

Entre o campo e a metrópole: elaboração do plano de mobilidade de Santa Isabel.

Ricardo Corrêa da Silva¹; Carolina Rattes La Terza de Almeida²; Fernanda Portugal Sugimoto³; Alex de Carvalho Matos⁴; Juliana de Campos Silva⁵; Mateus Humberto Andrade⁶

¹Arquiteto, Urbanista e Diretor Presidente da TC Urbes e Urbana Bicicletas, ricardo@tcurbes.com.br

²Arquiteta e Urbanista, carolina@tcurbes.com.br

³Arquiteta e Urbanista, fernanda@tcurbes.com.br

⁴Arquiteto e Urbanista, alex.decarvalhomatos@gmail.com

⁵Arquiteta e Urbanista, juliana@tcurbes.com.br

⁶Estagiário em Engenharia, mateus@tcurbes.com.br

TC URBES Arquitetura e Urbanismo Ltda. - Rua da Consolação, 2.514, sala B, Cerqueira César, CEP.: 01416-000, São Paulo/SP – Telefone: 11 3462 8161

SÍNTESE

Destinado a definir novos rumos para uma cidade de cerca 50 mil habitantes da Região Metropolitana de São Paulo, o Plano de Mobilidade de Santa Isabel estabelece, por meio de suas diretrizes, um processo de transformação amplo das condições intra e interurbanas, das infraestruturas e políticas relativas aos deslocamentos de pessoas e meios de transporte, bem como redefine os espaços transitórios configurados por essas dinâmicas. Assim, o Plano coloca em evidência as particularidades urbanas e o modo como a mobilidade pode interferir no desenvolvimento urbano e também rural, já que a cidade ainda preserva qualidades de cidade interiorana.

PALAVRAS-CHAVE

Plano de Mobilidade; Mobilidade Urbana, Planejamento, Infraestrutura; Política Urbana.

INTRODUÇÃO

Depois que assistimos, entre maio e junho de 2013, a questão da mobilidade urbana transformar-se em bandeira central da luta política, dificilmente poderemos considerar essa problemática como apêndice do Planejamento. Ao contrário, pensados como elementos fundamentais para um desenvolvimento urbano consistente, os Planos de Mobilidade podem ser considerados a “ponta-de-lança” nos processos de transformação dos núcleos urbanos e no modo como seus habitantes compreendem as suas próprias demandas. Nesse sentido, a experiência de construção do Plano de Mobilidade de Santa Isabel (PMSI) não somente nos traz subsídios para avançarmos na elaboração de diretrizes para a melhoria das cidades, a partir do aprimoramento da qualidade dos deslocamentos intra e interurbanos, como também abre caminho para outros modos de compreensão e aproximação às dinâmicas urbanas.

Procurando novos significados para os padrões de deslocamentos das pessoas no interior das cidades e entre as cidades, a primeira etapa deste trabalho foi atentar para as relações existentes entre mobilidade, desenvolvimento e economia.

A *mobilidade* é tomada como a capacidade de deslocamentos das pessoas no território, a disponibilidade de infraestrutura para isso e sua qualidade. Ela não trata apenas da “circulação” dos indivíduos, como “coisas” com origem e destino, mas da abrangência do ir e vir nas várias dimensões do cotidiano urbano e nos seus efeitos para o desenvolvimento socioeconômico e humano. Isso envolve o alcance das pessoas aos serviços públicos e privados, aos espaços de convívio e aos de isolamento, aos de trabalho e aos de ócio ou

deleite. Nessas circunstâncias, o espaço do mover-se é definido com espaço de transição, cuja permanência vai de efêmera – como uma faixa de pedestres ou uma via expressa – à prolongada – como em um calçadão, no qual quem passeia o faz muitas vezes sem um destino certo, apenas por prazer.

Já o *desenvolvimento* é defendido como um processo intrinsecamente ligado à qualidade da mobilidade. Ele é ao mesmo tempo motor e produto desta, gerando riquezas e despesas, ganhos e perdas. O equilíbrio disso vem do modelo de desenvolvimento adotado, de como ele permite que as pessoas troquem mercadorias e experiências. Nesse sentido, desenvolver não é somente uma questão quantitativa, mas qualitativa.

