorrência externa. No caminho para tentar estabilizar a economia, duas políticas buscaram atender às demandas dos empresários do setor de autopeças: o Plano Brasil Maior e o Inovar-Auto (Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores), que buscavam proteger a produção nacional de automóveis através de descontos fiscais em veículos acima de determinado índice de nacionalização, o que reduziu as importações de automóveis e estimulou a instalação de fábricas do setor automotivo no Brasil. Apesar da tentativa, o deslocamento político da burguesia industrial provocou o desmantelamento da coalizão produtivista, que sustentava em grande parte o governo até então, culminando no processo de impeachment da presidenta (OLIVEIRA, 2018).

Ao longo dos planos econômicos e especialmente no bojo do desenvolvimentismo, consolidou-se a imagem da indústria automobilística como “motor do desenvolvimento”, o que

vinculou o desenvolvimento econômico do país à ampliação de seu faturamento e tornou o estado “refém” das contribuições em tributos. Especialmente os períodos de governos desenvolvimentistas<sup>6</sup> acarretaram diversos incentivos diretos e indiretos ao automóvel, tanto por meio do apoio às atividades da indústria automobilística e seu público comprador, barateando o custo dos automóveis e facilitando seu financiamento, quanto na criação de infraestrutura viária. Também como alternativa aos combustíveis derivados do petróleo por conta da ameaça que representaram os choques do petróleo, em 1975 o governo passou a investir no desenvolvimento do álcool combustível através do Programa Pró-Álcool, além de promover o desenvolvimento do automóvel com motor a álcool, que deu sobrevida ao modelo rodoviário (VASCONCELLOS, 2013). Não obstante, Vasconcellos demonstra que a associação entre governo federal e indústria automotiva tem se mantido influente nas decisões governamentais, independente das mudanças políticas.

Ainda explicando os fundamentos da **indústria automobilística**, Mattioli et. al. (2020) pontuam que a economia de escala depende de um modelo basicamente padronizado: o carro polivalente de cinco passageiros. Isso faz com que o sistema de deslocamento por automóveis como um todo seja, de partida, ineficiente, já que na maior parte do tempo esses veículos rodam com menos ocupação que sua capacidade. Não obstante, existe a necessidade de se criar culturalmente o desejo pelo produto, o que tem sido realizado pela indústria através da diferenciação ilusória de modelos. Com centenas de modelos diferentes a serem produzidos, é necessário produzir acima da demanda para manter as plantas industriais com capacidade mínima operante. Assim, a margem de lucro da indústria tem reduzido historicamente, o que leva à pressão pela rápida ampliação do mercado consumidor.

Do lado do consumidor, a superprodução faz com que os veículos depreciem rapidamente, reduzindo as possibilidades de troca. Além disso, ao comprar um carro o consumidor se compromete com o padrão de viagens em si, pois o alto custo de compra se dilui pelo baixo custo de uso e faz com que o custo do transporte público seja percebido como superior. Nesse sentido, é relevante o apontamento dos autores (MATTIOLI et al., 2020) de que a indústria automotiva em si é insustentável, não apenas seus produtos ou a tecnologia empregada, o que é relevante especialmente em relação à crescente euforia em torno da

---

<sup>6</sup> "As políticas desenvolvimentistas clássicas, tal como sugerem os exemplos do passado, caracterizam-se pelo objetivo de transformar rapidamente um quadro de defasagem econômica, proporcionando um salto em direção a patamares mais altos, tanto no nível de industrialização quanto na dotação de infraestrutura ou, ainda, na ampliação da renda per capita. Assim, essas políticas são marcadas pela urgência em produzir resultados e, por isso, requerem das burocracias governamentais altas capacidades de coordenação e execução para levar à consequência os objetivos pretendidos." (PIRES; GOMIDE, 2014, p. 8)

eletrificação da frota de automóveis que, em conjunto com a autonomização da direção, tem sido veiculada pela indústria como a solução derradeira para a crise ambiental no que tange aos transportes urbanos.

A eletrificação da frota por si (sem alterar padrões de uso, como posse para compartilhamento) também continuaria reproduzindo outro aspecto do modelo da dependência: a **produção de infraestrutura para o carro** para acomodar o crescimento contínuo da frota, o que inclui provisão de sistema viário e pavimentação, estacionamento e aplicação de leis de trânsito (sinalização, fiscalização etc.). É importante mencionar o destaque que os autores trazem para o fato de que o envolvimento do estado na “regulação e entrega de sistemas de transporte é anterior ao desenvolvimento do automóvel”, o que foi sendo moldado forma a acomodar essa tecnologia, até o ponto que hoje os investimentos em infraestrutura (rodo)viária são considerados como o papel central do Estado. Esse é um dos principais aspectos a serem discutidos no caso, já que é o fator sobre o qual o setor público mais atua dentre os elencados por Mattioli *et. al.*

Como consequência, os gastos do setor público para dar subsídios a tal sistema são volumosos, pois considera-se não apenas com o investimento em capital para a infraestrutura em si, mas em atividades como planejamento, gestão, licenciamento, fiscalização, controle. O efeito desse investimento sobre o comportamento social nos deslocamentos se dá por meio da normalização da socialização dos custos dessa infraestrutura pelas instituições políticas e administrativas, ou seja, os investimentos (que em grande parte não são pagos pelos usuários do sistema, e sim financiados pela coletividade), podem ser vistos como um “subsídio oculto” que faz com que o custo do uso do automóvel pareça muito baixo comparado a outras alternativas de transporte (MATTIOLI et al., 2020).

No Brasil, a adoção do modelo rodoviário para transporte de cargas, cujo marco é o estabelecimento de um Plano Rodoviário Nacional em 1944, tem intrínseca relação com o suporte à economia de base urbano-industrial que se buscava desenvolver. Alinhado às inovações tecnológicas globais, o padrão adotado deixava de lado as incipientes iniciativas de se consolidar uma rede ferroviária de escala nacional. A urbanização, intensificada entre as décadas de 1960 e 1980, se dava pela contínua expansão urbana horizontal de baixa densidade baseada na construção do sistema viário, motivada em grande parte pela rapidez do fenômeno, que deslocava grandes contingentes populacionais em direção às cidades e incipientes investimentos públicos em habitação, favorecendo o deslocamento individual motorizado, enquanto desfavorece o transporte coletivo, cuja frequência e alcance tornam-se limitados em sistemas pouco densos.

O histórico das políticas nacionais demonstram que a produção de infraestrutura automobilística sempre esteve dentre as principais medidas, de um lado ou outro do espectro político. A estratégia de desenvolvimento do governo Lula (2003 a 2010), por exemplo, se sustentava na tríade produção e consumo de massa, uso dos recursos naturais e investimentos em infraestrutura. Os investimentos em infraestrutura tinham especial importância por sua capacidade de gerar emprego e externalidades atratoras de investimento privado (BIELSCHOWSKY, 2012). Os transportes, tanto coletivo urbano quanto rodoviário, eram uma das áreas de maior peso dessa agenda, que tiveram uma grande quantidade de recursos investidos por meio do PAC - Programa de Aceleração do Crescimento, criado em 2007, que ampliou a capacidade de planejamento e execução de obras (BIELSCHOWSKY, 2012; JUNIOR; NAVARRO, 2018). Os megaeventos foram um ponto alto dos investimentos em mobilidade urbana: do total investido para a Copa do Mundo de 2014, 31% foram direcionados a projetos de mobilidade urbana, somando cerca de R\$ 8 bilhões. Apesar de muitas cidades terem implantado sistemas de BRT - *Bus Rapid Transit*, Rodrigues (2015) observa que todos os projetos de BRT incluíam implantação de infraestrutura viária e que, em geral, as intervenções realizadas reproduziram largamente o modelo rodoviarista, apesar de se justificarem como solução para a crise de mobilidade.

A questão da **provisão de infraestrutura viária** é contornada por dois elementos que a suportam: a primeira é a apropriação do espaço viário pelo automóvel, que Mattioli *et. al.* demonstram ter se construído historicamente como um modelo de rua nos Estados-Unidos da América e se disseminado por todo o mundo. Os conflitos iniciais entre usuários das vias se agravaram quando da introdução massiva da frota automobilística. A reconstrução física das ruas, foi limitando o acesso do transporte não motorizado até transformá-la em espaço reservado para usuários do automóvel. Nesse processo tem especial relevância a infraestrutura de “segurança peatonal”, que se reveste do nobre objetivo de manter os pedestres são e salvos assegurando que não atrapalhem o fluxo veicular. Com efeito, para a engenharia de tráfego uma faixa de pedestres conta como um fator redutor de capacidade viária – contra a fluidez, seu grande objetivo. Falamos ironicamente do “nobre objetivo” já que os autores levantam evidências de que elementos de “segurança peatonal” na realidade têm impacto negativo na segurança dos pedestres. Em um contexto em que a privatização do espaço viário para usuários do automóvel tornou-se regra, o caminho de retorno à rua como espaço comum acessível a

todos enfrenta enorme resistência política, sob a ameaça de que a inclusão dos modos “alternativos”<sup>7</sup> criaria mais congestionamento.

Tais disputas têm se tornado recorrentes em cidades brasileiras, como podemos notar em São Paulo, em torno da polêmica com relação à construção de ciclovias e em Curitiba com relação às extensões de calçadas por meio do urbanismo tático no centro da cidade. Em ambas as cidades tais intervenções foram fisicamente apagadas pelas gestões subsequentes, acompanhando um processo de troca de gestões mais à esquerda no espectro político (Haddad, do PT, e Gustavo Fruet, do PDT) por gestões mais à direita (Dória, do PSDB e Greca, do PMN/DEM), fazendo com que a discussão pública sobre o espaço viário tenha tomado nelas proporções consideráveis. Os eventos demonstram não apenas a relevância do tema no debate político, mas também a força e ampla disseminação dos argumentos, suportados por diversos setores da sociedade – não apenas pelos usuários do automóvel. Não obstante setores tenham motivações diversas para o apoio à infraestrutura para o automóvel, Walks (2015) argumenta que “a experiência de dirigir ajuda a reproduzir o espírito do individualismo, da independência e competição” (WALKS, 2015, s.p.).

Mattioli et. al. fundamentam a onipotência do argumento por sua relação com uma série de ideias que justificam e legitimam a contínua provisão de mais e mais espaço viário, quais sejam: a) a produção de espaço viário como necessária para acomodar o crescimento econômico; b) a produção de espaço viário como necessária para estimular o crescimento econômico; c) a infraestrutura para o automóvel como necessária para atender a preferências dos consumidores; d) construir infraestrutura/ampliar o espaço viário como resposta para os problemas de transporte; e) a produção de infraestrutura viária é sancionada pela expertise técnica como de amplo interesse público. O aspecto mais importante disso é que a variedade de tais estratégias, além de seu enfoque isolado do conjunto das demandas sociais, de suas necessidades e de seu propósito mais abrangente, faz com que sejam aceitas tanto por grupos posicionados à direita quanto à esquerda, ou mesmo destituídos de conteúdo político; mantidos em um âmbito estritamente técnico, e independentemente de o quadro econômico ser de recessão ou de crescimento econômico. Um conceito muito importante para o auto reforço dessas estratégias, e um elemento chave na reprodução da dependência do automóvel em si, é a demanda induzida: conquanto a expectativa seja de reduzir o congestionamento pela

---

<sup>7</sup> Grafamos entre aspas a palavra “alternativos”, mesmo que o termo tenha se tornado muito comum na literatura e prática relacionada à mobilidade urbana para evidenciar que caminhar e pedalar são alternativos ao modelo de rua que privilegia o espaço do automóvel. Não obstante, tais modos nunca deixaram de ser prioritários para grande parte da população, especialmente no contexto brasileiro, que por vezes não tem condições de acesso a automóvel privado ou mesmo transporte coletivo.

construção ou ampliação viária, quanto mais se constrói mais se reforça seu comprometimento, fazendo com que em pouco tempo a nova infraestrutura esteja novamente saturada.

Outro componente relevante é o **padrão de uso do solo**: baixa densidade, malha viária de pouca conectividade e zoneamento baseado em usos segregados geram demanda para uso mais intenso do automóvel (MATTIOLI et al., 2020). Nos países de fala inglesa tal fenômeno foi cunhado como *urban sprawl*, ou espraiamento urbano. No Brasil, tal fenômeno adquire contornos próprios, coberto por uma vasta literatura que busca dar conta do fenômeno da urbanização das cidades brasileiras. Embora o objetivo deste trabalho não seja esgotar o tema, gostaríamos de levantar alguns aspectos do problema que tem especial relevância na construção da problemática.

Francisco de Oliveira nos explica que a urbanização ocorreu com base em um processo de industrialização desprovido de acumulação capitalista prévia, "reproduzindo nas cidades um tipo de crescimento horizontal, extensivo, de baixíssimos coeficientes de capitalização, em que a função de produção se sustenta basicamente na abundância de mão-de-obra." (OLIVEIRA, 2003, p. 37). Essa forma de expansão serviu às demandas da indústria automobilística de diversas formas: a prática da autoconstrução da moradia ilegal provia cidades inchadas com enormes contingentes populacionais, o que se traduzia em baixos salários (MARICATO, 2015; OLIVEIRA, 2003); em um movimento sinérgico, a produção estatal ou privada de grandes infraestruturas viárias também impulsiona o loteamento e construção de terrenos nos limites urbanos (COBOS, 2013); essa conjunção atua favorecendo o deslocamento individual motorizado e desfavorecendo o transporte público, cuja distribuição geográfica e frequência fica mais limitada quanto mais expandido e menos denso torna-se o sistema (VASCONCELLOS, 2013).

Em uma tentativa de convivência com a desigualdade ambiental nas cidades, experimentam-se instrumentos reguladores da divisão: a autorreclusão em condomínios fechados enquanto o meio ambiente é manipulado como elemento simbólico de conexão (ACSERD, 2015). Os condomínios fechados são uma das formas do que Caldeira (2000) define como enclaves fortificados, "propriedade privada para uso coletivo e enfatizam o valor do que é privado e restrito ao mesmo tempo que desvalorizam o que é público e aberto na cidade" (p. 258). A autora (CALDEIRA, 2000) demonstra quanto esses espaços que incorporam a lógica do condomínio, como shopping-centers, escritórios, hospitais e escolas, reforçam o valor cultural do automóvel, quase indispensável à sobrevivência da elite no tecido urbano segregado, fazendo parte desse cenário que se constrói sobre a narrativa do crime urbano e cria um novo conceito de moradia.

Tanto as características do uso do solo quanto o predomínio conquistado pelo automóvel no espaço viário impõem **dificuldades à provisão de um sistema de transporte público eficiente**. Não obstante, Mattioli et. al. (2020) argumentam que o transporte público com boa performance ainda seja possível no cenário de baixa densidade de ocupação, mas requer maiores esforços de planejamento e integração de serviços. Uma das alternativas possíveis seria, por exemplo, operar uma linha troncal com maior frequência, para o que seria necessário integrar com linhas mais curtas em curto intervalo de tempo. Como em geral nas cidades brasileiras o transporte público é provido pela iniciativa privada e planejado e regulado pelo setor público, esses esforços se revestem de dificuldades ainda maiores, visto a dificuldade do setor público na gestão dos contratos (controle de custos, pagamento de subsídios e fiscalização da operação) e indução de melhorias. Parte dessas dificuldades se deve às características do mercado, pois, uma vez que as operadoras locais que se constituíram historicamente se beneficiam da economia de escala, a entrada de novos provedores é pouco provável, ganhando contornos de monopólio em muitas cidades.

Especialmente nas regiões metropolitanas a integração operacional e tarifária é um desafio. Definido desde 1973 como uma função pública de interesse comum (FPIC), a operação dos transportes em escala metropolitana depende da realização de arranjos institucionais para a redistribuição dos recursos entre as empresas que prestam o serviço em escala municipal e intermunicipal. No caso da Região Metropolitana de Curitiba, a área efetivamente integrada pela Rede Integrada de Transporte corresponde ao Núcleo Urbano Central de Curitiba (NUC). O contrato da associação de empresas que presta o serviço no NUC foi realizado com a COMEC, a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba, mas sua gestão em alguns períodos passou a ser URBS – Urbanização de Curitiba, como veremos com detalhe no capítulo 6. Tais alterações no arranjo institucional, decorrentes de mudanças no campo político, impossibilitaram a integração tarifária entre o sistema metropolitano e da capital por um período. O que em geral ocorre nas regiões metropolitanas é a prática de uma tarifa mais alta para as populações que vivem mais distante dos centros econômicos, nos municípios periféricos ao polo, o que contribui para reproduzir as desigualdades socioespaciais. Em 2015 foi aprovado instrumento legal da política urbana para as regiões metropolitanas: o Estatuto da MetrÓpole, que traz embasamento legal para a gestão e planejamento de funções públicas de interesse comum de forma conjunta entre entes da federação, a chamada governança interfederativa. Apesar de pouco incisivo nas determinações (MOURA; HOSHINO, 2015), o dispositivo deverá promover mudanças, principalmente no planejamento e gestão do transporte público coletivo nas metrÓpoles e aglomerações urbanas. Todavia, o diálogo para integração das políticas

urbanas enfrenta novos desafios com a extinção do Ministério das Cidades e sua anexação ao Ministério do Desenvolvimento Regional, no início do governo Bolsonaro, em 2019.

Na intensificação da ocupação urbana no Brasil, fortemente associada à industrialização, as indústrias se localizavam nas cidades mais em função de seu abastecimento e logística do que da proximidade com a massa de trabalhadores. As populações de baixa renda não tinham condições de arcar com o custo de compra de um automóvel e em grande parte não podiam contar com o deslocamento a pé ou por bicicleta pelas próprias condições espaciais de organização da cidade na forma como se deu a urbanização, o que as tornava dependentes do transporte público (VASCONCELLOS, 2013). Com isso, em meados de 1970, a demanda por transporte público nos grandes centros era altíssima, o que abria condições para o desenvolvimento dos capitais do urbano<sup>8</sup> (especialmente as empresas de prestação de serviços urbanos e de construção civil de obras públicas), tanto na provisão de infraestrutura quanto na prestação de serviços de transporte. No período de 1960 a 1980 a criação de instituições federais voltadas ao transporte urbano, como o GEIPOT (Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes), a EBTU (Empresa Brasileira de Transportes Urbanos) e EMTU (Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos), auxiliavam os municípios por meio de programas de financiamento e assessoramento técnico e lograram a realização de planos de transporte urbano, a proposta de vale-transporte e a implantação de sistemas metroferroviários (MORAIS et al., 2010; PEREIRA, 2017; VASCONCELLOS, 2013). Destacamos a criação do Vale Transporte e sua obrigatoriedade - o que garantiu lucro mínimo para as empresas de transporte - e o desenvolvimento de ônibus de maior capacidade, os ônibus *padron* e articulado - o que significou ampliação da margem de lucro dessas empresas - uma das poucas evoluções tecnológicas promovidas nesse veículo ao longo dos anos (VASCONCELLOS, 2013).

Entre 1980 e 1990, vimos a desmobilização das políticas urbanas, a redução de recursos disponíveis e o encerramento de instituições importantes (ex. BNH, CNDU, EBTU), muito embora a GEIPOT tenha atuado até 2002. Uma exceção daquele período seria a promulgação da Constituição de 1988 com a inserção do capítulo sobre políticas urbanas<sup>9</sup>, prova da grande mobilização social sobre o tema da reforma urbana, mais do que da agenda estatal vigente (MORAIS et al., 2010). Entre 1980 e 1990 a demanda dos transportes públicos

---

<sup>8</sup> Os capitais do urbano são assim denominados não apenas porque se localizam no urbano, mas porque seus processos de valorização se associam diretamente à produção da cidade (MARQUES, 2015). Marques (2016) diferencia quatro tipos de capitais do urbano, quais sejam, incorporação, produção de infraestrutura urbana, serviços urbanos, e gerenciamento e apoio ao Estado.

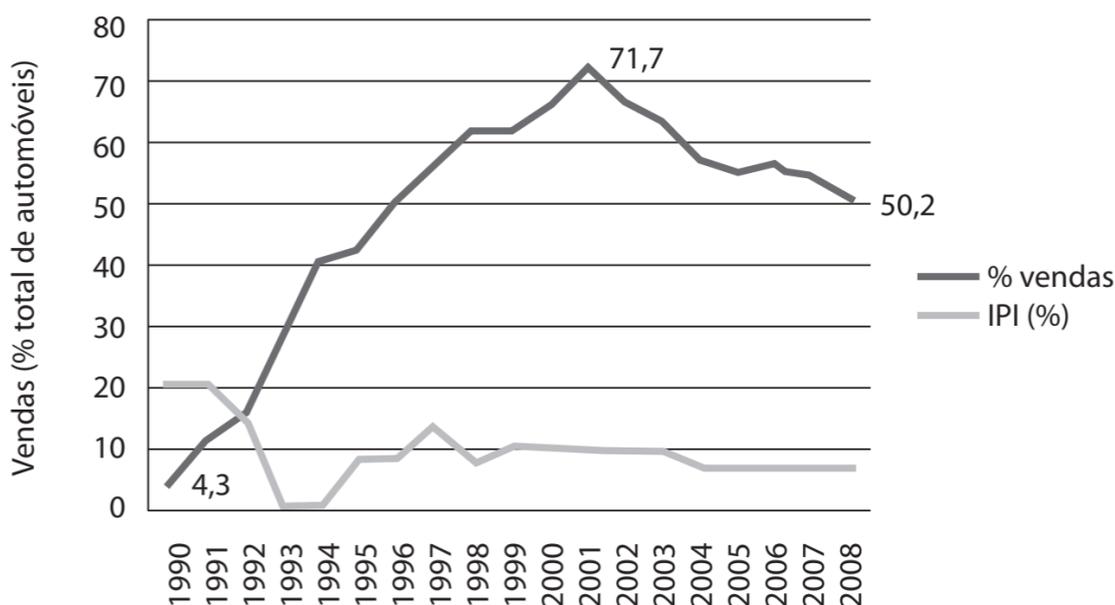
<sup>9</sup> Muito embora o transporte, enquanto direito social, tenha entrado na constituição brasileira por meio da emenda constitucional nº 90 somente em setembro de 2015.

teve constante queda, fator muito associado ao crescimento da tarifa constantemente superior à inflação. Considerando a ausência de investimentos em transporte público suficientes e suficientemente qualificados na época, podemos entender essa queda da demanda como uma demanda reprimida, que migrou para os transportes individuais constituindo uma alarmante curva ascendente de seu uso. Mesmo que o contingente populacional empregado formalmente tivesse garantia de acesso ao transporte público por meio do Vale Transporte, a economia brasileira, que sempre foi marcada pela informalidade, passava por uma acentuação dessa característica, especialmente devido ao aumento do setor terciário (VASCONCELLOS, 2013).

Outro fator que contribuiu imensamente para o ciclo vicioso de perda de demanda do transporte público foi a criação do carro de mil cilindradas em 1990, com a conjunta ação estatal de redução do seu IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) de 20% para 0,1% a partir de 1993, que Vasconcellos considera “a decisão mais importante de apoio à motorização privada no Brasil” (2013, p. 40) (

Gráfico 1). Acrescente-se a esse quadro a problemática das motocicletas de baixa cilindrada, que passam a ser produzidas localmente em 1995, graças ao apoio político e fiscal do governo federal. Um dado que demonstra a explosão do consumo desse veículo é o aumento da sua produção, de 2003 a 2008 em cerca de 2,5 vezes. Com valor de entrada mais baixo, torna-se o principal concorrente do transporte público, já que os mecanismos de financiamento faziam com que a prestação da compra de uma motocicleta equivalesse ao preço da tarifa mensal de ônibus (VASCONCELLOS, 2013).

Gráfico 1 - Participação do carro de mil cilindradas no total de vendas e valor do IPI cobrado.



Fonte: VASCONCELLOS, 2013

Um último aspecto que constitui a dependência ao automóvel é a **cultura de consumo** deles, que faz com que os padrões de comportamento individual tenham uma inércia própria, independente muitas vezes das condições urbanas para o uso de outros meios de transporte. Os fundamentos de tal cultura envolvem a criação da ideia do dirigir como uma atividade desejável em si, o que é legatário das estratégias de venda do produto como uma máquina para aventura, liberdade e independência – o que embora não faça nenhum sentido para a maioria dos hábitos diários dos consumidores, continua a ser estratégia de marketing; a flexibilidade temporal; a ideia de que o tempo é escasso e então precisamos negociá-lo a todo custo; os efeitos transformativos da compra de um carro nos padrões de viagem; o espaço privado do carro como garantidor da segurança em meio ao ambiente hostil do espaço público; e principalmente sua importância na definição de diferenças de classe e associação com o discurso de gênero (MATTIOLI et al., 2020).

Mattioli et al. (2020), a partir da revisão de uma série de estudos sobre as crenças de motoristas sobre o transporte, observam que para além da funcionalidade prática existe uma funcionalidade simbólica e discursiva enraizada pelos efeitos que o uso traz para os hábitos inconscientes, mapeamento de rotas e a completa imersão do automóvel nas práticas diárias e sociais, enquanto suas desvantagens são retratadas como passageiras ou negociáveis. Embora os aspectos culturais não sejam o objeto de análise deste trabalho, um efeito importante a ser considerado é a força do bloco político que se forma em torno do status cultural do dirigir, embora muitas vezes decisões em prol do reforço ao uso dos automóveis sejam revestidas de

uma fachada apolítica, como sinônimo de valores quase universais, tais qual crescimento econômico, modernidade e desenvolvimento.

Para a análise do estudo de caso em tela, a provisão de infraestrutura automobilística e de transporte público são os fatores mais relevantes, já que são os aspectos sobre os quais a gestão municipal tem maior gerência, de acordo com a distribuição constitucional de competências. O transporte público em escala metropolitana, no entanto, tem governança mais complexa, sob competência dos estados na forma de órgãos metropolitanos.

### 3 LENTES DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Três elementos das perspectivas teóricas de análise de políticas públicas são fundamentais para a análise do caso neste trabalho: implementação, governança multinível e instrumentos da ação pública. A implementação enquadra o foco da análise do caso, buscando entender as interações próprias do momento no qual a política pública se materializa, em que o planejado passa à ação. O processo de implementação é parte do modelo de compreensão do ciclo de produção de políticas públicas que o simplifica em etapas: agenda, formulação, implementação e avaliação. Embora a concepção deste modelo seja bastante antiga e posteriormente criticado e aprimorado, segue sendo utilizado como instrumento analítico (LOTTA, 2019) e ferramenta descritiva (MARQUES, 2013a). Não obstante, na prática esses limites não são claramente definidos, especialmente se consideramos os pressupostos das discussões mais recentes, que reconhecem a autonomia decisória existente nos processos de implementação, como discutiremos a seguir.

O conceito de governança multinível abarca dois pontos de vista sobre a organização de poderes na produção de políticas públicas:

“do ponto de vista vertical, a reorganização territorial dos poderes regulatórios, em distintas combinações de centralização e descentralização do poder decisório entre governos nacionais e subnacionais; do ponto de vista horizontal, trata-se de analisar a multiplicação de atores nas políticas sociais” (BICHIR, 2018).

A investigação deste trabalho está centrada sobretudo em identificar e compreender possíveis efeitos de indução e constrangimentos entre os diferentes níveis de governo na implementação da PNMU. Também é possível considerar o nível supranacional, que como vimos no capítulo anterior, tem relevância no tema, já que a política de mobilidade urbana brasileira tem alinhamento ao conceito difundido inicialmente na união europeia, fortemente relacionado à agenda ambiental. Embora este quadro teórico reconheça a influência dos diferentes atores, estatais e não estatais, no processo de implementação, especialmente através da escolha e uso dos instrumentos, investigamos sobretudo a ação dos agentes estatais na produção da política.

A noção de instrumentos é aqui apresentada como uma abordagem de análise da ação pública, que potencialmente contribui para a compreensão da “mudança nas políticas públicas, o papel do Estado e os meios de ação coletiva” (HALPERN; LASCOUMES; GALÈS, 2021, p. 32). A sociologia da ação pública parte da definição de política pública como programa da ação

governamental, mas incorpora três rupturas com a perspectiva Estadocêntrica das políticas públicas: primeiramente a noção de que o voluntarismo político encontra limites nas características próprias da implementação; a segunda ruptura com a unicidade do Estado, como ente homogêneo e parcial; e finalmente com o fetichismo da decisão racional. Lascoumes, Le Galès e Singly (2012), evidenciam que o rompimento não significa descartar a dimensão política, hierárquica e racional, mas “de trabalhar sobre as articulações entre regulação social e regulação política, entre o que é governado pelas políticas públicas e o que não é” (p. 22). Nessa perspectiva, longe de ser uma simples escolha e definição técnica, a escolha dos instrumentos e de seu conteúdo carrega uma dimensão política, que pode ser entendida por meio do estudo da instrumentação da ação pública: “o conjunto dos problemas colocados pela escolha e o uso dos instrumentos (técnicas, meios de operar, dispositivos) que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental.” (LASCOUMES; GALÈS, 2012).

### 3.1. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O campo de estudos de implementação engloba investigações que a observam como uma fase de transformação da política, e buscam compreender os porquês das diferenças existentes entre os objetivos planejados na fase de formulação da política e o que é concretizado, os resultados avaliados (LOTTA, 2019). Arretche (2001) argumenta que é necessário “admitir que a implementação modifica as políticas públicas” (p. 46), o que não significa retirar a importância da formulação, já que a definição de um programa passa por escolhas e decisões que excluem desde o primeiro estágio outras alternativas. Não obstante, existe uma autonomia decisória na atividade dos implementadores, o que faz com que a implementação seja mediada pela autoridade central por uma estratégia de incentivos para obter a adesão aos objetivos e desenho da política (ARRETCHÉ, 2001). Especialmente no caso da implementação de programas federais, que dependem da cooperação entre os três níveis de governo - como é o caso da Política Nacional de Mobilidade Urbana - a autora destaca a relevância da autonomia política que, em um cenário de competição eleitoral entre partidos dos governos de diferentes entes, pode produzir um comportamento não-cooperativo (ARRETCHÉ, 2001).

A definição de implementação por meio do ciclo de políticas públicas, como comentado anteriormente, é uma simplificação do processo de produção das políticas públicas. Na realidade, a implementação de uma política nacional perpassa por momentos que também são de formulação a nível local. Ilustrando a problemática da definição desses limites, podemos observar que a formulação da política de mobilidade urbana em um município pode também

ser tratada como a implementação da Política Nacional de Mobilidade Urbana, um momento de decisão em que tais agentes – implementadores na perspectiva do governo federal – se posicionam em relação aos objetivos e desenho da política, alinhando-se às suas diretrizes em maior ou menor grau. Também no nível local, a elaboração de um Plano Cicloviário, por exemplo, pode ser a fase de formulação da política cicloviária, mas é simultaneamente parte da implementação da política de mobilidade urbana. Nessa pesquisa, tendo em consideração as interações a partir do âmbito estadual, nacional e internacional, o interesse é a implementação da Política de Mobilidade Urbana no Núcleo Urbano Central de Curitiba, o que significa observar a implementação pelo município de Curitiba e pelo estado, em suas ações através da agência metropolitana sobre tal política.

Revisões sistemáticas organizam a produção do campo de estudos de implementação em essencialmente quatro perspectivas: desenho prospectivo (*top-down*); desenho retrospectivo (*bottom-up*); modelos que buscam diluir as abordagens anteriores; e os estudos atuais, que incorporam novos planos analíticos, assentados em pressupostos comuns (BICHIR, 2020; LIMA; D'ASCENZI, 2013; LOTTA, 2019; WINTER, 2006). A descrição sintética dessas perspectivas é aqui brevemente discutida por sua importância na evolução da compreensão sobre a implementação.

Inicialmente, os estudos do campo partiam de uma visão da implementação como fase meramente executora, focando nos problemas, barreiras e fracassos que distorciam o processo e afastavam a concretização do alcance das metas planejadas (WINTER, 2006). Nessa compreensão, qualquer decisão ou alteração dos objetivos e ações previamente determinados por parte da burocracia implementadora eram observados como “desvios de rota”, sendo a solução ideal a melhora da definição dos objetivos no planejamento e ampliação do controle hierárquico sobre os executores (LOTTA, 2019). Primeiramente, retomamos as limitações do entendimento da formulação como uma decisão plenamente técnica e racional, já que a total compreensão de problemas complexos, se não impossível, é limitada no contexto de elaboração das políticas – seja pelas restrições de recursos, seja de forma deliberada pelas múltiplas influências que constituem esse processo. Além desse reconhecimento, entendemos que não é possível – e muitas vezes nem desejável - limitar a autonomia na ação dos agentes implementadores.

É sobre a pequena margem decisória da atuação dos burocratas, recomendada de forma prescritiva nessa primeira onda de estudos, que se basearam as críticas que estruturariam a abordagem “de baixo para cima”. Os autores dessa corrente consideram que a implementação também exige decisões, que não só acontecem na prática, mas que também podem ser

desejáveis na mediação entre o planejado e as condições materiais do contexto. Apenas a título de exemplo, na implementação de uma política nacional, é bem-vinda a adequação das diretrizes nacionais ao contexto local, especialmente em um país de realidades tão diversas quanto o Brasil. A margem decisória nesse caso pode ser responsável pela viabilização da política em determinado território, dadas as condições da realidade local. Os estudos de tal corrente, então, procuravam descrever e analisar processos complexos e seus resultados, mas a partir da ponta final da implementação, especialmente o comportamento da chamada “burocracia de nível de rua” (LOTTA, 2019). Tais análises consideram o fenômeno da implementação na ponta, com todas as complexidades e conflitos que envolve, mas desconsideram questões fundamentais como a distribuição de poder no jogo democrático. Dessa abordagem resta como conhecimento acumulado para o campo de estudo o reconhecimento da discricionariedade tanto como um elemento indispensável à implementação quanto o que permite modificar a política à revelia do seu desenho original (LIMA; D’ASCENZI, 2013)

Entendendo que o reconhecimento da complexidade da análise dos implementadores trazia variáveis importantes, mas negligenciava questões fundamentais, uma terceira geração de estudos estabelece modelos de análise sintéticos. Tais modelos, visavam a integração entre *bottom-up* e *top-down*, passando a abordar a produção de políticas como um processo decisório contínuo, enfatizando em comum as condições e limitações que são determinantes da implementação (BICHIR, 2020; LIMA; D’ASCENZI, 2013; LOTTA, 2019).

A quarta geração de estudos, atualmente em desenvolvimento, tem trazido a contribuição de outros campos de estudos, o que indica o uso de múltiplos modelos e temas de análise (LOTTA, 2019; BICHIR, 2020). Lotta (2019) também discorre sobre os pressupostos que identifica na literatura, fruto da evolução do campo aqui apresentada e ponto de partida para as investigações dessa linha de pesquisa atualmente: a) a continuidade dos processos decisórios, que se estruturam em camadas hierárquicas e/ou paralelas e não em um processo linear entre formulação e implementação; b) que a complexidade dos processos decisórios envolve a coordenação de atores em múltiplas camadas (várias camadas com mandato para decisão) e em múltiplos níveis (decisões hierarquizadas, passíveis de imposição); c) o processo de implementação é iterativo e nele estão envolvidos atores estatais, não estatais, formais e informais; d) a implementação é influenciada por múltiplos fatores, de individuais a sistêmicos, passando pelos organizacionais; e) investigar como os processos ocorrem, para além do que se concebe que deveria ser (LOTTA, 2019).

### 3.2. GOVERNANÇA MULTINÍVEL

A coordenação de atores em múltiplos níveis, na dimensão vertical, nos leva ao questionamento sobre a autonomia decisória estabelecida pelas dinâmicas de governança multinível da política. Tem forte influência no debate tanto as contribuições das pesquisas sobre o federalismo, a descentralização de competências e os diferentes graus de autonomia decisória, quanto as reflexões da natureza da implementação, que envolvem decisões, disputas políticas e transformações (BICHIR, 2018). A governança multinível é um tema caro para a presente análise, uma vez que o aporte do conceito de mobilidade urbana vem a partir da diretriz de uma Política Nacional, influenciada pela agenda internacional. A implementação dessa política depende da cooperação dos três níveis de governo, segundo a distribuição das atribuições estabelecida na PNMU, o que não elimina a autonomia dos demais entes, sobretudo do município, responsável por “planejar, executar e avaliar a política de mobilidade urbana”. Importa, portanto:

“analisar o modo como regras, incentivos e instrumentos nacionalmente definidos limitam, mas não eliminam, o espaço para decisões subnacionais, que podem ocorrer, também, em espaços informais, e envolver, de modo central, atores não estatais. Simetricamente, analisar como agendas, capacidades e recursos locais municipais e estaduais, com ênfases distintas, a depender do caso em questão – afetam a implementação de agendas nacionais.” (BICHIR, 2018, p. 53).

O conceito de governança multinível tem início nas reflexões de Hooghe e Marks sobre a produção de políticas no contexto da União Europeia, que a definiam como “um sistema de contínua negociação entre governos organizados em diversas camadas territoriais – supranacional, nacional, regional e local” (HOOGHE; MARKS, 2003, p. 234). Hooghe e Marks (2003) também definem dois tipos de governança: um deles baseado no federalismo, onde a relação se dá entre o governo central e camadas de governos subnacionais que não se sobrepõem, e outro em que as jurisdições envolvidas não são limitadas em número ou alinhadas umas às outras. A diferenciação ajuda a entender as características do sistema que estudamos, cuja estrutura é mais estável, então as mudanças nesse tipo de governança consistiriam mais comumente na realocação de funções dentre os níveis de governo (HOOGHE; MARKS, 2003). Buscando um caminho para o esclarecimento de ambiguidades presentes no uso do conceito, Tortola (2016) define duas tendências teóricas na literatura que trabalha governança-multinível: a primeira que mostraria como a distribuição e funcionamento da autoridade política tem se

transformado, de um sistema hierárquico para outro multinível e a segunda, com a qual os objetivos desse trabalho encontram ressonância, que busca explicar a formulação e implementação de políticas públicas, então busca entender “como sistemas de governança multinível funcionam no dia-a-dia” (TORTOLA, 2016, p. 13).

Esclarecemos que a compreensão do termo governança aqui utilizada se aproxima do entendimento como o contexto mais amplo de produção de políticas públicas, significando a intenção de olhar para a ação estatal sem desconsiderar a agência de atores não estatais e suas relações. Aproxima-se, portanto, da conceituação de Marques, para quem a governança é um “conjunto de atores estatais e não estatais interligados por laços formais e informais, operando no processo de produção de políticas públicas, em contextos institucionais específicos” (BICHIR, 2018; MARQUES, 2013b). Afasta-se, então, de outras noções apresentadas por Capella (2008), de governança como “teoria política normativa e prescritiva” onde governança seria a própria substituição do governo ou de seu uso como sinônimo de eficiência na esfera da ação governamental, como explicação para mudanças administrativas.

Para a noção de governança de Marques (2013b), dizer que a produção das políticas se dá em contextos institucionais específicos significa dizer que sua atuação não é puramente auto-organizada, mas que as configurações e recursos das organizações em que se encontram organizam estruturas de poder. Diferentemente dos arranjos organizados pelas relações de troca do estado ou relações hierárquicas das organizações, a relação entre atores na governança envolve conexões pessoais, formais e informais, conformando a “tecitura relacional do estado” (MARQUES, 2013b). Não seria possível, portanto, definir a priori a totalidade dos atores intervenientes na produção da política para o caso, embora Marques (2015, 2016) nos forneça um quadro teórico que envolve a consideração de burocracias e agentes estatais — como os três níveis de governo e a atuação do poder legislativo e diversos órgãos do executivo envolvidos na produção da política; políticos e partidos políticos, que organizam a ação da máquina pública; capitais do urbano, quais sejam, incorporação, produção de infraestrutura urbana, serviços urbanos, e gerenciamento e apoio ao Estado; e movimentos sociais.

Como comentado na introdução deste capítulo, neste trabalho a análise do caso não se detém em identificar todos os atores intervenientes, compreender suas redes de ação e influência de seus interesses no desenho das políticas — embora tenha como premissa que tais interesses se materializam através dos instrumentos. Analisamos, primordialmente a atuação dos agentes estatais, sobretudo como as decisões dos três níveis de governo e diferentes órgãos setoriais do governo local conformam a implementação da política. Outros trabalhos se detém sobre a influência de atores não estatais no caso do planejamento urbano em Curitiba, como as

dissertações de Pilotto (2010) e Silva (2019), que evidenciam a influência de atores do mercado imobiliário sobre o planejamento urbano; o livro de Dennison de Oliveira (2000), que examinou o jogo de interesses na criação da imagem de Curitiba como cidade modelo, envolvendo empresários industriais, mercado imobiliário, prestadores de serviços de transporte e associações profissionais; e a dissertação de Costa (2019), que trata das características particulares da relação entre poder municipal e empresas operadoras do transporte coletivo.

Apesar de a União ter definido para si papel preponderante, com diversas competências e atribuições, na organização da política com a promulgação da PNMU<sup>10</sup>, o contexto institucional de governança da política de mobilidade urbana não é organizado por um sistema nacional tal como nas políticas de saúde e assistência social (LEANDRO; MENICUCCI, 2018; PALOTTI; MACHADO, 2014). Portanto, não existe um espaço institucional formalizado para a interação e produção de decisões conjuntas entre os entes. Em 2021, através do Decreto nº 10.803, foi criado um Fórum Consultivo de Mobilidade Urbana, em decorrência da “crise estrutural no modelo de financiamento do transporte público coletivo, agravada com a pandemia de Covid-19” (MDR, 2022). Não obstante, tal fórum não tem a estrutura de sistemas de governança federativa. Estamos olhando, portanto, para uma política em que existe uma tradição de maior autonomia dos municípios em sua implementação, em que recentemente a União se insere, buscando redefinir diretrizes e instituir uma política nacional, mas sem um mecanismo de coordenação federativa que organize o diálogo entre os três níveis de governo.

### 3.3. INSTRUMENTOS DA AÇÃO PÚBLICA

Halpern, Lascoumes e Le Galès (2021) sugerem a aproximação dos atores e sua agência sobre as políticas públicas através do estudo dos instrumentos de política pública, dispositivos ao mesmo tempo técnicos e sociais que organizam “relações sociais específicas entre o poder público seus destinatários em função das representações e das significações das quais é portador” (LASCOUMES; GALÈS, 2012, p. 21). Alguns tipos de instrumentos são: legislativos e de regulamentação; econômico e fiscal; convencional e de incentivo; informativo e comunicacional; normas e padrões de boas práticas (HALPERN; LASCOUMES; GALÈS, 2021). Os autores definem a instrumentação da ação pública como “o conjunto dos problemas colocados pela escolha e uso dos instrumentos que possibilitam materializar e operacionalizar

---

<sup>10</sup> No capítulo 7, seção 7.1.2. apresentamos as atribuições definidas pela Lei nº 12.587/2012.

a ação do governo” (LASCOUMES; GALÈS, 2012, p. 20) e evidenciam a complementariedade na análise pela perspectiva dos efeitos gerados por ela e os efeitos políticos dos instrumentos, a reorganização das dinâmicas de poder que eles promovem (HALPERN; LASCOUMES; GALÈS, 2021).

Derivados de uma perspectiva neo-institucionalista, que busca compreender os efeitos institucionais das regras e procedimentos sobre o resultado da política (IMMERGUT, 2007), os autores conceituam instrumentos como tipos específicos de instituições. Para a sociologia da ação pública, instituições são “construtos sociais e políticos, sujeitos a conflitos e negociações. São as regras, as normas, os procedimentos, as sequências de ações padronizadas que governam a ação entre os indivíduos, notavelmente para a produção de políticas públicas.” (LASCOUMES; LE GALÈS; SINGLY, 2012, p. 84, tradução nossa). Nesse sentido, as instituições estruturam, reduzem as incertezas do processo através das rotinas e tornam possível a ação pública. Além disso, os níveis de institucionalização dotam atores sociais e políticos de capacidades de ação diferentes, o que pode conferir privilégios a alguns atores, valores e interesses (LASCOUMES; LE GALÈS; SINGLY, 2012).

Em relação aos níveis de institucionalização, os autores diferenciam setores novos, com pouca institucionalização, que em geral demandam por inovação (ex. mudanças climáticas, regulação de novas tecnologias) e setores mais antigos, como políticas de educação, transporte, agricultura<sup>11</sup>. Nos primeiros, “a representação dos desafios é incerta, a legitimidade dos atores não é clara, as escalas de intervenção são contestadas e as maneiras de se fazer ainda estão por se inventar” (LASCOUMES; LE GALÈS; SINGLY, 2012, p. 80). Já nos setores mais antigos e institucionalizados, “as interações entre os atores são governadas pelas regras do jogo, formais ou informais que são desenvolvidas no médio e longo termo” (LASCOUMES; LE GALÈS; SINGLY, 2012, p. 80).

No caso da mobilidade urbana, apesar de conter em seu escopo de ação instituições da ação pública bem definidas, como o setor de transportes (definido pelos próprios autores) e a provisão de infraestrutura viária (MARQUES; ALMEIDA, 2021; REQUENA, 2015), a concepção e ação da mobilidade urbana como um sistema único é um conceito relativamente novo. A adoção do conceito tem origem em esforços internacionais da criação de um paradigma de mobilidade sustentável, no bojo do qual passaram a se desenvolver e disseminar Planos de Mobilidade Urbana (MACHADO, PICCININI, 2018.). No cenário local, em Curitiba, ela surge

---

<sup>11</sup> Essa definição vem da leitura dessas políticas no contexto do norte global. Caberia uma avaliação mais cautelosa no caso brasileiro, onde recentemente assistimos ao desmonte de políticas mesmo com histórico de institucionalização de longa data, como educação, vacinação e desarmamento.

em 2008, materializada em um Plano Municipal de Mobilidade Urbana, um pouco antes da normatização nacional, aprovada em 2012.

Nessa mudança, temas tratados de forma já amplamente institucionalizada, como trânsito, obras viárias e serviço de transporte público, passaram a ser incorporados, ao menos teoricamente e normativamente, em uma nova definição do problema da ação pública, que se passou a denominar mobilidade urbana. Para que essa nova conceituação possa então ser implementada, sua institucionalização passa por inovações, mas também pela reorganização dos instrumentos utilizados nesses subsistemas mais antigos, o que confronta ideias e prioridades já estabelecidas dentre os atores componentes desses sistemas. Em se tratando de mobilidade urbana, a tendência é que esses temas passem a ser incluídos em uma agenda mais global. Ainda, evoluções tecnológicas e de mercado trazem demandas imprevistas ao cenário da ação pública desse sistema, dos quais são exemplos a regulação do transporte público individual provido por aplicativos (serviços como Uber, 99Taxi, Cabify etc.) e da micromobilidade (bicicletas e patinetes distribuídos por empresas como Yellow, Green e outras).

O caráter inercial de políticas fortemente institucionalizadas, resistindo a mudanças, muitas vezes é explicado através dos processos de *path-dependence*, que enfocam nos mecanismos que se consolidam como passagens obrigatórias, ou normas dificilmente contornáveis, que reduzem as trajetórias alternativas da política progressivamente, à medida que a redes de instituições se densificam. Não obstante, a análise neo-institucionalista considera que após a formulação as políticas evoluem por mudanças incrementais e alguns momentos de transformação radicais, normalmente provocados por choques exteriores (LASCOUMES; LE GALÈS; SINGLY, 2012).

Tal restrição à mudança também encontra explicações na natureza do instrumento orçamentário, já que grande parte das despesas é prolongada de um ano a outro, dado que a demanda vinculada aos programas tende a aumentar continuamente. Os autores vinculam essa dificuldade de interromper os ciclos de crescimento das despesas públicas à mobilização dos beneficiários de dada política e inclusive de suas administrações (LASCOUMES; LE GALÈS; SINGLY, 2012). Esse reconhecimento ajuda a explicar a tensão entre a provisão de infraestrutura viária e a nova visão a partir da PNMU, de priorização de outros modos e de redução do uso de transporte motorizado individual. Apesar de a clientela não ser tão reconhecível quanto a clientela de um programa social, por exemplo, ela tem uma dispersão muito grande na sociedade. Enquanto programas sociais geralmente atingem um setor específico, uma faixa de renda ou alguns grupos específicos da sociedade que se identificam

fortemente com o programa, a produção de infraestrutura viária, pela forte vinculação cultural criada em torno da utilização do automóvel, atinge a sociedade de uma forma muito mais homogênea. Isso explica o peso relativamente grande dos investimentos de capital nesse tipo de infraestrutura mesmo que o espaço para discricionariedade seja pequeno no conjunto do orçamento, pois o investimento tem grande retorno político.

#### 4 IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE MOBILIDADE URBANA: REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

O presente capítulo apresenta uma revisão bibliográfica de estudos de implementação de política de mobilidade urbana. Para a seleção dos artigos, foram realizadas buscas nas plataformas Scopus, Web Of Science, Portal de Busca Integrada USP, *Scielo*, *Ebsco* e *World Transit Research* com as palavras-chave “implementação” e “mobilidade urbana”. O método de busca variou de acordo com o disponibilizado na plataforma, buscando pelas palavras-chave nos campos de título, resumo e palavra-chave. A busca realizada resultou em 56 artigos não-duplicados com potencial interesse para a revisão. Destes, 11 artigos foram selecionados, tendo sido os demais excluídos da amostra por focar em a) recomendação ou proposta de soluções para implementação; b) avaliação dos resultados de medidas implementadas; c) avaliação do uso de uma ferramenta ou instrumento específico; d) análise da problemática; e) percepção de usuários ou setores sociais; f) indicadores e monitoramento; g) modelagem de cenários; ou ainda h) por dialogar com conceitos para além da mobilidade urbana sustentável como cidades saudáveis e *smart cities*.

Iniciamos a revisão pelo trabalho Goyal e Howlett (2018), por ser o mais teórico dentre os estudados, buscando conceituar os agentes que promovem inovações nas transições e suas implicações para a governança do transporte urbano. O artigo se insere na perspectiva da transição de sistemas sociotécnicos, que analisa “como inovações radicais desenvolvem e se difundem para substituir, transformar ou reconfigurar sistemas existentes ao longo de várias décadas” (GOYAL; HOWLETT, 2018, p. 2). A caracterização do sistema sociotécnico em transporte urbano é bastante similar à conceituação de “sistemas dependentes do automóvel”, de Mattioli *et. al* (2020) apresentado no embasamento teórico, já que para Goyal e Howlett se dá pela dominância da tecnologia “automóvel movido a petróleo”, cujos elementos técnicos e sociais interdependentes no sistema são: a indústria automobilística e relacionadas; infraestrutura viária; cultura e valor simbólico; mercado e suas preferências; e políticas e regulações em transporte e áreas relacionadas. Da forma como colocada pelos autores, podemos entender a implementação da Política Nacional de Mobilidade Urbana como uma iniciativa para a transição sociotécnica.

Nesse contexto, as inovações buscam desafiar o paradigma do automóvel ou sua forma de uso e são categorizadas como: tecnologias verdes de propulsão; inovações em transporte público; viagens intermodais; inovações culturais e socioespaciais; gestão de demanda e tecnologias de informação e comunicação. Embora outros meios de transporte como transporte

a pé, transporte público e transporte por bicicleta não sejam considerados nichos de inovação por sua existência de longa data, os autores reconhecem que a inovação “não é um artefato em si”, e pode se originar de valores culturais, práticas de uso, manutenção e reparo ou ocorrer nos arranjos de governança e instrumentos políticos. Considerando a centralidade da dependência ao automóvel na conceituação da problemática relativa à mobilidade urbana, a noção de inovação como todas as alterações que buscam se afastar desse padrão e das formas atuais de uso do automóvel será cara nesse trabalho para delimitar o que definiremos como inovações em mobilidade urbana. Nesse sentido, como alertado pelos próprios autores ao enfatizarem que tecnologias mais limpas de propulsão ainda operam no paradigma do automóvel, não consideraremos tais iniciativas inovações em direção ao objetivo traçado pela política nacional de mobilidade urbana, especialmente porque grande parte das externalidades negativas provocadas pelo amplo uso do automóvel seguem existindo mesmo com a alteração de sua matriz energética, além de contradições próprias ao mercado, como delineadas em Wolffenbüttel (2022). É o caso da mortalidade no trânsito, produção de infraestrutura viária (também dependente de petróleo) e as diversas pressões ambientais derivadas da produção automobilística (que precisaria ser intensificada para uma completa substituição da frota operante) e de seu descarte.

Centralmente, Goyal e Howlett defendem que as transições envolvem a agência de dois tipos de atores que pressionam pela adoção de alternativas sociotécnicas específicas para os problemas sociais. O primeiro conceito, *instrument constituency*, trata de práticas ou atores que suportam práticas envolvidas no fazer dos instrumentos. Diferencia-se de outras redes de atores identificadas na literatura porque o interesse compartilhado é o instrumento político, não envolvendo necessariamente uma definição compartilhada do problema ou mesmo preferências políticas – o que pode fazer com que a mesma constituinte promova o instrumento como solução para vários problemas, ou em várias localidades. O suporte para a formação e operação de tal tipo de rede se dá tanto pelo potencial do instrumento em resolver demandas sociais (promessas funcionais) quanto de responder aos interesses dos atores envolvidos (promessas estruturais).

Os autores ainda defendem a existência de outro tipo constituinte, a *technology constituency*, que se diferencia do conceito anterior por ter como objetivo a promoção da tecnologia em si, não necessariamente do instrumento vinculado ao seu uso, embora possam existir sobreposições entre os grupos. O texto traz as diferentes combinações observadas nas situações reais entre constituintes de instrumentos e de tecnologia, que seguem os interesses e motivações de cada em participar dos processos de transição, mas a conclusão geral é de que o objetivo da transição depende de uma articulação sinérgica entre ambas. Essa caracterização

dos atores que atuam na promoção de inovações complementa a caracterização de Marques (2015; 2016) de capitais do urbano e ajuda a entender agências e interesses, especialmente em um contexto de empreendedorismo urbano onde inovação, tecnologia e a ideia de *Smart Cities* passam a disputar espaço com outros conceitos, por vezes desfigurando seus objetivos iniciais. É o caso das estratégias de *city marketing* de Curitiba, que passam por cidade ecológica, cidade inovadora, cidade sustentável e recentemente abraça o termo *Smart City*, cujas exposições, realizadas desde 2018 na cidade, conjugam atores do poder público, academia, indústria, prestação de serviços públicos, especialmente geração e distribuição de energia, moldando novos conceitos em torno do que se deve fazer com as cidades, de que forma e com quais objetivos (“SmartCity Expo Curitiba 2022”, 2022).

Também investigando inovações, no contexto Europeu, Aparicio (2020) busca compreender as razões que tornam o processo de tomada de decisão nos poderes locais pouco favorável à implementação de medidas inovadoras em mobilidade urbana, explorando meios de facilitá-la. O contexto estudado é a implementação das medidas do projeto demonstrativo ECCENTRIC em Madrid, no contexto do programa CIVITAS, da União Europeia. Trazendo a contribuição da literatura de políticas públicas na filosofia política e o mapeamento das limitações encontradas na literatura do setor de transportes, o autor estabelece três agrupamentos de barreiras e incentivos como quadro analítico sob o qual observa o processo de implementação: o primeiro deles se refere aos meios necessários à implementação, como de planejamento, organizacionais, financeiros, tecnológicos e espaciais; o segundo às condições socioeconômicas e o contexto espacial onde a medida é implementada, o que remete aos campos político, cultural e envolvimento e diálogo com atores envolvidos; o terceiro relaciona-se às questões institucionais, de definição e posicionamento em relação ao problema e à conceituação do que as políticas deveriam tratar (APARICIO, 2020, p. 163).

Os resultados demonstram que as medidas para mobilidade sustentável tem naturezas muito distintas e, portanto, encontram diferentes tipos de barreiras e pedem por incentivos apropriados. Por exemplo, o autor (APARICIO, 2020) identifica que as medidas mais simples, relacionadas ao grupo de barreiras e incentivos da categoria “meios”, são as mais adequadas para iniciativas que buscam “acelerar” sua implementação, já que exigem pequenas modificações em estruturas e procedimentos, como estruturas dedicadas à sua gestão e vinculação de recursos que garantam o financiamento. As medidas que enfrentam barreiras em relação ao contexto social específico têm recomendação de processos mais robustos de participação e cocriação, orçamento participativo e afins. Com isso, o programa consegue avançar no ambiente institucional e regulatório para a implementação de inovações. Já as

medidas no terceiro agrupamento, que se referem à definição da política pública e seus valores enfrentam um desafio maior, já que seu potencial transformativo apenas pode ser avaliado a longo prazo, o que conflita com a avaliação de eficiência de retorno de curto prazo utilizada pelas burocracias públicas para seleção de medidas.

O autor entende, então, que o programa CIVITAS não é capaz de dar suporte adequado à implementação de tal tipo de medidas, que exigem transformações na estrutura das políticas em si e a consideração da compatibilidade delas com a visão e valores da cidade. O quadro analítico elaborado por Aparicio (2020), que classifica as medidas em relação às barreiras enfrentadas e incentivos necessários, assim como suas constatações sobre a maior ou menor facilidade em sua implementação pode ser de grande utilidade para a porção empírica desse trabalho, como estratégia para se analisar as ações que avançam e aquelas que não avançam no processo de implementação.

Em contexto semelhante, o artigo de Musso e Corazza (2006) avalia a implementação de medidas do projeto demonstrativo *Miracles (Multi-Initiatives for Rationalised Accessibility and Clean Liveable Environments)* em Roma, também parte do programa *Civitas (City Vitality-Sustainability)*, financiado pela Comissão Europeia. No programa, após a implementação de 4 anos em cada uma das 19 cidades, uma equipe de pesquisa compara os resultados obtidos nas cidades e avaliam a possibilidade de transferência de boas práticas. Em 2002, o uso excessivo do transporte motorizado individual em Roma apontava para a necessidade de uma revisão da política de transportes, visando o aumento da taxa de uso de modos mais sustentáveis. Dois grupos de medidas foram adotadas pelo projeto: o primeiro visava incentivar o uso de transporte público e o segundo desincentivar o uso de carros privados, especialmente na área central histórica. A metodologia do projeto *Miracles* trouxe a possibilidade de avaliar a adequação das medidas e os possíveis resultados alcançados, através de simulações de cenários, descritos no artigo para as medidas de restrição de acesso, pedágio urbano, reorganização de entrega de mercadorias e taxis coletivos.

O resultado da aplicação integrada destas e outras medidas provocou uma redução de 5% nas viagens em automóveis individuais na divisão modal da área urbana e aumento de 3% nas viagens peatonais. Apesar da satisfação da população com as medidas de incentivo (como taxis coletivos e carros compartilhados), a aceitação das medidas de restrição de acesso caiu após a implementação. Os autores (MUSSO; CORAZZA, 2006) avaliam que o projeto demonstrativo foi essencial para a implementação das medidas em Roma, especialmente pelo apoio na simulação de intervenções em início de planejamento. Os resultados positivos obtidos na modelagem impulsionou gestores locais a avaliar a possibilidade de ampliar a

implementação das medidas em outras áreas da cidade, o que obteve suporte pelas regulações nacionais para promoção de alternativas ao uso do automóvel e criação de formas inovadoras de transporte público.

Um ponto relevante trazido pelo trabalho diz respeito ao diálogo com a sociedade e a forma como a implantação de medidas inovadoras são recebidas e apoiadas ou rejeitadas pela sociedade local. O autor demonstra que a reação a medidas de restrição e medidas de incentivo é muito diferente, o que também pode alimentar o quadro analítico estabelecido por Aparício, já que são barreiras apresentadas pelo contexto social (e aqui acrescentamos: cultural). Além disso, destaca-se a importância nos resultados da implementação da modelagem como forma de antecipar resultados, valorizado pela gestão pública pela necessidade de se atingir metas e avaliar o impacto produzido pelas medidas em curto prazo. Tal noção sobre a dificuldade de se promover transformações de longo prazo no contexto político em que as gestões estão voltadas para espaços temporais muito menores é algo comentado também no caso tratado por Aparicio (2020) e é uma barreira notória também no caso da administração pública no Brasil.

Dialogando sobre barreiras à implementação no cenário brasileiro, o artigo de Bezerra, Dos Santos e Delmonico (BEZERRA; DOS SANTOS; DELMONICO, 2020) apresenta uma análise quantitativa das barreiras de elaboração e implementação de Planos de Mobilidade Urbana no Brasil, em 193 cidades pequenas e médias (até 750.000 habitantes) do estado de São Paulo. O trabalho partiu das barreiras mapeadas na literatura, formulando 22 assertivas que foram validadas por especialistas. As assertivas foram então avaliadas por meio de questionário no formato *Likert Scale*, enviado a gestores envolvidos no processo de planejamento urbano nas municipalidades. A autora desenvolveu, a partir da coleta de 59 questionários com respostas válidas, análises descritivas, de correlação entre as assertivas e outros testes estatísticos de validade.

Através de análise fatorial, foi possível agrupar as barreiras em torno de sete agrupamentos: 1) Aspectos de disponibilidade de recursos (não-orçamentários); 2) Aspectos práticos e tecnológicos; 3) Características da cidade; 4) Restrições Orçamentárias; 5) Aspectos sociais e culturais; 6) Aspectos Organizacionais; 7) Falta de infraestrutura para adoção de veículos sustentáveis. Como principal resultado, as principais barreiras indicadas pelos respondentes foram: “Por envolver múltiplos atores (população, ONGs, órgãos públicos e empresas), é complexo adotar soluções de Mobilidade Urbana que agradem a todos” e “A cidade enfrenta restrições orçamentárias para investir em meios de transporte mais sustentáveis;” (BEZERRA; DOS SANTOS; DELMONICO, 2020, p. 813).

O trabalho conversa com o caso desenvolvido por Musso e Corazza (2006), já que naquele caso o financiamento externo foi o que permitiu um comportamento mais inovador na promoção de instrumentos para a mobilidade urbana. Outra consonância pode ser apontada no sentido de recursos externos para capacitação, com a equipe do projeto *Miracles* trazendo expertise e ferramentas para o convencimento dos gestores à frente da temática, já que as municipalidades investigadas nesse trabalho também apontaram as limitações de pessoal e capacitação no tema como barreiras à implementação da Política Nacional. Tensionamos ainda o ponto altamente ranqueado de dificuldade de adotar soluções que agradem a todos. Apesar de reconhecer que o ponto é realmente um empecilho à implementação de medidas que se distanciam da reprodução do sistema dependente do automóvel, como também fica evidenciado pela reação da população em Musso e Corazza (2006), evidenciamos que a possibilidade de agradar a todos não é de fato viável no caso da implementação de uma política de mobilidade urbana com a direção conceitual trazida pela Política Nacional de 2012. Como fica claro em Marques (2021) e Requena (2021), mudanças de paradigmas dependem de políticas redistributivas, que apresentam graus diferentes de conflito em sua implementação inevitavelmente terão ganhadores e perdedores explícitos, ao contrário do que acontece com as políticas distributivas. Como a própria vivência de cidade conforma nossos valores em relação à mobilidade urbana, dificilmente toda a sociedade ou todos os atores envolvidos estarão convencidos na necessidade de mudanças antes que elas ocorram.

Inserido no conjunto de textos que discutem as dificuldades na tomada de decisão, o texto de Garcia-Ayllon, Hontoria e Munier (2021) parte do pressuposto que o processo decisório é um dos maiores entraves à implementação da política, realizando uma análise das deficiências mapeadas na implementação de Planos de Mobilidade Urbana em 47 cidades espanholas. Tal mapeamento encontrou que as estratégias que falham em promover melhorias em mobilidade urbana em geral derivam da implementação de instrumentos com processos participativos incipientes ou falha nos indicadores para posterior monitoramento. Com base nessa avaliação, os autores propuseram uma metodologia através do método de processo decisório multicritério, implementado no caso do Plano de Mobilidade Urbana de Cartagena, pelo qual foi possível realizar ajuste de parâmetros de priorização e validação de ações. Segundo os autores, tais melhorias foram úteis para evitar “pontas soltas que em muitos casos atrasam ou bloqueiam a implementação por problemas orçamentários, políticos ou administrativos” (GARCIA-AYLLON; HONTORIA; MUNIER, 2021, p. 17).

Internacionalmente, na agenda das Nações Unidas, o planejamento para mobilidade têm ganhado relevância como meio para atingir vários dos Objetivos de Desenvolvimento

Sustentável. Garcia-Ayllon, Hontoria e Munier constatam que essa importância não tem sido transmitida ao quadro regulatório desenvolvido pelos países. Na Espanha, caso desenvolvido no artigo, embora existam algumas iniciativas de regulamentação desde 2005, ainda não há um quadro técnico e regulatório de referência, o que faz com que os Planos de Mobilidade Urbana sejam desenvolvidos pelas cidades principalmente com a intenção de se obter fundos Europeus para desenvolvimento - não necessariamente com comprometimento político ao tema - e com uma heterogeneidade muito grande, tanto no diagnóstico quanto em soluções. Nesse sentido, destaca-se a relevância do quadro normativo que temos no Brasil com a Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Embora a metodologia sugerida e aplicada no caso seja bastante específica, é interessante o fato de ter corrigido indefinições na elaboração do plano, que ocasionariam empecilhos à implementação. É comum, no caso brasileiro, a elaboração de planos sem metas ou indicadores de acompanhamento, mas é também importante olhar para o significado potencialmente intencional dessas lacunas. Por vezes o que se percebe é pontos muito bem amarrados já no planejamento em torno de medidas mais consensuais ou alinhadas ao *status-quo* e às práticas institucionalizadas da gestão pública e um delineamento muito geral, sem detalhamento, definição de propostas, metas e indicadores em temas que são mandatórios pela PNMU, mas não encontram ressonância nos objetivos da administração, da sociedade local ou mesmo esbarram em desafios muito grandes para a administração.

Evidenciando o alinhamento da Política Nacional com a conceituação de Mobilidade Urbana Sustentável, Xavier e Boareto (2005) apresentam a visão da Secretaria de Transportes e Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades sobre o problema quando do início da discussão do projeto da PNMU, originando as bases do projeto de 2004. O artigo trata da crise de mobilidade urbana, da crise do transporte público, e da conceituação de mobilidade urbana sustentável, que para os autores representou uma mudança de foco, expandindo a visão setorial de transportes e tráfego para outra mais integrada. Xavier e Boareto (2005) defendem que a criação do Ministério das Cidades reposicionava naquele momento o Governo Federal como articulador de políticas públicas para a qualidade de vida nas cidades, assumindo o papel de promover os conceitos de mobilidade urbana sustentável, capacitar pessoal e fomentar projetos alinhados.

Para os desafios de implementação da Mobilidade Urbana Sustentável, os autores recomendam: a) não criar a necessidade para viagens motorizadas, reduzindo as distâncias de deslocamento através da implantação de equipamentos sociais em centralidades de bairro; b) repensar o desenho urbano, especialmente em relação à integração de espaços comuns,

velocidade de comunicação e apropriação igualitária do espaço público; c) moderar a circulação de veículos motorizados individuais, retirando esse pressuposto da racionalidade do desenho urbano onde o espaço público existe para prover a circulação de automóveis; d) incentivo ao transporte não-motorizado, para o qual os autores dão especial enfoque ao Programa Mobilidade por Bicicleta do SeMob; e) garantir a mobilidade de pessoas com deficiência física ou mobilidade reduzida, escopo do programa Brasil Acessível, lançado em 2003; f) dar prioridade efetiva ao transporte coletivo, para o qual os autores recomendam a utilização dos instrumentos do Estatuto da Cidade, especialmente o Consórcio Público entre municípios e Parcerias Público-Privadas, para financiamento de infraestrutura e g) baratear as tarifas de transporte coletivo para reverter o quadro de redução de passageiros dos sistemas. (XAVIER; BOARETO, 2005).

Apesar do caráter prescritivo do documento, o artigo foi mantido nessa revisão justamente por apresentar a visão do governo nacional sobre o tema à época da discussão e elaboração da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Esse alinhamento conceitual é bastante relevante como diretriz, já que a existência de instrumentos legais de enquadramento é mencionada inclusive no texto de Garcia-Ayllon, Hontoria e Munier (2021) como um limitante à implementação adequada e desenvolvimento de planos de mobilidade no contexto da Espanha. Além disso, os autores mencionam dois programas específicos que foram criados na época pelo Ministério das Cidades: o programa Mobilidade por Bicicleta e Brasil Acessível, que podem sugerir formas de promoção de tais temas na pauta de discussão de mobilidade pelos municípios brasileiros antes mesmo da aprovação da Lei Nacional que institui a PNMU.

A Lei nº 12.587 de 2012 prevê impedimento de transferência de recursos orçamentários federais destinados à mobilidade aos municípios que não elaborarem seus Planos de Mobilidade Urbana no prazo previsto. Tal mecanismo de indução federativa é um dos mecanismos mobilizados pela União para induzir a implementação política no âmbito local, expressão de como as contingências no contexto federativo atuam sobre a política – nesse caso, especificamente sobre seu instrumento básico. O trabalho de Oliveira, Oliveira e Ferreira (2018) enfatiza a penalidade como elemento propulsor da efetividade da legislação, o que faria com que os municípios priorizassem recursos e investimentos para a elaboração do Plano, instrumento de efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana. A obrigação legal já existe desde a Resolução 34 de 1º de julho de 2005 do Conselho das Cidades, que alterou a previsão de elaboração de Plano de Transporte Integrado para municípios com mais de 500.000 habitantes, no Estatuto da Cidade (lei nº 10.257/2001), para Plano de Mobilidade Urbana.

No entanto, a punição tem tido pouco resultado, visto a contínua ampliação do prazo dado a escassez de recursos humanos e financeiros. Segundo os autores (OLIVEIRA; OLIVEIRA; FERREIRA, 2018), considerando os entraves à criação do plano, é possível prever que mesmo com a dilação de prazo os municípios não tenham condições de elaborá-lo, o que, conjugado com as consequências previstas em lei, pode ser ainda mais dificultado. Não obstante, ressaltamos que a alteração do texto da lei realizada em 2020 (Lei nº 14.000/2020), além de prorrogar os prazos, resolveu a possível inércia que poderia ser promovida pela restrição de recursos, ao instituir que: “Art. 24, § 8º Encerrado o prazo estabelecido no § 4º deste artigo, os Municípios que não tenham aprovado o Plano de Mobilidade Urbana apenas poderão solicitar e receber recursos federais destinados à mobilidade urbana caso sejam utilizados para a elaboração do próprio plano.” Outra contribuição do artigo para a realização do presente trabalho é o mapeamento da Resolução 34 de 2005 do Conselho das Cidades, já que posiciona a determinação nacional de adoção do termo Mobilidade Urbana em período anterior ao da aprovação da Lei nº 12.587/2012.

Também dialogando com um problema abordado nesse trabalho, o artigo de Mendonça (2014) aborda a ausência de uma organização institucional no nível da Área Metropolitana de Maputo para a gestão da mobilidade urbana. Apesar de tal área metropolitana ser formada também por alguns distritos, o autor concentra o estudo nos municípios de Maputo e Matola, por sua centralidade econômica no conjunto, conformando a maior área urbana de Moçambique em termos populacionais. A pesquisa se propõe a analisar a mobilidade urbana nessa área e “verificar sua articulação com o planejamento urbano, estudando a viabilidade dos órgãos de gestão urbana existentes na área metropolitana” (MENDONÇA, 2014, p. 248). Com relação à situação da mobilidade, Mendonça menciona a intensificação do uso de transporte motorizado individual, o que aponta para o atingimento do limite de capacidade de tráfego do município, observando o transporte urbano como indutor da ocupação irracional das cidades. Especial destaque é conferido à situação do transporte público urbano na área metropolitana, ainda fortemente dominado pelo mercado informal na área de Maputo, o que confere condições pouco previsíveis, custosas, lentas e inseguras de deslocamento, o que contribui para a exclusão socioespacial.

O trabalho apresenta as principais instituições intervenientes, nos níveis local e nacional, na gestão da mobilidade urbana e suas responsabilidades, não havendo, entretanto, empresas de cooperação intermunicipal. Nesse sentido, Mendonça mapeia a partir de Lordello (1996, apud MENDONÇA, 2014), modalidades institucionais que poderiam ser empregadas para abordar a gestão metropolitana: acordo voluntário entre agências governamentais

autônomas; agências metropolitanas de adesão voluntária ou compulsória voltadas a uma questão específica (como transporte, gestão de resíduos, abastecimento de água); e formas compreensivas de gestão metropolitana mediante fusão de governos municipais. O autor conclui que a solução deveria partir da revitalização dos transportes públicos e “reestruturação do arranjo institucional no setor de gestão urbana da Área Metropolitana de Maputo”, para o que identifica a necessidade de critérios legais constitucionais para questões metropolitanas.

É relevante o mapeamento realizado pelo autor de modalidades institucionais para abordar a gestão metropolitana, o que aporta um panorama geral à análise do formato definido para a gestão no caso estudado. Apesar das diferenças administrativas entre países, pode-se verificar semelhanças entre as dificuldades enfrentadas na Área Metropolitana de Maputo e as condições que as regiões metropolitanas enfrentam na gestão da mobilidade, especialmente pela manutenção da autonomia administrativa dos municípios, onde os arranjos institucionais são realizados por acordos voluntários.

Palavizini e Dalpizzol (2019) apresentam a metodologia e avaliam o desempenho e efetividade da implantação de Projeto Técnico Social (PTS) na obra de Mobilidade Urbana de construção do corredor viário estruturante Linha Azul em Salvador – Bahia, de 2014 a 2016. Esta atenção insere-se na diretriz trazida pela Política Nacional de Mobilidade Urbana de “integração com a política de desenvolvimento urbano e respectivas políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo no âmbito dos entes federativos”. Para tanto, o Trabalho Social foi regulamentado pelo Ministério das Cidades pela Portaria nº 21/2014 (Manual de Instrução do Trabalho Social nos programas e ações do Ministério das Cidades). A Linha Azul, em Salvador, recortou o tecido urbano e, com isso, sua implementação exigiu desapropriações e adequações nas comunidades atravessadas por essa obra, motivo pelo qual o PTS foi adotado, a fim de minimizar o transtorno para as famílias e comércios atingidos através principalmente da informação, comunicação e participação social.

Destacamos a relevância de inúmeros programas do governo nacional no desenvolvimento da intervenção: além da influência da PNMU e da regulamentação do PTS pelo Ministério das Cidades, estiveram inseridos o PAC 2: Cidade Melhor e o PAC Minha Casa Minha Vida. As autoras avaliam que o desenvolvimento do PTS contribuiu com a segurança e melhoria da qualidade de vida da população atingida, e que as ações educativas fortaleceram as lideranças locais em sua participação na governança urbana e controle social. Apesar das lacunas levantadas, das quais as autoras destacaram o descompasso entre o cronograma da obra e do PTS, o Trabalho Social é imprescindível quando da implementação de obras físicas de mobilidade urbana (PALAVIZINI; DALPIZZOL, 2019). O artigo demonstra a importância da

regulação nacional para a implementação a nível local do trabalho social e enfatiza a importância do fator social em sustentabilidade, por vezes minimizado em grandes obras de mobilidade urbana.

Investigando um mecanismo bastante específico, mas cada vez mais amplamente utilizado em mobilidade urbana: as parcerias público-privadas (PPPs), os artigos de Silva, Carvalho e Santana (2020) e de Pereira e Silva (2020) são aqui incluídos pelo destaque que trazem à dificuldade da institucionalização de novas práticas de gestão e a importância dos instrumentos normativos na implementação das parcerias. Além disso, evidenciam a relevância de equipes dedicadas à gestão de mobilidade urbana, com definição clara de responsabilidades na implementação de medidas inovadoras.

O trabalho de Silva, Carvalho e Santana (2020) mapeou as parcerias público-privadas (PPPs) existentes na Bahia em saúde e mobilidade urbana, avaliando a efetividade de sua estruturação, implementação e funcionamento. As autoras contextualizam que a gestão pública orientada ao estabelecimento de arranjos público-privados deriva das reformas político-institucionais e econômicas iniciadas a partir da introdução do neoliberalismo no Brasil. PPP é contextualizada para o trabalho como “um tipo de concessão que tem como objetivo principal atrair o setor privado para investir em áreas de carências, sobretudo em relação à infraestrutura e a serviços públicos” (SILVA; CARVALHO; SANTANA, 2020, p. 975), tema que teve uma lei específica promulgada em 2004 (Lei nº 11.079/2004) a fim de minimizar os riscos e estimular o investimento privado em infraestrutura e serviço público. Nesse contexto, destaca-se o estado da Bahia por sua atuação marcante recentemente para atrair capitais para esse tipo de arranjo institucional, o que incluiu flexibilização regulatória. Os estudos de caso relativos à mobilidade urbana estudaram as PPPs Sistema Metroviário Salvador-Lauro de Freitas (SMSL), Sistema Viário BA-052 (Estrada do Feijão) e Veículo Leve sobre Trilhos (VLT do Subúrbio – monotrilho). Embora o município tenha aparato legal semelhante ao criado no estado, com Conselho Gestor e Fundo Garantidor, todas as PPPs estudadas são de âmbito estadual. Tais projetos inserem-se em um contexto de disputa política entre prefeitura e estado, comandadas por partidos políticos divergentes, que buscam tais arranjos para garantir obras de visibilidade.

Com relação à gestão dos arranjos, competem para a contínua atração de novas PPPs a credibilidade do estado na realização dos pagamentos e a expertise acumulada ao longo dos anos pela equipe gestora – muito embora ainda seja dependente de consultoria externa. Mesmo reconhecendo um bom relacionamento entre agentes públicos e privados, as autoras destacam nuances nessas relações, como a insegurança do poder público em relação ao impacto nos contratos no orçamento a longo prazo e o papel dos agentes controladores (Ministério Público

e Tribunal de Contas do estado), que apresentam comportamento divergente daquele dos agentes demandadores e estruturadores, o que por vezes apresenta tensões. Algumas têm levado a suspensões e embargos, o que representa incertezas dentro dos arranjos e pode afetar sua credibilidade, motivo pelo qual as autoras apontam para a necessidade de se melhorar a fiscalização dos contratos. Analisando a distribuição de responsabilidades dos projetos, existem diversos arranjos na reponsabilidade pela construção de infraestrutura, desapropriação, remoções etc. Em geral, o agente privado paga o financiamento e opera as concessões, os riscos são compartilhados e “o governo cria canais de financiamento entre entes privados e financeiras”, em geral órgãos públicos (CEF, BNDES, Desenbahia). Não obstante a dinamicidade da rede de poder que se origina da heterogeneidade dos atores envolvidos, Silva, Carvalho e Santana (2020) enfatizam a responsabilidade do estado nesses arranjos:

“Constatamos que o governo da Bahia é o grande responsável pela elaboração dos projetos, como também é o incentivador e o agente fundamental nesse processo, já que é ele quem permite e legitima as estratégias dos agentes privados, regula, fiscaliza e cria canais de financiamentos, que são, na grande maioria, realizados por órgãos públicos; é ele quem paga a conta, por meio das contraprestações pecuniárias mensais e de aporte de recursos e tarifas de remuneração.” (SILVA; CARVALHO; SANTANA, 2020, p. 995)

Já o artigo de Pereira e Silva (2020), parte de um entendimento diferente de parcerias público-privadas, como ações em geral que envolvem a integração de diversos atores sociotécnicos – “agentes econômicos que atuam nas frentes técnicas e sociais (institucionais) favoráveis à reconfiguração urbana” (p. 707). Os autores se utilizam desse arcabouço teórico para estudar soluções implementadas em Fortaleza (Ceará) que envolvem iniciativas de economia compartilhada, ou seja, “um modelo de negócio que permite o acesso compartilhado a bens, serviços, dados, talentos e outros ativos” (p. 707). O objetivo do artigo era, portanto, analisar o relacionamento entre os atores no modelo de negócio das iniciativas VAMO (Veículos Alternativos para Mobilidade), uma rede de compartilhamento de carros elétricos, e Bicicletar, um sistema de bicicletas públicas.

Os autores destacam que o sistema Bicicletar tem operador e patrocinador privado e que tal iniciativa é legatária do instrumento legal aprovado em 2014, o Plano Diretor Ciclovitário Integrado (PDCI - Lei nº 10.303/2014), que também criou uma equipe multidisciplinar para a implementação do plano. A primeira chamada pública para o Bicicletar foi lançada quase concomitantemente à aprovação do PDCI, com 15 estações, tendo ampliações subsequentes até o número atual de 80 (em 2018). Já o VAMO Fortaleza permite o acesso por aplicativos ou pelo

bilhete único de transporte e tem por objetivo reduzir a necessidade de posse de automóveis, o que, segundo a literatura, reduz a dependência do usuário. Sua implementação na cidade, lançada em 2016, é antecedida pelo lançamento, também em 2014, do Plano de Ações Imediatas em Transporte e Trânsito (PAITT).

Com relação ao relacionamento entre os atores, Pereira e Silva (2020) destacam a importância de se identificar claramente as responsabilidades na implementação, que inclui contatos diretos e indiretos entre partes, e a relevância do poder público no arranjo, que atua nos papéis de integrador, coordenador, regulador e fomentador de pesquisa e inovação. Segundo os autores, “trata-se de uma estrutura que promove a potencialização dos interesses dos agentes econômicos envolvidos, com ênfase no benefício social e suporte às dimensões da sustentabilidade, por meio da economia compartilhada” (T. PEREIRA; SILVA, 2020, p. 719). Para além da estrutura de apoio às iniciativas, é relevante a importância conferida pelos entrevistados aos Planos elaborados, que subsidiam a implantação dos sistemas públicos compartilhados. É especialmente interessante que o plano cicloviário de Fortaleza tenha sido aprovado por Lei, um tipo de instrumento normativo que prevê maior estabilidade em relação ao decreto - instrumento de formalização utilizado em Curitiba para aprovar o Plano de Mobilidade da cidade.

## 5 METODOLOGIA

O presente trabalho se organiza como um estudo de caso, método de pesquisa que se vale de diferentes estratégias para o estudo intenso de um fenômeno a partir de suas diversas dimensões, “cuja finalidade é descrever e analisar acontecimentos, agentes e situações complexos” (ALMEIDA, 2016, p. 61). Yin (2009) evidencia que o estudo de caso é particularmente aplicável para situações nas quais as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não são claras. Apesar dessa abordagem, Piekkari e Welch (2018) identificam que ao organizar o estudo de caso como estratégia de pesquisa, Yin buscava defender que a técnica poderia ser valorada pelos mesmos critérios utilizados para a pesquisa quantitativa, como validade interna, validade externa e confiabilidade. Nessa visão, um estudo de único caso não permitiria generalizar os achados para outros contextos.

Ainda que seus achados não tenham validade externa quando tomados de forma isolada, Thiel (2014) considera a possibilidade que alguns resultados possam ser representativos de outras situações no mesmo campo de investigação ou comparados com estudos realizados para outras áreas. A validade interna em estudos de caso, no entanto, tende a ser elevada, já que são trabalhados a partir de diversas fontes de informações e métodos, o que é conhecido como triangulação ou métodos mistos (THIEL, 2014). A lógica da triangulação é ampliar a confiabilidade das informações observadas através de análises partindo de diversas fontes de dados. Desse conjunto de observações, refletimos que não é possível destacar a produção de uma política pública de seu contexto, suas condições locais próprias, embora algumas reflexões dentro de um contexto único, as políticas nacionais, por exemplo, ou uma mesma base teórica, possam ser comparáveis.

