

## A POLÍTICA DE MOBILIDADE URBANA

Laura Lins Dantas Albuquerque

(Universidade Estadual da Paraíba, lauralins.adv@gmail.com).

### RESUMO

Este trabalho tem como objetivo estudar o processo de formação da política de mobilidade urbana. Para isso, realizou-se uma revisão bibliográfica em que se buscou em textos clássicos sobre políticas públicas e em obras mais recentes, a problematização e a fundamentação teórica da importância da mobilidade para a existência e o desenvolvimento das cidades e do modo de vida urbano, que ensejaram a formulação de um projeto consagrado em Lei Federal e que representa uma grande conquista dos cidadãos na seara dos direitos difusos, capaz de promover a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território de cada Município, além de impactar diretamente no desenvolvimento econômico, à medida que é capaz de reduzir os custos sociais dos acidentes de trânsito e considerável parcela dos impactos ambientais causados pelo processo de intensa urbanização dos espaços. A promulgação, pelo Congresso Nacional, da Emenda Constitucional n. 90, de 15 de setembro de 2015, que inclui no Artigo 6º da Constituição Federal o transporte como direito social, juntamente com a educação a saúde e a segurança, estabelece um novo marco na gestão de políticas públicas de mobilidade urbana no Brasil e vem atender justa reivindicação da sociedade brasileira por um transporte público de qualidade. No entanto, os agentes que atuam no setor têm agora a missão e o dever de mobilizar a sociedade, as autoridades públicas e a classe política, visando concretizar em cada cidade os avanços possíveis no campo da mobilidade.

**PALAVRAS-CHAVE:** transporte público, direito difuso, desenvolvimento

### INTRODUÇÃO

Para se definir uma política pública geralmente nos baseamos em três elementos: uma política pública constitui um quadro normativo de ação, medidas concretas que constituem sua substância; ela combina elementos de força pública e elementos de competência, constituída de recursos financeiros, intelectuais, reguladores e materiais; ela tende a constituir uma ordem local, com o fim de regular os conflitos entre os interessados, promovendo a conciliação de interesses e finalidades,

tanto próprios quanto coletivos. Assim, conforme afirma Muller e Surel (2004), para compreendê-la é preciso que seja considerado o conjunto dos indivíduos, grupos ou organizações cuja posição é afetada pela ação do Estado num espaço dado, aquilo que Cobb e Elder puderam chamar o “público” de uma política (Cobb, Elder, 1983).

A mobilidade urbana em estudo impacta ao grupo de cidadãos, sejam automobilistas, ciclistas, motociclistas ou pedestres, mas também aos fabricantes de automóveis, aos mecânicos, às empresas de transporte de carga ou de pessoas, às empresas de engenharia, hospitais e todos os equipamentos que apoiam o sistema viário, como também ao próprio interesse público, uma vez que a execução desta política como projetada promoveria desenvolvimento econômico às localidades pela redução de custos sociais com os acidentes de trânsito, por promover uma circulação mais eficiente de pessoas e mercadorias, atraindo mais investimentos para a cidade, além de reduzir consideravelmente os impactos ambientais, contribuindo para um exercício mais digno da democracia e do bem viver.

Não basta, contudo, apenas o estabelecimento, mas a configuração concreta destas políticas. Mas como se forma uma política pública? A Lei n. 12.587/2012, que instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana de que tratam o inciso XX do art. 21 e o art. 182 da Constituição Federal, a partir de 03 de Janeiro de 2012, configurou-se um novo instrumento da política de desenvolvimento urbano, objetivando a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas, representando uma referência e um novo patamar para formulação e execução de políticas públicas na área, dado tratar-se de um projeto que tem como princípio a equidade social e como objetivo a sustentabilidade socioeconômica e ambiental das cidades brasileiras.