Por fim, a *economia* é a inserida como a terceira peça dessa engrenagem: é ela um conjunto de saberes que, desde a Grécia Antiga (o termo grego economia vem da junção de oikos=casa ou lar + nomos = lei, padrão), faz funcionar o mundo onde se habita, procurando sanar suas carências e defeitos.

DIAGNÓSTICO

Com base em tais princípios, foi possível dar inteligibilidade à condição urbana do município em questão e suas potencialidades, dos pontos de vista urbano, histórico e geográfico. Localizada na Região Metropolitana de São Paulo, a cidade de Santa Isabel desenvolveu-se como núcleo urbano isolado. Isso conferiu a ela o status de cidade “interiorana”, inclusive em razão do seu entorno, no qual chácaras, sítios e cachoeiras têm atraído uma população de aproximadamente 15 mil “turistas de fim de semana”. O impacto econômico desse apelo turístico ainda carece de estudos, mas, no que se refere à mobilidade urbana, seus efeitos são significativos. Em fins de semana típicos, estima-se o aumento de 13% na circulação, quando comparada aos dias úteis, o que em finais de semana prolongados chega a ser bastante superior.

Apontado pela administração do município como o principal problema relativo à mobilidade a ser enfrentado, a população flutuante chamou atenção não somente pelas contribuições à demanda por melhorias das condições de mobilidade, mas também em função das razões pelas quais tinha adotado a região como destino nos finais de semana. Um fator importante a ser considerado é o casamento entre dois aspectos importantes: proximidade da região metropolitana e a oferta de áreas de natureza abundante. Santa Isabel está a apenas 60 km da capital e possui, nos seus 87% de seu território ainda preservado, inúmeras cachoeiras acessíveis ao público de veraneio. Tratava-se então de reconhecer que, atrelado ao problema ligado à capacidade viária, estavam também vinculadas uma dada economia – o turismo –, e uma competência natural – os recursos ambientais. Desse modo, não se poderia propor melhorias da mobilidade urbana sem que fosse levada em consideração a lógica na qual o problema inicial estava inserido.

Para isso, a elaboração de um aprofundado diagnóstico foi essencial. Com esse instrumento de análise foi possível identificar as problemáticas que impactam diretamente na mobilidade urbana. A primeira delas é de ordem econômica: Santa Isabel é uma cidade que, por ter perdido grande parte das vagas de emprego na indústria desde 1985, hoje conta basicamente com o setor local de comércio e serviços para sua sobrevivência. Em função dessas mudanças sistêmicas, a possibilidade levantada para dinamizar a economia da cidade foi uma aposta no turismo ecológico e de veraneio em função da procura já existente de seus visitantes. No entanto, a aposta nesse sentido tem gerado mais ônus do que dividendos para a cidade. Devido ao seu caráter flutuante, esse tipo de dinâmica econômica tende a ser exploratória e pouco vinculada às atividades do município. Muito mais ligados às suas cidades de origem, os frequentadores das áreas mais atraentes ao público externo de Santa Isabel não tem gerado contrapartidas significativas proporcionais ao ônus gerado à mobilidade urbana, considerando aí não somente questões de tráfego, mas também de infraestrutura viária, qualidade ambiental e riscos de acidentes.

Seria preciso, diante disso, pensar alternativas mais coerentes com as potencialidades do município. Trata-se, sobretudo, de dar especial atenção ao contexto geográfico, à oportunidade histórica e às especificidades do município. Santa Isabel, analisada para além das demandas da indústria do turismo, apresenta uma potencialidade menos impactante, senão ativamente produtora de dividendos ambientais que cumpram o papel de reverter uma condição pouco dinâmica para o município. No atual momento, o município é uma das poucas áreas agricultáveis ainda disponíveis no contexto metropolitano, com características aptas à produção orgânica, que possui alto valor agregado e um mercado de consumo crescente nos grandes centros urbanos. Isso não só impacta diretamente na economia isabelense, como configura outro padrão de circulação, cujos ônus são facilmente superados com os dividendos de uma orientação econômica pautada na produção de víveres ecologicamente corretos. Soma-se a isso um impacto regional nos padrões de mobilidade metropolitano e macrometropolitano. Com um grande centro produtor perto do consumidor final, é possível alcançar uma melhor racionalização do tráfego de cargas, evitando uma redução considerável dos impactos do fenômeno metropolitano sobre os recursos naturais, como no gasto de diesel e no desgaste dos veículos para garantir o abastecimento de alimentos, que são produzidos em distâncias cada vez maiores.

