

Um passo atrás para poder dar dois passos adiante?



Considerações sobre as políticas de mobilidade urbana no município de São Paulo cinco anos após a vigência da Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável (PNMU)



André Baldraia

Departamento Interdisciplinar, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil.

Recibido: 9 de abril de 2018. Aceptado: 17 de julio de 2018.

Resumo

Em 2017, a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) completou cinco anos. Considerando esse marco temporal e o paradigma dimensão humana, o presente artigo tem como objetivo tecer um breve panorama e algumas considerações a respeito das políticas públicas relativas à mobilidade urbana implementadas por meio do Plano de Mobilidade do Município de São Paulo (PlanMob).

Palavras-chave

Política Nacional de Mobilidade Urbana
Congestionamentos São Paulo
Dimensão Humana

A step back so you can take two steps forward? Considerations on urban mobility policies in the municipality of São Paulo five years after the validation of the National Policy on Sustainable Urban Mobility (PNMU)

Abstract

In 2017, five years passed since the National Policy on Urban Mobility has been launched. Considering this time frame and the human dimension paradigm, this article aims to provide a brief overview and some considerations regarding the public policies related to urban mobility implemented of São Paulo through the Mobility Plan of the Municipality of São Paulo (PlanMob).

Palabras clave

Política Nacional de Movilidad Urbana
La congestión vehicular San Pablo
Dimensión Humana

Introdução

O município de São Paulo é dotado de números expressivos: ocupa uma área de 1.521 km², é habitado por mais de 12 milhões de pessoas e possui uma frota de veículos superior aos 8 milhões, sendo 70% automóveis, 13% motos, 1,9% caminhões e 0,5% ônibus. É a maior metrópole brasileira e uma das maiores do continente americano. Numa cidade com estas dimensões um dos principais desafios é garantir a mobilidade cotidiana.

Keywords

National Policy on Urban Mobility
Traffic São Paulo
Human Dimension

Nesse artigo, concentro-me em duas questões centrais: é possível oferecer boas condições de mobilidade cotidiana à população? Como instituir ações de mobilidade ativa numa sociedade que valoriza o automóvel e num espaço mais voltado à mobilidade motorizada?

Diversos autores – a exemplo de Speck, 2016; Harvey, 2012 e Gehl, 2010 – cada um a sua maneira, têm realizado a crítica ao urbanismo e buscado possibilidades para alterar a realidade das cidades.

Parece não haver qualquer dúvida a respeito dos diversos problemas ocasionados pelo uso massivo de modais motorizados de transporte, especialmente, os carros. Tais males atingem diversas esferas, como a circulação viária, a saúde da população e, num plano mais abrangente, o meio ambiente.

Para Gehl (2010:3):

Por décadas, a dimensão humana tem sido um tópico de planejamento urbano esquecido e tratado a esmo, enquanto várias outras questões ganharam mais força, como a acomodação do vertiginoso aumento do tráfego de automóveis. Além disso, as ideologias dominantes de planejamento – em especial, o modernismo – deram baixa prioridade ao espaço público e às áreas de pedestres e ao papel do espaço urbano como local de encontro dos moradores da cidade.

O conceito de dimensão humana está assentado na crença de que as pessoas devem ter a primazia no uso do espaço. Assim, é necessário criar e/ou reconfigurar espaços e planejar práticas espaciais nas quais os veículos motorizados não sejam os protagonistas. Mais que isso, é importante criar espaços vivos, seguros, sustentáveis e saudáveis (Gehl, 2010). Acreditamos que a reapropriação do espaço urbano pelas pessoas é um fator essencial para assegurarmos tais atributos.

O trabalho de Speck (2016) é um dos que contribuíram fortemente para essa forma de pensar que ora defendemos. Tendo como referência um conjunto de cidades estadunidenses de diversos portes, Speck (2016:20) reflete sobre a necessidade de se criar ou remodelar os espaços urbanos que permitam a circulação de pedestres de maneira proveitosa, segura, confortável e interessante, pois em suas palavras.

O pedestre é uma espécie extremamente frágil, o canário da mina de carvão da habitabilidade urbana. Sob as condições corretas, esta criatura se desenvolve e se multiplica. Speck (2016:10)

Há a necessidade de se produzir ambientes capazes de atrair as pessoas e criar mecanismos que estimulem, antes de tudo, o encontro. Criar estratégias que visem à vitalidade urbana ou a mobilidade ativa, isto é, aquela na qual os deslocamentos se utilizam da energia humana, como nos deslocamentos a pé e de bicicleta, por exemplo. Dessa maneira, reverter a tendência à atomização que o automóvel proporciona.

Apesar de nunca ter sido declarada uma guerra, muitas cidades americanas parecem ter sido feitas e refeitas com a incumbência de derrotar os pedestres. Vias alargadas, calçadas diminuídas, árvores suprimidas, guias rebaixadas para dar acesso às lanchonetes e drive-thru e imensas áreas de estacionamento de quarenta mil metros quadrados reduziram nossas paisagens urbanas a zonas de automóveis, nas quais a vida dos pedestres é apenas uma possibilidade teórica. Speck (2016:26)

As afirmações se referem às cidades americanas, mas é possível assegurar a existência de paralelos no município de São Paulo. São abundantes os exemplos de novas vias

abertas e/ou a cessão de espaços ajardinados ou não asfaltados para a ampliação do número de faixas de rolamento. Tais práticas trafegam na contramão da dimensão humana e reforçam a tendência à cidade para o automóvel.

Em sua trajetória de desenvolvimento urbano, ocorrida ao longo do século XX, o automóvel gradativamente ascendeu à condição de protagonista deixando às pessoas os papéis coadjuvantes, no que diz respeito às políticas de mobilidade.

Inicialmente esboçamos um quadro socioespacial da cidade, no qual os fluxos casa-trabalho sugerem a necessidade de se repensar à localização dos polos de geradores de trabalho em relação à localização das moradias. Afinal, a configuração atual produz uma situação extremamente custosa para quem precisa se locomover pelo município.

Num segundo momento, apresentamos alguns elementos presentes na Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), indicando como, à luz dessa política, o município de São Paulo desenvolveu um conjunto de ações (Programa Ruas Abertas, a redução de velocidades nas vias e a abertura de ciclovias) que tinham a dimensão humana como diretriz essencial. O foco dessas medidas aponta à necessidade de se devolver? Ou seria: “aponta a necessidade de que as pessoas retomem o espaço da metrópole”? às pessoas o espaço da metrópole.

A seguir, analisamos os avanços e recuos na condução dessas políticas e ações, demonstrando como eles ocorreram, em função das diretrizes condutoras dos projetos políticos dos dois prefeitos que governaram a cidade no período em tela.

Por fim, teceremos algumas considerações sobre as ações e sobre os caminhos possíveis para a efetivação de mudanças.

Sem direção

Ao longo de todo o século XXI, não havia no Brasil uma legislação estabelecida, em nível federal, que regesse as diretrizes para a estruturação das políticas públicas de mobilidade urbana. Cada ente federativo organizava seus sistemas de mobilidade de acordo com seus interesses próprios, sem dispor de uma referência comum. O resultado foi que, especialmente, a partir dos anos 1960, as grandes cidades brasileiras adotaram modelos urbanos que privilegiavam os modais motorizados em detrimento dos não motorizados e o transporte individual em relação ao público. É certo, porém, que nem todas as cidades brasileiras seguiram esses modelos à risca, um exemplo é Curitiba, cujo sistema de mobilidade urbana, planejado na década de 1970, foi internacionalmente reconhecido. Os ícones desse sistema são os corredores exclusivos para ônibus que foram instalados nos principais eixos viários da cidade.

Apenas nos albores deste século é que alguns elementos que guiaram o modelo curitibano, como a ampliação e/ou criação da área exclusivas para pedestres, passaram a compor de maneira vigorosa o debate a respeito das políticas públicas de mobilidade urbana.

A lei 12.587, de 03 de Janeiro de 2012, que instituiu o Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) é, precisamente, a primeira diretriz nacional sobre a mobilidade urbana. Ela claramente inverte a ordem de prioridade, valorizando os modais coletivos em detrimento dos individuais e os não-motorizados em relação motorizados. Nesse sentido, o foco das políticas de mobilidade deixa de ser os veículos e passam a ser os pedestres. A dimensão humana (GEHL, 2010) e a mobilidade ativa são privilegiadas.

Desafios à vista: a crise da mobilidade cotidiana em São Paulo

A configuração socioespacial do município de São Paulo resultou em um espaço prenhe de problemas para a realização da mobilidade cotidiana, no qual algumas parcelas da população encontram uma condição de sérias dificuldades para a realização de seus deslocamentos cotidianos, o que configura a chamada crise da mobilidade cotidiana.

Uma parcela da crise da mobilidade urbana em São Paulo decorre da primazia que os automóveis possuem em relação aos outros modais de transporte no uso do espaço urbano. Em 2012, estimava-se que nos horários de pico mais de 70% do leito carroçável era utilizado pelos carros, o restante se dividia entre os ônibus, os caminhões e as motos.

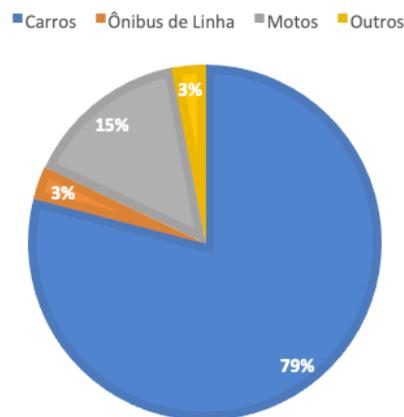


Figura 1. Uso do espaço das principais vias da cidade de São Paulo. Fonte: PMSP (2015).

