

Rodrigo de Faria e Benny Schvarsberg  
(Organizadores)



## POLÍTICAS URBANAS E REGIONAIS NO BRASIL



1ª Edição

Brasília  
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo / FAU-UnB  
2011

**e-livro**

# **POLÍTICAS URBANAS E REGIONAIS NO BRASIL**

Este e-livro (arquivo PDF) não pode ser comercializado. Sua distribuição é gratuita e a reprodução (parcial e/ou integral) autorizada desde indicada referência bibliográfica de autoria e organização conforme normas vigentes da ABNT.

ISBN 978-85-60762-05-7



9 788560 762057

P769 Políticas urbanas e regionais no Brasil / Rodrigo de Faria e Benny Schvarsberg, organizadores. - Brasília : Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2011.  
229 p. ; 30 cm.

**ISBN 978-85-60762-05-7**

1. Política urbana - Brasil. 2. Política regional. 3. Desenvolvimento regional. 4. Brasil - municípios. I. Faria, Rodrigo de (org.). II. Schvarsberg, Benny (org.).

CDU 711.4(81)

## POLÍTICAS URBANAS E REGIONAIS NO BRASIL

Coordenação de produção:	Rodrigo Santos de Faria
Capa:	Rodrigo Santos de Faria
Imagem da Capa:	Mapa do Brasil com a identificação dos municípios com mais de 20 mil habitantes, respectivamente, nos anos 1940, 1960 e 1980. Fonte: IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

**1ª edição: julho de 2011**

FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO - Editora  
Universidade de Brasília - UnB  
Instituto Central de Ciências - ICC  
Campus Universitário Darcy Ribeiro - Asa Norte  
Caixa Postal 04431 / CEP 70904-970  
Telefone: +55 (61) 31076630  
<http://e-groups.unb.br/fau>

# POLÍTICAS URBANAS E REGIONAIS NO BRASIL

Laboratório de Estudos da Urbe

LabUrbe-PPGFAU-UnB

Grupo de Pesquisa em História do  
Urbanismo e da Cidade

(GPHUC-UnB/CNPq)

e-mail: [gphuc.unb@gmail.com](mailto:gphuc.unb@gmail.com)

1. Índice ↘
2. Apresentação ↘
3. Prefácio ↘
4. Autores ↘
5. Artigos ↘



# 1. Índice ↗

## Parte A: Política Urbana e Planos diretores no Brasil

**Cap. I.** Planejamento Urbano no Brasil pós-1988: panorama histórico e desafios contemporâneos p.16 ↘  
Benny Schvarsberg

**Cap. II.** Planejamento e Gestão Municipal: planos diretores - avanços e alertas na implementação p.33 ↘  
Heloisa Pereira Lima Azevedo

## Parte B: Habitação e Desenvolvimento Urbano

**Cap. III.** O Estatuto da Cidade entre o Local e o Nacional  
Kazuo Nakano p.51 ↘

**Cap. IV.** Política Nacional de Habitação: programas e resultados p.92 ↘  
Alessandra d'Avila Vieira e Mirna Quinderé Belmino Chaves

**Cap. V.** Mobilidade e Acessibilidade Urbana e Regional, o Papel do Transporte Público na Gestão Municipal p.114 ↘  
Claudio Oliveira da Silva

## Parte C: Ordenamento Territorial, Política Regional e

### Desenvolvimento Municipal

**Cap. VI.** A Importância da Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) para o Desenvolvimento Sustentável Brasileiro p.137 ↘  
Júlio Miragaya e Leandro Signori

**Cap. VII.** Cinquenta anos de Políticas Públicas Federais de Desenvolvimento Regional no Brasil p.168 ↘  
Kelson Vieira Senra

**Cap. VIII.** O debate regional no Municipalismo Brasileiro - (im)possibilidades da cooperação intermunicipal como instrumento de desenvolvimento? p.195 ↘  
Rodrigo Santos de Faria



## Seção B

# Habitação e Desenvolvimento Urbano



# Mobilidade e Acessibilidade Urbana e Regional, o Papel do Transporte Público na Gestão Municipal.

Claudio Oliveira da Silva ↗

## 1. Mobilidade e acessibilidade

O termo "mobilidade" vem do Latim *mobilitas* significando qualidade ou propriedade do que é móvel ou do que obedece às leis do movimento. Dessa interpretação, um simples movimento de braço ou de uma bola rolando sobre o chão pode indicar que algo tem mobilidade ou se moveu.

A prática de deslocamento, em si, é consequência do ato de entrar em movimento e depende de um desejo ou intenção de sair de um ponto A em direção a um ponto B. Considerando o campo das intenções como inerência ao ser humano, ser que pensa e reage, e que a vida na cidade requer constante movimentação de pessoas e bens chegamos próximo ao conceito de mobilidade urbana.

A medida que os deslocamentos de pessoas se sobrepõem em uma escala maior, sobressaem uma série de possibilidades e limitações derivadas do próprio espaço de conflitos que se configura. Para Balbim:

Ao invés de separar o ato de deslocar-se dos vários comportamentos individuais e de grupo, o conceito de mobilidade tenta integrar a ação ao conjunto de atividades cotidianas do indivíduo. [...] Nesse contexto, o indivíduo que se desloca é ator social, com suas reivindicações e práticas próprias, sujeito de estudos, diretrizes e planificações, um agente da produção do espaço de circulação. (BALBIM, 2003, p.181)

A partir da criação do Ministério das Cidades - MCid, em 2003, foi incorporado o conceito de mobilidade urbana, já utilizado em outros níveis de governo e em países europeus, ao correlato transporte para designar políticas públicas que contemplam a circulação de pessoas e bens nas cidades. Partiu-se da compreensão



que é necessário ampliar o escopo e pensar nas estruturas, localizações, dinâmica urbana e até motivações pessoais ou de grupos para definir e ampliar o universo a ser trabalhado.

