

# Política nacional de mobilidade urbana sustentável

# 6

Novembro de 2004

Ministério  
das Cidades



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA  
Presidente

MINISTÉRIO DAS CIDADES

OLÍVIO DUTRA  
Ministro de Estado

ERMÍNIA MARICATO  
Secretária-Executiva

JORGE HEREDA  
Secretário Nacional de Habitação

RAQUEL ROLNIK  
Secretária Nacional de Programas Urbanos

ABELARDO DE OLIVEIRA FILHO  
Secretário Nacional de Saneamento Ambiental

JOSÉ CARLOS XAVIER  
Secretário Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana

JOÃO LUIZ DA SILVA DIAS  
Presidente da Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU

AILTON BRASILIENSE PIRES  
Diretor do Departamento Nacional de Trânsito – Denatran

MARCO ARILDO PRATES DA CUNHA  
Presidente da Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre – Trensurb

# APRESENTAÇÃO

A criação do Ministério das Cidades representa o reconhecimento do Governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva de que os imensos desafios urbanos do país precisam ser encarados como política de Estado.

Atualmente cerca de 80% da população do país mora em área urbana e, em escala variável, as cidades brasileiras apresentam problemas comuns que foram agravados, ao longo dos anos, pela falta de planejamento, reforma fundiária, controle sobre o uso e a ocupação do solo.

Com o objetivo de assegurar o acesso à moradia digna, à terra urbanizada, à água potável, ao ambiente saudável e à mobilidade com segurança, iniciamos nossa gestão frente ao Ministério das Cidades ampliando, de imediato, os investimentos nos setores da habitação e saneamento ambiental e adequando programas existentes às características do déficit habitacional e infra-estrutura urbana que é maior junto a população de baixa renda. Nos primeiros vinte meses aplicamos em habitação 30% a mais de recursos que nos anos de 1995 a 2002; e no saneamento os recursos aplicados foram 14 vezes mais do que o período de 1999 a 2002. Ainda é pouco. Precisamos investir muito mais.

Também incorporamos às competências do Ministério das Cidades as áreas de transporte e mobilidade urbana, trânsito, questão fundiária e planejamento territorial.

Paralelamente a todas essas ações, iniciamos um grande pacto de construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU, pautado na ação democrática, descentralizada e com participação popular, visando a coordenação e a integração dos investimentos e ações. Neste sentido, foi desencadeado o processo de conferências municipais, realizadas em 3.457 dos 5.561 municípios do país, culminando com a Conferência Nacional, em outubro de 2003, e que elegeu o Conselho das Cidades e estabeleceu os princípios e diretrizes da PNDU.

Em consonância com o Conselho das Cidades, formado por 71 titulares que espelham a diversidade de segmentos da sociedade civil, foram elaboradas as propostas de políticas setoriais de habitação, saneamento, transporte e mobilidade urbana, trânsito, planejamento territorial e a PNDU.

Como mais uma etapa da construção da política de desenvolvimento, apresentamos uma série de publicações, denominada Cadernos MCidades, para promover o debate das políticas e propostas formuladas. Em uma primeira etapa estão sendo editados os títulos: *PNDU; Participação e Controle Social; Programas Urbanos; Habitação; Saneamento; Transporte e Mobilidade Urbana; Trânsito; Capacitação e Informação.*

Com essas publicações, convidamos todos a fazer uma reflexão, dentro do nosso objetivo, de forma democrática e participativa, sobre os rumos das políticas públicas por meio de critérios da justiça social, transformando para melhor a vida dos brasileiros e propiciando as condições para o exercício da cidadania.

Estas propostas deverão alimentar a Conferência Nacional das Cidades, cujo processo terá lugar entre fevereiro e novembro de 2005. Durante este período, municípios, estados e a sociedade civil estão convidados a participar dessa grande construção democrática que é a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

***Olívio Dutra***

Ministro de Estado das Cidades

<b>CIDADE: ESPAÇO DE PROMOÇÃO E EXPANSÃO DA CIDADANIA</b>	<b>7</b>
<b>A POLÍTICA DE MOBILIDADE URBANA</b>	<b>9</b>
<b>DIAGNÓSTICO</b>	<b>17</b>
<b>OBJETIVOS, DIRETRIZES E ESTRATÉGIA DA POLÍTICA</b>	<b>47</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>67</b>



## CIDADE: ESPAÇO DE PROMOÇÃO E EXPANSÃO DA CIDADANIA

Este caderno é mais um passo no processo de construção da Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável. Dadas a profunda desigualdade e exclusão sócio-espacial que caracterizam a urbanização brasileira, o processo participativo de concepção de políticas públicas, marca do atual governo federal, é visto como uma necessidade para a elaboração de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano que tenha como finalidade a produção de cidades mais justas e humanas, lugar da promoção e expansão da cidadania, do fortalecimento da democracia através do acesso universal ao espaço urbano e do desenvolvimento econômico.

A ampla participação da sociedade na proposição, discussão e elaboração da Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável é necessária para que se forme uma melhor compreensão daquilo que significa e representa a Mobilidade para o desenvolvimento urbano. A urbanização e as políticas urbanas no Brasil foram marcadas por uma visão setorial. No sentido de transformar esse paradigma é que foi criado o Ministério das Cidades, para exercer um trabalho de integração das políticas urbanas através da realidade territorial.

Na reunião do Conselho das Cidades de junho de 2004 foram apresentados ao Comitê Técnico de Trânsito, Transportes e Mobilidade Urbana os documentos com os princípios e diretrizes para a Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável e a Política Nacional de Trânsito. A partir de então, a Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana – SeMOB e o Departamento Nacional de Trânsito – Denatran promoveram reuniões em todas as capitais brasileiras para apresentar esses documentos, num processo que se revelou importante pelas contribuições agregadas e, sobretudo, por demonstrar claramente a complementaridade dos temas. De posse dessas contribuições foram elaboradas novas versões dos documentos que, em seguida, tiveram suas diretrizes e princípios aprovados pelo Conselho das Cidades, em setembro de 2004, e que fazem parte deste caderno.

A presente publicação, em forma de documento para discussão, tem como objetivos apresentar o atual estágio de evolução de construção da política, as propostas e consensos acerca da mobilidade urbana sustentável e, apresentar os principais eixos, objetivos e estratégia da implementação de uma política nacional de mobilidade urbana, subsidiando, assim, um documento final a ser submetido à apreciação do Conselho das Cidades.

O conteúdo do caderno está dividido em três partes que sintetizam diferentes contribuições para a formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano da qual a Política de Mobilidade é subsidiária.

Primeiro são apresentados subsídios para a compreensão do conceito de mobilidade em sua relação com a realidade urbana e a definição de Mobilidade Urbana Sustentável,

conforme vem sendo utilizada pelo Ministério das Cidades. O objetivo é disseminar essas idéias, permitindo a sua ampla apropriação pela sociedade e a esperada transformação de alguns paradigmas do urbanismo brasileiro.

Segue um amplo diagnóstico da questão, apresentando a realidade da mobilidade urbana nas cidades brasileiras e justificando a importância da temática. A partir daí, são apresentados mais insumos para contribuir na construção coletiva da política de mobilidade. O processo de formulação da política de mobilidade também é revisto, com o objetivo de diagnosticar e subsidiar os avanços, as novas proposições e etapas que se fazem necessários.

O registro dos principais objetivos da Política Nacional de Mobilidade permite a compreensão dos princípios que a norteiam, e que estão traduzidos nas Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade, aprovadas no Conselho Nacional das Cidades.

Finalmente, são apresentadas as estratégias traçadas pelo Ministério das Cidades como um todo, e pela SeMOB em particular, para a implantação desta Política, assim como os Programas e Ações atualmente em execução.



# A política de Mobilidade Urbana

FOTO CUSTÓDIO COIMBRA



CADERNOS DE MOBILIDADE URBANA



Uma exata compreensão das propostas de urbanização e mobilidade deve ser antecedida por uma breve visão daquilo que, institucionalmente, ao menos nas últimas décadas, foi feito das políticas públicas urbanas na área de transporte, trânsito e mobilidade.

No período que vai dos anos 1970 até 1989, o Governo Federal firmou, por algum tempo, uma relativa integração da questão urbana a partir da existência do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU. Esse Conselho surgiu da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana – CNPU (1974 a 1979) – criada, por sua vez, a partir do primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento – PND – que previu a criação de nove Regiões Metropolitanas no país.

Em 1986 foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano, que reunia as políticas de saneamento, habitação, política urbana e transportes urbanos, somando inclusive o BNH, a EBTU e a CNDU. Por razões políticas essa conformação foi alterada várias vezes ao longo dos cinco anos de governo que se sucederam, gerando ineficiência na capacidade formuladora de uma política pública para a questão urbana.

No início dos anos 1990, as políticas de habitação e saneamento foram transferidas para o Ministério da Ação Social, no qual permaneceram até o início de 1995 quando passaram para a Secretaria de Políticas Urbanas – SEPURB/MP, vinculada ao Ministério do Planejamento. Já os transportes urbanos, incluindo a CBTU e a Trensurb, continuaram no Ministério dos Transportes.

Em 1999 foi criada a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República – SEDU/PR – com a atribuição de formular, implementar e coordenar as políticas nacionais de desenvolvimento urbano, as ações e programas de urbanização, de habitação, de saneamento básico, incluindo o transporte urbano.

**A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO DAS CIDADES E DA SEMOB NA IMPLEMENTAÇÃO DA MOBILIDADE URBANA SUSTENTÁVEL TEM COMO EIXOS ESTRATÉGICOS QUE ORIENTAM SUAS AÇÕES: O DESENVOLVIMENTO URBANO E A SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL, A PARTICIPAÇÃO SOCIAL E A UNIVERSALIZAÇÃO DO ACESSO AO TRANSPORTE PÚBLICO; E O DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL E A MODERNIZAÇÃO REGULATÓRIA DO SISTEMA DE MOBILIDADE URBANA**

Ao final deste longo período em que houve várias mudanças institucionais na condução da política urbana e, principalmente durante o final dos anos 80 e início dos anos 90, quando o processo de urbanização atingiu proporções ainda mais extraordinárias, percebe-se que o tratamento inadequado da questão urbana pelo poder público foi um dos fatores que contribuíram para a consolidação de padrões de desenvolvimento urbano que, atualmente, se configuram como grandes problemas que precisam ser enfrentados.

Ressalta-se que no fim dos anos 80, devido à crise fiscal e à promulgação da Constituição Brasileira, que determinou a competência do tratamento dos transportes urbanos aos executivos locais, o governo federal extinguiu a EBTU e, desde então, os transportes vêm sendo tratados de maneira pontual e dissociada das políticas de habitação e saneamento, assim como sem dialogar com as políticas energética, tecnológica, ambiental, regional, econômica e social.<sup>1</sup>

O Ministério das Cidades congrega, atualmente, todas as políticas públicas de trânsito e transporte urbano. Órgãos que se encontravam dispersos em outros Ministérios, como o

<sup>1</sup> MCidades/SeMOB/Diretoria de Regulação e Gestão – Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável: oportunidades, princípios e diretrizes. Texto para discussão, abril de 2004.



**“A mobilidade corresponde às diferentes respostas dadas por indivíduos e agentes econômicos às suas necessidades de deslocamento”**

Denatran no Ministério da Justiça, ou empresas, como a CBTU e a Trensurb, no Ministério dos Transportes, passaram a compor a estrutura do Ministério das Cidades, articulados com a Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana – SeMOB, criada junto com o Ministério. Essa nova estruturação tem como um dos seus maiores desafios integrar-se com as demais políticas públicas urbanas. Desta maneira, mais que agregar todo o setor de transporte urbano, o Ministério das Cidades e a SeMOB, em particular, têm como objetivo consolidar a Política de Mobilidade Urbana Sustentável e, nesta perspectiva, criar políticas públicas transversais, que dêem conta das profundas necessidades das cidades brasileiras, contribuindo para o acesso à

terra urbanizada, à habitação com condições dignas de saneamento e mobilidade e que respeitem os princípios de sustentabilidade ambiental e econômica.

A atuação do Ministério das Cidades e da SeMOB na implementação da mobilidade urbana sustentável tem como eixos estratégicos que orientam suas ações o desenvolvimento urbano e a sustentabilidade ambiental, a participação social e a universalização do acesso ao transporte público, e o desenvolvimento institucional e a modernização regulatória do sistema de mobilidade urbana. Para tanto são definidos alguns instrumentos: política fiscal e investimentos públicos, desenvolvimento institucional e capacitação de agentes, lei de diretrizes e normas complementares de transporte urbano, informação para melhoria e aprimoramento da gestão e do controle

social, instrumentos urbanísticos como Planos Diretores e fomento à pesquisa e à inovação tecnológica.

O Governo Federal pode ainda estimular os municípios na implantação da mobilidade urbana sustentável apoiando projetos que atendam suas diretrizes; fomentando a implantação de programas de mobilidade para pessoas com deficiência; a utilização dos meios não-motorizados de transporte e o barateamento no custo dos deslocamentos, principalmente para a população de mais baixa renda; implantando programas de capacitação de técnicos na área; realizando o necessário Desenvolvimento Institucional do setor e sua clara e adequada regulação.

## O QUE É MOBILIDADE URBANA?

Existem várias definições e acepções acerca do termo mobilidade. Antes de definir o escopo do termo em uso nas políticas públicas do Ministério das Cidades, e que se quer aqui difundir como forma de valorizar princípios universais e sustentáveis para as cidades brasileiras, é necessário esclarecer o que vem a ser mobilidade e as derivações do termo, relacionadas, de uma forma ou outra, à duração do deslocamento, ao lugar de permanência que o deslocamento implica (origens e destinos) e às técnicas colocadas em uso para sua efetivação.

A mobilidade é um atributo associado às pessoas e aos bens; corresponde às diferentes respostas dadas por indivíduos e agentes econômicos às suas necessidades de deslocamento, consideradas as dimensões do espaço urbano e a complexidade das atividades nele desenvolvidas. Face à mobilidade, os indivíduos podem ser pedestres, ciclistas, usuários de transportes coletivos ou motoristas; podem utilizar-se do seu esforço direto (deslocamento a pé) ou recorrer a meios de transporte

**A MOBILIDADE URBANA SUSTENTÁVEL PODE SER DEFINIDA COMO O RESULTADO DE UM CONJUNTO DE POLÍTICAS DE TRANSPORTE E CIRCULAÇÃO QUE VISA PROPORCIONAR O ACESSO AMPLO E DEMOCRÁTICO AO ESPAÇO URBANO, ATRAVÉS DA PRIORIZAÇÃO DOS MODOS NÃO-MOTORIZADOS E COLETIVOS DE TRANSPORTE, DE FORMA EFETIVA, QUE NÃO GERE SEGREGAÇÕES ESPACIAIS, SOCIALMENTE INCLUSIVA E ECOLOGICAMENTE SUSTENTÁVEL. OU SEJA: BASEADO NAS PESSOAS E NÃO NOS VEÍCULOS**

não-motorizados (bicicletas, carroças, cavalos) e motorizados (coletivos e individuais).<sup>2</sup>

Se a divisão modal se insere como a forma mais objetiva de se instituir grupos ou classes entre aqueles que se deslocam no espaço cotidiano, para alguns autores essas divisões não devem ter tanto crédito, pois o motorista, o pedestre e o passageiro são todos papéis passíveis de serem representados por um mesmo indivíduo. De toda maneira, é necessário considerar tanto a mobilidade quanto o trânsito em si como processos históricos que participam das características culturais de uma sociedade e que traduzem relações dos indivíduos com o espaço, seu local de vida, dos indivíduos com os objetos e meios empregados para que o deslocamento aconteça e, dos indivíduos entre si.

A mobilidade também pode ser afetada por outros fatores como a renda do indivíduo, a idade, o sexo, a capacidade para compreender as mensagens, a capacidade para utilizar veículos e equipamentos do transporte, todas essas variáveis podendo implicar em redução de movimentação permanente ou temporária.

Por todas as razões aqui expostas, é necessário tratar os deslocamentos não apenas

<sup>2</sup> Vasconcelos, Eduardo A. – *Transporte urbano, espaço e equidade*. FAPESP, São Paulo, 1996.

como a ação de ir e vir, mas a partir do conceito de mobilidade, acrescido da preocupação com a sua sustentabilidade.

A Mobilidade Urbana Sustentável pode ser definida como o resultado de um conjunto de políticas de transporte e circulação que visa proporcionar o acesso amplo e democrático ao espaço urbano, através da priorização dos modos não-motorizados e coletivos de transporte, de forma efetiva, que não gere segregações espaciais, socialmente inclusiva e ecologicamente sustentável. Ou seja: baseado nas pessoas e não nos veículos.<sup>3</sup>

Como se vem demonstrando, a Mobilidade Urbana Sustentável deve ser entendida de uma forma ampla, como o resultado de um conjunto de políticas de transporte, circulação, acessibilidade e trânsito, além das demais políticas urbanas, cujo objetivo maior está em priorizar o cidadão na efetivação de seus anseios e necessidades, melhorando as condições gerais de deslocamento na cidade.

### **A MOBILIDADE URBANA SUSTENTÁVEL COMO UM EIXO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO**

O conceito de mobilidade que vem sendo construído nas últimas décadas encontra substância na articulação e união de políticas de transporte, circulação, acessibilidade e trânsito com a política de desenvolvimento urbano. Este conceito é base para as diretrizes de uma política-síntese, que tem como finalidade primeira proporcionar o acesso amplo e democrático ao espaço urbano, de forma segura, socialmente inclusiva e ambientalmente sustentável.

A mobilidade urbana, ao congrega em sua efetivação todas as principais características da

configuração da cidade, seus equipamentos, infra-estruturas de transporte, comunicação, circulação e distribuição, tanto de objetos quanto de pessoas, participa efetivamente das possibilidades de desenvolvimento de uma cidade.

Quer devido aos vultosos investimentos que a circulação despense para sua efetivação, quer seja enfocada a determinação e interdependência dos sistemas de circulação com o espaço social em sua totalidade, chega a ser evidente que ações de valorização da mobilidade urbana têm reflexo direto no desenvolvimento urbano.

Afinal, uma política de mobilidade, que respeite princípios universais e de benefício à maioria da população, tem seus resultados traduzidos em um maior dinamismo urbano, numa maior e melhor circulação de pessoas, bens e mercadorias, valorizando a característica principal do urbano que é ser um espaço de congregação e cruzamento de diferenças, da criação do novo num ambiente dinâmico e público.

A idéia de mobilidade, centrada nas pessoas que transitam é ponto principal a ser considerado numa política de desenvolvimento urbano que busque a produção de cidades justas, de cidades para todos, que respeitem a liberdade fundamental de ir e vir, que possibilitem a satisfação individual e coletiva em atingir os destinos desejados, as necessidades e prazeres cotidianos.

As noções de mobilidade e de desenvolvimento urbano, assim definidos, permitem superar visões arraigadas no urbanismo brasileiro que, historicamente, privilegiou a fluidez do trânsito para os automóveis e, de maneira quase que exclusiva, foi dirigido apenas para os grandes centros urbanos. Passa-se, pois, a considerar no desenvolvimento urbano as demandas de mobilidade peculiares aos usuários mais frágeis do sistema, como as crianças, as pessoas com deficiência e os idosos. Além dis-

<sup>3</sup>MCidades/SeMOB/Diretoria de Mobilidade Urbana – A mobilidade urbana sustentável, texto para discussão, março de 2003.

so, considera-se o fato de que longe dos grandes centros urbanos também existem cidades, nas quais vivem pessoas que se locomovem, muitas vezes em condições precárias, sobre lombos de animais, em carrocerias de pequenos veículos, a pé, em vias inadequadas, muitas vezes sem condições mínimas de segurança.

Partindo de uma mudança de foco no trato da questão – inclusive de uma visão setorial do transporte para uma visão integrada de mobilidade no espaço urbano –, os seguintes aspectos são considerados essenciais na construção de uma política de mobilidade, assim como para uma política de desenvolvimento urbano:

- a promoção de formas de racionalização, integração e complementaridade de ações entre os entes federados na organização do espaço urbano e dos sistemas integrados de transporte
- o fortalecimento institucional, do planejamento e da gestão local da mobilidade urbana

- o reconhecimento da importância de uma gestão democrática e participativa das cidades no sentido de propiciar formas de inclusão social e espacial
- a garantia de maior nível de integração e compromisso entre as políticas de transporte, circulação, habitação e uso do solo
- a promoção de condições para as desejáveis parcerias entre os setores público e privado, que possam responder pelos investimentos necessários para suprir as carências existentes nos sistemas de transportes e pactuar mecanismos que assegurem a própria melhoria da qualidade urbana
- a priorização de ações que contribuam para o aumento da inclusão social, da qualidade de vida e da solidariedade nas cidades brasileiras

**A mobilidade centrada nas pessoas que transitam é ponto principal a ser considerado numa política de desenvolvimento urbano**







# Diagnóstico

FOTO CUSTÓDIO COIMBRA



CADERNOS MCIDADES MOBILIDADE URBANA



Diversos estudos e pesquisas vêm sendo produzidos em todo o mundo, e também no Brasil, acerca da mobilidade urbana, dos modos de deslocamento adotados em cada lugar e dos efeitos desta escolha sobre a economia, o meio-ambiente, a segurança, o bem-estar social e a própria qualidade de vida nas cidades.