A alta quantidade de automóveis utilizando o espaço viário é um ponto importante para a análise sobre a crise de mobilidade, uma vez que esses veículos possuem pequena capacidade de transporte e, mormente, levam apenas uma pessoa, acarretando a ampliação no tempo dispendido para a realização dos deslocamentos cotidianos. O Inventário de emissões atmosféricas do transporte rodoviário de passageiros no Município de São Paulo, estudo desenvolvido pelo Instituto de Energia e Meio Ambiente (IEMA), aponta que os carros respondem por 1/3 das pessoas deslocadas, mas são responsáveis por 72% dos gases de efeito estufa jogados na atmosfera, enquanto os ônibus transportam 40% das pessoas, mas respondem por apenas 3,1% da carga de poluentes. A desproporção é assustadora.

Entretanto, centrar a análise apenas sobre a opção pelo uso do automóvel é um equívoco, é necessário considerar que as adversidades na realização da mobilidade cotidiana decorrem de um conjunto de causas diversas e complexas, cujas origens são assíncronas e resultam, por fim, nas péssimas condições para a circulação viária.

Compreendemos que os congestionamentos, apontados como os vilões da mobilidade, são apenas a expressão mais visível de um processo socioespacial mais amplo que envolve, por exemplo: 1. a localização dos polos geradores de emprego e a distância das moradias dos trabalhadores; 2. a condição precária do serviço de transporte coletivo público, especialmente, nas áreas mais periféricas e o estímulo contínuo para a aquisição de carros por toda a população; 3. as diferentes densidades populacionais presentes no município de São Paulo; 4. o estímulo à densificação de algumas parcelas do espaço urbano – realizada por meio da difusão do processo de verticalização – sem a necessária contrapartida uma melhor oferta de meios de transporte coletivo; e 5. a interação entre os homens, as máquinas e as vias que compõem o ambiente de condução.

Em São Paulo, os principais polos geradores de trabalho se localizam nas áreas mais centrais da cidade em contrapartida a maior parte da população vive distante dessas áreas. A título de exemplo, em 2007, as áreas correspondentes as subprefeituras da Lapa, de Pinheiros, da Móoca, da Vila Mariana e da Sé, geravam 46% dos empregos da cidade de São Paulo em contrapartida detinham apenas 16% da população.

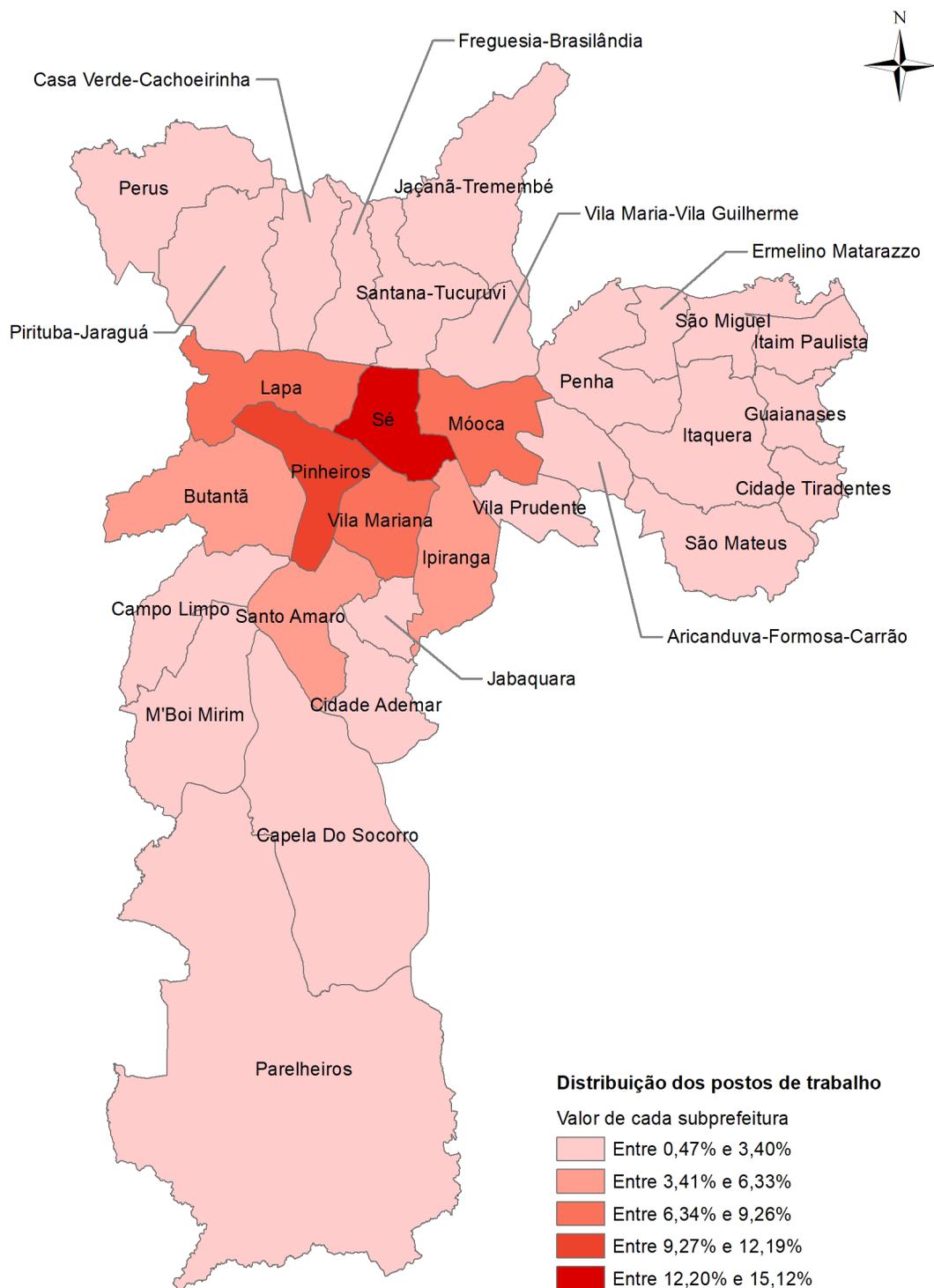


Figura 2. Distribuição espacial dos postos de trabalho, por subprefeituras em % (2007). Fonte: Souza (2013).

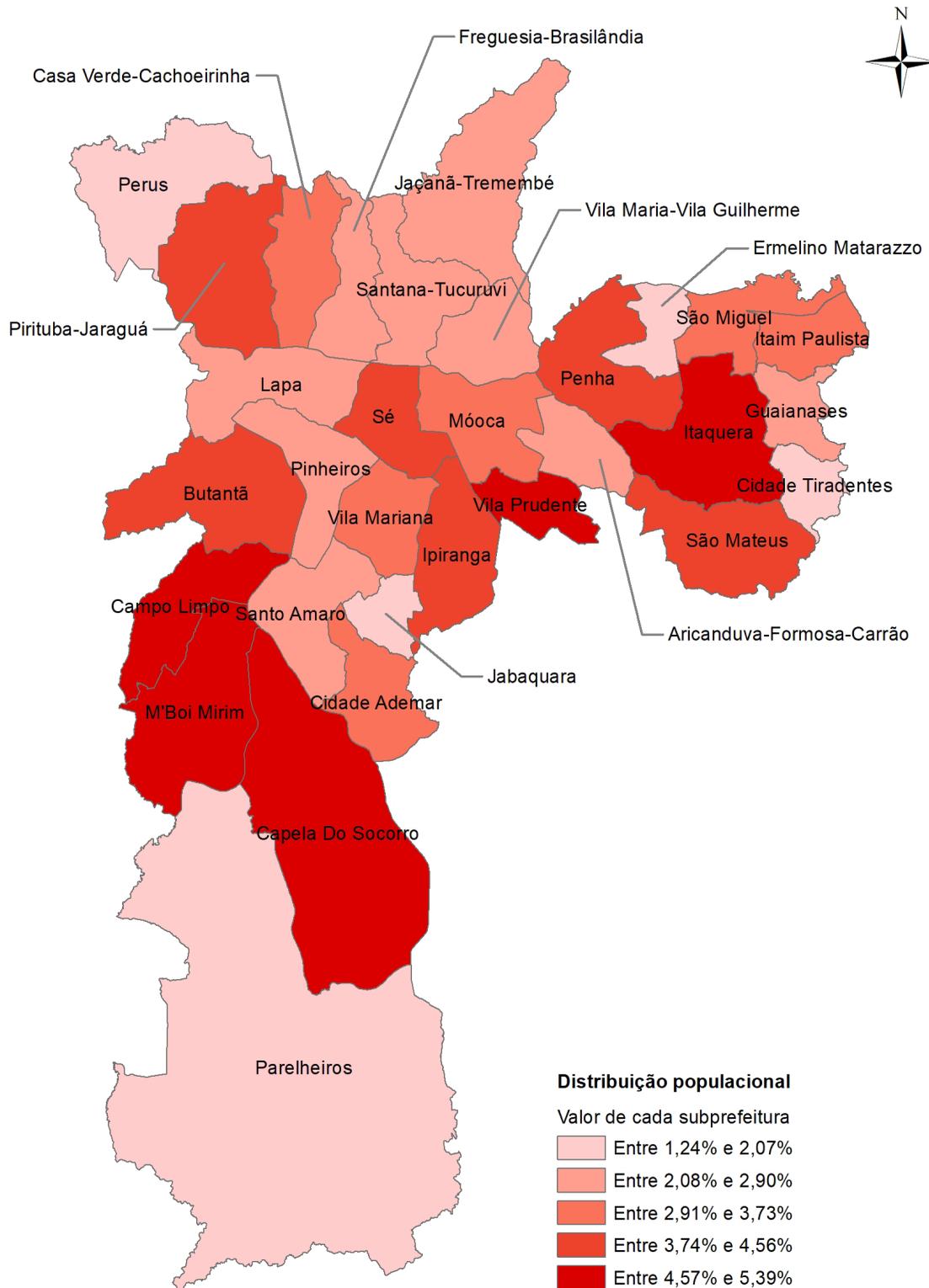


Figura 3. Distribuição espacial da população, por subprefeitura (2010). Fonte: Souza (2013).