O novo conceito (mobilidade urbana) é em si uma novidade, um avanço na maneira tradicional de tratar, isoladamente, o trânsito, o planejamento e a regulação o transporte coletivo, a logística de distribuição das mercadorias, a construção da infra-estrutura viária, das calçadas e assim por diante. Em seu lugar, deve-se adotar uma visão sistêmica sobre toda a movimentação de bens e de pessoas, envolvendo todos os modos e todos os elementos que produzem as necessidades destes deslocamentos. (BRASIL, 2004c, p. 9)

A definição mais objetiva que foi amplamente difundida nos primeiros anos de atuação do MCid é que a "mobilidade urbana é o resultado da interação dos deslocamentos de pessoas e bens entre si e com a própria cidade". A mais atual, não necessariamente mais bem elaborada, é a que se encontra consolidada no Projeto de Lei n.º 1.687/2007, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana e dá outras providências, que menciona: "condição em que se realizam os deslocamentos de pessoas e cargas no espaço urbano".

Especialmente essa última definição nos apresenta um dos problemas associados ao entendimento do termo mobilidade urbana. Não é razoavelmente possível determinar ou medir de forma integrada como são as condições em que se realizam deslocamentos nas cidades. Gomide (2003, p.12) utiliza o índice de mobilidade urbana, expressão do número médio diário de viagens realizadas por cada habitante, como uma forma de medição e instrumento de planejamento. Esse índice, apesar de servir como referência, desconsidera tanto a motivação das pessoas, intenção, quanto a facilidade em que se realizam os deslocamentos. Nesse sentido não deve ser considerado como instrumento único e suficiente. Por essa razão devemos considerar e compreender o papel da dinâmica urbana e o conceito de acessibilidade, como veremos adiante, que devem ser utilizados



também como referências para o entendimento do que é mobilidade urbana.

No caso da dinâmica urbana, um princípio básico é compreender os modos de produção/reprodução da circulação urbana como uma relação entre fixos e fluxos. Para Duarte, os fixos, lugares de permanência, e os fluxos, lugares de passagem, devem ser entendidos de forma articulada e na sua inter-relação está o próprio entendimento da circulação em si. Mas, a mobilidade urbana não pode ficar restrita aos aspectos da forma.

O movimento das pessoas, do qual decorre também a circulação das coisas e das idéias, confere às cidades uma dinâmica própria, intrínseca ao fenômeno urbano. Trata-se de um movimento simultaneamente mecânico e interativo de intercâmbio e comunicação que faz da cidade 'obra e ato perpétuos', como nos diz Henri Lefebvre. Essa obra perpétua envolve a tudo e a todos num movimento (contínuo-descontínuo) incessante que resulta das ações individuais e coletivas empreendidas pelo território, e a partir do território, através das redes de circulação disponíveis. (DUARTE, 2006, p.35)

As redes de circulação são configuradas basicamente pelo sistema viário e pelo planejamento, implantação e operação dos serviços de transporte público coletivo, transporte aquaviário de passageiros, fretamento, transporte escolar, táxi, moto-táxi e transporte urbano de carga. Essas redes são do campo do transporte e reforçam-no não como objeto principal, mas como elemento constituinte da mobilidade urbana.

Avançando para o conceito de acessibilidade urbana, Vasconcellos (2001, p.40), diz que uma visão restrita da mobilidade é vê-la como a habilidade de movimentar-se, em decorrência de condições físicas e econômicas. A ser analisada dessa maneira, não seria possível definir por que e como a mobilidade é exercida pelas pessoas ou, em outras palavras, a análise restrita da mobilidade não permite evidenciar as dificuldades de locomoção como: gasto excessivo de tempo nos deslocamentos, grandes distâncias a serem



percorridas, disponibilidade de meios de transporte e facilidade de alcançar os pontos de destino.

Derivado da necessidade de um entendimento mais amplo, Vasconcellos propõe uma definição que relacione a mobilidade com o conceito de acessibilidade.

Este enfoque mais amplo requer a análise da conexão entre a oferta do sistema de circulação e a estrutura urbana, como elementos interdependentes. Requer também a análise da conveniência e da acessibilidade econômica dos meios de circulação, bem como da compatibilização entre o tempo disponível dos indivíduos e as horas de operação das atividades de destino das viagens. Este conjunto complexo de determinantes faz da acessibilidade um conceito muito mais abrangente do que o da mobilidade simples e o único capaz de capturar o padrão de deslocamentos - e da reprodução social de forma conveniente. (VASCONCELLOS, 2001, p.41)

A acessibilidade urbana reflete sempre a facilidade de alcance, seja na escala da rua, do bairro ou da cidade, às construções e equipamentos urbanos desejados e será considerada não como um conceito conflitante, mas complementar ao entendimento da mobilidade urbana.

Ainda que a noção de mobilidade possa remeter, em sua plenitude, a conceitos afetos a campos diversos como a geografia, transportes, economia, ciência política ou sociologia o que se pretende aqui é focar o tema de mobilidade nos aspectos relacionados a arquitetura e urbanismo. A partir dessa escolha, considera-se que a circulação das pessoas e bens na cidade esta intimamente relacionada como causa e conseqüência do crescimento e expansão das cidades, da concentração em áreas centrais e da distribuição espacial das atividades no território.



