



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMIÁRIDO
DEPARTAMENTO DE AGROTECNOLOGIA E CIÊNCIAS
SOCIAIS
CURSO: ADMINISTRAÇÃO

ARAMIDIS CIBELLY MOURA DE MORAIS

**A ATUAÇÃO DOS INSTITUTOS DE GESTÃO DA MOBILIDADE URBANA NAS
CAPITAIS BRASILEIRAS FACE A LEI Nº 12.587/12 - LEI DE MOBILIDADE
URBANA**

MOSSORÓ, RN

2013

ARAMIDIS CIBELLY MOURA DE MORAIS

**A ATUAÇÃO DOS INSTITUTOS DE GESTÃO DA MOBILIDADE URBANA NAS
CAPITAIS BRASILEIRAS FACE A LEI Nº 12.587/12 - LEI DE MOBILIDADE
URBANA**

Monografia apresentada a Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA), Departamento de Agrotecnologia e Ciências Sociais ao título de Bacharel em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Eric Amaral Ferreira – UFERSA.

MOSSORÓ, RN

2013

Ficha catalográfica preparada pelo o setor de classificação e catalogação da Biblioteca “Orlando Teixeira” da UFERSA.

M827a Morais, Aramidis Cibelly Moura de.

A atuação dos institutos de gestão da mobilidade urbana nas capitâneas brasileiras face a lei nº 12.587/12: lei de mobilidade urbana / Aramidis Cibelly Moura de Morais. – Mossoró- RN : 2013.
56f. : il.

Orientador: Profº. Dr. Eric Amaral Ferreira.

Monografia (Graduação) – Universidade Federal Rural do Semi-Árido, Graduação em Administração, 2013.

1. Mobilidade urbana. 2. Gestão da mobilidade urbana. 3. Institutos de gestão da mobilidade urbana. 4. Cidades brasileiras. I. Título.

CDD: 307.768121

Bibliotecária: Marilene Santos de Araújo

ARAMIDIS CIBELLY MOURA DE MORAIS

A ATUAÇÃO DOS INSTITUTOS DE GESTÃO DA MOBILIDADE URBANA NAS
CAPITAIS BRASILEIRAS FACE A LEI Nº 12.587/12 - LEI DE MOBILIDADE URBANA

Monografia apresentada à Universidade Federal Rural do Semi-
Árido– UFERSA, Departamento de Agrotecnologia e Ciências
Sociais para a obtenção do título de Bacharel em Administração.

APROVADA EM: 04/09/2013

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Eric Amaral Ferreira– UFERSA
Presidente

Prof.^ª Dr.^ª Ludimilla Carvalho Serafim – UFERSA
Primeiro Membro

Prof. Dr. Josivan Barbosa Menezes Feitosa – UFERSA
Segundo Membro

A melhor pessoa do mundo, minha mãe
Antonia Ernesta de Moura, responsável pela
minha vida a quem dedicarei todas as minhas
conquistas.

AGRADECIMENTOS

A Deus, melhor amigo, presente em todos os momentos da minha vida, que me guia e me dá forças para seguir em frente.

A minha família sempre presente, meus pais Antonia Ernesta de Moura e Railton Lopes de Moraes e meus irmãos Aranthia Cecília de Moura Moraes Gurgel, Antonio Leodézio Freire e Elenildo Freire Moura, pelo amor, apoio e dedicação.

Ao professor Eric Amaral Ferreira pelas oportunidades e pelos ensinamentos transmitidos ao longo destes anos de graduação.

Aos meus amigos Felícia Silva, Ana Emanuelle e Lucas Cavalcante pela amizade, carinho e apoio principalmente nesta etapa de conclusão de curso.

As minhas amigas de convivência Brenna Veríssimo, Anicleide Paiva, Juliana Pamplona e Plínia Medeiros por dividirem comigo momentos importantes da vida acadêmica e torcerem por mim na realização desta conquista.

Aos professores da banca por partilharem do seu tempo para enriquecimento deste trabalho.

“Nunca deixe que alguém te diga que não pode fazer algo. Nem mesmo eu. Se você tem um sonho, tem que protegê-lo. As pessoas que não podem fazer por si mesmas, dirão que você não consegue. Se quer alguma coisa, vá e lute por ela. Ponto final”.

(À Procura da Felicidade)

RESUMO

A partir da relevância sobre a questão da mobilidade urbana no cotidiano das cidades, observa-se a importância de identificar o atual contexto de atuação dos institutos de gestão da mobilidade urbana nas capitais brasileiras. Dada importância também em virtude da promulgação da lei 12.587/12 que define as diretrizes para a Política Nacional de Mobilidade Urbana. Assim este trabalho tem por objetivo identificar qual o atual contexto de atuação dos institutos de gestão da mobilidade urbana, trânsito e transportes em algumas capitais brasileiras, em relação as prerrogativas estabelecidas pela Lei nº 12.587/12. O trabalho se caracteriza como uma pesquisa exploratória, e para a coleta de dados foram enviados questionários aos institutos de gestão da mobilidade urbana em algumas capitais brasileiras. Os resultados da pesquisa revelaram que os institutos destas cidades concordam com o conceito de mobilidade urbana estabelecido pela lei. Porém, a gestão dos transportes não-motorizados (bicicleta e pedestrianismo) ainda não está concisa. Conclui-se que, apesar de várias ações serem desenvolvidas por estes institutos, o contexto de gestão para a mobilidade urbana desenvolvido pelos mesmos, permite avaliar que estes institutos ainda se encontram em um estado insipiente quanto à adequação a referida lei.

Palavras-Chave: Mobilidade Urbana, Gestão da Mobilidade Urbana, Institutos de Gestão da Mobilidade Urbana, Cidades Brasileiras.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Capitais Brasileiras Pesquisadas	33
Tabela 2 - Modais Gerenciados pelos Institutos da Mobilidade Urbana nas Cidades Pesquisadas.....	37
Tabela 3 - Modais não relatados e descritos nos websites dos Institutos da Mobilidade Urbana nas Cidades Pesquisadas.....	37
Tabela 4 - Utilização de instrumentos mitigadores de danos ao meio ambiente pelos Institutos da Mobilidade Urbana.	42

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO	11
1.2 OBJETIVOS	12
1.2.1 Objetivo geral	12
1.2.2 Objetivos específicos	13
1.3 JUSTIFICATIVA	13
2. REFERENCIAL TEÓRICO	15
2.1 MOBILIDADE URBANA	15
2.1.1 Mobilidade Urbana Sustentável	17
2.1.2 Tópicos Conclusivos	19
2.2 GESTÃO DA MOBILIDADE URBANA	20
2.2.1 Tópicos Conclusivos	24
2.3 POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA NO BRASIL (PNMU)	25
2.3.1 Tópicos Conclusivos	27
2.4 LEI 12.587/2012 – LEI DE MOBILIDADE URBANA	28
2.4.1 Tópicos Conclusivos	31
3. METODOLOGIA.....	32
4. ANÁLISE DOS RESULTADOS	35
4.1 TÓPICOS CONCLUSIVOS	43
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	45
REFERÊNCIAS	48
ANEXO.....	53

1. INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

No Brasil 84% das pessoas vivem nas cidades (IBGE, 2010), onde aumenta a procura por serviços urbanos, como saneamento básico, habitação, transportes e outros. Este processo de urbanização se desenvolveu intensamente nas últimas décadas e de maneira desigual em algumas regiões. Independente da região geográfica, uma característica em comum é que o processo de crescimento urbano se desenvolveu nas últimas décadas concentradamente ao redor de algumas cidades nestas regiões, gerando posteriormente o desenvolvimento de metrópoles e aglomerados urbanos. Atualmente, cerca de 72,26 milhões de pessoas vivem em quinze regiões metropolitanas somando 37,26% da população brasileira (IBGE, 2012). O crescimento desigual nas regiões metropolitanas ocasionou uma série de fatores que desencadearam a crise urbana nestas regiões, percebida por problemas como segregação residencial e a exclusão do acesso as oportunidades de trabalho, renda e escolaridade. Todas as pessoas deveriam ter acesso as oportunidades de trabalho, educação, saúde, lazer e a todas outras extensões do cotidiano urbano. Porém, não é isso que ocorre na maioria das cidades brasileiras, em que boa parcela da população não tem acesso a esses benefícios.

Causas dessa crise são explicadas pelo planejamento inadequado ou falta de planejamento das cidades. A Carta de Atenas, documento desenvolvido no IV Congresso Internacional de Arquitetura e Urbanismo, em 1933, Atenas, Grécia, define a cidade como uma funcional destinada ao cumprimento de quatro funções-chave: habitação, trabalho, recreação e circulação (CORBUSIER, 1971 apud DIAS, 2009). De acordo com Dias (2009), para que essas funções sejam atendidas, deve existir um planejamento geral que leve em consideração os interesse coletivos e seja amparado por lei, em oposição ao resultado de iniciativas acidentais.

Nesta perspectiva está a crise da mobilidade urbana nas cidades brasileiras, a qual é necessário reverter o atual modelo de mobilidade com base na integração desta com os instrumentos de gestão urbanística, subordinada aos princípios da sustentabilidade ambiental e atrelada definitivamente para a inclusão social (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007). A crise da mobilidade urbana nos grandes centros urbanos deve-se “ao modelo de circulação centrado nos automóveis, a crise dos sistemas de transporte coletivo e a abordagem fragmentada desses problemas, que dificultam sua solução” (BOARETO, 2003, p.45). Nesta

antiga visão da mobilidade urbana, não há definição de iniciativas que favorecem o uso de modos de transportes não-motorizados, como a bicicleta e a caminhada, considerados modais inclusivos e sustentáveis. Os resultados desta crise são: segregação espacial e desigualdade social, aumento de congestionamentos, poluição ambiental e mais vítimas por acidentes de trânsito.

Para intervir nesta questão foi criada em 2004, pelo Ministério das Cidades, a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PMNU), que tem por objetivo garantir o acesso democrático ao transporte urbano por meio da inclusão social, pelo estímulo ao uso de modos de transportes não motorizados e do transporte público, diminuir a exclusão social ao espaço urbano, repensar o modelo de mobilidade urbana de acordo com a qualidade de vida das pessoas e do meio ambiente (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007). A PMNU trabalha de acordo com o conceito de mobilidade urbana sustentável, que considera a questão social da mobilidade urbana e também a questão ambiental.

Assim, percebe-se mudanças significativas do ponto de vista ideológico do poder público sobre a questão da mobilidade urbana. Esta lei define a mobilidade urbana como um utensílio de política do desenvolvimento urbano, delibera as diretrizes para organização, planejamento e gestão dos sistemas de transporte público coletivo, enfatizando as relacionadas à política tarifária; especifica as atribuições da União, dos estados e dos municípios, relativas à mobilidade urbana; e torna obrigatória a elaboração do plano de mobilidade urbana integrado ao plano diretor municipal, o qual deve ser feito a revisão a cada 10 anos ficando os municípios impedidos de receber recursos orçamentários, caso não sejam revisados (LIMA, 2012).

Dessa forma, questiona-se sobre **qual o atual contexto da gestão da mobilidade urbana nas capitais brasileiras? Como os institutos de gestão da mobilidade urbana, trânsito e transportes nestas cidades estão atuando após a promulgação da lei 12.587/2012? Quais ações são desenvolvidas por estes institutos para a gestão da mobilidade urbana?**

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo geral

Este trabalho tem por objetivo identificar qual o atual contexto de atuação dos institutos de gerência da mobilidade urbana, trânsito e transportes em algumas capitais brasileiras, em relação as prerrogativas estabelecidas pela Lei nº 12.587/12 - Lei de Mobilidade Urbana.

1.2.2 Objetivos específicos

- Identificar qual o conceito de mobilidade urbana para estes institutos e se está de acordo com o conceito estabelecido pela lei 12.587/12;
- Identificar as ações desenvolvidas por estes institutos quanto ao planejamento, organização, fiscalização e operação dos serviços de mobilidade urbana;
- Identificar de que maneira os diversos modos de transportes são tratados e priorizados dentro destes institutos;
- Realizar um breve comparativo da gestão destes institutos com o que está estabelecido pela Lei nº 12.587/12 - Lei de Mobilidade Urbana.

