

CONCRETIZAÇÃO DOS PLANOS DE MOBILIDADE URBANA POR MEIO DA GOVERNANÇA PÚBLICA BASEADA NA EFETIVIDADE, EFICIÊNCIA E EFICÁCIA

Karla Denise Castro Leite

Maria Leonor Alves Maia

Universidade Federal de Pernambuco

Programa de Pós – Graduação em Engenharia Civil

Área Transporte e Gestão das Infraestruturas Urbanas

RESUMO

A localização e distribuição espacial das atividades no território, se mal planejadas e ineficientes, provocam impactos na mobilidade e acessibilidade. A desarticulação entre políticas urbanas e políticas de mobilidade agrava esse contexto exigindo fortalecimento da governança. Este projeto de tese se justifica frente à dificuldade de efetivação da política de mobilidade urbana e sua conexão com outras políticas de desenvolvimento urbano. Argumenta-se que a ausência de mecanismos para controle e monitoramento da governança contribui na pouca efetividade na concretização de planos de mobilidade urbana, assim como a falta de comunicação e transparência levam ao pouco envolvimento da sociedade na construção e no monitoramento das ações da gestão pública. Busca-se propor um modelo de governança da mobilidade urbana integrado com indicadores de avaliação. O estudo empírico será realizado no município de Olinda/PE. Com os resultados espera-se contribuir com uma ferramenta que facilite o processo de tomada de decisão do gestor público.

1. INTRODUÇÃO

A mobilidade urbana é um tema que diz respeito a todos os cidadãos, sendo determinante para o desenvolvimento sustentável das cidades e para a qualidade de vida das pessoas. Ganhou notoriedade e importância mundial, na 3ª. Conferência da ONU sobre Habitação e Desenvolvimento Sustentável – Habitat III, realizada em 2016, sendo considerado um dos maiores desafios na Nova Agenda Urbana. Nessa agenda também foi apontada a necessidade de fortalecimento da governança urbana para uma abordagem integrada, garantindo coerência entre os objetivos e as medidas das políticas setoriais (United Nations, 2017).

Segundo Gehl (2013) a qualidade de vida nas cidades está diretamente ligada ao uso que as pessoas fazem dela, se pensadas na escala humana e convidativas para os espaços públicos, são cidades vivas, seguras, sustentáveis e saudáveis. Isso é fundamental para o planejamento urbano integrado, proporcionando uma vida urbana onde as atividades urbanas estejam combinadas, oferecendo variadas possibilidades de mobilidade e acessibilidade. No Brasil a Lei 12.587/12 (Brasil, 2012), determina aos municípios com mais de vinte mil habitantes a tarefa de elaborar e executar seus Planos Municipais de Mobilidade Urbana com os princípios, objetivos e diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) integrando-os ao planejamento urbano através do Plano Diretor Municipal, visando o crescimento da cidade de forma sustentável. Assim, o Plano Municipal de Mobilidade Urbana seria uma importante ferramenta na garantia das condições da boa mobilidade e acessibilidade, assim os gestores públicos precisam enfrentar o desafio de elaborar e efetivar seus planos de mobilidade urbana.

A mobilidade e acessibilidade urbana fazem parte de qualquer agenda pública pela sua complexidade e pelos desafios já expostos, contudo, observa-se que faltam estudos voltados para o processo de governança integrada com monitoramento e avaliação continuada, evidenciando a qualidade dos planos de mobilidade, baseados na eficiência, eficácia e efetividade. É nesse contexto que se justifica a pesquisa, pela necessidade de buscar metodologias para a melhoria da governança, valorizando as pessoas, entendendo o desenho

institucional, assegurando a comunicação, monitoramento, transparência, avaliando e corrigindo, e assim garantir a efetividade dos planos de mobilidade urbana.

O que leva as perguntas condutoras da pesquisa: Em que medida a governança pública baseada na avaliação da efetividade, eficiência e eficácia (3Es) podem contribuir na concretização dos planos de mobilidade urbana? Qual a contribuição da população na participação da elaboração e monitoramento do plano e qual o papel do prefeito como líder desse processo?

Como hipótese desta pesquisa argumentar-se que a ausência de mecanismos de controle e monitoramento para a governança contribui para a pouca efetividade na concretização dos planos de mobilidade urbana e integrado com as políticas desenvolvimento urbano sustentável. Além disso, a falta de comunicação e transparência no processo levam ao pouco envolvimento na construção do planejamento e monitoramento das ações da gestão pública.