## 2. Mobilidade e desenvolvimento urbano

Ao isolar a circulação do ambiente construído, o pragmatismo tecnocrático se torna incapaz de compreender a natureza deste movimento perpétuo que anima e participa do processo de produção da cidade. Ocorre, assim, um divórcio entre a circulação e a cidade. De um lado, os arquitetos e urbanistas, ocupados com o planejamento e desenho e o desenho do espaço, de outro, os engenheiros de transporte e trânsito, ocupados com o desenho e o planejamento do tempo. (DUARTE, 2006, p. 27)

Ao falar do descasamento entre transportes e planejamento urbano, Duarte sugere o necessário exercício de abordagem integrada da circulação humana que requer análises qualitativas que superem a vão além dos tradicionais dados numéricos. Um caminho para tal exercício pode ser dar por meio da ampliação do foco em veículos e infraestrutura ao foco em pessoas e cidades. Sob essa visão fácil entender a mobilidade das pessoas nas cidades como um problema de desenvolvimento urbano. Ademais, uma breve abordagem sobre a evolução das cidades e os transportes pode nos sugerir outros aspectos constituintes do problema, especialmente aqueles da relação entre pessoas e espaços de circulação.

Um regresso não muito longínquo nos leva às cidades pré-industriais, maior período na existência da espécie humana, onde a mobilidade era exercida por meio da força motriz dos animais ou pelo ritmo do caminhar das pessoas. As cidades não eram muito extensas e suas ruas constituíam não só local de passagem, mas da conversa, troca e permanência. Havia então a possibilidade do encontro e da vida em comunidade em todos os espaços ao ar livre.

Com as transformações decorrentes da Revolução Industrial, que trouxe nova lógica produtiva e promoveu aglomeração de pessoas em grandes cidades, começou também um processo de mudanças significativas nos padrões, modos e formas de circulação urbana. Duarte faz referência ao "projeto de modernização da Europa" (Paris de *Haussmann* e Barcelona de *Cerdá*) e reflete sobre as relações



identificadas entre circulação urbana e configuração sócio espacial das cidades. Segundo ele:

A distinção entre a cidade tradicional e a cidade moderna fundamenta-se, basicamente, na ruptura ocasionada pela introdução da racionalidade industrial na produção do espaço. O divisor de água encontra-se nas grandes transformações ocorridas nas cidades do século XIX, quando se consolidam as bases materiais para o surgimento de uma nova cultura urbana, associada a uma nova escala de cidade. (DUARTE, 2006, p. 45)

A partir do século XX, tendo como fundamento a introdução da racionalidade na produção dos espaços, o mundo foi apresentado aos postulados do Movimento Moderno que preconizavam, especialmente por meio da Carta de Atenas, o desprezo pelas cidades antigas, reafirmação da modernidade industrial e a especialização do território em espaços fragmentados. No caso da função Circular a prerrogativa era a introdução do automóvel e exercício ilimitado da velocidade e fluidez. Jane Jacobs (2001) desenvolve uma crítica contundente aos princípios e objetivos que moldaram o planejamento urbano dessa época e diz que o período de evolução do automóvel como transporte cotidiano correspondeu precisamente ao período durante o qual o ideal de anticidade foi elaborado arquitetônica, sociológica, legislativa e financeiramente.

Desde então as cidades continuaram a crescer e os aspectos negativos do processo de urbanização, também com reflexos na mobilidade urbana, foram se enraizando no seio da sociedade, o que nos aproxima do período contemporâneo.

[...] acrescente-se que a transição da cidade moderna para a cidade contemporânea ocorre num tempo marcado pelos efeitos da globalização da economia capitalista, levada a cabo ao longo das últimas décadas, em que se verifica uma brutal concentração da renda e o agravamento das desigualdades sociais. O fosso econômico e social estabelecido entre as classes dominantes e as classes dominadas se expressa na configuração espacial de cidade contemporânea sob a forma de guetos. É a



cidade das barricadas, das fortalezas amuralhadas, das casamatas, das cidadelas. Nesta cidade, ricos e pobres encontram-se espacialmente segregados (DUARTE, 2006, p. 129)

O processo de urbanização excludente promoveu a expansão das fronteiras urbanas de forma não planejada. O espraiamento urbano - crescimento horizontal - relegou áreas afastadas dos centros para assentamentos humanos com baixas condições de habitabilidade e acesso aos serviços urbanos, inclusive de transportes para as populações de baixa renda. Por outro lado, condicionou aos de maior renda o uso do automóvel como alternativa única de deslocamento. Esse crescimento horizontal promoveu também aglomerações por agregação de tecidos urbanos e fez com que as necessidades de circulação assumissem grande escala passando a ser objeto de cunho regional. Na publicação *Sistematização do Seminário de Mobilidade Urbana em Regiões Metropolitanas* encontramos uma boa definição desse processo:

O crescimento principal de fato se deu por expansão horizontal, ou seja, pela agregação de novos territórios ao tecido urbano, e nesse sentido as possibilidades de expansão apresentavam-se menos limitadas. Assim, as maiores cidades, aquelas que mais concentram oportunidades, transbordaram os limites de sua jurisdição, envolvendo-se, misturando-se com as cidades vizinhas, com os Municípios vizinhos, em megaconurbações. O processo de urbanização no Brasil confunde-se com o da formação de regiões metropolitanas e desde a sua gênese traz a marca do binômio concentração/exclusão que caracteriza nossa formação social, política e territorial. (BRASIL, 2004d, p. 8)

As áreas centrais, em decorrência da concentração de atividades e atração de pessoas, e os corredores de tráfego foram os espaços mais acometidos pelos problemas da circulação motorizada.