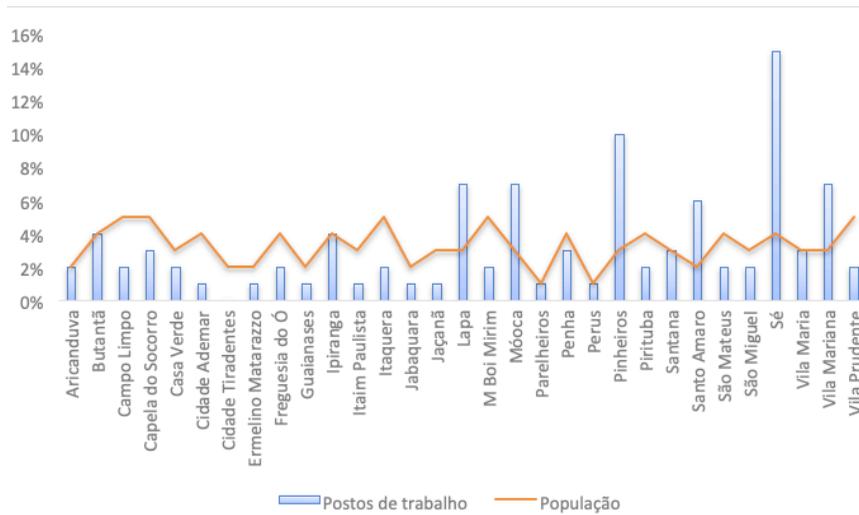


Figura 4. Distribuição espacial da população e dos postos de trabalho, por subprefeitura (2010). Fonte: Souza (2013).

As Figuras de 2 a 4 permitem perceber que não há uma correlação direta entre a localização dos postos de trabalho e a localização das moradias. O fluxo casa-trabalho e trabalho-casa responde por uma parcela expressiva, cerca de 46%, dos deslocamentos cotidianos. Localidades populosas e distantes da área central, como Campo Limpo, Capela do Socorro e Vila Prudente geram poucos postos de trabalho. Como os postos de trabalho estão mais concentrados na área central e a população mais dispersa pelo município, os deslocamentos cotidianos são abundantes e demandam uma grande quantidade de tempo. Configura-se um quadro no qual se verifica que os moradores das áreas centrais precisam de menos tempo para se deslocar para o trabalho quando comparados aos moradores das áreas mais periféricas (Figura 6).

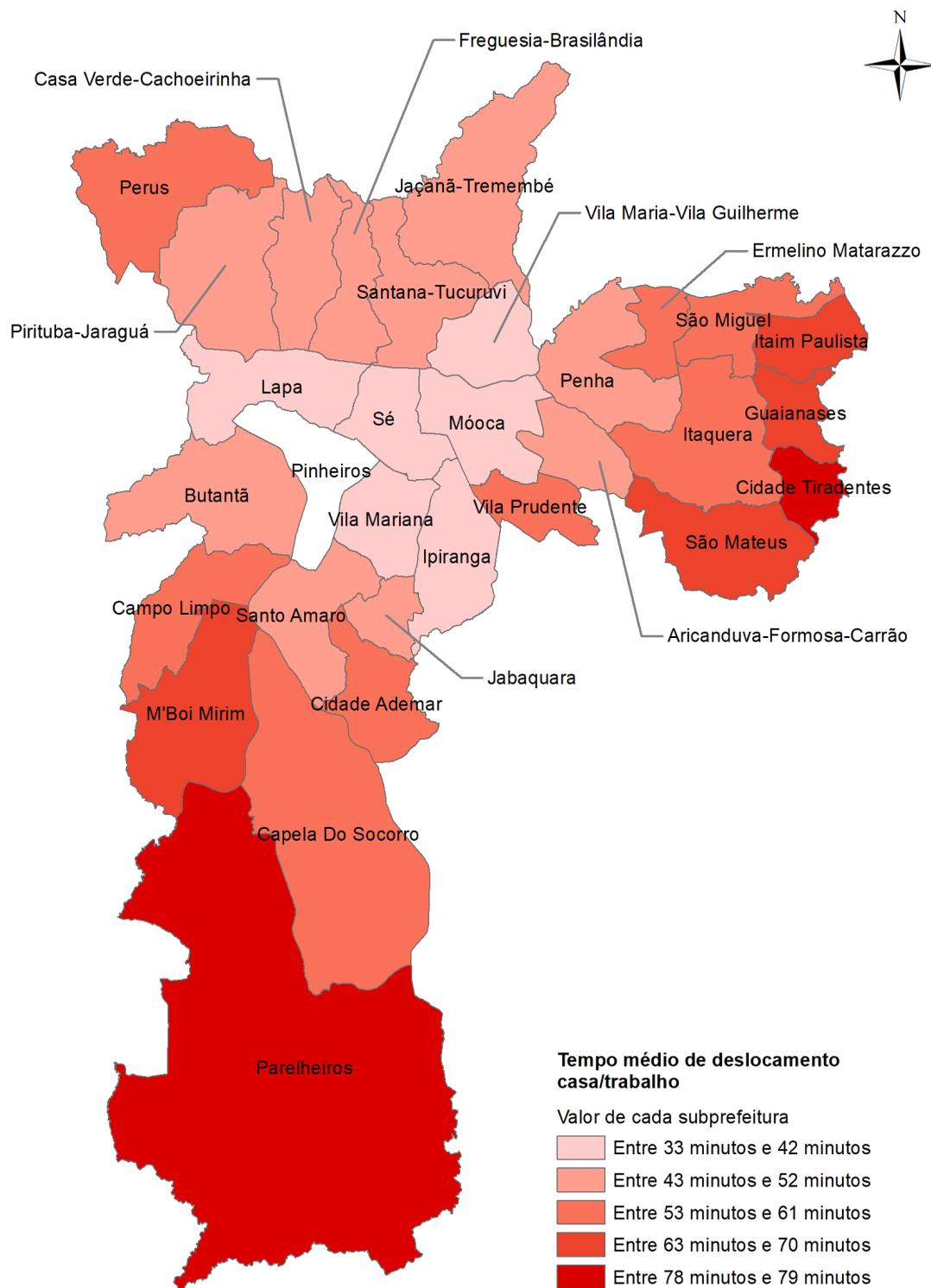


Figura 5. Tempo médio de deslocamento casa-trabalho, por subprefeituras. Fonte: Souza (2013).

Quando cotejamos os dados das figuras 5 e 6, verificamos que há uma relação direta entre a renda da população e o tempo de deslocamento entre a casa e o trabalho. As áreas centrais, onde são gerados a maior parte dos postos de trabalhos, são também aquelas áreas melhores equipadas e cujo preço da terra é mais caro que as áreas mais distantes e providas de menor infraestrutura, inclusive de transportes.