O seguinte diagnóstico acerca da mobilidade urbana no Brasil não pretende ser exaustivo, que abarque a totalidade das variáveis que fazem parte da questão e, tampouco, tem a pretensão de realizar uma radiografia minuciosa da mobilidade urbana no contexto de diferenças tão profundas quanto as representadas por cada um dos 5.561 municípios brasileiros.

O objetivo deste diagnóstico é trazer ao debate os elementos que fundamentam as

opções estratégicas adotadas para enfrentar a questão e permitir uma melhor compreensão tanto da importância do tema, quanto das diretrizes para a formulação da política de mobilidade sustentável, aprovada na reunião do Conselho das Cidades realizada em setembro de 2004.

Desta forma, pretende-se identificar no processo de urbanização os problemas e desafio que vêm sendo enfrentados pelo Ministério das Cidades na formulação da Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável, subsidiária e integrante da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

**O processo de urbanização acelerada por qual passou o país, além de promover a transferência populacional da área rural para a urbana, concentrou boa parte destes fluxos migratórios**



## EXPANSÃO URBANA E O MODELO DE TRANSPORTE E CIRCULAÇÃO

O Brasil é um país marcado por profundas desigualdades e por uma enorme diversidade de sócio-espacial. Essas marcas podem ser evidenciadas em todas as escalas, entre as diversas regiões do país, entre os 27 Estados da federação, entre cada um dos 5.561 municípios e, inclusive de forma intensa, internamente a cada um desses entes federados que representam o poder local.

A população brasileira é atualmente em grande medida (82%) urbana, sendo que 70% desses brasileiros se concentram em apenas 10% do território. A concentração urbana fica mais bem explicitada quando se constata que apenas 455 municípios – pouco mais de 8% dos 5.561 – somam mais de 55% do total de habitantes do país. As nove principais Regiões Metropolitanas concentram 30% da população urbana e, particularmente, a grande parcela dos mais pobres. Dessa forma, as grandes aglomerações urbanas revelam com maior profundidade a característica desigual do país, concentrando a pobreza e a riqueza, muitas vezes no mesmo território.

O processo de urbanização acelerada por qual passou o país, além de promover a transferência populacional da área rural para a urbana, concentrou boa parte destes fluxos migratórios. Nas Regiões Metropolitanas, sobretudo, desencadeou-se um padrão de urbanização de expansão horizontal. Este modelo de desenvolvimento urbano – crescimento através de expansão permanente, de baixa densidade, da fronteira urbana – foi impulsionado pelo planejamento, pelas políticas de financiamento e produção habitacional e das infra-estruturas dos sistemas de circulação e de saneamento.

A disponibilidade de crédito a juros subsidiados, voltada sempre para a produção de

## PARA OS SETORES DE MENOR RENDA, A ALTERNATIVA DO LOTEAMENTO OU CONJUNTO HABITACIONAL PERIFÉRICO (LOTES, APARTAMENTOS OU CASAS PRÓPRIAS) CONSAGROU-SE COMO SENDO A OPÇÃO, JUSTIFICADA PELO IMPACTO DO PREÇO MAIS BAIXO DOS TERRENOS NA FRANJA EXTERNA DAS CIDADES

imóveis novos, permitiu à classe média das grandes cidades constituir novos bairros e centralidades nas cidades gerando, além da expansão horizontal, o paulatino esvaziamento dos centros tradicionais. Do ponto de vista da estratégia de produção e financiamento das infra-estruturas, os centros tradicionais foram abordados apenas como centros econômicos saturados, devendo ser objeto de descentralização das atividades, inclusive administrativas.<sup>4</sup>

Para os setores de menor renda, a alternativa do loteamento ou conjunto habitacional periférico (lotes, apartamentos ou casas próprias) consagrou-se como sendo a opção, justificada pelo impacto do preço mais baixo dos terrenos na franja externa das cidades.

A política habitacional como um todo, praticada por agentes públicos, privados e, inclusive, de forma irregular e/ou ilegal, seguiu a mesma lógica, gerando um desenho de produção das infra-estruturas na mesma direção. No entanto, para os mais pobres, ao contrário das novas centralidades de classe média, a provisão da infra-estrutura tem se dado sempre posteriormente.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> ROLNIK, Raquel e BOTLER, Milton – “Por uma política de reabilitação de centros urbanos”. Revista Ócullum, São Paulo, 2004.

<sup>5</sup> CARDOSO, Adauto – “A produção e a reprodução de assentamentos precários”. Paper encaminhado ao Ministério das Cidades, 2003. MARICATO, Ermínia – *Brasil Cidades, alternativas para a crise urbana*. Vozes, Petrópolis, 2001.

Este modelo de urbanização, típico das metrópoles brasileiras, é atualmente reproduzido nas mais diversas cidades, de todos os tamanhos. Combinado com outras formas de expansão do urbano e de criação de novas cidades, o modelo resulta num território profundamente desigual, com uma diversidade enorme de características e dinâmicas que torna a formulação e a execução de políticas um enorme desafio, sobretudo a partir da esfera federal. Além disso, tal modelo de expansão tem fortes impactos negativos na mobilidade, uma vez que sobrecarrega os sistemas de transportes devido ao aumento constante das distâncias a serem percorridas.

É nesse sentido que se entende a importância do debate acerca de políticas que possibilitem à sociedade questionar e refletir sobre o futuro desejado para a mobilidade cotidiana. Até mesmo pequenas e médias cidades vivem, hoje, problemas ligados à circulação motorizada, reproduzindo modelos insustentáveis do ponto de vista ambiental e sócio-econômico adotados nas grandes cidades.

### **CRESCIMENTO PERIFÉRICO, FRAGMENTAÇÃO URBANA E IMPACTO NAS REDES DE CIRCULAÇÃO**

Em diversas cidades brasileiras, nas últimas décadas, constata-se uma piora na qualidade do transporte coletivo urbano. Entre outros motivos pode-se apontar a falta de uma rede de transporte integrada, que atenda aos desejos de deslocamento da população e permita a racionalização dos deslocamentos segundo modos diversos de transporte adaptados a cada um dos motivos das viagens.

No entanto, a principal razão para tal fato está vinculada ao processo contínuo de crescimento periférico das cidades, que se descentralizaram e se conurbaram, tornando-se multinucleadas, com atividades dispersas e pul-

verizadas em uma grande mancha urbana. Na maior parte das grandes cidades esse processo não foi devidamente acompanhado pela rede de transporte que, aos poucos, foi deixando de atender aos desejos e necessidades de deslocamento de grande parcela da população.

A ocupação irracional do solo urbano, que deixa áreas vazias ou pouco adensadas nas áreas mais centrais e ocupa periferias mais distantes, é resultado da dissociação entre o planejamento do transporte, a ocupação do solo e a especulação fundiária não controlada.

Para além do planejamento da rede, pode-se apontar também uma forma de relação patrimonialista das empresas operadoras em relação às linhas de ônibus, na qual o operador se sente o proprietário da linha que opera e dos itinerários percorridos, defendendo de forma muitas vezes intransigente o seu “território” e dificultando a implementação de

**A ocupação irracional do solo urbano é resultado da dissociação entre o planejamento do transporte, a ocupação do solo e a especulação fundiária não controlada**



**O MODELO DE MOBILIDADE ADOTADO NOS GRANDES CENTROS URBANOS BRASILEIROS QUE VEM, DE FORMA QUASE NATURAL, SENDO REPRODUZIDO PELAS CIDADES DE PORTE MÉDIO, FAVORECE O USO DO VEÍCULO PARTICULAR, REFORÇANDO O ESPRAIAMENTO DAS CIDADES E A FRAGMENTAÇÃO DO ESPAÇO DEVIDO À FLEXIBILIDADE DOS DESLOCAMENTOS AUTOMOBILÍSTICOS. DESSA FORMA, CIDADES SE ESTRUTURAM E SE DESENVOLVEM PARA ACOLHER, RECEBER, ABRIGAR O VEÍCULO PARTICULAR E ASSEGURAR-LHE A MELHOR CONDIÇÃO POSSÍVEL DE DESLOCAMENTO NAS ÁREAS URBANAS**

reestruturações das redes de transporte, sobretudo formas de intermodalidade que são muitas vezes vistas como possíveis formas de competição.

Essa competição entre os diversos modos de transporte é historicamente constatada no Brasil e, muitas vezes, traduz-se numa competição por recursos públicos para a implantação das necessárias redes de transporte. Dessa forma, o urbanismo brasileiro sente até hoje as dificuldades de implantação de políticas de integração entre redes de transporte, impedindo a necessária intermodalidade como forma de propiciar mobilidade e romper com o modelo automobilístico de deslocamento, que drena a maior parte dos investimentos públicos.

Além disso, o transporte coletivo urbano, da forma como é hoje planejado e produzido, funciona como indutor, nem sempre involuntário, da ocupação irracional das cidades. Ou seja, mesmo com baixo controle público, o transporte permanece como determinante da possibilidade de ocupação e consolidação de novos espaços, só que nesse caso, sem haver o controle público, servindo a interesses particulares em detrimento do interesse público e coletivo.

Portanto, é de fácil constatação que o transporte urbano, sendo inserido no plane-

jamento integrado das cidades, incorporando os princípios da sustentabilidade plena e tendo o seu planejamento e controle submetido aos interesses da maioria da população, pode se tornar um relevante e eficaz instrumento de reestruturação urbana e vetor da expansão controlada ou direcionada das cidades.

Além disso, o modelo de mobilidade adotado nos grandes centros urbanos brasileiros que vem, de forma quase natural, sendo reproduzido pelas cidades de porte médio, favorece o uso do veículo particular, reforçando o espraiamento das cidades e a fragmentação do espaço devido à flexibilidade dos deslocamentos automobilísticos. Dessa forma, cidades se estruturam e se desenvolvem para acolher, receber, abrigar o veículo particular e assegurar-lhe a melhor condição possível de deslocamento nas áreas urbanas.

### **A INTEGRAÇÃO SETORIAL, INSTITUCIONAL E TERRITORIAL DAS POLÍTICAS**

As cidades brasileiras, como já citado, vêm adaptando há várias décadas o uso do solo urbano para a prática da circulação automobilística. A transformação dessa realidade implica na vinculação da política de trânsito a uma nova forma de prática urbana, ou seja, a uma nova forma de se viver a cidade. A transformação pretendida das cidades brasileiras será iniciada quando as políticas de circulação passarem a se ocupar efetivamente do uso do solo, compreendendo que diversos equipamentos urbanos como se apresentam na atualidade, apenas existem em função do automóvel, reforçando seu uso.

É necessário ter-se em mente a relação biunívoca do uso do solo com o trânsito e o transporte, pois cada edificação gera uma necessidade diferente de deslocamento, que deve ser atendida e, por outro lado, a movimentação de

veículos, pessoas e cargas interfere na implantação e utilização das edificações.

O desenvolvimento urbano mal planejado ou planejado de forma a atender os interesses de uma pequena parcela da população (investidores e especuladores do solo urbano) tem contribuído para estabelecer um quadro de deterioração da mobilidade e qualidade de vida nas cidades. Se por um lado é necessário que se exerça o controle do espraiamento urbano, como forma de reduzir distâncias de deslocamento e custos do transporte coletivo, incorporando ao planejamento urbano princípios que atuem como inibidores do crescimento desordenado, como os previstos no Estatuto das Cidades, por outro lado é necessário que exista um planejamento dos transportes integrado aos demais setores responsáveis pela produção das cidades, planejando seu crescimento a partir do uso e da ocupação do território. Isso quer dizer que as políticas públicas devem se pautar por princípios equânimes de urbanização, levada a cabo em cada novo loteamento e parcelamento do solo.

Nesse sentido, a associação, através do planejamento integrado, entre o controle e a gestão pública dos transportes, a compreensão das lógicas que racionalizam o uso do solo e a incorporação dos princípios de Mobilidade Urbana Sustentável, podem formar as bases de um novo planejamento, com maior sinergia e efetividade, das cidades brasileiras.

Os principais desafios de tal política de mobilidade e de uso e ocupação do solo são os seguintes:

- Consolidar e regularizar os centros, áreas já ocupadas e as parcelas informais da cidade, promovendo maior aproveitamento da infra-estrutura já instalada, maior densificação e aliviando a pressão por novas ocupações periférica

- Ter planejamento e gestão sobre o crescimento das cidades, de modo que se oriente a ampliação da mancha urbana do ponto de vista do interesse público
- Controlar a implantação de novos empreendimentos públicos e privados, condicionando-os a internalizar e minimizar os impactos sobre o ambiente urbano, trânsito e transporte.
- Garantir o uso público do espaço urbano, priorizando o pedestre, solucionando ou minimizando conflitos existentes entre a circulação a pé e o trânsito de veículos, oferecendo qualidade na orientação, sinalização e no tratamento urbanístico de áreas preferenciais para o seu deslocamento
- Implantar obras e adequações viárias para priorização dos modos de transporte não-motorizados e coletivos

Por outro lado, o investimento em fortalecimento e desenvolvimento institucional requerido para que tais medidas possam ser implantadas não é isolado e tampouco se restringe à gestão do trânsito ou do transporte público, mas abrange outras áreas da gestão municipal. Os municípios, de forma geral, necessitam estruturar-se e capacitar-se para planejar e controlar o desenvolvimento dos espaços urbanos.

O crescimento, em muitos casos, ocorre sem nenhuma forma de controle ou de regulamentação sobre o uso e ocupação do solo, sobre a expansão das infra-estruturas ou mesmo sobre a implantação de novos equipamentos, sendo guiado de acordo com as leis de mercado referentes ao valor da terra e aos níveis relativos de acessibilidade.

A histórica dificuldade de incorporar a idéia de mobilidade urbana ao planejamento urbano e regional também está entre as causas da crise de qualidade das cidades brasileiras, contribuindo fortemente para a geração dos



**A falta de um organismo metropolitano que coordene e integre os transportes nessas regiões interfere na crise da mobilidade, gerando muitos problemas**

cenários atuais onde se constata cidades insustentáveis do ponto de vista ambiental e econômico.

### **MOBILIDADE URBANA E A QUESTÃO METROPOLITANA**

Os problemas de mobilidade urbana no espaço metropolitano se explicam através do processo de metropolização que caracterizou o desenvolvimento urbano do país nas últimas três ou quatro décadas. Além da progressiva expansão demográfica e espacial destas megacidades, dois fatores se destacam: as opções e prioridades dos investimentos públicos em relação a cada um dos diferentes modos de transporte e a incapacidade de equacionamento institucional da gestão metropolitana,

em especial nos aspectos relativos à mobilidade das pessoas e das mercadorias.

Verificam-se três fases distintas na formação das metrópoles no Brasil. A primeira vai de 1973, quando foram instituídas pelo governo federal as nove regiões metropolitanas, até 1988, com a promulgação da nova Constituição. Nesse período, houve forte centralização da regulação e do financiamento pelo governo federal, cabendo aos estados a responsabilidade de implementar políticas metropolitanas. Esse modelo foi simétrico para todas as regiões metropolitanas, havendo em cada uma delas a necessidade de realizar planos associados ao reconhecimento técnico das próprias realidades, o que aconteceu com a criação das empresas metropolitanas de planejamento. No entanto, esses planos foram produzidos sob a égide dos estados, não refletindo as particularidades dos municípios e, tampouco, criando um ambiente para a ação coordenada das



ações. No que diz respeito à organização do transporte público urbano nessas regiões, ainda na década de 1970, são previstas as Empresas Metropolitanas de Transporte Público (EMTU), com a proposta de integrar a rede de transportes metropolitanos nos aspectos físicos, operacionais, tarifários e institucionais. A segunda fase é marcada pela Constituição de 1988 e caracterizada pela retração dos investimentos federais e pela descentralização e fortalecimento dos governos locais. Na escala da União, a coordenação dos transportes ficou a cargo do Ministério dos Transportes e, nas escalas estaduais e municipais, verifica-se uma quase completa ausência da questão metropolitana na agenda dos governos. Em meados dos anos 1990, há uma terceira fase de trato da questão metropolitana, quando os estados passam a tomar certas medidas de institucionalização.

Alguns dos principais obstáculos à organização metropolitana do transporte verificados desde a criação das EMTUs persistem até os dias de hoje:

- conflitos de competência no exercício da coordenação sobre os modos de transporte metropolitanos
- os modos ferroviários urbanos ainda permanecem sob a tutela federal (trens metropolitanos de Recife, Porto Alegre, Belo Horizonte e demais trens de subúrbio das capitais) ou estadual (metrô de São Paulo e Rio) sendo que, de acordo com a Constituição de 1988, é competência municipal a estruturação e coordenação dos serviços locais de transporte urbano, faltando mecanismos para que a organização possa ocorrer quando os deslocamentos se dão entre municípios
- fragilidade da organização metropolitana, que passou a se constituir em uma espécie de quarta instância de poder, sem, entretanto, dispor de recursos financeiros próprios nem de autonomia administrativa,

**PREVALECE NO PAÍS, A AUSÊNCIA DE UMA GESTÃO INTEGRADA E COMPARTILHADA (GESTÃO METROPOLITANA). OS ESTADOS QUE INVESTIRAM NESTA FORMA DE GESTÃO, VIA DE REGRA, SUAS AÇÕES SE RESTRINGIRAM A SERVIÇOS ESPECÍFICOS, NÃO HAVENDO O PLANEJAMENTO URBANO METROPOLITANO. CONSTITUI-SE UM DESAFIO DIÁRIO PARA AS REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS, PROVER TRANSPORTE DE QUALIDADE AOS SEUS HABITANTES E FAZER COM QUE UM CONTINGENTE DE MILHÕES DE PESSOAS TENHA ACESSO DIARIAMENTE ÀS ATIVIDADES URBANAS**

porém com forte polarização ou concentração de poder político das e nas capitais

- acirramento de conflitos de interesse pela gestão de recursos financeiros

A falta de um organismo metropolitano que coordene e integre os transportes nessas regiões interfere na crise da mobilidade, gerando entre outros problemas:

- distribuição heterogênea da rede, com relativo excesso de oferta nas áreas mais adensadas ou mais próximas da região central e falta de atendimento adequado nas regiões periféricas, não correspondendo às necessidades e desejos de deslocamento da maior parcela da população
- falta de integração física e tarifária entre os modos
- superposição de redes, de interesses e disputas, inclusive políticas

Segundo o Art. 25 da Constituição Brasileira, a atual competência de instituir e regulamentar as Regiões Metropolitanas está a cargo dos Estados. Porém, após a aprovação da Constituição, o devido Artigo não foi regulamentado, não havendo uma definição clara das características básicas de uma Região Metropolitana. Assim, ficou a cargo dos Estados

regulamentá-las, conforme suas especificidades e interesses.

Dessa forma, na medida que o poder de ação institucional e de gestão restringe-se ao Estado, os Municípios ficaram, na maioria dos casos, alijados das decisões metropolitanas, enfraquecendo a participação do poder local, o que tem dificultado o enfrentamento das questões. Prevalece, assim, no País, a ausência de uma gestão integrada e compartilhada (gestão metropolitana) e, nos casos em que os Estados investiram nessa forma de gestão, via de regra, suas ações se restringiram a serviços específicos, não havendo o planejamento urbano metropolitano.

Constitui-se um desafio diário para as Regiões Metropolitanas brasileiras, prover transporte de qualidade aos seus habitantes e fazer com que um contingente de milhões de pessoas tenha acesso diariamente às atividades urbanas.

O recente seminário realizado pela SeMOB em parceria com o BNDES sobre Mobilidade Urbana em Regiões Metropolitanas, em dezembro de 2003, bem como as recentes audiências públicas sobre Transporte e sobre Regiões Metropolitanas promovidas pela Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior da Câmara dos Deputados – CDUI, convergiram em apontar a riqueza e complexidade da gestão metropolitana, e, também, a urgente necessidade de seu enfrentamento com apoio federal. Tal afirmação é reforçada com os resultados do Seminário Internacional “O Desafio da Gestão das Regiões Metropolitanas em Países Federados” promovido em 2004 pela Casa Civil, com a participação de diversos ministérios, inclusive do Ministério das Cidades.