O objetivo deste trabalho é relacionar os estudos sobre os conceitos, definições e modelos teóricos para compreensão das políticas públicas com a política nacional de mobilidade urbana, bem como os resultados relacionados às mudanças sociais produzidas na vida social, a partir da intervenção pública, com o advento da Lei que passou a discipliná-la, oportunizando o exercício da cidadania.

## **METODOLOGIA**

Para o desenvolvimento desse trabalho foi utilizada a pesquisa bibliográfica, a partir da literatura e legislação específica. Para selecionar o material ao tema de mobilidade urbana foram realizadas buscas de artigos, dissertações e outros trabalhos científicos que estudaram este tema sob o enfoque de política pública desenvolvida e elegida a categoria de Lei Federal passando a integrar o rol dos

direitos difusos, um poder-dever do Estado cuja execução promoveria conquistas importantes para os cidadãos e a sociedade em geral.

## **RESULTADOS E DISCUSSÕES**

No processo de formulação de políticas públicas, uma questão passa a fazer parte da agenda governamental quando desperta a atenção e o interesse dos participantes decisórios, ensejando, conforme CAPELLA (2007), a necessidade de ação por meio de três mecanismos básicos: indicadores; eventos, crises e símbolos; além do *feedback* das ações governamentais. Muitas vezes, são eventos, crises ou acontecimentos pontuais, mas de grandes proporções que atraem o foco para um determinado assunto. Outras vezes os próprios programas em desenvolvimento no governo, o cumprimento ou não de metas, possíveis reclamações dos cidadãos e a necessidade de um replanejamento são fatores que podem trazer os problemas para o centro das atenções dos formuladores de políticas.

As diretrizes da política de mobilidade urbana foram formuladas pela Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades, num processo de discussão que se iniciou em setembro de 2004 e findou em agosto de 2006, quando da sua aprovação pelo Conselho das Cidades. O reconhecimento do problema do transporte urbano pelo governo federal pós-1990, se deu em 2000, quando da criação do Grupo Executivo de Transporte Urbano (GTrans) na antiga Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República. A criação do GTrans se deu em razão da queda da demanda pelos serviços de ônibus urbanos no período após a estabilização da moeda (1996-1999) que desencadeou uma crise econômica e financeira nas empresas operadoras dos serviços. Tal ato foi motivado pelas mudanças verificadas na dinâmica da ocupação urbana no Brasil, com maior crescimento da periferia, que geraram uma demanda de rede de transporte distinta da construída; o crescimento do transporte individual - tanto motorizado quanto de pedestres e por bicicleta - e do transporte coletivo informal por vans, peruas, moto táxis, lotações e mais recentemente o sistema UBER; a sobrecarga do sistema viário das cidades, reduzindo a fluidez do tráfego e diminuindo a velocidade, o conforto e a regularidade do transporte coletivo; e o elevado número de mortes por atropelamento, como consequência da disputa pelo uso do espaço urbano entre pedestres e automóveis.

Segundo GOMIDE (2008; IPEA), foram as mobilizações sociais contra os aumentos de tarifas dos ônibus urbanos ocorridas em 2003 em várias cidades brasileiras, sob a forma de protestos de estudantes, que fizeram com que o problema dos transportes urbanos chamasse a atenção das

autoridades políticas, sobretudo dos Prefeitos. Em julho daquele ano, a Frente Nacional de Prefeitos (FNP) convocou uma reunião extraordinária para discutir a “desoneração dos custos do transporte urbano”, como forma de baratear as tarifas dos serviços.

Como se percebe, o reconhecimento do problema dos transportes urbanos pelo governo federal, que levou a questão para a agenda política, se deu tanto em função da “crise” anunciada pelos Prefeitos – esta vinculada aos episódios de manifestações contra os aumentos de tarifas dos ônibus urbanos – quanto pela acumulação de informações e experiências da execução das políticas anteriores da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República. Ademais, as mobilizações políticas para a desoneração das tarifas do transporte coletivo se utilizaram de informações e indicadores dos estudos e pesquisas realizados sobre o tema ‘transporte urbano, pobreza e inclusão social’ (GOMIDE, 2003; ITRANS, 2004), como também se aproveitaram do clima nacional de apoio ao programa “Fome Zero” de erradicação da extrema pobreza no Brasil, associando as altas tarifas do transporte público com a exclusão social. Lembrando que foram as medidas institucionais e financeiras tomadas pelo governo federal, entre os anos 1970 e 1980, que consolidaram o setor de transportes no Brasil, políticas estas articuladas em nível nacional.