## 2.1 Panorama dos transportes

As cidades cresceram e as populações se concentraram em grandes centros urbanos. Em 1950, 36% da população brasileira viviam em cidades e em 2005 essa porcentagem atingiu os 82%. Com o aumento da população, crescimento das cidades e novas formas produtivas veio também o aumento do número de deslocamentos e a necessidade de velocidade de produção e reprodução constituiu ambiente favorável para introdução dos veículos motorizados, em especial o automóvel. Em 1990 havia média de 0,124 veículos por habitante - inclui todos os motorizados - e em 2008 esse número passou a 0,283. Vale comentar o exemplo de São Paulo, cidade global, onde nos últimos 10 anos a população cresceu 12% e a frota de automóveis cresceu 73%. Vemos que não só cresceram a população, número de deslocamentos e veículos motorizados, mas que os automóveis, melhor dizendo, as pessoas se deslocando em automóveis, tomaram forma de principais protagonistas da mobilidade urbana nesse processo.

Há uma série de fatores para caracterizarmos, sem margem de erro, que nosso país urbano é (des)organizado para a circulação por automóvel. Por exemplo, desde políticas rodoviaristas de governo - Washington Luis: governar é construir estradas, passando pelo valor simbólico assumidamente elitista, até o papel que a indústria automobilística representa para a economia nacional. Os efeitos dessa conjuntura convergiram para que as cidades fossem tomadas de assalto pelos automóveis gerando congestionamentos de trânsito como faceta mais visível desse modelo perverso. A respeito da ocupação de espaço, só para não falar de outras externalidades negativas, sabemos que automóveis ocupam 58,3% do espaço viário e transportam somente 20,5% das pessoas enquanto os ônibus ocupam 24,6% do espaço e transportam 68,7% do total de passageiros em circulação. Ocorre assim uma verdadeira apropriação privada do espaço coletivo que abre caminho para a negação à cidade.

Duarte, ao falar do período do Milagre Econômico dos anos 60 e 70 que ratificou a opção rodoviarista, depõe sobre o sucateamento do transporte público que hoje é um dos fatores que condiciona ao uso do automóvel.



A oferta de transportes públicos não ocorreu, entretanto, na mesma proporção em que crescia a demanda. A precarização do transporte ferroviário e o desmantelamento das linhas de bonde existentes nas cidades brasileiras consagraram o ônibus como modalidade principal do transporte público de passageiros. Lastimavelmente, as concessões para exploração das linhas de ônibus não se fizeram acompanhar dos indispensáveis investimentos em mecanismos de controle, por parte do poder público, que assegurassem a boa qualidade do serviço prestado a população. (DUARTE, 2006, p.24)

Ainda, segundo Nazareno (AFFONSO, 2009) "o transporte público [...] recebe seu primeiro golpe, quando a Constituição passa a competência para os municípios investirem e gerirem os transportes públicos, sem prover os recursos condizentes". Nesse contexto, continua ele, "houve o fim dos bondes, as ferrovias foram sucateadas, e os ônibus perderam 20 bilhões de passageiros entre 1992 e 2005".

Somados a esses há outros fatores que colaboram para a ineficiência do transporte público tais como a escassez de investimentos dos governos, concorrência com o transporte clandestino e, principalmente, aqueles relacionados com a operação: baixa velocidade operacional por causa dos congestionamentos; tempos de viagens relativamente longos; aumento dos custos operacionais; aumento de tarifas; e maior irregularidade no atendimento.

Mas não são só os automóveis privados e o transporte público as partes constituintes do panorama dos transportes. Historicamente foram relegados os pedestres, ciclistas e pessoas com deficiência nas políticas de transportes. Hoje ganha extrema relevância o aumento da frota de motocicletas que, segundo Carlos Henrique Ribeiro de Carvalho (CARVALHO, 2009), cresce mais que a de automóveis: 19% a.a. contra 9% a.a respectivamente. Essa realidade pode mudar muito rápido o padrão de mobilidade nas cidades brasileiras, inclusive também com reflexos negativos como aumento no número de acidentes e na poluição sonora e atmosférica.



Em termos de dados, o Sistema de Informações da Mobilidade Urbana da Associação Nacional de Transportes Públicos <sup>50</sup> - ANTP - é uma das principais plataformas sobre transportes público e tráfego urbano no Brasil. Suas informações são úteis para demonstrar que o problema da mobilidade pode ter origens distintas e matrizes específicas, a depender dos portes de cidades, requerendo, portanto, abordagens e políticas sensíveis às diferentes realidades e necessidades.

Tais fatos mostram uma visão geral sobre a decadência do transporte público e prevalência do transporte privado. Cabe repensar a circulação por automóvel e o aumento recente do uso de motocicletas, principalmente no que eles têm de negativo a respeito de emissão de poluentes, acidentalidade no trânsito e ocupação dos espaços das cidades.

### **3. Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável - PNMUS**

Para efeitos de contextualização é importante mencionar a evolução recente da atuação do Governo Federal no tema dos transportes urbanos. Em 1968 foi criado o Grupo Executivo para Integração da Política de Transportes - GEIPOT que em parceria com a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos - EBTU, criada em 1975, foi responsável pela execução da política federal de transportes urbanos. Desde então foram elaborados estudos e planos e executados diversos projetos nas mais diversas partes do país. Em 1991 a EBTU foi extinta e o GEIPOT permaneceu com atividades restritas até sua extinção em 2001. Desde então os transportes urbanos vieram recebendo tratamento de maneira pontual, quando muito, de forma dissociada das demais políticas de desenvolvimento urbano.

