

**CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO
ESCOLA DO PARLAMENTO**

**PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU*
“LEGISLATIVO E DEMOCRACIA NO BRASIL”**

Fernanda Portugal Sugimoto

A Política Nacional de Mobilidade Urbana e a produção legislativa sobre mobilidade por bicicleta na Câmara Municipal de São Paulo

Monografia apresentada à Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo como requisito parcial para aprovação no curso de Pós-Graduação Lato Sensu “Legislativo e Democracia no Brasil”

Orientadora: Profa. Dra. Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz

São Paulo
2018

**CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO
ESCOLA DO PARLAMENTO**

**PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU*
“LEGISLATIVO E DEMOCRACIA NO BRASIL”**

Fernanda Portugal Sugimoto

A Política Nacional de Mobilidade Urbana e a produção legislativa sobre mobilidade por bicicleta na Câmara Municipal de São Paulo

Média da avaliação da banca examinadora

Nota Final: _____

São Paulo, ___ de _____ de 2018.

Orientadora: Profa. Dra. Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz

DEDICATÓRIA

Ao Ministério das Cidades.

Basta abrir os olhos para compreender a vida cotidiana daquele que corre de sua moradia para a estação próxima ou distante, para o metrô superlotado, para o escritório ou para a fábrica, para retomar à tarde o mesmo caminho e voltar para casa a fim de recuperar as forças para recomeçar tudo no dia seguinte (LEFEBVRE, 2015, p. 118).

RESUMO

O presente trabalho aborda as questões intergovernamentais que tangem a mobilidade urbana, principalmente em relação ao transporte por bicicleta. Seu objetivo foi o de investigar se as atividades legislativas da Câmara Municipal de São Paulo foram influenciadas pela Política Nacional de Mobilidade Urbana e pelo Plano Municipal de Mobilidade Urbana de São Paulo, ambos de iniciativa do Poder Executivo. Para tanto, foi apresentado um panorama institucional e normativo do planejamento da mobilidade urbana no Brasil, desde 1986, assim como os fatores que influenciaram na inclusão desta pauta na agenda. Foi então realizada pesquisa documental através do Portal SP Legis, a partir da qual foram analisados, quantitativamente, os projetos de lei sobre mobilidade urbana tramitados na Câmara Municipal de São Paulo entre 1986 e 2018 e, qualitativamente, os projetos de lei específicos sobre transporte por bicicleta, tramitados entre 2009 e 2018. Desta forma, verificou-se que a proposição de projetos de leis pelo Legislativo depende de diversos fatores conjunturais, e que as políticas e planos do Executivo contribuem para a argumentação dos projetos apresentados, porém não determinam o conteúdo da legislação promulgada.

Palavras-chave: mobilidade urbana, Política Nacional de Mobilidade Urbana, Plano de Mobilidade, bicicleta.

ABSTRACT

The present work approaches intergovernmental issues related to urban mobility, specially about mobility by bicycle. The objective of this research was to investigate if the legislative activities of the São Paulo City Council were influenced by the National Policy of Urban Mobility and by the Municipal Plan of Urban Mobility of São Paulo, both campaigned by executive authorities. In order to do so, it was presented an overview of the institutional aspects concerning urban mobility in Brazil, since 1986, as well as factors that influenced the inclusion of this schedule in the public agenda. Subsequently it was made a documental reserch through SP Legis website, from which the bills about urban mobility processed in the São Paulo City Council from 1986 to 2018 were quantitatively analyzed, and the specific bills about mobility by bycicle processed from 2009 to 2018 were qualitatively examined. In this way, it was verified that the proposition of bills by the Legislative depends on several circumstantial factors, and that the policies and plans headed by the Executive contribute to the argumentation of the presented bills, but they do not determinate the matter of the promulgated laws.

Keywords: urban mobility, National Urban Mobility Policy, Mobility Plan, bicycle.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Fatos relevantes para a inserção da pauta da mobilidade urbana na agenda pública, entre 1986 e 2018.....	41
Figura 2: Marcos federais relacionados ao planejamento territorial, à mobilidade urbana, e à mobilidade por bicicleta, entre 1986 e 2018.....	41
Figura 3: Marcos municipais de São Paulo, relacionados ao planejamento territorial, à mobilidade urbana, e à mobilidade por bicicleta, entre 1986 e 2018.....	41
Figura 4: Gestão do Município de São Paulo, entre 1986 e 2018.....	42
Figura 5: Projetos de lei sobre mobilidade urbana tramitados Câmara Municipal de São Paulo, por ano, entre 1986 e 2018.....	43
Figura 6: Projetos de lei tramitados Câmara Municipal de São Paulo, sobre mobilidade urbana e demais temas, por ano, entre 1986 e 2018.....	44
Figura 7: Temas dos Projetos de Lei sobre mobilidade urbana, tramitados na Câmara Municipal de São Paulo, entre 2009 e 2018.....	47
Figura 8: Temas dos Projetos de Lei sobre mobilidade urbana, promulgados na Câmara Municipal de São Paulo, por ano de proposição, entre 2009 e 2018.....	48
Figura 9: Quantidade de projetos de lei sobre mobilidade por bicicleta, de acordo com subtemas, por ano de proposição, entre 2009 e 2018.....	51
Figura 10: Quantidade de projetos de lei sobre mobilidade por bicicleta, de acordo com situação, por ano de proposição, entre 2009 e 2018.....	53
Figura 11: Quantidade de projetos de lei promulgados sobre mobilidade por bicicleta, de acordo com subtemas, por ano de proposição, entre 2009 e 2018.....	53
Figura 12: Ano de promulgação dos projetos de lei sobre mobilidade por bicicleta, de acordo com ano de proposição, entre 2009 e 2018.....	54
Figura 13: Relação de projetos sobre bicicleta e partidos proponentes, por ano de proposição, entre 2009 e 2018.....	55
Figura 14: Relação de projetos de lei sobre mobilidade por bicicleta e partidos dos vereadores proponentes, por ano de promulgação, entre 2009 e 2018.....	56
Figura 15: Projetos sobre mobilidade por bicicleta, de acordo com vereador proponente e situação, entre 2009 e 2018.....	56
Figura 16: Proporção de projetos de lei apresentados sobre mobilidade por bicicleta, de acordo com comissões das quais o(a) vereador(a) proponente é membro.....	58
Figura 17: Proporção de projetos de lei promulgados sobre mobilidade por bicicleta, de acordo com comissões das quais o(a) vereador(a) proponente é membro.....	58

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Relação dos projetos de lei promulgados sobre mobilidade por bicicleta, de acordo com ementa, subtema, proponente, partido do proponente e número da lei promulgada, entre 2009 e 2018.	59
--	----

LISTA DE SIGLAS

CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa
CF - Constituição Federal de 1988
CIDE - Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico
CMSP - Câmara Municipal de São Paulo
CMTT - Conselho Municipal de Transporte e Trânsito
ConCidades - Conselho das Cidades
Contran - Conselho Nacional de Trânsito
CTB - Código de Trânsito Brasileiro
DEM - Democratas
Denatran - Departamento Nacional de Trânsito
EC - Estatuto da Cidade
GTI/PlanMob - Grupo de Trabalho Intersecretarial
LOM - Lei Orgânica Municipal
MCidades - Ministério das Cidades
MDT - Movimento Nacional pelo Direito ao Transporte Público de Qualidade para Todos
MMA - Ministério do Meio Ambiente
MPL - Movimento Passe Livre
ONU - Organização das Nações Unidas
PBB - Plano Bicicleta Brasil
PDE - Plano Diretor Estratégico
PHS - Partido Humanista da Solidariedade
PL - Projeto de Lei
PlanMob/SP - Plano de Mobilidade Urbana de São Paulo
PLO - Projeto de Emenda à Lei Orgânica
PMCVT - Plano Municipal de Circulação Viária e de Transportes
PNMU - Política Nacional de Mobilidade Urbana
PNT - Política Nacional de Transportes
PR - Projeto de Resolução
PSB - Partido Socialista Brasileiro
PSD - Partido Social Democrático
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
PT - Partido dos Trabalhadores
SEME - Secretaria Municipal de Esportes e Lazer

Semob - Secretaria Nacional do Transporte e da Mobilidade Urbana

SIURB - Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras

SMT - Secretaria de Mobilidade e Transporte

SMUL - Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento

SMVA - Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente

DECLARAÇÃO DE AUTENTICIDADE AUTORAL E AUTORIZAÇÃO DE PUBLICAÇÃO

Eu, Fernanda Portugal Sugimoto, declaro ser autora desta Monografia apresentada à Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo para o curso de Pós-Graduação “Legislativo e Democracia no Brasil” e que qualquer assistência recebida em sua preparação será divulgada no interior da mesma. Declaro também que citei todas as fontes das quais obtive dados, ideias ou palavras, usando diretamente aspas (“ “) ou parafrazeando, sejam quais forem os meios empregados: eletrônicos, mecânicos, fotográficos, gravações ou quaisquer outros tipos. Declaro por fim, que este trabalho poderá ser publicado por órgãos de interesse público. Declaro que o presente trabalho está de acordo com a Lei nº 5.988 de 14 de dezembro de 1973, Lei de Proteção Intelectual, e que recebi da Instituição, bem como de seus professores, a orientação correta para assim proceder. Em ambos os casos responsabilizo-me exclusivamente por quaisquer irregularidades.

São Paulo, ____ de _____ de 2018.

Fernanda Portugal Sugimoto

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 PANORAMA INSTITUCIONAL DA MOBILIDADE URBANA	13
1.1. O conceito de mobilidade urbana.....	14
1.2. A mobilidade urbana na agenda pública brasileira	17
1.3. Aspectos institucionais da mobilidade urbana no Brasil	20
1.4. Marco regulatório federal e estadual sobre a mobilidade urbana	24
1.4.1. A Política Nacional de Mobilidade Urbana	27
1.5. Aspectos institucionais da mobilidade urbana em São Paulo.....	32
1.6. Planos de metas do Poder Executivo municipal.....	35
1.7. Marco regulatório municipal sobre a mobilidade urbana	36
1.8. Síntese dos aspectos institucionais da mobilidade urbana	41
2 A MOBILIDADE URBANA NA PRODUÇÃO LEGISLATIVA DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO.....	42
2.1. Panorama dos projetos de lei sobre mobilidade urbana entre 1986 e 2018	42
2.2. Produção legislativa sobre mobilidade urbana entre 2009 e 2018	45
2.3. Produção legislativa sobre mobilidade por bicicleta entre 2009 e 2018.....	49
2.3.1. Características das propostas	50
2.3.2. Análises dos proponentes.....	55
2.3.3. Conteúdo dos projetos promulgados.....	59
CONCLUSÃO.....	66
REFERÊNCIAS	67

INTRODUÇÃO

O “apocalipse motorizado” é por demais visível e predatório para ser ignorado. Suas consequências envolvem desde aspectos subjetivos como a “solidão da abundância” (...), até fortes impactos sobre o aquecimento global, considerando o seu principal causador (MARICATO, 2014, p. 174).

Do ponto de vista da mobilidade urbana, observa-se que o modelo vigente de circulação nas cidades brasileiras, pautado pelo uso do automóvel, tem se mostrado ineficiente, resultando em congestionamentos e deseconomias. Isto porque, durante longo período, os investimentos públicos para a mobilidade privilegiaram o transporte individual, a partir da expansão do sistema viário, do alargamento de vias e da construção de viadutos, por exemplo (CARVALHO, 2016). Este modelo gerou então cidades fragmentadas e dispersas, além de segregadas e mais custosas, reforçando assim as desigualdades sociais e inibindo o direito à cidade.

Visando reverter este quadro e como resposta às demandas levantadas por movimentos sociais, o Governo Federal formulou, em 2012, a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), regulamentada pela Lei Federal nº 12.587/2012. Esta estabelece diretrizes para a mudança de paradigma nos deslocamentos nas cidades, a partir do planejamento de transportes integrado ao uso do solo. A PNMU propõe, por exemplo a priorização dos modos de transporte não motorizados (a pé e bicicleta) e coletivos, e não mais do automóvel individual motorizado.

A PNMU também determina que os municípios brasileiros elaborem seus planos de mobilidade urbana¹, atendendo às diretrizes por ela estabelecida. A partir desta exigência,

¹ De acordo com o Art. 24 da PNMU, os planos de mobilidade devem ser elaborados por municípios com mais de vinte mil habitantes e em todos os demais obrigados, pelo Art. 24 do Estatuto da Cidade, à elaboração do plano diretor. Ou seja, o plano de mobilidade também é obrigatório para municípios: integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, integrantes de áreas de especial interesse turístico, inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional,

questiona-se sobre a viabilidade prática de o Governo Federal direcionar as políticas urbanas das demais esferas governamentais.

Como forma de investigar esta questão, este trabalho abordará a dinâmica das políticas sobre mobilidade urbana na esfera municipal, tendo como estudo o caso de São Paulo, visto que o município elaborou, em 2015, seu Plano de Mobilidade Urbana (PlanMob/SP).

O PlanMob/SP acata as diretrizes da PNMU e apresenta ações para os diferentes modos de transporte, para o horizonte de treze anos, visando à construção de um padrão de mobilidade sustentável. Nesse sentido, considera-se que houve alinhamento no planejamento urbano entre a esfera federal e a municipal. Porém, coloca-se a dúvida se estes esforços são suficientes para proporcionar mudança de padrões no processo de urbanização.

Para responder a essa outra questão, é importante observar a implementação das ações planejadas e a relação dos demais atores que influenciam no desenho das cidades. Considerando-se que muitas das ações previstas no plano devem ser regulamentadas por lei, entende-se que o Poder Legislativo é um ator importante para sua efetivação.

Em relação aos atores, o PlanMob/SP foi elaborado pelo Poder Executivo e contou com produção coletiva e participação social. Porém, o plano foi regulamentado por Decreto e não tramitou na Câmara Municipal. Com isso, estiva-se que o baixo envolvimento do Legislativo no processo de planejamento possa dificultar na implementação das propostas.

Assim, este trabalho investigará comparativamente o planejamento da mobilidade urbana nas esferas federal e municipal, e em relação ao Poder Executivo e ao Legislativo. Como forma de viabilizar também uma análise qualitativa, este trabalho dará enfoque nos projetos de lei relativos ao transporte por bicicleta. Este recorte se deu, pois a bicicleta é um dos modos

ou incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto.

priorizados pela PNMU e pelo PlanMob/SP, e as ações para este meio de transporte são facilmente identificáveis.

O objetivo deste trabalho será, portanto, o de identificar se a produção legislativa da CMSP foi influenciada pela PNMU e pelo PlanMob/SP, tendo como enfoque as ações voltadas para o transporte por bicicleta. O presente trabalho é de caráter exploratório, elaborado a partir de pesquisas documentais, com natureza predominantemente qualitativa.

Será inicialmente apresentado um panorama institucional e normativo da mobilidade urbana e da mobilidade por bicicleta, em âmbito federal e municipal, desde 1986 – ano da primeira gestão municipal eleita –, abarcando as mudanças proporcionadas pela Constituição Federal de 1988 (CF).

Posteriormente serão apresentadas as quantidades de projetos de lei sobre mobilidade urbana tramitados entre 1986 e 2018 na CMSP, observando-se a relação entre o marco regulatório e a quantidade de propostas sobre a temática.

Posteriormente será dado enfoque no período entre 2009 e 2018, para o qual são identificadas as características dos projetos sobre mobilidade tramitados ano a ano, de acordo com tema e situação da tramitação.

Então serão analisados qualitativamente os projetos de lei referentes à mobilidade por bicicleta, também no período de 2009 a 2018. Este recorte temporal abarca as 15ª e 16ª legislaturas completas, nas quais foram formuladas a PNMU e o PlanMob/SP; e o início da 17ª legislatura, até outubro de 2018, momento de finalização deste trabalho. Desta forma, é possível fazer análises comparativas sobre as tramitações em diferentes arranjos políticos.

A pesquisa dos projetos tramitados na CMSP se deu a partir da plataforma digital deste órgão, SP Legis, na qual são sistematizados todos os projetos tramitados a partir de 1991, incluindo a descrição dos processos, os documentos que o compõem, e os resultados. Para as

pesquisas anteriores a esta data foi utilizada a pesquisa de “projetos apresentados (desde 1948)”, também no *site* da CMSP.

