



Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade
Departamento de Gestão de Políticas Públicas

ROBERTA COELHO DOS SANTOS

**MOBILIDADE URBANA SUSTENTÁVEL NO DISTRITO FEDERAL: uma análise
dos efeitos da Política Nacional de Mobilidade Urbana**

Brasília – DF
8 de dezembro de 2015

ROBERTA COELHO DOS SANTOS

**MOBILIDADE URBANA SUSTENTÁVEL NO DISTRITO FEDERAL: uma análise dos
efeitos da Política Nacional de Mobilidade Urbana**

Monografia apresentada ao Departamento de Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão de Políticas Públicas.

Professor Orientador: Dr. Luiz Fernando Macedo Bessa

Brasília - DF
2015

SANTOS, Roberta Coelho dos.

MOBILIDADE URBANA SUSTENTÁVEL NO DISTRITO FEDERAL: uma análise dos efeitos da Política Nacional de Mobilidade Urbana/ Roberta Coelho dos Santos – Brasília, 2015.

35 p.

Monografia (Bacharelado) – Universidade de Brasília, Departamento de Gestão de Políticas Públicas, 2015.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Fernando Macedo Bessa.

1. Mobilidade Urbana Sustentável 2. Política Nacional de Mobilidade Urbana 3. Plano Diretor de Transporte Urbano do Distrito Federal
2015

ROBERTA COELHO DOS SANTOS

**MOBILIDADE URBANA SUSTENTÁVEL NO DISTRITO FEDERAL: uma análise
dos efeitos da Política Nacional de Mobilidade Urbana**

Monografia apresentada ao Departamento de
Gestão de Políticas Públicas como requisito
parcial à obtenção do título de Bacharel em
Gestão de Políticas Públicas.

Aprovado em ___/___/_____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Luiz Fernando Macedo Bessa
Orientador

Prof. Dr^a. Ana Paula Vidal Bastos
Examinadora

Me. Urânia Flores da Cruz Freitas
Examinadora

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por ter me concedido a oportunidade de estudar em uma das melhores universidades da América Latina, cercada por professores de currículo impecável e fonte de inspiração.

Agradeço aos meus colegas pelos intermináveis debates em sala de aula, pelas horas de estudo, pelos trabalhos, pela capacidade de me agregar conhecimento e pela amizade.

À Universidade de Brasília, um muitíssimo obrigado por ter moldado diariamente o meu senso crítico, por ter me dado a oportunidade de aprender novas línguas, de conhecer novos países, de me tornar cidadã do mundo.

Agradeço à minha família, ao meu amor e aos meus amigos por todos os momentos em que me deram força para continuar e chegar até aqui.

Obrigada.

RESUMO

Este trabalho tem como finalidade o estudo da Lei nº 12.587 de 03 de janeiro de 2012, que estabelece a Política Nacional de Mobilidade Urbana, e seus objetivos são a análise da influência exercida pela lei sobre as iniciativas realizadas pela Secretaria de Estado da Mobilidade no Distrito Federal. É verificada, ainda, a consonância de conteúdo entre as normas distritais e a federal. Trata-se de uma pesquisa descritiva, com abordagem qualitativa, tendo sido realizada pesquisa bibliográfica e análise de documentos pertinentes. Com os resultados obtidos foi possível observar que apesar da adequação dos instrumentos legais do Distrito Federal às diretrizes nacionais as iniciativas implementadas pelo governo a nível local restam ainda muito distantes do necessário para a implementação de uma mobilidade urbana sustentável.

Palavras-chave: Mobilidade urbana sustentável. Política Nacional de Mobilidade Urbana. Plano Diretor de Transporte Urbano do Distrito Federal.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Comparação entre a produção de carros e ônibus 1957-2012.

Quadro 2: Evolução populacional;

Quadro 3: Descrição das atribuições dos entes federativos para a mobilidade urbana, conforme a Lei nº 12.587 de 2012, que institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana;

Quadro 4: Quantidade de quilômetros em faixas exclusivas para ônibus;

Quadro 5: Expansão da malha cicloviária do Distrito Federal.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANFAVEA	Associação Nacional de Fabricantes de Veículos Automotores
ANTPTrilhos	Associação Nacional dos Transportadores de Passageiros sobre Trilhos
BrT	<i>Bus Rapid Transit</i>
CO²	Gás Carbônico
CTB	Código de Trânsito Brasileiro
CTPC-DF	Conselho de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal
DER	Departamento de Estradas e Rodagem
DF	Distrito Federal
DFTrans	Transporte Urbano do Distrito Federal
EPNB	Estrada Parque Núcleo Bandeirante
EPTG	Estrada Parque Taguatinga
GDF	Governo do Distrito Federal
METRÔ-DF	Companhia do Metropolitano do Distrito Federal
ONG	Organização Não Governamental
PDTT	Plano Diretor de Transporte sobre Trilhos
PDTU	Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal
PMU	Plano de Mobilidade Urbana
PNMU	Política Nacional de Mobilidade Urbana
PPA	Plano Plurianual
RIDE	Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno
SeMob-DF	Secretaria de Estado de Mobilidade do Distrito Federal
Sinesp	Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos do Distrito Federal
TCB	Sociedade de Transportes Coletivos de Brasília
VLТ	Veículo Leve sobre Trilhos
W3 NORTE	Avenida W3 Norte
W3 SUL	Avenida W3 Sul

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	1
1.1 Contexto histórico.....	1
1.2 Formulação do problema.....	2
1.3 Objetivos.....	4
1.4 Objetivos Específicos.....	5
1.5 Justificativa	5
2. REFERENCIAL TEÓRICO	8
2.1 Mobilidade Urbana Sustentável.....	8
2.2 Histórico da mobilidade urbana.....	9
3. METODOLOGIA.....	13
3.1 Tipologia e descrição geral dos métodos de pesquisa.....	13
3.2 Caracterização do objeto.....	13
3.3 Procedimentos adotados na coleta de dados.....	17
3.4 Limitações da pesquisa.....	17
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	18
4.1 Estrutura da mobilidade no Distrito Federal.....	18
4.2 Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal.....	18
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	26
6. REFERÊNCIAS.....	30

1.INTRODUÇÃO

1.1 Contexto histórico

Desde meados do século XIX a economia brasileira tinha o café como principal produto. A Grande Depressão dos anos 1930 colocou um fim à expansão dos cultivos ao impactar fortemente a demanda. Os estoques de café nessa época possuíam um número extraordinário causado pela política de proteção da lavoura iniciada em anos anteriores pelo governo brasileiro, que teve como externalidade negativa o aumento desmedido do cultivo. O resultado foi uma forte queda nos preços relativos do café.

O início do processo de industrialização brasileiro pode ser visto como consequência direta do desenvolvimento ocorrido no mercado interno produzido pela expansão cafeeira e também pelas políticas de proteção adotadas em sua defesa. Dessa forma, a industrialização é uma resposta ao processo de substituição de importações imposto pelo contexto de crise (COUTINHO, 2008).

O Estado é levado a investir, tornando-se um agente ativo para a criação das condições de desenvolvimento do novo modelo de acumulação com base urbana e industrial. Foram utilizados mecanismos de defesa como a restrição de importações, o que dinamizou o setor interno e permitiu que o país começasse a sua recuperação.

Com o fito de intensificar o processo de industrialização brasileiro, o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) propôs uma ambiciosa plataforma para modernizar o país por meio de vultosos investimentos em infraestrutura, bens de consumo duráveis, indústria de base e a construção da nova capital, a partir de recursos públicos e de investimento de capital externo. Essa plataforma é conhecida como Plano de Metas e usou a indústria automobilística como o motor da economia.

O Plano de Metas “[...] constituiu o mais completo e coerente conjunto de investimentos até então planejados na economia brasileira. Por isto mesmo, o Plano foi implementado com sucesso alcançando-se a maioria das metas estabelecidas tanto para o setor público como para o setor privado. A economia cresceu a taxas aceleradas, com razoável estabilidade de preços e em um ambiente político aberto e democrático (Orenstein; Sochaczewski, 1990, p. 171).

A partir desse plano e de seu claro direcionamento à indústria automobilística, a opção rodoviária se torna uma política de Estado e o motor de desenvolvimento econômico do Brasil, sendo vista como elemento necessário para consolidar a indústria nacional. É justamente neste

contexto desenvolvimentista que surge Brasília, símbolo do novo Brasil.

Ao longo do processo de industrialização, as grandes cidades se tornaram muito atraentes para aqueles que queriam abandonar as precárias condições de vida no campo (Id, 2000). Houve um intenso movimento migratório responsável por ampliar a população urbana em quase 130 milhões desde os anos 1960.

Esse crescimento populacional nas cidades associado ao processo de especulação imobiliária e valorização dos terrenos urbanos contribuiu para distanciar e deslocar a população de mais baixa renda para periferias urbanas, sobretudo pela incapacidade de pagar o preço dos terrenos nas áreas mais centrais das cidades. A expansão urbana desordenada traz consequências sociais e econômicas, como precariedade da oferta de serviços públicos (saneamento, abastecimento, transportes, entre outros) para as áreas periféricas, acarretando problemas na mobilidade, dificuldades de acesso aos equipamentos e serviços básicos e às oportunidades de emprego.

Simultâneo ao aumento da população urbana acontece o aumento da frota e da circulação de veículos. A partir de 1970 o automóvel se populariza no país e começa a ser adquirido pelas camadas médias da população. A estabilização monetária e o aumento da renda nos anos 1990 trazem consigo uma generalização crescente do automóvel na sociedade brasileira e a partir dos anos 2000 eles já eram adquiridos pela chamada “classe C¹” (ROCHA NETO, 2012).

A lógica da priorização do sistema viário como exclusividade para os automóveis foi ganhando cada vez mais força na medida em que este foi se generalizando e assumindo o protagonismo dos deslocamentos no espaço das cidades (VIEIRA, 2010) e trazendo mudanças significativas no modo de vida dos consumidores e no conjunto do ambiente construído (MARICATO, 2000).

1.2 Formulação do problema

Diante da intensificação do processo de urbanização brasileiro apresentado acima, fica claro um aumento da demanda por infraestrutura e serviços públicos urbanos indispensáveis para a satisfação das necessidades de trabalho, abastecimento, segurança, saúde, transporte, entre outros. A não efetivação dessa tarefa faz com que surjam uma série de problemas urbanos, tais como a ocupação de áreas irregulares e o aumento da segregação social e da violência, entre outros.

