



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

DÉBORA DE FREITAS VIÉGAS

**POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA:
o que contribui para a adesão dos municípios brasileiros?**

Recife

2018

DÉBORA DE FREITAS VIÉGAS

**POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA:
o que contribui para a adesão dos municípios brasileiros?**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Área de Concentração: Democracia e Instituições.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Borges Gama Neto.

Recife
2018

Catálogo na fonte
Bibliotecária Maria do Carmo de Paiva, CRB4-1291

V656p Viégas, Débora de Freitas.
Política Nacional de Mobilidade Urbana : o que contribui para a adesão dos municípios brasileiros? / Débora de Freitas Viégas. – 2018.
58 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Borges Gama Neto.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Recife, 2018.
Inclui referências e anexo.

1. Ciência Política. 2. Política pública. 3. Mobilidade urbana. 4. Política Nacional de Mobilidade Urbana. 5. Brasil - Municípios. .I. Gama Neto, Ricardo Borges (Orientador). II. Título.

320 CDD (22. ed.)

(BCFCH2020-079)

DÉBORA DE FREITAS VIÉGAS

**POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA:
o que contribui para a adesão dos municípios brasileiros?**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovada em: 27/08/2018.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Ricardo Borges Gama Neto (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Ernani Rodrigues de Carvalho (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Profa. Dra. Mariana Preta Oliveira de Lyra (Examinador Externo)
Associação Caruaruense de Ensino Superior

AGRADECIMENTOS

Aproveito este espaço para agradecer ao Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, o qual esteve comigo desde a graduação, me ensinando muito mais que essa ciência apaixonante, mas a ter coragem em acreditar que esta seria a minha área de atuação. Inseridos neste contexto estão os Professores que jamais deixaram de me ajudar e incentivar, dentre eles meu orientador, Professor Ricardo Borges, o qual com simpatia e paciência me apoiou nas fases deste trabalho; a Professora Gabriela Tarouco, exemplo de responsabilidade e profissionalismo; o Professor Flávio da Cunha Rezende, me orientando e estimulando profissionalmente e à Professora Mariana Batista, exímia pesquisadora e professora, que me faz acreditar na nova geração da Ciência Política.

Além do corpo docente, ressalto a importância magnífica que meus amigos e companheiros de jornada possuem nesta conclusão de ciclo. Agradeço a todos os que, de alguma maneira, fizeram desta experiência algo mais leve e descontraído, especialmente a Rafael Paraíso, Alice Shamá, Virgínia Rocha, Manuela Pereira, Palloma Marciano, Maria Alice Venâncio, Gabriel Barreto, Jorge Gomes, Camila Alencar, Natasha Nóbrega e Fernanda Roberto.

Não poderia deixar de agradecer à minha mãe, a pessoa que mais acreditou em mim durante todo esse período, ao meu pai (*in memoriam*), à minha irmã Lydia Viégas, ao meu irmão Wagner Viégas e ao meu sobrinho João Victor, pois sem eles a força para continuar querendo crescer teria sido bem menor. Ainda, agradeço imensamente ao meu namorado Vinicius, por haver me incentivado e suportado tantas angústias para conseguir finalizar esta fase.

RESUMO

O que influencia uma mais rápida adesão dos municípios brasileiros com mais de 20 mil habitantes à Política Nacional de Mobilidade Urbana? Desde 2012, o Governo Federal instituiu a Lei 12.857 concernindo à problemática da Mobilidade Urbana e estabelecendo que municípios com mais de 20 mil habitantes devessem adotar suas diretrizes aos Planos Diretores Municipais até 2015. O que ocorreu, no entanto, foi uma baixa adesão destes municípios à esta orientação até o prazo estabelecido, quando apenas 158 dos 1754 possíveis haviam seguido orientação federal. A pesquisa, então, visa compreender o processo de difusão da PNMU pelo território brasileiro, de 2012 até 2015, baseando-se em hipóteses referentes ao distanciamento dos municípios em relação à capital, ao alinhamento partidário, à severidade da problemática enfrentada pela política e à qualidade da burocracia local. Para isto, utiliza-se do Modelo de Riscos Proporcionais de Cox avaliando o comportamento da difusão desta política por meio da combinação de atuação destas variáveis durante quatro anos de análise. Apesar de muitas das hipóteses terem sido refutadas, a severidade do problema mostra-se fator essencial para mais rápida adesão da Política Nacional de Mobilidade Urbana pelos municípios que assim o fizeram.

Palavras-chave: Difusão de políticas. Mobilidade urbana. Severidade do problema. Política Nacional de Mobilidade Urbana.

ABSTRACT

What does make difference to the fastest adhesion of Brazilian counties with over than 20 thousand residents to the Urban Mobility Nacional Policy? Since 2012, Federal Government have institutionalized the Law 12.857 about urban mobility problem and stablishing that counties with over than 20 thousand residents should adopt its guidelines on their “Planos Diretores” until 2015. What happened, instead, was a low adhesion of these counties to that orientation until the stablished deadline, when just 158 on a total of 1754 possible cases had already followed the Federal orientation. The research aims to understand the diffusion process of PNMU around the Brazilian territory based, from 2012 to 2015, on hypothesis related to the distance between counties and capitals, to party alignment, to the severity of a problem being faced by a policy and to the quality of local bureaucracies. To answer this question, this research uses Cox Proportional Hazards Model evaluating this policy diffusion behavior through the combination of those variables actuation during the four years of analysis. Although many hypotheses were refuted, the severity of a problem is considered the main factor to the fastest adhesion of the Urban Mobility Nacional Policy by the counties who have adopted it.

Keywords: Policy diffusion. Urban mobility. Severity of a problem. Urban Mobility Nacional Policy.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Índice de vendas de veículos automotores no mercado nacional (1999-2003)	16
Gráfico 2 - Proporção de Sobreviventes ao longo dos quatro anos	43
Gráfico 3 - Gráfico de Estimativa de Sobrevivência de Kaplan Meier para os anos de 2012 a 2015	45
Gráfico 4 - Gráfico Nelson Aalen de Função de Risco Acumulada	47
Gráfico 5 - Resultado do Modelo de Regressão Proporcional de Cox	49

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Atribuições de Estados e Municípios segundo a Lei 12.587/12.....	23
Quadro 2 -	Apresentação das Variáveis.....	38
Quadro 3 -	Municípios por Estado que aderiram à PNMU	40

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Índices de Mobilidades <i>versus</i> faixas de renda por modo - RMSP, 2002	17
Tabela 2 -	Descrição das Variáveis	44
Tabela 3 -	Tabela de Risco Acumulado de Adoção pelos Municípios	46
Tabela 4 -	Resultados da Regressão de Cox	48

LISTA DE SIGLAS

CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF	Constituição Federal
HMO	<i>Health Maintenance Organization Model Act</i>
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada
MCIDADES	Ministério das Cidades
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PCL	Projeto de Lei Constitucional
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNMU	Política Nacional de Mobilidade Urbana
RIDE	Região Integrada de Desenvolvimento
RM	Região Metropolitana
RMSP	Região Metropolitana de São Paulo
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	A PROBLEMÁTICA DA MOBILIDADE URBANA	14
3	A POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA	20
4	A DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	25
5	METODOLOGIA	34
5.1	VARIÁVEL DEPENDENTE.....	34
5.2	VARIÁVEIS INDEPENDENTES	34
6	RESULTADOS	40
6.1	ANÁLISE DESCRITIVA	40
6.2	ANÁLISE ESTATÍSTICA.....	43
6.2.1	Resultados da regressão	47
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	51
	REFERÊNCIAS	54
	ANEXO A - Ministério das Cidades – Lei de Acesso à Informação	57

1 INTRODUÇÃO

Por que algumas cidades brasileiras aderem à Política Nacional de Mobilidade Urbana mais rapidamente que outras? O que influencia uma mais rápida adesão desses municípios? A PNMU foi instituída por meio da Lei Federal 12.587 em 2012 e sua adesão vem sendo realizada lentamente pelos municípios brasileiros. Apenas 158 deles conseguiram adequar seus Planos Diretores Municipais aos objetivos e diretrizes estabelecidos por lei até 2015, ano primeiramente instituído como limite para sua adoção. Por que, então, a grande maioria dos municípios não conseguiram ou não tiveram interesse em acordar suas políticas de mobilidade urbana aos parâmetros estabelecidos em nível federal? Seriam eles motivados por questões políticas, orçamentárias, sociais?

Visando abordar a problemática através do processo de difusão de políticas públicas, quando uma política inovadora é emulada por outras localidades, sendo comunicada pelos membros de uma sociedade ao longo do tempo (ROGERS, 1987), a Política Nacional de Mobilidade Urbana transforma-se em objeto de estudo. Considerando a influência de fatores externos e internos aos municípios brasileiros, a propensão em adotar a política mais é discutida através das duas perspectivas que, em conjunto, conseguem complementar-se na tentativa de explicação. A proximidade geográfica entre os municípios e as capitais dos estados nos quais estão localizados toma papel de destaque na argumentação do estudo, quando o centro administrativo estadual assume papel núcleo de discussões e aprendizados políticos. Além da vizinhança, existem pontos debatidos na análise como a qualidade da burocracia local, o alinhamento partidário e a severidade do problema como pontos de destaque e influenciadores da propensão de adoção de políticas inovadoras.

Todas estas variáveis englobadas na pesquisa correspondem a distintas hipóteses a serem validadas ou rejeitadas pelos resultados da pesquisa. Assim, sendo, quanto mais próximos os municípios estiverem daqueles que já adotaram a PMNU, mais incentivos eles possuem a também adotarem esta política, por meio do mecanismo de aprendizagem. Com relação à burocracia local a literatura aponta uma tendência de que quanto mais elevada a qualidade da burocracia de um município, mais incentivos o mesmo possui em adotar políticas inovadoras. Já o alinhamento partidário é reconhecido como mecanismo coordenador de uma política, facilitando sua adesão àqueles municípios onde haja o incumbente do cargo executivo pertencente ao mesmo partido do Presidente do país. Por fim, a severidade do problema comportar-se-ia como fator estimulante dentro da realidade do município para a adoção da

Política Nacional de Mobilidade Urbana, ou seja, quanto mais latente o problema da mobilidade urbana no município, maiores são os incentivos para que adote esta política.

Para a realização da pesquisa foram coletados dados juntos ao IBGE, Ministério das Cidades e TSE, fontes oficiais, garantindo a maior qualidade e tratamento dos mesmos. Serão testadas cinco hipóteses, cada uma referindo-se a uma variável independente de interesse, buscando-se a possível explicação do processo de difusão da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Para isto, utilizar-se-á o Modelo de Riscos Proporcionais de Cox, na tentativa de compreender como as diversas variáveis conseguem agir de maneira conjunta para aumentar o risco da adoção no período analisado.

Os resultados encontrados demonstram a necessidade de investimento focado e regionalizado para políticas públicas mais efetivas nos municípios que mais carecem de atenção para essa área. A severidade do problema mostrou-se altamente explicativa e ressalta a importância que a mobilidade urbana apresenta no estilo e qualidade de vida da população. Sendo assim, é imprescindível considerar quão problemática é a questão a se tratar através de uma determinada política para, então, entender o seu processo de difusão.

O estudo está disposto em seis seções abordando desde a problemática até as considerações, estruturadas em cima da pesquisa realizada. No capítulo primeiro, a realidade da mobilidade urbana no Brasil é destacada, assim como as principais consequências sofridas pela população pela falta de planejamento e estrutura urbana nas cidades. No capítulo 2, a Política Nacional de Mobilidade Urbana é apresentada de maneira mais específica, ressaltando suas diretrizes e responsabilizações de cada ente federativo para sua possível execução. Já no capítulo 3, a difusão de políticas públicas ganha destaque, apresentando o referencial teórico necessário para a compreensão deste tema e do processo de aprendizagem da inovação, assim como dos condicionantes responsáveis por esta emulação. Em seguida, no capítulo 4 são expostas as variáveis, as hipóteses referentes a cada variável utilizada e o modelo estatístico adotado na pesquisa. Ainda, são apresentados os resultados do estudo no capítulo 5, podendo-se entender um pouco melhor sobre como esta política foi difundida ao longo dos quatro anos de análise e quais as hipóteses são refutadas e quais corroboradas. Por fim, são tecidas as considerações finais da pesquisa ressaltando os pontos encontrados, seus possíveis incrementos e apresentando uma agenda de pesquisa futura.

2 A PROBLEMÁTICA DA MOBILIDADE URBANA

A ocupação desordenada do espaço urbano e suas eventuais consequências trouxeram à discussão uma forma de desenvolvimento que atendesse às necessidades da atual geração e não compromettesse a capacidade de suprimento das também necessidades das gerações futuras (PLUME, 2003). O desenvolvimento sustentável, então, surgiu como uma problemática a ser considerada e seguida, incentivando a conscientização da importância desta prática nas áreas urbanas (CAMPOS, 2006).

O foco em qualidade de vida, desenvolvimento sustentável, além da proteção ambiental na administração das grandes cidades, é uma tendência pós-modernista e tornou-se mais dominante nas pautas públicas a partir da última década do século XX (COSTA, 2003). As preocupações iniciais giravam em torno da perspectiva de possível esgotamento dos recursos naturais indispensáveis para que a espécie humana continuasse a existir (SOUZA et al, 2003).

Para que o objetivo sustentável seja alcançado, são necessárias estratégias que permitam a inclusão de um conceito sócio-econômico e ambiental na transformação do planejamento urbano e, como consequência, da mobilidade urbana das cidades. Estas estratégias incluem o desenvolvimento urbano orientado ao transporte público, o incentivo a deslocamentos de curta distância, restrições ao uso do automóvel, a oferta adequada de transporte público, a tarifa adequada de transporte público, a segurança para circulação de pedestres, ciclistas e pessoas com mobilidade reduzida, a segurança no transporte público, o investimento na utilização de energia limpa, a implantação de sistemas de tráfego e controle de velocidade, a adequação de veículos de carga, vias e pontos de parada e o conforto urbano, com calçadas adequadas, ciclovias, segurança em travessias e arborização das vias (CAMPOS, 2006).