O trabalho será apresentado em dois capítulos, além desta introdução e da conclusão. No primeiro capítulo serão abordados os aspectos institucionais da mobilidade urbana no Brasil e no município de São Paulo, considerando as principais instituições e normas vigentes sobre o tema. Neste momento serão também apresentados alguns aspectos que contribuíram para a inclusão deste tema na agenda das políticas públicas. Já o segundo capítulo consiste em análise sobre os projetos de lei tramitados na CMSP, em comparação com os marcos institucionais apresentados.

1 PANORAMA INSTITUCIONAL DA MOBILIDADE URBANA

A Constituição Federal de 1988 define que compete à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, incluindo habitação, saneamento básico e transportes urbanos², e que compete privativamente à União legislar sobre diretrizes da política nacional de transporte, e sobre trânsito e transporte. Complementarmente, compete aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local, além de organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, incluindo o de transporte coletivo.

Assim, em relação ao tema da mobilidade urbana e dos transportes urbanos, o Governo Federal vem formulando as diretrizes gerais, por meio da Política Nacional de Mobilidade Urbana, e buscando formas para que elas sejam implementadas em âmbito municipal, principalmente por meio de planos municipais de mobilidade urbana, conforme justificado pelo Ministério das Cidades:

Os temas mais afeitos à política de mobilidade urbana: circulação, trânsito e transporte público são tipicamente assuntos de interesse local e, portanto,

² O transporte foi incluído como direito social na Constituição Federal a partir da Emenda Constitucional nº 90, de 2015.

difíceis de serem enquadrados em uma solução única. Porém, mesmo reconhecendo a predominância das especificidades de cada situação, é possível estabelecer algumas variáveis analíticas que possam ser aplicadas, a princípio, para todo o País, reiterando a necessidade de adaptá-las às situações concretas (BRASIL, 2015, p. 6).

Nesse sentido, Gomide e Galindo identificam algumas dificuldades dos governos municipais para planejar e implementar a mobilidade urbana a nível local:

Cabe aos prefeitos, em conjunto com a sociedade local, planejar a cidade do futuro, orientando os investimentos de infraestrutura de forma integrada com o uso do solo urbano, bem como regulamentar a circulação dos automóveis e das motocicletas em suas cidades. Contudo, a capacidade de planejamento, gestão e elaboração de projetos da maioria dos municípios está desmontada, dificultando a contribuição que os municípios devem dar na solução desses problemas. Nesse aspecto, cabe à União prestar assistência técnica aos municípios, contribuindo para a capacitação continuada de pessoas e para o desenvolvimento das instituições vinculadas à mobilidade urbana (órgãos de gestão e planejamento local e metropolitano) (GOMIDE; GALINDO, 2013, p. 35).

Com o objetivo de identificar como se organiza a gestão da mobilidade urbana e seus aspectos intergovernamentais, este capítulo abordará brevemente a trajetória institucional da mobilidade nas esferas federal e municipal.

1.1. O conceito de mobilidade urbana

A mobilidade urbana é um tema amplo, referente aos deslocamentos das pessoas, de forma “que vai além do debate sobre transporte urbano e abrange questões de desenvolvimento urbano, como o uso e a ocupação do solo” (BRASIL, 2015, p. 10). Em relação ao planejamento urbano, a mobilidade urbana é vista também sob o ponto da sustentabilidade,

e refere-se à priorização de modos de transporte menos poluentes e mais adequados a cada território.

O surgimento do termo “mobilidade urbana” é de difícil delimitação, visto que pode se referir a uma forma de entendimento das dinâmicas urbanas, ou a uma vertente da engenharia de tráfego e de transportes.

O urbanista francês Marc Wiel, por exemplo entende que o conceito de mobilidade urbana surgiu junto com o florescimento do uso do automóvel, e suas análises consistiam em estudos de tráfego, que tinham o objetivo de ampliar a infraestrutura viária. Com o passar dos anos, o entendimento do conceito de mobilidade foi se modificando, conforme foram aumentando as necessidades por deslocamentos (para além da relação casa – trabalho), e o modelo de mobilidade por automóveis foi se mostrando limitado. Com isso, o conceito de mobilidade passou a ser visto de forma também relacionada às dinâmicas urbanas, agregando assim aspectos da sociologia urbana, considerando-se o próprio deslocamento como objeto de discussão (WIEL, 1999).

Já o geógrafo brasileiro Renato Balbim, considera o Plano Cerdá, desenvolvido para Barcelona no século XIX, como um marco para a conceituação da mobilidade, pois tratou a cidade como a expressão de um conjunto de movimentos (BALBIM, 2016). Ainda assim, o autor aponta para a abrangência do conceito:

A noção de mobilidade (...) ainda é comumente confundida com outros conceitos e ideias, como os de circulação, acessibilidade, trânsito ou transporte. Seu uso nas ciências em geral é, entretanto, mais recente que os demais termos, e seu surgimento não aconteceu em substituição a nenhum dos demais. A noção de mobilidade surgiu para jogar luz sobre novas transformações sociais, que se tornaram mais relevantes com o aprofundamento da divisão social do trabalho nos últimos séculos (Ibid., p.

24).

O Plano de Mobilidade de São Paulo, um dos norteadores deste trabalho, expõe que “a mobilidade é um atributo do indivíduo e expressa sua capacidade de se deslocar pelo território da cidade. Essa capacidade varia em função de sua condição social, ou seja, um indivíduo terá maior ou menor mobilidade quanto maior ou menor for sua renda” (SÃO PAULO, 2016, p. 10). O PlanMob/SP define, ainda, que:

(...) a mobilidade urbana é, acima de tudo, um atributo das cidades. Considera um amplo conjunto de predicados que uma aglomeração urbana possui que são próprios ou favorecem uma mobilidade mais qualificada e eficiente. O transporte público coletivo é apenas um de seus componentes. A mobilidade urbana também é qualificada pela presença de transporte de alta capacidade, de acessibilidade universal nos passeios e edificações, de prioridade ao transporte coletivo no sistema viário, de terminais de transporte intermodais, da rede de transporte coletivo por ônibus, de acessibilidade universal na frota de coletivos, de uma rede cicloviária, da existência de bicicletários e paraciclos, de uma boa legibilidade dos sistemas de orientação, de uma comunicação eficaz com os usuários, da modicidade tarifária e de uma logística eficiente no transporte de carga, entre outros itens (Ibid., p. 10).

O planejamento da mobilidade urbana adequado é, portanto, uma das estratégias em busca do direito à cidade:

É possível considerar uma variável estratégica: limitar a importância da indústria automobilística na economia de um país e o lugar do objeto ‘carro’ na vida cotidiana, na circulação, nos meios de transporte. Substituindo o carro por outras técnicas, outros objetos, outros meios de transporte (públicos, por exemplo) (LEFEBVRE, 2015, p. 128).

A urbanista brasileira Ermínia Maricato aponta, ainda para a importância deste

tema, e considera que ter mobilidade é o mais importante para a vida urbana, pois ela permite acessar tudo o que a cidade oferece (MARICATO, 2014).

1.2. A mobilidade urbana na agenda pública brasileira

Desde o ano de 2003 as mobilizações pela redução das tarifas de transportes vêm influenciando na agenda governamental, conforme apontado pelos autores Gomide e Galindo:

Foram mobilizações sociais contra os aumentos de tarifas dos ônibus urbanos ocorridas entre 2003 e 2004 nas cidades de Salvador (Revolta do Buzu) e Florianópolis (Revolta da Catraca) que fizeram que o problema dos transportes urbanos chamasse a atenção das autoridades políticas. Ressalta-se que tais manifestações populares resultaram na articulação e criação de importantes movimentos sociais: o Movimento Nacional pelo Direito ao Transporte Público de Qualidade para Todos (MDT) e o Movimento Passe Livre (MPL) (Ibid., 2013, p. 13).

Este processo resultou na formulação do Projeto de Lei que fundamentou a Política Nacional de Mobilidade Urbana, conforme será demonstrado posteriormente.

A consolidação da pauta da mobilidade urbana na agenda brasileira de políticas públicas, em 2013, também se deu a partir das manifestações pela redução tarifa de ônibus, em São Paulo, as ‘jornadas de junho’, como apontado pelos mesmos autores:

Deflagrada no calor de protestos e manifestações legítimas, a demanda – além das ruas – passa a ocupar espaço na mídia e a ter prioridade para os governos. O tema extrapola o espaço dos movimentos sociais setoriais e passa a ser discutido por toda a sociedade, alimentando estudos acadêmicos, propostas no Legislativo e políticas do Executivo. Marcos legais, institucionais e financeiros são criados em meio a esse processo (Ibid., p. 27).

Esta constatação é comum entre outros autores, a exemplo de Carvalho:

Somente a partir de meados de 2013, com a intensificação das manifestações populares contra os aumentos de tarifas, houve redução real dos preços das passagens. O poder público utilizou a redução da alta carga tributária incidente nas tarifas de transporte ou aumento das subvenções públicas para atender aos anseios populares, ambas medidas com impacto sobre o orçamento público (CARVALHO, 2016, p. 355).

As reações tidas pelo Governo Federal podem ser ilustradas pela mensagem assinada pelo então Ministro das Cidades, Gilberto Kassab:

A melhoria da mobilidade nas cidades é um enorme desafio aos governantes e uma reivindicação da sociedade. Em junho de 2013, milhares de pessoas foram às ruas demandar dos governantes a prestação de serviços de transporte público coletivo com qualidade, conforto, pontualidade e preço justo (BRASIL, 2015, p. 10).

Além das mobilizações sociais, pode-se observar que as agendas da Organização das Nações Unidas (ONU) também influenciaram na agenda pública nacional, principalmente a partir da pauta da sustentabilidade.

A Conferência Eco 92 da ONU, no Rio de Janeiro, por exemplo, trouxe à tona a questão dos transportes para a sustentabilidade, a partir da Agenda 21³. O documento apresenta um capítulo sobre a ‘Promoção do Desenvolvimento Sustentável nos Assentamentos Humanos’, e tem como uma das áreas programáticas ‘promover sistemas sustentáveis de energia e transporte nos assentamentos humanos’.

Complementarmente a esta agenda, foi formulada a Agenda 21 Brasileira, em 1997, com apoio do Ministério do Meio Ambiente (MMA). O ‘Objetivo 14’ deste documento é de

³ A Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, assinada na Conferência de Estocolmo em 1972, aponta apenas para a necessidade de ‘planejamento racional dos recursos’.

‘implantar o transporte de massa e a mobilidade sustentável’, de acordo com a seguinte definição para o conceito:

Mobilidade sustentável. Estas duas palavras definem um amplo conceito, que contempla não apenas o transporte, mas diversos aspectos a ele associados, que necessitam de rápido aprimoramento para que se alcance um estágio sustentável de desenvolvimento econômico, social e ambiental (BRASIL, 1997a, p. 61).

Já as urbanistas Rolnik e Klintowitz identificam os congestionamentos como principais indutores da pauta e, inclusive, como centro da agenda:

Se analisarmos o modo como a questão se formula, entrando para a agenda pública (...), é o tema do congestionamento que se constitui como questão e tema na agenda das políticas, com força muito superior à questão do sistema geral de mobilidade da cidade, que inclui os transportes coletivos e os chamados modos não motorizados, como os deslocamentos a pé e por bicicleta (ROLNIK; KLINTOWITZ, 2011, p. 89).

Entende-se, portanto, que foi a conjuntura de fatores que proporcionou a consolidação da pauta na agenda. Além dos fatores apontados, Gomide enumera diversos outros, tais como a criação do Ministério das Cidades, a crise econômica das prestadoras de serviços de transporte, e o clima nacional de apoio ao programa “Fome Zero”⁴. Nesse sentido, o pesquisador conclui que:

(...) o encadeamento dos eventos empíricos apresentou a convergência de fatores interdependentes que interagiram entre si para a produção do resultado em investigação. Isso leva à hipótese de que a pressão do movimento pela

⁴ De acordo com Gomide (2008), os movimentos se aproveitaram do *national mood* de apoio ao “Fome Zero”, programa de erradicação da extrema pobreza no Brasil, ao associar a questão da alta tarifa de transportes à exclusão social.

desoneração da tarifa propiciou o contexto político necessário para a decisão de encaminhamento do projeto de lei pelo presidente da República ao Congresso Nacional (garantindo a junção entre a ‘política’, a ‘solução’ e o ‘problema’, abrindo a ‘janela de oportunidade’ para o encaminhamento da proposta, conforme o modelo de fluxos múltiplos) (GOMIDE, 2008, p. 21).

A partir destas considerações, os tópicos seguintes apresentarão brevemente a conjuntura institucional referente à mobilidade urbana no Brasil.

1.3. Aspectos institucionais da mobilidade urbana no Brasil

Com a Constituição Federal de 1988, os municípios passaram a ser entes federativos, recebendo novas competências e responsabilidades. Com isso, “a Constituição buscava promover a descentralização político-administrativa e a redistribuição de poder” (NORITOMI, 2014, p. 168).

Essa mudança deu mais autonomia aos municípios, mas também lhes trouxe novos desafios, tais com assegurar o bem-estar social de sua população e promover o desenvolvimento econômico no âmbito local (ABRUCIO; COUTO, 1996).

Segundo Noritomi, o processo constituinte deu “contornos mais definidos e densos a presença da população na condução da política municipal” e, então, com “peso maior da unidade municipal juntamente com a estruturação de uma gestão permeável à população, ganha força e se firma na seara política a ideia de poder local” (NORITOMI, 2014, p. 169-170). Ao mesmo tempo, ainda segundo esse autor, “à medida que se ampliou tal controle se reduziu o recorte territorial/temático”, visto que é exigido que cada unidade de serviço público possa “assumir uma competência decisória em detrimento de diretrizes centrais do Poder executivo”, e assim “o espontâneo local não pode ser coagido pela estrutura; a comunidade deve se sobrepor ao ordenamento abstrato da instituição estatal” (Ibid., p. 171).

No que diz respeito às políticas urbanas, a CF apresenta o “Capítulo II - Da política

urbana”, composto pelos artigos 182 e 183, no qual define que a Política de Desenvolvimento Urbano - ou Política Urbana - tem por objetivo “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (BRASIL, 1988, Art. 182).

Posteriormente foi criado o Estatuto da Cidade, (EC), por meio da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os instrumentos da política urbana. O EC estabelece normas que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança, do bem-estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental, e possui diretrizes que visam ao desenvolvimento sustentável e compatível com as especificidades do território. Ribeiro atribui essa conquista ao processo iniciado na década de 1960 “em torno da questão urbana e da sua relevância e centralidade na construção de um projeto de sociedade igualitária e justa” (RIBEIRO, 2003, p. 14), e reforçado nos anos 1980 com as propostas de reforma urbana.

Dentre as diretrizes que promovem a Política Urbana, de acordo com o Artigo 2º do Estatuto da Cidade, inclui-se a “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 2001). Nesse sentido, é de competência da União instituir as “diretrizes para desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico, transporte e mobilidade urbana, que incluam regras de acessibilidade aos locais de uso público” (Ibid., Art. 3º). Ao mesmo tempo, o EC apresenta a obrigatoriedade de que os municípios com mais de vinte mil habitantes (e outros que atendam às demais categorias mencionadas na lei) elaborem seus **planos diretores municipais**.

O Estatuto da Cidade não trata especificamente da mobilidade urbana, mas propõe a melhoria da circulação nas cidades, e estabelece que os municípios com mais de quinhentos mil habitantes elaborem seus **planos de transporte urbano integrado**, compatíveis com seus planos diretores, e contemplando a acessibilidade para as pessoas com deficiência ou

mobilidade reduzida.

Foi, então, a partir da criação do Ministério das Cidades (MCidades) que a questão da mobilidade urbana passou a ser institucionalmente incorporada. Este órgão, criado em 2003 para tratar das políticas urbanas apresentadas no Estatuto da Cidade, passou a agregar as competências relativas ao trânsito (antes de competência Ministério da Justiça) e de transporte urbano (antes de competência do Ministério do Transportes)⁵.

Dentre as quatro secretarias nacionais finalísticas que o compõem, há a Secretaria Nacional do Transporte e da Mobilidade Urbana (Semob), que tem a missão de fomentar a implantação da política de mobilidade urbana com a finalidade de proporcionar o acesso universal à cidade, de forma segura, socialmente inclusiva e sustentável⁶.

Além disso, os principais órgãos responsáveis pela regulamentação da circulação no país⁷ passaram a integrar o MCidades: Departamento Nacional de Trânsito (Denatran), como uma de suas secretarias executivas, e o Conselho Nacional de Trânsito (Contran)⁸, como órgão colegiado.