O crescimento urbano desordenado prejudica também a mobilidade, ao gerar problemas de congestionamento, de poluição ambiental, de estresse, o aumento do número de acidentes de

1 Segundo Marcelo Neri (2010), a chamada “classe C” ou “nova classe média” compreende indivíduos com renda domiciliar absoluta compreendida entre R\$ 1.064,00 e R\$ 4.561,003 e per capita entre R\$ 214,00 e R\$ 923,00.

trânsito² e a não satisfação da necessidade dos cidadãos em seus deslocamentos diários. Conforme observa Xavier (2005)³:

O crescimento urbano desordenado, a motorização crescente e o declínio dos transportes públicos estão comprometendo a sustentabilidade da mobilidade urbana e, por consequência, a qualidade de vida e a eficiência da economia das grandes cidades. [...]. Na ausência de políticas públicas efetivas, o desejável crescimento econômico implicará maiores níveis de congestionamento devido ao aumento da frota e da circulação de veículos. Pesquisas realizadas pelo Ipea indicam que em apenas dez capitais brasileiras se perdem cerca de 240 milhões de horas anualmente em congestionamentos. As emissões de monóxido de carbono pelos transportes urbanos foram estimadas em mais de 123 mil toneladas por ano. [...] As condições de transporte nas grandes cidades estão se tornando também uma barreira à inclusão social. O desafio do crescimento sustentável passa, portanto, por políticas de transporte e mobilidade integradas ao desenvolvimento urbano.

De acordo com o estudo sobre mobilidade urbana realizado pelo IPEA⁴ em 2011, cerca de 36,5% das pessoas entrevistadas afirmaram enfrentar congestionamentos pelo menos uma vez ao dia. Além disso, apenas 30% dos entrevistados classifica o transporte público em sua cidade como bom ou muito bom. Por ausência de transporte público, 35,30% das pessoas já desistiram de ir a algum lugar.

Para Rocha Neto (2012), o crescimento exponencial dos automóveis se deu sem o devido comprometimento destes novos membros da cidade com o uso do espaço urbano e as possíveis externalidades negativas que estes poderiam trazer. No mesmo sentido, segundo Rubim e Leitão (2013), o incentivo ao desenvolvimento da indústria automotiva veio acompanhado por um abandono do transporte coletivo, apesar de somente 35% das viagens urbanas motorizadas serem realizadas por automóveis, contra 64% realizadas por ônibus e metrô (Ipea, 2011, p.17).

O transporte público de qualidade é fator preponderante e influente na qualidade de vida urbana, sendo também fator direcionador do seu desenvolvimento econômico e social. Por isso, é necessário um equacionamento adequado do transporte em geral em conjunto com suas políticas, em especial a do uso do solo interligado ao transporte (Abdala e Pasqualetto, 2013). Gomide e Galindo (2013) afirmam que houve uma queda significativa na quantidade de passageiros do transporte coletivo:

Atribui-se tal queda à deterioração da qualidade dos serviços devido à elevação dos custos

2 Segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), os acidentes de trânsito são a principal causa de morte entre os jovens, alcançando o percentual de 11,6% destas. Disponível em [O que mata mais os jovens](#).

3 XAVIER, José Carlos. Mobilidade Urbana e Desenvolvimento. IPEA, 2005. Disponível em http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=732:clima-responsabilidade-de-todos&catid=28&Itemid=23.

4 IPEA, Sistema de Indicadores de Percepção Social - SIPS. Brasília: Ipea, 2011.

de sua produção (incluindo dos custos urbanos associados ao espraiamento das cidades e os congestionamentos de trânsito), à baixa capacidade de investimento público, como também ao crescimento do uso do transporte motorizado individual (automóveis e motocicletas) [...] (GOMIDE; GALINDO, 2013. p. 31).

O processo de planejamento tradicional, que tentava resolver cada problema urbano separadamente, não pode mais ser utilizado para solucionar as questões atuais. Como inovação desse sistema que já não atende mais às necessidades urbanas e da população, foi disseminado mundialmente um processo de planejamento mais integrado, onde as questões de uso do solo e transporte são compreendidas de uma maneira mais ampla. (MAGAGNIN; SILVA, 2008). Surge assim a ideia de mobilidade sustentável, que implica o planejamento integrado dos transportes e do uso do solo urbano e a prevalência de modos coletivos e não motorizados de transporte, afim de melhorar a qualidade de vida das pessoas e das cidades.

Costa (2008) e Lopes (2010) argumentam que políticas públicas urbanas elaboradas sem integração têm gerado dificuldades à circulação de pessoas e bens e o declínio da qualidade ambiental das cidades em função de seus sistemas de mobilidade. Segundo Magagnin e Rodrigues da Silva (2008), além do planejamento integrado, para que a mobilidade urbana possa ser considerada como resultado de uma política pública são necessários instrumentos efetivos de controle e monitoramento desta.

Em 2012 houve a primeira tentativa de planejamento integrado para a mobilidade urbana por meio da Lei nº 12.587 que institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana com a finalidade de solucionar problemas de circulação nas cidades. A referida lei é resultado de um longo processo de discussão no Congresso Nacional e, segundo o Ministério das Cidades, passou dezessete anos⁵ em tramitação. Trata-se de um documento técnico, voltado aos interesses e necessidades da coletividade urbana, que reitera a natureza social da prestação do serviço público de transporte coletivo e a importância da questão ambiental no que diz respeito aos deslocamentos nas cidades.

1.3 Objetivos

Este estudo visa identificar e analisar a aplicação de princípios e diretrizes federais da Política Nacional de Mobilidade Urbana nas iniciativas locais de mobilidade urbana implementadas pelo Governo do Distrito Federal.

5 Informação disponível em <http://www.emdec.com.br/eficiente/repositorio/6489.pdf>.

1.4 Objetivos Específicos

- Mapear e analisar as iniciativas realizadas pela Secretaria de Estado da Mobilidade do Distrito Federal (SeMob/DF) entre os anos de 2011 e 2015;
- Analisar a adequação do Plano Diretor de Transporte Urbano do Distrito Federal à Política Nacional de Mobilidade Urbana.

1.5 Justificativa

O crescimento das cidades influencia e é influenciado pelos transportes que estão disponíveis à sua população (MAGAGNIN; SILVA, 2008). Tendo em vista que deslocar-se é um ato essencial nas cidades e que este é um desafio crescente, torna-se importante realizar estudo preciso sobre o que determina a lei e o que é efetivamente aplicado nas políticas locais que tratam da mobilidade.

Brasília surgiu como uma das metas do Plano de Metas de Juscelino Kubitschek e foi concebida como um símbolo da modernidade. O Plano Piloto, projetado pelo arquiteto Lúcio Costa, é a matriz estruturadora do espaço urbano da cidade. O transporte foi um dos pilares do projeto. É possível identificar isso por meio das avenidas largas, de alta velocidade e sem intersecções, dos cruzamentos, dos grandes espaços destinados ao carro no centro da cidade. Esse é um dos aspectos da problemática de mobilidade no Distrito Federal: Brasília foi planejada visando o transporte e não a mobilidade e seu projeto claramente privilegia o transporte individual motorizado.

O principal reflexo nas cidades pautadas pelo uso do automóvel é a diminuição da qualidade de vida, que decai à medida que o ato de transitar pelo espaço urbano se transforma em desafio e compromete a cidadania urbana e até a própria existência da sociedade enquanto valor abstrato (ROCHA NETO, 2012, p.11).

Além de uma estrutura voltada para o carro, o planejamento de Brasília não considerou da maneira adequada a expansão urbana que aconteceria no futuro, mesmo sabendo que a capital teria a função de incentivar e direcionar o crescimento do interior do país.

A estratégia era criar cidades-satélite 20 anos após a inauguração da capital quando se atingissem 500 mil habitantes. Mas 1961, apesar de pouco mais de 140 mil habitantes, o Distrito Federal já possuía sete subadministrações, além da de Brasília: Gama, Taguatinga, Planaltina, Brazlândia, Paranoá, Sobradinho e Núcleo Bandeirante (ROCHA NETO, 2012). Levar a população

que construía Brasília para fora de seus limites foi uma “medida de preservação do projeto” (PAVIANI, 1974).

Essa estrutura de ocupação polinucleada persiste até os dias de hoje. Segundo Ferreira e Steinberger (1999) a criação desses pólos distantes do Plano Piloto representou um primeiro momento do processo de segregação e de expulsão sócio espacial. O crescimento urbano na região foi muito intenso chegando à taxa de 283,47% na década de 1970. Em 1990, o DF já possuía 1,6 milhão de habitantes.

Com uma população estimada em atualmente em 2,9 milhão de habitantes, dos quais apenas 200 mil habitam Brasília⁶, e uma concentração de atividades no centro, o Distrito Federal passou a enfrentar muitos problemas urbanos, entre eles o da imobilidade aos, segundo a filosofia dominante à época de sua criação, seria imune (ROCHA NETO, 2012), reunindo os quatro condicionantes citados por Montezuma (2003):

crecimiento urbano acelerado; desarticulación entre forma urbana y sistema de movilidad; concentración de actividades en las áreas centrales; segregación socioeconómica y espacial (MONTEZUMA, Ricardo. Ciudad y Transporte. La movilidad urbana. Santiago, 2003. p. 177).

Diante disso, é necessário que se busque novas formas de minimizar, discutir e encontrar soluções para estas questões (MAGAGNIN; SILVA, 2008).

Em um novo discurso do planejamento urbano, a cidade e a mobilidade aparecem como conceitos relacionados ao direito à cidade, à mobilidade e à cidadania, incluindo aqui o direito de ir e vir na própria localidade (ROCHA NETO, 2012, p. 51).

A combinação de crescimento populacional desordenado e de uma estrutura de transporte que se baseia no veículo privado vai de encontro ao direito às cidades, simbolizado pelo Estatuto das Cidades (2001) e à criação do Ministério das Cidades (2003). A noção de mobilidade urbana aponta que o ato de deslocar-se deve ser realizado com qualidade de vida e sustentabilidade e é determinante para o direito à cidade, que tem se mostrado cada vez mais importante para a população.

Os recentes acontecimentos no Brasil, provocados pelo anúncio (e várias tentativas) de aumento de tarifas dos transportes urbanos e metropolitanos vieram mostrar, em toda a sua extensão, como a questão da mobilidade urbana é cada vez mais percebida como um direito a cidadania e uma exigência de equidade social (...) (SILVA, 2013. p. 379).

6 Informações do Anuário Estatístico do Distrito Federal, 2014.

Estudo realizado pela Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro⁷ estima que as más condições da mobilidade urbana gerem prejuízo de R\$ 62, 1 bilhões por ano. Esse número considerada apenas as horas desperdiçadas no trânsito. O prejuízo estimado com os custos operacionais de congestionamentos é ainda maior.

