

notas de trabalho



Nº 01 – nov/2015

Políticas Públicas de Mobilidade Urbana

Mauro Ferreira



**Universidade Estadual Paulista – UNESP
Câmpus de Franca**

Diretora

Profa. Dra. Célia Maria David

Vice-Diretora

Profa. Dra. Márcia Pereira da Silva

**Programa de Pós-Graduação em
Planejamento e Análise de Políticas Públicas**

Coordenação

Prof. Dr. Agnaldo de Sousa Barbosa

Vice-Coordenação

Profa. Dra. Vânia de Fátima Martino

Conselho de Curso de Pós-Graduação

Prof. Dr. Agnaldo de Sousa Barbosa
Profa. Dra. Vânia de Fátima Martino
Profa. Dra. Hilda Maria Gonçalves da Silva
Profa. Dra. Maria Madalena Gracioli

LAP – Laboratório de Análise de Política

Av. Eufrásia Monteiro Petrágli, 900
Bairro: Jd. Dr. Antonio Petrágli
CEP 14.409-160
Fone: + 55 (16) 3706-8793
posgrad.papp@gmail.com
<http://www.franca.unesp.br/pospoliticaspUBLICAS>

NOTAS DE TRABALHO – LAP é uma publicação do Laboratório de Análise de Política do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas. Seu objetivo é divulgar a um público amplo – acadêmico e não-acadêmico – informações básicas acerca de políticas públicas levadas a efeito por diferentes setores.

Editor Responsável

Prof. Dr. Agnaldo de Sousa Barbosa

Ferreira, Mauro.

Políticas públicas de mobilidade urbana / Mauro Ferreira – Franca : UNESP-FCHS-Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas, 2015.

10 p. – (Notas de trabalho, nº 01)

ISSN: 2448-0509

1. Planejamento urbano. 2. Políticas públicas. 3. Transporte urbano. 4. Desenvolvimento sustentável. I. Título. II. Série.

CDD – 307.76

Índices para catálogo sistemático:

1. Planejamento urbano..... 307.76
2. Políticas públicas..... 320
3. Transporte urbano 388
4. Desenvolvimento sustentável 341.347

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não expressando, necessariamente, o ponto de vista do programa de pós-graduação ou da instituição às quais está vinculada.

É permitida a reprodução de seu conteúdo, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

Apresentação	04
Políticas públicas de mobilidade urbana	05
Sobre o autor	10

APRESENTAÇÃO

O Laboratório de Análise de Política (LAP) do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas da UNESP/Câmpus de Franca inicia, com esse primeiro número, a edição de "Notas de trabalho – LAP". O objetivo dessa publicação é propiciar a um público amplo – acadêmico e não-acadêmico – o acesso a informações básicas acerca de políticas públicas levadas a efeito em diferentes setores. Como o seu próprio título anuncia, trata-se de *notas de trabalho*, ou seja, apontamentos elementares ou impressões incipientes de reflexões acerca de uma temática, que pesquisadores trazem a público com o intuito de fornecer conhecimento inicial sobre determinado assunto. Com isso, pretende-se abrir ao leitor as portas para um tipo de análise que ambiciona ultrapassar as fronteiras da informação gerada pelos meios de comunicação convencionais e, ao mesmo tempo, oferecer caminhos para o aprofundamento por meio da interlocução com a literatura científica.

"Notas de trabalho – LAP" não terá periodicidade regular, tendo sua publicação vinculada à dinâmica de investigação e produção científica dos pesquisadores associados ao Laboratório de Análise de Política (LAP).

Agnaldo de Sousa Barbosa
Coordenador PPG – PAPP
Editor

POLÍTICAS PÚBLICAS DE MOBILIDADE URBANA

Para MARICATO (2011, p. 180), “na cidade do capitalismo periférico, a saúde, a previdência, a moradia digna e legal, a mobilidade urbana são apenas para uns poucos.”

O quadro de precariedade urbana tem vários motivos, mas a questão da mobilidade apresenta alguns pontos específicos. Com o acirramento do quadro de pobreza, exclusão e desigualdade na cidade brasileira, a área de transporte coletivo urbano vem sendo duramente atingida, aonde moto-táxis e redes de vans ilegais à margem da fiscalização vão ocupando os vazios deixados pela ausência da autoridade pública. Os orçamentos públicos privilegiam os investimentos no sistema viário relacionados ao uso do automóvel (MARICATO, 2011).