PROPOSIÇÕES

Para garantir tais potencialidades de importância regional, porém, alguns marcos jurídicos precisaram ser repensados. O principal deles é a Lei Municipal nº 2.250, de 06 de maio de 2004, que define o perímetro urbano, instrumento que estabelece os limites do parcelamento urbano e dentro do qual o Município aplica o Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU. No caso de Santa Isabel, esse instrumento foi aplicado sem critérios geográficos e abrangendo uma área muito superior à urbanizada, o que resulta em espraiamento urbano, maiores custos com infraestrutura e, principalmente, em mobilidade urbana ineficaz. Configurada essa inequação entre expansão do perímetro urbano e arrecadação, as áreas mais distantes acabam sendo precarizadas, beneficiando apenas a especulação do solo urbano e colhendo seus efeitos nocivos.

Outro argumento para uma especial atenção ao perímetro está na sua relação com o crescimento populacional. Na última década, a taxa de crescimento vem caindo, aproximando-se de índices de crescimento bastante baixos, o que indica que, dentro de poucos anos, a população de Santa Isabel deixará de crescer e irá até mesmo diminuir. Isso significa que o perímetro urbano atual, também sob esse aspecto, não se justifica. Contudo, ao equacioná-lo em função das previsões de crescimento populacional, a singularidade fundamental desse processo é potencializado: seu significado para o desenvolvimento urbano. Trata-se do momento histórico pelo qual Santa Isabel vem passando, pois ele apresenta a maior proporção de população ativa em relação à população dependente (crianças e idosos). É em tais circunstâncias que o poder público aumenta sua arrecadação e, portanto, tem maior capacidade de investimento. Por ser passageira, essa situação é a mais oportuna para a realização de importantes transformações do meio urbano.

Com o intuito de inverter lógicas desse tipo e promover um desenvolvimento urbano eficaz e democrático, o Ministério das Cidades elaborou o Estatuto das Cidades e, por ele inspirado, a Política Nacional de Mobilidade Urbana – o foco central deste documento. Seu papel é o de dar diretrizes para a estruturação das dinâmicas do território, atuando na reconfiguração de padrões de deslocamento das pessoas e do que elas produzem. Ao promover um olhar humanizado acerca do papel social, econômico e político dos deslocamentos urbanos, as diretrizes federais impelem a uma nova postura dos planejadores, que historicamente colocou em primeiro plano o automóvel na organização das cidades. Os efeitos danosos dessa prática assentada em “quatro rodas”, que vinha responder à própria lógica econômica daquele momento, hoje têm mostrado que o entendimento precisa ser outro. Nesse sentido, a maior contribuição da Política Nacional de

Mobilidade Urbana (PMNU) é de colocar a prioridade dos modos não motorizados em relação aos motorizados e os coletivos sobre os individuais. Em outras palavras, são as pessoas como pedestres que vêm em primeiro lugar e é a garantia da qualidade desse tipo de deslocamento que é o ponto de partida para se repensar as cidades. Por isso, sua interpretação e aplicação impactam profundamente o cotidiano dos municípios, e pavimentam um outro caminho para o desenvolvimento das cidades.

No plano elaborado, as prioridades de propostas foram organizadas segundo interpretação da hierarquia de modos de transporte proposta pela PNMU: pedestres, bicicletas, ônibus e modos motorizados individuais e de transporte de carga, nesta ordem. Com essa metodologia de abordagem, pretende-se dar enfoque à especificidade de cada modal, para que políticas e investimentos específicos sejam aplicados em função das particularidades de cada um.