Não obstante, Piekkari e Welch (2018) mapeiam a contribuição de autores que criticam essa postura positivista aplicada aos estudos qualitativos em geral e especificamente ao estudo de caso. Dentre os avanços indicados pelas autoras, está a revalorização do contexto como essencial para a explicação, uma vez que no contexto das ciências sociais não é possível isolar completamente as variáveis de sua conjuntura. Em oposição ao dualismo entre estudos que partem de construções teóricas e buscam comprová-las na realidade (indutivos) e aqueles que buscam construir teorias a partir da realidade observada (dedutivos), essa corrente parte das teorias existentes, mas busca os limites das explicações existentes para então trabalhar no sentido reverso, buscando novos significados teóricos para as surpresas encontradas, o que é chamado de processo abductivo (PIEKKARI; WELCH, 2018). Por fim, a própria necessidade da generalização para a produção do conhecimento científico é questionada, entendendo que o

conhecimento nas ciências sociais é vinculado ao seu contexto: “o caminho para o desenvolvimento da teorização no estudo de caso mora no entendimento das partes em relação ao todo, não em quebrar o todo em partes” (PIEKKARI; WELCH, 2018, p. 356, tradução nossa).

Em consonância, a presente investigação emprega a pesquisa histórica para caracterizar detalhadamente o contexto a partir do qual se desenvolve a implementação das políticas atuais. Na visão das políticas públicas, essa construção histórica, que perpassa sobretudo sobre as variações da temática mobilidade urbana na agenda de Curitiba metrópole, evidencia mecanismos de *path dependence* (dependência da trajetória), ajudando a compreender efeitos de legado e constrangimentos sobre as decisões atuais. As análises que se constroem sobre os instrumentos de implementação utilizam tanto métodos qualitativos quanto quantitativos, construindo a validação interna do caso através da triangulação de fontes de dados. De modo geral, quando empregamos métodos quantitativos na pesquisa, utilizamos estatísticas descritivas para organizar os dados em informações passíveis de análise. Como procedimentos de métodos qualitativos, utilizamos a revisão sistemática de documentos, adotando a análise de conteúdo como técnica de análise de dados.

A análise de conteúdo promove uma interpretação da comunicação através da descodificação, buscando extrair sentido dos dados de texto para além do que está sendo manifesto (MOZZATO; GRZYBOVSKI, 2011). Como procedimento de descodificação, utilizamos principalmente a análise de categorias. Como as regras utilizadas para a organização das informações podem sugerir ausência de ambiguidade (MOZZATO; GRZYBOVSKI, 2011), buscamos apresentar anteriormente o dado de forma mais desagregada, dirimindo dúvidas em relação ao ponto do qual se partiu na análise. Bardin define três etapas para o procedimento: primeiramente, a pré-análise, que consiste na escolha dos documentos, formulação das hipóteses e objetivos, elaboração de indicadores e preparação do material; a exploração do material, ou aplicação das decisões formuladas; e o tratamento dos resultados obtidos e interpretação, que envolve a síntese e seleção dos resultados e produção de inferências (BARDIN, 2011).

### 5.1. RECORTE TERRITORIAL

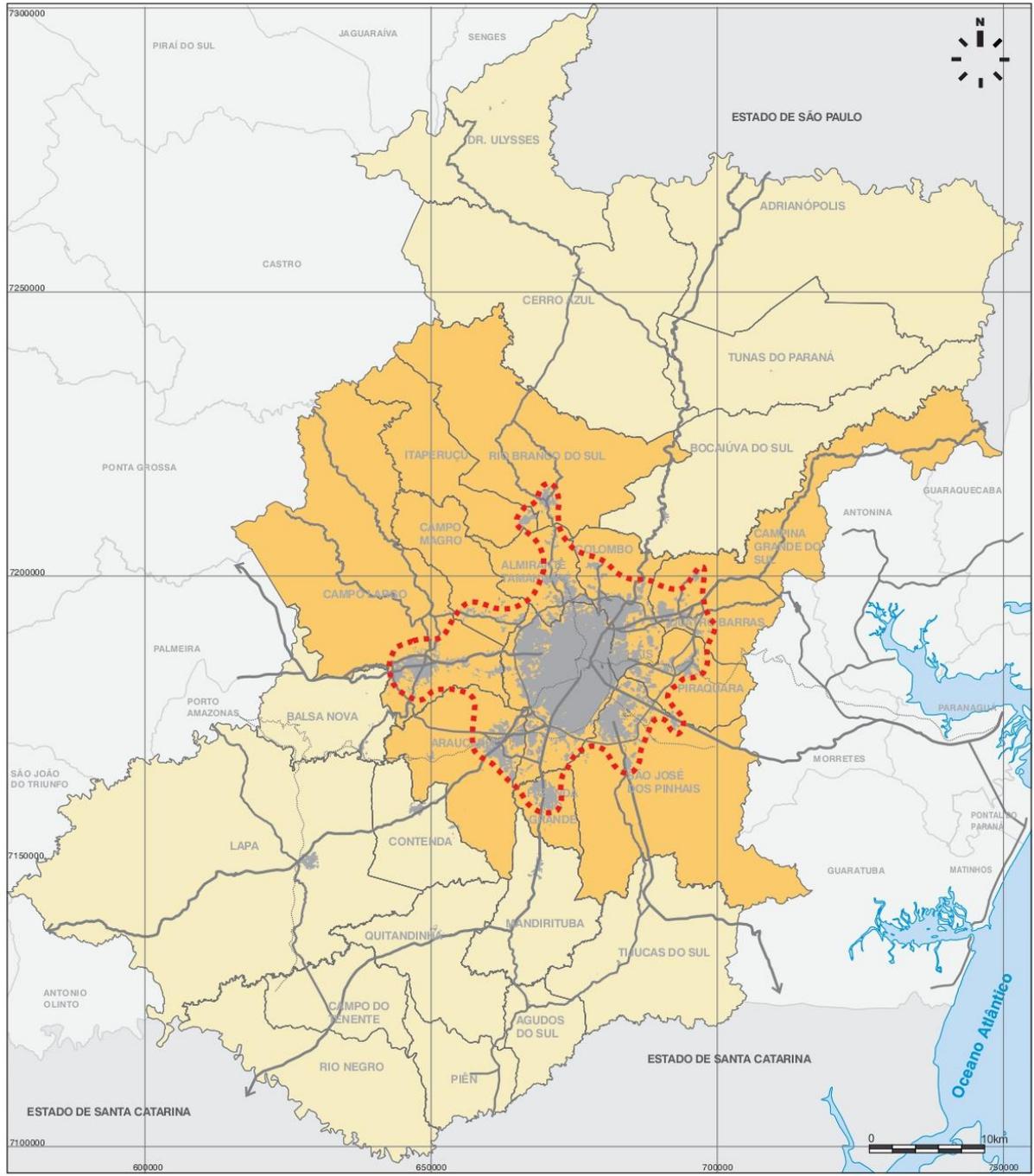
O caso selecionado parte da cidade de Curitiba. No entanto, considerando a contribuição da banca de qualificação, buscamos incorporar o recorte da Região Metropolitana, entendendo que a dinâmica da mobilidade urbana não se restringe aos limites do município, se

desenvolvendo de forma conjunta, mesmo que não coordenada. O recorte da RMC, apesar de existir uma definição dos municípios que abrange em lei (Lei Complementar nº 14/1973 a instituiu, por várias vezes revista e ampliada), está constantemente sendo discutido e revisitado em relação a pertinência das dinâmicas urbanas entre tais municípios. O Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) de 2006, da Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC), define o recorte Núcleo Urbano Central (NUC) pelo padrão de ocupação que define uma mancha urbana contínua, composto pelos municípios Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Curitiba, Fazenda Rio Grande, Itaperuçu, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, Rio Branco do Sul e São José dos Pinhais (

Figura 1). A Pesquisa Origem Destino (OD), de 2017, se utiliza do recorte do NUC, mas acrescenta municípios que apresentam relação de dependência com Curitiba: Contenda, Mandirituba e Bocaiúva do Sul. O Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), que está em fase de licitação, prevê a revisão de tal recorte. Para fins de definição, utilizamos a definição do PDI, que segue sendo a definição oficial do NUC pela COMEC.

Para além da complexidade na definição do que se alinha ao fenômeno metropolitano do qual buscamos nos aproximar pela importância sobre o tema estudado, existe uma complexidade própria da instância metropolitana no conjunto administrativo brasileiro, já que a determinação de tais aglomerações como Regiões Metropolitanas em nada altera a autonomia de cada um de seus municípios, como entes federados. Prova disso é que grande parte dos arranjos de gestão organizados à época da Lei Complementar de 1973 foram desmobilizados ao longo do tempo (COSTA; TSUKUMO, 2013). Como bem coloca Villaça (1997), para a coordenação dos serviços de interesse comum, bastaria que os municípios interessados se organizassem em consórcio, mas a definição de Regiões Metropolitanas como têm sido operadas seguem muito mais critérios políticos. Nesse sentido, a existência de uma legislação específica permite aos Estados concederem benefícios específicos a tais territórios. Para o estudo, interessa sobretudo esse tratamento do Estado do Paraná em relação à RMC no que diz respeito à mobilidade urbana. Essa relação passa especialmente pela atuação da COMEC, arranjo de gestão instituído em 1973.

Figura 1 - Núcleo Urbano Central da Região Metropolitana de Curitiba



**LEGENDA**

- NUC (Núcleo Urbano Central)
- MUNICÍPIOS ATINGIDOS PELO NUC
- MUNICÍPIOS NÃO ATINGIDOS PELO NUC
- SISTEMA VIÁRIO
- LIMITES MUNICIPAIS
- MANCHA URBANIZADA 2004\*

\* Campo Largo 2000

**NUC**  
**Núcleo Urbano central**  
 Fonte: COMEC, 2012

Fonte: COMEC, 2012

## 5.2. RECORTE TEMPORAL

O recorte temporal foi inicialmente estabelecido entre 2008 e 2020, sendo o ano inicial quando se elaborou o Plano de Mobilidade Urbana e Transporte Integrado (PlanMob) do município de Curitiba, cobrindo três gestões. Não obstante, quando do desenvolvimento do mapeamento do tema através dos PPAs, percebe-se que a temática já era empregada tanto pela administração municipal quanto federal. Na esfera estadual, mobilidade urbana passa a aparecer explicitamente como objetivo dos programas de Desenvolvimento Urbano a partir da promulgação da Lei nº 12.587/2012. Como um dos objetivos analíticos era compreender a partir de que momento o conceito passa a ser adotado no planejamento das políticas públicas, ampliou-se o período estudado nessa seção e na seção seguinte, de análise das execuções orçamentárias, em que pese esta segunda tenha especificidades em relação à disponibilidade de dados.

## 5.3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O trabalho de investigação empírica emprega métodos mistos, utilizando-se tanto da abordagem qualitativa quanto quantitativa. Explicamos a seguir os procedimentos específicos em cada parte. Para a organização do histórico das políticas de mobilidade urbana (6.1), no capítulo contexto (6), utilizamos a análise documental de trabalhos, artigos e livros sobre o planejamento urbano em Curitiba e na RMC. O histórico parte de 1943, data da aprovação do primeiro documento de planejamento urbano, o Plano Agache. Na segunda parte do capítulo (6.2), foi empregada sobretudo a abordagem quantitativa para a realização de um retrato atual das condições de mobilidade urbana no território. O embasamento teórico foi utilizado como guia para a estruturação dessa análise, partindo da definição dos seguintes eixos, como elementos de políticas de mobilidade sustentável: desincentivo ao transporte motorizado individual (automóveis, motocicletas e afins), incentivo ao transporte público (ônibus, metrô etc.), incentivo ao transporte ativo (em bicicleta e a pé) e intermodalidade. Para isso, foram trabalhados dados de indicadores comparáveis entre municípios polo (capitais) e regiões metropolitanas. As fontes consultadas para a elaboração das análises envolveram pesquisas estatísticas nacionais, a base de dados do Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento (ITDP), pesquisas municipais e metropolitanas de origem e destino, dados de bilhetagem de Curitiba e Região Metropolitana, relatórios de auditoria, entre outros estudos.

A seção voltada aos instrumentos de planejamento (7.1) se inicia apresentando os marcos legais do planejamento da política em nível federal: o Estatuto da Cidade e a Política Nacional de Mobilidade Urbana. No nível estadual e municipal, foi realizada busca nos portais de pesquisa legislativa para o período estudado com os termos “mobilidade urbana” como palavra-chave. No estado, a busca retornou apenas um resultado aprovado pela Assembleia Legislativa — a Lei nº 18.780/2016 do Estado do Paraná, que institui a Política de Mobilidade Sustentável e Incentivo ao Uso da Bicicleta — e dois projetos de lei: PL 407/2019, que propunha vedar a assinatura de convênio com o estado de concessionárias que toleram acúmulo de função motorista e cobrador no transporte coletivo (arquivado), e PL 129/2019, sobre dispositivos de segurança na frota de veículos de transporte de passageiros por aplicativo (tramitando), ambos de autoria do deputado Boca Aberta Junior.

No âmbito municipal, a busca retornou 49 normas, dentre as quais 31 eram relacionadas a Diretrizes para elaboração de Lei Orçamentária Anual (LDO) ou disposições para contratação de operação de crédito ou crédito adicional especial, que não foram analisadas por compor parte da análise da seção própria sobre instrumentos orçamentários e de financiamento. Das 17 normas restantes, analisamos buscando os dispositivos que tratavam do tema diretamente, excluindo da análise, por exemplo, definição de câmaras técnicas de discussão sobre o tema na câmara, Plano Municipal de Educação, dentre outros. Complementarmente, foram coletados a partir dos sítios online institucionais dos órgãos de planejamento, IPPUC no município e COMEC no estado, instrumentos de planejamento que diziam respeito ao tema. A análise documental que se procede utiliza como referencial a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), especialmente suas diretrizes e definições de conteúdo mínimo, para avaliar o alinhamento entre tais instrumentos e a forma como lidam com a temática.

A análise dos PPAs dos planejamentos orçamentários dos governos federal, estadual e municipal (7.2) foi realizada pela análise de conteúdo. Como comentado anteriormente, a seleção dos planos no período anteriormente estabelecido pela leitura “flutuante” demonstrou que o indicador escolhido – a menção explícita do termo “mobilidade urbana” dentre os programas de governo municipais e federais e/ou seus objetivos – já ocorria em todos os planejamentos selecionados. Dessa forma, a hipótese de que o tema teria começado a ser tratado por indução hierárquica a partir da aprovação da Lei nº 12.587 se mostrou negativa, motivo pelo qual ampliou-se o escopo temporal dos documentos selecionados, passando a buscar o momento em que essa aparição se inicia. Para o planejamento orçamentário estadual, a pré-análise indicou que o tema mobilidade urbana seria uma categoria tratada dentro do contexto

mais amplo dos programas voltados ao desenvolvimento urbano, que passou a ser o indicador utilizado. A interpretação se realizou no sentido de entender se os planos foram progressivamente incorporando os conceitos de mobilidade urbana sustentável, como discutido teoricamente. Observou-se também o nível de detalhamento dos programas e sua estrutura de organização.

A seção 7.3 buscou compreender como se deu a implementação do que estava planejado pelos Planos Plurianuais e constante nos instrumentos de planejamento, avaliando também quais as principais fontes financiadoras da política de mobilidade urbana e especificamente, da operação do transporte público coletivo. Os PPAs foram utilizados para fins de organização, mas existe uma limitação em observar a execução orçamentária a partir desse elemento organizador, uma vez que o planejamento orçamentário contempla ainda duas etapas intermediárias: a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei do Orçamento Anual (LOA), e que nesse processo podem ocorrer alterações. Não obstante, foram observados em uma pré-análise que os dados orçamentários demonstravam padrões de similaridade na distribuição de valores de quatro em quatro anos, o que coincide com o período dos PPAs e facilita a compreensão e interpretação do conjunto de informações.

As informações são provenientes da análise de dados granulados de execução orçamentária, onde cada dado, ou linha de entrada, corresponde a um empenho<sup>12</sup> realizado pela administração. Os dados de execução orçamentária utilizados para a análise no âmbito do orçamento estadual, que cobre o período dos anos 2004 a 2021, foram coletados através do Portal da Transparência do Estado do Paraná, na página “despesa > gastos públicos > outras consultas da despesa > download do banco de dados”. No caso do município, os dados do período 2013-2021 foram coletados na página do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR), Portal Informação para Todos, e apresentavam as classificações completas com os respectivos descritivos. Já as informações mais antigas, de 2006 a 2012, foram solicitadas por solicitação da Lei de Acesso à Informação à Prefeitura de Curitiba e fornecidas pela Secretaria Municipal de Finanças. Esse conjunto foi disponibilizado conforme relatórios já prontos e sistematizados, contendo classificação e nomes de variáveis diferentes das utilizadas pelas informações disponibilizadas pelo TCE-PR, sem dicionário de dados que propiciasse sua compreensão. Uma vez que as bases de dados trabalhadas para cada período apresentaram incompatibilidade de classificações, trabalhamos as informações em dois blocos, o período de

---

<sup>12</sup> “Empenho, segundo o artigo 58 da Lei nº 4.320/1964, é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. Consiste na reserva de dotação orçamentária para um fim específico.” (BRASIL; SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL., 2008)

2006-2012 e 2013-2021. Os valores e percentuais foram calculados com base nos valores de empenho, corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo IPCA (IBGE), tendo como referência inicial o mês de dezembro de cada ano e final o mês de dezembro de 2021.

## 6 CONTEXTO

A introdução a este capítulo apresenta um panorama geral do processo de estruturação do território pela industrialização da Região Metropolitana de Curitiba e comenta sobre a atuação da Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba – COMEC<sup>13</sup> em suas diferentes fases, buscando evidenciar como a temática da mobilidade urbana permeava a agenda e era influenciada pelas ações adotadas. Em seguida apresentamos um histórico das políticas de mobilidade urbana em Curitiba, especialmente os direcionamentos promovidos pelo planejamento urbano, já que os instrumentos normativos de planejamento da mobilidade urbana propriamente ditos serão estudados com mais detalhe no próximo capítulo. Em seguida apresentamos as condições atuais da mobilidade no NUC, sob a perspectiva da mobilidade urbana sustentável.

Curitiba é fundada em 1693, no intuito de ocupação da fronteira sul do país pela colonização, e em 1850, com a criação do estado do Paraná, é tornada capital, centro político e tributário de uma economia agropecuária e de extrativismo mineral (BORGES, 2012; FIRKOWSKI, 1997). Pilotto (2010) destaca a ausência de atrativos naturais para a organização da expansão urbana em Curitiba no início de sua ocupação, função que foi ocupada pelas vias de ligação proeminentes, em direção ao interior e ao litoral. Segundo a autora, por sua facilidade de acesso ao centro (Rua XV), tais eixos foram organizando as áreas de residência, segregadas por estratos sociais: as camadas de alta renda concentrando-se à nordeste do centro, no Alto da Glória e a oeste, no Batel; e as camadas de baixa renda ao sul do centro, após a estrada de ferro (PILOTTO, 2010).

A partir do século XX o planejamento e gestão pública voltam-se ao investimento em infraestrutura e serviços que daria condições ao desenvolvimento de atividades industriais (BORGES, 2012). Inicialmente os gêneros mais tradicionais como a madeira e minerais não metálicos, além da produção alimentar eram mais representativos (FIRKOWSKI, 1997). Nessa época, no município de Curitiba, a industrialização concentrou-se ao sul do Centro, evidenciando a segregação das áreas residenciais especialmente pela construção da BR-476 (posteriormente BR-116) (PILOTTO, 2010). Segundo Pilotto (2010), “as relações entre

---

<sup>13</sup> Embora o arranjo institucional da RM também seja composto pela Secretaria Municipal de Assuntos Metropolitanos (SMAM) de Curitiba e a Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Curitiba (ASSOMECA), a COMEC é o órgão com maior agência sobre a gestão metropolitana, especialmente às FPICs – funções públicas de interesse comum. (KORNIN; CARMO, 2013)

transportes, as condições de deslocamento, a acessibilidade e a valorização imobiliária ficam evidentes desde o começo do século XX.” (p. 170).

Em 1973 é criada a Região Metropolitana de Curitiba, em consonância ao movimento de desconcentração da industrialização nacional, o que permitiu o início da concentração de investimentos públicos e privados em Curitiba (BORGES, 2012). Esse processo deu início à produção de gêneros dinâmicos no estado, que se tornam mais representativos a partir de 1980. A COMEC, criada em 1974, tinha nessa primeira fase atuação focada “na implantação de infraestruturas urbanas e metropolitanas relacionadas ao saneamento básico, aos sistemas de transporte público, aos equipamentos urbanos e ao sistema viário metropolitano” (KORNIN; CARMO, 2013, p. 92). Destacam-se como marcos desse período a implantação da Refinaria da Petrobrás na RMC, especificamente no município de Araucária e a instalação da Cidade Industrial de Curitiba (CIC), em 1973, ambos vinculados ao processo de planejamento mobilizado pelo II PND – Plano Nacional de Desenvolvimento (FIRKOWSKI, 1997). Firkowski (1997) chama atenção para a centralidade do papel do estado, por meio dos poderes estadual e municipal<sup>14</sup> nas ações que visavam a transformação da economia do estado do Paraná, o que se concretizou especialmente na implantação da CIC, o que demandou além de desapropriações e construção de infraestrutura, incentivos tributários, físicos e financeiros.

Entre 1980 e 1990, em consonância com a desmobilização de políticas urbanas em todo país, a atuação da COMEC é reduzida. Segundo Firkowski, em 1992, o estado do Paraná sob a gestão de Requião, se propõe a promover novamente uma alteração do perfil econômico, gerando uma nova onda de investimentos através da concessão de auxílio temporário (Lei nº 9.895/92). Essa intenção tem prolongamento na gestão seguinte, de Lerner, com o Programa Paraná Mais Empregos (Decreto nº 1.511/1995). A estes esforços corresponde uma terceira fase da atuação da COMEC na gestão metropolitana, que passa a dar apoio ao conjunto de políticas estratégicas de caráter metropolitano capitaneadas pelo Executivo estadual, o que envolvia a gestão do transporte público, saneamento ambiental e assessoramento à industrialização da RMC (KORNIN; CARMO, 2013).

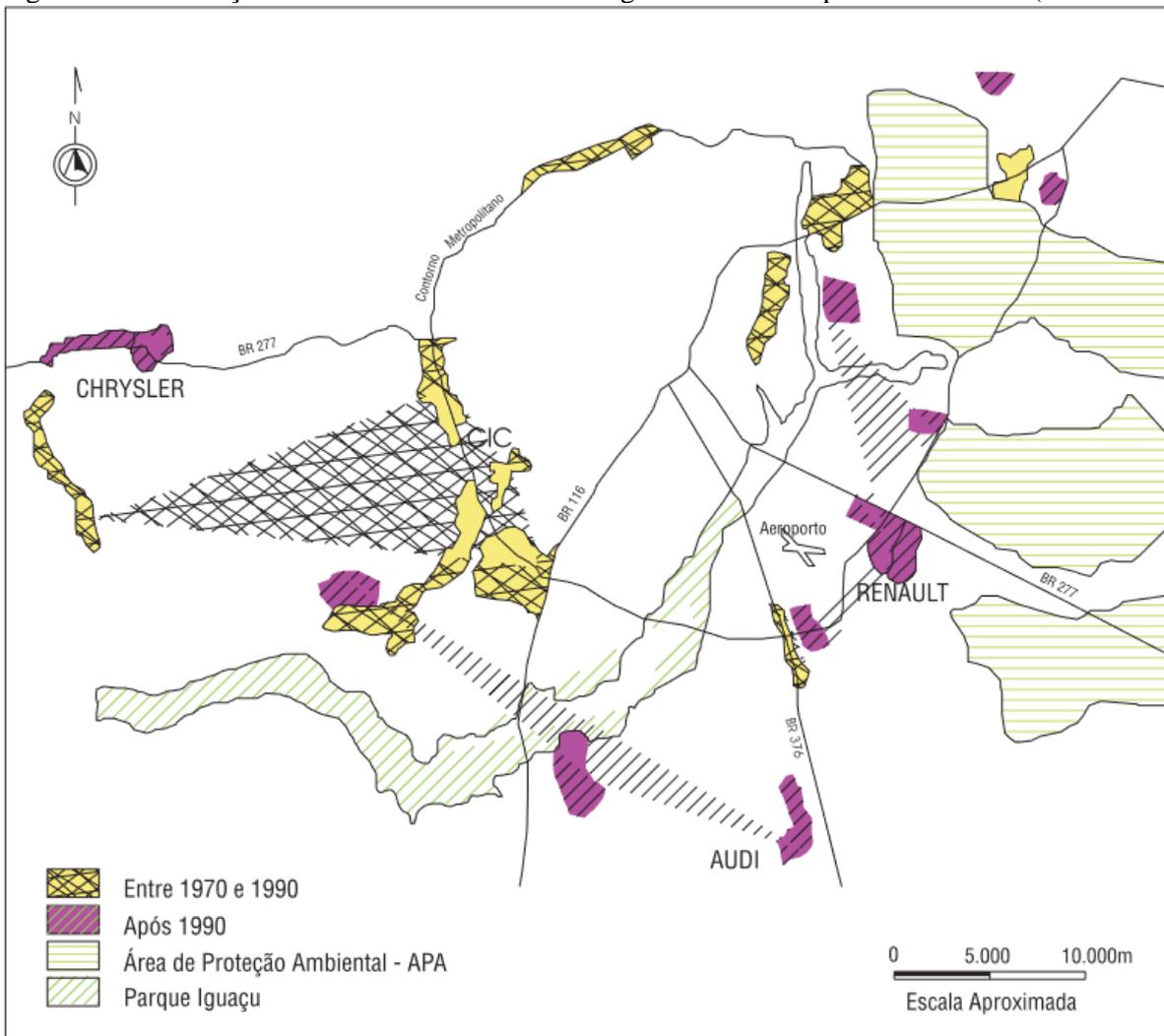
O desenho da concessão de incentivos reflete a intenção de desconcentrar os investimentos do município de Curitiba, direcionando-os especialmente para os demais municípios do aglomerado metropolitano. Como resultado dessa política tem-se a formação de um polo automobilístico na RMC, que tinha dentre seus atrativos o mercado consumidor

---

<sup>14</sup> No momento de concepção e início da implantação da CIC, Jaime Lerner era prefeito de Curitiba e Cássio Taniguchi, presidente da URBS.

promissor de Curitiba (FIRKOWSKI, 1997). Firskowski (1997) conclui que esse processo de reestruturação da RMC reservava uma inserção diferenciada ao município de Curitiba, não mais como local apropriado para abrigar a indústria devido aos compromissos assumidos pelo município em relação à qualidade de vida e preocupações ecológicas. O fato de a atuação da COMEC no planejamento metropolitano a partir de 2000 ter ênfase na legislação ambiental, especialmente na proteção dos mananciais (KORNIN; CARMO, 2013), não significa o enrijecimento dos instrumentos de preservação ambiental. Pelo contrário, tem-se a flexibilização da legislação ambiental nas áreas de proteção de mananciais nos municípios do NUC, sobretudo nas localizações de interesse da ocupação industrial, vinculadas à presença do contorno rodoviário, o que também beneficiou o processo de valorização do solo para o mercado imobiliário (FIRKOWSKI, 2002).

Figura 2 – Localização Industrial Predominante no Aglomerado Metropolitano da RMC (1970-2001)



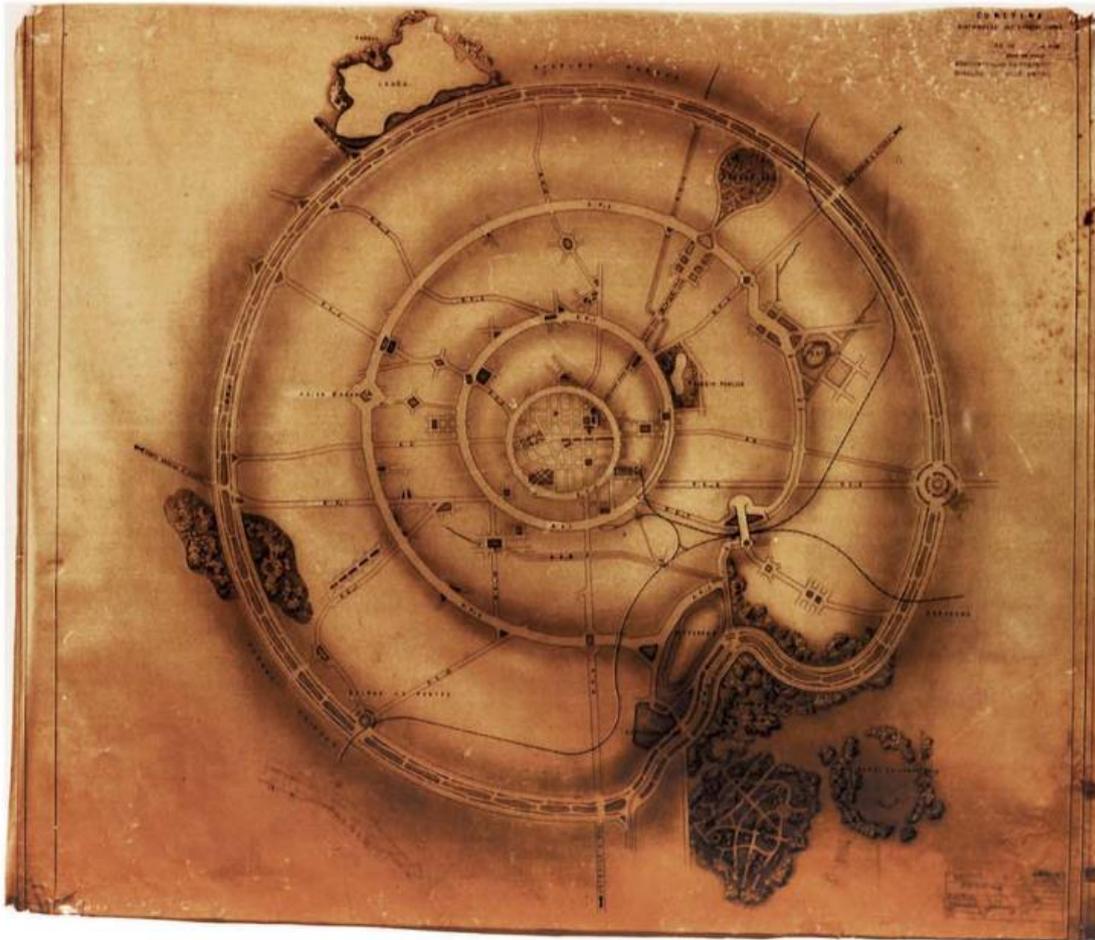
Fonte: Firskowski, 2002

## 6.1. BREVE HISTÓRICO DA MOBILIDADE URBANA EM CURITIBA

O primeiro plano urbanístico elaborado para a cidade, o Plano de Urbanização de Curitiba, de 1943, elaborado pelo urbanista francês Agache, junto à empresa de consultoria em planejamento Coimbra e Cia, situa o momento de Curitiba no cenário das grandes modernizações viárias. Anteriormente, Saturnino de Brito tinha elaborado um plano sanitarista, que já trazia algumas recomendações viárias e principalmente de soluções de drenagem para os alagamentos de Curitiba, mas cuja influência no desenho urbano da cidade foi reduzida. O plano de Agache para Curitiba consistiu em três capítulos: 1. Resumo histórico-fisiográfico de Curitiba, com o diagnóstico e prognóstico para o plano, onde se destaca o título “descongestionamento” (visto que o número de automóveis ainda fosse incipiente na capital à época); 2. Plano de remodelação, extensão e embelezamento, que continha o Plano das Avenidas propriamente dito, definição dos centros funcionais e especializados, orientações para o zoneamento, comunicações e transportes, dentre outros; 3. escoamento pluvial e defesa contra inundações, preocupação histórica da cidade que Saturnino de Brito tinha procurado enfrentar e continuava sendo um problema especialmente no centro da cidade (CAROLLO, 2002).

Agache resumiu os problemas a serem enfrentados no município em três: saneamento, descongestionamento e a necessidade de outras centralidades para além do centro histórico (o que de certo modo corrobora a temática do descongestionamento do centro, mas também envolve uma intenção formalista de incorporar o aspecto de uma capital à Curitiba). É interessante o fato destacado por Carollo (2002) que Agache teria modificado seu processo metodológico e apresentado ao município antecipadamente a peça-fundamental do Plano Diretor: o Plano das Avenidas, que seria aprovado antes do conjunto do planejamento ter concluído, inclusive para que o município pudesse antecipar as obras viárias. Para além dos centros funcionais que permanecem no tecido urbano como testemunhas do urbanismo científico, dentre os quais podemos citar o Centro Politécnico, Centro Cívico e Mercado Municipal, o principal legado do Plano para a mentalidade do planejamento em Curitiba é a concepção da rede viária como estruturadora do espaço urbano da cidade, uma racionalidade e tecnicidade que seria perpetuada pelos sucessores.

Figura 3 - Plano das Avenidas, versão ilustrativa



Fonte: Carollo, 2002.

Figura 4 - Plano das Avenidas, Implantação Geral



Fonte: Carollo, 2002.

Pouco do Plano das Avenidas foi efetivamente implementado à época, com exceção de alguns alargamentos de avenidas e a consolidação de zonas funcionais que permanecem, como o Centro Cívico e Centro de Abastecimento, atual Mercado Municipal (OIKAWA, 2016). O expressivo crescimento demográfico, o provimento de infraestrutura viária - ainda que precário em algumas regiões -, e a interrupção da operação do bonde urbano, promoveu a proliferação das lotações para prover o transporte em coletivos. Em meados de 1950, o então prefeito Ney Braga inaugurou a intervenção estatal sobre o transporte público, ao organizar as lotações operantes em cooperativas que competiriam por lotes de linhas, equilibrando aquelas

de alta demanda, mais próximas ao centro, e as periféricas (OIKAWA, 2016). O acentuado crescimento demográfico muito acima das previsões fez com que, em meados de 1960, o plano Agache tivesse se tornado obsoleto, já que pretendia conter a área urbana em suas avenidas perimetrais (DUDEQUE, 2010). Apesar disso, os dirigentes locais seguiam procurando implementar suas diretrizes, de forma pontual, como resposta a problemas de trânsito (OIKAWA, 2016).

A construção de Brasília inspirou o Departamento de Urbanismo na elaboração da Lei de Unidades de Vizinhança (Lei nº 1908/1960), que se opunha ao Plano Agache. Seguindo os princípios de Lúcio Costa, a proposta dividia o município em unidades que deveriam propiciar equipamentos básicos para seus moradores. A área verde seria distribuída regularmente, as vias seriam de baixa velocidade e as grandes avenidas apenas circundariam esse recorte.

### **6.1.1. O Plano Wilhelm**

O período desenvolvimentista nacional, embora também tenha passado por esforços no sentido de desenvolver sistemas de transporte público – dos quais são exemplos a atuação do GEIPOT, EBTU e EMTU, acarretou diversos incentivos diretos e indiretos ao automóvel, tanto por meio do apoio às atividades da indústria automobilística e seu público comprador, barateando o custo dos automóveis e facilitando seu financiamento, quanto na criação de infraestrutura viária. Para entender o que ocorre na política local nesse ínterim, é importante compreender a relação entre os planos nacionais de desenvolvimento da época e o papel que os estados passam a cumprir nessa empreitada.

Apesar de já pautado como ferramenta essencial para o desenvolvimento industrial pelo governo federal desde Juscelino Kubitschek, a pujança do negócio cafeeiro no Paraná fazia com que seus governantes o repudiassem. A geada de 1955 promoveu uma mudança de postura e, na busca de estabilizar a economia paranaense, criou-se em 1958 a Comissão de Planejamento e Desenvolvimento Econômico do Estado do Paraná (PLADEP). Ney Braga, anteriormente prefeito de Curitiba, foi eleito governador do Paraná em 1961 e encomendou à PLADEP o Estudo 40, síntese de inúmeros estudos específicos realizados pelo órgão, que buscava estabelecer uma política desenvolvimentista no Paraná. Nessa toada, o princípio da integração regional tornava-se objetivo de reestruturação do estado e para esse fim, criou-se a Companhia de Desenvolvimento Econômico (CODEPAR). A importância do órgão advém dele administrar o Fundo de Desenvolvimento Econômico (FDE), aprovando ou negando financiamentos aos municípios (DUDEQUE, 2010).

Mas o Paraná ainda não tinha um Plano. Por ser presidente nacional do Partido Democrata-Cristão (PDC), Ney Braga aproximou-se do Padre Lebret e sua empresa SAGMACS, que já havia desenvolvido um Plano de Desenvolvimento para São Paulo. O Plano de Desenvolvimento do Paraná, concluído em 1963, e principalmente o fervor com que foi adotado pelos funcionários do estado promovia uma mudança no entendimento sobre o que deveria ser o planejamento, abandonando as concepções centradas no sanitarismo, estética e circulação. Tal concepção seria reforçada pelo governo ditatorial, que através de instituições como a SERPHAU impunha a política de planejamento local integrado. Não obstante à intenção de institucionalização do Planejamento Metropolitano - com a criação em 1973 das regiões metropolitanas, inclusive Curitiba - a determinação não logrou resolver o conflito entre diretriz estadual-metropolitana e autonomia municipal, o que ao fim e ao cabo dificultou intervenções metropolitanas de planejamento urbano (MORI, 1997).

Voltamos a 1963 e ao Plano SAGMACS a fim de apresentar sua influência sobre o contexto municipal. O Plano (antes mesmo da Legislação Nacional), propunha Curitiba como MetrÓpole, apesar de reconhecer suas limitações estruturais para o posto. Assim, sugeria intervenções que transformariam a realidade. Entre elas a criação de: a) “um Órgão permanente de planejamento e controle do desenvolvimento urbano na administração municipal”, que viria a ser o IPPUC; b) “uma Companhia de Desenvolvimento Urbano”, que seria a URBS; c) “uma Companhia de Desenvolvimento Urbano de Curitiba” e um Distrito Industrial, que se tornou a CIC (Cidade Industrial de Curitiba) (DUDEQUE, 2010, p. 111). Além disso, para consolidação da rede urbana paranaense, sugeria que o estado financiasse planos urbanísticos junto aos municípios, sob controle da CODEPAR, o que nos leva aos acontecimentos locais.

Em Curitiba, em meados de 1960, os problemas conceituais da Lei de Unidades de Vizinhança e a crença do corpo da prefeitura e da recém-criada URBS de que o problema essencial da cidade era o trânsito fizeram reavivar a proposta de Agache, acrescentando-lhe um viaduto sobre o centro (DUDEQUE, 2010). Foi no diálogo para o financiamento dessa obra que o prefeito Ivo Arzua recebeu a recomendação do presidente da CODEPAR, Karlos Rischbieter, de contratar um novo plano, global, para a cidade de Curitiba (OIKAWA, 2016). A recusa ao financiamento teve fortes razões conceituais, já que Karlos era esposo da engenheira Francisca Rischbieter, que elaborou a Lei de Unidades de Vizinhança junto ao Departamento de Urbanismo, e opunha-se ao “minhocão” curitibano (DUDEQUE, 2010).

A proposta vencedora foi apresentada pela empresa Serete, em parceria com o escritório de Jorge Wilhelm. Lebret e SAGMACS concorreram com sua proposta, mas não foram selecionados. Para aplacar a rejeição da URBS, que desejava ter sido encarregada da

elaboração do plano, e a disputa entre esta e o Departamento de Urbanismo para sua execução, foi criado um grupo de acompanhamento, composto por técnicos de diversos departamentos, órgãos e entidades, que em 1965 se tornaria associação e em seguida IPPUC - Instituto de Planejamento Urbano de Curitiba (OLIVEIRA, 2000). A criação de tal órgão como autarquia tem importância singular nas inovações que seriam vistas nos anos seguintes, sendo inclusive objeto de estudo nacional que exaltou seu arranjo institucional<sup>15</sup>, especialmente pelo insulamento técnico-burocrático. Além de vincular-se diretamente ao prefeito, o órgão contava com um conselho deliberativo presidido por ele e composto por representantes de todos os órgãos e departamentos afetos à política urbana, legislação e obras públicas, o que facilitava a comunicação e legitimação das decisões (OLIVEIRA, 2000).

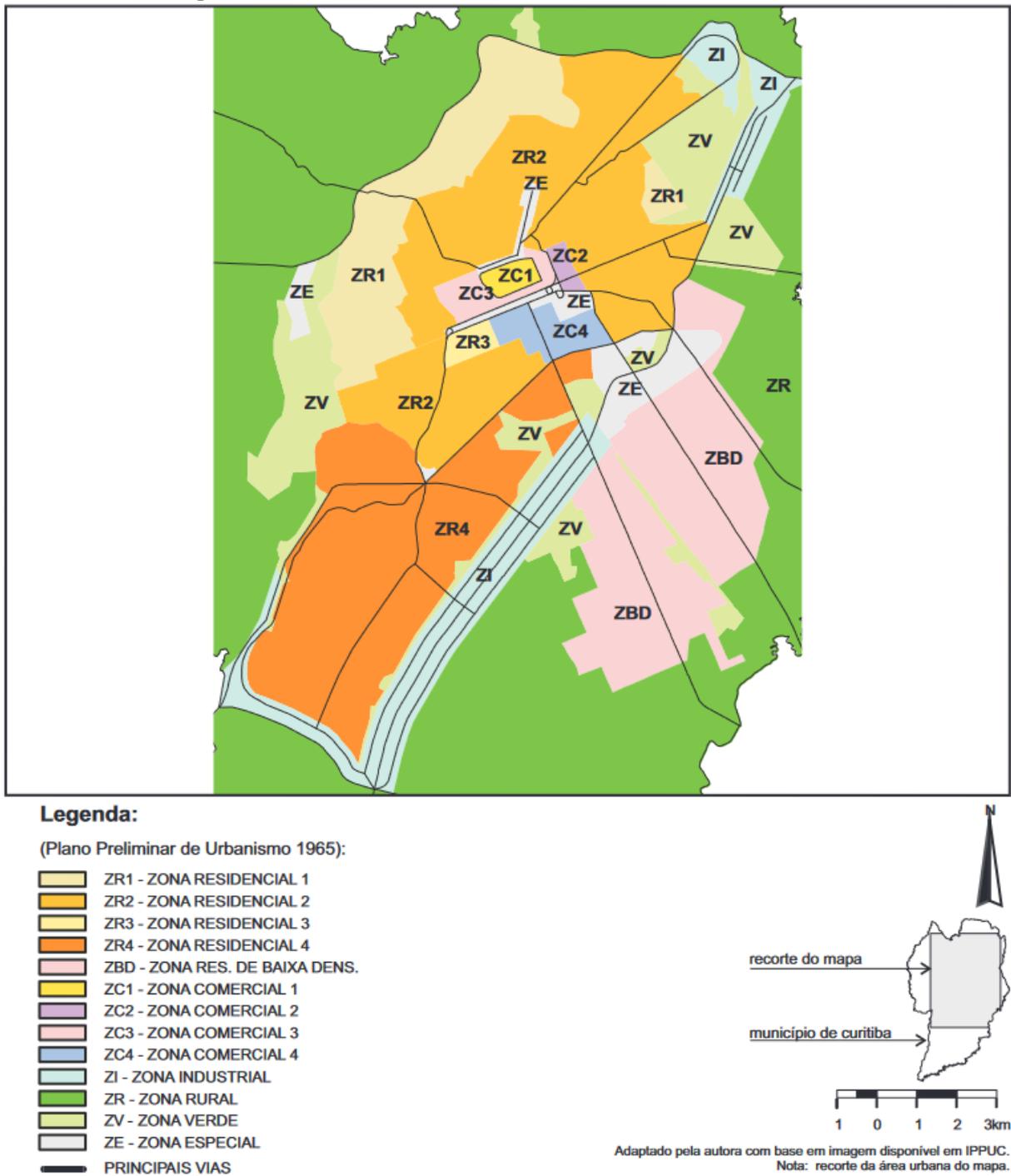
Nas diretrizes do plano, observa-se a preocupação em desconcentrar as atividades, estendendo o centro ao longo da rua XV, através de centros secundários de comércio e serviços e das avenidas estruturais (ainda referenciadas como diretrizes exclusivamente viárias). Apesar de revisar o Plano Agache em relação ao confinamento da área urbana, o plano de 1965 seguiu privilegiando o espaço viário e a fluidez do trânsito, prevendo o alargamento de vias hierarquicamente superiores para multiplicação das faixas de rolamento, poucos cruzamentos e vias elevadas. As propostas em relação aos transportes ativos e público ficaram restritas à pedestrianização da rua XV e à menção a eventual trem metropolitano (OIKAWA, 2016). O trecho a seguir demonstra a caracterização de tais avenidas:

“As duas vias estruturais ligam-se por uma avenida em dois níveis (a rua Mariano Torres, com 30 metros de largura, pela qual passa o canal do rio Belém). Em seu conjunto estas vias apresentam, do ponto de vista viário, as seguintes características: tem largura constante com duas faixas rápidas e uma lenta, em cada sentido; não possuem cruzamentos a menos de 300m de distância; são cruzadas por viadutos transversais distanciados e não necessitam de sinais semafóricos, entra-se e sai delas livremente, sempre na direção preferencial do fluxo; tem previsão para eventual trem metropolitano. Objetiva-se, deste modo, um fluxo rápido e constante.” (WILHEIM; IPPUC; SOCIEDADE SERETE, 1965, p. 153 e 154)

---

<sup>15</sup> No estudo do Iuperj sobre o planejamento urbano de Curitiba, 1975

Figura 5 – Zoneamento do Plano Preliminar de Urbanismo, de 1965

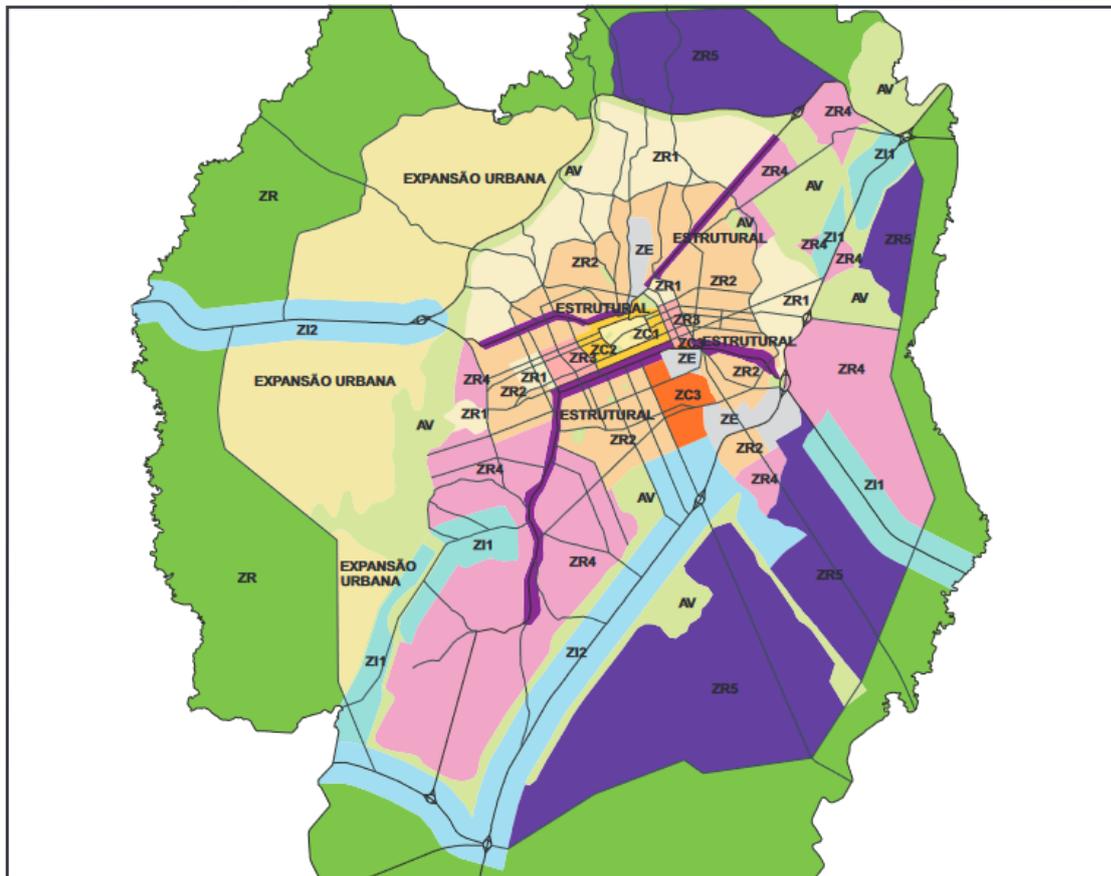


Fonte: Pilotto, 2010

Pilotto (2010) destaca que, enquanto o Plano Serete previa o desenvolvimento preferencial de um eixo nordeste-sudoeste, no Plano Diretor, Lei nº 2.828 aprovada em 1966 com as alterações a partir da atuação do IPPUC, já aparece a definição dos Setores Estruturais. Em contrapartida, diretrizes da proposta original como de adensamento da cidade como um todo e de multiplicação de centros secundários são deixadas de lado pela Lei de 1966. A

proposta que ocasionou o rompimento do instituto com o escritório contratado demonstra o posicionamento do grupo local: enquanto Wilhelm planejava uma supervia de acesso à Cidade Industrial e acesso ferroviário, o grupo local contava com o contorno rodoviário e previa várias conectoras - avenidas menores, para acesso à cidade (OIKAWA, 2016).

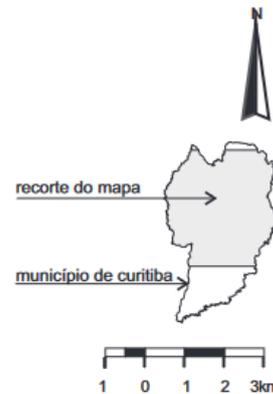
Figura 6 – Zoneamento do Plano Diretor (lei nº 2.828/1966)



**Legenda:**

(Lei N.2.82/66):

- ZR1 - ZONA RESIDENCIAL 1
- ZR2 - ZONA RESIDENCIAL 2
- ZR3 - ZONA RESIDENCIAL 3
- ZR4 - ZONA RESIDENCIAL 4
- ZR5 - ZONA RESIDENCIAL 5
- ZC1 - ZONA COMERCIAL 1
- ZC2 - ZONA COMERCIAL 2
- ZC3 - ZONA COMERCIAL 3
- ESTRUTURAL
- ZI1 - ZONA INDUSTRIAL 1
- ZI2 - ZONA INDUSTRIAL 2
- ZE - ZONA ESPECIAL
- AV - ÁREA VERDE
- EXPANSÃO URBANA
- ZR - ZONA RURAL
- VIA PRINCIPAL
- VIA SECUNDÁRIA



Adaptado pela autora com base em imagem disponível em IPPUC.  
Nota: recorte da área urbana do mapa.

Fonte: Pilotto, 2010

A implementação do plano, no entanto, seria adiada pela indicação do engenheiro sanitaria Omar Sabbag para a prefeitura, que considerava o plano supérfluo e ateu-se a

problemas como abastecimento, saneamento e drenagem (OLIVEIRA, 2000). O repúdio do prefeito ao Plano Wilhelm-IPPUC e às próprias proposições urbanísticas, durante o período de 1967 a 1971, fortaleceu a URBS e enfraqueceu a atuação do IPPUC (DUDEQUE, 2010). Não obstante, Oliveira (2000) e Oikawa (2016) ressaltam o momento como oportunidade para os funcionários do IPPUC de detalhar o plano, adequar as propostas à realidade e formar pessoal capacitado para atuar na sua implementação. Das modificações ao plano de Wilhelm realizados pelo IPPUC, destacamos: a inclusão do transporte público com importância nas vias estruturais; a criação do trinário, ou seja, separação da via estrutural em via central com o tráfego de ônibus e local<sup>16</sup> e duas outras vias constituindo um binário<sup>17</sup>; o estabelecimento das avenidas estruturais como eixos de desenvolvimento; e o reconhecimento da área rapidamente urbanizada ao sul (Boqueirão e Xaxim). De especial interesse para esta descrição, no período, foi desenvolvido um Plano de Transporte, uma proposta pré-metrô, de maneira que houvesse uma intensificação do transporte para depois poder justificar o custo das obras de metrô (OIKAWA, 2016).

### **6.1.2. O Plano Diretor de 1965**

Mas o momento de implementação do Plano Diretor, já depurado e modificado pelo grupo de acompanhamento, não tardaria, já que a escolha do novo prefeito recaiu sobre uma pessoa especialmente implicada no planejamento e detalhamento do plano desde o grupo local de acompanhamento: Jaime Lerner. Os anos que se seguiram foram determinantes para a implementação do plano. Tal feito seria alcançado através da ocupação das diretorias dos órgãos por pessoal anteriormente vinculado ao IPPUC, conhecedores e envolvidos com o detalhamento do plano, e do fortalecimento e centralização expressiva de funções do IPPUC, que mais do que planejar, regulamentava e fiscalizava o transporte público, negociava e geria a frota de ônibus, controlava obras e projetos (OIKAWA, 2016; OLIVEIRA, 2000). Mas nada disso teria sido suficiente se não fosse pela continuidade do projeto político, propiciado pela indicação de Saul Raiz para a gestão 1975-1979, engenheiro urbanista fortemente comprometido com a execução do plano, e em seguida a recondução de Lerner para a gestão 1979-1982.

---

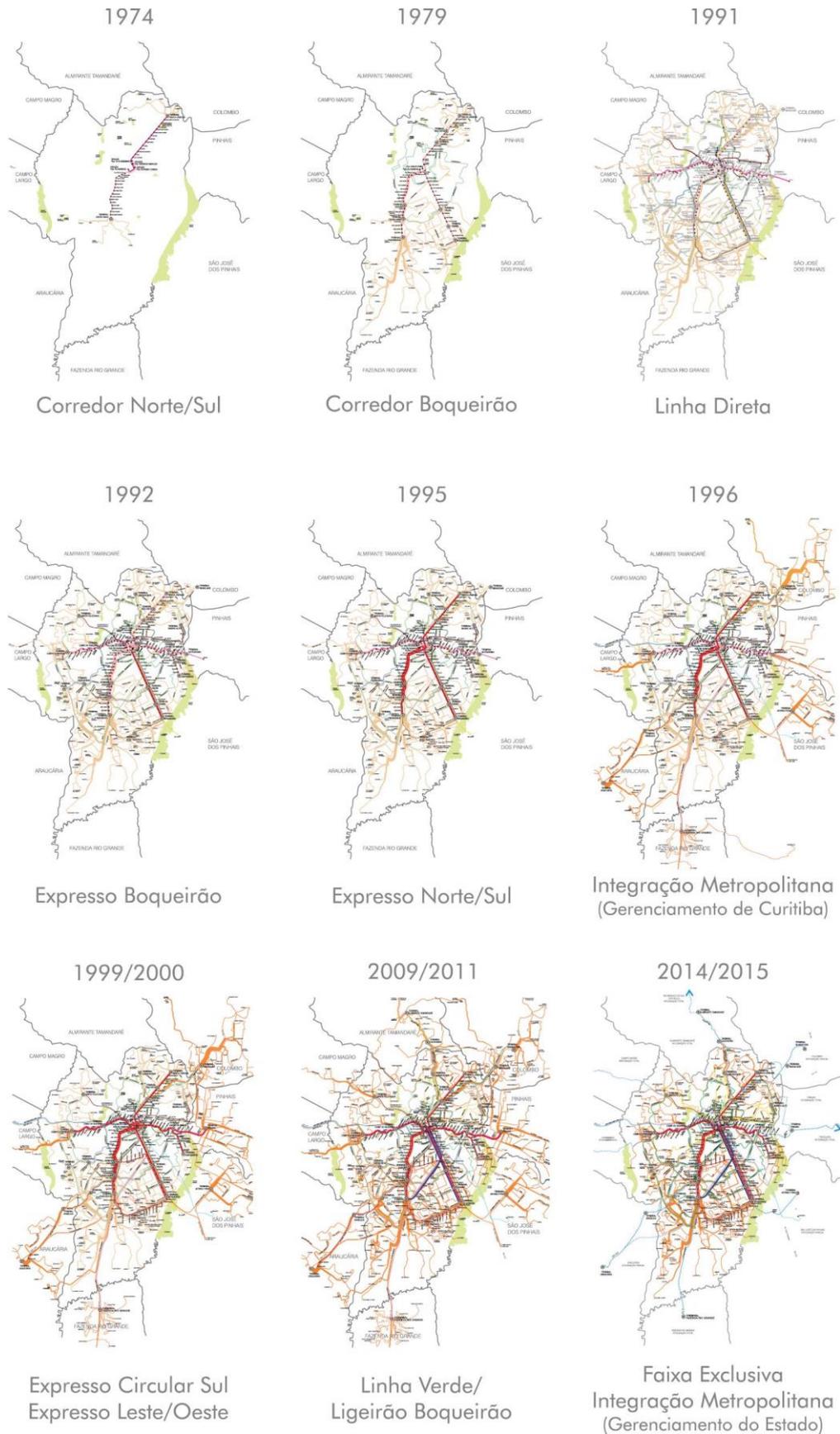
<sup>16</sup> É relevante os motivos para tal segregação: Rafael Dely pontua o enorme dispêndio com desapropriações que significaria alargar as vias na proporção desejada no plano inicial. Para além do custo orçamentário, haveria o custo político, considerando o tempo demandado para movimentação desse vulto. Ainda, a equipe considerava a desnecessária eliminação das atividades que ocupavam o entorno das avenidas, porque seria necessário recriá-las após a conclusão das obras.

<sup>17</sup> O binário constitui-se de duas vias paralelas à via central, de fluxo em sentido único, uma do centro em direção aos bairros e outra dos bairros em direção ao centro.

Além da continuidade política, pontos relevantes para entender o cenário favorável à execução do plano diretor de 1965 são a legitimidade do plano entre a população e a aliança entre planejadores-governantes e as elites dirigentes locais - esta última alcançada mediante o comprometimento do plano com a implementação da Cidade Industrial de Curitiba (OLIVEIRA, 2000). Segundo analisa Oliveira (2000), o seminário de debate anterior à aprovação do plano de 1965, exigido pela CODEPAR, foi essencial para dissolver as dissidências entre associações profissionais e divulgar o plano entre a sociedade. Como legado para o futuro do planejamento na capital, tal legitimidade seria amplamente favorecida pelo reconhecimento nacional e internacional do sucesso das políticas urbanas de Curitiba, o que confere aos pressupostos do planejamento municipal uma aura de incontestabilidade e facilita o acesso do município a recursos de financiamento externos (DUDEQUE, 2010; OIKAWA, 2016; OLIVEIRA, 2000).

Grande parte das inovações que fizeram a fama de Curitiba como cidade modelo são originárias desse período. Podemos citar a instalação do calçadão da rua XV; a implementação do trinário; a operação dos ônibus expresse nas canaletas dedicadas; a adoção do estacionamento rotativo; a inauguração de parques como macroestruturas de drenagem que promoveriam a prevenção de enchentes nas áreas mais baixas; a erradicação da favela do Capanema, transformada posteriormente no maior ponto turístico da capital - o Jardim Botânico; as ciclovias de lazer ligando os parques; os eixos de animação e os conjuntos habitacionais de unidades-embrião, integrados à malha urbana e construídos no sistema de autogestão. Em 1979, a implementação da câmara de compensação do transporte público permitiu a consolidação da RIT - Rede Integrada de Transportes, que naquele momento já contava com as linhas interbairros e mais tarde incorporaria outras inovações (OIKAWA, 2016).

Figura 7 – Evolução da RIT – Rede Integrada de Transporte



Fonte: URBS, 2023

As intervenções implementadas podem ser consideradas contidas frente às grandes obras viárias planejadas e implementadas (por vezes sem planejamento) em outras capitais brasileiras, especialmente no que diz respeito a viadutos. No entanto, é importante mencionar que os planejadores de Curitiba da época não ousaram reduzir a importância do automóvel individual nos planos. Além do (enorme) espaço resguardado ao tráfego veicular e da reduzida atenção conferida ao transporte ativo nas propostas, a fluidez do trânsito aparece como imperativo acima de qualquer dúvida, como podemos observar em citações de Oikawa, que representam o pensamento de Rafael Dely, arquiteto que participou do grupo de acompanhamento do Plano Preliminar que daria origem ao IPPUC, ocupando diversos cargos de diretoria ao longo de sua trajetória:

“É verdade que a sociedade atual está acostumada, acomodada e até mesmo subordinada ao uso do automóvel. E este é um fenômeno mundial. Mas não há como negar sua necessidade. Em muitos casos e pelas razões citadas, ele se traduz em fato de animação e mesmo de viabilidade de muitos espaços de uma cidade – inclusive aqueles em que sua presença é considerada prejudicial.” (OIKAWA, 2006, p. 71)

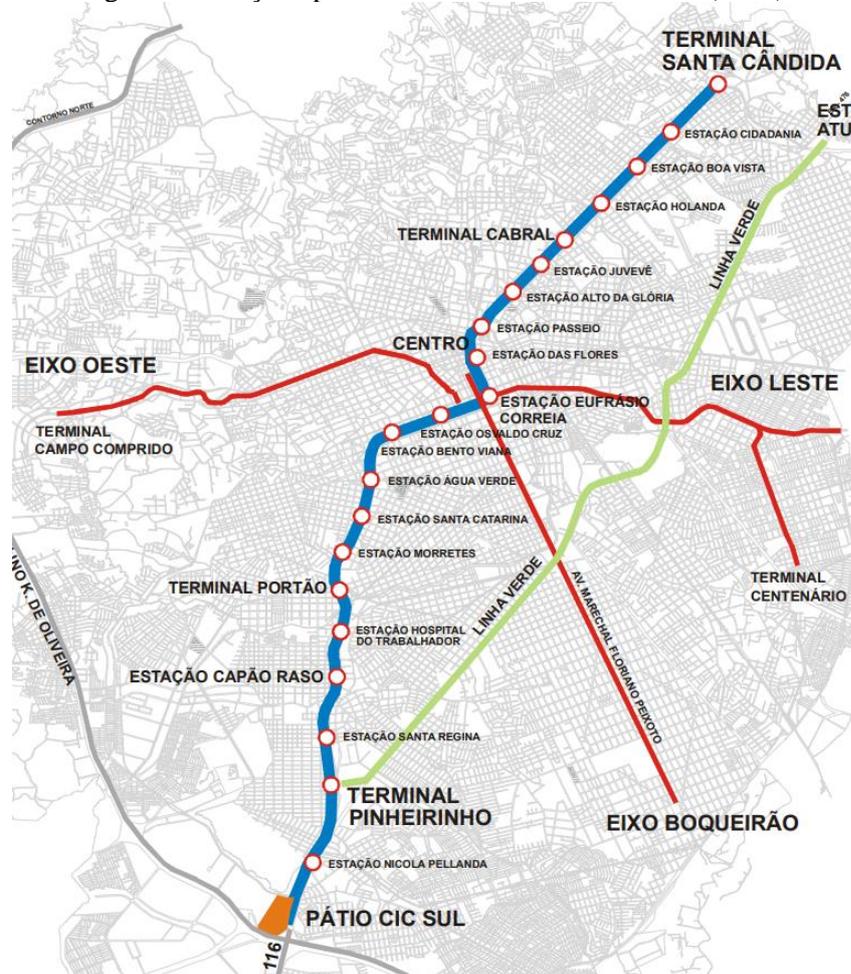
Se o IPPUC tinha saído muito fortalecido da sequência das Gestões Lerner-Raiz-Lerner, as administrações de Maurício Fruet (PMDB) (1983 a 1985) e Roberto Requião (PMDB) (1986 a 1989) promoveram o esvaziamento do órgão. Nesse período a URBS passou a gerenciar o transporte coletivo, retomando prestígio e importância (OLIVEIRA, 2000). Mesmo com o retorno de Jaime Lerner à prefeitura, em 1989, o IPPUC não retomaria seu prestígio de outrora, principalmente pela dissolução do quadro de profissionais capacitados e pela crescente influência (e recursos disponíveis) da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, deslocando a pauta dessa terceira gestão às questões ambientais (OLIVEIRA, 2000).

Apesar da desmobilização ocorrida na década de 1980, Curitiba da década de 1990 teria importantes acontecimentos na temática da mobilidade urbana, como a adoção dos tubos de ônibus, que viria a consolidar o modelo BRT (Bus-Rapid-Transit), as linhas ligeirinho - que circulam pelas vias rápidas e param apenas em terminais e poucas estações - e o desenvolvimento dos ônibus biarticulados. A história desta última inovação merece destaque: já na gestão de Greca (PDT) (1993-1996), o projeto inicialmente negociado para financiamento do BID era de um Bonde Moderno, ao qual o IPPUC havia se dedicado a planejar durante a presidência de Cássio Taniguchi. Ao assumir a presidência do órgão, Rafael Dely considerou injustificável o orçamento e propôs a modificação no projeto para o desenvolvimento e

aquisição dos ônibus biarticulados. O orçamento restante ficou disponível para outras obras que a municipalidade tivesse necessidade (OIKAWA, 2016).

Em 2004, é aprovada a primeira revisão do Plano Diretor de Curitiba, para adequá-lo ao Estatuto da Cidade, que consolida os eixos de transporte como estruturadores lineares do desenvolvimento urbano, agregando os eixos de transporte BR-116 (posteriormente chamada Linha Verde) e Marechal Floriano, além do prolongamento do eixo sul. Embora o texto da Lei do Plano Diretor não se comprometa com a ideia do metrô, Stroher (2015) comenta que a proposta de construção de uma linha sobre o mesmo trajeto do ônibus expresso, no eixo Norte-Sul era discutida a época, chegou em vias de ser licitado, mas não avançou. O único documento localizado que registra estudos para o metrô data de 2010, prevê uma demanda de 766 mil passageiros/dia para 2014 e 812 mil passageiros/dia em 2019, com um investimento previsto de cerca de 3,5 trilhões de reais, em valores da época.

Figura 8 – Traçado previsto da Linha Azul do Metrô (2010)



Fonte: Ippuc e Prefeitura de Curitiba, 2010

Stoher (2015) avalia que seu traçado sobre os antigos eixos estruturais falha em ampliar a acessibilidade na Região Metropolitana como um todo, já que a ocupação dos setores estruturais é bastante homogênea, agregando população de estratos de renda superior e médio, que tem menor gasto de tempo com deslocamento. Além de reforçar o círculo vicioso de investimentos nos eixos, a proposta desconsidera a existência de áreas tão adensadas quanto os eixos em outras regiões da própria cidade de Curitiba, assim como os setores de habitação de interesse social, totalmente localizados em áreas periféricas. Em 2006 iniciaram as obras da Linha Verde, até o presente momento inconclusas. Possíveis razões para a lentidão do processo de consolidação da mudança de uso do solo e verticalização nesse novo eixo são o amplo estoque de áreas em outros eixos, preferidos da população de rendas mais altas, e a desarticulação desse projeto com a política habitacional para população de baixa renda (STROHER, 2015).

### **6.1.3. Plano de Mobilidade Urbana e Transporte Integrado**

O primeiro Plano de Mobilidade Urbana e Transporte Integrado de Curitiba foi aprovado em 2008. Apesar da Lei que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana ter sido promulgada apenas em 2012, já em 2007 o projeto de lei foi encaminhado ao Congresso Nacional e o Ministério das Cidades desenvolveu um Caderno de Referência para elaboração dos Planos de Mobilidade. Com base nesse documento, Follador e Moreira (2011) analisaram o atendimento do PlanMob de Curitiba aos critérios estabelecidos, dos quais citam a falta de participação social no seu processo de elaboração e não desenvolvimento do conteúdo voltado aos aspectos socioeconômicos, meio-ambiente e sustentabilidade. Além disso, os autores destacam a ausência de propostas, já que o documento contempla apenas diretrizes.

A partir das diretrizes estabelecidas no PlanMob de 2008 (IPPUC, 2008), o diagnóstico elaborado pelo IPPUC para a revisão do Plano de Mobilidade (IPPUC, 2019) comenta os desenvolvimentos em cada um dos temas nos últimos dez anos, dos quais destacamos alguns pontos. Em 2010, foi realizada a licitação do Transporte Público de Passageiros, estabelecendo o modelo tarifário “por passageiros pagantes” em substituição ao modelo “por quilômetro rodado”. De 2009 em diante foram promovidas revitalizações em algumas ruas do centro que buscavam melhorar as condições para circulação de pedestres. Em 2012 iniciou-se a Implantação do Anel Viário - que amplia a capacidade viária em vias existentes no entorno do centro. A gestão de Gustavo Fruet (PDT), de 2013 a 2016, promoveu diversos avanços em relação aos transportes ativos, como as ciclofaixas - primeira infraestrutura cicloviária do

município que promoveu a redistribuição do solo viário e não se voltava para o lazer -, a iniciativa de elaboração do Plano de Calçadas<sup>18</sup>, a implantação da Área Calma (40km/h) e das Calçadas Verdes no centro. Estas últimas só vigoraram até 2017, quando a recém-chegada administração de Greca (DEM) determinou que as ações de urbanismo tático eram incompatíveis com a legislação de trânsito (IPPUC, 2019), alegando que a falta de regulamentação e amparo legal no Contran e CTB poderiam gerar uma responsabilização da Prefeitura por atropelamentos que porventura ocorressem nessas áreas (RIBEIRO, 2018). Apesar de concentradas no centro da cidade, tais intervenções de priorização dos pedestres são essenciais pela intensidade do fluxo peatonal na área - destino e ponto final de grande parte das linhas de transporte público. O biênio 2016/2017 é relevante para a temática, pois é data de realização da primeira pesquisa Origem e Destino de Curitiba<sup>19</sup>.

As melhorias voltadas ao transporte coletivo do período 2008-2019 concentraram-se na implementação de “ligeirões”, com faixas de ultrapassagem nas estações-tubo, além das obras da Linha Verde. A implantação da linha Boqueirão só foi possível devido à revitalização da Av. Marechal Floriano, que passou a ser eixo de transporte e cujo desenho contemplou ciclofaixas. Um total de 7,7 km de corredores de ônibus foram executados, os planos do metrô foram adiados e algumas integrações pontuais entre linhas foram viabilizadas. O evento que prejudicou fortemente o transporte público na metrópole curitibana foi o encerramento do convênio de gestão da RIT entre Curitiba e o Estado, em 2015. Com a ascensão de Greca (DEM) à prefeitura, em 2017, foram realizados alguns acordos provisórios, mas apenas em 2018 é estabelecido novo convênio entre URBS e COMEC, que mantém o gerenciamento operacional e financeiro separados entre a capital e a região metropolitana (IPPUC, 2019).

Nesse mesmo período foram realizadas inúmeras obras de viadutos e trincheiras para ampliar a capacidade em cruzamentos considerados estratégicos, a duplicação de vias - especialmente de ligação metropolitana - e o aumento da capacidade viária de vias centrais, através da implementação de binários e aumento do número de faixas de circulação. A esse propósito é relevante a desconexão entre as diretrizes e ações, já que as próprias intenções do plano se contradizem. O objetivo geral do Sistema Viário, de Circulação e de Trânsito no Plano evidencia a sustentabilidade, redução dos fatores agressivos à vida humana e ao meio ambiente

---

<sup>18</sup> A proposta do plano de calçadas incluía a revitalização de calçadas em áreas centrais, implantação de calçadas interligando equipamentos municipais em regiões periféricas, soluções viárias acessíveis em áreas de regularização fundiária, sinalização e iluminação adequadas, rotas seguras no entorno de escolas, ruas peatonais e jardins de chuva.

<sup>19</sup> Os principais resultados da Pesquisa Origem e Destino serão apresentados na próxima seção.

e a priorização dos deslocamentos a pé, de bicicleta e de transporte coletivo. Seu tema 12 propõe “Promover melhores condições de circulação nas vias, com ênfase para os horários de pico, aumentando a capacidade do sistema viário, facilitando os deslocamentos do transporte coletivo e reduzindo a emissão de poluentes” (IPPUC, 2008, p. 46). A ampliação da capacidade viária, promovida como uma obrigatoriedade para a melhoria da atratividade do transporte coletivo - raramente com desenhos que concretamente priorizem o transporte coletivo -, acaba por melhorar o escoamento das vias sobretudo para o transporte motorizado individual, incentivando o uso deste e aniquilando a possibilidade de redução de poluentes no sistema de mobilidade como um todo.

Recentemente o IPPUC enviou ao CONCITIBA e submeteu à Consulta Pública os Planos Setoriais, dentre eles, o Plano de Mobilidade e Transporte Integrado. Apesar de o documento não ter sido oficialmente aprovado, nos permite avaliar a direção na qual se pretende avançar com a temática. A proposta prevê como diretriz a redução do uso do transporte motorizado individual, muito embora não traga propostas concretas para restringir o uso, como poderia ser feito através de pedágios urbanos ou áreas de restrição de circulação ou de baixas emissões. Também não se identifica uma intenção em reduzir os investimentos que proporcionam fluidez ao trânsito, já que são previstas diversas trincheiras<sup>20</sup> e binários. Especialmente os binários envolvidos com uma narrativa que os coloca como uma solução inovadora que traria melhorias para o transporte coletivo e segurança dos pedestres. Pesquisa aponta para o aumento da velocidade do transporte público quando tais intervenções são acompanhadas da implantação de corredores prioritários (o que raramente tem sido implementado em Curitiba) (TEIXEIRA; NETO, 2015). O efeito sobre a segurança para pedestres e ciclistas, no entanto, é negativo, já que o desenho urbano acarreta o aumento de velocidade e fluidez veicular. Não se vê nessas propostas um desenho ou diretriz que se aproxime do conceito de ruas completas, que equalizariam o espaço entre modos, moderariam a velocidade, ou dediquem faixas exclusivas ao transporte coletivo. Ainda que como diretriz estejam previstas melhorias na integração modal, do qual destaca-se o planejamento de sistema de bicicletas compartilhadas, percebe-se que a integração temporal da rede de transporte público coletivo ainda é prevista de forma restrita, apesar de o documento prever novos instrumentos de controle do uso do sistema de bilhetagem, como o reconhecimento facial para impedir a utilização indevida de créditos tarifários.

---

<sup>20</sup> Trincheiras são soluções de cruzamento em diferentes níveis, onde uma das vias passa por baixo da outra, semelhante a um túnel.

Durante o período de consulta pública para o referido Plano, questionada sobre o impacto das previsões de binários sobre a segurança peatonal, a coordenação de transporte público do IPPUC respondeu que apesar de ser indiscutível a desumanização provocada pelos binários à cidade, não é possível ignorar a existência dos automóveis. Justifica que a intenção é ampliar aos poucos as restrições em algumas áreas e realizar melhorias pontuais (informação pessoal)<sup>21</sup>. A resposta aponta um sinal claro da não preocupação do órgão com a sustentabilidade do modelo que suas intervenções estão gerando, colocando-se como refém da “maioria” - os usuários de transporte motorizado individual.

#### 6.1.4. Síntese

No caso de Curitiba, em que se pese as pequenas disputas internas - como a preferência por Bondes ou BRT -, é notável a continuidade ideológica no poder executivo em todo período analisado: desde 1971, quando Lerner assume a prefeitura e inicia-se a implementação do Plano Diretor Wilhelm-IPPUC, em poucos mandatos Curitiba teve um prefeito desvinculado do que se convencionou chamar “o grupo de Jaime Lerner”<sup>22</sup>. Contam hoje 51 anos e 14 gestões, dentre as quais apenas três foram ocupadas por candidatos de fora do grupo hegemônico (Requião, Maurício Fruet e Gustavo Fruet). No cenário nacional, as metrópoles costumam ter alternâncias rápidas de prefeitos e ideologias, a que em geral se atribui a dificuldade na implementação de planos urbanísticos. Os poucos desalinhamentos entre Governo Estadual e Prefeitura deixaram marcas das disputas, como os entraves a repasses para execução de obras em Curitiba, postos por Requião (PMDB) enquanto Governador a partir de 2007, já que Richa (PSDB) ambicionava sua sucessão no estado (CPDOC, [s.d.]), e o encerramento do convênio de gestão da Rede Integrada de Transporte entre município de Curitiba e estado, quando Richa ocupava o governo do estado e Gustavo Fruet (PDT) a prefeitura.

Dado o exposto, concluímos que o histórico de políticas de mobilidade urbana de Curitiba efetivamente diferenciou-se do cenário nacional das décadas de 1970 a 1980, especialmente pelas intervenções voltadas ao transporte público e ativo, que inspiraram projetos em outras cidades. Não se observou, no entanto, uma diferenciação tão marcante em relação à despriorização do transporte motorizado individual. Embora em um primeiro momento o

---

<sup>21</sup> IPPUC, 2021. **Re: Contribuição Planos Setoriais**. Destinatário: Maria Clara Schafaschek de Moraes. [Curitiba], 17 e 18 de fev. 2022. Mensagem eletrônica.

<sup>22</sup> Além disso, quando não exercendo função em cargos eletivos, tais figuras ocupavam diretorias em órgãos importantes, como IPPUC, URBS, COHAB, Secretaria de Obras Públicas etc.

conflito com os projetos modernizantes de Wilhelm tenha freado a multiplicação de viadutos e alargamentos com desapropriações desnecessárias, ainda assim ampliou o espaço viário e a fluidez para o modo sem promover redistribuição viária, deteriorando as condições de circulação do transporte público e transportes ativos. O processo de transformação urbana operada pela materialização do Plano Diretor e suas modificações ao longo do tempo produziram uma verticalização seletiva dos eixos estruturais, onde o domínio das condições de deslocamento são elemento determinante segregação urbana (PILOTTO, 2010). As intervenções mais recentes demonstram que o peso das obras viárias foi e continua sendo tão grande quanto em outras grandes cidades do país.



Quadro 1 – Quadro síntese dos governos e principais eventos nacionais e locais (1930-2022)

	Gov. Federal	Marcos política nacional	Gov. Estadual	Marcos política local	Gov. Municipal
1930 - 1936	Getúlio Vargas	Previsão de Plano Nacional de Viação			
1937 - 1945	Estado Novo - GV	DNER, Plano e Fundo Rodoviário Nacional		1943: Plano Agache / Plano das Avenidas	Alexandre Beltrão
1955	Café Filho (PSP)			Ney Braga institui as áreas seletivas	Ney Braga (PSP)
1956 - 1960	Kubistchek (PSD)	Inauguração de Brasília		Lei de Unidades de Vizinhança	Iberê de Matos (PTB)
1961 - 1963	Quadros / Goulart		Ney Braga (PDC)	Criação da URBS	Ivo Arzua (PDC/ARENA)
1964 - 1966	Castelo Branco (ARENA)	GEIPOT		Criação do IPPUC   Plano Preliminar de Urbanismo	
1967 - 1969	Costa e Silva (ARENA)	Ministério dos Transportes		Ostracismo do IPPUC	Sabbag (ARENA)
1970 - 1973	Médici (ARENA)	1º choque do petróleo EBTU		Sistema Trinário Rua XV de novembro   Ônibus Expresso	Lerner (ARENA)
1974 - 1978	Al-5 - Geisel	Programa Pró-Álcool		Criação da Região Metropolitana de Curitiba Implantação da CIC	
1979 - 1984	Figueiredo (ARENA)	2º choque do petróleo	Ney Braga (PDS)	RIT   Ônibus Interbairros Ciclovias de Lazer   Estacionamento Rotativo	Lerner (PDS)
1985 - 1989	Sarney (MDB)	Constituição de 1988	J. Richa (PMDB)		M. Fruet (PMDB)
		Vale Transporte Obrigatório	Á. Dias (PMDB)		Requião (PMDB)
1990 - 1991	Collor (PRN)	Carro 1.0	Requião (PMDB)	Jardim Botânico	Lerner (PDT)
1992 - 1994	Franco (PMDB)	Redução do IPI - carro 1.0		Estação Tubo   Ônibus ligeirinho	
1995-2002	FHC (PSDB)	Produção local de motos de baixa cilindrada	Lerner (PDT / PFL)	Biarticulado	Greca (PDT)
		GTrans e Sedu/PR   Estatuto da Cidade			Taniguchi (PDT/PFL)
2003 - 2010	Lula (PT)	Ministério das Cidades	Requião (PMDB)	Revisão do Plano Diretor	Taniguchi (PDT/PFL) Vice: B. Richa
		Lançamento PAC		Obras da Linha Verde (início)	
		Crise de 2008, IPI reduzido a 0%		Plano de Mobilidade e Transporte Integrado	B. Richa (PSDB)
PAC Mobilidade Urbana/da Copa	Licitação do Transporte Público Coletivo				
2011 - 2016	Dilma (PT)	Plano Brasil Maior, PNMU	Pessuti (PMDB)		Ducci (PSB)
		Inovar-Auto, IPI reduzido a 0%	B. Richa (PSDB)	Implantação do Anel Viário	
		Jornadas de Julho		Revisão do Plano Diretor de Curitiba	G. Fruet (PDT)
		Estatuto da Metrôpole		Encerramento convênio de gestão RIT Curitiba - Estado	

				Area Calma e Calçadas Verdes   Pesquisa OD 2016/2017	
2017 - 2018	Temer (PMDB)			Acordo política de integração RIT   Fim das Calçadas Verdes Novo convênio URBS e COMEC	Greca (PMN / DEM)
2019 - 2022	Bolsonaro (PSL/PL)	Extinção do Ministério das Cidades	Ratinho Jr. (PSD)	Minuta de revisão do Plano de Mobilidade	

Fonte: Elaboração Própria

## 6.2. SITUAÇÃO ATUAL

Com a elaboração desta seção queremos apresentar o contexto atual da mobilidade urbana no núcleo urbano central de Curitiba, tanto em relação a outras capitais do Brasil, o que dá dimensão dos desafios da temática na região, quanto em suas desigualdades internas, que compõem o problema. Os dados apresentados provêm de fonte diversas, sendo as principais a Pesquisa Origem Destino de Curitiba de 2017, indicadores do Mobilidados (ITDP) e pesquisas nacionais como o Censo Domiciliar e a Pesquisa de Orçamentos Familiares. A partir da conceituação de mobilidade urbana sustentável, organizamos a análise por eixos, quais sejam, panorama geral da região, (desestímulo ao) transporte individual motorizado, (estímulo ao) transporte público, transporte ativo e intermodalidade. Esperamos primeiramente aproximar o leitor da realidade observada, além de apresentar os resultados da política de mobilidade urbana, que estudaremos mais a fundo no capítulo 7.