Também integrou a formação do MCidades o Conselho das Cidades (ConCidades), um órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, que tem a finalidade de “estudar e propor diretrizes para a formulação e a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como acompanhar a sua execução” (BRASIL, 2015, p. 20).

Esse arranjo institucional proporcionou discussões que propuseram o tratamento

⁵ Informações obtidas a partir da análise documental, pela autora, da Lei nº 10.683 de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios.

⁶ Informações obtidas na página oficial da Semob: <<http://www.cidades.gov.br/mobilidade-urbana>>. Acesso em: 12 de maio 2018.

⁷ O Contran é coordenador do Sistema Nacional de Trânsito e órgão máximo consultivo e normativo sobre o tema, enquanto o Denatran é o órgão máximo executivo de trânsito da União, conforme informações de <<http://www.cidades.gov.br/institucional/estrutura-organizacional/40-lei-de-acesso-a-informacao/3663-conselho-nacional-de-transito-contran>>. Acesso em: 12 nov. de 2018.

⁸ O Contran foi criado a partir do Código Brasileiro de Trânsito (CTB), em 1997, e era presidido pelo Ministério da Justiça, conforme Decreto Federal nº 2.327/1997.

mais abrangente da questão dos transportes, demonstrando uma mudança de abordagem em relação aos deslocamentos urbanos – de uma visão de engenharia de tráfego para uma visão urbanística e social -, e proporcionou mudanças nos projetos de lei já em tramitação na Câmara dos Deputados, posteriormente resultando na Política Nacional de Mobilidade Urbana, conforme observado por Gomide e Galindo:

No momento de criação do Ministério das Cidades, verificou-se que o objetivo da formulação e implementação de políticas tão somente para o transporte coletivo não seria suficiente para o enfrentamento dos desafios que se colocavam para o desenvolvimento urbano. Desenvolveu-se, assim, um novo conceito que desse conta do novo desafio, o de mobilidade urbana, entendido como as condições de deslocamento das pessoas e bens nas cidades, independente do modo de transporte utilizado (coletivo ou individual, motorizado ou não motorizado). A mobilidade urbana, dessa maneira, seria sustentável quando promovesse o acesso universal das pessoas à cidade – e às oportunidades que ela oferece – contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico, sem agredir o meio ambiente e usando a infraestrutura viária de forma racional. Essa foi a base para a formulação do projeto de lei pelo Poder Executivo entre 2004-2006 (PL nº 1.687/2007) que culminou com a promulgação da Lei de Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (GOMIDE; GALINDO, 2013, p. 33).

Apesar desta configuração institucional favorável à implementação de mudanças no setor da mobilidade, é importante ressaltar as limitações práticas, conforme a urbanista Ermínia Maricato⁹ observou, em relação à criação do MCidades:

As conquistas institucionais não lograram mudar as principais forças que

⁹ A urbanista Ermínia Maricato formulou a proposta de criação do Ministério das Cidades e foi Ministra-adjunta deste entre 2003 e 2005.

conduzem as cidades brasileiras para a condição de tragédia social e ambiental: a forma desigual e especialmente a forma ambientalmente predatória do mercado fundiário e imobiliário cuja atitude especulativa foi potencializada pela introdução de investimentos maciços dos programas federais (MARICATO, 2011, p. 84).

Entende-se, portanto, que, mesmo que as organizações institucionais estejam alinhadas, e ainda que sejam feitos planos urbanístico, o crescimento das cidades ainda se dá por interesses tradicionais da política local, sendo o quadro macroeconômico quem determina a produção e a apropriação do ambiente construído, o que continua a refletir, reafirmar e reproduzir as desigualdades (MARICATO, 2002).

Em paralelo aos rearranjos institucionais, a questão de trânsito e transportes passou por mudanças em seu marco regulatório, corroborando para a formulação das políticas para a mobilidade urbana, conforme será abordado a seguir.

1.4. Marco regulatório federal e estadual sobre a mobilidade urbana

O Código de Trânsito Brasileiro (CTB), principal marco regulatório da circulação no Brasil, foi sancionado em 1997 e está sob responsabilidade do Contran. O CTB não trata especificamente mobilidade urbana, mas aponta a necessidade de reduzir a circulação de veículos motorizados, visando à diminuição da emissão de poluentes (BRASIL, 1997b).

Em 2004 o Contran estabeleceu diretrizes para a Política Nacional de Transporte (PNT 04), a partir da Resolução nº 166/2004. Esta resolução determina que o cidadão brasileiro seja o maior beneficiário da PNT, e aborda o “trânsito de forma integrada ao uso do solo, ao desenvolvimento urbano e regional, ao transporte em suas diferentes modalidades, à educação, à saúde e ao meio ambiente”. Além disso, o trânsito deve deixar de ser associado, preponderantemente, à ideia de fluidez, e deve também demandar peculiaridades aos usuários mais frágeis do sistema. Finalmente, a PNT em suas diretrizes estabelece “priorizar a

mobilidade de pessoas sobre a de veículos, incentivando o desenvolvimento de transporte coletivo e dos não motorizados” e “fomentar a construção de vias exclusivas para pedestres e ciclistas” (BRASIL, 2004).

A partir da PNT 04 observa-se o movimento do Contran em direção à mobilidade sustentável, conforme observado pelo relatório de avaliação dos resultados da Agenda 21 Brasileira:

Como exemplos desses avanços podemos citar a Política Nacional de Trânsito (PNT), instituída em 2004, que traçou as diretrizes para garantir a mobilidade de toda a população, com segurança e qualidade ambiental. Com esse intuito, o Código de Trânsito Brasileiro também passou por evoluções (BRASIL, 2012a, p. 56).

Esta resolução, no entanto, foi revogada pela Resolução nº 514/2014, que também dispõe sobre a Política Nacional de Transporte (PNT 14). Esta apresenta diretrizes semelhantes à PNT 04, porém com alguns retrocessos em prol da mobilidade urbana sustentável, visto que substituiu a ‘priorização’ do transporte coletivo e aos modos não motorizados pelo ‘incentivo’ aos mesmos. Além disso, a PNT 14 propõe incentivos para que os planos diretores municipais incluam o trânsito como temática, visando favorecer a fluidez do trânsito, contrariamente ao que defendia a resolução anterior.

Paralelamente às PNTs, tramitava na Câmara dos Deputados, desde 1995, o Projeto de Lei nº 649/1995, que tratava das Diretrizes Nacionais para o Transporte Coletivo Urbano. Este PL foi proposto pelo deputado Alberto Goldman, do PSDB, e tramitou até 2007, quando foi apensado o Projeto de Lei nº 1.687/2007, proposto pelo Poder Executivo, que tratava das Diretrizes da Política de Mobilidade Urbana.

Foi então criada uma Comissão Especial para análise do PL nº 649/1995, que tramitou por mais de seis anos, e foi finalmente promulgado pela Lei Federal nº 12.587/2012,

conhecida como Política Nacional de Mobilidade Urbana¹⁰, conforme será detalhado posteriormente.

Observa-se, portanto, que o conceito da mobilidade urbana dentro das leis e políticas nacionais vem sendo construído de forma gradual, com avanços e recuos, conforme conjunturas. Nota-se, no entanto, que há uma falta de articulação entre as políticas, mesmo quando atribuídas ao mesmo ministério, visto que a PNMU e a PNT tratam do mesmo assunto, porém não dialogam entre si e não fazem menção uma à outra.

Especificamente em relação à bicicleta, foi sancionado, em outubro de 2018, o Programa Bicicleta Brasil (PBB), por meio da Lei Federal nº 13.724/2018, que passa a integrar a PNMU e entrará em vigor a partir de janeiro de 2019. O PBB incentiva a inserção de bicicleta como meio de transporte, e deve ser implementado em todas as cidades com mais de vinte mil habitantes. Dentre as ações, é prevista a implantação de infraestrutura cicloviária, a construção de bicicletários e paraciclos e de equipamentos de apoio aos usuários, além de sistema de locação de bicicletas e campanhas educativas. O PBB receberá parcela de recursos da Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) - combustíveis, no entanto a Presidência da República vetou a destinação de 15% do valor arrecadado com multas de trânsito.

O PL nº 6.474/2009, que deu origem ao PBB, foi apresentado pelo deputado Jaime Martins, do PR, e tramitou ao longo de nove anos na Câmara dos Deputados. As justificativas do PL apontam para a redução de poluentes e de congestionamentos.

Já na esfera estadual, podem ser identificadas duas leis relacionadas ao transporte por bicicleta: a Lei Estadual nº 12.286/2006 que institui a Política de Incentivo ao Uso da

¹⁰ Informações obtidas a partir da análise documental, pela autora, da tramitação do Projeto de Lei nº 649/1995, a partir da página oficial da Câmara dos Deputados: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=15750>>. Acesso em: 12 maio 2018.

Bicicleta no Estado de São Paulo; e a Lei Estadual nº 15.318/2014, que institui a Política de Mobilidade Sustentável e Incentivo ao Uso da Bicicleta. As duas são semelhantes e referem-se à implantação de infraestrutura cicloviária, à conexão entre cidades e a incentivos ao uso da bicicleta como meio de transporte, visto que é um meio de transporte saudável e eficiente. A lei de 2014 não faz menção à anterior ou à PNMU. Além disso, nestas leis não espacializam as ações, e não são demonstradas as formas de articulação entre as diferentes esferas de governo para implementação da política, as competências de cada ente e não fazem menção aos planos municipais. Portanto a esfera estadual não foi considerada nas análises.

1.4.1. A Política Nacional de Mobilidade Urbana

Atualmente, a Política Nacional de Mobilidade Urbana é tida como principal referência da mobilidade urbana no Brasil, e é vista como o ponto de mudança de paradigmas sobre as características da circulação urbana no país.

Conforme mencionado anteriormente, sua formulação foi resultado de um processo iniciado em 2006, pelo Projeto de Lei nº 1.687/2007. A primeira versão deste PL foi encaminhada em pelo Ministério das Cidades para o Governo Federal¹¹.

De acordo com o documento encaminhado, a formulação do projeto teve início no ConCidades, e então foi complementado em dez seminários regionais, constituindo um processo em que “não só seu conteúdo, mas a própria formulação do Projeto de Lei é inovadora, pois seu processo de elaboração foi marcado pela transparência e a discussão com os diversos atores e grupos de interesse” (BRASIL, 2007, p. 19).

As justificativas para a proposta incluem a necessidade de “evitar o agravamento de tensões sociais e diminuir os riscos de prejuízos à sustentabilidade ambiental e de entraves

¹¹ Informações obtidas a partir da análise documental, pela autora, da tramitação do Projeto de Lei nº 1.687/2007, a partir da página oficial da Câmara dos Deputados: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=361135>>. Acesso em: 12 nov. 2018.

ao crescimento econômico”. Para tanto, apresenta a situação da mobilidade urbana no período, concluindo que:

Mais de 80% da população brasileira vive nas cidades. Em menos de 10% delas concentra-se mais da metade da população e são produzidos mais de 2/3 da riqueza nacional. Na ausência de políticas públicas efetivas nessa área, o desejável crescimento econômico será comprometido pelos maiores níveis de congestionamento, poluição e acidentes, significando maiores custos econômicos, ambientais e sociais. O desafio do crescimento sustentável passa, portanto, por uma política de mobilidade urbana integrada com a de desenvolvimento urbano e socioeconômico (Ibid., p. 14-15).

Além disso, como fundamentos para o PL, o documento retoma os aspectos institucionais vigentes, e aponta para a importância de políticas nacionais:

Os transportes urbanos só puderam se desenvolver no Brasil devido à existência de políticas articuladas em nível nacional, como por exemplo as medidas institucionais e financeiras tomadas pelo governo federal entre os anos 1970 e 1980 que culminaram na consolidação do setor no país. (...) Porém, o esgotamento do processo de industrialização por substituição de importações, os desequilíbrios externos, a crise fiscal e o conseqüente aumento do processo inflacionário fizeram com que tal política se desestruturasse ainda na segunda metade dos anos 1980, culminando no paulatino afastamento do poder executivo federal dos transportes urbanos e no progressivo desmonte da capacidade técnica e institucional construída (Ibid., p. 14 e 15).

Gomide identifica que o contexto que proporcionou a formulação deste projeto era marcado pelo crescimento urbano desordenado e pelo espraiamento das cidades, o que provocou o encarecimento da oferta de serviços de transporte, além dos custos sociais,

ambientais e econômicos, e da baixa capacidade de investimento público. O autor argumenta, ainda, que foram as mobilizações sociais contra o aumento das tarifas de ônibus, de 2003, que chamaram a atenção das autoridades políticas, principalmente a nível municipal, fazendo com que a Frente Nacional dos Prefeitos se posicionasse diante do tema. Este processo levou à criação do Movimento Nacional pelo Transporte Público de Qualidade para Todos (MDT) que, por sua vez, culminou na criação da Frente Parlamentar do Transporte Público da Câmara dos Deputados (GOMIDE, 2008).

O artigo apresentado por Gomide, em 2008, tratava do projeto de lei ainda em tramitação, o qual o autor já o considerava como um avanço sobre o tema da mobilidade urbana:

(...) argumenta-se que uma avaliação da política de mobilidade urbana deve julgar mais seu processo de formulação e discussão, sob os valores democráticos da transparência e participação, do que os resultados concretos obtidos até este momento. Entende-se que o processo de elaboração, discussão e encaminhamento pelo presidente da República ao Congresso Nacional do projeto de lei em tela é uma conquista, representando uma referência e um novo patamar para formulação de políticas públicas na área. Parte-se da premissa de que o início de um processo tem papel fundamental sobre o curso de seus acontecimentos futuros. O projeto de lei no Congresso indica também o reconhecimento da necessidade da atuação do governo federal na política de mobilidade urbana, por meio de ações intersetoriais coordenadas, porém descentralizadas e sob o princípio da cooperação federativa (Ibid., p. 22).

Em 2012 a Política Nacional de Mobilidade Urbana foi finalmente promulgada, por meio da Lei Federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. A PNMU objetiva a inversão do “paradigma carrocentrista, priorizando o modo não motorizado e o transporte público no planejamento do sistema de mobilidade das cidades, este integrado com o planejamento de uso do solo” (BRASIL, 2015, p. 45). Com isso, visa à “justa distribuição dos benefícios e ônus

decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços e a equidade no uso do espaço público de circulação de vias e logradouros” (BRASIL, 2012a, Art 5º).

Para atingir esses objetivos, o documento apresenta diretrizes que, por sua vez, devem ser regulamentadas pelos municípios por meio de planos municipais de mobilidade urbana. Nesse sentido,

as diretrizes são claras e podem ser bem resumidas em uma frase: é preciso incentivar os deslocamentos por meios de transporte não motorizados e os coletivos e desestimular os individuais motorizados. (...) Nisso reside o maior mérito da Política: ao obrigar que os gestores das cidades priorizem e incentivem outros modais, ela claramente tenta corrigir a distorção na cultura do planejamento dos deslocamentos que ocorrem no país (RUBIM; LEITÃO, 2013, p. 58).

Os planos de mobilidade, exigidos pela PNMU, diferenciam-se dos planos de transporte, até então exigidos pelo Estatuto da Cidade, pois devem considerar a relação entre transporte e as dinâmicas urbanas de uso do solo. Além disso, a PNMU amplia a exigência em relação ao EC, pois a elaboração dos planos municipais de mobilidade urbana é exigida para os municípios com mais de vinte mil habitantes, o que contempla 60% dos municípios brasileiros¹².

A primeira versão da PNMU tinha o prazo de abril de 2015 para início da obrigatoriedade dos planos, porém não apresentava sanções ao descumprimento deste prazo. Assim, de acordo com pesquisa da Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana (Semob), até abril de 2016, um ano após o prazo, apenas 171 municípios (8% dentre os 2.066 que responderam ao ofício) haviam elaborado seus planos, dos quais apenas 93 haviam sido

¹²Informações obtidas no *site* da campanha “Bicicleta nos Planos”: <<http://bicicletanosplanos.org/pmu-no-brasil/>>. Acesso em: 14 out. 2018.

aprovados por lei ou decreto municipal. Nesse aspecto, os autores identificam dificuldades de implementação da política:

Apesar de ser inegável que o regulamento da mobilidade é de competência de cada município, a ausência de uma cultura de planejamento no país levou à crítica situação de escassez de mão de obra. Cabe ao governo federal, nesse ponto, promover essa capacitação e destinar uma fatia do enorme bolo de recursos que hoje estão disponibilizados à mobilidade para a elaboração e capacitação dos profissionais que realizarão a complexa tarefa de reunir, em um documento, os anseios da população para a mobilidade da cidade. Sem essa capacitação, corremos o risco de não conseguirmos entregar nem o PMU, nem os projetos das obras a serem realizadas, essenciais para que o montante hoje disponibilizado para a mobilidade não seja alocado em outro setor pela simples falta de propostas para sua destinação (RUBIM; LEITÃO, 2013, p. 60).