Em primeiro lugar, identifica-se as mudanças necessárias em relação ao Plano Diretor Estratégico – em andamento. Propõe-se que este seja reformulado sobre as diretrizes de do potencial agrícola da região. Além disso, é proposta a implantação de zona de operação urbano-regional, que visa regular a especulação imobiliária em função dos interesses urbanos, e constitui-se em delimitar áreas de potencial interesse para o mercado imobiliário, para que se crie contrapartidas financeiras à prefeitura. Já em relação às questões diretamente relacionadas à mobilidade, as diretrizes foram:

Valorizar a escala do pedestre e os aspectos de acessibilidade universal: Considerar os passeios públicos e os meios pelos quais o pedestre chega até seu destino como um sistema. Por essa razão, tanto as calçadas, como o acesso aos modos motorizados e não motorizados de transporte e aos edifícios devem ser pensados para universalizar o acesso de todos a todos os espaços.

Ampliar as possibilidades do uso da bicicleta: Fomentar o uso da bicicleta e sua incorporação no sistema de transporte integrado, com a implantação de infraestrutura adequada, bem como disponibilizar um modal alternativo para potencializar o alcance do sistema de mobilidade urbana.

Integrar medidas de mobilidade e implantação de áreas verdes: Valorizar as áreas de paisagem natural no entorno da cidade, integrando-as ao sistema de mobilidade urbana.

Integrar modos de transporte: Transformar os modos de transportes em sistemas complementares e com alcances diferenciados no território.

Reordenar os itinerários do transporte público coletivo: Capilarizar os itinerários no território para abranger um maior número de passageiros, subdividindo as linhas e criando pontos de transbordo multifuncionais.

Articular núcleos de apoio urbano: Integrar as dinâmicas urbanas e rurais por meio da melhoria das condições de mobilidade em áreas mais afastadas.

Otimizar os estacionamentos em via pública: Fazer valer o papel dos estacionamentos rotativos no centro da cidade e redefinir a parada de veículos nas áreas centrais.

Reorganizar o trânsito: Reorientar o trânsito para conduzi-lo às áreas de interesse ou com infraestrutura compatível.

Mitigar os impactos do tráfego de veículos de carga: Reduzir ou reorganizar o trânsito de caminhões no centro e em áreas impróprias para sua circulação.

Reorganizar o sistema institucional: Considerando que a mobilidade deve integrar diferentes secretarias e órgãos públicos, é importante criar órgãos específicos para a mobilidade, a fim de viabilizar as ações propostas.

Estas diretrizes foram trabalhadas na forma de propostas. Estas, por sua vez, foram relacionadas aos órgãos públicos que serão responsáveis pela implantação, e detalhadas a partir dos requisitos mínimos necessários, metas, ações e prazos. Quando necessário, foi considerado também o faseamento, a fim de possibilitar a implantação gradativa e a apropriação por meio da população.

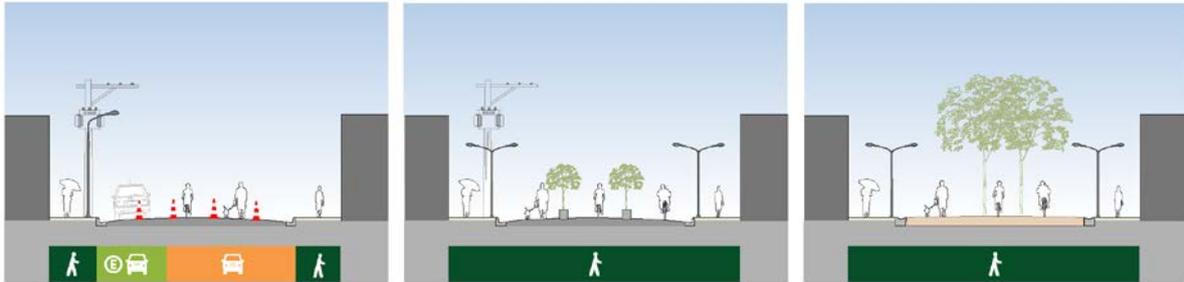


Imagem 1: Exemplo de transformação de via em calçada, em 3 fases: 1) Legitimação da prioridade dos pedestres, por meio de operações temporárias; 2) Estruturação do espaço como pedonal, por meio da delimitação por calçada por elementos permanentes; 3) Consolidação do calçadão, por meio de qualificação do espaço, com obras permanentes. Elaboração: TC Urbes para o Plano de Mobilidade de Santa Isabel, 2014.