As políticas públicas para mudar este quadro devem decorrer da aplicação dos instrumentos da Política Nacional de Mobilidade Urbana. A partir da promulgação da lei federal Lei nº 12.857, de 3 de janeiro de 2012, que instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, estabeleceu a obrigatoriedade para todos os municípios brasileiros com mais de vinte mil habitantes a elaborar um Plano de Mobilidade Urbana - PMU. O PMU deve obedecer ainda ao arcabouço jurídico brasileiro sobre a questão, a saber:

- Constituição Federal – (transporte é direito social previsto no Art. 6º e Art. 182 exige Plano Diretor para os municípios com mais de 20 mil habitantes);
- Lei Federal 10.257/2001 - Estatuto da Cidade (regulamenta instrumentos do Plano Diretor Municipal);
- Lei Federal 10.098/2000 - de Acessibilidade;
- Lei Federal 12.587/12 - de Mobilidade Urbana (exige elaboração do Plano Municipal de Mobilidade);
- Lei Federal 13.089/2015 – Estatuto da Metrópole;
- Norma da ABNT (9050 - Acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos)

O PMU deve considerar a dinâmica e tendência do desenvolvimento urbano e obedecer a uma seqüência lógica de atividades que respeitem princípios técnicos e de participação social e também de sustentabilidade da mobilidade urbana. Para tanto, foram estabelecidos os seguintes princípios para o planejamento da mobilidade:

- “Diminuir a necessidade de viagens motorizadas, posicionando melhor os equipamentos sociais, descentralizando os serviços públicos, ocupando os vazios

urbanos, favorecendo a multi-centralidade, como formas de aproximar as oportunidades de trabalho e a oferta de serviços dos locais de moradia.

- Repensar o desenho urbano, planejando o sistema viário como suporte da política de mobilidade, com prioridade para a segurança e a qualidade de vida dos moradores em detrimento da fluidez do tráfego de veículos.
- Repensar a circulação de veículos, priorizando os meios não motorizados e de transporte coletivo nos planos e projetos, em lugar da histórica predominância dos automóveis, considerando que a maioria das pessoas utiliza estes modos para seus deslocamentos e não o transporte individual.
- Desenvolver os meios não motorizados de transporte, passando a valorizar a bicicleta como um meio de transporte importante, integrado-a com os modos de transporte coletivo.
- Reconhecer a importância do deslocamento dos pedestres, valorizando o caminhar como um modo de transporte para a realização de viagens curtas e incorporando definitivamente a calçada como parte da via pública, com tratamento específico.
- Reduzir os impactos ambientais da mobilidade urbana, uma vez que toda viagem motorizada que usa combustível, produz poluição sonora, atmosférica, e resíduos.
- Propiciar mobilidade às pessoas com deficiência e restrição de mobilidade, permitindo o acesso dessas pessoas à cidade e aos serviços urbanos.
- Priorizar o transporte público coletivo no sistema viário, racionalizando os sistemas, ampliando sua participação na distribuição das viagens e reduzindo seus custos, bem como desestimular o uso do transporte individual.
- Promover a integração dos diversos modos de transporte, considerando a demanda, as características da cidade e a redução das externalidades negativas do sistema de mobilidade.

O objetivo é estruturar a gestão local para implantar e operar as propostas de ações determinadas pelo PMU, fortalecendo o papel regulador do órgão público gestor dos serviços de transporte público e de trânsito do município. Como a prioridade são os modos de locomoção não-motorizados, o caminhar a pé e o uso de bicicletas, antes quase invisíveis, passaram a ser incentivados nos planos e projetos das cidades brasileiras.

O conceito de “cidades cicláveis” tem sido recorrente em relação aos debates em curso sobre o caráter da sustentabilidade e da mudança dos paradigmas e matrizes de transporte urbano. O potencial da modalidade bicicleta varia de cidade para cidade, mas ela pode ser estimulada na ligação entre bairros operários e distritos industriais, com a implantação de infraestrutura como paraciclos e bicicletários, ou ainda interligando áreas residenciais a equipamentos de uso público, como terminais de transporte ou parques (BRASIL, 2007a). Pesquisas apontam que os principais aspectos que determinam mudanças culturais para ampliar a presença das bicicletas na cidade passam por criar rotas afastadas do tráfego pesado e da poluição, rotas com cenários agradáveis e rotas separadas fisicamente do tráfego de veículos (WINTERS, 2011).