O prazo da exigência foi então ampliado para abril 2018, por meio da Lei Federal nº 13.406, de 2016; e posteriormente para abril de 2019, por meio da Lei Federal nº 13.683/2018. Além disso, a versão atualizada da PNMU condiciona o repasse de verbas pela União, destinadas à mobilidade urbana, para os municípios que tenham elaborado seus PlanMobs. Nesse sentido, Rubim e Leitão identificam uma evolução da PNMU em relação ao PNT, pois “apesar de a efetividade dessa sanção ser questionável, ela já demonstra um avanço em relação à disposição anterior, cuja ineficácia parcial pode ser atribuída à inexistência, à época, de qualquer sanção para aqueles que a descumprissem” (RUBIM; LEITÃO, 2013, p. 59).

Complementarmente às revisões dos prazos e sanções da PNMU, o Ministério das Cidades vem elaborando cartilhas, palestras e consultorias para auxiliar os municípios na elaboração de seus planos.

Atualmente, estima-se que apenas 195, dos municípios (9% dentre os 2.160 aos quais se aplica a obrigatoriedade), tenham elaborados seus planos¹³, mostrando baixíssimo aumento desde 2016, apesar dos esforços do Governo Federal. Porém, a proximidade do prazo para condicionamento das verbas vem mobilizando as gestões municipais em busca da elaboração de seus PlanMobs, ainda que com pouco prazo e com poucos recursos¹⁴.

Mesmo que as municipalidades logrem em elaborar seus planos de mobilidade, em acordo com a PNMU, o planejamento urbano e as práticas governamentais não devem se restringir a ele, e demais atores devem estar alinhados em torno na pauta. Ainda assim, o processo de construção desses planos é já um avanço, conforme apontado pelas autoras:

Seria ingenuidade acreditar que a elaboração de um plano *per se* seja capaz de mudar a realidade catastrófica da mobilidade brasileira. De fato, não o é. Mas o cenário composto pela disponibilização de recursos e a existência de diretrizes rígidas voltadas à melhoria da mobilidade gera uma perspectiva promissora que não pode ser desperdiçada: a de que, pela primeira vez, os municípios e gestores têm a obrigação de discutir com a população qual cidade querem ter no futuro (RUBIM; LEITÃO, 2013, p. 60).

Como forma de identificar como a PNMU se aplica a nível municipal, os tópicos seguintes abordarão os arranjos institucionais para a mobilidade urbana no município de São Paulo, incluindo o PlanMob/SP.

1.5. Aspectos institucionais da mobilidade urbana em São Paulo

A Prefeitura Municipal de São Paulo conta, atualmente, com 24 secretarias. A Secretaria de Mobilidade e Transportes (SMT) foi criada em 1967, e estão dentre suas

¹³Informações obtidas no portal Mobilize:<<http://www.mobilize.org.br/noticias/11205/planos-de-mobilidade-foram-elaborados-em-195-cidades-segundo-ministerio.html>>. Acesso em: 14 out. 2018.

¹⁴ Observações realizadas pela autora, a partir de seu trabalho com consultoria em mobilidade, considerando a quantidade de licitações para elaboração de PlanMobs que tem surgido a partir do segundo semestre de 2018.

atribuições¹⁵: formular, propor, gerir e avaliar políticas públicas para o desenvolvimento da mobilidade urbana¹⁶. Dentro da SMT há o Conselho Municipal de Transporte e Trânsito (CMTT), órgão de controle e participação social, dentro do qual há seis Câmaras Temáticas, incluindo a Câmara Temática de Bicicleta.

Indiretamente, também relacionam-se com as questões de mobilidade a Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL), que é responsável por acompanhar avaliar e aprimorar o Plano Diretor e demais instrumentos urbanístico; a Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras (SIURB), por tratar do planejamento e de obras de vias e logradouros públicos; a Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente (SVMA), que trata dos parques e espaços públicos; e a Secretaria Municipal de Esportes e Lazer (SEME), que desenvolve programas para estimular o uso dos espaços públicos por atividades ativas, por meio de ruas abertas e ciclovias de lazer¹⁷.

A Câmara Municipal de São Paulo, por sua vez, conta com sete Comissões Permanentes de Caráter Técnico-Legislativo, dentre as quais duas estão diretamente relacionadas à mobilidade urbana: a Comissão de Trânsito, Transporte, Atividade Econômica, Turismo, Lazer e Gastronomia; e a Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente. Não há Comissão Extraordinária Permanente ou Comissão Temporária sobre o tema¹⁸.

¹⁵ Informações obtidas na página oficial da SMT: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/transportes/aceso_a_informacao/index.php?p=178653>. Acesso em: 12 nov. 2018.

¹⁶ A Lei nº 7.065/1967 cria a Secretaria Municipal de Transportes, sem contemplar a questão da mobilidade no nome do órgão ou em suas atribuições. Porém, o nome apresentado na página oficial da PMSP é Secretaria de Mobilidade e Transportes, e a atribuição referente ao planejamento de “transportes coletivos, táxis, veículos de carga e outros”, conforme Artigo 1º da lei, é a alterada no site para referir-se ao planejamento “da mobilidade”. Entende-se, portanto, que apesar das atribuições formais, a SMT tem se ajustado, na prática, para incorporar o conceito de mobilidade urbana.

¹⁷ Informações obtidas em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/comunicacao/organizacao/index.php?p=192643>>. Acesso em 12 nov. 2018.

¹⁸ Informações obtidas em: <<http://www.saopaulo.sp.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/>>. Acesso em: 12 nov. 2018.

A Comissão de Trânsito, Transporte, Atividade Econômica, Turismo, Lazer e Gastronomia foi criada a partir da Resolução nº 04/1996 e atualizada pela Resolução nº 01/2007, que atualiza o Regimento Interno. Ela tem como uma de suas competências específicas opinar sobre todas as proposições e matérias relativas a transportes coletivos ou individuais, frete e carga, vias urbanas e estradas municipais e a respectiva sinalização, bem como os meios de comunicação e demais elementos pertinentes ao sistema de circulação na cidade¹⁹.

Já a Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente existe desde a Resolução nº 02/1991, referente à primeira versão do Regimento Interno. Ela tem como algumas de suas competências específicas opinar sobre todas as proposições e matérias relativas a planos gerais e parciais de urbanização ou reurbanização, obras e serviços públicos, e serviços de utilidade pública, plano diretor e controle da poluição ambiental.

Além destas comissões, em 2013 foi criada a Frente Parlamentar em Defesa da Mobilidade Humana, para a 16ª. Legislatura, formulada pelos vereadores Floriano Pesaro - PSDB, José Police Neto - PSD, Ricardo Nunes - PMDB, Nabil Bonduki - PT, Gilberto Natalini - PV, Ricardo Young - PPS, Marco Aurélio Cunha - PSD, e George Hato - PMDB. De acordo com a Resolução nº 09/2013, é finalidade desta frente parlamentar “criar um espaço de debate para as questões relacionadas à mobilidade dos cidadãos paulistanos, com destaque às questões que afetam os cidadãos que se deslocam sem a utilização de veículos motorizados, em especial ciclistas, cadeirantes e pedestres” (SÃO PAULO, 2013). Esta Frente Parlamentar foi encerrada em função do término da legislatura.

A 15ª e a 17ª Legislatura não tiveram frentes parlamentares diretamente relacionadas à mobilidade urbana.

¹⁹ De acordo com Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo, dado pela Resolução nº 01/1991 e suas atualizações.

1.6. Planos de metas do Poder Executivo municipal

Outro ponto relevante para compreender as agendas municipais é o Plano de Metas apresentado pelo Poder Executivo. Os Planos de Metas passaram a ser exigidos para o município de São Paulo por meio da Emenda nº 30 à Lei Orgânica do Município de São Paulo, em 2008. Esta emenda determina que todo prefeito deve apresentar, em até 90 dias da posse, o Plano de Metas para sua gestão.

O primeiro Plano de Metas de São Paulo, chamado de Agenda 2012, foi elaborado em 2009 e contempla as metas para o período entre 2009 e 2012, gestão do prefeito Gilberto Kassab. O documento contém 34 objetivos e 223 metas. O objetivo “melhorias da mobilidade urbana” possui a maior parte das metas relacionada ao sistema viário, seguida de transporte coletivo. Há apenas uma meta relacionada ao transporte por bicicleta, e refere-se à implantação de 100 quilômetros de infraestrutura cicloviária.

O Plano de Metas 2013-2016 foi elaborado em 2013 e apresenta as propostas para a gestão do prefeito Fernando Haddad. O documento é composto por 20 objetivos e 123 metas. O objetivo "Melhorar a mobilidade urbana universal, dando prioridade aos meios públicos de transporte" trata especificamente da mobilidade urbana. Assim como no Plano de Metas anterior, a maior parte das metas refere-se ao transporte coletivo ou ao sistema viário. Há apenas uma meta relacionada ao transporte por bicicleta, e refere-se à implantação de 400 quilômetros de infraestrutura cicloviária.

O Plano de Metas 2017-2020 foi elaborado em 2017 e apresenta as propostas para a gestão do prefeito João Doria Junior. O documento apresenta 53 metas, das quais seis relacionadas à mobilidade urbana, e 71 projetos, dos quais onze relacionados à mobilidade urbana. Os projetos relacionados a pedestres prevalecem sobre os demais, seguido de transporte coletivo e sistema viário. Há a meta de ampliar para 10% a participação dos modos ativos (a pé e por bicicleta) nos deslocamentos, e esta é contemplada pelo projeto “ciclomobilidade”, que

inclui: concessão de créditos de mobilidade (relacionados ao Programa Bike SP, de 2016), novo sistema de compartilhamento de bicicletas, e revisão da rede cicloviária municipal.

1.7. Marco regulatório municipal sobre a mobilidade urbana

No município de São Paulo, logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, foi elaborado o segundo Plano Diretor Estratégico²⁰ (PDE 1988), por meio da Lei Municipal nº 10.676/1988. Uma de suas diretrizes diz respeito ao ordenamento territorial integrado aos grandes eixos de transporte coletivo. Outra diretriz aponta para a prioridade ao transporte coletivo em relação ao individual. Este plano não trata, porém, dos modos não motorizados, apenas menciona programa de proteção aos pedestres, mas com caráter de segurança viária, e não menciona o transporte por bicicletas.

Posteriormente ao PDE foi promulgada a Lei Orgânica do Município de São Paulo (LOM), em 4 de abril de 1990. Ela destaca que é dever municipal garantir a locomoção, através de transporte coletivo adequado. Além disso, a lei apresenta o Título V - Do desenvolvimento do município cujo 'Capítulo I - Da Política Urbana' tem como objetivo o pleno desenvolvimento da função social da cidade, assegurando aos cidadãos o transporte público, a infraestrutura viária, e outros direitos. Já o 'Capítulo IV - Do Transporte Urbano' menciona que deve haver lei específica para a organização do serviço, na qual devem ser priorizados os pedestres e o transporte coletivo.

Outro Plano Diretor Estratégico foi elaborado em 2002 (PDE 2002), já após o Estatuto da Cidade, por meio da Lei Municipal nº 13.430/2002. Este possui como um dos princípios a universalização da mobilidade e da acessibilidade, e a priorização do transporte coletivo público. A lei apresenta diretrizes para o Plano Municipal de Circulação Viária e Transportes, e trata brevemente dos pedestres. Já a questão da bicicleta é mencionada em

²⁰ O primeiro Plano Diretor do município, PDDI, foi elaborado em 1972.

relação à implantação de ciclovias em parques lineares e à construção de bicicletários.

Em atendimento ao PDE 2002, a SMT elaborou o Plano Municipal de Circulação Viária e de Transportes (PMCVT), também em 2002, visando à gestão do setor da mobilidade. A primeira parte da PMCVT trata da ‘Política de Mobilidade’, na qual são previstas diretrizes para transporte coletivo e sistema viário, e também é destacada a importância da articulação entre mobilidade e uso do solo. Além disso, a Política de Mobilidade tem como diretriz a priorização dos pedestres e do transporte coletivo em detrimento do transporte individual motorizado²¹. Apesar da relevância das diretrizes apontadas, a Rede Nossa São Paulo aponta que o PMCVT é desconhecido pelas organizações envolvidas com o tema da mobilidade e destaca que, embora o plano tenha sido publicado no Diário Oficial, não foi encaminhado à Câmara e não tem força de lei²².

Já o mais recente Plano Diretor Estratégico (PDE 2014), instituído pela Lei Municipal nº 16.050/2014, orienta o desenvolvimento territorial em relação aos eixos de transporte coletivo. Além disso, o PDE apresenta diversos incentivos para a melhoria da circulação de pedestres e de bicicletas.

Em complemento ao PDE 2014 e em atendimento à PNMU, foi formulado e regulamentado o Plano de Mobilidade Urbana do município, por meio do Decreto nº 56.834/2016, trazendo o relatório técnico como seu Anexo Único. O decreto foi assinado por Fernando Haddad, então Prefeito Municipal; Jilmar Tatto, então Secretário Municipal dos Transportes; e Francisco Macena, então Secretário do Governo Municipal. O PlanMob/SP não contou com processo de tramitação pela Câmara Municipal, mas foi realizada uma audiência

²¹ Informações obtidas no documento acessado por forma digital, na página oficial da PMSP: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/pmcvt_1423747438.pdf>, Acesso em: 12 nov. 2018.

²² Informações obtidas na página da Rede Nossa São Paulo, <<https://www.nossasaopaulo.org.br/noticias/secretaria-cita-plano-desconhecido-para-nao-atender-recomendacao-de-promotor>>. Acesso em: 12 nov. 2018.

pública, em abril de 2015, pela Comissão de Trânsito e Transportes da CMSP, para debater sobre o conteúdo do plano.

Seus estudos foram realizados entre os anos de 2013 e 2015, pela Prefeitura Municipal, com apoio técnico da Secretaria Municipal de Transporte e das empresas públicas SPTrans e CET, em parceria com as demais secretarias municipais afeitas aos temas da mobilidade urbana, do desenvolvimento urbano e do parcelamento e uso do solo. Para tanto, a Prefeitura Municipal constituiu em agosto de 2014 um Grupo de Trabalho Intersecretarial (GTI/PlanMob).

O PlanMob também se norteia pelo PDE 2014, que determina Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, formados a partir da infraestrutura de transporte coletivo de média e alta capacidade, e prevê o aumento da participação do transporte público coletivo e dos modos não motorizados e dos compartilhados, com desenvolvimento da bicicleta como modo de transporte.

Além disso, o plano de mobilidade atende plenamente às diretrizes da PNMU, dando prioridade aos pedestres e aos modos não motorizados de transporte e ao transporte público coletivo, além de diretrizes específicas para a implementação do sistema ciclovitário no município.

O PlanMob/SP tem a orientação de que a mobilidade urbana da cidade seja resultado de uma política pública que influencie nas escolhas das pessoas sobre seus modos de transporte cotidianos e, assim, possibilite transformações em relação ao modelo tradicional. Para isso, o documento retoma as diretrizes da PNMU e apresenta outras diretrizes, além de objetivos e metas para os diferentes modos de transporte, para os anos de 2016, 2020, 2024 e 2028.

Dentre suas argumentações e justificativas acerca da necessidade de mudança da

matriz de deslocamentos no município, o PlanMob destaca o atendimento à Política de Mudança de Clima do Município de São Paulo, instituída pela Lei Municipal nº 14.933/2009.

Como preceitos fundamentais, o documento aponta que a política de transporte e circulação seja coordenada com o plano de desenvolvimento urbano; e estabelece a priorização do uso do espaço viário urbano pelo transporte público coletivo, pelo transporte ativo e pelos deslocamentos a pé.

Dentre as propostas específicas para cada modal, o PlanMob aponta algumas leis que devem ser criadas ou alteradas:

- 2015: adequação da lei sobre transporte coletivo privado (fretado) para melhor operação²³;
- 2017: propor legislação que estabeleça a prefeitura como responsável pela construção, reforma e adequações das calçadas da cidade²⁴.