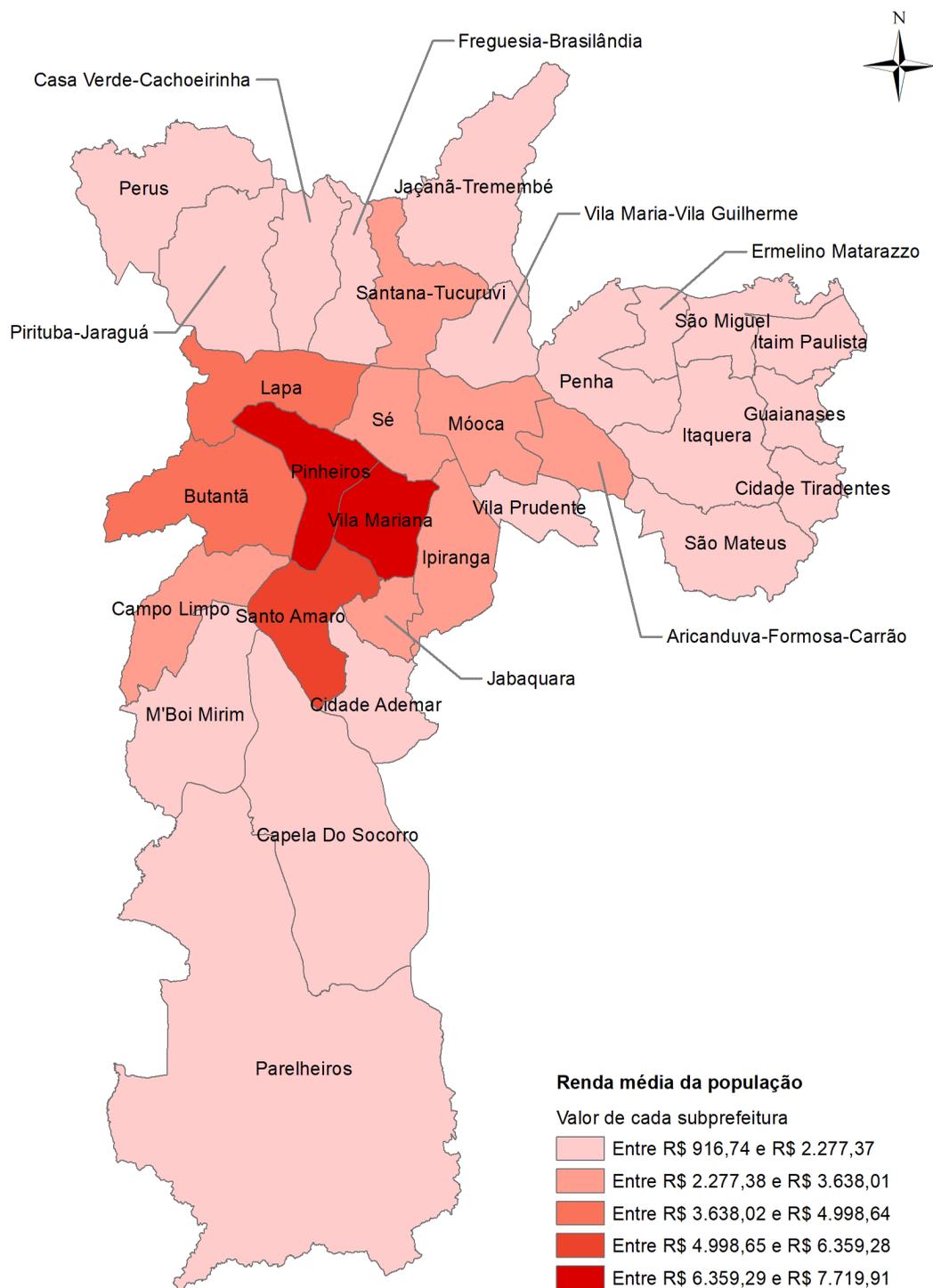


Figura 6. Renda média, por subprefeituras (2010). Fonte: Souza (2013).

A área central do município é bem servida pelos sistemas de trens, pelo metrô e com ampla circulação de ônibus, a área central da cidade reafirma as desigualdades espaciais apontadas anteriormente (Figura 7).

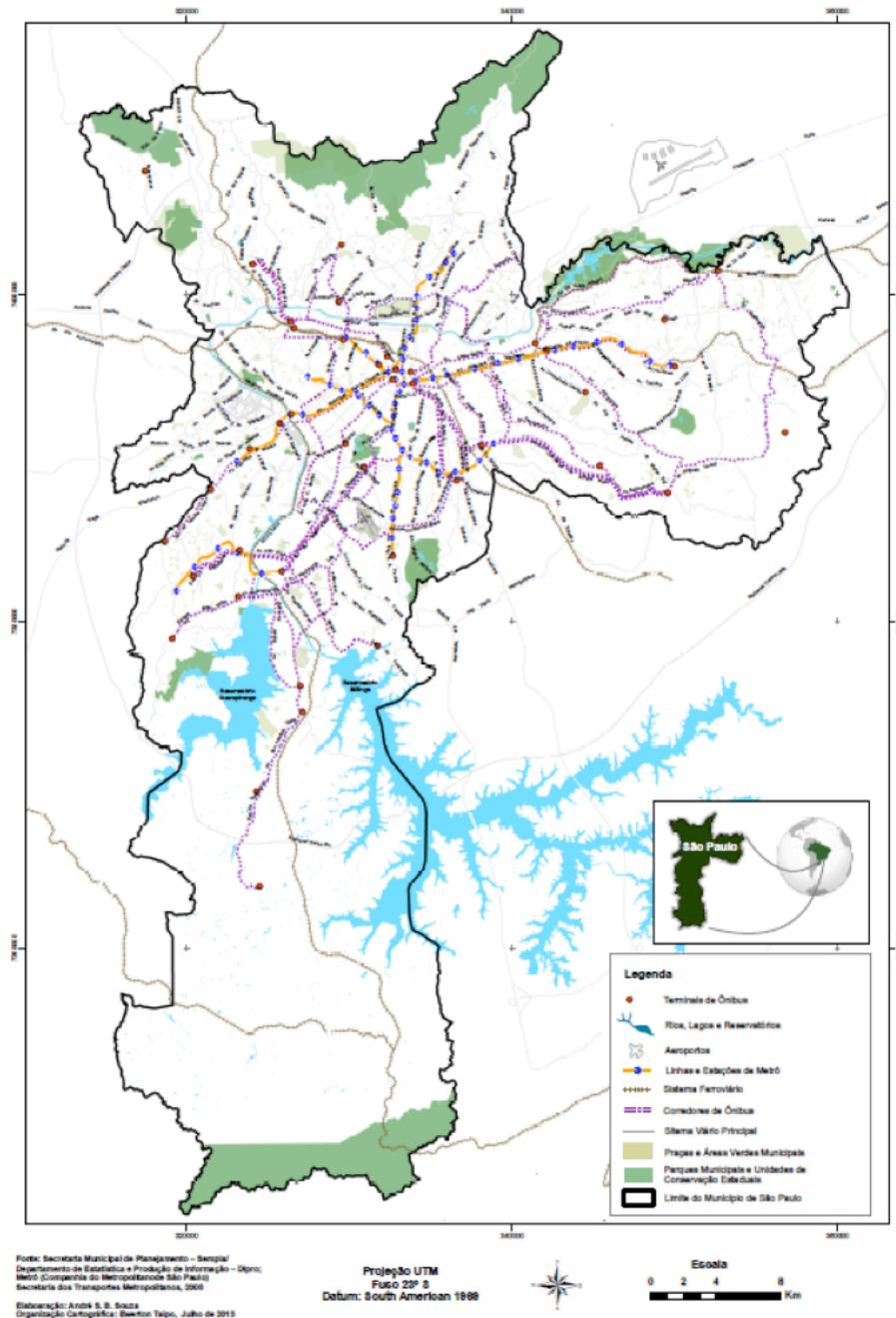


Figura 7. Infraestrutura de Transportes Coletivos, Município de São Paulo (2013). Fonte: Souza (2013).

A desigual distribuição dos meios de transportes contribui para compreender os diferentes tempos de deslocamento casa-trabalho verificados no município. Outros trabalhos como os Antico (2003), Currie (2004), Gabriel *et al.* (1996) e Minocha *et al.* (2008) indicam na mesma direção e colocam em tela outras variáveis como a questão racial.

Esse quadro de deficiência de provimento dos meios de transportes coletivos nas áreas mais populosas e mais associado ao longo tempo de deslocamento e às políticas de aquisição de automóveis fez com que houvesse um salto tanto na aquisição quanto no uso dos automóveis para a realização dos deslocamentos cotidianos.

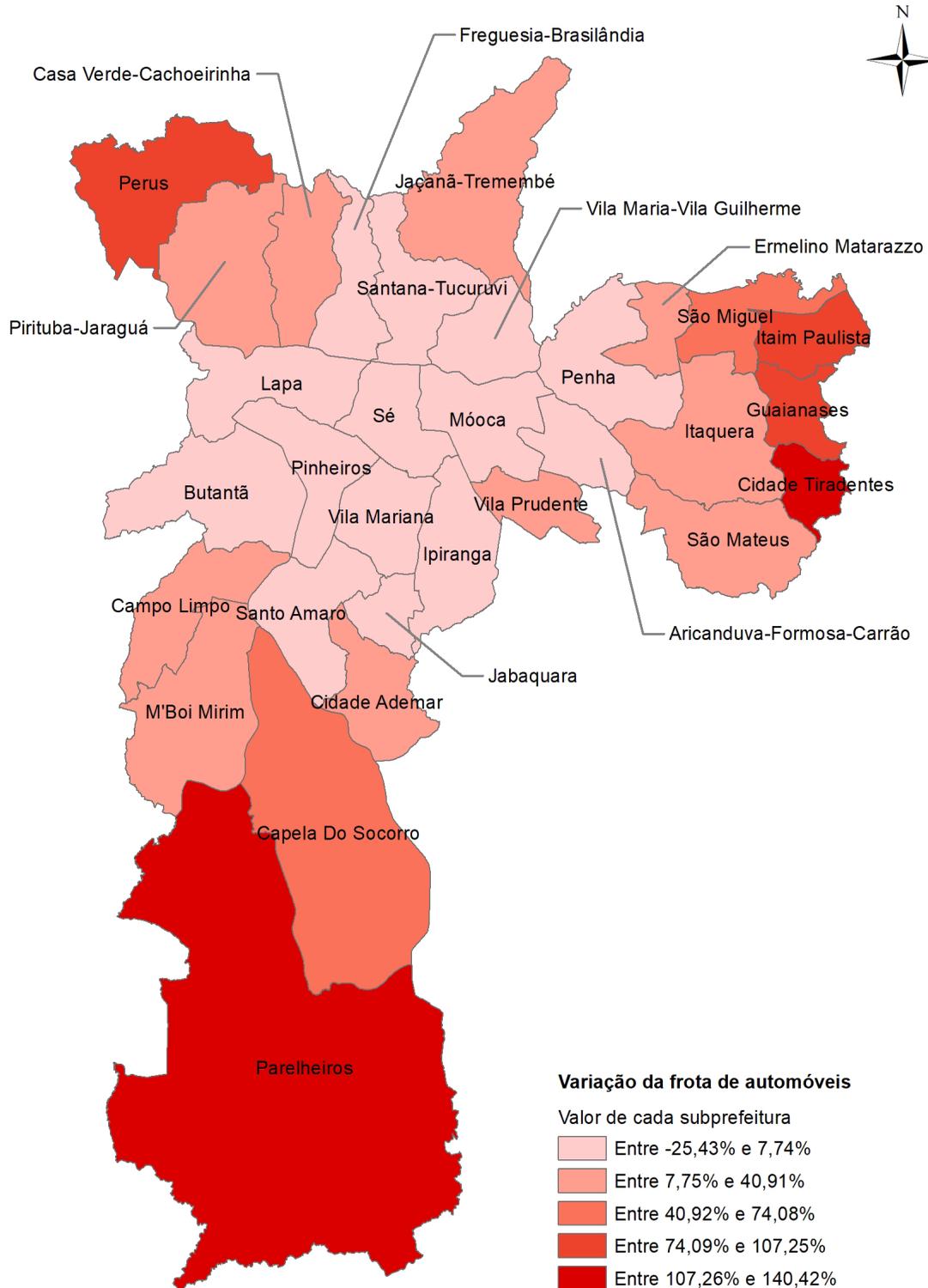


Figura 8. Variação no aumento da frota de carros, por subprefeitura, em % (1997-2007). Fonte: Souza (2013).