Ainda, o *Institute for Transportation and Development Policy* acredita que uma mobilidade urbana sustentável deve reforçar a complementaridade entre o transporte e o desenvolvimento urbano, baseando-se em oito princípios básicos que devem coexistir e, ao mesmo tempo, serem complementares: compactar a cidade, densificá-la, transportar integralmente suas partes, conectar os modais de transporte, misturar suas atividades ao longo das ruas e vias, usar a bicicleta, promover mudanças e andar a pé. Seguindo estes princípios, acredita-se que a cidade se volta muito mais às pessoas que aos veículos de transporte propriamente ditos, além de gerar uma menor emissão de carbono (ITDP, 2014).

Segundo Ricardo Montezuma, em relatório desenvolvido pela CEPAL (2003), o estudo da mobilidade urbana se reduz muitas vezes a uma análise quantitativa ou qualitativa da

infraestrutura do deslocamento daqueles que se utilizam de veículos motorizados. Portanto, há um maior foco àqueles que se utilizam de automóveis e transportes coletivos e menor atenção ao público que se utiliza de modais não motorizados, como a bicicleta; e um praticamente nulo foco naqueles que por motivos variados (econômicos, físicos ou espaciais) não se deslocam cotidianamente (CEPAL, 2003). Assim sendo, percebe-se que a problemática gira em torno da atenção exacerbada dada ao público minoritário utilizador dos meios de transporte ou dominante de apenas um deles; o que mais afeta o trânsito das cidades: o carro.

Segundo Born (2011), foi a partir da década de 1960 que ocorreu um modelo de desenvolvimento no Brasil baseado na indústria automobilística, o que ocasionou um modelo cultural pautado no transporte rodoviário, deixando relegados os outros modais de transporte, como o transporte sobre trilhos.

No entanto, a questão da mobilidade envolve muito mais que o meio de transporte utilizado pela população de uma localidade específica. Apesar de esta ser a primeira impressão quando se fala em mobilidade urbana, caso seja mal estruturada, pode limitar as possibilidades de se utilizar a cidade e de acesso ao emprego, às suas casas, à educação e à saúde (CEPAL, 2003). Tendo isto em mente, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, através da Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar, passou a mensurar o tempo gasto de deslocamento de casa para o trabalho dos brasileiros desde 2010. Considerando-se os 5.565 municípios brasileiros, 559 destes possuíam mais de 20% da população despendendo mais de uma hora de deslocamento entre casa e trabalho todos os dias. Destes municípios, 37% eram pertencentes a Regiões Metropolitanas (RM) ou a Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDE). Quando analisados os 108 nos quais 20% da sua população levam mais de uma hora para realizar este deslocamento, 80% são pertencentes a RM ou a RIDE (MCIDADES, 2016).

Por sua vez, este tempo de deslocamento entre casa e trabalho da população brasileira muito se explica pelo aumento exponencial na taxa de motorização das regiões metropolitanas nas últimas décadas. Em 2001, a taxa de motorização média nas cidades brasileiras era de 14,4 automóveis para cada 100 habitantes. Já em 2014, 13 anos mais tarde, esta taxa já chegava ao patamar de 28,1 automóveis para cada 100 habitantes, com um total absoluto de 56,9 milhões de carros nas vias públicas (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2015). Juntamente com o quantitativo excessivo de automóveis individuais (exemplificado pelo Gráfico 1 abaixo, retirado do estudo de CARVALHO, 2006), a falta de condições das vias urbana intensifica os efeitos do esgotamento do espaço público e a necessidade de criação de uma política que envolva a conexão entre os diferentes modais e torne a mobilidade não motorizada uma alternativa factível e que convenha à população. Carvalho e Pereira (2011) ainda acrescentam

algumas questões que sinalizam a degradação das condições de mobilidade urbana nas grandes cidades, como o crescimento do número de acidentes de trânsito com vítimas, o aumento de congestionamentos urbanos e a contínua e crescente emissão de poluentes veiculares.

Gráfico 1 – Índice de vendas de veículos automotores no mercado nacional (1999-2013)



Fonte: Antavna (2014) e Abracido (2014).

Além de questões de deslocamento propriamente ditas, há problemas mais amplos e que abrangem a população brasileira de maneira muito mais prejudicial. As populações de baixa renda das grandes cidades brasileiras são privadas do acesso aos serviços de transporte coletivo, reduzindo suas oportunidades e acesso a escolas, hospitais, atividades de lazer e serviços (GOMIDE, 2006). Esta questão afeta a acessibilidade urbana¹, o que impacta na exclusão de pessoas que habitam longe dos centros urbanos (GOMIDE, 2006).

Para exemplificar a disparidade social que ocorre entre as diferentes faixas de renda familiar, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2006) divulgou relatório intitulado “Mobilidade Urbana, Iniquidade e Políticas Sociais” demonstrando a diferença do número de viagens por dia *per capita* de acordo com a faixa de renda familiar na cidade de São Paulo. De acordo com a pesquisa, o número de viagens por dia mensurado para pessoas com renda familiar de acima de 20 salários mínimos é duas vezes maior que o número de viagens por dia de pessoas com baixa renda. Além disso, as pessoas com renda mais baixa se locomovem prioritariamente

¹ De acordo com a SEMOB, acessibilidade urbana é a facilidade, em distância, tempo e custo, de se alcançar fisicamente, a partir de um ponto específico na cidade, os destinos desejados (2008).

a pé, o que, caso os municípios fossem planejados, seria o meio de transporte prioritário de todas as faixas de renda, assim como exibido na **Tabela 1** abaixo retirada do estudo:

Tabela 1 – Índices de Mobilidades *versus* faixa de renda por modo – RMSP, 2002

Faixa de Renda	Coletivo	Individual	A pé	Total
Até 1 SM	0,33	0,13	0,89	1,35
De 1 a 3 SM	0,48	0,16	1,00	1,64
De 2 a 3 SM	0,56	0,23	0,94	1,72
De 3 a 5 SM	0,66	0,42	0,84	1,92
De 5 a 10 SM	0,78	0,72	0,73	2,23
DE 10 a 20 SM	0,70	1,44	0,55	2,69
Mais de 20 SM	0,46	2,11	0,46	3,04
Total	0,63	0,71	0,77	2,11

Fonte: CMSP – aferição da pesquisa O/D 2002

Para conseguir sanar questões sociais ocasionadas por problemas de acesso ao transporte e seu uso e oferta desigual, Carvalho (2006, p.8) pontua:

É obrigação dos dirigentes públicos buscar um sistema de mobilidade mais igualitário do ponto de vista social, com sustentação financeira e ao mesmo tempo sem excluir os mais pobres, além de gerar o mínimo de externalidades negativas possíveis.

Quando se trata de bem-estar urbano, o Observatório das Metrôpoles criou um Índice de Bem Estar Urbano, o IBEU, que avalia cinco indicadores de qualidade entre os municípios brasileiros. São eles: mobilidade, tempo de deslocamento casa/trabalho; condições ambientais (arborização, esgoto a céu aberto, lixo acumulado); condições habitacionais (número de domicílios e de dormitório); serviços coletivos urbanos (atendimento de água, esgoto, energia e coleta de lixo); e infraestrutura. Dentre todas as cidades brasileiras, apenas 273 apresentam condições muito boas de bem-estar urbano. Dentre elas, Vitória se classifica como a mais bem colocada além de mais 251 municípios localizados na região sudeste. A região norte, no entanto, conta com as piores condições do estudo (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2013).

O governo federal tem realizado investimentos para o cumprimento do Plano Nacional de Mobilidade Urbana através do Programa de Aceleração do Crescimento nas suas duas

primeiras versões (PAC 1 e 2). O PAC 2, inclusive, possui uma subdivisão denominada “Mobilidade Urbana”, trazendo para a área uma maior disponibilidade de recursos e, conseqüentemente, um maior quantitativo de obras a serem executadas (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2015). Além do PAC 2, tão importante é a questão da mobilidade, que o Ministério das Cidades criou uma Secretaria diferenciada para tratar do tema, com o objetivo de fomentar a implantação da política de mobilidade urbana com visando proporcionar o acesso universal à cidade, de forma segura, socialmente inclusiva e sustentável (MCIDADES, 2018). A partir do momento que uma questão apresenta latência em nível nacional, ela teoricamente deve gerar interesse governamental em sanar seus gargalos, assim como da sociedade civil em pressionar seus representantes para que haja a resolução ou, ao menos, a melhoria de vida dos usuários de um serviço. Isto é o que geralmente acontece no Brasil com saúde, educação e habitação, por exemplo. Áreas estas de interesse de ambos os lados e que sofrem constantes avanços, no que diz respeito ao incremento das suas políticas – não levando em consideração o sucesso ou efetividade das mesmas.

Desta forma, ganhando espaço em meios de circulação da mídia, entre a sociedade civil e nas instâncias governamentais, a mobilidade urbana vem ganhando destaque como uma questão a ser repensada e aprimorada, recebendo, por isto, investimentos em decorrência da alarmante realidade na mobilidade urbana das grandes cidades brasileiras. São Paulo, uma das maiores, registrou congestionamento recorde de 344km, de acordo com a Companhia de Engenharia de Tráfego (REIS, 2014). Mas esta problemática não está presente apenas na capital paulista. A empresa de tráfego Tom Tom, fabricante de sistemas de navegação para automóveis, realizou uma pesquisa em cidades ao redor do mundo para registrar a densidade dos engarrafamentos e não seus tamanhos. Entre as 10 primeiras cidades da lista, ou seja, aquelas que apresentavam os maiores percentuais de vias congestionadas em horários de pico, Rio de Janeiro ocupou a 3ª posição, seguida por Salvador em 5ª e Recife em 6ª (THE TOM TOM TRAFFIC INDEX, 2015).

Ainda, há evidências de que o colapso da mobilidade urbana brasileira se deu de maneira vertical, de cima para baixo, acontecendo primeiramente nos maiores centros urbanos e chegando às pequenas cidades (BORN, 2011).

Em 2014, a Liberty Seguros em parceria com o Instituto Teor Marketing identificou Curitiba como a melhor capital do país em mobilidade urbana (BANDNEWS, 2014). Na ocasião, Belo Horizonte, Fortaleza, Salvador e Rio de Janeiro também entraram na pesquisa, apresentando resultados inferiores.

Apesar dos referidos Planos incentivarem a implementação de uma mobilidade urbana sustentável, esta questão ainda configura-se problemática, afetando a população em geral, de forma a causar efeitos negativos no que diz respeito à qualidade de vida, em seus aspectos sociais, ambientais e econômicos.

Desta forma, acredita-se que o campo da ciência política, com expertise mais que suficiente para abordar políticas públicas de mobilidade urbana no contexto da avaliação de implementação, de impacto ou de suas diversas formas muito tem a contribuir com esta área, que se limita bastante à arquitetura e urbanismo, no contexto da ocupação do território. Para iniciar o estudo, portanto, é necessária uma breve explanação a respeito da Política Nacional de Mobilidade Urbana, do ritmo da sua adesão e regras que regem este processo, para que, enfim, uma análise seja realizada.

3 A POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA

Para tratar a respeito da Política Nacional de Mobilidade Urbana é importante garantir o entendimento da problemática envolvida a respeito do tema no Brasil e foi o que se pretendeu realizar no capítulo anterior. A partir de agora começa-se a explicar a respeito do objeto de estudo em si e por que razões ele se torna atrativo para o campo da ciência política. É a partir desta consideração que se inicia este segundo capítulo com o objetivo de explicar um pouco a respeito do histórico e o que fez com que esta política viesse à pauta e fosse aprovada como Lei Federal em 2012.

A Constituição Federal de 1988 garante em seu art. 21, XX, que compete à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transporte urbano. Ainda, o transporte público foi estabelecido pela mesma Constituição Federal de 1988, como um direito social, devendo ser garantido o acesso de toda a população. O Projeto de Lei 90 de 2011, aprovado no Congresso Nacional, garantiu à Mobilidade Urbana destaque no artigo 6º da C.F. Agora, ela se localiza ao lado da educação, da saúde, da alimentação, do trabalho, da moradia, do lazer, da segurança, da previdência social, da proteção à maternidade e à infância e da assistência aos desamparados. A partir de representações normativas como as citadas ao longo do parágrafo, nota-se uma atenção voltada ao tema do fornecimento e garantia de uma mobilidade equitativa e sustentável para toda a população brasileira.

A modificação de uma conjuntura problemática da mobilidade urbana no Brasil torna-se complicada, porque, segundo Silveira e Cocco (2013, p.1), há um enfraquecimento tanto do Estado Federal como de seus entes, como pontua no seguinte trecho:

[...] isso decorreu em razão do esgotamento da capacidade de endividamento externo federal e delegação de responsabilidades aos municípios (sem condições de levá-las a cabo); da ausência de canais para alocação de recursos nesses municípios; da desestruturação dos órgãos de planejamento e gestão de transportes urbanos federais e estaduais; da formação de uma estrutura conservadora de poder com forte poder de persuasão, composta pelo empresariado de ônibus; e da força histórica das classes e frações de classes ligadas aos negócios de terra rural e urbana, presentes em pactos de poder de diferentes escalas.

No entanto, embora haja esse enfraquecimento, há esforço Federal envolvido no processo de melhoria do transporte e mobilidade urbana brasileiros desde antes da aprovação da Lei em questão neste capítulo.

Em 1995, houve a primeira tentativa de intervenção Federal com o Projeto de Lei 694/95, que objetivava instituir diretrizes nacionais para o transporte coletivo urbano. Ainda durante o processo de tramitação deste Projeto de Lei, outras pautas entraram na discussão com temas igualmente alinhados, como o Projeto de Lei 1687/07, instituindo diretrizes nacionais para mobilidade urbana; este, no entanto, foi arquivado e não teve prosseguimento. Em 2010, foi encaminhado um Projeto de Lei substituto para apreciação no Senado, o PLC 166/10. Projeto este de iniciativa do Deputado Federal Alberto Goldamn e que gerou a norma da Lei 12.587/12, a Lei de Mobilidade Urbana (SENADO FEDERAL, 2012).

