

## TRANSFORMAÇÕES METROPOLITANAS E MOBILIDADE URBANA: OS DESAFIOS DA INTEGRAÇÃO ENTRE OS PLANOS MUNICIPAIS E METROPOLITANOS

Ana Stéfany da Silva Gonzaga

Érika Cristine Kneib

Programa de Pós Graduação Projeto e Cidade  
Universidade Federal de Goiás

### RESUMO

A partir da necessidade de avaliação da mobilidade urbana no âmbito de Planos Diretores Municipais, em um contexto metropolitano, com vistas a contribuir para a elaboração de Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado, o presente trabalho investiga as relações legais estabelecidas através dos Planos Diretores dos Municípios de Goiânia e sua Região Metropolitana, objeto de estudo de caso. Como instrumento, desenvolveu-se um procedimento metodológico baseado inicialmente no material da Rede de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores, complementando-o com as determinações do Estatuto da Cidade, do Estatuto da Metrôpole e da Lei Federal de Mobilidade.

### ABSTRACT

From the need of urban mobility evaluation in the scope of Municipals Master Plan, in a metropolitan context, in order to contribute for the preparation of Integrated Urban Development Plans, this work investigates the legal relations established by the Municipals Master Plan of Goiânia and of counties in its metropolitan region, object of case study. Like instrument, was developed a methodologic procedure based initially in the material of Network of Evaluation and Capacity for Implementation of Master Plans, complementing them with the determinations of the City's Statute, the Metropolis's Statute and the Federal Mobility Law.

### 1. INTRODUÇÃO

O crescente processo de metropolização das áreas urbanas brasileiras, seus reflexos sobre a dinâmica e o desenvolvimento das cidades, dentre outros fatores, têm levado o poder público a estabelecer, através de determinações legais, critérios para a organização das cidades. Dessa maneira, o Estatuto da Metrôpole, instituído em janeiro de 2015 (Brasil, 2015), enriquece e complementa, no âmbito das metrópoles, normas gerais estabelecidas pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Brasil, 2001). Dentre essas normas está a definição de obrigatoriedade da adoção do Plano Diretor à municípios que possuam mais de 20 mil habitantes, fazem parte de regiões metropolitanas, são de caráter turístico ou possuem empreendimentos de grande impacto ao meio ambiente, tais como aeroportos, rodovias, barragens ou hidrelétricas (Brasil, 2001). Já o Estatuto da Metrôpole foca na elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, para Regiões Metropolitanas - RM (Brasil, 2015), assim como determina que o município inserido em uma RM deverá compatibilizar seu plano diretor com este plano de desenvolvimento urbano integrado. De acordo com Ministério das Cidades (2015), a partir de 1970, embora tenham sido formuladas estruturas de gestão e planos metropolitanos, as instâncias municipais não foram envolvidas, nem mesmo superada a visão segregada na destinação de investimentos federais. Os investimentos, focados em infraestruturas principalmente do sistema viário, deixam a desejar quanto às soluções de coordenação institucional e à busca de soluções de integração modal, operacional ou tarifária. Além disso, é de suma importância que os municípios também não sejam tratados de maneira isolada e que os governos estaduais se posicionem de maneira a cumprir uma gestão integrada de suas regiões metropolitanas (Ministério das Cidades, 2015).

É característica da dinâmica metropolitana o rompimento de limites administrativos e, em alguns casos, até mesmo limites físicos entre os municípios. A intensificação das relações entre municípios de regiões metropolitanas requer planejamentos e gestões também

integradas, bem como a aplicação de instrumentos e ações unificadas. Esta, porém, é uma realidade distante para muitas das regiões metropolitanas no Brasil, o que compromete a qualidade de vida das pessoas e o desenvolvimento das cidades. No caso da política de transportes e mobilidade, consumos excessivos de espaço físico, tempo de percurso, energia, dinheiro, dentre outros conformam alguns dos problemas cada vez mais graves da mobilidade urbana. Assim, se mostra de fundamental importância o cumprimento da legislação vigente e de outras ações que envolvam o desenvolvimento integrado das regiões metropolitanas.

Neste contexto que foca a necessidade de avaliação da mobilidade urbana no âmbito de Planos Diretores Municipais no contexto Metropolitano, com vistas a contribuir para a elaboração de Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado, o presente trabalho investiga as relações legais estabelecidas através dos Planos Diretores dos Municípios de Goiânia e sua Região Metropolitana, objeto de estudo de caso. Como instrumento, desenvolveu-se um procedimento metodológico baseado no material da Rede de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores (2008), elaborado pelo Observatório das Metrôpoles, considerando as determinações do Estatuto da Cidade (Brasil, 2001) e adicionalmente do Estatuto da Metrópole (Brasil, 2015) e a Lei Federal de Mobilidade (Brasil, 2012). Objetivava-se ainda desenvolver um procedimento que possa ser aplicado de forma simples por técnicos e gestores municipais, e que possa ser adaptado às especificidades de cada RM. Dessa maneira, a investigação desenvolvida procurou avaliar a integração entre os municípios da RMG e, assim, elaborar um diagnóstico importante para embasar o desenvolvimento e aplicação do Plano de Desenvolvimento Integrado da RMG, que se encontra em fase de elaboração e ao qual os Planos Diretores Municipais devem ser atualizados para entrar em compatibilidade. A sistematização dos elementos identificados nos PDMs e a análise dos mesmos foram desenvolvidas através de questionários avaliativos. Apesar de apontar questões convergentes, que caracterizam possibilidades de força conjunta em prol de interesses em comum entre os municípios, notam-se fragilidades em alguns dos Planos Diretores, tais como o controle social no uso e ocupação do solo urbano e a determinação de objetivos e metas concretas em prol de ações envolvendo o transporte e a mobilidade urbana.

