

Curso de Gestão da Mobilidade Urbana

Ensaio Crítico - Turma 1

Mobilidade e governança, da teoria à prática

Rafael Teles (*)

A julgar pelo destaque que tem recebido nos noticiários, a questão da mobilidade urbana parece, enfim, ter encontrado seu lugar entre as grandes discussões nacionais. Fica, contudo, a sensação de que o debate gravita em torno de novidades antigas.

Com efeito, a priorização do transporte coletivo sobre o individual e a necessidade de estabelecer modelos de financiamento mais justos e eficazes para o transporte público já estão na pauta dos técnicos, estudiosos e especialistas do setor há mais de três décadas.

A pressão dos usuários dos sistemas de transporte público coletivo em relação à qualidade dos serviços ou ao valor das tarifas de acesso, tampouco, seriam questões inéditas em nossas cidades – embora a abordagem dada pela grande imprensa possa, apressadamente, causar essa impressão a um desavisado.

Mas há, de fato, novos dados a considerar.

O colapso do modelo de cidade estabelecido em torno do automóvel – aqui bem encarnado por Brasília – é uma realidade insofismável. Ampliações de vias, construção de tuneis, viadutos, vias expressas apenas tornam mais evidente a impossibilidade de resolver o problema a partir de ações que apenas aumentam o seu tamanho.

Num contexto em que ter um carro já não garante, por si, bons níveis de mobilidade, a pressão pela melhoria do transporte coletivo passa a ser feita também por aqueles que não o utilizam (inclusive por aqueles que nunca utilizaram e pretendem continuar não utilizando, mas desejam ter mais espaço nas vias para continuar conduzindo seus automóveis).

Além de atrair novos interessados, a discussão se ampliou. Não se trata apenas de garantir a fluidez do trânsito e a eficiência do transporte coletivo. É preciso contemplar os modos não motorizados, repensar o transporte de cargas no espaço urbano e garantir a participação popular nos novos projetos.

A construção desse novo modelo de mobilidade se inscreve em outra discussão, mais complexa, sobre o modelo de desenvolvimento urbano que escolhemos. Não apenas por que o transporte coletivo pode e deve atuar como indutor desse desenvolvimento, mas também por que a eficácia do sistema de mobilidade está condicionada à forma como as atividades sociais e econômicas sejam distribuídas no espaço urbano.

É importante notar que, no caso das cidades brasileiras, o crescimento urbano se deu em ritmo acelerado, soterrando, por muitas vezes, as diretrizes de desenvolvimento contidas nos Planos Diretores – isso, claro, onde eles existiam. Por outro lado, os instrumentos legais disponíveis para disciplinar o uso e a ocupação do solo se mostraram pouco eficazes para enfrentar os impactos negativos trazidos pela especulação imobiliária. Como agravante, todo o processo se dava em meio à crença de que o automóvel, desde que priorizado, resolveria esses e outros problemas.

Da mesma forma, a legislação de trânsito e o modelo de relações institucionais e de investimento no transporte coletivo não estavam adequados aos novos desafios que as cidades começavam a se deparar. Era fundamental construir um novo marco legal que possibilitasse um enfrentamento efetivo dessas questões.

Houve, nesse aspecto, grande avanço ao longo dos últimos 15 anos. Desde a publicação do novo Código de Trânsito Brasileiro, em 1997, até a promulgação da Lei de Mobilidade Urbana, em 2012, passando pelo Estatuto das Cidades (em 2001) um novo e robusto conjunto de instrumentos de atuação institucional foram colocados à disposição dos Governos e Prefeituras. Há, ainda, outros instrumentos bastante interessantes, como a Lei das Concessões (Lei nº 8.987, de 1995), das Parcerias Público-Privadas (Lei nº 11.079, de 2004), e a Lei que permite a formação dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107, de 2005).

Último capítulo desse processo, coube a Lei de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587, de 2012), colocar a mobilidade em novo (e mais amplo) patamar de abordagem. Ao sistematizar os critérios para a construção da política de mobilidade urbana, a nova lei também ampliou o alcance das políticas públicas para o setor, contemplando desde a infraestrutura até a prestação dos serviços, passando pelos mecanismos de financiamento e a própria gestão – itens aos quais os planos diretores de transporte costumavam dar pouca ênfase.