### 6.2.1. Panorama geral núcleo urbano central da RMC

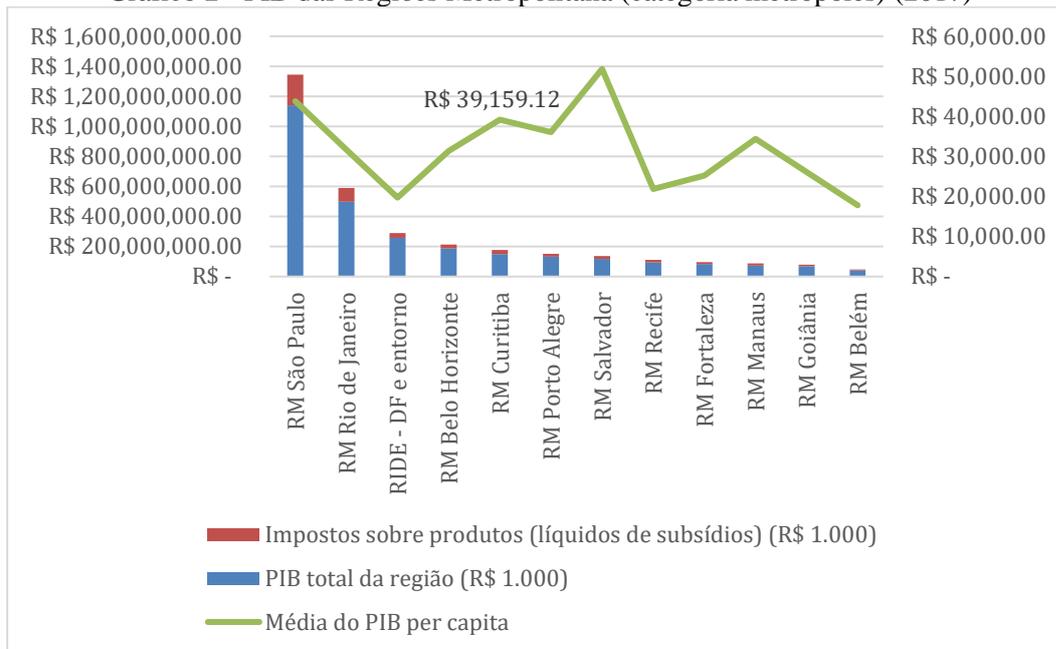
Cabe inicialmente contextualizar nesse tópico como se coloca a Região Metropolitana de Curitiba em relação às demais capitais do país, visto que grande parte dos indicadores aqui apresentados são comparados com outras RMs e capitais brasileiras. Trazemos essa contextualização a partir de indicadores de desenvolvimento econômico e humano: Produto Interno Bruto (PIB) e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Em relação ao PIB, a metrópole de Curitiba<sup>23</sup> fica em 6<sup>a</sup> na somatória do PIB bruto e em 5<sup>a</sup> em relação ao PIB per capita e arrecadação de impostos (

---

<sup>23</sup> Metrôpole é categoria principal de hierarquia urbana para o IBGE. Em Curitiba, ela corresponde aos municípios do NUC.

Gráfico 2). A maior parte dos municípios da metrópole tem os serviços como principal atividade econômica (atividade de maior valor). Apenas Araucária, Quatro Barras e Rio Branco do Sul tem como atividade de maior valor a indústria de transformação (para Campo Largo e São José dos Pinhais é a 2ª atividade de maior valor). Também é relevante a atividade “comércio e reparação de veículos automotores e motocicletas”, uma das três principais atividades econômicas para 10 dos 14 municípios do NUC, especialmente para Campina Grande do Sul, Curitiba e Pinhais.

Gráfico 2 - PIB das Regiões Metropolitana (categoria metrópoles) (2017)



Fonte: IBGE, 2017

Nota: o valor de rótulo destacado representa a média do PIB per capita dentre as cidades da RM Curitiba.

O IDH faz um contraponto ao PIB, ao buscar mensurar o desenvolvimento humano, ou seja, a qualidade de vida, baseada em três componentes: renda, educação e longevidade. A

Tabela 1 demonstra os resultados das 13 primeiras regiões metropolitanas<sup>24</sup> no ranking de 2017. A RMC, na média dos componentes, (IDHM), fica na 3ª posição do ranking, alcançando resultados dentro da faixa de desenvolvimento humano muito alto em todos os componentes do índice. A comparação dos rankings do IDH e do PIB demonstram que os indicadores são complementares: dos 5 municípios com maior PIB, São Paulo, Curitiba e Belo Horizonte também obtém resultados dentre os 5 melhores no IDH. Mas Florianópolis, por exemplo, cujo PIB da RM é menor que o da RM Belém, tem o melhor resultado no IDH. Fazemos aqui uma ressalva, que embora a classificação seja utilizada de forma indicativa, todas as regiões metropolitanas entram na faixa de desenvolvimento alto ou muito alto, em todos os seus componentes.

---

<sup>24</sup> Algumas Regiões Metropolitanas que

Tabela 1 – Ranking do Índice de Desenvolvimento Humano por Regiões Metropolitanas (2017)

Territorialidade	IDHM		IDHM Renda		IDHM Educação		IDHM Longevidade	
	Posição	Valor	Posição	Valor	Posição	Valor	Posição	Valor
RM - Florianópolis	1º	0.840	1º	0.863	2º	0.830	1º	0.828
RM - São Paulo	2º	0.836	3º	0.834	1º	0.851	2º	0.824
RM - Curitiba	3º	0.809	7º	0.817	5º	0.804	4º	0.806
RM - Belo Horizonte	4º	0.807	2º	0.837	6º	0.795	5º	0.790
RM - Goiânia	5º	0.799	4º	0.831	8º	0.779	6º	0.787
RM - Porto Alegre	6º	0.795	6º	0.823	11º	0.754	3º	0.811
RM - Vale do Rio Cuiabá	7º	0.789	9º	0.806	4º	0.811	10º	0.751
RM - Rio de Janeiro	8º	0.787	11º	0.801	7º	0.781	8º	0.780
RM - Grande Vitória	9º	0.781	8º	0.808	9º	0.762	9º	0.773
RM - Salvador	10º	0.775	10º	0.804	13º	0.736	7º	0.786
RM - Fortaleza	11º	0.763	12º	0.798	10º	0.758	11º	0.734
RM - Recife	12º	0.762	12º	0.798	10º	0.758	12º	0.732
RM - Natal	13º	0.752	5º	0.828	14º	0.712	13º	0.720

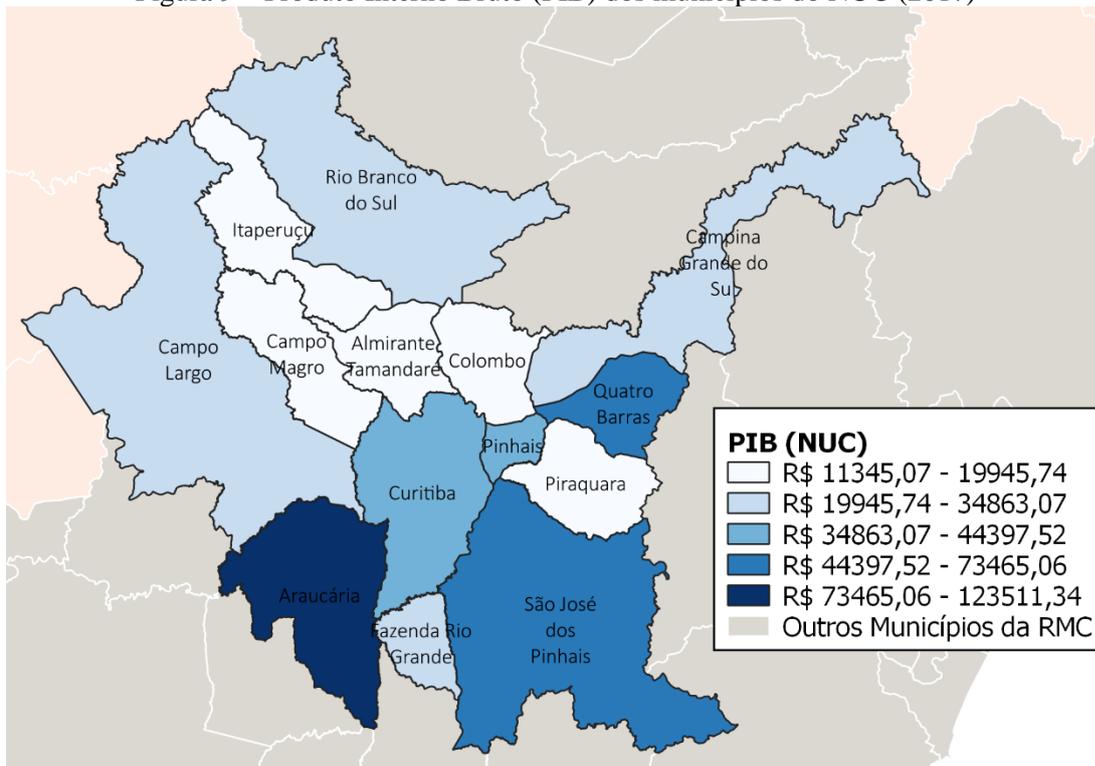
Fonte: PNUD BRASIL; IPEA; FJP, 2020

Nota: valores em azul são classificados na faixa de desenvolvimento humano muito alto e aqueles em verde, alto.

Ao observar esses dois indicadores espacializados pelos municípios componentes do NUC, podemos observar as desigualdades internas do território. Em relação ao PIB, Araucária, São José dos Pinhais e Quatro Barras ficam classificadas nos dois quartis mais altos. As três cidades têm como maiores valores adicionados as atividades indústria da transformação e serviços. A distribuição territorial do IDH, por Unidades do Desenvolvimento Humano (UDH) (

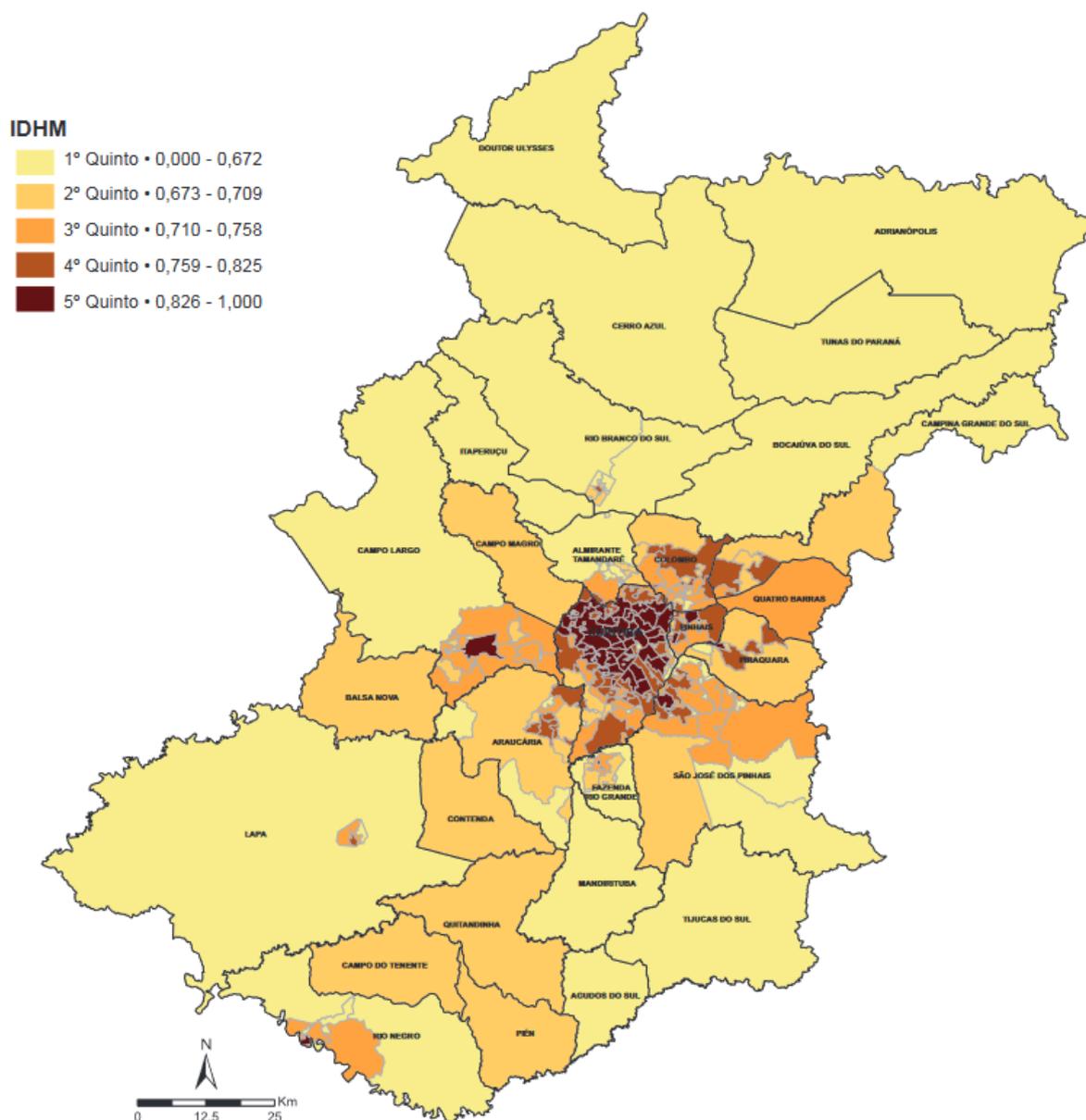
Figura 10), evidencia que existe uma concentração dos melhores resultados na porção norte do município de Curitiba, sobretudo na regional matriz e bairros do entorno.

Figura 9 – Produto Interno Bruto (PIB) dos municípios do NUC (2017)



Fonte: IBGE, 2017

Figura 10 – IDHM na RMC (2010), classificado por quintos



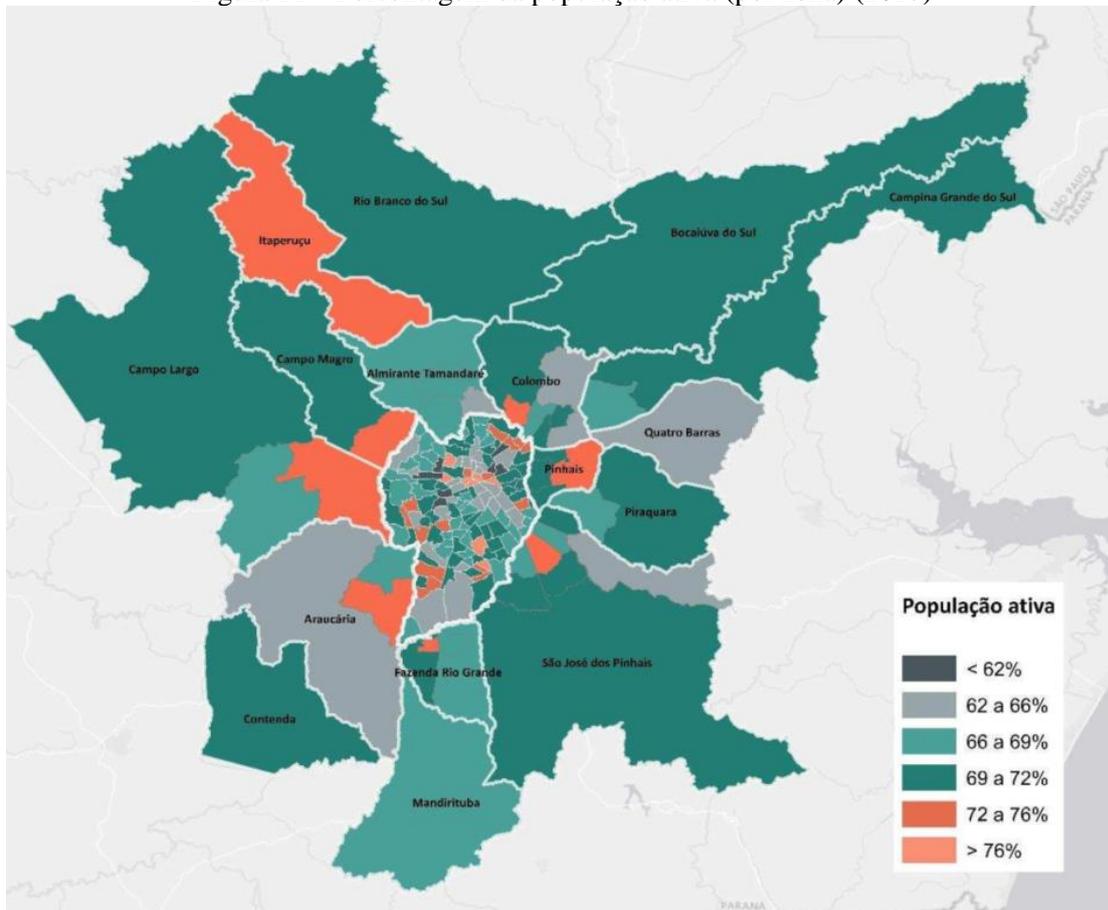
Fonte: “Atlas do desenvolvimento humano nas regiões metropolitanas brasileiras”, 2014

As demais informações apresentadas nesta seção são provenientes do relatório produzido quando da elaboração da Pesquisa Origem Destino em Curitiba e Núcleo Urbano Central da Região Metropolitana, que inclui, para além dos municípios do NUC, Contenda, Mandirituba e Bocaiúva do Sul. A Figura 11 apresenta a distribuição da população ativa<sup>25</sup> no território, por zona de pesquisa. O dado é relevante em se tratando de mobilidade urbana uma

<sup>25</sup> Conjunto de indivíduos que com a idade entre 15 e 64 anos, empregados e desempregados, que constituem a mão-de-obra disponível para a produção de bens e serviços (IPPUC; CONSÓRCIO MOBILIDADE RMC, 2017)

vez que a maior parte das viagens são realizadas com a finalidade de se deslocar de casa para o trabalho e vice-versa. Embora a diferença entre intervalos não seja tão expressiva, a distribuição nas zonas de pesquisa indicam uma predominância de maior percentual da população ativa nas zonas limítrofes com o município de Curitiba e dentro deste município, especialmente nas proximidades com a região da Cidade Industrial de Curitiba – CIC.

Figura 11 – Percentagem da população ativa (por zona) (2017)

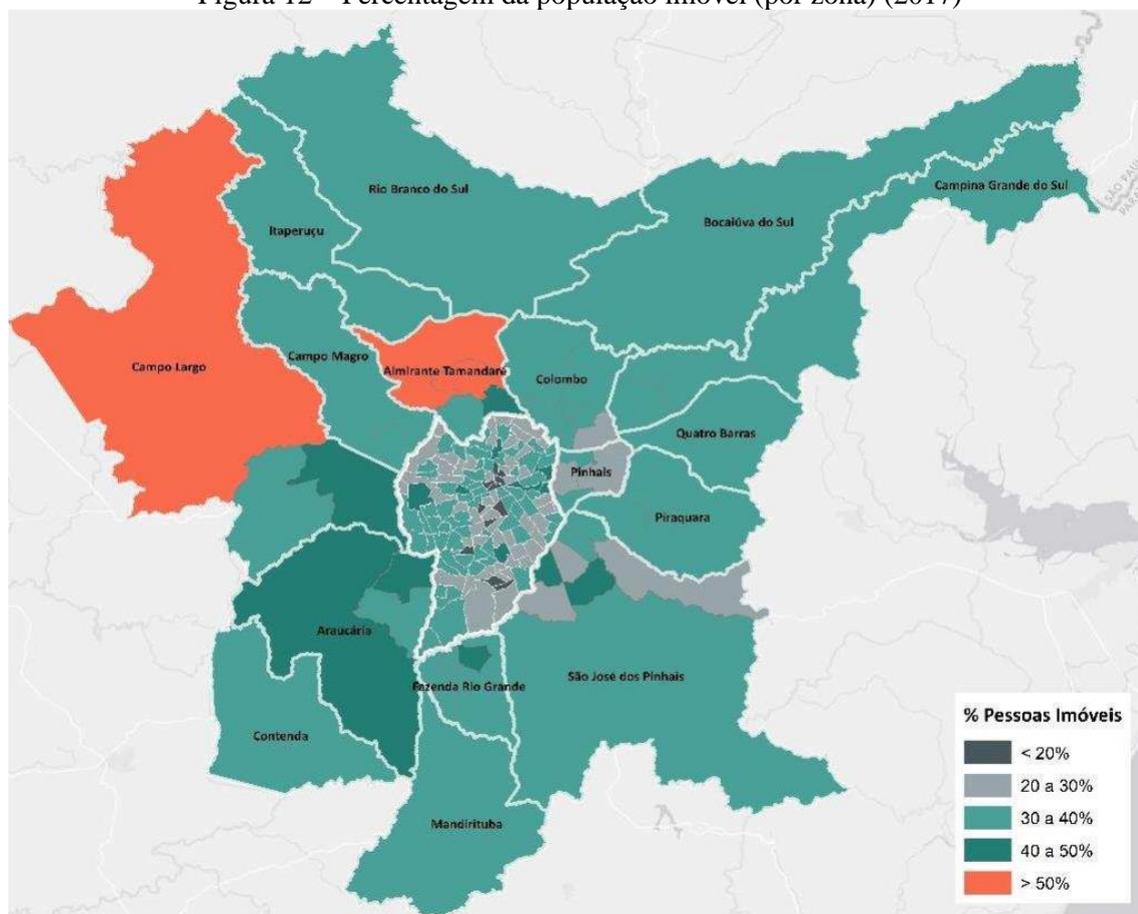


Fonte: IPPUC; CONSÓRCIO MOBILIDADE RMC, 2017

Enquanto o dado anterior apresenta informação relacionada à característica da população quanto à sua disponibilidade para a economia, o percentual da população imóvel demonstra um comportamento de deslocamento – corresponde às pessoas que não realizam viagens no seu dia a dia. Observa-se que os menores valores (entre menos que 20% e de 20 a 30%) localizam-se em Curitiba e nos municípios contíguos a este, à leste: Pinhais, Colombo e São José dos Pinhais. Em Curitiba, a maior parte das zonas está no intervalo 20 a 40%, com 12 zonas abaixo dos 20%. As zonas dos demais municípios do NUC, com exceção dos três já mencionados, se localiza na faixa de 30 a 40%. Fatores que potencialmente contribuem para

esse quadro são: a conurbação, bastante intensa entre o município polo, Pinhais e Colombo, e em São José dos Pinhais encontra o Parque do Iguçu como barreira à plena conurbação da mancha urbanizada; e a disponibilidade de transporte público. A esse respeito, Pinhais é o único município da região metropolitana a ter uma extensão linha expressa (BRT) atingindo seu território (Pinhais-Rui Barbosa).

Figura 12 – Percentagem da população imóvel (por zona) (2017)

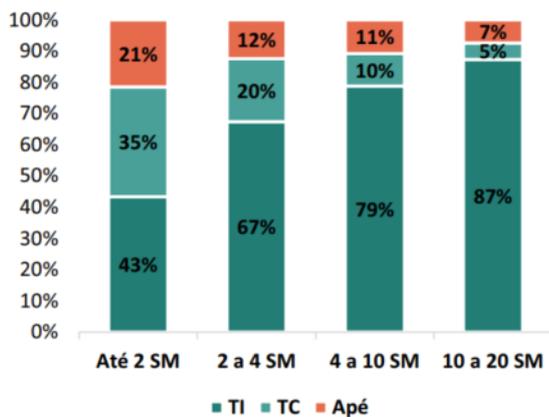


Fonte: IPPUC; CONSÓRCIO MOBILIDADE RMC, 2017

A distribuição por faixas de renda dos modos de transporte utilizados para a primeira etapa de viagem apresenta valores muito semelhantes dentre os valores totais para o NUC (Gráfico 3) e exclusivamente para Curitiba (Gráfico 4). Esses resultados nos mostram que renda é um fator determinante da opção modal. O Gráfico 5, que apresenta esta mesma distribuição para a macrozona com menor salário médio - Pinheirinho, em Curitiba, tem uma distribuição também muito semelhante aos dois gráficos anteriores. Já o Gráfico 6, que traz os resultados para a Matriz, macrozona de maior salário médio, contígua ao centro histórico de Curitiba, apresenta percentuais consideravelmente superiores no uso do transporte a pé para realização

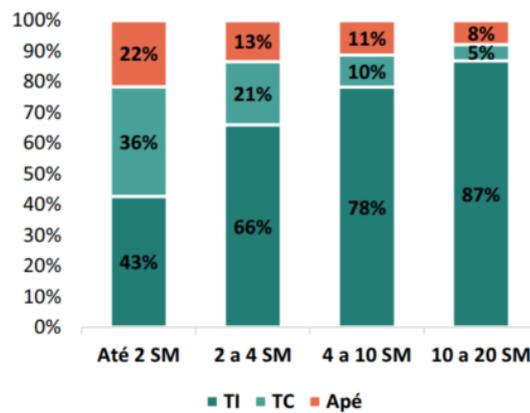
de viagens em todas as faixas de renda, especialmente até 10 salários-mínimos. Tal dado pode ser indicativo de que não apenas a renda, mas também a localização e as condições ambientais podem ser fatores que pesam na definição do meio de transporte a ser utilizado.

Gráfico 3 – Modo de transporte utilizado na 1ª etapa da viagem (total NUC) (2017)



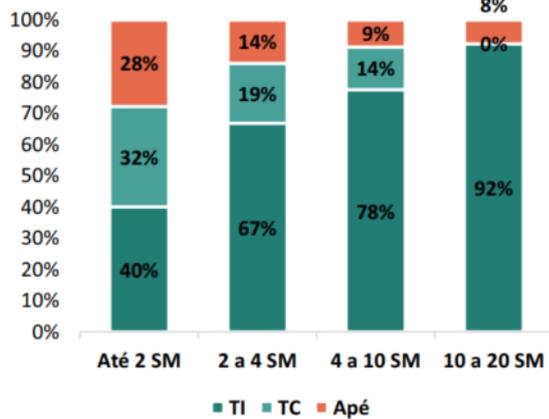
Fonte: IPPUC; CONSÓRCIO MOBILIDADE RMC, 2017

Gráfico 4 – Modo de transporte utilizado na 1ª etapa da viagem (Curitiba) (2017)



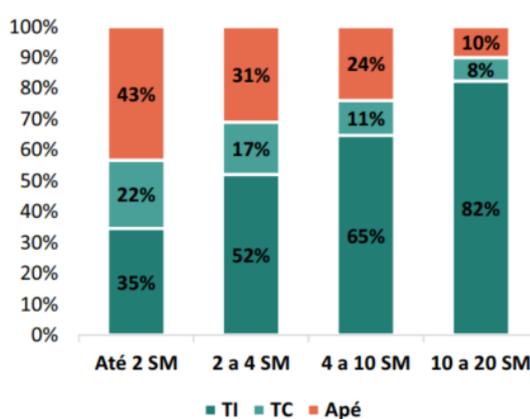
Fonte: IPPUC; CONSÓRCIO MOBILIDADE RMC, 2017

Gráfico 5 – Modo de transporte utilizado na 1ª etapa da viagem (macrozona Pinheirinho - Curitiba) (2017)



Fonte: IPPUC; CONSÓRCIO MOBILIDADE RMC, 2017

Gráfico 6 – Modo de transporte utilizado na 1ª etapa da viagem (macrozona Matriz - Curitiba) (2017)



Fonte: IPPUC; CONSÓRCIO MOBILIDADE RMC, 2017

### 6.2.2. Transporte individual motorizado

O primeiro indicador para o qual olhamos para entender o cenário de seu uso é a taxa de motorização. Esperava-se que as inovações em transporte público de Curitiba e sua consolidada imagem de cidade sustentável fossem corroboradas por uma menor taxa de motorização. O levantamento foi realizado através da Pesquisa Nacional de Orçamentos Familiares (IBGE, 2003a) , obtendo-se a taxa pelo somatório de automóveis através do inventário de bens dos domicílios e estimativa populacional do ano correspondente (IBGE, 2003b). O levantamento também foi realizado pelos dados de frota do DENATRAN, no qual as capitais líderes são Belo Horizonte e Curitiba (respectivamente, 57 e 55 automóveis por habitante). No entanto, o uso da POF foi priorizado por excluir possíveis interferências das frotas corporativas, já que algumas capitais, especialmente Belo Horizonte, são nacionalmente conhecidas por concentrarem frotas corporativas em função dos menores impostos que incidem sobre o veículo neles registrado (SOUSA; RIBEIRO, 2020).

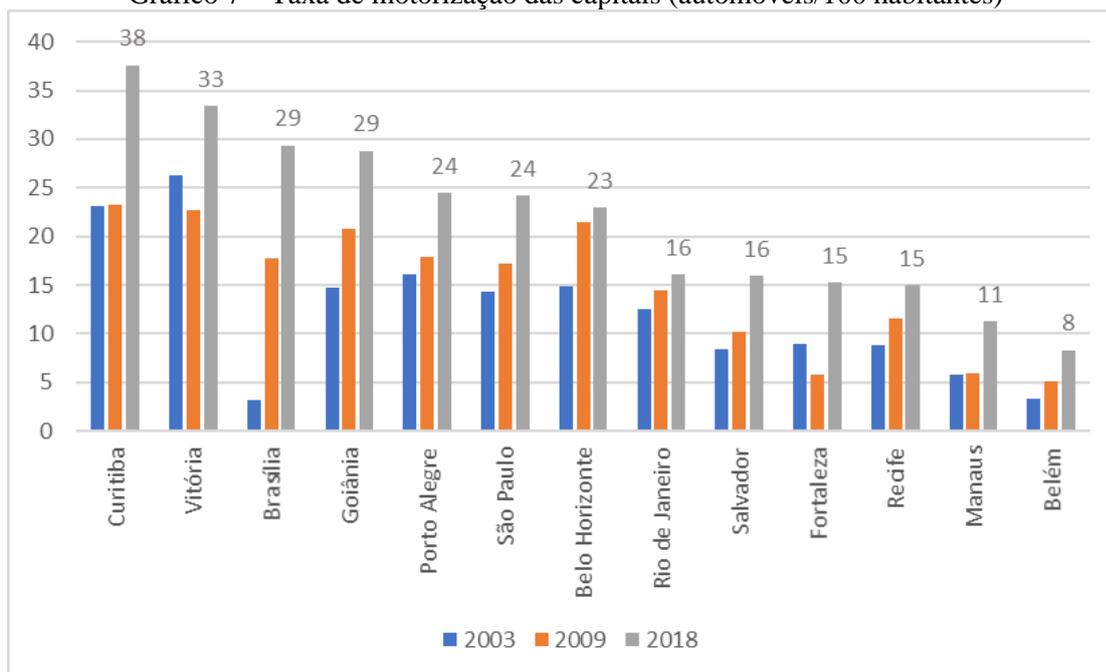
Curitiba aparece com maior taxa de motorização dentre as principais capitais<sup>26</sup> (IBGE, 2018): 37,6 automóveis a cada 100 habitantes (IBGE, 2003a). Além disso, foi a capital que apresentou crescimento percentual entre 2009 e 2018, de 62%. Dentre as Regiões Metropolitanas, embora a motorização seja menor, Curitiba também lidera o ranking, com 30 automóveis a cada 100 habitantes. Nesta escala o crescimento percentual foi ainda mais expressivo, de 81%.

Apesar de ter passado também por crescimento explosivo na taxa de motocicletas, maior inclusive que o de automóveis, outras capitais apresentam maior número de motocicletas por habitante. Curitiba ainda figura com a 4ª maior taxa em 2018, de 4,4 motocicletas a cada 100 habitantes. Esse valor é maior na Região Metropolitana - 4,6. O aumento da posse de motocicletas foi notavelmente superior ao de automóveis, em todas as capitais e Regiões Metropolitanas, com variadas intensidades. Na capital Curitiba, entre 2003 e 2009 foi de 142%, e entre 2009 e 2018 reduziu para um crescimento de 35%. Enquanto isso, na RMC, o crescimento entre 2003 e 2009 foi menor, de 81%, mas não observou tanta redução recentemente, tendo registrado crescimento de 70% entre 2009 e 2018.

---

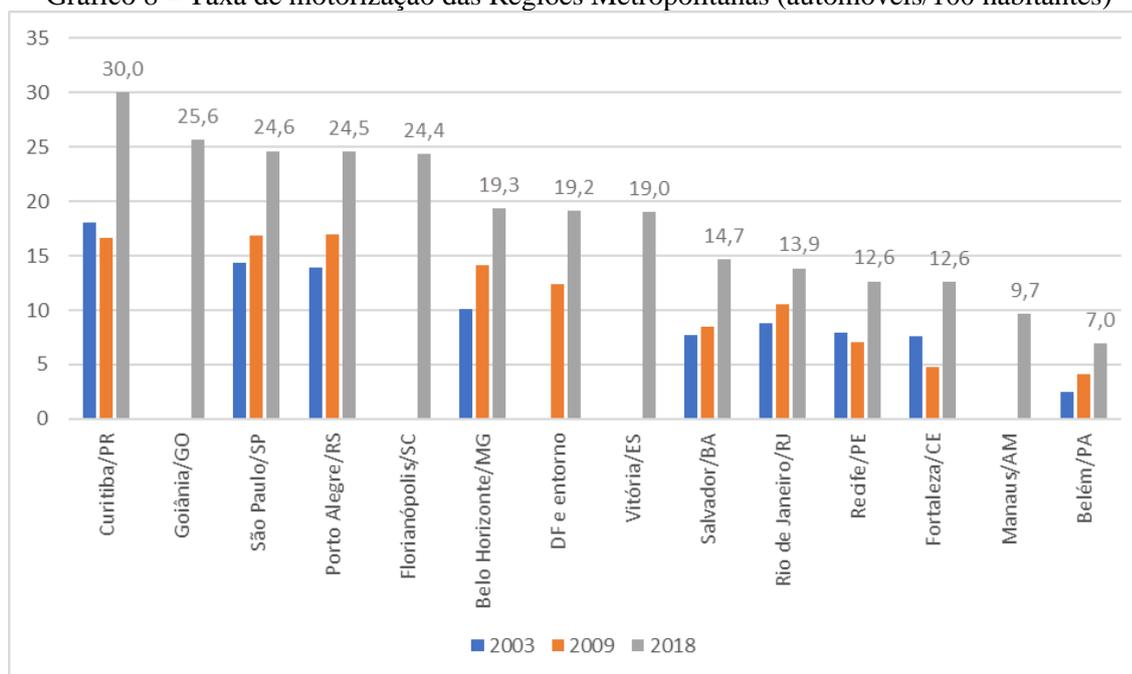
<sup>26</sup> O estudo considera as capitais definidas pelo REGIC (IBGE, 2018)

Gráfico 7 – Taxa de motorização das capitais (automóveis/100 habitantes)



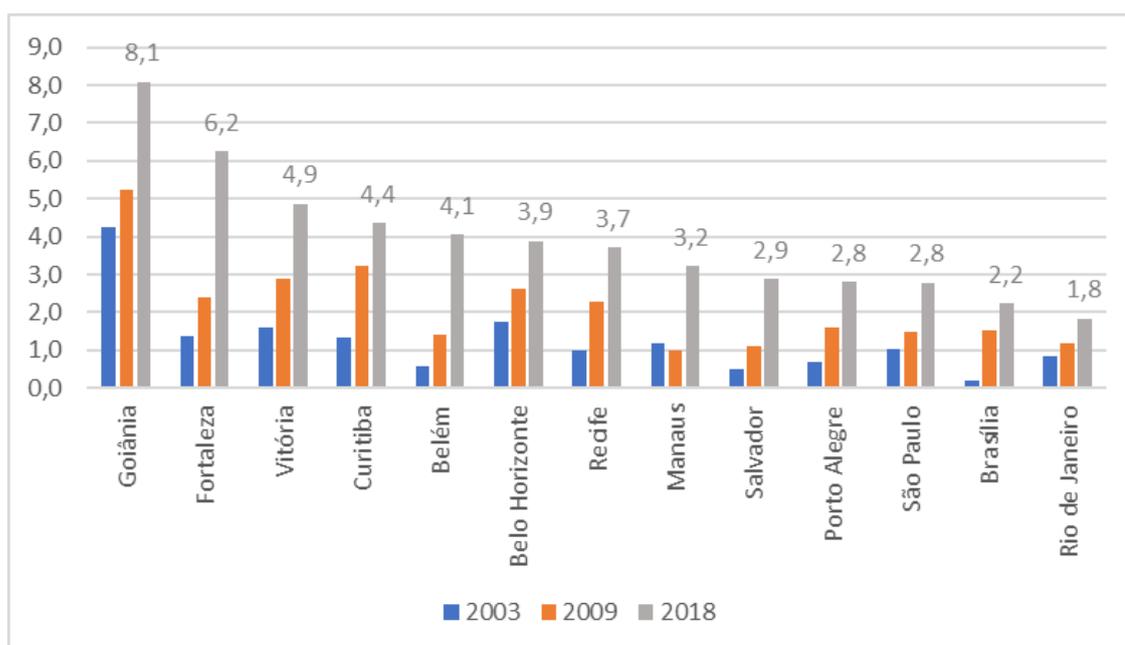
Fonte: Pesquisa de Orçamentos Familiares 2003, 2009, 2018 (IBGE) e Estimativas Populacionais 2003, 2009, 2018 (IBGE)

Gráfico 8 – Taxa de motorização das Regiões Metropolitanas (automóveis/100 habitantes)



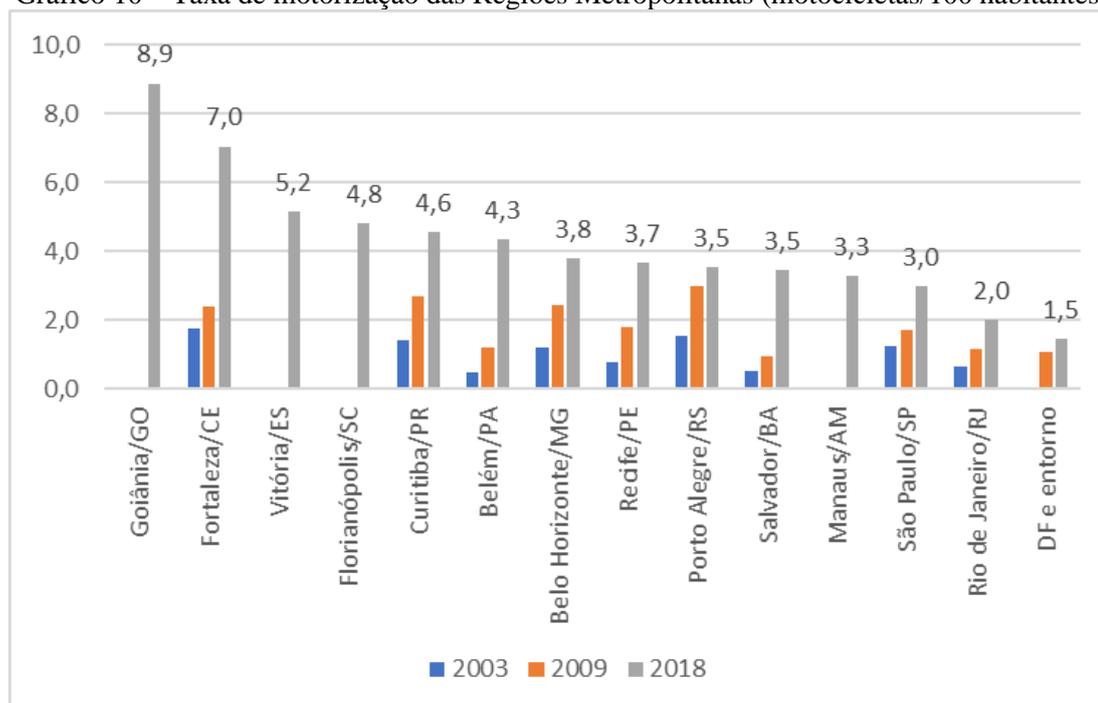
Fonte: Pesquisa de Orçamentos Familiares 2003, 2009, 2018 (IBGE) e Estimativas Populacionais 2003, 2009, 2018 (IBGE)

Gráfico 9 – Taxa de motorização das capitais (motocicletas/100 habitantes)



Fonte: Pesquisa de Orçamentos Familiares 2003, 2009, 2018 (IBGE) e Estimativas Populacionais 2003, 2009, 2018 (IBGE)

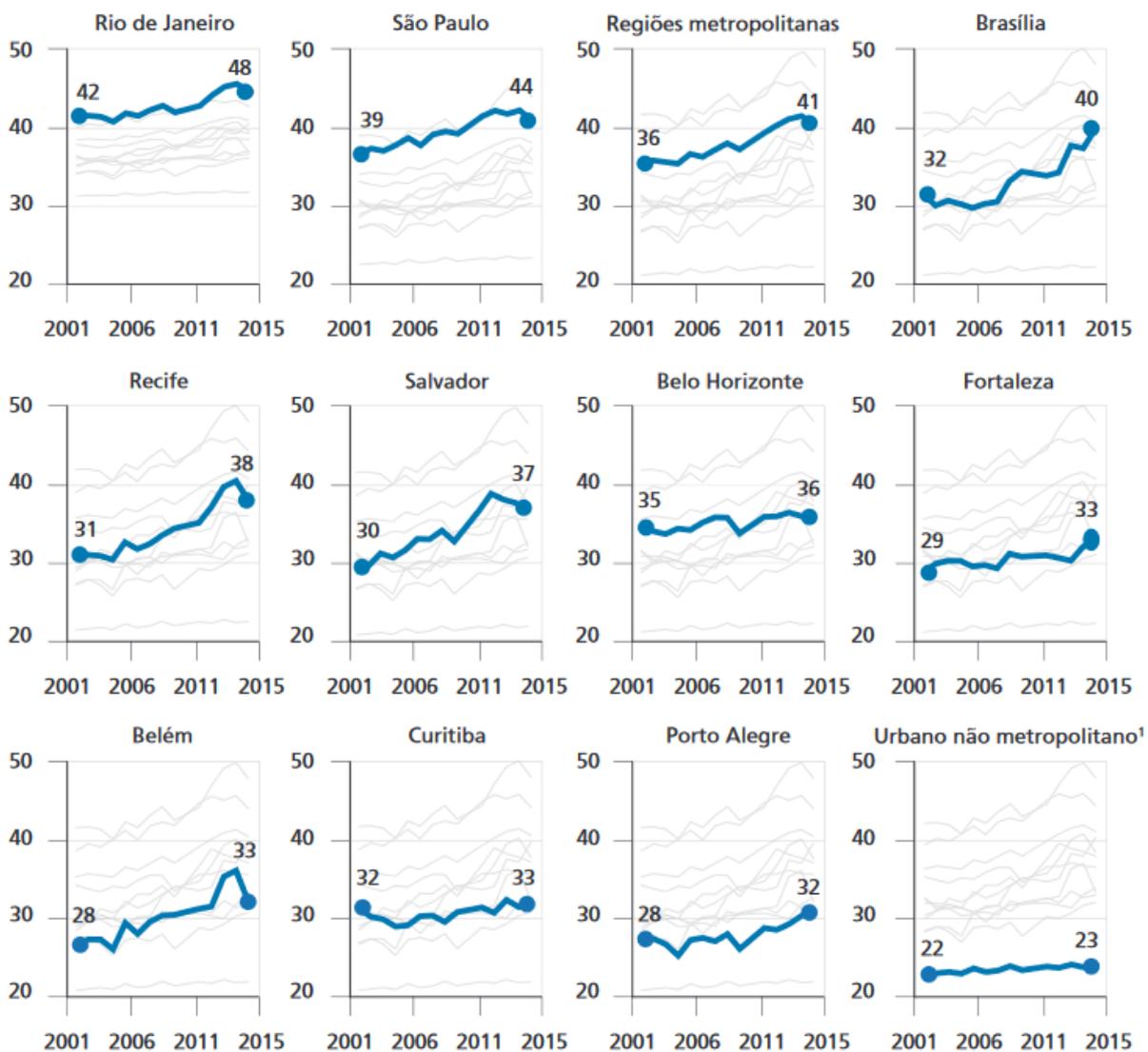
Gráfico 10 – Taxa de motorização das Regiões Metropolitanas (motocicletas/100 habitantes)



Fonte: Pesquisa de Orçamentos Familiares 2003, 2009, 2018 (IBGE) e Estimativas Populacionais 2003, 2009, 2018 (IBGE)

Mesmo com o expressivo crescimento da frota entre 2003 e 2018, é notável que o tempo médio de viagem pouco tenha se alterado na RM de Curitiba, quando comparado às outras 10 maiores regiões metropolitanas do Brasil, apresentando variação que se aproxima do padrão observado no urbano não metropolitano (Gráfico 11). A análise das informações da Pesquisa OD mostram que o tempo médio de viagem em transporte individual motorizado é de 23 minutos (de 20 a 40 minutos), e tem distribuição entre os municípios do NUC e regiões de Curitiba muito mais homogêneo do que o tempo médio de viagem em transporte coletivo, que apresenta tempo médio de 51 minutos, variando de 27 a 73.

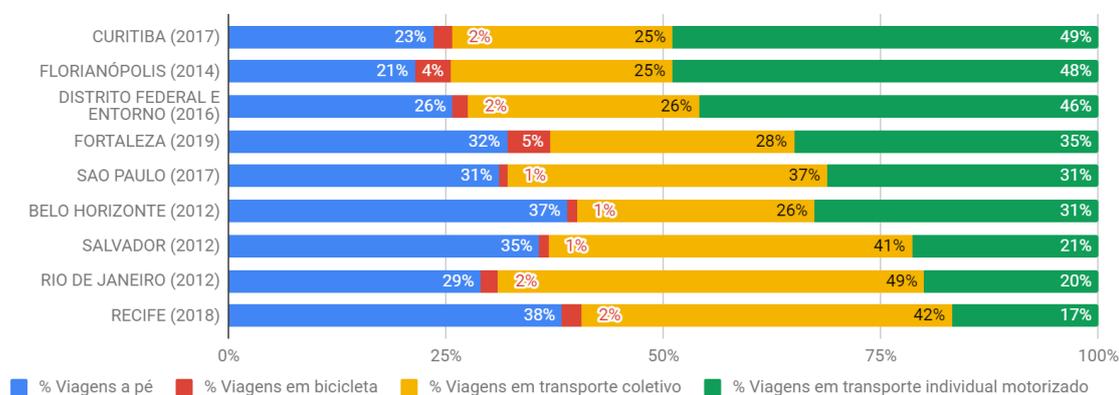
Gráfico 11 - Brasil e RMs: tempo médio no deslocamento casa-trabalho (2001-2015) (Em minutos)



Fonte: IPCA/IBGE, apud PEREIRA et al., 2021

Uma vez que a taxa de motorização se refere a dados de posse de veículos, é importante cotejar esse resultado com as informações sobre divisão modal, a partir de Pesquisas de Origem e Destino, o que nos indica se o uso também é significativamente superior a outros modos de transporte. Nesse levantamento, o transporte individual motorizado aparece como principal modo de transporte da matriz de viagens em Curitiba (49%), enquanto o transporte coletivo participa de apenas 25% desses deslocamentos e o transporte ativo, somando deslocamentos a pé e por bicicleta, também 25%. O comportamento observado é muito semelhante ao que acontece em Florianópolis, mas bem diferente das demais capitais, onde a cota de viagens entre os modos é ao menos de mesmas proporções - quando não apresenta maior percentual em viagens no transporte público e ativo.

Gráfico 12 – Divisão Modal nas Capitais<sup>27</sup>.



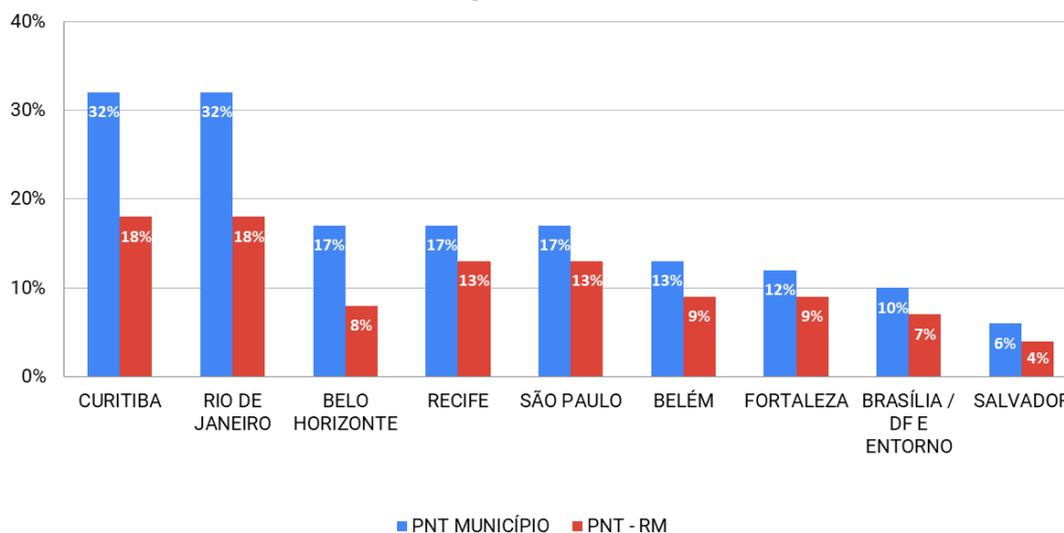
Fonte: ITDP, 2021; PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA, 2019; METRÔ DF, 2016.

### 6.2.3. Transporte público

O baixo percentual de viagens realizadas em transporte público em Curitiba é contrastante com o indicador PNT - People Near Transit, desenvolvido pelo ITDP, que demonstra o percentual da população que vive em até um quilômetro das estações de transporte público de média e alta capacidade. Tanto para a capital quanto para região metropolitana, Curitiba apresenta o melhor resultado entre as capitais comparadas, juntamente com o Rio de Janeiro, o que indica que a conjunção entre política de transporte e uso do solo foi efetiva em certa medida.

<sup>27</sup> As Pesquisas Origem Destino são realizadas de forma independente em cada cidade, por esse motivo têm datas de coleta diferentes. Utilizamos o recorte de pesquisas realizadas nos últimos dez anos. O somatório dos percentuais nem sempre soma 100% por se tratar de pesquisas amostrais e em alguns casos incluir uma categoria “outros”, que não foi considerada neste levantamento.

Gráfico 13 – Percentual de pessoas residentes em até um quilômetro da rede de transporte de média e alta capacidade (2020)



Fonte: ITDP, 2021<sup>28</sup>.

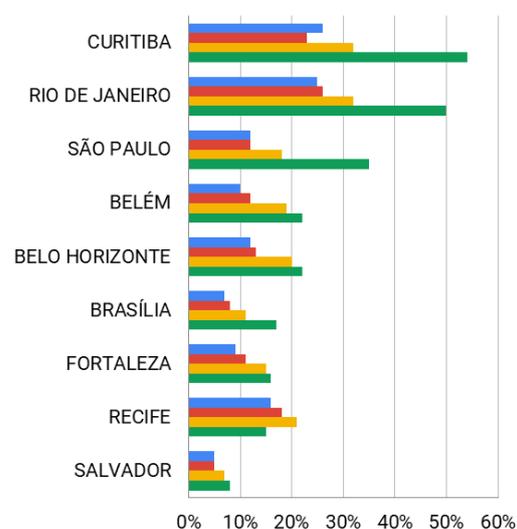
Talvez o aparente paradoxo - a baixa relevância do transporte público na divisão modal e significativa proximidade da população de estações de média e alta capacidade possa ser explicado quando observamos a proximidade ao transporte segundo as classes sociais. Ainda que os indicadores PNT por faixa de renda em Curitiba e Região Metropolitana sejam superiores aos da maioria das capitais e regiões (Gráfico 14 e Gráfico 15), nota-se acentuada desigualdade de renda na acessibilidade ao transporte público: nas faixas de renda superior a 3 salários-mínimos (per capita domiciliar) 54% da população da capital e 46% da região metropolitana vivem nessas regiões com acesso.<sup>29</sup>

Esse resultado tem como fundamento a verticalização seletiva de alguns trechos do Setor Estrutural (zoneamento que acompanha os eixos de transporte BRT), sobretudo em áreas de interesse da população de alta renda (PILOTTO, 2010). Para além da atuação do setor imobiliário nessa conformação, a própria concepção do sistema trinário de vias é condição e motivo da ocupação em tais moldes, já que morar próximo a estações BRT também significa, em Curitiba, morar a uma quadra de vias rápidas que conectam rapidamente o morador a qualquer destino da cidade por automóvel ou motocicleta.

<sup>28</sup> O desenho da área de alcance dos eixos de transporte foi criado a partir da distância simétrica e não reflete a metodologia de cálculo do indicador, que considera o trajeto de acordo com a rede de vias.

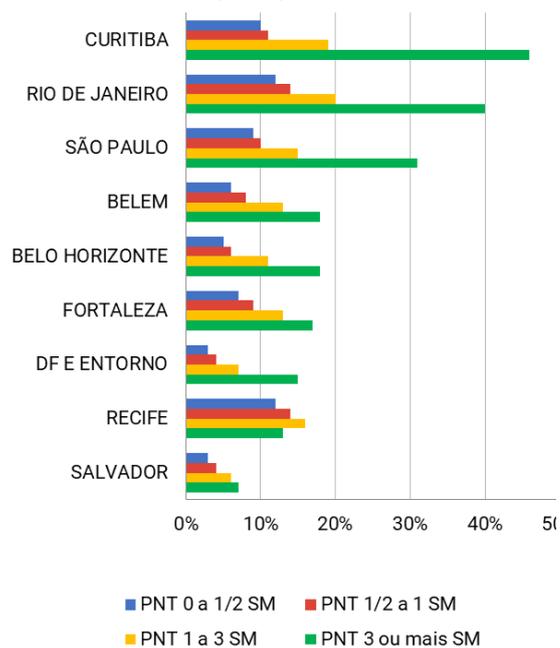
<sup>29</sup> As faixas de renda apresentadas no gráfico se refeririam às classes E e D ou superior, já que o recorte termina em três salários-mínimos. Embora esta seja uma limitação, o dado é secundário, motivo pelo qual não foi possível rearranjar o recorte de faixas de renda.

Gráfico 14 - Percentual de pessoas residentes nas capitais em até um quilômetro da rede de transporte de média e alta capacidade por faixa de renda (2020)



Fonte: ITDP, 2021

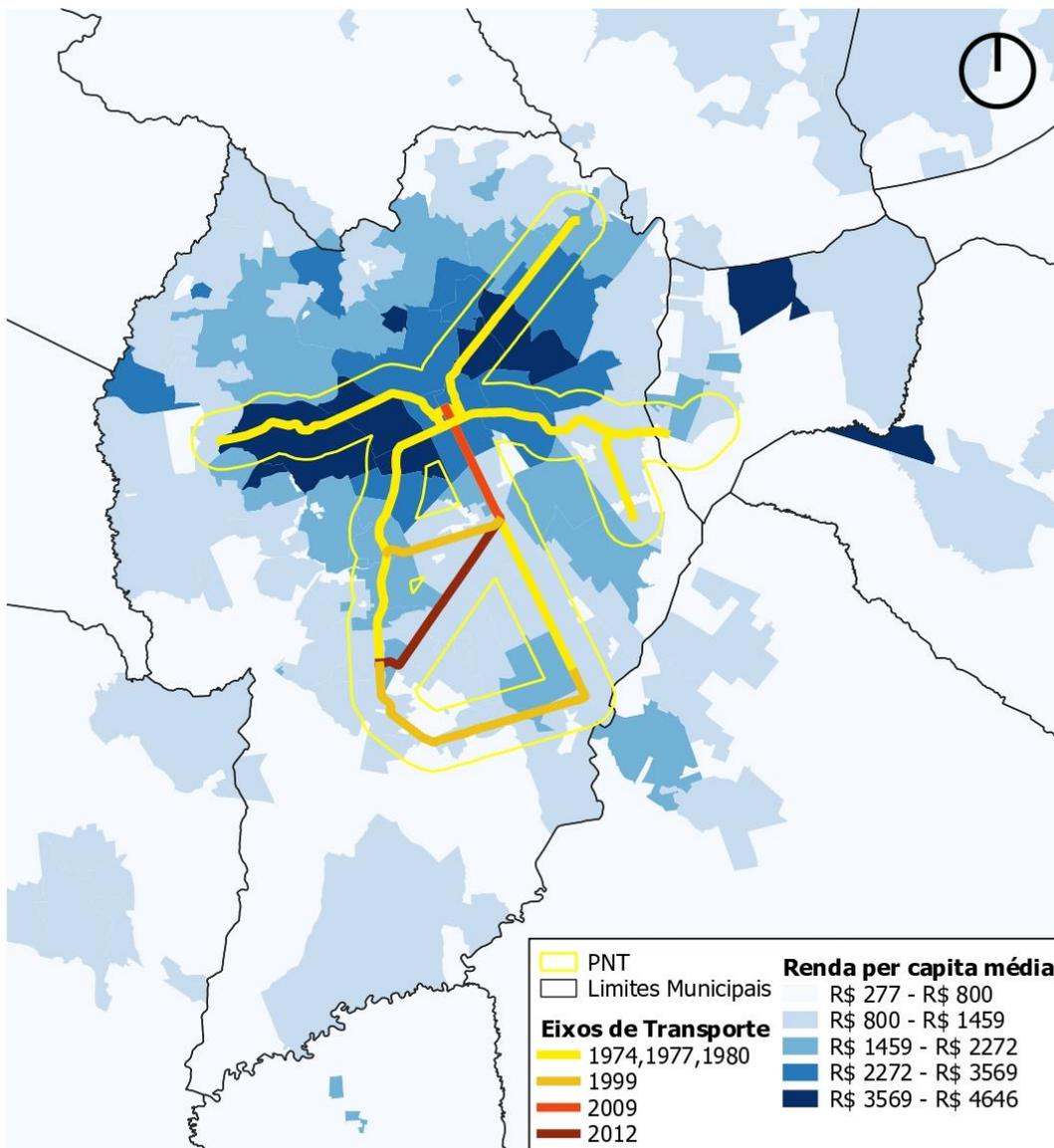
Gráfico 15 - Percentual de pessoas residentes nas regiões metropolitanas em até um quilômetro da rede de transporte de média e alta capacidade por faixa de renda (2020)



Fonte: ITDP, 2021

A análise dos mapas de renda e densidade demográfica comparados com as linhas e áreas de abrangência do transporte de média e alta capacidade (Figura 13 e Figura 14) apresentam algumas dessas contradições. Observa-se que grande parte da área de abrangência dos eixos apresenta baixa densidade populacional, mesmo naqueles consolidados na primeira leva (de 1974 a 1980). Sobretudo nas porções nordeste e noroeste dos eixos, tal fenômeno está fortemente atrelado ao perfil da população, de renda mais elevada, o que produz uma verticalização que não corresponde à alta densidade populacional. Em paralelo, conformam-se áreas de alta densidade populacional e população de baixa renda per capita, que não são atendidas por tais eixos de transporte. Podemos destacar ainda a incipiente abrangência metropolitana dessa rede, que alcança uma porção muito diminuta do território de Pinhais.

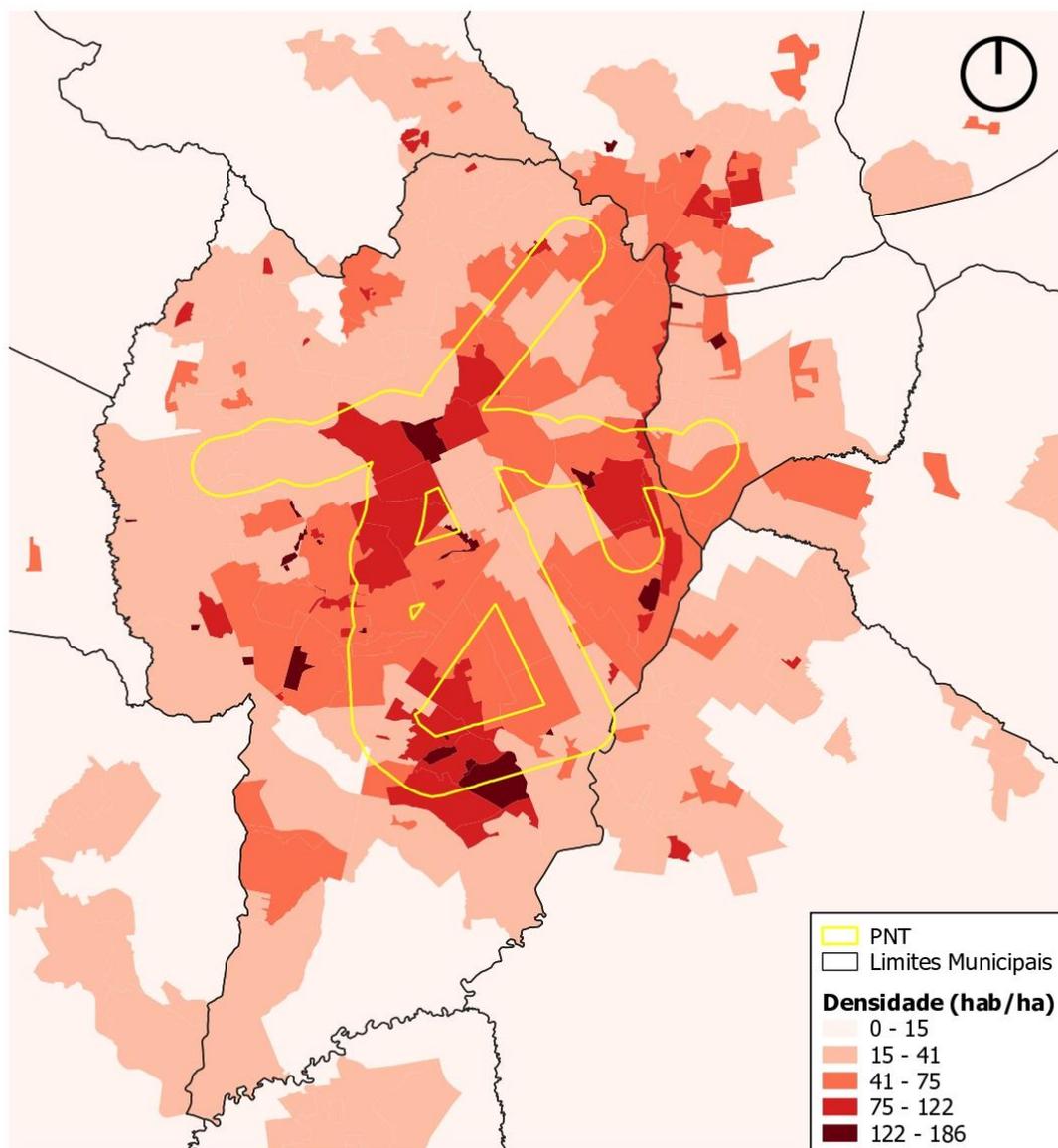
Figura 13 – Renda média per capita por UDH<sup>30</sup> e eixos de transporte de média e alta capacidade e área de abrangência, por ano de implantação.



Fonte: PNUD, 2018; ITDP, 2021.

<sup>30</sup> Unidades de desenvolvimento humano, definidas pelo Atlas de Desenvolvimento Humano no PNUD, a partir de áreas de homogeneidade sociodemográfica.

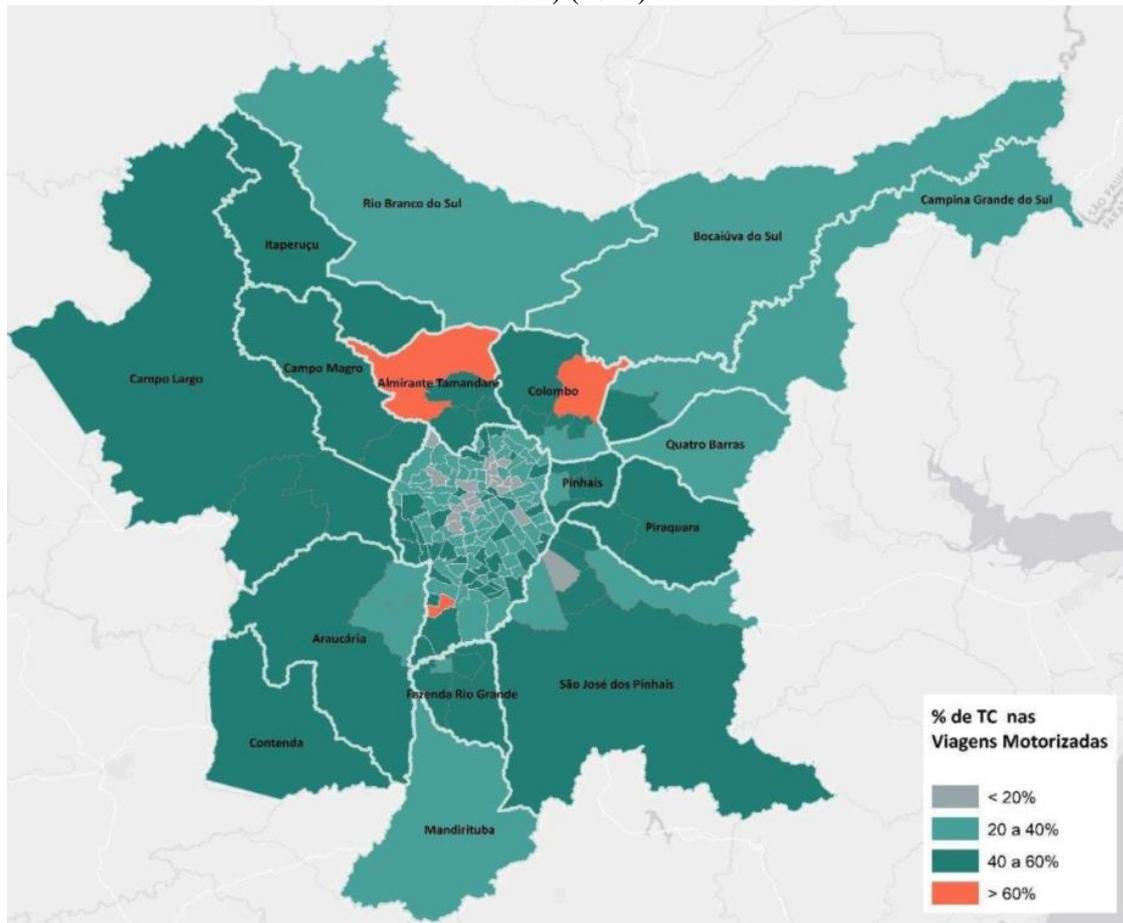
Figura 14 – Densidade populacional por setor censitário e área de abrangência do transporte de média e alta capacidade.



Fonte: PNUD, 2018; ITDP, 2021.

A comparação desses mapas com a Figura 15, que indica o percentual da população de cada zona que utiliza o transporte coletivo nas viagens motorizadas reforça esses argumentos. Comparando a distribuição com o mapa de renda, temos novamente uma evidência da tendência discutida anteriormente, de que renda é determinante do uso do transporte coletivo ou motorizado. Além disso, pode-se inferir a partir da comparação do alcance do PNT e da distribuição do percentual de uso do transporte coletivo, que existe um potencial desperdiçado nessa localização, já que a população mais próxima do centro que vive na área do PNT não aproveita a capacidade instalada na área.

Figura 15 – Percentual de utilização do modal do transporte coletivo nas viagens motorizadas (por zona) (2017)



Fonte: IPPUC; CONSÓRCIO MOBILIDADE RMC, 2017

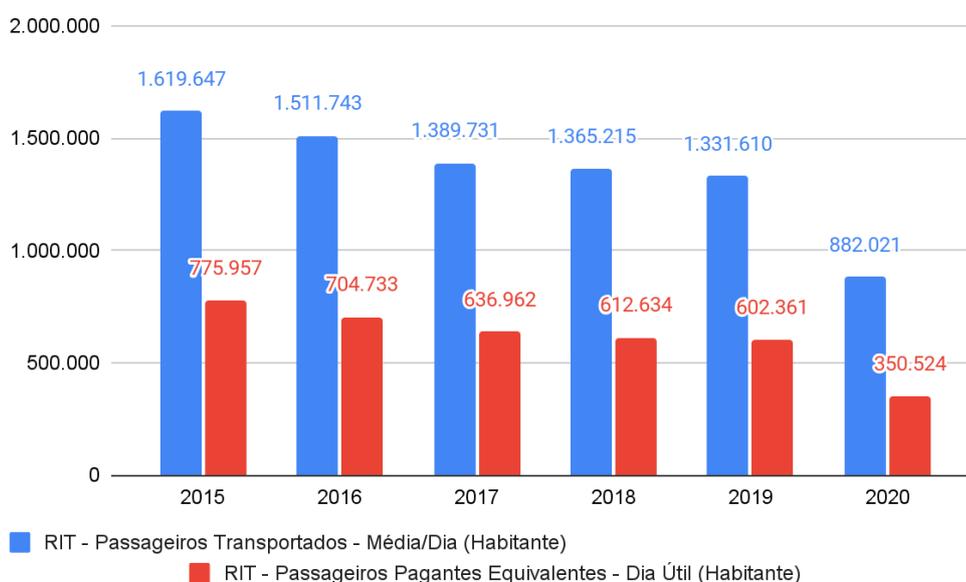
Reflexo dos dados e histórico apresentados, os dados de passageiros transportados da Rede Integrada de Transporte (IMAP; PMC; FERRARI, 2021) demonstram que a capital não escapou à tendência nacional e vem também sofrendo queda da demanda de transporte público desde 2014, com redução expressiva no número de passageiros transportados em 2020 em decorrência da pandemia de Covid-19, que traz uma camada a mais de complexidade aos desafios da mobilidade urbana. Dados apresentados pelo relatório de 2021 da NTU demonstram que na média das cidades analisadas<sup>31</sup>, entre 2017 e 2020, ocorreu redução de 37,8% dos passageiros equivalentes transportados.

Embora os dados apresentem metodologias diferentes de cálculo, já que o dado da NTU toma o mês de outubro como referência, os dados da URBS apresentam que a média no dia útil de passageiros equivalentes caiu 45% no mesmo período em Curitiba. O gráfico adiante

<sup>31</sup> Cidades analisadas: Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Goiânia, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo.

mostra a diferença entre os números de passageiros totais e equivalentes - que considera as tarifas cheias pagas ao sistema -, o que indica para o fato de que os passageiros que não têm benefícios tarifários (vale transporte, estudantil, idoso), estão deixando de utilizar o ônibus com maior facilidade. Essa tendência acentuou-se com a pandemia. Hipóteses explicativas podem levar em consideração o peso da tarifa comparado aos custos de utilização de outros modos e o receio de contaminação por Covid-19 no transporte público. Se na Pesquisa de 2017 apenas 25% das viagens eram realizadas por transporte público, os dados de passageiros mostram que a tendência é que esse percentual seja ainda menor nos próximos anos.

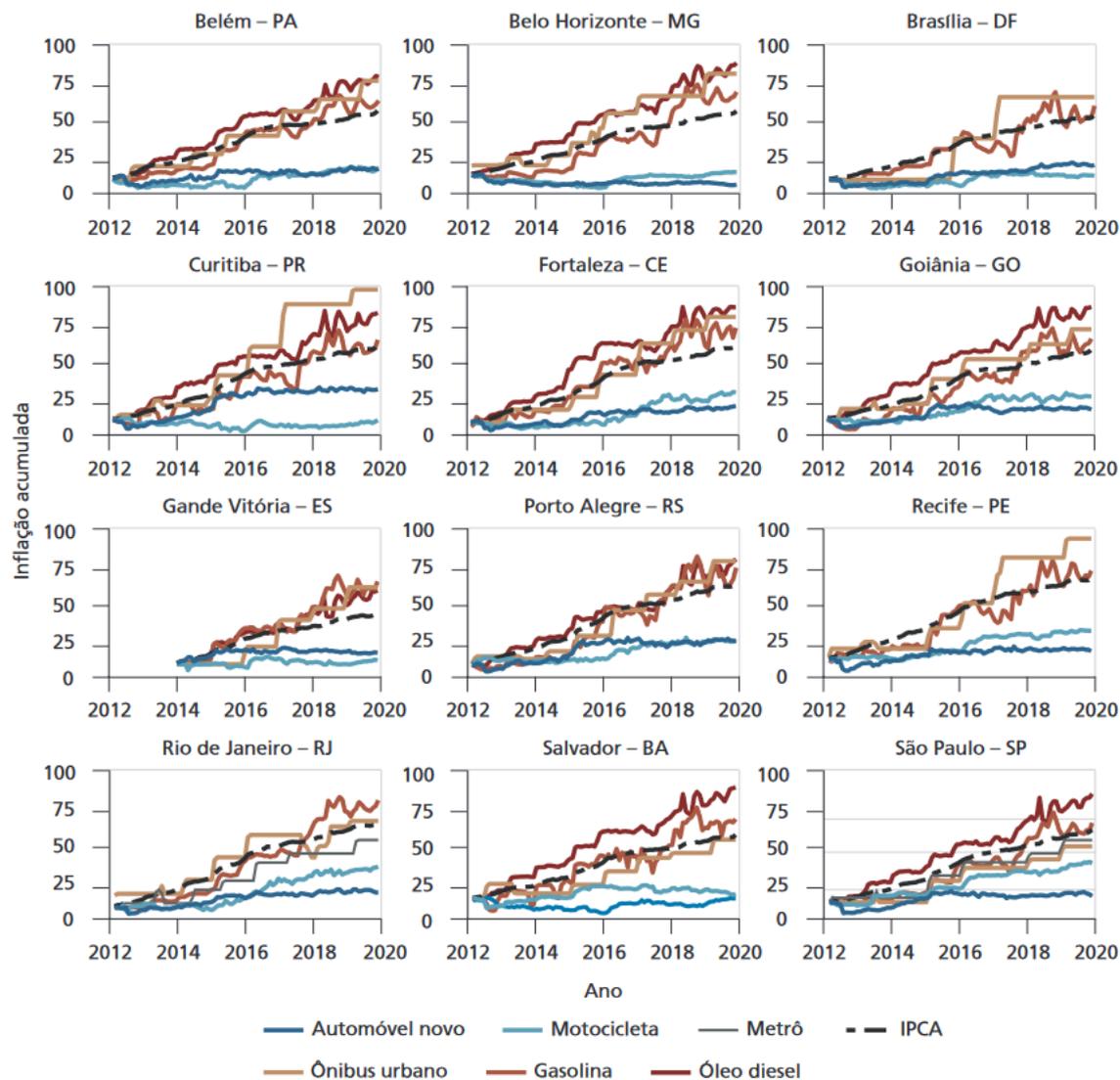
Gráfico 16 – Passageiros Transportados na RIT (média de habitantes por dia útil)



Fonte: IPPUC, 2022

Pereira et. al. (2021) discutem a relação dessa tendência com o aumento dos custos do transporte coletivo urbano e relativo barateamento do custo transporte privado em relação ao IPCA, o que se deve, em grande parte, à intervenção do governo federal nos preços dos combustíveis, o que conteve o encarecimento da gasolina até 2016. Nesse cenário, destaca-se o caso de Curitiba, que apresentou inflação acumulada no período de quase 100% na tarifa de ônibus e a menor inflação acumulada nos custos relacionados à motocicleta.

Gráfico 17 – Brasil e RMs: inflação acumulada dos subitens do IPCA associados ao transporte urbano (2012-2019) (Em %)



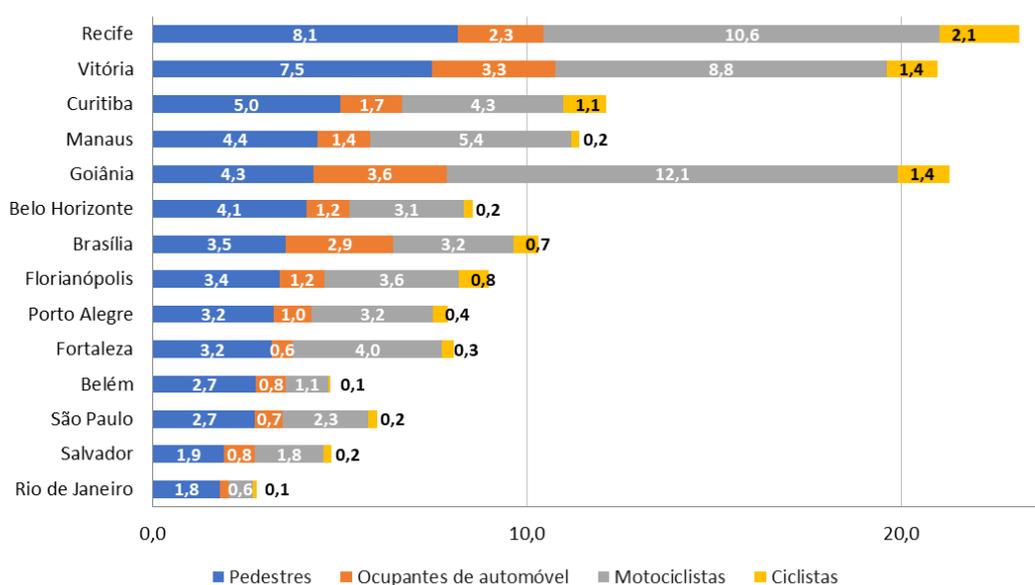
#### 6.2.4. Transporte Ativo

Dentre as capitais observadas em relação à divisão modal (Gráfico 12), Curitiba é a 2ª capital em que menos se realizam viagens a pé. O resultado é inesperado se considerarmos o bom desempenho da capital no indicador PNT, já que o estudo de Florindo *et al.* demonstram que a proximidade com transporte público de alta capacidade estimula o deslocamento a pé para o transporte cotidiano (FLORINDO et al., 2019). Também em estudo realizado especificamente para a cidade, encontrou-se que a proximidade com estações de BRT estimulam algum nível de caminhada por semana, embora o raio utilizado neste estudo tenha sido de 500m - menor do que os 1000m considerados na elaboração do indicador PNT (HINO et al., 2014). Talvez a

qualidade do ambiente peatonal possa ser uma das respostas para o comportamento. As estatísticas demonstram a inadequação de grande parte das calçadas do município: os dados do Censo de 2010 indicavam que 67% dos domicílios na capital tinham calçadas no entorno e apenas 13% dispunham de rampas de acesso para cadeirantes (ITDP, 2021). O indicador de existência de calçadas coloca Curitiba como 5ª capital e 2ª região metropolitana com menos calçadas<sup>32</sup>.

A qualidade do espaço peatonal e cicloviário, assim como a segurança viária decorrente da circulação de veículos, se refletem no indicador de mortalidade: embora tenha apresentado queda desde 2007, o trânsito de Curitiba em 2019 só não matou mais pedestres que Recife e Vitória, e ficou em 4ª colocada em mortes de ciclistas. Na região metropolitana, a situação é pior para pedestres e motociclistas. Analisando a série histórica organizada pelo ITDP a partir de dados do Datasus de 2021, percebe-se que a redução de mortes de ocupantes de automóvel foi de 74% desde 2007, enquanto de pedestres 53%, o que é um indicador importante de que as intervenções têm sido mais efetivas para proporcionar um trânsito seguro para automóveis do que para todos os outros modos.

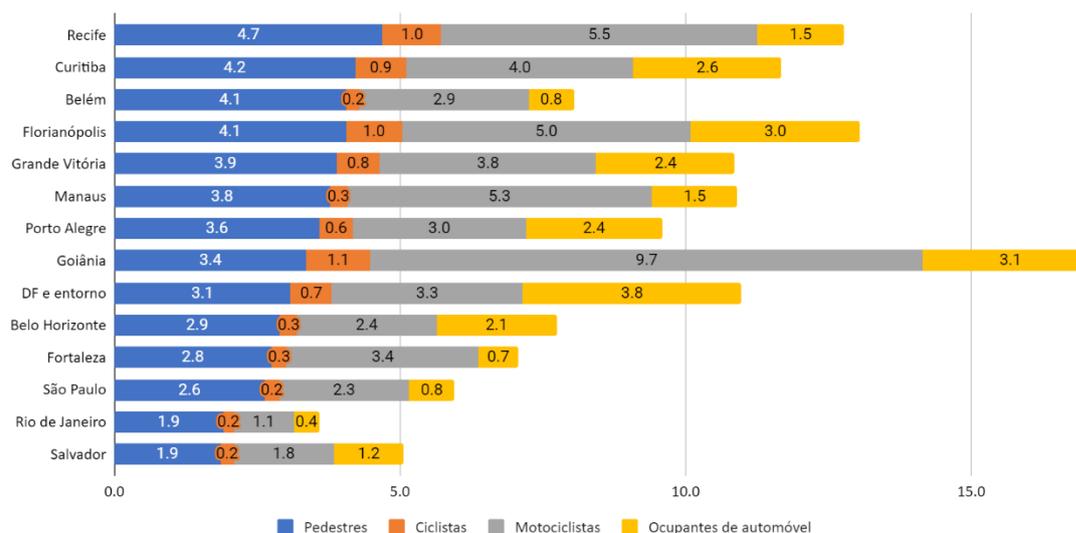
Gráfico 18 – Taxa de mortalidade em sinistros de trânsito nas capitais (mortes/100 mil habitantes) (2019)



Fonte: ITDP (2022)

<sup>32</sup> Esse levantamento foi realizado para todas as capitais de metrópoles (REGIC). Já as regiões metropolitanas consideradas foram: Belém, Curitiba, Recife, Salvador, Porto Alegre, DF, Rio de Janeiro, Fortaleza, Belo Horizonte e São Paulo.

Gráfico 19 – Taxa de mortalidade em sinistros de trânsito nas regiões metropolitanas (mortes/100 mil habitantes) (2019)



Fonte: ITDP (2022)

Ao calcular um índice de políticas de mobilidade sustentável composto de 87 indicadores, Miranda e Rodrigues da Silva (2012) verificaram que as políticas voltadas aos modos não-motorizados foram as que menos pontuaram em Curitiba. A baixa nota é atribuída aos aspectos da rede cicloviária e a sua integração com o transporte público, a serem discutidas na sequência, e à ausência de medidas para restringir a circulação do tráfego motorizado, “o que indica a preferência da cidade pela circulação de veículos motorizados, tanto públicos quanto privados” (p. 148). Exemplo disso é a multiplicação de binários na estrutura viária, infraestrutura que, por aumentar o número e largura das faixas de rolamento e retirar o estacionamento, acarreta aumento da velocidade e fluxo de automóveis, reduz a visibilidade dos motoristas da calçada (especialmente pelo motorista que trafega na faixa central) e aumenta a distância de travessia e consequentemente, deteriora as condições de segurança para circulação de pedestres. Em geral tais vias são sinalizadas com semáforos a cada duas a quatro quadras, geralmente os únicos locais onde são previstas faixas de pedestres. A faixa passa a pertencer apenas a um conjunto de sinalização que busca reduzir conflitos no cruzamento entre veículos - não como elemento de proteção ao pedestre. Como resultado, temos um ambiente urbano cada vez mais agressivo e afastado da escala humana.