Especificamente em relação ao transporte por bicicleta, são apresentadas características técnicas para implantação de Rede Cicloviária Estrutural, além das seguintes metas, por ano:

- 2015: Implantação de 380 quilômetros de infraestrutura cicloviária;
- 2016: Implantação de 120 quilômetros de infraestrutura cicloviária; implantação de estrutura cicloviária em cinco pontes, três viadutos, cinco passarelas; construção de duas pontes para ciclistas e pedestres; implantação de 4.000 paraciclos; ampliação de sistema de compartilhamento de bicicleta

²³ Foi promulgada a Lei nº 16.311/2015 que trata das atividades de fretamento no município, e havia sido proposta pelo Executivo, em 2013.

²⁴ Em 2017 foi elaborado o Decreto Federal nº 57.627, que institui a Comissão Permanente de Calçadas (CPC). Além disso, a gestão atual vem estudando decreto que unifique e atualize a legislação sobre calçadas, porém, ainda não há novas definições sobre as responsabilidades das calçadas.

para atender a 20% do território;

- 2024: Implantação de 850 km de estrutura cicloviária; construção de onze pontes para bicicletas; implantação de bicicletários nos novos terminais e de um bicicletário por subprefeitura; implantação de infraestrutura cicloviária em seis pontes, 17 viadutos, duas passagens de nível, onze passarelas em escadas e onze em rampas; ampliação de sistema de compartilhamento de bicicleta para atender a 60% do território;
- 2028: Implantação de 450 km de estrutura cicloviária; implantação de bicicletários em todos os terminais de transporte; implantação de infraestrutura cicloviária em cinco pontes, onze viadutos, três passagens de nível, sete passarelas em escadas e 16 em rampas; ampliação de sistema de compartilhamento de bicicleta para atender a 100% do território.

Além do PlanMob/SP, a questão cicloviária de São Paulo é pautada pela lei de criação do Sistema Cicloviário, Lei Municipal nº 14.266/2007, cujo projeto foi encaminhado pelo vereador Chico Macena, em 2005. Esta lei tem como objetivo o incentivo ao uso de bicicletas para o transporte na cidade, de forma a contribuir para o desenvolvimento da mobilidade sustentável. Para tanto, apresenta aspectos técnicos, tais como prioridades de locais de implantação, além de características construtivas e de uso das infraestruturas. A justificativa para o projeto de lei apresentado retoma as competências municipais atribuídas pelo Código de Trânsito Brasileiro, e argumenta que as 300.000 bicicletas que circulam diariamente no município são desprovidas de segurança – havia 30 km de infraestrutura cicloviária na época da fórmula do PL. Esta lei passou por duas propostas de alteração, conforme será detalhado no capítulo seguinte.

1.8. Síntese dos aspectos institucionais da mobilidade urbana

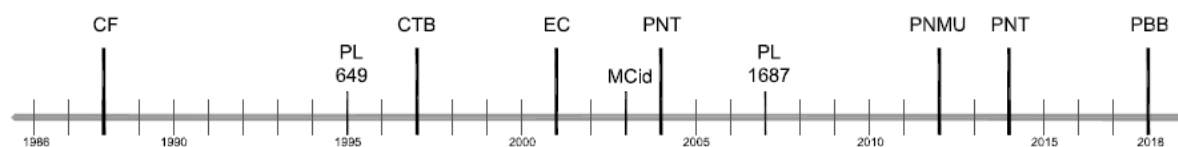
Como síntese deste capítulo, são apresentadas linhas do tempo dos principais fatos, normas, órgãos ou planos relacionados à mobilidade urbana e ao transporte por bicicleta da União e do governo municipal (Figuras 1 a 3) bem como os Chefes do Executivo de 1986 a 2018 (Figura 4).

Figura 1: Fatos relevantes para a inserção da pauta da mobilidade urbana na agenda pública, entre 1986 e 2018.



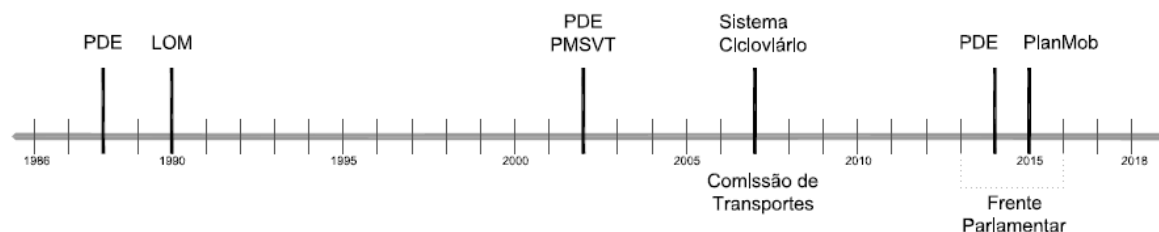
Elaboração da autora.

Figura 2: Marcos federais relacionados ao planejamento territorial, à mobilidade urbana, e à mobilidade por bicicleta, entre 1986 e 2018.



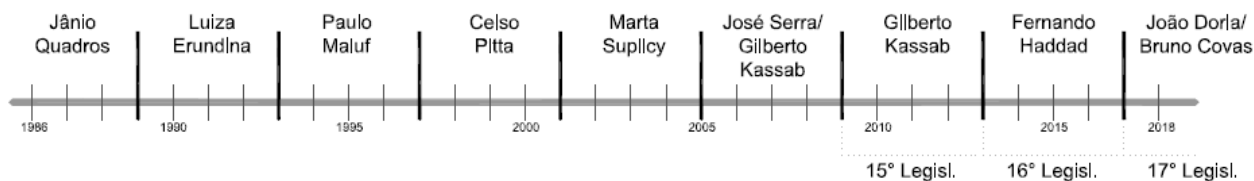
Elaboração da autora.

Figura 3: Marcos municipais de São Paulo, relacionados ao planejamento territorial, à mobilidade urbana, e à mobilidade por bicicleta, entre 1986 e 2018.



Elaboração da autora.

Figura 4: Gestão do Município de São Paulo, entre 1986 e 2018.



Elaborada autora.

2 A MOBILIDADE URBANA NA PRODUÇÃO LEGISLATIVA DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Neste capítulo será apresentada a pesquisa documental acerca dos projetos de lei tramitados na Câmara Municipal, sobre mobilidade urbana e com enfoque na mobilidade por bicicleta, a fim de identificar relações entre os aspectos institucionais anteriormente apresentados.

2.1. Panorama dos projetos de lei sobre mobilidade urbana entre 1986 e 2018

Inicialmente foi realizada pesquisa quantitativa dos projetos de lei sobre os principais termos afeitos à mobilidade urbana, a partir da busca de palavras-chave no portal da Câmara Municipal de São Paulo²⁵. Pesquisou-se a quantidade de propostas relacionadas aos termos “mobilidade urbana”, “pedestre”, “bicicleta”, “transporte coletivo” ou “trânsito”²⁶. Esta pesquisa quantitativa não considerou o conteúdo dos projetos.

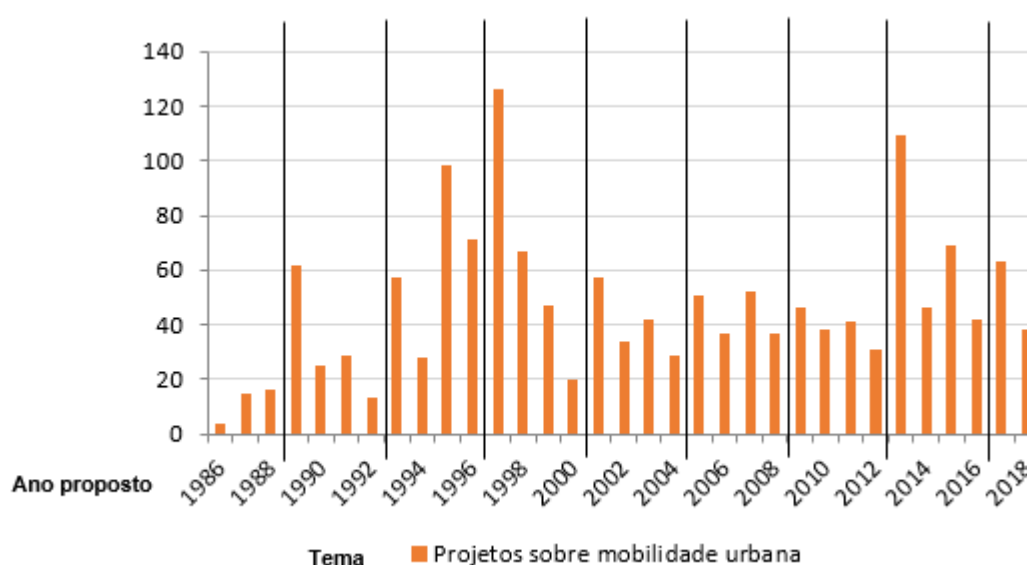
Esta pesquisa abrangeu o período de 1986, ano de início da primeira gestão

²⁵ A autora entrou em contato com a Equipe de Documentação do Legislativo, por e-mail, para solicitar informações acerca dos processos de indexação. De acordo com esta equipe, as palavras-chaves dos projetos apresentados são determinadas por um grupo de bibliotecários especializados integrantes da Equipe de Documentação do Legislativo, que faz parte da Secretaria de Documentação da Câmara. Os novos termos são incluídos de maneira cotidiana, quando mencionados nos projetos analisados pela equipe ou quando pesquisas realizadas nas bases de dados indicam a necessidade. O termo “mobilidade urbana”, por exemplo, foi incluído na base de dados por conta do Projeto de Resolução nº 12/2010, e passou a ser relacionado às palavras-chaves “trânsito” e “tráfego”.

²⁶ Também foram consultados os termos “PNMU”, “Política Nacional de Mobilidade Urbana”, “PNT”, “Política Nacional de Trânsito”, porém sem ocorrências. O termo “calçada”, também foi pesquisado, porém os resultados consistiram em PLs relacionados a uso do solo, serviços públicos e outros assuntos não diretamente relacionados à mobilidade urbana. Já a pesquisa do termo “acess\$” resultou apenas oito ocorrências, e estas são associadas à acessibilidade em edifícios. Desta forma, estes termos não foram considerados nas análises.

municipal eleita após a redemocratização; até outubro de 2018, período de finalização deste trabalho. Tendo a Constituição Federal de 1988 como principal marco regulatório para as políticas urbanas, este recorte temporal permite identificar o cenário imediatamente anterior à CF, para então verificar se a mesma proporcionou mudanças em relação à mobilidade urbana.

Figura 5: Projetos de lei sobre mobilidade urbana tramitados Câmara Municipal de São Paulo, por ano, entre 1986 e 2018.



Fonte: CMSP, 2018. Elaboração da autora.

Nota-se que, em geral, o primeiro e o terceiro ano de cada legislatura apresentam maior quantidade de projetos. Considera-se a hipótese de que isso se dá por maiores esforços de novos parlamentares para apresentar propostas – no primeiro ano, pelos parlamentares recém-eleitos, e no terceiro ano pelos suplentes que assumem após mudanças advindas das eleições estaduais e federais²⁷.

A partir da Figura 5: observa-se que os três primeiros anos analisados apresentaram

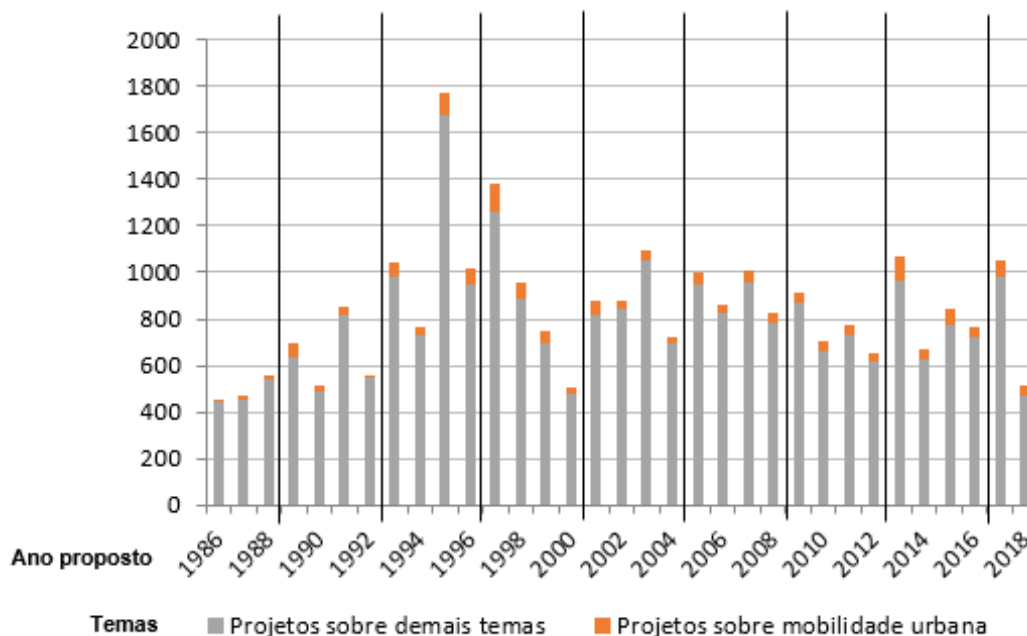
²⁷ De acordo com o painel “Pesquisa de produção legislativa sobre mobilidade urbana no município de São Paulo entre os anos de 2012-2017”, apresentado pelo Professor Humberto Dantas, no dia 19 de setembro de 2018, no evento “Mobitalks – Laboratório Legal de Mobilidade Urbana”, organizado pela OAB/SP.

poucas propostas tramitadas (entre quatro e dezesseis projetos por ano). Já o ano de 1989, ano seguinte à Constituição Federal, apresentou o primeiro pico de incidências nas proposições de leis (62 projetos). O número de propostas volta a ser baixo entre os anos 1990 e 1992 (entre 15 e 29 projetos), e volta a apresentar grande aumento no ano de 1993 (57 projetos). O período entre 1995 e 1999 apresenta grande quantidade de propostas, com pico de incidências em 1997, ano do Código de Trânsito Brasileiro, no qual são apresentados 126 projetos sobre os temas pesquisados. O período de 2000 a 2012 apresenta variações (entre 20 e 51 projetos ao ano), apresentando novo pico no ano de 2013, ano seguinte à Política Nacional de Mobilidade Urbana e ano das jornadas de junho, com 109 projetos sobre os temas. Os anos seguintes tiveram quantidades médias de propostas, variando entre 38 e 69 projetos por ano.

A fim de verificar se estas dinâmicas ocorrem para os demais temas, ou se são específicos da mobilidade urbana, estes dados foram comparados com a quantidade total de projetos propostos por ano, independente do tema, conforme apresentado na Figura 6:.

Neste panorama também se verifica a predominância de propostas no primeiro e no terceiro ano de cada gestão.

Figura 6: Projetos de lei tramitados Câmara Municipal de São Paulo, sobre mobilidade urbana e demais temas, por ano, entre 1986 e 2018.



Fonte: CMSP, 2018. Elaboração da autora.

Em termos gerais, a variação da quantidade das propostas sobre mobilidade urbana acompanha o total de propostas. Porém, observa-se que os anos 1989, 1997 e 2013 apresentam maior variação nas propostas sobre mobilidade urbana em relação ao total. Desta forma, é possível relacionar preliminarmente a quantidade de propostas sobre mobilidade urbana, nesses anos, aos marcos legais sobre o tema, especificamente o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, de 1988; o Código de Trânsito Brasileiro, de 1997; e a Política Nacional de Mobilidade Urbana, de 2012. No entanto, para verificar esta hipótese, é necessário identificar os temas das propostas, conforme será feito a seguir.

2.2. Produção legislativa sobre mobilidade urbana entre 2009 e 2018

Para possibilitar maior detalhamento nas análises os projetos de lei sobre mobilidade urbana foram analisados de acordo com conteúdo das ementas. Para tanto, delimitou-se o período entre janeiro de 2009 e outubro de 2018, englobando a 15ª e a 16ª legislaturas completas, dentro das quais se deram as principais diretrizes para a mobilidade urbana, e o início da 17ª legislatura.