Há, portanto, um enfrentamento para além do plano local e que precisa de urgente abordagem, que é o planejamento e gestão em escala metropolitana. É exatamente aqui que o tema mobilidade urbana pode dar as suas

mais ricas contribuições. Integrar as gestões estadual/metropolitana e municipal, racionalizar o uso de vias e a circulação de veículos, evitar superposição de linhas, integrar modos, viabilizar tarifas módicas, induzir o cidadão a usar alternativas ao transporte individual, efetuar o planejamento, o controle e a gestão da rede metropolitana de transporte público são alguns dos itens da agenda metropolitana que certamente contribuiriam muito para racionalizar o uso de recursos públicos, diminuir a poluição ambiental, aumentar a produtividade urbana, dar amplo acesso a serviços como saúde, educação, lazer e, conseqüentemente, melhorar a qualidade de vida e contribuir para a promoção da inclusão social.<sup>6</sup>

## O DESAFIO DA INTERMODALIDADE NOS TRANSPORTES URBANOS

A qualidade do transporte coletivo urbano tem se deteriorado nos últimos anos também por falta de uma rede de transporte bem estruturada e integrada de tal forma que atenda aos desejos de deslocamento da população segundo modos adaptados aos motivos de viagens.

Sabe-se que, por um lado, o processo acelerado de urbanização não foi devidamente acompanhado pela rede de transporte e, por outro, que a ocupação desordenada do solo urbano, com a existência de áreas vazias nos centros, combinadas à ocupação de áreas cada vez mais distantes, revela a dissociação entre transporte e ocupação do solo, onerando e dificultando o atendimento.

Essas características da urbanização brasileira, somadas a aspectos específicos relacionados com cada um dos modos de transporte urbano, têm influenciado também a fraca

<sup>6</sup> MCidades/SeMOB/DENATRAN – Plano de Ação de Mobilidade Urbana em Regiões Metropolitanas, maio de 2004.

existência de intermodalidade nos deslocamentos urbanos.

Dessa forma, nas cidades brasileiras, de maneira geral, o privilégio ao uso do automóvel particular esteve associado à maneira mais simples e barata de viabilizar uma forma coletiva de transporte, no caso os ônibus, que se utilizam, via de regra, da mesma infraestrutura dos automóveis.

Mas a questão da baixa intermodalidade dos sistemas de transportes nas cidades brasileiras está vinculada a diversos outros fatores, entre eles institucionais, como já revelados para as Regiões Metropolitanas, e mesmo aspectos culturais, que definem o pedestre como cidadão de segunda categoria, não viabilizando suas viagens, que representam a forma mais simples de se propiciar a ligação entre modos distintos de transporte.

As maiores dificuldades encontradas para a implantação de sistemas intermodais encontram-se na análise fragmentada acerca dos sistemas de mobilidade, que resulta em soluções fragmentadas ou pontuais.

Os sistemas sobre trilhos vinculados ao Ministério das Cidades tiveram sua implantação

iniciada na década de 1980. No início da década de 1990, como parte da política de descentralização, o governo federal decidiu realizar investimentos ampliando os sistemas existentes com o objetivo de transferi-los aos estados. Os recursos para os novos investimentos foram obtidos através de financiamento junto ao Banco Mundial, com contrapartida da União. Entre os sistemas nominados o único que não integrou o programa de financiamento foi o de Porto Alegre, que ora desenvolve seu projeto de expansão no contexto de uma rede estrutural para a região metropolitana.

Embora no processo de descentralização houvesse compromissos dos governos locais com a implantação de órgãos de coordenação regional de transporte, e a necessidade de estratégias integradas de desenvolvimento urbano e planos regionais de transporte público, excetuando a região de Recife (que elaborou uma rede estrutural integrada e está

**Até mesmo pequenas e médias cidades vivem, hoje, problemas ligados à circulação motorizada, reproduzindo modelos insustentáveis do ponto de vista ambiental e sócio-econômico**



**ATUALMENTE, A COMPANHIA BRASILEIRA DE TRENS URBANOS (CBTU), VINCULADA AO MINISTÉRIO DAS CIDADES, ADMINISTRA LINHAS DE TRENS EM 6 CAPITAIS DO PAÍS, TODAS ELAS APRESENTANDO DIFICULDADES**

em fase de implantação de uma estrutura institucional metropolitana de planejamento e gestão do transporte), os demais estados não cumpriram esses objetivos.

Os principais sistemas sobre trilhos vinculados ao Ministério das Cidades através da CBTU e Trensurb (Recife, Belo Horizonte, Fortaleza, Salvador e Porto Alegre) são, atualmente, subsidiados, sendo a cobertura de parcela de seus custos supridos com recursos do tesouro federal. Contribui para o nível atual dos subsídios a inadequada integração dos sistemas sobre trilhos em redes multimodais, conforme apontado.

Porto Alegre está executando estudo estratégico de integração do transporte da RMPA, que tem como objetivo a obtenção de uma rede estrutural integrada de média e alta capacidade e um modelo institucional permanente para a coordenação e integração do transporte. Tais estudos estão sendo conduzidos pelo Grupo Executivo de Integração – GEI – que conta com representantes dos três níveis de governo.

A implementação das diretrizes e metas definidas no Estudo de Planejamento Estratégico de Integração do Transporte Público Coletivo da RMPA será detalhada no Plano Integrado de Transporte e Mobilidade Urbana – PITMUrb, da Região Metropolitana de Porto Alegre.

Atualmente, a Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), vinculada ao Ministério das Cidades, administra linhas de trens em 6 capitais do país, todas elas apresentando dificuldades.

Pesquisa recente conduzida pela ANTP nas principais capitais brasileiras que possuem sistemas metro-ferroviários, diagnostica a situação atual da inserção dos sistemas sobre trilhos no contexto do transporte metropolitano:

- redes de ônibus municipais, intermunicipais e os sistemas sobre trilhos não estão planejados como sistemas funcionais complementares
- há sobreposição de linhas de ônibus e trilhos urbanos
- a infra-estrutura física para a integração modal, em muitas situações, é inadequada ou inexistente
- as redes existentes, quando tomadas no seu conjunto, geram desequilíbrios espaciais e temporais, onerando os usuários do sistema de transporte
- os sistemas de bilhetagem eletrônica que vêm sendo implantados, não são projetados com foco na integração tarifária dos modos

As redes e os modos aqui apresentados e a integração necessária entre cada um deles apenas pode se efetivar quando forem considerados todos os demais modos de transporte que compõem o cotidiano de determinada cidade. Dessa forma, a integração deve considerar com ênfase o papel da marcha a pé e o uso de bicicletas como modos de integração entre os demais modos, o que implica em possibilitar sua prática segura e agradável. Além disso, deve-se considerar a existência de mecanismos de informação das possibilidades de intermodalidade existentes, indicando caminhos e acessos, assim como custos e benefícios. Os demais modos de transporte, incluindo os automóveis, devem ser considerados no exercício da intermodalidade, lembrando sempre que para cada tipo ou motivo de viagem pode-se propor uma forma melhor adaptada de realizar o deslocamento.

## PRINCIPAIS DESECONOMIAS E CUSTOS SOCIAIS DO MODELO DE CIRCULAÇÃO

O modelo de circulação automobilística e o urbanismo a ele combinado tem se mostrado ineficiente e ineficaz em todos os lugares onde foi implantado. Várias grandes cidades brasileiras que já investiram milhões em infraestrutura de vias, túneis e viadutos têm visto os seus esforços e recursos serem transformados em outros vários milhões gastos em horas de congestionamentos e poluição ambiental. Apesar dos investimentos serem sempre com o objetivo de melhorar o fluxo de veículos, somente em curtíssimo prazo essa intenção se concretiza, pois, a melhoria se traduz imediatamente em estímulo à maior utilização do transporte individual.

Segundo estudo do IPEA<sup>7</sup>, realizado em 10 cidades brasileiras, as condições desfavoráveis de trânsito levam a três principais tipos de deseconomias:

- Tempo: a cada ano corresponde um custo de 250 milhões de horas para os usuários de automóveis e 120 milhões para os usuários de ônibus
- Consumo excessivo de energia: os congestionamentos causam um consumo excessivo de 190 mil litros de gasolina e de cinco mil litros de diesel na hora de pico, o que corresponde, por ano, a um gasto excessivo de 200 milhões de litros de gasolina e 4 milhões de litros de diesel
- Poluição: os automóveis são responsáveis pela emissão excessiva de 90 toneladas de CO (122 mil ton/ano)

O conhecimento dos custos externos associados ao setor de transportes que afetam o meio ambiente, como poluição atmosférica,

<sup>7</sup> IPEA/ANTP – “Redução das deseconomias urbanas com a melhoria do transporte público no Brasil”. 1998

aumento do efeito estufa e aumento do número de acidentes de trânsito é importante para que essas externalidades sejam previstas nos processos de planejamento e avaliação de sistemas de transporte. O conhecimento desses custos pode também orientar a formulação de políticas públicas que visem atenuar impactos e reduzir os custos gerados pelos sistemas de transporte e, dessa forma, otimizar a aplicação dos recursos públicos.

No caso do sistema de transporte rodoviário, o uso de combustíveis fósseis é o principal responsável pela má qualidade do ar nas cidades, além de ser o principal contribuinte dos gases de efeito estufa. Na Região Metropolitana de São Paulo, em 1995, os veículos automotores contribuíam com 98% das emissões de monóxido de carbono, 97% de hidrocarbonetos (HC), 97% de óxidos de nitrogênio (NO), e 85% de óxidos de enxofre (S) e 40% de particulados.

A gravidade do problema se expressa por meio dos prejuízos à saúde da população em geral e, em particular, das pessoas idosas e das crianças. O monóxido de carbono (CO), por exemplo, provoca tonturas, dores de cabeça, sono, redução dos reflexos e perda da noção de tempo. Além disso, é um dos principais responsáveis por acidentes de trânsito em áreas de grande concentração, aumentando o estado de morbidez das pessoas idosas. Outras emissões como os hidrocarbonetos e o óxido de nitrogênio provocam irritação nos olhos, no sistema respiratório, produzindo alergia, asma, bronquite crônica e redução de visibilidade.

O processo decisório e as políticas públicas devem considerar as deseconomias e externalidades próprias a cada um dos modos de transporte. Segundo estudo da ANTP, o automóvel tem um gasto 12,7 vezes maior de energia do que o ônibus, gera 17 vezes mais poluição, consome 6,4 vezes mais espaço na via e gera um custo de transporte oito vezes maior que o

**A ADAPTAÇÃO DAS CIDADES PARA O USO INTENSIVO DO AUTOMÓVEL TEM LEVADO À VIOLAÇÃO NÃO APENAS DOS PRINCÍPIOS ECONÔMICOS, MAS TAMBÉM, DAS CONDIÇÕES AMBIENTAIS, DA QUALIDADE DAS ÁREAS RESIDENCIAIS E DE USO COLETIVO, BEM COMO À DEGRADAÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARQUITETÔNICO, DEVIDO À ABERTURA DE NOVAS VIAS, AO REMANEJAMENTO DO TRÁFEGO PARA MELHORAR AS CONDIÇÕES DE FLUIDEZ E AO USO INDISCRIMINADO DAS VIAS PARA O TRÂNSITO DE PASSAGEM**

ônibus, todos os dados relativos ao número de passageiros por quilômetro transportado.

Dessa forma, a adaptação das cidades para o uso intensivo do automóvel tem levado à violação não apenas dos princípios econômicos, mas também, das condições ambientais, da qualidade das áreas residenciais e de uso coletivo, bem como à degradação do patrimônio histórico e arquitetônico, devido à abertura de novas vias, ao remanejamento do tráfego para melhorar as condições de fluidez e ao uso indiscriminado das vias para o trânsito de passagem.

Por outro lado, a incompatibilidade entre o ambiente construído das cidades, o comportamento dos motoristas, o grande movimento de pedestres sob condições inseguras, faz o Brasil deter um dos mais altos índices de acidentes de trânsito em todo o mundo. A gravidade do problema se revela tanto no número absoluto de acidentes quanto nas taxas proporcionais à frota veicular e às populações consideradas.

Sem dúvida a face mais perversa do trânsito se apresenta nos acidentes, que assumam, sobretudo, pela dimensão humana. Os dados oficiais mostram que a cada ano são produzidos mais de um milhão de acidentes no Brasil, mais de 33 mil pessoas são mortas e cerca de 400 mil são feridas, sendo que 120 mil tornam-se inválidas em ocorrências de

trânsito. Dos mortos, 50% são pedestres, ciclistas ou motociclistas, a parcela mais vulnerável nas vias urbanas. De 1961 a 2000, o número de feridos no trânsito multiplicou-se por quinze e o de mortos por seis. A falta de punição imediata reforça o desrespeito pela vida.

As primeiras medidas de impacto na segurança veicular adotadas no Brasil datam apenas do início da década de 1990, com a obrigatoriedade do uso do cinto de segurança em todo o território nacional, seguida da aprovação do Código de Trânsito Brasileiro, adaptado para as transformações que ocorreram nos últimos anos no trânsito e nos veículos.

Ainda que essas e outras medidas tenham produzido impacto e gerado reduções na gravidade dos acidentes, muito há que se fazer na questão da segurança do trânsito no Brasil.

Quantitativamente, os acidentes de trânsito representam o segundo maior problema de saúde pública no Brasil, só perdendo para a desnutrição, sendo que a Organização Mundial da Saúde (OMS) alerta e prevê que, daqui a 20 anos, os acidentes de trânsito representarão a terceira maior causa mundial de mortes.

Comparações e estudos indicam que, atualmente, a participação do Brasil no número de veículos da frota mundial é de 3,3%, sendo, porém, responsável por 5,5% do total de acidentes fatais registrados no mundo. O índice de três mortos por dez mil veículos/ano, tido como aceitável pela ONU, está bem abaixo dos nove mortos por dez mil veículos/ano registrado no Brasil.

Estes acidentes têm um custo enorme para o país, muitas vezes não considerado na definição das mais diversas políticas públicas. O estudo realizado pelo IPEA, em parceria com a ANTP e o Denatran, citado anteriormente, pesquisou os impactos econômicos e sociais dos acidentes de trânsito nas 49 principais aglomerações urbanas brasileiras, totalizando 378 municípios e o Distrito Federal.

Os custos considerados associados aos acidentes de trânsito incluem: danos materiais, congestionamentos, atendimento médico-hospitalar e reabilitação, custos previdenciários e judiciais, perda de produção pela interrupção da atividade produtiva e custo do impacto familiar, referindo-se ao impacto do acidente no círculo familiar, entre outros. Os custos humanos, referentes à expectativa de vida produtiva das pessoas mortas em acidentes de trânsito, o sofrimento e a dor de amigos e familiares pela perda de um ente querido, não foram considerados no estudo.

O estudo concluiu que um acidente de trânsito nas aglomerações urbanas brasileiras custa em média R\$ 8.783,00. O acidente sem vítima custaria R\$ 3.262,00. O acidente com feridos R\$ 17.460,00, ou seja, cinco vezes o valor do acidente sem vítima. O acidente com mortos custaria R\$ 144.748,00, ou seja, 44 vezes o custo do acidente sem vítima (valores para abril de 2003).

O custo total estimado dos acidentes de trânsito no Brasil, valores esses referentes a abril/2003, foi de cerca de R\$ 5,3 bilhões, que representa 0,4% do PIB do país. Deste total, R\$ 3,6 bilhões concentram-se nas 49 aglomerações urbanas e R\$ 1,7 bilhões nas demais áreas urbanas. Segundo o documento, este valor subiria consideravelmente caso fossem incluídos os custos dos acidentes rodoviários e os custos humanos. Projetando esse valor para incluir os acidentes ocorridos nas vias rurais, estima-se um custo social total anual da ordem de 10 bilhões de reais. As ocorrências trágicas no trânsito, grande parte delas previsíveis e, portanto, evitáveis, causam enormes perdas que inibem o desenvolvimento econômico e social do país.

O conhecimento minucioso dessas externalidades negativas permite a implantação de medidas que possam evitar ou, ao menos, amenizar as conseqüências negativas do transporte rodoviário. Conhecendo os motivos e os

vitimados do trânsito, a política pública pode atingir com maior eficiência suas causas.

## POBREZA E IMOBILIDADE

O transporte público urbano, de acordo com a Constituição Brasileira, é um serviço público de caráter essencial. Dele depende o acesso das populações que não dispõem de meios de transporte próprios – os mais pobres – às oportunidades de trabalho, aos equipamentos e serviços sociais (e.g. saúde e educação), e às atividades que garantem a dignidade humana e a integração social (como o lazer, visitas aos amigos e parentes, compras etc.). Ou seja, o transporte público é também, além de um componente do sistema de mobilidade urbana, um importante elemento de combate à pobreza urbana. No entanto, se o serviço não for adequado às necessidades da população, especialmente a mais pobre, ele pode, ao contrário, transformar-se num empecilho ao acesso às oportunidades e atividades essenciais, isto é, numa barreira à inclusão social.<sup>8</sup>

Nas cidades brasileiras convivem, de um lado, milhares de indivíduos que encontram dificuldades de buscar trabalho por não terem condições de deslocamento até os locais onde se concentram as oportunidades de emprego, com indivíduos que têm todas as condições de realizar, com a máxima fluidez e conforto, uma gama enorme de deslocamentos por motivos variados, efetivando as mais diversas necessidades de reprodução de suas vidas. Pesquisa realizada pelo ITRANS<sup>9</sup> revela que a mobilidade da população pobre nas grandes cidades brasileiras, medida pelo número médio de deslocamentos diários por pessoa,

<sup>8</sup> Ver Gomide, A. A. Transporte Urbano e Inclusão Social. Texto para Discussão 960, Ipea, julho de 2003.

<sup>9</sup> ITRANS. Mobilidade e Pobreza. Relatório Final. Abril, 2004

é muito baixa, indicando sérios problemas de acesso ao trabalho e às oportunidades de emprego, às atividades de lazer e aos equipamentos sociais básicos. As precárias condições de mobilidade se colocam como obstáculos à superação da pobreza e da exclusão social para cerca de 45% da população urbana brasileira que tem renda mensal familiar inferior a três salários mínimos.

Imaginar uma melhoria nas condições de mobilidade, que atinja a maioria dos cidadãos é viabilizar a vida de milhares de pessoas, desenvolvendo uma infinidade de novas relações cotidianas, com influências diretas na economia, na cultura e na cidadania.

A relação de dependência dos mais pobres em relação aos transportes coletivos pode ser classificada, inclusive, de perversa na medida em que o percentual da renda média familiar gasto com o transporte urbano aumenta conforme diminui a renda da família. Ou seja, além dos mais pobres serem mais dependentes dos transportes coletivos, modo de deslocamento não priorizado nas políticas urbanas da maioria das cidades brasileiras, eles ainda devem pagar relativamente mais caro para utilizá-los.

Na década de 1970, as famílias com rendimento entre 1 e 3 salários mínimos comprometiam 5,8% do orçamento com transporte. No início dos anos 80 esse gasto já era de 12,4% e na década de 1990 ultrapassa os 15%. Atualmente, para se deslocar duas vezes ao dia durante 25 dias do mês, uma única pessoa gasta 30% do salário mínimo vigente.<sup>10</sup>

Por sua vez, diferenças em relação à acessibilidade são reveladas através da análise do tempo médio gasto em cada viagem segundo o modo de transporte e a faixa de renda da população. Verifica-se que, nas cidades brasileiras, o tempo de deslocamento no

transporte coletivo e nas viagens a pé diminui na proporção inversa da renda, sendo que o tempo médio despendido no transporte é menor entre os mais ricos e entre os mais pobres, esses últimos provavelmente devido ao menor índice de mobilidade e às menores distâncias percorridas.

Os atuais índices de mobilidade nas cidades brasileiras permitem afirmar que a reprodução da vida de uma parcela substancial da população foi excluída do roteiro urbano, afastada das redes de solidariedade, cooperação, mutualidade, resumindo-se, quando muito, às ligações cotidianas entre local de trabalho e moradia.

### **ASPECTOS DO TRANSPORTE PÚBLICO E COLETIVO. OFERTA INADEQUADA E ALTAS TARIFAS**

O transporte coletivo urbano brasileiro é representado pelos seguintes números: 1.600 empresas operadoras, sendo 12 metro-ferroviárias, que somam um faturamento anual de 20 bilhões de reais. Nas 223 cidades com mais de 100 mil habitantes, onde existem sistemas de transporte coletivo expressivos, estima-se que existam em circulação cerca de 115.000 ônibus, transportando 59 milhões de passageiros por dia. Os sistemas metroviários e ferroviários em operação nas regiões metropolitanas e grandes cidades contam com 2.700 veículos que transportam um volume diário de cinco milhões de passageiros. Estima-se que 80% de todas essas viagens concentrem-se nas Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas. Cerca de 95% da operação é produzida por operadores privados.

A atual crise por que passa o transporte coletivo urbano se manifesta em pelo menos quatro aspectos: crise institucional, na rede, no modelo remuneratório e na infra-estrutura.