A participação popular no planejamento e gestão da mobilidade urbana é outra novidade importante trazida pelas novas legislações. E um dos grandes desafios colocados por ela. Se forte e organizada, fortalece e legitima as decisões políticas. Se tomada de forma apressada e superficial – midiática parece ser expressão adequada – age em contrário, esvaziando o conteúdo técnico das decisões.

Ora, “nunca antes na história desse país” se debateu tanto sobre mobilidade urbana. Seja pelo enrijecimento da legislação de trânsito, seja pela perda de qualidade de vida e produtividade trazida pelos congestionamentos, seja pela comoção em torno dos reajustes tarifários dos transportes públicos ou pela própria qualidade dos serviços oferecidos, a mobilidade urbana entrou na ordem do dia.

Agora, diferentemente do que se viu em outros momentos, todas as partes interessadas parecem, enfim, verdadeiramente interessadas. De súbito, vontade política, condições legais, recursos financeiros e pressão popular se encontraram em torno da construção de uma nova agenda para a mobilidade.

Tudo resolvido, mas tudo por fazer.

É sempre bom lembrar que uma década após a aprovação do Estatuto das Cidades muitas das ferramentas trazidas por ele seguem em desuso. Quinze anos após a



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES PÚBLICOS-ANTP

publicação da Lei das Concessões ainda é possível encontrar redes de transporte coletivo operadas a partir de permissões precárias. Exemplos pontuais de como ainda é difícil fazer as transformações necessárias.

O alcance dos objetivos contidos na Política Nacional de Mobilidade Urbana depende da construção de arranjos institucionais abrangentes. Os modelos de relações institucionais e de investimento em mobilidade urbana de que dispomos são caracterizados, salvo raras exceções, por abordar cada componente ou modal do sistema de mobilidade urbana de forma fragmentada, quase estanque.

Assim, há órgãos de gestão do trânsito que estão completamente desarticulados daqueles de gestão do transporte – que, por sua vez, gerenciam apenas o transporte público (coletivo ou individual). Esse modelo não contempla adequadamente o transporte não motorizado, bem como o transporte coletivo privado (caso dos serviços fretados).

Essa fragmentação institucional tem reflexos ainda mais nítidos em regiões metropolitanas e aglomerados urbanos – onde, aliás, os desafios enfrentados pela mobilidade urbana são mais complexos. É preciso pensar sobre os arranjos institucionais possíveis, desejáveis e necessários ao planejamento do sistema de mobilidade e, da igual forma, à sua operacionalização também em âmbito metropolitano.

O exemplo do aglomerado formado por Petrolina e Juazeiro – a RIDE do São Francisco é bastante eloquente nesse sentido. Com mais de meio milhão de habitantes, o equacionamento das questões de mobilidade urbana na região depende de uma articulação entre oito Prefeituras, dois Governos Estaduais e o Governo Federal – entre a gestão do transporte coletivo e a infraestrutura viária há doze diferentes órgãos governamentais atuando.

Casos como esse mostram como a elaboração, isoladamente por cada município, de planos de desenvolvimento e mobilidade poderá se mostrar inócua. Trata-se, então de construir um modelo de governança que contemple desde articulações horizontais (dentro de uma mesma esfera de governo) e verticais (entre diferentes níveis) e, ainda, garanta o controle e a participação da sociedade civil. Em suma, um novo modelo de governança para a mobilidade.

A discussão, embora não tão nova, é ampla. Há bons projetos de mobilidade guardados, e outros, provavelmente ainda melhores, por fazer. As condições necessárias para viabilizá-los estão aí. É preciso passar da teoria à prática.

() Rafael Teles, Administração (pública e de empresas) pela Universidade Federal da Bahia e, logo depois, mudou para o Recife (PE), onde atuou como gestor de operações e planejamento de uma empresa de transporte intermunicipal (mas de característica urbana). Atualmente Diretor Viva Petrolina Transportes LTDA*