Diante de um cenário que coloca a locomoção urbana um desafio cada vez maior, torna-se importante investigar quais os impactos gerados pelas diretrizes, objetivos e princípios da Política Nacional de Mobilidade Urbana⁸ (PNMU) sobre as iniciativas de mobilidade urbana. Na questão da mobilidade urbana, cabe à União instituir diretrizes gerais e ao entes locais proceder à implementação. O estudo detalhado das iniciativas realizadas localmente pode revelar a aplicabilidade ou não do instrumento legal instituído pelo Governo Federal. Os desafios de operacionalização da política são capazes de, no futuro, causar a revisão das diretrizes federais.

7 Notícia disponível em <http://brasil.estadao.com.br/noticias/rio-de-janeiro.perda-de-tempo-no-transito-gera-prejuizo-de-r-62-1-bi-por-ano,1767794>.

8 Lei Federal nº 12.587 de 03 de janeiro de 2012.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Mobilidade Urbana Sustentável

A mobilidade urbana é um conceito amplo, que possui dimensão social, econômica e política e se tornou mais sofisticado devido à crescente complexidade urbana (Alves e Raia Jr., 2009).

O tema está diretamente ligado à qualidade de vida e ao desenvolvimento econômico das cidades e do país, na medida em que interfere na produtividade das pessoas, na distribuição de cargas, na prestação de serviços, na viabilidade de deslocamentos para o estudo e o desenvolvimento das pessoas, no acesso à saúde e ao lazer (CAPACIDADES, 2013, p. 1).

A mobilidade urbana é fator determinante para que o direito à cidade seja garantido. O crescimento das cidades sem a oferta homogênea de serviços públicos e de lazer acaba por concentrar os equipamentos urbanos em determinadas áreas. A ausência de um sistema de mobilidade urbana eficiente, então, restringe o acesso equitativo dos cidadãos a esses bens (VASCONCELLOS, 2012).

Recentemente tem-se falado também no direito à cidade, que, para efeito de simplificação, será aqui entendido como o direito que cada cidadão possui de usufruir de sua cidade e do que ela oferece em termos de trabalho, moradia, saúde, esporte, lazer e (...) o direito de ir e vir, a mobilidade, pois, defende-se aqui que sem esse direito, nenhum dos outros pode ser atendido a contento. Sem mobilidade não há a transitoriedade dos indivíduos por entre os diferentes espaços de uma cidade, conseqüentemente não há convivência entre cidadãos de diferentes categorias e, portanto, não há divisão do trabalho (CARVALHO, 2008, p. 16).

Diante disso, é indispensável uma política de mobilidade urbana integrada à questão do uso do solo e crescimento ordenado da cidade com o fito de proporcionar aos cidadãos que nela estão inseridos a condição para deslocamento com qualidade e atendimento às suas necessidades, independente do meio de deslocamento utilizado.

É importante ressaltar que a mobilidade é a palavra utilizada quando o centro da questão é o indivíduo e o seu entorno, considerando os deslocamentos não motorizados, diferente de outras abordagens onde o foco está localizado na infraestrutura.

El concepto de movilidad urbana ofrece una perspectiva de los individuos en su realidad socioeconómica y espacial (edad, género, categoría sociolaboral) más amplio que el término transporte, el cual se limita a una relación de oferta y demanda expresada esquemáticamente, por un lado, en cantidad de infraestructuras y medios de transporte y, por el otro, en el número de desplazamientos por persona por día, según motivo, modo, itinerario, tiempo (MONTEZUMA, Ricardo. Ciudad y Transporte. La movilidad urbana. Santiago, 2003. p. 175).

A visão da mobilidade está pautada na priorização do transporte coletivo em detrimento do individual, no aumento dos deslocamentos não motorizados, na reformulação do espaço urbano em função do pedestre, garantindo assim a acessibilidade, e em sua gestão e monitoramento (BRASIL, 2012b). A Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana, do Ministério das Cidades, define a Mobilidade Urbana Sustentável como:

[...] reunião das políticas de transporte e de circulação, e integrada com a política de desenvolvimento urbano, com a finalidade de proporcionar o acesso amplo e democrático ao espaço urbano, priorizando os modos de transporte coletivo e os não motorizados, de forma segura, socialmente inclusiva e sustentável. (Brasil, 2004, p. 3).

Para que se construa cidades socialmente mais justas e acessíveis necessariamente duas medidas complementares de ser implantadas: a melhoria do transporte coletivo e a revisão dos benefícios concedidos, quer seja direta ou indiretamente, aos usuários de veículo privado (RUBIM; LEITÃO, 2013). Para que isso aconteça é indispensável uma quebra de paradigma.

Dentro do que se vem chamando de ‘desenvolvimento sustentável’, a mobilidade sustentável busca o desenvolvimento das formas de locomoção urbana, tentando ainda garantir e melhorar a qualidade de vida de todos os habitantes das cidades, sem causar danos ao meio ambiente. É o incentivo ao uso do transporte coletivo, (...) o incentivo à caminhada e a pedalada (CARVALHO, 2008, pág. 33).

2.2 Histórico da mobilidade urbana

Como mostram Rubim e Leitão (2013) a mobilidade urbana já se torna uma questão no início século XIX. Os deslocamentos a longas distâncias eram realizados por tração animal e quando este meio de transporte passa a ter seu uso generalizado começam a surgir questões de congestionamento e reflexos na condição sanitária devido aos dejetos que ocupavam as cidades. Visando discutir a situação dos transportes por animais é sediada, em 1868 em Nova Iorque, a I Conferência de Planejamento Urbano, que não obteve, no entanto, resultados positivos para a questão. O problema viria a ser amenizado no início do século XX com a chegada do automóvel, um meio de transporte moderno com vantagens econômicas e tecnológicas.

A chegada dos carros no Brasil se deu a partir dos anos 1930 e gerou impactos sobre a quantidade de investimentos em infraestrutura de estradas. Mas é a partir de 1956, com o Plano de Metas, que coloca a indústria automotiva como motor do desenvolvimento industrial brasileiro, que o automóvel se torna mais presente no país. A título de exemplo, em 1957 foram produzidos 10.449

carros no Brasil. Já em 1960 esse número alcançava 70.479 unidades. A produção de veículos para transporte coletivo não acompanhou tal crescimento exponencial, como mostra o Quadro 1:

Ano	Carro	Ônibus
1957	10449	2246
1962	118026	3496
1967	158362	4665
1972	488061	5230
1977	736205	13828
1982	676014	9820
1987	686665	13369
1992	816446	24286
1997	1700438	21556
2002	1525491	22826
2007	2481494	39011
2012	2765557	41556

Fonte: ANFAVEA, 2015. Elaborado pela autora.

A partir de 1970 a população brasileira, devido ao desenvolvimento industrial, é atraída para as cidades. Há um intenso processo de migração e em apenas cinco décadas o Brasil se torna majoritariamente urbano. O quadro a seguir apresenta o crescimento populacional em milhões de habitantes:

Quadro 2: Evolução populacional

1960 Urbana	1960 Rural	1970 Urbana	1970 Rural	1980 Urbana	1980 Rural
32.004.817	38.987.526	52.904.744	41.603.839	82.013.375	39.137.198
1991 Urbana	1991 Rural	2000 Urbana	2000 Rural	2010 Urbana	2010 Rural
110.875.826	36.041.633	137.755.550	31.835.143	160.925.792	29.830.007

Fonte: IBGE, 2010. Elaborado pela autora.

Uma das consequências imediatas do crescimento desordenado das cidades se deu sobre o transporte público. Em julho de 1974 os usuários do transporte coletivo da cidade de São Paulo se revoltaram e passaram a promover quebra-quebras e queima de veículos. Em 1975 nove estações de trem foram depredadas no Rio de Janeiro. Os ônibus não ficavam de fora das manifestações: em Salvador, apenas no ano de 1981, foram depredados 600 ônibus. Os famosos “quebra-quebra” marcaram época (Affonso, 1987 apud Gomide e Galindo, 2013).

“Sei que os quebra-quebras são consequências do descaso, do abandono a que os trens suburbanos foram relegados. Nos últimos 10 anos a RFFSA não adquiriu um único vagão. Não acompanhou o desenvolvimento populacional. As administrações passadas devem ter tido motivos para não terem dado atenção à aquisição de novos materiais e ao melhoramento das linhas. Falta de verbas, talvez, mas a verdade é que eu sofro as consequências de tudo isso” (*Presidente da RFFSA. De início serão tomadas medidas. Folha de S. Paulo, 19/7/1975*).

Como resposta às manifestações, o governo instituiu o Fundo de Desenvolvimento dos Transportes Urbanos (FDTU) e a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU) que eram órgãos responsáveis pelo financiamento das iniciativas a serem empreendidas e pelo desenvolvimento do setor de transportes. Foi colocada à disposição dos municípios, pelo governo federal, assistência técnica e financeira visando a elaboração de projetos, a capacitação do quadro de pessoal e incentivo à criação de órgãos indispensáveis à regulamentação e avaliação da mobilidade urbana (SANTOS; NÓIA. 2015).

Tendo em vista que a mobilidade urbana é uma das dimensões do desenvolvimento urbano, torna-se importante destacar que as lutas sociais que aconteceram no Brasil com o objetivo de derrubar o regime militar, entre as décadas de 1970 e 1980, acabaram por colocar a questão urbana em pauta. Inúmeras associações organizadas em bairros da periferia articularam suas demandas a nível nacional e elaboraram uma proposta para a Assembleia Constituinte de 1986. Surgia a chamada Emenda Popular da Reforma Urbana que se concretizou no capítulo da Política Urbana da Constituição Federal de 1988.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (Art. 182, CF/88).

Com a crise fiscal do Estado e a ascensão de Fernando Collor à presidência, cuja plataforma era a diminuição do Estado, a EBTU é extinta em 1990. O Governo Federal interpretou a norma constitucional de maneira pragmática, retirando-se das políticas de transporte. Em 1993 é promulgada a Lei nº 8.693 que dispõe sobre a descentralização para Estados e Municípios da prestação do serviço de transporte coletivo ferroviário.

O Governo Federal só volta a atuar de maneira incisiva na questão da mobilidade com o instrumento jurídico que regulamenta o citado capítulo na Constituição. Trata-se da Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, o chamado Estatuto da Cidade, que constitui importante passo para a concretização de uma política urbana democrática e com controle social.

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:
 I – garantia do direito a 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;
 II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano [...] (Lei nº

10.257/2001).

A mobilidade urbana está vinculada ao direito à cidade. Em um contexto de crescimento desordenado e grande especulação imobiliária, a população que não encontra espaço nas regiões centrais das grandes cidades se instala nas regiões periféricas, muitas vezes desprovidas de infraestrutura adequada enquanto se formam verdadeiros vazios urbanos em regiões onde o acesso a bens e serviços é mais fácil.