Durante as últimas décadas todas as cidades

<sup>10</sup> IBGE – Pesquisa de Orçamento Familiar – POF. 1995-1996.



brasileiras que contam com sistema de transporte coletivo vêm sofrendo um processo similar que pode ser classificado como um círculo vicioso. Devido às características da urbanização e da rede de transporte já enfocadas, além de diversas outras razões, inclusive técnicas e normativas, o custo da tarifa tem-se tornado cada vez mais alto. Como reflexo, existe uma perda de passageiros transportados no sistema, o que encarece novamente as tarifas, levando novos passageiros a abandonarem o transporte coletivo. Várias são as explicações para esse processo, algumas aqui enfocadas.

O valor da tarifa do serviço de transporte público é obtido através da divisão do custo total do serviço, mão-de-obra, veículos, combustíveis, impostos, etc, entre os passageiros pagantes que utilizam o sistema, aí somados os custos das diversas gratuidades. No sistema de ônibus a remuneração acontece quase que exclusivamente através da tarifa. Ao contrário, no sistema de trens urbanos existem subsídios governamentais.

Devido ao modelo de remuneração dos serviços, o aumento constante dos custos e insumos, a baixa produtividade dos serviços, a concessão de gratuidades, verifica-se um forte aumento na tarifa que tem como principais efeitos a expulsão das classes mais baixas do transporte coletivo.

Segundo a Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (ANTU), no período de janeiro de 1995 a dezembro de 2002, a tarifa média dos serviços de ônibus urbano nas capitais brasileiras subiu 25% acima da inflação medida pelo IGP-DI. Por sua vez, a renda da população vem caindo durante os últimos anos, acentuando ainda mais a dificuldade de utilização do transporte coletivo.

Conforme o estudo “Evolução das Tarifas de Ônibus Urbanos 1994 a 2003”, da SeMOB, as tarifas de ônibus urbano das capitais cresceram, em média, nos últimos nove anos em torno de 240% (R\$ 0,35 para R\$ 1,20) contra 180% do IGP-DI.

A metodologia de cálculo tarifário ainda utilizada na maioria das cidades brasileiras segue orientação da “Planilha de Cálculo Tarifário” produzida pelo GEIPOT em 1982 e que vem sendo considerada obsoleta por técnicos e gestores dos sistemas, uma vez que depende de conhecimentos minuciosos sobre os diversos custos das empresas para o cálculo de um valor que será rateado entre os usuários pagantes, como forma de chegar ao valor médio da tarifa. Uma vez que todos os custos são repassados aos usuários, essa metodologia tem sido considerada impró-

**A perda de passageiros encarece as tarifas, levando novos passageiros a abandonarem o transporte coletivo**



pria, pois premia as empresas mal geridas que repassam suas necessidades em aumentos das tarifas e penaliza o usuário que não tem a oportunidade de se beneficiar dos ganhos de produtividade de empresas bem administradas.

O aumento constante dos custos dos insumos, a baixa produtividade dos sistemas de transporte, a carga tributária incidente sobre a produção dos serviços e a concessão de gratuidades sem fonte de recursos extratarifárias, dentre outros fatores, vem se traduzindo em tarifas que transcendem a capacidade de pagamento da população com a conseqüente expulsão dos usuários de baixa renda.

Dependendo da estrutura de contratação, remuneração e tarifação adotada, a sustentabilidade econômico-financeira do serviço pode ficar seriamente comprometida, resultando na queda da qualidade dos serviços, na degradação dos equipamentos e na incapacidade financeira de gestão das empresas operadoras. Ameaça-se, deste modo, a própria continuidade dos serviços.

### **O FINANCIAMENTO DO TRANSPORTE URBANO**

Um elemento determinante na crise do transporte coletivo urbano é a falta de fontes de financiamento estáveis para a provisão de infra-estrutura adequada. A ausência de uma política de financiamento para o setor nos últimos 15 anos conduziu à estagnação quase total dos investimentos. Muito pouco se produziu de corredores exclusivos, terminais de integração, abrigos adequados em paradas, apropriação de novas tecnologias. Quase nada em acessibilidade para pessoas com deficiência e restrição de mobilidade.

Para o desenvolvimento do transporte coletivo urbano é necessário que haja fontes de financiamento estáveis, permanentes e conce-

### **PARA O DESENVOLVIMENTO DO TRANSPORTE COLETIVO URBANO É NECESSÁRIO QUE HAJA FONTES DE FINANCIAMENTO ESTÁVEIS, PERMANENTES E CONCEBIDAS PARA DAR SUPORTE AMPLO E DURADOURO A PROGRAMAS E PROJETOS DE CURTO, MÉDIO E LONGO PRAZO**

bidias para dar suporte amplo e duradouro a programas e projetos de curto, médio e longo prazo. As dificuldades apontadas neste documento revelam a necessidade da conjugação de recursos, sejam eles públicos ou privados. Entende-se que os recursos privados devem ser potencializados e baseados em relações e contratos claros e seguros. Neste caso, a participação do Poder Público continua sendo fundamental no sentido de garantir a estruturação dos sistemas de transporte. Nesse sentido, é de responsabilidade da Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável a criação de possibilidades para que o setor seja regulado, com regras claras e estáveis que incentivem os necessários investimentos na transformação do modelo de transporte vigente nas cidades brasileiras.

No entanto, ainda que um marco regulatório adequado possa atrair investimentos, é necessário ter clareza dos aspectos econômicos e conjunturais que dificultam a atração de recursos e sua captação pelos entes federados.

Desde o estabelecimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, a observação aos limites de endividamento dos entes da Federação tem sido critério essencial para concessão de novos financiamentos. As dívidas e o excessivo comprometimento com custeio dos governos estaduais e municipais reduzem drasticamente e, muitas vezes têm eliminado, as possibilidades de tomar recursos para investimento devido ao comprometimento máximo da sua capacidade de endividamento.

Também as regras e limites para o con-

tingenciamento de crédito do setor público tornaram-se mais rígidas, contribuindo para a queda na liberação de recursos e explicitando o impasse entre políticas de estabilização macroeconômica e de ajuste fiscal, por um lado, e políticas sociais, com foco na redução da pobreza e redução de desigualdades sociais, por outro.

Há, assim, uma carência crônica de recursos para investimento em infra-estrutura e serviços públicos e uma acirrada disputa pelos recursos disponíveis entre os possíveis tomadores. Além disso, os governos devem, dentro da pequena margem de manobra, decidir onde aplicar tais recursos frente aos variados temas e carências urbanas.

Investimentos a fundo perdidos são extremamente escassos e, mesmo com a recente criação do Pró-Transporte, com recursos do FGTS, para financiar a infra-estrutura de transportes, há dificuldades conjunturais para sua aplicação, devidas especialmente ao limite de crédito estabelecido para o setor público. Permanece, assim, a necessidade de buscar novas fontes e arranjos alternativos de investimento para a mobilidade urbana. As Parcerias Público-Privadas e os instrumentos do Estatuto da Cidade vêm sendo estudados como oportunidades para atração de investimentos em infra-estrutura de transporte público.

Por outro lado, com a diminuição dos clientes do setor público, grandes agentes de fomento do governo federal e de agências internacionais de financiamento, que necessitam ser reembolsados pelo tomador, reduziram suas operações a órgãos públicos dando, por consequência, maior peso relativo às suas atividades com a iniciativa privada. O setor público teve assim restringida essa importante alternativa para o financiamento de infra-estrutura para transporte urbano.

É preciso considerar que essas restrições de crédito ocorrem num cenário de redefinição do papel do Estado na economia, constatação

que não se faz apenas na economia brasileira. Nada leva a crer que, num prazo razoável, o Estado volte a cumprir o papel de provedor de recursos para infra-estrutura na escala em que isso ocorreu até o passado recente. Por consequência, a mudança do padrão de financiamento da infra-estrutura é um fato relevante que vem sendo considerado, ainda que existam muitas contestações, e que tem obrigado os diversos agentes a buscar novos arranjos e induzido novas parcerias e a experimentação de formas de cooperação e integração entre diferentes instâncias governamentais para racionalizar a ação e viabilizar recursos de financiamento para a infra-estrutura.

Cabe ainda ressaltar a necessidade de uma ampla discussão sobre a questão das delegações dos serviços de transporte público coletivo urbano, principalmente diante da necessária adequação da maior parte dos contratos de serviços nos municípios à legislação vigente. Uma relação estável advinda da existência de um contrato entre o poder concedente e o concessionário é fundamental para permitir os investimentos necessários para a operação dos sistemas de transportes coletivos. Há, também, a necessidade de aperfeiçoamento dos instrumentos legais que disciplinam as delegações dos serviços tendo em vista a possibilidade de adoção de novas formas de gestão dos sistemas de transportes e de financiamento para o setor, como as Parcerias Público-Privadas.

## A GESTÃO LOCAL E O DESAFIO DA INFORMALIDADE

Pesquisa realizada acerca da gestão dos transportes e do trânsito em 40 cidades brasileiras<sup>11</sup> aponta condições de gestão bastante diversi-

<sup>11</sup> Pesquisa sobre o tema realizada pela Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano SEDU, 2002.

ficadas para cada uma delas. Existem cidades que desenvolvem práticas de gestão que são referência para outros municípios e outras que ainda não assumiram minimamente o seu papel de responsáveis pela prestação desses serviços públicos. Em alguns núcleos urbanos, o transporte e o trânsito são tratados profissionalmente, com prioridade e atenção política. Em outros, a gestão é praticada como um ônus, onde os dirigentes responsáveis sequer conseguem identificar com clareza os seus papéis e as suas responsabilidades.

Dentre os problemas mais graves de gestão do transporte público encontrados nesta pesquisa, sobressaem a carência de estudos e planos, a pouca interação com o uso do solo e o desenvolvimento urbano; a carência de equipes técnicas especializadas; a fragilidade e/ou inadequação da base legal de suporte à gestão, emprestando ao setor uma significativa instabilidade institucional e a falta de prioridade política para o transporte público.

Quanto à gestão do trânsito, os principais problemas encontrados foram a carência das equipes técnicas especializadas; os conflitos entre os distintos órgãos atuantes no setor, inclusive de diferentes níveis de governo; a carência de planos de circulação, exigindo intervenções localizadas e emergenciais; o modelo de gestão financeira apoiado basicamente nos recursos provenientes das multas de trânsito e a inexistência de estudos e ações voltados para os modos de circulação não-motorizados.

Nota-se que a gestão do transporte público, com raras exceções, sofre de um processo de desmantelamento dos modelos desenvolvidos nos anos 80. Enquanto isso, a gestão do trânsito evoluiu positivamente em quase todas as cidades, sob reforço do Código de Trânsito Brasileiro.

Apesar do contexto desfavorável, identificam-se aspectos promissores na gestão do

transporte público ligados, sobretudo, ao uso de novas tecnologias (bilhetagem e sensores eletrônicos) para o controle da demanda e dos serviços e a implementação de sistemas integrados.

Na gestão do trânsito são promissoras as preocupações e as ações para a redução dos acidentes; a progressiva montagem de bancos de dados e de sistemas de informações; os investimentos em equipamentos e tecnologias para o controle e a operação da circulação e as ações e os programas voltados para a educação para o trânsito.

Nos dois setores constata-se a necessidade premente do Governo Federal assumir seu papel de agente articulador e de fomento do desenvolvimento tecnológico, institucional e dos recursos humanos.

A gestão do transporte público pressupõe ações de fiscalização, administração e planejamento do transporte. Uma das conseqüências mais danosas da crise na gestão se manifesta na dificuldade do controle da informalidade, ou concorrência inadequada, que na maioria dos casos está assentada na ausência de contratos ou em contratos renovados de forma também inadequada.

A informalidade inicia a desregulamentação do setor de transporte coletivo, baseada na disputa pelo passageiro nas ruas e na sua auto-regulamentação, através das Associações ou Cooperativas, substituindo o Estado na organização do Transporte Público. Com o passar do tempo os operadores evitam a queda de tarifa; estabelecem reserva de mercado; demarcam seus pontos de parada; criam terminais particulares e evitam a entrada de novos operadores. Em muitas cidades a disputa pelo usuário ocorre com violência. Além disso, é comum atuarem em linhas com rentabilidade garantida que, via de regra, não transportam passageiros com gratuidades ou isenções.

**A GESTÃO DO TRANSPORTE PÚBLICO PRESSUPÕE AÇÕES DE FISCALIZAÇÃO, ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO DO TRANSPORTE. UMA DAS CONSEQÜÊNCIAS MAIS DANOSAS DA CRISE NA GESTÃO SE MANIFESTA NA DIFICULDADE DO CONTROLE DA INFORMALIDADE, OU CONCORRÊNCIA INADEQUADA, QUE NA MAIORIA DOS CASOS ESTÁ ASSENTADA NA AUSÊNCIA DE CONTRATOS OU EM CONTRATOS RENOVADOS DE FORMA TAMBÉM INADEQUADA**

A informalidade no setor de transporte, ao contrário do que se possa imaginar, não é um fenômeno recente e tampouco particular das cidades brasileiras. A substituição dos bondes pelos ônibus, por exemplo, iniciada nos anos 30 no Brasil, favoreceu-se com a concorrência predatória que sistemas de ônibus clandestinos exerciam sobre o sistema de bondes. O transporte ilegal pode se apresentar de várias maneiras. Há serviços que funcionam como táxi, prestando um serviço porta a porta, com rotas variáveis, até serviços que funcionam como ônibus, feitos por veículos maiores e seguindo uma rota fixa. Os mototáxis são encontrados principalmente em pequenas e médias cidades do Brasil, e exercem na maioria das cidades um tipo de transporte completamente informal e ilegal.

O setor do transporte ilegal é formado por veículos de pequeno porte, sendo que na maioria das vezes o motorista é proprietário do veículo. Existem casos em que o motorista é um empregado que recebe salário fixo ou arrenda o veículo por uma taxa fixa ou porcentagem da arrecadação diária. Há notícias de que vem crescendo a formação de pequenas frotas por um único proprietário.

Há casos em que o transporte ilegal serve a uma determinada comunidade, atuando em locais onde o ônibus não pode ir ou oferece serviços com preços e níveis superiores aos

dos ônibus. Porém o mais comum é atuar competindo pelos mesmos mercados.<sup>12</sup>

Além das medidas de fiscalização e controle dos sistemas clandestinos, o fenômeno exige, como já foi visto neste documento, a reformulação dos instrumentos contratuais e de regulação na relação entre o poder concedente e os operadores privados; a introdução de métodos e modelos modernos na administração do transporte público; o estabelecimento de sistemas de controle e valorização dos benefícios tarifários e do vale-transporte, que se transformam em moeda paralela, e acabam por alimentar sistemas clandestinos; a redefinição do próprio modelo de compensação, entre outros.

**A CIRCULAÇÃO NÃO-MOTORIZADA**

Caminhar, além de ser a forma mais antiga e básica de transporte humano, constitui-se no modo de transporte mais acessível e barato. Com exceção dos equipamentos necessários para melhorar a mobilidade das pessoas com deficiência, caminhar não exige nenhum equipamento especial. Porém, apesar da infraestrutura de passeios públicos ser relativamente barata, a maioria das cidades brasileiras não se preocupa em acomodar os pedestres com o mesmo empenho dedicado aos veículos.

Os passeios públicos e as áreas de uso compartilhado, planejados para acomodar os pedestres em seus deslocamentos, poderiam constituir elementos de cidades mais humanas. Mas, ao longo do tempo, esses espaços foram sendo cedidos para a ampliação do viário, dos estacionamentos, ou simplesmente invadidos pelos veículos e pelo comércio informal.

<sup>12</sup> Sobre a informalidade no setor, ver: BARBOZA, Karla – *Regulamentação do transporte público alternativo. Experiência Brasileira*. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Engenharia, UFRJ, Rio de Janeiro, 2002.

Ainda mais grave é a situação das pessoas com deficiência para as quais é praticamente impossível sair de casa e ter acesso a qualquer atividade urbana sem contar com a solidariedade de amigos ou familiares.

No que tange à segurança dos pedestres nas vias, as intervenções que são geralmente adotadas para minimizar os conflitos com os veículos, como por exemplo, as faixas de travessia, muitas vezes não são estímulos suficientes para que os motoristas dêem preferência aos pedestres, o que pode torná-los ainda mais vulneráveis aos acidentes, pois são encorajados a usufruir uma segurança que é ilusória, pois só existe, na prática diária, na presença de autoridades de trânsito ou de dispositivos eletrônicos de vigilância. Os pedestres constituem uma parcela bastante significativa do número total de mortes em acidentes de trânsito, representando entre 40 e 50% destes, na sua maioria, crianças e idosos.

O desrespeito pelo cidadão pedestre é reforçado pela falta de punição imediata dos atropelamentos no trânsito.

Nas cidades brasileiras, particularmente nos grandes centros urbanos, durante os úl-

timos 50 anos de automobilismo, o pedestre passou de doador de espaço para o automóvel para aquele que solicita, como por empréstimo, um pequeno chão para seu deslocamento e, hoje, cada vez mais, concorre com o próprio automóvel por espaço no leito carroçável, visto que as calçadas ou simplesmente não existem ou se tornaram tão inseguras quanto o leito carroçável. Isso implica que o número de atropelamentos, por exemplo, em São Paulo, seja maior no meio de quadra que nos cruzamentos.

Essa realidade impõe que, de maneira urgente, haja uma clara e efetiva separação entre os modos de deslocamento no trânsito das cidades, definindo o espaço de cada modo, seus direitos e deveres, minimizando os conflitos, gerando segurança, respeito e civilidade entre cada tipo de usuário do sistema de circulação e do espaço público em geral.

A valorização das calçadas como lugar próprio da circulação pedestre, classificando-a como parte do sistema de circulação da cidade,

**O desrespeito pelo cidadão pedestre é reforçado pela falta de punição imediata dos atropelamentos no trânsito**



como preconiza o CTB, é a solução já apresentada em toda a história do urbanismo moderno, mas que ainda deve ser efetivamente realizada na maior parte das áreas urbanas do país.

Andar a pé muitas vezes não se revela uma opção individual, mas uma imposição que priva um terço dos deslocamentos de padrões dignos de acessibilidade. Investimentos no passeio público são ações para a maioria, pois requalificam o espaço público, local da igualdade imposta pela simples coopresença dos habitantes de um determinado lugar.

### O DESAFIO DA ACESSIBILIDADE UNIVERSAL

Em função da idade, estado de saúde, estatura e outras condicionantes, várias pessoas têm necessidades especiais para receber informações, chegar até os terminais e pontos de parada, entrar nos veículos e realizar seu deslocamento através dos meios coletivos de transporte ou, simplesmente, se deslocar no espaço público. Essas pessoas são as consideradas Pessoas com Restrição de Mobilidade e, neste grupo, estão incluídas as Pessoas Com Deficiência.

As deficiências podem ser divididas em cinco grupos que são deficiências físicas, mentais, sensoriais, orgânicas e múltiplas. Cada deficiência gera determinados tipos de incapacidades e desvantagens, que por sua vez podem ser divididas em desvantagens ocupacionais, de orientação, de independência física e de mobilidade.

O último censo do IBGE revela que 14.5% da população brasileira possui algum tipo de deficiência, totalizando 26,5 milhões de pessoas, não considerando as pessoas com restrição de mobilidade, conforme definido acima.

Além disso, em 2000, o Brasil possuía 8.5% de idosos (14 milhões de pessoas), ou 1 pessoa idosa em 26.5% dos lares. Esta população



**O último censo do IBGE revela que 14.5% da população brasileira possui algum tipo de deficiência, totalizando 26,5 milhões de pessoas**

aumentou duas vezes e meia mais rápido que a população jovem, entre 1991 e 2000, e 75% dos idosos são considerados pobres. Estima-se que em 2025, 15% da população brasileira estará com idade superior a 60 anos.

Historicamente, a acessibilidade aos sistemas de transportes foi entendida como a adaptação da frota e teve como imagem principal o acesso do usuário de cadeiras de rodas, através de elevadores, aos diversos tipos de veículos utilizados no Brasil. Esta visão impediu uma abordagem mais abrangente do problema ao desconsiderar os demais tipos de deficiências existentes. Na abordagem mais atual da questão trata-se de discutir a mobilidade das pessoas com deficiência pela cidade, através dos vários modos possíveis de transporte e as adequações nos espaços públicos para garantir a sua circulação.

As cidades apresentam-se com inúmeras barreiras: econômicas, políticas, sociais e arquitetônicas. A existência de barreiras físicas de acessibilidade ao espaço urbano acaba por di-

ficultar ou impedir o deslocamento de pessoas com deficiências e outras que possuem dificuldades de locomoção. A acessibilidade deve ser vista como parte de uma política de inclusão social que promova a equiparação de oportunidades e o exercício da cidadania das pessoas com deficiência e não deve se resumir à possibilidade de entrar em um determinado local.