Assim, os projetos levantados na pesquisa anterior foram tabulados, filtrados e categorizados, de acordo com os temas mais recorrentes da mobilidade urbana:

- “planejamento da mobilidade urbana”, quando abordam aspectos de planejamento urbano, considerando os diferentes modais e de forma integrada com o uso do solo;
- “trânsito” quando o objeto principal se refere à circulação viária, sinalização de trânsito, fiscalização, segurança e obras viárias;
- “transporte coletivo”, quando trata de ônibus, transporte escolar, fretados, taxis e aplicativos de carona e de transporte;
- “bicicleta”, quando o objeto principal trata de ciclovias, bicicletas compartilhadas, programas de incentivo aos ciclistas, e campanhas educativas;
- “pedestres”, referindo-se a melhorias das calçadas, segurança nas travessias, programas de incentivos e outros.

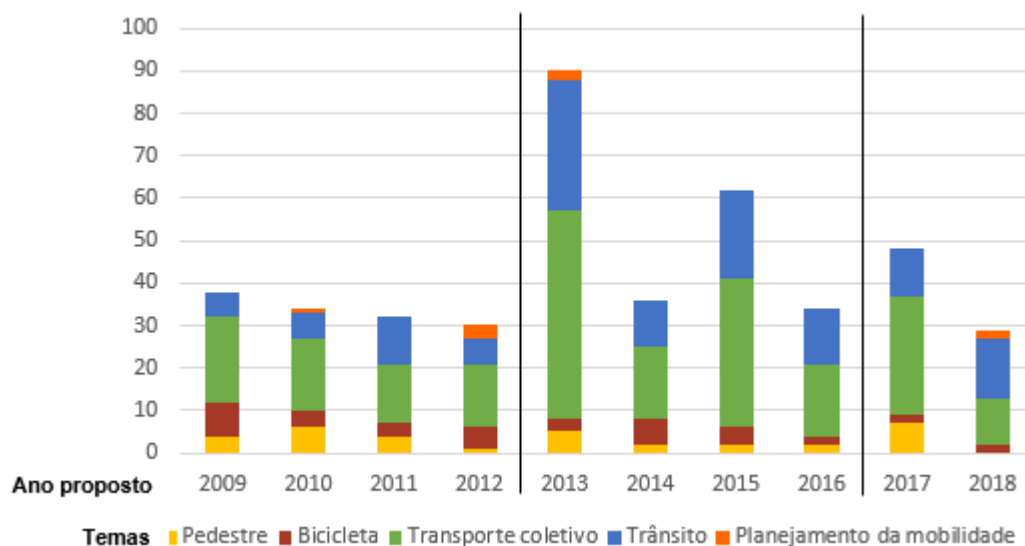
Os projetos de lei consultados cujo objeto principal refere-se a outras formas de circulação (transporte hidroviário, por exemplo), que não tratam especificamente de mobilidade urbana (acessibilidade a edifícios), ou cuja mobilidade não seja o foco da ação (projetos de operação urbana, por exemplo), não foram considerados nessa pesquisa.

Desta forma, essa pesquisa considerou 433 propostas, entre Projetos de Lei (PL), Projetos de Emenda à Lei Orgânica (PLO) e Projetos de Resolução (PR). Estes projetos correspondem a 5,40% do total de 8.019 projetos tramitados no período.

Em relação aos temas desses projetos, observa-se maior predominância de transporte coletivo (223 projetos) e de trânsito (130 projetos), como pode ser observado na Figura 7:. As propostas para bicicleta e para pedestre possuem quantidades semelhantes entre

si (39 e 33 projetos, respectivamente).

Figura 7: Temas dos Projetos de Lei sobre mobilidade urbana, tramitados na Câmara Municipal de São Paulo, entre 2009 e 2018.



Fonte: CMSP, 2018. Elaboração da autora.

As propostas referentes ao planejamento da mobilidade urbana foram oito, apresentadas apenas nos anos de 2010 (um projeto); 2012, ano de promulgação da PNMU (três projetos); 2013 (dois projetos) e, posteriormente, 2018 (dois projetos).

Os projetos sobre transporte por bicicleta tiveram maior incidência em 2009 (oito projetos), 2012 (cinco projetos) e 2014 (seis projetos). Já as propostas relacionadas a pedestres apresentaram maior incidência em 2010 (seis projetos), 2013 (cinco projetos) e 2017 (sete projetos).

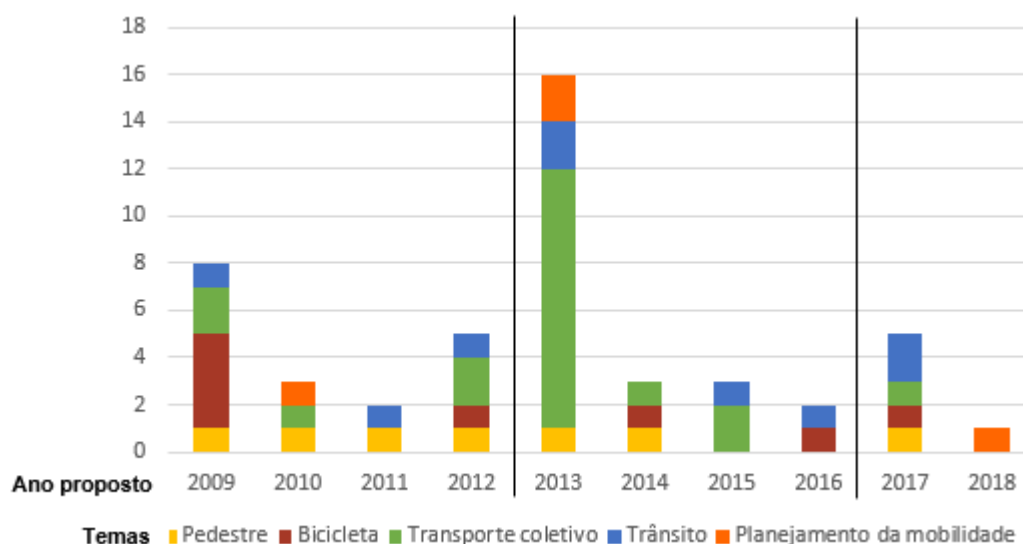
O ano de 2013 apresentou maior quantidade de propostas sobre os temas, com grande participação das propostas sobre transporte coletivo (49 projetos) e sobre trânsito (31 projetos). A grande quantidade de propostas sobre transporte coletivo neste ano pode ser atribuída às influências das jornadas de junho de 2013, mencionadas anteriormente.

O ano de 2015 também apresentou quantidade relevante de propostas, com maior destaque para o transporte coletivo (35 projetos) e para o trânsito (21 projetos). Considera-se a hipótese de que a quantidade de propostas seja resultante do processo de formulação do PlanMob/SP.

A partir das diretrizes da PNMU e do PlanMob/SP, seria esperado que houvesse mudança nas proporções dos temas, com aumento gradual da participação dos modos ativos (a pé e por bicicleta) a partir de 2012, porém esta hipótese não pode ser verificada através da análise quantitativa das propostas no período.

Ao delimitar a análise dos temas às leis promulgadas, observa-se dinâmica diferente em relação à análise anterior, como pode ser observado na Figura 8:.

Figura 8: Temas dos Projetos de Lei sobre mobilidade urbana, promulgados na Câmara Municipal de São Paulo, por ano de proposição, entre 2009 e 2018.



Fonte: CMSP, 2018. Elaboração da autora.

Dentre os projetos pesquisados, apenas 28 foram promulgados (11,09%), proporção menor do que os 2.678 projetos promulgados, sobre todos os temas, no período (33,40%).

Os anos de 2009, 2013 e 2017, primeiros de cada gestão, apresentaram quantidade maior de projetos promulgados²⁸ (oito, dezesseis e cinco projetos promulgados, por ano de proposição, respectivamente).

Neste caso, destaca-se a promulgação de quatro projetos relacionados ao transporte por bicicleta, apresentados em 2009 (dentre os oito apresentados no ano). Nota-se também grande quantidade de projetos relacionados ao transporte coletivo no ano de 2013 (11 projetos promulgados dentre os 49 propostos), e que grande parte das propostas sobre planejamento da mobilidade urbana foram promulgadas (quatro projetos promulgados dentre oito apresentados).

Neste universo de análise, verifica-se ainda a predominância da promulgação de projetos que tenham sido apresentados no primeiro ano da legislatura, embora o mesmo não ocorra para o terceiro ano.

Observa-se, portanto, que não há uma lógica geral entre a quantidade de projetos apresentados e promulgados, e que o processo de promulgação varia de acordo com especificidades do conteúdo, conforme será investigado para a o tema da bicicleta.

Portanto, para identificar os fatores que influenciaram nas proposições e promulgações, será necessário aprofundar as análises em relação ao conteúdo das propostas, conforme será feito posteriormente neste trabalho, para o tema da bicicleta.

2.3. Produção legislativa sobre mobilidade por bicicleta entre 2009 e 2018

A fim de aprofundar as análises qualitativas sobre os projetos de lei, foi dado enfoque na temática da bicicleta. Assim, os 39 projetos sobre este tema foram categorizados por subtemas, por situação (em tramitação, promulgado ou arquivado), por partido e vereador proponente, e por ano de promulgação (quando houve).

²⁸ O gráfico considera os anos em que os projetos foram apresentados, e não o ano de promulgação dos mesmos.

Dentre os 39 projetos sobre bicicleta apresentados no período, 38 são Projetos de Lei, e apenas um é Projeto de Resolução²⁹. Trata-se do PR n° 13/2014, proposto pelo vereador Nabil Bonduki, que dispõe sobre a criação de bicicletário na sede da Câmara Municipal. O projeto ainda se encontra em tramitação.

2.3.1. Características das propostas

Em relação aos subtemas das propostas apresentadas sobre bicicleta, foi considerada a seguinte classificação:

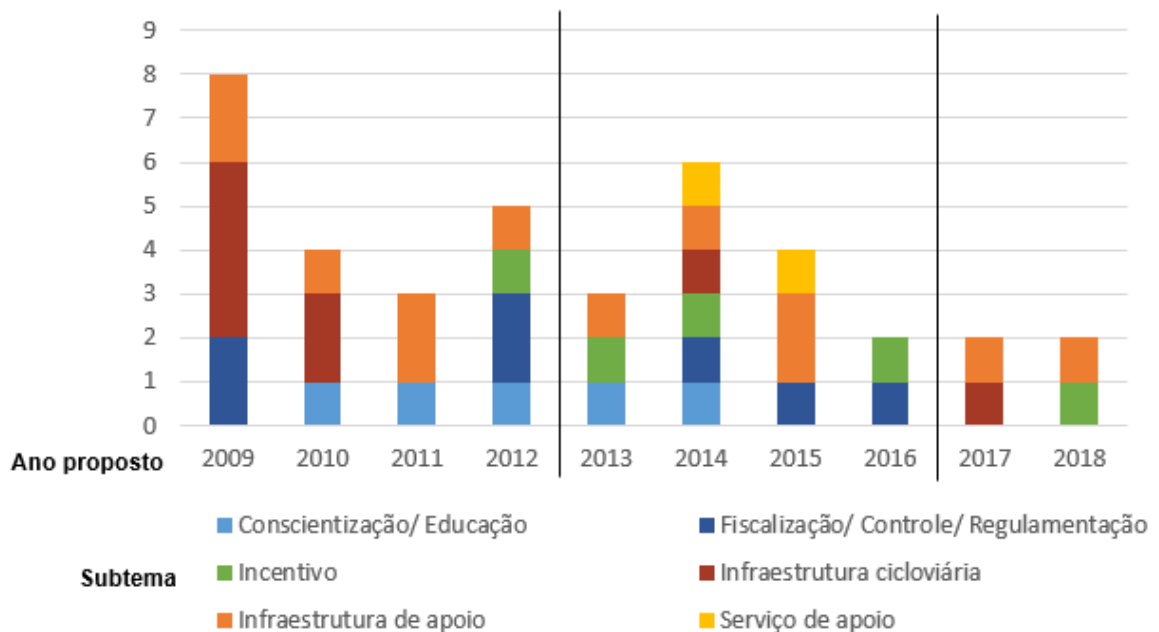
- Infraestrutura cicloviária: quando o projeto refere-se à implantação infraestrutura principal para circulação de bicicletas, por meio de ciclovias, ciclofaixas, sinalização viária, entre outros aspectos que permitam a circulação dos ciclistas com segurança, além da criação de fundos destinados a estas obras;
- Infraestrutura de apoio: quando o projeto refere-se à implantação infraestrutura complementar para o sistema cicloviário, por meio de bicicletários, paraciclos, suportes de bicicletas em ônibus, vestiários, oficinas, e outros;
- Serviço de apoio: quando o projeto refere-se à regulamentação de serviços que viabilizam o uso da bicicleta na cidade, tais como bicicletas compartilhadas, táxis que transportem bicicletas, permissão de transporte de bicicletas nos ônibus, entre outros;
- Incentivo: quando o projeto refere-se a programas de incentivo ao uso da bicicleta, por meio de contrapartidas ou convênios;

²⁹ Os projetos de resolução referem-se a ações a serem implementadas dentro da Câmara Municipal.

- Fiscalização/ Controle/ Regulamentação: quando o projeto diz respeito a normas para deslocamentos de bicicletas, como emplacamento, equipamentos mínimos, locais de circulação, tipos de veículos, seguros, entre outros;
- Conscientização/ Educação: quando o projeto se refere à realização de atividades que promovem o uso da bicicleta e a segurança no trânsito.

Assim, a partir da Figura 9:, nota-se que, dentre os 39 projetos apresentados no período, 12 buscam promover a ampliação da infraestrutura de apoio. Propostas relacionadas à implantação de infraestrutura cicloviária e a aspectos de fiscalização e controle também são proeminentes, com oito e sete projetos respectivamente.

Figura 9: Quantidade de projetos de lei sobre mobilidade por bicicleta, de acordo com subtemas, por ano de proposição, entre 2009 e 2018.



Fonte: CMSP, 2018. Elaboração da autora.

Nota-se que, no caso da mobilidade por bicicleta, não há predominância de projetos

de lei no primeiro e no terceiro ano de cada legislatura, conforme ocorre para os projetos em geral. Além disso, não há similaridade de quantidades de propostas entre as legislaturas, sendo necessário, portanto, analisar uma a uma.

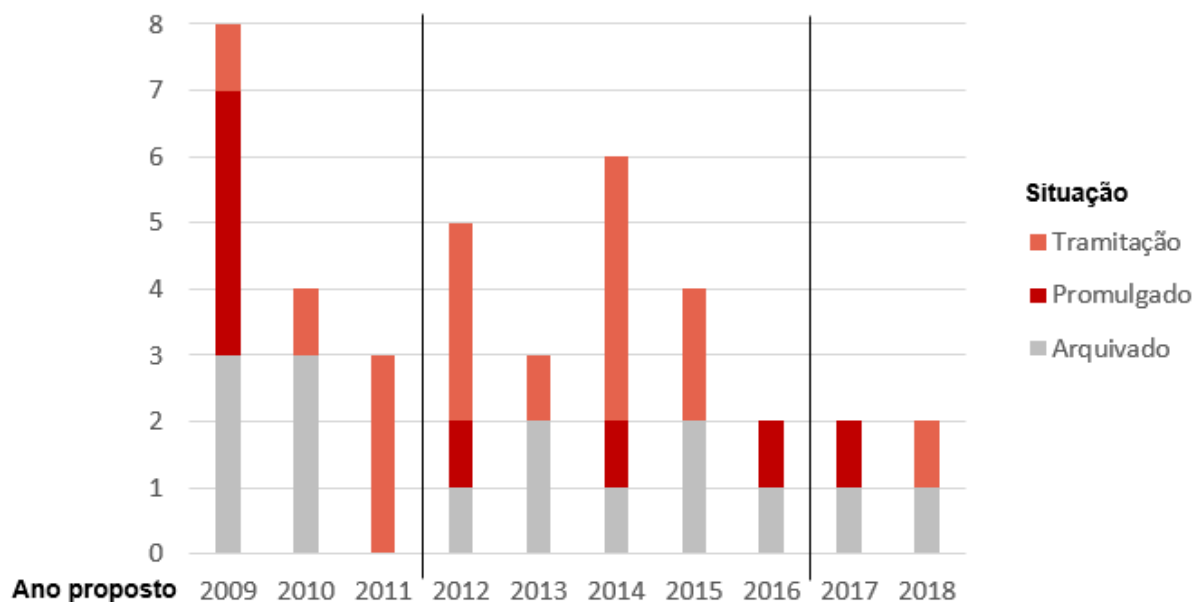
Na 15ª legislatura, foi apresentada maior quantidade de propostas (20 projetos), das quais grande parte refere-se a infraestrutura cicloviária (seis projetos) e a infraestrutura de apoio (seis projetos). Especificamente no ano de 2009 nota-se grande quantidade de propostas (oito projetos), possivelmente porque em janeiro deste ano houve o atropelamento seguido de morte da cicloativista Marcia Prado, o que catalisou encontros e mobilizações da sociedade civil, culminando na criação de diversos grupos organizados. O ano de 2012, ano de promulgação da PNMU, contou com cinco propostas, em geral referentes a ações para incentivo ou regulamentação do uso da bicicleta.