Outro importante avanço no que diz respeito à questão urbana foi a criação, em 2003, do Ministério das Cidades, que é o primeiro órgão a tratar de todas as políticas urbanas de maneira integrada na história do país (TONELLA, 2012). O ministério cobre justamente o vazio institucional que surge quando a população brasileira se torna majoritariamente urbana e cumpre um papel fundamental na política urbana e nas políticas setoriais de habitação, saneamento e transporte, reforçando a orientação constitucional de descentralização e fortalecimento dos municípios definida pela Constituição. Sua missão é

Melhorar as cidades, tornando-as mais humanas, social e economicamente justas e ambientalmente sustentáveis, por meio de gestão democrática e integração das políticas públicas de planejamento urbano, habitação, saneamento, **mobilidade urbana**, acessibilidade e trânsito de forma articulada com os entes federados e a sociedade⁹.

O surgimento do ministério fortaleceu os segmentos ligados às lutas urbanas e e contribuiu para que importantes projetos que tramitavam há anos fossem enfim aprovados. Como exemplo pode ser citado o Sistema Nacional de Habitação Popular, cujo projeto tramitou por 14 anos nas casas legislativas, que consolida o setor habitacional como política de Estado e vem a resultar no Plano Nacional de Habitação. Além deste, foi construído também o Plano Nacional de Saneamento Básico¹⁰ em 2007 e a Política Nacional de Mobilidade Urbana, em 2012.

⁹ Missão do Ministério das Cidades disponível em <http://www.cidades.gov.br/index.php/institucional/o-ministerio>.

¹⁰ Lei nº. 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

3. METODOLOGIA

3.1 Tipologia e descrição geral dos métodos de pesquisa

Buscando analisar como as diretrizes nacionais podem influenciar as iniciativas realizadas por governos locais, tendo em vista tratar-se o país de uma república federativa, cujos entes federados possuem competências estabelecidas na constituição e a implementação de políticas públicas relacionadas ao transporte é local, procedeu-se à realização deste trabalho cujo objetivo é responder à seguinte pergunta: Como a Política Nacional de Mobilidade Urbana impactou as iniciativas locais para a mobilidade urbana no Distrito Federal?

“Só se inicia uma pesquisa se existir uma pergunta, uma dúvida para a qual se quer buscar a resposta. Pesquisar, portanto, é buscar ou procurar resposta para alguma coisa” (Gerhardt e Souza, 2009, p.12).

A abordagem de pesquisa utilizada será a qualitativa. Ressalta-se que conforme Creswell (2010), pesquisa qualitativa é um meio de se entender o significado de fenômenos ou problemas percebidos pelos indivíduos ou grupos sociais.

Quanto aos objetivos esta é uma pesquisa descritiva que, segundo Gil, tem como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis. Serão aqui descritas as iniciativas do governo local no que tange à mobilidade urbana, para, a partir daí, verificar a implementação dos princípios e diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana no Distrito Federal.

3.2 Caracterização do objeto

A Política Nacional de Mobilidade Urbana¹¹ (PNMU) é instrumento da política de desenvolvimento urbano e regulamenta o inciso XX do artigo 21 e o artigo 182 da Constituição Federal, estando também relacionada ao Estatuto da Cidade.

A Política Nacional de Mobilidade Urbana 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 (Art. 2º da Lei nº. 12.587/12).

11 Instituída pela Lei nº 12.587 de 3 de janeiro de 2012.

A lei institui princípios, diretrizes e objetivos que devem orientar a elaboração de normas municipais, além de procedimentos para que os municípios implementem suas políticas e planejamentos em consonância com a União, Estados e Distrito Federal. Estes princípios, diretrizes e objetivos são estabelecidos pela Lei de forma clara e objetiva.

Os princípios tratam de conceitos abrangentes que visam orientar a compreensão do texto da Lei e podem servir como base para elaboração de novas normas a respeito do assunto, ou seja, leis, decretos ou outros atos administrativos.

Entre os principais princípios estão: acessibilidade universal; gestão democrática e controle social do planejamento e avaliação da PNMU; justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços; equidade no uso do espaço público; segurança nos deslocamentos das pessoas; desenvolvimento sustentável das cidades.

As diretrizes constituem orientações sobre o que fazer para que os objetivos da Lei sejam atingidos. Como elencadas na Lei elas destacam a necessidade de integração com as demais políticas urbanas e a priorização dos modos não motorizados e do transporte público coletivo.

Dentre as diretrizes estão a prioridade dos modos de transporte não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado; mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas na cidade; integração entre os modos e serviços de transporte urbano; integração com a política de desenvolvimento urbano.

Os objetivos da PNMU são programáticos. A partir do comprometimento dos governos e sociedade para a implementação desta política será possível reduzir as desigualdades sociais e melhorar as condições urbanas de mobilidade e acessibilidade.

Como objetivos são citados a redução das desigualdades e promoção da inclusão social; promoção do acesso aos serviços básicos e equipamentos sociais; proporcionar melhoria nas condições urbanas da população no que se refere à acessibilidade e a mobilidade; a consolidação da gestão democrática como instrumento e garantia da construção contínua do aprimoramento da mobilidade urbana; a promoção do desenvolvimento sustentável.

A Lei inova ao discutir o ônus que os benefícios a alguns grupos geram aos usuários pagantes e à sociedade, trazendo a possibilidade de inclusão de beneficiários indiretos no custeio da operação dos serviços de transporte público. Além disso, agora os municípios estão obrigados a divulgar, de forma sistemática e periódica, os impactos das isenções concedidas em tarifas.

Art. 80 A política tarifária do serviço de transporte público coletivo é orientada pelas seguintes diretrizes:

[...] IV - contribuição dos beneficiários diretos e indiretos para custeio da operação dos serviços[...] (Lei 12.587/2012).

A política nacional detalha as orientações a respeito do regime de concessão e permissão dos serviços, da revisão das tarifas, da criação de fontes externas de custeio do sistema, subsídios tarifários, fiscalização dos serviços, diretrizes para realização de licitações para serviços de transporte coletivo e exigências na prestação destes.

Art. 12. Os serviços de utilidade pública de transporte individual de passageiros deverão ser organizados, disciplinados e fiscalizados pelo poder público municipal, com base nos requisitos mínimos de segurança, de conforto, de higiene, de qualidade dos serviços e de fixação prévia dos valores máximos das tarifas a serem cobradas.

Art. 13. Na prestação de serviços de transporte público coletivo, o poder público delegante deverá realizar atividades de fiscalização e controle dos serviços delegados, preferencialmente em parceria com os demais entes federativos.

A Lei prescreve, ainda, os direitos dos usuários. Estes devem receber o serviço adequado¹², poder participar do planejamento, fiscalização e avaliação da política local de mobilidade, receber informações sobre os pontos de embarque e desembarque de forma gratuita e acessível e sobre itinerários, horários, tarifas dos serviços e modos de integração com outros modais, além de ter um ambiente seguro para utilização do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana¹³.

Os usuários têm o direito de receber informações de fácil compreensão sobre seus direitos, suas responsabilidades, os direitos e responsabilidades dos prestadores dos serviços e sobre os parâmetros de qualidade e quantidade dos serviços ofertados, além dos canais para reclamação e respectivos prazos de resposta.

O Plano de Mobilidade Urbana é o instrumento de efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana e deverá contemplar os princípios, os objetivos e as diretrizes da Lei. Em Municípios acima de 20.000 (vinte mil) habitantes e em todos os demais obrigados, de acordo com o Estatuto da Cidade, à elaboração do plano diretor, deverá ser elaborado o Plano de Mobilidade Urbana, em até três anos da vigência da Lei¹⁴, integrado e compatível com os respectivos planos

12 Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas (Art. 6º, § 1, Lei n.º 8.987 de 13 de fevereiro de 1995, citada no inciso I do Art. 14 da Lei n. 12587 de 03 de janeiro de 2012).

13 O Sistema Nacional de Mobilidade Urbana é 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 (Art. 3º, PNMU).

14 Os Municípios que não tenham elaborado o Plano de Mobilidade Urbana ficam impedidos de receber recursos orçamentários federais destinados à mobilidade urbana até que atendam à exigência.

diretores ou neles inserido.

São definidas, ainda, as atribuições de cada ente federativo no que diz respeito à mobilidade urbana, conforme apresentado no quadro a seguir:

Quadro 3: Atribuições dos entes federativos para a mobilidade urbana.

UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
<p>Assistência técnica e financeira aos Estados, DF e municípios;</p> <p>Capacitação e desenvolvimento das instituições nos Estados, DF e municípios;</p> <p>Desenvolver o Sistema Nacional de Informações da Mobilidade Urbana;</p> <p>Fomentar projetos de grande e média capacidade, nas aglomerações urbanas e regiões metropolitanas.</p> <p>Apoiar ações coordenadas entre Municípios e Estados em áreas conurbadas.</p>	<p>Prestar os serviços de transporte público coletivo intermunicipais de caráter urbano;</p> <p>Garantir a integração dos serviços nas áreas que ultrapassam os limites de um Município.</p>	<p>Planejar, executar e avaliar a Política de Mobilidade Urbana;</p> <p>Promover a regulamentação dos serviços de transporte urbano;</p> <p>Capacitar pessoas e desenvolver instituições;</p> <p>Prestar os serviços essenciais de transporte público coletivo urbano.</p>

Fonte: Lei nº 12.587/2012. Elaborado pela Secretaria Nacional de Transportes e Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades.

A Lei nº 12.587 trata de todos os aspectos da mobilidade urbana: princípios, diretrizes, objetivos, realização de licitações, contratação, direitos dos usuários, política tarifária, política de mobilidade local, instrumentos¹⁵ de gestão. Essas explicações minuciosas a respeito do tema, em um contexto político que garanta os direitos de todos os cidadãos, onde não haja favorecimento de determinados grupos de interesse econômico, devem auxiliar o planejamento e implementação das iniciativas para a mobilidade urbana a nível local. Mas, como disserta Maricato:

“Não é por falta de Planos Urbanísticos que as cidades brasileiras apresentam problemas graves. Não é também, necessariamente, devido à má qualidade desses planos, mas porque seu crescimento se faz ao largo dos planos aprovados nas Câmaras Municipais, que seguem interesses tradicionais da política local e grupos específicos ligados ao governo de plantão [...] Como convém a um país onde as leis são aplicadas de acordo com as circunstâncias, o chamado Plano Diretor está desvinculado da gestão urbana. Discurso pleno de boas intenções, mas distante da prática. Conceitos reificados, reafirmados em seminários internacionais, ignoram a maioria da população.” (2000, p.124).