Tão importante quanto adequar os espaços públicos para garantir a circulação dessas pessoas, eliminando-se as barreiras existentes, é não criar diariamente novas barreiras, o que pode ser percebido na quase totalidade dos municípios brasileiros.

Este projeto de resgate da cidadania não pode ser feito com o trabalho de setores isolados e com certeza será atingido através de esforços combinados das três esferas de governo, com a participação social, norteados por uma visão de sociedade mais justa e igualitária. Trata-se de fomentar um amplo processo de humanização das cidades a partir do respeito às necessidades de todas as pessoas para usufruírem a cidade. É necessário que se promova a sensibilização da sociedade, a elaboração de políticas públicas, a adequação de ambientes edificados e naturais, a adequação do sistema de transporte, o acesso às tecnologias e a aplicação e aperfeiçoamento da legislação específica.

A promoção da mobilidade das pessoas com deficiência serve de indutor a uma completa reformulação dos espaços públicos através da implantação dos princípios e diretrizes da mobilidade urbana sustentável. Entre eles: diminuir o número de viagens motorizadas; repensar o desenho urbano; repensar a circulação de veículos, não sendo o automóvel o único determinante ou critério da organização da cidade; desenvolver meios não-motorizados de transporte; reconhecer a importância do deslocamento de pedestres; proporcionar mobilidade às pessoas com deficiências e restrições de

**O GOVERNO PODE LANÇAR MÃO DO CONTROLE DO USO DO SOLO NO SENTIDO DE LOCALIZAR ATIVIDADES GERADORAS DE CARGAS (TERMINAIS DE CARGAS, INDÚSTRIAS, COMÉRCIO, ETC.), DEFINIR OS ACESSOS URBANOS, A PROVISÃO DE FACILIDADES PARA O TRANSPORTE DE CARGAS, OS MECANISMOS NECESSÁRIOS PARA A LOGÍSTICA DE DISTRIBUIÇÃO, E PARA A SEGURANÇA. HÁ, AINDA, TODA A REGULAMENTAÇÃO DO SETOR DE TRANSPORTES RELATIVA À COMPATIBILIZAÇÃO DESTA ATIVIDADE COM AS DEMAIS ATIVIDADES E USOS URBANOS, TAMANHO E PESO DOS VEÍCULOS, OS NÍVEIS DE SEGURANÇA, DE RUÍDOS, DE EMISSÃO DE POLUENTES, A FREQUÊNCIA DO TRANSPORTE, HORÁRIOS E LOCAIS DE CARGAS E DESCARGAS**

mobilidade; priorizar o transporte coletivo; considerar outros modos de transporte; estruturar a gestão local, afirmando o papel regulador do município na prestação de serviços.

Compete ao poder público, adotar diversas ações para melhorar o acesso das várias categorias de usuários que se utilizam do sistema de transporte com dificuldade, juntamente com ações que darão acesso a pessoas que hoje não o utilizam. A política de transporte público deve estar inserida neste objetivo e é responsabilidade dos órgãos gestores governamentais encontrar soluções para garantir o deslocamento com qualidade das PCD, a partir de uma realidade adversa existente nas cidades.

## **A CIRCULAÇÃO DE CARGAS E MERCADORIAS**

O setor de transportes de cargas no Brasil participava, no ano de 2000, com 4,4% do PIB nacional, o que representa R\$ 42 bilhões adicionados à economia por ano, gerando 1,2 milhões de empregos diretos.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> GEIPOT – Anuário Estatístico dos Transportes. 2001



No entanto, ainda que seja um forte setor econômico, quer pelos seus números, quer pela importância dos serviços prestados, intermediando a maior parte das relações econômicas, o setor apresenta diversos problemas e alguns gargalos amplamente conhecidos no país.

No que tange ao transporte de cargas em meio urbano a realidade não é diferente. Além disso, a falta de pesquisas relacionadas ao tema dificulta a mensuração dos problemas específicos e das soluções necessárias, sendo possível apenas análises localizadas para algumas cidades do país.

A importância do transporte urbano de cargas se revela não apenas pelos valores econômicos envolvidos, mas também pelas externalidades e impactos causados, além dos vultosos recursos públicos destinados ao sistema.

O transporte urbano de cargas congrega uma enorme diversidade de agentes relacionados à produção dos componentes das mercadorias, passando por sua produção final, sua armazenagem, destinação, venda e entrega, envolvendo vários modos e meios de transporte e, também, empresas transportadoras, operadores, prestadores de serviços logísticos, embarcadores, armazenadores, motoristas, carregadores, ou seja, toda uma extensa “comunidade” do setor de cargas.

Esta breve apresentação do setor quer, sobretudo, demonstrar que o transporte urbano não é feito apenas de passageiros, mas também de cargas. Ou seja, a Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável deve abarcar os deslocamentos dos homens e das coisas dos homens.

O papel do setor público na movimentação de cargas, ao contrário do movimento dos homens, não é direto. O transporte de cargas é quase que exclusivamente realizado pelo setor privado. No entanto, uma vez que a economia está essencialmente atrelada ao movi-

mento dos seus produtos, o setor público tem enorme interesse em propiciar formas eficazes de escoamento da produção.

Para tanto, cabe em grande medida ao setor público a produção e manutenção das redes urbanas de transporte, estendendo-se aos aspectos de planejamento de transportes, controle e engenharia de tráfego.

Por outro lado, o governo pode lançar mão do controle do uso do solo no sentido de localizar atividades geradoras de cargas (terminais de cargas, indústrias, comércio, etc.), definir os acessos urbanos, a provisão de facilidades para o transporte de cargas, os mecanismos necessários para a logística de distribuição, e para a segurança. Há, ainda, toda a regulamentação do setor de transportes relativa à compatibilização desta atividade com as demais atividades e usos urbanos, tamanho e peso dos veículos, os níveis de segurança, de ruídos, de emissão de poluentes, a frequência do transporte, horários e locais de cargas e descargas. Essas medidas já são largamente praticadas em todo o mundo e podem ser utilizadas nas mais diversas cidades, devendo apenas ser avaliados os custos gerados pela aplicação de cada uma delas para que não se tornem contraproducentes ou prejudiciais à economia na medida em que esses custos serão repassados às mercadorias.

Dada a diversidade dos aspectos envolvidos para a efetivação do transporte de cargas em meio urbano, externalidades negativas, conflitos, competição pelo espaço, riscos, etc, a problemática das cargas deve ser enfocada como uma questão específica que merece tratamento especial. É sobretudo necessário fomentar a realização de pesquisas que permitam uma abordagem mais precisa do tema, contribuindo tanto para a definição de políticas públicas, quanto para o setor de logística de distribuição que cresce amplamente no país nos últimos anos.

## SISTEMA NACIONAL DE TRÂNSITO E A CIRCULAÇÃO MOTORIZADA

Historicamente no Brasil o trânsito foi tratado como uma questão policial e de comportamento individual dos usuários, carecendo de um tratamento no campo do urbanismo, da engenharia, da administração, do comportamento e da participação social.

Um trânsito ruim e no limite criminoso, por falta de consciência dos seus perigos e por falta de punição, aproxima-nos da barbárie. Por outro lado, um trânsito calmo e previsível estabelece um ambiente de civilidade e de respeito às leis, mostrando a internalização da norma básica da convivência democrática: todos são iguais perante a lei e, em contrapartida, obedecê-la é dever de todos.

O número de veículos no País tem crescido rapidamente nas últimas décadas: de 430.000 em 1950, para 3,1 milhões em 1970, chegando a 36,5 milhões em 2003. Os automóveis, cuja produção anual gira em torno de 1,5 milhão de veículos, correspondem a mais de 80% da produção de veículos automotores – sendo que a maioria é movida à gasolina (93,1% em 2003 e 78,4% até julho de 2004 com a inclusão dos automóveis com combustível flexível gasolina/álcool – Anfavea). Observa-se, ainda, a produção anual de 1,0 milhão de motocicletas (Abraciclo).

O Código de Trânsito Brasileiro de 1998 consolidou a competência de gestão do trânsito urbano nos aspectos referentes ao uso das vias públicas nos municípios, possibilitando que todo o ciclo de gestão da mobilidade ficasse sob a responsabilidade das prefeituras: planejamento, projeto, implantação e fiscalização. Porém, dos 5.561 municípios brasileiros, pouco mais de 10% implementaram seus órgãos de trânsito.

A gestão de todos os aspectos que compõem o trânsito de veículos no Brasil é de

responsabilidade de um conjunto muito mais amplo de órgãos e entidades distribuídos nas três escalas de poder, devendo os mesmos estar em constante integração, dentro da gestão federativa, para efetiva aplicação do CTB e cumprimento da Política Nacional de Trânsito, conforme revela a descrição a seguir:

- a) **Ministério das Cidades:** coordenador máximo do Sistema Nacional de Trânsito – SNT, e a ele está vinculado o Conselho Nacional de Trânsito – Contran, e subordinado o Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN. Cabe ao Ministério presidir o Conselho das Cidades e participar da Câmara Interministerial de Trânsito.
- b) **Câmara Interministerial de Trânsito:** constituída por dez Ministérios, tem o objetivo de harmonizar os respectivos orçamentos.
- c) **Conselho Nacional de Trânsito:** constituído por representantes de sete Ministérios, tem por competência, dentre outras, estabelecer as normas regulamentares referidas no Código de Trânsito Brasileiro e estabelecer as diretrizes da Política Nacional de Trânsito.
- d) **Conferência Nacional das Cidades:** prevista no Estatuto das Cidades, tem por objetivo propor princípios e diretrizes para as políticas setoriais e para a política nacional das cidades.
- e) **Conselho das Cidades:** colegiado constituído por representantes do estado em seus três níveis de governo e da sociedade civil – 71 membros titulares e igual número de suplentes, e mais 27 observadores –, tem por objetivo estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento urbano.
- f) **Departamento Nacional de Trânsito:** órgão executivo máximo da União, cujo dirigente preside o Contran e que tem por finalidade, dentre outras, a coordenação e a supervisão dos órgãos delegados e a execução da Política Nacional de Trânsito.

- g) **Câmaras Temáticas:** órgãos técnicos compostos por representantes do estado e da sociedade civil e que têm a finalidade de estudar e oferecer sugestões e embasamento técnico para decisões do Contran. São seis Câmaras Temáticas, cada qual com treze membros titulares e respectivos suplentes.
- h) **Fórum Consultivo de Trânsito:** colegiado constituído por 54 representantes e suplentes dos órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito, e que tem por finalidade assessorar o Contran em suas decisões.
- i) **Sistema Nacional de Trânsito:** conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que tem por finalidade o exercício das atividades de planejamento, administração, normalização, pesquisa, registro e licenciamento de veículos, formação, habilitação e reciclagem de condutores, educação, engenharia, operação e fiscalização de trânsito, policiamento, julgamento de recursos a infrações de trânsito e aplicação de penalidades. Conta, atualmente, com cerca de 1.240 órgãos e entidades municipais, 162 estaduais e 6 federais. Congregando mais de 50.000 mil profissionais.

O Código de Trânsito Brasileiro, instituído pela lei 9.503, de 23 de setembro de 1997, ao contrário do antigo código, datado de 1966, surge após quatro anos de debates num país em pleno regime democrático, com ampla participação da comunidade técnica, de representações da sociedade civil e de organismos não governamentais. Não é por outra razão que o CTB traz em seu bojo a cidadania como tema central e a preservação da vida e a segurança no trânsito como prioridade.

Esse novo instituto legal muda radicalmente o foco da abordagem do trânsito, eminentemente voltada, no passado, para o trânsito

de veículos automotores, passando a centrar-se na pessoa humana, estabelecendo deveres objetivos para os responsáveis pela gestão do trânsito, estabelecendo regras para o fortalecimento dos direitos dos cidadãos, abordando o transporte não-motorizado e os direitos e deveres dos pedestres. Capítulo especial é dedicado à educação para o trânsito, obrigando cada órgão executivo de trânsito a constituir em sua estrutura uma coordenação de educação, e incumbindo aos órgãos do Governo Federal a introdução do tema de trânsito nas redes de ensino nos seus vários níveis.

Desde a promulgação do Código de Trânsito Brasileiro – CTB em 1997, houve um despertar de consciência para a gravidade do problema. No entanto, o estágio dessa conscientização e sua tradução em ações efetivas ainda são extremamente discretos e insuficientes para representar um verdadeiro enfrentamento da questão.

Para reduzir-se as ocorrências e implementar-se a civilidade no trânsito, é preciso tratá-lo como uma questão multidisciplinar que envolve problemas sociais, econômicos, laborais e de saúde, onde a presença do estado de forma isolada e centralizadora não funciona.

O verdadeiro papel do estado é assumir a liderança de um grande e organizado esforço nacional em favor de um trânsito seguro, mobilizando, coordenando e catalisando as forças de toda a sociedade.

Apesar do tempo de vigor do Código, muita coisa ainda precisa ser feita para que ele seja considerado plenamente implantado.

Há, ainda, um conjunto de regras não suficientemente regulamentadas, como, por exemplo, a inspeção técnica veicular, as necessárias articulações entre os órgãos que compõem o Sistema Nacional de Trânsito, com vistas à harmonização de ações comuns ou complementares, ainda não devidamente resolvidas. Não há, tampouco, uma estatística confiável dos aci-

dentos de trânsito. Por último, a aplicação dos recursos provenientes das multas de trânsito, obrigatória nas ações de engenharia, operação, fiscalização e educação, não vem sendo ainda revertida totalmente nessas finalidades.

A estatística nacional de acidentes de trânsito no Brasil, que deveria representar a consolidação das informações de todos os órgãos e entidades de trânsito, mesmo após a implantação, pelo DENATRAN, do Sistema Nacional de Estatísticas de Trânsito (Sinet), ainda é imprecisa e incompleta, dada a precariedade e a falta de padronização da coleta e tratamento das informações.

A dificuldade das organizações para analisar sua performance, seus resultados efetivos, de forma a realimentar processos de planejamento estratégico, tático e operacional e corrigir rumos, origina-se, normalmente, na carência de orientações metodológicas claras e práticas de avaliação de resultados organizacionais.

Por sua vez, a capacitação de profissionais no setor de trânsito é condição indispensável para a efetiva gestão com qualidade das organizações do Sistema Nacional de Trânsito. A necessidade de capacitação e aperfeiçoamento abrange as funções gerenciais, técnicas, operacionais e administrativas e também constitui um dos desafios a ser enfrentados para a completa implantação do SNT.

Atualmente, encontram-se integrados ao SNT cerca de 620 Municípios, mas inúmeros outros se encontram carentes de orientação e preparo para a introdução das mudanças exigidas. Para implantação das orientações legais relativas à municipalização do trânsito, torna-se importante validar e implantar princípios e modelos alternativos para estruturação e organização dos sistemas locais, passíveis de adequação às diferentes realidades da administração municipal no Brasil e viabilizar apoio técnico-legal e administrativo aos municípios

que buscam engajar-se nesse movimento de mudança.

Como prevê o CTB, a educação para o trânsito é direito de todos e constitui dever prioritário dos componentes do Sistema Nacional de Trânsito (CTB, capítulo V). Esse constitui atualmente um dos maiores desafios para o Sistema Nacional de Trânsito, visto que a educação para o trânsito deve ser promovida desde a pré-escola ao ensino superior, por meio de planejamento e ações integradas entre os diversos órgãos do Sistema Nacional de Trânsito e do Sistema Nacional de Educação.

A educação para o trânsito ultrapassa a mera transmissão de informações. Tem como foco o ser humano, e trabalha a possibilidade de mudança de valores, comportamentos e atitudes. Não se limita a eventos esporádicos e não permite ações descoordenadas. Pressupõe um processo de aprendizagem continuada e deve utilizar metodologias diversas para atingir diferentes faixas etárias e contextos sócio-culturais.

O fortalecimento do Sistema Nacional de Trânsito em geral está vinculado aos recursos necessários para a execução das diversas tarefas que, como revelado, atingem aspectos gerais de cidadania e planejamento urbano.

O setor de trânsito em geral conta com receitas provenientes de várias fontes, entre as quais dotações orçamentárias, multas, convênios, pedágios, IPVA, financiamentos, taxas de estacionamento, licenciamento e habilitação.

O setor vem sendo garantido, em grande parte, pela receita proveniente das multas, o que constitui um grande risco, uma vez que o desejável é um trânsito disciplinado com reduzido número de infrações. Assim, a gestão financeira do sistema de trânsito deve orientar-se pela independência financeira com relação ao resultado de multas, a partir da constatação de que a arrecadação de tais recursos é variável e desejavelmente decrescente.

## REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA E NOVAS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO

Os diversos aspectos enfocados neste documento compõem um diagnóstico e um panorama da realidade atual da mobilidade, relacionada com o próprio processo de desenvolvimento urbano. Finalizando este diagnóstico, são apresentados alguns dos principais processos em curso que transformam a mobilidade urbana e que já se apresentam em algumas cidades.

Em algumas cidades constata-se desde a década de 1980, mas com maior força durante os anos 1990, a existência de um movimento de suburbanização de parcela da população. São famílias que deixam as áreas centrais e ocupam regiões próximas aos centros, sobretudo centros metropolitanos, ao “abrigo” da violência e das poluições. Esse padrão de localização residencial, conhecido como condomínios, é possível graças às infra-estruturas de deslocamento, com evidente privilégio para a circulação automobilística.

Além disso, mudanças no mundo do trabalho, entre elas a flexibilização de horários e o surgimento de atividades realizadas a partir do local de residência e a desconcentração de plantas produtivas industriais, que procuram benefícios em impostos, taxas, valor da terra, etc em áreas vizinhas aos centros metropolitanos, compõem a base de explicação do processo de desconcentração residencial. A título de exemplo, no período entre as duas últimas pesquisas Origem e Destino do Metrô de São Paulo – 1987 e 1997 –, houve um aumento de 69% no volume de veículos que entram e saem da metrópole paulistana diariamente.

Outro provável motivo para o aumento do volume de tráfego que entra e sai dos grandes centros urbanos é a localização em torno dessas regiões e ao longo de suas rodovias de

## A MAIOR INSERÇÃO DA MULHER NO MERCADO DE TRABALHO, GERA NOVAS DEMANDAS DE TRANSPORTE QUE DEVEM SER OBJETO DE POLÍTICAS PÚBLICAS ESPECÍFICAS. AS MULHERES SÃO MAIS EXIGENTES QUANTO AO CONFORTO, QUALIDADE E SEGURANÇA NOS TRANSPORTES

grandes armazéns que abastecem os supermercados e hipermercados, que passaram a trabalhar com estratégias de logística de distribuição e de minimização de estoques nos anos 90, como forma de se adequar às novas imposições técnicas e do capital.

O fato é que se passa de uma “*mobilidade fordiana*”, na qual a maior parcela dos deslocamentos aconteciam em frações de tempo claramente definidas na jornada de trabalho, para um modelo mais flexível, no qual diversos deslocamentos seguem ritmos, horários e modos específicos. No entanto, isso não significa dizer que os movimentos pendulares deixam de existir, mas que perdem participação na totalidade dos deslocamentos, em razão de transformações técnicas, sociais, econômicas, culturais e normativas, muitas delas analisadas em pesquisa específica sobre o tema, pesquisa essa que sustenta os pontos selecionados e enunciados a seguir.<sup>14</sup>

A maior inserção da mulher no mercado de trabalho, por exemplo, gera novas demandas de transporte que devem ser objeto de políticas públicas específicas. As mulheres são mais exigentes quanto ao conforto, qualidade e segurança nos transportes. Além disso, a jornada feminina é normalmente mais diversificada que a masculina – em São Paulo, por exemplo, 62% das viagens com motivos de

<sup>14</sup> Sobre as transformações futuras no contexto da mobilidade cotidiana, ver: BALBIM, Renato – *Práticas Espaciais e Informatização do Espaço da Circulação. Mobilidade Cotidiana* em São Paulo. Tese de Doutorado, FFLCH-USP, São Paulo, 2003.

compras são feitas por mulheres, assim como 55% das relacionadas à educação –, revelando a necessidade de um sistema de transportes eficiente e adaptado aos seus horários e motivos, além dos parâmetros exclusivos do mundo do trabalho.

Outras alterações na mobilidade urbana podem estar relacionadas com fatores econômicos. A transformação da inflação no Brasil implicou em toda uma mudança no mundo do consumo. Num contexto de alta inflação as compras em supermercados, por exemplo, são feitas quando do recebimento do salário, uma única vez ao mês, em grandes quantidades. Atualmente, há a possibilidade de comprar aos poucos, procurando os melhores preços, o que implica um aumento do número de viagens. Além disso, nos últimos anos, houve um grande aumento da participação dos supermercados no comércio, implicando um reforço da mobilidade automobilística, pois as compras não acontecem mais na vizinhança, e uma flexibilização dos horários de sua realização (muitos supermercados ficam abertos durante 24 horas).