Para avaliar a acessibilidade à infraestrutura cicloviária, podemos observar os resultados do indicador PNB - *People Near Bike Lanes* do ITDP, que considera o percentual da população residente em até 300 metros de ciclovias e ciclofaixas. Nesse sentido, Curitiba, a capital, atende 17% de sua população, 9º colocada dentre as 13 capitais comparadas - ranking

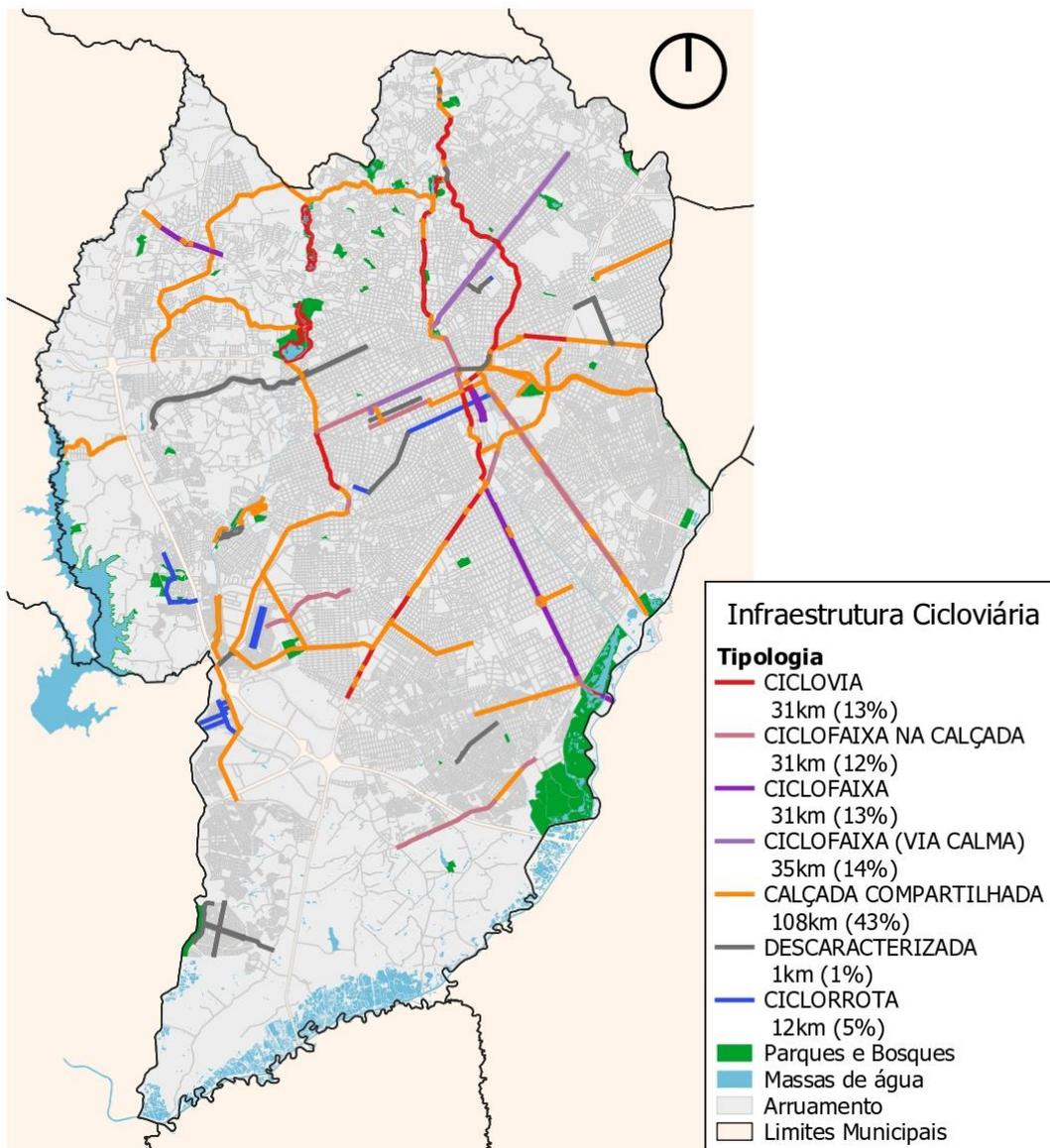
que Fortaleza lidera, com 51%, e Manaus fica com o pior índice, de 3% (ITDP, 2021). A característica que nos parece ainda mais importante discutir é a tipologia empregada no sistema, que em grande parte não promove a redistribuição viária entre os modos. Legatária de um planejamento que se voltava ao uso da bicicleta como instrumento de lazer (DUARTE; PROCOPIUCK; FUJIOKA, 2014; MIRANDA; RODRIGUES DA SILVA, 2012), a maior parte da infraestrutura cicloviária de Curitiba - pelo menos 75%, considerando ciclovias, ciclofaixa sobre calçada e passeio compartilhado (IPPUC, 2022) - pode se enquadrar no que poderiam ser chamadas “calçadas asfálticas”. O título se justifica por serem infraestruturas que não modificaram o espaço do automóvel e na prática são compartilhadas com os pedestres, na maioria das vezes sem o dimensionamento adequado<sup>33</sup> para tanto, se considerarmos os guias de referência.

A invisibilidade do público que utilizava o transporte para seus deslocamentos diários acarretou a prática comum de se utilizar as canaletas de transporte público para pedalar. Embora a prática seja perigosa, para o usuário a percepção do risco de se pedalar junto aos ônibus é menor, já que a velocidade que os automóveis atingem é muito superior e as ciclovias compartilhadas com os pedestres - quando disponíveis - geram inúmeros conflitos por suas dimensões reduzidas, aumentando o tempo de deslocamento. Tal característica do planejamento da rede só começou a mudar com a implantação de ciclofaixas paralelas aos eixos de transporte e a redução da velocidade nestas vias, em 2014, momento em que a administração municipal tinha maior proximidade com o movimento cicloativista (DUARTE; PROCOPIUCK; FUJIOKA, 2014). Embora a implantação tenha logrado que boa parte dos ciclistas utilizem a nova infraestrutura em detrimento dos corredores de ônibus (PREFEITURA DE CURITIBA, 2015a), muitos ainda utilizam a canaleta, o que gera inúmeras mortes e conflitos com a prefeitura, que tem culpabilizado o comportamento das pessoas que utilizam bicicletas para seu deslocamento (REDAÇÃO JORNAL PLURAL, 2022).

---

<sup>33</sup> O Guia Global de Desenho de Ruas recomenda um mínimo de 2,4m para ciclovias bidirecionais exclusivas. O guia não traz uma medida específica para a circulação compartilhada, mas considerando a largura mínima para circulação no passeio pela NBR 9050 de 1,2m, teríamos uma ciclovia compartilhada de, no mínimo, 3,6m. Essas infraestruturas existentes em Curitiba tem 1 a 2m de largura.

Figura 16 – Rede Cicloviária 2018, extensão da rede por tipologia



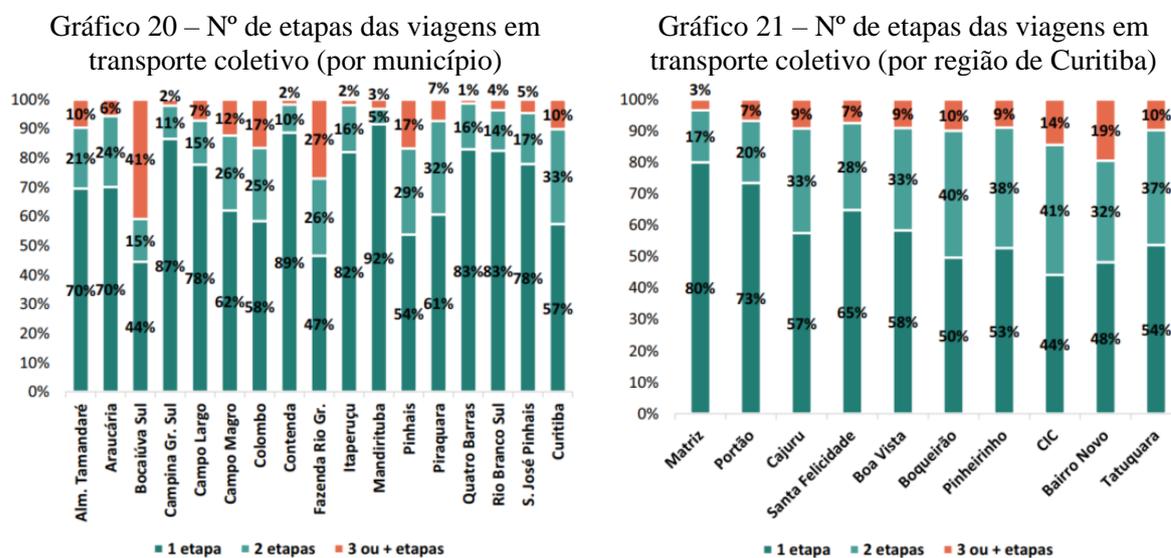
Fonte: IPPUC, 2022

### 6.2.5. Intermodalidade

Szyliowicz (2003) argumenta que para atingir a mobilidade sustentável, é necessário que o sistema seja intermodal, provendo conexões eficazes, melhorando a produtividade de cada modo e oferecendo mais opções aos usuários. No caso de Curitiba, considerando a infraestrutura disponível, analisaremos a integração do sistema de ônibus municipal, deste com o sistema de ônibus metropolitano e com a infraestrutura cicloviária.

Segundo a Pesquisa OD, de 2017, 99,7% das viagens realizadas em transporte individual, tanto motorizado quanto não motorizado, acontecem em uma única etapa. Isso

indica que a intermodalidade é pouco frequente no NUC de Curitiba. Não obstante, ao se tratar de transporte coletivo, grande parte das viagens tem duas (29%) e três ou mais etapas (10%). A distribuição do número de etapas nas viagens também é bastante desigual, tanto entre municípios do NUC quanto entre regiões de Curitiba, como fica demonstrado nos gráficos (Gráfico 20 e Gráfico 21) e Figura 17 a seguir.



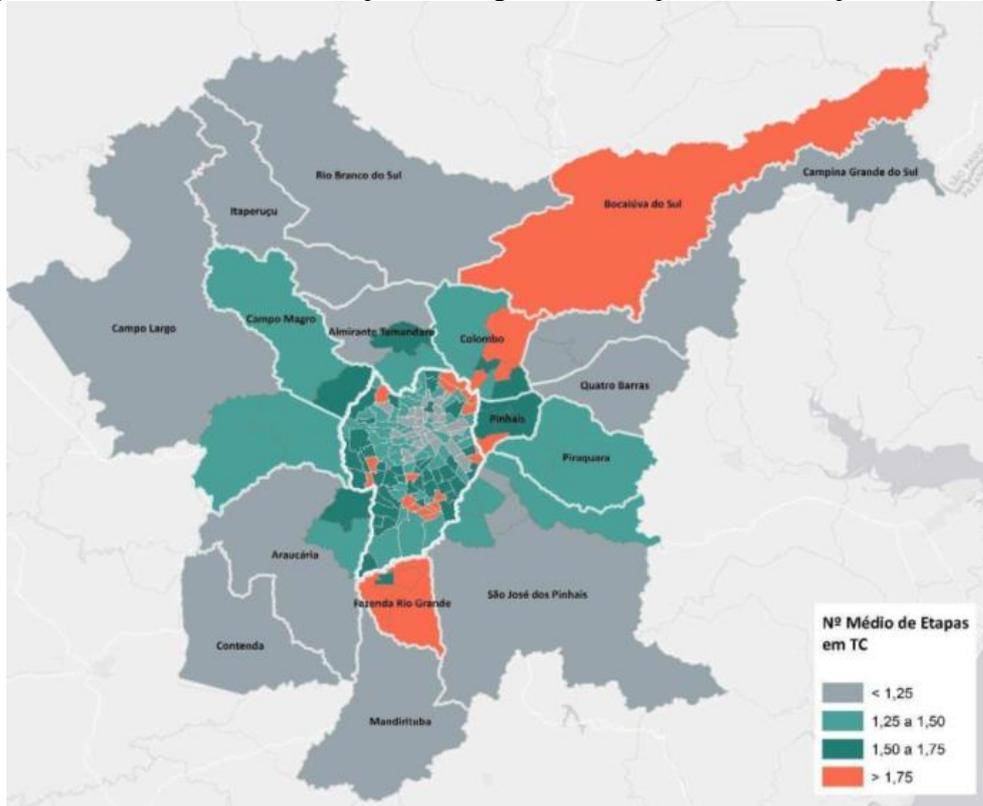
Fonte: IPPUC; CONSÓRCIO MOBILIDADE RMC, 2017

Fonte: IPPUC; CONSÓRCIO MOBILIDADE RMC, 2017

Grande parte da integração do transporte público de Curitiba se dá nos terminais fechados. Tais dispositivos são essenciais pois realizam as trocas entre o BRT, sistema de média capacidade, e os ônibus convencionais. A integração temporal, no entanto, segue bastante limitada. Segundo relatório da URBS, no período de outubro de 2020 a setembro de 2021, 440.814 usuários se beneficiaram da integração temporal proporcionada pela rede. Considerando a média de passageiros por dia útil divulgada pela URBS para o período (URBS, 2022), o percentual de usuários da integração corresponderia a 0,2% do total de passageiros transportados pelo sistema no mesmo período. Para tornar a comparação mais clara, o número de usuários beneficiados pela integração temporal durante um ano é equivalente à pouco mais da metade do número de passageiros transportados em um único dia útil no sistema, em 2021. A baixa adesão à integração temporal pode ser justificada pela adaptação dos usuários à integração física, nos terminais, que já consideram essa condicionante em seus trajetos. Não obstante, o sistema de integração temporal atualmente disponível restringe as possibilidades de

eficiência na utilização das linhas<sup>34</sup>. Além disso, sua compreensão é complexa, já que especifica possibilidades de integração em linhas e Ruas da Cidadania específicas, em cada caso com um tempo de integração diferente, variando de 5 minutos a 2 horas.

Figura 17 – Número médio de etapas das viagens em transporte coletivo (por zona) (2017)



Fonte: IPPUC; CONSÓRCIO MOBILIDADE RMC, 2017

A gestão do sistema de transporte público da Região Metropolitana tornou-se responsabilidade da Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba - COMEC em 1992. Entre 1995 e 2015 passou ao controle da URBS, por meio de convênio entre prefeitura e estado. Após esse período, retornou à COMEC. A integração metropolitana com o sistema de Curitiba ocorre sem custo atualmente através de 27% das linhas operadas pelas empresas da região metropolitana - aquelas que passam pelos terminais de Curitiba. No entanto, como exposto em

<sup>34</sup> Mesmo que os terminais continuassem existindo, a integração temporal possibilitada pelo amplo uso do cartão de transporte (em 2021, 69% das passagens eram pagas por meio dele) permitiria conexões mais rápidas em determinados encontros de linhas e teria potencial de atrair usuários pagantes em viagens de curta duração, pela possibilidade de resolver assuntos rápidos pagando apenas uma passagem. Além disso, a integração temporal poderia ser um indutor de desenvolvimento econômico das regiões próximas a terminais. Exemplo desse potencial é o dado de integração em equipamentos públicos: das 52.473 pessoas que utilizaram esse tipo de integração no período analisado, 73% o fizeram para fim de abastecimento, no Mercado Municipal do Capão Raso - o único dessa categoria onde a integração temporal é disponibilizada (IMAP; PMC, 2021).

auditoria do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, 2020), a prestação do serviço na região metropolitana ocorre de forma precária, sem licitação para a concessão e sem planejamento para o sistema de transporte. O cartão de transporte para a região metropolitana é diferente, já que o sistema de bilhetagem é operado pela empresa METROCARD, uma associação das diversas empresas que atuam na região metropolitana. A COMEC não detém controle sobre as informações do sistema de bilhetagem, embora repasse subsídio às empresas prestadoras (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, 2020).

Apesar de Curitiba ter 47% das estações de transporte de média e alta capacidade a 300m da infraestrutura cicloviária (ITDP, 2021), a inexistência de sistema público de bicicletas compartilhadas e de bicicletários torna a integração com os ônibus tarefa quase impossível. Alguns terminais dispõem de paraciclos, mas tal infraestrutura, sem cobertura e segurança apropriadas, dificilmente se adequa à necessidade do usuário. Os bicicletários existentes, que atualmente estão em processo de licitação, estão bem conectados ao sistema de ciclovias de lazer, principalmente próximos a parques e eixos de animação, mas não têm proximidade suficiente a estações de transporte público para serem considerados para fins de integração modal (FANTIN, 2021)<sup>35</sup>. A instalação de equipamentos para transporte de bicicletas em ônibus foi testada uma única vez, em 2016, na linha de BRT “Centenário/Campo Comprido”. Apenas um veículo recebeu o equipamento e os embarques e desembarques eram limitados a alguns terminais do trajeto. O projeto foi descontinuado devido à baixa utilização (SILVEIRA, 2018).

---

<sup>35</sup> Os bicicletários foram implantados em 2006 e já foram objeto de três licitações. O baixo interesse é justificado pela baixa rentabilidade da atividade. Os bicicletários em licitação em 2021 eram localizados no Parque São Lourenço, Centro Cívico, Jardim Botânico, Arthur Bernardes, Carmo e Pinheirinho.

## 7 APRESENTAÇÃO DO CASO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Discutindo a incorporação da perspectiva da implementação nas avaliações de políticas públicas, Arretche (2001) argumenta que a metodologia deve incorporar a investigação da distância observada entre os objetivos e desenho do programa, como referência, mas não na perspectiva de sucesso ou fracasso. Alternativamente, essa análise deve investigar as razões desse distanciamento, tanto em função da decisão dos agentes implementadores quanto por motivos alheios à vontade destes. Como orientação para a análise, a autora sugere concentrar-se em três aspectos: a) se os agentes implementadores conhecem os objetivos e regras do programa; b) se existe aceitação a tais objetivos e regras por parte dos agentes implementadores, ou se estes divergem em relação às prioridades estabelecidas; c) se existem condições institucionais para a realização, o que envolve capacidade fiscal, administrativa e compromissos políticos (ARRETCHÉ, 2001).

Neste capítulo apresentamos os instrumentos normativos de planejamento, de planejamento orçamentário e de execução orçamentária. A análise dos instrumentos de planejamento se relaciona mais diretamente aos aspectos a e b – ou seja, se os implementadores conhecem os objetivos e regras do programa e se os aceitam ou divergem –, buscando entender quando e de que forma o conceito de mobilidade urbana vai sendo incorporado ao planejamento nos diferentes níveis de governo, especialmente em relação à normativa federal estabelecida pela PNMU. O planejamento orçamentário reflete uma escala de planejamento mais próxima da ação, onde ficam mais evidentes as preferências das gestões, como discutido por Arretche (2001) no aspecto b. Por fim, apresentamos uma análise da execução orçamentária e instrumentos de financiamento dos governos estadual e municipal, o que também reflete as preferências dos agentes implementadores – dentro dos limites de contingenciamento das instituições, que restringem a expressão das preferências dos atores –, de forma mais próxima à execução da política, mas principalmente evidencia o aspecto da capacidade fiscal dos entes na implementação da política.

### 7.1. INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

Inicialmente, apresentamos brevemente os referenciais da política, ou seja, os normativos federais que ditam suas diretrizes: inicialmente pela adaptação do Estatuto da Cidade, em 2005; em 2012 com a promulgação da Lei 12.587, a Política Nacional de Mobilidade Urbana; e a revisão do Estatuto da Cidade em 2015. Em seguida discutimos a

apropriação dessas diretrizes nos instrumentos de planejamento vigentes no território estudado: o Plano de Desenvolvimento Integrado – PDI da Região Metropolitana de Curitiba – RMC, de 2006; o Plano Municipal de Mobilidade Urbana de Curitiba, de 2008; e o Capítulo sobre Mobilidade Urbana na Revisão do Plano Diretor Municipal de Curitiba, de 2015. Discutimos brevemente o processo de aprovação dos normativos municipais, que se confundem na temporalidade e na tipologia dos instrumentos, e por fim apresentamos outros instrumentos normativos de menor escopo que versam sobre o tema no âmbito municipal e metropolitano.

### 7.1.1. Mobilidade Urbana no Estatuto da Cidade

A inclusão da mobilidade urbana na pauta do planejamento em âmbito nacional foi parte de uma discussão mais ampla sobre a política urbana. Nesse contexto, um dos mais importantes instrumentos é o Estatuto da Cidade, aprovado em 2001. Antes mesmo do início da discussão da Política Nacional de Mobilidade Urbana (com esse escopo), o Estatuto da Cidade já menciona o tema ao incluir “transporte e mobilidade urbana” dentre as competências da União no estabelecimento de diretrizes da política urbana (Art. 3º, inciso IV). Dentre tais diretrizes, o Estatuto inicia pela “garantia do direito a cidades sustentáveis”, que define como “o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, **ao transporte e aos serviços públicos**, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (Art. 2º, inciso I). Percebe-se, portanto, que embora já inclua o termo mobilidade urbana, na época da elaboração do Estatuto a atenção era mais voltada ao transporte urbano, tanto é, que, em conjunto à obrigatoriedade para a elaboração de plano diretor, a lei institui também a obrigatoriedade de elaboração de “plano de transporte urbano integrado” para cidades com mais de quinhentos mil habitantes (Art. 41, § 2º). Mais tarde, no bojo das discussões que ensejariam a elaboração da PNMU, o Conselho das Cidades alterou essa previsão para “Plano de Mobilidade Urbana”, através da Resolução 34/2005.

Posteriormente à aprovação da PNMU, uma alteração na Lei do Estatuto da Cidade incluiu em seu Artigo 41 o dever dos municípios de elaborar **plano de rotas acessíveis** - passeios públicos a serem implantados ou reformados pelo poder público (Art. 41, § 3º). Apesar de a PNMU determinar a prioridade dos modos não-motorizados sobre os motorizados, a previsão do plano de rotas acessíveis no Estatuto da Cidade é de grande importância para o aparato legal que sustenta as ações do poder público no município, visto que em geral as cidades brasileiras regulamentam que a responsabilidade pela construção e manutenção das calçadas é do proprietário do lote urbano adjacente. Em Curitiba, o Art. 86 da Lei nº 11.095/2004 imputa

tal responsabilidade aos proprietários. O entendimento era, portanto, que a responsabilidade do poder público em relação aos passeios se limitaria a informar, orientar e fiscalizar o cumprimento da execução e manutenção dentro dos padrões estabelecidos pela legislação municipal. A inclusão do parágrafo 3º no Artigo 41 do Estatuto da Cidade, realizada por meio da Lei nº 13.146 de 2015, tem a importante função de ampliar a responsabilidade do poder público no planejamento do espaço viário para pedestres, com especial consideração à acessibilidade da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida.

“§ 3º As cidades de que trata o caput deste artigo devem elaborar **plano de rotas acessíveis**, compatível com o plano diretor no qual está inserido, que disponha sobre os passeios públicos a serem implantados ou reformados pelo poder público, com vistas a garantir acessibilidade da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida a todas as rotas e vias existentes, inclusive as que concentrem os focos geradores de maior circulação de pedestres, como os órgãos públicos e os locais de prestação de serviços públicos e privados de saúde, educação, assistência social, esporte, cultura, correios e telégrafos, bancos, entre outros, sempre que possível de maneira integrada com os sistemas de transporte coletivo de passageiros. (Incluído pela Lei nº 13.146, de 2015) (Vigência)”

### **7.1.2. Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.589/2012)**

No capítulo de embasamento teórico comentamos como a discussão internacional sobre a mitigação da mudança climática teve influência sobre a criação do conceito de mobilidade urbana sustentável e sua disseminação, inicialmente nos países da união europeia e mais tarde para outros países. Uma das principais estratégias dessa política era a orientação de elaboração nas cidades de Planos de Mobilidade Urbana Sustentável (PMUS). Além dessa influência, a elaboração da Política Nacional de Mobilidade Urbana teve, no Brasil, antecedente na discussão do transporte coletivo. Já em 1995 o Projeto de Lei (PL) 694/1995 propunha diretrizes para o transporte coletivo. A este, foram acrescentados em 1995 e 1996 dois outros projetos de lei que tratavam da prestação de tal serviço sob regime de concessão ou permissão e em 1999 o PL 2234/1999, sobre o sistema integrado de transporte coletivo urbano (SECRETARIA NACIONAL DE TRANSPORTE E DE MOBILIDADE URBANA et al., 2015).

A tramitação de tais projetos se estendeu até 2003, quando uma comissão especial foi criada para apreciá-los. Nesse ínterim, a criação do Ministério das Cidades trouxe uma visão

mais ampliada do problema, onde os transportes urbanos fazem parte da mobilidade urbana, vinculando as condições de deslocamento das pessoas e bens na cidade ao desenvolvimento urbano e bem-estar social (GOMIDE, 2008). Alinhada a essa abordagem mais abrangente, mas ainda conferindo espaço especial à regulação dos serviços de transporte público coletivo, a proposição que daria origem à Política Nacional de Mobilidade Urbana foi enviada ao Congresso em 2007.

Na recuperação desse histórico, a Secretaria Nacional de Transporte e de Mobilidade Urbana (2015) enfatiza a importância da aprovação da Lei nº 12.589/2012 para a segurança jurídica dos municípios na adoção de medidas que priorizem modos não motorizados e motorizados coletivos em detrimento do motorizado individual. A descrição dos princípios, diretrizes e objetivos da Política Nacional permitem identificar o alinhamento entre o conceito de mobilidade urbana que se constrói no texto da lei e o de mobilidade urbana sustentável, tal qual conceituado no primeiro capítulo. O termo utilizado na descrição da lei é mobilidade urbana, como “condição em que se realizam os deslocamentos de pessoas e cargas no espaço urbano”. Dentre os objetivos, inclui-se “promover o desenvolvimento sustentável com a mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas nas cidades”.

A lei é organizada em sete capítulos: o primeiro, disposições gerais, organiza as definições e os princípios, diretrizes e objetivos da PNMU; o segundo traz diretrizes para a regulação dos serviços de transporte público coletivo, que notavelmente exige a licitação para a contratação de serviços de transporte público coletivo e determina a fixação de metas de qualidade e desempenho a serem atingidas pela prestadora do serviço; o terceiro capítulo define os direitos do usuário do sistema nacional de mobilidade urbana, especialmente os instrumentos que asseguram sua participação no planejamento e controle; o quarto organiza as atribuições da política entre união, estados e municípios; o quinto define as diretrizes para o planejamento e gestão dos sistemas de mobilidade urbana, dentre os quais destaca-se a definição de elementos mínimos componentes do Plano de Mobilidade Urbana, como instrumento da efetivação da PNMU; o sexto capítulo determina que conste no planejamento orçamentário ações e instrumentos de apoio à mobilidade urbana; além das disposições finais.

A análise dos instrumentos de planejamento que segue comentará mais detidamente sobre as diretrizes e princípios da lei. Para a compreensão da política, um ponto bastante relevante trazido pela Lei nº 12.589/2012 foi a definição das atribuições dos entes federados em relação à política de mobilidade urbana. A Constituição Federal de 1988 previa como competências da União relativas à mobilidade urbana “instituir diretrizes para o

desenvolvimento urbano, inclusive [...] transportes urbanos” (Art. 21, inciso XX) e, privativamente, “legislar sobre as diretrizes da política nacional de transportes, trânsito e transporte” (Art. 22. Incisos IX e XI). Com base nessa prerrogativa, a elaboração da PNMU amplia consideravelmente o rol de atribuições da União no tema, incluindo: a) assistência técnica e financeira e capacitação aos Estados e Municípios e fomento ao desenvolvimento tecnológico e científico visando os princípios e diretrizes da lei; b) organização e disponibilização de informações sobre o Sistema Nacional de Mobilidade; c) fomento à implantação de projetos de transporte de grande e média capacidade nas aglomerações urbanas e nas regiões metropolitanas; d) prestar os serviços de transporte público interestadual de caráter urbano; e) apoio e estímulo a ações coordenadas e integradas entre Municípios e Estados em regiões metropolitanas destinadas a políticas comuns de mobilidade urbana (Art. 16, incisos I a VII e § 1º).

A principal determinação na Constituição Federal (CF) envolvendo os Estados é a possibilidade de instituírem “regiões metropolitanas [...] para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (Art. 25, Parágrafo 3º), como é exemplo o transporte público coletivo. A PNMU acrescenta a esta possibilidade o dever de “garantir o apoio e promover a integração dos serviços nas áreas que ultrapassem os limites de um Município” e reforça como atribuição dos Estados “prestar, diretamente ou por delegação ou gestão associada, os serviços de transporte público coletivo intermunicipais de caráter urbano” (Art. 17, incisos I e III), mesmo que estes possam delegar aos Municípios a prestação desse serviço, se constituído consórcio público ou convênio de cooperação. A PNMU acrescenta como atribuição dos Estados “propor política tributária específica e de incentivos para a implantação da Política Nacional de Mobilidade Urbana” (Art. 17, inciso II).

Os municípios, que já tinham pela CF a competência de legislar sobre assuntos de interesse local, têm perante a PNMU a atribuição de “planejar, executar e avaliar a política de mobilidade urbana, bem como promover a regulamentação dos serviços de transporte urbano”, além de “capacitar pessoas e desenvolver as instituições vinculadas à política de mobilidade urbana do Município” (Art. 18, inciso I e III). O transporte público coletivo, considerado de caráter essencial desde a CF, segundo a PNMU pode ser prestado de maneira “direta, indiretamente ou por gestão associada” (Art. 18, inciso II), considerando a possibilidade de arranjos entre municípios conurbados.

Atualmente a assistência financeira da União à elaboração de planos e projetos pelos municípios é realizada através do programa Avançar Cidades. Esse auxílio é realizado na forma de financiamento, oriundos do FGTS e tem maior utilidade dentre municípios de grande e

médio porte, com mais recursos e capacidades técnica e de gerenciamento. A União também tem sido bastante ativa no fomento direto à implantação de projetos de transporte de grande e média capacidade nas aglomerações urbanas e nas regiões metropolitanas, como foi o caso das obras realizadas para a Copa, através do PAC. Rodrigues (2015) comenta que essa leva de projetos retoma os investimentos do governo federal em mobilidade urbana, mas não contribuem para práticas que reduzam a relevância do modelo rodoviário nas cidades brasileiras. Atualmente existem iniciativas disponíveis de financiamento, que não atuam sobre um projeto de intervenções específica: incluem o Avançar Cidades – financiamento disponível para o setor privado atuante em serviços de transporte público coletivo –, o REFROTA e RETREM, ambos destinados à renovação da frota dos transportes públicos coletivos, em ônibus e trem, respectivamente.

Com relação ao apoio que vem sendo prestado pela União à elaboração dos Planos pelos municípios, como fica evidente pelos registros de diálogos com capitais em 2005 (SILVA; COSTA; MACEDO, 2008) e pelo documento de capacitação produzido em 2006 pelo Ministério das Cidades (BRASIL; MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2006), desde antes da aprovação da PNMU já existiam iniciativas de capacitação para o tema. Em 2015, além da divulgação do Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana (SECRETARIA NACIONAL DE TRANSPORTE E DE MOBILIDADE URBANA et al., 2015), notícias indicam que foi realizado ciclo de formações presenciais com técnicos e agentes municipais de todo Brasil (PORTAL BRASIL/MOBILIZE, 2015; PREFEITURA DE CURITIBA, 2015b), sob o Programa Nacional de Capacitação das Cidades, também constituído pelo portal “capacidades.gov.br”, hoje fora do ar. Atualmente, a página do “Sistema de Apoio à Elaboração de Planos de Mobilidade Urbana” do MDR considera o Caderno de Referência como o principal instrumento desenvolvido pela União para o apoio à elaboração dos planos municipais, mas considera que suas soluções são “complexas demais”, adequadas apenas para cidades médias e grandes.

Nesse sentido, o atual Programa de Apoio é voltado aos municípios com até 100 mil habitantes, que correspondem a 87% do total de cidades com a obrigação legal de desenvolvimento do Plano. Em 2019 foi realizado um Acordo de Cooperação entre a Confederação Nacional de Municípios e a Secretaria de Mobilidade Urbana do MDR. Na intenção de desenvolver ações para capacitação e assistência, foi desenvolvida uma metodologia simplificada para elaboração dos planos, que conta com Cartilha de apoio, Sistema de Apoio à Elaboração de Planos de Mobilidade Urbana e tutorial de uso do sistema (CNM - CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS, [s.d.]). O uso do sistema, desenvolvido

em parceria com a *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH*, não é aberto, mas através do tutorial pode-se compreender que seu funcionamento está organizado através do preenchimento de quadros de informações e seleção de metas, objetivos e ações estratégicas pré-definidos e com exemplos de preenchimento sobre os temas derivados dos conteúdos mínimos definidos pela PNMU: apresentação do município, transporte coletivo, infraestrutura de mobilidade, acessibilidade, integração, transporte de cargas, polos geradores de viagens, estacionamento, áreas de circulação restrita ou controlada, instrumentos de financiamento e revisão e atualização. Ao final do preenchimento, o sistema retorna um documento em *pdf* com o plano de mobilidade urbana preenchido de acordo com as informações fornecidas.

As menções à participação social são inexistentes na cartilha, e no tutorial se restringem ao possível item a ser incluído no tema revisão e atualização: “serão realizados processos periódicos de consulta à sociedade” e ao comentário ao fim do vídeo “o ideal é que esse documento seja levado para audiência pública para ser validado com a sociedade, embora antes de se iniciar é importante que se leve as questões que a sociedade identificou como sendo importantes” (“Programa de Apoio aos Planos de Mobilidade”, 2019). O sistema fornece uma alternativa de simplificação da elaboração do plano aos municípios, que tem a vantagem de garantir que os planos abordem todos os temas mínimos previstos na PNMU. Não obstante, uma vez que a tratativa em relação à participação social é bastante reduzida e que o diagnóstico é tratado, tanto na cartilha quanto no tutorial como uma etapa praticamente desnecessária<sup>36</sup>, existe uma tendência evidente de que tal processo de elaboração seja elaborado através de uma visão parcial da realidade da cidade.

### **7.1.3. Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba**

O plano de escala metropolitana vigente, Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba, data de 2006. A proposta de ordenamento territorial contempla duas linhas estratégicas: a primeira voltada para a proteção, conservação e preservação do meio ambiente e a segunda de ordenamento da expansão e do crescimento

---

<sup>36</sup> A Cartilha de apoio, na seção de diagnóstico, dispensa inclusive a elaboração de levantamentos de campo: “Para os pequenos municípios, a etapa de diagnóstico pode ser bastante simplificada. Muitas vezes, os dados necessários já estão disponíveis na administração municipal, dispensando a necessidade de contratação de pesquisa ou mesmo a realização de levantamentos de campo.” (SECRETARIA NACIONAL DE MOBILIDADE E SERVIÇOS URBANOS; MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 2019)

urbano. Dentro desta segunda estratégia incluem-se diretrizes importantes para a mobilidade urbana, como estímulo ao adensamento e ocupação de vazios urbanos, o que tem potencial de reduzir a necessidade de deslocamentos ou a distância entre pontos de interesse, e a estruturação viária adequada do território. No entanto, o plano não apresenta proposta para transporte público ou outros modos para além da preocupação com a acessibilidade proporcionada pela capacidade viária instalada e projetada. O trecho abaixo evidencia a lógica de ampliação da capacidade viária de acordo com a demanda e até mesmo antecipando-a por meio de diretrizes de alargamento e expansão viárias:

“Assim, a capacidade viária fornecida por esse conjunto de vias foi rapidamente esgotada em decorrência do carregamento gerado pelas atividades urbanas de seu entorno. [...] Portanto, o processo de crescimento e expansão do NUC, previsto pelas estratégias de ocupação de vazios urbanos, adensamento de áreas já ocupadas e expansão sobre áreas aptas à ocupação urbana, somente se efetivará mediante a complementação de seu sistema viário, de forma que amplie a acessibilidade das áreas periféricas já ocupadas e propicie maiores níveis de acessibilidade aos territórios ainda não ocupados.” (COORDENAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA, 2006, p. 194)

Percebe-se que a discussão sobre a acessibilidade das áreas periféricas não passa pela avaliação do sistema de transporte público estruturado, quanto mais das condições de circulação de modos ativos. Nas considerações finais, o plano indica a necessidade da elaboração de outras políticas para a RMC, dentre as quais menciona o transporte público, apontando para a necessidade de se discutir a implementação de linhas de metrô visto o esgotamento da capacidade do transporte por ônibus. Como política voltada ao transporte público e encabeçada pela COMEC, existe o Programa de Integração do Transporte Público, de 2005, um programa de financiamento de obras públicas, que previa a realização de 75km de obras viárias e obras de arte especiais, 9 terminais e 7 terminais minis. Não foi identificada, no entanto, algum instrumento de planejamento que se voltasse ao estudo das condições do transporte metropolitano e ao planejamento de uma estruturação global voltada a melhoria da integração metropolitana por transporte público.

Destaca-se que o transporte público coletivo na RMC opera até os dias de hoje sem licitação, operando com um planejamento que data de 1992, passando apenas por adequações operacionais nesse período (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, 2020). É notável que a lacuna no macroplanejamento da RMC em relação à mobilidade urbana, ao não abordar o transporte coletivo, perpetua-se até os dias de hoje. Além disso, não ter planejamento

para o transporte público, apenas para o sistema viário faz com que a atuação da COMEC em relação à mobilidade urbana limite-se em torno de diretrizes de alargamento e expansão viária, o que acaba por agir no sentido da indução da demanda, como foi caracterizado no embasamento teórico deste trabalho. O crescimento vertiginoso da frota de veículos na RMC, superior mesmo ao crescimento da frota da capital, somado à verificação da manutenção do tempo médio de viagem (Gráfico 11, apresentado no capítulo anterior) demonstram as consequências de tal direcionamento da política.

A Lei 13.089 de 2015, ou Estatuto da Metrópole, determinou que as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas desenvolvam Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), aprovado por lei estadual. Dentre os componentes mínimos deste instrumento, a lei prevê que o PDUI contemple “diretrizes para as funções públicas de interesse comum, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos” e “diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas afetas à unidade territorial urbana”. A noção de função pública de uso comum é especialmente relevante para o Estatuto da Metrópole, que a define como qualquer política pública ou ação cuja realização é inviável por um município isolado ou causa impacto nos demais. Dentro dessa concepção, estão incluídas as políticas e ações em relação a mobilidade urbana, mas em especial o transporte público metropolitano, cuja gestão demanda em especial uma integração entre os municípios da região. O prazo inicialmente determinado pela lei nacional para elaboração dos PDUIs era janeiro de 2018. A medida provisória nº 818/2018 estendeu o prazo para dezembro de 2021 e sua conversão em lei pela Lei Federal nº 13.683 de 2018 revogou qualquer previsão de prazo.

Em 2019 o Termo de Referência para realização da licitação de contratação de consultoria para elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região metropolitana de Curitiba foi encaminhado à Comissão de Relações Federadas e Assuntos Metropolitanos da Assembleia Legislativa do Paraná (REBELO, 2019). Em entrevista, o presidente da COMEC, Gilson de Jesus dos Santos informou em julho de 2022 que o órgão teria finalizado a preparação do edital de licitação (FANTIN, 2022), mas o certame não foi lançado até o momento. Apesar de não termos tido acesso ao termo de referência elaborado, as respostas aos questionamentos das empresas participantes na fase de cotação orçamentária interna da licitação, disponibilizadas na página da COMEC no portal do governo do Paraná, indicam que a proposta contempla o planejamento da mobilidade urbana, aqui já com concepção alinhada à Política Nacional. Os comentários demonstram que o nível de detalhamento das propostas de Mobilidade Urbana tal como tratadas no termo de referência terão caráter de plano setorial, esclarecendo que a proposta de tal sistema metropolitano deve

abarcam todos os modos, “quer seja com transporte público, ciclovias, e transporte individual” (COMEC, [s.d.]). Em relação ao transporte público, a COMEC esclarece que a empresa contratada “deverá apresentar uma proposta da concepção do sistema metropolitano, que deverá ser a base para estabelecer a estratégia de gestão e concessão da operação do sistema” (COMEC, [s.d.]).

#### **7.1.4. Plano Municipal de Mobilidade Urbana**

A revisão de 2004 do Plano Diretor de Curitiba (CURITIBA (PR), 2015) já determinava a elaboração de um plano setorial de transporte e mobilidade no prazo de três anos. Em 2007 o IPPUC inicia sua elaboração, coordenando um grupo formado por técnicos de diversos órgãos, secretarias municipais e de instâncias federais e estaduais (IPPUC, 2008). A participação social no processo se deu através do Conselho Consultivo do IPPUC (CONSECON). Mesmo que precoce, considerando a promulgação da Lei 12.589 em 2012, o plano de Mobilidade Urbana de 2008 não foi atualizado em todo esse período, sendo apenas iniciado seu processo de revisão em 2018, com o lançamento do caderno de diagnóstico da mobilidade urbana pelo IPPUC.

Nota-se que o horizonte de planejamento definido no próprio PlanMob é de 20 anos. Não obstante, a PNMU determina a revisão dos Planos Municipais a cada 10 anos. Considerando que o PlanMob de 2008 ainda é o Plano de Mobilidade vigente, a avaliação de seu alinhamento à PNMU procura verificar se os conceitos-base da lei nacional, especialmente se o alinhamento às diretrizes da política nacional organiza a visão global do plano. Além disso, verificar se o Plano Municipal contempla os conteúdos mínimos - orientados tanto pelo texto da Lei no seu artigo 24 quanto pelo caderno de referência produzido em 2015 pelo Ministério das Cidades - e se provê embasamento para o planejamento, gestão e avaliação do sistema de mobilidade tal como definido no art. 21 da PNMU. Esta seção comenta os principais pontos de modo geral, sendo que a análise completa de cada inciso e seu possível rebatimento no PlanMob encontra-se descrito nos Apêndices A e B.

O parágrafo 1ºA do art. 24 da PNMU define que o Plano de Mobilidade Urbana deve ser integrado e compatível com o Plano Diretor e com plano de desenvolvimento urbano integrado e plano metropolitano de transporte e mobilidade urbana, se houver. Nesse sentido, o PlanMob 2008 reflete essa preocupação, considerando as previsões de crescimento e distribuição da população e as proposições de ocupação do PDI 2006 como cenário para as diretrizes propostas. A visão de como Curitiba se integra no contexto da Região Metropolitana,

notavelmente na proposta de diretrizes de expansão da ocupação do PDI 2006, orientou onde o município deveria dirigir seus esforços na construção de uma infraestrutura urbana que desse suporte a essa ocupação futura. O plano metropolitano identificava que a área ao sul de Curitiba teria potencial para abrigar 25% a mais que a população prevista para o crescimento total do município até 2020.

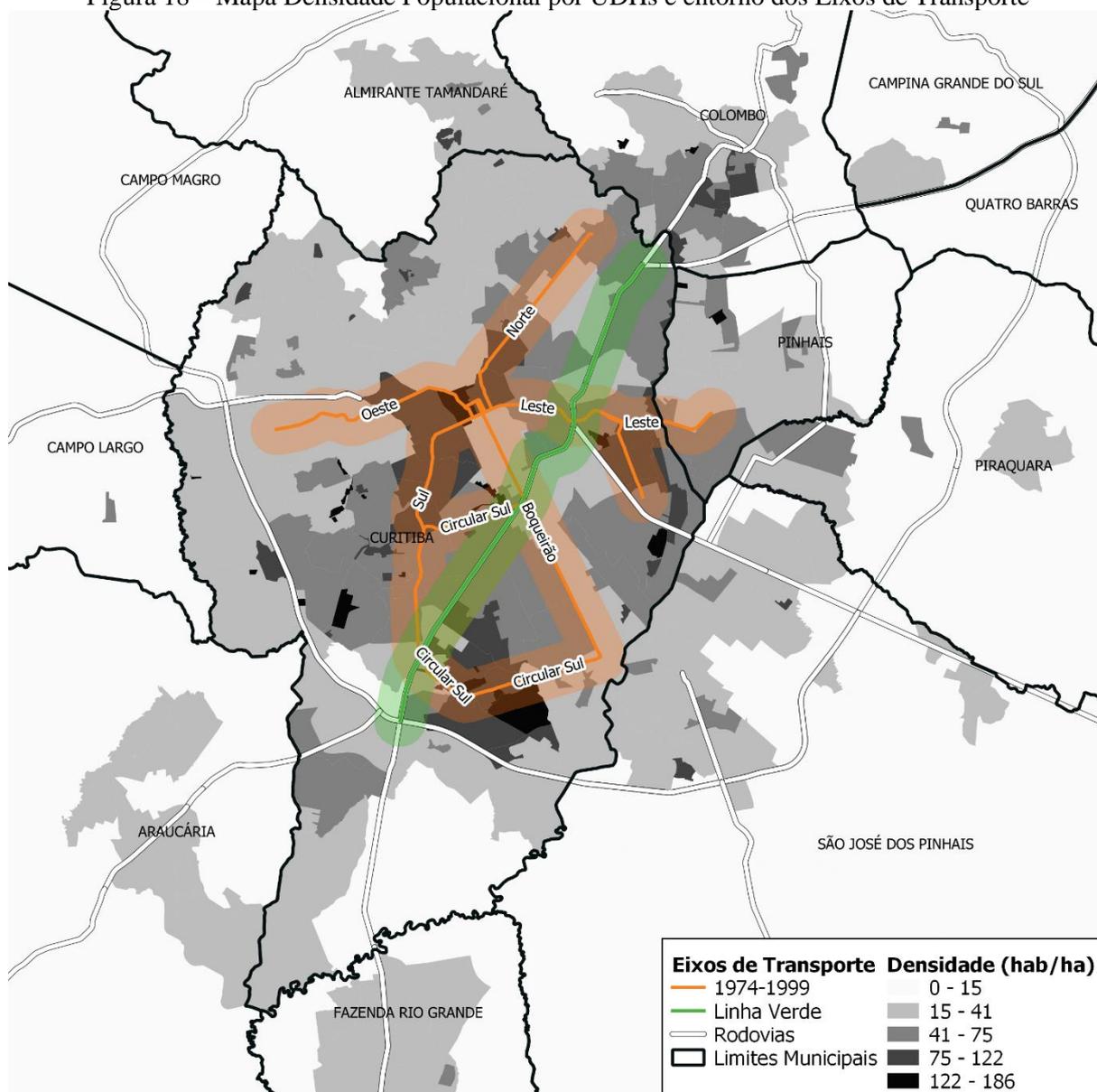
A proposta que surgiu dessa previsão foi a Linha Verde, ou seja, a conversão do trecho da BR-116 em trecho urbano, possibilitado pela construção de contornos rodoviários que desviam o tráfego de cargas pesadas. Apesar de a Linha Verde já aparecer dentre as diretrizes estabelecidas, ainda não é clara no plano a intenção de urbanizá-la como eixo de transporte público coletivo (BRT). É discutida no texto, inclusive, a necessidade de realização de estudos para estimar e avaliar os custos dessa estruturação da Linha Verde ao sul, comparativamente aos custos e benefícios de se promover maior adensamento da infraestrutura já consolidada. No entanto, as duas possibilidades aparecem dentre as diretrizes previstas, sob o eixo Circulação e Sistema Viário: tanto a “plena utilização dos potenciais dos Setores Especiais Estruturais” e dos Eixos de Adensamento, com prioridade do transporte coletivo, quanto “Equipar com infraestrutura completa a rodovia BR-476, antiga BR-116, transformando-a em via urbana, para ocupação como novo eixo de desenvolvimento de Curitiba e de integração metropolitana, denominado Linha Verde” (IPPUC, 2008, p. 44).

Embora não seja o objeto deste trabalho, cabe apontar para a problemática que se coloca ao manter como diretriz tanto a provisão de infraestrutura da Linha Verde quanto o adensamento nos eixos já implementados pela relevância do assunto na estruturação do território pela infraestrutura de mobilidade urbana. Primeiramente, é preciso reconhecer que a densificação dos setores especiais e eixos de adensamento ocorreu de forma parcial, ditada pela valorização imobiliária (PILOTTO, 2010). À época da discussão da proposta do PlanMob, as áreas passíveis de adensamento e verticalização eram aproveitadas em seu potencial máximo apenas em áreas de localização preferencial de residência das camadas de alta renda, com grande potencial para otimização da ocupação de tais regiões com infraestrutura instalada. As Figuras 17 e 18 evidenciam o baixo aproveitamento em termos de densidade populacional em áreas de menor renda, sobretudo nos eixos Sul, Boqueirão e Leste.

Com esta “sobra” de potencial construtivo, Silva (SILVA, 2019) demonstra que o lançamento da Operação Urbana Consorciada Linha Verde, mesmo utilizando o instrumento de solo criado voltado à recuperação do investimento público, teve como efeito a flexibilização do instrumento e contraprestação muito inferior à valorização imobiliária da região. Esse reflexo se deu justamente pela intenção de reduzir a competitividade com outros instrumentos como

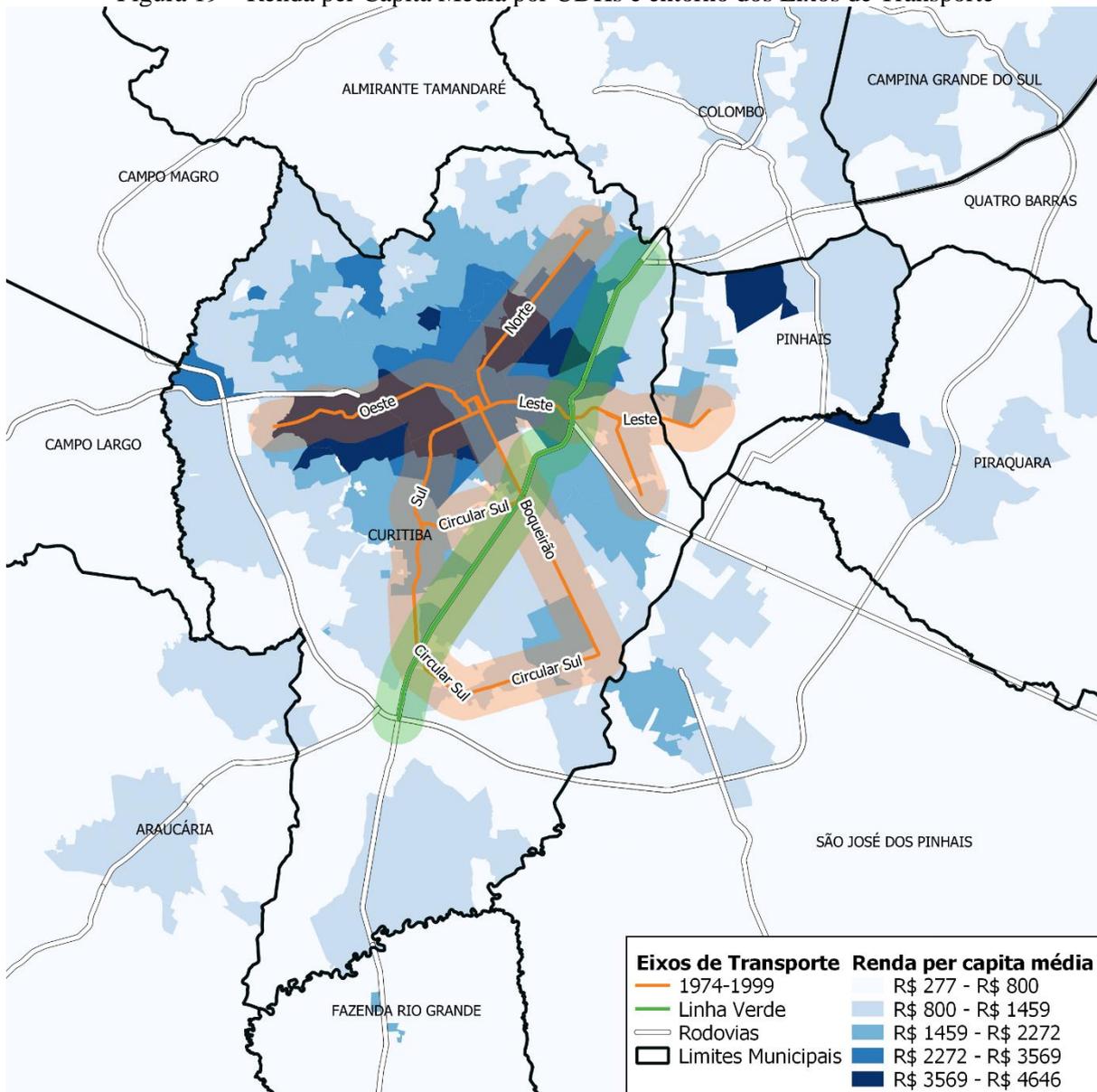
outorga onerosa e transferência de potencial construtivo aplicados nas áreas com infraestrutura instalada, processo fortemente influenciado pelo setor imobiliário - legitimado a participar do processo pelo argumento da tecnicidade. O comentário sobre os instrumentos vem a calhar na discussão das diretrizes de mobilidade urbana porque tais escolhas acabaram por reduzir o potencial de direcionamento da ocupação e aproveitamento da infraestrutura instalada. Como resultado, temos hoje uma transformação parcial da paisagem da Linha Verde e obras inconclusas, e uma densificação muito tímida dos eixos já consolidados, cuja verticalização é quase exclusivamente voltada à ocupação de alta renda.

Figura 18 – Mapa Densidade Populacional por UDHs e entorno dos Eixos de Transporte



Fonte: PNUD, 2018; ITDP, 2021.

Figura 19 – Renda per Capita Média por UDHs e entorno dos Eixos de Transporte



Fonte: PNUD, 2018; ITDP, 2021.

Tal discussão indica que a integração com a política de desenvolvimento urbano é bastante presente nas diretrizes do PlanMob, envolvendo proposições de renovação urbana de eixos de desenvolvimento e revitalização da área central, priorizando modos não-motorizados e buscando compatibilizar uso e ocupação do solo e classificação viária. Para o pleno alinhamento à diretriz prevista no inciso I (art. 6º) da PNMU, “integração com a política de desenvolvimento urbano e respectivas políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo no âmbito dos entes federativos”, não é explícita a integração das diretrizes do PlanMob a políticas de saneamento básico e habitação, e

especialmente não contempla medidas voltadas aos núcleos urbanos informais consolidados (Art. 24, § 5º). Considerações a respeito de programas habitacionais aparecem no diagnóstico do eixo acessibilidade, apenas no sentido de organizar de que forma o direito à acessibilidade universal está previsto no aparato legal.

O inciso II (art. 6º), que determina “prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado” aparece de forma parcial desde as diretrizes previstas no Plano Diretor de 2004, que contemplam apenas a prioridade do transporte coletivo sobre o transporte individual motorizado. No PlanMob, tal prioridade se reflete na previsão de recuperação dos usuários do transporte coletivo pela melhoria de sua operação (Tema 8 - Componentes do Sistema Trânsito: Promover a atratividade para o uso do transporte coletivo, estimulando a redução do uso do transporte individual). Embora o PlanMob tenha um eixo de diretrizes voltadas à acessibilidade e uma diretriz que define prioridade dos modos não motorizados na região central, a prioridade dos modos não motorizados sobre os motorizados não é prevista como objetivo transversal à política de mobilidade urbana, tanto no PlanMob quanto no Plano Diretor de 2004.

A integração entre os modos e serviços de transporte urbano, prevista no art. 6º, inciso III, também tem um rebatimento parcial nas diretrizes do PlanMob, já que aparece na ênfase à integração entre os sistemas de transporte público coletivo da cidade de Curitiba e da Região Metropolitana e previsão de melhoria das condições de acessibilidade ao transporte público, em especial por pessoas portadoras de deficiência física, idosos ou com mobilidade reduzida. Os custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas não são reconhecidos de forma explícita no texto do Plano, mas sua mitigação, prevista no IV inciso do art. 6º, encontra alguns rebatimentos na previsão de diretrizes como redução de acidentalidade, redução de emissão de poluentes do transporte público e comercial e medidas restritivas para cargas. Não obstante, o modo que mais produz externalidades negativas nas cidades é o transporte individual motorizado, para o qual o PlanMob não prevê nenhuma medida ou instrumento para a redução de seu uso ou contrapartida para investimento em modos que produzam menos externalidades negativas.

O incentivo ao desenvolvimento científico-tecnológico e ao uso de energias renováveis e menos poluentes (art. 6º, inciso V), já aparecia como diretriz já no Plano Diretor de 2004 e aparece em diretrizes do PlanMob nos eixos transporte público (Redefinir a política e os parâmetros ambientais segundo os planos setoriais e compromissos assumidos com organizações nacionais e internacionais, para definir e aprimorar o controle ambiental;

aperfeiçoar o controle da frota do sistema de transporte coletivo através da adequação da tipologia dos veículos às novas tecnologias, controle da qualidade da emissão de poluentes e execução de inspeções veiculares) e transporte comercial (aprimorar os parâmetros ambientais com relação à emissão de poluentes dos veículos do transporte comercial).

O eixo Circulação e Sistema Viário do PlanMob contempla diversas diretrizes de promoção da utilização e ocupação de eixos com prioridade para o transporte coletivo: “Promover a plena utilização dos potenciais dos Setores Especiais Estruturais, com prioridade para o transporte coletivo; Otimizar a utilização da infra-estrutura instalada, segundo os parâmetros previstos, e promover a renovação urbana ao longo da Av. Mal. Floriano, dando prioridade ao transporte coletivo; Promover a plena utilização dos potenciais dos Setores Especiais dos Eixos de Adensamento, com prioridade para o transporte coletivo; Revitalizar a área central para utilização plena da infra-estrutura instalada, priorizando a circulação não-motorizada.” No entanto, a diretriz no sentido do que orienta o inciso VI do art. 6º, “priorização de projetos de transporte público coletivo estruturadores do território e indutores do desenvolvimento urbano integrado”, ou seja, quanto esses projetos são priorizados na política de mobilidade urbana face a outras diretrizes e obras previstas não é algo passível de avaliação, dado que o Plano não traz metas físicas, orçamentárias ou mesmo definição das ações e suas previsões de prazo.

A última diretriz prevista no art. 6º, incluída pela Lei nº 13.683, de 2018, prevê garantir a “sustentabilidade econômica das redes de transporte público coletivo de passageiros, de modo a preservar a continuidade, a universalidade e a modicidade tarifária do serviço”. A lei do Plano Diretor de 2004 orientava que fossem estabelecidas políticas tarifárias que preservem o equilíbrio econômico e social do sistema. No PlanMob, algumas diretrizes abordam a política tarifária e seus parâmetros, embora não fique evidente a intenção da modicidade tarifária do serviço: “Redefinir a política de integração do transporte coletivo com o estabelecimento de parâmetros sociais, econômicos, técnicos e administrativos, com relação à integração metropolitana; Redefinir a política, o modelo tarifário e de remuneração do sistema de transporte coletivo; Regulamentar a Lei do Transporte Coletivo acatando os preceitos e critérios definidos para o sistema de transporte coletivo.”

Do conteúdo mínimo que o Plano de Mobilidade deveria abordar, previsto no art. 24, estão contemplados dentre as diretrizes gerais do PlanMob os temas previstos nos incisos: I - os serviços de transporte público coletivo; II - a circulação viária; III - as infraestruturas do sistema de mobilidade urbana, incluindo as ciclovias e ciclofaixas; IV - a acessibilidade para pessoas com deficiência e restrição de mobilidade; VI - a operação e o disciplinamento do

transporte de carga na infraestrutura viária; VII - os polos geradores de viagens (os rebatimentos em cada diretriz podem ser vistos no Apêndice B). Dentre os temas previstos no art. 24, o PlanMob não prevê medidas destinadas aos núcleos urbanos informais consolidados ou a integração entre os modos de transporte público, privados e não motorizados – apenas a previsão à integração dos sistemas de transporte público municipal e metropolitano. Também não são previstos no PlanMob instrumentos para o controle e desestímulo ao transporte individual motorizado, como áreas de estacionamento público oneroso e áreas ou horários de circulação restrita ou controlada (apenas em relação a cargas). O estacionamento rotativo (EstarR) já era regulamentado em Curitiba desde 1980 (criado pela Lei 3.979/1971 e regulamentado pelos Decretos n.º 569/1980 e n.º 934/1997). Não obstante, não consta como diretriz no plano nenhuma medida para a sua revisão, ampliação ou adequação da gestão. Outros requisitos não previstos pelo PlanMob são: a sistemática de avaliação, revisão e atualização periódica do Plano de Mobilidade Urbana, assim como a determinação de sua revisão no prazo de 10 anos, e a identificação de instrumentos de financiamento do transporte público coletivo e da infraestrutura de mobilidade urbana.

Em relação às definições da PNMU, em seu artigo 21, para o planejamento, a gestão e a avaliação dos sistemas de mobilidade, é notável que o PlanMob não contribui para o estabelecimento de objetivos de curto, médio e longo prazo, o que dificulta o esclarecimento sobre as prioridades que a política define. Com relação à estruturação institucional e identificação dos meios institucionais que assegurem sua implantação e execução, o PlanMob prevê uma readequação da “estrutura organizacional das áreas de circulação, sistema viário e trânsito da Prefeitura de Curitiba”, promovendo a URBS/DIRETRAN como Autoridade Municipal de Trânsito e definindo responsabilidades entre os órgãos municipais em relação à circulação e operações de transporte de cargas. Não obstante, não é clara a atribuição pela gestão da política de mobilidade urbana como um todo, o que contribui para a tratativa compartimentada do tema, que se evidencia até mesmo na forma de organização dos eixos de diretrizes no plano.

#### **7.1.5. Mobilidade Urbana no Plano Diretor de 2015**

A revisão do Plano Diretor, aprovada em 2015 pela Lei Ordinária 14.771, dispõe como integrantes os Planos Setoriais, dentre eles Plano Setorial de Mobilidade e Transporte Integrado (PlanMob), e Planos Estratégicos, que incluem Plano Cicloviário, Plano de Acessibilidade e Plano de Pedestrianização e Calçadas (PlanCal). Sobre seu status de desenvolvimento e

aprovação: o PlanMob teve diagnóstico elaborado em 2018, e minuta validada na 63ª reunião ordinária de Curitiba; o PlanCal teve uma iniciativa de elaboração em 2014, mas sem seguimento; o Plano de Acessibilidade não tem publicações por parte do IPPUC, mas o Decreto nº 1049/2020 que institui o Plano Decenal dos Direitos da Pessoa com Deficiência, incluiu um eixo de transporte, mobilidade e acessibilidade com definição de ações, metas e prazos sob responsabilidade do IPPUC; o Plano de Estrutura Cicloviária foi concluído pelo IPPUC em 2019 e sua aprovação se deu por meio do Decreto nº 1418/2019, que distribui as competências de sua implantação dentre as secretarias. O uso da palavra “integram” poderia dar a entender que tais planos derivados das diretrizes do Plano Diretor prescindiriam de aprovação formal. Não obstante, percebe-se a relevância da aprovação formal no nível de detalhamento das ações a serem implementadas.

De modo geral, as diretrizes sobre a política de mobilidade urbana do Plano Diretor contemplam o disposto na PNMU. O capítulo reservado à temática é estruturado em: diretrizes gerais; instrumentos de gestão da mobilidade urbana e do sistema de transporte; diretrizes específicas da política municipal de transporte público coletivo de passageiros; diretrizes específicas da política municipal dos sistemas viário, de circulação e trânsito; diretrizes específicas da política municipal da circulação de pedestres; diretrizes específicas da política municipal da circulação de bicicletas; diretrizes específicas da política municipal de transporte de cargas; e diretrizes específicas da política municipal de estacionamentos. A inclusão de uma seção de diretrizes e instrumentos da política de mobilidade como um todo já indica uma mudança no sentido de se tratar o tema de forma mais abrangente e menos segmentada por modos de transporte. Dentre as diretrizes específicas, em comparação com o PlanMob de 2008, o texto do Plano Diretor dá mais espaço para modos não motorizados, tratando em separado a circulação de pedestres e usuários de bicicletas, além da política específica para estacionamentos.

De fato, as diretrizes que no PlanMob2008 apresentavam um tratamento parcial, como a prioridade dos modos não motorizados sobre os motorizados, e a integração intermodal, aparecem nas diretrizes do Plano Diretor com muita ênfase, perpassando as diretrizes gerais e específicas. Também questões que apareciam timidamente, de modo pouco explícito no documento anterior, são expostas no PD de forma clara, como é o caso das medidas mitigadoras dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos; incentivos ao uso de energias renováveis e menos poluentes; e a universalização, continuidade e modicidade tarifária nos serviços de transporte público coletivo. As diretrizes de integração com a política de desenvolvimento urbano e priorização de projetos de transporte público coletivo estruturadores

do território e indutores do desenvolvimento urbano integrado não ficam claras no capítulo voltado à mobilidade urbana, o que de certa forma se explica pela estrutura própria do documento em que se insere, já que o Plano Diretor discute tais questões de forma mais abrangente e transversal à definição da política urbana.

Merecem especial destaque os instrumentos previstos para o controle e desestímulo ao transporte individual motorizado, embora nesse ponto exista uma contradição no texto da lei. Está prevista no inciso III do art. 41 do PD a aplicação de tributos que permitiriam a contribuição dos beneficiários diretos e indiretos do serviço de transporte público coletivo para custeio da operação dos serviços, como determina o Art. 8º da PNMU, que dispõe sobre as diretrizes da política tarifária do transporte público coletivo:

“III - aplicação de tributos sobre modos e serviços de transporte urbano pela utilização da infraestrutura urbana, visando desestimular o uso de determinados modos e serviços de mobilidade, vinculando-se a receita à aplicação exclusiva em infraestrutura urbana destinada ao transporte público coletivo e ao transporte não motorizado e no financiamento do subsídio público da tarifa de transporte público, na forma da lei;” (Art. 41, Plano Diretor de Curitiba)

Não obstante, a emenda de iniciativa do vereador Jonny Stica incluiu no artigo, em seu parágrafo único a proibição de implantação de pedágio urbano e rodízio de placas. A justificativa foi apresentada como uma “correção de ordem técnica”, por tais medidas não terem apresentado resultados efetivos no trânsito em São Paulo, que segundo o autor enfatiza reflexos assimétricos da política entre a população que tem condições de absorver o novo custo diário e a população de menor renda, desfavorecida com a política em suas condições de acesso. Em que pese ser real o impacto do rodízio de placas sobre o aumento na compra de veículos em São Paulo (CHEN, 2012), há controvérsias sobre seu resultado no trânsito da cidade (SCARINGELLA, 2001). Em relação ao pedágio urbano, não existem exemplos de aplicação de tal instrumento em cidades brasileiras, o que invalida a justificativa apresentada pelo vereador. Não se pode desconsiderar, no entanto, a necessidade de implementar medidas para reduzir as externalidades, já que, nas palavras de Scaringella, “quem não tem veículo próprio e é usuário cativo de ônibus é penalizado pelo congestionamento provocado pelo carro particular” (SCARINGELLA, 2001, p. 4). Com a aprovação da emenda, o Plano Diretor afasta instrumentos que poderiam contribuir para a execução da política, contrariando a própria diretriz apresentada em no III inciso do art. 41.

À parte esta proibição, as emendas sugeridas e aprovadas pela câmara contribuíram de forma positiva com o capítulo sobre Mobilidade Urbana, incluindo diversas proposições importantes, voltadas à política ciclovitária, de acessibilidade e calçadas, integração intermodal, integração da política de mobilidade urbana com uso do solo, de integração com a região metropolitana e priorização do transporte público. São exemplos de emendas aprovadas: implantar sistema de bicicletas compartilhadas integradas à rede de transporte coletivo; implantar bicicletários nos terminais de ônibus; viabilizar bilhete único temporal e intermodal; restringir ou suprimir vagas de estacionamento para implantar vias preferenciais para o transporte público coletivo, pedestres ou infraestrutura ciclovitária; e facultar a disponibilização de vagas nos edifícios habitacionais em eixos de estruturação do transporte coletivo, zonas de habitação de interesse social e na região central da cidade. As emendas aqui mencionadas são de autoria dos vereadores Jonny Stica, Bruno Pessuti, Professor Galdino, Helio Wirbiski e Felipe Braga Côrtes.

#### 7.1.6. O processo de aprovação

O texto da PNMU não é taxativo com relação ao modo de formalização do PMMU. Como consta em seu artigo 24º: § 1º Ficam obrigados a elaborar **e a aprovar** Plano de Mobilidade Urbana os Municípios: I - com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes. Não obstante, os documentos de referência produzidos para subsidiar a elaboração de Planos de Mobilidade pelas secretarias nacionais responsáveis endossam sua aprovação em lei: “Ainda que não obrigatória, a sua institucionalização dentro do Plano Diretor ou mediante projeto de lei específico é altamente recomendada, para consolidar as diretrizes e os instrumentos de sua implementação” (SECRETARIA NACIONAL DE TRANSPORTE E DE MOBILIDADE URBANA et al., 2015, p. 227) e “Ainda que não obrigatória, recomenda-se a instituição do Plano de Mobilidade Urbana sob a forma de lei municipal” (SECRETARIA NACIONAL DE MOBILIDADE E SERVIÇOS URBANOS; MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 2019, p. 5). A instituição formal do Plano é colocada como uma “garantia de sua continuidade, superando as frequentes discontinuidades das sucessões políticas, respeitando, desta forma, todos os que participaram da sua construção.” (SECRETARIA NACIONAL DE TRANSPORTE E DE MOBILIDADE URBANA et al., 2015, p. 228).

O Plano de Mobilidade Urbana em Curitiba, apesar de elaborado em 2008, antes da própria aprovação da Política Nacional de Mobilidade Urbana, tem um processo de aprovação complexo. Ainda que tenha tido seu texto aprovado pelo Conselho da Cidade de Curitiba

(CONCITIBA) em dezembro de 2008, o plano seguiu sem aprovação formal em instrumento normativo (lei ou decreto). Em 2015, é aprovada a revisão do Plano Diretor da Cidade de Curitiba, o qual contempla a temática e tem como diretriz “instituir o Plano Setorial de Mobilidade e Transporte Integrado”. A lei de revisão do Plano Diretor, não obstante, não cita ou institui o plano de 2008. Mais recentemente, em 2017, o Plano Setorial de Mobilidade e Transporte Integrado de 2008 foi aprovado formalmente por meio do Decreto nº 2078 de 2017, até que seja concluída a elaboração e trâmites relativos ao novo Plano de Mobilidade Urbana. A redação do decreto é ambígua, pois considera que “por ocasião da revisão do Plano Diretor no ano de 2015, foram revistas as diretrizes constantes no plano de mobilidade do ano de 2008”, mas ao mesmo tempo considera que “as diretrizes traçadas no ano de 2008 se integram e são compatíveis com o atual Plano Diretor”. Não foi localizado nenhum documento que se dedique a esclarecer as diretrizes norteadoras resultantes da sobreposição dos dois instrumentos.

#### **7.1.7. Outros instrumentos normativos**

No período, outros instrumentos normativos dizem respeito à política de Mobilidade Urbana, dentre os quais destacamos:

- Lei ordinária 12.597/2008 do Município de Curitiba: Dispõe sobre a organização do Sistema de Transporte Coletivo na cidade de Curitiba, autoriza o Poder Público a delegar a sua execução, e dá outras providências. A lei institui como competência da URBS, empresa de economia mista, a organização do Sistema, inclusive a contratação das empresas que executarão o serviço de transporte. A lei também faculta, por meio de instrumento legal próprio, que tais atribuições tenham abrangência metropolitana, o que aconteceu de 1995 a 2015. Outra previsão relevante constante neste instrumento é o subsídio a fim de assegurar a modicidade tarifária;
- Lei Municipal ordinária 14.412/2014 do Município de Curitiba: Dispõe sobre a Política Municipal de Educação para o Trânsito no âmbito do município de Curitiba. Deste texto, destacamos que a definição do público-alvo deixa de fora aquele mais amplamente responsável pelos acidentes de trânsito: os condutores de veículos motorizados em geral. Este grupo aparece em uma seção à parte, “ações educativas dos modais motorizados”, onde é enfatizado o respeito à sinalização viária e com a manutenção veicular como forma de garantir o

trânsito seguro. Interessa observar que neste trecho a lei não se volta à importância da proteção da vida;

- Lei Municipal ordinária 14.594/2015 do Município de Curitiba: Dispõe sobre a Mobilidade Urbana Sustentável - Lei da Bicicleta. A lei institui a bicicleta como modo de transporte de interesse social e determina a destinação de 5% das vias urbanas para a construção de ciclofaixas e ciclovias, integrado ao transporte coletivo. A proposição inicial propunha que tais despesas fossem decorrentes da arrecadação das infrações de trânsito urbano. Tal tentativa também foi realizada quando da discussão da Lei que institui o programa Bicicleta Brasil, a nível federal (Lei nº 13.724, de 2018). A proposta foi vetada, pois o Código de Trânsito Brasileiro prevê destinação da arrecadação com a cobrança das multas de trânsito “exclusivamente em sinalização, engenharia de tráfego e de campo, policiamento, fiscalização e educação de trânsito” (“Mensagem de Veto - Programa Bicicleta Brasil”, 2018). Posteriormente, a Medida Provisória nº 1.112/2022 ampliou as possibilidades de aplicação, mas não incluiu a possibilidade de financiamento de infraestrutura cicloviária, como previa o Programa Bicicleta Brasil.

Art. 320. A receita arrecadada com a cobrança das multas de trânsito será aplicada, exclusivamente, em sinalização, em engenharia de tráfego, em engenharia de campo, em policiamento, em fiscalização, em renovação de frota circulante, em educação de trânsito, em melhoria das condições de trabalho dos profissionais do segmento de transporte rodoviário e da segurança e do desempenho ambiental da frota circulante. (Redação dada pela Medida Provisória nº 1.112, de 2022)

- Lei nº 18.780/2016 do Estado do Paraná: Institui a Política de Mobilidade Sustentável e Incentivo ao Uso da Bicicleta. Dentre as ações para a execução da política incluídas pela lei, estão o incentivo ao financiamento de projetos que contemplem a implantação de ciclovias e viabilização de estudos técnicos para auxiliar os municípios na formatação de projetos voltados à mobilidade urbana.
- Lei ordinária 15.549/2019 do Município de Curitiba: Institui a "Semana SAM - Sustentabilidade, Acessibilidade, Meio Ambiente e Mobilidade Urbana" no Município de Curitiba e dá outras providências, que “visa promover e disseminar conhecimento e iniciativas voltadas aos Objetivos de

Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU”, segundo sua justificativa;

- Lei ordinária 15.619/2020 do Município de Curitiba: Dispõe sobre a celebração de convênio com o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT para a execução de obras nas rodovias federais BR-476 e BR-116, para a implantação da Linha Verde, no trecho final, estação de Integração Atuba. Apesar do convênio não ter ônus para a União, parte dos recursos para a realização das obras foram contemplados pelo Orçamento Geral da União, pelo programa Mobilidade Urbana e Trânsito, com contrapartida do Município.

#### **7.1.8. Síntese e discussão**

Com a análise dos instrumentos de planejamento podemos observar que o conceito de mobilidade urbana foi sendo gradualmente incorporado aos instrumentos de planejamento e marcos legais desde o início da discussão do tema nacionalmente. Consideramos esse início como sendo o momento da criação do Ministério das Cidades, em 2003, e mais especificamente a partir de 2005, quando a discussão sobre o tema é compartilhada com as cinco regiões brasileiras (SILVA; COSTA; MACEDO, 2008). Em 2005, também é realizada a modificação no Estatuto das Cidades que inclui a previsão de elaboração do Plano de Mobilidade Urbana em substituição ao plano de transporte urbano integrado. Embora não instituído formalmente por instrumentos legais, a difusão do conceito já promove a sua absorção por outros entes, como é o caso da elaboração do Plano de Mobilidade Urbana e Transporte Integrado de Curitiba, em 2008. É evidente que, não possuindo uma referência normativa ou outra instrução formatada, tal plano não antecipava todas as diretrizes que mais tarde se consolidam na Política Nacional de 2012, mas já traz elementos de uma tratativa global, envolvendo os diversos temas que compõem o conjunto de preocupações da mobilidade urbana. É uma visão bastante diferente daquela consolidada dois anos antes, no Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba, elaborado pela COMEC, que ainda não se relacionava diretamente ao conceito de mobilidade urbana e materialmente previu diretrizes viárias de extensão e alargamento para os municípios participantes da RMC.

Até esse ponto, percebe-se que existe uma indução vinda da discussão que surge no âmbito da União e chega a promover sua adoção no município. Seguindo a conceituação de Bichir (2018), podemos dizer que nesse momento existiu uma coordenação em camadas paralelas, a partir da descentralização do poder decisório, já prevista pela CF, e com influência

de espaços de decisão informais. Uma vez que o desenho da política ainda não estava consolidado e formalizado, era de se esperar que a margem de autonomia decisória na elaboração do instrumento pelo município fosse ampla. A partir da aprovação da Política Nacional de Mobilidade Urbana, com a Lei nº 12.589/2012, a coordenação passa a ter características hierárquicas, pois a Lei define diretrizes e conteúdos mínimos que devem ser seguidos nas políticas de mobilidade urbana dos municípios e regiões metropolitanas; determina a elaboração de Planos de Mobilidade Urbana aos municípios, imputando-lhes prazos e penalidades; e define as atribuições dos entes na implementação da política.

As previsões de competências dos entes instituídas na PNMU sinalizam a intenção de que a União coordene a política e apoie os entes subnacionais. Embora esse trabalho não tenha realizado uma busca extensiva sobre a atuação da União nesse aspecto, observa-se que a atuação da união tem se dado sobretudo por meio da assistência financeira à elaboração de Planos e projetos pelos municípios, capacitação e assistência técnica; organização e disponibilização de informações sobre o Sistema Nacional de Mobilidade e fomento à implantação de projetos de transporte. Sobre a prestação de serviços de transporte público interestadual de caráter urbano e apoio e estímulo a ações coordenadas e integradas entre Municípios e Estados em regiões metropolitanas destinadas a políticas comuns de mobilidade urbana não foram localizadas ações específicas.

No intuito de melhorar o auxílio à elaboração de Planos de Mobilidade para municípios de pequeno porte, as ações mais recentes da União para a capacitação e apoio técnico se voltam ao apoio à metodologia simplificada. Tendo em vista a tratativa dada em relação à participação social e elaboração de diagnósticos, e considerando os pressupostos do embasamento teórico utilizado, que leva em consideração os limites da decisão racional e o papel da utilização de instrumentos na definição de geometrias de poder, consideramos que a orientação atual pode concorrer para a elaboração de planos a partir de visões parciais da realidade dos municípios. Se a elaboração for realizada por poucos gestores, sem adequada capacitação sobre o tema, sem participação social e realização de levantamentos de campo, dificilmente as políticas de mobilidade que se sustentarão sobre ele serão capazes de promover a democratização do espaço viário e melhoria das condições de circulação de forma equânime e socialmente justa.

No âmbito do município, ainda que a revisão do Plano Diretor incorpore todas as diretrizes da PNMU, demonstrando uma evolução na assimilação do conceito de mobilidade urbana, esta adaptação parece ser mais formal à lei, por sua hierarquia, do que de real intenção,

vide a emenda sobre rodízio e pedágio<sup>37</sup> e as intervenções fáticas, de acordo com a análise que fizemos de algumas intervenções recentes no capítulo anterior. Mesmo que uma das emendas da câmara de vereadores tenha invalidado instrumentos possivelmente cruciais do ponto de vista da gestão da demanda para a política de mobilidade urbana, a análise das emendas demonstra a relevância da aprovação do instrumento de planejamento por lei, ampliando a participação da sociedade na discussão sobre o tema. No âmbito estadual, mesmo que a PNMU tenha ampliado consideravelmente as atribuições dos Estados na implementação e traga ênfase na provisão do transporte público coletivo intermunicipal, o Estado, através da COMEC, ainda não formalizou a delegação da prestação desse serviço através de licitação. Quanto a instrumentos que propusessem política tributária específica ou incentivos, foi identificada a Lei nº 18.780 de 2016, que busca incentivar o financiamento de projetos de infraestrutura cicloviária<sup>38</sup> e de estudos voltados à mobilidade urbana. O Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de Curitiba, exigência do Estatuto da Metrópole (Lei 13.089/2015), no entanto, não foi desenvolvido até o momento, estando em fase pré-licitatória pela COMEC. Os documentos que puderam ser localizados acerca do PDUI indicam que a mobilidade urbana será tratada como um plano setorial, alinhado à Política Nacional.

---

<sup>37</sup> Incluída pela câmara de vereadores e mantida pelo veto do prefeito.

<sup>38</sup> É curioso que a bicicleta seja o único tema que foi tratada por instrumentos específicos nos três níveis: no nível municipal, pela Lei 14.594 de 2015 e no nível federal pela Lei 13.724 de 2018, que institui o Programa Bicicleta Brasil.

Quadro 2 – Síntese dos Instrumentos de Planejamento mapeados nesta seção, de acordo com as gestões.

PERÍODO	GOV. FEDERAL	Instrumentos	GOV. ESTADUAL	Instrumentos	PERÍODO	PREFEITURA	Instrumentos
1999-2002	Fernando Henrique Cardoso (PSDB)	Lei 10.257/2001: Estatuto da Cidade (EC)	Jaime Lerner (PFL)				
2003-2006	Luiz Inácio Lula da Silva (PT)	Resolução 34/2005: Altera EC com obrigatoriedade de elaboração de Plano de Mobilidade Urbana	Roberto Requião (PMDB)	Plano de Desenvolvimento Integrado da RMC	2001-2004	Cássio Taniguchi (PFL)	Lei 11.095/2004: calçada como dever dos proprietários Lei 11.266/2004: Revisão do Plano Diretor
2007-2010	Luiz Inácio Lula da Silva (PT)		Roberto Requião (PMDB)		2005-2008	Beto Richa (PTB)	Plano de Mobilidade Urbana e Transporte Integrado (PlanMob)
2011-2014	Dilma Rousseff (PT)	Lei nº 12.589, de 2012: Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU)	Beto Richa (PSDB)		2009-2012	Beto Richa (PSDB)	
2015-2016	Dilma Rousseff (PT)	Lei 13.146/2015: rotas acessíveis como dever do município no EC Lei 13.089/2015: Estatuto da Metrópole (EM)	Beto Richa (PSDB)	Lei 18.780/2016: Política de Mobilidade Sustentável e Incentivo ao Uso da Bicicleta	2010-2012	Luciano Ducci (PSB)	
2016-2018	Michel Temer (PMDB)	Lei 13.724/2018: Programa Bicicleta Brasil Lei 13.683/2018: revisão PNMU	(2018) Cida Borghetti (PP)		2013-2016	Gustavo Bonato Fruet (PDT)	Lei 14771/2015: Revisão do Plano Diretor Lei Municipal ordinária 14.594/2015 (Lei da Bicicleta)
2019-2022	Jair Bolsonaro (PSL/PL)		Ratinho Júnior (PSD)		2017-2020	Rafael Greca de Macedo (PMN)	Decreto nº 2078/2017: Aprova PlanMob (2008)  Decreto nº 1418/2019: Plano Cicloviário

Fonte: Elaboração Própria



## 7.2. PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO: PLANOS PLURIANUAIS

“CAPÍTULO VI: DOS INSTRUMENTOS DE APOIO À MOBILIDADE URBANA  
Art. 25. O Poder Executivo da União, o dos Estados, o do Distrito Federal e o dos Municípios, segundo suas possibilidades orçamentárias e financeiras e observados os princípios e diretrizes desta Lei, farão constar dos respectivos projetos de planos plurianuais e de leis de diretrizes orçamentárias as ações programáticas e instrumentos de apoio que serão utilizados, em cada período, para o aprimoramento dos sistemas de mobilidade urbana e melhoria da qualidade dos serviços.” (Lei nº 12.587/2012)

Esta seção pretende trazer o mapeamento das gestões à frente da prefeitura de Curitiba, governo estadual do Paraná e governo federal, apresentar os programas e ações de mobilidade urbana dos Planos Plurianuais (PPAs) elaborados por cada gestão e mapear a partir de quando o tema passa a ser incluído nos PPAs. O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento do planejamento orçamentário no médio prazo – horizonte temporal de quatro anos –, sendo elaborado no primeiro ano de gestão de um governo e tem vigência do segundo ano dessa gestão até o primeiro ano na gestão seguinte. A partir do plano de governo apresentado durante a campanha eleitoral, é definida a orientação estratégica do governo, que materializa as políticas no PPA através do delineamento de Programas e Ações – a classificação programática da despesa – e da previsão orçamentária para despesas que durem mais de um ano (TAZINASSO DE OLIVEIRA; GONÇALVES DE OLIVEIRA; VICENTIN, 2018). Além do PPA, o ciclo do planejamento orçamentário envolve a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que são realizadas de acordo com as diretrizes contidas no PPA, a cada ano de gestão. A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) estabelece a vinculação explícita da LOA ao PPA em seu artigo 5º, § 5º: “A lei orçamentária não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão”.