Ao mesmo tempo, a implantação de passeios acessíveis, seguros, funcionais e adaptados à norma e à legislação brasileira, incorporando o desenho universal, inexistente na cidade. Não há qualquer respeito a esses princípios, que “devem ser considerados desde o momento do planejamento dos projetos até a execução das obras dos ambientes urbanos, a fim de possibilitar uma mobilidade sustentável, expressão que resume e define as políticas que visam garantir a eficiência das cidades sem abrir mão do respeito aos interesses coletivos” (CAMBIAGHI, 2007, p. 170).

Geralmente, tais referências tomam como base a grave situação das grandes cidades, com seu trânsito congestionado e os problemas ambientais decorrentes da opção rodoviária. São poucas as iniciativas conhecidas nas cidades de pequeno e médio porte, o que torna necessário desenvolver proposições adequadas ao enfrentamento dos seus problemas, de caráter diferente das metrópoles.

Estes princípios relacionam-se à necessidade de operar modificações estruturais no ambiente urbano, pois

É sabido que o tema sustentabilidade, pensado na sua totalidade, abrange aspectos socioeconômicos e ambientais, lançando desafios à pesquisa, à prática e ao ensino. A primeira definição de desenvolvimento sustentável foi cunhada pelo *Brundtland Report* em 1987, afirmando que desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente, sem comprometer o atendimento às necessidades das gerações futuras.

Nas décadas seguintes, grandes conferências mundiais foram realizadas, como a Rio'92, no Rio de Janeiro, em 1992, e a Rio+10, em Johannesburgo, em 2002. Nessas reuniões, protocolos internacionais foram firmados, a fim de rever as metas e elaborar mecanismos para o desenvolvimento sustentável. O desafio global de melhorar o nível de consumo da população mais pobre e diminuir a pegada ecológica e o impacto ambiental dos assentamentos humanos no planeta foi o grande tema em debate. (...) No final da década de 1980 e início da década de 1990, as questões de sustentabilidade chegaram à agenda da arquitetura e do urbanismo internacional de forma incisiva, trazendo novos paradigmas, com destaque para o contexto europeu. O tema chegou com maior ênfase pela vertente ambiental, como decorrência das discussões internacionais na década de 1970. As atenções estavam voltadas tanto para as consequências de uma crise energética de dimensões mundiais como para o impacto ambiental gerado pelo consumo da energia de base fóssil, somados às previsões e alertas a respeito do crescimento da população mundial e o inevitável crescimento das cidades e de suas demandas por todos os tipos de recursos (GONÇALVES & DUARTE, 2006, p. 51).

A questão da sustentabilidade do desenvolvimento urbano local deve ser evidenciada, numa política urbana coerente com os princípios da sustentabilidade, pela preocupação em estabelecer um modelo de circulação que supere aquele voltado para o transporte motorizado rodoviário e individual, que degrada o meio ambiente e eleva o número de vítimas de acidentes de trânsito (BRASIL, 2007a). Ora, “esse padrão de mobilidade baseado no uso intensivo de transporte motorizado individual acarreta uma série de externalidades

negativas para as cidades, com destaque para os problemas ambientais, as perdas de tempo com os congestionamentos urbanos e o aumento dos acidentes de trânsito” (IPEA, 2011, p. 4).

Mesmo nas cidades de médio porte, a concentração das oportunidades de emprego em uma região da cidade, a precariedade e o padrão de rarefação da ocupação em periferias precárias e cada vez mais longínquas, impõe um padrão de circulação e mobilidade dependente do transporte sobre pneus e, portanto, de alto consumo energético e potencial poluidor” (KLINK & ROLNIK, 2011, p. 13).