No entanto, as maiores transformações na mobilidade urbana estão ainda por acontecer e, em certa medida, estarão ligadas diretamente aos novos avanços tecnológicos.

A *“informatização do espaço da circulação”*, realizada para assegurar uma maior racionalização dos serviços urbanos que dependem da interligação física, significa uma adequação dos equipamentos e redes às novas necessidades que o espaço urbano determina em seu atual estágio de desenvolvimento. As iniciativas de integração e a intermodalidade no sistema de transporte coletivo no Brasil, por exemplo, têm como base e alavanca novos equipamentos técnicos, como a bilhetagem eletrônica.

Com base no desenvolvimento de objetos técnicos informatizados, foram instalados sis-

temas de controle de velocidade em inúmeras cidades brasileiras, os conhecidos “pardais”. Esses instrumentos, além de transformarem algumas práticas individuais, estão relacionados à queda no número de acidentes. Outro instrumento de política urbana que tem como base o uso de novos aparatos técnicos são os pedágios eletrônicos. Já utilizados em diversas estradas no Brasil, esses sistemas tem seu uso cogitado também em algumas cidades.

Essas transformações estão apoiadas nos sistemas de transporte inteligente, que têm como principal finalidade melhorar as condições de fluidez e segurança sem precisar fazer investimentos em novas infra-estruturas viárias.<sup>15</sup> Entre os principais objetivos destes sistemas estão o aumento da eficiência operacional e de capacidade do sistema de transporte; a melhoria da mobilidade, através do aumento da quantidade de informações que subsidiam a formação de estratégias de deslocamento; o aumento da conveniência e do conforto no sistema de transporte, através de sua melhor adequação à demanda; a busca pela melhoria das condições de segurança durante os deslocamentos; a redução do consumo de energia e a diminuição das poluições; o aumento da produtividade dos trabalhadores; o aumento da produtividade das organizações; a padronização da cobrança de taxas e impostos, como maneira de adequá-la às características de unicidade do sistema; a busca pela intermodalidade e, a criação de sistemas móveis de comunicação e informação que permitam acesso, durante o deslocamento, a outras esferas da vida cotidiana, com ênfase no consumo.

<sup>15</sup> Ver BALBIM, Renato – *Práticas Espaciais e Informatização do Espaço da Circulação. Mobilidade Cotidiana em São Paulo*. Tese de Doutorado, FFLCH-USP, São Paulo, 2003.

# Objetivos, diretrizes e estratégia da política







## O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DA POLÍTICA

A Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável traz elementos do programa do atual governo e da revisão crítica de todo o acervo – reflexão e ação – acumulado no trato da questão. A revisão crítica foi elaborada com base nos diagnósticos produzidos, nas diversas leituras da crise e desafios contemporâneos, nas atuais tendências, no marco legal estabelecido, e a partir do reconhecimento do papel e das competências da União, dos Estados e Municípios em relação ao trânsito, ao transporte e à mobilidade.

A partir deste conhecimento foram eleitas prioridades e objetivos para a Política. Em seguida, foi elaborado um conjunto de princípios e diretrizes, submetidos ao Conselho das Cidades para que apresentasse suas críticas e sugestões. Entre as prioridades estabelecidas encontram-se o direito à cidade, a consolidação da democracia, a promoção da cidadania e da inclusão social, a modernização regulatória e desenvolvimento institucional e o fortalecimento do poder local.

Dessa forma, a Política de Mobilidade Urbana Sustentável deverá ser um instrumento de apoio à concretização dos objetivos que estruturam o Plano *Brasil de Todos*, quais sejam: o crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor de desigualdades regionais; a inclusão social e, o fortalecimento da democracia.

O Conselho das Cidades cumpre importante papel na formulação das políticas urbanas. O Conselho foi eleito durante a 1ª Conferência Nacional das Cidades, realizada em outubro de 2003, que contou com ampla representação da sociedade civil. Trata-se de uma importante mudança na forma de fazer política, especialmente no plano federal.

Paralelamente a esse processo, a SeMOB desenvolveu, durante o ano de 2003, diversas ações, priorizando programas estratégicos que conformam uma agenda preliminar da Política de Mobilidade aqui revelada para apresentação e discussão com a sociedade. Pretende-se, após esta etapa, discutir este material para posterior aprovação pelo Conselho das Cidades, no final de 2004.

Além de uma nova abordagem do trato das questões dos transportes urbanos, a Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável tem como finalidade definir claramente as possibilidades e os limites de atuação do Governo Federal, reforçando seu papel de indutor e articulador de ações, para que os investimentos, programas e ações dos três níveis de governo sejam melhor utilizados, resultando, assim, em ganhos efetivos para a sociedade.

## OS MACRO-OBJETIVOS DA POLÍTICA

O objetivo final da Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável e dos programas e ações da SeMOB é disseminar e implementar os princípios da Mobilidade Urbana Sustentável, já descritos.

Para tanto, trabalha-se com três macro-objetivos a serem perseguidos, além de seus desdobramentos e interseções, que definem campos de ação e compromissos da Política apresentada. São eles: desenvolvimento urbano, sustentabilidade ambiental e inclusão social.

Cada um desses macro-objetivos é formado por objetivos menores que, por sua vez, ajustam os princípios e diretrizes dos programas e ações da SeMOB. Como foi visto no diagnóstico anterior, esses objetivos se entrecruzam na produção do espaço urbano, fazendo com que os próprios macro-objetivos definidos não sejam estanques em si. Ao contrário, eles se superpõem uns aos outros

e se ajustam como lentes em busca do foco, representado pela Mobilidade Urbana Sustentável.

Dessa maneira, espera-se, por exemplo, que ações e programas que tenham como eixo a Sustentabilidade Ambiental comportem, ao mesmo tempo, princípios e objetivos de Desenvolvimento Urbano e Inclusão Social e vice-versa.

Os principais objetivos para o Desenvolvimento Urbano são: integrar o transporte ao desenvolvimento urbano, reduzir as descontinuidades da circulação, ofertar um transporte público eficiente e de qualidade, e contribuir para o desenvolvimento econômico.

Nessa mesma linha, os principais objetivos para a Sustentabilidade Ambiental são: uso equânime do espaço urbano, melhoria da qualidade de vida, melhoria da qualidade do ar e sustentabilidade energética.

A Inclusão Social tem como objetivos: o acesso democrático à cidade, a universaliza-

ção do acesso ao transporte público, a acessibilidade universal e a valorização dos deslocamentos de pedestres e ciclistas.

### **POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA SUSTENTÁVEL: PRINCÍPIOS E DIRETRIZES APROVADAS**

Os princípios e diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável foram aprovados na reunião do Conselho das Cidades realizada em setembro de 2004. A transcrição do documento aprovado, que segue, tem como objetivo dar o necessário insumo para que a sociedade conheça os fundamentos da política nacional que vem sendo traçada, e que deverá estar completamente formulada para sua apresentação e aprovação no Conselho das Cidades em dezembro de 2004.

Todas as diretrizes e princípios aqui apresentados foram amplamente discutidos com a sociedade nos meses de junho, julho e agosto através de reuniões promovidas nas capitais do país e da divulgação, aberta a críticas e su-

**As diretrizes da política de mobilidade urbana visam promover e apoiar a circulação segura, rápida e confortável, priorizando o transporte coletivo e os meios não motorizados**



gestões, através do sítio internet do Ministério das Cidades ([www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)).

Em síntese, a Política Nacional da Mobilidade Urbana Sustentável tem por objetivo promover a mobilidade urbana sustentável, de forma universal, à população urbana brasileira, promovendo ações articuladas entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com a participação da sociedade. As diretrizes da política visam contribuir para o crescimento urbano sustentável e a apropriação justa e democrática dos espaços públicos, promovendo e apoiando a circulação segura, rápida e confortável, priorizando os transportes coletivos e os meios não-motorizados.

### Princípios

- Direito ao acesso universal, seguro, equânime e democrático ao espaço urbano
- A participação e controle social sobre a política de mobilidade
- Direito à informação sobre a mobilidade, de forma a instrumentalizar a participação popular e o exercício do controle social
- Desenvolvimento das cidades, por meio da mobilidade urbana sustentável
- Universalização do acesso ao transporte público coletivo
- Acessibilidade das pessoas com deficiência ou com restrição de mobilidade
- Políticas públicas de transporte e trânsito, política nacional de mobilidade urbana sustentável, articuladas entre si e com a política de desenvolvimento urbano e a do meio ambiente
- A Mobilidade Urbana centrada no deslocamento das pessoas
- O transporte coletivo urbano como um serviço público essencial regulado pelo Estado
- Paz e educação para cidadania no trânsito como direito de todos

### Diretrizes

1. Priorizar pedestres, ciclistas, passageiros de transporte coletivo, pessoas com deficiência, portadoras de necessidades especiais e idosos, no uso do espaço urbano de circulação
2. Promover a ampla participação cidadã, de forma a garantir o efetivo controle social das políticas de Mobilidade Urbana
3. Promover o barateamento das tarifas de transporte coletivo, de forma a contribuir para o acesso dos mais pobres e para a distribuição de renda
4. Articular e definir, em conjunto com os Estados, Distrito Federal e Municípios, fontes alternativas de custeio dos serviços de transporte público, incorporando recursos de beneficiários indiretos no seu financiamento
5. Combater a segregação urbana por intermédio da Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável
6. Promover o acesso das populações de baixa renda, especialmente dos desempregados e trabalhadores informais, aos serviços de transporte coletivo urbano
7. Promover e difundir sistemas de informações e indicadores da Mobilidade Urbana
8. Estabelecer mecanismos permanentes de financiamento da infra-estrutura, incluindo parcela da CIDE-combustíveis, para os modos coletivos e não-motorizados de circulação urbana
9. Incentivar e apoiar sistemas estruturais, metro-ferroviários e rodoviários de transporte coletivo, em corredores exclusivos nas cidades médias e nas Regiões Metropolitanas, que contemplem mecanismos de integração intermodal e institucional
10. Promover e apoiar a implementação de sistemas ciclovários seguros, priorizando aqueles integrados à rede de transporte público

11. Promover e apoiar a melhoria da acessibilidade das pessoas com deficiência, restrição de mobilidade e idosos, considerando-se o princípio de acesso universal à cidade
12. Incentivar e difundir medidas de moderação de tráfego e de uso sustentável e racional do transporte motorizado individual
13. Apoiar Políticas e Planos Diretores urbanos que favoreçam uma melhor distribuição das atividades no território e reduzam a necessidade de deslocamentos motorizados
14. Apoiar planos e projetos que ordenem a circulação de mercadorias de maneira racional e segura, principalmente em relação às cargas perigosas
15. Os planos diretores das cidades devem prever a utilização de áreas lindeiras dos sistemas metropolitanos e metro-ferroviários
16. Promover a preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental dos centros urbanos, regulando a circulação de veículos
17. Promover e viabilizar a associação e coordenação entre a política nacional de mobilidade sustentável e de transporte e trânsito em consonância com as políticas de promoção habitacional, desenvolvimento urbano, meio ambiente e saneamento ambiental em especial as de drenagem de águas pluviais e resíduos sólidos
18. Promover políticas de mobilidade urbana e valorização do transporte coletivo e não-motorizado no sentido de contribuir com a reabilitação das áreas urbanas centrais
19. Promover a capacitação dos agentes públicos e o desenvolvimento institucional dos setores ligados à mobilidade
20. Promover e apoiar a regulamentação adequada dos serviços de transporte público
21. Promover o desenvolvimento do transporte público, com vistas à melhoria da qualidade e eficiência dos serviços
22. Apoiar a adoção de tecnologias de maior eficiência que aperfeiçoem os sistemas de controle dos serviços de transporte público
23. Desenvolver modelos alternativos de financiamentos para implementação de projetos da mobilidade urbana
24. Promover a articulação entre os municípios e destes com os estados nos projetos de melhoria da mobilidade nas Regiões Metropolitanas
25. Promover e apoiar a elaboração de planos de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido para as cidades com mais de quinhentos mil habitantes
26. Promover e incentivar o desenvolvimento de sistemas de transportes e novas tecnologias que resultem na melhoria das condições ambientais
27. Apoiar e promover medidas para coibir o transporte ilegal de passageiros
28. Promover e incentivar a utilização de combustíveis alternativos e menos poluentes
29. Apoiar e incentivar a formulação de planos diretores municipais que prevejam mecanismos de adaptação do sistema viário e de transporte aos projetos considerados pólos geradores de tráfego, garantindo que a própria implantação dos projetos mitigue seus efeitos negativos, inclusive com ônus ao empreendedor, quando couber
30. Instituir diretrizes para o transporte urbano

## **ESTRATÉGIA, PRIORIDADES E INSTRUMENTOS DA PNMUS**

### **Estratégia**

A estratégia adotada pela SeMOB para traduzir os princípios e diretrizes estabelecidos pelo ConCidades em ações transformadoras das atuais condições da mobilidade urbana

nas cidades brasileiras, foi a de concentrar os recursos disponíveis, políticos, técnicos, e financeiros, nos quatro pilares da mobilidade sustentável.

### ***Planejamento Integrado de Transporte e Uso do Solo Urbano***

A finalidade da melhoria do trânsito e do transporte urbano é o desenvolvimento urbano, para que as cidades brasileiras se tornem mais agradáveis e mais democráticas. A melhoria isolada de um setor, ou de um segmento do setor, não contribui necessariamente para o progresso de todos.

### ***Melhoria do Transporte Coletivo Urbano***

O setor privado por si só não atende às necessidades de desenvolvimento, pois a busca da otimização dos ganhos privados gera deseconomias e falhas de mercado, deixando desatendidas parcelas importantes da população. Assim, é necessário que o poder público promova a contínua atualização dos instrumentos de gestão e de regulação do transporte urbano.

### ***Promoção da Circulação não-motorizada***

A complexidade crescente da circulação urbana cria constantemente demanda por deslocamentos não-motorizados que precisam de apoio infra-estrutural e regras de conduta, e que são também fundamentais para as pessoas com restrição de mobilidade, notadamente crianças, idosos e deficientes.

### ***Uso racional do automóvel***

O uso generalizado do veículo individual é inviável ao longo do tempo. Simplesmente não haveria espaço viário suficiente, se todos usassem automóveis para realizar todos os deslocamentos que desejassem. Ao poder público cabe estudar e favorecer medidas que venham mitigar este problema.

## **Critérios de prioridade da PNMUS**

As prioridades de ação adotadas pela SeMOB derivam dos princípios e diretrizes da PNMUS e se efetivam como critérios de avaliação e de seleção dos projetos de mobilidade e transporte urbano que buscam o apoio político, técnico ou financeiro do Ministério das Cidades.

De modo sintético, estas prioridades se traduzem na precedência:

- do deslocamento das pessoas sobre o dos veículos;
- do transporte coletivo sobre o individual;
- da acessibilidade universal, incluindo as das pessoas com restrição de mobilidade;
- dos sistemas adequadamente regulados e socialmente controlados;
- das intervenções integradoras das redes de mobilidade sobre as obras isoladas;
- dos projetos multimodais sobre os isolados;
- das intervenções que promovam o combate à pobreza e à inclusão social, em especial na garantia do acesso dos mais pobres aos serviços públicos;
- das intervenções que promovam e favoreçam a multidentalidade e o adensamento urbano, a proteção ao patrimônio cultural, ambiental, arquitetônico e paisagístico das cidades e a eliminação da segregação sócio-espacial.

## **Instrumentos da política**

O Governo Federal tem ao seu alcance um conjunto de instrumentos que, somados aos que os estados e municípios dispõem, formam um poderoso arsenal para a efetivação da PNMUS.

*A política fiscal e de investimentos públicos*, que se efetiva por intermédio das transferências voluntárias aos municípios e aos estados de recursos não onerosos do orçamento geral da união.

*A política fiscal e de investimentos públicos,* que se realiza por meio do repasse de parcelas da CIDE aos estados e municípios, da desoneração tributária e do controle de preços públicos.

*O desenvolvimento institucional e capacitação dos agentes sociais* por meio do programa de fortalecimento da gestão urbana do MCidades e de ações da própria SeMOB.

*A legislação federal* (Lei de Diretrizes do Transporte Urbano) cujo texto estabelece as regras do jogo entre os diversos atores sociais permitindo o cálculo a médio e longo prazo trazendo estabilidade e consistência para suas ações.

*Informações para a gestão e o controle social,* organizadas em um Sistema Nacional de Informações, disponível na Internet, acessível aos cidadãos e aos meios de comunicação, fortalecendo o controle social e ampliando a capacidade crítica sobre as condições de mobilidade nas cidades.

*Concertação e construção de consensos,* possibilitando aprofundar as questões ainda na fase de elaboração das políticas, eliminando boa parte dos entraves que surgem na fase de implementação das ações em razão dos interesses conflitantes entre os múltiplos atores sociais que participam da construção social das cidades.

*Instrumentos urbanísticos* (e.g. planos diretores), fornecendo a indispensável referência sobre o uso e a ocupação do solo, os horizontes de crescimento, para que os agentes sociais e econômicos se posicionem com segurança e confiança.

*Fomento à pesquisa e à inovação tecnológica,* propiciando o desenvolvimento e a aplicação de novos materiais e combustíveis, o desenvolvimento de metodologias de pesquisa adaptadas à realidade brasileira, permitindo, também, respostas melhor adaptadas às políticas públicas adotadas.

## PROGRAMAS E AÇÕES 2003/2004

### Programa Mobilidade Urbana

A partir do diagnóstico da crise da mobilidade urbana, apresentado neste caderno, a SeMOB propôs a inclusão do Programa de Mobilidade Urbana no PPA 2004-2007, em substituição ao Programa de Transporte Rodoviário Urbano.

### As ações do Programa Mobilidade Urbana

#### *Apoio à elaboração de projetos de sistemas integrados de transporte coletivo urbano*

Contempla a elaboração de projetos completos de redes de transporte coletivo urbano, abrangendo a integração de todos os modos existentes – pedestres, bicicletas, táxis, ônibus, trens, metrô, embarcações – bem como da infra-estrutura necessária – terminais, estações de transferência, pontos de parada, corredores e faixa exclusivas de tráfego, calçadas, ciclovias e sinalização. Assim como a elaboração de Planos Diretores de Transporte Urbano.

#### *Apoio a Projetos de Corredores Estruturais de Transporte Coletivo Urbano*

Contempla intervenções nas vias, no sistema operacional e na sinalização, que resultem na priorização do transporte coletivo, compreendendo a implantação ou reforma de terminais, abrigos para parada de ônibus, equipamentos de apoio e sinalização viária que garantam acessibilidade segura e universal.

#### *Apoio a projetos de sistemas de circulação não-motorizados*

Contempla as intervenções que valorizam os modos a pé, por bicicleta, e a acessibilidade

das pessoas com restrição de mobilidade e deficiência, integrando-os aos sistemas de transporte coletivo. Para tanto esta ação prevê a execução de projetos que garantam a acessibilidade segura e universal das pessoas com a implantação de passeios, guias rebaixadas para usuários de cadeiras de rodas, sistemas cicloviários, e a respectiva sinalização necessária para a minimização dos conflitos, principalmente entre os modos motorizados e os não-motorizados de transporte público.

***Apoio a Projetos de acessibilidade para pessoas com restrição de mobilidade e deficiência***

Contempla projetos que promovam a acessibilidade para pessoas com restrição de mobilidade e todos os tipos de deficiência, através da implantação de infra-estrutura adequada à circulação universal. Compreendendo da implantação de guias rebaixadas adequadas,

normas e sinalização específica existente em braile e/ou sonora, visando sua segurança.

***Apoio a Projetos de urbanização de áreas lindeiras a corredores ferroviários***

Contempla a revitalização de áreas degradadas, lindeiras a ramais metro-ferroviários mediante a implantação de projetos urbanísticos que as integrem ao entorno utilizando-se de instrumentos disponíveis nos Planos Diretores de desenvolvimento urbano, de Transportes e no Estatuto da Cidade.

***Apoio a Projetos de revitalização de ramais ferroviários ociosos para o transporte de passageiros***

Contempla a revitalização e otimização de linhas ferroviárias já existentes e ociosas, adaptando-as ao transporte de passageiros e integrando-as com os demais modos de transporte urbanos.