Nesse trabalho, observamos o Plano Plurianual como instrumento de implementação da Política de Mobilidade Urbana. Embora não seja impositivo, e sim de natureza autorizativa, a inclusão de um tema na classificação programática e a dotação orçamentária a ele vinculada expressa a intenção do governo de realizar ações para implementar a política. No nível do município, os PPAs são instrumentos que materializam as diretrizes e propostas dos Planos de Mobilidade para a gestão governamental, na forma de metas físicas, previsão orçamentária e indicadores de acompanhamento de seus resultados. Tais previsões, propostas no PPA, orientam as funções programáticas que devem ser seguidas pelos instrumentos de planejamento

orçamentário anual, LDO e LOA. No caso da política de mobilidade urbana, a adoção do termo na classificação programática pode significar um avanço para integrar em uma visão sistêmica temas que tradicionalmente eram tratados de maneira fragmentada, como sistema viário e transporte público, e incluir temas como transportes ativos, acessibilidade e gestão da demanda. Para o objetivo deste trabalho, a análise do PPA busca demonstrar as preferências das gestões, a prioridade conferida à temática “mobilidade urbana”, o alinhamento de tais programas aos princípios da Política Nacional de Mobilidade Urbana e se ocorre indução na política entre os três entes federativos.

Partimos do período 2008 a 2020 para a seleção dos PPAs, pressupondo que “mobilidade urbana” enquanto tema de planejamento passaria a ser mobilizado quando da aprovação da PNMU ou nos anos que imediatamente a antecederam, contando que a mobilização para sua elaboração possivelmente promoveu discussões e a valorização do tema. Com o mapeamento inicial notou-se, no entanto, que o período analisado não indicava em que momento teria se iniciado a discussão sobre mobilidade urbana nos planejamentos governamentais. Com isso, estendemos o período analisado com a finalidade de encontrar esse ponto de transição. O período estudado no cenário federal inicia-se então no segundo mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso, concretamente através da análise do PPA 2000-2003. Envolve os dois mandatos do governo Lula (PT), que correspondem aos PPAs 2004-2007 e 2008-2011. Os dois PPAs seguintes (período 2012-2015 e 2016-2019) foram elaborados pelo governo Dilma (PT). O PPA 2020-2023 corresponde ao planejamento pelo governo de Jair Bolsonaro (PSL/PL). No nível estadual, o primeiro PPA analisado é o de 2004-2007, elaborado pelo governo de Requião. Não foi possível localizar os documentos dos PPAs estaduais mais antigos.

Na prefeitura de Curitiba, o período analisado parte de 2001, quando Cássio Taniguchi era prefeito e Carlos Alberto Richa, conhecido como Beto Richa, vice-prefeito de Curitiba. Na época, Jaime Lerner era governador do Estado. Em 2005, Beto Richa (PSDB) assume a prefeitura, junto ao vice-prefeito, Luciano Ducci (PSB). No governo do estado do Paraná estava à frente Roberto Requião (PMDB). Em 2008, Beto Richa foi reeleito para seu segundo mandato. Em 2010 Beto Richa se desvincula da prefeitura de Curitiba para concorrer e assumir o cargo de Governador do Estado do Paraná, que assume em 2011, deixando a prefeitura a cargo de seu vice, Luciano Ducci. Em 2012, é eleito em segundo turno o candidato da oposição, Gustavo Bonato Fruet (PDT) e sua vice-prefeita, Mirian Aparecida Gonçalves (PT). Beto Richa (PSDB) se reelege em 2015 como governador. Na prefeitura a alternância de poder dura pouco, já que em 2016 é eleito em segundo turno o ex-prefeito Rafael Valdomiro Greca de Macedo (PMN) e

seu vice, Eduardo Pimentel Slaviero (PSDB). A mesma dupla foi reeleita em 2020, dessa vez filiados aos partidos DEM e PSD, respectivamente. No governo do estado estão desde 2019, Ratinho Júnior (PSD) e Darci Piana (PSD). Como comentado no capítulo anterior, esse mapeamento de gestões na prefeitura de Curitiba e no governo do Paraná demonstra uma continuidade política prolongada. O quadro adiante organiza os planos e indica a composição dos governos à época de sua elaboração.

Quadro 3 – Organização de períodos de governo e PPAs incluídos na análise (2000-2023)

PERÍODO	GOVERNO FEDERAL	PPA	GOVERNO ESTADUAL	PPA	PERÍODO	PREFEITURA	PPA
1999-2002	Fernando Henrique Cardoso (PSDB) (reeleição) Marco Maciel (PFL)	PPA 2000 - 2003	Jaime Lerner (PFL) Emília de Sales Belinati (PFL)		2001-2004	Cássio Taniguchi (PFL) Beto Richa (PTB)	PPA 2002-2005
2003-2006	Luiz Inácio Lula da Silva (PT) José Alencar (PL)	PPA 2004 - 2007	Roberto Requião (PMDB) Orlando Pessuti (PMDB)	PPA 2004 - 2007			
2007-2010	Luiz Inácio Lula da Silva (PT) José Alencar (PRB)	PPA 2008 - 2011	Roberto Requião (PMDB) (reeleição) Orlando Pessuti (PMDB)	PPA 2008 - 2011	2005-2008	Beto Richa (PTB) Luciano Ducci (PSB)	PPA 2006-2009
2011-2014	Dilma Rousseff (PT) Michel Temer (PMDB)	PPA 2012 - 2015	Beto Richa (PSDB) Flávio José Arns (PSDB)	PPA 2012 - 2015	2009-2012	Beto Richa (PSDB) Luciano Ducci (PSB)	PPA 2010-2013
					2010-2012	Luciano Ducci (PSB)	
2015-2016	Dilma Rousseff (PT) Michel Temer (PMDB) Michel Temer (PMDB)	PPA 2016 - 2019	Beto Richa (PSDB) Cida Borghetti (PP) (2018) Cida Borghetti (PP)	PPA 2016 - 2019	2013-2016	Gustavo Bonato Fruet (PDT) Mirian Aparecida Gonçalves (PT)	PPA 2014-2017
2019-2022	Jair Bolsonaro (PSL/PL)  Hamilton Mourão (PRTB/Rep.)	PPA 2020 - 2023	Ratinho Júnior (PSD) Darci Piana (PSD)	PPA 2020 - 2023	2017-2020	Rafael Greca de Macedo (PMN) Eduardo Pimentel Slaviero (PSDB)	PPA 2018-2021

Fonte: Elaboração Própria

Os quadros com a descrição dos programas e projetos de cada planejamento, que serviram de base para a análise aqui descrita, estão disponibilizados nos Apêndices C, D e F.

Uma primeira análise dos Planos Plurianuais analisados diz respeito à ausência de padronização na metodologia de elaboração dos planos e na forma de apresentação das informações. As diferenças de nomenclatura e de informações disponíveis entre um plano e outro dificultam a tarefa de comparar o planejamento entre gestões e até mesmo o monitoramento da execução do planejado em alguns casos (embora esse não seja o objetivo desse trabalho).

### **7.2.1. Planejamento Orçamentário do Governo Federal**

A temática “mobilidade urbana” aparece nos Planos Plurianuais do Governo Federal como nome de programa desde o planejamento do primeiro Governo Lula (PPA 2004-2007). Anteriormente, no PPA 2000-2003, o que existia de mais próximo do tema como programa finalístico eram os programas “Gestão Urbana”, cujo objetivo envolvia a melhoria da qualidade e produtividade dos serviços de transporte urbano e “Educação e Segurança no Trânsito”, buscando reduzir o número de acidentes de trânsito no País.

A inclusão de mobilidade urbana no planejamento federal vem vinculada a uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo, que dentro do objetivo “inclusão social e redução das desigualdades sociais” incluía a implementação da reforma urbana: “Implementar o processo de reforma urbana, melhorar as condições de habitabilidade, acessibilidade e de mobilidade urbana, com ênfase na qualidade de vida e no meio-ambiente” (CONGRESSO NACIONAL, 2003, p. 18). Dentre as diretrizes desse objetivo que se relacionam ao tema constam: “Descentralização e desburocratização do acesso ao crédito e aos programas habitacionais, de saneamento e de mobilidade urbana; [...] Desenvolvimento de novos modelos de gestão metropolitana e de aglomerações urbanas; [...] Mudança no padrão de circulação, acessibilidade, trânsito e transporte, com a valorização do transporte coletivo; [...] Garantia de acessibilidade no espaço urbano das pessoas portadoras de necessidades especiais; [...] Valorização do modelo de cidades alternativas e sustentáveis; [...] Democratização das concessões públicas de transporte coletivo.” (CONGRESSO NACIONAL, 2003, p. 19). Tais diretrizes ao longo do tempo deram origem a instrumentos normativos e programas já elencados nesse trabalho que foram dando corpo à política de mobilidade urbana, como a própria PNMU, o Estatuto da Metrópole, os Programas de Aceleração do Crescimento (PAC), Programa Mobilidade por Bicicleta, Programa Brasil Acessível etc.

Percebe-se, portanto, que a discussão sobre mobilidade urbana no país vem em conjunto com pautas de longa data de movimentos sociais pela reforma urbana - acesso à terra urbanizada, função social do solo urbano, aplicação de instrumentos da política urbana etc.

Embora mobilize um conceito adotado da discussão internacional mais ampla sobre a crise climática, existe uma apropriação em solo nacional às discussões políticas essenciais naquele momento, especialmente a dimensão social das práticas urbanas. Nesse contexto, ressalta-se a relevância do Ministério das Cidades (MARICATO, 2006), criado nesse momento, como ambiente de discussão, elaboração e difusão desse novo modelo de planejamento das cidades que se buscava consolidar. Da Silva, da Silva Costa e Macedo (2008) tratam da mobilização promovida pelo Ministério das Cidades nesses primeiros anos, entre 2005 e 2006, para a capacitação do pessoal do quadro municipal envolvido no planejamento urbano e gestão do transporte em 11 das maiores cidades do Brasil. A ação visava tanto prover habilidades de gestão e técnica para a melhoria da mobilidade urbana quanto captar os diferentes problemas de mobilidade e condições de gestão nas regiões urbanizadas do país.

Nos PPAs elaborados pelos governos Dilma Rousseff (2012-2015 e 2016-2019), “mobilidade urbana” aparece em conjunto na descrição do programa com o termo “trânsito”, possivelmente pela atenção à Política Nacional de Trânsito (PNT), regulamentada em 2014 e que, considerando seu alinhamento aos princípios estabelecidos na Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), podemos dizer que caminham na mesma direção. Desde 2004 os programas enfatizam a prioridade dos modos não motorizados e do transporte coletivo. No entanto, percebe-se um refinamento na descrição dos objetivos e projetos com o passar dos anos que vai se aproximando de um alinhamento com a definição de mobilidade urbana sustentável. Exemplo disso é a mudança percebida entre os objetivos do programa dos dois PPAs elaborados pelo Governo Lula de “promover o **aumento** da mobilidade urbana” para “promover a **melhoria** da mobilidade urbana” ou a transformação de uma ação formulada como “tratamento de conflitos intermodais na circulação urbana” para “implantação de medidas de moderação de tráfego”, que estabelece mais claramente a prioridade dos modos ativos. No PPA 2016-2019 os objetivos descrevem claramente a implementação da PNMU e da PNT. No PPA 2020-2023 observa-se um decréscimo de atenção ao tema pela redução dos objetivos a ele relacionados e das ações – a única prevista é a conclusão de empreendimentos de mobilidade urbana.

O nível de complexidade dos indicadores formulados (Tabela 2) reflete a ascensão e declínio (com o governo Jair Bolsonaro) da importância da política de mobilidade urbana para o planejamento do governo federal: inicialmente (2004-2011), quando a PNMU ainda estava ainda em discussão, tínhamos um indicador simples (Coeficiente de Mobilidade Urbana, em viagens ao dia por habitante), mas mensurável e relevante para a política – com definição de referência e meta clara. No período seguinte, que marca a aprovação da PNMU, adota-se uma

multiplicidade de indicadores, bem definidos, relevantes, mensuráveis, mas sem determinação de metas. Em 2016-2019 a quantidade de indicadores utilizados ainda é elevada, concentrando-se no acompanhamento dos sistemas metroviários federais e na implementação da PNMU e PNT e apresenta apenas valores de referência (base). O PPA 2020-2023 não apresenta indicadores de monitoramento – apenas descritor de desempenho da meta física, o que não se relaciona a um objetivo de melhora das condições de mobilidade urbana em geral e, portanto, não tem relevância para a análise do resultado da política, avaliando unicamente a realização de um meio (empreendimentos) para a concretização de seu objetivo. O resultado produzido a partir desses empreendimentos, não obstante, pode se aproximar mais ou menos do objetivo da política, a depender da natureza dos empreendimentos, o que deixa de ser monitorado nesse modelo mais recentemente empregado.

Tabela 2 – Indicadores de programas relacionados à mobilidade urbana nos programas de planos plurianuais federais relacionados à mobilidade urbana (2000-2023)

PPA	Programa	Indicadores do Programa / Meta Física	Base	Meta
PPA 2000-2003	Educação e Segurança no Trânsito Gestão Urbana	TAXA DE MORTALIDADE POR ACIDENTE DE TRÂNSITO	12,2	7,32
		em definição	-	-
PPA 2004-2007	Mobilidade Urbana	Coefficiente de Mobilidade Urbana (1/1000)	1,5	2
PPA 2008-2011	Mobilidade Urbana	Coefficiente de Mobilidade Urbana (viagens ao dia/habitante)	1,5	2
PPA 2012-2015	Mobilidade Urbana e Trânsito	Distribuição percentual entre modais em capitais - Transporte individual motorizado	28,96%	-
		Distribuição percentual entre modais em capitais - Transporte não motorizado	6,07%	-
		Distribuição percentual entre modais em capitais - Transporte público	64,98%	-
		Distribuição percentual entre modais em não capitais - Transporte individual motorizado	38,93%	-
		Distribuição percentual entre modais em não capitais - Transporte não motorizado	25,17%	-
		Distribuição percentual entre modais em não capitais - Transporte público	35,89%	-
		Índice de mobilidade (viagens ao dia/habitante)	1,59	-
		Índice de vítimas de acidentes de trânsito (/100.000)	333,11	-
		Índice de vítimas fatais de acidentes de trânsito (1/100.000)	20,181	-
		Tempo médio de viagem no sistema de transporte individual motorizado em cidades maiores de 60 mil hab.	15 min.	-
Tempo médio de viagem no sistema de transporte não-motorizado em cidades maiores de 60 mil habitantes	16 min.	-		
	Tempo médio de viagem no sistema de transporte público coletivo em cidades maiores de 60 mil habitantes	36 min.	-	

		Tempo médio de viagem por modo agregado em cidades acima de 1 milhão de habitantes	26 min.	-
		Tempo médio de viagem por modo agregado em cidades entre 100 mil e 250 mil habitantes	15 min.	-
		Tempo médio de viagem por modo agregado em cidades entre 250 mil e 500 mil habitantes	17 min.	-
		Tempo médio de viagem por modo agregado em cidades entre 500 mil e 1 milhão de habitantes	19 min.	-
		Tempo médio de viagem por modo agregado em cidades entre 60 mil e 100 mil habitantes	15 min.	-
		Tempo médio de viagem por modo agregado em cidades maiores de 60 mil habitantes	22 min.	-
<b>PPA 2016-2019</b>	<b>Mobilidade Urbana e Trânsito</b>	Demanda por dia útil nos sistemas metroferroviários federais	788.674,0000	-
		Demanda total transportada nos sistemas metroferroviários federais	239.251.395	-
		Índice de vítimas fatais de acidentes de trânsito (1/100.000)	21,48	-
		Participação da quantidade de passageiros do modo de transporte sobre trilhos no Transporte Público Coletivo	13,41	-
		Participação da quantidade de viagens realizadas no transporte público coletivo	29	-
		Percentual de municípios com Plano de Mobilidade Urbana elaborado	6	-
		Percentual de municípios integrados ao Sistema Nacional de Trânsito	26	-
		Percentual de pessoas ocupadas que gastam mais de 1 hora no percurso casa-trabalho	10,56	-
		Percentual de pessoas ocupadas que gastam mais de 1 hora no percurso casa-trabalho, em RMs	20,87	-
		Regularidade dos sistemas metroferroviários federais	95,96	-
<b>PPA 2020-2023</b>	<b>Mobilidade Urbana</b>	Quantidade de empreendimentos de mobilidade urbana concluídos	152	13216

Fonte: Planos Plurianuais das Gestões do Governo Federal (2000, 2004, 2008, 2012, 2016, 2020)

O programa Mobilidade Urbana no PPA 2008-2011 define como objetivo explícito promover a mobilidade urbana sustentável e demonstra tal alinhamento na inserção de projetos voltados a sistemas de circulação de modos não motorizados, coletivos e sua integração, além de medidas de moderação de tráfego e apoio ao planejamento integrado da mobilidade urbana em áreas metropolitanas. Aparece na atualização um projeto criado na LOA, de apoio à mobilidade urbana na Cidade de Curitiba – PR, com aporte de R\$ 15.940.000,00 em 2009.

No plano 2012-2015 tais temas voltam a aparecer e novamente fica explícito nos objetivos o alinhamento à mobilidade urbana sustentável. Destacamos a ênfase à acessibilidade universal no tratamento dos transportes não motorizados. A novidade deste quadriênio é a inclusão de um objetivo voltado às obras nas cidades-sede da Copa do Mundo, o que incluía financiamento para Curitiba (previsão de 8 projetos). Também são previstas ações de apoio à capacitação e fomento à elaboração de “Planos Diretores de Transporte e da Mobilidade

Urbana”. Embora não apareça nas iniciativas alguma descrição explicitamente voltada ao planejamento ou ações nas Regiões Metropolitanas, a regionalização das metas demonstra priorização a estes territórios.

O plano 2016-2019 novamente demonstra alinhamento explícito aos conceitos de mobilidade urbana sustentável e acessibilidade e continua contemplando projetos voltados aos transportes coletivo, não motorizados – que aqui aparece em diversas iniciativas voltadas à acessibilidade –, integração e moderação de tráfego. Além disso, os demais objetivos voltam-se a ações de apoio, fomento e incentivo à implementação da PNMU, da PNT e contemplam o fomento ao planejamento integrado da mobilidade urbana em regiões metropolitanas.

Já no PPA 2020-2023 a palavra sustentável deixa de aparecer, assim como iniciativas ou projetos voltados aos modos de transporte. A diretriz à qual se vincula o programa “mobilidade urbana” busca promover a “ampliação do investimento privado em infraestrutura, orientado pela associação entre planejamento de longo prazo e redução da insegurança jurídica” (p. 26). O objetivo é aprimorar o planejamento, gestão e infraestrutura de mobilidade urbana, mas a única meta diz respeito a concluir empreendimentos de mobilidade urbana. No anexo III, que descreve investimentos prioritários, estão incluídas duas obras para a região metropolitana de Curitiba: a construção de um VLT entre Almirante Tamandaré e Curitiba e a construção do metrô de Curitiba no trecho entre CIC/Sul e Cabral.

### **7.2.2. Planejamento Orçamentário do Governo Estadual**

O planejamento no nível estadual é o que apresenta maior constância no modo de apresentação e nível de detalhamento, já que desde o PPA 2008-2011 tem estrutura organizada em programas, com seus respectivos objetivos e indicadores, ações detalhadas com previsão orçamentária e metas físicas vinculadas. Em geral, no planejamento estadual, “mobilidade urbana” não aparece como tema tratado nos diagnósticos nem como descrição de programas. Com algumas variações, aparece de forma mais explícita na descrição de objetivos dos programas de Desenvolvimento Urbano ou de forma implícita na caracterização das ações voltadas à integração do transporte e infraestrutura urbana.

Nos primeiros Planos analisados, 2004-2007 e 2008-2011, no entanto, não aparece ainda o termo “mobilidade urbana” – mesmo na descrição dos objetivos dos programas –, apenas ações voltadas ao sistema viário, transporte metropolitano, logística e infraestrutura urbana, inseridos em programas de Desenvolvimento Urbano. No plano de 2012-2015, o objetivo passa a incluir “projetos voltados à mobilidade urbana” e “desenvolvimento de regiões

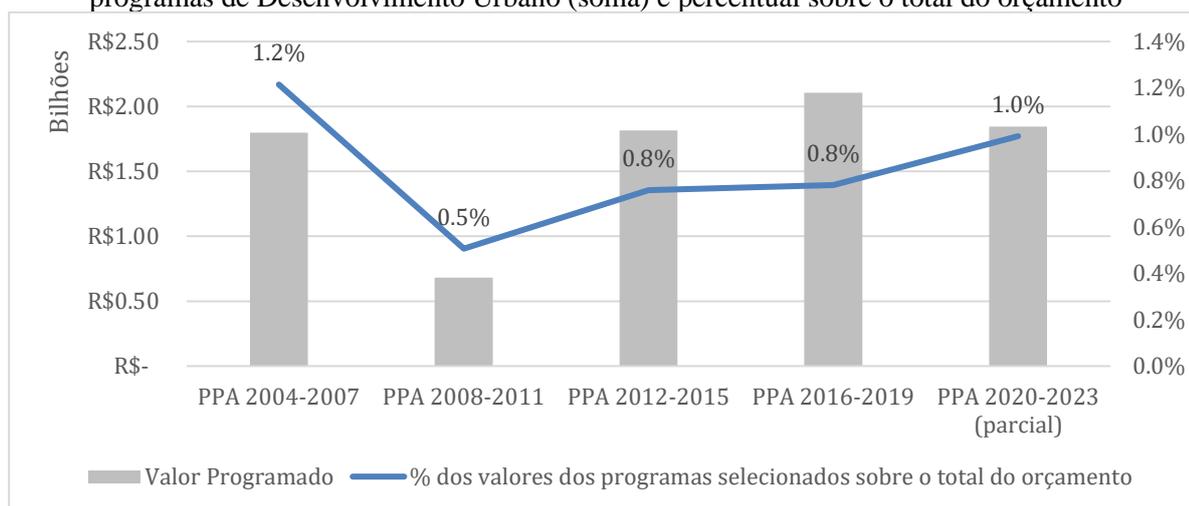
metropolitanas, planos regionais integrados”. Os objetivos do PPA 2016-2019 estão ainda mais alinhados à PNMU, já que preveem programas voltados ao transporte ativo e planejamento da mobilidade urbana, como o programa de calçadas, “criar e implantar os planos de mobilidade urbana” e “criar e implantar o programa de ciclovias e ciclofaixas”. Nesse mesmo PPA, o programa voltado à RMC, exclusivamente, foca em transporte, mobilidade e integração.

Percebe-se a importância crescente da mobilidade urbana na RMC no planejamento do estado do Paraná, pois aparece nos dois planejamentos, 2012-2015 e 2016-2019, alguma ação específica voltada à integração e transporte na RMC. Nos dois últimos PPAs, toma o espaço de um programa à parte voltado ao desenvolvimento urbano da RMC. A revisão do PPA 2012-2015 realizada em 2014 inclui ação específica para gestão dos serviços de transporte coletivo da RMC e altera a descrição da ação “Mobilidade do Espaço Metropolitano”, que inicialmente voltava-se em geral aos espaços metropolitanos do estado, para circunscrever seu escopo ao deslocamento “entre as cidades e a Região Metropolitana de Curitiba”. Destaca-se a continuidade do planejamento no nível estadual, especialmente entre os PPAs 2016-2019 e 2020-2023, que compartilham os mesmos nomes de programas e ações – o que reflete a continuidade política entre o governo Richa e Ratinho Júnior. Não obstante, o programa no PPA 2020-2023 não traz na redação de seus objetivos o mesmo alinhamento à PNMU que notamos no PPA 2016-2019, sem mesmo mencionar o termo mobilidade urbana. É notável o emprego cada vez mais frequente da palavra sustentabilidade vinculada ao desenvolvimento, cuja complexidade paradoxal foi discutida no segundo capítulo.

A partir dos valores globais previstos nos Planos Plurianuais, realizamos o mapeamento dos percentuais que os valores previstos para os programas voltados ao Desenvolvimento Urbano frente ao orçamento total do PPA. Observamos este dado como proxy da prioridade de cada gestão sobre a temática. É importante ressaltar que esses valores são os valores previstos no momento de elaboração do PPA, e que podem ter sofrido alterações quando da elaboração dos demais instrumentos de planejamento orçamentário, então representam o quadro de priorização da temática no momento de elaboração desse planejamento de médio prazo. No somatório dos programas (Gráfico 22), o percentual gira entre 0,5% e 1,2%, sendo o menor valor apontado no PPA 2008-2011, vinculado à segunda gestão de Requião. Nesse período o valor estimado (R\$ 680 milhões) foi consideravelmente inferior aos demais períodos, inclusive ao anterior, o que pode indicar a relação dessa mudança com os efeitos da crise econômica de 2008. A partir da Lei 12.587/2012, o percentual dos programas de Desenvolvimento Urbano frente à previsão orçamentária geral tem tendência de crescimento. É interessante observar que no PPA 2016-2019, vinculado à segunda gestão de Beto Richa, os

programas selecionados tenham maior previsão orçamentária do período estudado (pouco mais que R\$ 2 bilhões), já que foi o período em que os objetivos do programa 17 tinham maior alinhamento à PNMU. Entretanto, observando esse dado segregado por programas, nota-se que a programação para o programa 18, vinculado à RMC, é mais relevante no período. No PPA 2020-2023, o orçamento dos programas em desenvolvimento urbano ficam quase igualmente divididos.

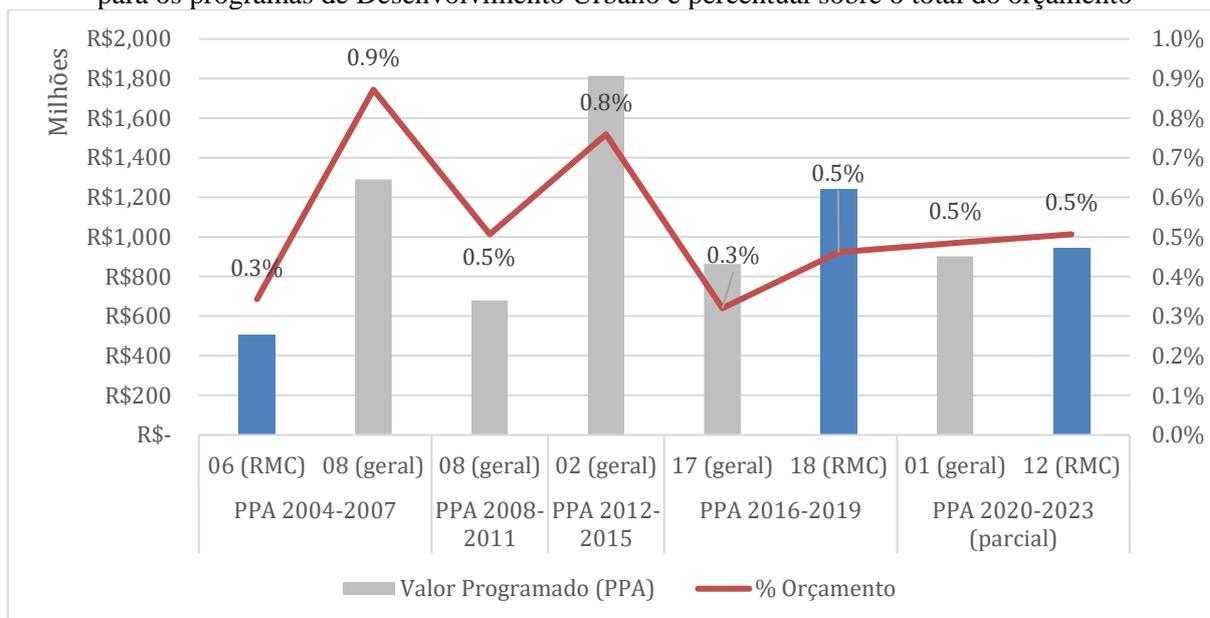
Gráfico 22 – Programação Orçamentária – PPAs Estaduais: Valores globais previstos<sup>39</sup> para os programas de Desenvolvimento Urbano (soma) e percentual sobre o total do orçamento



Fonte: Planos Plurianuais das Gestões do Governo Estadual (2004, 2008, 2012, 2016, 2020)

<sup>39</sup> Valores corrigidos pelo IPCA tendo como referência o mês de dezembro do ano inicial do PPA e o mês de dezembro de 2021.

Gráfico 23 – Programação Orçamentária por Programas – PPAs Estaduais: Valores globais previstos para os programas de Desenvolvimento Urbano e percentual sobre o total do orçamento



Fonte: Planos Plurianuais das Gestões do Governo Estadual (2004, 2008, 2012, 2016, 2020)

### 7.2.3. Planejamento Orçamentário Municipal

O planejamento municipal contempla a maior diversidade de metodologias entre os planejamentos observados. O PPA 2002-2005 apresentava programa, objetivo, indicadores – com metas vinculadas a alguns deles apenas –, principais estratégias, resultados esperados e metas físicas em documento à parte, a maioria definida como “global”, sem mensurabilidade. Não apresenta estimativa orçamentária. O PPA 2006-2009 apresenta valor geral estimado para o programa, objetivo, indicadores sem metas, projetos e respectivas metas físicas, embora pouco claras em alguns projetos. O PPA 2010-2013 apresenta estrutura mais completa, com objetivo, indicadores e meta do programa, previsão orçamentária geral, projetos com respectivas metas físicas e valores planejados ano a ano. O PPA 2014-2017 apresenta objetivo, justificativa, previsão orçamentária geral e indicadores do programa sem metas, principais iniciativas sem previsão de metas físicas. O PPA 2018-2021 além do objetivo geral do programa apresenta objetivos setoriais, indicadores com previsão de meta, prioridades e metas físicas desvinculadas das prioridades.

Os dois últimos PPAs analisados têm níveis de detalhamento bastante reduzidos, o que fica claro na principal alteração realizada, da previsão de “projetos” para “principais iniciativas” e “prioridades”, o que amplia a margem de discricionariedade para a inclusão ou exclusão de ações ali previstas, principalmente pela desvinculação das metas físicas dessas descrições.

Recuperando a leitura de Garcia-Ayllon, Hontoria e Munier (2021), tal característica de indefinição pode significar indefinições no planejamento, que podem originar dificuldades ou maior margem de interpretação em sua implementação.

O termo “Mobilidade Urbana” aparece desde o PPA 2006-2009, inicialmente como eixo de planejamento, em sintonia com a nova imagem de política promovida pelo Ministério das Cidades e ações de capacitação com equipes técnicas em diversos municípios realizadas em 2005 e 2006. Antes desse período, no PPA 2002-2005, os programas previstos com maior proximidade são relacionados a transporte urbano, manutenção viária e trânsito. No PPA 2006-2009, embora reunidos sobre um eixo comum que passa a se denominar “mobilidade urbana”, os projetos previstos não apresentam muita alteração em relação aos modais abarcados. O eixo era inicialmente composto por três programas: o **programa Eixo Metropolitano**, voltado a obras de transporte público, notavelmente a Linha Verde; **programa Transporte Coletivo**, que envolvia seu aperfeiçoamento, a elaboração do Plano de Mobilidade e Transporte Público e estudos de mudança do modal; e programa **Circulação**, de obras viárias e sinalização de trânsito. Na revisão realizada em 2006, o eixo passa a incluir o programa **Caminhos da Cidade** para abrigar projeto voltado à mobilidade de pedestres, inicialmente previsto no programa Circulação.

O PPA 2010-2013 contempla um programa de nome **Mobilidade e Acessibilidade**, sob o “eixo Morar – Promover a qualidade do espaço urbano”, que inclui 3 projetos voltados a transportes ativos, 4 projetos voltados à realização de obras, projetos e gerenciamento do transporte coletivo, 6 projetos voltados a obras viárias e de circulação, além de sinalização e campanhas educativas. Outros programas com vinculação direta à temática, estavam previstos ainda estudos para o **metrô**, obras e projetos para a **Linha Verde** e obras para a **Copa 2014**, que envolviam requalificação de vias e projetos. Evidencia-se sua continuidade com o planejamento anterior, especialmente no que diz respeito à execução da Linha Verde e aos planos para o metrô. O PPA anterior havia realizado estudos sobre o modal, já que na época avaliava-se se caberia a troca do BRT por VLT ou metrô. Neste, realizavam-se projetos e planos específicos para o metrô, tendo sido definida a Linha Azul como nome no programa de governo. Desde o início do período estudado a sucessão política era continuada, portanto era de se esperar que houvesse continuidade na implementação de tais planos.

Já o PPA 2014-2017 foi elaborado pela gestão de Gustavo Fruet, que quebra a continuidade política no período. Não obstante, o planejamento dá continuidade ao projeto do metrô, Linha Verde e obras para a Copa 2014. Sob o programa **Curitiba Metrôpole**, o planejamento da gestão incluía dentre as principais iniciativas a revisão do Plano Diretor de

Curitiba, Legislação de Parcelamento do Solo, Zoneamento e dos Planos Setoriais e Regionais, além da regularização dos novos instrumentos da política urbana, dentre outros temas. Como diferencial ao que tem sido observado nos anteriores, o objetivo do programa **Mobilidade Urbana Integrada** dá ênfase na integração de todos os modais de transporte, contemplando 11 iniciativas relacionadas a obras viárias, especialmente binários, trinários, anéis viários e ligações metropolitanas; 14 iniciativas voltada ao transporte público, dentre as quais destacamos a ampliação da capacidade da Linha Inter 2 – que vai se prolongar por várias gestões – e a iniciativa de faixas exclusivas para ônibus; 8 iniciativas voltadas ao transporte ativo, envolvendo tanto planos específicos quanto implementação de infraestrutura.

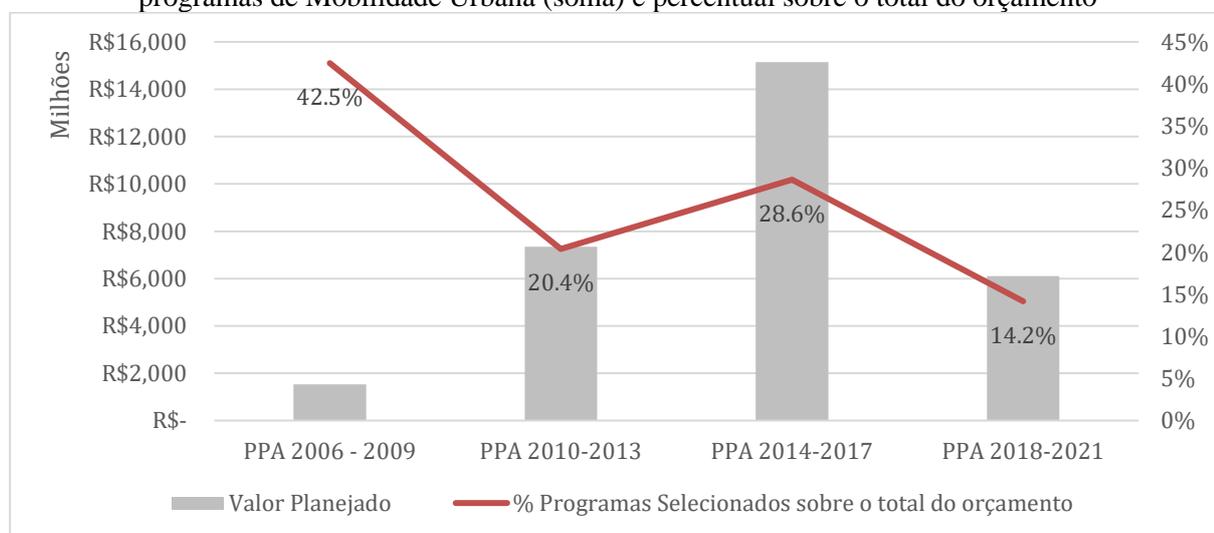
Embora todos os PPAs desde 2006 utilizem a palavra “mobilidade” como guarda-chuva das temáticas transporte coletivo, sistema viário e transporte ativo, apenas no PPA 2018-2021 surge o termo “Sustentabilidade”, como eixo organizador de programas. Considerando a conceituação exposta, a adoção do termo “sustentabilidade” é quase paradoxal com o nome escolhido para o programa relacionado à mobilidade urbana: **Viva Curitiba Mais Ágil**. Como vimos no embasamento teórico, a evolução do tema passa a considerar a necessidade de redução, tanto de viagens quanto de velocidade, para priorizar a qualidade de vida no espaço urbano. Para além do nome, o programa engloba ações de planejamento: Plano Setorial de Mobilidade e Transporte (já que o prazo de revisão do anterior era justamente 2018), o Projeto Multimodalidade Central, que estuda a possibilidade de um transporte diferenciado na área central, embora não se comprometa com a ideia de metrô. Das prioridades previstas no PPA, 3 relacionam-se a obras viárias e pavimentação, 11 ao transporte coletivo, 4 ao transporte ativo e acessibilidade. Ressalta-se a característica que vem sendo marcante no planejamento do transporte coletivo em Curitiba resumida em uma prioridade: “Linha Direta Inter 2 – binários Nivaldo Braga/Olga Balster e Pe. Germano Mayer/Camões e, lotes 1 a 5 de requalificação viária”. Ou seja, obras de ampliação de capacidade viária são realizadas com a justificativa de ampliar a capacidade do transporte coletivo sem efetivamente realizar a priorização através de faixas exclusivas para o transporte coletivo.

No mapeamento dos valores previstos (Gráfico 24), os programas voltados à mobilidade urbana e integração metropolitana tiveram trajetória ascendente de 2006 a 2014, chegando a pouco mais de R\$ 15 bilhões no PPA 2014-2017. Não obstante, em termos percentuais o PPA 2006-2009 apresentou maior valor previsto, de 42% dos valores do orçamento. Na desagregação por programas (Gráfico 25), observa-se que a maior contribuição para esse percentual é do programa Eixo Metropolitano, que se tratava do Programa BID II para construção da Linha Verde — o qual segue na pauta dos PPAs em todo o período. Os PPAs

2010-2013 e 2014-2017 apresentam alguma segregação do tema por programas, mas “Mobilidade e Acessibilidade” e “Mobilidade Urbana Integrada” são os mais relevantes em termos de previsão orçamentária. Destacamos que esses dois períodos tem a contribuição dos investimentos voltados à Copa 2014. No período mais recente, PPA 2018-2021, o valor previsto para o programa “Curitiba Mais Ágil” teve o menor percentual voltado aos programas de mobilidade no período estudado, de 14%.

Recordamos que esses valores previstos são determinados no primeiro ano de gestão e podem ser alterados nos momentos seguintes do processo orçamentário, então registram as prioridades do planejamento de médio prazo, o que pode ser confrontado com os valores efetivamente executados.

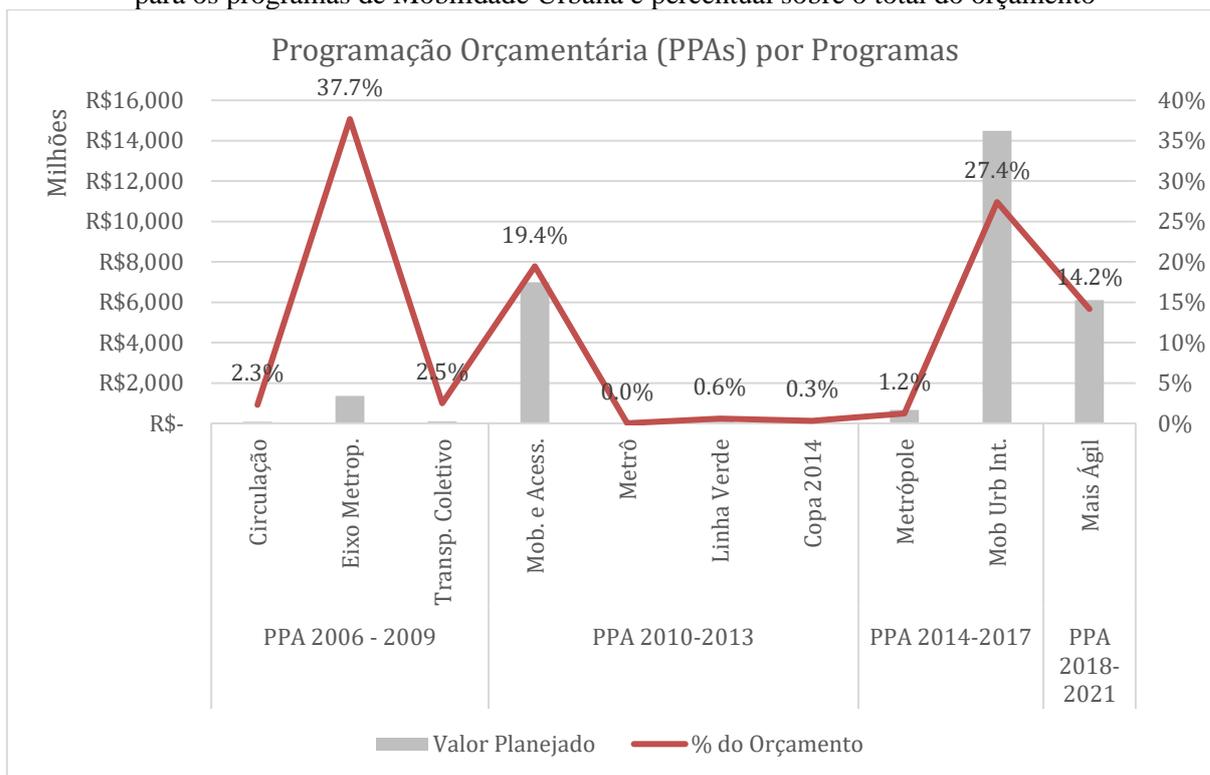
Gráfico 24 - Programação Orçamentária – PPAs Municipais: Valores globais previstos<sup>40</sup> para os programas de Mobilidade Urbana (soma) e percentual sobre o total do orçamento



Fonte: Planos Plurianuais das Gestões do Governo Municipal (2006, 2010, 2014, 2018)

<sup>40</sup> Valores corrigidos pelo IPCA tendo como referência o mês de dezembro do ano inicial do PPA e o mês de dezembro de 2021.

Gráfico 25 - Programação Orçamentária por Programas – PPAs Municipais: Valores globais previstos para os programas de Mobilidade Urbana e percentual sobre o total do orçamento



Fonte: Planos Plurianuais das Gestões do Governo Municipal (2006, 2010, 2014, 2018)

Como característica geral do período no nível municipal destaca-se que a adoção de “mobilidade urbana” como conceito no planejamento municipal se reflete principalmente na inclusão de programas ou iniciativas voltadas ao transporte ativo e segurança viária, inicialmente voltada apenas para pedestres e posteriormente incluindo também o transporte por bicicleta. Com a maturidade da discussão da PNMU a nível nacional, o planejamento para transporte ativo vai se tornando mais frequente dentre os programas/iniciativas previstas, o que, mesmo após uma mudança de diretriz que aponta o **Programa Viva Curitiba Mais Ágil**, continua a ser representado, apesar de dispor de menor atenção, sem ações voltadas a implantação de infraestrutura (calçadas e infraestrutura cicloviária), apenas “monitoramento” e ações do Projeto Vida no Trânsito.

Percebe-se também algumas continuidades, notavelmente na importância conferida às obras no sistema viário voltadas à fluidez (ampliação da capacidade viária e pavimentação) e em obras relacionadas ao transporte público. Relacionamos a primeira característica à continuidade de práticas institucionalizadas, especialmente por meio da ação da Secretaria de Obras, além da demanda advinda da sociedade, que se constata como prioridade nas consultas públicas realizadas para o orçamento participativo. Já em relação ao transporte público,

percebe-se a permanência dos projetos ao longo das gestões pela complexidade e duração das obras, que repetidamente atrasam a conclusão.

### *7.2.3.1. Participação Social*

Os PPAs de 2014-2017 e 2018-2021 incluem os resultados da Consulta Pública nos documentos que apresentam os PPAs. A participação social na gestão orçamentária é garantida desde 2000, com a Lei de Responsabilidade Fiscal, que determina “incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos” (Lei Complementar nº 101/2000, Art. 48). Também o Estatuto das Cidades determina a realização de processos participativos no planejamento orçamentário e vincula sua aprovação, incluindo “a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal” (Lei nº 10.257/2001, Art. 44). Mesmo que essas determinações já venham de 2000, antes de 2014 a documentação dos PPAs não apresentam informações sobre seu processo de elaboração. Não obstante, em levantamento das condições de participação dos PPAs elaborados no município entre 2006 e 2018, Tazinasso de Oliveira, Gonçalves de Oliveira e Vicentin (2018) identificam uma clara evolução na metodologia empregada na consulta pública e ampliação dos canais disponíveis para a participação da população. Segundo os autores, tal evolução parte do PPA 2004-2007, durante o primeiro governo Lula, primeira experiência do Governo Federal com a participação social para a construção de diretrizes e prioridades do plano.

Mesmo que desde o PPA 2006-2009 a elaboração do Plano incluísse canais de participação, apenas a partir do PPA 2014-2017 é possível identificar as prioridades elencadas pela população através das audiências e consultas e analisar a incorporação de tais prioridades pelos programas e previsão orçamentária. Como resultado do processo participativo de 2013, as principais prioridades elencadas durante as audiências foram “vias, trânsito, transporte e educação” e “vias, saúde e segurança” no sistema online. Tazinasso de Oliveira, Gonçalves de Oliveira e Vicentin (2018) indicam que em termos de previsão orçamentária a prioridade dos programas estabelecidos no Plano seguiu as demandas da população, sendo destinado ao Programa Mobilidade Urbana Integrada a maior fatia: 27,4% do orçamento.

O processo participativo para o PPA 2018-2021 foi desenvolvido em quatro fases com diferentes formatos. O resultado da primeira, realizada em 60 reuniões nas administrações

regionais, foram as prioridades “pavimentação, segurança, saúde e trânsito”. Durante a segunda fase, em que técnicos das administrações redirecionavam as demandas quanto à sua viabilidade, prazo de realização e atribuição, o tema “pavimentação” foi tratado de forma diferenciada, criando o “Plano de Gestão da Malha Viária” e busca de recursos junto ao Governo do Estado (TAZINASSO DE OLIVEIRA; GONÇALVES DE OLIVEIRA; VICENTIN, 2018). Mesmo com essa tratativa especial aos temas voltados à mobilidade urbana e que as prioridades finais do processo participativo tenham sido Saúde, Segurança, e “Educação, Esporte e Lazer”, o Programa Viva Curitiba Mais Ágil foi o 3º programa com maior investimento do orçamento (14%), sendo que o programa voltado à Saúde, principal demanda da população, obteve 10% da previsão orçamentária.

#### **7.2.4. Síntese e Discussão**

A observação conjunta dos instrumentos de planejamento normativos analisados no subcapítulo anterior e de planejamento orçamentário analisados nesta seção, evidenciam o caráter contínuo do processo decisório que engendra a implementação da política. No Quadro 4 podemos observar que a definição da estratégia de governo envolvendo a discussão da mobilidade urbana em 2004 desencadeia uma série de instrumentos que vão pouco a pouco concretizando a política nos três entes da federação. No município, percebe-se que o termo é adotado no PPA no planejamento consecutivo ao planejamento do governo federal, a partir de 2006. A evolução no alinhamento dessa tratativa ao conceito de mobilidade urbana sustentável é observada a partir desse instante paralela à evolução da maturidade do conceito que se deu a nível nacional. No nível estadual a absorção do conceito, que se observa na descrição dos objetivos e ações, ocorre mais tarde, apenas a partir do PPA 2012-2015, concomitante à aprovação da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Não se observa necessariamente um comportamento não-cooperativo derivado de uma competição eleitoral entre os partidos dos governos dos diferentes entes. Observa-se que a gestão municipal mais alinhada politicamente ao governo federal (do PT, na época), a gestão de Fruet, de 2013 a 2016, avançou consistentemente no alinhamento ao conceito de mobilidade urbana tal qual previsto na PNMU, tanto no instrumento de planejamento orçamentário, o PPA 2014-2017, quanto na Revisão do Plano Diretor de 2015, como discutido na seção anterior. Esta observação é corroborada pelo valor e percentual previstos para o Programa Mobilidade Urbana Integrada. Não obstante, tal comportamento pode ser atribuído tanto a um maior nível de cooperação para a execução da política entre os entes quanto a indução hierárquica que passa a

ocorrer devido à aprovação da Lei nº 12.589/2012. Nesse sentido, observando que a lei que institui a Política Nacional é concomitante à adoção do termo no PPA estadual e leva a uma tratativa com maior alinhamento conceitual nos instrumentos municipais, podemos deduzir a relevância da aprovação formal da política em lei para a indução da política entre os entes.

Nota sobre o Quadro 4, na próxima página: os quadros destacados em cinza indicam os Planos que passaram a empregar o termo “mobilidade” ou “mobilidade urbana” para nomear programas ou na descrição de seus objetivos e legislação que trata do tema

Quadro 4 – Indução da pauta nos instrumentos orçamentários e legislação entre os três níveis de governo

FEDERAL				ESTADUAL			MUNICIPAL			
PER.	GESTÃO	Legislação	PPA	GESTÃO	Legislação	PPA	PER.	GESTÃO	Legislação	PPA
1999-2002	FHC (PSDB)	Lei 10.257/2001: Estatuto da Cidade (EC)		Lerner (PFL)						
2003-2006	Lula (PT)	Resolução 34/2005: Altera EC (Plano de Mobilidade Urbana)	PPA 2004-2007	Requião (PMDB)	Plano de Desenvolvimento Integrado da RMC (2006)	PPA 2004-2007	2001-2004	Taniguchi (PFL)	Lei 11.095/2004: calçada (proprietários) Lei 11.266/2004: Revisão do Plano Diretor	PPA 2002-2005
2007-2010	Lula (PT)		PPA 2008-2011	Requião (PMDB)		PPA 2008-2011	2005-2008	Richa (PTB)	Plano de Mobilidade Urbana e Transporte Integrado (PlanMob) (2008)	PPA 2006-2009
2011-2014	Rousseff (PT)	Lei nº 12.589, de 2012: Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU)	PPA 2012-2015	Richa (PSDB)		PPA 2012-2015	2009-2012	Richa (PSDB)		
2015-2016	Rousseff (PT)	Lei 13.146/2015: rotas acessíveis (municípios) (EC) Lei 13.089/2015: Estatuto da Metrópole (EM)		Richa (PSDB)	Lei 18.780/2016: Política de Mobilidade Sustentável e Incentivo ao Uso da Bicicleta		2010-2012	Ducci (PSB)	Lei 14771/2015: Revisão do Plano Diretor	PPA 2010-2013
2016-2018	Temer (PMDB)	Lei 13.724/2018: Programa Bicicleta Brasil Lei 13.683/2018: revisão PNMU	PPA 2016-2019	Borghetti (PP)		PPA 2016-2019	2013-2016	Fruet (PDT)	Lei Municipal ordinária 14.594/2015 (Lei da Bicicleta)	PPA 2014-2017
2019-2022	Bolsonaro (PSL/PL)		PPA 2020-2023	Ratinho Jr. (PSD)		PPA 2020-2023	2017-2020	Greca (PMN)	Decreto nº 2078/2017: Aprova PlanMob (2008) Decreto nº 1418/2019: Plano Cicloviário	PPA 2018-2021

Fonte: Elaboração própria.



### 7.3. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO

Abordamos nesse capítulo a execução orçamentária através do enfoque programático da despesa, ou seja, como o instrumento que organiza e programa os gastos da administração (ENAP, 2014). A execução orçamentária é uma das formas de se observar a materialização financeira do que foi planejado, expressão da implementação. Além disso, demonstra as prioridades e preferências dos atores na alocação de recursos dentre os objetivos mapeados no planejamento, ou seja, como os conflitos entre prioridades foram acomodados. Mesmo tendo o potencial de mostrar o que está sendo feito de fato, ressalvamos que existem limitações em pensar a implementação a partir da execução orçamentária: suas classificações, definidas para padronizar o registro das despesas entre órgãos da administração, não são uma expressão fiel do que ocorre na prática, mas nos possibilitam algumas leituras sobre o caráter dessas intervenções.

Especialmente quando se trabalha evidenciando os principais gastos, corre-se o risco de perder a significância de uma atividade que apareça pulverizada entre diversos órgãos - porque tal divisão é incorporada à descrição da atividade - ou de avanços progressivos, como a inclusão de alguma atividade voltada à execução de calçadas, que até dado momento era exclusivamente pensada do ponto de vista da fiscalização. Outra limitação é que não se pode compreender o impacto real de todas as atividades na cidade exclusivamente considerando o valor empenhado. Essa limitação relaciona-se especialmente à tentativa de mapear gasto segundo classificações de modos, especialmente o transporte ativo. O transporte público, pela magnitude das despesas e institucionalização do tema na máquina pública, conta com subfunção<sup>41</sup> específica que o distingue. Não obstante, como será visto no decorrer da seção, diversas obras voltadas ao transporte coletivo também beneficiam outros modos pelo escopo de sua intervenção, que inclui, por exemplo, viadutos, faixas de rolamento, iluminação, calçadas, elementos de segurança viária, ciclovias ou ciclofaixas.

A outra classificação que aloca as despesas de urbanismo, subfunção infraestrutura urbana, é generalista no sentido de poder abarcar tanto as obras de drenagem, pavimentação,

---

<sup>41</sup> A classificação funcional, formada por função e subfunção, “agrega os gastos públicos por área de ação governamental” (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO; BRASIL, 2018, p. 36). Por ser independente da classificação programática e de aplicação obrigatória, permite a consolidação dos gastos transversal aos três níveis de governo. A função reflete a competência institucional típica do órgão e a subfunção evidencia a natureza da atuação governamental.

quanto calçadas e ciclofaixas. Tal problemática se resolve parcialmente com a observação das atividades, mas nesse ponto a magnitude dos gastos com transporte ativo podem confundir a análise, visto que a relação gasto/benefício não é a mesma de grandes obras de arte e infraestrutura de transporte público, por exemplo. Pela natureza das intervenções, um valor muito mais baixo empenhado pode ser de grande benefício para os habitantes, como é o caso das ciclofaixas e extensões de calçadas, cuja intervenção em geral envolve custo mais baixo por necessitar menor área, ser menos especializada, poder se utilizar de estrutura já instalada e materiais pouco custosos.

Outra ressalva que se deve fazer é que o instrumento mais próximo da execução orçamentária seria a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LOA), realizado ano a ano programando as despesas. Entre o PPA e a LOA ainda existe outro instrumento intermediário, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, podendo ocorrer modificações das intenções iniciais constantes no PPA. Não obstante, o PPA é de extrema relevância nesse processo, pois organiza os programas que estruturarão o orçamento, já que a reforma dos orçamentos de 2000 resgatou fundamentos do orçamento-programa (ENAP, 2014). De forma aplicada, a pré-análise dos dados para a realização desse capítulo identificou padrões na distribuição anual das categorias, no período de quatro em quatro anos, coerente com o PPA. Além disso, uma vez que a seleção dos dados a serem trabalhados se deu através da seleção das entradas correspondentes aos programas de governo relacionados à mobilidade urbana ou desenvolvimento urbano mapeados na seção anterior, as tabelas elaboradas evidenciam a organização por PPAs e programas.

Como comentado no capítulo 5, os dados utilizados são dados desagregados da execução orçamentária, provenientes, no caso do orçamento estadual, do Portal da Transparência do Estado do Paraná. Para o orçamento municipal, foi necessário recorrer a duas fontes diferentes: a primeira, para o período a partir de 2013, foi o Portal Informação para Todos do TCE-PR. As informações anteriores, de 2004 a 2012, precisaram ser solicitadas à prefeitura via Lei de Acesso à Informação. As diferentes classificações entre períodos e a ausência de dicionário de dados acompanhando essas informações mais antigas inviabilizou a realização de análises do período completo. O manual da ENAP (2014) comenta a realização de uma alteração em 2012 no modelo de PPA vigente, passando a incluir a iniciativa como módulo de integração entre o plano e o orçamento, o que pode ter influência nessa modificação na forma de dispor os dados da execução orçamentária.

### 7.3.1. Orçamento Estadual

No levantamento dos Planos Plurianuais realizado na seção anterior, em nível estadual não temos programas exclusivamente voltados à mobilidade urbana. Nesse nível de governo, os programas com o termo transporte se relacionam às infraestruturas para deslocamentos intermunicipais e de cargas, incluindo os transportes hidroviários, ferroviários, rodoviários etc. Mobilidade Urbana apareceu, então, como objetivo ou tema dos programas de Desenvolvimento Urbano. O objetivo da análise aqui apresentada é, primeiramente, mapear qual é a relevância das despesas relacionadas à mobilidade urbana, especialmente regionalizados no Núcleo Urbano Central de Curitiba para o universo dos programas de Desenvolvimento Urbano do Estado do Paraná.

Tabela 3 – Valor empenhado por programas (P) e percentual do valor dos programas sobre o total dos programas analisados (2004-2021)

PPA   Programas (P)		Valor Empenhado	%
<b>PPA 2004-2007</b>		<b>R\$ 7,581,726,679.11</b>	
P	6 - Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba	R\$ 1,023,001,941.48	13%
P	8 - Desenvolvimento Urbano e Regional	R\$ 6,558,724,737.63	87%
<b>PPA 2008-2011</b>		<b>R\$ 3,592,800,632.88</b>	
P	8 - Desenvolvimento Regional e Metropolitano	R\$ 3,592,800,632.88	100%
<b>PPA 2012-2015</b>		<b>R\$ 5,349,890,244.87</b>	
P	2 - Desenvolvimento das Cidades	R\$ 5,349,890,244.87	100%
<b>PPA 2016 - 2019</b>		<b>R\$ 10,447,819,922.93</b>	
P	17 - Desenvolvimento Sustentável das Cidades	R\$ 7,520,332,460.06	72%
P	18 - Desenvolvimento Sustentável e Integrado da RMC	R\$ 2,927,487,462.86	28%
<b>PPA 2020-2023 (parcial)</b>		<b>R\$ 6,845,148,844.11</b>	
P	1 - Desenvolvimento Sustentável das Cidades	R\$ 4,778,592,757.72	70%
P	12 - Desenvolvimento Sustentável e Integrado da RMC	R\$ 2,066,556,086.39	30%

Fonte: GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ, 2022

A Tabela 3, que demonstra o percentual de gastos de cada programa sobre o total dos programas analisados, indica duas situações de planejamento diferentes: nos períodos de 2008-2011 e 2012-2015, o tema foi tratado em um único programa; já nos demais períodos existem sempre dois programas semelhantes, um deles voltado especificamente à Região Metropolitana de Curitiba e outro ao restante das cidades do estado. Embora em dois períodos não se possa observar de que modo se dá a distribuição de recursos na regionalização, observa-se que o percentual dos recursos voltados à RMC têm crescido frente aos gastos em desenvolvimento urbano voltado às demais cidades.



Tabela 4 – Valor empenhado por projeto ou atividade (A) e percentual por programas (P) do PPA (2004-2021)

PPA   PROGRAMA (P)   PROJETO ou ATIVIDADE (A)	Valor Empenhado	% <sup>1</sup>
<b>PPA 2004-2007</b>	<b>R\$ 7,581,726,679.11</b>	
<b>P COORDENAÇÃO DA RMC</b>	<b>R\$ 1,023,001,941.48</b>	<b>13%</b>
A GERENCIAMENTO DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DA COMEC	R\$ 95,323,788.08	9%
A INTEGRAÇÃO DO TRANSPORTE METROPOLITANO DE CURITIBA-PIT	R\$ 913,130,031.84	89%
<b>P DESENVOLVIMENTO URBANO E REGIONAL</b>	<b>R\$ 6,558,724,737.63</b>	<b>87%</b>
A OPERACIONALIZAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO URBANO - FDU	R\$ 6,446,691,020.51	98%
<b>PPA 2008-2011</b>	<b>R\$ 3,592,800,632.88</b>	
<b>P DESENVOLVIMENTO REGIONAL E METROPOLITANO</b>	<b>R\$ 3,592,800,632.88</b>	<b>100%</b>
A APOIO AO DESENVOLVIMENTO REGIONAL E A INFRAESTRUTURA URBANA DOS MUNICÍPIOS	R\$ 181,487,264.83	5%
A COPA 2014	R\$ 265,088,738.70	7%
A INTEGRAÇÃO DO TRANSPORTE METROPOLITANO DE CURITIBA-PIT	R\$ 1,023,843,858.66	28%
A INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA URBANA NOS MUNICÍPIOS	R\$ 698,213,151.81	19%
A OPERACIONALIZAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO URBANO - FDU	R\$ 1,028,893,898.57	29%
A PAC MOBILIDADE - COMEC	R\$ 81,235,378.38	2%
A PLANO DIRETOR DO TRANSPORTE COLETIVO METROPOLITANO	R\$ -	0%
<b>PPA 2012-2015</b>	<b>R\$ 5,349,890,244.87</b>	
<b>P DESENVOLVIMENTO DAS CIDADES</b>	<b>R\$ 5,349,890,244.87</b>	<b>100%</b>
A DESENVOLVIMENTO URBANO E REGIONAL INTEGRADO	R\$ 2,108,276,923.00	39%
A GESTÃO DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE COLETIVO DA RMC	R\$ 53,388,777.02	1%
A MOBILIDADE NO ESPAÇO METROPOLITANO	R\$ 1,750,926,552.31	33%
A PAC DA MOBILIDADE - COPA 2014 - COMEC	R\$ 1,285,660,724.07	24%
A PIT II - PROGRAMA DE INTEGRAÇÃO DO TRANSPORTE	R\$ 227,733.05	0%
<b>PPA 2016-2019<sup>2</sup></b>	<b>R\$ 10,447,819,922.93</b>	
<b>P DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS CIDADES</b>	<b>R\$ 4,401,853,221.91</b>	<b>42%</b>
A DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA INFRAESTRUTURA URBANA	R\$ 4,371,343,692.01	99%
<b>P DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E INTEGRADO DA RMC</b>	<b>R\$ 1,967,125,041.35</b>	<b>19%</b>
A MOBILIDADE NO ESPAÇO METROPOLITANO	R\$ 312,638,429.47	16%
A TRANSPORTE METROPOLITANO	R\$ 1,651,822,204.41	84%

PPA 2020-2023 (parcial)		R\$	6,845,148,844.11
<b>P</b>	<b>DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS CIDADES</b>	<b>R\$</b>	<b>4,778,592,757.72</b> <b>70%</b>
A	DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA INFRAESTRUTURA URBANA	R\$	3,108,021,022.64    65%
A	PARANÁ URBANO III - BID - FDU	R\$	1,499,552,894.51    31%
<b>P</b>	<b>DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E INTEGRADO DA RMC</b>	<b>R\$</b>	<b>2,066,556,086.39</b> <b>30%</b>
A	MOBILIDADE NO ESPAÇO METROPOLITANO	R\$	77,420,776.59    4%
A	TRANSPORTE METROPOLITANO	R\$	1,988,532,733.56    96%

Fonte: GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ, 2022

Notas: <sup>1</sup> Apresentados os projetos ou atividades com valores percentuais maiores que 5% ou cujo nome continha os termos "mobilidade ou "transporte"

<sup>2</sup> 39% dos valores empenhados nesse período não continham discriminação de projeto

A Tabela 4 traz a descrição dos principais projetos ou atividades de cada programa em termos de volume de gastos sobre o total do programa. Os programas ou atividades dispostas nessa tabela correspondem aos valores com percentual de despesas dentro do programa superiores a 5% ou então que continham em sua descrição os termos “mobilidade” ou “transporte”. Nota-se que o termo “mobilidade” passa a ser utilizado a partir de 2008, inicialmente vinculado ao tema do PAC. Nos dois PPAs mais recentes, é notável a relevância do tema mobilidade urbana, analisando a somatória dos gastos nos projetos “mobilidade no espaço metropolitano” e “transporte metropolitano”, já que a soma de suas despesas equivale praticamente à totalidade das despesas realizadas nos programas voltados ao desenvolvimento urbano na RMC. Os demais projetos, que correspondem à maior parte das despesas nas demais cidades do estado, relacionam-se sobretudo a projetos envolvendo “infraestrutura urbana” e “desenvolvimento urbano”. Ressalva-se que é possível que boa parte desses recursos também sejam utilizados em ações relacionadas à mobilidade urbana, como pavimentação de vias.

Nos períodos que englobam os PPAs 2004-2007 e 2008-2011 tem relevância as despesas vinculadas ao PIT – Programa de Integração do Transporte I, que envolvia obras viárias e de infraestrutura de terminais. Já o PIT II, no período de 2012 a 2015, não se mostra tão relevante dentre as despesas em Desenvolvimento das Cidades, espaço que passa a ser ocupado pelo PAC da Mobilidade – Copa 2014.

A Tabela 5 demonstra que o tema mobilidade urbana ganha relevância na passagem do PPA 2004-2007 para 2008-2011: desde 2008 os valores empenhados em mobilidade urbana somam pelo menos 30% do valor total de empenhos nos programas de desenvolvimento urbano em cada PPA (desconsiderando o período de 2016-2019, que apresentou erro de entrada na codificação dos projetos). Essa classificação quase se confunde com a regionalização das atividades, ou seja, falar de programas voltados à mobilidade urbana como aqueles que contém os termos “mobilidade” ou “transporte” significa nesse contexto tratar dos projetos voltados à RMC.

Tabela 5 – Percentual dos valores empenhados nas categorias (C) mobilidade urbana ou outros projetos/atividades sobre o valor total empenhado nos programas analisados, por PPA (2004-2021)

<b>PPA   Categoria (C) de Projetos Mobilidade Urbana (mobilidade + transportes) e Outros</b>		<b>Valor Empenhado</b>		<b>%</b>
<b>PPA 2004-2007</b>		<b>R\$</b>	<b>7,581,726,679.11</b>	
C	Outros	R\$	6,542,014,808.59	86.3%
C	Mobilidade Urbana	R\$	913,130,031.84	12%
<b>PPA 2008-2011</b>		<b>R\$</b>	<b>3,592,800,632.88</b>	
C	Outros	R\$	1,908,594,315.20	53.1%
C	Mobilidade Urbana	R\$	1,370,167,975.74	38%
<b>PPA 2012-2015</b>		<b>R\$</b>	<b>5,349,890,244.87</b>	
C	Outros	R\$	2,108,276,923.00	39.4%
C	Mobilidade Urbana	R\$	3,090,203,786.45	58%
<b>PPA 2016-2019**</b>		<b>R\$</b>	<b>10,447,819,922.93</b>	
C	Outros	R\$	4,371,343,692.01	41.8%
C	Mobilidade Urbana	R\$	1,964,460,633.88	19%
<b>PPA 2020-2023</b>		<b>R\$</b>	<b>6,845,148,844.11</b>	
C	Outros	R\$	4,607,573,917.14	67.3%
C	Mobilidade Urbana	R\$	2,065,953,510.15	30%

Fonte: GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ, 2022

A Tabela 6 demonstra a relevância das despesas com a subfunção transportes coletivos urbanos no conjunto dos gastos dos programas de desenvolvimento urbano, sobretudo aqueles voltados à RMC. Nos programas voltados exclusivamente à RMC, os gastos na subfunção transportes coletivos corresponde de 87% a 96%. Nos PPAs em que existe um único programa, o peso dos transportes coletivos urbanos é menor e são mais expressivos os gastos em infraestrutura urbana. No período que engloba o PPA 2012-2015, a função transportes coletivos urbanos não aparece. Não obstante, observando as atividades categorizadas sob essa subfunção, percebe-se que os programas relacionados ao transporte (gestão dos serviços de transporte coletivo da RMC, integração RMC, mobilidade no espaço metropolitano) foram incluídos na subfunção serviços urbanos, motivo pelo qual ganha importância no período.

Tabela 6 – Percentual dos valores empenhados por subfunção (S) sobre o total empenhado por programas (P) e percentual dos programas sobre o total empenhado por PPA, nos programas selecionados (2004-2021)

PPA   PROGRAMA (P)   SUBFUNÇÃO (S)	Valor Empenhado	%
<b>PPA 2004-2007</b>	<b>R\$ 7,581,726,679.11</b>	
<b>P COORDENAÇÃO DA RMC</b>	<b>R\$ 1,023,001,941.48</b>	<b>13%</b>
S SERVIÇOS URBANOS	R\$ 109,871,909.64	11%
S TRANSPORTES COLETIVOS URBANOS	R\$ 913,130,031.84	89%
<b>P DESENVOLVIMENTO URBANO E REGIONAL</b>	<b>R\$ 6,558,724,737.63</b>	<b>87%</b>
S INFRAESTRUTURA URBANA	R\$ 6,558,724,737.63	100%
<b>PPA 2008-2011</b>	<b>R\$ 3,592,800,632.88</b>	
<b>P DESENVOLVIMENTO REGIONAL E METROPOLITANO</b>	<b>R\$ 3,592,800,632.88</b>	<b>100%</b>
S INFRAESTRUTURA URBANA	R\$ 2,255,917,131.26	63%
S SERVIÇOS URBANOS	R\$ 307,543,423.59	9%
S TRANSPORTES COLETIVOS URBANOS	R\$ 1,029,340,078.02	29%
<b>PPA 2012-2015</b>	<b>R\$ 5,349,890,244.87</b>	
<b>P DESENVOLVIMENTO DAS CIDADES</b>	<b>R\$ 5,349,890,244.87</b>	<b>100%</b>
S INFRAESTRUTURA URBANA	R\$ 3,131,508,085.40	66%
S SERVIÇOS URBANOS	R\$ 1,804,315,329.32	34%
<b>PPA 2016-2019</b>	<b>R\$ 10,447,819,922.93</b>	
<b>P DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS CIDADES</b>	<b>R\$ 7,520,332,460.06</b>	<b>72%</b>
S INFRAESTRUTURA URBANA	R\$ 7,482,480,097.61	99%
<b>P DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E INTEGRADO DA RMC</b>	<b>R\$ 2,927,487,462.86</b>	<b>28%</b>
S INFRAESTRUTURA URBANA	R\$ 32,654,637.71	1%
S SERVIÇOS URBANOS	R\$ 362,302,718.83	12%
S TRANSPORTES COLETIVOS URBANOS	R\$ 2,532,530,106.32	87%
<b>PPA 2020-2023</b>	<b>R\$ 6,845,148,844.11</b>	
<b>P DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS CIDADES</b>	<b>R\$ 4,778,592,757.72</b>	<b>70%</b>
S ADMINISTRAÇÃO GERAL	R\$ 170,857,097.60	4%
S INFRAESTRUTURA URBANA	R\$ 3,108,182,765.61	65%
S SERVIÇOS URBANOS	R\$ 1,499,552,894.51	31%
<b>P DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E INTEGRADO DA RMC</b>	<b>R\$ 2,066,556,086.39</b>	<b>30%</b>
S INFRAESTRUTURA URBANA	R\$ -	0%
S SERVIÇOS URBANOS	R\$ 78,023,352.84	4%
S TRANSPORTES COLETIVOS URBANOS	R\$ 1,988,532,733.56	96%

Fonte: GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ, 2022

Uma das classificações utilizadas para a programação financeira da despesa é a categoria econômica, que compõe a classificação da natureza da despesa. As categorias econômicas da despesa são duas: as despesas de capital, “que contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital” (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO; BRASIL, 2018, p. 59), e as despesas correntes, que não contribuem para este fim. A análise dos dados cruzando as subfunções e categoria econômica, por PPA, observa dois momentos bem diferentes: o período anterior a 2012 apresenta quase a totalidade das despesas em transportes coletivos urbanos lançadas como despesas de capital; no período 2012-2015, quando a subfunção serviços urbanos tem maior relevância no orçamento por abrigar atividades de transporte coletivo urbano, ela é classificada em 99% como despesas correntes. De 2016 em diante, transportes coletivos urbanos passam a ser classificados totalmente sob despesas correntes, semelhante ao observado no orçamento municipal, o que tem relação com o pagamento do subsídio para a operação. Importante lembrar que a RIT da Região Metropolitana de Curitiba é o único sistema de transporte em regiões metropolitanas no estado do Paraná que recebe contribuição do orçamento estadual para sua integração. Além disso, apesar de os programas terem em sua descrição o termo “Região Metropolitana de Curitiba”, na prática a integração do sistema de transporte se limita ao Núcleo Urbano Central (KORNIN; CARMO, 2013). Em todo o período as despesas da função infraestrutura urbana são classificadas quase ou totalmente como despesas de capital.



Tabela 7 – Percentual empenhado nas subfunções por PPA, discriminados pela categoria econômica (despesas correntes ou de capital) (2004-2021)

Categoria Econômica	DESPESAS CORRENTES			DESPESAS DE CAPITAL		
	PPA   Subfunção	Valor Empenhado	%	Valor Empenhado	%	
<b>PPA 2004-2007</b>		R\$ 120,760,320.57	2%	R\$ 7,460,966,358.55		
INFRAESTRUTURA URBANA	R\$	18,507,524.08	0%	R\$	6,540,217,213.55	100%
TRANSPORTES COLETIVOS URBANOS	R\$	104,176.03	0%	R\$	913,025,855.82	100%
SERVIÇOS URBANOS	R\$	102,148,620.46	93%	R\$	7,723,289.18	7%
<b>PPA 2008-2011</b>		R\$ 307,714,315.19	9%	R\$ 3,285,086,317.69		
INFRAESTRUTURA URBANA	R\$	1,782,283.82	0%	R\$	2,254,134,847.45	100%
TRANSPORTES COLETIVOS URBANOS			0%	R\$	1,029,340,078.02	100%
SERVIÇOS URBANOS	R\$	305,932,031.37	99%	R\$	1,611,392.22	1%
<b>PPA 2012-2015</b>		R\$ 1,826,195,309.06	34%	R\$ 3,523,694,935.81		
INFRAESTRUTURA URBANA	R\$	24,308,183.63	1%	R\$	3,501,303,545.29	99%
SERVIÇOS URBANOS	R\$	1,801,887,125.42	100%	R\$	2,428,203.90	0%
<b>PPA 2016-2019</b>		R\$ 2,654,646,618.20	25%	R\$ 7,793,173,304.73		
INFRAESTRUTURA URBANA	R\$	101,427,632.58	1%	R\$	7,413,707,102.74	99%
TRANSPORTES COLETIVOS URBANOS	R\$	2,531,319,549.56	100%	R\$	1,210,556.76	0%
SERVIÇOS URBANOS	R\$	21,899,436.06	5%	R\$	378,255,645.23	95%
<b>PPA 2020-2022 (parcial)</b>		R\$ 2,524,112,376.65	37%	R\$ 4,321,036,467.46		
INFRAESTRUTURA URBANA	R\$	153,857,554.16	5%	R\$	2,954,325,211.46	95%
TRANSPORTES COLETIVOS URBANOS	R\$	1,983,041,953.45	100%	R\$	5,490,780.11	0%
SERVIÇOS URBANOS	R\$	216,355,771.45	14%	R\$	1,361,220,475.89	86%

Fonte: GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ, 2022

Até agora observamos análises que se pautavam na classificação da despesa. A Tabela 8 apresenta informações sobre as principais fontes de recursos dos programas selecionados em cada PPA. Essa classificação faz parte da natureza da receita, onde a fonte indica um “agrupamento de receitas que possui as mesmas normas de aplicação” (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO; BRASIL, 2018, p. 24). A principal dessas regras é a vinculação da receita: um dos princípios orçamentários é a não-vinculação da receita de impostos, estabelecido no art. 167 da Constituição Federal, inciso IV, que ressalva a destinação de recursos às ações relacionadas à saúde, educação, administração tributária e a prestação de garantias às operações de crédito. Dessa regra, existem destinações que vinculam a origem e o destino dos recursos e outros que não as vinculam, também chamadas ordinárias ou livres. Na prática, significa dizer que as receitas não vinculadas ou ordinárias podem ser aplicadas pelo município para atender a quaisquer finalidades que sejam da competência do órgão.

Observa-se que as receitas ordinárias não vinculadas são relevantes em quase todo período (24-38%), com exceção de 2004-2007, quando subsidia 2% dos gastos. As operações de crédito<sup>42</sup> externas aparecem apenas no primeiro e último período, especialmente pelo programa Paraná Urbano, mas quando surgem são bastante relevantes (20-32%). As operações de crédito internas aparecem em um período extenso, de 2004 a 2015, com 9-17%. Dos recursos que tinham vinculação prevista constitucionalmente no art. 167, a Emenda Constitucional 93/2016 desvinculou 30% das receitas do orçamento da Seguridade Social (saúde, previdência e assistência social), liberando tais recursos para despesas em outras funções. O percentual das despesas pagas através dessa fonte de recurso foi alto logo no período em que foi instituída pela EC, de 30% no PPA 2016-2019. Atualmente soma 13%, mas importante lembrar que esse último período é parcial e, portanto, pode sofrer alterações nesta distribuição.

---

<sup>42</sup> “Compromisso financeiro assumido pelas entidades da administração pública para obter recursos destinados a financiar seus dispêndios (receitas de operações de crédito) ou cobrir eventual insuficiência de caixa (operação de crédito por antecipação de receita).” (CONGRESSO NACIONAL, [s.d.] )

Tabela 8 – Percentual dos valores empenhados por fonte de recursos, por PPA (2004-2021)

<b>Fonte de Recursos</b>	<b>Valor Empenhado</b>	<b>%</b>
<b>PPA 2004-2007</b>	<b>R\$ 7,581,726,679.11</b>	
120. OPERAÇÕES DE CRÉDITO INTERNAS	R\$ 648,291,594.87	9%
137. OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNA - PARANÁ URBANO II/BID	R\$ 2,412,471,642.55	32%
141. RETORNO DE PROGRAMAS ESPECIAIS - FDU	R\$ 3,992,706,413.85	53%
<b>PPA 2008-2011</b>	<b>R\$ 3,592,800,632.88</b>	
100. ORDINÁRIO NÃO VINCULADO	R\$ 991,169,474.90	28%
103. AUXÍLIO AOS ESTADOS EXPORTADORES	R\$ 271,036,463.94	8%
120. OPERAÇÕES DE CRÉDITO INTERNAS	R\$ 623,827,006.64	17%
141. RETORNO DE PROGRAMAS ESPECIAIS - FDU	R\$ 1,028,893,898.57	29%
147. RECEITAS RECOLHIDAS AO TESOIRO GERAL DO ESTADO POR DETERMINAÇÃO LEGAL	R\$ 481,813,932.12	13%
<b>PPA 2012-2015</b>	<b>R\$ 5,349,890,244.87</b>	
100. ORDINÁRIO NÃO VINCULADO	R\$ 2,014,341,038.74	38%
120. OPERAÇÕES DE CRÉDITO INTERNAS	R\$ 556,636,989.91	10%
125. VENDA DE ATIVOS E/OU DEVOLUÇÃO DE CRÉDITO OU DE CAPITAL SUBSCRITO OU NÃO	R\$ 462,295,809.14	9%
147. RECEITAS RECOLHIDAS AO TESOIRO GERAL DO ESTADO POR DETERMINAÇÃO LEGAL	R\$ 1,916,415,437.75	36%
<b>PPA 2016-2019</b>	<b>R\$ 10,447,819,922.93</b>	
100. ORDINÁRIO NÃO VINCULADO	R\$ 2,480,117,421.81	24%
101. RECEITAS DESVINCULADAS PELA EC 93/2016	R\$ 3,088,121,420.66	30%
125. VENDA DE ATIVOS E/OU DEVOLUÇÃO DE CRÉDITO OU DE CAPITAL SUBSCRITO OU NÃO	R\$ 2,977,746,134.94	29%
147. RECEITAS RECOLHIDAS AO TESOIRO GERAL DO ESTADO POR DETERMINAÇÃO LEGAL	R\$ 1,139,591,173.77	11%
<b>PPA 2020-2022 (parcial)</b>	<b>R\$ 6,845,148,844.11</b>	
100. ORDINÁRIO NÃO VINCULADO	R\$ 2,190,383,386.21	32%
101. RECEITAS DESVINCULADAS PELA EC 93/2016	R\$ 875,882,837.69	13%
142. OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNA	R\$ 1,360,057,152.09	20%
147. RECEITAS RECOLHIDAS AO TESOIRO GERAL DO ESTADO POR DETERMINAÇÃO LEGAL	R\$ 1,861,196,814.71	27%

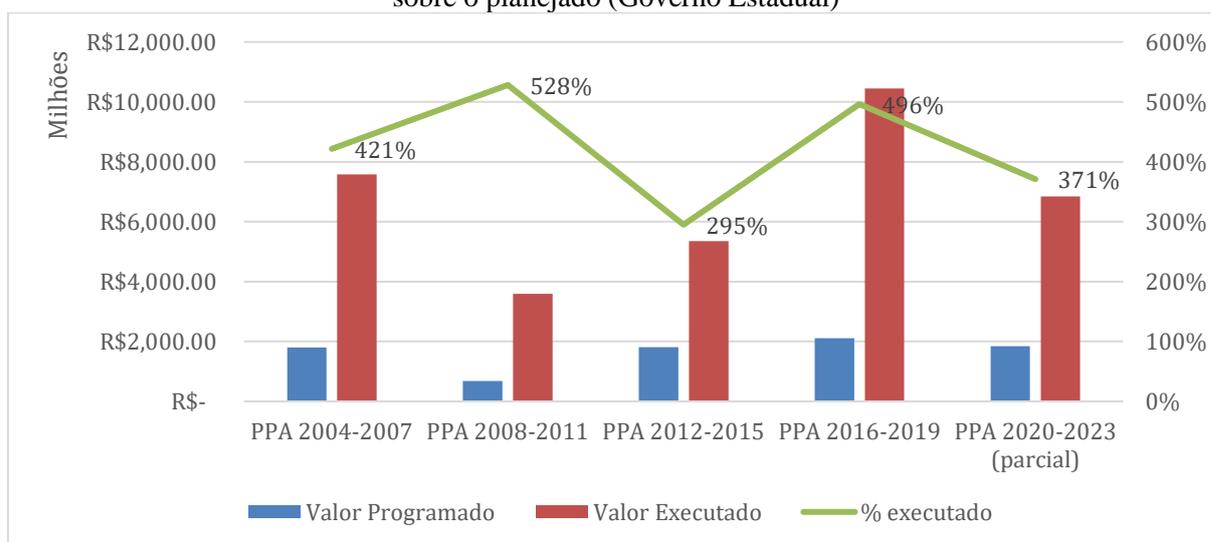
Fonte: GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ, 2022



Finalmente, trazemos uma visão geral do período estudado através da comparação dos valores previstos para os programas de Desenvolvimento Urbano nos PPAs e efetivamente executados (Gráfico 26). É constante em todo período analisado a execução orçamentária muito superior aos valores programados no orçamento estadual, o que indica alterações no planejamento realizadas nos outros instrumentos orçamentários: a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei de Orçamento Anual. Desde 2008, quando mobilidade urbana passa a aparecer dentre as atividades da execução orçamentária, os valores executados nos programas de Desenvolvimento urbano estão em trajetória ascendente, chegando a quase R\$ 10,5 bilhões entre 2016 e 2019. Destaca-se que o período compreendido pelo planejamento 2020-2023 é parcial, compreendendo apenas a execução orçamentária dos anos 2020 e 2021, o que indica que ao final da execução os valores tendem a ultrapassar o período anterior.