O problema do transporte urbano voltou a ser tratado no governo federal em 2000 por meio da criação do Grupo Executivo de Transporte Urbano - GTrans então vinculado à Secretaria Especial de

---

<sup>50</sup> Disponível em: < <http://portall.antp.net/site/simob/default.aspx> > Acesso em: 13 de ago. 2010.



Desenvolvimento Urbano - Sedu/PR. Segundo Gomide os fatos que levaram à criação do grupo foram:

As 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 e do transporte coletivo informal; 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. (GOMIDE, 2008, p. 12)

Essas motivações não seriam muito distintas daquelas que futuramente dariam substância à formulação da Política Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana no escopo do MCid, salvo pelo acréscimo de pontos como os custos sociais, ambientais e econômicos do atual modelo de mobilidade urbana; baixa capacidade de investimento público; baixa integração setorial, institucional e territorial das políticas urbanas; e fragilidade da regulação dos serviços de transporte coletivo.

Em 2003, com a criação do MCid, foram reunidas as políticas de desenvolvimento urbano num mesmo órgão com o objetivo de integrar as ações diretamente incidentes sobre as cidades e com a intenção de reverter o processo de urbanização excludente e combater os passivos da urbanização acelerada. Como consequência desse processo foi construída e aprovada a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano - PNDU - sob a qual estão integradas como partes constituintes as demais políticas setoriais do MCid.

Dos princípios estruturantes da PNDU há um que merece destaque - Direito à Cidade - por sintetizar a visão integrada dos problemas da cidade. Esse princípio foi assim definido:

Todos os brasileiros têm direito à cidade, entendido como direito à moradia digna, a terra urbanizada, ao saneamento ambiental, ao trânsito seguro, à mobilidade urbana, à infra-estrutura e aos serviços e equipamentos urbanos de qualidade, além de meios de geração de renda e acesso à educação, saúde, informação, cultura,



esporte, lazer, segurança pública, trabalho e participação. (BRASIL, 2004, p. 77)

Os princípios e diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável - PNMUS - foram coadunados aos da PNDU e construídos no escopo da participação popular promovida na realização da 1ª Conferência Nacional das Cidades, em 2003, e referendados pela sua instância colegiada de natureza consultiva e deliberativa, o Conselho das Cidades. No Caderno 6 do MCid, a política setorial foi definida da seguinte forma:

Em síntese, a Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável tem por objetivo promover a mobilidade urbana sustentável, de forma universal, à população brasileira, promovendo ações articuladas entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com a participação da sociedade. As diretrizes da política visam contribuir para o crescimento urbano sustentável e a apropriação justa e democrática dos espaço públicos, promovendo e apoiando a circulação segura, rápida e confortável, priorizando os transportes coletivos e os meios não-motorizados (BRASIL, 2004b, p.51)

### 3.1 Implementação da PNMUS

A Constituição Federal de 1988 - CF, consagrou o município como membro integrante do conjunto federativo brasileiro e delegou-lhe autonomia política, legislativa, administrativa, financeira e organizativa. Embora os municípios possuam responsabilidade sobre assuntos de interesse local, como o caso do transporte urbano, há competências comuns entre os demais entes federados, especialmente no âmbito da pactuação para implementação das políticas públicas.

É atribuição de todos os entes federados zelarem pela guarda da CF, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público, Art. 23, inciso I, além de garantirem e assegurarem o exercício dos direitos sociais e individuais, incluindo-se nesse último o direito de ir e vir que é definido na Declaração Universal dos Direitos Humanos e incorporado ao *status* da



nossa carta magna. No que diz respeito ao âmbito de atuação do MCid, fica definido pela CF que é competência da União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos, Art. 21, inciso XX. Aos municípios compete organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial, Art. 30, inciso V.

Os Estados têm competência residual com relação aquelas exclusivas da União e dos Municípios. A eles compete instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, Art. 25, § 3º. Com base nesse artigo, a organização e prestação dos serviços de transporte coletivo intermunicipal ficam condicionados a instituição das entidades previstas no artigo 25 ou por meio dos consórcios públicos e convênios de cooperação previstos no artigo 241 da CF. No entanto foi a Lei Federal nº. 11.107/2005 que representou um grande avanço na cooperação federativa:

A Lei nº. 11.107, de 2005 instituiu as normas gerais de contratação de consórcios públicos sanando uma lacuna legal que dificultava a atuação consorciada dos municípios entre si, [...]. Assim, as poucas tentativas de prestação de serviços em conjunto por mais de um município ficavam restritas à criação da região metropolitana que, por sua vez, dependia de lei complementar do estado, ou a associação civil sem fins lucrativos, de natureza privada, que sua fragilidade jurídico-institucional somente se prestava a promover a articulação e os esforços conjuntos dos entes municipais. (BRASIL, 2007, p.10)

Não é nas definições da CF sobre os serviços de transportes que se resume adequadamente os assuntos afetos à mobilidade urbana. É obrigatório também zelar pelo cumprimento dos artigos 182 e 183,



Capítulo II Da Política Urbana, da CF e da Lei Federal n.º 10.257/2001, Estatuto da Cidade, que os regulamenta.

Do entendimento da PNMUS, a partir dos princípios e diretrizes expostos no Caderno 6, passaram a ser implementadas as estratégias, instrumentos, programas e ações da Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana - Semob, do MCid por meio de apoio financeiro, técnico e institucional aos demais entes da federação. Desde 2003 alguns avanços foram alcançados como: (i) execução do apoio financeiro por meio dos Programas Mobilidade Urbana, PROMOB e PRÓ-TRANSPORTE; (ii) execução de fomento por meio dos Programas Bicicleta Brasil e Brasil Acessível; (iii) institucionalização da discussão do barateamento de tarifas; (iv) atividades de capacitação de corpo técnico e desenvolvimento institucional; e (v) proposição do Projeto de Lei n.º 1.689/2007. As discussões mais recentes que ainda estão em fase de formulação são o apoio às obras de infraestrutura de mobilidade urbana nas cidades sede da Copa - 2014 e a segunda etapa do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC 2.