**ORÇAMENTO NO HORIZONTE DO PPA 2005-2008 / EM R\$**

Ação	2005	2006	2007	2008
Apoio à elaboração de projetos de sistemas integrados de transporte coletivo urbano	1.100.000	5.500.000	8.250.000	8.250.000
Apoio a projetos de corredores estruturais de transporte coletivo urbano	15.000.000	22.500.000	40.000.000	45.000.000
Apoio a projetos de sistemas de circulação não-motorizados	2.000.000	5.000.000	7.500.000	7.500.000
Apoio a projetos de acessibilidade para pessoas com restrição de mobilidade e deficiência	550.000	1.250.000	1.750.000	1.750.000
Apoio a projetos de urbanização de áreas lindeiras de corredores ferroviários	50.000	300.000	450.000	450.000
Apoio a projetos de revitalização de ramais ferroviários para o transporte de passageiros	50.000	50.000	100.000	100.000
Apoio à aplicação de tecnologias adequadas para a melhoria da qualidade e da produtividade da circulação urbana	50.000	100.000	150.000	150.000

*Apoio à aplicação de tecnologias adequadas para a melhoria da qualidade e da produtividade da circulação urbana*

Contempla a aplicação de novas tecnologias em sistemas de monitoramento, controle, arrecadação de receitas e fiscalização eletrônica dos sistemas de transporte coletivo e o uso de novas fontes de energia mais eficientes e que minimizem os efeitos negativos causados pela circulação ao meio ambiente urbano.

**Programa pró-transporte**

Programa de financiamento da infra-estrutura para o transporte coletivo urbano com recursos do FGTS, aprovado pelo seu Conselho Curador através da resolução 409, de 26/11/2002.

O programa abrange investimentos que tenham por objetivo a melhoria qualitativa do transporte coletivo, através do conseqüente aumento da velocidade operacional, melhoria de conforto e segurança, inclusive nos terminais e pontos de parada e melhoria da acessibilidade ao sistema, além da integração entre os diversos modos, principalmente com os não-motorizados.

O público alvo é constituído pelos governos municipais, estaduais, órgãos gestores ou empresas concessionárias de serviços de transporte coletivo urbano.

Em 2004 foram mais de 130 municípios interessados pelo financiamento e foram entregues 66 cartas-consulta, perfazendo o montante de R\$ 646.014,00 distribuídos conforme quadro abaixo:

Origem	Cartas-Consulta	Montante
Setor público	56	625.077.000,00
Setor privado	10	20.937.000,00
Total	66	646.014.000,00

**O PROGRAMA PRÓ-TRANSPORTE ABRANGE INVESTIMENTOS QUE TENHAM POR OBJETIVO A MELHORIA QUALITATIVA DO TRANSPORTE COLETIVO, ATRAVÉS DO CONSEQÜENTE AUMENTO DA VELOCIDADE OPERACIONAL, MELHORIA DE CONFORTO E SEGURANÇA, INCLUSIVE NOS TERMINAIS E PONTOS DE PARADA E MELHORIA DA ACESSIBILIDADE AO SISTEMA, ALÉM DA INTEGRAÇÃO ENTRE OS DIVERSOS MODOS, PRINCIPALMENTE COM OS NÃO-MOTORIZADOS**

O Programa Pró-Transporte surge como um importante instrumento de retomada de investimento em infra-estrutura para o transporte público pelo Governo Federal e para consolidar o Ministério das Cidades como responsável pela formulação da Política Nacional de Transportes.

**O programa Brasil acessível**

Este programa, lançado em junho de 2004, tem o objetivo de estimular e apoiar os governos municipais e estaduais a desenvolverem ações que garantam acessibilidade para pessoas com restrição de mobilidade aos sistemas de transportes, equipamentos urbanos e à circulação em áreas públicas.

Por meio das ações e dos instrumentos selecionados busca-se uma nova visão de cidade, que considera imprescindível o acesso universal aos espaços públicos, superando a simples eliminação de barreiras arquitetônicas, inserindo a questão da mobilidade urbana como importante ferramenta de inclusão social.

Este programa atende às diretrizes aprovadas pela Conferência Nacional das Cidades de modo que a participação da sociedade civil é fundamental para sua implementação.

A SeMOB prevê a adesão dos municípios ao programa tendo por contrapartida a incorporação aos seus Planos Diretores dos concei-





tos de acessibilidade universal, de mobilidade urbana sustentável e de inclusão social, a elaboração de Plano de Ação de Acessibilidade Universal, além da criação de rubrica orçamentária específica para estes gastos.<sup>16</sup>

### **Programa brasileiro de mobilidade por bicicleta**

Ao se analisar a realidade das cidades brasileiras, verificou-se o uso crescente de bicicletas como alternativa de transporte por motivo de trabalho e estudo, tornando-se um modo de transporte economicamente viável à parcela mais pobre da população, além da tradicional utilização como atividade de lazer.

Assim, a SeMOB agregou o modo bicicleta às políticas de mobilidade urbana sustentável e às de inclusão social, entendendo ser de fundamental importância a realização de tratamento adequado ao papel que a bicicleta

<sup>16</sup> MCidades/SeMOB/Diretoria de Mobilidade Urbana – Mobilidade acessível em ambientes urbanos, junho 2004.

**É crescente o uso de bicicletas como alternativa de transporte por motivo de trabalho e estudo, tornando-se um modo de transporte economicamente viável**

desempenha nos deslocamentos urbanos de milhares de pessoas, o que exige a adoção de uma política pública integrada entre as três esferas governamentais.

A inclusão da bicicleta nos deslocamentos urbanos além de adotar o conceito de mobilidade urbana sustentável, contribui para a redução do custo da mobilidade das pessoas. Portanto, busca-se implementar uma política que favoreça a integração do modo bicicleta aos demais modos de transporte.

### **Barateamento das tarifas**

Com a criação do Ministério das Cidades, no Governo Lula, e a estruturação da SeMOB, o transporte urbano passou novamente a pautar a agenda do Governo Federal, na busca, junto com os Municípios e Estados, de soluções para os problemas de transporte urbano.

Em novembro de 2003 o Governo Federal e os Municípios constituíram um grupo de trabalho para propor medidas com vistas a redução dos insumos que compõem as tarifas de transporte público. Entre as proposições, destacam-se: o comprometimento do Governo Federal em manter as alíquotas reduzidas da Cofins e do Pis para o setor, já em vigor. Em contrapartida, os Municípios adotariam para o transporte coletivo urbano, a menor alíquota do ISS hoje disponível, de 2%, e uma taxa de administração para estes serviços de, no máximo, 3%. E o Governo Federal e os Municípios se comprometeram a não conceder mais gratuidades durante este ano e, no prazo de doze meses, rever as gratuidades para o setor, exceto para os idosos, estudantes do ensino público fundamental e pessoas portadoras de deficiência, buscando fontes de financiamento extra tarifárias para o seu custeio; o Governo Federal e os Municípios se comprometeram, no prazo de um ano, sob a coordenação do Ministério das Cidades, a revisar o modelo e a metodologia do cálculo tarifário, como também o vale-transporte, de forma a reverter a condição atual de repasse integral dos custos e o financiamento quase total dos serviços pelos usuários; em 2006, os Municípios se comprometem a estar com os serviços legalizados, por meio de concessões ou permissões, formando um sistema único de transporte coletivo e abolindo os serviços clandestinos de passageiros existentes nas suas cidades, devendo implantar órgãos gestores de trânsito e transporte; além disso, há uma proposta de redução do valor do óleo diesel em discussão, mas sobre a qual ainda não existe acordo.

Como pode ser verificado pelos enunciados anteriores, para efeito de implementação das propostas apresentadas é fundamental a pactuação entre Municípios, Regiões Metropolitanas, através dos Estados, e o Governo

Federal, de forma que cada ente federativo se responsabilize pela sua parte no compromisso com o barateamento das tarifas do transporte coletivo urbano.<sup>17</sup>

## PROJETOS ESTRUTURANTES DA SEMOB PARA 2005

### Reforma regulatória no transporte público urbano

Desde a segunda metade da década de 1990, o transporte público urbano no Brasil passa por um período de crise, expresso pela queda da demanda e da produtividade dos serviços e pela instabilidade institucional, no que se refere à adequação das relações entre os agentes públicos e privados à atual legislação de concessões.

Atualmente, a maioria dos sistemas não está ancorada em base contratual sólida ou, nos casos em que as relações são regidas por algum tipo de contrato, estes foram firmados sem o suporte legal e, muitas vezes, encontram-se em caráter precário.

Tal situação produz um ambiente nada propício ao desenvolvimento setorial, levando ao desinteresse dos agentes, especialmente os privados, em promover investimentos ou buscar melhorias na qualidade da prestação dos serviços.

Tarifas crescentes, incompatíveis com a capacidade de pagamento da população mais pobre, oferta inadequada, baixo desenvolvimento operacional e tecnológico, falta de investimentos para atender a elevada demanda por infra-estrutura: esses são alguns dos problemas agravados por um ambiente

<sup>17</sup> MCidades/SeMOB/ Diretoria de Cidadania e Inclusão Social – Barateamento das tarifas: uma política de mobilidade urbana e inclusão social, Texto para discussão, setembro 2003.

**TARIFAS CRESCENTES, INCOMPATÍVEIS COM A CAPACIDADE DE PAGAMENTO DA POPULAÇÃO MAIS POBRE, OFERTA INADEQUADA, BAIXO DESENVOLVIMENTO OPERACIONAL E TECNOLÓGICO, FALTA DE INVESTIMENTOS PARA ATENDER A ELEVADA DEMANDA POR INFRA-ESTRUTURA: ESSES SÃO ALGUNS DOS PROBLEMAS AGRAVADOS POR UM AMBIENTE INSTITUCIONAL E UM MARCO REGULATÓRIO CARENTES DE MODERNIZAÇÃO**

institucional e um marco regulatório carentes de modernização.

Entende-se que muitas das respostas para os desafios que os sistemas de transporte urbano estão enfrentando na maioria das áreas urbanas do País encontram-se em novos paradigmas regulatórios, organizacionais e institucionais. A adoção de regras transparentes, estáveis e que atribuam riscos e responsabilidades aos agentes, públicos e privados, é condição indispensável para a gestão eficaz e eficiente dos sistemas.

A regulação adequada está na base das delegações e das parcerias público-privadas e, nesse aspecto, há um longo caminho a percorrer para superar os quadros atuais de semi-informalidade que prevalecem no transporte público, caracterizado pela falta de garantias do retorno dos investimentos e alto risco político. Porém, as necessárias reformas modernizadoras devem ser precedidas de uma visão estratégica, com enfoque sistêmico dos serviços de transporte no ambiente urbano, tirando vantagem da integração, física e tarifária e da complementaridade entre modos e serviços, inclusive no âmbito metropolitano. Os novos modelos devem aproveitar ao máximo as combinações organizacionais e regulatórias, ou seja: entre flexibilidade operacional, pressão competitiva e coordenação das redes. Devem ser desenvolvidos modernos mecanismos contratuais, contemplando incentivos

para os operadores, controle de eficácia e participação dos usuários na avaliação dos serviços. Neste sentido, as futuras licitações têm um importante papel a desempenhar, inclusive para a redução de custos operacionais dos serviços, através das licitações competitivas.

### **Programa de desenvolvimento e modernização institucional**

Um dos objetivos principais da SeMOB é dotar os governos locais das capacidades técnicas e institucionais necessárias para desenvolver os sistemas de mobilidade urbana de maneira eficaz e eficiente do ponto de vista sócio-econômico. Intervenções de qualidade não são possíveis com instituições que, hoje, encontram-se enfraquecidas em termos de recursos, estrutura de gestão e capacidade técnica.

A intervenção pública de qualidade pressupõe uma série de competências. É necessário possuir entes capazes de entender e levantar dados de serviços com características sistêmicas, formular e avaliar objetivos estratégicos, elaborar planos táticos e monitorar a execução desses planos. Faz-se necessário, também, que sejam reforçadas as capacidades de compreender as necessidades e as interações dos diversos atores e agir proativamente para atendê-las, mudando o histórico paradigma de atuação reativa voltada para a oferta de serviços.

No plano político, as instituições devem estar preparadas para entender os ciclos de decisão política, as interfaces de políticas intergovernamentais e, assim, desenvolverem estratégias de atuação eficazes.

Para atuarem nesse sentido, entende-se que as instituições do setor devem desenvolver competências, adaptando-se às mudanças externas e ao ambiente da mobilidade.

O Programa de Desenvolvimento Institucional para Mobilidade Urbana, a ser desen-

volvido, visa promover ações para o reforço de recursos humanos, infra-estruturas de gestão e sistemas de informação. Seu objetivo primordial é de apoiar municípios, estados e o Distrito Federal para melhorar seu desempenho no trato da Mobilidade Urbana.

### **Programa de capacitação dos agentes públicos**

O Programa de Capacitação da SeMOB é parte do Programa Nacional de Capacitação das Cidades, compreendendo ações de capacitação, desenvolvimento gerencial e sensibilização de agentes públicos, técnicos e atores sociais.

O Programa de Capacitação objetiva contribuir para o aperfeiçoamento e desenvolvimento dos gestores e agentes responsáveis pelo planejamento, regulação e gestão do transporte e da mobilidade urbana nos âmbitos municipal e metropolitano.

Dentre os objetivos específicos o programa propõe: introduzir o conceito de mobilidade urbana sustentável e definir as ações e instrumentos para a sua concretização nos Planos Diretores Municipais; capacitar técnicos e gestores, municipais e metropolitanos, para a gestão eficaz dos serviços de transporte público, compreendendo o planejamento, a regulação, a organização, a contratação e o monitoramento dos serviços; e sensibilizar agentes políticos e sociais para a necessidade de implementação da política de mobilidade urbana sustentável.

### **Universalização do acesso ao transporte coletivo urbano**

A população de baixa renda, com renda familiar mensal até três salários-mínimos, que representa cerca de 45% da população metropolitana brasileira, está praticamente excluída do acesso aos serviços de transporte coletivo

urbano porque não possui renda compatível com o preço das tarifas de transporte público. Esse segmento social também apresenta alta taxa de desocupação, sendo que dos ocupados, a maioria encontra-se no setor informal, ou seja, não usufruem o benefício do vale-transporte. Soma-se a este quadro, as condições das vias e calçadas nos locais de suas moradias, dificultando o deslocamento não-motorizado, além do que os ônibus acessam com muita dificuldade, ou não acessam, as vias das periferias e das favelas.

A inclusão deste público-alvo nas políticas de transporte urbano deve passar por várias iniciativas, dentre elas a expansão do benefício do vale-transporte também para os desempregados e trabalhadores informais, por exemplo, associado às políticas sociais governamentais de caráter emancipativo. Tal proposta vai exigir a realização de estudos e discussão entre as diferentes esferas de governo e entre este e a sociedade. Além disso, deve delinear também propostas de implantação ou adequação de infra-estrutura viária para os deslocamentos não-motorizados nas áreas habitadas pela população de baixa renda; proposição de mecanismos institucionais voltados para a melhoria da qualidade dos serviços de transporte coletivo urbano, sobretudo quanto ao aumento de frequência nas áreas habitadas pela população de baixa renda e elaboração de diretrizes e proposição de concertação junto aos órgãos competentes, no sentido de estreitar as políticas educacionais, de saúde, de cultura, lazer, esportes e trabalho, com a de mobilidade e acessibilidade das pessoas mais carentes.

### **Informação para gestão e cidadania**

O Ministério das Cidades, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e a Associação Nacional de Transportes

Públicos – ANTP se conveniaram para implantar o Sistema de Informações de Transporte e Trânsito Urbano, que se constitui em banco de dados especialmente desenhado para permitir aos Setores Públicos Federal, Estaduais e Municipais o adequado acompanhamento das várias facetas de caráter econômico e social envolvidas na dinâmica do transporte urbano no Brasil, com a finalidade de aperfeiçoar os processos de planejamento, gestão e tomada de decisão sobre os investimentos no setor.

O referido sistema agrega, inicialmente, informações de 437 Municípios, incluindo todas as cidades pertencentes às Regiões Metropolitanas e aquelas com população acima de 60 mil habitantes, com base no pressuposto da sua significância no elenco dos sistemas de transportes estruturados. Abrange um conjunto de 150 dados básicos relacionados aos temas tarifação, regulamentação, demanda, custos, receitas, frota, oferta e recursos humanos, segmentados segundo os três modos considerados: sistemas de ônibus municipais, sistemas de ônibus metropolitanos e sistemas metro-ferroviários.

O Ministério das Cidades promoverá, junto à ANTP, a atualização periódica e a ampla divulgação das informações às municipalidades e à população de maneira geral.

### **Financiamento da infra-estrutura para a mobilidade**

A SeMOB vem consolidando um novo modelo de financiamento da infra-estrutura que considere todas as intervenções necessárias para mobilidade urbana sustentável. Esta abordagem considera todos os modos possíveis de transporte de maneira integrada, desenvolvendo projetos para o transporte coletivo (trilhos, pneus e barcas), transporte não-motorizado (ciclovias, ciclofaixas, calçadas e passeios) e obras que garantam a acessibilidade

de das pessoas com restrição de mobilidade e deficiência.

Neste modelo o Governo Federal não se coloca como única fonte de recursos financeiros, não atua como mero repassador de recursos e cuida para que os investimentos que aporta transcendam a infra-estrutura, contribuindo para a implementação de novos parâmetros de mobilidade urbana e aprimorando as relações contratuais entre o poder concedente e as empresas operadoras de transporte coletivo.

Nesse contexto as parcerias público-privadas, as PPP, se apresentam como alternativa para o enfrentamento da atual escassez de recursos públicos para investimento, sendo um instrumento de atração de investimentos privados de curto prazo e para projetos localizados. Portanto, torna-se uma alternativa relevante desde que sejam garantidos o atendimento do interesse público e a preservação das suas funções de regulação e controle.

Esta abordagem tem como objetivos:

- Estimular o planejamento da rede de transporte coletivo pelos municípios e a elaboração de Planos Diretores de Transporte e Circulação previstos no Estatuto da Cidade
- Estimular a integração dos serviços de transporte
- Promover a criação de estruturas de gestão específicas para a mobilidade urbana
- Promover a capacitação da gestão pública para buscar novas fontes de financiamento
- Apoiar os municípios nos processos de delegação de sistemas de transporte coletivo
- Estimular a regularização contratual entre o poder concedente e os operadores
- Estabelecer condições de circulação e acesso das pessoas com deficiência à infra-estrutura do TC
- Implantar infra-estrutura de transporte coletivo

São utilizados os seguintes critérios na análise de projetos:

- A adequação do modo de transporte proposto à realidade da demanda verificada
- Existência de efetiva integração da intervenção proposta com a rede local e, se for o caso, metropolitana de Transporte Público (física e tarifária)
- A garantia de que o empreendimento faça parte ou venha a promover um arranjo institucional adequado, principalmente nas Regiões Metropolitanas
- A promoção de estruturas de gestão adequadas para a mobilidade urbana
- Existência de cronograma para a regularização da operação e extinção da operação informal, onde houver
- A clara identificação das fontes de financiamento, contrapartidas e custeio
- Que o empreendimento contribua para a estruturação e desenvolvimento do espaço urbano, perfeitamente coordenado com os instrumentos urbanísticos disponíveis
- A acessibilidade para pessoas com restrição de mobilidade e deficiência
- A existência de Plano de Transporte ou Plano Diretor de Mobilidade, conforme o porte da cidade

### **Redes integradas nas regiões metropolitanas**

As regiões metropolitanas são as que mais padecem com as conseqüências do crescimento acelerado e desordenado. Constitui-se um desafio prover transporte de qualidade aos seus habitantes e fazer com que um contingente de milhões de pessoas tenha acesso diariamente às atividades urbanas de trabalho, estudo, etc.

Face à necessidade de enfrentar a pobreza e a exclusão concentradas nas Regiões Metropolitanas, estão sendo priorizadas pela

Presidência da República políticas integradas nessas áreas, que possam dar respostas à altura dos problemas aí encontrados. Nesse sentido, a mobilidade urbana ocupa um papel preponderante na transformação dos modelos de exclusão e segregação.

Além disso, a priorização de ações nas regiões metropolitanas converge ao estabelecido no Estatuto da Cidade que define como obrigatória a elaboração do Plano Diretor de Transportes para cidades acima de 500 mil habitantes, normalmente sedes dessas regiões.

Ao todo somam-se 13 cidades com população superior a 1 milhão de habitantes e 18 cidades com população entre 500 mil e 1 milhão de habitantes, com expressiva importância na Rede de Cidades Brasileiras e nas quais se identifica, sobretudo, a necessidade de corredores integrados de transporte, de média a alta capacidade, que dêem conta da concentração da demanda.

Busca-se, na formulação de diretrizes para a construção da Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável, formas de racionalização, integração e complementaridade de ações entre os entes federados (municipal, estadual e federal), através do incentivo e fortalecimento do planejamento e da gestão local da mobilidade urbana, reconhecendo a importância de uma gestão democrática e participativa que garanta maior nível de integração e compromisso entre as políticas de mobilidade, habitação e uso do solo.