Nos períodos em que temos o desmembramento da temática entre programas para o estado em geral e aqueles centrados na RMC (Gráfico 30), observa-se que o valor executado para os programas da RMC extrapola menos o valor previsto, mas ainda tem sido pelo menos o dobro da previsão dos PPAs. Em comparação, os programas de Desenvolvimento Urbano do estado como um todo tem execução de pelo menos cinco vezes o valor planejado.

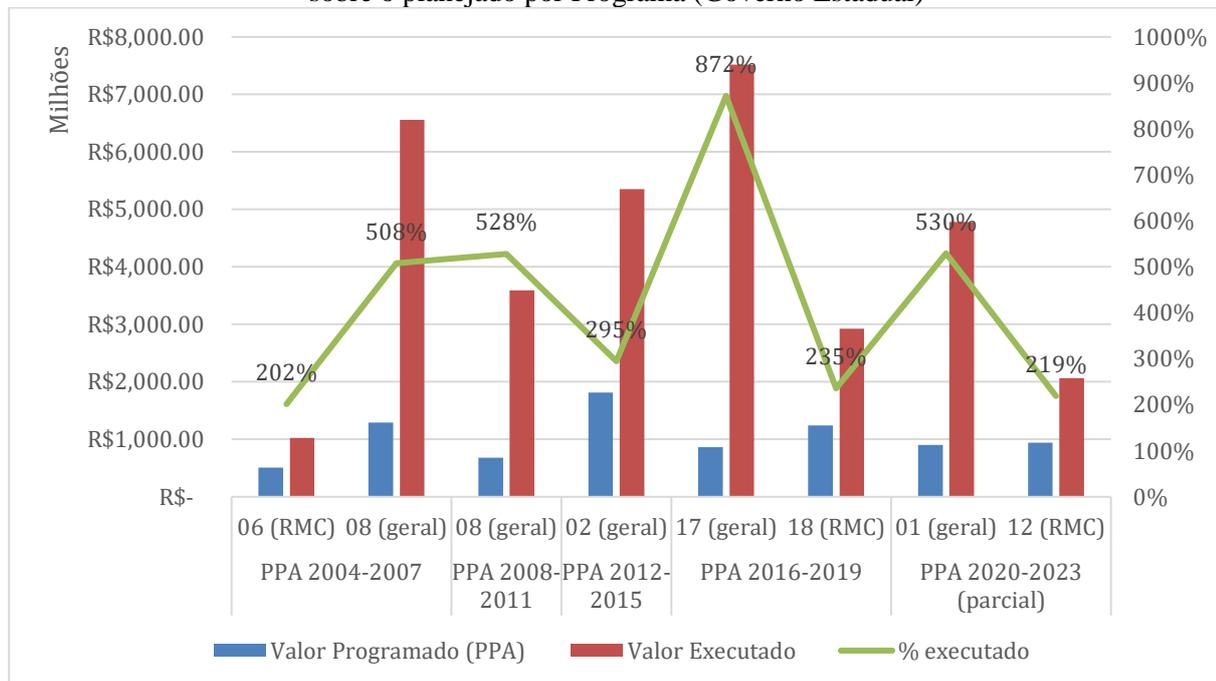
Gráfico 26 – Valores Planejado e Executado<sup>43</sup> dos programas selecionados e percentual do executado sobre o planejado (Governo Estadual)



Fonte: Planos Plurianuais das Gestões do Governo Estadual (2004, 2008, 2012, 2016, 2020) e Execução Orçamentária (GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ, 2022)

<sup>43</sup> Valores corrigidos pelo IPCA tendo como referência o mês de dezembro do ano inicial do PPA e o mês de dezembro de 2021.

Gráfico 27 – Valores Planejado e Executado dos programas selecionados e percentual do executado sobre o planejado por Programa (Governo Estadual)



Fonte: Planos Plurianuais das Gestões do Governo Estadual (2004, 2008, 2012, 2016, 2020) e Execução Orçamentária (GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ, 2022)

### 7.3.2. Orçamento Municipal

Para a análise que se apresenta nesta seção, foram selecionados os empenhos dos programas selecionados na análise dos PPAs, realizada na seção anterior (Tabela 9). Como comentado no capítulo que explica a metodologia, já que as bases de dados trabalhadas para cada período apresentaram incompatibilidade de classificações, trabalhamos a análise das classificações das despesas e receitas em dois blocos, o período de 2006-2012 e 2013-2021.

Tabela 9 – Percentual do valor empenhado por programas de governo sobre o total do valor empenhado em programas relacionados à mobilidade urbana no PPA (2006-2021)

Período/Programas		
2006-2009		Valor Empenhado %
64 - Circulação	R\$ 494,354,121.81	6.4%
65 - Eixo Metropolitano	R\$ 1,391,179,976.61	17.9%
66 - Transporte Coletivo	R\$ 5,869,860,587.10	75.6%
84 - Caminhos da Cidade	R\$ 5,120,174.24	0.1%
TOTAL		R\$ 7,760,514,859.76
2010-2013		Valor Empenhado %
89 - Mobilidade e Acessibilidade	R\$ 6,741,816,314.80	88.0%
90 - Metrô Linha Azul	R\$ 642,813.02	0.0%
91 - Linha Verde	R\$ 155,896,692.25	2.0%
100 - Copa 2014	R\$ 761,028,991.92	9.9%
TOTAL		R\$ 7,659,384,812.00
2014-2017		Valor Empenhado %
9 - Curitiba Metrópole	R\$ 215,252,479.43	3.3%
10 - Mobilidade Urbana Integrada	R\$ 6,339,093,941.13	96.7%
TOTAL		R\$ 6,554,346,420.56
2018-2021		Valor Empenhado %
6 - Viva Curitiba Mais Ágil	R\$ 5,710,706,698.60	100.0%
TOTAL		R\$ 5,710,706,698.60

Fonte: Despesas, Secretaria Municipal de Finanças (2022) (informação pessoal)<sup>44</sup>; Portal Informação para Todos, TCE-PR (2022)

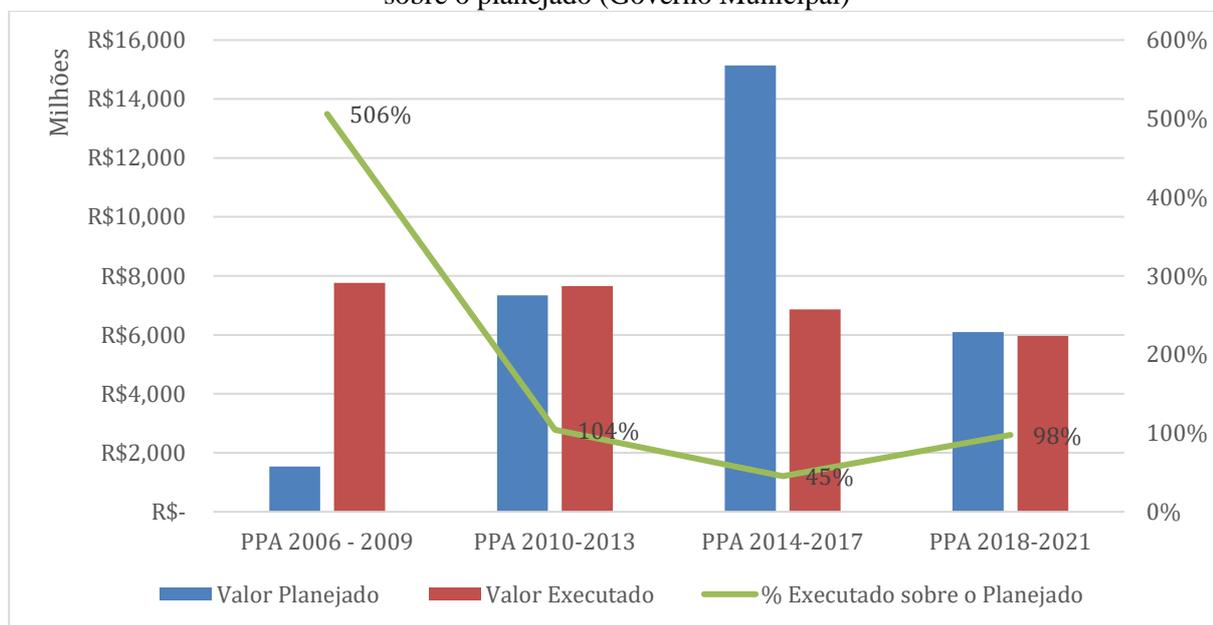
No período que corresponde ao PPA 2006-2009, as despesas com o programa Transporte Coletivo foram mais representativas (75,6%), seguido do Eixo Metropolitano Linha Verde (17,9%). No PPA 2010-2013, 93,7% dos valores empenhados foram alocados no programa “Mobilidade e Acessibilidade”, que contemplava ações voltadas a diversos modos, incluindo transporte público, que tem maior representatividade de custos devido ao subsídio. O percentual de gastos relacionados às obras para a Copa 2014 (9,9%), nesse segundo período, ficam à frente dos dispêndios para as ações da Linha Verde (2%). A decomposição dos custos em mobilidade urbana por programas não é tão significativa nos períodos dos PPAs seguintes: de 2014 a 2017 existem apenas dois programas, um deles compondo as ações voltadas aos diversos modos de transporte, “Mobilidade Urbana Integrada”, que contempla 96,7% das despesas e o “Curitiba Metrópole”, programa que abrigava apenas a realização de estudos e projetos, contabilizando 3,3% dos empenhos do período; de 2018 a 2021 todas as ações

<sup>44</sup> Despesas. **Secretaria Municipal de Finanças**. [Processo: LAI - Responder - Solicitação: 00-022440/2022] Destinatário: Maria Clara Schafaschek de Moraes [Curitiba], 30 de ago. 2022. Mensagem eletrônica.

referentes à mobilidade urbana estão sob o programa “Viva Curitiba Mais Ágil”. A decomposição desses programas será apresentada na seção 7.3.2.2, que trabalha sobre os dados disponíveis para o período e 2013-2021.

Já que o período analisado será desmembrado, trazemos de início a visão geral dos valores previstos e executados (Gráfico 31). Observa-se que, por mais que os valores previstos tenham variado consideravelmente nas diversas gestões do período, a execução orçamentária dos programas voltados à mobilidade urbana tem seus valores de execução variando pouco. A trajetória, no entanto, é de redução dos valores executados: de R\$ 7,7 bilhões do período 2006-2009, em valores corrigidos pelo IPCA para 2021, para R\$ 5,9 bilhões no período mais recente. Por mais que na análise do Planejamento Orçamentário tenhamos identificado uma maior cooperação do governo municipal à pauta da mobilidade urbana encabeçada pelo governo federal pelo valor previsto, essa programação foi executada em apenas 45%.

Gráfico 28 – Valores Planejado e Executado<sup>45</sup> dos programas selecionados e percentual do executado sobre o planejado (Governo Municipal)



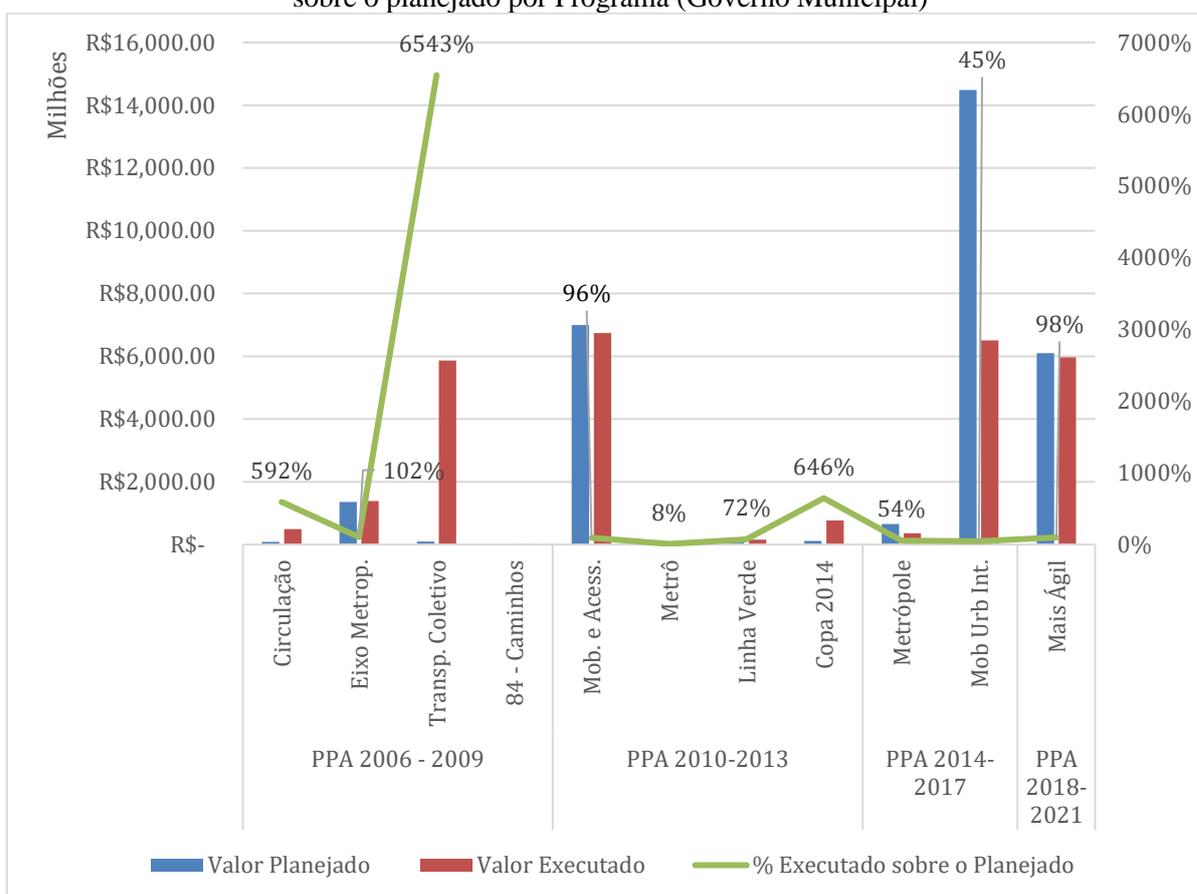
Fonte: Despesas, Secretaria Municipal de Finanças (2022); Portal Informação para Todos, TCE-PR (2022); Planos Plurianuais das Gestões do Governo Municipal (2006, 2010, 2014, 2018)

A relação entre orçamento executado e planejado apresentou maior discrepância no período do PPA 2006 a 2009, com o valor executado chegando a 5 vezes o valor previsto. Se observamos a desagregação por programas (Gráfico 29), observamos que a maior contribuição

<sup>45</sup> Valores corrigidos pelo IPCA tendo como referência o mês de dezembro do ano inicial do PPA e o mês de dezembro de 2021.

nessa diferença é do programa Transporte Coletivo. Outro programa que apresentou tendência semelhante foi o Copa 2014, no PPA 2010-2013, cujo valor executado foi seis vezes maior que o previsto. Enquanto isso, os programas Metrô – Linha Azul, do PPA 2010-2013 e Curitiba Metrôpole, de 2014-2017, tiveram execução menor do que o planejado, respectivamente 8% e 54%.

Gráfico 29 – Valores Planejado e Executado dos programas selecionados e percentual do executado sobre o planejado por Programa (Governo Municipal)



Fonte: Despesas, Secretaria Municipal de Finanças (2022); Portal Informação para Todos, TCE-PR (2022); Planos Plurianuais das Gestões do Governo Municipal (2006, 2010, 2014, 2018)

### 7.3.2.1. Período 2006-2012

A análise da classificação funcional permite entender com mais proximidade a natureza da atuação governamental sobre a qual se realizou a despesa. Para esse recorte, utilizamos a função 15, Urbanismo, que é a função que caracteriza todas as despesas vinculadas aos programas selecionados para a análise. As subfunções mais relevantes para o tema, que aparecem nas tabelas que serão apresentadas, são “infraestrutura urbana” (451), “transportes coletivos urbanos” (453) e em alguns períodos “serviços urbanos” (452). Com relação à fonte dos recursos, para os dados de 2006-2012, 14% do valor empenhado tinha vinculação a algum tipo de convênio (Tabela 10)<sup>46</sup>.

Distribuindo esses valores entre subfunções da função urbanismo, temos 91,61% das despesas sem convênio voltados a transportes coletivos urbanos (453) e 92,31% das despesas com convênio para infraestrutura urbana (451) (Tabela 11)<sup>47</sup>. Tais dados indicam que o município consegue mobilizar recursos externos para realizar despesas de investimento em mobilidade urbana e que seus recursos próprios são mais relevantes como fonte para as despesas do transporte público. Não foi possível nesse período segregar a análise por categorias econômicas da despesa (capital ou corrente), o que no outro período se mostrou de grande valia para a compreensão, especialmente por indicar o que, nas ações voltadas ao transporte público, é investimento na infraestrutura do sistema ou em sua operação (em geral, por meio de subsídios).

---

<sup>46</sup> São apresentados na Tabela os convênios que correspondiam a pelo menos 0,1% dos valores do ano da despesa.

<sup>47</sup> A subfunção 452 – Serviços Urbanos também aparece como componente nos programas selecionados. Os valores de despesa a ela relacionadas são inferiores a 0,01%, motivo pelo qual foram omitidos da tabela e análise.

A análise dos descritivos dos empenhos do período mais recente indica que não existe exclusividade na classificação de obras de transporte coletivo na função 453, ou seja, algumas obras que dizem respeito ao transporte coletivo, como reformas de terminais, por vezes são classificadas dentro da subfunção 451. Também a classificação 453 não é exclusivamente voltada ao transporte coletivo, especialmente pelo fato comentado na análise dos PPAs, de obras viárias que são realizadas com o objetivo da melhoria na circulação do transporte coletivo, mas beneficiam em mesma medida ou até mais o transporte motorizado individual.

Tabela 10 - Percentuais dos valores empenhados por fontes de Receita e por ano (2006-2012)

<b>Fontes de Receita</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>Valor Empenhado</b>	<b>Total %</b>
Sem Convênio	75.3%	74.8%	90.8%	93.9%	95.4%	91.1%	84.8%	R\$ 11,341,692,919.68	85.9%
BID Etapa II	24.0%	22.7%	3.7%	0.0%				R\$ 1,048,251,314.63	7.9%
Convênio BID II (Eixo Metropolitano)	0.7%	2.5%	4.8%	5.3%	0.9%	0.1%		R\$ 263,922,353.54	2.0%
BID III - PRÓ CIDADES (com contrapartida)					2.3%	3.2%	2.6%	R\$ 147,398,153.85	1.1%
Ampliação da Capacidade da Rede Integrada de Transporte						1.3%	3.1%	R\$ 84,979,350.11	0.6%
PAVIMENTAÇÃO E RECAPE DE VIAS URBANAS (com contrapartida)						2.7%	1.3%	R\$ 73,646,149.57	0.6%
Convênio Nº 006/2011 - SEIL Secretaria de Infraestrutura e Logística							3.0%	R\$ 59,831,800.75	0.5%
CIDE (Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico)			0.4%	0.5%	1.1%	0.6%	0.0%	R\$ 43,656,093.98	0.3%
Copa do Mundo FIFA Brasil 2014							1.9%	R\$ 37,591,703.98	0.3%
Convênio FUC (Fundo de Urbanização de Curitiba) /COMEC							1.9%	R\$ 37,512,648.61	0.3%
Convênio 002/2012 - SEIL - Tratamento Superficial Betuminoso							1.0%	R\$ 20,680,033.85	0.2%
Eficientização Energética - COPEL						1.0%	0.0%	R\$ 17,343,379.64	0.1%
EXTENSÃO DA LINHA VERDE SUL							0.5%	R\$ 10,478,518.41	0.08%
TAXA DE ILUMINAÇÃO			0.42%					R\$ 7,654,436.04	0.06%
CONVÊNIO METRÔ - CBTU/PMC				0.32%		0.01%		R\$ 5,575,935.07	0.04%
Recursos Livres - Parque do Centenário da Imigração Japonesa				0.01%	0.18%	0.04%		R\$ 3,805,929.50	0.03%
<b>Total Geral</b>	<b>100.00%</b>	<b>R\$ 13,205,550,665.84</b>	<b>100.00%</b>						

Fonte: Despesas, Secretaria Municipal de Finanças (2022)

O programa de financiamento BID II compõe o conjunto de investimentos realizados na Linha Verde. A Figura 20 sintetiza as fases da intervenção e os financiadores de cada uma delas. Consideramos as fontes “BID Etapa II” e “Convênio BID II” como componentes do mesmo programa de financiamento, previsto no PPA 2006-2009 no âmbito do programa 65 (Eixo Metropolitano). Juntas, as receitas correspondem a 48,5% do total de despesas relacionadas à subfunção infraestrutura urbana dos programas selecionados no período. Segundo a UTAG - Unidade Técnico Administrativa de Gerenciamento (UTAG – UNIDADE TÉCNICO-ADMINISTRATIVA DE GERENCIAMENTO, s.d.), o planejamento da Linha Verde já teria se iniciado nos anos 1990, embora no Plano de Mobilidade o projeto urbano apareça ainda como possibilidade, como discutimos anteriormente. A implantação do eixo dependia da transferência de responsabilidade do trecho urbano da BR 476, o que foi concedida pelo Governo Federal em 2004. Com isso, iniciam-se as obras do trecho sul em 2007, do qual parte dos investimentos foram financiados pelo BID (PREFEITURA DE CURITIBA, [s.d.]).

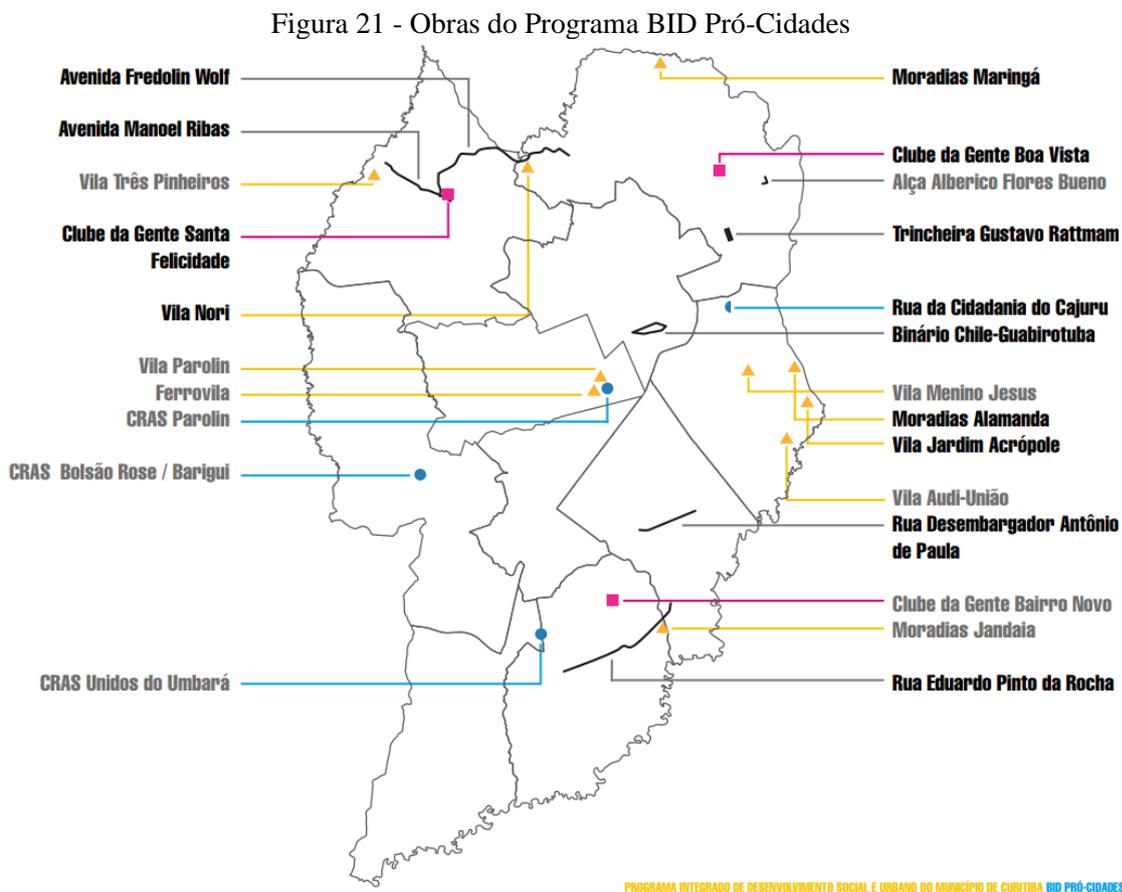
Tabela 11 - Percentuais dos valores empenhados por subfunção e por fontes de receita

Subfunção	451 - Infraestrutura Urbana		453 - Transporte Coletivo Urbano	
	Valor Empenhado	%	Valor Empenhado	%
<b>Sem Convênio</b>	R\$ 950,900,071.20	8.4%	R\$ 10,390,496,622.64	91.6%
<b>Outros</b>	R\$ 1,720,520,635.22	92.3%	R\$ 143,337,110.93	7.7%
BID Etapa II	R\$ 1,048,251,314.63	39.2%		0.0%
Convênio BID II	R\$ 248,653,176.40	9.3%	R\$ 15,269,177.14	0.1%
BID III - PRÓ CIDADES (com contrapartida)	R\$ 147,398,153.85	5.5%		0.0%
Ampliação da Capacidade da Rede Integrada de Transporte		0.0%	R\$ 84,979,350.11	0.8%
PAVIMENTAÇÃO E RECAPE DE VIAS URBANAS (com contrapartida)	R\$ 73,646,149.57	2.8%		0.0%
Convênio Nº 006/2011 - SEIL Secretaria de Infraestrutura e Logística	R\$ 59,831,800.75	2.2%		0.0%
CIDE - Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico	R\$ 43,656,093.98	1.6%		0.0%
Convênio FUC/COMEC		0.0%	R\$ 37,512,648.61	0.4%
Copa do Mundo FIFA Brasil 2014/C.A.P.	R\$ 30,919,612.46	1.2%		0.0%
Convênio 002/2012 - SEIL - Tratamento Superficial Betuminoso	R\$ 20,680,033.85	0.8%		0.0%
<b>Total Geral</b>	<b>R\$ 2,671,420,706.43</b>	<b>20.2%</b>	<b>R\$ 10,533,833,733.57</b>	<b>79.8%</b>

Fonte: Despesas, Secretaria Municipal de Finanças (2022)



Outro programa com relevância no período é o programa BID III – Pró-Cidades, cujo montante de investimentos do período corresponde a 5,5% do total de despesas relacionadas a infraestrutura urbana nos programas selecionados para o período. O programa, cujas obras foram realizadas de 2010 a 2018, envolveu obras de transporte e mobilidade, urbanização de favelas, habitação e desenvolvimento social. A Figura 21 - Obras do Programa BID Pró-Cidades, demonstra a distribuição do conjunto de obras financiadas pelo Pró-Cidades e indica em cinza os investimentos pela prefeitura como contrapartida do financiamento do BID. Percebe-se que, exceto o binário Chile-Guabirota e a trincheira Gustavo Rattman, as obras viárias realizadas localizam-se em bairros afastados da região central do município, sendo enfatizado o caráter de ligação entre bairros para o acesso da população regional na descrição das intervenções.



Fonte: UTAG, 2019

Segundo a UTAG, o propósito das obras de mobilidade urbana no âmbito do BID III era melhorar as condições de circulação dos veículos de transporte coletivo, fluidez do tráfego e segurança das vias para os usuários. Alguns pontos dessa narrativa são questionáveis frente à

realidade (ver Figura 22, Figura 23, Figura 24, Figura 25). No quesito segurança, é possível constatar que em raros pontos foram incluídas faixas de pedestre nas vias, verificadas apenas em cruzamentos semaforizados e próximo a equipamentos educacionais. As faixas de circulação são bastante largas, em alguns casos possibilitando duas faixas de rolagem no mesmo sentido. Não obstante, nos trechos em que foram realizadas intervenções voltadas ao transporte ativo, o espaço do pedestre foi minimizado, com ciclovias compartilhadas na calçada, sem dimensionamento mínimo. Como enfatiza o Caderno Técnico de Referência “Mobilidade por Bicicleta”, a tipologia calçada compartilhada deveria ser escolhida apenas em “casos onde não há possibilidade de expandir a calçada para a inclusão de uma infraestrutura cicloviária” (BID; MDR, 2021), o que não parece ser o caso nas intervenções realizadas.

Ressalta-se que o tratamento de calçadas, guias rebaixadas e mobiliário (pontos de ônibus), mesmo considerando o uso exclusivo peatonal, não seguem os preceitos da acessibilidade (NBR 9050). As faixas de rolamento adicionais também não foram direcionadas com exclusividade ao transporte coletivo em nenhum caso. Inquestionável é a contribuição do conjunto de obras do programa para a fluidez do trânsito, especialmente as interseções em desnível (trincheiras) e binário, sem que tenham contribuído para a redistribuição do espaço viário.

Figura 22 - Rua Eduardo Pinto da Rocha, 3685 (Umbará)



Fonte: Google Street View, 2022

Figura 23- Rua Desembargador Antônio de Paula, 3237 (Boqueirão)



Fonte: Google Street View, 2022

Figura 24 - Av. Fredolin Wolf, 5250 (Pilarzinho)



Fonte: Google Street View, 2021

Figura 25 - Binário Rua Chile-Guabirota - Rua Guabirota, 861 (Prado Velho)



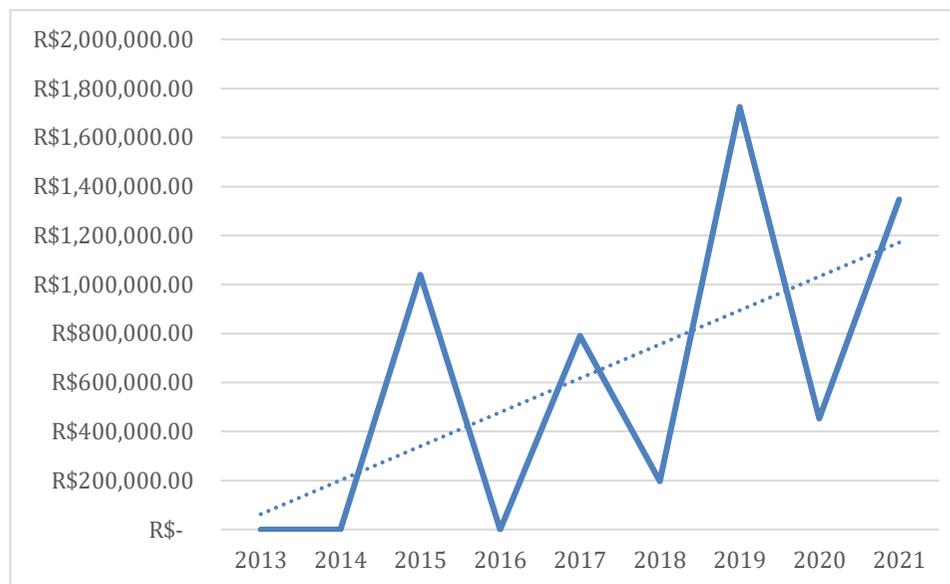
Fonte: Google Street View, 2022

### *7.3.2.2. Período 2013-2021*

A análise por programas nos PPAs 2014-2017 e 2018-2021 foi pouco elucidativa sobre as prioridades do planejamento dentro do conjunto de ações voltadas à mobilidade urbana (Tabela 9). Para avançar nessa compreensão, já que o conjunto de informações do período 2013-2021 dispõe da classificação por atividades, voltamos o olhar nos dois últimos PPAs aos valores empenhados por atividade. No âmbito do programa “Mobilidade Urbana Integrada” (PPA 2014-2017), as atividades com maior percentual dos valores empenhados sobre o total do programa foram: gerenciamento e manutenção do sistema de transporte coletivo do município (71%); coordenação, execução e fiscalização dos serviços de manutenção das vias públicas (7,5%) e manutenção dos serviços de iluminação pública (6,3%). Sob o programa “Viva Curitiba Mais Ágil”, (PPA 2018-2021), as atividades mais relevantes foram: gerenciamento e manutenção do sistema de transporte coletivo do município (65%); execução de obras de circulação em vias do município (4,8%) e coordenação, execução e fiscalização dos serviços de manutenção das vias públicas (7,3%) (Tabela 12).

Ainda que não apareçam nas tabelas pelo recorte estabelecido, como mínimo 5% de relevância sobre os valores totais empenhados no PPA (nos programas selecionados), é relevante indicar que na execução de 2013 a 2015 aparece como atividade a “implantação e revitalização de infraestrutura cicloviária no município”. O valor empenhado nesses três anos na atividade de implantação e revitalização de infraestrutura cicloviária soma R\$ 4 milhões e meio (R\$ 4,592,335.45). Em período mais extenso aparecem atividades voltadas à execução de calçadas, inicialmente, em 2013, para elaboração de planos e projetos e a partir de 2014 como “implantação de calçadas”. Os valores destinados à implementação de calçadas, ainda que não tenham grande relevância sobre o total de gastos nos programas selecionados e variem consideravelmente ano a ano — o que pode ser uma característica natural do processo de execução orçamentária vinculada aos ciclos políticos—, apresentam tendência de crescimento.

Gráfico 30 – Valores empenhados na atividade Implantação de calçadas nas vias públicas (2013-2021)



Fonte: Portal Informação para Todos, TCE-PR (2022)

A Tabela 12 demonstra os percentuais das atividades por PPA, incluindo a classificação por grupo de natureza da despesa, entre “3. outras despesas correntes” e “4. investimentos”. O grupo de natureza da despesa é um agregador do elemento da despesa, inferior à categoria econômica da despesa, comentada anteriormente (capital e custeio). Os grupos são os seguintes: 1. Pessoal e encargos sociais; 2. Juros e Encargos da Dívida; 3. Outras Despesas Correntes; 4. Investimentos; 5. Inversões Financeiras e 6. Amortização da Dívida. As classificações 1 – pessoal e encargos sociais e 5 – inversões financeiras, embora também aparecessem dentre as despesas selecionadas, foram ocultadas por sua baixa representatividade do total do montante de gastos no PPA. Se na Tabela 13 podemos observar o peso da função transportes coletivos urbanos dentre os gastos dos programas, as tabelas 12 e 14 evidenciam que esses gastos se concentram no custeio da operação.

Tabela 12 – Percentual do valor empenhado por atividade e por grupo de natureza da despesa, organizados por PPA (correntes e investimentos) (2014-2021)

PPA   ATIVIDADE	Outras Despesas Correntes		Investimentos		Total	
	Valor Empenhado	%	Valor Empenhado	%	Valor Empenhado	%
<b>PPA 2014-2017</b>	<b>R\$ 5,765,522,649.61</b>		<b>R\$ 635,684,238.26</b>		<b>R\$ 6,808,971,822.83</b>	
COORDENAÇÃO, EXECUÇÃO E FISCALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO DAS VIAS PÚBLICAS	R\$ 475,706,382.66	8%	R\$ -	0%	R\$ 475,706,382.66	7%
DESAPROPRIAÇÃO DE ÁREAS PARA OBRAS DE CIRCULAÇÃO EM VIAS DO MUNICÍPIO		0%	R\$ 46,474,142.99	7%	R\$ 46,474,142.99	1%
EXECUÇÃO DA LIGAÇÃO AEROPORTO / RODOFERROVIÁRIA		0%	R\$ 89,402,421.82	14%	R\$ 89,402,421.82	1%
EXECUÇÃO DE OBRAS DE CIRCULAÇÃO EM VIAS DO MUNICÍPIO - LINHA VERDE		0%	R\$ 107,327,459.46	17%	R\$ 107,327,459.46	2%
GERENCIAMENTO E MANUTENÇÃO DO SISTEMA DE TRANSPORTE COLETIVO DO MUNICÍPIO	R\$ 4,484,110,822.22	78%		0%	R\$ 4,484,110,822.22	66%
MANUTENÇÃO DOS SERVIÇOS DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA	R\$ 401,685,723.31	7%		0%	R\$ 401,685,723.31	6%
REVITALIZAÇÃO DE VIAS COM PAVIMENTAÇÃO DEFINITIVA		0%	R\$ 46,653,600.75	7%	R\$ 46,653,600.75	1%
URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS - BID III		0%	R\$ 35,439,131.57	6%	R\$ 35,439,131.57	1%
<b>PPA 2018-2021</b>	<b>R\$ 4,567,464,087.78</b>		<b>R\$ 874,869,825.31</b>		<b>R\$ 5,968,413,889.38</b>	
COORDENAÇÃO, EXECUÇÃO E FISCALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO DAS VIAS PÚBLICAS	R\$ 415,081,921.13	9%	R\$ -	0%	R\$ 415,081,921.13	7%
EXECUÇÃO DE OBRAS DE CIRCULAÇÃO EM VIAS DO MUNICÍPIO		0%	R\$ 275,941,246.05	32%	R\$ 275,941,246.05	5%
EXECUÇÃO DE OBRAS DE CIRCULAÇÃO EM VIAS DO MUNICÍPIO - LINHA VERDE		0%	R\$ 192,368,315.04	22%	R\$ 192,368,315.04	3%
EXECUÇÃO DE PAVIMENTAÇÃO ALTERNATIVA EM VIAS DO MUNICÍPIO		0%	R\$ 120,202,564.60	14%	R\$ 120,202,564.60	2%
GERENCIAMENTO E MANUTENÇÃO DO SISTEMA DE TRANSPORTE COLETIVO DO MUNICÍPIO	R\$ 3,711,232,186.01	81%		0%	R\$ 3,711,232,186.01	62%
IMPLANTAÇÃO DE OBRAS PARA O AUMENTO DA CAPACIDADE E VELOCIDADE - BRT		0%	R\$ 62,183,203.68	7%	R\$ 62,183,203.68	1%

Fonte: Portal Informação para Todos, TCE-PR (2022)

Tabela 13 – Percentual do valor empenhado por subfunção (S), organizados por programas (P) e PPA (2013-2021)

PPA   PROGRAMA   SUBFUNÇÃO		Valor Empenhado		%
<b>PPA 2010-2013 (parcial)</b>		R\$	<b>2,214,349,005.92</b>	
<b>P</b>	<b>89 - Mobilidade e Acessibilidade</b>	R\$	<b>1,641,537,144.98</b>	<b>74%</b>
S	Infra-Estrutura Urbana	R\$	85,324,033.05	5%
S	Transportes Coletivos Urbanos	R\$	1,556,213,111.93	95%
<b>P</b>	<b>100 - Copa 2014</b>	R\$	<b>536,652,637.16</b>	<b>24%</b>
S	Infra-Estrutura Urbana	R\$	526,143,085.54	98%
S	Transportes Coletivos Urbanos	R\$	10,509,551.62	2%
<b>PPA 2014-2017</b>		R\$	<b>6,858,670,515.53</b>	
<b>P</b>	<b>9 - Curitiba Metrópole</b>	R\$	<b>356,570,906.96</b>	<b>5%</b>
S	Administração Geral	R\$	162,187,409.49	45%
S	Habitação Urbana	R\$	141,146,076.29	40%
S	Normatização e Fiscalização	R\$	26,950,533.88	8%
<b>P</b>	<b>10 - Mobilidade Urbana Integrada</b>	R\$	<b>6,502,099,608.56</b>	<b>95%</b>
S	Administração Geral	R\$	437,697,821.20	7%
S	Infra-Estrutura Urbana	R\$	587,425,049.32	9%
S	Serviços Urbanos	R\$	877,778,807.69	13%
S	Transportes Coletivos Urbanos	R\$	4,597,402,568.29	71%
<b>PPA 2018-2021</b>		R\$	<b>5,968,413,889.38</b>	
<b>P</b>	<b>6 - Viva Curitiba Mais Ágil</b>	R\$	<b>5,968,413,889.38</b>	<b>100%</b>
S	Administração Geral	R\$	640,384,712.71	11%
S	Infra-Estrutura Urbana	R\$	881,987,107.31	15%
S	Serviços Urbanos	R\$	415,081,921.13	7%
S	Transportes Coletivos Urbanos	R\$	4,029,514,020.90	68%

Fonte: Portal Informação para Todos, TCE-PR (2022)

Tabela 14 – Percentual do valor empenhado por subfunção, por natureza da despesa (correntes e investimentos) (2013-2021)

PPA   SUBFUNÇÃO   NATUREZA DA DESPESA	Outras Despesas Correntes		Investimentos	
	Valor Empenhado	%	Valor Empenhado	%
<b>PPA 2010-2013</b>	<b>R\$ 1,600,327,530.59</b>	<b>72%</b>	<b>R\$ 602,958,784.82</b>	<b>27%</b>
Infra-Estrutura Urbana	R\$ 44,519,125.37	7%	R\$ 555,971,299.99	91%
Transportes Coletivos Urbanos	R\$ 1,555,808,405.22	97%	R\$ 46,987,484.84	3%
<b>PPA 2014-2017</b>	<b>R\$ 5,765,522,649.61</b>	<b>84%</b>	<b>R\$ 635,684,238.26</b>	<b>9%</b>
Infra-Estrutura Urbana	R\$ 179,588,494.36	30%	R\$ 415,767,837.95	69%
Serviços Urbanos	R\$ 877,392,105.98	100%	R\$ 386,701.71	0%
Transportes Coletivos Urbanos	R\$ 4,484,110,822.22	98%	R\$ 113,291,746.07	2%
<b>PPA 2018-2021</b>	<b>R\$ 4,567,464,087.78</b>	<b>77%</b>	<b>R\$ 874,869,825.31</b>	<b>15%</b>
Administração Geral	R\$ 110,833,021.39	17%	R\$ 3,471,715.03	1%
Infra-Estrutura Urbana	R\$ 328,870,831.93	37%	R\$ 553,116,275.38	63%
Transportes Coletivos Urbanos	R\$ 3,711,232,186.01	92%	R\$ 318,281,834.89	8%

Fonte: Portal Informação para Todos, TCE-PR (2022)

Os investimentos em obras estruturantes de transporte coletivo somam de 20 a 30% das despesas na natureza investimentos, onde se destacam as obras da Linha Verde e de aumento da capacidade e velocidade do BRT. Embora tenha objetivo de estruturação do transporte coletivo, notamos novamente que a obra da Linha Verde, que tem continuidade e relevância em todo o período estudado, têm grande efeito na indução do uso do transporte motorizado individual, pela intensa produção de espaço viário e obras de arte voltadas à fluidez veicular.

A Tabela 15 traz as principais fontes de recursos que financiaram os programas relacionados à mobilidade urbana nos PPAs do período 2013-2021. Nota-se que a fonte mais representativa em todos os períodos são os recursos ordinários, sendo que 74 a 88% deles provêm de recursos do próprio transporte municipal de passageiros, o que modula a observação anterior em relação aos gastos dos recursos ordinários do município com a operação do transporte, já que os recursos dos usuários do próprio sistema são recebidos inicialmente pelo Fundo de Urbanização e

posteriormente repassados às concessionárias. Observa-se ainda a relevância no período mais recente dos recursos com gerenciamento de trânsito para o financiamento geral dos programas, ponto a ser abordado na próxima seção.

Tabela 15 – Percentual do valor empenhado por fonte de recurso, organizadas por PPA (2013-2021)

<b>PPA   FONTE DE RECURSOS</b>	<b>Valor Empenhado</b>		<b>%</b>
<b>PPA 2010-2013 (parcial)</b>	<b>R\$</b>	<b>2,214,349,005.92</b>	<b>15%</b>
<b>Operações de Crédito Internas</b>	<b>R\$</b>	<b>303,383,961.08</b>	<b>14%</b>
Operação de Crédito - CEF - Pró-Transporte	R\$	268,552,582.46	89%
Recursos de Operações de Crédito - FDU II - Lei nº 13.828/2011	R\$	21,217,470.51	7%
<b>Recursos Ordinários (Livres)</b>	<b>R\$</b>	<b>1,588,254,704.88</b>	<b>72%</b>
Recursos do Transporte Municipal de Passageiros	R\$	1,393,172,284.89	88%
Recursos Ordinários (Livres)	R\$	176,803,642.20	11%
<b>Transferências Voluntárias Públicas Estaduais</b>	<b>R\$</b>	<b>159,649,667.09</b>	<b>7%</b>
Convênio Copa do Mundo FIFA Brasil 2014	R\$	36,389,749.21	23%
Convênio Sistema de Transporte Coletivo Metropolitano de Passageiros	R\$	111,856,028.04	70%
<b>PPA 2014-2017</b>	<b>R\$</b>	<b>6,858,670,515.53</b>	<b>46%</b>
<b>COSIP – Contribuição de Iluminação Pública, Art. 149-A, CF</b>	<b>R\$</b>	<b>410,332,214.92</b>	<b>6%</b>
<b>Recursos Ordinários (Livres)</b>	<b>R\$</b>	<b>5,297,541,534.25</b>	<b>77%</b>
Recursos do Transporte Municipal de Passageiros	R\$	4,238,726,551.76	80%
Recursos Ordinários (Livres)	R\$	987,276,135.72	19%
<b>PPA 2018-2021</b>	<b>R\$</b>	<b>5,968,413,889.38</b>	<b>40%</b>
<b>Gerenciamento do Trânsito</b>	<b>R\$</b>	<b>423,141,339.97</b>	<b>7%</b>
<b>Recursos do Tesouro (Descentralizados)</b>	<b>R\$</b>	<b>545,242,606.47</b>	<b>9%</b>
<b>Recursos Ordinários (Livres)</b>	<b>R\$</b>	<b>4,057,254,084.28</b>	<b>68%</b>
Recursos do Transporte Municipal de Passageiros	R\$	3,008,211,186.15	74%
Recursos Ordinários (Livres)	R\$	755,173,871.97	19%

Fonte: Portal Informação para Todos, TCE-PR (2022)

Analisando a fundo as fontes de recursos na subfunção transportes coletivos urbanos (Tabela 16), percebe-se que 86% das despesas são pagas a partir de recursos ordinários livres. Destes, 98% provêm dos recursos do próprio sistema e 1% de outras fontes. Outras fontes de recurso

relevantes na subfunção transportes coletivos urbanos são os recursos do tesouro (4%) e as transferências públicas estaduais, principalmente pelo convênio do sistema de transporte coletivo metropolitano de passageiros, repassado pela COMEC. Se as operações de crédito externas não representam grande percentual dentre as fontes de receita do financiamento geral dos programas, já que nem são representativos na Tabela 15, na análise da Tabela 16 percebemos que correspondem a 20% dentre as fontes de receita para as despesas de investimento em transporte coletivo urbano, especialmente às operações de crédito com AFD e BID, voltadas à Linha Verde. Também foram relevantes para o financiamento de investimentos em transportes coletivos urbanos os recursos ordinários livres (34%), dentre os quais 36% advindos da alienação de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC) – relacionados à Operação Urbana Consorciada da Linha Verde – e 57% recursos ordinários livres. Outros 5% do financiamento vem de transferências voluntárias públicas do estado e da união.

No financiamento de despesas de investimento voltadas à infraestrutura urbana destacam-se as operações de crédito internas (53%), grande parte voltadas à pavimentação e recape de vias urbanas. Outros 22% provêm de recursos ordinários livres, sendo 28% advindos de potencial construtivo (outorga onerosa) e 70% recursos ordinários livres. Um montante também significativo é custeado pelas transferências públicas estaduais (9%), operações de crédito externas (3%) e gerenciamento do trânsito (3%). As receitas advindas do gerenciamento de trânsito é mais significativa para custeio das despesas correntes (97%) em infraestrutura urbana e despesas com pessoal e encargos sociais (46%).

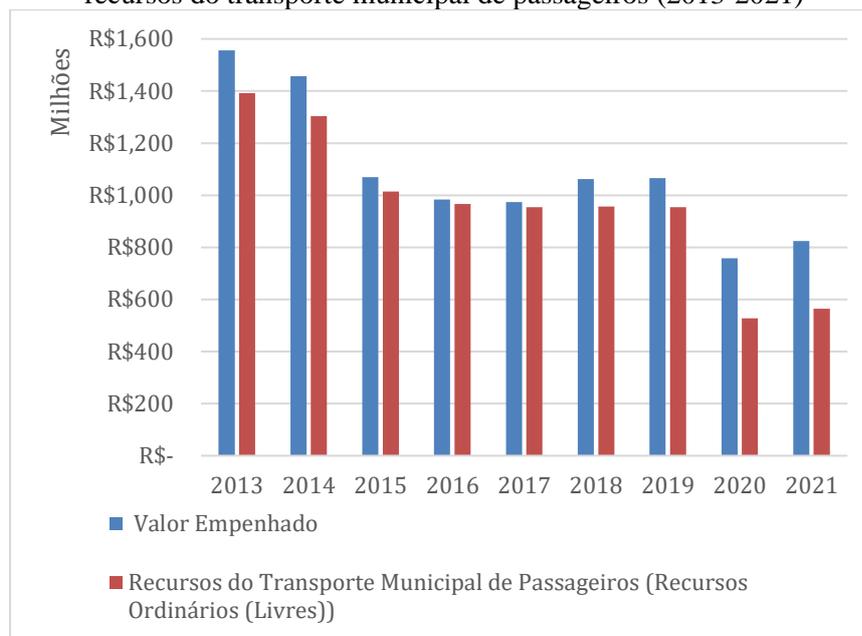
Analisando os dados de custeio (natureza 3) da subfunção transporte coletivo ano a ano (Gráfico 31 e Gráfico 32), observa-se que a participação dos recursos próprios gerados com a operação do sistema tem caído substancialmente. Embora a partir de 2020 tenhamos que considerar o efeito da pandemia de Covid-19 sobre os recursos gerados pelo próprio sistema pela forte queda da demanda no período, já em 2019 o dispêndio a partir dos recursos do tesouro corresponderam a 4%, R\$ 44 milhões. Nos dois últimos anos, esse valor sobe para 11%, R\$ 83 milhões em 2020 e 24%, ou R\$ 197 milhões em 2021. Esse aumento ainda foi minimizado em 2020 e 2021 pelo apoio financeiro aos municípios prestado pelo governo federal por ocasião da Covid-19. Outro evento que influencia a distribuição das fontes de recurso entre 2015 e 2017 é o fim do convênio estadual para a integração do sistema metropolitano em 2015, que é retomado em 2018, compondo as fontes de transferências voluntárias estaduais.

Tabela 16 – Percentual do valor empenhado por fonte de receita, por subfunção e por grupo de natureza da despesa (2013-2021)  
(1. Pessoal e encargos sociais; 3. Outras Despesas Correntes; 4. Investimentos; 5. Inversões Financeiras)

Fontes de Receita	Infraestrutura Urbana				Transportes Coletivos Urbanos			TOTAL	
	1	3	4	5	SUBTOTAL	3	4		SUBTOTAL
<b>Gerenciamento do Trânsito</b>	<b>46%</b>	<b>97%</b>	<b>3%</b>		<b>28%</b>				<b>5%</b>
<b>Operações de Crédito Externas</b>			<b>3%</b>		<b>2%</b>		<b>20%</b>	<b>1%</b>	<b>1%</b>
Operação de Crédito - Agência Francesa de Desenvolvimento - Lei Municipal Nº 15.500/2019			6%		6%				2%
Operação de Crédito - BID IV - Lei Municipal Nº 15.497/2019			8%		8%				3%
Operações de Crédito - AFD - Agência Francesa de Desenvolvimento			36%		36%		100%	100%	68%
Operações de Crédito - BID III			51%		51%				26%
<b>Operações de Crédito Internas</b>			<b>53%</b>		<b>38%</b>		<b>1%</b>	<b>0%</b>	<b>6%</b>
Operação de Crédito - Agência de Fomento Paraná - Lei 15.090/2017 - Recape de Vias Urbanas			4%		4%				4%
Operação de Crédito CEF Contrapartida			17%		17%		100%	100%	17%
Operações de Crédito - BB - Lei nº 15125/2017 - Pavimentação de vias alternativas			10%		10%				10%
Recursos de Operações de Crédito - FDU III - Contrato nº 2885/2012			5%		5%				5%
<b>Recursos do Tesouro (Descentralizados)</b>			<b>4%</b>		<b>3%</b>	<b>4%</b>	<b>5%</b>	<b>4%</b>	<b>4%</b>
<b>Recursos Ordinários (Livres)</b>	<b>54%</b>	<b>3%</b>	<b>22%</b>	<b>100%</b>	<b>18%</b>	<b>89%</b>	<b>34%</b>	<b>86%</b>	<b>73%</b>
Alienação de Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPAC			1%		1%		36%	1%	1%
Desvinculação das Receitas do Município - EC nº 93, 8/9/2016		49%	1%		3%				2%
Potencial Construtivo			28%		26%		3%	0%	1%
Recursos do Transporte Municipal de Passageiros						100%	4%	98%	79%
Recursos Ordinários (Livres)	100%	51%	70%	100%	70%		57%	1%	18%
<b>Transferências Voluntárias Públicas Estaduais</b>			<b>9%</b>		<b>6%</b>	<b>4%</b>	<b>2%</b>	<b>4%</b>	<b>4%</b>
<b>Transferências Voluntárias Públicas Federais</b>			<b>0%</b>		<b>0%</b>		<b>3%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>

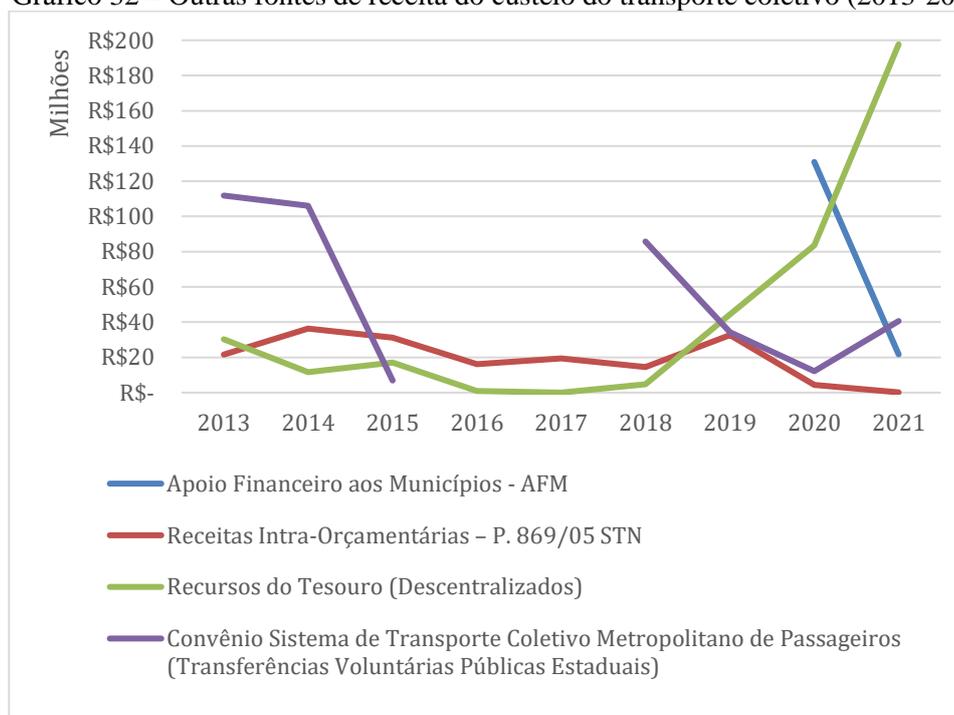
Fonte: Portal Informação para Todos, TCE-PR (2022).

Gráfico 31 – Valor Empenhado no custeio (natureza da despesa) do transporte coletivo (subfunção) e recursos do transporte municipal de passageiros (2013-2021)



Fonte: Portal Informação para Todos, TCE-PR, 2022a

Gráfico 32 – Outras fontes de receita do custeio do transporte coletivo (2013-2021)



Fonte: Portal Informação para Todos, TCE-PR, 2022a

Visto que a arrecadação do próprio sistema de transporte coletivo apresenta tendência nacional de queda, pela redução da demanda, é urgente discutir seu financiamento. Atualmente o percentual pago pelos recursos do tesouro é de cerca de um quinto do total da operação.

Embora os subsídios ao sistema de transporte coletivo sejam importantíssimos para a manutenção da modicidade tarifária, sem a qual o sistema tende a perder ainda mais usuários, é urgente discutir as formas de financiamento da operação dos transportes coletivos. Tal financiamento deveria ser encarado de forma conjunta no sistema de mobilidade urbana, onde os beneficiários das externalidades positivas do sistema de transporte público, sobretudo usuários dos transportes motorizados individuais, deveriam contribuir para sua manutenção. Avaliamos na próxima seção de que forma isso se dá em Curitiba.

### **7.3.3. Financiamento do transporte público coletivo e modos não-motorizados**

A seção anterior demonstrou o quanto o orçamento do município de Curitiba e dos investimentos realizados na RMC estão cada vez mais comprometidos com o custeio do transporte público coletivo, na forma de subsídios. Este estrangulamento limita a capacidade do Estado de investir em projetos de ampliação da capacidade e qualidade do transporte. Na conceituação de mobilidade urbana como um sistema único, um elemento importante seria o financiamento entre modos, mais especificamente a “contribuição de beneficiários diretos e indiretos do serviço de transporte público coletivo para custeio da operação dos serviços”, como define o art. 8º da PNMU. O inciso III do art. 23 amplia essa possibilidade de financiamento também aos modos não-motorizados, através da

“III - aplicação de tributos sobre modos e serviços de transporte urbano pela utilização da infraestrutura urbana, visando a desestimular o uso de determinados modos e serviços de mobilidade, vinculando-se a receita à aplicação exclusiva em infraestrutura urbana destinada ao transporte público coletivo e ao transporte não motorizado e no financiamento do subsídio público da tarifa de transporte público, na forma da lei;” (BRASIL, 2012)

Como vimos anteriormente, em Curitiba a Lei do Plano Diretor proibiu a aplicação de duas das medidas que poderiam ser utilizadas como instrumentos de financiamento de modos não-motorizados e coletivos: o rodízio de placas e o pedágio urbano. Dentre iniciativas de taxação dos modos motorizados individuais pudemos identificar para compor esta análise o rodízio nas vagas de estacionamento públicas e arrecadação por multas de trânsito — instrumentos que acabam incentivando, mais do que penalizar o uso de tais modos, como veremos. Incluem-se ainda as receitas acessórias do transporte coletivo, especialmente por seu potencial de reduzir o montante desembolsado pelo poder público em subsídios à operação do transporte coletivo. Dado que este recurso é gerado com sua própria operação, a aplicação de tal forma de financiamento auxiliar não se enquadra, como as demais, como uma recuperação dos recursos investidos em um modo para beneficiar outro. Por este mesmo motivo, sua adoção não implica embates políticos como é o caso da arrecadação por rodízios ou multas.

Os objetivos desta seção são compreender a representatividade dessas receitas no montante dos investimentos em mobilidade urbana, sobretudo em relação ao que o município tem empenhado em subsídios para a operação do transporte público coletivo e como têm sido

aplicados esses recursos, para quais finalidades. A importância da análise da aplicação desses instrumentos no contexto do trabalho reside principalmente por indicarem quanto a compreensão de mobilidade urbana como um conjunto único, onde benefícios e ônus deveriam ser equalizados, está sendo aplicada na gestão desse sistema no município.

### *7.3.3.1. Fundo de Urbanização de Curitiba*

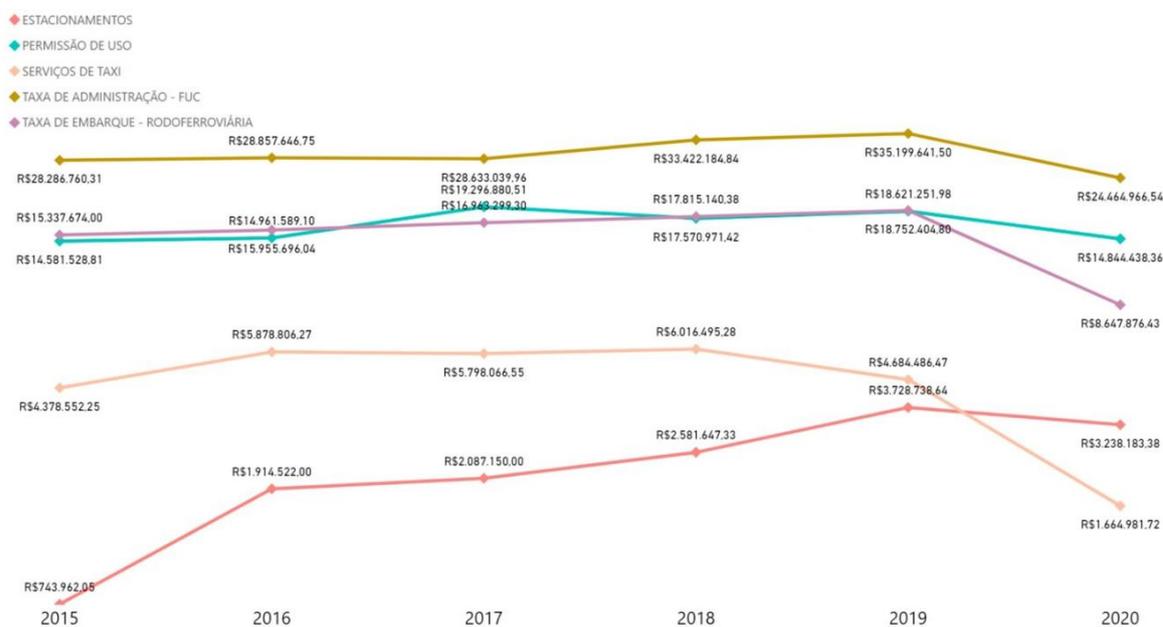
O Fundo de Urbanização de Curitiba, instituído pela Lei Ordinária nº 4.362 de 1972, é o instrumento de gestão que organiza os meios para a operação dos serviços públicos de transporte coletivo urbano, programas de equipamento urbano e de infraestrutura. Entre suas receitas, incluem-se: créditos operacionais provenientes do estacionamento de veículos — instituído pela Lei nº 3979 de 05 de novembro de 1971; resultado da alienação de material ou equipamento do transporte coletivo urbano; e dotações orçamentárias ou subvenções que lhe sejam configuradas no orçamento do Município de Curitiba. A arrecadação oriunda da tarifa cobrada dos usuários do transporte coletivo urbano e o produto da comercialização do vale transporte, apesar de serem recursos do fundo, não constituem receitas, pois devem ser repassados aos operadores do transporte coletivo. A lei também institui 4% da receita do fundo para sua administração, a cargo da URBS. O ponto é contraditório, visto que estabelece um percentual à revelia dos custos efetivos da administração e da flutuação da remuneração dos transportes, desconsiderando maior eficiência do gerenciamento ou as demandas da empresa para além desse valor.

### *7.3.3.2. EstaR (estacionamento rotativo)*

O estacionamento rotativo em Curitiba foi criado pela Lei nº 3.979/1971 e regulamentado pelos Decretos nº 569/1980 e nº 934/1997. Em 2018 a Lei Municipal nº 15.258/2018 transferiu à URBS sua administração e o decreto 418/2020 dispôs sobre sua gestão, incluindo a possibilidade de aquisição por créditos eletrônicos. Segundo o relatório de auditoria de fiscalização realizado pelo TCE-PR sobre a operação da URBS, a cobrança de taxa pelo estacionamento é uma das principais fontes de arrecadação da URBS e a única que apresentou tendência de crescimento no período analisado. As cinco receitas apresentadas no Gráfico 33 somam 80% da receita bruta da empresa, sendo que a principal delas é a taxa de administração do FUC. O relatório, que versava especificamente sobre a situação econômico-

financeira da URBS, evidencia que a arrecadação pela taxa de administração é variável de acordo com a demanda do transporte coletivo, e apresenta tendência de queda.

Gráfico 33 – Tendência de arrecadação dos principais grupos de receitas da URBS (escala logarítmica)



Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Paraná (2022)

Em que pese a relevância da arrecadação com o EstaR para a manutenção das atividades de administração da própria empresa, o valor arrecadado em 2020 (R\$ 3,238,183.38) corresponderia a apenas 1,4% do total pago em subsídios ao sistema no mesmo ano (R\$ 230,997,389.99). Não obstante, esse valor teria potencial de crescimento. Embora não exista um consenso sobre o valor que o estacionamento rotativo deve custar, uma boa prática para estimular o uso do transporte coletivo é manter esse valor acima do valor da tarifa de ônibus. Outras estratégias envolvem a pesquisa comercial ampla na região onde se planeja implementar a medida avaliando o custo médio de estacionamento por hora nos estacionamentos comerciais.

O valor praticado desde 2020 no Estar em Curitiba é de R\$ 3,00 a hora cheia, podendo ainda esse valor ser fracionado por quartos de hora. No mesmo ano o reajuste da tarifa de transporte coletivo foi de R\$ 4,50 para R\$ 5,50. Nessas condições — em que o custo do estacionamento não chega a ser compatível com o preço de um trecho da tarifa do transporte público — o estacionamento rotativo funciona apenas como arrecadação e para otimizar as vagas de estacionamento em áreas de grande demanda, mas não tem seu potencial na gestão da demanda de mobilidade não é empregado.

### 7.3.3.3. Arrecadação por multas

Vimos na seção anterior que a fonte de receita “Gerenciamento do Trânsito” é especialmente relevante para o financiamento das despesas correntes (97%) e despesas com pessoal e encargos sociais (46%) de infraestrutura urbana. Este recurso, como foi comentado anteriormente, tem sua destinação limitada pelo Código de Trânsito Brasileiro a ações que beneficiam internamente os próprios usuários de modos motorizados. Esse auto beneficiamento ocorre especialmente se considerarmos o efeito contraditório da sinalização de trânsito para os pedestres, já que ao mesmo tempo que busca garantir sua segurança, determina e restringe lugares e momentos para sua presença, visando a máxima fluidez viária.

“Art. 320. A receita arrecadada com a cobrança das multas de trânsito será aplicada, exclusivamente, em sinalização, em engenharia de tráfego, em engenharia de campo, em policiamento, em fiscalização, em renovação de frota circulante, em educação de trânsito, em melhoria das condições de trabalho dos profissionais do segmento de transporte rodoviário e da segurança e do desempenho ambiental da frota circulante. (Redação dada pela Medida Provisória nº 1.112, de 2022)” (BRASIL, 1997)

Analisando os dados disponíveis sobre a arrecadação com multas do ano de 2021, temos que a arrecadação total no ano foi de R\$ 119,316,124.17 (ICI-INSTITUTO CURITIBA DE INFORMÁTICA, 2021). Tal valor corresponderia a 54% do valor pago em subsídios à operação do transporte público coletivo no mesmo ano, que foi de R\$ 260,114,394.47, financiado pelos recursos do tesouro, apoios federais e estaduais. A demonstração das despesas realizadas com os recursos arrecadados com multas de trânsito demonstram que 70% do valor arrecadado foi gasto na tipificação especificada no código de trânsito, sobretudo sinalização (50%), policiamento e fiscalização (39%) e engenharia de tráfego e campo (11%).

Os 30% restantes foram distribuídos em repasses realizados em cumprimento a determinações normativas ou em decorrência dos convênios ou acordo de cooperação: DETRAN/PR, Fundo de Reequipamento do Trânsito – FUNRESTRAN, Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito – FUNSET. A maior parte desse repasse, 26% do total gasto, foi transferido para o tesouro municipal, conforme Artigo 76-B da Emenda Constitucional 93, de 08/09/2016.

"Art. 76-B. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) das receitas dos Municípios relativas a impostos, taxas e

multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes.”

#### *7.3.3.4. Outras Receitas extra tarifárias*

Poucas informações existem a respeito das receitas acessórias do próprio sistema de transporte, como publicidade no mobiliário urbano e veículos, aluguel de salas comerciais nas instalações do sistema etc. Não obstante, a contribuição de receitas extra tarifárias do sistema de transporte coletivo foi elencado pelo antigo Ministério das Cidades como um dos principais indicadores que deveriam compor o monitoramento do sistema de mobilidade urbana. A Pesquisa Nacional de Avaliação do Vale-Transporte deveria trazer essa informação, mas a última pesquisa realizada foi em 2015. Na época, em torno de 5% do custeio dos sistemas de transporte público provinha de receitas extra tarifárias, nas cidades do sul do Brasil que participaram do levantamento (49 municípios) (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2016). Infelizmente, os dados do sistema não estão mais disponíveis para a consulta mais detalhada. No estado, foi aprovado em junho deste ano o Projeto de Lei 31/2022, que viabiliza a exploração comercial de espaços do transporte coletivo, especialmente em relação à publicidade (MARQUES, 2022). A intenção é que essa receita complementar possa baratear a tarifa na Região Metropolitana de Curitiba.

#### **7.3.4. Síntese e Discussão**

Da análise da execução orçamentária estadual, percebe-se que para a agenda do governo estadual “Desenvolvimento Urbano” na Região Metropolitana de Curitiba é crescentemente sinônimo de despesas em mobilidade urbana. Tal fato já era indicativo no mapeamento dos Planos Plurianuais. A maior parte desses gastos são voltados aos transportes coletivos urbanos.

Percebe-se, com análise da execução orçamentária no município, que as despesas com transporte coletivo ocupam a maior parte dos recursos. Não obstante, a maior significância em termos de valores se dá nas despesas de custeio da operação do sistema, em grande parte financiadas por seus próprios usuários. Essa contribuição apresenta tendência de redução frente à queda da demanda, exigindo intervenção a partir de recursos de outras fontes, municipais e estaduais. Analisando o financiamento do transporte público coletivo, observamos que o financiamento cruzado entre modos, ou seja, a aplicação de recursos intersetoriais para custear

o subsídio público sobre o transporte coletivo, ainda não tem relevância. O que também é indicativo que a política de mobilidade urbana nos moldes da PNMU ainda tem um longo caminho para se institucionalizar no município. Fato que contribui é a fragmentação do tema entre diversos órgãos, que enfraquece a atuação conjunta, inclusive pela fragmentação dos dados, o que leva a uma fragilidade no controle e acompanhamento dos resultados da política.

Em relação às despesas com investimento, os gastos com infraestrutura urbana são mais relevantes, onde se concentram principalmente gastos com obras viárias, especialmente pavimentação. As obras voltadas a projetos de estruturação do transporte coletivo tem participação relevante de operações de crédito externas, enquanto obras viárias tem grande apoio das operações de crédito internas, sobretudo pelo governo do estado.

Se na análise dos Planos Plurianuais não era tão clara o fator de cooperação entre entes para a implementação da política em decorrência da dinâmica eleitoral, tal fator fica mais evidente na análise da execução orçamentária. Apenas no período de 2013 a 2015, que corresponde ao governo de Gustavo Fruet (PDT) — mais alinhado à gestão nacional de Dilma Rousseff (PT) em comparação ao grupo antecessor —, existiram investimentos em infraestrutura cicloviária. Também é marcante o início em 2014 de ações orçamentárias voltadas ao planejamento e execução de calçadas. Sincronicamente, diversos instrumentos normativos de planejamento foram aprovados no município no sentido de institucionalizar a tratativa com relação aos transportes ativos, como a Revisão do Plano Diretor e aprovação da Lei da Bicicleta, ambos em 2015, além do pontapé inicial ao Plano de Calçadas.

Mais significativo que a adoção dessas ações é o abandono de parte delas pela gestão sucessora: investimentos em infraestrutura cicloviária não voltam a aparecer no período analisado; a execução de calçadas, embora siga aparecendo na execução orçamentária em tendência de crescimento das despesas, nunca teve seu Plano concluído, mesmo com a alteração do Estatuto das Cidades, em 2015, que determina a responsabilidade do município pelas rotas acessíveis. Ressalvamos que a não-aparição de ações voltadas à infraestrutura cicloviária e calçadas não significa necessariamente a inexistência de investimentos para estes modos, já que intervenções como pavimentação definitiva, projeto da Linha Verde e de revitalização viária por vezes incluem alguns desses elementos em seu orçamento detalhado.

## 8 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Como vimos no embasamento teórico, a produção viária é um dos fatores que conformam a dependência ao automóvel, retroalimentando outros fatores, como a influência da indústria automobilística sobre a economia, o padrão de uso do solo de baixa densidade com segregação de usos, sistema de transporte público ineficiente e a cultura de consumo do automóvel. Apesar de ter se destacado em políticas urbanas de direcionamento da ocupação através do zoneamento e de melhorias no transporte público, o histórico das políticas públicas de mobilidade urbana em Curitiba demonstra que a cidade e seu aglomerado metropolitano segue reproduzindo o modelo de dependência ao automóvel. Sede de um polo industrial automobilístico, percebe-se a continuidade na forma de se pensar a mobilidade urbana, como se o primeiro dever das ações públicas fosse acomodar a frota e promover a fluidez do trânsito e apenas em segundo lugar viria o transporte público. A principal questão nesse argumento é a não priorização dos modos ativos e a fluidez do transporte coletivo. Prova disso é que grande parte das linhas de ônibus da RIT continuam compartilhando o sistema viário com o transporte individual, sem que existam faixas exclusivas na maior parte do sistema viário — que tem sido expandido ininterruptamente para melhoria da fluidez —, com exceção de alguns quilômetros de vias no centro da cidade.

A literatura que trabalha no interstício entre mobilidade urbana e implementação definia três grupos de barreiras ou incentivos necessários à implementação: 1. Meios: planejamento, organização, financiamento, tecnologia; 2. Condições socioeconômicas: campos político e cultural; 3. Questões institucionais: posicionamento, conceituação do problema (APARICIO, 2020). A análise conjunta do histórico da política, dos indicadores atuais acerca da mobilidade urbana e da execução orçamentária dos últimos quinze anos permite entender que Curitiba têm mobilizado recursos suficientes em infraestrutura urbana para acomodar o aumento expressivo da frota de automóveis sem aumento significativo do tempo de viagem. O que surge como o cerne que impede a inovação é a não identificação do modelo centrado no automóvel como o problema a ser resolvido pela política — tal como propõe a centralidade do termo “inovar” em mobilidade urbana no texto de Garcia-Ayllon, Hontoria e Munier (2021). O argumento encontra apoio na observação do comportamento das ações dependendo do tipo do financiamento: em Musso e Corazza (2006), o financiamento externo permitiu um comportamento mais inovador na promoção de medidas de mobilidade urbana. Esse também foi o caso em Curitiba, onde os maiores projetos de transporte público e estruturação urbana têm sido largamente financiados com recursos de instituições multilaterais como BID e AFD.

Mas, mesmo em alguns casos em que existe financiamento externo — que têm um incentivo próprio a questões ligadas aos ODS, dentre as quais mobilidade urbana sustentável — os projetos demonstram ainda pouca redistribuição viária, especialmente em benefício ao transporte ativo. Mesmo quando sobra espaço e se garantem os recursos, os projetos financiados não se alinham perfeitamente às diretrizes da PNMU, ou seja, subsiste uma questão de desenho, no sentido arquitetônico.

As barreiras do campo político e cultural também aparecem como fator explicativo. Bezerra, dos Santos e Delmonico (2020) trazem no mapeamento das barreiras à implementação de políticas de mobilidade urbana, a dificuldade de encontrar uma solução que agrade a todos. A concepção é ingênua na perspectiva da dimensão política — não racional — da decisão: se o espaço viário e os recursos orçamentários são limitados, então usuários e defensores dos modos ativos e coletivos tensionam por sua redistribuição. Não obstante, sua identificação como problema evidencia a disputa pelos recursos disponíveis. Em Curitiba, as consultas públicas realizadas para a elaboração dos planejamentos orçamentários mais recentes demonstram quanto trânsito e pavimentação são mobilizados como principais interesses da população participante, o que certamente é decisivo para a priorização das demandas voltadas ao transporte motorizado individual. Do outro lado da opinião pública, as jornadas de julho também tiveram repercussão no município e significaram um estancamento no valor da passagem do ônibus na RIT, mas recentemente a tarifa sofreu aumento, justificada pela redução da demanda após a pandemia.

Os problemas em relação ao transporte público acentuam-se nas cidades periféricas do NUC, questão que tem forte relação com barreiras de meio, especialmente organizacionais e políticas. Em Maputo, Mendonça (2014) destacou a dificuldade na coordenação da mobilidade urbana pela ausência de um arranjo institucional metropolitano. Embora Curitiba o tenha na figura da COMEC, o modelo adotado busca a cooperação entre municípios e governo estadual, o que apresenta um desafio à continuidade do planejamento e vinculação da ação dos municípios às determinações da agência metropolitana. O órgão teve várias fases de atuação, historicamente intervindo sobre FPICs como saneamento, transporte público e legislação ambiental. Na mobilidade urbana, realizou algumas previsões para diretrizes viárias — o que beneficiou largamente a implantação do polo industrial automobilístico na metrópole — e organizou um programa para o transporte público, muito embora o órgão nunca tenha realizado processo licitatório para o transporte público metropolitano.

A Política Nacional de Mobilidade Urbana começa a ser discutida no Brasil em meados de 2004, no âmbito da reforma urbana e como reflexo da discussão internacional sobre o clima.

Desde então, a análise dos instrumentos normativos, de planejamento e orçamentários demonstra a iteratividade do processo de implementação dessa política. Tanto no âmbito do governo federal quanto estadual e municipal, existe uma absorção gradual da conceituação, que vai se aproximando aos poucos da mobilidade sustentável, entendida aqui essencialmente como aquela que prioriza o transporte público e o transporte ativo, ampliando as condições de acessibilidade das pessoas de maneira equânime. A aprovação da PNMU como lei é um marco nesse processo, já que se observa uma adoção mais efetiva após a promulgação da lei, o que é consonante à leitura de Garcia-Ayllon, Hontoria e Munier (2021), que pauta a importância de um quadro normativo que estabeleça diretrizes comuns e conteúdos mínimos. Não obstante, os Planos Plurianuais mais recentes indicam um momento de recuo na agenda: o orçamento do governo federal se limita à conclusão de obras iniciadas; no governo estadual, mobilidade urbana deixa de aparecer como objetivo dos programas de Desenvolvimento Urbano e no município o programa de mobilidade urbana se volta a tornar a cidade “Mais Ágil”, o que em termos práticos, quando se observa a execução do período, significa uma menor execução de atividades voltadas aos transportes ativos.

Em alguns casos, essa assimilação de conceitos e diretrizes — conquanto demonstre a capacidade de indução do governo federal dos instrumentos de planejamento e orçamento no âmbito subnacional — em alguns momentos se contradiz, como a emenda realizada pela Câmara de Vereadores à revisão do Plano Diretor de 2015, que inviabiliza a aplicação de rodízio e pedágio urbano, previstos como instrumentos de gerenciamento da demanda pela própria lei. Além disso, é pertinente discutir o peso dos instrumentos normativos mobilizados para a formalização do Plano: no caso de Curitiba, o Plano de Mobilidade não foi aprovado formalmente até 2017, quando é estabelecido por decreto. Na prefeitura de Fortaleza, o Plano Cicloviário foi aprovado por lei em 2008, fator que Pereira e Silva indicam como importante para a maior legitimidade do instrumento. Nesse sentido, embora a prerrogativa legal seja o primeiro passo e um marco importante para a implementação da política, a adaptação pode ser formal à Lei Nacional, por sua hierarquia, enquanto na execução orçamentária se observa maior autonomia decisória. Em Musso e Corazza (2006), vimos que as medidas de restrição ao uso do automóvel tinham forte rejeição da sociedade, e só foram implementadas em um contexto de projeto experimental, coordenado pela União Europeia. Na implementação de uma política, tais interesses não apenas reagem, como também são antecipados:

“[...] o grau de sucesso de um programa depende diretamente do grau de sucesso na obtenção da ação cooperativa de outros atores governamentais e/ou não-governamentais, a depender do desenho do programa —, cuja “obediência” não é um

dados automáticos. [...] Cientes deste fato, os agentes formuladores e implementadores experientes e com poder decisório tendem a escolher estratégias de implementação pautadas muito mais por sua potencial aceitação do que por sua esperada eficiência ou efetividade.” (ARRETCHE, 2001, p. 50)

Mesmo com a tendência da opinião pública voltada ao trânsito e pavimentação, observa-se um avanço incremental da política no município, especialmente de medidas voltadas ao transporte ativo. Durante o Governo Fruet, momento de maior cooperação entre os níveis de governo, vimos que os instrumentos refletem a priorização do uso da bicicleta no planejamento: lei municipal voltada às bicicletas, inclusão de subcapítulo voltado à temática do Plano Diretor e ações orçamentárias que discriminavam valores para execução de infraestrutura cicloviária. A intenção nos instrumentos se reflete na realidade, pois pela primeira vez o espaço viário foi redistribuído — no sentido de incluir a bicicleta na via e não na calçada — e os trajetos seguiram a demanda de quem usa bicicleta para o transporte diário, há muito tempo evidenciado pelo uso das canaletas de ônibus. Também nesse período (2014) surge no planejamento orçamentário ações voltadas ao planejamento e execução de calçadas. Os avanços observados em relação à pauta do uso da bicicleta foram desmobilizados pelos governos seguintes, mas as ações orçamentárias voltadas à mobilidade a pé se mantiveram, com avanços incrementais no orçamento dedicado.

Em Garcia-Ayllon, Hontoria e Munier (2021), a metodologia utilizada trabalhou para melhorar os processos de avaliação e priorização das medidas, tornando mais claros e mais debatidos os temas já no planejamento e reduzindo as incertezas das decisões na implementação. Nesse sentido, chamamos a atenção para a desigualdade no nível de detalhamento das diretrizes e propostas dos instrumentos de planejamento, e dos indicadores e metas definidos nos PPAs, em relação aos diferentes modos. Observa-se que existe uma tendência à perpetuação dessa situação, já que a responsabilização e atuação do setor público pelos transportes ativos, especialmente pedestres, é muito recente. Além de pouco experiente na tratativa desses temas, o setor público não costuma possuir ou produzir muitos dados e informações, o que reforça o planejamento e acompanhamento mais atento de outros modos com sistemas de informação atualizados. A falta de clareza e o detalhamento reduzido, que se identifica principalmente nas intervenções voltadas a transportes ativos, amplia a margem discricionária dos próximos passos da implementação.

## 9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação buscou compreender como os instrumentos de planejamento, normativos, orçamentários e de financiamento da política de mobilidade urbana conformaram a implementação da Política Nacional de Mobilidade Urbana no NUC da RMC, institucionalizando a concepção de mobilidade urbana no período de 2004 a 2021. O trabalho contribui para a compreensão do processo de implementação da política de mobilidade urbana, especialmente com a agenda de pesquisa que busca compreender processos de implementação a partir dos instrumentos da ação pública e as interações multiníveis na perspectiva vertical.