1.3 JUSTIFICATIVA

O Estatuto da Cidade, lei federal 10.257/2001, determina como direito a todos os cidadãos, em observação ao cumprimento das funções da cidade, o direito a cidade sustentável. O Estatuto determina o direito a cidade sustentável como sendo o “direito a terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para presentes e futuras gerações” (DIAS, 2009, p.54). Este conceito está relacionado a qualidade de vida nas cidades, que depende do comportamento de elementos como: qualidade ambiental, nível de pobreza, desigualdades sociais, exclusão social, vulnerabilidade social, desenvolvimento sustentável e sustentabilidade (DIAS, 2009).

A gestão urbana envolve vários elementos, dentre estes está a mobilidade urbana que tem papel importante no cotidiano urbano, por ser um fator essencial para todas as atividades humanas (lazer, trabalho, educação, moradia). Portanto, tem um papel decisivo na inclusão social e na equidade na apropriação da cidade e de todos os serviços urbanos. Por fim, é um elemento determinante para o desenvolvimento econômico e para a qualidade de vida das pessoas (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007).

O transporte é também um fator que orienta o crescimento das cidades. As cidades crescem em torno dos eixos de transportes, tornando-se acessível à população e atrativa para agentes de produção econômica (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005).

A Constituição Federal determina que cabe a União instituir diretrizes ao transporte urbano e legislar sobre trânsito e transportes. Os municípios ficam encarregados de executar direta ou sob a forma de concessão ou permissão os serviços públicos de trânsito e transportes. De acordo com o Código de Trânsito Brasileiro, lei 9.503/97, fica sob responsabilidade dos municípios toda a gestão da mobilidade: planejamento, projeto, implantação e fiscalização (IBAM, 2006). Assim, a lei que institui a PNMU, 12.587/2012, vem elaborar esta questão de uma maneira sistêmica, integrada e, portanto mais abrangente do que já havia sido determinado pelas leis anteriores.

Diante do exposto sobre a questão da mobilidade urbana e da promulgação da lei constitucional 12.587/2012, surge a necessidade de identificar a atuação dos órgãos municipais face ao referido contexto exposto da mobilidade urbana nas capitais brasileiras.

Considerando a vastidão e a complexidade dos assuntos abordados nesta lei, este trabalho aborda um breve comparativo sobre os seguintes assuntos: transporte não-motorizado, transporte público, atribuições dos municípios para a gestão da mobilidade urbana, gestão democrática, acessibilidade, políticas setoriais, plano diretor e plano de mobilidade e sustentabilidade.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 MOBILIDADE URBANA

Durante muito tempo a questão da mobilidade urbana esteve associada apenas a oferta dos sistemas de transportes, mais especificamente a circulação viária, ao tráfego de veículos motorizados (automóveis), a infra-estrutura e ao transporte público. Recentemente, muitas pesquisas foram feitas sobre esta questão, e hoje sabe-se que a mobilidade urbana depende de um sistema integrado de elementos urbanos(MAGAGNIN, 2008).

A mobilidade urbana depende da maneira como o espaço urbano está organizado, dos meios de produção, dos meios de transportes e das condições para ocorrência dos deslocamentos. É assim considerada causa e consequência do desenvolvimento econômico-social, da expansão urbana e da manifestação das atividades econômicas no espaço urbano, principais agentes de mudanças nas cidades (BOARETO, 2003; MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004). Também fazem parte os processos históricos e as características culturais da sociedade (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005).

Segundo o conceito abordado por Vasconcelos (1996, apud BOARETO, 2003), a Mobilidade Urbana:

É um atributo associado às pessoas e aos bens; corresponde às diferentes respostas dadas por indivíduos e agentes econômicos às suas necessidades de deslocamento, considerando-se as dimensões do espaço urbano e a complexidade das atividades nele desenvolvidas (VASCONCELOS, 1996 apud BOARETO, 2003, p.48).

Neste sentido, os indivíduos são os pedestres, ciclistas e usuários de transportes motorizados, que para se deslocarem utilizam-se de caminhadas, transportes não motorizados (bicicletas, carroças e cavalos) ou de transportes motorizados individuais ou coletivos, sejam eles públicos ou privados (VASCONCELOS, 1996 apud BOARETO, 2003). Estes deslocamentos são realizados em função das atividades cotidianas das pessoas, como residência, trabalho, educação, compras e lazer.

Para Raia Junior (2000) a mobilidade surge da demanda para o movimento e do anseio de acesso. É também influenciada por outros fatores, como idade, renda, sexo, capacidade para compreender as mensagens e capacidade para utilizar veículos e equipamentos do transporte, o que podem provocar a diminuição de movimentação permanente ou transitória destes indivíduos (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004).

Nas pesquisas de origem/destino a mobilidade está relacionada a quantidade de viagens atuais ou realizadas, em medidas como número de quilômetros/pessoa/viagem, número de viagens/pessoa/dia, número de viagens/hora, número de quilômetros/pessoa/modo e número de viagens/dia/pessoa/modo (AKINYEMI & ZUIDGEEST, 1998 apud ALVES; RAIA JUNIOR 2009; LITMAN, 2003).

Apesar de compreender este conceito, Litman (2008) relata que a mobilidade pessoal pode ser expressa pela relação entre pessoas-viagens e pessoas-quilômetros. Porém, esta abordagem ainda admite o movimento como uma finalidade em si e não apenas como um meio para o fim, e aumento do movimento individual é desejado. Numa abordagem mais abrangente, considera que transporte e mobilidade estão associados à acessibilidade, a capacidade de as pessoas alcançarem bens desejados, serviços e atividades. Este é o objetivo final, e o processo de planejamento de transportes deve considerar o espaço terrestre para os meios de transportes e o acesso das pessoas a estes.

Dessa maneira, a mobilidade urbana não diz respeito apenas aos deslocamentos diários (viagens) de pessoas no espaço urbano, não apenas a sua ocorrência, mas também a facilidade e a possibilidade de ocorrência (ALVES, RAIA JUNIOR, 2009).

Antes de tudo, cabe frisar que a mobilidade é função pública que deve garantir a acessibilidade para todos e disponibilizar o atendimento necessário as diferentes demandas de deslocamentos. Portanto, deve-se garantir a realização de viagens sendo um direito básico de todos os cidadãos (BOARETO, 2003).

Assim, surge um conceito mais amplo e complexo que expõe a mobilidade urbana como um fenômeno multifacetado, com extensões diferentes no plano social, econômico e político e sua inserção no ambiente urbano (ALVES; RAIA JUNIOR, 2009).

Numa visão sistêmica, o Ministério das Cidades considera que “a mobilidade urbana é um atributo das cidades, relativo ao deslocamento de pessoas e bens no espaço urbano, utilizando para isto veículos, vias e toda a infraestrutura urbana” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007, p.15). Alinhados a este conceito estão quatro complementos: a inclusão social, a sustentabilidade ambiental, a gestão participativa e a democratização do espaço público. O primeiro, objetiva estabelecer o direito à mobilidade como maneira de alcançar o direito à cidade. O segundo explana a atenção ao futuro da humanidade e a qualidade de vida nas cidades. O terceiro visa constituir a democracia política, social e econômica. E o quarto complemento está relacionado à equidade na utilização do espaço público. Este conceito é

ponto de partida para a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) que também será observada neste trabalho.

2.1.1 Mobilidade Urbana Sustentável

O conceito de Mobilidade Sustentável foi abordado pela primeira vez pela Comunidade Econômica Européia, na oportunidade da ECO-92 no Rio de Janeiro, onde foram propostos novos padrões ambientais para todas as modalidades de transportes com o objetivo de incentivar os mais apropriados e criar as diretrizes para o desenvolvimento de infraestrutura e do transporte urbano (LEINBACH, 2000 apud GUILARTE CASTRO, 2006).

Boareto (2003) define Mobilidade Urbana Sustentável como:

O resultado de um conjunto de políticas de transporte e circulação que visam proporcionar o acesso amplo e democrático ao espaço urbano, através da priorização dos modos de transporte coletivo e não motorizados de maneira efetiva, socialmente inclusiva e ecologicamente sustentável (BOARETO, 2003, p.49).

Este conceito é o ponto de partida para uma política que tem por finalidade ser amplamente inclusiva, com acessibilidade para todos e ambientalmente sustentável, cujo maior objetivo é o atendimento ao cidadão, aos seus anseios e necessidades (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004).

Falar em transporte sustentável ainda é muito difícil, pois ao passo que pode trazer benefícios sociais, também gera impactos negativos à sociedade e ao meio ambiente (COSTA, 2006). Dentre os problemas causados pelos sistemas de transportes atuais, estão:

- A distribuição desigual de custos e benefícios à sociedade;
- O mau atendimento aos serviços de transporte não motorizado;
- É financeiramente oneroso para as pessoas, governos e empresas;
- É ineficiente em relação ao uso do solo e aos congestionamentos causados;
- A ineficiência do uso do solo e dos congestionamentos cada vez mais crescentes;
- É a principal causa de mortes e invalidez por acidentes de trânsito;
- São contrários aos objetivos ambientais e a qualidade de vida;
- Fundamentam-se no uso de recursos não-renováveis que poderão ser escassos no futuro (LITMAN, 2003).

Os sistemas de transportes devem ser considerados como parte de um sistema socioeconômico, por ser também considerado um agente de mudanças, e nesta pauta é irrefutável considerar a sustentabilidade dos sistemas de transportes (Gudmundsson, 2004 apud COSTA, 2008). Além disso, as atividades de transportes tendem ao uso intensivo de recursos, a desenvolverem numerosos custos externos e a distribuir desigualmente os impactos causados por esta atividade (LITMAN, 2003).

Para que haja sustentabilidade no transporte Campos (2006) indica as características que este deve ter:

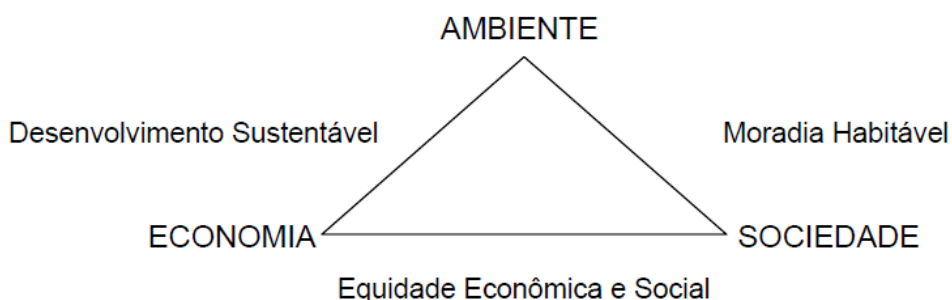
- Dar suporte a liberdade de movimento, saúde, segurança e qualidade de vida dos cidadãos da geração atual e futura;
- Ser eficiente ambientalmente;
- Possibilitar o acesso às oportunidades e serviços para todos os cidadãos, inclusive idosos e aqueles de mobilidade reduzida, e aos não cidadãos também (CAMPOS, 2006, p.11).

Este mesmo autor indica as iniciativas propostas para alcançar a sustentabilidade nos sistemas de transportes:

- Prover uma rede de transporte público regular, freqüente, confortável, moderna, abrangente e com valores competitivos;
- Fortalecer o transporte não motorizado (caminhadas e uso de bicicletas);
- Fazer o mais eficiente uso da terra;
- Gerenciar a demanda de transporte através do uso de instrumentos econômicos e planos para mudanças de comportamento e gerenciamento da mobilidade;
- Fazer um gerenciamento integrado com a participação de todos envolvidos no processo (operadores de transportes, construtores, fabricantes e etc.);
- Quantificar os objetivos alcançados a curto, médio e longo prazo, comum efetivo monitoramento do sistema (CAMPOS, 2006, pp.11-12).

Em síntese, um transporte sustentável deve contribuir para o bem-estar econômico e social, sem prejudicar a saúde humana e o meio ambiente (COSTA, 2006). Assim, implica em três dimensões: ambiente, economia e sociedade (GUILARTE CASTRO, 2006).