De acordo com Banister (2008), para que todos se envolvam, o processo deve ser participativo e inclusivo, com objetivos claros e uma compreensão das consequências das estratégias propostas. Segundo o autor, a aceitação pública conduz a concordância política, as ações só ocorrerão quando o apoio público for suficiente para mudança e propostas. Além disso, é necessário entender as expectativas da população, é preciso que a mesma compreenda o pacote de políticas que está sendo proposto. Para Banister (2008), deve haver uma vontade de mudar e uma concordância de responsabilidade coletiva, por isso a importância de construir a transparência na gestão.

2. PROBLEMÁTICA DA PESQUISA E JUSTIFICATIVA

Os governos municipais são responsáveis pela infraestrutura local, serviços e leis e, portanto, desempenham um papel fundamental na implantação da gestão da demanda de transporte (TDM) através da priorização dos transportes não motorizados, projetos de infraestrutura, gerenciamento das vias públicas, serviços de transporte público, políticas locais de uso do solo, políticas de estacionamento, taxas e atividades de fiscalização do trânsito. Também afetam significativamente a qualidade das opções de mobilidade disponíveis em uma comunidade, especialmente serviços de transporte a pé, de bicicleta e de transporte público local, e a acessibilidade geral da comunidade. (TDM, 2007).

Segundo a ONU, uma boa governança urbana é caracterizada pela interdependência dos princípios de sustentabilidade, equidade, eficiência, transparência, responsabilidade, segurança, engajamento e cidadania. Requer estruturas legais adequadas, processos políticos, gerenciais e administrativos eficientes, bem como mecanismos, diretrizes e ferramentas que permitam que o governo local responda às necessidades dos cidadãos. (United Nations, 2004). O termo “governança” foi introduzido no vocabulário da gestão pública nas duas últimas décadas, apresentando notória repercussão no âmbito dos debates de temas concernentes à administração pública (FREITAS, 2016). Conforme Denhardt e Denhardt (2000) o princípio da governança pública, em uma de suas dimensões, prega que a gestão administrativa busque servir o cidadão ao invés de dirigir. O que reforça a necessidade de novas formas de governança que sirvam ao interesse público e atendam às necessidades humanas.

É inegável a necessidade de integrar a política de desenvolvimento urbano com a política de mobilidade urbana, sendo uma diretriz da própria lei 12.587/2012 (Brasil, 2012). No entanto, o que se nota é uma grande dificuldade, tanto da efetivação da política de mobilidade quanto

da sua integração com outras políticas de desenvolvimento urbano. Segundo Sano e Montenegro Filho (2013) a necessidade da eficácia, eficiência, e efetividade na gestão pública está intrinsecamente relacionada à questão do desenvolvimento social, pois suas possibilidades são, muitas vezes, cerceadas, devido aos limites que surgem quando os atores envolvidos na gestão pública não estão comprometidos com estes conceitos, resultando em impactos negativos na vida de todas as pessoas.

A governança tem sua complexidade pela diversidade de problemas, por vezes conflitantes e pela necessidade de ações que coordene interesses distintos, assim, é preciso estratégias e ferramentas que possibilitem atender as demandas. Lidar com esses desafios requer políticas públicas com objetivos mensuráveis, prazos pré-determinados, papéis definidos, monitoramento e avaliação. Recentemente o Ministério das Cidades apresentou um relatório de Indicadores de efetividade da Política Nacional de Mobilidade Urbana, focado na avaliação da efetividade da PNMU com vistas a identificar os efeitos produzidos na vida da população, buscando assim avaliar os investimentos através do impacto social gerado (Brasil, 2016). No entanto, neste documento, não há um aprofundamento no campo da governança e gestão do plano. Nesse sentido, é necessário avançar nas pesquisas acerca do tema, de forma a contribuir para governança de políticas públicas de mobilidade urbana, orientadas para resultados, baseadas na eficácia, eficiência, e efetividade, integrando com outras políticas.

3. OBJETIVOS

Temos como objetivo principal propor um modelo de governança da mobilidade urbana integrado com outras políticas transversais ao tema, com indicadores de avaliação que facilite o processo de tomada de decisão na concretização dos planos de mobilidade urbana.