O percurso deste trabalho demonstrou a origem da conceituação de mobilidade urbana tal como é tratada na Política Nacional de Mobilidade Urbana. Encontramos sua origem como política nas discussões globais sobre o clima e nas iniciativas sobre o tema da União Europeia. No Brasil, o tema encontra ressonância inicialmente na pauta da reforma urbana, trazida à tona pelo primeiro governo Lula, em 2003, realizando uma apropriação em território nacional com ênfase na dimensão social da discussão. A proposta de Lei de Mobilidade Urbana se soma às proposições legais anteriores sobre o transporte público coletivo, incorporando diretrizes específicas sobre a regulação desse modo.

Como resultados, observamos que o encadeamento entre instrumentos de planejamento dos níveis federal, estadual e municipal indicam uma forte indução da agenda da mobilidade urbana sustentável pelo governo federal, o que se opõe à ideia de que Curitiba teria se antecipado à discussão nacional sobre mobilidade urbana. Em realidade, apesar da tramitação da lei ter finalizado apenas em 2012, o governo federal inicia suas discussões e inclui o tema como eixo estratégico em seu planejamento ainda em 2003, na elaboração de seu Plano Plurianual. Entre 2005 e 2006, o Ministério das Cidades elaborou discussões com técnicos das principais capitais para identificar diferenças regionais na apropriação do conceito que seria utilizado. O Plano de Desenvolvimento Integrado da COMEC tem sua elaboração finalizada em 2006, e não se percebe nenhum alinhamento com o conceito de mobilidade urbana. Já o Plano de Mobilidade de Curitiba, elaborado em 2008, apresenta diretrizes mais coerentes com essa discussão nacional que se iniciava. Esse breve histórico, mapeado e estudado a partir dos instrumentos de planejamento normativos e de planejamento orçamentário reforça a existência de uma centralização da formulação da política pela União.

Notamos ainda que a inclusão da mobilidade urbana na pauta do governo federal se mantém mesmo no plano de governo de Bolsonaro, mesmo que de forma mínima. Com a polarização política ocorrida nas eleições, seria possível que tema fosse completamente

apagado, caso tivesse identificação direta com as pautas do Partido dos Trabalhadores (PT). De fato, o Ministério das Cidades, foi desmontado, mas o tema seguiu sendo pautado pela Secretaria Nacional de Mobilidade e Serviços Urbanos, do Ministério do Desenvolvimento Regional. A manutenção do tema mesmo em um cenário de polarização e de desmonte de políticas pode indicar a institucionalização do conceito na discussão nacional, mas também indica que a aparente tecnicidade da questão permite que o conceito seja adaptado a diferentes concepções ideológicas, o que se mostra como um fator de risco na implementação para o alcance dos objetivos da política.

Refletindo a partir dos fatores macroeconômicos e políticos que produzem a dependência do automóvel nas cidades, percebe-se que existem ações contraditórias na construção dessa política pública: ao mesmo tempo que o instrumento normativo direciona a política no viés da sustentabilidade, historicamente são concedidos benefícios fiscais e incentivos à indústria automobilística e subsídios aos combustíveis. O efeito desses incentivos ao transporte motorizado individual é sentido nos municípios, especialmente pelo crescimento da frota e de suas externalidades negativas. Pela repartição de atribuições estabelecida na Constituição Federal de 1988 e revista pela PNMU, cabe aos municípios grande parte da responsabilidade pela implementação da política. Não obstante, os fatores passíveis de modulação pela gestão municipal, dado o aporte teórico aqui discutido, restringem-se à provisão de infraestrutura automobilística e de transporte público.

Com efeito, percebe-se que a provisão de infraestrutura automobilística através da extensão e alargamento da infraestrutura viária, pavimentação e manutenção de faixas de rolamento e tratamento de vias e interseções para acomodação da frota e manutenção da fluidez é histórica no NUC da RMC, desde o plano de Avenidas de Agache para Curitiba e as diretrizes do PDI da COMEC e segue tendo ênfase nas ações públicas mesmo após a PNMU. Se a análise dos instrumentos de planejamento demonstra que existe uma adaptação relativamente direta às diretrizes da PNMU, por sua vinculação hierárquica, a partir da análise da execução orçamentária e do estado atual da mobilidade urbana no território, observa-se que ainda são tímidas as iniciativas de democratização do espaço viário.

Na implementação das políticas municipais de Curitiba, o que se altera com o advento da PNMU foram algumas mudanças incrementais no sentido de incorporar o transporte ativo à agenda e especialmente à execução orçamentária, como categoria de atividade. Em relação ao transporte coletivo, percebe-se que os projetos têm longa duração, perpassando diversas gestões, como é o caso da Linha Verde. O arranjo institucional responsável pela governança metropolitana, se mantém distante deste processo de construção da política de mobilidade

urbana na região, limitando-se até o momento à indicação de diretrizes viárias de alargamento e extensão de vias na região metropolitana e uma gestão bastante precária do transporte coletivo metropolitano. Não obstante, todo o orçamento estadual voltado ao desenvolvimento urbano tem se voltado à mobilidade urbana e sobretudo transporte coletivo, pelo convênio da RIT.

A principal limitação dessa pesquisa, considerando os pressupostos metodológicos de Yin (2009), reside na metodologia adotada para a investigação, já que, enquanto estudo de caso único, não se pode generalizar os resultados para o conjunto da problemática de implementação da política de mobilidade urbana. Não obstante, como agenda de pesquisa futura, é possível a realização de outros estudos de caso em perspectiva comparada com este, no sentido de construir uma compreensão geral do fenômeno, já que os instrumentos utilizados para a construção desta análise empírica são padronizados no território nacional e de acesso público. Essas investigações teriam a capacidade de ampliar a validade externa dos resultados generalizáveis em dois sentidos: em paralelo com outras metrópoles, construiria sentido para compreender as características próprias do sistema de mobilidade urbana, a maneira como cada contexto interfere na implementação, apesar de diretrizes comuns; em paralelo a outras políticas — especialmente àquelas que já se constituem como sistemas nacionais, como a saúde, educação e assistência social — a comparação traria a melhor compreensão do desenho da política em si, o que potencialmente poderia colaborar com o movimento que têm buscado instituir o Sistema Único de Mobilidade (SUM) (IDEC, 2022). Também entendemos como uma limitação desta pesquisa a não realização de entrevistas com os implementadores da política, o que contribuiria para a compreensão da dimensão da política enquanto *politics* que permeia as decisões sobre a política (*policy*). Nesse sentido, um possível direcionamento para pesquisas futuras sobre o tema, está na melhor compreensão da agência de atores estatais e não estatais na governança, na perspectiva horizontal das interações da governança multinível. Sobre esse tema, seria de grande interesse mapear a atuação dos diversos órgãos responsáveis pelos setores de mobilidade urbana, buscando entender a pertinência de cada órgão no planejamento, nas definições dos instrumentos e na execução orçamentária.

## 10 REFERÊNCIAS

ACSERALD, H. Vulnerabilidade social, conflitos ambientais e regulação urbana. **O Social em Questão**, v. ANO XVIII, n. 33, p. 57–68, 2015.

ALMEIDA, R. DE. Estudo de caso: foco temático e diversidade metodológica. Em: CEBRAP, S. S. P. (Ed.). **Métodos de pesquisa em Ciências Sociais: Bloco Qualitativo**. São Paulo: SESC, 2016. p. 60–72.

APARICIO, Á. Streamlining the implementation process of urban mobility innovations: Lessons from the ECCENTRIC project in Madrid. **Transport Policy**, v. 98, p. 160–169, nov. 2020.

ARRETCHE, M. T. S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. Em: BARREIRA, M. C. R. N.; FALCÃO, M. DO C. B. DE C.; ARRETCHE, M. T. S. (Eds.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 43–56.

UNDP; FJP; IPEA. **Atlas do desenvolvimento humano nas regiões metropolitanas brasileiras**. 2014. Série Atlas do desenvolvimento humano no Brasil.

BALBIM, R. Mobilidade: uma abordagem sistêmica. Em: BALBIM, R.; KRAUSE, C.; LINKE, C. (Eds.). **Cidade e Movimento - Mobilidades e Interações no Desenvolvimento Urbano**. Brasília: IPEA, 2016. p. 23–42.

BANISTER, D. The sustainable mobility paradigm. **Transport Policy**, v. 15, n. 2, p. 73–80, mar. 2008.

BARBOSA, J. L. O significado da mobilidade na construção democrática da cidade. Em: BALBIM, R.; KRAUSE, C.; LINKE, C. (Eds.). **Cidade e Movimento - Mobilidades e Interações no Desenvolvimento Urbano**. Brasília: IPEA, 2016. p. 23–42.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70/Almedina Brasil, 2011.

BEZERRA, B. S.; DOS SANTOS, A. L. L.; DELMONICO, D. V. G. Unfolding barriers for urban mobility plan in small and medium municipalities – A case study in Brazil. **Transportation Research Part A: Policy and Practice**, v. 132, p. 808–822, fev. 2020.

BICHIR, R. GOVERNANÇA MULTINÍVEL. **BOLETIM DE ANÁLISE POLÍTICO-INSTITUCIONAL**, n. 19, p. 7, dez. 2018.

BICHIR, R. PARA ALÉM DA “FRACASSOMANIA”: OS ESTUDOS BRASILEIROS SOBRE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. Em: MELLO, J. et al. (Eds.). **IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS E ATUAÇÃO DE GESTORES PÚBLICOS – EXPERIÊNCIAS RECENTES DAS POLÍTICAS DAS DESIGUALDADES**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2020. p. 24.

BID; MDR. **Mobilidade por Bicicleta**. Brasília: Editora IABS, 2021.

BIELSCHOWSKY, R. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. **Economia e Sociedade**, v. 21, n. spe, p. 729–747, dez. 2012.

BORGES, L. M. M. O jogo de interesses da política urbana de Curitiba. **Leituras de Economia Política**, v. 20, n. Campinas, p. 113–142, jul. 2012.

BRASIL. Lei n. 9.503. Código de Trânsito Brasileiro. 1997.

BRASIL. Lei n. 12.587. Política Nacional de Mobilidade Urbana. 3 jan. 2012.

BRASIL. Lei n. 9.989, de 21 de julho de 2000. Dispõe sobre o plano plurianual para o período de 2000/2003. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 21 jul. 2000

BRASIL. Lei n. 10.933 de 11 de agosto de 2004. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 12 ago. 2004

BRASIL. Lei n. 11.653, de 7 de abril de 2008. Dispõe sobre o plano plurianual para o período 2008/2011. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 abr. 2008.

BRASIL. Lei n. 12.593, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 jan. 2012.

BRASIL. Lei n. 13.249, de 13 de janeiro de 2016. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 14 jan. 2016.

BRASIL. Lei n. 13.971, de 27 de dezembro de 2019. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 28 dez. 2019.

BRASIL; MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Gestão integrada da mobilidade urbana**. Brasília: MCidades, 2006.

BRASIL; SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. Manual de Despesa Nacional 15102008. p. 120, 2008.

CALDEIRA, T. P. DO R. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. 1. ed ed. São Paulo: Ed. 34, 2000.

CAPELLA, A. C. N. **Menos governo e mais governança? Repensando a lógica da ação estatal**. Encontro apresentado em 6º Encontro da ABCP – Área Temática: Estado e Políticas Públicas. UNICAMP – Campinas/SP, 2008.

CAROLLO, B. **Alfred Agache em Curitiba e sua visão de Urbanismo**. Dissertação—[s.l.] Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2002.

CHEN, G. T. S. **O IMPACTO DO RODÍZIO SOBRE A COMPRA DE AUTOMÓVEIS EM SÃO PAULO**. Monografia—São Paulo: Insper Instituto de Ensino e Pesquisa, 2012.

CNM - CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Acordo de Cooperação CNM e Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana (MDR)**. Disponível em:

<<https://www.cnm.org.br/informe/exibe/acordo-de-cooperacao-confederacao-nacional-de-municipios-e-secretaria-nacional-de-mobilidade-urbana-mdr>>. Acesso em: 20 out. 2022.

COBOS, E. P. **La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina**. A Cidade Neoliberal na América Latina: desafios teóricos e políticos. **Anais...** Em: RED LATINOAMERICANA DE INVESTIGADORES SOBRE TEORÍA URBANA. Rio de Janeiro: 2013.

COMEC. **Mapas**. 2012. Disponível em: <<https://www.comec.pr.gov.br/Pagina/Mapas>>. Acesso em: 23 jan. 2023.

COMEC. **Cotação - PDUI**. Disponível em: <<https://www.comec.pr.gov.br/Pagina/Cotacao-PDUI>>. Acesso em: 21 ago. 2022.

CONGRESSO NACIONAL. **Anexo I: Orientação Estratégica de Governo.pdf**. (Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, Ed.), 2003. Disponível em: <[https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-antigos/ppa-2004-2007/anexo\\_i-orientacao\\_estrategica\\_do\\_gov.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-antigos/ppa-2004-2007/anexo_i-orientacao_estrategica_do_gov.pdf)>. Acesso em: 18 ago. 2022

CONGRESSO NACIONAL. **Glossário de Termos Orçamentários**. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario>>. Acesso em: 20 out. 2022.

COORDENAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA. **Plano de desenvolvimento integrado da região metropolitana de Curitiba 2006: propostas de ordenamento territorial e novo arranjo institucional**. Curitiba: Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba, 2006.

COSTA, L. H. C. DA. **O Exercício do Poder na Política de Transporte de Curitiba entre 2008 e 2018**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano)—Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2019.

COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. T. L. PARA UMA ANÁLISE-SÍNTESE: UMA PROPOSTA TIPOLOGICA PARA OS SISTEMAS DE GESTÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS DO BRASIL. Em: **O ARRANJO INSTITUCIONAL DE GESTÃO NA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA**. Série Rede Ipea. Projeto Governança Metropolitana no Brasil. Brasília: IPEA, 2013.

CPDOC. **Acervo do CPDOC - Centro de Pesquisa e Documentação História Contemporânea do Brasil**. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo>>. Acesso em: 28 jan. 2022.

CURITIBA (PR). Lei n. 14.771. Plano Diretor de Curitiba. 2015.

CURITIBA (PR). Lei n. 10.350 de 18 de dezembro de 2001. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2002 a 2005. Curitiba, PR, 18 dez 2001.

CURITIBA (PR) Lei n. 11.994 de 17 de novembro de 2006. Altera dispositivos da Lei Municipal nº 11.652, de 22 de dezembro de 2003, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2006/2009. Curitiba, PR, 17 nov 2006.

CURITIBA (PR). Lei n. 13.378 de 11 de dezembro de 2009. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2010/2013. Curitiba, PR, 11 dez 2009.

CURITIBA (PR). Lei n. 14.574 de 11 de dezembro de 2014. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2014/2017. Curitiba, PR, 11 dez 2014.

CURITIBA (PR). Lei n. 15.131 de 08 de dezembro de 2017. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2018/2021. Curitiba, PR, 08 dez 2017.

DUARTE, F.; PROCOPIUCK, M.; FUJIOKA, K. ‘No bicycle lanes!’ Shouted the cyclists. A controversial bicycle project in Curitiba, Brazil. **Transport Policy**, v. 32, p. 180–185, mar. 2014.

DUDEQUE, I. T. **Nenhum dia sem uma linha: uma história do urbanismo em Curitiba**. São Paulo, SP: Studio Nobel, 2010.

ENAP. **Orçamento Público Conceitos Básicos**. Brasília, 2014. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2287/1/Or%C3%A7amento%20P%C3%BAblico%20Conceitos%20B%C3%A1sicos%20-%20M%C3%B3dulo%20%20%282%29.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2022

FANTIN, E. **Prefeitura de Curitiba tenta pela terceira vez licitar bicicletários**. Julho de 2022. Jornal. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/curitiba/curitiba-tenta-pela-terceira-vez-viabilizar-bicicletarios/>>. Acesso em: 26 mar. 2022.

FANTIN, E. Comec estuda licitação única para transporte da região de Curitiba. **Gazeta do Povo**, 31 jul. 2022.

FIRKOWSKI, O. L. C. DE F. Industrialização e Ação do Estado. Considerações sobre a Região Metropolitana de Curitiba (PR). 1997.

FIRKOWSKI, O. L. C. DE F. A Nova Lógica de Localização Industrial no Aglomerado Metropolitano de Curitiba. **R. paran. Desenv.**, v. 103, n. jul/dez 2002, p. 79–100, 2002.

FISCHER, B. G. et al. **Atlas de Uso do Solo no Núcleo Urbano Central da Região Metropolitana de Curitiba**, 2021.

FLORINDO, A. et al. Walking for transportation and built environment in Sao Paulo city, Brazil. **Journal of Transport & Health**, v. 15, 4 ago. 2019.

FOLLADOR, D. P.; MOREIRA, T. A. Aportes do Plano de Mobilidade Urbana e Transporte de Curitiba e Belo Horizonte segundo critérios do Plano Nacional de Mobilidade. **Revista dos Transportes Públicos - ANTP**, v. Ano 34, n. 3º quadrimestre, p. 11, 2011.

GARCIA-AYLLON, S.; HONTORIA, E.; MUNIER, N. The Contribution of MCDM to SUMP: The Case of Spanish Cities during 2006–2021. **International Journal of Environmental Research and Public Health**, v. 19, n. 1, p. 294, 28 dez. 2021.

GOMIDE, A. DE Á. Agenda Governamental e o Processo de Políticas Públicas: o Projeto de Lei de Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. **Texto para discussão IPEA**, n. 1334, p. 27, 2008.

GORE, A. A. **UMA VERDADE INCONVENIENTE: O QUE DEVEMOS SABER (E FAZER) SOBRE O AQUECIMENTO GLOBAL**. 1. ed. Rio de Janeiro: Manole, 2006.

GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ. **DESPESAS | Gastos Públicos | Outras Consultas da Despesa | Portal da Transparência**. Disponível em: <<http://www.transparencia.pr.gov.br/pte/despesas/consultapreformatada?windowId=bf0>>. Acesso em: 12 set. 2022.

GOYAL, N.; HOWLETT, M. Technology and Instrument Constituencies as Agents of Innovation: Sustainability Transitions and the Governance of Urban Transport. **Energies**, v. 11, n. 5, p. 1198, 9 maio 2018.

HALPERN, C.; LASCOUMES, P.; GALÈS, P. L. As abordagens a partir dos instrumentos da ação pública. Em: OLIVEIRA, O. P. DE; HASSENTEUFEL, P. (Eds.). **Sociologia política da ação pública: teorias, abordagens e conceitos**. Brasília: Enap, 2021.

HINO, A. A. F. et al. Built Environment and Physical Activity for Transportation in Adults from Curitiba, Brazil. **Journal of Urban Health**, v. 91, n. 3, p. 446–462, jun. 2014.

HOOGHE, L.; MARKS, G. Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. **American Political Science Review**, v. 97, n. 2, p. 11, 2003.

IBGE. **POF - Pesquisa de Orçamentos Familiares**. 2003a, 2009a, 2018a. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/24786-pesquisa-de-orcamentos-familiares-2.html?=&t=resultados>>. Acesso em: 13 abr. 2022

IBGE. **Estimativas da população residente para os municípios e para as unidades da federação**. 2003b, 2009b, 2018b. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados>>. Acesso em: 13 abr. 2022b.

IBGE. **Produto Interno Bruto dos Municípios**. Institucional. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?edicao=26360&t=downloads>>. Acesso em: 16 set. 2022.

IBGE. **Região de Influência das Cidades**. 2018. Disponível em: <[https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101728\\_folder.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101728_folder.pdf)>. Acesso em: 21 out. 2021

ICI-INSTITUTO CURITIBA DE INFORMÁTICA. **Receita e Destinação da Arrecadação de Multas de Trânsito**. 2021. Disponível em: <<https://transito.curitiba.pr.gov.br/>>. Acesso em: 8 set. 2022.

IDEC. **Manifesto pela criação do Sistema Único de Mobilidade (SUM)**. Observatório das Metrôpoles, 29 set. 2022. Disponível em: <<https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/manifesto-pela-criacao-do-sistema-unico-de-mobilidade-sum/>>. Acesso em: 19 jan. 2023

IEA. **Net Zero by 2050 - A Roadmap for the Global Energy Sector**. [s.l.] International Energy Agency, 2021. Disponível em: <[https://iea.blob.core.windows.net/assets/deebef5d-0c34-4539-9d0c-10b13d840027/NetZeroBy2050-ARoadmapfortheGlobalEnergySector\\_CORR.pdf](https://iea.blob.core.windows.net/assets/deebef5d-0c34-4539-9d0c-10b13d840027/NetZeroBy2050-ARoadmapfortheGlobalEnergySector_CORR.pdf)>. Acesso em: 24 fev. 2022.

IMAP; PMC; FERRARI, J. V. **Relatório de Gestão da Prefeitura Municipal de Curitiba**. Curitiba. 2021.

IMMERGUT, E. O núcleo teórico do Novo Institucionalismo. Em: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Eds.). **Políticas Públicas - Coletânea**. v. 1. 2007

IPPUC. **Plano de Mobilidade e Transporte Urbano**, 2008. Disponível em: <[https://www.ippuc.org.br/visualizar.php?doc=https://admsite2013.ippuc.org.br/arquivos/documentos/D312/D312\\_005\\_BR.pdf](https://www.ippuc.org.br/visualizar.php?doc=https://admsite2013.ippuc.org.br/arquivos/documentos/D312/D312_005_BR.pdf)>. Acesso em: 28 jan. 2022

IPPUC. **Diagnóstico do Plano Setorial de Mobilidade e Transporte Integrado: Diagnósticos dos Planos Setoriais**. Curitiba: IPPUC, 2019. Disponível em: <[https://www.ippuc.org.br/visualizar.php?doc=https://admsite2013.ippuc.org.br/arquivos/documentos/D312/D312\\_025\\_BR.pdf](https://www.ippuc.org.br/visualizar.php?doc=https://admsite2013.ippuc.org.br/arquivos/documentos/D312/D312_025_BR.pdf)>. Acesso em: 20 ago. 2021.

IPPUC. **GEOCURITIBA**. Disponível em: <<https://geocuritiba.ippuc.org.br/portal/apps/sites/#/geocuritiba>>. Acesso em: 16 set. 2022.

IPPUC; CONSÓRCIO MOBILIDADE RMC. **Relatório Pesquisa Origem e Destino Domiciliar**. Curitiba: IPPUC, 2017. Disponível em: <[https://ippuc.org.br/visualizar.php?doc=https://admsite2013.ippuc.org.br/arquivos/documentos/D536/D536\\_002\\_BR.pdf](https://ippuc.org.br/visualizar.php?doc=https://admsite2013.ippuc.org.br/arquivos/documentos/D536/D536_002_BR.pdf)>. Acesso em: 14 out. 2021.

IPPUC; PREFEITURA DE CURITIBA. **Metrô de Curitiba: Linha Azul - CIC SUL / SANTA CÂNDIDA**, 2010.

ITDP. **Mobilizados**. Disponível em: <<https://mobilizados.org.br/capitais/>>. Acesso em: 27 maio. 2021.

ITDP - INSTITUTO DE POLÍTICAS DE TRANSPORTE E DESENVOLVIMENTO; MULTIPLICIDADE MOBILIDADE. **Sensibilidade de variáveis sociodemográficas na mobilidade urbana**, 2020. Disponível em: <<https://itdpbrasil.org/wp-content/uploads/2021/02/Sensibilidade-de-variaveis-sociodemograficas-na-mobilidade-urbana.pdf>>. Acesso em: 23 jan. 2023

JONES, P. The evolution of urban mobility: The interplay of academic and policy perspectives. **IATSS Research**, v. 38, n. 1, p. 7–13, jul. 2014.

JUNIOR, J. C. C.; NAVARRO, C. A. O BRASIL NA ENCRUZILHADA: POLÍTICA, PLANEJAMENTO E INVESTIMENTOS NA EXPERIÊNCIA RECENTE DO PAC (2007-2014) – AVANÇOS E AMEAÇAS. Em: GOMIDE, A. DE Á.; PEREIRA, A. (Eds.). **Governança da Política de Infraestrutura: Condicionantes institucionais ao investimento**. Rio de Janeiro: IPEA, 2018. p. 28.

KORNIN, T.; CARMO, J. C. B. DO. O ARRANJO INSTITUCIONAL DE GESTÃO NA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA. Em: COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. T. L. (Eds.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Série Rede Ipea. Projeto Governança Metropolitana no Brasil. Brasília: IPEA, 2013.

KRENAK, A. **Ideias para adiar o fim do mundo**. São Paulo: Editora Schwarcz S. A., 2019.

LARA, F. L. A Arquitetura Moderna Brasileira e o Automóvel: o casamento do século. Em: BALBIM, R.; KRAUSE, C.; LINKE, C. (Eds.). **Cidade e Movimento - Mobilidades e Interações no Desenvolvimento Urbano**. Brasília: IPEA, 2016. p. 131–142.

LASCOUMES, P.; GALÈS, P. L. A AÇÃO PÚBLICA ABORDADA PELOS SEUS INSTRUMENTOS. p. 26, 2012.

LASCOUMES, P.; LE GALES, P. Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments? From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. **Governance**, v. 20, n. 1, p. 1–21, jan. 2007.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P.; SINGLY, F. DE. **Sociologie de l'action publique**. Paris: A. Colin, 2012.

LEANDRO, J. G.; MENICUCCI, T. M. G. Governança federativa nas políticas de saúde e assistência social: processo decisório nas Comissões Intergestores Tripartite (2009-2012). **Revista do Serviço Público**, v. 69, n. 4, p. 811–848, 31 dez. 2018.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 48, p. 101–110, dez. 2013.

LOGIODICE, P. Acessibilidade com bicicleta em São Paulo: compreendendo potencialidades e desafios. Em: CALLIL, V.; CONTANZO, D. (Eds.). **Desafio Estudos de Mobilidade por Bicicleta 3**. São Paulo: CEBRAP, 2020.

LOTTA, G. (ED.). **Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil**. Brasília: ENAP, 2019.

MACHADO, L.; PICCININI, L. S. Os desafios para a efetividade da implementação dos planos de mobilidade urbana: uma revisão sistemática. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 10, n. 1, p. 72–94, 1 fev. 2018.

MARICATO, E. O MINISTÉRIO DAS CIDADES E A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO. p. 10, 2006.

MARICATO, E. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MARQUES, E. As políticas públicas na ciência política. Em: MARQUES, E.; FARIA, C. (Eds.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: EDITORA UNESP, 2013a. p. 26.

MARQUES, E. Government, political actors and governance in urban policies in Brazil and São Paulo: concepts for a future research agenda. **Brazilian Political Science Review**, v. 7, n. 3, p. 8–35, 2013b.

MARQUES, E. Estado, atores políticos e governança. Em: FERNANDES, A. C.; LACERDA, N.; PONTUAL, V. (Eds.). **Desenvolvimento, planejamento e governança: o debate contemporâneo**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital : ANPUR, 2015. p. 181–200.

MARQUES, E. Os Capitais do Urbano no Brasil. **Novos Estudos - CEBRAP**, v. 35, n. 02, p. 10–13, jul. 2016.

MARQUES, E. C. (ED.). **The politics of incremental progressivism: governments, governances and urban policy changes in São Paulo**. Hoboken, NJ: Wiley, 2021.

MARQUES, E. C. L.; ALMEIDA, G. T. DE. Partidos e instituições nas políticas viárias em São Paulo - 1978/2016. **Revista de Sociologia e Política**, v. 29, n. 80, p. e003, 2021.

MARQUES, J. **Deputados do Paraná aprovam projeto que cria regras para exploração comercial de espaços do transporte coletivo**. 2022. Disponível em: <<https://diariodotransporte.com.br/2022/06/08/deputados-do-parana-aprovam-projeto-que-cria-regras-para-exploracao-comercial-de-espacos-do-transporte-coletivo/>>. Acesso em: 8 set. 2022.

MASSEY, D. Um sentido global do lugar. Em: ARANTES, A. A. (Ed.). **O espaço da diferença**. Campinas: Papirus, 2000.

MATTIOLI, G. et al. The political economy of car dependence: A systems of provision approach. **Energy Research & Social Science**, v. 66, p. 101486, ago. 2020.

MDR. **Fórum Consultivo de Mobilidade Urbana**. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/mobilidade-e-servicos-urbanos/forum-consultivo-de-mobilidade-urbana>>. Acesso em: 24 out. 2022.

MENDONÇA, I. N. DE. Mobilidade urbana na área metropolitana de Maputo: análise dos órgãos de gestão do planejamento e mobilidade urbana, arranjos institucionais e insumos para a sua efectiva articulação. **Journal of Transport Literature**, v. 8, n. 2, p. 244–270, abr. 2014.

Mensagem de Veto - Programa Bicicleta Brasil. Mensagem nº 559. 2018.

METRÔ DF. **Dados da Pesquisa de Mobilidade Urbana – PMU/DF**. Disponível em: <[https://www.metro.df.gov.br/arquivos/dados\\_pmu.rar](https://www.metro.df.gov.br/arquivos/dados_pmu.rar)>. Acesso em: 22 mar. 2022.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Indicadores de Efetividade da Política Nacional de Mobilidade Urbana**. , out. 2016.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO; BRASIL. **Manual Técnico do Orçamento**, 2018. Disponível em: <[https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/777/335145/1/mto\\_atual\\_5versao\\_2018.pdf](https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/777/335145/1/mto_atual_5versao_2018.pdf)>. Acesso em: 18 out. 2022

MIRANDA, H. DE F.; RODRIGUES DA SILVA, A. N. Benchmarking sustainable urban mobility: The case of Curitiba, Brazil. **Transport Policy**, v. 21, p. 141–151, maio 2012.

MORAIS, M. DA P. et al. (EDS.). **Infraestrutura social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2010.

MORI, K. A. M. K. **Brasil: urbanização e fronteiras**. São Paulo: USP, 1997.

MOURA, R.; HOSHINO, T. DE A. P. **Estatuto da Metrópole: nova lei para a gestão metropolitana do Brasil? Observatório das Metrópoles**, 29 jan. 2015. Disponível em: <<https://www.observatoriodasmetroles.net.br/estatuto-da-metropole-nova-lei-para-gestao-metropolitana-do-brasil/>>. Acesso em: 31 mar. 2022

MOZZATO, A. R.; GRZYBOVSKI, D. Análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da administração: potencial e desafios. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 15, n. 4, p. 731–747, ago. 2011.

MUSSO, A.; CORAZZA, M. V. Improving Urban Mobility Management: Case Study of Rome. **Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board**, v. 1956, n. 1, p. 52–59, jan. 2006.

OIKAWA, M. **Curitiba, o fazimento de uma cidade**. Curitiba, PR: Banquinho, 2016.

OLIVEIRA, D. DE. **Curitiba e o mito da cidade modelo**. Curitiba, PR: Editora UFPR, 2000.

OLIVEIRA, F. DE. **Crítica à Razão Dualista / O Ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

OLIVEIRA, G. N. DE. **O comportamento político dos industriais de autopeças nos governos Dilma Rousseff (2011-2016)**. Em: IX SEMINÁRIO DISCENTE DA PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (USP). São Paulo: 2018.

OLIVEIRA, M. J. DE A.; OLIVEIRA, F. A.; FERREIRA, R. R. Recursos federais para financiamento de políticas públicas: consequências orçamentárias da não implementação do Plano Municipal de Mobilidade Urbana. **Organizações e Sustentabilidade**, v. 6, p. 74–81, 2018.

PALAVIZINI, R.; DALPIZZOL, V. H. CONTRIBUIÇÃO AO APRIMORAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO DE PROJETO TÉCNICO SOCIAL EM OBRAS DE MOBILIDADE URBANA. **InSitu**, v. 5, n. 1, p. 49–70, dez. 2019.

PALOTTI, P. L. DE M.; MACHADO, J. A. Coordenação federativa e a “armadilhada decisão conjunta”: as comissões de articulação intergovernamental das políticas sociais no Brasil. **Dados**, v. 57, p. 399–441, jun. 2014.

PARANÁ. Lei n. 14.276 de 29 de dezembro de 2003. Aprova o Plano Plurianual para o período de 2004 a 2007. Diário Oficial do Estado do Paraná. Curitiba, PR, 29 dez. 2003.

PARANÁ. Lei. n. 17.013 de 14 de dezembro de 2011. Institui o Plano Plurianual para o período de 2012 a 2015. Diário Oficial do Estado do Paraná. Curitiba, PR, 14 dez. 2011.

PARANÁ. Lei n. 18.661 de 22 de dezembro de 2015. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2016 a 2019 e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Paraná. Curitiba, PR, 23 dez. 2015.

PARANÁ. Lei n. 20.077 de 18 de dezembro de 2019. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2020 a 2023 e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Paraná. Curitiba, PR, 19 dez. 2019.

PEREIRA, C. H. T.; SILVA, M. E. Entendendo a Integração de Atores Sociotécnicos para Mobilidade Urbana Compartilhada e Sustentável. **Brazilian Business Review**, v. 17, n. 6, p. 706–724, 4 nov. 2020.

PEREIRA, D. C. DE A. **Relações público-privadas no Metrô de São Paulo**. Mestrado em Ciência Política—São Paulo: Universidade de São Paulo, 14 jun. 2017.

PEREIRA, R. H. M. et al. **DESIGUALDADES SOCIOESPACIAIS DE ACESSO A OPORTUNIDADES NAS CIDADES BRASILEIRAS** – 2019. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. p. 58, 2020.

PEREIRA, R. H. M. et al. TD 2673 - Tendências e desigualdades da mobilidade urbana no Brasil i: o uso do transporte coletivo e individual. **Texto para Discussão**, p. 1–51, 3 ago. 2021.

PIEKKARI, R.; WELCH, C. The Case Study in Management Research: Beyond the Positivist Legacy of Eisenhardt and Yin? Em: CASSELL, C.; CUNLIFFE, A. L.; GRANDY, G. (Eds.). **The SAGE Handbook of Qualitative Business and Management Research Methods**. Los Angeles: SAGE Publications, 2018.

PILOTTO, Â. S. **Área metropolitana de Curitiba. Um estudo a partir do espaço intra-urbano**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo)—São Paulo: Universidade de São Paulo, 2010.

PNUD. **Bases do Censo e das UDHS por Regiões Metropolitanas**. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/acervo/biblioteca>>. Acesso em: 23 jan. 2023.

PNUD BRASIL; IPEA; FJP. **Atlas Brasil**. 2020. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/ranking>>. Acesso em: 15 set. 2022.

PORTAL BRASIL/MOBILIZE. **Prefeituras recebem capacitação para o Plano de Mobilidade Urbana**. Notícias. Novembro de 2015. Disponível em: <<https://www.mobilize.org.br/noticias/8988/prefeituras-recebem-capacitacao-para-fazer-o-plano-de-mobilidade-urbana.html>>. Acesso em: 20 out. 2022.

PORTUGAL, L. DA S.; MELLO, A. J. R. Um panorama inicial sobre transporte mobilidade acessibilidade e desenvolvimento urbano.pdf. Em: **Transporte, Mobilidade e Desenvolvimento Urbano**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2017. p. 1–18.

PREFEITURA DE CURITIBA. **Ciclistas migram da canaleta para ciclofaixas na Via Calma**. Disponível em: <<https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/ciclistas-migram-da-canaleta-para-ciclofaixas-na-via-calma/35625>>. Acesso em: 21 fev. 2022a.

PREFEITURA DE CURITIBA. **Curitiba recebe Programa Nacional de Capacitação de Cidades**. Institucional. Disponível em: <<https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/curitiba-recebe-programa-nacional-de-capacitacao-de-cidades/36185>>. Acesso em: 20 out. 2022b.

PREFEITURA DE CURITIBA. **Linha Verde: a ligação do Norte ao Sul**. Disponível em: <<https://www.curitiba.pr.gov.br/noticiasespeciais/a-evolucao-da-linha-verde/17>>. Acesso em: 14 nov. 2021.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA. Decreto n. 14.393. Plano de Mobilidade Urbana de Fortaleza. . 8 abr. 2019.

**Programa de Apoio aos Planos de Mobilidade**. , 21 out. 2019. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=dYdV4VHn0T8>>. Acesso em: 20 out. 2022

REBELO, V. **Comissão recebe texto que norteará o Plano de Desenvolvimento da RMC**. Setembro de 2019. Disponível em:

<<http://www.assembleia.pr.leg.br/comunicacao/noticias/comissao-recebe-texto-que-norteara-o-plano-de-desenvolvimento-da-rcm>>. Acesso em: 21 ago. 2022.

REDAÇÃO JORNAL PLURAL. **Curitiba tem ato em memória do ciclista Kristofer Enzo, morto ao ser atropelado.** março de 2022. Disponível em: <<https://www.plural.jor.br/noticias/vizinhanca/curitiba-tem-ato-em-memoria-do-ciclista-kristofer-enzo-morto-ao-ser-atropelado/>>. Acesso em: 13 jan. 2023.

REQUENA, C. **O paradigma da fluidez do automóvel: burocracias estatais e mobilidade em São Paulo.** Mestrado em Ciência Política—São Paulo: Universidade de São Paulo, 3 fev. 2015.

REQUENA, C. Struggling to Replace the Car Paradigm. Em: MARQUES, E. C. (Ed.). **The politics of incremental progressivism: governments, governances and urban policy changes in São Paulo.** IJURR studies in urban and social change book series. Hoboken, NJ: Wiley, 2021.

RIBEIRO, A. **Greca diz que retirou calçadas verdes por falta de regulamentação.** *Livre.Jor*, 16 mar. 2018. Disponível em: <<https://livre.jor.br/greca-diz-que-retirou-calçadas-verdes-por-falta-de-regulamentacao/>>. Acesso em: 23 out. 2022

RODRIGUES, J. M. Mobilidade Urbana nos Megaeventos Esportivos: panorama crítico das ações e projetos para a Copa do Mundo 2014. Em: JÚNIOR, O. A. DOS S.; GAFFNEY, C.; RIBEIRO, L. C. DE Q. (Eds.). **Brasil: Os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016.** 1ª ed. Rio de Janeiro: E-papers Serviços Editoriais, 2015. p. 105–130.

ROSIN, L. B. **Bicicleta e políticas públicas no Brasil: comparando as trajetórias das agendas de políticas cicloviárias em Rio Branco (AC) e São Paulo (SP).** Mestrado em Gestão de Políticas Públicas—São Paulo: Universidade de São Paulo, 2020.

SCARINGELLA, R. S. A CRISE DA MOBILIDADE URBANA EM SÃO PAULO. *São Paulo em Perspectiva*, v. 15, n. 1, p. 55–59, jan. 2001.

SEABRA, L. O.; TACO, P. W. G.; DOMINGUEZ, E. M. Sustentabilidade em transportes: do conceito às políticas públicas de mobilidade urbana. *Revista dos Transportes Públicos - ANTP*, v. Ano 35-2º quadrimestre, p. 23, 2013.

SECRETARIA NACIONAL DE MOBILIDADE E SERVIÇOS URBANOS; MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Cartilha de apoio à elaboração de Planos de Mobilidade Urbana para municípios com até 100 mil habitantes.** Ministério do Desenvolvimento Regional, , 2019.

SECRETARIA NACIONAL DE TRANSPORTE E DE MOBILIDADE URBANA et al. **Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana.** Ministério das Cidades, , 2015.

SILVA, A. N. R. DA; COSTA, M. DA S. DA S.; MACEDO, M. H. Multiple views of sustainable urban mobility: The case of Brazil. *Transport Policy*, v. 15, n. 6, p. 350–360, nov. 2008.

SILVA, M. M. DA. **O fetiche dos instrumentos de solo criado: a experiência da aplicação da cota de potencial construtivo em Curitiba**. Mestrado em Planejamento Urbano e Regional—São Paulo: Universidade de São Paulo, 2 dez. 2019.

SILVA, M. P.; CARVALHO, S. S. D.; SANTANA, M. D. O. Parcerias público-privadas de saúde e mobilidade urbana no Estado da Bahia: atual conjuntura, projetos e principais agentes envolvidos. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 18, n. 4, p. 974–999, out. 2020.

SILVEIRA, A. **De porta-bike a bagageiro: o que vingou e o que não deu certo nos ônibus de Curitiba**. Jornal. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/curitiba/de-porta-bike-a-bagageiro-o-que-vingou-e-o-que-nao-deu-certo-nos-onibus-de-curitiba-bd2v0w6iz38pubr9go9ziv7da/>>. Acesso em: 26 mar. 2022.

**SmartCity Expo Curitiba 2022**. Disponível em: <<https://www.smartcityexpocuritiba.com/>>. Acesso em: 12 ago. 2022.

SOUSA, R.; RIBEIRO, R. **Por que existem tantos carros com placa de Belo Horizonte?** Notícias. Disponível em: <<https://autoesporte.globo.com/mercado/noticia/2020/07/por-que-existem-tantos-carros-com-placa-de-minas-gerais.ghtml>>. Acesso em: 16 set. 2022.

STROHER, L. E. M. ST 2 UM BALANÇO CRÍTICO DA EXPERIÊNCIA DE PLANEJAMENTO URBANO NA GRANDE CURITIBA NA ÚLTIMA DÉCADA (2004-2014). **Anais ENANPUR**, v. 16, n. 1, 2015.

SZYLIOWICZ, J. S. Prise de décisions, transport intermodal et mobilité durable : vers un nouveau paradigme: **Revue internationale des sciences sociales**, v. n° 176, n. 2, p. 207–220, 1 jun. 2003.

TAZINASSO DE OLIVEIRA, D.; GONÇALVES DE OLIVEIRA, A.; VICENTIN, I. C. Participação social no planejamento governamental municipal: um estudo em planos plurianuais de uma capital brasileira. **Contribuciones a las Ciencias Sociales**, n. septiembre, 28 set. 2018.

TEIXEIRA, M. J. L.; NETO, J. C. P. **O impacto sobre o tráfego urbano devido implantação de sistema binário de avenidas na cidade de Fortaleza/CE**. Em: XXIX CONGRESSO NACIONAL DE PESQUISA EM TRANSPORTE DA ANPET. Ouro Preto: 2015.

THIEL, S. VAN. **Research Methods in Public Administration and Public Management**. New York: Routledge, 2014.

TORTOLA, P. D. Clarifying multilevel governance. **European Consortium for Political Research**, p. 17, 2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. **Auditoria sobre a gestão intermunicipal do sistema de transporte coletivo metropolitano**. Curitiba: Tribunal de Contas do Estado do Paraná, 2020. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2021/3/pdf/00355055.pdf>>. Acesso em: 17 mar. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. **Portal Informação para Todos**. Institucional. Disponível em: <<https://servicos.tce.pr.gov.br/TCEPR/Tribunal/Relacon/Dados/DadosConsulta/Consulta>>. Acesso em: 18 set. 2022a.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. **Gestão e Infraestrutura da Mobilidade Urbana Municipal**: CAUD. Curitiba: Tribunal de Contas do Estado do Paraná, 15 fev. 2022b. Disponível em: <[https://tcepr4-my.sharepoint.com/personal/gustavo\\_dortas\\_tce\\_pr\\_gov\\_br/Documents/Arquivos%20de%20Chat%20do%20Microsoft%20Teams/Relatorio02\\_URBS\\_PAF21.pdf](https://tcepr4-my.sharepoint.com/personal/gustavo_dortas_tce_pr_gov_br/Documents/Arquivos%20de%20Chat%20do%20Microsoft%20Teams/Relatorio02_URBS_PAF21.pdf)>. Acesso em: 7 set. 2022.

UNITED NATIONS. **Sustainable Development Goals | United Nations Development Programme**. Disponível em: <<https://www.undp.org/sustainable-development-goals>>. Acesso em: 10 set. 2022.

URBS. **Estatísticas do transporte**. 2022. Disponível em: <<https://www.urbs.curitiba.pr.gov.br/transporte/estatisticas>>. Acesso em: 13 jan. 2023.

URBS. **Evolução da RIT**. 2023. Disponível em: <<https://www.urbs.curitiba.pr.gov.br/transporte/rede-integrada-de-transporte/26>>. Acesso em: 18 jan. 2023.

UTAG. **BID PRÓ-CIDADES**, 2019. Disponível em: <[https://utag.ippuc.org.br/wp-content/uploads/utag-bid-pro-cidades/D321\\_003\\_BR.pdf](https://utag.ippuc.org.br/wp-content/uploads/utag-bid-pro-cidades/D321_003_BR.pdf)>. Acesso em: 6 set. 2022

UTAG – UNIDADE TÉCNICO-ADMINISTRATIVA DE GERENCIAMENTO. **Utag – Unidade Técnico-Administrativa de Gerenciamento**. , [s.d.]. Disponível em: <<https://utag.ippuc.org.br/>>. Acesso em: 6 set. 2022

VASCONCELLOS, E. A. DE. **Políticas de Transporte no Brasil: a construção da mobilidade excludente**. 1. ed. Barueri, SP: Manole, 2013.

VILLAÇA, F. A DELIMITAÇÃO TERRITORIAL DO PROCESSO URBANO. p. 12, 1997.

WALKS, A. **Urban Political Economy & Ecology of Automobility: Driving Cities, Driving Inequality, Driving Politics**. New York: Routledge, 2015.

WILHEIM, J.; IPPUC; SOCIEDADE SERETE. **Plano Preliminar de Urbanismo**. , 1965. Disponível em: <[http://www.ippuc.org.br/visualizar.php?doc=https://ippuc.org.br/arquivos/site/ltdocumentos/D12/D12\\_010\\_BR.pdf](http://www.ippuc.org.br/visualizar.php?doc=https://ippuc.org.br/arquivos/site/ltdocumentos/D12/D12_010_BR.pdf)>. Acesso em: 28 jan. 2022

WINTER, S. Implementation. Em: PETERS, G.; PIERRE, J. (Eds.). **Handbook of Public Policy**. London: Sage Publications, 2006.

WOLFFENBÜTTEL, R. F. Mobilidade elétrica e o mercado de automóveis eletrificados no Brasil. Em: CALLIL, V.; COSTANZO, D. (Eds.). **Caminhos e desafios para a mobilidade urbana no século XXI**. 1. ed. São Paulo: Cebrap, 2022. p. 17–46.

XAVIER, J. C.; BOARETO, R. **The Implementation of Brazil Sustainable Urban Mobility Policy**. Em: INTERNATIONAL CONFERENCE SERIES ON COMPETITION AND OWNERSHIP IN LAND PASSENGER TRANSPORT. Lisbon, Portugal: 2005. Disponível em: <[http://thredbo.econ.usyd.edu.au/downloads/thredbo9\\_papers/thredbo9-workshopF-Xavier-Boareto.pdf](http://thredbo.econ.usyd.edu.au/downloads/thredbo9_papers/thredbo9-workshopF-Xavier-Boareto.pdf)>

YIN, R. K. **Case Study Research: Design and Methods**. 4. ed. Thousand Oaks: SAGE, 2009.

ZIZEK, S. **Primeiro como tragédia, depois como farsa**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2011.

**APÊNDICE A – Análise de Alinhamento do Plano Municipal de Mobilidade Urbana (2008) às diretrizes da PNMU**

<b>Art. 6º A Política Nacional de Mobilidade Urbana é orientada pelas seguintes diretrizes:</b>	<b>REBATIMENTO NO PLANO MUNICIPAL DE MOBILIDADE URBANA (2008)</b>
<b>I - integração com a política de desenvolvimento urbano e respectivas políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo no âmbito dos entes federativos;</b>	<p>Plano Diretor (PD) 2004: "compatibilizar o planejamento e a gestão de mobilidade urbana para promover a melhoria da qualidade do meio ambiente;"</p> <p>Nas diretrizes estabelecidas pelo PlanMob aparecem diversas voltadas à integração da política de mobilidade com a política de uso e ocupação do solo. Não é explícita, no entanto, com relação às políticas de saneamento básico e habitação.</p> <p>Especialmente em relação aos núcleos urbanos informais consolidados (parte da política habitacional), PNMU exige que PMMU preveja medidas, mas não existe nenhuma previsão.</p>
<b>II - prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado;</b>	<p>PD 2004: aparece como diretriz apenas a prioridade do transporte coletivo sobre transporte individual motorizado. Mesmo assim, tal prioridade se reflete em termos de diretrizes apenas na previsão de recuperação dos usuários do transporte coletivo pela melhoria de sua operação (Tema 8 - Componentes do Sistema Trânsito: Promover a atratividade para o uso do transporte coletivo, estimulando a redução do uso do transporte individual), em especial de velocidade. Nesse sentido, algumas diretrizes de circulação voltadas a fluidez veicular são justificadas com base na necessidade de fluidez do transporte coletivo, embora a consequência seja geral, ou seja, de indução da demanda por mais espaço viário e fluidez, com o crescimento constante da frota, que justifica tais investimentos.</p> <p>A prioridade dos modos não motorizados sobre os motorizados não é prevista no PMMU, apenas diretrizes para acessibilidade e prioridade dos não motorizados na região central</p>
<b>III - integração entre os modos e serviços de transporte urbano;</b>	<p>PD 2004: ênfase na integração do transporte público coletivo para consolidar integração metropolitana - não entre os outros modos e acessibilidade ao transporte público coletivo</p> <p>PlanMob: Aparece nas diretrizes gerais definidas apenas em relação à integração da rede de transporte público, em especial a integração metropolitana.</p>
<b>IV - mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas na cidade;</b>	<p>Não reconhecidos de forma explícita no texto do PlanMob.</p> <p>São definidas algumas diretrizes nesse sentido, como redução de acidentalidade, redução de emissão de poluentes, medidas restritivas para cargas.</p>

<p><b>V - incentivo ao desenvolvimento científico-tecnológico e ao uso de energias renováveis e menos poluentes;</b></p>	<p>PD 2004: previsto como diretriz para a política municipal de mobilidade urbana e transporte PlanMob: <b>Eixo Transporte Público:</b> Tema 1 - Políticas Públicas: Redefinir a política e os parâmetros ambientais segundo os planos setoriais e compromissos assumidos com organizações nacionais e internacionais, para definir e aprimorar o controle ambiental. Tema 3 - Gestão: Aperfeiçoar o controle da frota do sistema de transporte coletivo através da adequação da tipologia dos veículos às novas tecnologias, controle da qualidade da emissão de poluentes e execução de inspeções veiculares <b>Eixo Transporte Comercial:</b> Tema 1 - Políticas Públicas: Aprimorar os parâmetros ambientais com relação à emissão de poluentes dos veículos do transporte comercial.</p>
<p><b>VI - priorização de projetos de transporte público coletivo estruturadores do território e indutores do desenvolvimento urbano integrado; e</b></p>	<p><b>Circulação e Sistema Viário:</b> Tema 4 - Utilização do Sistema Viário Básico: Promover a plena utilização dos potenciais dos Setores Especiais Estruturais, com prioridade para o transporte coletivo. Otimizar a utilização da infra-estrutura instalada, segundo os parâmetros previstos, e promover a renovação urbana ao longo da Av. Mal. Floriano, dando prioridade ao transporte coletivo. Promover a plena utilização dos potenciais dos Setores Especiais dos Eixos de Adensamento, com prioridade para o transporte coletivo. Revitalizar a área central para utilização plena da infra-estrutura instalada, priorizando a circulação não-motorizada.</p>
<p><b>VII - integração entre as cidades gêmeas localizadas na faixa de fronteira com outros países sobre a linha divisória internacional.</b></p>	<p>Não se aplica ao caso.</p>
<p><b>VIII - garantia de sustentabilidade econômica das redes de transporte público coletivo de passageiros, de modo a preservar a continuidade, a universalidade e a modicidade tarifária do serviço. (Incluído pela Lei nº 13.683, de 2018)</b></p>	<p>PD 2004, diretriz específica: VII – estabelecer políticas tarifárias que preservem o equilíbrio econômico e social do sistema de transporte coletivo; <b>Eixo Transporte Público:</b> Tema 1 - Políticas Públicas: Redefinir a política de integração do transporte coletivo com o estabelecimento de parâmetros sociais, econômicos, técnicos e administrativos, com relação à integração metropolitana. Redefinir a política, o modelo tarifário e de remuneração do sistema de transporte coletivo. Regulamentar a Lei do Transporte Coletivo acatando os preceitos e critérios definidos para o sistema de transporte coletivo.</p>

**APÊNDICE B – Análise de Alinhamento do Conteúdo Básico do Plano Municipal de Mobilidade Urbana (2008) à PNMU**

<b>CONTEÚDO MÍNIMO (PNMU, Art. 24)</b>	<b>Caderno de Referência PlanMob (2015)<sup>48</sup></b>	<b>REBATIMENTO NO PLANO MUNICIPAL DE MOBILIDADE URBANA (2008)</b>
<b>I - os serviços de transporte público coletivo;</b>	priorização do transporte coletivo e implantação de sistemas integrados;	<p>Objetivo Geral: Transporte coletivo: Ter um sistema de transporte coletivo com regularidade do serviço, boa oferta, com prioridade na utilização do sistema viário, velocidade operacional adequada, racionalidade no sistema, veículo confortável, infraestruturas bem dimensionadas e confortáveis, segurança, com um preço justo.</p> <p><b>Eixo Circulação e Sistema Viário:</b></p> <p>Tema 3 - Classificação, Tipologia e Hierarquização do Sistema Viário: Melhorar a infra-estrutura das vias públicas, através da pavimentação definitiva ou provisória (anti-pó), dando prioridade para aquelas que são itinerários do transporte coletivo, e manter a pavimentação existente em boas condições de conservação.</p> <p>Tema 12 - Operação do Sistema Viário e do Trânsito: Promover melhores condições de circulação nas vias, com ênfase para os horários de pico, aumentando a capacidade do sistema viário, facilitando os deslocamentos do transporte coletivo e reduzindo a emissão de poluentes.</p> <p><b>Eixo Transporte Público:</b></p> <p>Tema 1 - Políticas Públicas: Promover a recuperação da prioridade e da atratividade do transporte coletivo sobre o individual através da adoção de políticas públicas visando à otimização da RIT, como a implantação de pistas e faixas exclusivas, o aperfeiçoamento dos eixos de transporte coletivo e a implantação do metrô nos eixos norte e sul. Ampliar a cobertura da RIT em Curitiba e na Região Metropolitana. Redefinir a política de integração do transporte coletivo com o estabelecimento de parâmetros sociais, econômicos, técnicos e administrativos, com relação à integração metropolitana. Redefinir a política, o modelo tarifário e de remuneração do sistema de transporte coletivo. Regular a Lei do Transporte Coletivo acatando os preceitos e critérios definidos para o sistema de transporte coletivo. Licitar a operação dos serviços de transporte coletivo.</p> <p>Tema 2 - Infra-Estrutura: Melhorar e ampliar a infra-estrutura de canaletas, corredores e vias, terminais de integração e os pontos de parada.</p> <p>Tema 3 - Gestão: Aperfeiçoar a operação do sistema de transporte coletivo através da análise da cobertura espacial, do dimensionamento do sistema e do gerenciamento. Aperfeiçoar a fiscalização do sistema de transporte coletivo com a implantação de um centro de controle operacional para o controle da operação, da logística da fiscalização mediante sua automação, incluindo a implantação de dispositivos e sistema de informação e segurança para os usuários. Aperfeiçoar o controle da demanda do sistema de transporte coletivo através do controle de passageiros, quilometragem, insumos tarifários e de pesquisas quantitativas e</p>

<sup>48</sup> Temas para municípios com mais de 500.000 habitantes

---

qualitativas. Aperfeiçoar o sistema de bilhetagem eletrônica, especialmente o controle e fiscalização do cartão transporte. Aperfeiçoar o sistema de informações aos usuários, com a utilização de diversos meios de comunicação social.

---

<b>II - a circulação viária;</b>	classificação, hierarquização do sistema viário e organização da circulação	<p>Objetivo Geral: Circulação e Sistema Viário: Promover a mobilidade urbana em Curitiba e suas conexões metropolitanas, de modo sustentável, induzindo a consolidação da malha viária urbana existente, direcionando e regulando investimentos futuros na infraestrutura viária geral, enfocando a mobilidade com menores fatores agressivos à vida e ao meio ambiente, priorizando os deslocamentos a pé, os em bicicleta e o transporte coletivo.</p> <p>Eixo Circulação e Sistema Viário:</p> <p>Tema 1 – Legislação Federal, Estadual e Municipal: Atualizar a <b>legislação municipal referente aos Sistemas Viário, de Circulação e de Trânsito</b>, além de compatibilizá-la com os demais Planos Setoriais, atendendo as diretrizes do Plano Diretor, a evolução da cidade, as novas tecnologias, e compatibilizando com a legislação Federal e Estadual (LEGISLAÇÃO).</p> <p>Tema 3 - Classificação, Tipologia e Hierarquização do Sistema Viário: Rever a classificação viária segundo o zoneamento e segundo a classificação do Código de Trânsito Brasileiro; Promover as <b>ligações metropolitanas</b> entre Curitiba e os municípios circunvizinhos componentes do Núcleo Urbano Central - NUC; Aumentar a <b>capacidade das interseções</b> complexas e saturadas do Sistema Viário Básico, através da viabilização de construção de obras de arte - trincheiras e viadutos; Adequar a infra-estrutura à função que a via exerce no contexto do Sistema Viário Básico, assegurar sua <b>trafegabilidade</b>, e melhorar as condições das referidas vias. Melhorar a infra-estrutura das vias públicas, através da <b>pavimentação definitiva ou provisória (anti-pó)</b>, dando <u>prioridade para aquelas que são itinerários do transporte coletivo</u>, e manter a pavimentação existente em boas condições de conservação.</p> <p>Tema 4 - Utilização do Sistema Viário Básico: Estruturar o Sistema Viário Básico para proporcionar <b>melhores condições de deslocamento de pedestres, ciclistas e do transporte coletivo</b>.</p> <p>Tema 5 - Diretrizes de Arruamento e Previsão de Passagem de Rua: Proporcionar novas alternativas nos deslocamentos e facilitar acesso aos serviços e equipamentos públicos, adequando a <b>capacidade do sistema viário</b> em geral.</p> <p>Tema 6 - Barreiras Urbanísticas e Naturais: Adotar medidas visando ampliar a integração entre bairros e a facilitação da acessibilidade, com a <b>eliminação ou reestruturação de transposições de barreiras urbanísticas</b>.</p> <p>Tema 8 - Componentes do Sistema Trânsito: Promover a <b>atratividade para o uso do transporte coletivo, estimulando a redução do uso do transporte individual</b>. (redução do uso do transporte individual apenas pela melhora na atratividade do tc)</p> <p>Tema 11 - Sistema de Informação aos Usuários do Sistema Viário: Manter e modernizar os diversos <b>sistemas de controle e operação de tráfego e de sinalização de trânsito</b>.</p> <p>Tema 12 - Operação do Sistema Viário e do Trânsito: Promover melhores condições de circulação nas vias, com ênfase para os horários de pico, <b>aumentando a capacidade do sistema viário, facilitando os deslocamentos do transporte coletivo</b> e reduzindo a emissão de poluentes.</p>
<b>III - as infraestruturas do sistema de mobilidade urbana, incluindo as ciclovias e ciclofaixas;</b>	circulação viária em condições seguras e humanizadas;	<p>Objetivo Geral: Circulação e Sistema Viário: [...] enfocando a mobilidade com menores fatores agressivos à vida</p> <p>Circulação e Sistema Viário:</p> <p>Tema 3 - Classificação, Tipologia e Hierarquização do Sistema Viário: Promover a segurança na circulação de pedestres e veículos de tração humana e animal, nas rodovias dentro do perímetro de Curitiba; Promover a segurança na circulação de pedestres e veículos de tração humana e animal, nas vias urbanas de Curitiba.</p> <p>Tema 9 - Pontos Críticos e Acidentalidade: Implantar medidas para reduzir o número absoluto de acidentes, óbitos e grau de severidades no trânsito, através de programas e projetos específicos.</p> <p>Tema 14 - Educação para a Mobilidade: Promover uma melhor convivência nas vias públicas de todos os seus usuários e suas particularidades, por meio de campanhas educativas, comportamentais e institucionais.</p>

	criação de condições adequadas à circulação de ciclistas;	Objetivo Geral: Circulação e Sistema Viário: [...] priorizando os deslocamentos a pé, os em bicicleta e o transporte coletivo. Circulação e Sistema Viário: Tema 3 - Classificação, Tipologia e Hierarquização do Sistema Viário: Aperfeiçoar e ampliar o sistema ciclovitário de Curitiba e suas conexões metropolitanas, através do detalhamento do Plano Diretor Ciclovitário;
	implantação e qualificação de calçadas e áreas de circulação a pé;	Objetivo Geral: Circulação e Sistema Viário: [...] priorizando os deslocamentos a pé, os em bicicleta e o transporte coletivo. Circulação e Sistema Viário: Tema 3 - Classificação, Tipologia e Hierarquização do Sistema Viário: Ampliar as áreas de calçamento e de ruas preferenciais de pedestres, principalmente na Área Central.
<b>IV - a acessibilidade para pessoas com deficiência e restrição de mobilidade;</b>	promoção da acessibilidade universal;	Objetivo Geral: Circulação e Sistema Viário: [...] priorizando os deslocamentos a pé, os em bicicleta e o transporte coletivo. (p.11) Circulação e Sistema Viário: Tema 3 - Classificação, Tipologia e Hierarquização do Sistema Viário: Ampliar as áreas de calçamento e de ruas preferenciais de pedestres, principalmente na Área Central.
<b>V - a integração dos modos de transporte público e destes com os privados e os não motorizados;</b>		Não citado dentre os objetivos gerais Aparece nas diretrizes gerais definidas apenas em relação à integração da rede de transporte público, em especial a integração metropolitana.

<b>VI - a operação e o disciplinamento do transporte de carga na infraestrutura viária;</b>	transporte de carga;	<p>Objetivo Geral: Sistema de Transporte de Cargas: Facilitar a acessibilidade e deslocamento das cargas e mercadorias, em nível local e metropolitano, com segurança e obedecendo aos limitadores legais e diretrizes ambientais. Estabelecer uma estratégia de transporte, visando equacionar o abastecimento e a distribuição de bens interna e externamente ao município de Curitiba, de modo a reduzir seus impactos sobre a circulação viária e o meio ambiente e promover o controle, monitoramento e fiscalização, diretamente ou em conjunto com órgãos da esfera estadual ou federal, da circulação de cargas perigosas e dos índices de poluição atmosférica e sonora. (p.12)</p> <p>Eixo Transporte de Cargas:</p> <p>Tema 1 - Legislação Municipal: Consolidar e aprimorar a regulamentação do setor visando a melhoria na circulação e operações associadas de bens e mercadorias em Curitiba.</p> <p>Tema 2 - Gestão: Definir políticas públicas municipais, com a fixação de estratégias e diretrizes para gestão, bem como as responsabilidades dos órgãos municipais relativas à circulação e às operações associadas do transporte de cargas. Estabelecer parcerias com o setor privado, visando adequá-lo às políticas públicas definidas no PlanMob Curitiba.</p> <p>Tema 3 - Infra-estrutura Básica: Identificar corredores viários e rotas obrigatórias e preferenciais para a circulação das cargas em Curitiba e região. Minimizar o impacto das cargas ferroviárias no perímetro urbano de Curitiba através de alternativas locais de traçado da ferrovia. Reservar áreas para implantação de centros de distribuição, em função do zoneamento e das novas necessidades do setor, procurando localizá-los próximos a entroncamentos rodoviários e interseções, distantes de áreas residenciais. Promover a integração da política municipal do transporte de cargas com o sistema de transporte de cargas rodoviárias e terminais de grande porte, compatibilizando com planos de desenvolvimento ferroviário e aeroportuário.</p> <p>Tema 4 - Operações Associadas: Identificar, através de pesquisa, a circulação e suas operações associadas (carga e descarga, horários e rotas) das cargas em Curitiba e região. Aprimorar as operações de carga e descarga, seu controle local, escala horária e sinalização, assim como as rotinas de fiscalização. Readequar as operações junto às áreas preferenciais de pedestres (calçadas) e no entorno dos polos geradores de cargas. Incrementar as restrições de circulação com relação às dimensões de veículos de carga na cidade e em especial na ZCT, com estímulo à adoção do VUC – Veículo Urbano de Carga. Padronizar a sinalização das principais vias e pontos de carga e descarga para melhoria da segurança e fluidez do tráfego, promovendo a integração com os municípios da Região Metropolitana de Curitiba.</p> <p>Tema 5 - Transportes Especiais: Promover a articulação com os demais programas em andamento da Prefeitura de Curitiba que tratam dos procedimentos, gerenciamento e fiscalização das operações dos transportes especiais, tais como de produtos perigosos, de tração humana e animal, do serviço de moto-frete e resíduos sólidos.</p>
<b>VII - os polos geradores de viagens;</b>		<p>Circulação e Sistema Viário: Tema 7 - Polos Geradores de Tráfego Aprimorar medidas visando reduzir os impactos socioeconômicos e ambientais causados pelos polos geradores de tráfego nos sistemas viário e de trânsito, bem como aperfeiçoar legislação pertinente.</p>

<b>VIII - as áreas de estacionamento públicos e privados, gratuitos ou onerosos;</b>	criação de instrumentos para o controle e desestímulo ao transporte individual motorizado;	Não prevê, embora já fosse regulamentado na cidade o sistema Estar
<b>IX - as áreas e horários de acesso e circulação restrita ou controlada;</b>		Regulação de áreas e horários apenas para cargas. Instrumentos de controle e desestímulo ao transporte individual motorizado não aparecem dentre os objetivos gerais ou nas diretrizes do plano.
	instituição de política tarifária e redução do custo do transporte coletivo;	<b>Eixo Transporte Público:</b> Tema 1 - Políticas Públicas: Redefinir a política de integração do transporte coletivo com o estabelecimento de parâmetros sociais, econômicos, técnicos e administrativos, com relação à integração metropolitana. Redefinir a política, o modelo tarifário e de remuneração do sistema de transporte coletivo. Regular a Lei do Transporte Coletivo acatando os preceitos e critérios definidos para o sistema de transporte coletivo.
	promoção de acessibilidade, transporte coletivo e escolar para a área rural;	Não se aplica: Curitiba não tem área rural definida no macrozoneamento, apenas áreas de ocupação controlada e áreas de proteção ambiental

<p>integração da mobilidade com o planejamento e ordenação do solo urbano;</p>	<p>Objetivo Geral: Sistema de Transporte Coletivo e Comercial: [...] ações de planejamento e gerenciamento do transporte coletivo e comercial, de forma integrada com as políticas de uso do solo, sistema viário, meio ambiente e sustentabilidade. (p. 12)</p> <p>Circulação e Sistema Viário:</p> <p>Tema 2 - Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo: Consolidar as diretrizes do Plano Diretor, por meio de legislação que contemple normas e parâmetros para o Uso e Ocupação do Solo, compatibilizados com o Sistema Viário, Transporte Coletivo, Meio Ambiente e com as questões de natureza socioeconômica.</p> <p>Tema 3 - Classificação, Tipologia e Hierarquização do Sistema Viário: Eliminar eventuais conflitos entre o uso e ocupação do solo e a classificação viária;</p> <p>Tema 4 - Utilização do Sistema Viário Básico: Promover a plena utilização dos potenciais dos Setores Especiais Estruturais, com prioridade para o transporte coletivo. Equipar com infra-estrutura completa a rodovia BR-476, antiga BR-116, transformando-a em via urbana, para ocupação como novo eixo de desenvolvimento de Curitiba e de integração metropolitana, denominado Linha Verde. Otimizar a utilização da infra-estrutura instalada, segundo os parâmetros previstos, e promover a renovação urbana ao longo da Av. Mal. Floriano, dando prioridade ao transporte coletivo. Promover a plena utilização dos potenciais dos Setores Especiais dos Eixos de Adensamento, com prioridade para o transporte coletivo. Revitalizar a área central para utilização plena da infra-estrutura instalada, priorizando a circulação não-motorizada.</p>
<p><b>§ 5º O Plano de Mobilidade Urbana deverá contemplar medidas destinadas a atender aos núcleos urbanos informais consolidados</b></p>	<p>Não prevê</p>
<p><b>Art. 21. O planejamento, a gestão e a avaliação dos sistemas de mobilidade deverão contemplar:</b></p>	
<p>I - a identificação clara e transparente dos objetivos de curto, médio e longo prazo;</p>	<p>O PD 2004 estabeleceu diretrizes e determinou a realização do Plano Setorial de M.U. e T., mas o PlanMob em sua versão final também apresenta apenas "DIRETRIZES GERAIS", além do diagnóstico e visão de futuro</p>
<p><b>X - os mecanismos e instrumentos de financiamento do transporte público coletivo e da</b></p>	<p>II - a identificação dos meios financeiros e institucionais que assegurem sua</p> <p>Não identifica quais mecanismos e instrumentos de financiamento, apenas o fomento a sua captação. Em relação a meios institucionais, tem algumas poucas diretrizes previstas (ver abaixo)</p> <p>Eixo Circulação e Sistema Viário:</p> <p>Tema 15 - Programas e Linhas de Financiamento: Fomentar a captação de recursos financeiros e linhas de financiamento em fontes nacionais e internacionais para de obras de infra-estrutura viária.</p>

<b>infraestrutura de mobilidade urbana; e</b>	implantação e execução;	
	Estruturação institucional.	<p>Eixo Circulação e Sistema Viário:  Tema 10 - Gestão de Modelo Institucional: Readequar a estrutura organizacional das áreas de circulação, sistema viário e trânsito da Prefeitura de Curitiba.  Tema 13 - Fiscalização de Trânsito: Promover a efetiva atuação da URBS/DIRETRAN como Autoridade Municipal de Trânsito.</p> <p>Eixo Transporte de Cargas:  Tema 1 - Legislação Municipal: Consolidar e aprimorar a regulamentação do setor visando a melhoria na circulação e operações associadas de bens e mercadorias em Curitiba.  Tema 2 - Gestão: Definir políticas públicas municipais, com a fixação de estratégias e diretrizes para gestão, bem como as responsabilidades dos órgãos municipais relativas à circulação e às operações associadas do transporte de cargas.</p>
<b>XI - a sistemática de avaliação, revisão e atualização periódica do Plano de Mobilidade Urbana em prazo não superior a 10 (dez) anos.</b>	III - a formulação e implantação dos mecanismos de monitoramento e avaliação sistemáticos e permanentes dos objetivos estabelecidos; e	Não prevê

---

IV - a definição das metas de atendimento e universalização da oferta de transporte público coletivo, monitorados por indicadores preestabelecidos.	Não prevê
Outros	O PMMU traz também diretrizes para o transporte comercial, divididas em 5 temas: políticas públicas, táxi, transporte escolar, fretamento e gestão

---

## APÊNDICE C – Análise de Alinhamento do Capítulo de Mobilidade Urbana no Plano Diretor às diretrizes da PNMU

DIRETRIZES	Plano Diretor
<p><b>I - integração com a política de desenvolvimento urbano e respectivas políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo no âmbito dos entes federativos;</b></p>	<p>Art. 13. São princípios da política de desenvolvimento urbano:</p> <p>II - integração entre o sistema viário, transporte e o uso do solo;</p> <p>Art.18. Os estudos de ocupação, de qualificação de áreas já ocupadas e de redefinição de compartimentos urbanos serão orientados por diretrizes de longo prazo previstas no Plano Municipal de Desenvolvimento Urbano Sustentável, apresentadas de forma esquematizada no mapa "Anexo 05 - Estruturação Urbana: Visão Futura", fundamentado nos seguintes princípios:</p> <p>II- integração entre o transporte coletivo, uso e ocupação do solo e sistema viário;</p> <p>III - aprimoramento do sistema integrado de transporte com a criação de eixos que, em conjunto com os existentes, propiciem novas conexões e alternativas de deslocamento, além de definir compartimentos urbanos;</p> <p>IV - pluralidade de funções e atividades nos compartimentos urbanos;</p> <p>V - integração metropolitana com a definição de eixos de transporte.</p> <p>Art. 39</p> <p>XXIV - facultar a disponibilização de vagas de garagem em habitação unifamiliar, em série e coletiva, nos eixos de estruturação do transporte coletivo, em edificações e zonas de habitação de interesse social e no anel central da cidade, a fim de estimular a vivacidade da área central, diminuindo a dependência do automóvel em regiões dotadas de infraestrutura e transporte público.</p>
<p><b>II - prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado;</b></p>	<p>Art. 39</p> <p>I - priorizar no espaço viário o transporte público coletivo em relação ao transporte individual motorizado, e o modo de deslocamento não motorizado em relação ao motorizado;</p> <p>VII - facilitar o deslocamento no município através de uma rede integrada de vias, de estrutura ciclovária e ruas preferenciais ou exclusivas de pedestres, com segurança, autonomia e conforto;</p> <p>XV - estabelecer a política de estacionamentos de uso público e privado, com e sem pagamento pela sua utilização;</p> <p>Art. 41</p> <p>VI - ordenar o sistema viário, através de mecanismos de engenharia, legislação e capacitação da malha viária, priorizando a circulação do transporte público coletivo sobre o transporte individual;</p> <p>IX - promover a atratividade do uso do transporte coletivo por intermédio de deslocamentos rápidos, seguros e confortáveis;</p> <p>X - promover a regularidade, confiabilidade e a redução do tempo de viagem do transporte público coletivo por meio da adoção de instrumentos tecnológicos, como monitoramento do trânsito e do transporte, controle semafórico e definição de pistas ou faixas exclusivas;</p> <p>Art. 44</p> <p>V - promover maior integração do sistema viário das regiões separadas pelas barreiras urbanísticas construídas, priorizando o transporte público coletivo e a acessibilidade;</p>

	<p>IX - adequar as condições da circulação de veículos em áreas ou vias previamente analisadas, a fim de facilitar a circulação de pedestres e de incentivar o uso de modais não motorizados e do transporte público coletivo, com medidas de acalmamento de tráfego e de compartilhamento do espaço público, garantidas as condições de segurança;</p> <p>XI - planejar e operar a rede viária municipal, priorizando o transporte público de passageiros, em consonância com o Plano Setorial de Mobilidade e Transporte Integrado;</p>
<p><b>III - integração entre os modos e serviços de transporte urbano;</b></p>	<p>Art. 39</p> <p>II - melhorar e ampliar a integração do transporte público coletivo na cidade e buscar a consolidação da integração metropolitana;</p> <p>IV - promover a integração entre os modos de deslocamento motorizado e não motorizado e os serviços de transporte urbano;</p> <p>VIII - buscar a excelência na mobilidade urbana e o acesso ao transporte no atendimento às pessoas com deficiência, com dificuldades de locomoção, com necessidades específicas e aos idosos, conforme legislação específica;</p> <p>XX - desenvolver programas e campanhas educativas objetivando a divulgação das normas de trânsito para a circulação segura, a conscientização quanto ao uso racional dos modais de transporte, a integração intermodal e o compartilhamento do espaço público;</p> <p>XXIII - implantar bicicletários aos ciclistas usuários de transporte coletivo, nos terminais de ônibus ou em suas imediações;</p> <p>Art. 41</p> <p>I - promover a continuidade da organização dos modos de transporte público coletivo que operam no Município em uma rede única, integrada física e operacionalmente, buscando o fortalecimento da RIT - Rede Integrada de Transporte;</p> <p>II - estabelecer, no âmbito de sua competência, critérios de planejamento e operação de forma integrada aos municípios da Região Metropolitana de Curitiba de tal forma que a RIT tenha amplitude metropolitana;</p> <p>III - ampliar os pontos de conexão da RIT;</p> <p>XVI - promover melhorias e modernizações nos equipamentos de infraestrutura do transporte público coletivo adaptando-os a demanda urbana e metropolitana, com ênfase ao conforto, à segurança dos usuários e à integração intermodal;</p> <p>XXII - viabilizar o bilhete único temporal e intermodal no Município de Curitiba, permitindo ao usuário do sistema de transporte público utilizar mais de uma linha de transporte coletivo ao longo do período em que for válido;</p> <p>XXIII - viabilizar estudos com fim de agregar ao bilhete único o valor pago aos estacionamentos coletivos de integração intermodal, subsidiado pela publicidade a ser explorada nos terminais e nos próprios estacionamentos;</p> <p>Art. 49</p> <p>V - implantar sistema de bicicletas compartilhadas integrado à rede de transporte coletivo bem como às malhas cicloviárias do município, pontos turísticos e demais locais de interesse, dentro de um prazo de 03 (três) anos;</p> <p>III - integração com o sistema de transporte público coletivo (da infraestrutura cicloviária), em terminais e em outros pontos de conexão da RIT;</p>
<p><b>IV - mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas na cidade;</b></p>	<p>Art. 39</p> <p>V - priorizar a proteção individual dos cidadãos com a promoção de atividades periódicas e específicas de educação de trânsito;</p> <p>VI - promover a proteção aos cidadãos nos seus deslocamentos, visando zerar as mortes no trânsito, através da redução da potencialidade de acidentes de trânsito nos espaços públicos por meio de ações integradas, com utilização de recursos da engenharia de tráfego e da fiscalização à obediência da legislação;</p> <p>IX - equacionar o abastecimento e a distribuição de bens dentro do Município de modo a reduzir seus impactos sobre a circulação viária e</p>

	<p>o meio ambiente;</p> <p>X - compatibilizar o planejamento e a gestão da mobilidade urbana para promover a melhoria da qualidade do meio ambiente;</p> <p>XI - estabelecer políticas de mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas nas vias do Município;</p> <p>XXII - promover a descentralização das operações da Estação Rodoferroviária de Curitiba, através da implementação de novos terminais de transporte intermunicipal, interestadual e internacional;</p> <p>Art. 44</p> <p>IV - promover maior integração do sistema viário das regiões separadas por barreiras urbanísticas naturais com mínimo de impacto ambiental;</p> <p>VIII - promover tratamento urbanístico adequado nas vias e corredores da rede de transporte, de modo a proporcionar a segurança dos cidadãos e a preservação do patrimônio histórico, ambiental, cultural, paisagístico, urbanístico e arquitetônico da cidade;</p>
<b>V - incentivo ao desenvolvimento científico-tecnológico e ao uso de energias renováveis e menos poluentes;</b>	<p>Art. 39</p> <p>XII - estimular a adoção de novas tecnologias que visem à redução de poluentes, resíduos e de poluição sonora, priorizando a adoção de fontes de energia renováveis;</p> <p>XIII - promover e avaliar estudos para o estabelecimento de políticas públicas que visem à redução do uso do transporte motorizado privado e individual, condicionada à adoção de veículos menos poluentes ou não poluentes e à integração com o sistema de transporte público;</p> <p>Art. 44.</p> <p>XV - instituir plano de controle de poluição veicular visando a redução de emissões de poluentes e a qualidade atmosférica, inclusive através da celebração de convênios, com o objetivo de instituir a inspeção de emissão de poluentes, exigindo-se a averiguação de caminhões e ônibus com mais de 10 (dez) anos de uso;</p>
<b>VI - priorização de projetos de transporte público coletivo estruturadores do território e indutores do desenvolvimento urbano integrado; e</b>	<p>Art. 41</p> <p>XVIII - adequar a oferta de transportes à demanda, compatibilizando seus efeitos indutores com os objetivos e diretrizes de uso e ocupação do solo e da circulação viária;</p>
<b>VII - integração entre as cidades gêmeas localizadas na faixa de fronteira com outros países sobre a linha divisória internacional.</b>	Não se aplica

---

**VIII - garantia de sustentabilidade econômica das redes de transporte público coletivo de passageiros, de modo a preservar a continuidade, a universalidade e a modicidade tarifária do serviço. (Incluído pela Lei nº 13.683, de 2018)**

Art. 39

III - ampliar a participação do transporte público coletivo e do modo de deslocamento não motorizado na divisão modal;

XIV - estruturar as medidas reguladoras para o uso de outros sistemas de transporte de passageiros;

Art. 41

I - promover a continuidade da organização dos modos de transporte público coletivo que operam no Município em uma rede única, integrada física e operacionalmente, buscando o fortalecimento da RIT - Rede Integrada de Transporte;

VIII - buscar a universalização do sistema de transporte público coletivo visando a integração física, operacional, tarifária e intermodal;

XI - estabelecer políticas tarifárias que garantam o acesso do usuário ao serviço público do transporte coletivo;

XII - articular junto ao Governo Federal e Governo Estadual a obtenção de subsídios ou meios de desoneração objetivando a modicidade da tarifa do transporte coletivo;

---

## APÊNDICE D – Planejamento Orçamentário Governo Federal (PPA) (2000-2023)

Programa	Objetivo	Projetos/ Iniciativas
<b>PPA 2000-2003</b>	Educação e Segurança no Trânsito	Reduzir o número de acidentes de trânsito no País
	Gestão Urbana	Aumentar a eficiência e eficácia da gestão urbana e da qualidade e produtividade na produção de serviços de saneamento básico e transporte urbano.
<b>PPA 2004-2007</b>	Mobilidade Urbana	Promover o aumento da mobilidade urbana, de forma sustentável, favorecendo os deslocamentos não-motorizados e o transporte coletivo, com vistas a reduzir os efeitos negativos da circulação urbana
	Mobilidade Urbana	Promover a melhoria da mobilidade urbana, de forma sustentável, favorecendo os deslocamentos não-motorizados e o transporte coletivo, com vistas a reduzir os efeitos negativos da circulação urbana, e contribuindo para a melhoria da prestação de serviços de transporte metro-ferroviários por meio da modernização e expansão dos respectivos sistemas

Sistema Nacional de Estatística de Trânsito - SINET
Campanha educativa para prevenção de acidentes de trânsito
Estudos para inserção curricular de educação para o trânsito no sistema de ensino
Implantação da municipalização do trânsito
Implantação de Sistema de Inspeção de Segurança Veicular
Implantação do Sistema Nacional de Estatística de Trânsito - SINET
Estudos para formulação de planos municipais de desenvolvimento urbano sustentável
Estudos para modernização e reordenamento institucional e operacional do setor de transporte coletivo urbano
Gestão e Administração do Programa
Apoio a Estudos e Projetos de Melhoria em Sistemas de Transporte Urbano
Apoio a Projetos de Corredores Estruturais de Transporte Coletivo Urbano
Apoio a Projetos de Sistemas de Circulação Não-Motorizados
Apoio ao Tratamento de Conflitos Intermodais na Circulação Urbana
Apoio à Elaboração de Projetos de Sistemas Integrados de Transporte Coletivo Urbano
Apoio à Mobilidade Urbana na Cidade de Curitiba - PR (**)
Apoio a Projetos de Sistemas de Circulação Não-Motorizados
Apoio a Projetos de Sistemas de Transporte Coletivo Urbano
Apoio a Implantação de Medidas de Moderação de Tráfego
Estudos para Elaboração de Planos Diretores Integrados de Mobilidade Urbana para Áreas Metropolitanas