Figura 1 – O Conceito de Sustentabilidade Urbana



Fonte: A Sustentabilidade na Sua Extensão (In: “Transland’s State of Art”, 1998:10 apud GUILARTE CASTRO, 2006).

Na visão da Mobilidade Urbana Sustentável é dada prioridade aos modos coletivos e não-motorizados (a pé e bicicleta) e a utilização de veículos não poluentes em oposição à visão de planejamento de transportes que dar prioridade à utilização de automóveis (COSTA, 2008; MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007).

A idéia de mobilidade desenvolvida neste tópico, tem a mobilidade centrada nas pessoas como ponto principal da política de desenvolvimento urbano que almeja a criação de cidades justas, com espaço para todos, que respeitem a liberdade de deslocamentos, que promovam a satisfação individual e coletiva em alcançar destinos desejados, necessidades e deleites cotidianos das pessoas (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004).

2.1.2 Tópicos Conclusivos

Pela análise dos conceitos de mobilidade urbana abordados neste capítulo compreende-se que houve uma evolução deste conceito ao longo do tempo. Esta evolução começa pelo entendimento de mobilidade urbana como sendo não somente o planejamento de transportes motorizados e a construção de estradas, mas também a concepção de meios não-motorizados para deslocamentos de pessoas. Também faz parte dessa evolução o novo aporte sustentável que considera a mobilidade urbana voltada para as pessoas, independente do meio de transporte utilizado, com observância a qualidade do meio ambiente e a preservação dos recursos naturais. Sobre o atual conceito de mobilidade urbana, considera-se como maior evolução a introdução do pedestre como modal, o que antes não era visto, e para este são necessários investimentos em infraestrutura e políticas de inclusão, como será abordada ao decorrer deste trabalho.

2.2 GESTÃO DA MOBILIDADE URBANA

A gestão ou gerenciamento da mobilidade urbana é uma abordagem que surgiu inicialmente nos países desenvolvidos como um conjunto de ações que visavam reduzir o tráfego de veículos, sobretudo o de automóveis, nas áreas urbanas (REAL, BALASSIANO, 2001).

Os autores referenciados acima também citam que, apesar de muitos projetos e pesquisas realizadas recentemente sobre esta abordagem, não há uma definição concisa para este termo. No entanto Rocha et al (2006), explicam que:

O Gerenciamento da Mobilidade também pode ser entendido como a busca de um equilíbrio mais estável entre a oferta de infra-estrutura de transportes e o atendimento adequado da demanda por viagens (deslocamentos). O conceito de Gerenciamento da Mobilidade admite a possibilidade de diferentes soluções na busca desse equilíbrio, considerando ainda a racionalização na utilização de recursos financeiros e a garantia de redução dos impactos ao meio ambiente gerados pelos sistemas de transportes (ROCHA et al, 2006, p.1).

Nos Estados Unidos e Canadá, *Transportation Demand Management* (TDM) surgiu como uma iniciativa para racionalizar o uso de combustíveis durante a segunda guerra mundial. Neste contexto, surgiu o *Carpooling*, iniciativas de compartilhamento de carros privados por viagem. Em 1973, com a crise do petróleo, esta iniciativa voltou a ser adotada (GUILARTE CASTRO, 2006; ROCHA et al, 2006).

Durante a década de sessenta, o gerenciamento da demanda de transportes nestes países concentrou-se em iniciativas que pudessem aumentar a capacidade de tráfego nas rodovias, aumentar a capacidade viária e a velocidade das viagens, reduzir a ocorrência de acidentes e melhoria na qualidade do ar (TURNBULL, 1997). Apesar de avanços nesta abordagem, como a diminuição de congestionamentos e o incentivo ao uso de modais sustentáveis como alternativa ao uso do automóvel (GUILARTE CASTRO, 2006), o foco está essencialmente na demanda por viagens e não na oferta de transporte (FERGUSON, 2000 apud GUILARTE CASTRO, 2006). No entanto, Goldsmith (2005) aponta que o sistema de transportes nos Estados Unidos não é sustentável. De acordo com este autor, atualmente, com mais expressão nas regiões metropolitanas, o sistema de transporte está associados ao desgaste do meio ambiente, ao enfraquecimento da produtividade econômica e a desigualdade social.

Na Europa o gerenciamento da mobilidade urbana é conhecido como *Mobility Management* (MM), esta abordagem orienta-se na demanda de transportes para passageiros e cargas, no uso de modais de transporte sustentáveis e na integração dos sistemas e agentes

envolvidos. A Europa se destaca pelo desenvolvimento de programas de pesquisas neste assunto financiados pela União Européia e pela iniciativa de tornar realidade as políticas propostas, o planejamento e a gestão urbana na busca do desenvolvimento sustentável (GUILARTE CASTRO, 2006).

Para Litman (2008) o MM é o termo utilizado para sintetizar as estratégias que implicam no uso mais eficiente dos recursos de transporte ao invés das práticas comuns, como aumentar a oferta do sistema de transporte por estradas de expansão, parque de estacionamento, e outras infraestruturas para veículos motorizados. A gestão da mobilidade urbana prioriza o movimento de pessoas e bens e não apenas o tráfego de veículos motorizados. Tem por prioridade o transporte público, o transporte compartilhado e os modos não motorizados (LITMAN, 2008).

No Brasil, a gestão da mobilidade urbana esta associada ao processo de desenvolvimento urbano no país. A emigração das pessoas do campo para as cidades provocou a expansão desordenada das cidades e com isso surgiram problemas e conflitos urbanos ligados a questões de transportes, habitação e saneamento. Nesta época, o planejamento de transportes era feito de maneira independente do planejamento de uso e ocupação do solo (MAGAGNIN, 2008).

À medida que crescia a densidade demográfica e aumentava a complexidade nas atividades econômicas, impulsionadas pelo processo de industrialização, a questão dos transportes ganhava importância nas cidades (SILVA, 2012).

O antigo planejamento urbano retratava os problemas urbanos setoriais separadamente. Na realidade, não havia de fato o hábito de planejar. Quanto aos transportes, as tomadas de decisão eram realizadas de forma bastante empírica, visando apenas oferecer a população os meios necessários para locomoção no espaço (SILVA, 2012).

É inegável a importância dos transportes no crescimento das cidades e na qualidade de vida da população. O transporte influencia e é influenciado pelo crescimento das cidades (MAGAGNIN, 2008).

Os transportes geram e orientam o crescimento urbano, tornando acessíveis áreas distantes e aumentando o desenvolvimento no eixo dos transportes, tanto para a população quanto para os agentes de produção econômica. Nas cidades onde não há oferta de transporte público bem definida ou onde o transporte individual privado é dominante, a cidade cresce de

forma dispersa criando grandes “vazios” na área construída (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005).

Atualmente, sabe-se que os problemas urbanos estão inter-relacionados, portanto o planejamento de transportes deve ser realizado de maneira integrada como os demais planos (MAGAGNIN, 2008; SILVA, 2012). O planejamento também deve ser pensado em relação a especificidade e complementaridade dos modos de transportes em atendimento as necessidades dos mercados específicos e a acessibilidade à população.

De acordo com Vasconcelos (2000) o planejamento de transportes é uma das três técnicas de intervenção sobre o desenvolvimento urbano, sendo as demais o planejamento urbano e do planejamento da circulação. O planejamento urbano tem relação direta com os deslocamentos de pessoas e mercadorias.

Para o Ministério das Cidades (2005) a mobilidade urbana deve ser desenvolvida por meio da integração dos fatores e agentes envolvidos nesta questão. A gestão integrada da mobilidade urbana está baseada na integração entre os modais de transportes, da infraestrutura, das instituições e agentes governamentais e organizações administrativas setoriais dentro do âmbito urbano. Dessa forma, compreendemos a existência de um sistema de mobilidade urbana.

Um sistema de mobilidade urbana em uma cidade é formado por:

O sistema de mobilidade na cidade compreende não apenas as infra-estruturas, veículos e outras instalações e equipamentos, mas também os serviços, a circulação e as organizações empresariais e públicas, que são concebidos e realizados de forma a atender as necessidades de uma determinada estrutura social e econômica em seu desdobramento espacial (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005).

Assim deve contemplar a articulação entre os serviços dentro do sistema de mobilidade urbana, bem como a interação entre os modos de transportes disponíveis, como transportes tradicionais, transporte alimentador ou complementar, o transporte individual motorizado e transporte individual não motorizado (MACÁRIO, 2005 apud MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005).

No entanto, o transporte não motorizado e os deslocamentos a pé, têm sido esquecidos no planejamento da maioria das cidades brasileiras (BIANCHI, 2003). A infraestrutura para esses modos como passeios, ciclovias e ciclofaixas, são na maioria das vezes precárias, quando não existentes, o que denota a pouca importância dada a esses modos (MORALES, MACÊDO, 2007). Contrariamente, para os transportes individuais e particulares, há bem mais

investimentos em infraestrutura, mesmo quando estes causam redução da mobilidade devido aumento dos congestionamentos. Na tentativa de solucionar esse problema, são feitos significativos investimentos na construção de viadutos ou na expansão de vias, aumentando o fluxo de veículos e novamente o nível de congestionamento devido ao aumento do espaço viário e estímulo à utilização do transporte individual (IBAM, 2005).

Em relação aos elementos organizacionais de um sistema de mobilidade urbana, estão os agentes públicos e privados que interferem na regulação, organização, prestação e monitoração do sistema de mobilidade urbana. Entre estes estão: as autoridades administrativas (agentes políticos das esferas governamentais: federal, estadual, metropolitana e municipal); autoridades de transportes (reguladoras e organizadoras); operadores de transportes e suas associações; trabalhadores e entidades que os representam; prestadores de serviços; fabricantes de veículos e outros equipamentos; usuários e agentes sociais (MACEDO, SILVA, COSTA, 2008).

Atualmente na gestão urbana, nota-se a ausência de entidades capazes de planejar e de articular as políticas que constituem as partes do sistema de mobilidade (IBAM, 2006). O que tem sido visto nas cidades é que os problemas estão sendo tratados de maneira isolada e muitas vezes com solução parcial em cada uma das partes envolvidas, não havendo eficiência e integração operacional, institucional, entre os modos, os serviços e a infraestrutura, que estariam propostas em uma única rede (MACEDO, SILVA, COSTA, 2008).

Dessa forma, percebe-se a complexidade da questão da mobilidade urbana, havendo o dilema de quem irá desenvolver e de quais tarefas serão desenvolvidas, expressando assim a maneira diversificada de como a gestão da mobilidade urbana se estruturou nas cidades brasileiras (MORALES; MACÊDO, 2007).

De acordo com o Código de Trânsito Brasileiro, lei 9.503/97, fica sob responsabilidade dos municípios toda a gestão da mobilidade: planejamento, projeto, implantação e fiscalização (IBAM, 2006). Com isso, houve uma maior transferência de recursos para os estados e municípios, como também aumentaram os problemas para as administrações municipais (ANTP, 2003).

Para a gestão da mobilidade urbana, as várias funções estão distribuídas por várias secretarias e outras instituições no município, ocasionando algumas vezes sobreposição de competências, por exemplo, a gestão da infra-estrutura está sob responsabilidade de vários órgãos e muitas vezes pode estar dividida entre a tutela municipal, estadual e até federal. O planejamento e administração das obras viárias relacionadas apenas ao transporte público ou a

circulação de maneira geral, normalmente se encontram divididas entre as secretarias de planejamento, de obras, de serviços urbanos, de habitação, até mesmo em diferentes esferas de governos (MORALES; MACÊDO, 2007).

Em muitos casos, há também a omissão dos órgãos de mobilidade urbana em relação a serviços críticos como as calçadas e os pedestres que se encontram em total abandono em algumas localidades (MORALES; MACÊDO, 2007). Para Vasconcelos (2000) a qualidade das calçadas é fundamental para a segurança e a comodidade dos pedestres. Ainda de acordo com este autor, as necessidades dos pedestres têm sido constantemente descuidadas pelo planejamento de transporte. Nos países em desenvolvimento, em geral há uma precariedade das calçadas e ausência de condições adequadas para circulação de pedestres, seja devido a qualidade do piso ou da área disponível para circulação de pessoas (VASCONCELOS, 2000).