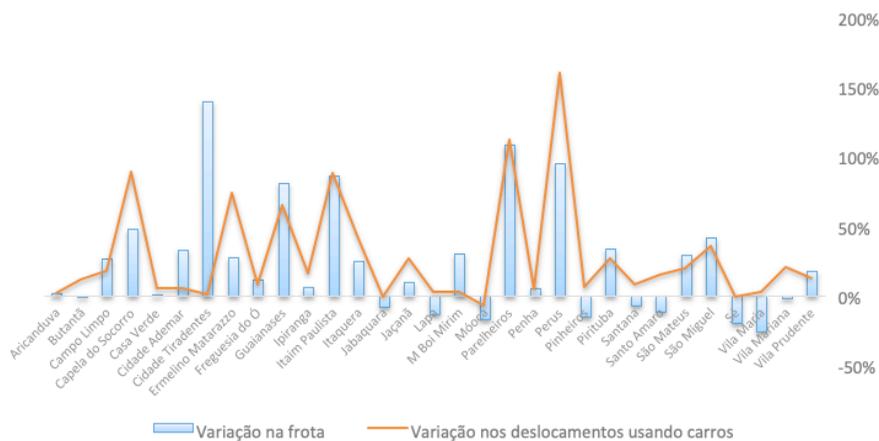


Figura 9. Variação da frota e dos deslocamentos usando carros, por subprefeitura, em % (1997-2007).
Fonte: Souza (2013).

A Figura 8 mostra que os carros que, historicamente, foram mais presentes entre os estratos mais ricos da sociedade passaram a estar também em localidades mais pobres. Já os dados da figura 9 relaciona a ampliação da frota com o aumento do uso do carro como modal de transportes para a realização de deslocamentos cotidianos. Verifica-se de maneira clara que foi nos bairros mais periféricos que se intensificou a frequência de uso dos carros. Tal tendência contribuiu de maneira decisiva para a dispersão dos congestionamentos em direção às diversas direções da cidade.

O conjunto de dados e informações trazidos à luz, quando associados às dimensões espaciais do município, permitem traçar um quadro que exprime a heterogeneidade e a complexidade que constituem a realidade do município de São Paulo. Tais informações servem de subsídios para refletir sobre as dificuldades existentes na formulação de políticas públicas de mobilidade cotidiana que sejam efetivas para todo o conjunto da população.

Princípios, diretrizes e objetivos da PNMU e os Planos de Mobilidade Urbana do Município de São Paulo.

A Política Nacional de Mobilidade Urbana, instituída em 2012, regulamentou o inciso XX² do artigo 21^o e o artigo 182^o³ da Constituição Federal Brasileira bem como atende a dispositivos previstos no artigo 2^o e no artigo 40^o do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2010). Considerando que a Constituição Federal foi promulgada em 1988, passaram mais de duas décadas até que os desígnios relativos à mobilidade urbana fossem finalmente regulamentados. É relevante ressaltar que a PNMU conferiu aos municípios a prerrogativa de construir seus próprios planos de mobilidade urbana.

A seguir apresentamos os princípios, as diretrizes e os objetivos da Política Nacional de Mobilidade Urbana:

Art. 5^o A Política Nacional de Mobilidade Urbana está fundamentada nos seguintes princípios:

- I - acessibilidade universal;
- II - desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais;
- III - equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo;
- IV - eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano;
- V - gestão democrática e controle social do planejamento e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana;

1. Esse inciso trata das diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos.
2. Esse artigo se refere à 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.

- VI - segurança nos deslocamentos das pessoas;
- VII - justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços;
- VIII - equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros; e
- IX - eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana.

Art. 6o A Política Nacional de Mobilidade Urbana é orientada pelas seguintes diretrizes:

- I - integração com a política de desenvolvimento urbano e respectivas políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo no âmbito dos entes federativos;
- II - prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado;
- III - integração entre os modos e serviços de transporte urbano;
- IV - mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas na cidade;
- V - incentivo ao desenvolvimento científico-tecnológico e ao uso de energias renováveis e menos poluentes;
- VI - priorização de projetos de transporte público coletivo estruturadores do território e indutores do desenvolvimento urbano integrado; e
- VII - integração entre as cidades gêmeas localizadas na faixa de fronteira com outros países sobre a linha divisória internacional.

Art. 7o A Política Nacional de Mobilidade Urbana possui os seguintes objetivos:

- I - reduzir as desigualdades e promover a inclusão social;
- II - promover o acesso aos serviços básicos e equipamentos sociais;
- III - proporcionar melhoria nas condições urbanas da população no que se refere à acessibilidade e à mobilidade;
- IV - promover o desenvolvimento sustentável com a mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas nas cidades; e
- V - consolidar a gestão democrática como instrumento e garantia da construção contínua do aprimoramento da mobilidade urbana.
- VI - segurança nos deslocamentos das pessoas;
- VII - justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços;
- VIII - equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros; e
- IX - eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana. (Grifos nossos)⁴

3. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm acesso em 27/01/2018.

Os princípios, as diretrizes e os objetivos constituem o elo que une os planos de mobilidade urbana, de caráter municipal, à Política Nacional de Mobilidade Urbana. Servem assim para transpor para escalas menores, mais próximas ao local e ao cotidiano, os conceitos mais abstratos cuja formulação ocorrem numa escala superior, de caráter mais generalizado porque serve de parâmetro para todo o país.

Em direção à Dimensão Humana: o Plano de Mobilidade do Município de São Paulo (PlanMob/2015)

Em seu célebre livro, *Cidade para as pessoas*, Gehl (2010:3) afirma:

Uma característica comum de quase todas as cidades – independente da localização, economia e grau de desenvolvimento – é que as pessoas que ainda utilizam o espaço da cidade são cada vez mais maltratadas.

Lançado em 2015, após dois anos de construção, o Plano de Mobilidade do município de São Paulo traçou metas para a realização da mobilidade urbana em São Paulo por um período de 15 anos. Seu conteúdo é coerente com o Plano Diretor Estratégico de São Paulo e as bases sob os quais estão assentadas as propostas são alinhadas às diretrizes, aos princípios e aos objetivos da PNMU e dialogam tanto com as perspectivas de Gehl (2010) como de Speck (2016) porque visam tanto a dimensão humana quanto à mobilidade ativa. As ações destacadas a seguir foram implantadas no município de São Paulo a partir do ano de 2013.

Em prol da mobilidade ativa: os espaços para as bicicletas

O modal cicloviário, via de regra, não é planejado para ser o principal modal de transporte. Pensa nas bicicletas para a realização de trajetos curtos e para uso complementar nas pontas do deslocamento, ou entre a casa e o modal de transporte coletivo e/ou entre o modal e o trabalho.

Os espaços voltados a este uso foram valorizados nas políticas públicas implantadas a partir de 2013. Àquela época, o município contava com 70 km de vias destinadas à circulação de bicicletas. A partir de então, a gestão municipal ampliou de modo expressivo as áreas destinadas à circulação de bicicletas. Ao final do ano de 2016, o município de São Paulo dispunha de 498 km de vias permanentes destinadas à circulação cicloviária. Destes, 468 km eram de ciclovias ou ciclofaixas e outros 30 km de ciclorrotas distribuídas por diversas áreas da cidade; além de contar com bicicletários e outros espaços de apoio para os ciclistas.

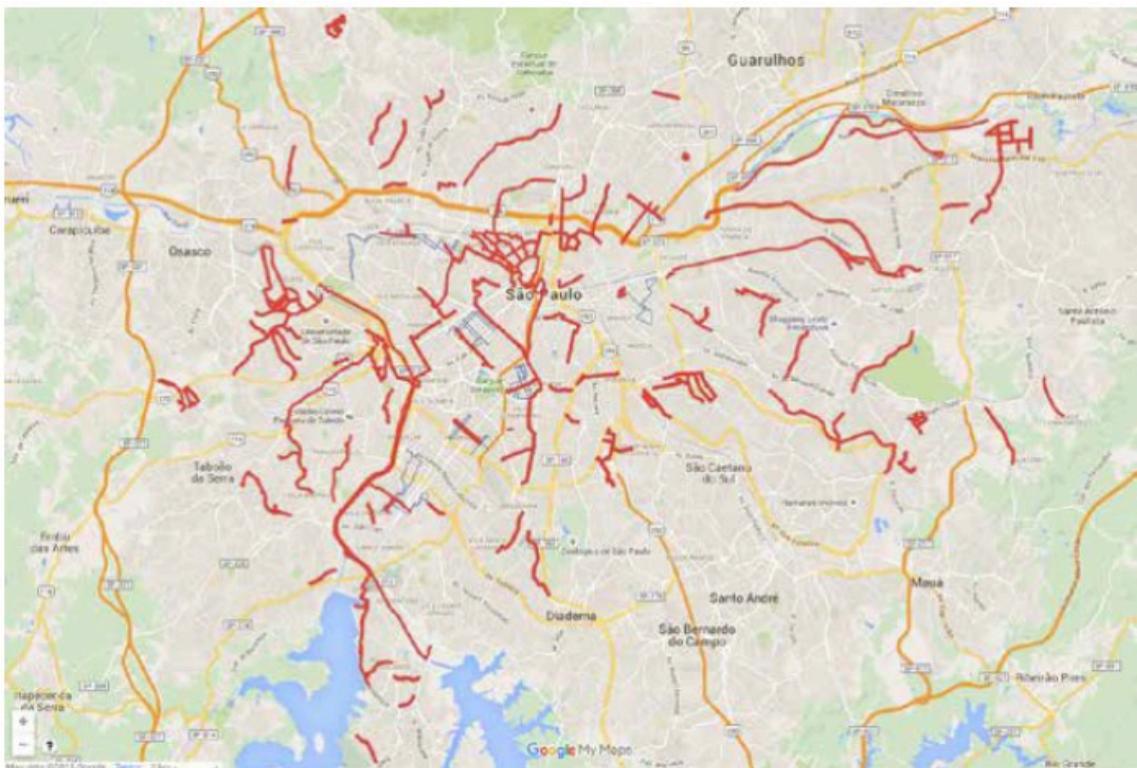


Figura 10. Rede cicloviária (2015). Fonte: ITDP (2016: 5).