## 2. BASES TEÓRICAS

Diante das avaliações desenvolvidas em cada um dos Planos Diretores dos municípios da Região Metropolitana de Goiânia, no âmbito da mobilidade urbana, faz-se necessária a abordagem teórica acerca dos temas a seguir.

### 2.1 Dinâmica dos transportes e mobilidade em escala metropolitana

A dinâmica metropolitana impacta diretamente nos sistemas de transportes entre seus municípios. Alterações no uso do solo de determinado município, por exemplo, pela implantação de um polo gerador de viagens, pode afetar significativamente a quantidade e o perfil das viagens também em cidades vizinhas. Ou seja, as relações de deslocamento urbano ultrapassam os limites administrativos dos municípios, o que requer uma gestão integrada dos sistemas de transporte. No caso das grandes aglomerações urbanas, envolvendo vários municípios, a gestão das linhas de transporte público se caracteriza pela complexidade. Os consórcios e convênios, nesse contexto, se aplicam como relevantes arranjos de gestão (IPEA, 2013).

Sobre o transporte coletivo, por exemplo, estudos realizados pelo IPEA (2013) apontam que a integração de sistemas de transporte público em regiões metropolitanas do Brasil resulta em

problemas jurídicos, econômicos e operacionais quando se trata de planejamento compartilhado do serviço. No entanto, o Ipea (2013) ressalta que o Estado tem papel importante na gestão do sistema de transporte metropolitano. Apesar de, aos olhos dos usuários do transporte público e residentes dos municípios, os limites entre as cidades sejam imperceptíveis, é necessário que o poder público e os operadores observem as diferenciações desses limites por razões operacionais, institucionais e administrativas. De acordo com o Ipea (2013), é de responsabilidade do estado a gestão do transporte intermunicipal.

## 2.2 Estatuto da Cidade

O Estatuto da Cidade, Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Brasil, 2001), estabelece normas para uso da propriedade urbana, baseado na busca do bem coletivo, da segurança pública, do bem-estar da população e do equilíbrio ambiental. Dentre as diretrizes gerais apresentadas pelo referido estatuto estão ações fundamentais para o desenvolvimento das cidades e que se mostram diretamente relacionadas também ao desenvolvimento de regiões metropolitanas. Os elementos presentes no Estatuto da Cidade, que foram avaliados na metodologia desta pesquisa, contemplam ações que envolvem: a gestão democrática, através da participação da sociedade e das organizações representativas dos diversos seguimentos da comunidade; a cooperação entre os governos e as ações conjuntas da iniciativa privada e demais setores da sociedade; a oferta de equipamentos urbanos, serviços e do transporte urbano garantindo, assim, medidas adequadas às necessidades, aos problemas e às potencialidades urbanas. Sendo assim, para efeito desta pesquisa, tais aspectos se inserem na avaliação dos planos diretores com foco na Política de Transporte e Mobilidade municípios, objetivando relacioná-los às regiões metropolitanas.

## 2.3 Estatuto da MetrÓpole

O Estatuto da MetrÓpole, Lei Nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Brasil, 2015), institui diretrizes para o planejamento de regiões metropolitanas, baseado no desenvolvimento integrado das aglomerações urbanas. Tal instrumento se faz de extrema importância para a gestão metropolitana e a mobilidade, visto que contempla aspectos de interesse comum e a governança interfederativa. Destaca-se na gestão metropolitana e nas diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da MetrÓpole, a prevalência do interesse comum sobre o local, mas também a consideração dos aspectos específicos da região e de cada um de seus componentes. Neste sentido, são inseridos na metodologia desta pesquisa elementos apontados pelo Estatuto da MetrÓpole que interferem diretamente na gestão metropolitana, direta ou indiretamente relacionados ao tema mobilidade urbana. Dentre eles, a implantação de processo compartilhado de planejamento urbano, contemplando a organização administrativa das funções públicas de interesse comum e a execução também compartilhada de funções públicas. O Estatuto da MetrÓpole estabelece, ainda, que as regiões metropolitanas elaborem seus Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado como instrumento de gestão da metrÓpole.

## 2.4 Lei Federal da Mobilidade

A Lei Federal da Mobilidade, Lei Nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012 (Brasil, 2012), estabelece diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana e objetiva contribuir para o acesso universal à cidade e para condições que efetivem a política de desenvolvimento urbano por meio do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana. Este se trata dos modos de transporte, serviços e infraestrutura para os deslocamentos de pessoas e cargas no território do município. Dentre as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, destacam-se ações consideradas para efeito desta pesquisa e que tem reflexo direto na mobilidade e na gestão

metropolitana. São elas: a prioridade aos transportes não motorizados e seus relativos serviços sobre os motorizados e a integração entre modos e os serviços de transporte urbano, visando melhorias nas condições da população para acessibilidade e mobilidade urbana.