0574 - Requalificar, implantar e expandir sistemas de transportes públicos coletivos, induzindo a promoção da integração modal, física e tarifária de forma sustentável e amplamente acessível.	Apoiar implantação, modernização e complementação de sistemas de transporte público coletivo, incluindo a aquisição de veículos e equipamentos
	Implantar, expandir, recuperar e modernizar os sistemas de transporte metroferroviário nos centros urbanos
0577 - Dotar as cidades-sede da Copa do Mundo de Futebol 2014 de sistemas de mobilidade urbana que conectem os polos geradores de viagens do evento, com ênfase no legado e na integração entre aeroportos, estádios, áreas centrais e de hotelaria.	Financiamento de apoio à implantação de sistemas de mobilidade voltados à realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014, em Curitiba/PR, de acordo com a Matriz de Responsabilidade e suas alterações
0578 - Pavimentar e qualificar vias urbanas de regiões de baixa renda com adensamento populacional e infraestrutura deficiente.	Implantação de pavimentação, calçadas e sinalização viária em regiões de baixa renda com adensamento populacional e infraestrutura deficiente
0580 - Apoiar sistemas de transportes não motorizados integrados aos sistemas de transporte público coletivo e promover a acessibilidade universal.	Apoiar a implantação e adequação de infraestrutura urbana para propiciar acessibilidade às pessoas com restrição de mobilidade e deficiência ·
	Implantação, reforma ou ampliação de infraestrutura de transportes públicos não motorizados e intervenções que contribuam para a minimização dos conflitos do transporte a pé e de bicicleta no espaço urbano
0581 - Apoiar a implantação de medidas de moderação de tráfego visando a qualificação do sistema viário urbano nos pontos que apresentem conflitos entre os modais de transporte.	Apoiar projetos de alteração ou adequação de vias para limitar a velocidade dos veículos, ordenar fluxos ou restringir e, implantar sinalização de trânsito e dispositivos de redução de velocidade dos veículos, aliados a melhoria do ambiente urbano
0584 - Fomentar ações estruturantes para o fortalecimento institucional, promovendo a regulação do setor, a pesquisa, a implantação de sistemas de informação, a elaboração de projetos e planos de Transporte, de Mobilidade Urbana e Trânsito e a capacitação institucional dos agentes públicos e sociais para os sistemas de mobilidade urbana, de forma integrada e sustentável.	Apoiar a capacitação e o desenvolvimento institucional para gestão de sistemas de mobilidade urbana e de transporte sobre trilhos, o fomento à elaboração de Planos Diretores de Transporte e da Mobilidade Urbana, e a elaboração de projetos de infraestrutura da mobilidade urbana, trânsito e transporte sobre trilhos · Desenvolvimento de estudos, pesquisas e soluções técnicas, promovendo a produção e disseminação de conhecimento e a inovação tecnológica nas áreas de mobilidade urbana, trânsito e transporte sobre trilhos

PPA 2016-2019

Mobilidade Urbana e Trânsito

0591 - Aprimorar o Sistema Nacional de Trânsito promovendo a melhoria do desempenho de seus órgãos e entidades, estimulando a educação e a preservação do ordenamento e da segurança do trânsito.	Aprimoramento do Sistema Nacional de Trânsito promovendo a melhoria do desempenho de seus órgãos e entidades, estimulando a educação, a fiscalização, a engenharia e a preservação do ordenamento e da segurança do trânsito
0592 - Promover a educação, cidadania, princípios e atitudes favoráveis à vida e à democratização do trânsito.	Promoção de ações de educação, cidadania, princípios e atitudes favoráveis à vida e à democratização do trânsito, por meio das diversas mídias e peças, e sensibilização dos profissionais da educação para o tema trânsito
0574 - Apoiar a implantação, expansão e requalificação dos sistemas de mobilidade urbana com soluções acessíveis, sustentáveis e compatíveis com as características locais e regionais, priorizando os modos de transporte público coletivo e os não motorizados e promovendo a integração modal, física e tarifária.	<p>Fomento à integração física e tarifária dos diferentes modos de transporte nos projetos apoiados.</p> <p>Apoio prioritário aos sistemas de transporte público coletivo de média e alta capacidade.</p> <p>Apoio à implantação de medidas de moderação de tráfego e de segurança viária.</p> <p>Promoção da acessibilidade universal em todas as intervenções de mobilidade urbana</p> <p>Apoio a Projetos de Modernização de Acessos a Acessibilidade</p> <p>Apoio a Projetos de Infraestrutura de Mobilidade Urbana</p>
0584 - Implementar a Política Nacional de Mobilidade Urbana promovendo o fortalecimento institucional do setor e o planejamento integrado ao desenvolvimento urbano e territorial.	<p>Incentivo aos entes federados na integração da política de mobilidade urbana ao planejamento do uso e da ocupação do solo.</p> <p>Aprimoramento dos indicadores para o monitoramento e avaliação da efetividade da Política Nacional de Mobilidade Urbana.</p> <p>Incentivo a novas tecnologias em mobilidade urbana.</p> <p>Fomento ao planejamento da mobilidade urbana de forma integrada nos aglomerados urbanos e regiões metropolitanas.</p>
0591 - Promover a Segurança e a Educação para o trânsito, por meio da implementação da Política Nacional de Trânsito - PNT.	<p>Elaboração do Programa Nacional de Trânsito.</p> <p>Integração de municípios ao Sistema Nacional de Trânsito.</p> <p>Modernização e desenvolvimento dos Sistemas de Tecnologia da Informação na área de Trânsito.</p> <p>Realização de campanhas publicitárias, temáticas e sazonais, de trânsito.</p>

PPA 2020-2023	Mobilidade Urbana*	1196 - Aprimorar o planejamento, a gestão e a infraestrutura de mobilidade urbana em cidades e regiões	Investimentos Prioritários Condicionados (EC95/2017)	Implantação do Centro de Teste em Segurança Veicular. Aperfeiçoamento das condições de segurança veicular Concluir 13.216 empreendimentos de mobilidade urbana.
				Construção de VLT Almirante Tamandaré - Curitiba - PR
				Construção do Metrô de Curitiba (CIC/Sul - Cabral)

**\*Diretriz 15 - Ampliação do investimento privado em infraestrutura, orientado pela associação entre planejamento de longo prazo e redução da insegurança jurídica**

## APÊNDICE E – Planejamento Orçamentário Governo Estadual (PPA) (2000-2023)

	Programa	Objetivo	Ações
PPA 2004-2007	Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba - RMC	Estabelecer diretrizes para ações na RMC, nas áreas de uso e controle do parcelamento do solo regional, sistema viário, habitação, infraestrutura, meio ambiente, socioeconômico e institucional. Articular com os outros níveis de governo de forma a conduzir ações coordenadas no âmbito da RMC.	COORDENAÇÃO DE LOGÍSTICA DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA INTEGRAÇÃO DO TRANSPORTE METROPOLITANO DE CURITIBA - PIT GERENCIAMENTO DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DA COMEC
	Desenvolvimento Urbano e Regional	Promover o desenvolvimento regionalizado de uma rede estadual de cidades dotadas de infra-estrutura e serviços urbanos comunitários adequados às suas respectivas funções, para servir de apoio ao desenvolvimento descentralizado da indústria, do complexo agroindustrial, do comércio e dos serviços, bem como o desenvolvimento orientado das cidades voltado para a inclusão social.	OPERACIONALIZAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDO ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO - FDU INVESTIMENTOS EM INFRA-ESTRUTURA URBANA NOS MUNICÍPIOS
PPA 2008-2011	Desenvolvimento Regional e Metropolitano	Desenvolver e organizar um Sistema de Planejamento Urbano e Regional permanente, que permita à Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Vinculadas uma função indutora, prestando apoio continuado, em escala municipal e regional, a programas, projetos e ações que visem melhorar as <b>condições de vida da população nas cidades e ampliar as oportunidades de geração de emprego e renda.</b>	1136 - Operacionalização dos Recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano - FDU 1139 - Investimentos em Infra-Estrutura Urbana nos Municípios 1347 - Integração do Transporte Metropolitano de Curitiba - PIT 1348 - Plano Diretor do Transporte Coletivo Metropolitano 2026 - Gerenciamento da Estrutura Administrativa da COMEC
	Desenvolvimento das Cidades	Definir, implantar e implementar a política de desenvolvimento urbano do Estado tendo dentre seus objetivos: a) integrar os municípios; [...] d) dar suporte aos municípios para o desenvolvimento de programas que contemplem o desenvolvimento regional e a infraestrutura urbana, com projetos voltados para <b>mobilidade urbana</b> , cidadania digital, recuperação asfáltica, <b>desenvolvimento de regiões metropolitanas</b> , planos regionais integrados, gestão de municípios	3030 PAC da Mobilidade - Copa 2014 - COMEC 3031 PIT II - Programa de Integração do Transporte 4270 Gestão do Fundo de Desenvolvimento Urbano - FDU
PPA 2012-2015			

PPA 2016-2019		socialmente críticos e desenvolvimento territorial. Atuar na promoção de seminários, conferências e na implantação de cidades criativas, <b>sustentáveis</b> e interativas. Qualificar os servidores municipais para uma nova gestão de desenvolvimento, por meio da oferta de cursos de capacitação.	4271 Desenvolvimento Urbano e Regional Integrado 4274 Integração da Região Metropolitana de Curitiba 4275 Mobilidade do Espaço Metropolitano 4275 Mobilidade do Espaço Metropolitano 4332 Gestão dos Serviços de Transporte Coletivo da Região Metropolitana de Curitiba 3056 Paraná Urbano III / BID - FDU 3058 Desenvolvimento Sustentável da Infraestrutura Urbana 3059 Planejamento Urbano e Regional Integrado 4270 Gestão do Fundo de Desenvolvimento Urbano - FDU
	Alterações 2014		
PPA 2016-2019	Desenvolvimento Sustentável das Cidades	O Programa Desenvolvimento Sustentável das Cidades tem como objetivos: melhorar a gestão das funções públicas de interesse comum, afetas aos municípios do Estado; tornar mais eficiente a gestão pública municipal; promover a integração das políticas públicas de gestão urbana no Estado; e, desenvolver a infraestrutura urbana dos municípios. · Estratégia principal: a) Implantar o Estatuto da Metrópole, visando o desenvolvimento regional integrado das Regiões Metropolitanas, Aglomerados Urbanos e Microrregiões do Estado; b) Continuidade do Programa de Auxílio aos Municípios com repasse de transferências voluntárias do Governo do Estado para investimentos em infraestrutura básica e social e aquisição de equipamentos e veículos; c) Consolidação do <b>Programa Calçadas Paraná</b> ; d) Realização das reuniões do Conselho das Cidades (CONCIDADES); e) Desenvolver Programa de Capacitação dos Gestores Públicos Municipais; f) Promover a atualização dos Planos Diretores Municipais; g) <b>Criar e implantar os planos de mobilidade urbana</b> ; h) Criar e implantar o <b>Programa de Ciclovias e Ciclofaixas</b> ; i) Criar e implantar o Programa de Praças Multiuso; j) Desenvolver novos indicadores que permitam induzir o desenvolvimento sustentável dos municípios; k) Elaborar estudos para definir as "funções públicas de interesse comum" dos municípios; l) Desenvolver modelo de gestão interfederativa; m) Implantar os Planos de Desenvolvimento Urbano Integrados das Regiões Metropolitanas do Estado.	
	Desenvolvimento Sustentável e Integrado da Região Metropolitana de Curitiba	· Estratégia principal - constante diálogo da COMEC com os moradores, empreendedores e gestores públicos dos municípios da região, no cotidiano e por meio das reuniões dos conselhos da COMEC, discutindo a respeito dos principais problemas e potenciais identificados; a articulação com os demais órgãos do Governo do Estado, inclusive firmando parcerias, visando obter resultados ainda mais eficazes dos planos, projetos, ações e obras empreendidos; e o apoio técnico aos municípios com visando a elaboração de projetos e a obtenção de recursos.	3060 Transporte Metropolitano 3069 Mobilidade no Espaço Metropolitano 4274 Integração da Região Metropolitana de Curitiba 5056 Paraná Urbano III - BID - FDU

Desenvolvimento Sustentável das Cidades	Ordenar o pleno desenvolvimento das cidades e garantir o bem-estar dos habitantes; direcionar recursos a programas, planos e projetos de desenvolvimento sustentável e fortalecimento do aparato institucional dos municípios; aplicar o Estatuto das Cidades e da Metrópole, promovendo o desenvolvimento integrado das microrregiões, regiões metropolitanas e aglomerados urbanos (IBGE). A ampliação e fortalecimento do acesso dos municípios a recursos para obras de urbanismo sustentáveis e inovadoras.	5058 Desenvolvimento Sustentável da Infraestrutura Urbana 5059 Planejamento Urbano e Regional Integrado (sem metas para RMC) 6270 Gestão do Fundo de Desenvolvimento Urbano 6393 Gestão e Apoio Executivo de Obras e Serviços de Edificações
Desenvolvimento Sustentável e Integrado da Região Metropolitana de Curitiba	Os objetivos do programa incluem a adequação do processo de Gestão Interfederativa da RMC ao Estatuto das Cidades, regulamentação do transporte coletivo metropolitano, obras de mobilidade, saneamento e drenagem de rios, planejar o desenvolvimento sustentável e a organização territorial da RMC.	5060 Transporte Metropolitano 5069 Mobilidade no Espaço Metropolitano 6274 Integração da Região Metropolitana de Curitiba

**APÊNDICE F – Planejamento Orçamentário Governo Municipal (PPA) (2002-2021)**

<b>Eixo</b>	<b>Programa</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Principais Estratégias/ Projeto / Principais iniciativas / Prioridades</b>
<b>PPA 2002-2005</b>	<b>Programas finalísticos</b>	<b>PROGRAMA DE TRANSPORTE URBANO DE CURITIBA</b>	Desenvolver ações de planejamento e gerenciamento do Sistema de Transporte Coletivo, proporcionando à população um serviço seguro e de qualidade.
		<b>CONSERVAÇÃO E MANUTENÇÃO VIÁRIA</b>	Realizar ações que visem a manutenção e conservação, através de serviços executados pelos Distritos Rodoviários.
		<b>CIDADÃO EM TRÂNSITO</b>	Implantar e aprimorar ações de engenharia, gerenciamento, fiscalização, regulamentação e programas educativos, proporcionando aos cidadãos serviços com eficiência, segurança, qualidade e elevado grau de cidadania.
<b>PPA 2006-2009</b>	<b>Mobilidade</b>	<b>Circulação</b>	Facilitar acessibilidade e mobilidade da população. Segurança. Menor tempo de deslocamento. Obras e ações no sistema viário e trânsito.
		<b>Eixo Metropolitano</b>	

<p>Linha implantada e terminal adaptado para portadores de necessidades especiais</p> <p>Elevadores instalados nas estações-tubo</p> <p>Ônibus adaptados para atender portadores de necessidades especiais</p> <p>Ações de melhoria nas operações de trânsito</p> <p>Ampliações de obras de melhorias nos terminais</p>
<p>Substituir ônibus por micro-ônibus nas linhas com intervalos superiores a 30 minutos</p> <p>Novas alternativas de deslocamentos para os usuários</p> <p>Cartão qualidade no transporte coletivo</p> <p>Circuitos fechados de TV para o Transporte coletivo</p> <p>Sistema de controle informatizados do transporte coletivo</p> <p>Sistema de informação ao usuário</p> <p>Combustível alternativo do transporte coletivo</p>
<p>Manutenção</p>
<p>Desenvolvimento de ações de infra-estrutura e estrutura do sistema viário</p>
<p>Infra-estrutura do transporte coletivo</p>
<p>Ações e campanhas educativas, institucionais e comportamentais</p>
<p>Radares, lombadas eletrônicas e câmeras em semáforos</p>
<p>Programas de treinamento</p>
<p>Controle de poluição ambiental</p>
<p>Anéis Viários</p>
<p>Obras Viárias Locais</p>
<p>Sinalização de Trânsito</p>
<p>Fórum da Cidade</p>
<p>IMPLANTAÇÃO DO EIXO METROPOLITANO DE TRANSPORTE</p>
<p>AMPLIAÇÃO DA CAPACIDADE DA RIT - Rede Integrada de Transporte</p>

PPA 2010-2013	Morar - Promover a qualidade do espaço urbano.	MOBILIDADE E ACESSIBILIDADE	Melhorar os deslocamentos e aperfeiçoar a mobilidade e a acessibilidade com segurança, conforto e eficiência em todas as regiões de Curitiba.	Implantar Programa BID II Obras e ações no sistema viário e de transporte coletivo	SEGURANÇA VIÁRIA	
				Transporte Coletivo	Aperfeiçoamento do Transporte Coletivo Atrair mais usuários	ACOMPANHAMENTO DO PROGRAMA
						Plano de Mobilidade e Transporte Público
						Aperfeiçoamento dos Eixos Estruturais Norte, Sul e Boqueirão
						Estudos de Mudança do Modal
						Reavaliação do Sistema de Transporte Coletivo – Infra-estrutura, Terminais de Transporte e Estações Tubo
						Reavaliação do Sistema de Transporte Coletivo – Frota e Veículo
						Reavaliação do Sistema de Transporte Coletivo – Transporte Comercial, Escolar e Táxi
				Licitação das Linhas de Transporte Coletivo		
				Caminhos da Cidade	Segurança e Facilidades na Mobilidade de Pedestres	
	IMPLANTAÇÃO DE CALÇADAS DAS VIAS PÚBLICAS DO MUNICÍPIO					
	REVITALIZAÇÃO DE VIAS COM PAVIMENTAÇÃO DEFINITIVA					
	EXECUÇÃO DE PAVIMENTAÇÃO ALTERNATIVA EM VIAS DO MUNICÍPIO, INCLUSIVE EM PARCERIA					
	CONSTRUÇÃO DE PONTES EM RIOS PRÓPRIOS E LINDEIROS DO MUNICÍPIO					
	REALIZAÇÃO DE OBRAS E PROJETOS DO SISTEMA DE TRANSPORTE DE ALTA CAPACIDADE					
	ELABORAÇÃO DE ESTUDOS, PROJETOS E PLANOS - MOBILIDADE E ACESSIBILIDADE					
	IMPLANTAÇÃO DE OBRAS DE CIRCULAÇÃO E SINALIZAÇÃO DE TRÂNSITO					
	IMPLANTAÇÃO DE OBRAS PARA A MELHORIA DO TRANSPORTE COLETIVO					
	COMPLEMENTAÇÃO DE OBRAS VIÁRIAS DE LIGAÇÕES URBANAS, DE CIRCULAÇÃO E DE SINALIZAÇÃO, INICIADAS EM ANOS ANTERIORES, A SEREM CONCLUÍDAS NO EXERCÍCIO VIGENTE					
	COMPLEMENTAÇÃO DE OBRAS DA ÁREA DE TRANSPORTE COLETIVO, INICIADAS EM ANOS ANTERIORES, A SEREM CONCLUÍDAS NO EXERCÍCIO VIGENTE					
	EXECUÇÃO DE OBRAS DE CIRCULAÇÃO EM VIAS DO MUNICÍPIO - BID III					
	IMPLANTAÇÃO E REVITALIZAÇÃO DE INFRAESTRUTURA CICLOVIÁRIA DO MUNICÍPIO					

			EXECUÇÃO DE OBRAS DE SINALIZAÇÃO DE TRÂNSITO DO PROGRAMA INTEGRADO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E SOCIAL - BID III	
			GERENCIAMENTO E MANUTENÇÃO DO SISTEMA DE TRANSPORTE COLETIVO DO MUNICÍPIO	
			EXECUÇÃO DA POLÍTICA DE APLICAÇÃO DOS RECURSOS PARA A IMPLANTAÇÃO E/OU REQUALIFICAÇÃO DE CALÇADAS	
			DIVULGAÇÃO DAS AÇÕES DE GOVERNO E DE UTILIDADE PÚBLICA, POR MEIO DE CAMPANHAS INFORMATIVAS E EDUCATIVAS E OUTROS MEIOS DE ACESSO À POPULAÇÃO	
			GESTÃO DA SINALIZAÇÃO SEMAFÓRICA E INDICATIVA DO MUNICÍPIO	
	METRÔ - LINHA AZUL		ELABORAÇÃO DE ESTUDOS, PROJETOS E PLANOS - METRÔ - LINHA AZUL	
	LINHA VERDE		EXECUÇÃO DE OBRAS DE CIRCULAÇÃO EM VIAS DO MUNICÍPIO - LINHA VERDE - AFD	
			ELABORAÇÃO DE ESTUDOS, PROJETOS E PLANOS - LINHA VERDE	
			ELABORAÇÃO DE ESTUDOS, PROJETOS E PLANOS - COPA 2014	
	COPA 2014		EXECUÇÃO DA LIGAÇÃO URBANA ÁGUA VERDE / BIGORRILHO	
			REVITALIZAÇÃO DA AVENIDA MARECHAL FLORIANO PEIXOTO	
			REVITALIZAÇÃO DE VIAS COM PAVIMENTAÇÃO DEFINITIVA	
PPA 2014-2017	Desenvolvimento Urbano e Ambiental	CURITIBA METRÓPOLE	Melhorar a qualidade do espaço urbano com um planejamento articulado com a Metrópole	Revisar Plano Diretor de Curitiba
				Atualizar a Legislação e Parcelamento do Solo
				Implementar o Plano Municipal de Desenvolvimento Urbano Sustentável
				Revisar os Planos Setoriais e Regionais
				Revisar o Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo
				Regularizar novos instrumentos de política urbana
				Implementar o Programa Pedagogia Urbana
				Viabilizar a nova política de resíduos sólidos para a Região Metropolitana de Curitiba
				Viabilizar Convênios e Consórcios Metropolitanos
				Viabilizar convênio para monitoramento da qualidade do ar, sonoro e arqueológico
				Implantar iluminação pública e iluminação decorativa
	MOBILIDADE URBANA INTEGRADA		Garantir mobilidade urbana e metropolitana de qualidade na cidade	Implantar a manutenção da malha viária (distritos)

**MOBILIDADE URBANA  
INTEGRADA**

priorizando o transporte coletivo, com a integração de todos os modais de transporte, de modo a enfrentar conjuntamente as causas e os efeitos do desenvolvimento urbano no trânsito e no transporte urbano de passageiros e mercadorias. Promover uma mobilidade segura e com educação para o trânsito.

Garantir mobilidade urbana e metropolitana de qualidade na cidade priorizando o transporte coletivo, com a integração de todos os modais de transporte, de modo a enfrentar conjuntamente as causas e os efeitos do desenvolvimento urbano no trânsito e no transporte urbano de passageiros e mercadorias. Promover uma mobilidade segura e com educação para o trânsito.

Implantar e renovar a pavimentação 400 km – alternativa e definitivo

Viabilizar a manutenção de obras de arte

Implantar o Plano Estratégico de Calçadas em parceria com a comunidade (calçadas novas e recuperação de calçadas existentes)

Aquisição de software para o Sistema de Monitoramento e Informações de Trânsito

Executar obras de circulação em vias do Município (alças da trincheira Ceasa, desapropriação alças e de outras vias de circulação)

Implantar Binários, Trinários, Terceiro Anel, Ligações Metropolitanas

Revitalizar do Contorno Sul

Implantar obras de infraestrutura e melhorias no Município - COPA 2014

Revitalizar vias com pavimentação definitiva

Concluir o Corredor Aeroporto - Rodoferroviária

Concluir o Corredor Marechal Floriano

Concluir a implantação da Linha Verde

Concluir a reforma da Rodoferroviária e acessos

SIM-CCO Complementação Equipamentos - compra e instalação

Viabilizar o subsídio permanente da tarifa mantendo sua modicidade

Bilhetagem Eletrônica

Ampliar, relocar e implantar Estações Tubo

Concluir a reforma e ampliação do Terminal Santa Cândida

Construir e revitalizar 10 Terminais

Ampliação e reforma de terminais

Implantar FAIXAS EXCLUSIVAS para ônibus

Requalificar Terminal Guadalupe e Anel Metropolitano

Ampliar a Integração Metropolitana– RIT

Estudo de novos modais e alternativas de deslocamento e de segregação

Implantação do METRÔ

Viabilizar Plano de melhoria na fluidez do trânsito - Inovação tecnológica

		<p>Viabilizar Plano gestor de sinalização - viária e semafórica</p> <p>Promover ações de Educação para o Trânsito</p> <p>Implementar as ações previstas no Projeto Vida no Trânsito</p> <p>Viabilizar o Plano Estratégico de Acessibilidade</p> <p>Implantar Calçadas nas regionais</p> <p>Construir de ciclovias, ciclorrotas e ciclofaixas - 300 km</p> <p>Viabilizar a infraestrutura de apoio às bicicletas (bicicletários – estações paraciclos)</p> <p>Rever o Plano Diretor Cicloviário</p> <p>Aumentar a capacidade do BRT</p> <p>Ampliar a capacidade da Linha Inter 2.</p> <p>Implantar calçadas e acessibilidade em vias públicas</p>
<p>PPA 2018-2021</p> <p>Sustentabilidade</p>	<p>VIVA CURITIBA MAIS ÁGIL</p> <p>Proporcionar a requalificação da <b>mobilidade urbana</b> de Curitiba, direcionando esforços na busca por sustentabilidade econômica, agilidade, fluidez, conforto, segurança e intermodalidade, considerando o sistema viário e transporte.</p> <p>Objetivos Setoriais:</p> <p>1. planejamento urbano: Criar novos trajetos urbanos; aumentar a capacidade de tráfego de vias existentes e do transporte público; novo eixo de transporte; linha verde; obras BRT Leste-Oeste; ampliação capacidade e velocidade média operacional Linha Inter 2;</p> <p>2. obras públicas: conservação e recuperação da malha viária e ampliar a rede cicloviária; Proporcionar mobilidade urbana e metropolitana de qualidade, priorizando o transporte coletivo e a integração com outros modais de transporte.</p> <p>3. transporte: recuperar a qualidade do Sistema de Transporte Coletivo de Curitiba;</p>	<p>Plano Setorial de Mobilidade e Transporte</p> <p>Projeto Multimodalidade Central (anel de circulação com transporte diferenciado, na área central)</p> <p>Conectora 3 – Obra da Fase 1 e projetos concluídos para as Fases 2 e 3</p> <p>Linha Verde Norte – conclusão do Lote 3 e implantação dos Lotes 2 e 4</p> <p>Linha Verde Extensão Sul – Lote 2</p> <p>BRT Leste Oeste – Lotes 1, 2,3 e 4 (entre Eduardo Sprada e Rua Ceilão)</p> <p>Implantação dos terminais Tatuquara e Central</p> <p>Requalificação de 03 Terminais de Transporte (Vila Oficinas, Capão da Imbuia, Campina do Siqueira e Hauer)</p> <p>Linha Direta Inter 2 – binários Nivaldo Braga/Olga Balster e Pe. Germano Mayer/Camões e, lotes 1 a 5 de requalificação viária</p> <p>Recuperação de vias com ações de fresagem e reciclagem de pavimento</p> <p>Implantação das Alças da Trincheira do Ceasa</p> <p>Revitalização da Av. Manoel Ribas</p> <p>Renovação de parte da frota de ônibus do Transporte Coletivo</p> <p>Implantação de melhorias nas Estações Tubo (conforto térmico e sanitários)</p> <p>Implantação do Ligeirão Norte Sul</p>

4. segurança viária; Proporcionar maior agilidade na resposta aos usuários do sistema de trânsito, por meio de sistemas eletrônicos para interposição de defesas de autuação e recursos de multas de trânsito, bem como do processo de análise.

Ações de Educação para o Trânsito (Volta às Aulas, visitas à Escola Pública de Trânsito (EPTRAN), campanha Pedestre Seguro, ações de prevenção de acidentes para motociclistas e motoristas do transporte coletivo)

Ações integradas do Projeto Vida no Trânsito

Implantação de paraciclos

Monitoramento das calçadas, rebaixamentos de acessibilidade e rede cicloviária

Melhorias da segurança viária no entorno de 185 Escolas Municipais de Ensino Fundamental

Informatização do atendimento ao usuário do sistema de trânsito

Implantação de novos semáforos para pessoas com mobilidade reduzida

Priorizar o transporte coletivo e o não motorizado.

**Legenda**

Transporte Ativo

Transporte Coletivo

Sistema Viário

Segurança Viária

Planejamento

Gestão

**APÊNDICE G – SLIDES UTILIZADOS NA ARGUIÇÃO**

# INSTRUMENTOS DE IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE MOBILIDADE URBANA

estudo de caso sobre o núcleo urbano  
central da Região Metropolitana de Curitiba

Mestranda: Maria Clara Schafaschek de Moraes

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dra. Klara Anna Kaiser Mori

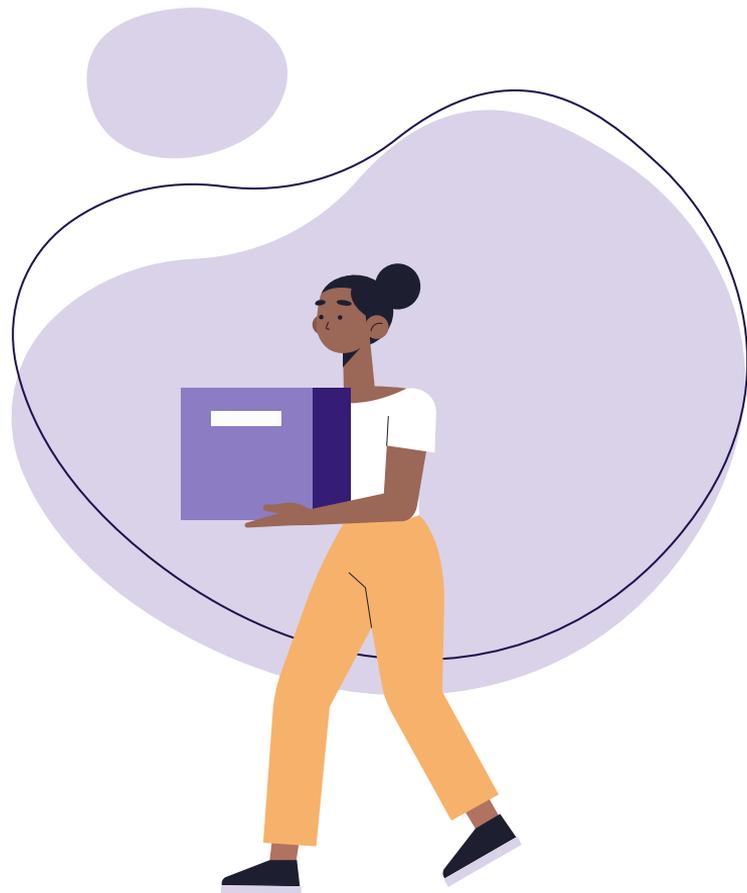
Professoras convidadas: Renata Bichir e Silvana Zioni

USP | 2022

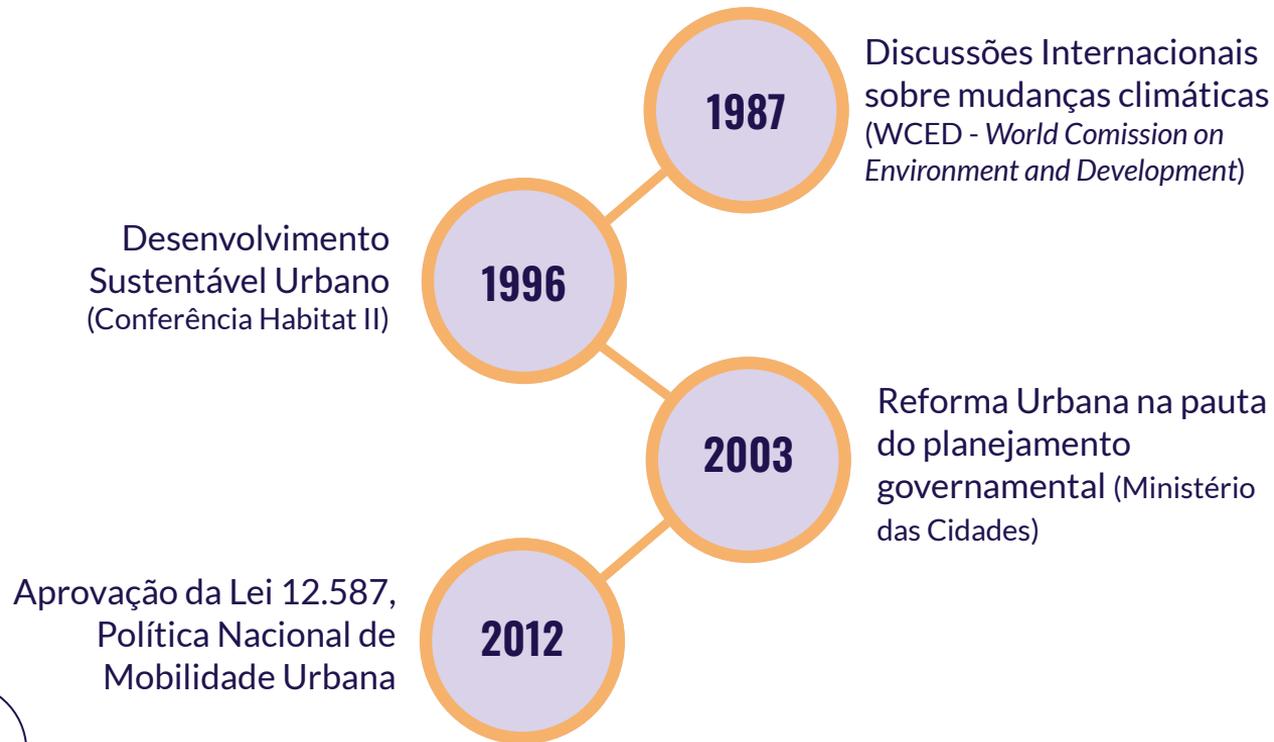


# PROBLEMA DE PESQUISA

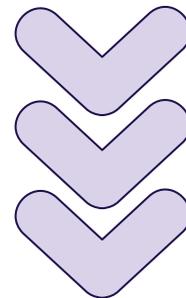
Como os instrumentos da ação pública conformam a implementação da Política Nacional de Mobilidade Urbana?



# MOBILIDADE URBANA



**transporte**



**mobilidade urbana**

# MOBILIDADE URBANA SUSTENTÁVEL

“a reunião das **políticas de transporte e de circulação**, e integrada com a **política de desenvolvimento urbano**, com a finalidade de proporcionar o acesso amplo e democrático ao espaço urbano, **priorizando os modos de transporte coletivo e os não motorizados**, de forma segura, socialmente inclusiva e sustentável”

(SECRETARIA NACIONAL DE TRANSPORTE E DE MOBILIDADE URBANA et al., 2015, p. 20)



Ryoji Iwata (Unsplash)

# FATORES POLÍTICO E ECONÔMICOS

que tornam as cidades dependentes do automóvel

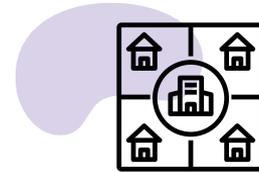
Mattioli et. al (2020)



**Indústria  
Automobilística**



**Produção de  
Infraestrutura  
Viária**



**Padrão de Uso  
do Solo**



**Transporte  
Público  
Ineficiente**



**Cultura de  
Consumo do  
Automóvel**

# PERSPECTIVAS TEÓRICAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

01

## IMPLEMENTAÇÃO

Ciclo de produção de políticas públicas: agenda, formulação, **implementação** e avaliação > processo não linear (LOTTA, 2019)

02

## GOVERNANÇA MULTINÍVEL

**Cooperação** dos três níveis de governo para a implementação; coordenação em múltiplas camadas (com mandato para decisão) e níveis (decisões hierarquizadas) (LOTTA, 2019; BICHIR, 2018)

03

## INSTRUMENTOS DA AÇÃO PÚBLICA

Técnicas, meios de operar, dispositivos que permitem materializar e **operacionalizar** a ação governamental (LASCOUMES; GALÈS, 2012)

# REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

## Mobilidade Urbana e Implementação



Inovação em Mobilidade Urbana: práticas/instrumentos que se **afastam** do modelo centrado no **automóvel** (GOYAL; HOWLETT, 2018)



**Barreiras** à implementação de medidas inovadoras:

- a) **Meios** (planejamento, organizacionais, financeiros, tecnológicos);
- b) **Condições socioeconômicas** (campos político e cultural do contexto);
- c) **Questões institucionais** (posicionamento em relação ao problema, conceituação)  
(APARICIO, 2020; BEZERRA; DOS SANTOS; DELMONICO, 2020; MUSSO; CORAZZA, 2006; GARCIA-AYLLON; HONTORIA; MUNIER, 2021)



Como enfrentar os **desafios** da implementação da Mobilidade Urbana Sustentável no Brasil:

- a) **acessibilidade** universal;
- b) prioridade **transporte público e não-motorizados**;
- c) **repensar o desenho urbano** onde o espaço público existe para prover a circulação de automóveis (moderar, reduzir) (XAVIER; BOARETO, 2005)

# OBJETIVOS

## GERAL

Como os instrumentos de planejamento, normativos, orçamentários e de financiamento da política de mobilidade urbana **conformaram a implementação da Política Nacional de Mobilidade Urbana** no NUC da RMC, institucionalizando a concepção de mobilidade urbana no período de 2004 a 2021

## ESPECÍFICOS

Verificar se os **instrumentos de planejamento** contribuem para instituir a Política Nacional de Mobilidade Urbana, avaliando seu **alinhamento à PNMU**

Identificar a partir de quando e de que forma o **planejamento orçamentário** traduz as previsões dos instrumentos normativos de planejamento

Identificar se a **execução orçamentária** estadual e municipal (Curitiba) traduz as prioridades dos instrumentos de planejamento

# METODOLOGIA

## ESTUDO DE CASO

- Diferentes estratégias para estudo de um fenômeno
- Situações onde fronteiras entre fenômeno e contexto não são claras
- Estudo de caso único: achados não generalizáveis
- Potencialmente representativos de outras situações no mesmo campo de investigação (Ex. outras cidades que implementam a PNMU)

## Métodos quantitativos

- Estatística descritiva

## Métodos qualitativos

- Revisão sistemática de documentos
- Análise de Conteúdo (categorias)

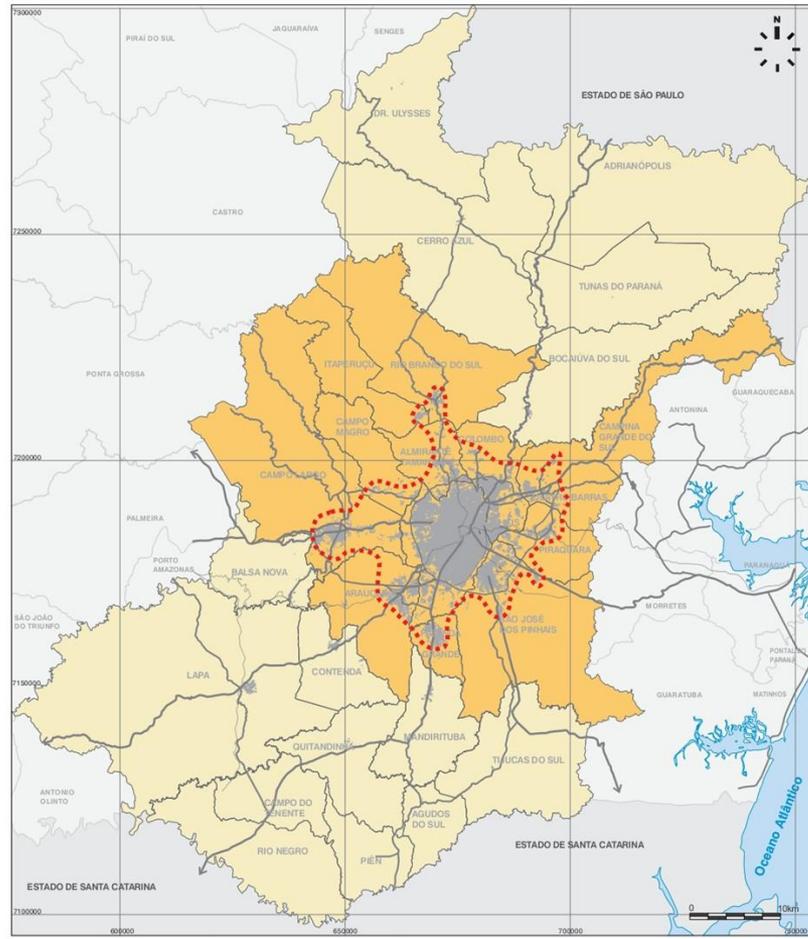
## Recorte temporal

2004-2021 (início discussão)





# RECORTE TERRITORIAL



**LEGENDA**

- NUC (Núcleo Urbano Central)
- MUNICÍPIOS ATINGIDOS PELO NUC
- MUNICÍPIOS NÃO ATINGIDOS PELO NUC
- SISTEMA VIÁRIO
- LIMITES MUNICIPAIS
- MANCHA URBANIZADA 2004\*
- \* Campo Largo, 2009

**NUC**  
Núcleo Urbano central

Fonte: COMEC, 2012

## Núcleo Urbano Central (NUC) da Região Metropolitana de Curitiba (fenômeno metropolitano)

### JUSTIFICATIVA

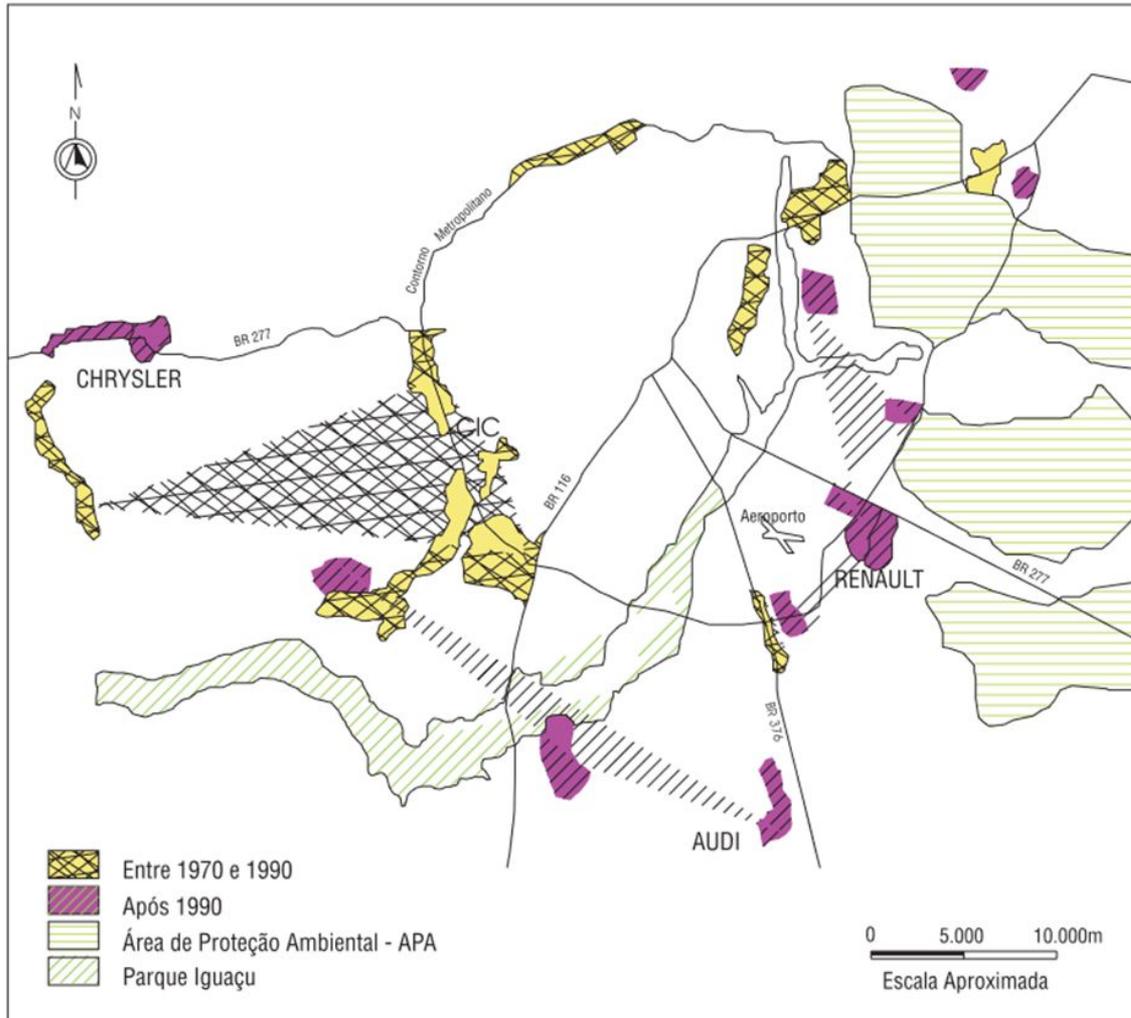
- Cidade polo: modelo em mobilidade urbana (BRT);
- PlanMob Curitiba elaborado em 2008, antes da PNMU;
- Maior taxa de motorização e menor % de viagens em transporte coletivo dentre as principais capitais

An aerial, top-down view of a city street intersection. The scene is captured in a cinematic style with a color palette dominated by deep blues, purples, and oranges. In the center, a yellow bus is stopped at a crosswalk, with several cars waiting. The surrounding buildings are multi-story, with some showing signs of construction or renovation. The word "CONTEXTO" is overlaid in large, bold, orange letters on the right side of the image. The overall atmosphere is urban and modern.

# CONTEXTO

Rodrigo Kugharski (Unsplash)

# REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA



- Criação em 1973 (desconcentração da industrialização nacional);
- Atuação da COMEC (Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba) fortalecida para prover condições à indústria;
- Diretrizes viárias.

Localização Industrial Predominante no Aglomerado Metropolitano da RMC (1970-2001) (FIRKOWSKI, 2002)

# HISTÓRICO DA MOBILIDADE URBANA EM CURITIBA

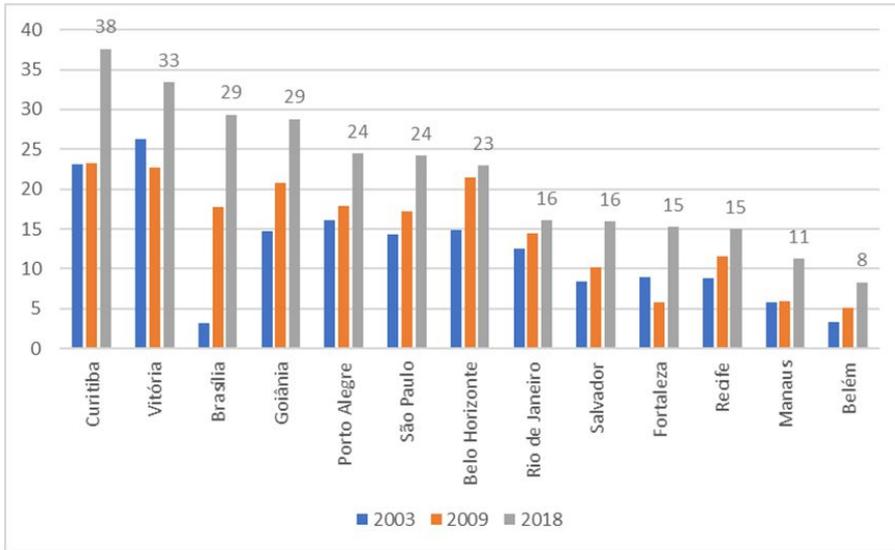
- 1970-1980, diferencia-se do cenário nacional pelas inovações em transporte público coletivo e transporte ativo
- Não se verifica mudança no sentido de retirar o transporte individual motorizado do centro do modelo, especialmente nas intervenções recentes



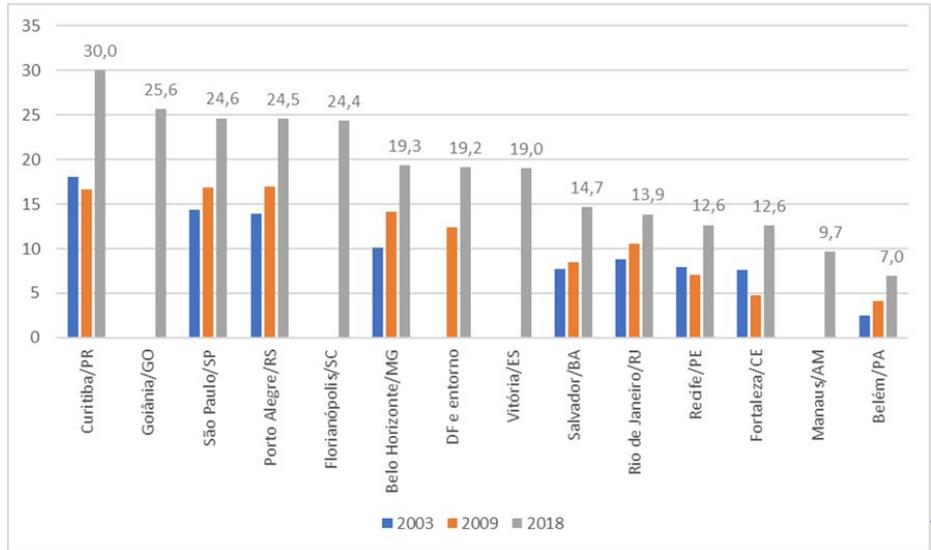
# SITUAÇÃO ATUAL

## TAXA DE MOTORIZAÇÃO (automóveis/100 habitantes)

### CAPITAIS

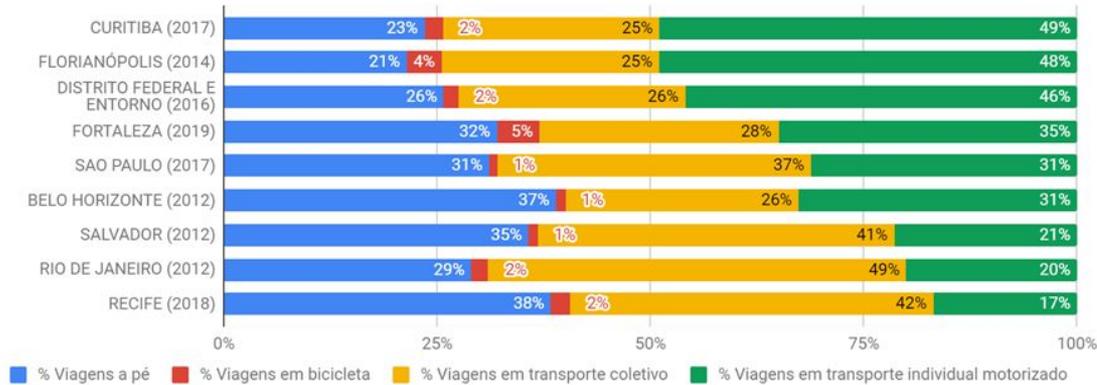


### REGIÕES METROPOLITANAS



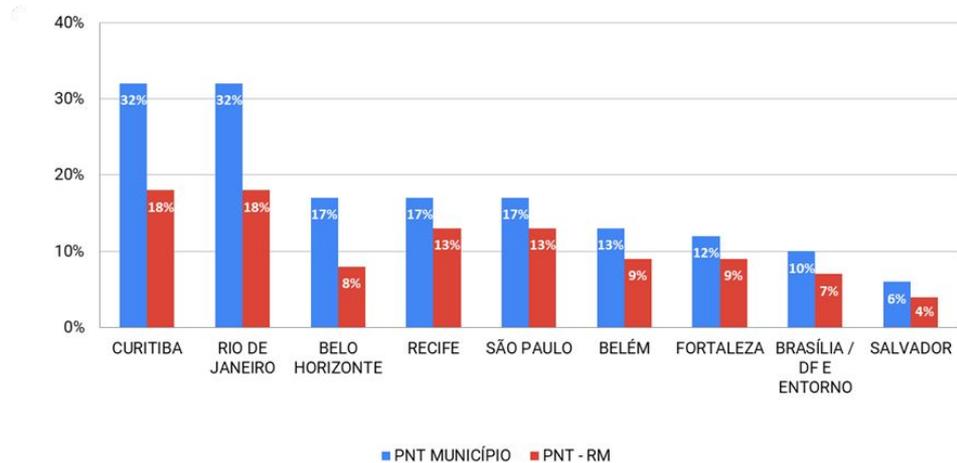
Fonte: Pesquisa de Orçamentos Familiares 2003, 2009, 2018 (IBGE) e Estimativas Populacionais 2003, 2009, 2018 (IBGE)

# SITUAÇÃO ATUAL



## DIVISÃO MODAL NAS CAPITALS

Fonte: ITDP, 2021; PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA, 2019; METRÔ DF, 2016.

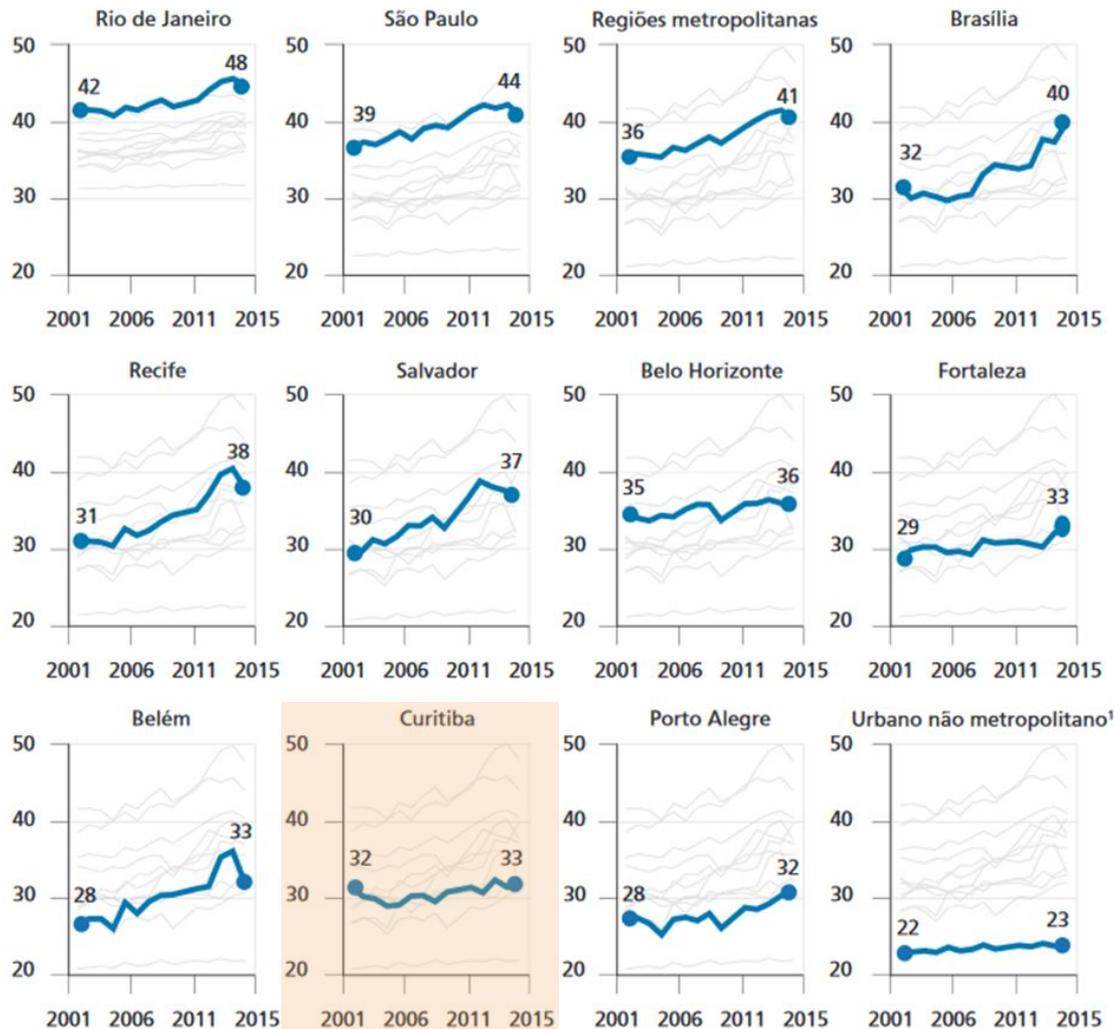


## PERCENTUAL DE PESSOAS RESIDENTES EM ATÉ UM QUILOMETRO DA REDE DE TRANSPORTE DE MÉDIA E ALTA CAPACIDADE (2020)

Fonte: ITDP, 2021

# SITUAÇÃO ATUAL

## TEMPO MÉDIO NO DESLOCAMENTO CASA-TRABALHO (2001-2015) (Em minutos)



Fonte: IPCA/IBGE, apud  
PEREIRA et al., 2021



# RESULTADOS E DISCUSSÃO

# INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

PERÍODO	GOV. FEDERAL	Instrumentos	GOV. ESTADUAL	Instrumentos	PERÍODO	PREFEITURA	Instrumentos
1999-2002	Fernando Henrique Cardoso (PSDB)	Lei 10.257/2001: Estatuto da Cidade (EC)	Jaime Lerner (PFL)				
2001-2004					2001-2004	Cássio Taniguchi (PFL)	Lei 11.095/2004: calçada como dever dos proprietários Lei 11.266/2004: Revisão do Plano Diretor
2003-2006	Luiz Inácio Lula da Silva (PT)	Resolução 34/2005: Altera EC com obrigatoriedade de elaboração de Plano de Mobilidade Urbana	Roberto Requião (PMDB)	Plano de Desenvolvimento Integrado da RMC	2005-2008	Beto Richa (PTB)	Plano de Mobilidade Urbana e Transporte Integrado (PlanMob)
2007-2010	Luiz Inácio Lula da Silva (PT)		Roberto Requião (PMDB)		2009-2012	Beto Richa (PSDB)	
2011-2014	Dilma Rousseff (PT)	Lei nº 12.589, de 2012: Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU)	Beto Richa (PSDB)		2010-2012	Luciano Ducci (PSB)	
2013-2016	Dilma Rousseff (PT)	Lei 13.146/2015: rotas acessíveis como dever do município no EC Lei 13.089/2015: Estatuto da Metrópole (EM)	Beto Richa (PSDB)	Lei 18.780/2016: Política de Mobilidade Sustentável e Incentivo ao Uso da Bicicleta	2013-2016	Gustavo Bonato Fruet (PDT)	Lei 14771/2015: Revisão do Plano Diretor Lei Municipal ordinária 14.594/2015 (Lei da Bicicleta)
2016-2018	Michel Temer (PMDB)	Lei 13.724/2018: Programa Bicicleta Brasil Lei 13.683/2018: revisão PNMU	(2018) Cida Borghetti (PP)		2017-2020	Rafael Greca de Macedo (PMN)	Decreto nº 2078/2017: Aprova PlanMob (2008)
2019-2022	Jair Bolsonaro (PSL/PL)		Ratinho Júnior (PSD)				Decreto nº 1418/2019: Plano Cicloviário

# PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO

FEDERAL				ESTADUAL			MUNICIPAL			
PER.	GESTÃO	Legislação	PPA	GESTÃO	Legislação	PPA	PER.	GESTÃO	Legislação	PPA
1999-2002	FHC (PSDB)	Lei 10.257/2001: Estatuto da Cidade (EC)		Lerner (PFL)						
2003-2006	Lula (PT)	Resolução 34/2005: Altera EC (Plano de Mobilidade Urbana)	PPA 2004-2007	Requião (PMDB)	Plano de Desenvolvimento Integrado da RMC (2006)	PPA 2004-2007	2001-2004	Taniguchi (PFL)	Lei 11.095/2004: calçada (proprietários) Lei 11.266/2004: Revisão do Plano Diretor	PPA 2002-2005
2007-2010	Lula (PT)		PPA 2008-2011	Requião (PMDB)		PPA 2008-2011	2005-2008	Richa (PTB)	Plano de Mobilidade Urbana e Transporte Integrado (PlanMob) (2008)	PPA 2006-2009
2011-2014	Rousseff (PT)	Lei nº 12.589, de 2012: Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU)	PPA 2012-2015	Richa (PSDB)		PPA 2012-2015	2009-2012	Richa (PSDB)		PPA 2010-2013
2015-2016	Rousseff (PT)	Lei 13.146/2015: rotas acessíveis (municípios) (EC) Lei 13.089/2015: Estatuto da Metrópole (EM)	PPA 2016-2019	Richa (PSDB)	Lei 18.780/2016: Política de Mobilidade Sustentável e Incentivo ao Uso da Bicicleta	PPA 2016-2019	2010-2012	Ducci (PSB)	Lei 14771/2015: Revisão do Plano Diretor	PPA 2014-2017
2016-2018	Temer (PMDB)	Lei 13.724/2018: Programa Bicicleta Brasil Lei 13.683/2018: revisão PNMU		Borghetti (PP)			2013-2016	Fruet (PDT)	Lei Municipal ordinária 14.594/2015 (Lei da Bicicleta)	
2019-2022	Bolsonaro (PSL/PL)		PPA 2020-2023	Ratinho Jr. (PSD)		PPA 2020-2023	2017-2020	Greca (PMN)	Decreto nº 2078/2017: Aprova PlanMob (2008)  Decreto nº 1418/2019: Plano Cicloviário	PPA 2018-2021

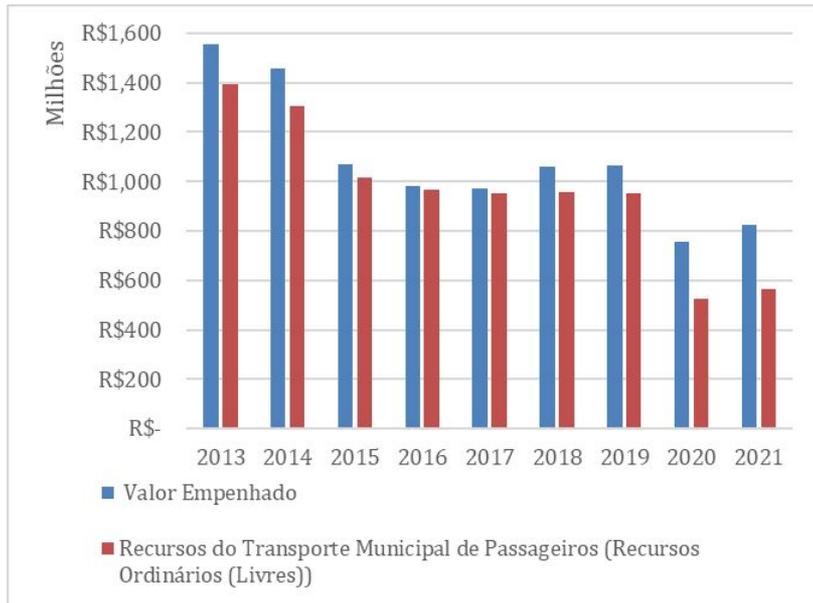
# EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO

PPA   PROGRAMA (P)   SUBFUNÇÃO (S)	Valor Empenhado	%
<b>PPA 2004-2007</b>	<b>R\$ 7,581,726,679.11</b>	
<b>P COORDENAÇÃO DA RMC</b>	<b>R\$ 1,023,001,941.48</b>	<b>13%</b>
S SERVIÇOS URBANOS	R\$ 109,871,909.64	11%
S TRANSPORTES COLETIVOS URBANOS	R\$ 913,130,031.84	89%
<b>P DESENVOLVIMENTO URBANO E REGIONAL</b>	<b>R\$ 6,558,724,737.63</b>	<b>87%</b>
S INFRAESTRUTURA URBANA	R\$ 6,558,724,737.63	100%
<b>PPA 2008-2011</b>	<b>R\$ 3,592,800,632.88</b>	
<b>P DESENVOLVIMENTO REGIONAL E METROPOLITANO</b>	<b>R\$ 3,592,800,632.88</b>	<b>100%</b>
S INFRAESTRUTURA URBANA	R\$ 2,255,917,131.26	63%
S SERVIÇOS URBANOS	R\$ 307,543,423.59	9%
S TRANSPORTES COLETIVOS URBANOS	R\$ 1,029,340,078.02	29%
<b>PPA 2012-2015</b>	<b>R\$ 5,349,890,244.87</b>	
<b>P DESENVOLVIMENTO DAS CIDADES</b>	<b>R\$ 5,349,890,244.87</b>	<b>100%</b>
S INFRAESTRUTURA URBANA	R\$ 3,131,508,085.40	66%
S SERVIÇOS URBANOS	R\$ 1,804,315,329.32	34%
<b>PPA 2016-2019</b>	<b>R\$ 10,447,819,922.93</b>	
<b>P DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS CIDADES</b>	<b>R\$ 7,520,332,460.06</b>	<b>72%</b>
S INFRAESTRUTURA URBANA	R\$ 7,482,480,097.61	99%
<b>P DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E INTEGRADO DA RMC</b>	<b>R\$ 2,927,487,462.86</b>	<b>28%</b>
S INFRAESTRUTURA URBANA	R\$ 32,654,637.71	1%
S SERVIÇOS URBANOS	R\$ 362,302,718.83	12%
S TRANSPORTES COLETIVOS URBANOS	R\$ 2,532,530,106.32	87%
<b>PPA 2020-2023</b>	<b>R\$ 6,845,148,844.11</b>	
<b>P DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS CIDADES</b>	<b>R\$ 4,778,592,757.72</b>	<b>70%</b>
S ADMINISTRAÇÃO GERAL	R\$ 170,857,097.60	4%
S INFRAESTRUTURA URBANA	R\$ 3,108,182,765.61	65%
S SERVIÇOS URBANOS	R\$ 1,499,552,894.51	31%
<b>P DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E INTEGRADO DA RMC</b>	<b>R\$ 2,066,556,086.39</b>	<b>30%</b>
S INFRAESTRUTURA URBANA	R\$ -	0%
S SERVIÇOS URBANOS	R\$ 78,023,352.84	4%
S TRANSPORTES COLETIVOS URBANOS	R\$ 1,988,532,733.56	96%

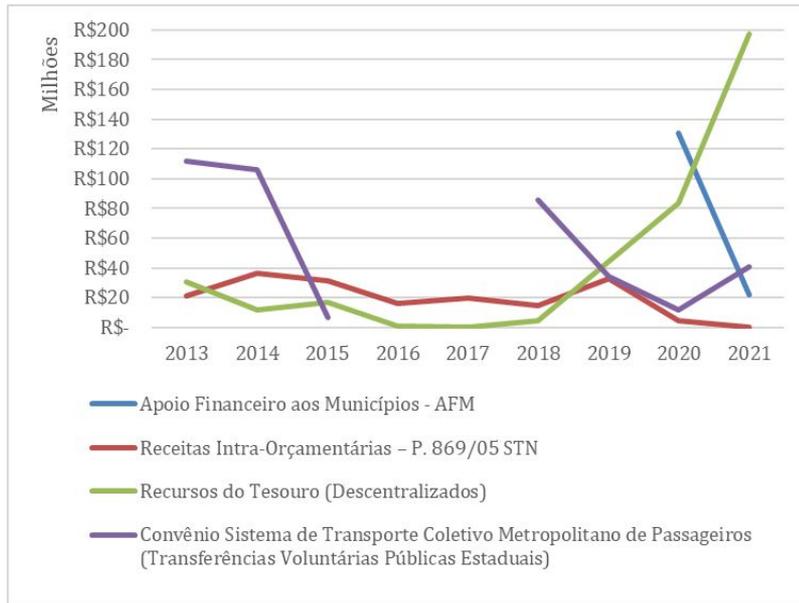
## ESTADUAL

Percentual dos valores empenhados por subfunção (S) sobre o total empenhado por programas (P) e percentual dos programas sobre o total empenhado por PPA, nos programas selecionados (2004-2021)

**Valor Empenhado no custeio (natureza da despesa) do transporte coletivo (subfunção) e recursos do transporte municipal de passageiros (2013-2021)**



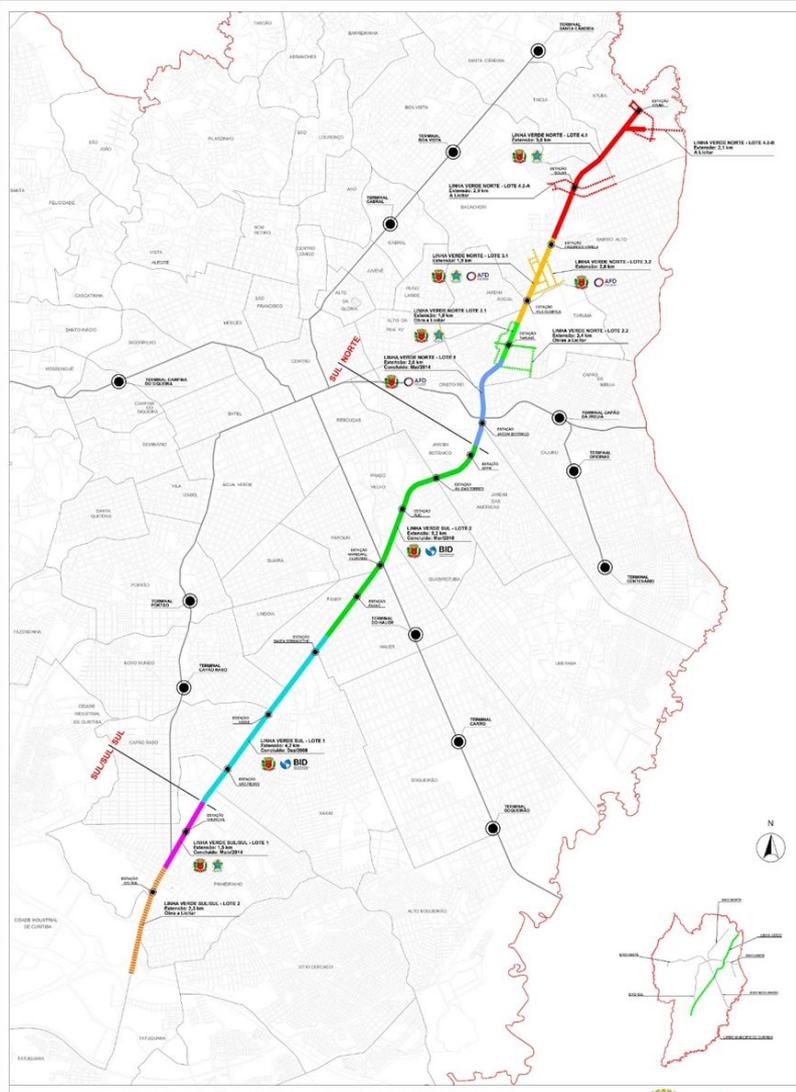
**Outras fontes de receita do custeio do transporte coletivo (2013-2021)**



Fonte: Portal Informação para Todos, TCE-PR, 2022

- Financiamento cruzado entre modos (recursos intersetoriais) para custear o subsídio público sobre o transporte coletivo, ainda não tem relevância.

# EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO

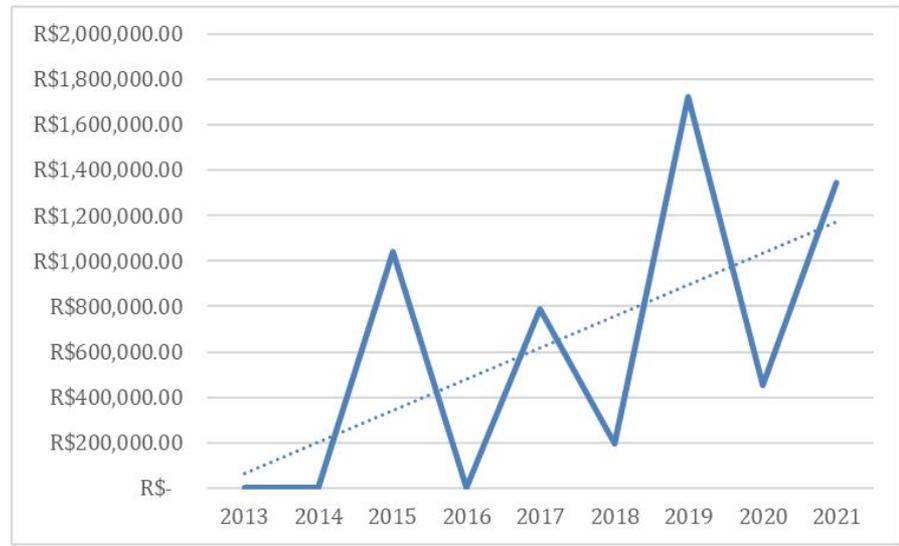


## MUNICIPAL

### Mapa Síntese: Financiamento e Fases de Execução Linha Verde

Fonte: PREFEITURA DE CURITIBA, 2021

**Valores empenhados na atividade Implantação de calçadas nas vias públicas (2013-2021)**



Fonte: Portal Informação para Todos, TCE-PR, 2022

**ATIVIDADE:  
Implantação e revitalização de infraestrutura cicloviária no município**

**R\$ 4.592.335,45  
(2013-2015)**

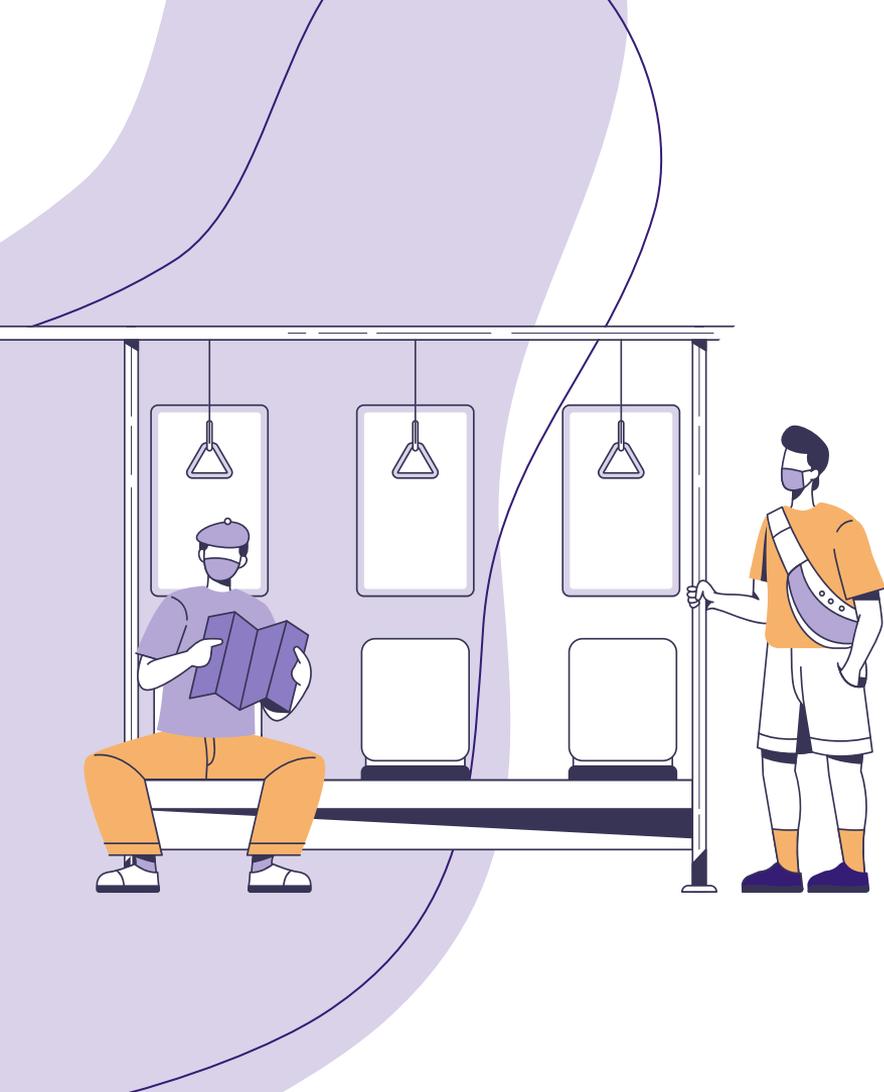


# DISCUSSÃO

- Curitiba têm mobilizado recursos suficientes para **acomodar o aumento expressivo da frota** de automóveis sem aumento significativo do tempo de viagem;
- **Consultas públicas** demonstram preferência da população por obras de pavimentação;
- Revisão bibliográfica indica que **recursos externos** permitem **comportamento mais inovador** em medidas de mobilidade urbana;
- Mesmo em projetos financiados com recursos externos, as intervenções não têm se alinhado às diretrizes da PNMU (**questão de desenho**);
- Não **identificação** do modelo centrado no automóvel como um **problema**.



# DISCUSSÃO



- Gestão metropolitana: busca seguir um modelo de cooperação entre municípios e governo estadual, mas apresenta **desafio à continuidade do planejamento e vinculação da ação dos municípios às determinações da agência.**
- Na mobilidade urbana, realizou algumas previsões para **diretrizes viárias** e organizou um **programa para o transporte público**, embora o órgão nunca tenha realizado processo licitatório para o transporte público metropolitano.

# DISCUSSÃO

- Lei 12.587/2012: marco no processo de **absorção gradual da conceituação de mobilidade urbana sustentável** pelos instrumentos, embora os PPAs mais recentes indiquem um momento de recuo na agenda;
- **Avanço incremental** da política no município, especialmente de medidas voltadas ao **transporte ativo**;
- **Desigualdade no nível de detalhamento** nos instrumentos de planejamento em relação aos diferentes modos (especialmente transporte ativo, mais recente);
- Pouca clareza amplia **margem discricionária** aos próximos passos da implementação.



# CONCLUSÃO

- O encadeamento entre instrumentos de planejamento dos níveis federal, estadual e municipal indicam uma **indução da agenda da mobilidade urbana sustentável pelo governo federal**;
- O instrumento normativo direciona a política no viés da **sustentabilidade**, mas historicamente são concedidos **benefícios fiscais e incentivos** à indústria automobilística e subsídios aos combustíveis. **Efeitos** recaem principalmente sobre os municípios;
- Pela repartição de atribuições estabelecida na PNMU, cabe aos municípios grande parte da **responsabilidade pela implementação** da política (provisão de infraestrutura viária e de transporte público, além do uso do solo);



# CONCLUSÃO

- Contribui para a compreensão do **processo de implementação da política** de mobilidade urbana, a partir dos instrumentos da ação pública e das **interações multinível na perspectiva vertical**;
- Agenda de pesquisa: compreensão da agência de atores estatais e não estatais na governança, na **perspectiva horizontal** das interações da governança multinível
- **Limitações**: estudo de caso único;
- Possibilidade de realizar **estudos comparados** (instrumentos padronizados no território nacional);



# REFERÊNCIAS

- APARICIO, Á. Streamlining the implementation process of urban mobility innovations: Lessons from the ECCENTRIC project in Madrid. **Transport Policy**, v. 98, p. 160–169, nov. 2020.
- BEZERRA, B. S.; DOS SANTOS, A. L. L.; DELMONICO, D. V. G. Unfolding barriers for urban mobility plan in small and medium municipalities – A case study in Brazil. **Transportation Research Part A: Policy and Practice**, v. 132, p. 808–822, fev. 2020.
- BICHIR, R. GOVERNANÇA MULTINÍVEL. **BOLETIM DE ANÁLISE POLÍTICO-INSTITUCIONAL**, n. 19, p. 7, dez. 2018.
- FIRKOWSKI, O. L. C. DE F. A Nova Lógica de Localização Industrial no Aglomerado Metropolitano de Curitiba. **R. paran. Desenv.**, v. 103, n. jul/dez 2002, p. 79–100, 2002.
- GARCIA-AYLLON, S.; HONTORIA, E.; MUNIER, N. The Contribution of MCDM to SUMP: The Case of Spanish Cities during 2006–2021. **International Journal of Environmental Research and Public Health**, v. 19, n. 1, p. 294, 28 dez. 2021.
- GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ. **DESPESAS | Gastos Públicos | Outras Consultas da Despesa | Portal da Transparência**. Disponível em: <<http://www.transparencia.pr.gov.br/pte/despesas/consultapreformatada?windowId=bf0>>. Acesso em: 12 set. 2022.
- GOYAL, N.; HOWLETT, M. Technology and Instrument Constituencies as Agents of Innovation: Sustainability Transitions and the Governance of Urban Transport. **Energies**, v. 11, n. 5, p. 1198, 9 maio 2018.
- IBGE. **POF - Pesquisa de Orçamentos Familiares**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/24786-pesquisa-de-orcamentos-familiares-2.html?=&t=resultados>>. Acesso em: 13 abr. 2022a.
- IBGE. **Estimativas da população residente para os municípios e para as unidades da federação**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados>>. Acesso em: 13 abr. 2022.
- ITDP. **Mobilidados**. Disponível em: <<https://mobilidados.org.br/capitais/>>. Acesso em: 27 maio. 2021.
- LASCOUMES, P.; GALÈS, P. L. A AÇÃO PÚBLICA ABORDADA PELOS SEUS INSTRUMENTOS. p. 26, 2012.
- LOTTA, G. (ED.). **Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil**. Brasília: ENAP, 2019.
- MATTIOLI, G. et al. The political economy of car dependence: A systems of provision approach. **Energy Research & Social Science**, v. 66, p. 101486, ago. 2020.

# REFERÊNCIAS

- MENDONÇA, I. N. DE. Mobilidade urbana na área metropolitana de Maputo: análise dos órgãos de gestão do planeamento e mobilidade urbana, arranjos institucionais e insumos para a sua efectiva articulação. **Journal of Transport Literature**, v. 8, n. 2, p. 244–270, abr. 2014.
- METRÔ DF. Dados da Pesquisa de Mobilidade Urbana – PMU/DF, 2016. Disponível em: [https://www.metro.df.gov.br/arquivos/dados\\_pmu.rar](https://www.metro.df.gov.br/arquivos/dados_pmu.rar). Acesso em: 22 mar. 2022
- MUSSO, A.; CORAZZA, M. V. Improving Urban Mobility Management: Case Study of Rome. **Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board**, v. 1956, n. 1, p. 52–59, jan. 2006.
- OLIVEIRA, M. J. DE A.; OLIVEIRA, F. A.; FERREIRA, R. R. Recursos federais para financiamento de políticas públicas: consequências orçamentárias da não implementação do Plano Municipal de Mobilidade Urbana. **Organizações e Sustentabilidade**, v. 6, p. 74–81, 2018.
- PEREIRA, R. H. M. et al. TD 2673 - Tendências e desigualdades da mobilidade urbana no Brasil i: o uso do transporte coletivo e individual. **Texto para Discussão**, p. 1–51, 3 ago. 2021.
- PEREIRA, C. H.; SILVA, M.E. Entendendo a Integração de Atores Sociotécnicos para Mobilidade Urbana Compartilhada e Sustentável. *Brazilian Business Review* 17(6): 706–24, nov. 2020.
- PREFEITURA DE CURITIBA. **Linha Verde: a ligação do Norte ao Sul**. Disponível em: <<https://www.curitiba.pr.gov.br/noticiasespeciais/a-evolucao-da-linha-verde/17>>. Acesso em: 14 nov. 2021.
- PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA. Decreto n. 14.393 de 8 de abril de 2019. **Plano de Mobilidade Urbana de Fortaleza**. Fortaleza, CE. 8 abr. 2019, p. 116
- SECRETARIA NACIONAL DE TRANSPORTE E DE MOBILIDADE URBANA et al. **Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana**. Ministério das Cidades, , 2015
- SILVA, M. P.; CARVALHO, S. S. D.; SANTANA, M. D. O. Parcerias público-privadas de saúde e mobilidade urbana no Estado da Bahia: atual conjuntura, projetos e principais agentes envolvidos. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 18, n. 4, p. 974–999, out. 2020.
- TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. **Portal Informação para Todos**. Institucional. Disponível em: <<https://servicos.tce.pr.gov.br/TCEPR/Tribunal/Relacon/Dados/DadosConsulta/Consulta>>. Acesso em: 18 set. 2022a.
- XAVIER, J. C.; BOARETO, R. The Implementation of Brazil Sustainable Urban Mobility Policy. p. 12, 2005.

# Obrigada!

CREDITS: This presentation template was created by **Slidesgo**, including icons by **Flaticon**, infographics & images by **Freepik**