2.2.1 Tópicos Conclusivos

Os primeiros passos para o que atualmente se chama de Gestão da Mobilidade Urbana surgiu numa tentativa de sanar problemas quanto a demanda de recursos em um período complexo da história mundial. Portanto, a atenção estava na demanda por recursos e não na melhoria do sistema de transporte. Logo mais, a primeira abordagem para a gestão da mobilidade urbana esteve atrelada às condições das vias e ao tráfego de veículos motorizados. Assim percebe-se o quão distante estava a condição de mobilidade urbana para as pessoas. Alguns países desenvolvidos compreenderam a necessidade não só de gerenciar os recursos não-renováveis, mas também que o transporte é uma ferramenta fundamental para o desenvolvimento das cidades e que portanto pode comprometê-lo. A inclusão do transporte coletivo e do transporte não-motorizado neste contexto faz todo o sentido por ser um transporte sustentável e que promove a inclusão social. Este termo passa a reunir todos os atributos da mobilidade urbana numa tarefa essencial que é gerenciar, reunir agentes e determinar competências, tratar cada modal de maneira adequada e integrada dentro de um sistema. Percebe-se que não se deve deixar a mobilidade urbana ser tratada por acaso da não gestão dos seus atributos. No Brasil, problemas quanto a mobilidade urbana são percebidos em virtude no planejamento urbano não integrado entre o planejamento de transportes e as políticas setoriais e também da não priorização dos meios de transporte não-motorizados.

2.3 POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA NO BRASIL (PNMU)

Com a criação do Estatuto das Cidades em 2001, uma importante conquista na legislação urbana do país, foi fundado em 2003 o Ministério das Cidades, buscando reunir em volta da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) as áreas mais importantes do ponto de vista econômico e social e de estratégias de desenvolvimento urbano (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007). Os objetivos da PNDU estão voltados para as áreas de competência do Ministério das Cidades: habitação, saneamento ambiental, transportes e mobilidade urbana e programas urbanos.

A Semob (Secretaria Nacional do Transporte e da Mobilidade Urbana) desenvolve a Política Nacional de Mobilidade Urbana para a construção de cidades sustentáveis (PNMU) lançada em 2004, que conta com um programa de ações voltadas para a mobilidade urbana no fomento à projetos, estabilização institucional, capacitação de equipes, investimentos de recursos da União e linhas de financiamento (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007).

A PNMU está disposta em seis eixos estratégicos que orientam suas ações, são estes:

- Desenvolvimento urbano;
- Sustentabilidade ambiental;
- Participação social;
- Universalização do acesso ao transporte público;
- Desenvolvimento institucional;
- Modernização regulatória do sistema de mobilidade urbana (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004).

Dessa forma, a PNMU objetiva garantir o acesso democrático ao transporte urbano por meio da inclusão social, pelo estímulo ao uso de modos de transportes não-motorizados e do transporte público, diminuir a exclusão social ao espaço urbano, repensar o modelo de mobilidade urbana de acordo com a qualidade de vida das pessoas e do meio ambiente.

A referida política tem como instrumentos de ação os seguintes:

- Política fiscal e investimentos públicos;
- Desenvolvimento institucional e capacitação de agentes;
- Lei de diretrizes e normas complementares de transporte urbano;
- Informação para a melhoria da gestão e do controle social;
- Instrumentos urbanísticos como Planos Diretores;
- Apoio à pesquisa e à inovação tecnológica (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004).

A Constituição Federal e o Estatuto das Cidades estabelecem que para as cidades com mais de 20 mil habitantes deve ser elaborado o Plano Diretor, instrumento de orientação da política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana no município. É obrigatório, sobretudo para cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerados urbanos com influência turística e de empreendimentos importantes ou atividades com expressivo impacto ambiental (IBAM, 2006). Este também é responsável pelo equilíbrio entre os interesses públicos e privados no território urbano, estabelecendo parâmetros para verificação deste preceito (MINISTÉRIO DAS CIDADES 2007).

O objetivo essencial do Plano Diretor é garantir “o direito as cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”(ESTATUTO DA CIDADE, LEI 10.257/01, ART. 2, INCISO I).

Desse modo, nota-se o caráter democrático deste instrumento de política urbana, não só pelo seu objetivo, mas também pela elaboração participativa que é determinada pelo Ministério das Cidades (MINISTÉRIO DAS CIDADES; ROLNIK, PINHEIRO, 2008).

Para a mobilidade urbana o Plano Diretor deve priorizar as políticas de transporte e circulação, o acesso amplo e democrático ao espaço urbano e os meios não-motorizados, para a mobilidade das pessoas e não dos veículos (MINISTÉRIO DAS CIDADES; ROLNIK, PINHEIRO, 2008).

Integrado ao Plano Diretor, o Estatuto da Cidade obriga que para as cidades com mais de 500 mil habitantes, seja elaborado o Plano Diretor de Transportes e da Mobilidade Urbana (PLAMOB). Para as cidades com mais de 100 mil habitantes, também é fundamental e para as demais cidades também é aconselhado.

De acordo com a Resolução 34º de julho de 2005 do Conselho das Cidades que estabelece a elaboração desses planos, os mesmos devem obedecer aos seguintes princípios e diretrizes:

- Garantir a diversidade das modalidades de transporte, priorizando o transporte coletivo sobre o individual e os modos não-motorizados, valorizando o pedestre;
- Garantir a integração da gestão da Mobilidade Urbana ao Plano Diretor Municipal;
- Respeitar as características locais e regionais das cidades;

- Garantir o domínio da expansão urbana, o acesso universal à cidade, a melhoria da qualidade ambiental, o controle dos impactos no sistema de mobilidade gerados pela disposição do uso do solo (MISITÉRIO DAS CIDADES, 2007).

Desse modo, o PLAMOB pode ser definido como um instrumento da política de desenvolvimento urbano que contém diretrizes, instrumentos, ações e projetos destinados a oferecer o acesso amplo e democrático às oportunidades existentes nas cidades, por meio do planejamento da infra-estrutura de mobilidade urbana, dos meios de transporte e seus serviços, permitindo condições adequadas ao exercício da mobilidade das pessoas e da logística de distribuição de bens e serviços (MINSTÉRIO DAS CIDADES, 2007).

A proposta é diferenciar este novo modelo de planejamento de transportes dos antigos, que na maioria das vezes concentravam-se apenas na infraestrutura e na alocação espacial do transporte público, ignorando a gestão estratégica da mobilidade urbana, bem como as formas de financiamento e a organização institucional e o caráter social da mobilidade urbana (MISITÉRIO DAS CIDADES, 2007). Sabe-se que estes antigos planos dedicavam-se apenas ao uso do automóvel, a mobilidade daqueles que podem pagar e indiferente daqueles que não podem.

Em geral a PNMU busca solucionar a atual crise em que as cidades vivem, ocasionada por parte, pelos custos externos dos transportes, como acidentes, poluição sonora, degradação ambiental e uso exagerado de fontes de energia não-renováveis e desequilíbrio no uso do solo.

2.3.1 Tópicos Conclusivos

A PNMU envolve diversos problemas urbanos que apesar do foco ser a mobilidade urbana, sua orientação possui caráter transdisciplinar o que se tornou uma característica da mobilidade urbana desde que se observou que a melhoria desta condição estaria ligada a integração com as demais políticas setoriais. Portanto, mais uma vez aponta-se para a evolução do conceito de mobilidade urbana com caráter inter e transdisciplinar. A PNMU tem seu ponto chave na inclusão social, na apropriação da cidade por todos mediante o acesso propiciado pelas condições de mobilidade. Quanto aos instrumentos desta política, o desafio para a implementação da mesma consiste na execução e eficiência destes instrumentos, o que não é percebido na maioria das vezes.

2.4 LEI 12.587/2012 – LEI DE MOBILIDADE URBANA

Em 3 de janeiro de 2012, a Presidência da República sancionou a Lei nº 12.587/2012, que estabelece as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU). Ressalta-se que a mesma foi sancionada após 17 anos de tramitação no Congresso Nacional (IPEA, 2011).

A questão da Mobilidade Urbana começou a ser discutida em âmbito legislativo a partir de 1995, com o Projeto de Lei nº 694/1995 que apresentava diretrizes apenas para o transporte coletivo. Logo, em 2007 com o Projeto de Lei nº 1.687/2007, foi ampliado o objetivo da lei aprovada, integrando-a a política de desenvolvimento urbano, segundo o artigo 182 da Constituição da República (IPEA, 2011).

Esta lei foi fundamentada com base nos artigos 21, inciso XX, e 182 da Constituição Federal de 1988, na qual teve origem na década de 80 com o movimento da Reforma Urbana que colocou na Constituição princípios de política pública urbana. Seguindo está linha, foi aprovada a Lei nº 10.257, de 10 de junho de 2001 – o Estatuto da Cidade, que instituiu as diretrizes gerais e os instrumentos da política urbana (IPEA, 2011).

Os motivos que levaram a mobilidade urbana a ser posta em pauta na agenda governamental surgiram a partir das manifestações estudantis ocorridas em 2003 contra o aumento de tarifas dos ônibus urbanos, que culminaram para que os prefeitos anunciassem a “crise” urbana neste setor (GOMIDE, 2008). As manifestações para a desoneração das tarifas dos transportes públicos tiveram influência das informações dos estudos e pesquisas realizadas sobre o tema ‘transporte urbano, pobreza e inclusão social’ (GOMIDE, 2003; ITRANS, 2004 apud IPEA, 2008). Somam-se a esse fato, o contexto nacional de aceitação ao programa “Fome Zero” de erradicação a pobreza extrema no Brasil, associando a exclusão social às altas tarifas do transporte público (GOMIDE, 2008).

A criação do Ministério das Cidades em 2003 propiciou condições políticas e institucionais para a criação e execução de uma política nacional de mobilidade urbana. Segundo o diagnóstico publicado pela Semob, o atual modelo de mobilidade nas cidades brasileiras caminhava para a insustentabilidade com expressivos custos sociais, econômicos e ambientais. Assim, era necessária a criação de uma política de mobilidade urbana não só em nível local, mas a nível nacional (GOMIDE, 2008).

De acordo com o texto legislativo, a lei 12.587/2012 estabelece os princípios, as diretrizes e os objetivos para a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) que é instrumento da política de desenvolvimento urbano a qual objetiva “a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do Município” (LEI 12.587/12, ART. 1).

Segundo disposto no Art. 5º desta lei, a PNMU tem por princípios:

- I - acessibilidade universal;
- II - desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais;
- III - equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo;
- IV - eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano;
- V - gestão democrática e controle social do planejamento e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana;
- VI - segurança nos deslocamentos das pessoas;
- VII - justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços;
- VIII - equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros; e
- IX - eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana.

Ainda de acordo com a lei 12.587/12, Art. 6, as diretrizes que orientam a PNMU baseiam-se na:

- I - integração com a política de desenvolvimento urbano e respectivas políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo no âmbito dos entes federativos;
- II - prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado;
- III - integração entre os modos e serviços de transporte urbano;
- IV - mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas na cidade;
- V - incentivo ao desenvolvimento científico-tecnológico e ao uso de energias renováveis e menos poluentes;
- VI - priorização de projetos de transporte público coletivo estruturadores do território e indutores do desenvolvimento urbano integrado; e
- VII - integração entre as cidades gêmeas localizadas na faixa de fronteira com outros países sobre a linha divisória internacional.