Em nível municipal, existe garantia, desde 2001, através do art.41 da Lei n. 10.257/01, institucionalizando o Estatuto das Cidades, que estabelece as diretrizes da política urbana, com a criação de um Plano Diretor em municípios com mais de 20 mil habitantes, instrumento da política de desenvolvimento e expansão urbana, também incluindo cidades integrantes de uma Região Metropolitana e garantindo a cidades com mais de 500 mil habitantes a elaboração de um plano de transporte público integrado. Os princípios fundamentais para este estatuto são os que se seguem: a gestão democrática; a justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização e a recuperação dos investimentos do poder público (BORN, 2011).

Medidas voltadas para a área de uma mobilidade mais consciente e que respeite as necessidades das gerações atuais e futuras estão dispostas no Plano de iniciativa do Governo Federal brasileiro para a composição de diretrizes de uma Mobilidade Urbana mais sustentável, chamado de Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei n.12.587 de 03 de janeiro de 2012). A referida Lei possui seus objetivos listados no Art 7º do seu texto, como dispostos a seguir:

- 1 - Reduzir a desigualdade e promover a inclusão social;
- 2 - Promover o acesso aos serviços básicos e equipamentos sociais;
- 3 - Proporcionar a melhoria das condições urbanas da população no que se refere à acessibilidade e à mobilidade;
- 4 - Promover o desenvolvimento sustentável com a mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas nas cidades; e
- 5 - Consolidar a gestão democrática como instrumento e garantia da construção contínua do aprimoramento da mobilidade.

Esta política pode ser considerada inovadora, segundo Júnior (2012, p.3), porque ela garante um novo paradigma no investimento de esforços à mobilidade urbana nacional, já que estabelece que municípios além da sede municipal também devem exercer o planejamento do espaço geográfico, como pontua no seguinte trecho:

Cabe ao município considerar o planejamento municipal não apenas da área urbana da sede municipal, mas sua inter-relação com suas subunidades territoriais - os distritos -, principalmente seus espaços urbanizados.

Ainda previsto nesta lei está o direcionamento às ações tendo em vista a criação de uma mobilidade sustentável em ambientes urbanos, destacando os aspectos ambientais, econômicos e sociais desta prática que devem ser instituídos pelas cidades com mais de 20 mil habitantes ou pertencentes de regiões metropolitanas até abril de 2019. Ou seja, até abril de 2019, todos os municípios brasileiros enquadrados na exigência quantitativa estabelecida em lei devem adotar em seus Planos Diretores as diretrizes do Plano Nacional de Mobilidade Urbana. Por conseguinte, as Diretrizes da Lei n.12.587 de 03 de janeiro de 2012 são as seguintes:

- I – Integração com a política de desenvolvimento urbano e respectivas políticas setoriais de habitação;
- II – Prioridade dos modos de transporte não motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado;
- III – Integração entre os modos e serviços de transporte urbano;
- IV – Mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas nas cidades;
- V – Incentivo ao desenvolvimento científico-tecnológico e o uso de energias renováveis e menos poluentes;
- VI – Priorização dos projetos de transporte público coletivo estruturadores do território e indutores do desenvolvimento urbano integrado;
- VII – Integração entre as cidades gêmeas localizadas na faixa de fronteira em outros países sobre a linha divisória nacional; e
- 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.

Resta aí uma das contradições deste instrumento legal. Primeiramente, o Governo Federal havia estabelecido, na primeira versão da assinatura da referida lei, que os municípios brasileiros aptos a implementarem as diretrizes da PMNU que não o fizessem até a data limite de abril de 2015 sofreriam sanção com a impossibilidade de receber recursos orçamentários federais na área de Mobilidade Urbana a partir daquele prazo. No entanto, este artigo foi, posteriormente, revisto e reescrito em lei, permitindo atualmente que os municípios estendam seus prazos de adequação até abril de 2019 não mais sofrendo a sanção de cunho orçamentário anteriormente prevista. Assim sendo, tornou mais factível a possibilidade da adesão ser prorrogada inadvertidamente pelas administrações municipais sem que um efeito negativo direto às contas das Prefeituras fosse sentido, ou seja, o efeito coercitivo do Governo Federal foi basicamente anulado por esta alteração. Assim sendo, torna-se muito complexa a análise de uma normativa federal que estabelece regras a serem cumpridas sem suas referidas sanções efetivas a serem igualmente empregadas em caso de descumprimento.

Quanto às prerrogativas de cada ente federativo, estão dispostas no **Quadro 1** a seguir:

Quadro 1 – Atribuições de Estados e Municípios segundo a Lei 12.587/12

União	Estados	Municípios
Prestar assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios	Prestar serviço público de transporte intermunicipal coletivo de caráter urbano.	Planejar, executar e avaliar a política de mobilidade urbana.
Contribuir para a capacitação continuada de pessoas para o desenvolvimento de instituições vinculadas ao PNMU	Propor política tributária específica e de incentivo para a implantação do PNMU.	Prestar serviços de transporte público coletivo urbano.
Organizar e disponibilizar informações sobre o Sistema Nacional de Mobilidade Urbana	Garantir o apoio e promover a interação dos serviços nas áreas que ultrapassem os limites de um município.	Capacitar pessoas e desenvolver as instituições vinculadas à política de mobilidade urbana do município.
Fomentar a implantação de projetos de transporte público coletivo de grande e média capacidade nas aglomerações urbanas e prestar o serviço público de transporte interestadual de caráter urbano		

Fonte: Elaborado pela autora.

Com relação às atribuições, percebe-se que a União se responsabiliza basicamente por fornecer aparato técnico e financeiro para o cumprimento do estabelecido pela Lei, enquanto os Estados estão incumbidos da responsabilidade sob a política tributária para dar suporte à

implementação da política, assim como pelo transporte interestadual, não se caracterizando como o foco desta pesquisa por motivos a frente especificados. Por fim, o executivo municipal é responsável pela estrutura, planejamento e execução da política de mobilidade urbana nos municípios, ou seja, a execução da PMNU se dá a nível municipal desde a adequação dos Planos Diretores até a execução do proposto no documento. Desta forma, deixa-se explícita a abordagem da pesquisa no nível municipal, primeiramente por executar a política e, por outro lado, por ser o âmbito que mais provoca desgaste e consequências à qualidade de vida da população.

Apesar de dispositivos constitucionais garantidores de uma política de mobilidade urbana em níveis municipais, apenas em 2012 a garantia de financiamento estatal e ligação direta entre os entes federativos em relação a esta questão foram instituídas. Além disso, fica a cargo dos municípios o planejamento e execução dessas propostas na área de mobilidade urbana, ou seja, a existência de uma determinada lei que sugere a adoção da política não obriga² os municípios a adotarem de prontidão as referidas medidas. No entanto, a adesão e o comportamento das cidades brasileiras se deram em ritmos diferentes até o momento, podendo ser observado no Relatório divulgado pelo Ministério das Cidades em agosto de 2016, a partir do qual se pode observar que dos 1754 municípios aptos à adoção da Lei 12.587/12, ou seja, com mais de 20 mil habitantes ou pertencentes a regiões metropolitanas, apenas 158 já haviam aplicado as diretrizes da Lei Nacional em seus Planos Diretores Municipais.

Garantias de investimentos federais apenas não são capazes de induzir a adesão dos municípios brasileiros às práticas de mobilidade sustentável de maneira uniforme, já que, pelos Planos Diretores, essas medidas estão sendo gradualmente inseridas. O que explica, então, uma maior velocidade de adesão das cidades brasileiras às prerrogativas do Plano Nacional de Mobilidade Urbana? De que maneira fatores políticos são capazes de influenciar um governo municipal a aderir a uma política proposta em nível federal?

² Os municípios não são considerados obrigados, nesta análise, porque os repasses orçamentários federais não mais serão pausados em decorrência da não adesão às Diretrizes da Lei aos seus Planos Diretores. No entanto, por ser uma Lei Federal, eles devem seguir as determinações sancionadas pelo Presidente da República, como descrito em Lei.

4 A DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Uma diferente abordagem à interpretação das políticas públicas e sua disseminação entre distintos ambientes é a chamada “difusão” de políticas. Ela caracteriza-se por um processo onde a inovação é comunicada por canais ao longo do tempo pelos membros de uma sociedade (ROGERS, 1983). Esta nova visão foi integrada ao campo da ciência política por meio de um estudo ligado à área de saúde, encaixando-se também perfeitamente no âmbito das atividades estatais.

Os eventos, por sua vez, são difusos ao longo do tempo por conta do comportamento dos protótipos (experiências anteriores) que servem como aprendizados para uma futura adoção, o que simplifica a tarefa dos *decision makers*, ou seja, dos tomadores de decisão. Este processo de aprendizado pode gerar três efeitos distintos: (1) a adoção de uma cópia exata do protótipo já existente; (2) a geração de efeitos inibidores, quando o observador se torna avesso ao comportamento do protótipo já existente por motivos diversos e (3) a geração de efeitos desinibidores, quando o observador perde a aversão contraída com o protótipo em um primeiro momento, estando em um segundo momento, mais propenso a adotá-lo (MOST, 1990).

No entanto, políticas realmente inovadoras - aquelas que nunca foram utilizadas em mais nenhuma outra localidade - são difíceis de serem encontradas em sociedade, já que normalmente há a adoção e implementação em um local e o restante, tomando conhecimento e enxergando seus resultados, propõe-se a integrá-las aos planos de governo. É neste sentido que o Modelo de Liderança (*LeaderLaggard Model*) toma suas premissas, considerando que estados mais desenvolvidos economicamente tomam a dianteira no que diz respeito à adoção de políticas inovadoras, sendo, por sua vez, acompanhados por aqueles com menores níveis de desenvolvimento econômico (BERRY; BERRY, 2007). Esta lógica de incrementos nas políticas já existentes só é quebrada por mudanças drásticas na conjuntura política, que ocasionam mudanças estruturais na formulação de novas políticas (BAUMGARTNER et AL., 2007).

Deve-se considerar, portanto, que há um comportamento iniciante, chamado inovador, que gera conhecimento prévio para os demais atores interessados, e, sendo esta inovação atraente para aqueles que não a implantaram de alguma maneira, o processo de difusão acontece em um ambiente integrado por diversos atores. Os atores, por sua vez, estão inseridos em um sistema social, caracterizado como um conjunto de unidades inter-relacionadas unidas para

resolver um problema em torno de um objetivo comum (ROGERS, 1983). Os membros deste sistema podem ser indivíduos, grupos informais, organizações ou subsistemas.

Assim, dentro de um contexto de sistema social, ideias inovadoras perpassam entre esses atores, que as difundem por meio de quatro elementos essenciais, segundo Rogers (1983): inovação, canais de comunicação, tempo e sistema social.

A inovação é caracterizada como uma ideia ou prática concebida como nova por um indivíduo ou unidade que a adote. Esta ideia ou prática, para ser considerada inovadora, deve possuir cinco características postas a seguir: i) devem possuir vantagem relativa a uma ideia anterior, medida em termos econômicos, mas também levando em consideração fatores de prestígio social, conveniência e satisfação; ii) devem possuir compatibilidade, ou seja, com um grau de consistência da inovação com os valores existentes, experiências passadas e necessidades dos potenciais adotantes; iii) devem ser complexas, com um certo grau de dificuldade para ser compreendida e utilizada; iv) devem ser experimentáveis inclusive com uma base limitada; v) e devem ser observáveis, ou seja, os resultados da inovação devem ser visíveis aos outros (ROGERS, 1983).

Levando em consideração o primeiro elemento, a inovação, para que ocorra o processo de difusão destas ideias e práticas, são necessários canais de comunicação, que são as formas mais básicas necessárias para que aconteça a transmissão de informação dentro de um processo de difusão, envolvendo consigo quatro elementos básicos: a inovação em si, o indivíduo que possui conhecimento ou experiência com a inovação, o outro indivíduo com ausência de conhecimento ou experiência em inovação e o canal de comunicação para que aconteça esta troca de informações. Além destes elementos básicos, o tempo é um aspecto a ser considerado dentro deste processo de comunicação, além do sistema social anteriormente citado (ROGERS, 1983).

Trazendo a teoria para que seja aplicada ao ambiente político em que as políticas públicas são difundidas entre as administrações locais hierarquicamente independentes umas das outras, há três razões básicas para que haja esse tipo de comportamento difusor com relação às políticas empregadas. São elas: i) os estados aprendem com os outros estados, ou seja, a partir de experiências de sucesso, outros atores escolhem aderir da mesma forma a uma política empregada; ii) os estados competem com os outros, em busca de maior reconhecimento e; iii) há uma pressão nacional por padrões já aceitos, fazendo com que a maior parte dos estados adira à prática disseminada em questão (BERRY; BERRY, 2006).

A difusão e emulação de uma política inovadora também pode ser explicitada a partir da teoria de Mohr (1969), apresentada por Berry e Berry (1990), quando expõem a propensão

de inovar baseando-se em três fatores: a motivação para inovar, sendo condicionada à situação objetiva na qual um determinado estado se encontra; o enfraquecimento dos obstáculos para inovação, sendo este ponto simbolizado pelo apoio eleitoral para que uma determinada política seja, de fato, adotada naquela localidade; e a existência e disponibilidade de recursos para que os obstáculos, caso impostos, sejam superados.