RESULTADOS

O documento final do Plano de Mobilidade de Santa Isabel foi entregue na forma de Minuta de Lei. As propostas foram transcritas em termos legais, a fim de conformar a Lei Municipal referente ao Plano de Mobilidade. Esta deverá passar pela aprovação da Câmara.

Independentemente, ao longo do processo de planejamento, as discussões com os órgãos públicos a respeito das mudanças de paradigma já configuram uma conquista para a comunidade e para o próprio processo de planejamento, pois demonstram que as medidas de mobilidade devem ser feitas de forma articulada com as demais questões urbanas.

CONCLUSÕES

O Plano de Mobilidade Urbana de Santa Isabel demonstrou que qualquer medida de intervenção que busque efetivar-se no espaço real das cidades precisa considerar sua própria capacidade de mobilizar outras políticas de forma integral. Desse modo, o Plano não procura somente satisfazer as necessidades de ir e vir, e sim ambiciona articular outras esferas das políticas urbanas e seus atores. O aprendizado deixado por essa experiência é de que práticas de planejamento articuladas às suas efetuações políticas e econômicas podem ter grande capacidade de ser desenvolvida e de transformar os espaços urbanos.

Nesse sentido, Santa Isabel tem trabalhado para enfrentar seus desafios urbanos e se adequar à PNMU. Com a elaboração do Plano de Mobilidade Urbana de Santa Isabel, a cidade não só se prepara para o recebimento de novos recursos, mas – e isso é o principal – organiza-se para saber o que fazer e como aplicá-los em diversas escalas, segundo as prioridades do município.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, N. Alexandre; AZZONI, Carlos Roberto. Custo de vida comparativo das regiões metropolitanas brasileiras: 1996–2012. São Paulo: Núcleo de Economia Regional e Urbana da Universidade de São Paulo (NEREUS), 2013.

BRASIL. Lei 12.587, Política Nacional de Mobilidade Urbana. Brasília. 2012.

ALMEIDA, Carolina R. La Terza de. O espaço público como local a ser ocupado. Trabalho Final de Graduação - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

GODOY, Priscila Henriques. A hipótese da desindustrialização e os impactos de políticas de estímulo à indústria brasileira: uma análise de equilíbrio geral (dissertação de mestrado). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FEA-RP/ USP). Ribeirão Preto, 2013. Disponível em http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/96/96131/tde-04092013-102649/publico/PriscilaHGodoy_Corrigida.pdf (último acesso em 23 de janeiro de 2015)

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Mobilidade Urbana - O automóvel ainda é prioridade. Brasília, 2011. Disponível em http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2578:catid=28&Itemid=23 (último acesso em 23 de janeiro de 2015)

MOREIRA, Mauricio Renato Pina. A taxa de motorização nas cidades brasileiras e a questão da mobilidade urbana. Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013.

NERI, Marcelo Côrtes (Coord.). Performance Social das 27 Capitais Brasileiras entre Mandatos de Prefeitos. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, CPS, 2009. Disponível em http://www.cps.fgv.br/ibrecps/olimp/Olimp_Fgv_Cps_Ranking_por_Capitais_FORMATADO_PA2.pdf (último acesso em 3 de fevereiro de 2015)

REIS RS, Hino A a F, Parra DC, Hallal PC, Brownson RC. Bicycling and walking for transportation in three Brazilian cities. American Journal of Preventive Medicine. [Internet]. Elsevier Inc.; Fevereiro de 2013. Disponível em: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/23332344> (último acesso em 05/02/2015)

VASCONCELLOS, Eduardo A. Risco no trânsito, omissão e calamidade [livro eletrônico] : impactos do incentivo à motocicleta no Brasil / Eduardo A. Vasconcellos. -- São Paulo : Ed. do Autor, 2013.

TC URBES. Plano de Mobilidade Urbana de Santa Isabel. São Paulo, 2014.