A PNMU, por sua vez, tem por objetivo “contribuir para o acesso universal à cidade, o fomento e a concretização das condições que contribuam para a efetivação dos princípios, objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano, por meio do planejamento e da

gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana” (LEI 12.587/2012, ART. 2). De maneira mais específica, assim como expresso no Art. 7 desta lei, a PNMU objetiva:

- I - reduzir as desigualdades e promover a inclusão social;
- II - promover o acesso aos serviços básicos e equipamentos sociais;
- III - proporcionar melhoria nas condições urbanas da população no que se refere à acessibilidade e à mobilidade;
- IV - promover o desenvolvimento sustentável com a mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas nas cidades; e
- V - consolidar a gestão democrática como instrumento e garantia da construção contínua do aprimoramento da mobilidade urbana.

A lei define alguns conceitos, dentre estes O Sistema Nacional de Mobilidade Urbana (SNMU) como sendo “o conjunto organizado e coordenado dos modos de transporte, de serviços e de infraestruturas que garante os deslocamentos de pessoas e cargas no território do Município” (LEI 12.587/12, ART. 3). Quanto aos modos, é composto pelos transportes urbanos motorizados e não-motorizados; pelos serviços de passageiros e de cargas, podendo ser coletivo ou individual, público ou privado. Além também da infraestrutura (vias, calçadas, mobiliário urbano).

A Lei 12.587 define Mobilidade Urbana como “a condição em que se realizam os deslocamentos de pessoas e cargas no espaço urbano” (LEI 12.587/12, ART. 4, INCISO II), assim como também dispõe de outras definições relevantes neste assunto, dentre estas:

- I - Transporte urbano: conjunto dos modos e serviços de transporte público e privado utilizados para o deslocamento de pessoas e cargas nas cidades integrantes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.
- III - Acessibilidade: facilidade disponibilizada às pessoas que possibilite a todos autonomia nos deslocamentos desejados, respeitando-se a legislação em vigor (Lei 12.587, Art. 4º).

A aprovação desta lei consiste, portanto, em um importante marco na gestão das políticas públicas nas cidades brasileiras. O atual modelo de mobilidade urbana adotado nos municípios do país, sobretudo nas grandes cidades, não prima pela busca da sustentabilidade. São fatores que explicam isso: a baixa prioridade dada e desajuste da oferta do transporte coletivo; os custos externos negativos causados pelo uso intensivo dos automóveis (congestionamento e poluição do ar); a falta de investimentos públicos e fontes de financiamento ao setor; a fragilidade da gestão pública nos municípios e a necessidade de políticas públicas articuladas nacionalmente (IPEA, 2011).

2.4.1 Tópicos Conclusivos

A Lei 12.587/12 é uma importante conquista para o setor, por colocar em pauta na constituição a PNMU que há alguns anos antes da promulgação desta lei já havia sido elaborada, mas não tinha legitimidade. Vários setores que abordam pontos críticos, por exemplo, meio ambiente, recursos hídricos e etc, já haviam estabelecido políticas e introduzidas no plano constitucional, podemos dizer então que a promulgação desta lei foi tardia. A criação do Ministério das Cidades foi fundamental para esta conquista por representar a PNMU em âmbito institucional, por antes não haver um órgão da administração pública direta que representasse esta questão de maneira não somente técnica, mas também social e integrada, que presa sobretudo pela qualidade de vida, como prescreve a PNMU. O que haviam era a existência de órgãos que tratam de questões sobre o transporte separadamente, como infraestrutura, tráfego e transportes e não da gestão da mobilidade urbana e seus aspectos, envolvendo os conflitos urbanos relacionados a esta questão. Porém, apesar desta conquista, ainda há muito que se retratar para cumprimento desta lei nas cidades, o que será discutido na parte empírica deste trabalho.

3. METODOLOGIA

Este trabalho foi desenvolvido inicialmente por meio de uma pesquisa bibliográfica a qual aponta Gil (2007, p. 44) ser um tipo de pesquisa que “é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos”. Vergara (2000) conceitua pesquisa bibliográfica como um estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado em livros, revistas, jornais, redes eletrônicas, ou seja, material acessível ao público em geral. A princípio, buscou-se desenvolver o conceito de mobilidade urbana, que é o tema central deste trabalho. Logo após, o tema foi abordado com um aporte sustentável e em seguida pela gestão destes serviços. Todos esses temas foram desenvolvidos por meio de pesquisas bibliográficas em livros, cadernos técnicos do Ministério das Cidades, artigos científicos de periódicos e anais de congressos nacionais e internacionais conceituados da área de transportes principalmente, como também o acesso a sites de organizações internacionais especializadas no assunto. No último tópico foi discutido a cerca da Lei 12.587/2012, lei que institui no plano legal a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), e para isso utilizou-se o texto da lei na íntegra disponível em meio eletrônico oficial.

A abordagem da pesquisa foi qualitativa, em que de acordo com Flick (2008):

Utiliza o texto como material empírico, em vez de números, parte da noção da construção social das realidades em estudo, esta interessada na perspectiva dos participantes, em suas práticas do dia a dia e em seu conhecimento cotidiano relativo a questão de estudo (FLICK, 2008, p.16).

Esta abordagem foi escolhida de acordo com o objetivo do trabalho, em que buscou-se identificar o contexto de atuação dos institutos de gestão da mobilidade urbana, trânsito e transportes em algumas capitais brasileiras e relacioná-los com as prerrogativas estabelecidas pela Lei nº 12.587/12. Busca-se identificar aspectos relacionados aos serviços de gestão, bem como as características destes institutos.

O tipo de pesquisa utilizada foi a exploratória, que de acordo com Gil (2007, p.41) este tipo de pesquisa tem por objetivo “proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses”. Além disso, também é possível ter uma maior compreensão e precisão dos resultados da pesquisa.

O campo da pesquisa foi a área da gestão da mobilidade urbana das cidades pesquisadas e os sujeitos da pesquisa foram os institutos de gestão da mobilidade urbana, trânsito e transportes.

A tabela a seguir mostra algumas características das capitais brasileiras analisadas nesta pesquisa.

Tabela 1 - Capitais Brasileiras Pesquisadas

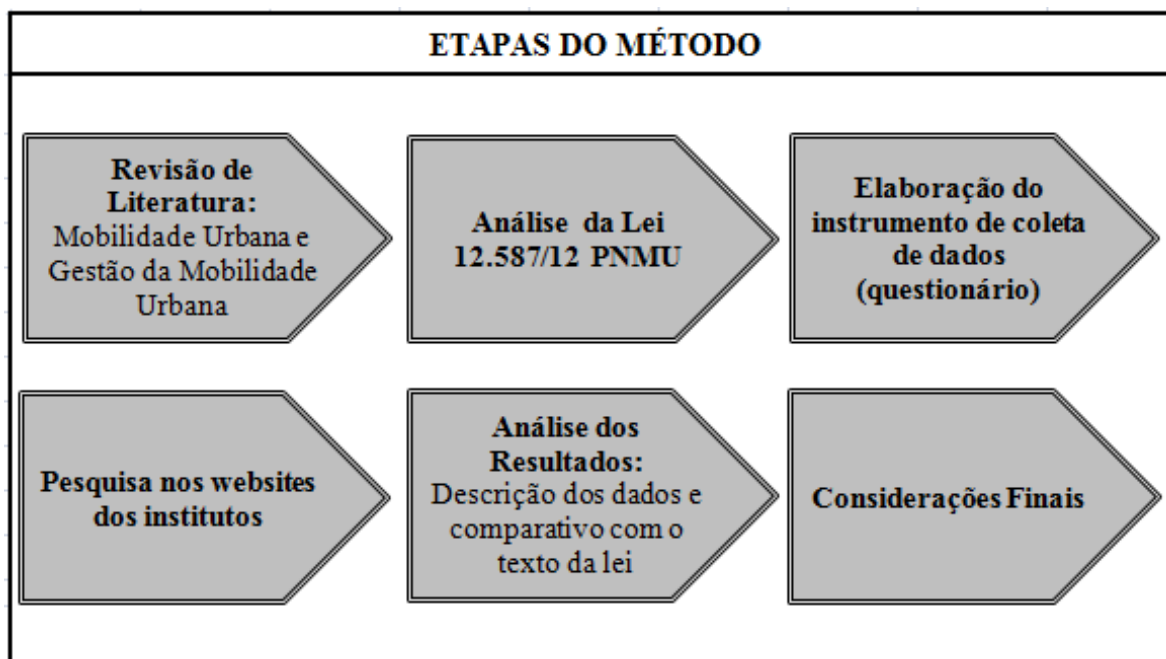
Capitais	Estado	Região	População (hab)	Densidade demográfica (hab/Km²)
Curitiba	PA	Sul	1.751.907	4.024,84
Belo Horizonte	MG	Sudeste	2.375.151	7.167,02
Porto Alegre	RS	Sul	1.409.351	2.837,52
João Pessoa	PB	Nordeste	723.513	3.421,30

Fonte: Dados do IBGE, 2010.

Utilizou-se como instrumento de coleta de dados um questionário contendo 27 questões de múltiplas escolhas, elaborado com base na lei nº 12.587/12. Apesar de ser mais utilizado por pesquisas quantitativas, este instrumento de coleta de dados foi utilizado nesta pesquisa por possuir a vantagem de abranger um maior número de pessoas simultaneamente e uma área geográfica mais ampla (MARCONI; LAKATOS, 2010). O objetivo primordial desta pesquisa não foi quantificar e sim analisar qualitativamente os dados. Antes de enviar estes questionários aos institutos municipais de gestão da mobilidade, trânsito e transportes das cidades, realizou-se uma pesquisa nos websites destes institutos com o intuito de levantar informações sobre os mesmos. As cidades as quais foram enviados questionários foram: São Paulo, Natal, Fortaleza, Florianópolis, Vitória, Porto Alegre, João Pessoa, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Recife e Curitiba. Estas cidades foram escolhidas com base no acesso aos endereços eletrônicos e telefônicos que foram utilizados para manter contato. Os questionários foram enviados em formato digital via email e também por formulário on line no *Google Docs*. Após obter respostas de quatro cidades: Curitiba, Belo Horizonte, João Pessoa e Porto Alegre, retornou-se a página da internet dos institutos destas cidades para complementar os dados dos questionários respondidos incompletos e obter mais informações sobre estes institutos.

As etapas da pesquisa estão simplificadas na figura a seguir:

Figura 2 – Etapas do Método Proposto



Fonte: Autoria própria, 2013.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

- **Conceito de Mobilidade Urbana**

Sobre o conceito de mobilidade urbana o instituto que gerencia e também operacionaliza estes serviços na cidade de Curitiba entende que “é o equilíbrio de todos os tipos de deslocamento em uma cidade”. Para o instituto que cuida da gerencia destes serviços em Belo Horizonte, “mobilidade urbana é o conjunto de deslocamentos de pessoas e bens, com base nos desejos e necessidades de acesso ao espaço urbano, por meio da utilização dos diversos modos de transporte, sem comprometimento do meio ambiente, sem degradação de áreas e atividades urbanas e sem prejuízo do próprio transporte. É olhar para a dinâmica da cidade pelo ponto de vista das pessoas”. Para o instituto que gerência esta questão na cidade de João Pessoa “mobilidade urbana é tudo que envolve os deslocamentos de pessoas e bens a todas as atividades de uma cidade”. Porto Alegre indica que “é o termo mais atual para tratar do movimento de serviços, cargas e pessoas, de forma sistêmica e integrada”. Estes conceitos estão em conformidade com a Lei 12.587/12 que estabelece a mobilidade urbana como sendo a “condição em que se realizam os deslocamentos de pessoas e cargas no espaço urbano” (LEI 12.587, ART. 4, INCISO II).

O instituto da cidade de Curitiba relata que o papel do Estado (iniciativa pública) na gerência da mobilidade urbana é fiscalizar os serviços que dizem respeito a esta questão, já em Belo Horizonte o instituto afirma que o Estado age como regulador, fiscalizador e normatizador dos serviços de gestão da mobilidade urbana. Além destas três atribuições, em Porto Alegre o Estado também age como executivo dos serviços da mobilidade urbana. O instituto da cidade de João Pessoa não respondeu esta pergunta.

- **Atribuições dos Municípios**

Os institutos das quatro cidades pesquisadas relataram que a esfera de poder público municipal é responsável pela mobilidade urbana, assim como estabelecido no Art. 18 que discorre sobre as atribuições do município.