Para que haja uma redução de obstáculos que facilite um ambiente inovador, um dos fatores imprescindíveis presentes em uma realidade social é o aprendizado retirado a partir de experiências anteriores dos mesmos atores ou daquelas recentemente vivenciadas pelos demais. Assim, o processo de aprendizado pode ser considerado como um mecanismo fundamental para que a difusão de uma política seja realizada (MESEGUER, 2005). Este processo de aprendizagem pode ser dado de diversas maneiras sendo uma delas a de tentativa e erro, o que gera custos maiores que benefícios quando se considera a grandiosidade de uma decisão política que afeta necessariamente um público amplo. Na literatura, portanto, há uma extensa lista dos meios pelos quais o aprendizado pode ser realizado. São eles: o aprendizado social (HALL, 1993), o aprendizado político (HECLO, 1974), o aprendizado baseado em orientação política (SABATIER; ENKINS-SMITH, 1993), a arquitetura de lições (ROSE e MACKENZIE, 1991), o aprendizado instrumental (MAY, 1992) e o aprendizado de diagnóstico e causal (LEVY, 1994).

Este mecanismo de internalização de lições aprendidas é um ato voluntário, assim como explicita Meseguer (2005) em passagem de seu artigo a respeito da difusão de políticas de reformas regulatórias:

Governos confrontados com a incerteza e dificuldade de tomar decisões podem considerar relativamente simples e não custoso atrair novas informações simplesmente observando resultados de políticas específicas em outros países.

Estes aprendizados, por sua vez, podem ser considerados racionais ou delimitados. São racionais aqueles com os quais os tomadores de decisão se utilizam de toda sua capacidade analítica, resguardando todas as informações necessárias e avaliando as relações possíveis de custo benefício que uma decisão poderia vir a proporcionar. Quando os governos, por sua vez, apenas são atraídos por informações relevantes e não mais por todas as informações possíveis a respeito de uma certa decisão, este é o chamado aprendizado delimitado, pois foca apenas em questões primordiais para atender às necessidades momentâneas de um ator político específico ou mesmo de uma sociedade específica (MESEGUER, 2004). Estas questões pelas quais se pauta o processo de decisão baseado em um aprendizado delimitado são geralmente ligadas

mais intimamente ao que está próximo, ao que inicialmente obteve sucesso e com mudanças limitadas para que haja uma adaptação a diferentes contextos, ainda seguindo a teoria do autor citado.

Ainda, faz-se necessário ponderar que as decisões inovadoras além de pautarem o processo decisório racional ou delimitado, podem ser guiadas por três frentes distintas de responsabilidade. As decisões podem ser opcionais, quando o adotante tem praticamente inteira responsabilidade sob a decisão a ser adotada, ou seja, de uma política a ser implementada; as decisões podem ser coletivas, quando o indivíduo adotante tem ainda alguma influência sob a decisão a ser tomada; e as decisões podem, acima de tudo, ser autoritárias, quando o indivíduo adotante não tem influência sob a decisão de adotar uma política inovadora, como quando se estabelecem regras federais que devem ser cumpridas em um país por completo e seus estados e municípios devem adotá-las em sua totalidade, sob pena de não cumprimento (ROGERS, 1987). No caso da Política Nacional de Mobilidade Urbana, ela permeia neste espectro ainda encontrando seu local de origem, pois, apesar de ser uma decisão de nível Federal, os estados não são obrigados financeiramente a adotarem tal política, nem mesmo existem contrapartidas legais garantidoras do cumprimento de tais normas.

As cidades brasileiras, por exemplo, apresentam uma tendência em emular³ as políticas criadas e direcionadas para outros municípios. Desta forma, uma mesma política alcança diferentes localidades, também por conta da onda de descentralização que o país apresentou pós 1988, quando as responsabilidades de provisão dos serviços sociais foram melhor distribuídas (SUGYIAMA, 2008).

Além de existirem explicações do porquê da difusão de uma política acontecer, também existem mecanismos pelos quais elas conseguem ser difundidas com mais facilidade, como por Organizações de Governantes, que teriam por funções básicas criar contatos de *networking* entre os participantes e serem fontes de informação e dicas políticas (WALKER, 1969). Este *networking* possibilita que as relações de socialização liguem os indivíduos e os encorajem a aderirem às mesmas políticas de sucesso. Desta forma, associações profissionais que envolvem atores de diferentes localidades fornecem estruturas para o aprendizado, desenvolvimento e disseminação de políticas inovadoras. Associações como essas geram um efeito primordial para

³ Segundo Meseguer (2004), a emulação e o aprendizado são diferenciáveis em duas dimensões: o aprendizado é propositivo e a solução é encontrada com base em experiências observáveis e um melhor entendimento de quais políticas podem, possivelmente, direcionar para determinados resultados. Enquanto a emulação é provocada por motivações que não a de solucionar uma problemática. Assim como o próprio autor expõe, os dois pontos não são mensuráveis e, para que a discussão no presente estudo se torne mais fluida, considerar-se-ão os dois conceitos como representantes da mesma ação: a de difundir uma política pública entre diferentes localidades, não sendo levado em consideração se ela é apenas copiada ou adaptada às realidades distintas.

o evento da difusão de uma política: o aumento da velocidade com a qual as informações são compartilhadas entre os estados (BALLA, 2001). Assim sendo, há de se supor que uma maior frequência de encontros geraria, também, um maior aprendizado com relação às experiências vivenciadas pelos diferentes atores.

Associações profissionais são, na realidade, fonte de recursos para ultrapassar obstáculos para que a inovação aconteça, facilitando a comunicação entre os estados que, não necessariamente, partilham limites territoriais. Por exemplo, atores políticos com interesse particular em um determinado assunto estão mais aptos a participarem de associações que aqueles que não tem problemas específicos em suas agendas (BALLA, 2001). Partindo-se da lógica, quando uma problemática aflige a população de maneira vasta e ampla, os tomadores de decisão também se posicionam mais favoráveis à participação de eventos que envolvam troca e acréscimo de conhecimento, como é o caso destas associações.

São duas as maneiras de aprendizado gerados a partir dos encontros possibilitados por estas associações e, de sua decorrente, troca de experiência -ambos foram expostos por Balla (2001), quando da publicação de seu estudo a respeito da adoção do *Health Maintenance Organization Model Act* (HMO), nos Estados- Unidos, quando estados participantes do *MAIC'S Accident and Health Insurance Committee* se encontravam mais propensos à adoção do *Model Act* que os demais - são elas: as associações permitem a geração de conhecimento sobre as políticas utilizadas para sanar problemas em áreas específicas e fornecem bases institucionais para o desenvolvimento destas políticas discutidas no âmbito das reuniões. Ou seja, participar destas associações seria um tipo de incentivo para a geração de conhecimento e, conseqüentemente, para a inovação e emulação de políticas bem-sucedidas já implementadas em outras localidades, economizando esforço para os tomadores de decisão.

Além disto, a proximidade entre seus municípios ou estados de atuação colabora neste processo de comunicação entre os governantes (SUGYAMA, 2008). Ou seja, a difusão acontece, primordialmente, por meio da interação entre os usuários

(os que já adotaram uma determinada política) e aqueles que ainda não a adotaram (GRAY, 1973) e este processo se encaixa no *hall* de questões tradicionalmente postas à mesa pela política externa e analisadas pela política comparada, não sendo caracterizado como um fenômeno único (MOST, 1990).

Este processo de difusão ocorre, ainda segundo seus teóricos, em função de determinantes internos e externos, que, em conjunto, aumentam o risco de uma determinada política ser implementada com maior rapidez. Desta forma, a adoção de uma dada política deve conter motivação e recursos, mas enfrentando algumas barreiras como a existência de outras

políticas e fatores externos, como pressão do governo ou de entidades internacionais, além do efeito da vizinhança, questão chave para a explicação do modelo aqui exemplificado. De acordo com Berry e Berry (2006), o risco de um estado aderir a uma política está intimamente relacionado ao fato de seus vizinhos também a terem adotado. Quanto mais vizinhos implementarem uma política, maior a chance dos seus fronteiriços a adotarem também (BERRY&BERRY, 2006). Ainda seguindo a linha de raciocínio da vizinhança, Freeman (1985) destaca que existem evidências de a fonte de adoção de novos programas se dá prioritariamente através da comunicação interestadual entre os agentes públicos, como mecanismo de *networking*. Desta forma, é de se esperar que o aprendizado se dá dentro de uma região geográfica, sendo os vizinhos os mais suscetíveis a trocarem experiências e adotarem novas políticas por analogia àquelas já utilizadas (FREEMAN, 1985).

No entanto, no caso brasileiro, pode-se considerar uma importância de maior porte às capitais estaduais, que desempenham papel fundamental para o desenvolvimento do restante dos municípios daquela região. Ou seja, no Brasil, se deve adentrar mais a fundo nesta perspectiva de proximidade geográfica e expandi-la para a compreensão de que a proximidade de municípios menores com relação às capitais estaduais seja um fator mais relevante, inclusive, que a mera proximidade com municípios vizinhos que já adotaram uma determinada política, porém que não exercem tanta influência como as capitais no cenário político e econômico estadual, assim como explicitado pelo Modelo de Liderança anteriormente citado nesta pesquisa. Além disto, estados teoricamente emulariam políticas daqueles que se localizam em territórios vizinhos por conta das semelhanças sociais e econômicas que possuem, partindo do pressuposto de que seus resultados seriam, da mesma forma, semelhantes (MOONEY e LEE, 1995). Todavia, defendendo uma teoria de difusão em um modelo isomórfico, que vai de encontro ao ponto anteriormente exposto, Berry e Berry (2007) apontam a possibilidade de existência de influência de similaridades compartilhadas entre estados, que não necessariamente partilham fronteiras, mas que, ainda assim, influenciam no processo de difusão de uma política.

Condições econômicas mais favoráveis e níveis de educação mais elevados em cidades também tornam a adoção de políticas inovadoras mais fáceis de serem aceitas e demandadas pela população. Esta afirmativa, ainda segundo Berry e Berry (2006), é fundamental quando da análise da adoção de determinadas políticas em países, estados ou municípios distintos.

A burocracia local responsável pelo planejamento, intermediação e possibilidade de execução de políticas dentro de um governo também se faz presente dentro do *hall* de possíveis intervenientes dentro do processo de emulação de uma política por diferentes localidades.

Sendo assim, exerce papel crucial no problema a ser discutido neste trabalho, qual seja, a adesão da Política Nacional de Mobilidade Urbana nos municípios brasileiros. Assim, como Walker (1969) frisa em “*The Diffusion of Innovations Among American States*”, a quantidade e qualificação dos funcionários de um governo são imprescindíveis para a adoção de políticas inovadoras. Desta forma, municípios com um corpo administrativo mais qualificado e robusto teriam maior possibilidade de serem inovadores nas adoções de políticas. As lógicas adotadas por estas afirmações utilizadas na literatura giram em torno da representatividade populacional pelo corpo legislativo e técnico das administrações públicas, além da qualidade técnica responsável por vislumbrar e perceber a necessidade de adoção de políticas distintas daquelas que já vinham sendo adotadas há algum tempo, sem apresentar resultados favoráveis à sua continuidade. Além de Walker, Freeman (1985) argumenta que a propensão em adotar políticas inovadoras que foram implementadas fora da área de atuação do governo, ou seja, a propensão em difundir a política, acontece mais facilmente na medida em que se aumenta o nível educacional do corpo de funcionários do governo. Isto se explica pela capacidade de análise de políticas externas e pelo apoio à propensão de adotar tais políticas no ambiente interno pelo corpo legislativo. Mais um defensor da qualidade da burocracia local no processo de difusão de políticas inovadoras é Lewis (2007), quando destaca três características imprescindíveis para um bom desempenho do governo que os burocratas de carreira possuem: a maior expertise na sua área de atuação, maiores habilidades na gestão pública e um maior tempo de carreira.

Quanto aos pioneiros na adoção e criação de uma política, Walker (1969) sugere que estas administrações estejam sob condições diferenciadas das demais, como sendo mais ricas, mais urbanas, mais industrializadas, além de terem um maior espaço e possuírem maior fluidez no sistema político. No entanto, diferenças na cultura política provavelmente desempenham papel crucial para a variação de posições de regiões inovadoras ou não (GROUPE AND RICHARDS, 1975).

Ainda no interim das condicionantes internas, a severidade do problema a ser enfrentado pela proposta desempenha papel mais que fundamental para entender as razões pelas quais um determinado corpo administrativo põe em prática uma política inovadora a respeito de uma determinada problemática. Ou seja, o problema a ser combatido pela política pode significar um grande entrave para o desenvolvimento local em alguns municípios, mas podem também não ter grande visibilidade em outros menores, na maioria das vezes. Ela pode influenciar a motivação dos governantes a adotarem tal política e a deixarem clara sua real necessidade, além de estimular essa demanda a um grupo social (BERRY&BERRY, 2006). A motivação para inovar geralmente recai sobre condições sociais problemáticas enfrentadas dentro de uma

localidade específica (KARCH, 2006). Exemplo claro desta importância acontece com o caso dos Programas de Transferência de Renda, objeto de estudo de Sugiyama (2011) quando adotou a mesma teoria de difusão para explicar a adoção destas propostas.

Quanto às questões políticas, existem incentivos ocultos que podem ser visualizados na difusão de uma política em diferentes localidades, que seria o alinhamento partidário entre os diferentes atores envolvidos no processo de emulação ou aprendizado. A coordenação governamental na realização das atividades ligadas à política e os níveis de autoridade dos governos federais interferem diretamente em sua qualidade (ARRETCHE, 2004).

Segundo a autora, os estados e municípios são entes autônomos da federação e apresentam uma relação de independência entre si e com o Estado Federal na implementação de políticas. Por isto, eles possuem autonomia para gastar a verba destinada a políticas de uma determinada área específica adaptando estes gastos à realidade local. Os partidos políticos, por sua vez, funcionam, nesta lógica, como um ator controlador desta tendência descentralizadora brasileira (ARRETCHE, 2004). Estando os diferentes atores ou diferentes localidades alinhadas ideologicamente segundo seus partidos políticos, mais facilmente estariam inclinadas a adotarem os mesmos modelos de inovação.