A 16ª legislatura contou com 15 projetos para a bicicleta, sendo que o subtema da infraestrutura cicloviária apresentou apenas uma proposta, enquanto os serviços de apoio e os incentivos passaram de uma para três propostas cada. Em 2013, ano seguinte à PNMU, não houve aumento significativo das propostas. Já o ano de 2014 contou com aumento de propostas, totalizando seis projetos, sendo um sobre cada subtema. Nos anos seguintes desta legislatura houve diminuição do número de propostas, com variação dos subtemas.

A 17ª legislatura, ainda inconclusa, apresenta menos propostas, comparativamente aos dois primeiros anos das demais legislaturas. Dentre as quatro propostas apresentadas no período, duas são sobre infraestrutura de apoio, uma sobre infraestrutura cicloviária e uma sobre incentivos.

No período total de análise, oito dentre as 39 propostas relacionadas à mobilidade por bicicleta foram promulgadas (20,51%), apresentado proporção maior do que entre os demais temas da mobilidade (apresentados na análise anterior). A distribuição das promulgações por ano pode ser observada na Figura 10:.

Figura 10: Quantidade de projetos de lei sobre mobilidade por bicicleta, de acordo com situação, por ano de proposição, entre 2009 e 2018.



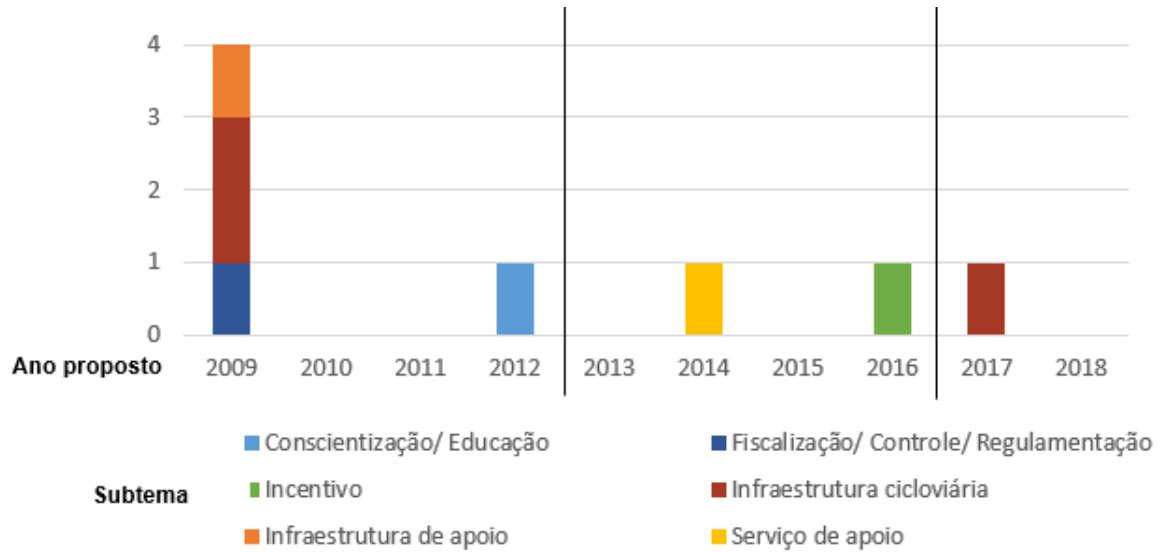
Fonte: CMSP, 2018. Elaboração da autora.

Observa-se que a 15ª legislatura, anterior à PNMU e ao PlanMob/SP, apresentou maior quantidade de propostas (20 projetos) sobre bicicleta, e maior número de promulgações (cinco projetos), sendo o ano de 2009 o mais significativo, com oito projetos propostos e quatro promulgados, o que reforça o impacto do atropelamento da ciclista.

Os dois anos seguintes apresentaram menor quantidade de propostas, e o ano de 2012, mesmo ano de promulgação da PNMU, apresentou aumento do número de propostas (cinco projetos) e uma promulgação.

Em relação aos subtemas das propostas promulgadas, conforme apresentado na Figura 11:, nota-se maior proporção dos projetos que visam à implantação de infraestrutura cicloviária.

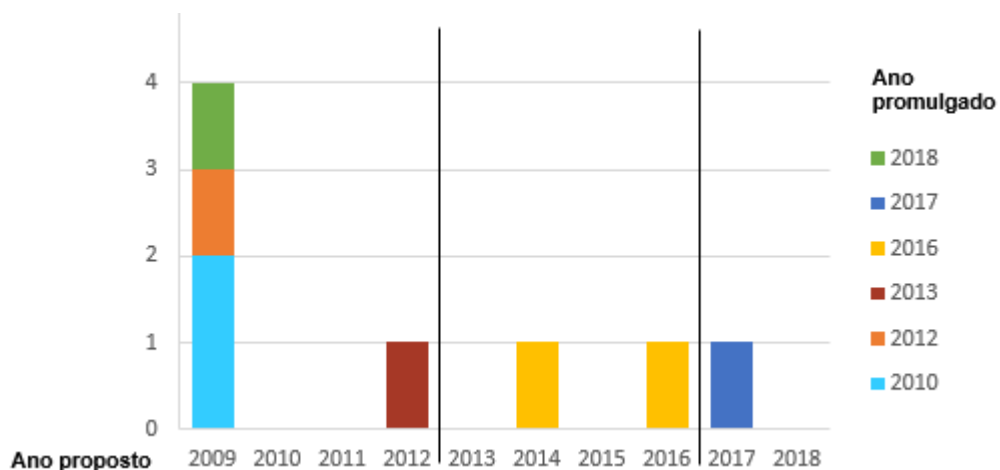
Figura 11: Quantidade de projetos de lei promulgados sobre mobilidade por bicicleta, de acordo com subtemas, por ano de proposição, entre 2009 e 2018.



Fonte: CMSP, 2018. Elaboração da autora.

Observa-se, ainda, que não há padrão do período entre a apresentação do projeto e sua aprovação, visto que, dentre os projetos relacionados à bicicleta, dois foram promulgados em legislaturas distintas das que foram apresentadas, e seis dentro da mesma legislatura. Apenas dois projetos foram aprovados no mesmo ano em que foram propostos.

Figura 12: Ano de promulgação dos projetos de lei sobre mobilidade por bicicleta, de acordo com ano de proposição, entre 2009 e 2018.



Fonte: CMSP, 2018. Elaboração da autora.

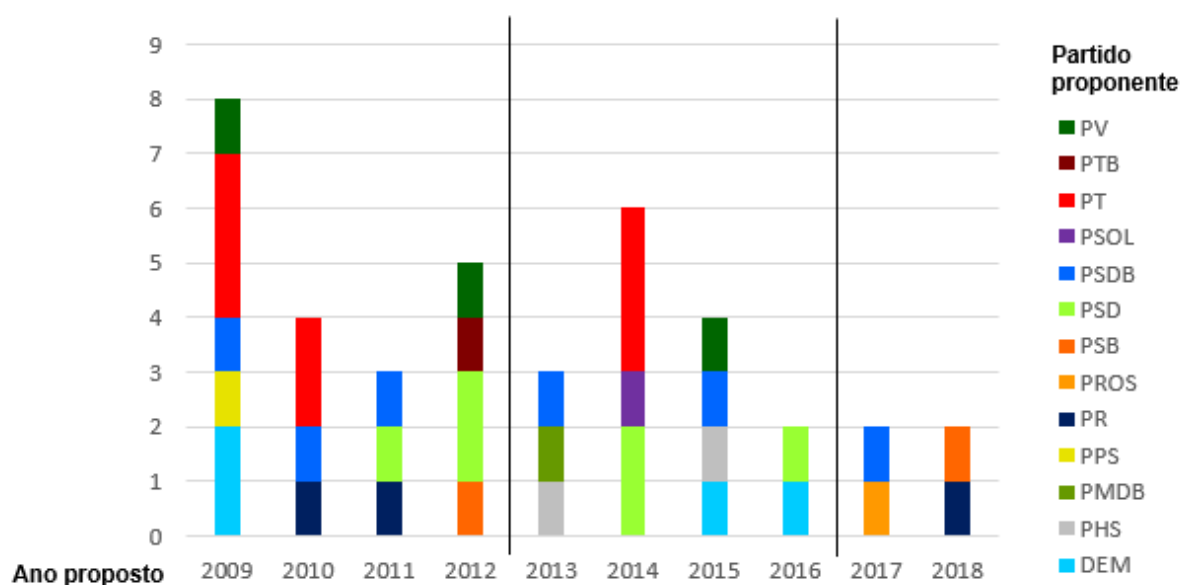
Entende-se, portanto, que o fluxo de propostas sobre mobilidade por bicicleta não

coincide com o fluxo das propostas sobre demais temas. Além disso, as propostas deste tema não foram numericamente significativas no período. Portanto, não é possível aferir influências a esta pauta, a partir de análises quantitativas. Assim, deve-se aprofundar as análises em relação aos conteúdos das propostas, conforme será apresentado posteriormente.

2.3.2. Análises dos proponentes

Em relação aos partidos proponentes, nota-se maior quantidade de propostas pelo Partido dos Trabalhadores (PT) - oito projetos, seguido pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e Partido Social Democrático (PSD) - seis projetos cada, e Democratas (DEM) - quatro projetos. O PT apresentou cinco projetos na 15ª Legislatura e três projetos na 16ª Legislatura, portanto não mostra relação com o partido do Prefeito no período.

Figura 13: Relação de projetos sobre bicicleta e partidos proponentes, por ano de proposição, entre 2009 e 2018.

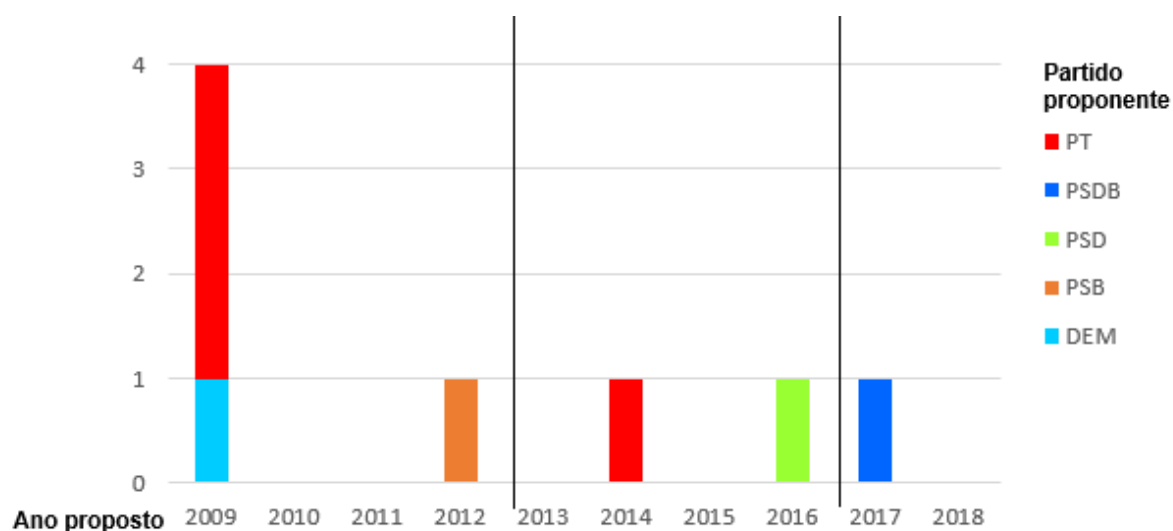


Fonte: CMSP, 2018. Elaboração da autora.

Em relação às propostas promulgadas, observa-se também predominância de projetos apresentados pelo PT (quatro projetos promulgados). Já o PSDB, o PSD e o DEM, que

apresentaram entre quatro e seis projetos, tiveram apenas uma proposta promulgada cada, enquanto o Partido Socialista Brasileiro (PSB), que apresentou apenas um projeto, teve o mesmo promulgado. Observa-se que, netes caso, também não há relação entre o partido proponente e o partido do Prefeito, visto que os projetos do PT foram promulgados em diferentes gestões.

Figura 14: Relação de projetos de lei sobre mobilidade por bicicleta e partidos dos vereadores proponentes, por ano de promulgação, entre 2009 e 2018.

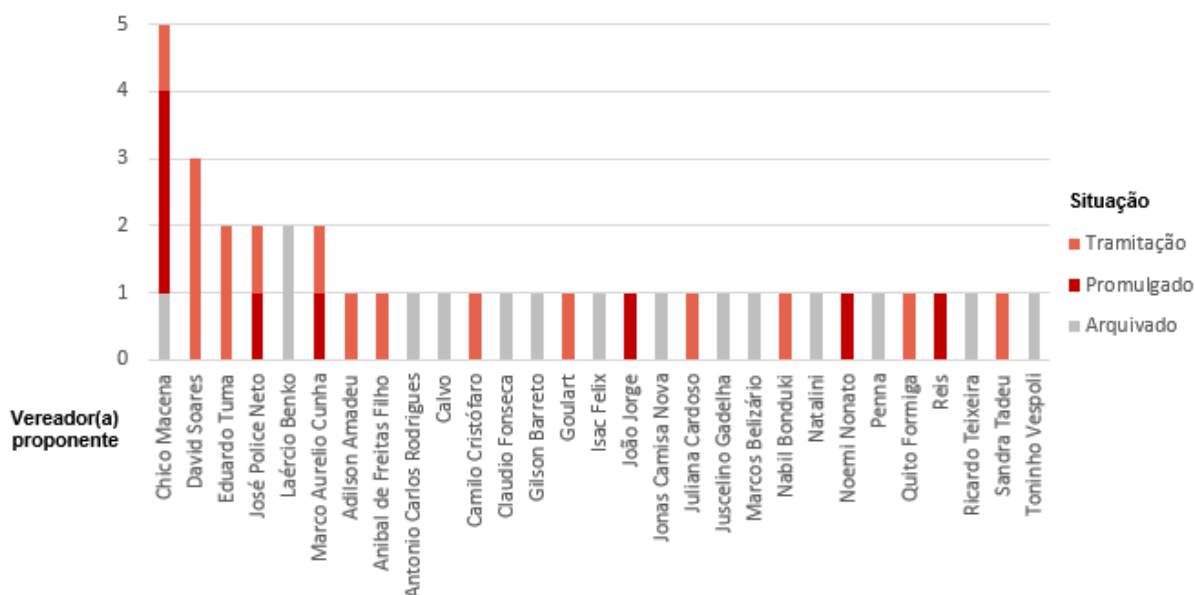


Fonte: CMSP, 2018. Elaboração da autora.

Em relação aos proponentes, todas foram de iniciativas individuais dos vereadores³⁰, conforme apresentado na Figura 15:.

Figura 15: Projetos sobre mobilidade por bicicleta, de acordo com vereador proponente e situação, entre 2009 e 2018.

³⁰ Diversos projetos tiveram, posteriormente, a inclusão de outros vereadores como proponentes, porém para esta análise considerou-se a primeira versão registrada.



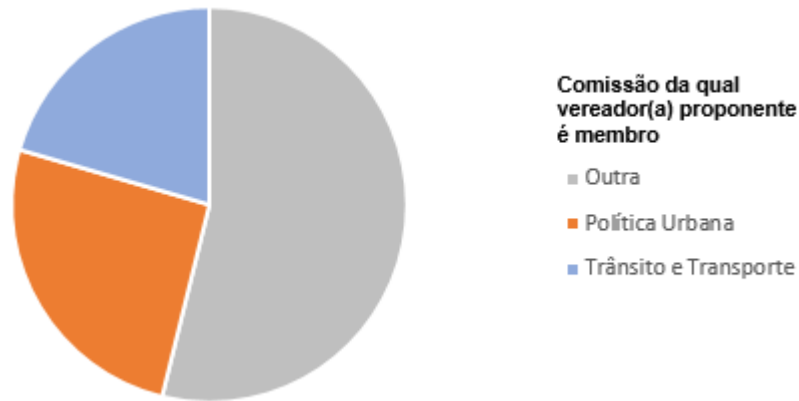
Fonte: CMSP, 2018. Elaboração da autora.