### **2.5 Plano de Desenvolvimento Integrado (PDDI) da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH): aspectos da Política de Transporte e Mobilidade**

Dentre as ações de planejamento e gestão de regiões metropolitanas no Brasil é possível citar o PDDI da RMBH. As propostas de reestruturação territorial da RMBH envolvem estratégias para o que se chamou “descentralização concentrada e seletiva”, ou seja, uma mudança de estrutura monocêntrica, com sistema de transporte radial e convergente para um único centro, com o objetivo de constituir uma estrutura policêntrica, na qual há uma rede de mobilidade multi-modal (Governo de Minas Gerais, 2011). Nesse sentido, compete aos municípios estarem envolvidos com tais diretrizes, em prol da configuração de uma nova hierarquia urbana. São políticas específicas determinadas pelo PDDIRMBH: a criação e/ou fortalecimento de centralidades urbanas em rede; rede metropolitana de mobilidade intermodal eficiente e de baixo impacto ambiental; intensificação do uso do espaço urbano; contenção da expansão urbana periférica; ampliação das áreas permeáveis urbanas e consolidação de um marco regulatório para uso e ocupação do solo (Governo de Minas Gerais, 2011).

## **3 METODOLOGIA**

A metodologia consiste na aplicação de questionários avaliativos em um processo de sistematização de informações retiradas dos Planos Diretores dos municípios envolvidos, com base na metodologia elaborada pela Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores (Observatório das Metrôpoles, 2008). Para avaliação da Política de Transporte e Mobilidade, o questionário aplicado a esta pesquisa considera: a existência de diretrizes estabelecidas para a referida política, ações para inclusão social, ações envolvendo integração entre modos e estabelecimento de modos prioritários, hierarquização do sistema viário, determinação de objetivos e metas concretas em relação à Política de Transporte e Mobilidade, ampliação da mobilidade da população e qualidade dos serviços de transporte público, utilização de instrumentos previstos no Estatuto das Cidades, estabelecimento de planos específicos para o transporte e mobilidade, a extensão da rede de serviços de transportes públicos na expansão urbana, o controle social e a consideração da geração de tráfego e demanda na elaboração do Estudo de Impacto de Vizinhança. A tabela 1, a seguir sistematiza esses fatores e consiste no questionário avaliativo aplicado para esta pesquisa, destacando a fonte da investigação.

O objetivo da análise, foco desta pesquisa, é avaliar aspectos da Política de Transporte e Mobilidade dos municípios componentes da Região Metropolitana de Goiânia e identificar elementos que necessitem ser complementados para que estejam de acordo com as condições referentes ao desenvolvimento integrado da região metropolitana. Para isso, foram elencados elementos do Estatuto das Cidades, do Estatuto da Metrôpole e da Lei de Mobilidade, de maneira a identificar elementos que necessitem ser complementados em cada um dos Planos Diretores dos municípios componentes da região metropolitana. Tais análises servirão para embasar diretrizes de mobilidade urbana para os Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado, estabelecido pelo Estatuto da Metrôpole.

**Tabela 1:** Modelo de questionário avaliativo desenvolvido para a pesquisa. Fonte: Observatório das Metrôpoles (adaptado).

Avaliação da Política de Transporte e Mobilidade		
Questão	Aspecto questionado	Fonte
1	Há diretrizes estabelecidas para a política de mobilidade e transporte, corroborando preceitos da Lei Federal de mobilidade tais como a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do Município?	LM
2	Dentre as diretrizes estabelecidas para a política de mobilidade de transporte, é dada ênfase à inclusão social?	OM
3	As diretrizes e objetivos visam conformar o sistema de transportes pela definição de modos com funções diferentes, modo prioritário, princípios regulatórios, integração de modos?	OM
4	As diretrizes e objetivos contemplam a hierarquização do sistema viário?	OM
5	Há a definição de objetivos e o estabelecimento de metas concretas relacionadas ao transporte e à mobilidade?	OM
6	Há a definição de instrumentos específicos visando a ampliação da mobilidade da população e promoção de serviços de transporte público de qualidade?	OM
7	Há a utilização de outros instrumentos vinculados à política de transporte/mobilidade, tais como operações consorciadas, transferência de potencial construtivo, outorga onerosa, etc.?	OM
8	Há o estabelecimento de plano municipal de mobilidade, seus objetivos, diretrizes e prazos?	OM
9	Há a definição de uma política de extensão da rede de serviços de transportes públicos na expansão urbana?	OM
10	Há a definição dos instrumentos e mecanismos de controle social na política de transporte e mobilidade?	OM
11	Considera a necessidade de Estudo de Impacto de Vizinhança de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos de empreendimentos ou atividades quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades?	EC
12	Existem diretrizes para a regulação dos serviços de transporte público coletivo?	LM
13	É mencionado o pertencimento do município em Região Metropolitana?	EM
14	Considera mobilidade (ou algum elemento do sistema de transporte) função pública de interesse comum metropolitano?	EM

Legenda: Observatório das Metrôpoles – OM; Estatuto da Cidade – EC; Lei Federal de Mobilidade – LM; Estatuto da Metrópole – EM.