Em Curitiba a mobilidade urbana é gerenciada por uma empresa de capital misto com a colaboração de uma autarquia responsável pelo planejamento urbano e de uma secretaria municipal responsável pelo trânsito. Em Porto Alegre, a mobilidade urbana é gerenciada por uma empresa pública e está relacionada com secretarias municipais como a de obras e viação,

meio ambiente e planejamento estratégico. Em Belo Horizonte a instituição que gerencia está questão é uma empresa pública e relata também estabelecer relações com a secretaria municipal de urbanismo. Logo na cidade de João Pessoa, a instituição é uma autarquia que relata não estar relacionada com nenhuma outra instituição.

Portanto, o município gerencia a mobilidade urbana nestas cidades de maneira indireta e descentralizada. Mesmo assim, estão de acordo com a lei 12.587/12, pois a gestão destes serviços está dentro da esfera de poder municipal que delegou estes serviços para estes institutos criados por meio de leis municipais.

Nas cidades de Curitiba, Porto Alegre e João Pessoa compete a esfera de poder municipal a gerência, a execução, o planejamento e fiscalização dos serviços e atributos relativos à mobilidade urbana. Belo Horizonte afirma que exerce todas essas competências, com exceção da execução. Estas cidades estão de acordo com o que estabelece o inciso I do Art. 18, em que são atribuições da esfera de poder municipal “planejar, executar e avaliar a política de mobilidade urbana” (LEI 12.587/12, ART. 18, INCISO I).

No Art. 18, inciso III, discorre que o município deve “capacitar pessoas e desenvolver as instituições vinculadas à política de mobilidade urbana do Município” (LEI 12.587/12, ART. 18, INCISO III), todos os institutos destas cidades relataram desenvolver capacitação de pessoal dos institutos da mobilidade urbana. Além disso, nas quatro cidades são também promovidas ações como fiscalização e aplicação de multas, campanhas educativas populares, implantação de sinalização, operacionalização do trânsito, entre outras atividades que não foram especificadas.

Ainda no inciso I do Art. 18, a lei estabelece que o município deve regulamentar os serviços de transporte urbano. Por meio de consulta aos websites dos institutos destas cidades, verificou-se que os modais relatados como gerenciados são instituídos por meio de leis, decretos e portarias municipais. Com exceção das bicicletas e dos pedestres em algumas cidades, que serão analisados adiante.

- **Modais de Transportes Gerenciados**

A tabela a seguir mostra os modais gerenciados nas respectivas cidades, conforme relatado pelas mesmas:

Tabela 2- Modais Gerenciados pelos Institutos da Mobilidade Urbana nas Cidades Pesquisadas.

Cidades	Modais Gerenciados*				
	Pedestre	Bicicleta	Escolar	Moto frete	Fretamento
Curitiba	x	x	x	x	x
João Pessoa		x	x		
Porto Alegre	x	x	x		
Belo Horizonte	x	x	x	x	x

Fonte: Autoria própria (2013).

*Todas as cidades relataram gerenciar o transporte público coletivo (ônibus), o táxi e o tráfego (automóveis). Nenhuma destas cidades relatou gerenciar o metrô, pois este meio está sob tutela do poder estadual.

Além destes modais relatados diretamente pelos institutos por meio de questionários, também constatou-se que nos websites destes institutos são relatados outros modais que não foram mencionados via questionário, os quais estão descritos na tabela a seguir:

Tabela 3 - Modais não relatados e descritos nos websites dos Institutos da Mobilidade Urbana nas Cidades Pesquisadas.

Cidades	Modais			
	Turístico	Moto frete	Hidroviário	Complementar
Curitiba	x			
João Pessoa	x	x		
Porto Alegre			x	x
Belo Horizonte				x

Fonte: Autoria própria (2013).

• Transportes Não-motorizados

Segundo relatado pelos institutos de gestão da mobilidade urbana das cidades pesquisadas, nenhum destes são responsáveis pelas calçadas na cidade. Em Curitiba, as calçadas estão sob a responsabilidade do Instituto de Planejamento Urbano e da Secretaria de Trânsito. Em Porto Alegre a responsabilidade é da Secretaria de Obras e Viação. Em Belo Horizonte, as calçadas ficam a cargo da Secretaria de Regulação Urbana e em João Pessoa, da Secretaria de Infraestrutura. Apesar deste modal não estar sob responsabilidade do órgão de gestão da mobilidade urbana como os demais modais apresentados, os órgãos competentes por estes dispõem de legislação específica em âmbito municipal para este modal, exceto na cidade de João Pessoa, que não foi possível identificar.

Em relação às bicicletas, os institutos de três cidades (Belo Horizonte, João Pessoa e Porto Alegre) relataram que a gerência deste modal está sob responsabilidade do instituto que gerencia a mobilidade urbana no município. Em Curitiba, as bicicletas estão sob responsabilidade do Instituto de Planejamento Urbano e da Secretaria de Trânsito. Entretanto, as pesquisas feitas nos websites destes institutos nas cidades de João Pessoa e Curitiba não encontraram legislações específicas para este modal. Todos os institutos relataram a existência de ciclovias na cidade. Nas cidades de Belo Horizonte e Porto Alegre, é possível identificar projetos bem estruturados de ciclovias e incentivo ao uso da bicicleta como meio de transporte. Nas demais cidades pesquisadas, ainda que exista uma política de incentivo ao transporte ciclovitário, não foi possível identificá-lo. Para as primeiras cidades, percebe-se que estão se alinhando ao que diz a lei: “dedicação de espaço exclusivo nas vias públicas para os serviços de transporte público coletivo e modos de transporte não motorizados” (LEI 12.587/12, ART. 23, INCISO IV).

Para as cidades que possuem prerrogativas legais para os modais de transporte não-motorizados, verifica-se que estão despertando interesse neste tipo de transporte. Em relação a isso a lei 12.587/12, no Art. 6 que estabelece os princípios da PNMU, relata que deve haver “prioridade dos modos de transportes não-motorizados sobre os motorizados” (LEI 12.587/12, ART. 6, INCISO II). A lei também preconiza a “equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros” (LEI 12.587/12, ART. 5, INCISO VIII). O acesso a utilização mais freqüente da caminhada e da bicicleta também cumpriria o que diz o Art. 7, inciso I que estabelece como um dos objetivos da PNMU a redução das desigualdades sociais e promoção da inclusão social.

- **Transporte Público**

Para o transporte público coletivo (ônibus), os institutos das cidades de Belo Horizonte e Porto Alegre relataram que o Estado gerencia este modal de maneira direta e indireta, e suas atribuições são regular, fiscalizar e eleger normas ao transporte público. Em Porto Alegre, também exerce a função de executivo, pois a prefeitura também opera veículos de transporte público através de sua empresa municipal. Em Curitiba, tanto a Municipalidade quanto o Estado gerenciam este modal de maneira indireta ou compartilhada e é responsável pela fiscalização do transporte público coletivo. O instituto da cidade de João Pessoa relata ser responsável por planejar, coordenar e executar a política de transporte público na cidade. A prefeitura da cidade de Porto Alegre gerencia e opera uma parte da frota de ônibus por meio

de uma empresa de capital misto do município e a outra parte é operada por empresas terceirizadas. As demais cidades somente gerenciam este modal e a operação é realizada por empresas privadas por meio de contratos de concessão. Assim, estão de acordo com o inciso II do Art. 18 que prescreve que o município deve “prestar, direta, indiretamente ou por gestão associada, os serviços de transporte público coletivo urbano, que têm caráter essencial”. Para o transporte público coletivo, cita-se também que de acordo com o Art. 6, inciso VI da referida lei, uma das diretrizes que orienta a PNMU é a priorização deste modal para promover o desenvolvimento urbano integrado. Também no Art. 6, inciso II, estabelece que os serviços de transporte público coletivo devem ser priorizados em detrimento ao transporte individual motorizado.

Todos os institutos das cidades pesquisadas afirmam em suas páginas da web haver integração física e tarifária em linhas de ônibus assim como determina o art. 8 sobre as diretrizes para a política tarifária do serviço de transporte público coletivo em que deve haver “integração física, tarifária e operacional dos diferentes modos e das redes de transporte público e privado nas cidades” (LEI 12.587/12, ART. 8, INCISO VII).

Também de acordo com as informações dispostas nos websites dos institutos, nas cidades de Curitiba, João Pessoa e Porto Alegre, o sistema de transporte urbano está integrado com o transporte metropolitano. O instituto da cidade de Belo Horizonte relatou não haver tal integração. Para este quesito, a lei 12.587/12 no Art. 16, inciso IV, parágrafo 1º menciona sobre as competências da União no apoio a projetos e ações integradas de fomento ao transporte público em regiões metropolitanas, interestaduais e em aglomerados urbanos. No Art. 17 são mencionados sobre a competência dos Estados, em que mediante delegação poderão exercer direta ou indiretamente ou por gestão associada os serviços de transporte público (12.587/12 ART. 17, INCISO I).

O Art. 14 relata sobre os direitos dos usuários do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana (SNMU), em que estes devem “ser informados nos pontos de embarque e desembarque de passageiros, de forma gratuita e acessível, sobre itinerários, horários, tarifas dos serviços e modos de interação com outros modais” (LEI 12.587/12, ART. 14, INCISO III). Os institutos das cidades de Curitiba e Belo Horizonte relataram haver disposição aos usuários de informações sobre itinerários, horários, tarifas e integração entre as linhas dos transportes coletivos da cidade e em Curitiba com os ônibus metropolitanos. Nestas cidades e nas demais relatadas nesta pesquisa, estas informações estão dispostas principalmente na

internet. Está condição também segue o que determina a Lei 12.527/2012, lei de acesso a informação, que garante a todos os cidadãos o acesso a informação dos órgãos, entidades e demais instituições da administração pública direta e indireta do Estado.

Sobre a transparência na política tarifária para o transporte público, relatada no Art. 8, que orienta sobre as diretrizes da política tarifária para o transporte público, estabelece que deve haver “simplicidade na compreensão, transparência da estrutura tarifária para o usuário e publicidade do processo de revisão” (LEI 12.587/12, ART. 8, INCISO V). Os institutos das cidades de Curitiba, Porto Alegre e Belo Horizonte, disponibilizam em suas páginas na internet, planilhas de cálculos tarifários, custos, preço da passagem, receitas e indicadores operacionais relativos a este modal. Sobre este assunto, em João Pessoa apenas são informados o preço da passagem de ônibus.

- **Políticas Setoriais**

O Art. 6 da lei citada que dispõe sobre as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), no inciso I prescreve a “integração com a política de desenvolvimento urbano e respectivas políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo no âmbito dos entes federativos” (LEI 12.587/12, ART. 6, INCISO I). Em relação a política de uso e ocupação do solo, com exceção apenas do instituto da cidade de Porto Alegre, todos os demais institutos da mobilidade urbana afirmaram que trabalham em conjunto com o instituto responsável pelo planejamento, uso e ocupação do solo na cidade. Para a política de habitação, o instituto da cidade de Belo Horizonte afirma que possui relação com o órgão de habitação e saneamento. O instituto da mobilidade urbana de João Pessoa, em sua página na internet, relata estar sintonizado com este assunto por afirmar que o instituto tem por função e objetivo os seguintes:

Analisar e decidir sobre a implementação de planos e projetos referente a loteamentos, conjuntos habitacionais, qualquer tipo de equipamento urbano, construção ou eventos, que possam vir a influenciar a fluidez do trânsito e o sistema de transporte urbano (www.joaopessoa.pb.gov.br/secretarias).

Em Curitiba o instituto de mobilidade urbana não trabalha em conjunto com o instituto de habitação e saneamento. O instituto da cidade de Porto Alegre não respondeu esta pergunta e também não foi possível identificar em sua página na internet.