15 Incluem restrição e controle de acesso e circulação de veículos motorizados em locais e horários predeterminados; estipulação de padrões de emissão de poluentes para locais e horários determinados; a aplicação de tributos sobre modos e serviços de transporte urbano pela utilização da infraestrutura urbana, visando a desestimular o uso de determinados modos e serviços de mobilidade; a dedicação de espaço exclusivo nas vias públicas para os serviços de transporte público coletivo e modos de transporte não motorizados, entre outros (Art. 23 da Lei nº 12.587/2012).

3.3 Procedimentos adotados na coleta de dados

Neste estudo foi realizada pesquisa bibliográfica. Segundo Marconi e Lakatos (2003, p. 158) esta seria um “apanhado geral sobre os principais trabalhos realizados, revestidos de importância por serem capazes de fornecer dados relevantes sobre o tema”. Dessa maneira, foram analisados artigos científicos, livros, monografias, dissertações e teses sobre o tema. Foi realizada pesquisa bibliográfica e documental por meio de consulta a leis, decretos, portarias, reportagens de jornais e informações disponíveis em endereços institucionais.

3.4 Limitações da pesquisa

A princípio seriam realizadas entrevistas com importantes atores da mobilidade urbana a nível local. Os entrevistados haviam sido escolhidos a partir da identificação dos atores e organizações-chave para a política, a partir da “regra de pertinência” (BARDIN, 1977, p. 98), onde se escolhe os documentos e atores através da sua relevância para a análise proposta.

As entrevistas seriam semiestruturadas. Lakatos e Marconi (2003) relatam que na entrevista semiestruturada o entrevistador fica a vontade para progredir qualquer situação a variados destinos que julgar necessário, isto consiste em uma maneira de analisar um maior horizonte de uma dada questão. Normalmente as perguntas são abertas e possibilitam respostas que se encaixam dentro de um diálogo informal e são perfeitamente aceitáveis partindo deste princípio. Os atores selecionados foram: a Coordenadora-geral da ONG Rodas da Paz, o Presidente do Metrô-DF, o Diretor geral do DFTRANS e gestores da Secretaria de Mobilidade do DF. As entrevistas buscavam identificar a participação na implementação das diretrizes federais, além de sua percepção sobre o conteúdo da lei federal e a sua aplicabilidade a nível local.

Ao longo do desenvolvimento deste trabalho, os gestores da Secretaria de Mobilidade foram substituídos por uma reforma política¹⁶ no Governo do Distrito Federal, o que impossibilitou a realização das entrevistas. Problema similar ocorreu com o DFTRANS quando foi deflagrada uma greve¹⁷. As entrevistas com a Coordenadora-geral da Rodas da Paz e o presidente do Metrô-DF foram realizadas.

16 Notícia disponível em <http://blogs.correiobraziliense.com.br/cbpoder/2015/10/13/novos-secretarios-devem-tomar-posse-na-proxima-terca>.

17 Notícia disponível em http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2015/10/27/interna_cidadesdf,504014/mais-um-orgao-declara-greve-no-df-dftrans-paralisa-atividades.shtml.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Estrutura da mobilidade no Distrito Federal

No Distrito Federal, a Secretaria de Estado de Mobilidade (SeMob-DF) é o órgão responsável pelo planejamento, coordenação, execução, avaliação e gestão das políticas públicas de mobilidade urbana.

É importante ressaltar que o atual nome da secretaria foi instituído pelo Decreto nº 36.236 de 1º de janeiro de 2015. O nome anterior era Secretaria de Estado de Transportes. Segundo o GDF essa mudança visa mudar o foco para o cidadão, integrar todos os meios de deslocamento possíveis no DF e dar a devida importância à questão socioambiental¹⁸.

À SeMob-DF compete a atuação sobre as questões de planejamento e gestão de trânsito, calçadas e ciclovias, estacionamentos públicos, regulação, normatização e fiscalização dos serviços e infraestruturas de transportes.

Alguns outros órgãos distritais estão ligados à secretaria, são eles: o Departamento de Estradas e Rodagem (DER¹⁹), o Transporte Urbano do Distrito Federal (DFTRANS²⁰), a Companhia do Metropolitano do Distrito Federal (Metrô-DF²¹); a Sociedade de Transportes Coletivos de Brasília (TCB²²) e o Conselho de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal – CTPC-DF²³.

4.2 Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal

A Lei Distrital nº 4.566, de 04 de maio de 2011, normatiza a implementação do Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal (PDTU). O referido plano é um instrumento de planejamento e tem por finalidade a definição de diretrizes e políticas públicas para a gestão do transporte e da mobilidade no território do Distrito Federal e seu Entorno.

A melhora da qualidade de vida dos cidadãos a partir da disponibilização de um transporte público eficiente que permita a mobilidade sustentável é um dos objetivos do PDTU. Além deste, é também elencada a redução da participação do transporte motorizado individual, o incentivo do transporte não motorizado e a priorização de modos coletivos.

18 Disponível em <http://www.semob.df.gov.br/sobre-a-secretaria/a-secretaria.html>.

19 Responsável pela infraestrutura viária e operação do sistema rodoviário do DF.

20 Responsável pelo planejamento, controle e avaliação do transporte público no DF.

21 Tem por finalidade planejar, projetar, construir, operar e manter sistema de transporte público sobre trilhos no Distrito Federal.

22 Empresa pública que tem por objetivo a exploração dos serviços de transportes coletivos urbanos na área do Distrito Federal.

23 Tem por finalidade formular políticas e decidir sobre questões de natureza institucional, operacional, econômico-financeira, tarifária, administrativa e de planejamento, relativas ao Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal – STPC/DF.

O PDTU, assim como a PNMU, enfatiza que deve existir integração entre a política de transporte e mobilidade e as demais políticas do Distrito Federal, especialmente a de desenvolvimento urbano. A implantação de um sistema integrado de transporte público é uma das diretrizes do plano, que também busca a realização de intervenções viárias visando mais fluidez e segurança na circulação na cidade. A ampliação da bicicleta como meio de transporte e a necessidade de incentivar a mobilidade a pé são objetivos do plano.

A gestão do PDTU é de responsabilidade da Secretaria de Mobilidade, anteriormente denominada Secretaria de Transportes, a quem cabe planejar, coordenar, executar e avaliar a política de transporte e mobilidade; regulamentar os serviços de transporte urbano no DF; estabelecer as metas de curto, médio e longo prazo para o tema; manter canais de informação e comunicação com o cidadão, de maneira a difundir as ações implementadas, facilitando a participação social e a transparência da gestão.

No PDTU há um capítulo dedicado exclusivamente à implementação do plano. Algumas ações são consideradas essenciais para o alcance dos objetivos. Entre elas estão a regularização, renovação e adequação da frota do transporte público; a implantação de um sistema de controle operacional que inclua as informações do sistema de bilhetagem e de informação ao usuário; a adoção de mecanismos de controle da implementação do PDTU por meio da análise de indicadores referentes ao transporte coletivo, aos modos não motorizados e ao sistema de trânsito e viário. É necessário, segundo o plano, um sistema de planejamento permanente para as ações de mobilidade que possibilite a interação com os demais setores do governo e a participação dos Municípios do Entorno.

O PDTU não é um plano de mobilidade tal qual o exigido pela PNMU porque foi elaborado aproximadamente dois anos antes da promulgação da política nacional e não foi revisado para adequar-se a ela. É possível perceber que há correspondência entre diretrizes e objetivos nas duas leis, ainda que não exista qualquer menção aos princípios da lei federal na lei distrital. Aspectos importantes e inovadores colocados em discussão a partir da política nacional de mobilidade como a divisão do ônus da mobilidade urbana, inclusive com usuários indiretos, os instrumentos de gestão e as fontes externas de receitas para o sistema de transporte público não são mencionados.

A lei prevê que o PDTU deve ser atualizado sempre que for realizado novo censo demográfico pelo IBGE ou a cada cinco anos. Tendo a lei sido publicada em maio de 2011, a primeira revisão²⁴ já deveria ter acontecido até o momento da realização deste trabalho.4. 3 Mobilidade urbana no Plano Plurianual do Distrito Federal 2012- 2015

24 Notícia publicada em 04 de agosto de 2015 no endereço eletrônico da SeMob-DF dá conta de que a revisão começará a ser formulada em breve. Disponível em <http://www.semob.df.gov.br/imprensa/releases/item/2315-governador-discute-acessibilidade-com-ciclistas.html>

De acordo com o Plano Plurianual do Distrito Federal 2012-2015, para que a nova concepção sobre a mobilidade urbana trazida pelo PDTU pudesse materializar-se deveriam ser realizadas as seguintes ações, entre outras:

a) para a priorização do transporte público rodoviário:

- implantação de Eixos Estruturantes: Eixos Oeste, Sul, Norte, Sudoeste e Área Central;
- construção e reforma de terminais rodoviários;
- corredor de ônibus na BR-020;
- implantação dos Sistemas Inteligentes de Transporte – ITS;

b) para a priorização do transporte coletivo ferroviário:

- ampliação da quantidade de estações do Metrô-DF de 24 para 33;
- ampliação da Linha 1 do Metrô com 5 novas estações: 1 na Asa Norte, 2 na Ceilândia e 2 em Samambaia;
- conclusão das estações Onoyama, 104, 106 e 110 sul;
- aumentar o número de trens de 32 para 34;
- ampliar o número de passageiros transportados no Metrô de 38,5 milhões/ ano em 2011 para 74,8 milhões/ ano em 2015;
- implantação do VLT (Aeroporto/W3 Sul) em 2015;
- implantação de VLT subterrâneo na Esplanada dos Ministérios em 2015;
- construção de estacionamentos nas estações do Metrô.

c) Estímulo aos modos não motorizados:

- implantar rede cicloviária;
- implantar calçadas;
- adquirir equipamentos – bicicletas e capacetes.

4. 4 Iniciativas realizadas

O Bus Rapid Transit (BRT)

é um sistema de transporte por ônibus que proporciona mobilidade urbana rápida, confortável e com custo eficiente através da previsão de infraestrutura segregada com prioridade de passagem, operação rápida e frequente e excelência em marketing e serviço ao usuário (Brasil. Manual de Brt: *Bus Rapid Transit*. Guia de Planejamento, 2008).

Este sistema foi inaugurado no Distrito Federal em junho de 2014. Inicialmente, foram planejados quatro eixos distintos para o BrT, mas apenas um está em operação, o Eixo Sul. São 43 km de trajeto, sendo 35 destes em faixas exclusivas, que ligam a região do Gama e Santa Maria ao Plano Piloto, Cruzeiro, Sudoeste, Núcleo Bandeirante e Guará.