#### 4 ESTUDO DE CASO: GOIÂNIA E REGIÃO METROPOLITANA

A Região Metropolitana de Goiânia foi institucionalizada pela Lei Complementar nº 27 de 30 de dezembro de 1999, alterada pelas Leis Complementares nº 78 de 25 de março de 2010 e nº 87 de 7 de julho de 2011 (Estado de Goiás, 1999, 2010 e 2011). É constituída por 20 Municípios: Abadia de Goiás, Aparecida de Goiânia, Aragoiânia, Bela Vista de Goiás, Bonfinópolis, Brazabrantes, Caldazinha, Caturai, Goianópolis, Goiânia, Goianira, Guapó, Hidrolândia, Inhumas, Nerópolis, Nova Veneza, Santo Antônio de Goiás, Senador Canedo, Terezópolis de Goiás e Trindade. O contexto do transporte na Região Metropolitana de Goiânia é caracterizado pela oferta integrada de serviços entre a capital e alguns dos municípios de seu entorno, ligados por interesses econômicos e sociais em comum. Assim, a Rede Metropolitana de Transportes Coletivos – RMTC compreende a prestação de serviços relacionados aos deslocamentos da população através dos meios coletivos de transporte. É responsável pelas vias, terminais, corredores, linhas, trajetos, horários, meios e formas de integração, controle operacional e acesso de passageiros ao serviço. A Rede atende a um total de 18 municípios, sendo 5 deles conurbados: Goiânia, Aparecida de Goiânia, Trindade, Senador Canedo e Goianira. Estes municípios representam 93% do total de habitantes dos municípios constituintes da RMTC. A RMTC oferece 268 linhas de ônibus que operam sob modelo de integração físico-tarifária por meio de 19 terminais de integração. Além dos ônibus

convencionais, também operam 10 linhas designadas Citybus, um serviço complementar diferenciado (RMTC, 2015).

A dinâmica socioeconômica da Região Metropolitana de Goiânia acarreta impactos sociais, econômicos e ambientais em seus municípios. As soluções de interesse comum devem ser estrategicamente articuladas no espaço metropolitano visando o desenvolvimento regional e a desejável redução das desigualdades. De acordo com o Princípio das Funções Públicas de Interesse Comum, definidos no art. 90 da Constituição do Estado de Goiás e estabelecidos no art. 5º da Lei Complementar nº 27, o item *transportes e sistema viário* é considerado uma função pública de interesse comum metropolitano, o que destaca a importância do presente trabalho, uma vez que ambos elementos estão presentes na análise do tema mobilidade urbana (Estado de Goiás, 1999).

O estudo de caso desenvolvido objetiva analisar a Região Metropolitana de Goiânia e seus planos no âmbito da mobilidade urbana. Para esta etapa da pesquisa, foram analisados oito dos vinte municípios que conformam a RMG, são eles: Abadia de Goiás, Aparecida de Goiânia, Bela Vista de Goiás, Goiânia, Goianira, Hidrolândia, Inhumas e Senador Canedo. A amostra considerou todos os Planos Diretores dos Municípios disponibilizados na internet, no total de 8 dos 20, o que considera-se uma amostra bastante razoável para aplicação do procedimento proposto e para análise no presente artigo, devendo, para trabalhos futuros haver a recomendação de complementação da análise com os demais planos. A figura 1, a seguir, representa a inserção espacial dos municípios da Região Metropolitana de Goiânia e destaca os que tiveram seus planos diretores avaliados neste trabalho.



Figura 1. Região Metropolitana de Goiânia. Fonte: Segplan, 2015 (adaptado).

Foram elaboradas oito tabelas para os oito municípios analisados, as quais, a partir da análise, indicam que sim ou não para a questão, assim como destacam alguma observação relevante

sobre o tema. A seguir, a título de exemplo, apresentam-se os quadros correspondentes aos questionários aplicados apenas aos municípios de Goiânia e Aparecida de Goiânia.