O envolvimento federal é fonte de variação nos padrões de adoção de uma política inovadora, assim como explicitado por Gray (1973), quando destaca o caso do *Social Security Act*, política adotada nos Estados Unidos para a cobertura do bem estar, sendo inicialmente adotada por nove estados e, com posterior aprovação federal, este número escalonou para 32 estados. Ou seja, a existência de uma força política, por mais que não seja coercitiva e sim ideológica, por parte do Governo Federal incentiva os estados da federação a adotarem uma política visivelmente benéfica e que gera resultados positivos para o seu público-alvo. No caso da Política Nacional de Mobilidade Urbana, apesar de ser regida por lei, a restrição orçamentária teoricamente imposta pelo Governo Federal aos municípios que não a adotassem até a data limite de implementação foi revista. No entanto, a pressão política continua existindo e, acredita-se fornecer importante papel na decisão de adotar mais rapidamente ou não a PMNU nos municípios brasileiros.

Mais um envolvimento Federal considerado primordial para que a difusão de uma política inovadora ocorra com mais rapidez e facilidade é a intervenção ocasionada pela maneira como um instrumento legal é posto em nível nacional. O que acontece, segundo o estudo de Karch (2015) é a anulação dos efeitos significantes das outras variáveis normalmente imprescindíveis para o processo de difusão, quando o efeito da legislação é altamente significativa para a maior velocidade deste processo.

Para explicar este tipo de relação, o autor deixa claro que é impossível estudar o processo de formulação e implementação de políticas excluindo de seu entorno as relações entre os entes federativos. Assim, o Karch considera a intervenção federal como uma variável independente chave para a análise realizada em seu artigo *National Intervention and the Diffusion of Policy Innvations (2006)*. No entanto se torna, ainda assim, necessário analisar o impacto de outras variáveis correlatas ao processo de difusão de três políticas, sendo elas: *Individual Development Accounts*, *Family Caps* e *Medical Saving Accounts*, tendo a referida intervenção estatal diferentes efeitos em cada uma destas políticas, muito por ocasião do modo como elas eram impostas e a respeito dos temas tratados, obtendo maior facilidade de aceitação por um determinado tipo de ideologia.

Fazendo alusão a esta gama de estudos, esta pesquisa destina-se a utilizar a difusão de políticas públicas para explicar a adesão do Plano Nacional de Mobilidade Urbana pelos municípios brasileiros com mais de 20 mil habitantes ou pertencentes a regiões metropolitanas, identificando algum padrão no ritmo de adesão. Desta forma, buscar-se-á contrastar condições domésticas e externas para entender alguma regularidade no processo de difusão de tal política.

5 METODOLOGIA

Com o objetivo de analisar a Política Nacional de Mobilidade Urbana e seu ritmo de adesão nas principais cidades brasileiras, serão analisados todos os municípios brasileiros com mais de 20 mil habitantes e aqueles pertencentes a regiões metropolitanas. Restrição esta prevista em Lei para a adoção das diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana nos Planos Diretores Municipais. A amostra utilizada nesta pesquisa, portanto, engloba 1754 municípios brasileiros, aqueles condizentes com o limite de quantitativo populacional de 20 mil habitantes, dentro do senso IBGE. Para a análise, foram englobados os anos de 2012, 2013, 2014 e 2015, ano limite, de acordo com a primeira versão publicada pelo Palácio do Planalto, para a adoção da PNMU aos Planos Diretores municipais, totalizando 7.016 casos analisados.

5.1 VARIÁVEL DEPENDENTE

A variável dependente, portanto, será a adoção do Plano Nacional de Mobilidade Urbana, que sofrerá mudanças ao longo do tempo. Com o passar dos anos, de 2012 a 2015, a medida que os municípios aderem à política, eles são retirados da análise, como acontece nos Modelos de Análise de Sobrevivência A adesão, desta forma, será mensurada por uma variável *dummy*, com o valor de 0 correspondente à não adesão e 1, à adesão à PMNU. Dentro desses quatro anos, portanto, o quantitativo de casos aderentes será aumentado, possibilitando uma análise da difusão desta política com o passar do tempo, assim como previsto.

5.2 VARIÁVEIS INDEPENDENTES

A principal hipótese que buscar-se-á ser corroborada a partir da análise do processo de difusão do Plano Nacional de Mobilidade Urbana diz respeito à intervenção da proximidade geográfica com a maior rapidez de adesão dos municípios a uma política já adotada por uma capital próxima. Levando-se em consideração esta lógica, uma capital inovadora seria muito mais influente no contexto político, social e econômico para que outros municípios adotassem a uma política semelhante que um município com menos atenção política teria. Além da proximidade puramente geográfica, há a facilidade logística para realização frequente de eventos e associações que envolvam aprendizado entre os políticos influentes, dando mais espaço para uma possível emulação de políticas públicas inovadoras. Ou seja, a hipótese-chave da atual pesquisa é a seguinte:

Hipótese 1: Quanto mais próximos os municípios estão das capitais que já aderiram ao Plano Nacional de Mobilidade Urbana, mais propícios a também aderir eles estão.

O horizonte temporal analisado restringir-se-á aos quatro anos referentes a 2012, 2013, 2014 e 2015 por referirem-se ao primeiro prazo de adequação imposto por parte do Governo Federal para a adesão das diretrizes do PMNU aos Planos Diretores Municipais.⁴

A variável independente que contempla a hipótese principal se refere ao efeito da vizinhança junto aos municípios mais influentes das regiões, ou seja, as capitais estaduais. Desta forma, a fim de mensurar a facilidade de criação e pertencimento de instrumentos de aprendizagem entre os municípios, esta variável referir-se-á à distância de cada município à capital do seu estado, por meio da métrica de latitude e longitude entre as mesmas.

As demais hipóteses a serem testadas dizem respeito aos condicionantes internos e externos que influenciam de maneira contundente o processo de difusão, de acordo com a literatura apresentada até aqui. A primeira hipótese secundária a ser testada leva em consideração a influência do alinhamento partidário entre os níveis federal e municipal do poder executivo em relação à coordenação de uma política implementada. A lógica por trás desta hipótese se refere à facilidade de coordenação de uma política caso o Presidente esteja filiado ao mesmo partido do Prefeito do Município. Assim sendo, uma política estabelecida em nível federal, como a analisada neste estudo, sem que houvesse uma contrapartida custosa por parte do município em não aderi-la seria mais facilmente emulada ou assimilada por um município parceiro, ideologicamente falando, do Governo Federal que por um município de oposição ideológica. A hipótese, então, é posta da seguinte maneira:

Hipótese 2: a existência do alinhamento partidário entre o prefeito e o presidente estimula a aderência ao Plano Nacional de Mobilidade Urbana mais rapidamente.

Mais uma hipótese a ser testada de maneira secundária diz respeito à qualidade da burocracia local. Utilizando a lógica apresentada pela literatura no presente estudo, a alta qualificação profissional estimula a adoção de políticas inovadoras por parte dos municípios. Este pensamento traz consigo a ideia de que pessoas mais qualificadas profissionalmente estariam mais aptas a pensarem as problemáticas de maneira distinta e, por isto, buscarem soluções não antes postas. A fim de mensurar a qualidade da burocracia local, vários autores, como Lewis (2007) e Batista (2011) já utilizaram de alguns instrumentos bem-sucedidos e outros nem tanto. Utilizando-se do exemplo de ambos como lições aprendidas, o grau de

⁴ O prazo inicial par adoção das Diretrizes da Lei 12.587 pelos Planos Diretores dos Municípios brasileiros era de até três anos após a promulgação da referida Lei. Ou seja, iniciaria a partir de 2012 e iria até 2015.

escolaridade dos funcionários da administração direta não demonstrou ser significativamente relevante para análises envolvendo qualidade da burocracia local. Sendo assim, utilizar-me-ei, assim como os autores citados, de outras duas formas de mensuração:

1 – a proporção de funcionários estatutários da administração direta com relação à população total do município em análise. Essa métrica de mensuração baseia-se no princípio da representatividade dentro da administração pública e pode gerar conhecimento a respeito do suprimento ou não da capacidade técnica das administrações estaduais para o desempenho efetivo de suas funções. Desta forma, a hipótese gerada a partir da primeira maneira de mensuração da variável independente “qualidade da burocracia local” é a seguinte:

Hipótese 3: quanto maior a proporção de funcionários estatutários na administração direta com relação à população local, maior a aptidão de adotar políticas inovadoras;

2 – a proporção de funcionários estatutários da administração direta com relação ao total de funcionários daquele município pertencentes, também, à administração direta. Esta forma de mensuração, mais que a anterior, mensura a capacidade técnica dos funcionários por estabelecer que quanto mais funcionários públicos concursados, ou seja, estatutários, dentro de uma administração municipal, maior a qualidade de seus serviços. Assim sendo, a lógica da hipótese redefinida por meio de sua mensuração se dá da seguinte maneira:

Hipótese 4: quanto maior a proporção de funcionários estatutários com relação ao total de funcionários de uma administração direta, maior a aptidão em adotar políticas públicas inovadoras.

Ainda, vale a pena ressaltar a importância que a severidade do problema exerce para que uma política seja primeiramente adotada em alguns estados que não em outros. Partindo-se desta lógica, a problemática da mobilidade urbana nas grandes cidades brasileiras pode ser observada pelo tempo de deslocamento casa-trabalho mensurado pelo IBGE, através da sua Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar, o PNAD de 2016. No entanto, este dado de tempo de deslocamento não está disponível para todas as 1754 cidades em análise nesta pesquisa. Para conseguir desvencilhar desta problemática, foi realizada uma correlação entre o tempo de deslocamento casa-trabalho das capitais brasileiras e seu quantitativo populacional. Caso o resultado fosse positivamente relacionado e a correlação se aproximasse de maneira significativa do valor 1,0; a segunda variável conseguiria assumir o papel de *proxy* da primeira. O resultado, então, foi favorável a esta substituição, sendo o valor da correlação entre as duas variáveis 0,8186. Desta forma, para fins de pesquisa e com o intuito de não desperdiçar uma hipótese tão importante para a análise da Política Nacional de Mobilidade Urbana nos municípios brasileiros, o quantitativo populacional assumirá o papel do tempo de deslocamento

casa-trabalho para mensurar a severidade do problema. Assim sendo, a hipótese referente a este ponto está disposta da seguinte forma:

Hipótese 5: quanto maior a severidade do problema da mobilidade urbana no município, mais rapidamente ele irá adotar o Plano de Mobilidade Urbana

Mais uma variável que valeria a pena ser ressaltada nesta análise seria a da influência governamental, como poder coercitivo chave para a adoção da Política Nacional de Mobilidade Urbana pelos municípios brasileiros com mais rapidez. No entanto, inúmeras são as causas que a fizeram ser excluídas da presente análise. A primeira delas foi a exclusão do §4º do Inciso XI, Art 24 da Lei 12.587, lei esta que institui as Diretrizes da PMNU, que estabelecia o seguinte:

Os Municípios que não tenham elaborado o Plano de Mobilidade Urbana até a data de promulgação desta Lei terão até o prazo máximo de sete anos de sua vigência para elaborá-lo. Findo o prazo, ficam impedidos de receber recursos orçamentários federais destinados à mobilidade urbana até atendam à exigência desta Lei.

Assim sendo, não será possível mensurar o poder coercitivo da União por meio do repasse relativo aos recursos orçamentários referentes à área de mobilidade urbana para tais municípios, já que a sua prometida pausa caso os municípios não cumprissem com o estabelecido em Lei não mais tem sua garantia legal de existência. Este já seria um motivo em si para não mais considerar o poder coercitivo por meio de repasses federais para municípios como ponto-chave da análise. Ainda, por meio de consultas públicas pela Lei de Acesso à Informação, o Ministério das Cidades (**Anexo A**) informou que estes repasses acontecem por meio de Editais, pelos quais são estabelecidas regras às quais os municípios deverão adequar-se para que esses repasses sejam feitos. Ainda, estes repasses são realizados após o filtro do quantitativo populacional for empregado. Desta maneira, a lógica de que os repasses seriam realizados aos municípios que adotassem as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana aos seus Planos Diretores não mais seria válida em sua totalidade, pois existem regras outras que devem ser seguidas, além de um filtro com relação ao quantitativo populacional destes municípios. Por estas duas razões aqui expostas, a variável “Valor de Repasse Federal para Mobilidade Urbana” foi retirada da análise, causando, destarte, prejuízos ao poder explicativo do modelo.

Quadro 2 – Apresentação das Variáveis

Variável Dependente	Mensuração	Fonte	Expectativa
---------------------	------------	-------	-------------

Adesão à Política Nacional de Mobilidade Urbana	Adesão ou não à PNMU: sendo 0 a não adesão e 1, a adesão	Ministério das Cidades	
Variáveis Independentes	Mensuração	Fonte	Expectativa
Efeito vizinhança	Distância, em km, do município com relação à capital do seu estado	IBGE	-
Funcionários da Prefeitura/População	Quantitativo de funcionários total da Prefeitura dividido pela População Estimada	Munic - IBGE	+
Funcionários estatutários/Funcionários da Prefeitura	Quantitativo de funcionários estatutários dividido pelo quantitativo de funcionários total da Prefeitura	Munic – IBGE	+
Alinhamento Partidário	Partido do Prefeito e Partido do Presidente: sendo 0 indicando o não alinhamento e 1, o alinhamento	TSE	+
Severidade do Problema	População estimada como <i>proxy</i>	Munic – IBGE	+

Fonte: elaborado pela autora

O cálculo das variáveis dar-se-á de acordo com o Modelo de riscos proporcionais de Cox, para que se possa entender os efeitos das covariáveis de interesse no aumento do risco de uma cidade adotar a PNMU. Ou seja, este modelo de regressão analisa o tempo necessário para que um determinado evento ocorra. As variáveis podem ser chamadas covariáveis, pois

funcionam em conjunto, ou seja, variáveis internas e externas para explicar um determinado fato. A fórmula utilizada no cálculo é a que segue:

$$H_i(t) = h_0(t) \exp(\beta'x)$$

Onde o $h_0(t)$ seria o risco da linha de base e $(\beta'x)$, as covariáveis e os parâmetros de regressão. Os coeficientes β 's medem os efeitos das covariáveis sobre a função de risco. O modelo de riscos proporcionais de Cox permite verificar quais variáveis que, quando analisadas em conjunto, intensificam a ocorrência de uma variável dependente (LANFRANCHINI et al, 2010); além da taxa de risco do evento ocorrer, a chamada *hazard ratio* (MILL, 2011).