Objetiva-se ainda, identificar exemplos de boas práticas em governança pública com ênfase na mobilidade urbana, observando as causas e efeitos positivos, e assim construir um quadro referencial que relacione o Sistema de governança da mobilidade urbana com os conceitos de eficácia, eficiência e efetividade; Levantar modelos integrativos e metodologias de avaliação que possam ser adaptados para facilitar a avaliação e o monitoramento da governança da mobilidade no processo de tomada de decisão; Recomendar procedimentos e indicadores para o monitoramento das ações de governança baseados na concretização dos planos de mobilidade urbana, assim como sua qualidade. Desenvolver um modelo para facilitar o processo de tomada de decisão aplicável ao caso estudado e outros similares;

4. METODOLOGIA DA PESQUISA

Inicialmente será realizado levantamento bibliográfico da pesquisa e a revisão da literatura, incluindo o ferramental teórico-conceitual associado aos modelos integrativos, metodologias e métodos de avaliação baseados nos conceitos de eficácia, eficiência e efetividade das políticas públicas; métodos de mapeamento de processo com modo de falha e análise de efeitos; tecnologia da informação e comunicação (TIC); *Business Process Management* (BPM); Matriz de Marco Lógico (MML) e o estado atual da literatura sobre governança por resultados. A partir dessas referências, parte-se para a construção dos indicadores baseados na fundamentação teórica. Posteriormente a sistematização destes indicadores, desenvolvendo-se uma abordagem conceitual, foco deste trabalho, e caracterizando o modelo integrado de governança da mobilidade, mapeando e integrando as políticas. Finalizando com a construção de um fluxograma de avaliação, possibilitando o processo de tomada de decisão. Numa terceira etapa, definido o modelo de governança da mobilidade, pretende-se aplicar ao caso

estudado para verificar sua efetividade. Posteriormente serão feitas as análises e as conclusões.

4.1. Estudo de caso

Para aplicação do modelo escolhemos o Município de Olinda que é a terceira maior cidade do Estado de Pernambuco, abrangendo em seus 41,681 km² de extensão territorial uma população de 390.771 habitantes. Sua taxa de urbanização é de 98%, o que faz de Olinda um Município eminentemente urbano (IBGE, 2011). A escolha se justifica por ser uma cidade de médio porte e pela facilidade no acesso às informações.

5. ANÁLISES CONCLUSIVAS E RESULTADOS ESPERADOS

Espera-se que este trabalho contribua com a proposta de um modelo de governança eficiente, com procedimentos simples e ágeis, além de indicadores e medidas de controle da execução dos planos. Espera-se que a abordagem conceitual desenvolvida no contexto possa contribuir para subsidiar teoricamente o desenvolvimento de instrumentos de gestão, monitoramento e controle para efetivação dos planos de mobilidade urbana nos municípios.

Pretende-se ainda apresentar um modelo piloto para ser testado na prática.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BANISTER, D. (2008) The sustainable mobility paradigm. *Transport Policy* 15. 73–80. 10.1016/j.tranpol.2007.10.005. Disponível em: <http://www.civil.ist.utl.pt/~martinez/PDF/MobiCredit/Paper10.pdf>. Acessado em outubro de 2017.
- BRASIL (2012) Lei Federal nº. 12.587, de 03 de janeiro– institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Brasília – DF, 2012. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm. Acessado em abril de 2016.
- BRASIL (2016) Ministério das Cidades – Indicadores de efetividade da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br>. Acessado em novembro de 2017.
- DENHARDT, R. B., DENHARDT, J. V. (2000) The New Public Service. *Serving Rather than Steering*. *Public Administration Review*, v. 60, n., 6 Nov./Dec.. Disponível em: <https://lang.hse.ru/data/.../The%20new%20public%20service.doc> Acessado em novembro de 2017.
- FREITAS, R. (2016). Governança Participativa no âmbito do orçamento público: Os Casos dos Municípios mineiros de Unai e Buritis, participantes da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal – RIDE – DF.. 92f. Dissertação de Mestrado em Administração. Universidade de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/21413> Acessado em novembro de 2017.
- GEHL, J (2013). Cidades para pessoas. 2ªEd. São Paulo: Perspectiva.
- IBGE (2011) Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias-novoportal/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/15761-areas-dos-municipios.html?t=destaques&c=2609600> Acessado em novembro de 2017.
- SANO, H.; MONTENEGRO FILHO, M. J. F. (2013) As técnicas de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública e sua relevância para o desenvolvimento social e das ações públicas. *Desenvolvimento em Questão*, v. 11, n. 22, p. 35-61. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/9706/as-tecnicas-de-avaliacao-da-eficiencia--eficaci---> Acessado em novembro de 2017.
- TDM (2007) ENCYCLOPEDIA Victoria Transport Policy Institute. Disponível em <http://www.vtpi.org> Acessado em julho de 2018.
- UNITED NATIONS (2017) United Nations Habitat III – New Urban Agenda English 2017 Disponível em: <http://www.habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-English.pdf>. Acessado em outubro de 2017.
- UNITED NATIONS (2004) Urban Governance Index, Conceptual Foundation and Field Test Report, Global Campaign on Urban Governance. Global Urban Observatory, August, 2003. Disponível em: <http://mirror.unhabitat.org/content.asp?typeid=19&catid=25&cid=2167> Acessado em junho de 2018