As ciclorrotas correspondem a apenas 30 km das estruturas a disposição dos ciclistas, pois são aquelas que oferecem menor segurança aos ciclistas, pois trata-se de pista compartilhada com outros veículos e cuja sinalização horizontal informa a preferência para ao ciclista. Estes espaços não estão especificados no Código Brasileiro de Trânsito (CBT) e são indicados apenas para vias secundárias, com baixo fluxo de circulação e limite de velocidade. Espera-se que os motoristas guardem distância dos ciclistas e realizem a ultrapassagem em baixa velocidade.

Por outro lado, as ciclofaixas e as ciclovias são estruturas contidas no Código Brasileiro de Trânsito e possuem características capazes de garantir maior segurança aos ciclistas, pois são sinalizadas e possuem elementos de separação específica do espaço para os ciclistas.

As ciclofaixas são parte da pista de rolamento destinada a circulação exclusiva de ciclos, delimitada por sinalização específica. Já as ciclovias são pistas próprias destinadas à circulação de ciclos, separada fisicamente do tráfego comum IPTD (2015:5).

A bicicleta tem um papel essencial numa política de mobilidade ativa e na qual a dimensão humana é valorizada, pois trata-se de um veículo movido à propulsão humana, cujo uso massivo tem o condão de redistribuir o espaço viário levando o modo não motorizado a ampliar seu espaço sobre os modais motorizados.

O PlanMob prevê, ao todo, a construção de 1.300 km de malha ciclovária até o ano de 2030, o que, se concretizado, deixaria, em termos mundiais, a cidade numa posição confortável em relação a disponibilidade de espaços para usos bicicletas nos deslocamentos cotidiano.

Dos carros às pessoas: as Ruas Abertas à população

Em consonância com o Inciso I, do artigo 23 da PNMU, que diz respeito a restrição e ao controle de acesso e circulação, permanente ou temporário, de veículos motorizados em locais e horários predeterminados, o poder público municipal instituiu formalmente uma ação com o objetivo de abrir o espaço aos pedestres e restringir a circulação de veículos em algumas vias da cidade.

Em 28 de junho de 2015, a Avenida Paulista, um símbolo da cidade de São Paulo, foi fechada para a circulação automobilística. No lugar dos veículos, as faixas foram ocupadas por famílias e grupos de pessoas que realizavam piqueniques e por crianças que brincavam na pista; artistas de rua faziam shows, ambulantes estendiam tecidos no chão e vendiam produtos enquanto muitas pessoas andavam a pé, de skate, de bicicleta, etc pelas faixas cotidianamente ocupadas por carros. Enfim, a abertura da Avenida Paulista para as pessoas simboliza a possibilidade de outras formas de ocupar o espaço.

Quatro meses depois da experiência piloto, a Prefeitura institucionalizou a ação e a Avenida Paulista passou a ficar aberta aos pedestres aos domingos, das 10 às 17 horas.

Ao final do ano de 2016, após longa tramitação foi publicada a lei 16.607/16 que sintetiza essa prática com a instituição do programa Ruas Abertas. O segundo artigo da referida lei explica que

O programa Ruas Abertas consiste na destinação temporária ou permanente de trechos de vias públicas, praças e largos para atividades de lazer, esporte, cultura e engloba três modalidades: *Ruas de Cultura e Lazer*, *Ruas 24 horas*⁵ e *Vagas Vivas*.⁶ (Grifo nosso)

4. Decidimos focalizar a nossa análise apenas na política de abertura de vias para lazer porque compreendemos que o escopo une a mobilidade ativa e a dimensão humana.

5. Disponível em < <http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/RenderizadorPDF.aspx?ClipID=EE7MOD4j16EB3e87VQMBIMG AELR> > acesso em 27/01/2018.

As ruas de Cultura e Lazer tem como objetivo designar a ocupação de alguns espaços viários à ocupação por pedestres, em horários regulados, entre as 10 e as 16 horas, em domingos e feriados.

Iniciativas dessa natureza são essenciais porque permitem aos moradores fortalecerem seus vínculos com os vizinhos, possibilitam ainda que pontualmente a realização de práticas aeróbicas além de fomentar uma cultura de uso e ocupação dos espaços públicos.

Visando a coletividade

Outra iniciativa importante foi a criação e a difusão por diversas áreas da cidade de faixas exclusivas para ônibus, à direita das vias por onde circulam esses veículos. Estas, em sua grande maioria, possuem horários regulados nos quais os fluxos são privativos aos ônibus. Em geral, nos horários de pico da manhã ativam-se as faixas que funcionam na direção bairro-centro e no horário de pico da tarde são acionadas as faixas que se voltam à direção centro-bairro.

Em 2013, a cidade possuía 90 km de faixas exclusivas para ônibus, ao final de 2016 eram 500 km, um aumento de 450%. A opção pela política de faixas tem contornos conjunturais: de um lado trata-se de uma iniciativa menos custosa – e também menos eficiente – de reduzir o tempo de deslocamento que a instalação de corredores de ônibus, cujos projetos lançados em 2013 (mesmo ano de um conjunto grande de manifestações populares cujo estopim foi a elevação no preço das tarifas de transporte) foram questionados por instâncias administrativas, como o Tribunal de Contas do Município e também por membros da Câmara de Vereadores.

Os resultados de medidas dessa natureza ultrapassam escalas, pois a opção de exclusividade para os ônibus tem o condão de ampliar a velocidade média dos ônibus, o que pode estimular o uso do transporte coletivo ao invés do individual e também reduzem o volume de materiais poluentes que são dispersados no ar e concorrem para a deterioração da qualidade do ar⁷ (Iema, 2014). Em uma escala macro é possível verificar benefícios.

Em microescala as batalhas são outras, há que se dialogar com os agentes envolvidos amiúde. Houve muita reclamação de parte de comerciantes que tinham vagas para automóveis em frente aos seus estabelecimentos e também de donos de carros que antes podiam estacionar seus carros em faixas agora convertidas em espaços exclusivos para o modal coletivo.

6. O Instituto de Energia e Meio Ambiente mantém um mapa interativo com as emissões atmosféricas do transporte rodoviário de passageiros. É possível visualizar as informações acessando o seguinte endereço: <<http://emissoes.energiaambiente.org.br/>>

A velocidade de circulação e o caminho para realizar mortes

Outra política adotada pelo poder público municipal foi a redução das velocidades médias das vias de circulação. Embora a adesão a proposta de redução de velocidade tenha ocorrido em 2011, o compromisso de atender às metas foi encampado sistematicamente pela municipalidade apenas a partir do ano de 2013.

Os debates decorrentes do Programa Década de Segurança Viária, proposto pela Organização das Nações Unidas (ONU) após estudos realizados pela Organização Mundial da Saúde (OMS), apresentaram dados alarmantes, em 2011 a cidade ostentava o índice de 12 mortos/100.00 habitantes e se comprometeu a reduzir esse número pela metade até o ano de 2020 (CET, 2016). A redução das velocidades foi parte do pacote de medidas que visava alcançar esse objetivo.

O marco simbólico da redução das velocidades médias foi apresentado em 20 de julho de 2015 quando as vias Marginais dos rios Tietê e Pinheiros tiveram seus limites de velocidades revistos para baixo. Essas duas vias por conta do volume e do papel que desempenham na articulação dos fluxos viários marcaram a colocação de uma bandeira nessa temática.

Em dezembro de 2015 foi concluída a padronização do valor da velocidade máxima permitida nas vias arteriais da cidade em 50 km/h, restando poucas exceções a este valor (pistas expressas e centrais das marginais – 70 e 60 km/h, parte do eixo norte-sul – 60 km/h, e pista expressa da Av. Prof. Abraão de Moraes – 70 km/h). CET (2016:1)

A medida tinha como caráter essencial a segurança viária, uma vez que em velocidades menores é possível manter a velocidade média no deslocamento com níveis maiores de segurança. Em menor escala também se pode aferir a redução dos níveis de poluição atmosférica e sonora.

A segurança viária foi o fator que essencialmente guiou a política de redução de velocidade, pois o grau de lesão no corpo humano não é proporcional à velocidade. Os efeitos são exponenciais.

Figura 11. Velocidade de Impacto e gravidade das lesões. Fonte: CET (2016:6)

| Velocidade de impacto (km/h) | Mortos (%) | Feridos (%) | Ilesos (%) |
|------------------------------|------------|-------------|------------|
| 32 | 5 | 65 | 30 |
| 48 | 48 | 50 | 5 |
| 60 | 85 | 15 | |

Outro fator essencial em relação à velocidade é a relação entre a capacidade física de realização da frenagem e a compatibilidade velocidade na via. Também nesse indicador a curva não é proporcional, mas exponencial.