Este modelo se torna apropriado para a presente análise por basear-se em problemas relacionados ao tempo e duração até que o evento em questão seja analisado, ou seja, a adoção de um município qualquer à Política Nacional de Mobilidade Urbana. Ademais, o Modelo de Riscos Proporcionais de Cox caracterizase por ser semi-paramétrico, não sendo específico quanto à forma dos tempo de duração para a ocorrência do evento. Estando em contraponto ao modelo paramétrico, que se utilizam da especificação da função de distribuição das falhas para modelar a dependência no tempo. (BOX-STEFFENSMEIER e JONES, 2004).

A composição do modelo por dois componentes distintos - o paramétrico e o não paramétrico - torna esse modelo mais flexível em razão da presença de uma função base. A citada função base $h_0(t)$ é uma função não negativa de tempo, já que $h(t) = h_0(t)$ correspondendo ao modelo não paramétrico inserido nos Riscos Proporcionais de Cox. Já o componente paramétrico do modelo é linear e usualmente utilizado de forma multiplicativa, garantindo que $h(t)$ não seja negativa.

6 RESULTADOS

6.1. ANÁLISE DESCRITIVA

Para fins iniciais, é necessário analisar a adoção da Política Nacional de Mobilidade Urbana pelos municípios brasileiros com mais de 20 mil habitantes de maneira descritiva, avaliando seu ritmo de adesão para, apenas em seguida, conseguir analisar as variáveis que influenciaram este processo ao longo dos anos abordados nesta pesquisa. Para isto, o Ministério das Cidades, através do seu Portal de Acesso à Informação, disponibilizou a listagem dos municípios que até 2015 haviam feito a adequação dos seus Planos Diretores às Diretrizes da PMNU de maneira prevista em Lei. Dos 158 municípios que aderiram à Política, se analisados de acordo com suas regiões geográficas no território nacional, a disposição apresenta discrepância na distribuição, estando apenas quatro municípios localizados na região Centro-Oeste, sete municípios na região Norte, 15 na região Nordeste, 47 no Sul e 85 no Sudeste, assim como disposto no **Quadro 3** abaixo:

Quadro 3 – Municípios por estado que Aderiram à PMNU

Estado	Região	Número de Adotantes
Acre	N	1
Amazonas	N	1
Bahia	NE	1
Ceará	NE	1
Distrito Federal	CO	1
Espírito Santo	SE	5
Goiás	CO	1
Maranhão	NE	2

Minas Gerais	SE	11
Mato Grosso	CO	1
Mato Grosso do Sul	CO	1
Pará	N	3
Paraíba	NE	2
Pernambuco	NE	4
Piauí	NE	1
Paraná	S	14
Rio de Janeiro	SE	7
Rio Grande do Norte	NE	3
Rondônia	N	2
Rio Grande do Sul	S	24
Santa Catarina	S	9
Sergipe	NE	1
São Paulo	SE	62
Total		158

Fonte: elaborado pela autora com dados do Ministério das Cidades, 2017

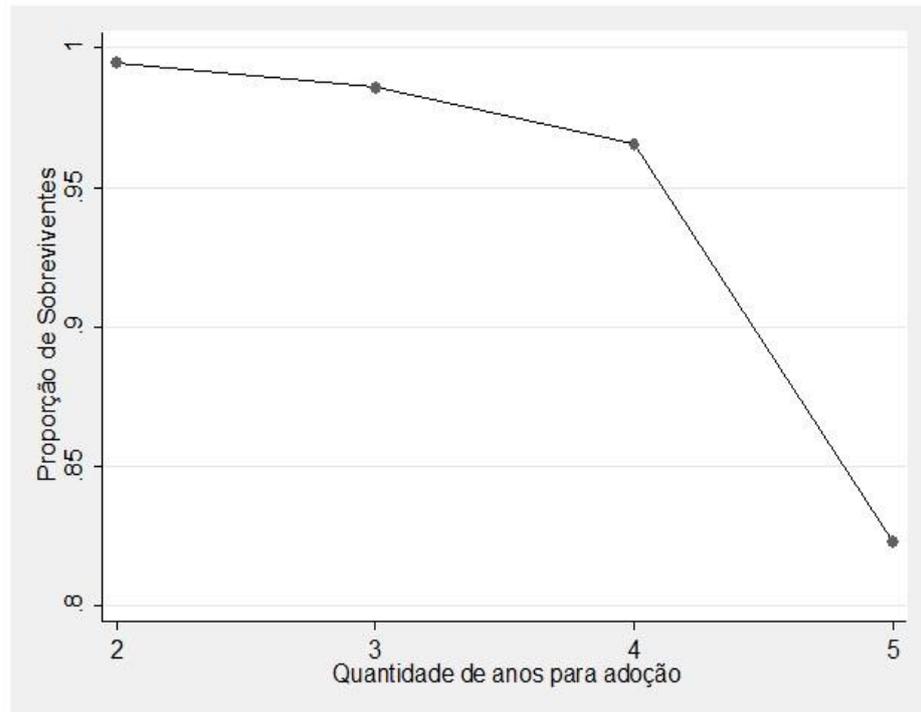
A partir da visualização da pequena equidade de distribuição territorial dos municípios adeptos à Lei 12.587 de 2012, pode-se observar uma tendência para a adoção mais rapidamente

realizada por municípios pertencentes a uma mesma região e, por isto, mais próximos uns dos outros, assim como previa a Hipótese principal desta pesquisa. No entanto, ainda se encontra bastante prematura a análise para conseguir afirmar uma corroboração de uma hipótese a este momento.

Mais uma evidência apresentada a partir dos dados disponibilizados pelo Ministério das Cidades diz respeito aos primeiros municípios aderentes às diretrizes da PMNU, quando nem mesmo a Lei havia sido criada. Estes podem ser considerados os municípios inovadores que forneceram fonte de conhecimento e aprendizado aos demais, incentivando-os a adotarem a mesma política desde antes da pressão federal instituída por lei. Fortaleza foi o primeiro município brasileiro listado nos dados do MIC, havendo adotado em seu Plano Diretor diretrizes correspondentes a uma mobilidade urbana mais sustentável em 2002, sendo seguida por Campo Bonito, Curitiba, Agudos, Piracicaba e Serrana em 2006.

Como a análise foi realizada a partir do ano de 2012, os municípios que adotaram a política antes do tempo, iniciaram o período de análise com a variável “Adesão” simbolizando o valor “1”. Ou seja, foram considerados como inovadores adotando a política desde seu primeiro ano de vigência. Os demais casos foram interpretados dentro de suas normalidades, sendo seus anos de adoção correspondentes aos posteriores anos de análise: 2013, 2014 e 2015. Desta forma, faz-se importante demonstrar como ocorreu o ritmo de adesão dos municípios brasileiros nestes quatro anos de análise de maneira mais gráfica, para que se perceba como se comportaram estes casos no momento da adoção e para que fique mais clara a influência do tempo e do processo de aprendizado na difusão de uma política em escala nacional. Observa-se, portanto, no **Gráfico 2** abaixo a queda do número de sobreviventes na análise realizada. Esta queda diz respeito aos casos ainda disponíveis dentro do banco de dados para que a pesquisa seja realizada, já que a partir do momento que um município adere à PMNU ele é retirado da amostra, interpretado como uma “falha” ou “morte” dentro deste modelo estatístico.

Gráfico 2 – Proporção de Sobreviventes ao longo dos quatro anos



Fonte: elaborado pela autora

É importante destacar que a proporção de sobreviventes não chega abaixo dos 0.8 porque dos 1754 municípios brasileiros com mais de 20 mil habitantes, apenas 158 adotaram a política dentro destes quatro anos de análise. Ou seja, 9% deles. No entanto, quando se trata da adoção no modelo estatístico utilizado, os casos devem ser considerados mais de uma vez até o momento que aderem à política, ou seja, caso um município apenas tenha adotado em 2014, este será contabilizado quatro vezes na análise e não apenas uma, como aquele que já havia aderido no primeiro ano de análise.

6.2. ANÁLISE ESTATÍSTICA

A partir dos pontos abordados na análise descritiva, é necessário aprofundar conhecimentos no que diz respeito ao comportamento das variáveis submetidas à teste dentro do modelo proposto nesta pesquisa. Para isto, o banco de dados contou com 6.859 observações, que seguiram os valores descritos na **Tabela 2** referente ao comportamento das variáveis de acordo com a média, mediana, desvios padrões, além de seus valores mínimos e máximos.

Tabela 2 – Descrição das Variáveis

Variável	Nº de observações	Média	Desvio Padrão	Valor Mínimo	Valor Máximo
Anocat	6737	2.504824	1.116712	1	4
Adeso	6737	0.0212261	0.1441479	0	1
Pop	6737	92113.17	363028.2	20000	11967825
Funpop2	6737	31.42647	77.91152	3.828412	5257.875
Estfun2	6737	0.5940128	0.2454119	0	1
Alinhamento	6737	0.1454653	0.3525119	0	1
Distancia_~1	6737	220.7233	178.1897	0	1364.84

Fonte: elaborado pela autora

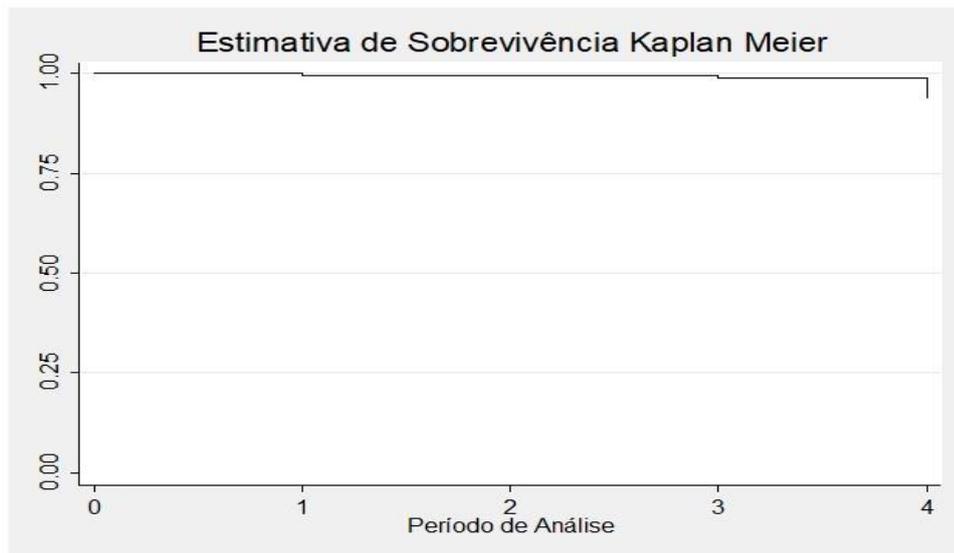
As variáveis Pop, Funpop2 e Estfun2 possuem menos observações por uma ausência de dados para o ano de 2012 para alguns municípios. Não se optou por replicar os dados de 2013 nestas lacunas para não ocorrer em erros de inferência e para respeitar a coleta precisa dos dados utilizados. No entanto, por ser uma pequena amostra faltante, tem-se consciência de que a ausência destes não ocasionará em prejuízo para a leitura dos resultados finais da pesquisa.

Explicando-se os dados da **Tabela 2** acima, pode-se observar que a variável “ano cat” faz referência à categorização dos anos de análise em valores entre 1 e 4. “Adeso” configura-se como a variável referente à adesão dos municípios à PNMU, variando de 0 a 1, já que é uma *dummy*, onde o 0 significa a não adoção, enquanto o 1, a sua aderência. “Pop” se refere à população estimada de todos os municípios da análise, variando de 20.000 a 11.967.825, “funpop2” dizendo respeito à proporção entre funcionários da administração direta e total populacional dos municípios; além de “estfun2” representando a razão entre o total de funcionários estatutários e o quantitativo total de funcionários da administração municipal, o “alinhamento” mais uma *dummy* e “distancia_~1”, correspondendo à distância entre o município

em análise à capital do seu estado, podendo variar entre 0, quando o próprio município for a capital e 1364,84km.

A difusão desta política pelos municípios pode também ser visualizada através do **Gráfico 3** abaixo, que demonstra este processo de adoção ao longo dos quatro anos de análise. Este gráfico, chamado de Kaplan-Meier, expõe o modelo de sobrevivência a partir de um método não paramétrico. No entanto, em sua disposição não é possível visualizar a curvatura da linha de adoção pelo fato do período de análise estar segmentado em anos, ou seja, de maneira discreta e não contínua, como é usualmente utilizada, quando calculado em dias e, assim, apresentando comportamento curvilíneo.

Gráfico 3 – Gráfico de Estimativa de Sobrevivência de Kaplan Meier para os anos de 2012 a 2015



Fonte: elaborado pela autora

A leve diferença de estimativa de sobrevivência ocorrida entre os anos de análise se deve ao fato de que foram poucos os municípios dentro da amostra geral que adotaram a política no período. No entanto, consegue-se perceber que no último ano de observação houve um considerável aumento de casos que não mais conseguiram sobreviver de acordo com o modelo. De fato, até 2012, apenas 36 municípios já haviam adotado a referida política. Em 2013, foram 6 municípios adotantes, mesma quantidade que no ano de 2012 isolado. Já em 2014, houve um salto para 21 municípios que adotaram a política naquele ano, sendo 95 os casos adotantes em 2015.