### **3.2 Projeto de Lei n.º 1.657/2007**

Vimos que um dos fatores usualmente atribuídos ao sucateamento do transporte público é a ausência de regulamentação adequada seja por fragilidade institucional ou ausência e precariedade dos contratos de permissão ou concessão. A União, por meio do MCid, encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei 1.687/2007, de autoria do Poder Executivo, que "Institui as diretrizes da política de mobilidade urbana e dá outras providências"<sup>51</sup>. Esse PL foi encaminhado em agosto de 2007 após um longo processo de discussão com a sociedade e aprovação do Conselho das Cidades. Em outubro de 2009 uma revisão foi sugerida por entidades ligadas ao Comitê Técnico de Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana que trabalhou e submeteu proposta de alteração ao pleno do Conselho. Desse trabalho resultou a Resolução Recomendada n.º. 81 do Conselho das Cidades que recomenda ao MCid o encaminhamento ao Congresso Nacional das propostas de aperfeiçoamento do PL 1.687/2007.

---

<sup>51</sup> Hoje o PL 1.687/2007 está apensado ao Projeto de Lei 694/1995 que "Institui as Diretrizes Nacionais do Transporte Coletivo Urbano e dá outras providências"



A importância do PL 1.687/2007 com relação à gestão da mobilidade no âmbito municipal pode ser depreendida da interpretação do Diretor de Regulação e Gestão, à época, Alexandre Gomide:

[...] o entendimento do problema que motivou a formulação das diretrizes da política de mobilidade urbana se apoiava tanto na necessidade de uma reforma regulatória nos serviços de transporte urbano quanto na mudança institucional no ambiente da mobilidade urbana [...]. Um dos pressupostos do projeto é que a existência de regras claras com instituições adequadas (em contraposição à discricionariedade de políticos e burocratas) contribuiu para a consistência das políticas do setor, mantendo sua continuidade, estabilidade e coerência, reduzindo custos de transação. (GOMIDE, 2008, p. 24)

A necessidade de regulação dos serviços de transporte público se dá pela incapacidade do mercado de promover uma solução que atenda às necessidades de todos. Nesse caso os poderes públicos devem interferir seja pela provisão direta do serviço ou pela regulação das atividades concedidas à iniciativa privada.

#### **4. Possibilidades da arquitetura e urbanismo**

Uma corrente adequada às necessidades de trabalhar a mobilidade urbana nas cidades converge à retomada dos espaços públicos pelas e para as pessoas em lugar dos automóveis. Veremos que há uma série de possibilidades no campo da arquitetura e urbanismo.

A idéia básica da integração entre uso do solo e transportes está expressa da seguinte maneira:

“La distribución espacial de la vivienda, el trabajo, los lugares de compra, los lugares de recreación, y otras actividades determinan las distancias de viajes promedios en el transporte urbano. Alta densidad de población, además de una mezcla de uso del terreno para varias actividades sociales y económicas, mantienen las distancias cortas entre orígenes y destinos de los viajes urbanos” (GTZ, 2002, p.3).



Segundo Silva (2009), as diretrizes básicas para o tratamento da mobilidade através do planejamento urbano são: (i) promover a diversificação de usos de forma a alocar espaços de residência e trabalho com proximidade a espaços de serviços, comércio e lazer para redução das necessidades de uso do transporte coletivo e motorizado, (ii) descentralizar equipamentos públicos de forma a desconcentrar convergência de pessoas em pólos atratores de viagens, (iii) promover consolidação de sub-centros já existentes e desenvolvimento de novas centralidades de forma a desconcentrar convergência de pessoas em centros de cidade, e (iv) promover ocupação de vazios urbanos de forma a otimizar utilização dos sistemas de transporte existentes e reduzir necessidades de grandes deslocamentos - reversão do *urban sprawl*.

Essas diretrizes devem ser consolidadas nos planos diretores e planos de mobilidade urbana de forma a orientar ações para os anos futuros. Os instrumentos urbanísticos potenciais são o macrozoneamento, leis de uso e ocupação do solo e regulamentação dos instrumentos do Estatuto da Cidade.

Estudos da União Internacional dos Transportes Públicos (UITP, 2002) mostram que quanto menor for a densidade populacional (hab/ha), menor será a porcentagem de deslocamentos em transporte público e não motorizado e maiores serão os gastos dispensados ao setor de transportes e infraestrutura. A GTZ, empresa alemã de cooperação para o desenvolvimento sustentável, mostra entre cidades asiáticas, européias e dos Estados Unidos. Nestas últimas, mais espalhadas, existe maior extensão viária, menor porcentagem de uso do transporte não motorizado, maior uso do automóvel e menor porcentagem de uso do transporte público (GTZ, 2002, p. 5). Esses dados exemplificam como é a interdependência entre densidade populacional, forma da cidade e uso dos transportes.