**Tabela 2:** Resumo da análise para o Plano de Goiânia

Avaliação da Política de Transporte e Mobilidade no Plano Diretor do Município de Goiânia			
Questão	Sim	Não	Informação Relevante
1	X		
2	X		A inclusão social é tratada no Plano Diretor com base na promoção da Acessibilidade Universal, a qual é apontada como condição prévia para a participação social e econômica em igualdade de oportunidades (parágrafo único, Art. 16).
3	X		Menciona no Art. 30, a rede de integração intermodal de transporte, que é composta pelo Sistema Cicloviário e por estacionamentos de veículos integrados às estações de integração da rede estrutural de transporte coletivo.
4	X		
5	X		Estabelece dentre os programas para implantação de ações estratégicas o Programa de Planejamento e Adequação da Rede Viária.
6	X		Estabelece programas para implantação de ações estratégicas, como estabelecido no artigo 19. “Art. 19 A implantação de ações estratégicas, tendo como base os objetivos e diretrizes dar-se-á por meio dos seguintes programas: I – Programa de Planejamento e Adequação da Rede Viária; II – Programa de Sistematização do Transporte Coletivo; III – Programa de Gerenciamento do Trânsito; IV – Programa de Promoção da Acessibilidade Universal.”
7		X	
8		X	Estabelece o Plano Cicloviário que, de acordo com o Plano Diretor de Goiânia, será detalhado pelo órgão competente (Art. 31). Dentre as diretrizes gerais do Programa de Transporte Coletivo está a adoção de instrumentos permanentes de planejamento estratégico para as ações da gestão do transporte, como o Plano Diretor Setorial de Transporte Coletivo (Art. 26).
9	X		Dentre as diretrizes estabelecidas para a rede viária básica do município de Goiânia estão: “I – garantir a implementação de uma rede viária compatível com as diretrizes de uso e ocupação do solo definidas nesta Lei; II – propiciar a integração territorial do Município, mediante a devida articulação viária e sua continuidade; III – propiciar a adequada integração territorial com as malhas viárias dos demais municípios conurbados e a articulação com a malha rodoviária estadual e federal;”. (Art. 21).
10		X	
11	X		“Art. 96. O EIV será executado na forma a complementar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, [...]”
12	X		“Art. 26. O transporte coletivo é a modalidade preferencial de deslocamento motorizado no Município, devendo ser organizado, planejado, implementado e gerenciado em observância do modelo institucional metropolitano em vigor e dar-se-á por meio das seguintes diretrizes gerais: [...]”
13	X		
14	X		“Art. 27. A Rede Metropolitana de Transportes Coletivos é uma unidade sistêmica regional composta por todas as linhas e serviços de transporte coletivo, de todas as modalidades ou categorias, [...] inclusive linhas e serviços permanentes que promovam a interligação direta ou indireta destes Municípios entre si e com o Município de Goiânia.”

Com base nas análises realizadas, cabem destacar alguns pontos:

- Dos Planos Diretores analisados, 87% apresentam diretrizes para a política de Mobilidade Urbana, ou seja, apenas em um dos oito planos não foram identificadas diretrizes para esta política. Trata-se do Plano Diretor do Município de Aparecida de Goiânia, no qual há o estabelecimento de ações estratégicas e critérios para a política de mobilidade, mas não há determinação de diretrizes específicas.
- De forma geral, notam-se distorções com relação a alguns dos conceitos de mobilidade urbana refletidos na forma de abordagem desta política nos planos. Isso se dá principalmente no caso do Plano Diretor do Município de Bela Vista de Goiás, no qual a mobilidade urbana é entendida como “Acessibilidade Urbana”. Nesse sentido, percebe-se certa ênfase na garantia de acessos ao “conjunto de infraestruturas, veículos, equipamentos utilizados para o deslocamento, controle e circulação de pessoas, bens e animais” (Prefeitura de Bela Vista de

Goiás, 2008). Tal conceito está ligado ao fato de que acessibilidade e mobilidade relacionam-se de maneira mútua na dinâmica urbana. No entanto, é possível dar maior profundidade ao conceito adotado e, assim, atingir ações mais amplas que as diretrizes estabelecidas nos planos podem desencadear como, por exemplo, o tratamento prioritário a modais como o transporte público e o cicloviário, a hierarquização do sistema viário e a definição de instrumentos para a ampliação da mobilidade da população.

- Três dos oito municípios analisados não abordam explicitamente o aspecto “inclusão social” em suas políticas de Trânsito e Mobilidade, o que representa 37,5% do total de planos analisados. Para os demais, a inclusão social é abordada no aspecto da priorização ao cidadão e ao direito deste de ir, vir e permanecer, principalmente os que necessitam de condições especiais de deslocamento. Nesse sentido, devem estar inseridas condições determinadas pela Norma Brasileira 9050, que trata da Acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos (ABNT, 2004).

- Para os sistemas de transportes, os planos adotam, em geral, diretrizes e objetivos voltados para a multimodalidade e para o sistema coletivo como prioritário. No caso dos Planos Diretores de Abadia de Goiás e Goianira, há um entendimento da importância da integração regional, com ênfase para a integração do sistema de mobilidade urbana do município às redes regionais de transporte (Prefeitura de Abadia de Goiás, 2008; Prefeitura de Goianira, 2007), o que mostra compatibilidade com o Estatuto da Metrópole (Lei Nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, Brasil, 2015). O entendimento exposto nos planos diretores analisados acerca do equilíbrio de fluxos da rede viária é, em geral, de uma característica que deve ser incorporada na estrutura urbana e que isso deve ser obtido através da busca por uma hierarquia viária. Sendo assim, estão associados a esses objetivos fatores tais como a integração do território municipal e a otimização do potencial dos setores da cidade.

- 75% dos planos diretores dos municípios analisados não apresentam objetivos e metas para a política de transporte e mobilidade. Apesar disso, muitos dos municípios adotam instrumentos como Planos de Mobilidade e Programas do Sistema de Transporte Coletivo como diretrizes de planejamento em prol da expansão da mobilidade da população pelo território municipal e também em contexto metropolitano.