A partir da verificação do comportamento das variáveis utilizadas no modelo estatístico, parte-se para a efetivação dos resultados de riscos acumulados de os municípios aderirem à PMNU em intervalos de tempo de um ano de duração. Desta maneira, pretende-se avaliar os riscos que os municípios terão de aderirem à PMNU do primeiro ao segundo ano de análise, do segundo ao terceiro ano, do terceiro ao quarto ano e do quarto ao ano seguinte, não incluso com dados na análise. A principal diferença entre estes períodos de tempo são os casos que vão sendo retirados do estudo a partir do primeiro ano e, com isso, espera-se que os riscos acumulados aumentem com os anos. É exatamente o que se pode observar na **Tabela 3** abaixo:

Tabela 3 – Tabela de Risco Acumulado de Adoção pelos Municípios

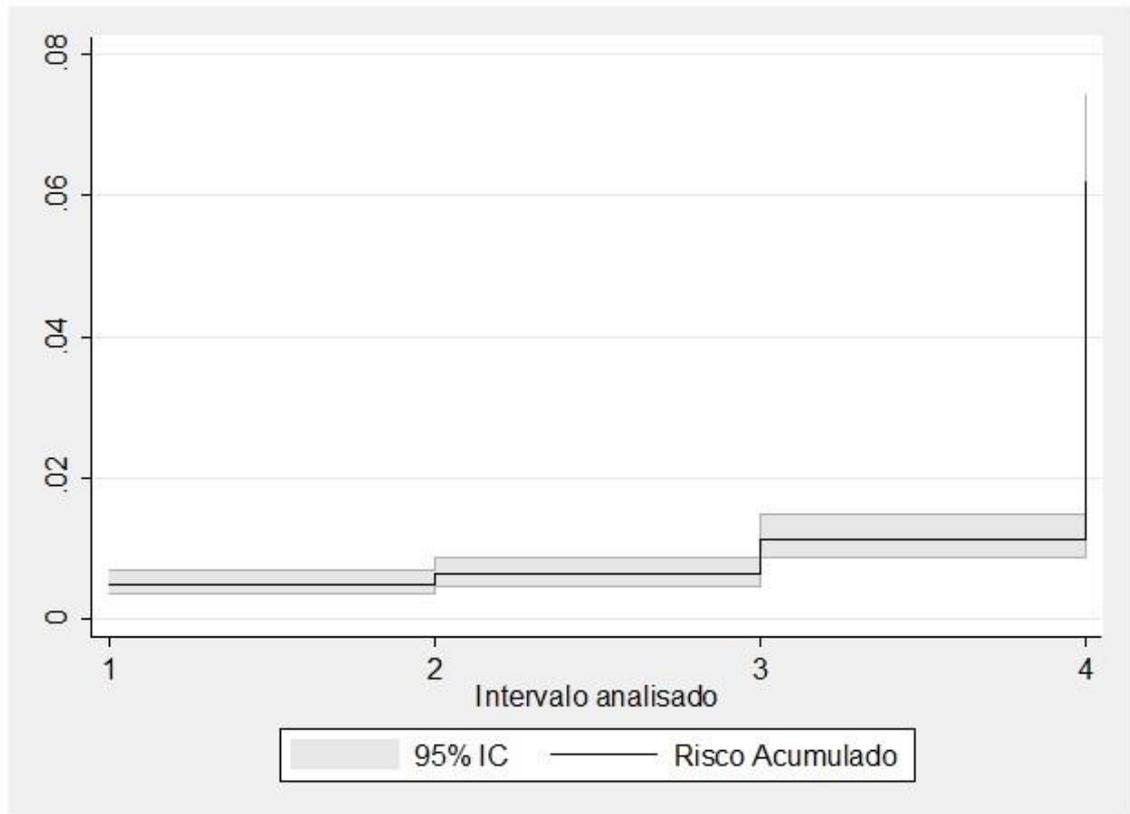
Intervalo de anos	Intervalo categorizado	Adoção	Risco Acumulado de Adoção
2012-2013	1-2	36	0.0056
2013-2014	2-3	6	0.0072
2015-2015	3-4	21	0.0139
2015-2016	4-5	95	0.1094

Fonte: elaborado pela autora

A partir da apresentação dos dados da Tabela acima, percebe-se que enquanto o número de municípios que adotaram a referida política cresce ao longo dos anos, conjuntamente cresce o risco acumulado do restante dos municípios a adotarem. o Risco acumulado sai de 0.5% de chance dos municípios inserirem a PMNU em seus Planos Diretores para 10% no último período de análise, referente ao ano de 2015 e quando 95 dos 158 totais adotaram a esta política.

No que se refere ao ritmo de adesão, por último, é interessante demonstrar através do Gráfico Nelson Aalen de Função de Risco acumulada como se comporta essa adesão graficamente inserindo, inclusive, o intervalo de confiança da análise. Mais uma vez é importante destacar que a curva presente nos modelos usuais de gráfico não será visualizada por conta da categorização do período de análise em anos. O **Gráfico 4** abaixo consegue claramente demonstrar este ritmo de adesão de maneira mais visual.

Gráfico 4 – Gráfico Nelson Aalen de Função de Risco Acumulada



Fonte: elaborado pela autora

6.2.1 Resultados da regressão

A partir da exposição gráfica do comportamento da adesão dos municípios brasileiros à Política Nacional de Mobilidade Urbana, faz-se necessário neste momento analisar como a variável dependente da pesquisa se comporta em conjunto com as independentes, alterando a taxa de risco do evento “adoção” ocorrer no período de tempo de análise. Foi realizada a Regressão de Cox através do Stata, software estatístico, e os resultados apresentados foram os tabulados em seguida:

Tabela 4 – Resultados da Regressão de Cox

Variável	Coefficiente	Razão de Risco	Desvio Padrão	Z	p> z
Popestimada	1.99e-07	1	7.06e-08	2.83	0.005
Funpop	0.000699	1.000699	0.0004449	1.57	0.116
Estfun	0.3357659	1.399011	0.5171783	0.91	0.364
Alinhamento	0.1115202	1.117976	0.2559427	0.49	0.626
Distancia_capital	-0.0012441	0.9987566	0.0005477	-2.27	0.023

Fonte: elaborada pela autora

A partir da visualização dos dados apresentados na **Tabela 4** acima, podem-se inferir alguns resultados que corroboram ou refutam as hipóteses que vinham sendo testadas nesta pesquisa. A variável que mais apresentou significância, com o p-valor de 0.005 foi a população estimada e com coeficiente positivo para a regressão. Vale salientar que esta variável está inserida na análise como *proxy* de severidade do problema enfrentado pelos municípios estudados. O que se consegue interpretar a partir deste resultado é que caso um município x analisado sofra com o problema de mobilidade urbana de maneira latente, este terá maiores incentivos em adotar uma PMNU mais rapidamente, subentendendo-se que ela seria um caminho para solução desta problemática. Da mesma forma, municípios com pouca necessidade de investimentos e melhorias na mobilidade urbana apresentariam menores interesses na adoção de uma política voltada para a área.

A razão de funcionários da administração direta municipal com relação ao quantitativo populacional não foi significativa nem apresentou coeficiente elevado, dando a entender que esta variável pouco influencia na adoção da Política Nacional de Mobilidade Urbana pelos municípios brasileiros. Esta variável foi utilizada para avaliar a qualidade da burocracia local e foi refutada pelo modelo utilizado nesta pesquisa.

Mais uma variável correspondente à qualidade burocrática local foi a razão de funcionários estatutários pela quantidade de funcionários total das administrações municipais. No entanto, esta variável tampouco mostrou-se relevante e explicativa para o processo de

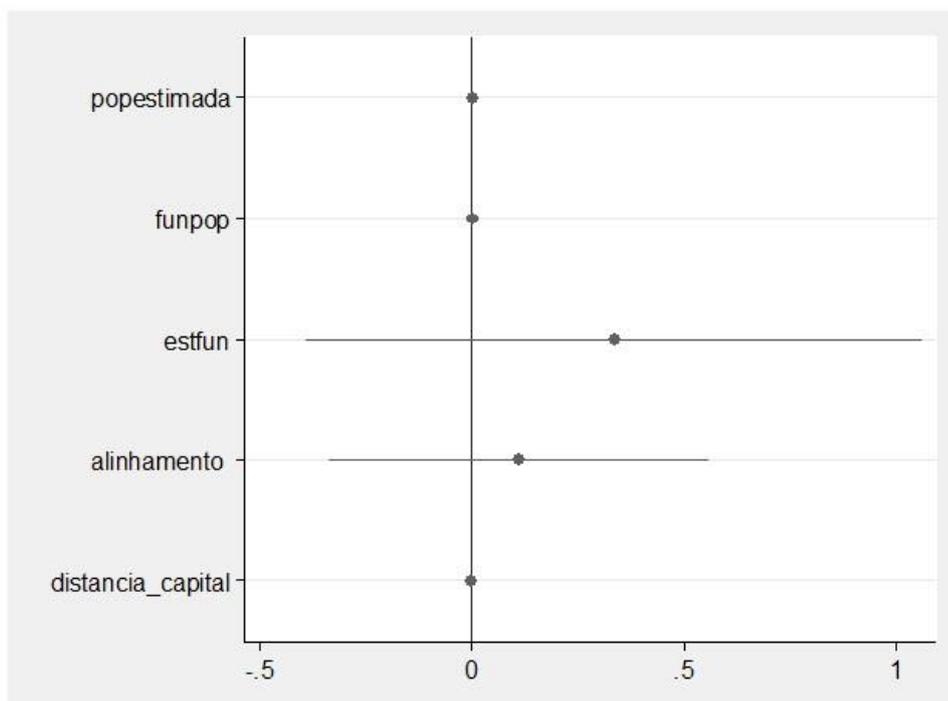
difusão da PMNU, com p-valor de 0.364. Portanto, a hipótese de que a qualidade da burocracia local, assim como defendida por Walker, Lewis e Batista influencia a mais rápida adesão de uma política inovadora pelos municípios não se aplicou ao caso da política em questão da pesquisa e foi refutada.

O esforço de coordenação federal com relação à implementação da política também não se mostrou relevante para explicar o processo de difusão e adoção ao longo do tempo pelos municípios brasileiros. Apresentando o p-valor de 0.626, esta variável encontra-se longe de ser considerada significativa e explicativa do modelo aqui mensurado.

Já a distância dos municípios com relação à capital estadual apresentou resultados mais otimistas para esta pesquisa. O que se revelou foi que ela não foi estatisticamente significativa por apresentar o p-valor de 0.23. No entanto, o coeficiente da regressão e o teste z apresentaram sinais que indicam que a lógica da hipótese principal se encontrava correta, qual seja: a distância do município x analisado com relação à capital tem efeito inverso à rapidez em adotar uma política inovadora. As duas variáveis “Adesão” e “distância_capital” são negativamente relacionadas, indicando que a lógica esperada foi encontrada, não apresentando, no entanto, uma explicação estatística válida.

Para, mais uma vez, deixar com que os resultados apresentem-se mais claros, o **Gráfico 5** dispõe as variáveis de acordo com sua influência no modelo estatístico aqui apresentado.

Gráfico 5 – Resultado do Modelo de Regressão Proporcional de Cox



Fonte: elaborado pela autora

Portanto, pode-se dizer que apenas a variável referente à severidade do problema municipal, população estimada, foi estatisticamente significativa para o modelo explicativo, porém a distância dos municípios com relação às capitais adotantes também apresentou certa influência e concretizando a lógica estruturada a partir do modelo de vizinhança. Além disso, a partir do gráfico acima percebe-se que nenhum dos coeficientes apresentou valores elevados que possam influenciar de maneira mais intensa a ocorrência do evento esperado: a adoção da Política Nacional de Mobilidade Urbana pelos municípios brasileiros

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A problemática da mobilidade urbana no mundo contemporâneo é de inegável presença nas principais metrópoles globais, primordialmente nas brasileiras. Além de ocasionar transtornos diários de locomoção à população dessas cidades, a mobilidade urbana é tema que rebate na desigualdade social e nas diferentes oportunidades de vida da população. Assim como abordado na presente pesquisa, este tema merece destaque no que diz respeito à formulação de políticas voltadas para dirimir os efeitos ocasionados por sua debilidade.

A Política Nacional de Mobilidade Urbana, Lei 12.587/12, então, assume papel crucial em esfera federal como ponto de partida para uma mobilidade mais sustentável e eficiente nos municípios brasileiros com mais de 20 mil habitantes. No entanto, apesar da determinação para que os municípios brasileiros adotassem as diretrizes desta política aos seus Planos Diretores Municipais até 2015, até a data inicialmente estipulada, apenas 158 deles haviam realizado efetivamente o estabelecido em Lei.

A partir da exposição do objeto de estudo, a pesquisa explanou como o processo de difusão de políticas de acordo com a localização geográfica acontece, utilizando-se da literatura de difusão em políticas públicas e dos conceitos de inovação para justificar por quais motivos os municípios teriam incentivos a aderir a uma política ainda recente. Nesta seção abordou-se o processo de aprendizagem que ocorre entre os atores políticos envolvidos nas decisões fundamentais, os chamados *decision makers* e como a comunicação entre eles pode facilitar o processo de tomada de decisão.

O presente estudo buscou, então, justificar o processo de adoção desta política através de variáveis internas e externas agindo em conjunto em um processo de difusão da política de mobilidade. Partindo-se do pressuposto de que existem municípios mais aptos a serem inovadores que outros, a pesquisa identificou aqueles que mais rapidamente adotaram a PMNU, como previsto em Lei e, a partir das primeiras adoções, buscou explicar o processo de adoções futuras a partir da influência da proximidade geográfica que esses municípios teriam das capitais estaduais, centros de discussões e encontros políticos frequentes. Além da proximidade geográfica, levou-se em consideração a severidade do problema da mobilidade urbana nos municípios, o alinhamento partidário entre os níveis federal e municipal e a qualidade da burocracia local como pontos de influência para que municípios conseguissem adotar à inovação da PMNU em suas agendas e, conseqüentemente, em seus Planos Diretores.