No campo do desenho urbano, projetos de bairros, loteamentos e revitalizações, não podemos deixar de incluir espaços para a circulação não motorizada. Para a bicicleta, embora seja veículo e como tal tenha direito de utilizar o espaço viário destinado aos automóveis, há possibilidades de projeto e implantação de



infraestrutura em forma de ciclovias, ciclofaixas e espaços compartilhados; em todos os casos deve ser dar especial atenção de projeto a respeito de segurança, dimensionamento, acabamentos, sinalização e paisagismo. Para as pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida não se trata mais de sensibilização, mas sobre o direito reconhecido de ir e vir. Desde 2004, de acordo com o Decreto Federal n.º 5.296/2004, em todas as intervenções urbanas, seja de reforma ou construção, deve ser garantida a acessibilidade para as pessoas com deficiência e restrição de mobilidade de forma a permitir a livre circulação e permanência com autonomia e segurança. Lembrando que quando cuidamos do trânsito das pessoas com deficiência estamos cuidando também dos pedestres que geralmente são relegados a segundo plano.

Outra possibilidade é a utilização das técnicas de moderação de tráfego que permitem redividir os espaços viários e torná-los atraentes e seguros para os atores da circulação urbana. Por meio de interferências físicas é possível reduzir a velocidade do tráfego motorizado e promover a reversão de domínios, do automóvel aos não motorizados.

## **5. Considerações finais**

Vamos entender mobilidade e acessibilidade urbana como partes do urbanismo que dizem respeito a circulação de pessoas e bens nas cidades tendo como substrato o sistema de transporte e como motivação as interfaces com as demais funções urbanas como alocação de habitações, serviços, comércio, equipamentos públicos e locais de trabalho. Mobilidade tem relação com continuidade de movimento. Acessibilidade tem relação com facilidade de alcance.

Enquanto não mudar a realidade da exclusão urbana e não forem enfrentados os problemas reais, como a lógica de mercado aplicada ao transporte público, ainda haverá exclusão de determinadas parcelas da população no acesso aos transportes e as localidades nas cidades. No Brasil, país em desenvolvimento, predomina a desigualdade social e isso se reflete também no acesso aos meios de transporte. Dados do Movimento pelo Direito ao Transporte (MOVIMENTO..., 2009) indicam que 37 milhões de brasileiros são excluídos do sistema de transporte



público por falta de condições econômicas para arcar com as despesas. Sem contar com os custos de poluição e acidentes de trânsito que são provocados pela minoria da população que usa automóvel e são pagos por todos da sociedade. Políticas públicas devem ser, por definição, direcionadas, elaboradas e implementadas pelo bem do público em geral. Devem ser no mínimo redistributivas.

Reconhecidamente o uso indiscriminado do automóvel está na raiz da crise da mobilidade nas cidades. A importância da indústria automobilística para a economia do país representa um dilema que dificulta a mudança desse modelo atual. Apesar de a PNMU fomentar o uso racional, e de não se opor a posse, mas ao uso, a política macroeconômica incentiva a todo custo a produção e comercialização, fato que leva ao aumento do número de automóveis em circulação. Recentemente o Presidente da República declarou: "Mas ainda não é o pobre que tem carro (referindo-se ao recorde de vendas) - e eu quero que o pobre tenha carro também. Então, que nós, prefeitos e governadores, façamos mais ruas."<sup>52</sup> Se os governantes continuarem com a lógica de oferecer infraestrutura, haverá cada vez mais espaço para a introdução de veículos e cada vez mais necessidade de aumentar o espaço a eles destinado, como num ciclo vicioso. Até o momento que não sobre mais espaço para as pessoas.

Sobre a PNMU vale destacar três pontos. O primeiro é que a proposição do PL 1.687/2007 representou um ponto de inflexão com relação à mobilidade urbana e aos transportes públicos. Como a competência de organizar e prestar o serviço de transporte coletivo é dos municípios, a União veio cumprir seu papel promovendo a instituição de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana e legislando sobre o tema dos transportes, como atribui o inciso XI do artigo 22 da CF. Essa atitude representou uma tentativa de mudança e estabelecimento de regras por meio da construção de um marco legal. Segundo, a Semob passou por mudança de direção em 2005 e isso interrompeu o fluxo de planejamento e execução antes posto em

---

<sup>52</sup> Discurso do Presidente durante cerimônia de assinatura de contratos para implementação do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro, em 08 de março de 2010. Disponível em: < [http://www.info.planalto.gov.br/exec/inf\\_discursosdata.cfm](http://www.info.planalto.gov.br/exec/inf_discursosdata.cfm) > Acesso em: 13 abr. 2010.



andamento. Tal fato é um instrumento legítimo do exercício da democracia que institui continuamente distintos ciclos derivados do sistema político. O aspecto negativo dessa prática é que encadeia quebra de rumos, retrabalho e morosidade até que novas diretrizes sejam postas em prática. Fato é que, a exceção do PAC das Cidades-sede da Copa 2014 e o anúncio do PAC 2, não tivemos avanços significativos em ações de impacto nos últimos anos. Terceiro, o papel de apoiar financeiramente os demais entes federados para implantação de infraestrutura tem sido desempenhado ainda de forma muito tímida. Exemplo disso é a escassez de recursos, baixa execução de obras e menor aporte de investimentos de comparada às políticas de habitação e saneamento também deste Ministério.

Em janeiro de 2010 foram anunciados recursos na ordem de R\$7,68 bilhões para investimentos em transportes no PAC das Cidades-sede da Copa 2014 e em março de 2010 foi lançada a segunda fase do Programa de Aceleração do Desenvolvimento - PAC 2 que prevê investimentos na ordem de R\$24 bilhões para mobilidade urbana e pavimentação. Com a ampliação de recursos direcionados à mobilidade urbana podemos estar vivenciando um momento de inflexão na destinação de recursos federais para os transportes. De toda a forma, os R\$31,68 bilhões reservados representam muito pouco perto dos R\$146,3 destinados para habitação e saneamento apenas no âmbito da primeira fase do PAC entre 2007 e 2010 <sup>53</sup>.