Como afirma DE VASCONCELLOS (2011), a essência do projeto de mobilidade urbana é a mudança institucional, ou seja, das regras e normas que definem, parametrizam e estruturam o comportamento e a relação das pessoas, das organizações e dos meios e serviços de transportes com a cidade. Para consolidar essa política foi preciso estabelecer uma imagem de apoio, uma forma de comunicação simples e direta que atingisse a população. Como ensina CAPELLA (2007), as *policy images* são ideias que sustentam os arranjos institucionais, permitindo que o entendimento acerca da política seja comunicado de forma simples e direta entre os membros de uma comunidade, e contribuindo para a disseminação das questões e seleção de soluções a partir dos modelos propostos pelos autores. Isso significa que, quando uma imagem é amplamente aceita, o monopólio se mantém. Daí a formulação de um novo conceito e de uma nova *policy image*: o de mobilidade urbana para a cidade sustentável.

A Lei tem como objetivo geral estabelecer princípios, diretrizes e instrumentos para que os municípios possam executar uma política de mobilidade urbana que promova o acesso universal à cidade e às suas oportunidades, contribuindo para o desenvolvimento urbano sustentável. É importante considerar que a correta prestação de serviços públicos faz parte da política compensatória e de redistribuição de renda. Isto significa que uma parcela da população com renda insuficiente para arcar com suas necessidades pode ter condições de se desenvolver através dos

benefícios trazidos pelos serviços públicos. De fato, a maior parte das grandes cidades do país vem encontrando dificuldades com a quantidade de congestionamentos ao longo do dia e o excesso de pedestres e a irregular ocupação em áreas centrais dos espaços urbanos, como o mau uso das calçadas, por exemplo, por ambulantes e pelos próprios moradores. Trata-se, também, de uma questão ambiental, pois o excesso de veículos nas ruas gera mais poluição, interferindo nas questões climáticas em larga escala, como o aumento e a concentração da formação de ilhas de calor.

Neste sentido, a Lei de Mobilidade Urbana incentiva e valoriza a utilização de veículos não motorizados, bem como o uso do sistema de transportes públicos coletivos como o principal meio de locomoção das pessoas nas cidades, contudo, uma questão a se considerar é que este sistema de transportes somente gerará atratividade suficiente para diminuir os investimentos públicos em desenvolvimento e segurança viária e reduzir o número de transportes particulares em circulação se oferecerem condições de qualidade e segurança compatíveis com as classes sociais usuárias, bem como a acessibilidade de seus custos. O papel das políticas públicas neste setor é de extrema relevância para que tais compensações e redistribuição de rendas tornem-se possíveis, contribuindo para a redução das desigualdades sociais e o desenvolvimento urbano das cidades.

Vivemos num cenário em que os carros transportam apenas 20% das pessoas, mas ocupam 70% das vias. A demanda de TPU - Transporte Público Urbano - caiu 20% nos últimos vinte anos, aproximadamente 27 milhões de pessoas deixaram de utilizá-lo e o endividamento médio das empresas é de 33%, com acentuada redução de mão-de-obra nos últimos três anos. A busca do equilíbrio econômico da atividade alia-se ao desafio de manter a atratividade para as novas gerações. É necessária a promoção constante de racionalização e flexibilidade das rotas e dos horários, a implantação de faixas seletivas, bem como de novas tecnologias para melhoria da gestão dos serviços e da produtividade, permitindo-se qualidade. Em pesquisa recente realizada pela CNT – Confederação Nacional do Transporte e pela Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos<sup>1</sup> constatou-se que o transporte aparece como um dos principais problemas urbanos apontados pelos entrevistados, acima de indicadores como educação e saneamento básico. Segundo esta mesma Pesquisa, entre os principais motivos alegados pelos usuários para substituírem o ônibus por alternativas como motos e transportes alternativos está a falta de flexibilidade dos serviços (rotas e horários); o preço elevado da tarifa/passagem; a baixa confiabilidade (atrasos) e a insegurança/violência.