- Com relação à ampliação da mobilidade da população e a promoção de serviços de transporte público de qualidade, observa-se uma multiplicidade de formas de atuação dos instrumentos adotados pelos municípios. No plano diretor do município de Abadia de Goiás, é prevista para o sistema de mobilidade urbana uma articulação com os sistemas metropolitano e o estadual (Prefeitura de Abadia de Goiás, 2008). Já para outros municípios, como Aparecida de Goiânia, há a ênfase na ampliação da oferta de transporte público coletivo, mas dentro do território municipal (Prefeitura de Aparecida de Goiânia, 2008). Outros, como Goiânia, estabelecem programas para planejamento e adequação da rede viária, sistematização do transporte coletivo, gerenciamento de trânsito e promoção da acessibilidade universal. Também foram identificadas estratégias como a elaboração da rede futura de mobilidade e a integração da rede viária e de modais de transporte metropolitano e regional (Prefeitura de Goiânia, 2007).

- Em apenas dois dos oito planos foram encontrados alguns dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade voltados para a política do Transporte e da Mobilidade, o que representa apenas 25% do total dos planos analisados. Dentre os instrumentos identificados estão parâmetros de uso e ocupação do solo, contemplando o parcelamento e o macrozoneamento, bem como o estabelecimento de áreas diferenciadas de adensamento. No caso do município de Goianira, outro instrumento previsto no plano diretor são as Áreas de Intervenção Urbana, que estão relacionadas aos eixos e polos de centralidade, implantação de

rede viária estrutural e rede de transporte público coletivo (Prefeitura de Goianira, 2007). Quatro dos oito municípios citam a criação de um Plano de Mobilidade em seus planos diretores, sendo que outros, embora não abordem especificamente sobre um Plano de Mobilidade, dão outras diretrizes, tais como: estabelecimento de Plano Cicloviário (Prefeitura de Goiânia, 2007) e Plano Diretor Setorial de Transporte Coletivo (Prefeitura de Hidrolândia, 2006).

- Dois dos planos analisados dispõem de algum mecanismo de controle social na política de transporte e mobilidade, são eles: Aparecida de Goiânia e Senador Canedo. Dentre os mecanismos identificados estão ações no uso e ocupação do solo, com vistas para a diversificação dos usos e atividades nos bairros e, assim, atingir considerável redução das distâncias dos deslocamentos (Prefeitura de Aparecida de Goiânia, 2007; Prefeitura de Senador Canedo, 2007). Outra abordagem se refere a um sentido de proteção e conservação do Patrimônio Ambiental e Cultural para estabelecer condicionantes para implantação de novos loteamentos e regularização.
- 62,5% dos planos analisados consideram a geração de tráfego e demanda por transporte público na elaboração de Estudo de Impacto de Vizinhança, conforme estabelece o Estatuto da Cidade.
- 5 dos 8 planos diretores analisados apresentam diretrizes para a regulação dos serviços de transporte público coletivo sendo que, nos demais, aspectos referentes à mobilidade urbana e ao trânsito não consideraram o modal público coletivo no estabelecimento de diretrizes específicas de controle.
- Apenas 1 dos planos diretores analisados não menciona seu pertencimento em Região Metropolitana. No entanto, aponta estratégias tais como o fortalecimento do município de Inhumas como polo regional para as cidades vizinhas (Prefeitura de Inhumas, 2007).
- 75% dos planos analisados consideram a mobilidade, ou outro elemento do sistema de transporte, como função pública de interesse comum metropolitano, o que demonstra compreensão da importância de gestões integradas da mobilidade envolvendo a escala da metrópole.

## 5 DIAGNÓSTICO

De acordo com o Estatuto da Cidade (Brasil, 2001) o plano diretor é obrigatório para cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Ainda segundo o Estatuto da Cidade, o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Consiste em um dos instrumentos do planejamento municipal e tem o dever de englobar todo o território municipal. Sendo assim, constata-se a necessidade da elaboração de planos diretores para os municípios de: Aragoiânia, Bonfinópolis, Brazabranes, Caldazinha, Caturai, Goianópolis, Guapó, Nerópolis, Nova Veneza, Santo Antônio de Goiás, Terezópolis de Goiás e Trindade (Brasil, 2001). Com relação à política de Transporte e Mobilidade, a avaliação dos planos diretores municipais da Região Metropolitana de Goiânia revela que há o estabelecimento de ações, planos e programas envolvendo a temática, no entanto, questões como a identificação de polos geradores de viagens, centralidades e outras conexões que caracterizam a dinâmica da rede urbana nas escalas intraurbana e metropolitana ainda necessitam de maior aprofundamento.

No contexto do planejamento de transportes, observam-se diretrizes voltadas para a integração municipal com as cidades vizinhas, de maneira a contemplar a mobilidade urbana em escala metropolitana. Essa característica está presente, de maneira clara, nos planos diretores dos municípios de Abadia de Goiás e Goianira. Outros municípios como Aparecida

de Goiânia, Goiânia e Inhumas destacam a integração entre os diversos modais como fator fundamental. Para os municípios de Senador Canedo e Bela Vista de Goiás, a mobilidade urbana é fortemente associada à ideia de acessibilidade ao território. O município de Hidrolândia, por sua vez, aponta como ação essencial a priorização dos sistemas de transporte coletivo sobre os demais modos de transporte, assim como os demais planos municipais analisados. De acordo com Santos (2001), a gestão metropolitana dos serviços de transporte deve ser considerada nos estudos sobre mobilidade, principalmente em casos onde há crescimento acelerado de municípios periféricos em relação aos municípios núcleos dos grandes aglomerados urbanos (Santos, 2001).