Ao longo do trajeto foram instaladas 15 estações de embarque em nível²⁵ e 15 passarelas para pedestres. Trajetos que antes do BrT levavam cerca de 90 minutos passaram a ser realizados em 40 minutos. Cada ônibus articulado tem capacidade de transportar entre 120 e 170 passageiros. Já os ônibus biarticulados tem capacidade que varia entre 220 e 270 passageiros. A frota é mista e composta por veículos elétricos, totalizando 100 ônibus. O DFTrans estima que cerca de 220 mil pessoas sejam beneficiadas diariamente.

Foram investidos R\$761.394.425,00 no BrT Eixo Sul com recursos do Governo Federal. O Eixo Oeste que ligará Ceilândia, Taguatinga e Plano Piloto está em fase de obras e deve possuir extensão de aproximadamente 39 km. A Zona Oeste Ride²⁶ do Distrito Federal responde por cerca de 53% do total da demanda por transporte coletivo, segundo pesquisa origem-destino utilizada como base para elaboração do PDTU, podendo ser beneficiados cerca de 800 mil²⁷ moradores da região. Os Eixos Norte e Sudoeste ainda estão em ação preparatória²⁸.

Além das faixas exclusivas que compõem o trajeto do BrT Sul foram implantadas outras:

Quadro 4: Distribuição das faixas exclusivas para ônibus

Localização	Data	Extensão	Redução do tempo
EPNB	27/12/11	24 KM	30 minutos
EPTG	31/01/12	13 KM	20 minutos
W3 Sul	15/03/12	7,2 KM	15 minutos
W3 Norte	15/05/12	7,2 KM	15 minutos
Setor Policial Sul	10/06/12	3,5 KM	5 minutos

Fonte: DFTrans, 2015. Elaboração da autora.

No que diz respeito aos ônibus tradicionais, segundo informações do DFTrans, em 2012 funcionavam cerca de 1.100 linhas. Esta quantidade é quase a mesma da cidade de São Paulo, que possui número de habitantes quase cinco vezes maior. O número de linhas distribuídas pelo Distrito Federal dificultava a fiscalização do DFTrans sobre a prestação do transporte coletivo rodoviário. Diante disso, foi iniciado um projeto de racionalização das linhas de ônibus e em 2015 o número de linhas já havia diminuído para 918.

Um passo importante para a melhoria da prestação dos serviços do modal ônibus foi a

25 A plataforma está no mesmo nível que o ônibus, o que privilegia a acessibilidade.

26 Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno.

27 Dados disponíveis em texto publicado no endereço eletrônico do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – Mobilidade Grandes Cidades. Consultar <http://www.pac.gov.br/noticia/7d2f9302>.

28 Isto significa que o empreendimento está em fase de preparação para iniciar a licitação.

realização, em 2012, de licitação para um novo modelo de transporte público no DF. A licitação foi capaz de renovar a frota de ônibus e alterar o sistema de bilhetagem automática (por meio do qual foi possível a integração tarifária²⁹ com o metrô). Apesar disso, a implantação de um novo sistema³⁰ não foi concretizada. O antigo sistema necessita de mais ônibus do que o atual. Tendo a licitação sido feita prevendo a troca de sistema há hoje no DF um déficit de cerca de mil ônibus, segundo a SeMob-DF.

Os avanços relacionados ao transporte público por trilhos foram praticamente nulos no período analisado. O Metrô-DF, que começou a operar em 2001, possui apenas uma linha. Desde 2008 o sistema conta com a mesma quantidade de quilômetros de extensão: são 42. A frota possui 32 trens, tendo a última compra destes sido realizada em 2010.

Entre as medidas tomadas com relação aos transporte por trilhos pelo GDF estão a contratação de empresas de consultoria para elaboração de um Plano Diretor de Transporte sobre Trilhos (PDTT), que deverá ser entregue em 2017 e a compra de dez trens para o Metrô e 10 trens para o Veículo Leve sobre Trilhos³¹ (VLT).

As estações do Metrô que estavam previstas para entrega em 2015 pelo PPA 2012-2015 ainda estão em ação preparatória, assim como o projeto do VLT e a expansão do Metrô para a Asa Norte.

A escolha do governo de implantar o BrT e não investir nos trilhos precisa ser discutida. Segundo a ANTPTrilhos³², uma única linha de metrô tem capacidade de transportar³³ 60 mil passageiros por hora, enquanto os ônibus transportam 6,7 mil e o transporte individual motorizado 1,8 mil. Além disso, o transporte sobre trilhos emite 60% menos CO²³⁴ que os carros e 40% menos que o transporte rodoviário³⁵.

O Diretor-Executivo da ANTPTrilhos, Rodrigo Vilaça, argumentou, ao participar de audiência pública³⁶ sobre o futuro da mobilidade urbana em Brasília, que é necessário mudar

29 Instituída pelo Decreto nº 34.495 de 27 de junho de 2013.

30 Entrevista do Secretário da SeMob-DF disponível em <http://onibusmtca.blogspot.com.br/2015/02/df-melhorias-passam-por-modernizacao.html>.

31 As obras do VLT foram embargadas em 2010 por suspeita de fraudes na licitação. Em 2011 as fraudes foram confirmadas e o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios cancelou o empreendimento. Disponível em <http://www2.tjdft.jus.br/noticias/noticia.asp?codigo=17138>. Atualmente está sendo preparada nova licitação para o VLT.

32 Associação Nacional dos Transportadores de Passageiros sobre Trilhos.

33 O Metrô-DF tem capacidade de transportar 28 mil pessoas por hora devido à pouca quantidade de trens, que são antigos e pequenos, com apenas quatro vagões. O BrT em sua estrutura atual não chega a transportar 5% deste montante de passageiros, segundo estudo elaborado pelo próprio Metrô.

34 Gás carbônico.

35 Informações disponíveis no Balanço do Setor Metroviário de Passageiros 2014/2015, ANTPTrilhos. Disponível em <http://anptrilhos.org.br/o-setor/balancos/>.

36 Evento realizado em maio de 2015. Notícia disponível em <http://www.rodasdapaz.org.br/audiencia-publica-debate-o-futuro-da-mobilidade-em-brasilia-e-prioriza-o-levantamento-de-dados-e-o-planejamento/>.

paradigmas para que os trilhos recebam atenção no Brasil. Segundo ele, há atualmente no país 521 estações de metrô, quantidade menor que os pontos de ônibus existentes apenas no DF. O transporte sobre trilhos é responsável por apenas 3,8% dos deslocamentos no país.

O transporte sobre trilhos representa uma boa alternativa para uma cidade como Brasília: por não necessitar de muitas intervenções na superfície não esbarra em problemas ocasionados pelo tombamento da cidade como patrimônio histórico. Brasília é caracterizada pela concentração das atividades no centro. Por sua alta capacidade de transporte, os trilhos representam uma vantagem na mobilidade.

Brasília tem a maior malha cicloviária do país. Houve um expressivo aumento das ciclovias no DF em um curto período de tempo, como apresentado no Quadro 3:

Quadro 5: Expansão da malha cicloviária do Distrito Federal.

Ano	Extensão da malha
2006	0 KM
2010	42 KM
2012	160 KM
2015	411 KM

Fonte: SeMob-DF. Elaboração da autora.

O GDF prevê a construção de mais 238 km até 2018. O aumento da malha é positivo e uma mudança no grau de importância dos deslocamentos não motorizados pela cidade. Apesar disso, há muitas críticas a respeito das ciclovias do DF.

Entre os principais problemas relatados pelos usuários e instituições que representam os ciclistas estão a falta de iluminação, a descontinuidade, as intersecções perigosas, a falta de sinalização, além de restrições ao ciclista, como por exemplo, a impossibilidade de pedalar sobre pontes, a falta de ciclovias em avenidas de alto fluxo aliado à alta velocidade e a ausência de campanhas educativas tanto para motoristas quanto para ciclistas que tornam a mobilidade por bicicleta muito perigosa em uma cidade com a forte cultura de deslocamentos motorizados (LOURENÇO, 2013).

A implantação de estrutura cicloviária deve ser antecipada ou no mínimo acompanhada de campanhas educativas para a promoção da inserção da bicicleta no trânsito como meio de transporte a ser respeitado e ter uso incentivado. No DF, essa oportunidade de promoção da mudança cultural de comportamento ainda não foi feita, tanto pelo próprio desenho viário das ciclovias que mantém a preferência para o automóvel nos cruzamentos (contrariando artigo 214 do CTB³⁷), como pela promoção insuficiente de campanhas educativas, [...] (Rodas da Paz, 2014 apud Silvab, 2015)³⁸.

37 Código de Trânsito Brasileiro.

38 Rodas da Paz, 2014 apud SILVA, Cláudio Oliveira da. Corrida Cicloviária: uma avaliação da rede de ciclovias implantada no Distrito Federal. Anais XVI ENANPUR, Belo Horizonte, 2015, p. 9.

Silva (2015) afirma que o projeto cicloviário brasiliense parece ter valorizado a quantidade de quilômetros a construir, se esquecendo da qualidade da infraestrutura que se propunha a implantar. O fato é que a política de mobilidade por bicicleta no DF não seguiu as exigências para planejamento cicloviário publicadas pelo Ministério das Cidades no Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade por Bicicleta nas Cidades (Brasil, 2007). Quais sejam:

1. Segurança viária: é a exigência mais complexa e visa atender a quatro níveis: redes, seções, cruzamentos, piso. Para satisfazê-la é necessário que a infraestrutura garanta não só a segurança dos ciclistas, mas de todos os outros usuários das vias. A segurança viária deve ser pensada em função do fluxo de tráfego e da velocidade da via e promover a previsibilidade e a visibilidade.

2. Rotas diretas: uma boa infraestrutura deve apresentar rotas diretas e claras, com o mínimo de interferências e sem desvios.

3. Coerência: A infraestrutura deve apresentar um desenho de fácil identificação constância nas larguras de ciclovias e ciclofaixas e sistema de informação e sinalização que possibilite ao ciclista fazer uso não somente da infraestrutura cicloviária propriamente dita como também informá-lo a respeito de rotas alternativas, trânsito, topografia, etc.

4. Com a finalidade de proporcionar conforto ao pedalar, a escolha do piso das ciclovias e ciclofaixas deve propiciar superfície regular, impermeável, antideslizante e, se possível, de aspecto agradável.

5. A atratividade ocorre quando a infraestrutura é desenhada de forma integrada ao meio natural, de maneira que o caminhar e o pedalar sejam prazerosos, passando por ambientes atrativos e variados, coincidindo o mínimo possível com artérias de trânsito.

Em maio de 2014 foi implantado o Bike Brasília. Este programa disponibiliza bicicletas compartilhadas e possui 30 estações e 300 bicicletas. Todas as estações estão localizadas na área central da capital.