- **Gestão Democrática**

A Lei 12.587/12 também determina como princípio da PNMU a “gestão democrática e controle social do planejamento e avaliação” (LEI 12.587/12, ART. 5, INCICSO, V) desta política. Os institutos das cidades de Curitiba e Belo Horizonte relataram diretamente, haver gestão democrática dentro do instituto de gestão da mobilidade urbana. Os institutos das demais cidades não responderam esta pergunta. A PNMU também tem por objetivo “consolidar a gestão democrática como instrumento e garantia da construção contínua do aprimoramento da mobilidade urbana” (LEI 12.587/12, ART. 7, INCISO V). No capítulo III, que dispõe sobre os direitos dos usuários, o Art. 15 relata sobre a participação da sociedade civil no planejamento, fiscalização e avaliação da PNMU, por meio de instrumentos como: órgãos colegiados com a “participação de representantes do Poder Executivo, da sociedade civil e dos operadores dos serviços” (LEI 12.587/12, ART. 15, INCISO I). As cidades de Curitiba e Porto Alegre possuem órgãos colegiados dentro do instituto de mobilidade urbana para tratarem desta questão, as demais cidades analisadas nesta pesquisa não possuem. O inciso II deste mesmo artigo relata que deve haver ouvidoria nas instituições responsáveis pela mobilidade urbana, em todos os institutos destas cidades há ouvidorias ou canais de comunicação direta com o cidadão. O inciso III dispõe sobre audiências e consultas públicas, os institutos das cidades de Belo Horizonte e Curitiba relataram desenvolver audiências e comissões para tratarem de projetos relacionados ao assunto, por exemplo, o instituto de gestão da mobilidade urbana de Curitiba desenvolveu uma audiência pública para tratar sobre a tarifa do transporte coletivo em 2013. Este instituto relatou desenvolver audiências públicas três vezes por ano. Em Belo Horizonte o instituto afirmou que “existem Comissões Regionais de Transporte e Trânsito e a Comissão Municipal, com as quais são discutidos projetos, ouvidas sugestões e reclamações, com reuniões mensais. Existe uma gerência de atendimento ao usuário. Audiências públicas acontecem para discussão de projetos estruturantes, quando necessário”.

- **Acessibilidade**

Dentre os princípios da PNMU dispostos no Art. 5, no inciso I está a acessibilidade universal. No Art. 7, sobre os objetivos, o inciso III estabelece que um dos objetivos da PNMU é “proporcionar melhoria nas condições urbanas da população no que se refere à acessibilidade e à mobilidade” (LEI 12.587/2012, ART. 7, INCISO III). No Art. 24, que dispõe sobre as competências do Plano de Mobilidade Urbana, o inciso IV relata “a acessibilidade para pessoas com deficiência e restrição de mobilidade” (LEI 12.587/12, ART.

24, INCISO IV). Quanto a este assunto, questionou-se se os institutos da mobilidade urbana nestas cidades obedecem a legislação em vigor para acessibilidade de pessoas, idosos e deficientes físicos creditadas pelas normas ABNT. Os institutos das cidades de Belo Horizonte e Curitiba afirmaram obedecerem as normas NBR 14022:2006 - Acessibilidade em veículos de características urbanas para o transporte coletivo de passageiro; NBR 9050 – Acessibilidade a Edificações Mobiliário, Espaços e Equipamentos Urbanos. Os institutos das demais cidades não responderam a pergunta, apenas indicaram em seus websites quanto ao transporte público, que há ônibus adaptados para portadores de deficiência física.

- **Sustentabilidade**

A Lei 12.587/12 também prescreve sobre instrumentos de medidas mitigadoras de danos ao meio ambiente dentro do sistema de mobilidade urbana. Dentre os princípios da PNMU, está o “desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais” (LEI 12.587/12, ART. 5, INCISO II). Nas diretrizes, estão a “mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas na cidade” (LEI 12.587/12, ART. 6, INCISO IV), e o “incentivo ao desenvolvimento científico-tecnológico e ao uso de energias renováveis e menos poluentes” (LEI 12.587/12, ART. 6, INCISO V). Quanto aos objetivos a lei determina que a PNMU objetiva “promover o desenvolvimento sustentável com a mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas nas cidades” (LEI 12.587/12, ART. 7, INCISO IV). Para cumprimento destas prescrições, o ente federativo poderá utilizar como instrumentos a “estipulação de padrões de emissão de poluentes para locais e horários determinados, podendo condicionar o acesso e a circulação aos espaços urbanos sob controle” (LEI 12.587/12, ART. 23, INCISO II).

Assim, questionou-se aos institutos da mobilidade urbana das cidades pesquisadas, se eles desenvolviam as seguintes ações:

Tabela 4 - Utilização de instrumentos mitigadores de danos ao meio ambiente pelos Institutos da Mobilidade Urbana.

Ações	Curitiba	Belo Horizonte*
Fiscalização do nível de fumaça/escape emitido pelos veículos	X	X
Fiscalização do nível de ruído emitido pelos veículos	X	X
Uso de combustíveis ecológicos	X	
Uso de veículos elétrico		
Uso de veículos híbridos	X	
Projetos de incentivo ao transporte não-motorizado		X

Fonte: Autoria própria (2013).

*As demais cidades não foram citadas, porque não responderam a pergunta por meio do questionário e também não foi possível identificar por meio dos websites o desenvolvimento destas ações.

- **Plano Diretor Municipal e Plano Diretor de Mobilidade Urbana**

A Lei citada expressa que todas as cidades com mais de 20 mil habitantes devem obrigatoriamente elaborar o Plano Diretor integrado com os demais planos, dentre eles o Plano de Mobilidade Urbana (LEI 12.587/12, ART. 24, PARÁGRAFO 1º). Como já estava previsto no Estatuto da Cidade, em que não apenas as cidades com mais de 20 mil habitantes, mas também as cidades que estão situadas em regiões metropolitanas e aglomerados urbanos devem elaborar plano diretor (LEI 10.257/01, ART. 41, INCISO I, II). Também já havia sido disposto por essa lei que as cidades com mais de 500 mil habitantes deveriam elaborar um plano de transporte urbano integrado ajustado com o plano diretor (LEI 10.257/01, ART. 41, PARÁGRAFO 2º). As quatro cidades pesquisadas já disponham destes instrumentos da política urbana. Quando questionadas sobre este assunto, os institutos das cidades de Curitiba e Belo Horizonte responderam diretamente que o Plano Diretor de Mobilidade Urbana estava integrado ao plano diretor da cidade. As demais cidades não responderam esta pergunta.

4.1 Tópicos Conclusivos

Conclui-se que, apesar dos institutos destas cidades concordarem com o conceito de mobilidade urbana descrito na lei 12.587/12, ainda estão longe de estarem atuando de acordo com esta lei. Percebe-se que os serviços de mobilidade urbana se espalham por diversos institutos dentro da estrutura organizacional das prefeituras na tentativa de atender a esta

questão. O município desenvolve todas as atividades relacionadas a gestão dos serviços da mobilidade urbana, assim como está determinado pelo Código de Trânsito Brasileiro. Porém, nota-se que a gerência dos modais não-motorizados está longe de ser concretizada nestas cidades. Nota-se que há um descaso em relação aos pedestres, que o pedestrianismo ainda não é tratado como um modo de transporte, ainda que 1/3 das viagens nas capitais brasileiras sejam feitas pela caminhada, não se observa que este modo de transporte seja gerenciado pelos institutos da mobilidade urbana. Para as bicicletas, algumas cidades desenvolvem ações superficiais, na maior parte em localidades centrais e por outras nenhum incentivo. A legislação pertinente a estes modais regulamenta, mas não os tornam reconhecíveis como meios de transportes. Este contexto está presente nas grandes cidades o que aumenta a preocupação com as cidades de porte médio e as menores em relação ao atendimento a lei 12.587/12.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve por objetivo identificar o atual contexto de atuação dos órgãos de gerência da mobilidade urbana, trânsito e transportes em algumas capitais brasileiras, em relação as prerrogativas estabelecidas pela Lei nº 12.587/12, lei que estabelece a Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Para início da pesquisa, buscou-se identificar o conceito de mobilidade urbana na concepção destes institutos. Para tanto, a análise dos dados identificou que o conceito de mobilidade urbana relatado pelos institutos das cidades pesquisadas está de acordo com o conceito estabelecido na lei 12.587/12.

Em seguida, foram identificadas as ações desenvolvidas pelos institutos quanto ao planejamento, organização, fiscalização e operação dos serviços de mobilidade urbana. Identificou-se que três destas cidades (Curitiba, Porto alegre e Belo Horizonte) possuem mais de um instituto, sejam órgãos da administração direta ou indireta do poder público municipal, para tratar dos serviços da mobilidade urbana e que em todas estas cidades todas estas atividades são executadas, assim como determina o CTB lei9.503/97.

A pesquisa também visou identificar a maneira como os diversos modos de transportes são tratados e priorizados dentro destes institutos, em que identificou-se que os transportes motorizados são tratados com mais atenção e prioridade em detrimento dos não-motorizados. Verifica-se que nestas cidades, a gestão do transporte não-motorizado está longe de ser concretizada. Embora haja legislações específicas em algumas cidades para estes modos, são poucas as ações efetivas para os mesmos. Apesar das mudanças no conceito de mobilidade urbana, com a inclusão do pedestre como modal, há um descaso em relação a estes que na prática ainda não são tratados como modais assim como também não são gerenciados pelos institutos da mobilidade urbana em nenhuma das cidades pesquisadas. Para as bicicletas, algumas cidades desenvolvem ações superficiais, na maior parte em localidades centrais e em outras não verificou-se nenhum incentivo, o que dificulta a inserção deste modal como meio de transporte nas cidades. Por fim, as legislações pertinentes a estes modais regulamentam, mas não há ações que os tornem reconhecidos como meios de transporte urbano.

Há modais apresentados como gerenciados nos sites dos institutos da mobilidade urbana destas cidades que, no entanto não foram relatados nos questionários o que expressa uma falta de coesão sobre o assunto por parte destes institutos.

A pesquisa realizou um breve comparativo da gestão dos institutos da mobilidade urbana com o que está estabelecido na Lei nº 12.587/12. Para a integração do transporte municipal com o transporte metropolitano, apesar de três institutos haverem afirmado haver integração entre estes modos, a cidade que apresentou ação mais concreta foi a cidade de Curitiba.

No critério informação ao usuário, nota-se que os institutos de algumas cidades ainda estão deficientes em atendê-lo, como em João Pessoa que apresentou situação mais notável.

No que concerne a integração entre o órgão de mobilidade urbana e os órgãos que tratam das políticas setoriais de habitação, planejamento e uso do solo e saneamento básico, algumas cidade afirmaram que o instituto de mobilidade urbana trabalha em conjunto com estes órgãos, outras afirmaram que não, principalmente para os órgãos de habitação e saneamento, enfim, não foi possível apontar de fato tal integração entre estes órgãos.

Para a gestão democrática dentro dos institutos da mobilidade urbana, em todos os institutos destas cidades há ouvidoria ou canal de atendimento ao usuário. No entanto, apenas duas cidades possuem órgãos colegiados e também apenas duas realizam audiências públicas para tratar de assuntos sobre a mobilidade urbana. O instituto que apresentou todos estes instrumentos foi o da cidade de Curitiba.

A princípio, esta pesquisa objetivou reunir dados e informações de mais cidades brasileiras, o que não foi possível devido a dificuldade em obter respostas dos questionários enviados aos institutos destas cidades. Os autores França e Jacques (2007) também tiveram esta dificuldade ao enviarem questionários a 153 cidades e obterem respostas de apenas 6 cidades em uma pesquisa sobre municipalização do trânsito.

Por fim, apesar de várias ações serem desenvolvidas nos institutos de gestão da mobilidade urbana, o contexto de gestão destes identificados nesta pesquisa, permite avaliar que mesmo estes institutos concordando com o conceito de mobilidade urbana descrito na lei 12.587/12 após mais de um ano de sua publicação, a gestão destes institutos ainda encontram-se em um estado insipiente quanto à adequação a referida lei. Diante desta realidade presente

nas grandes cidades brasileiras, aumenta a preocupação em relação às cidades de porte médio e as pequenas no que referem-se ao atendimento a lei 12.587/12 e portanto a PNMU.