O papel do transporte público, tal como sugerido no título deste artigo, é certamente o estruturante da mobilidade e acessibilidade nos municípios. Conforme pudemos perceber cabe à União estabelecer as diretrizes e apoiar ações que estejam alinhadas às mesmas. Então, ainda que haja a política nacional bem definida e em perfeito estado de estabelecimento no âmbito da União é necessário efetivar o pacto federativo para que a mesma se capilarize nos demais entes da federação de forma a tornar produtivo e real o processo de transformação da mobilidade urbana nas cidades.

Para que a mudança comece a acontecer é necessária participação de todos. Desde os cidadãos que exercem controle social sobre as

---

<sup>53</sup> Informações disponíveis em: <[www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/biblioteca/ApresPACmiriamcidades.ppt](http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/biblioteca/ApresPACmiriamcidades.ppt)> Acesso em 18 mar. 2010.



políticas públicas e fazem escolha no uso dos meios de transporte disponíveis até os governantes de tem a responsabilidade de engrenar a máquina de planejamento, regulação, gestão e operação dos sistemas de transporte e desenvolvimento urbano.

## 6. Referência Bibliográficas

AFFONSO, Nazareno S. Automóveis e sustentabilidade. **Revista Desafios do Desenvolvimento**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, n. 53, p. 27, ago. 2009.

BALBIM, Renato. **Práticas espaciais e informatização do espaço da circulação: Mobilidade cotidiana em São Paulo**. 2003. 597f. Tese (Doutorado em Geografia Humana). Departamento de Geografia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**. Brasília: Espalhafato Comunicações, 2004a. (Cadernos MCidades, 1)

BRASIL. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável**. Brasília: Espalhafato Comunicações, 2004b. (Cadernos MCidades, 6)

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana. **PlanMob, construindo a cidade sustentável: caderno de referência para elaboração de plano de mobilidade urbana**. Brasília: Ministério das Cidades, 2004c. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/transporte-e-mobilidade/biblioteca>> Acesso em: 13 abr. 2010.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana. **Sistematização do seminário de mobilidade urbana em regiões metropolitanas**. Brasília: Ministério das Cidades/BNDES, 2004d.



BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana. **A licitação e contratação dos serviços de transportes públicos coletivos urbanos**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. **Presidência da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> . Acesso em: 13 abr. 2010.

CARVALHO, Carlos Henrique R. de. Mobilidade sobre duas rodas. **Revista Desafios do Desenvolvimento**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, n. 53, p. 26, ago. 2009.

DUARTE, Cristóvão Fernandes. **Forma e movimento**. Rio de Janeiro: Viana & Mosley: Ed. PROURB, 2006. (Coleção Arquitetura e Cidade)

GOMIDE, A. A. **Transporte Urbano e Inclusão Social: Elementos para Políticas Públicas**. Brasília: IPEA, 2003 (Texto para Discussão, n. 960).

GOMIDE, A. A. **Agenda governamental e o processo de políticas públicas: o projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana**. Brasília: IPEA, 2008. (Texto para Discussão, n° 1334)

GTZ. **Planificación de uso del terreno y transporte urbano**. tradução: Newtonberg Publicaciones Digitales. Alemanha, Eschborn: GTZ, 2002.

JACOBS, Jane. **Morte e vida das grandes cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.



MOVIMENTO NACIONAL PELO DIREITO AO TRANSPORTE PÚBLICO DE QUALIDADE PARA TODOS. **Mobilidade urbana e inclusão social.** Brasília:MDT, 2009.

RESENDE, Paulo T. V. de; SOUSA, Paulo Renato. **Mobilidade urbana nas grandes cidades brasileiras: Um estudo sobre os impactos do congestionamento.** Nova Lima: Fundação Dom Cabral, 2009 (Caderno de Ideias ; CI0910). Disponível em: <[http://www.fdc.org.br/pt/saladoconhecimento/Paginas/cadernodeideias.aspx?COD\\_ACERVO=19249](http://www.fdc.org.br/pt/saladoconhecimento/Paginas/cadernodeideias.aspx?COD_ACERVO=19249)> Acesso em: 13 abr. 2010.

SILVA, Claudio O. da. **Cidades concebidas para o automóvel: mobilidade urbana nos planos diretores posteriores ao Estatuto da Cidade.** 2009. 174f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Departamento de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

UITP. Comissão Geral Transporte e Cidade. **Melhorar a Mobilidade nas Cidades.** Tradução: Estudos, Planeamento e Orçamento do Metropolitano de Lisboa. [s.l.]: UITP, 2000.

VASCONCELLOS. Eduardo A. **Transporte urbano, espaço e equidade.** São Paulo: Annablume, 2001.



“Ao longo de toda a década, seguiram-se outras propostas de políticas nacionais relacionadas às urbanas e regionais, a exemplo das de habitação, mobilidade urbana, saneamento, resíduos sólidos e de ordenamento territorial, cada uma em distintos estágios de formulação, aprovação e implantação. Todo esse esforço corresponde, sem dúvida, a uma retomada da atuação do Estado Nacional sobre políticas urbanas e regionais.”

Fragmento do Prefácio escrito por Marília Steinberger

## POLITICAS URBANAS E REGIONAIS NO BRASIL



 Universidade de Brasília  
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo



Laboratório de Estudos da Urbe  
LabUrbe-PPGFAU-UnB

Grupo de Pesquisa em História do Urbanismo e da Cidade  
(GPHUC-UnB/CNPq)