De maneira geral, os municípios analisados revelam através de seus planos diretores uma compreensão da importância da mobilidade urbana para o desenvolvimento das cidades. Isso se dá através das ações e diretrizes voltadas, principalmente, para medidas que contemplam a priorização dos meios coletivos e não motorizados de deslocamento. Outro aspecto positivo encontrado na maioria dos planos é o tratamento da mobilidade em sua amplitude, e não apenas como problemas de trânsito, na medida em que considera fatores como o uso e a ocupação do solo urbano e os efeitos sobre o meio ambiente, elementos diretamente relacionados à dinâmica dos transportes e da mobilidade urbana. A escala metropolitana, no entanto, não é contemplada por todos os planos diretores, o que indica pouca integração entre a rede metropolitana. Apesar de muitos dos planos inserirem o sistema coletivo como modo prioritário de transporte, a integração deste com outros modos como o cicloviário e o de pedestres, por exemplo, não oferece condições que conduzam a uma intermodalidade.

## **6 DIRETRIZES PARA O PLANO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DA REGIÃO METROPOLITANA DE GOIÂNIA**

Diante do diagnóstico desenvolvido nesta pesquisa e nas ações elaboradas e já aplicadas a outras realidades, através de seus Planos de Desenvolvimento Integrado, apontam-se algumas diretrizes para a gestão metropolitana. No âmbito do planejamento integrado e da gestão continuada da mobilidade urbana e dos transportes, de acordo com as ações sugeridas pelo Ministério das Cidades (2015), é possível apontar:

- Desenvolver procedimentos para avaliação de projetos públicos e privados que impactem na mobilidade metropolitana, por exemplo, os polos geradores de viagens; bem como dos projetos de transporte e circulação no desenvolvimento urbano e metropolitano;
- Desenvolver análise sobre a mobilidade metropolitana para parcelamentos do solo, instalação de polos geradores de viagens e modificações no uso do solo previamente à aprovação de tais intervenções no espaço urbano;
- Capacitar de técnicos e gestores municipais para noções urbanísticas e conceitos de mobilidade urbana e seu impacto no âmbito metropolitano;
- Realizar estudos para avaliar tendências e projetar variáveis da mobilidade e da distribuição de viagens no território;
- Definir estratégias para o envolvimento da população e de representantes do poder legislativo no processo de elaboração do Plano de Mobilidade Municipal e Metropolitano;
- Desenvolver processos de capacitação dos representantes de segmentos da sociedade envolvidos;
- Estabelecer atualizações periódicas do Plano, bem como um banco de dados sobre mobilidade urbana.

Às diretrizes destacadas para a RMG, a exemplo do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte, podem ser rebatidos os princípios norteadores baseados na intersetorialidade, cooperação, participação e desenvolvimento institucional. Tais princípios envolvem a integração das várias instâncias setoriais, a governança interfederativa e a habilidade de uma gestão em formular, coordenar e avaliar políticas públicas, bem como de definir e exercer funções de governo. A partir do panorama desarticulado da RMG, identificado pela avaliação do transporte e mobilidade na região, podem ser aplicadas as diretrizes acima mencionadas, relacionadas aos princípios da intersetorialidade, cooperação, participação e desenvolvimento institucional.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O procedimento desenvolvido com base em um questionário avaliativo mostrou-se adequado aos seus objetivos, pois proporcionou uma avaliação das relações legais estabelecidas pelos Planos Diretores avaliados, bem como suas relações com aspectos metropolitanos. Com isso, possibilitou destacar ações estratégicas que, caso aplicadas, podem contribuir significativamente para a melhoria do desenvolvimento individual dos municípios e, principalmente, da região metropolitana como elemento urbano integrado. Como produto final, o procedimento obteve 14 questões que contemplam os aspectos mais relevantes, no âmbito da mobilidade urbana, para o caso da região metropolitana de Goiânia, mas podem ser enriquecidos e complementados segundo as necessidades de avaliação das regiões metropolitanas.

Através da pesquisa desenvolvida neste trabalho, as deficiências identificadas nos planos diretores municipais ressaltaram a necessidade em desenvolver mecanismos de integração entre os diversos municípios e seus respectivos atores para o estabelecimento de condições mais adequadas ao desenvolvimento da metrópole sem, no entanto, deixar de contemplar de forma individual os municípios envolvidos. O setor legislativo já tem se preparado para tal realidade através da disposição de leis que regulamentam a gestão de regiões metropolitanas brasileiras. No entanto, ainda é preciso estender as medidas e instrumentos previstos também nos âmbitos municipal e estadual, visto que, no exemplo dado pelo estudo de caso deste trabalho, são muitas e graves as deficiências dos planos diretores municipais no aspecto da integração metropolitana. As diretrizes propostas se baseiam no diagnóstico elaborado sobre os planos diretores dos municípios da região metropolitana de Goiânia e nos demais materiais auxiliares que disponibilizam mecanismos de planejamento urbano, tais como o PlanMob (Brasil, 2015), o material do IMTT (2011) e a relativa legislação vigente no Brasil. Dessa forma destaca-se, de forma geral, para as políticas de transporte e mobilidade de regiões metropolitanas brasileiras, a necessidade em estabelecer alguns parâmetros, estratégias e normas para o desenvolvimento dos municípios e da metrópole como um todo, a saber:

- Considerar preceitos estabelecidos pela Lei Federal de Mobilidade, o Estatuto da Cidade e o Estatuto da Metrópole, com ênfase para a inclusão social;
- Contemplar a intermodalidade e priorizar sistemas de transporte que contribuam para a melhoria da mobilidade urbana e para a integração entre os municípios, tais como os modos público coletivo e cicloviário;
- Aplicar instrumentos tais como as operações consorciadas, transferência de potencial construtivo e outorga onerosa para ações voltadas para a política de transporte e mobilidade;

- Relacionar diretrizes de uso e ocupação do solo e política de transporte e mobilidade, de forma a ordenar adequadamente a infraestrutura de transportes às necessidades e condições das diversas áreas e centralidades dos municípios.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. (2001) *Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.* Presidência da República. Casa civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, BR, 10 de julho de 2001.
- BRASIL. (2012) *Lei Nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis Nº 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei Nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis Nº 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências.* Presidência da República. Casa civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, BR, 03 de janeiro de 2012.
- BRASIL. (2015) *Lei Nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências.* Presidência da República. Casa civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, BR, 12 de janeiro de 2015.
- INSTITUTO DA MOBILIDADE E DOS TRANSPORTES TERRESTRES (2011). *Guião orientador: acessibilidades, mobilidade e transportes nos planos municipais de ordenamento do território.* 2011.
- JUNIOR, O. A. dos S.; MONTANDON, D. T. (2011) *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas.* Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR;UFRJ, 2011.
- PREFEITURA DE ABADIA DE GOIÁS (2008). *Lei Complementar Nº 003/2008, de 14 de julho de 2008. Institui Plano Diretor do Município de Abadia de Goiás, nos termos do artigo 182 da Constituição Federal, do capítulo III da Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade, e do Capítulo VI e VII, da Lei Orgânica do Município de Abadia de Goiás e dá outras providências.* Poder Executivo Prefeitura Municipal de Abadia de Goiás, GO, 14 de julho de 2008.
- PREFEITURA DE APARECIDA DE GOIÂNIA. *Projeto de Lei Complementar. Institui o Plano Diretor, define princípios, políticas, estratégias, uso e ocupação do solo, parcelamento do solo, sistema viário e instrumentos para o desenvolvimento municipal e para o cumprimento da Função Social da Cidade e da Propriedade no Município de Aparecida de Goiânia e dá outras providências.*
- PREFEITURA DE BELA VISTA DE GOIÁS. *Lei complementar Nº 032/2008, de 30 de junho de 2008. Institui o Plano Diretor do Município de Bela Vista de Goiás, e dá outras providências.* Prefeitura de Bela Vista de Goiás, GO, 30 de junho de 2008.
- PREFEITURA DE GOIÂNIA. *Lei Complementar Nº 171, de 29 de maio de 2007. Dispõe sobre o Plano Diretor e o processo de planejamento urbano do Município de Goiânia e dá outras providências.* Diário Oficial [do] Município de Goiânia, Goiânia, GO, 26 de junho de 2007.
- PREFEITURA DE GOIANIRA. *Lei Complementar Nº 005/2007, de 19 de dezembro de 2007. Dispõe sobre a política urbana do Plano Diretor Democrático do Município de Goianira.* Prefeitura de Goianira, Goianira, GO, 19 de dezembro de 2007.
- PREFEITURA DE HIDROLÂNDIA. *Lei Nº 288/06, de 13 de dezembro de 2006. Dispõe sobre o Plano Diretor e o processo de planejamento do município de Hidrolândia e dá outras providências.* Prefeitura Municipal de Hidrolândia, Hidrolândia, GO, 13 de dezembro de 2006.
- PREFEITURA DE INHUMAS. *Lei Nº 2.675, de 14 de dezembro de 2007. Dispõe sobre o Plano Diretor e o processo de planejamento do município de Inhumas e dá outras providências.* Prefeitura de Inhumas, Inhumas, GO, 14 de dezembro de 2007.
- PREFEITURA DE SENADOR CANEDO. *Lei Nº 1.317/07, de 28 de dezembro de 2007. Dispõe sobre a aprovação do Plano Diretor Democrático do município de Senador Canedo e dá outras providências.* Prefeitura Municipal de Senador Canedo, Senador Canedo, GO, 28 de dezembro de 2007.
- RMTC. *RMTC Goiânia. Informações Institucionais.* Disponível em <http://www.rmtegoiania.com.br/sobrea-armtc/informacoes-institucionais>. Acesso em setembro de 2015.
- SANTOS, M. SILVEIRA, M. L. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI.* Rio de Janeiro, Record, 2001.
- IPEA. *Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano.* Brasília, Ipea, 2013.