Sobre as ações tomadas pelo governo em 2015, a SeMob-DF informou que está contratando serviços de consultoria para a elaboração de estudos de viabilidade técnica visando a avaliação, readequação e projeção das ciclovias do DF³⁹. Além disso, foi retomada a obra da ciclovia da DF-001 que possui uma extensão de 1.462 km e liga o Lago Oeste até a Escola Classe da Vila⁴⁰. A ciclovia poderá beneficiar cerca de três mil pessoas. Foi criada em agosto uma Frente Parlamentar em defesa, apoio e fortalecimento da bicicleta como meio de transporte e atividade física no DF.

39 Disponível em <http://www.semob.df.gov.br/images/images/sdp002.pdf>.

40 Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno.

Este é um passo importante para ampliação do diálogo entre governo e ciclistas.

Sobre a situação do pedestre no Distrito Federal, não foi possível identificar uma só ação de construção e revitalização de calçadas. A SeMob-DF informou que há um imenso passivo existente tanto em relação à revitalização das calçadas quanto à construção delas. Por isso, uma das prioridades do governo⁴¹ será a elaboração de um programa de calçadas de ação continuada. Ainda segundo a SeMob-DF, a Secretaria de Infraestrutura (Sinesp) está realizando os últimos ajustes de um processo licitatório, que deverá investir R\$ 50 milhões ao longo de três anos nas calçadas de diversas regiões do DF.

41 O GDF está contratando consultoria para elaboração de um Plano de Mobilidade de Pedestres no Distrito Federal. Disponível em <http://www.semob.df.gov.br/images/images/sdp001.pdf>.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A nova forma de organização da sociedade ocasionada pela industrialização transformou a configuração do espaço urbano, provocando o crescimento das cidades em curto período de tempo. Sem o acompanhamento de políticas públicas de habitação a população se acomoda da maneira que pode nos grandes centros urbanos, o que leva para as periferias aqueles que não têm condições de pagar pelas áreas centrais. Brasília é um grande exemplo disso.

Ao levar para fora de seus limites a população que não trabalharia na máquina pública, Brasília foi criando uma forte segregação social e espacial. Trata-se de uma cidade planejada, que teve o seu projeto inicial alterado justamente pela falta de planejamento da expansão urbana⁴². Falta de planejamento essa que contradiz uma das particularidades do Distrito Federal: a quantidade de terras públicas que facilitariam o planejamento urbano.

Aos 55 anos, Brasília apresenta os mesmos problemas de grandes metrópoles aos quais seus idealizadores pensaram fosse ela imune. Com uma Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno - RIDE de cerca de 4,2 milhões de habitantes, cujos postos de trabalho estão em sua maioria concentrados no centro, um sistema de mobilidade eficiente é indispensável tanto para amenizar o caos urbano ocasionado por uma das maiores frotas de veículos do país quanto para garantir o direito de acesso à cidade à população, especialmente às camadas de menor renda que vivem em regiões distantes do Plano Piloto.

A limitação do sistema de mobilidade já não se encontra mais no planejamento. O número de planos diretores subiu no país por causa de exigências do Estatuto da Cidade. Ermínia Maricato (2015)⁴³ sinaliza que não faltam planos diretores, mas vontade política para que sejam materializados. A gestão empreendedora necessita que os órgãos responsáveis por um sistema estejam coordenados e compartilhem informações, estimulando a iniciativa e proatividade dos gestores, que é elemento fundamental para a criação de valor na gestão pública (DUMONT; RIBEIRO; RODRIGUES, 2006).

Durante a realização deste estudo foi constatada a falta de compartilhamento de informações a respeito da mobilidade tanto entre os órgãos responsáveis por ela quanto com os usuários do sistema. A SeMob-DF, que está no centro da estrutura, não possuía informações básicas sobre a mobilidade, tendo sido necessário contatar cada um dos órgãos do DF para ter acesso a dados separadamente.

42 O primeiro plano de ordenamento territorial só surgiu em 1977.

43 Entrevista disponível em <http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2015/08/para-urbanista-questao-habitacional-nao-se-resolvera-com-leis-mas-com-luta-social-1942.html>.

A mobilidade urbana não é uma questão a ser resolvida a curto prazo. Além disso, precisa ser pensada de forma integrada com a questão do uso do solo e com iniciativas que desestimulem o transporte individual e que melhorem o transporte coletivo.

Os objetivos deste estudo eram mapear as iniciativas de mobilidade urbana realizadas entre os anos de 2011 e 2015, analisar se apresentam os princípios legais da PNMU e analisar a compatibilidade da norma jurídica local com a nacional.

A estrutura atualmente existente na hierarquia da mobilidade urbana no Distrito Federal é complementemente diferente da estrutura ideal prevista pela PNMU. O pedestre tem problemas para se deslocar mesmo nas áreas centrais, planejadas e com mais infraestrutura. A infraestrutura disponível para os ciclistas é grande, mas sem qualidade e parece priorizar deslocamentos com a finalidade de lazer, pois nas principais rodovias do Distrito Federal não há espaço para o ciclista. Esse problema se revela, inclusive, em rodovias que possuíam ciclovias em seu projeto, mas foram entregues sem essa infraestrutura, como é o caso da EPTG e da Estrada Aeroporto.

Um outro fato a ser comentado é a escolha do governo local de investir no modal ônibus mesmo em localidades como o Eixo Oeste, de onde vêm mais de 50% das pessoas com destino a Brasília. As rodovias que ligam essa região ao centro são também as que apresentam os maiores índices de saturação, como é o caso da EPTG, que foi ampliada em 2010, mas já apresenta congestionamentos em horário de pico. Esse é o ciclo vicioso causado por uma política rodoviarista: a ampliação de avenidas incentiva o uso do carro. Essa política aliada a um transporte público de péssima qualidade é elementar para parar as cidades.

O transporte público do Distrito Federal, prestado predominantemente no modal ônibus, possui um histórico de problemas. Desde a fundação da capital até o ano de 2012 as mesmas empresas de ônibus exploraram o serviço no DF sem realização⁴⁴ de licitação. Em 2013, o GDF realizou intervenção⁴⁵ em três empresas de ônibus devido ao grande número de reclamações de usuários e à negativa dos empresários de cumprimento das recomendações do Estado. A composição da frota de ônibus apresentava cerca de 75% destes com uso médio superior a 7 anos, o que é proibido por lei, e muitos outros sem as mínimas condições de circular.

A realização da licitação de linhas e renovação de 90% da frota, realizada em 2013, foi um importante passo para melhorar a qualidade do sistema de transporte público do DF, retirando da cena os líderes do esquema de ônibus existente por tanto tempo. Apesar disso, não atingiu seus objetivos finais, como por exemplo a racionalização de mais de mil linhas e a melhora da gestão do sistema.

44 Notícia disponível em http://www.istoe.com.br/reportagens/253963_A+GUERRA+DOS+ONIBUS.

45 Notícia disponível em <http://memoria.etc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-02-25/reclamacoes-de-usuarios-levam-gdf-fazer-intervencao-e-assumir-operacao-de-empresas-de-transporte-publ>.

Em 2014 o Tribunal de Contas do Distrito Federal, por meio da Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública, emitiu um relatório de auditoria sobre a operacionalização do sistema de ônibus no DF revelando a fraqueza institucional do DFTrans. Parece não haver coordenação nem mesmo entre os próprios órgãos do GDF. O DER foi responsável pela ampliação da EPTG e construção de corredores exclusivos para ônibus, localizados do lado esquerdo da via, mas os ônibus que circulam por ali possuem as portas do lado direito, o que praticamente inutilizou os corredores⁴⁶, que não foram liberados para carros, mesmo sendo esta uma via com altas taxas de congestionamento.

Há, ainda, algumas ferramentas que poderiam ser utilizadas no fortalecimento da gestão do transporte público no DF. São elas a TCB e o Metrô-DF. A TCB é a única empresa pública que presta serviço de transporte rodoviário entre todas as que compõem o STPC/DF. Esse fato pode ser uma vantagem para o governo local, ao trazer certa possibilidade de concorrência e melhorar a qualidade dos serviços prestados. Apesar disso, o que se nota é um crescente enfraquecimento da TCB, que teve seu apogeu nos 1980 e 1990 e chegou a ser referência nacional, mas que hoje opera apenas no Plano Piloto e possui pequeno número de linhas: 10 das 918 linhas existentes no DF (0,9% do total). O Metrô-DF se enquadra em situação similar ao não ter realizado investimentos desde 2008.

O PDTU não tem os mesmos princípios que a PNMU, situação aceitável quando se analisa a sua promulgação quase um ano antes da lei federal, mas foi aceito pelo Ministério das Cidades como instrumento da mobilidade urbana no DF já que seu conteúdo é bastante adequado à política nacional. Por quê então uma cidade que nasceu planejada e possui meios de intervir na circulação continua tendo problemas de mobilidade?

Os instrumentos de gestão disponíveis não foram utilizados pelo governo local. Brasília não possui estacionamentos em zona azul, não criou fontes externas de receitas para investir no transporte público, não restringiu o acesso a veículos em áreas problemáticas. Nenhum programa relacionado aos deslocamentos de pedestres foi criado após 4 anos de promulgação do PDTU.

A questão do transporte urbano implica uma real quebra de paradigmas. É necessário que este se torne suficientemente atraente para aqueles que utilizam o transporte individual, especialmente em uma cidade quase que completamente pautada nisso. É imprescindível, ainda, a organização e fortalecimento das instituições ligadas à mobilidade urbana e o enfrentamento do interesse econômico em prol de uma cidade justa e com qualidade de vida.

Os estudos que embasaram a elaboração do PDTU, realizados em 2010, apontavam para a

⁴⁶ Os corredores do lado esquerdo são considerados mais eficientes, pois o pedestre pode pegar o ônibus na direção contrária, se necessário. O projeto previa ônibus com “mão inglesa”, mas isso não foi especificado em licitações e esse tipo de ônibus até hoje não opera no DF.

saturação total de vias do DF até 2020⁴⁷, o que evidencia a necessidade de discutir a estrutura governamental ligada à mobilidade no DF, inclusive os critérios de qualidade que precisam ser seguidos pelas empresas prestadoras de serviço, ligados de intensa fiscalização e medidas punitivas. O pedestre e o ciclista devem estar em primeiro lugar, seguidos do transporte coletivo e por fim do individual motorizado.

A questão deste trabalho prossegue: A Política Nacional de Mobilidade Urbana causa efeitos positivos sobre as iniciativas locais? Por enquanto não é possível considerar que as diretrizes nacionais foram implementadas já que as melhorias registradas no DF constavam no PDTU e foram previstas no PPA 2012-2015. Apesar da complexidade do atual cenário da mobilidade urbana no DF, é importante salientar que a quantidade de espaço disponível nas áreas centrais e o elevado orçamento do governo local são características importantes para que o problema seja superado.