Assim, numa frenagem a 50 km/h um veículo percorre 65 metros até conseguir cessar seu movimento, mas a 100 km/h a distância não é o dobro, 130 metros, mas sim 200 metros.

A diminuição de velocidade proporciona tempos menos exigentes de percepção e reação, além de exigir distâncias menores para manobras seguras, o que diminui significativamente a formação de “ondas” no tráfego (o famoso “anda e para”). E, ao diminuir a intensidade e a frequência dos conflitos de troca de faixas e de acessos, harmoniza o tráfego inclusive nas transposições entre pistas. Além disto, os ganhos com a redução da gravidade e da frequência dos acidentes impactou direta e positivamente na fluidez viária. CET (2016:7)

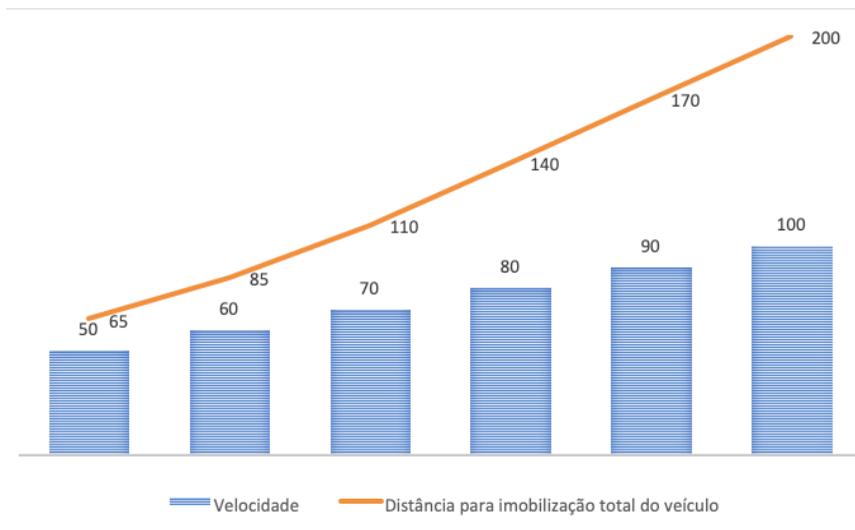


Figura 12. Velocidade e distância de frenagem. Fonte: CET (2016:6).

As medidas implantadas tiveram êxito parcial, pois verificou-se uma redução gradativa no número de acidentes e de mortes nas vias da cidade.

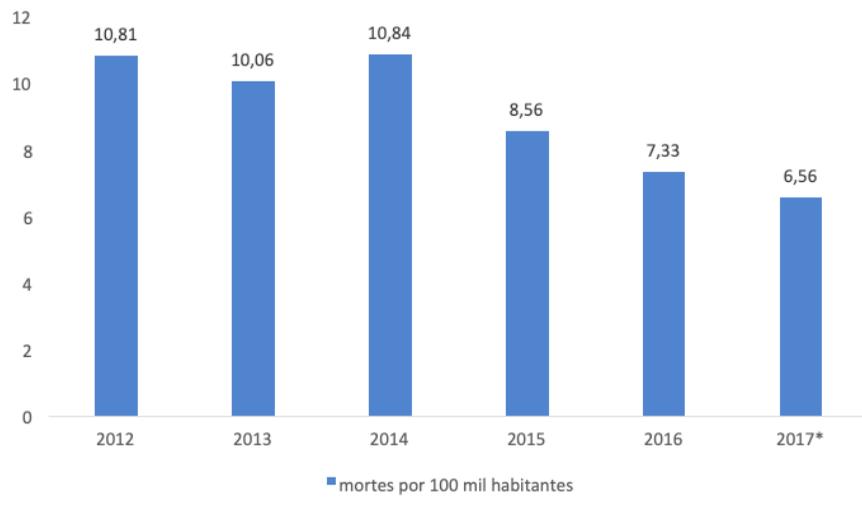


Figura 13. Mortes por 100 mil habitantes. Fonte: ObservaSampa.

Com a implantação da política de redução de velocidades médias, gradativamente o número de mortes foi caindo, permanecendo estável num primeiro momento, entre os anos de 2012 e 2014. Posteriormente os números foram caindo até patamares próximos à meta da ONU para a década que é de 6 mortos por 100 mil habitantes.

Um dado, porém, é essencial, nas vias marginais dos rios Tietê e Pinheiros, onde os limites de velocidade foram revistos em 2016, o número de mortos aumentou.

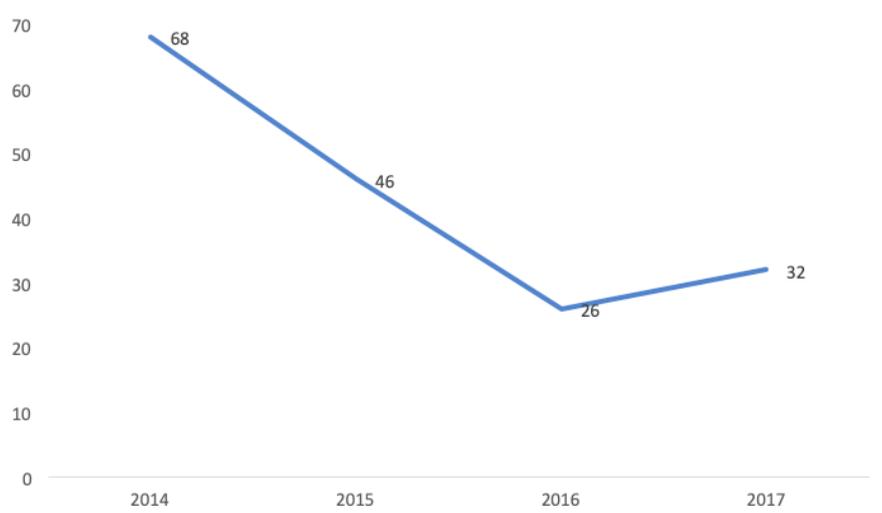


Figura 14. Mortes nas vias marginais do Tiete e do Pinheiros. Fonte: CET.

A revisão dos limites de velocidade para baixo redundou em acentuada queda no número de mortes em dois, a volta aos limites anteriores redundou em aumento no vítimas fatais, revertendo a curva verificada nos meses anteriores quando vigoravam limites menores de velocidade.

Contramão

O ano de 2017 simbolizou a realização de mudanças de direção administrativa do município de São Paulo. Essas mudanças dizem respeito tanto às propostas políticas, em âmbito mais geral, quanto às políticas de mobilidade urbana, em particular. A nova administração mudou a rota estabelecida, aquela contida no Plano de Mobilidade Urbana da cidade de São Paulo. Ainda que termos-chave, como mobilidade ativa, continuem presentes nos planejamentos atuais, tais como o Plano de Metas (2017-2020), construído pela atual administração, as ações até agora implantadas seguem em direção oposta. Estão na contramão, pois as políticas que tinham a mobilidade ativa em seu âmago estão sendo senão destruídas ao menos descontinuadas. O resultado mais visível foi o crescimento da insegurança e da violência para aqueles que não circulam na cidade empregando modais motorizados.

Uma primeira impressão de que ocorreriam mudanças na condução dessas políticas é o fato de que as informações sobre a extensão e a localização das estruturas voltadas a esse modal deixaram de ser atualizadas pela prefeitura com constância.

A política de valorização de circulação do modal cicloviário por exemplo passa por alterações que significam a supressão de ciclofaixas e a eventual transformação em ciclorrotas. Aparentemente, continua-se a valorizar o ciclista, mas as ciclorrotas não são segregadas, o que faz com que as bicicletas tenham que disputar espaços com modais motorizados. Tais iniciativas potencialmente ampliam o espaço dos modais motorizados por que, nessa situação, carros e bicicletas vão disputar o mesmo e a força dos motores, associada ao histórico de acidentes fatais envolvendo carros e bicicletas, aumentam a insegurança dos ciclistas, grupo que aferiu um aumento de letalidade da ordem de 23% em 2017. No ano de 2016 foram 30 vítimas de acidentes fatais, envolvendo bicicletas, o número saltou para 37 em 2017.

Ao longo do ano de 2017, muitas reportagens denunciaram a prática de apagar ciclofaixas por diversas áreas da cidade (Diógenes, 2017). Gradativamente, algumas ciclofaixas foram sendo desestruturadas sem que houvesse diálogo ou nova contabilização das estruturas existentes.

Outra atitude que caminha em direção contrária às políticas de valorização do modal cicloviário foi a criação da lei 16.738/2017 cujo escopo altera a lei 14.266/2007 que versa sobre o Sistema Cicloviário do Município de São Paulo. As alterações propostas, de certo modo, formalizam as práticas que vinham sendo denunciadas, pois o artigo 6º passou a ter a seguinte formulação.

O Sistema Cicloviário do Município de São Paulo deverá ser composto preferencialmente por faixas compartilhadas e ciclovias, sendo que a opção por ciclofaixas deverá ser adotada apenas quando não houver indicação técnica para a implantação de faixas compartilhadas e quando houver disponibilidade de espaço físico ou de recursos financeiros para a construção de uma ciclovia, desde que as condições físico-operacionais do tráfego motorizado sejam compatíveis com a circulação de bicicletas. (Grifo nosso.)

Também o artigo 4º, parágrafo único recebeu nova redação

A implantação dos trechos cicloviários deverá ser precedida pela realização de audiências públicas e pela apresentação de estudos de demanda, de viabilidade e de impacto viário, os quais deverão ser integralmente divulgados em sítio eletrônico próprio. (Grifo nosso.)