REFERÊNCIAS

ALVES, P.; RAIA JÚNIOR, A. A. **Mobilidade e Acessibilidade Urbanas Sustentáveis: A Gestão da Mobilidade no Brasil**. Disponível em: <www.ceped.ufsc.br/.../mobilidade_e_acessibilidade_urbanas_sustentaveis>. Acesso em: 20 de mai 2013.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTE PÚBLICO (ANTP). **Integração nos Transportes Públicos**. In: MORALES, C. A.; MACÊDO, H. M. Gestão Integrada da Mobilidade Urbana. Cadernos Técnicos, v. 5. São Paulo, 2007.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTE PÚBLICO (ANTP). **Mobilidade & Cidadania**. São Paulo, 2003.

BIANCHI, Ida M. **A gestão integrada do trânsito e do transporte e do planejamento urbano**. Revista Dos Transportes Públicos, São Paulo, n. 25, p. 267-272, 2003.

BOARETO, Renato. **Mobilidade Urbana, Cidadania e Inclusão Social**. Revista Dos Transportes Públicos, São Paulo, n.100, p.45-56, 2003.

BRASIL, LEI 10.257/01 de 10 de julho de 2001, Estabelece as diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Poder Executivo, Brasília, 10 de jun. 2001.

BRASIL, LEI 12.587/12 de 3 de janeiro de 2012, Estabelece as diretrizes para a Política Nacional de Mobilidade Urbana. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Poder Executivo, Brasília, 1 de jan. 2012.

COSTA, Marcela da Silva. **Um índice de Mobilidade Urbana Sustentável**. 2008. 274 f. Tese (Doutorado) – Usp, São Carlos, 2008.

DIAS, Gilka da Mata. **Cidade Sustentável: fundamentos legais, política urbana, meio ambiente, saneamento básico.** Ed. do autor, Natal, 2009.

FLICK, Uwe. **Desenho da Pesquisa Qualitativa.** Ed. Artmed, Brasil, 2008.

FRANÇA, L. C. R.; JACQUES, M. A. P. Avaliação da Eficácia da Gestão do Trânsito em Nível Municipal. **XXI Congresso de Ensino e Pesquisa em Transportes.** Rio de Janeiro, 2007.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GOMIDE, Alexandre A. **Agenda Governamental e o Processo de Políticas Públicas: O Projeto de Lei de diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.** Texto para discussão nº 1334, IPEA. Brasília, 2008.

GUILARTE CASTRO, Maria Alejandra. **Gerenciamento da Mobilidade: Uma Contribuição Metodológica para a Definição de uma Política Integrada dos Transportes no Brasil.** 2006. 1 v. Tese (Doutorado) - Ufrj, Rio de Janeiro, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (IBAM). **Mobilidade e Política Urbana: subsídios para uma gestão integrada.** Rio de Janeiro: IBAM; Ministério das Cidades, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA (IBGE), Dados de 2012. Disponível em: <http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&busca=1&idnoticia=2204>.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PESQUISA APLICADA (IPEA). **Comunicação nº 128: A Nova Lei de Diretrizes da Política Nacional De Mobilidade Urbana**. Brasília, 6 de jan. 2011.

LAKATOS, Eva Maria.; Marina de Andrade, MARCONI. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 7 ed. São Paulo, 2010.

LIMA, Iêda Maria de Oliveira. **As batalhas pela Política Nacional de Mobilidade Urbana**. Revista Dos Transportes Públicos, São Paulo, n.34, p.115-123, 2012. 1 Quadrimestre.

LITMAN, Todd. **Mobility Management**. Sustainable Transport: A Sourcebook for Policy-makers in Developing Cities Module 2b. Disponível em: <www.vtpi.org/gtz_module.pdf>. Acesso em: 23 de mar. 2013.

LITMAN, Todd. **Sustainable Transportation Indicators**. Disponível em: <<http://www.vtpi.org/sustain/sti.pdf>>. Acesso em: 07 nov. 2012.

MACEDO, H. M.; SILVA, A. N.; COSTA, M. S. **Abordagem Sistêmica da Mobilidade Urbana**: Reflexões sobre o conceito e suas implicações. In: Congresso Luso-Brasileiro Para o Planejamento Urbano, Regional, Integrado e Sustentável (PLURIS), 2008.

MAGAGNIN, Renata Cardoso. **Um Sistema de Suporte à Decisão na Internet para o Planejamento da Mobilidade Urbana**. 2008. 314 f. Tese (Doutorado) - Usp, São Carlos, 2008.

MINISTÉRIO DAS CIDADES (Brasília). **Curso Gestão Integrada da Mobilidade Urbana: Política Nacional de Mobilidade Urbana**. Programa Nacional de Capacitação das Cidades, Módulo I. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/CursoSemob/modulos.html>>. Acesso em: 17 fev. 2013.

MINISTÉRIO DAS CIDADES (Brasília). **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/CursoSemob/modulos.html>>. Acesso em: 20 mar. 2013.

MINISTÉRIO DAS CIDADES (Brasília). **Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável**. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/CursoSemob/modulos.html>>. Acesso em: 21 fev. 2013.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **PlanMob – Caderno de referência para elaboração de plano de mobilidade urbana**. Construindo a cidade sustentável. Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana, Brasília, 2007.

RAIA JUNIOR, Archimedes Azevedo. **Acessibilidade e Mobilidade na Estimativa de um Índice de Potencial de Viagens utilizando Redes Neurais Artificiais e Sistemas de Informações Geográficas**. 2000. 212 f. Tese (Doutorado) - Usp, São Carlos, 2000.

REAL, M. V.; BALASSIANO, R. Identificação de Prioridades para Adoção de Estratégias de Gerenciamento da Mobilidade: O Caso do Rio de Janeiro. In: **XV Congresso de Ensino e Pesquisa em Transportes (ANPET)**, 2001, Campinas.

ROCHA et al. Gerenciamento da Mobilidade: experiências em Bogotá, Londres e alternativas pós-modernas. **II Congresso Luso Brasileiro para o Planejamento Urbano, Regional, Integrado e Sustentável (PLURIS)**. Braga, Portugal, 2006.

ROLNIK, Raquel.; PINHEIRO, Otilie Macedo org. **Plano Diretor Participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos**. Disponível em: <http://cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/Biblioteca/PlanejamentoUrbano_Plano_Diretor_V1.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2012.

TURNBULL, F. et al. **Second National Symposium on Integrated Transportation Management Systems**. Transportation Research Board National Research Council. Washington. 1997

VASCONCELOS, Eduardo A. **Transporte urbano nos países em desenvolvimento: reflexões e propostas**. 3. ed. São Paulo: Annablume, 2000.

VERGANA, S. C. **Projetos e Relatórios de pesquisa em administração**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2000.

ANEXO

Questionário

Obs: Para as questões que contém mais de duas alternativas, é possível assinalar mais de uma opção.

1. O que você entende por mobilidade urbana?

2. Qual a esfera de poder público é responsável pela mobilidade urbana na cidade? (marcar uma ou mais)?

☐ municipal
☐ estadual

3. Qual o papel do Estado na gerência da mobilidade urbana da cidade? (marcar uma ou mais alternativas)

☐ regulador
☐ fiscalizador
☐ normativo
☐ executivo

4. O que compete a esta(s) esfera(s) de poder público? (marcar uma ou mais)

☐ Planejamento
☐ Direção
☐ Organização
☐ Execução
☐ Fiscalização
☐ outros. Qual? _____

5. Quais os modais de transporte gerenciados por este órgão na sua cidade?

☐ automóvel
☐ ônibus
☐ táxi
☐ bicicleta
☐ metrô
☐ pedestrianismo
☐ outros. Qual? _____

6. Do total de recursos destinados à mobilidade, qual seria a participação financeira aproximada destinada a cada modal?

a. Automóvel _____
b. Ônibus _____
c. Táxi _____

- d. Bicicleta _____
 - e. Metrô _____
 - f. Pedestres _____
7. Quais as ações promovidas por este órgão para gerenciar a mobilidade urbana?
- ☐ fiscalização e aplicação de multas
 - ☐ capacitação de pessoal
 - ☐ campanhas educativas populares
 - ☐ implantação de sinalização
 - ☐ operacionalização do trânsito
 - ☐ outras
8. O órgão que trata da mobilidade urbana na cidade está ligado a outro(s) órgão(s) público(s) ou privado(s) que também tratam deste assunto?
- ☐ sim
 - ☐ não
- Se possível, especifique a sigla ou o nome deste(s) órgão(s) _____
9. O órgão de gestão da mobilidade urbana da cidade é responsável pelas calçadas?
- ☐ sim
 - ☐ não. Caso haja outro órgão que cuide das calçadas, qual seria? _____
10. O órgão de gestão da mobilidade urbana da cidade é responsável pelas bicicletas?
- ☐ sim
 - ☐ não. Caso haja outro órgão que cuide das bicicletas, qual seria? _____
11. Há sistema ciclovitário e/ciclovias? Caso sim, por favor, aponte o órgão responsável por estas?
- ☐ sim
 - ☐ não
- Qual órgão? _____
12. De que maneira o Estado gerencia o transporte público por ônibus, metrô, trem em sua cidade/região metropolitana?
- ☐ Gestão direta
 - ☐ Gestão indireta ou compartilhada
 - ☐ Consórcio público
13. Qual o papel do Estado na gerência do transporte público coletivo (ônibus)?
- ☐ regulador
 - ☐ fiscalizador
 - ☐ normativo
 - ☐ executivo
14. Há disposição de informações ao usuário sobre o transporte público no que refere-se a:
- ☐ Itinerários
 - ☐ Tarifas
 - ☐ Horários
 - ☐ Modos de interação com outros modais

15. Há transparência das informações ao cidadão quanto à política tarifária do transporte público?
☐ sim
☐ não
16. O sistema de transporte urbano está integrado com o transporte intermunicipal ou metropolitano (caso seja região metropolitana)?
☐ sim
☐ não
17. Há integração entres os modais de transportes?
☐ bicicleta-ônibus
☐ ônibus-ônibus
☐ ônibus-metrô
☐ carro-transporte aquaviário
☐ carro-ônibus
☐ carro-metrô
☐ metrô-trem
☐ trem-ônibus

Exemplos: _____

18. O órgão de mobilidade urbana obedece a legislação em vigor para acessibilidade de pessoas, idosos e deficientes físicos?
☐ NBR 14022:2006 - Acessibilidade em veículos de características urbanas para o transporte coletivo de passageiro.
☐ NBR 9050 – Acessibilidade a Edificações Mobiliário, Espaços e Equipamentos Urbanos.
☐ NBR 15320:2005 - Acessibilidade à pessoa com deficiência no transporte rodoviário.
19. O órgão de mobilidade urbana trabalha em conjunto com o órgão de Planejamento e/ Uso e Ocupação do Solo, na sua cidade?
☐ sim
☐ não
20. O órgão de mobilidade urbana trabalha em conjunto com o órgão responsável pelos serviços de habitação e saneamento?
☐ sim
☐ não
21. O órgão de mobilidade urbana atua de acordo com as diretrizes do Plano Diretor Municipal da cidade?
☐ sim
☐ não
22. Há Plano Municipal de Mobilidade Urbana na cidade?
☐ sim
☐ não

23. Há gestão democrática no órgão de Mobilidade Urbana?

☐ sim

☐ não

24. Há audiências públicas com a participação popular para tratar desta questão?

☐ sim

☐ não

Qual periodicidade? _____

25. Há órgão colegiado dentro do órgão de Mobilidade Urbana?

☐ sim

☐ não

26. Há Ouvidoria dentro do órgão de Mobilidade Urbana?

☐ sim

☐ não

27. Utilizam fontes de energia renováveis e medidas mitigadoras de danos ao meio ambiente?

☐ uso de combustíveis ecológicos

☐ uso de veículos elétrico

☐ uso de veículos híbridos

☐ fiscalização do nível de fumaça/escape emitido pelos veículos

☐ fiscalização do nível de ruído emitido pelos veículos

☐ projetos de incentivo ao transporte não-motorizado

☐ outros. _____