---

<sup>1</sup> Pesquisa Mobilidade da População Urbana 2017/Confederação Nacional do Transporte, Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos. – Brasília: CNT: NTU, 2017.

Com o estabelecimento da política de mobilidade, consagrada com o advento da lei federal que a disciplinou, o direito a mobilidade urbana passa a integrar o rol dos direitos difusos, aqueles que são indivisíveis, em que não é possível identificar o autor, quando a satisfação de um sujeito implica a satisfação de todos, assim como o direito à paz pública, à segurança pública e ao meio ambiente, entre outros. Os cidadãos participam da fundação do Estado, e, portanto estão sujeitos ao pacto que o criou, e sendo o Estado dos próprios cidadãos, os mesmos têm o dever de zelar e participar do acompanhamento e fiscalização da atuação estatal. Os agentes estatais, por sua vez, como cidadãos investidos de funções públicas, tem o dever de atuar com base nos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, prestando contas de todos os seus atos. Uma relação harmoniosa entre as expectativas dos cidadãos e a atuação estatal é o ideal a ser alcançado por qualquer sociedade, sem o qual as melhores políticas públicas não farão o menor sentido, nem jamais atenderão a sua eficiência e eficácia.

## CONCLUSÕES

A Lei de Mobilidade Urbana emergiu da necessidade de se criar uma política pública nacional capaz de solucionar problemas e conflitos oriundos da ocupação desordenada dos centros urbanos e pelo aumento da frota urbana e crescimento intenso do fluxo de veículos transportando pessoas e mercadorias, em detrimento do desenvolvimento socioeconômico e sustentável das cidades e do meio ambiente. Observados todos os requisitos técnicos, teóricos, fáticos e legais para a sua formulação o projeto previu um novo ordenamento, com o objetivo de 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. O novo regulamento orienta e convida à ação todos os atores políticos que administram as sedes municipais, coordenados pelos controladores externos e fiscalizados pelos próprios cidadãos. Contudo, para que sejam efetivos os direitos conquistados se faz necessária à promoção das medidas programadas, lembrando que todos os fatores condicionantes das políticas públicas são sujeitos a alterações ao longo do tempo, consideradas as previsões de expansão do espaço viário e do território. É necessário o desempenho da estruturação das interações sociais, que limitam possibilidades de ação e promovem a liberdade individual, na medida e na razão dos direitos e deveres de cada cidadão.

## REFERÊNCIAS

CAPELLA, Ana C. (2007), Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. In: HOCHMAN, G ARRETCHE, M MARQUES E. (Orgs). Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.

DAGNINO, Evelina (2004) “¿Sociedade Civil, participação e cidadania: de que estamos falando?” En Daniel Mato (coord.), Políticas de cidadania y sociedad civil em tempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, p. 95-110.

DE VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara; de Carvalho, Carlos Henrique Ribeiro; Pereira, Rafael Henrique Moraes (2011): Transporte e mobilidade urbana, Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), No. 1552.

GOMIDE, Alexandre de Ávila (2008): Agenda governamental e o processo de políticas públicas: O projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana, Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), No. 1334.

KLAUS, Frey. (2000). Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes a prática da análise de políticas públicas. IPEA, n.21, junho.

LAVALLE, A. e José Szwako. (2014) Sociedade Civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 21, n. 1, abril, 2015, p.157-187.

MULLER, Pierre e SUREL Yves (2004). A análise das políticas públicas. EDUCAT, Pelotas, p.09-32.