Entre os objetivos principais da SeMOB está o fomento à execução de um plano de transportes das regiões metropolitanas para integrar os sistemas municipais e os sistemas metropolitanos, integrar os diversos modos de transportes existentes, sempre priorizando os transportes coletivos e os não-motorizados, buscando a inclusão destes à rede e focalizando as populações mais carentes, hoje excluídas dos serviços básicos e das oportunidades nas cidades.

## Planos diretores e mobilidade urbana

O Estatuto da Cidade, em seus diversos artigos, reforça o serviço de transportes urbanos como serviço público e a competência da União no estabelecimento de diretrizes para seu desenvolvimento e torna obrigatória a existência de um plano de transporte urbano integrado para as cidades com mais de 500 mil habitantes ou situadas nas regiões metropolitanas. Os instrumentos urbanísticos nele propugnados propiciam um maior controle sobre a expansão urbana pautada pelo mercado imobiliário e a regularização dos assentamentos urbanos, indicando um maior aproveitamento da infra-estrutura existente. Somados aos mecanismos de participação da sociedade através dos orçamentos participativos e estudos de impacto de vizinhança, abrem possibilidades para as soluções necessárias de uso mais adequado do espaço urbano, com grande repercussão nos sistemas de transportes.

Por outro lado, os Planos Diretores tradicionalmente estabelecem diretrizes para a expansão/adequação do sistema viário e para o sistema de transporte público, considerando apenas o deslocamento dos veículos e não das pessoas. A idéia é de se trabalhar a mobilidade das pessoas, em substituição ao enfoque de se planejar apenas o transporte e o trânsito. Incorporar a mobilidade urbana no Plano Diretor é priorizar, no conjunto de políticas de transporte e circulação, a mobilidade das pessoas e não dos veículos, o acesso amplo e democrático ao espaço urbano e os meios não-motorizados de transporte.

É importante ressaltar que a necessidade de deslocamento é conseqüência da distribuição e densidade de ocupação das diversas atividades pela malha urbana e que, por outro lado, o sistema viário e de transporte é um forte indutor do uso e da ocupação do solo,

o que deve ser considerado na formulação dessa legislação, estabelecendo diretrizes para a expansão/adequação do sistema viário e do sistema de transporte público. Além disso, o conceito de mobilidade urbana sustentável é aplicável à diversidade dos municípios brasileiros, independentemente do porte da cidade, pois seus valores são universais.

### PRINCIPAIS DIRETRIZES

#### *Evitar a necessidade de viagens motorizadas*

Em relação ao planejamento urbano, uma cidade pode ser considerada organizada, eficiente e preparada para atender aos cidadãos quando as pessoas conseguem morar perto de seu local de trabalho e acessar os serviços essenciais sem a necessidade de deslocamentos motorizados, realizando pequenas viagens a pé, de bicicleta, ou acessá-los através dos modos coletivos de transporte. A formação e consolidação de sub-centros urbanos, ou a multicentralidade, resulta na diminuição de viagens. Logicamente não se pode reconstruir uma cidade, mas quando se posiciona melhor os equipamentos sociais, se realiza a informatização e descentralização dos serviços públicos e ocupam-se os vazios urbanos modifica-se de forma concreta os fatores geradores de viagens. Trata-se portanto de procurar não gerar necessidade de deslocamento motorizado para a população.

#### *Repensar o desenho urbano*

Este princípio tem como conseqüência um novo desenho urbano e uma outra forma de planejamento das vias para dar suporte à mobilidade urbana sustentável. Nos novos loteamentos, onde normalmente o sistema viário é planejado em forma de tabuleiro, pode ser utilizado o desenho de vilas ou a ausência de cruzamentos, que preservam os moradores

do tráfego de veículos, forma comum de se pensar os condomínios fechados. A interligação de vias na expansão do sistema viário pode ser substituída pela sua descontinuidade, através de ruas sem saída destinadas somente ao acesso local dos moradores. Outra possibilidade é a adoção de desenho sinuoso, para propiciar a redução de velocidade dos veículos nas áreas residenciais, priorizando a segurança dos pedestres.

### ***Repensar a circulação de veículos***

Muitos profissionais de trânsito imaginam que atuando para melhorar a fluidez dos veículos estarão atuando na melhoria da condição de locomoção de todos, mas na realidade sua ação reforça o atual modelo de mobilidade. Esta situação, de tão calamitosa, já foi definida como “apartheid motorizado”, onde o pedestre é desconsiderado pelos técnicos que tentam organizar o trânsito nas cidades, baseados na necessidade dos veículos. Não se propõe aqui a eliminação das viagens motorizadas ou dos automóveis, mas que sua existência não seja o motivo para organizar-se a cidade, partindo-se da premissa que todos os cidadãos terão condições financeiras de adquirir um veículo. A cidade deve ser pensada levando-se em consideração a maioria da população que depende dos meios não-motorizados de transporte ou do transporte coletivo. O atual modelo de prioridade na circulação que faz com que os custos sociais gerados pelo transporte individual (poluição, congestionamentos e acidentes) sejam injustamente distribuídos, prejudicando a maioria da população, que não possui automóvel. A restrição do uso do automóvel está relacionada à diminuição do tráfego de passagem nas áreas estritamente residenciais, permitindo o acesso somente a moradores, e à adoção de ações que priorizem ou tornem mais segura a circulação de pedestres, como a ampliação de calçadas e

alteração do desenho das vias para a redução da velocidade dos veículos.

### ***Desenvolver os meios não-motorizados de transporte***

A inclusão da bicicleta nos deslocamentos urbanos deve ser abordada como maneira de diminuir o custo da mobilidade das pessoas, superando uma visão predominante de uso para o lazer. Sua integração aos modos coletivos de transporte é possível, principalmente nos sistemas de grande capacidade, mas deve ser considerada como parte do novo desenho urbano para dar suporte à Mobilidade Urbana Sustentável, incorporando-se à construção de ciclovias e ciclofaixas nas diretrizes de expansão urbana.

### ***Reconhecer a importância do deslocamento dos pedestres***

O deslocamento a pé, para superar pequenas distâncias até os locais onde estão disponíveis serviços os públicos essenciais ou comerciais deve ser valorizado. Este modo de transporte é favorecido através da melhoria da qualidade das calçadas, do paisagismo, da iluminação e sinalização. Deve-se incorporar o espaço da calçada como via pública de fato, com tratamento específico. Garantir a descentralização, a multiplicidade e a melhor distribuição das atividades econômicas no espaço urbano e desestimular o zoneamento de especialização, reduzindo as necessidades de deslocamentos, principalmente motorizados, para acessar a infra-estrutura urbana e seus serviços.

### ***Proporcionar a mobilidade às pessoas com deficiência e restrição de mobilidade***

Historicamente, o acesso das pessoas com deficiência aos sistemas de transportes foi entendido como sua adaptação e teve como imagem o acesso do usuário de cadeiras de rodas, através de elevadores, aos diversos ti-



pos de veículos utilizados no Brasil. Esta visão impediu uma abordagem mais adequada do problema, desconsiderando-se, nesta solução, todos os tipos de deficiência existentes. Trata-se de discutir a mobilidade das pessoas com deficiência pela cidade, através dos vários modos possíveis de transporte e as adequações nos espaços públicos para garantir a circulação também dos idosos, gestantes e crianças.

### ***Priorizar efetivamente o transporte coletivo***

A priorização ao transporte coletivo, seu melhor planejamento e a racionalização do uso do automóvel estão intimamente ligados para a diminuição dos efeitos nocivos do trânsito. Poucos são os investimentos públicos destinados à infra-estrutura dos serviços, ao contrário dos projetos de expansão do sistema viário, que é rapidamente apropriado pelos automóveis. A priorização de operação do transporte coletivo pode ser garantida através da construção de corredores exclusivos, faixas exclusivas com segregação espacial ou através de controles eletrônicos de tráfego, controles semaforizados, dentre outras medidas. Ao priorizar a circulação do transporte coletivo nas vias, o governo municipal faz com que mais pessoas possam utilizar a rua, que é um bem público.

### ***Considerar o transporte hidroviário***

Em muitas cidades é possível pensar a incorporação do modo hidroviário como um componente da mobilidade integrado aos outros meios de transporte.

### ***Estruturar a gestão local***

Os governos municipais devem firmar o transporte coletivo como serviço público essencial, além de reafirmar seu papel como regulador da prestação dos serviços, combatendo toda forma de transporte informal e a

conseqüente desregulamentação do setor. Os municípios podem estruturar a gestão local para a regularização dos contratos das empresas operadoras de transporte público e a municipalização do trânsito, conforme estabelecido no Código de Trânsito Brasileiro. Outra ação é o aperfeiçoamento, criação e regulamentação de mecanismos de gestão compartilhada entre municípios, possibilitando a ampliação do planejamento urbano para as regiões metropolitanas, aglomerações, áreas conurbadas e micro-regiões. As ações de gestão podem estabelecer mecanismos de controle e participação da sociedade, tanto na formulação da política de mobilidade quanto na sua implementação. É possível desenvolver ações visando ganhos de eficiência do transporte coletivo, a redução do custo operacional, o barateamento das tarifas para o usuário e a criação de novas formas de financiamento para o setor, como os recursos obtidos no estacionamento rotativo (área azul).

Principais desafios no uso e ocupação do solo:

- Consolidar e regularizar os centros, áreas já ocupadas e as parcelas informais da cidade, promovendo maior aproveitamento da infra-estrutura existente
- Controlar a implantação de novos empreendimentos públicos e privados, condicionando-os a internalizar e minimizar os impactos sobre o ambiente urbano, trânsito e transporte
- Garantir o uso público do espaço público, priorizando o pedestre, solucionando ou minimizando conflitos existentes entre a circulação a pé e trânsito de veículos e oferecendo qualidade na orientação, sinalização e no tratamento urbanístico de áreas preferenciais para o seu deslocamento
- Implantar obras e adequações viárias para

priorização também dos demais modos de transporte não-motorizados

- Priorizar os investimentos e o uso do Sistema Viário para o pedestre e os meios de Transporte Coletivo, principalmente nas situações de conflito com o Transporte Individual e de Carga

A consolidação de sistemas de transportes inclusivos, de qualidade e sustentáveis do ponto de vista econômico e ambiental, passa necessariamente pelo planejamento urbano e regional integrado, pela priorização do transporte coletivo, do pedestre e dos modos não-motorizados; pela restrição ao uso do automóvel e pela participação e conscientização da sociedade. A prioridade para o transporte público e os modos não-motorizados deve ser encarada como elemento fundamental de inclusão social, preservação ambiental, desenvolvimento econômico e geração de emprego e renda. O direito à cidade inclui necessariamente a acessibilidade aos serviços públicos, trabalho, educação e lazer, sem a qual não é possível se falar em cidadania e saúde.<sup>18</sup>

### **O desafio da lei de diretrizes para os transportes urbanos**

A evolução do conceito de mobilidade urbana traz consigo a necessidade de uma revisão da regulamentação que abranja o tema, refletindo os novos princípios de integração de políticas, de modos e sistemas, da eficiência e eficácia na prestação dos serviços de transportes e da ênfase no atendimento das necessidades e demandas dos cidadãos.

Segundo o artigo 21, inciso XX, da Constituição Federal, compete à União instituir diretrizes

<sup>18</sup> MCidades/SNPU – Plano Diretor Participativo, junho de 2004.

**SEGUNDO O ARTIGO 21, INCISO XX, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, COMPETE À UNIÃO INSTITUIR DIRETRIZES PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO, INCLUSIVE TRANSPORTES URBANOS. ASSIM, É FUNDAMENTAL A FORMULAÇÃO E APROVAÇÃO DE UMA LEI DE DIRETRIZES, NÃO APENAS PARA OS SERVIÇOS PÚBLICOS DE TRANSPORTE COLETIVO, MAS PARA A MOBILIDADE URBANA. UMA LEI QUE RESPEITE OS LIMITES DAS COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS DE CADA ESFERA DE GOVERNO E ESTEJA EM PERFEITA CONSONÂNCIA COM TODOS OS INSTRUMENTOS LEGAIS DESTINADOS A REGULAMENTAR AS CONCESSÕES E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS, RELAÇÕES TRABALHISTAS, CÓDIGOS DE DEFESA DO CONSUMIDOR, DO USO E OCUPAÇÃO DO SOLO, ENTRE OUTROS**

para o desenvolvimento urbano, inclusive transportes urbanos. Assim, é fundamental a formulação e aprovação de uma lei de diretrizes, não apenas para os serviços públicos de transporte coletivo, mas para a mobilidade urbana. Uma lei que respeite os limites das competências constitucionais de cada esfera de governo e esteja em perfeita consonância com todos os instrumentos legais destinados a regulamentar as concessões e contratações públicas, relações trabalhistas, códigos de defesa do consumidor, do uso e ocupação do solo, entre outros.

Assim, a SeMOB entende que tem como desafios, a formulação de diretrizes para os transportes urbanos, o resgate do papel da União para com o setor, a integração das políticas de transporte com o desenvolvimento urbano e socioeconômico, a definição de obrigações institucionais, a modernização regulatória dos serviços de transporte coletivo, a valorização dos meios de transportes não-motorizados, a consolidação do conceito de mobilidade sustentável, o estabelecimento de mecanismos alternativos e fontes estáveis de financiamento, o desenvolvimento da gestão

dos sistemas de mobilidade, inclusive no âmbito metropolitano, a defesa do interesse dos usuários e a promoção da universalização do acesso, da participação e do controle social dos serviços públicos de transportes.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este caderno representa mais uma etapa da construção da Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável e da consolidação de um novo paradigma, que ultrapassa a visão setorial tem marcado as políticas de transportes urbanos, em busca de compreender a mobilidade urbana de maneira sistêmica e integrada com as demais políticas participativas de desenvolvimento urbano e sócio-econômico, tendo como finalidade a produção de cidades mais justas e humanas, lugar da promoção e expansão da cidadania, através do acesso universal ao espaço urbano e às oportunidades que as cidades oferecem.

A presente publicação deve ser encarada como documento para discussão com os agentes e atores, com o objetivo de apresen-

tar o atual estágio de evolução conceitual acerca da mobilidade urbana e apresentar os principais eixos, objetivos e estratégia da implementação de uma política nacional em bases sustentáveis.

Os projetos e programas apresentados compreendem um esforço de sistematização das propostas e ações em curso da SeMOB. Não conformam, ainda, um documento finalizado da política, apesar de muitas das ações e projetos já estarem em curso e apresentarem resultados concretos. Tal documento de política, espera-se, deve ser consolidado através do processo participativo e em concertação com os agentes e atores da mobilidade urbana. A política deverá contemplar os programas e ações de modo completo, com orçamento, fonte de financiamento, metas e objetivos a serem alcançados, como também um sistema de avaliação dos programas e das ações empreendidas, com vistas a aferir o alcance dos impactos almejados de transformação da realidade social e econômica, com critérios de eficiência, eficácia e efetividade.

Coordenação geral dos Cadernos MCidades

ERMÍNIA MARICATO  
Ministra Adjunta e Secretária-Executiva

KELSON VIEIRA SENRA  
Diretor de Desenvolvimento Institucional

FABRÍCIO LEAL DE OLIVEIRA  
Gerente de Capacitação

ROBERTO SAMPAIO PEDREIRA  
Assessor Técnico

Equipe técnica

JOSÉ CARLOS XAVIER  
Secretário de Transporte e Mobilidade Urbana

CARLOS MORALES  
Assessor de Planejamento

JAQUELINE FILGUEIRAS  
Assessora de Gabinete

JOÃO ALVES DE SOUZA  
Assessor de Assuntos Institucionais

ALEXANDRE DE ÁVILA GOMIDE  
Diretor de Regulação e Gestão

LIA BERGMAN  
Gerente de Regulação

MÁRCIA MACÊDO  
Gerente de Desenvolvimento da Gestão

MARIA DE LA SOLEDAD BAJO CASTRILLO  
Gerente de Projetos

LUIZ CARLOS BERTOTTO  
Diretor de Cidadania e Inclusão Social

LÚCIA MALNATI  
Gerente de Projeto

EUNICE ROSSI  
Gerente de Inclusão Social

RENATO BOARETO  
Diretor de Mobilidade Urbana

ROBERTO MOREIRA  
Gerente de Financiamento e Infra-estrutura

GILSON DA SILVA  
Gerente de Desenvolvimento tecnológico

AUGUSTO VALERI  
Gerente de Integração das Políticas de Mobilidade

Consultor (edição e consolidação de texto)  
RENATO BALBIM

Colaboração técnica  
LUIZA VIANNA (Dimob/SeMOB)

# Ministério das Cidades



Ministro de Estado  
OLÍVIO DE OLIVEIRA DUTRA  
cidades@cidades.gov.br

Chefe de Gabinete  
DIRCEU SILVA LOPES  
cidades@cidades.gov.br

Consultora Jurídica  
EULÁLIA MARIA DE CARVALHO GUIMARÃES  
conjur@cidades.gov.br

Assessor de Comunicação  
ÊNIO TANIGUTI  
enio.taniguti@cidades.gov.br

Assessora Especial de Relações com a Comunidade  
IRIA CHARÃO RODRIGUES  
iriaacr@cidades.gov.br

Assessor Parlamentar  
SÍLVIO ARTUR PEREIRA  
aspar@cidades.gov.br

Conselho das Cidades  
Coordenadora da Secretaria Executiva do ConCidades  
IRIA CHARÃO RODRIGUES  
conselho@cidades.gov.br

Ministra Adjunta e Secretária-Executiva  
ERMÍNIA MARICATO  
erminiatmm@cidades.gov.br

Subsecretário de Planejamento, Orçamento  
e Administração  
LAERTE DORNELES MELIGA  
laerte.meliga@cidades.gov.br

Diretor de Desenvolvimento Institucional  
KELSON VIEIRA SENRA  
kelson.senra@cidades.gov.br

Diretor de Integração, Ampliação e Controle Técnico  
HELENO FRANCO MESQUITA  
helenofm@cidades.gov.br

Assessoria de Relações Internacionais  
ANA BENEVIDES  
abenevides@cidades.gov.br

Departamento Nacional de Trânsito (Denatran)  
Diretor  
AILTON BRASILIENSE PIRES  
denatran@mj.gov.br

Secretário Nacional de Habitação  
JORGE HEREDA  
snh@ciudades.gov.br

Departamento de Desenvolvimento Institucional  
e Cooperação Técnica  
LAILA NAZEM MOURAD  
laila.mourad@ciudades.gov.br

Departamento de Produção Habitacional  
EMILIA CORREIA LIMA  
emilia.lima@ciudades.gov.br

Departamento de Urbanização e Assentamentos  
Precários  
INÊS DA SILVA MAGALHÃES  
imagalhaes@ciudades.gov.br

Secretária Nacional de Programas Urbanos  
RAQUEL ROLNIK  
programasurbanos@ciudades.gov.br

Departamento de Planejamento Urbano  
BENNY SCHASBERG  
planodiretor@ciudades.gov.br

Departamento de Apoio à Gestão Municipal Territorial  
OTILIE PINHEIRO  
olitiemp@ciudades.gov.br

Departamento de Assuntos Fundiários Urbanos  
SÉRGIO ANDRÉA  
regularizacao@ciudades.gov.br

Secretário Nacional de Saneamento Ambiental  
ABELARDO DE OLIVEIRA FILHO  
sanearbrasil@ciudades.gov.br

Departamento de Água e Esgotos  
CLOVIS FRANCISCO DO NASCIMENTO FILHO  
clovisfn@ciudades.gov.br

Departamento de Desenvolvimento e Cooperação  
Técnica  
MARCOS MONTENEGRO  
marcos.montenegro@ciudades.gov.br

Departamento de Articulação Institucional  
SERGIO ANTONIO GONÇALVES  
sergioag@ciudades.gov.br

Secretário Nacional de Transporte e da Mobilidade  
Urbana  
JOSÉ CARLOS XAVIER  
josecx@ciudades.gov.br

Departamento de Cidadania e Inclusão Social  
LUIZ CARLOS BERTOTTO  
luiz.bertotto@ciudades.gov.br

Departamento de Mobilidade Urbana  
RENATO BOARETO  
renato.boareto@ciudades.gov.br

Departamento de Regulação e Gestão  
ALEXANDRE DE AVILA GOMIDE  
alexandre.gomide@ciudades.gov.br

Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU)  
Diretor-presidente  
JOÃO LUIZ DA SILVA DIAS  
dir.p@cbtu.gov.br

Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A.  
(Trensurb)  
Diretor-presidente  
MARCO ARILDO PRATES DA CUNHA  
trensurb@trensurb.com.br

EDIÇÃO E PRODUÇÃO  
Espalhafato Comunicação

PROJETO GRÁFICO  
Anita Slade  
Sonia Goulart

FOTOS  
Arquivo MCidades

DIAGRAMAÇÃO E ARTE FINAL  
Sonia Goulart

REVISÃO  
Carla Lapenda