O principal motivador das críticas à nova redação diz respeito à necessidade de apresentar estudos de demanda, viabilidade e impacto viário. A massificação do uso de modais de transporte ocorrem quando o poder público utilizando suas prerrogativas de construção e de controle do espaço cria políticas e produz espaços capazes de induzir a demanda pela bicicleta. Trata-se de instilar o modal não-motorizado em relação aos modais motorizados.

A criação de mecanismos, como a necessidade de apresentação de estudos de demanda, contribui para a imobilização ou descontinuidade da política de valorização do modal cicloviário. Ações desse jaez não apenas não contribuem com a mobilidade ativa e a dimensão humana como caminham em desacordo com as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Da mesma forma que as ciclofaixas foram sendo retiradas, o Programa Ruas Abertas também passou a sofrer com descontinuidades e/ou falhas no processo de execução. Primeiramente, avenidas importantes como a Avenida Sumaré, que deviam ser abertas aos pedestres deixaram de receber os agentes responsáveis por executar essas ações.

Posteriormente, outras vias, em outras áreas do município passaram a ter os mesmos problemas. Em matéria publicada em maio de 2017, o Jornal Folha de São Paulo reportava que outras vias pertencentes ao programa Ruas Abertas, como a Engenheiro Luiz Gomes Cardim Sangirardi, localizada na Aclimação, na zona central e a Avenida Koshun Takara, no Jardim Peri, na zona norte da cidade de São Paulo também não recebiam mais os agentes responsáveis por realizar as intervenções que barram os veículos e libera o espaço aos pedestres. A desmobilização para a sustentação das ações em áreas menos simbólicas que a Avenida Paulista resulta em abandono do programa, sem que haja muito alarde.

Por fim, em desacordo com as indicações de ordem técnica que indicavam a eficácia da política de redução de velocidade máxima dos carros nas vias marginais aos rios Tietê e Pinheiros, foi realizada a revisão dos limites de velocidade, voltando aos valores vigentes até o primeiro semestre do ano de 2015.

É possível considerar que a alteração de uma única variável, o limite máximo de velocidade, não responde plenamente a todas as causas de acidentes que redundam em vítimas fatais nessas vias. A realidade, porém, não deu sustentação a esta hipótese, pois o número de óbitos nessas vias aumentou após a reedição dos antigos limites máximos de velocidade (Figura 14).

Em 2016, as vias marginais tiveram 26 vítimas fatais, no ano seguinte foram contabilizadas 32 vítimas, um aumento de 23%.

A defesa da redução dos limites de velocidade de circulação viária é uma prática que tem sido adotada em diversas metrópoles. Nas áreas urbanas mais movimentadas de Londres, o limite é de 32 km/h; em Nova York, 40 km/h; Roma e Barcelona, estabeleceram o limite de 50 km/h e as cidades Santiago e Buenos Aires, estipularam o limite máximo de 60 km/h. São Paulo conduziu na contramão e, em duas artérias essenciais à articulação viária da cidade, a velocidade máxima foi para 90 km/h. Coincidentemente, nessas duas vias a letalidade aumentou.

À guisa de conclusão: em marcha ré

Ao final da primeira metade do século XX, a ONU, por meio da iniciativa intitulada Década de Ação pela Segurança no Trânsito, lançou o desafio de reduzir a letalidade viária e sugeriu a adoção de 50 km/h como limite de segurança viária. No início de 2012, foi lançada a Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Essas duas políticas, em conjunto, pintavam um quadro no qual a mobilidade ativa seria protagonista. Redução de velocidade, valorização das práticas de mobilidade não-motorizada, incentivo ao transporte coletivo em detrimento do individual. Essas eram as perspectivas.

Em São Paulo, de maneira tímida, esses princípios foram seguidos.

Entre 2013 e 2016, foram criadas vias segregadas para bicicletas em ritmo nunca antes verificado no país e, em horários e dias determinados, algumas ruas foram fechadas para a circulação de automóveis. Os pedestres ganharam as pistas, a força humana movia as rodas da bicicleta, a dimensão humana preenchia as ruas, a mobilidade ativa era protagonista.

O transporte coletivo também foi valorizado por meio da criação de espaços exclusivos para a circulação de ônibus. As velocidades médias dos ônibus aumentaram, os tempos de deslocamentos cotidianos reduziram.

O conjunto de ações implantadas em São Paulo estavam alinhadas as práticas mais destacadas em nível global. Apostar na mobilidade ativa aponta em direção à uma nova cultura de mobilidade urbana.

A aposta não resistiu a realidade. A eleição de 2016 inverteu a direção e muitas das incipientes ações que estavam em curso foram descontinuadas, revistas ou finalizadas.

Os problemas da mobilidade urbana são resultado de décadas de desenvolvimento urbano e, sabe-se, que questões históricas não são resolvidas em intervalos curtos de tempo e sem mudanças culturais expressivas. É certo que as ações coerentes com a mobilidade ativa não acabaram com os congestionamentos tampouco eliminaram a violência presente no trânsito da cidade de São Paulo, elas, porém indicavam em direção a uma cidade que protege os elementos mais frágeis no processo: pedestres.

Gehl (2010) e Speck (2016) propõem mudanças, apostas que produzam um futuro mais ativo para a sociedade. A sociedade paulistana optou por seguir em direção oposta, acionou a marcha ré, deu um passo para trás e velhos problemas, tais como aqueles associados a violência no trânsito voltaram a rondar as vias do município de São Paulo. Os pequenos avanços obtidos nos anos anteriores tendem a desaparecer, na contramão de que ocorreu em tempos recentes na própria cidade de São Paulo e em outras cidades do mundo.

Bibliografia

- » Antico, C. (2003). *Onde morar e trabalhar na Região Metropolitana de São Paulo*. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- » Brasil, Ministério da Educação. (2012). *Política Nacional de Mobilidade Urbana*. Brasília.
- » Currie, G. (2004). Gap analysis of public transport needs. Measuring spatial distribution of public transport needs and identifying gaps in the quality of public transport provision. *Transportation Research Record* (1895), 137–146.
- » FIRJAN. (2015). *Custo dos deslocamentos nas principais áreas urbanas do Brasil*. Rio de Janeiro.
- » Freire, L. R. (2016) De modal de transporte à satisfação de andar a pé. – São Paulo: Companhia de Engenharia de Tráfego. < <http://www.cetsp.com.br/media/507576/bt59.pdf>>
- » Gabriel, S. y Rosenthal, S. (1996). Commutes, Neighborhood Effects, and Earnings: An Analysis of Racial Discrimination and Compensating Differentials. *Journal of Urban Economics* 40(1), 61-83.
- » Gehl, J. (2010). *Cidade para pessoas*. São Paulo: Perspectiva.
- » Harvey, D. (2010). *Cidades Rebeldes*. São Paulo: Boitempo.
- » IEMA. (2014). *Avaliação dos efeitos da implantação de faixas exclusivas em SP: tempo de viagem, consumo de combustível e emissões de poluentes*. São Paulo.
- » IEMA. (2014). *Estudo sobre faixas exclusivas São Paulo/SP*. São Paulo.
- » ITDP. (2015). *Política de Mobilidade por Bicicletas e Rede cicloviária da cidade de São Paulo: análise e recomendações*. São Paulo:ITDP.
- » Minocha Inshu, S. P.S., Metaxatos, P., & Thakuriah, P. (2008). Analysis of Transit Quality of Service and Employment Accessibility for the Greater Chicago, Illinois, Region. *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board*, 2042, 20–29.
- » PMSP. (2015) *PlanMob/SP 2015*. São Paulo.
- » PMSP. (2017) *Programa de Metas (2017-2020)*. São Paulo.
- » Sarno, C. C. B.. (2016) *Benefícios imediatos da redução das velocidades máximas permitidas*. – São Paulo: Companhia de Engenharia de Tráfego. < <http://www.cetsp.com.br/media/517275/nt251.pdf>>
- » Souza, A. S. B. (2013) *Presos no círculo, prostrados no asfalto: tensões entre o móvel e o imóvel*. Tese de Doutorado, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 308 p.
- » Speck, J. (2016) *Cidade Caminhável*. São Paulo: Perspectiva.
- » Tonobohn, R.. (2016) *Programa cicloviário do município de São Paulo*. Companhia de Engenharia de Tráfego: São Paulo. <http://www.cetsp.com.br/media/516079/nt249.pdf>

Sites de internet

- » ObservaSampa – Observatório de Indicadores da Cidade de São Paulo. Endereço <<http://observasampa.prefeitura.sp.gov.br/index.php/indicadores/indicadores-por-tema/>>.
- » Diógenes, J. (2017/05/14) Ciclofaixa apagada em março aparece pintada no Morumbi. *O Estado de São Paulo*. Disponível em: <<http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,ciclofaixa-apagada-em-marco-amanhece-pintada-no-morumbi,70001781329>>.
- » Izidoro, A. y Zylberkan, M. (2017/04/20) Doria vai mudar ciclovias e adotar rota sem divisão entre carros e bicicletas. *Folha de São Paulo*. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/04/1877077-doria-vai-mudar-ciclovias-e-adotar-rota-sem-divisao-entre-bicicletas-e-carros.shtml>>.

André Baldraia / andre.baldraia@ufrgs.br

Bacharel e Licenciado em Geografia pela Universidade de São Paulo e Doutor em Geografia Humana pela mesma Universidade. Docente e pesquisador na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Campus Litoral Norte (UFRGS/CLN). Pesquisa as relações entre processo de urbanização contemporâneo, à mobilidade cotidiana e às práticas esportivas nos espaços urbanos.