A partir do estudo estatístico realizado, algumas hipóteses da pesquisa foram refutadas, como é o caso da principal hipótese que se buscava corroborar de que a distância dos municípios

com relação às capitais dos estados em que se localizam influencia de maneira negativa na propensão que os mesmos possuem em adotarem uma política inovadora. A variável mostrou-se pouco significativa dentro do modelo, apresentando, no entanto, sinal de efeito condizente com aquele esperado na pesquisa. Desta forma, pode-se inferir que a distância com relação à capital pode não influenciar significativamente no caso da política de mobilidade urbana, porém outro dimensionamento do efeito vizinhança, como a proporção de municípios vizinhos adotantes pode funcionar de maneira mais efetiva dentro do modelo.

Uma outra hipótese que esperava-se ser corroborada era a de referente à qualidade da burocracia local, quando a quantidade de funcionários de uma administração direta com relação ao total populacional e a quantidade de funcionários estatutários dentro de uma municipalidade influenciariam na propensão mais alta em adotar de uma política inovadora. O que ocorreu a partir da análise do modelo foi a refutação de mais esta hipótese. Pode-se acumular como aprendizado desta análise que a mensuração desta hipótese a partir das duas variáveis expostas não condiz com a realidade de um governo municipal brasileiro. Possivelmente o nível de escolaridade ou alguma variável que mensurasse à produtividade e resistência à mudança pudessem mensurar de maneira mais fiel esta hipótese.

O alinhamento partidário foi mais uma das hipóteses que não puderam ser confirmadas, ou seja, o alinhamento partidário entre Prefeito e Presidente à época da análise não influenciou a mais rápida adoção da política pelos municípios analisados. No entanto, consegue-se perceber uma possível agenda de pesquisa no que diz respeito à facilidade de menor rigidez de coordenação entre municípios e Governo

Federal pertencentes ao mesmo partido, enquanto aqueles que filiados a partidos da oposição podem possuir um esforço de coordenação e enquadramento maiores que os aliados. Desta forma, proponho-me a acrescentar esta lógica e buscar embasamento teórico para aprofundá-la em futuros estudos.

Já a severidade do problema mostrou-se bastante significativa no modelo estatístico apresentado, possibilitando a confirmação de que quanto mais um município sofre com a problemática do problema a ser combatido pela política, mais incentivos terá para adotá-la e, portanto, mais rapidamente o fará. Portanto, uma política inovadora voltada ao combate de problemas específicos de determinados municípios pode surgir como janelas de oportunidades para que mais rapidamente estes problemas sejam combatidos.

Os resultados da pesquisa trazem consigo a ideia de que possivelmente os municípios adotantes da Política Nacional de Mobilidade Urbana são aqueles que mais sofrem com esta problemática internamente. E, a partir desta conclusão, pode-se considerar que existe, então,

um ambiente propício à adoção de soluções inovadoras que busquem combater problemáticas existentes há anos nas regiões brasileiras.

Apesar do modelo ter apresentado fraqueza significativa na maioria de suas variáveis, é imprescindível verificar a continuidade e acompanhamento destas variáveis até os dias atuais, o que será realizado em futuras pesquisas. Sabe-se que a restrição de repasses federais foi retirada da Lei, estando os municípios mais flexíveis neste ritmo de adoção. Desta maneira, o processo de difusão ainda está em andamento e merece devida atenção ao período posterior à análise, de 2016 a 2018.

É importante destacar, mais uma vez, a necessidade de consideração da cultura política na análise de difusão e de adoção de políticas inovadoras pelos municípios brasileiros. Esta variável certamente influencia de maneira substancial o estudo aqui apresentado, no entanto é de difícil mensuração, o que impossibilitou sua utilização nesta oportunidade. Não se descarta, ainda, a possibilidade de utilização deste fator para futuros estudos.

Assim sendo, considera-se que a pesquisa cumpriu seu papel em trazer à tona o tema da mobilidade urbana dentro da ciência política, focando no processo de difusão de uma solução que, aparentemente, seria atrativa às principais cidades brasileiras. Além disso, atraiu olhares ao processo de aprendizado ocorrido por meio das interações entre os atores políticos, assunto que se pretende abordar mais a fundo em futuros trabalhos. Por fim, deve-se considerar a ampla agenda de pesquisa que se pode construir a partir dos resultados encontrados no estudo, além das demais possíveis explicações possíveis para que uma política inovadora seja mais rapidamente adotada pelos municípios de uma determinada região de estudo.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia.** Rev. São Paulo Perspectiva, 2004. Vol.18 no.2. pp. 1726.

BALLA, Steven. **Interstate Professional Associations and The Diffusion of Policy Innovations.** American Politics Research, 2001. Vol. 29, pp. 221-245.

BANDNEWS. **Pesquisa aponta Curitiba como melhor capital do país em mobilidade urbana.** Curitiba, 2014. Disponível em <<http://www.mobilize.org.br/noticias/6562/pesquisa-aponta-curitiba-como-melhorcapital-do-pais-em-mobilidade-urbana.html>>

BATISTA, Mariana. **Burocracia Local e Qualidade da Implementação de Políticas Descentralizadas: uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros.** 2011.

BERRY, Frances e BERRY, William. **Innovation and Diffusion Models in Policy Research.** In: SABATIER, Paul. Theories of Policy Process. Westview Press, 2007. Pag. 223-260.

BRASIL. Projeto de Lei 694/95. Institui as Diretrizes Nacionais do Transporte Coletivo Urbano e dá outras providências. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD09AGO1995.pdf#page=214>>

BRASIL. Projeto de Lei 90/2011. Modifica a Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003, que "altera a Legislação Tributária Federal e dá outras providências. Disponível em: <www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=837199&filename=PL+90/2011>

BRASIL. Projeto de Lei 1687/07. Institui as diretrizes da política de mobilidade urbana e dá outras providências. Disponível em: <www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=490138&filename=PL+1687/2007>

BRASIL. Lei nº 12.587 de 03 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 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 nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm>

BRASIL. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>

BAUMGARTNER, Frank. R.; JONES, Bryan. D.; TRUE, James L. **PunctuatedEquilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking.** In: SABATIER, Paul A. (Org). Theories of The Policy Process. Cambridge: Westview Press, 2007. Cap. 6, p. 155-188.

BORN, Liane Nunes. **A Política de Mobilidade Urbana e os Planos Diretores.** In: Os Planos Diretores Municipais Pró-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas. Orlando Alves dos Santos Junior e Daniel Todtmann Montandon (Orgs.), cap. V, p.155-171, 2011.

- BOX-STEFFENSMEIER, Janet; JONES, Bradford S.. **Time Is of the Essence: Event History Models in Political Science**. American Journal of Political Science, v. 41, n. 4, 1997, pp. 1414-1461.
- CAMPOS, Vânia. **Uma Visão da Mobilidade Urbana Sustentável**, 2006. Disponível em: <www.fetranspordocs.com.br/downloads/08umavisaodaMobilidadeUrbanaSustentavel.pdf>.
- COSTA, M. d. S. (2003) **Mobilidade Urbana Sustentável: um estudo comparativo e as bases de um sistema de gestão para Brasil e Portugal**. Dissertação (Mestrado). Departamento de Transportes, Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos.
- GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Mobilidade Urbana, Iniquidade e Políticas Sociais**. In: Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise. IPEA, 2016.
- GRAY, Virginia. **Innovation in the States: A Diffusion Study**. The American Political Science Review, v. 67, n. 4, p. 1174-1185, 1973.
- GROUPE, Fred W.; RICHARDS, Alan R. Variations in Elite Perceptions of American States as Referents of Public Policy Making. American Political Science Review, vol. 69, n.3. p. 850-858, 1975.
- HALL, Peter A. **Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The case of economic Policymaking in Britain**. Comparative Politics, v.25, n.3, p. 275-296, 1993.
- Hecl, Hugh. **Social Policy in Britain and Sweden**. New Haven: Yale Univ. Press., 1974.
- JÚNIOR, João Alencar Oliveira. **Princípios, Diretrizes e Objetivos da Lei 12.587/12: Por um pacto social em prol da mobilidade urbana**. Revista UFG, n. 12, p. 18-27, 2012.
- KARCH, Andrew. **National Intervention and the Policy Diffusion of Policy Innovation**. American Politics Research, vol. 34, n. 4, p. 403-426, 2006.
- LANFRANCHINI, Livia et al. **Uso da Regressão de Cox para estimar fatores associados a óbito neonatal em UTI privada**. Rev Paul Pediatr 2011;29(2):224-30.
- LEVY, S. Jack. **Learning and Foreign Policy: Sweeping a Conceptual Minefield**. International Organization, vol. 48, n.2, p. 279-312, 1994.
- LEWIS, David. **Testing Pendleton's Premise: do political appointees make worse bureaucrats?** The Journal of Politics, v. 69, n. 4, 2007.
- MAY, Peter J. **Policy Learning and Failure**. Journal of Public Policy, v. 12, n.4. p. 331-354, 1992.
- MESEGUER, Covadonga (2005). **Policy Learning, Policy Diffusion, and the Making of a New Order**. Annals of the American Academy of Political and Social, v. 598, p. 67-82, 2014.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **Mobilidade Urbana**. 2015. Disponível em <www.pac.gov.br/infraestrutura-social-e-urbana/mobilidade-urbana>
- MOHR, Lawrence B. **Determinants of Innovation in Organizations**. American Political Science Review, p. 111-126, 1969.

MOONEY, C. Z., & Lee, M. (1995). **Legislating morality in the American states: The case of pre-Roe abortion Regulation Reform**. *American Journal of Political Science*, 39(3), 599-627.

MOST, Benjamin; STARR, Harvey. **Theoretical and Logical Issues in the Study of International Diffusion**. *Journal of Theoretical Politics*, p. 391-412, 1990.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES: **Crise de Mobilidade nas metrópoles brasileiras**. Março de 2013. Disponível em <www.observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=505:crise-de-mobilidade-nas-metr%C3%B3polesbrasileiras&Itemid=164&lang=pt> Acesso em 04 de outubro de 2014.

PLUME (2003) – **Synthesis Report on Urban Sustainability and its Appraisal**, PLUME-Planning for Urban Mobility in Europe.

SILVEIRA, Márcio Rogério; COCCO, Rodrigo Giraldo. **Transporte público, mobilidade e planejamento urbano: contradições essenciais**. *Estud. av.*, São Paulo, v. 27, n. 79, p. 41-53, 2013. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142013000300004&lng=en&nrm=iso>. access on 18 July 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142013000300004>.

REIS, Vivian. **SP bate recorde histórico com 344 km de vias congestionadas, diz CET**. São Paulo, 2014. Disponível em <<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2014/05/sp-bate-recorde-historico-com-344-km-de-viascongestionadas-diz-cet.html>>

ROGERS. **Diffusion of Innovations**, 5th edn. New York: Free Press, 1983.

ROSE, Richard; MACKENZIE, W. J. M. **Comparing Forms of Comparative Analysis**. In: *Political Studies*, v.39, n. 3, p. 446-462, 1991.

SABATIER, Paul. **Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a critical analysis and suggested synthesis**. *Journal of Public Policy*, n. 6, v. 1, 1986.

SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. **The Advocacy Coalition Framework: An Assessment**. In: Paul A. Sabatier, ed., **Theories of the Policy Process**. Boulder, CO: Westview Press, 2006.

SOUZA, L. C. L.; RAMOS, L. A. R.; SILVA, A. N. R.; MENDES, J. F. G (2003). **Cidades sustentáveis: um desafio comum para o Brasil e Portugal**. In: ENCONTRO NACIONAL SOBRE EDIFICAÇÕES E COMUNIDADES SUSTENTÁVEIS, 3., 2003, São Carlos.

SUGYIAMA, Natasha. **Theories of Policy Diffusion: Social Sector Reform in Brazil**. *Comparative Political Studies*. Volume 31. Number 2 (2008).

SUGYIAMA, Natasha. **The Diffusion of Conditional Cash Transfer Programs in the Americas**. *Global Social Policy*, Sage Journals 11.2/3 (2011): 1-28.

THE TOM TOM TRAFFIC INDEX. 2015. Disponível em <www.tomtom.com/pt_br/trafficindex/#/list>

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de, CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de e PEREIRA, Rafael Henrique Moraes. **Transporte e Mobilidade Urbana**. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011. (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 34).

ANEXO A - Ministério das Cidades – Lei de Acesso à Informação

Prezado(a) Senhor(a),

Em atenção ao seu pedido de acesso à informação, formulado com base na Lei nº 12.527/2011, regulamentada pelo Decreto nº 7.724/2012, a Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana encaminha anexo a lista com os valores dos repasses do Ministério das Cidades para obras de mobilidade urbana no âmbito do PAC entre os anos de 2012 a 2015.

Quanto ao critério para a determinação do montante enviado a cada município, primeiramente é importante esclarecer o fluxo do processo de seleção e execução dos empreendimentos.

Resumidamente, o processo é realizado em três etapas: seleção, contratação e execução.

Na seleção os critérios são definidos a cada processo seletivo. Nesta etapa são definidos o porte populacional dos municípios que podem participar e o escopo das obras que serão aceitas.

A contratação é uma etapa em que os entes federados selecionados devem apresentar as documentações técnicas, jurídicas e institucionais para formalização contratual das propostas selecionadas.

A execução é a etapa em que há a realização das obras efetivamente. Nesta etapa os recursos são repassados concomitantemente a realização das obras. A cada realização de parte da obra ela é medida e posteriormente os recursos são solicitados para pagamento.

Assim, o critério para a determinação do montante enviado a cada município é a realização das obras. Se houve realização da obra os recursos são repassados, senão não há envio de recursos.

Comunicamos a Vossa Senhoria que, caso necessário, poderá ser apresentado no prazo de dez dias, recurso para a autoridade hierarquicamente superior a quem adotou

a atual decisão. De acordo com o disposto na Seção II do Capítulo III da Lei nº 12.527/2011 e na Seção IV do Capítulo IV do Decreto nº 7.724/2012.

Atenciosamente,

Serviço de Informação ao Cidadão – SIC
Ministério das Cidades sic@idades.gov.br