Para ALVES & RAIA Jr (2000, p. 14),

A mobilidade está associada com a capacidade do cidadão efetivamente utilizar o sistema de transporte desejado. Como exemplo de falta de mobilidade pode-se citar o caso da pessoa que tem o sistema de ônibus passando e parando próximos à sua residência e, no entanto, não dispor de recursos suficientes para usá-lo. Mais recentemente, o conceito de mobilidade e, por conseguinte, a gestão da mobilidade urbana passa a ter uma conceituação mais abrangente e complexa, passando a considerar a gestão da mobilidade das pessoas e não dos veículos, como acontecia anos atrás. Além disso, hoje, estuda-se e procura-se implementar a chamada mobilidade sustentável, procurando proporcionar os deslocamentos necessários para a população com meios de transportes que não agridam tanto o meio ambiente. Com relação à gestão da mobilidade, não ficam dúvidas que o Brasil, considerado como de pouca tradição em planejamento, em geral, e particularmente em um processo de planejamento urbano integrado às outras áreas, tais como a circulação e transportes, também evoluiu, a partir da criação do Ministério das Cidades e da Secretaria de Transporte e Mobilidade. Um dos resultados mais significativos foi a aprovação da Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável, em 2004.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Priscilla e RAIA Jr, Arquimedes Azevedo. *Mobilidade e Acessibilidade Urbanas Sustentáveis: A Gestão da Mobilidade no Brasil*. Universidade Federal de São Carlos: São Carlos, 2010. Disponível em <<http://www.ambiente-augm.ufscar.br/uploads/A3-039>>, acesso em 27/02/2015.
- BOARETO, Renato (org.). *A Bicicleta e as Cidades: como inserir a bicicleta na política de mobilidade urbana*. Instituto de Energia e Meio Ambiente: São Paulo, 2009.
- BRASIL, Cidades. *Plano Diretor Participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos*. Ministério das Cidades. Brasília: Secretaria Nacional de Programas Urbanos, 2004.
- BRASIL, Cidades. *Programa Brasileiro de Acessibilidade Urbana: construindo a cidade acessível*. Ministério das Cidades: Brasília, 2006.
- BRASIL, Cidades. *Caderno de Referência para elaboração do Plano de Mobilidade por Bicicleta nas Cidades*. Ministério das Cidades: Brasília, 2007a.
-

- BRASIL, Cidades. *Caderno de Referência para elaboração do Plano de Mobilidade Urbana*. Ministério das Cidades: Brasília, 2007b.
- BUENO, Laura Machado de Mello e CYMBALISTA, Renato. Orgs. *Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial*. São Paulo: Annablume, 2007.
- CAMBIAGHI, Silvana. *Desenho Universal: métodos e técnicas para arquitetos e urbanistas*. SENAC: São Paulo, 2007.
- GONÇALVES, Joana Carla Soares e DUARTE, Denise Helena Silva. *Arquitetura sustentável: uma integração entre ambiente, projeto e tecnologia em experiências de pesquisa, prática e ensino*. Ambiente Construído, v. 6, n. 4, p. 51-81 out./dez. 2006. Associação Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído, Porto Alegre: 2006.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA E APLICADA - IPEA. *Infraestrutura Social e Urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas - a mobilidade urbana no Brasil*. Comunicados do IPEA, v. 94. IPEA, Rio de Janeiro, 2011.
- KLINK, Jeroen e ROLNIK, Raquel. *Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias?* Rio de Janeiro: Anais do XIV Encontro Nacional da ANPUR, 2011.
- MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2011.
- ROLNIK, Raquel et alii. *Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de publicações, 2002.
- VASCONCELLOS, Eduardo A. *Transporte Urbano nos Países em Desenvolvimento – reflexões e propostas*. São Paulo: Unidas/FAPESP, 1996.
- WINTERS, Meghan et alii. *Motivators and deterrents of bicycling: comparing influences on decisions to ride*. Transportation. Vol. 38, n.1, p.38:153–168. Toronto: Springer, 2011.
-

Sobre o autor

Mauro Ferreira é docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas. Graduado em Arquitetura e Urbanismo, possui mestrado e doutorado na mesma área pela Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo – EESC-USP. Foi professor da Universidade do Estado de Minas Gerais, em Passos, Secretário Municipal de Planejamento do Território e Meio Ambiente de Franca-SP, Assessor de Planejamento da Prefeitura Municipal de Jaboticabal-SP e Coordenador-geral do Plano de Desenvolvimento Regional da Associação dos Municípios do Médio Rio Grande.