47 Notícia disponível em <http://unb.br/noticias/unbagencia/cpmod.php?id=91141>.

6. REFERÊNCIAS

- ABDALA, Ivanilde de Rezende. PASQUALETTO, Antônio. **Índice de Mobilidade Sustentável em Goiânia como ferramenta para Políticas Públicas**. Cad. Metrop., São Paulo, v. 15, n. 30, pp. 489-511, jul/dez 2013.
- AFFONSO, N. S. N. S. **Chega de enrolação, queremos condução: movimentos reivindicativos de transportes coletivos em São Paulo, 1979-1982/83**. Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos, 1987.
- ALVES, Priscilla. **Mobilidade urbana sustentável: diretrizes da política brasileira**. Cadernos Adenauer XV (2014) Nº 2. Rio de Janeiro, dez 2014. p. 41-53.
- ALVES, P. RAIA JR. A. A. **Mobilidade e Acessibilidade Urbanas Sustentáveis: A Gestão da Mobilidade**. São Carlos: UFSCar, 2009. p. 1-15.
- Associação Nacional de Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA). **Anuário Estatístico da Indústria Automobilística**. São Paulo, 2015.
- BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa, Portugal: Edições 70 LDA, 1977.
- BOARETO, R. (2008). **A política de mobilidade urbana e a construção de cidades sustentáveis**. Revista dos Transportes Públicos - ANTP, ano 30/31, p. 143-160.
- BRASIL (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.
- _____(2001). **Lei nº 10.257 de 2001. Estatuto da Cidade**. Brasília.
- _____(2004). **Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável**. Brasília, Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana, Ministério das Cidades.
- _____(2005) **Carta Mundial do Direito à Cidade**. V Fórum Social Mundial. Porto Alegre. 2005.

_____ (2006). **Mobilidade e desenvolvimento urbano**. Brasília, Ministério das Cidades. (Gestão integrada da mobilidade urbana, 2).

_____ (2008). **Manual de BrT: *Bus Rapid Transit*. Guia de Planejamento**. Brasília, Ministério das Cidades, 2008.

_____ (2012a). **Lei de diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Lei nº 12.587**. Brasília. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.html.

_____ (2012b). **Programa Brasileiro de Acessibilidade Urbana: Implementação do Decreto Nº 5.296/04 para Construção da Cidade Acessível**.

_____ (2013). **O Ministério das Cidades: estruturas e políticas sob sua responsabilidade**. Programa de Formação em Gestão de Projetos Urbanos. Brasília, 2013.

CARVALHO, Diego Lourenço. **Mobilidade Urbana e Cidadania no Distrito Federal: Um estudo sobre o Programa Brasília Integrada**. Dissertação de Mestrado. Brasília, Universidade de Brasília, 2008.

CÉSAR, Yuriê Baptista. **A garantia do direito à cidade através do incentivo ao uso de bicicletas nos deslocamentos urbanos**. Universidade de Brasília (Monografia). Brasília, 2010.

COSTA, M. S. (2008). **Um índice de mobilidade urbana sustentável**. Tese de doutorado, São Carlos, Universidade de São Paulo.

COUTINHO, Maurício C. **A teoria econômica de Celso Furtado: *Formação Econômica do Brasil***. In: LIMA Marcos Costa. DAVID, Maurício Dias. A atualidade do pensamento de Celso Furtado. Goiás: Verbena Editora, 2008.

CRESWELL, J. W. **Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3.ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DIEHL, D. A., ROSA, G. e MAZURA, V. A. **Direito à Cidade: Mobilidade Urbana e Tarifa Zero**. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2012. Disponível em

http://ia700404.us.archive.org/14/items/direito_a_cidade/DireitoACidade-DiegoAugustoDiehl.pdf

DISTRITO FEDERAL (2011). **Lei nº 4.566 de 2011. Plano Diretor de Transporte Urbano.** Brasília, 2011.

_____ (2012). **Plano Plurianual 2012-2015.** Brasília, 2012.

_____ (2014). **Auditoria operacional do transporte público do Distrito Federal.** Tribunal de Contas do Distrito Federal, Brasília, 2014

DUARTE, Cristovão Fernandes. **Forma e movimento.** Rio de Janeiro: Ed. Vianna e Mosley, 2006.

DUMONT, D. M.; RIBEIRO, J. A.; RODRIGUES, L. A. **Inteligência na era do conhecimento.** Rio de Janeiro: Revan, 2006.

FERREIRA, I. C. B. STEINBERGER, M. **O modelo de gestão de Brasília no âmbito da problemática urbana nacional.** Brasília, UnB, 1999.

GALINDO, E. P. ; Vicente Correia Lima Neto . **Planos de mobilidade urbana: instrumento efetivo da política pública de mobilidade?.** Paranoá (UnB), v. 1, p. 1, 2013.

GERHARDT, Tatiana E; SOUZA, Aline C. **Aspectos teóricos e conceituais.** In: GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (Orgs.). Métodos de Pesquisa. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2009.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. GALINDO, Ernesto Pereira. **A mobilidade urbana: uma agenda inconclusa ou o retorno daquilo que não foi.** Estudos avançados 27 (79), 2013.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2010. Características da população e dos domicílios: resultados do universo.** Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Emissões relativas de poluentes do transporte motorizado de passageiros nos grandes centros urbanos brasileiros.** Brasília: Ipea, 2011.

_____ (2011) **Sistema de Indicadores de Percepção Social - SIPS.** Brasília: Ipea, 2011.

KING, M. J.; SOOLE, D.; GHAFOURIAN, A. **Illegal pedestrian crossing at signalized intersections: incident and relative risk.** *Accident Analising and Prevention*, v. 41, n. 3, p. 485-490, 2009.

LOPES, S. B. (2010). **Uma ferramenta para planejamento da mobilidade sustentável com base em modelo de uso do solo e de transportes.** Tese de doutorado. São Carlos, Universidade de São Paulo.

LOURENÇO, Uirá. **Imobilidade e Contradições de Brasília.** (Relatório). Mobilize Brasil, Brasília, 2013. Disponível em <http://www.mobilize.org.br/estudos/128/imobilidade-e-contradicoes-de-brasil.html>.

MAGAGNIN, Renata Cardoso. SILVA, Antônio Nelson Rodrigues da. **A percepção do especialista sobre o tema da mobilidade urbana.** *TRANSPORTES*, v. XVI, n. 1, p. 25-35, junho 2008.

MARICATO, Ermínia. **Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras.** São Paulo Perspec., São Paulo, v. 14, n. 4, p. 21-33, Outubro 2000.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica.** 5. Ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MONTEZUMA, Ricardo. **Ciudad y Transporte: La movilidad urbana.** In: Balbo, Marcelo.; Jórdan, Ricardo; e Simioni, Daniela (Orgs.). *La Ciudad Inclusiva.* Santiago: CEPAL; *Cooperazione Italiana*, 2003. Disponível em http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27823/S2003002_es.pdf?sequence=1

NERI, M. C. **A nova classe média: o lado brilhante dos pobres.** Rio de Janeiro, RJ: FGV, 2010.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da cidade; para compreender**. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001

ORENSTEIN, L.; SOCHACZEWSKI, A. **Democracia e desenvolvimento: 1956-1961**. In: ABREU, M. (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990.

PAVIANI, Aldo. **Urbanização e Metropolização – A gestão dos conflitos urbanos em Brasília**. Brasília. Editora UnB, 1987.

RIBEIRO, Matheus Carvalho. **Instrumentalização do PDTU no Distrito Federal: Mobilidade Urbana por Bicicleta**. Universidade de Brasília (Monografia). Brasília, 2013.

RIBEIRO FILHO, V.; ALVES, P.; ALVES, L.A. **Mobilidade e Acessibilidade Urbana com foco nas pessoas com mobilidade reduzida**. Uberlândia: Edibrás, 2012. p. 165-175.

ROCHA NETO, Osvaldo Assis. **Mobilidade Urbana e cultura do automóvel na singularidade da metrópole modernista brasileira**. Dissertação de Mestrado. Brasília, Universidade de Brasília, 2012.

RUBIM, Bárbara. LEITÃO, Sérgio. **O Plano de Mobilidade Urbana e o futuro das cidades**. Estudos avançados 27 (79), 2013.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil: Território e sociedade no início do século XXI**. 5ª Ed. Rio de Janeiro; Editora Record: 2003.

SANTOS, N. S. F.; NÓIA, A. C. **MOBILIDADE URBANA E POLÍTICA PÚBLICA: uma análise das ações realizadas pelo poder público na cidade de Itabuna, Bahia**. Universidade Estadual de Santa Cruz. Santa Cruz, 2015.

SILVA, Cláudio Oliveira da. **Cidades concebidas para o automóvel: mobilidade urbana nos planos diretores posteriores ao Estatuto da Cidade**. 2009. 173 p. Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2009.

_____ (2015) **Corrida Cicloviária: uma avaliação da rede de ciclovias implantada no Distrito**

Federal. Anais XVI ENANPUR, Belo Horizonte, 2015.

SILVA, Felipe Matheus Ferreira da. **A realidade é maior do que o sonho: gestão democrática e direito à cidade** (Monografia). Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

SILVA, Fernando Nunes da. **Mobilidade Urbana: os desafios do futuro.** Cad. Metrop., São Paulo, v. 15, n. 30, pp. 377-388, jul/dez 2013.

THEIS, I. M. ; ALBUQUERQUE, Andréia Branco. **Desenvolvimento urbano, pobreza e meio ambiente: estudo de uma experiência da reciclagem de resíduos sólidos urbanos em Lages, SC.** Caxias do Sul. Anais do V Encontro Bienal da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica, 2003.

TODARO, M. P. **Economic Development.** 6ª ed. London & New York: Longman, 1997.

TONELLA, Celene. **Políticas urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições.** Soc. Estado, Brasília , v. 28, n. 1, p. 29-52, Apr. 2013.

VASCONCELLOS, E. A. **Transporte urbano, espaço e equidade: análises das políticas públicas.** São Paulo: Annablume, 2001. 218p.

_____ **Mobilidade Urbana e Cidadania.** Rio de Janeiro: Senac Nacional, 2012. 216p.

VIEIRA, José Luiz. **A história do automóvel.** Rio de Janeiro: Editora Alaúde, 2010.

XAVIER, José Carlos. **Mobilidade Urbana e Desenvolvimento.** IPEA, 2005. Disponível em http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=732:climaresponsabilidade-de-todos&catid=28&Itemid=23. Acessado em 27/11/2015.