O Vereador Chico Macena, do PT, foi responsável por apresentar cinco projetos, dentre uma única legislatura, dos quais três foram promulgados. O vereador David Soares, do PSD, apresentou três projetos, também em uma única legislatura. Os vereadores Eduardo Tuma, do PSDB; José Police Neto, do PSD; Laercio Benko, do Partido Humanista da Solidariedade (PHS); e Marco Aurélio Cunha, do DEM, apresentaram dois projetos cada, enquanto outros 23 vereadores apresentaram apenas um projeto cada.

Portanto, observa-se que não há predominância de vereadores proponentes, com exceção de Chico Macena.

Em relação às comissões das quais os proponentes fazem parte, observa-se que 25,6% dos projetos foram apresentados por membros da Comissão de Política Urbana, e 20,5% por membros da Comissão de Trânsito e Transporte, demonstrando maior afinidade do tema da bicicleta com a temática urbana. Observa-se, no entanto, que mais da metade das propostas foram apresentadas por vereadores de outras comissões.

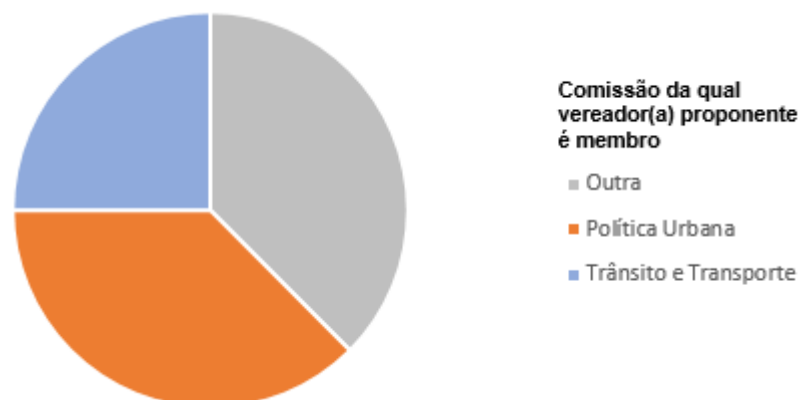
Figura 16: Proporção de projetos de lei apresentados sobre mobilidade por bicicleta, de acordo com comissões das quais o(a) vereador(a) proponente é membro.



Elaboração da autora.

Ao restringir a análise às propostas promulgadas, observa-se maior participação da Comissão de Política Urbana (37,5%), com mesma proporção que das demais comissões, confirmando maior afinidade da pauta da bicicleta com a política urbana do que com o transporte.

Figura 17: Proporção de projetos de lei promulgados sobre mobilidade por bicicleta, de acordo com comissões das quais o(a) vereador(a) proponente é membro.



Elaboração da autora.

2.3.3. Conteúdo dos projetos promulgados

Para complementar a pesquisa e identificar fatores que possam ter influenciado nas propostas, os projetos de lei promulgados sobre mobilidade por bicicleta foram analisados de acordo com seus conteúdos e justificativas, conforme listado no Quadro 1:

Quadro 1: Relação dos projetos de lei promulgados sobre mobilidade por bicicleta, de acordo com ementa, subtema, proponente, partido do proponente e número da lei promulgada, entre 2009 e 2018.

Projeto de Lei	Ementa	Subtema	Proponente principal	Partido proponente	Lei promulgada
PL n° 19/2009	Altera as disposições sobre a obrigatoriedade de cobertura de seguro contra furto ou roubo nos estabelecimentos de uso NR2 e NR3 que possuam estacionamento com número de vagas superior a 50 (cinquenta), e dá outras providências.	Fiscalização/ Controle/ Regulamentação	Chico Macena	PT	15.200/2010
PL n° 256/2009	Institui a criação da rota ciclo-turística "márcia prado" na região entre o grajaú e ilha do bororé, passando pela a.p.a, área de proteção ambiental bororé - colônia, no município de são paulo.	Infraestrutura cicloviária	Chico Macena	PT	15.094/2010
PL n° 527/2009	Altera o item 13.3.4 do Anexo I da Lei n° 11.228, de 25 de junho de 1992, e dá outras providências. (ref. Vagas destinadas a bicicletas em estacionamentos)	Infraestrutura de apoio	Marco Aurelio Cunha	DEM	15.649/2012
PL n° 655/2009	Altera a Lei n° 14.266, de 06 de fevereiro de 2007, e dá outras providências. (sobre o sistema cicloviário do município de são paulo.)	Infraestrutura cicloviária	Chico Macena	PT	16.885/2018

PL n° 92/2012	Altera a Lei nº 14.485, de 19 de julho de 2007, para incluir o "mês de reflexão em memória aos ciclistas vítimas da violência no trânsito", a ser comemorado anualmente no mês de outubro, e dá outras providências.	Conscientização/Educação	Noemi Nonato	PSB	15.815/2013
PL n° 544/2014	Institui o programa Integra-bike São Paulo, e dá outras providências	Serviço de apoio	Reis	PT	16.388/2016
PL n° 147/2016	Institui o programa bike sp, cria o cartão do ciclista e dá outras providências	Incentivo	José Police Neto	PSD	16.547/2016
PL n° 223/2017	Altera a Lei nº 14.266 de 06 de fevereiro de 2007, que dispõe sobre o sistema cicloviário do município de São Paulo, e dá outras providências	Infraestrutura cicloviária	João Jorge	PSDB	16.738/2017

Fonte: CMSP, 2018. Elaboração da autora.

O Projeto de Lei nº 19/2009 apresentado pelo vereador Chico Macena, consiste na atualização de uma lei existente. O PL estabelece que estacionamentos com mais de 50 vagas, em determinadas zonas do município, são obrigados a efetuar seguros contra roubo e furto dos veículos e bicicletas estacionados.

A principal justificativa para a alteração é a de compatibilização com a legislação de uso do solo. Além disso, o vereador argumenta que ao contemplar as bicicletas nos seguros, promove “a utilização deste modo de transporte que tanto tem se expandido na cidade e que demonstra ser a mais viável alternativa de transporte para a preservação e melhoria da qualidade ambiental”³¹.

³¹ Trecho da justificativa apresentada pelo autor do projeto, conforme consta na página 5 do processo referente ao PL nº 19/2009.

Durante sua tramitação, o projeto teve apenas um voto contrário, pelo vereador Celso Jatene, na época do PTB, porém sem impacto para a continuidade da tramitação. O projeto foi promulgado pela Lei Municipal n° 15.200/2010, com breve período de tramitação.

O Projeto de Lei n° 256/2009, também proposto pelo vereador Chico Macena, tem como objetivo criar infraestrutura para ciclo-turismo na APA Boreré-Colônia, como forma de atrair novos recursos e desenvolvimento social ao local, e também promover a preservação da fauna e da flora.

As justificativas principais referem-se à educação ambiental e ao turismo, mas o texto de justificativa apresenta também breve biografia da cicloativista Marcia Prado, apontando que “sua morte foi de grande simbolismo, repercutida em toda a imprensa. (...) Seu nome nesta rota ciclo-turística é uma justa homenagem da cidade, por sua luta”³².

O projeto contou com substitutivo pela Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa (CCJ), porém sem prejuízos ao conteúdo, e foi promulgado pela Lei Municipal n° 15.094/2010, com breve período de tramitação.

O Projeto de Lei n° 527/2009, apresentado pelo vereador Marco Aurélio Cunha, altera a lei que trata da proporção de vagas em estacionamentos, destinadas para pessoas com deficiências ou mobilidade reduzida, motocicletas e bicicletas.

A justificativa aponta para a mitigação do trânsito e para melhorias ambientais, argumentando que “o presente projeto de lei visa trazer maior comodidade e qualidade de vida às pessoas que usam as bicicletas como meio de transporte que, além de ser saudável, não polui a cidade”³³. O documento apresenta, ainda, que a implantação de bicicletários contribui para o

³² Trecho da justificativa apresentada pelo autor do projeto, conforme consta na página 6 do processo referente ao PL n° 256/2009.

³³ Trecho da justificativa apresentada pelo autor do projeto, conforme consta na página 4 do processo referente ao PL n° 527/2009.

incentivo ao uso da bicicleta.

O projeto contou com substitutivo pela CCJ, porém sem prejuízos ao conteúdo. A tramitação contou, ainda, com duas audiências públicas. O projeto foi promulgado pela Lei Municipal nº 16.649/2012, após cerca de três anos de tramitação, porém ainda na mesma legislatura.

O Projeto de Lei nº 655/2009, proposto pelo Vereador Chico Macena, apresenta texto completo em substituição à Lei Municipal nº 14.266/2007, que dispõe sobre a criação do Sistema Ciclovitário no Município, e que fora proposta pelo mesmo vereador, em 2005. Em geral, o novo texto refere-se ao aprimoramento da lei anterior, sem apresentar grandes diferenças de conteúdo, com exceção da criação do Conselho Municipal de Política Ciclovitária – CMPC, apresentada no projeto de 2009.

O texto de justificativa aponta que o referido projeto é resultado de diversos encontros, debates e audiências, nos quais foram apontados melhorias e atualizações para a lei de 2007, considerando os benefícios que ela já trouxe. O vereador argumenta em relação à grande quantidade de bicicletas circulando pelo município, e ainda à necessidade incentivos e respeito aos modos não motorizados, de forma a promover uma “cidade melhor e com mais mobilidade para todos”³⁴.

O projeto contou com substitutivo pela CCJ, porém sem prejuízos ao conteúdo. Após longo processo de arquivamentos e requerimentos, o PL foi promulgado pela Lei Municipal nº 16.885/2018, nove anos após sua proposição.

O Projeto de Lei nº 92/2012, de autoria da vereadora Noemi Nonato, trata da inclusão do “mês de reflexão em memória aos ciclistas vítimas da violência no trânsito” no

³⁴ Trecho da justificativa apresentada pela autora do projeto, conforme consta na página 4 do processo referente ao PL nº 655/2009.

calendário municipal.

A justificativa aponta para a necessidade de reflexão sobre o tema, além da formulação de políticas, programas, projetos e campanhas de educação. Para tanto, apresenta o número de mortes por bicicleta, visto que “só no ano de 2010 morreram na cidade cerca de 49 ciclistas, um pouco menos que em 2009 que conta com 61 mortes”³⁵. A vereadora aponta, ainda, para a importância de que os munícipes tenham conhecimento da estrutura viária da cidade, dos direitos e deveres dos ciclistas, do papel da bicicleta como sistema de transporte, e para a perspectiva da melhoria da qualidade de vida.

O projeto contou com substitutivo pela CCJ, porém sem prejuízos ao conteúdo. A tramitação foi interrompida, por falta de parecer das demais comissões. Foi então necessário requerimento pelo retorno da tramitação. O projeto foi então promulgado pela Lei Municipal nº 15.815/2013, com breve período de tramitação.

O Projeto de Lei nº 544/2014, de autoria do vereador Reis, institui o Programa Integra Bike, destinado à implantação e integração de um sistema de bicicletas públicas, aos principais terminais rodoviários, estações de trem e de metrô, no município. O programa consiste na instalação, operação e manutenção de rede de estações para disponibilização de bicicletas compartilhadas para o uso da população em geral, mediante cadastramento prévio.

No documento de justificativa, o vereador, que na época era do mesmo partido do Prefeito, aponta que:

A cidade de São Paulo vem passando por grandes transformações e a mobilidade urbana é ponto obrigatório. A atual gestão tem acertadamente desenvolvido uma política no sentido da multiplicação de modais de transporte público na cidade, na qual o transporte por bicicletas se destacou

³⁵ Trecho da justificativa apresentada pela autora do projeto, conforme consta na página 4 do processo referente ao PL nº 92/2012.

diante da opinião pública, influenciada pelas obras de ampliação da malha viária, que mais do que dobraram seu tamanho.

O documento também apresenta benefícios da integração da bicicleta com outros modos, apresenta referências de outras metrópoles internacionais, aborda questões de tecnologia e modernização dos sistemas de transporte. O vereador aponta, também, os benefícios para a saúde, trazidos pelo uso da bicicleta.

O projeto recebeu pareceres favoráveis, pelas comissões, mas posteriormente o próprio autor apresentou substitutivo ao texto. O substitutivo aprimora a proposta original, porém retira o artigo que prioriza as regiões periféricas para a instalação do sistema. O projeto foi então aprovado e promulgado pela Lei Municipal nº 16.388/2016, ainda dentro da mesma legislatura na qual foi proposto.

O Projeto de Lei nº 147/2016, apresentado pelo vereador Police Neto, institui o programa Bike SP, destinado ao incentivo ao uso de bicicleta como meio de transporte, com vistas a melhorar as condições de mobilidade urbana na cidade, através da promoção de modal de transporte não poluente. Para tanto, é criado o Cartão do Ciclista, a ser emitido por empresas beneficiárias do programa. Os usuários do cartão que utilizem a bicicleta mais de três vezes por semana recebem benefícios monetários. De acordo com o projeto, o programa deverá ser parte integrante do Plano Municipal de Mobilidade Urbana.

Como justificativas ao PL, aponta-se que, apesar do empenho na implantação de ciclovias e ciclofaixas, a adesão do paulistano ao uso da bicicleta como meio de transporte ainda é baixa, sendo necessário o incentivo por meio do poder público. O vereador aponta também que a bicicleta é um instrumento de requalificação do espaço público, e é uma forma de deslocamento eficiente e saudável, que melhora a mobilidade urbana e a qualidade do ar.

O projeto contou com duas audiências públicas, e foi promulgado pela Lei

Municipal nº 16.547/2016, no mesmo ano de sua proposição.

O Projeto de Lei nº 223/2017, proposto pelo vereador João Jorge, também trata de revisões na Lei do Sistema Cicloviário. Este projeto propõe a alteração e inclusão de artigos. O texto proposto traz aspectos técnicos que devem ser considerados na implantação do Sistema Cicloviário do Município de São Paulo. Inclui-se também a exigência para que a implantação de novos trechos cicloviários seja precedida por audiências públicas e por estudos de demanda, de viabilidade e de impacto viário.

A justificativa tem como base o relatório "Problemas do Sistema Cicloviário Paulistano", apresentado na 4ª Reunião Ordinária da Comissão de Trânsito, Transporte, Atividade Econômica, Turismo, Lazer e Gastronomia. O vereador aponta a importância do uso da bicicleta para melhoria da mobilidade urbana e para a mitigação dos impactos do trânsito. Em seguida, o autor critica o sistema cicloviário até então implantado, ressaltando a baixa qualidade das infraestruturas implantadas, a falta de conexão com outros meios de transporte, os conflitos com ruas comerciais e, principalmente, conflitos com pedestres. O vereador destaca, também, a necessidade de estudos de demanda para que haja maior eficiência na alocação dos recursos públicos.

A tramitação apresentou votos favoráveis, e o projeto foi promulgado pela Lei Municipal nº 16.738/2017, no mesmo ano de sua proposição.

Assim, a partir das justificativas dos projetos em prol do uso da bicicleta, observa-se que até 2012 predominavam os argumentos relacionados à questão ambiental e de saúde, incluindo a redução da poluição do ar e a melhoria da qualidade de vida dos usuários. Neste período, os principais beneficiários eram os munícipes que já utilizavam a bicicleta como meio de transporte, para os quais eram previstos melhorias e aumento da segurança. Já nos projetos apresentados a partir de 2014, nota-se maior enfoque na questão da melhoria da mobilidade urbana, com objetivos de atrair mais usuários para a bicicleta, e complementar o sistema

ciclovitário com outras formas de transporte. A questão da segurança é abordada em 2009 e 2012.

CONCLUSÃO

A partir das análises realizadas acerca da mobilidade urbana, observa-se que as mobilizações da sociedade civil possuem influência nas proposições do legislativo municipal. Além disso, observa-se diferença da reação a estes eventos entre as diferentes esferas.

Na esfera federal, as mobilizações da sociedade civil são incorporadas ao discurso dos governantes, e influenciam na formulação de políticas nacionais. Durante as discussões sobre essas políticas, nota-se influência nas pautas da Câmara Municipal de São Paulo, porém sem referências diretas às ações nacionais. Após sancionadas, as leis e políticas federais são utilizadas apenas como embasamentos das justificativas das leis municipais, e não como determinantes.

Já o Poder Executivo Municipal acata prontamente as leis e políticas federais, a partir da elaboração de planos municipais, com ampla referência àquelas normas. No entanto, a influência do Executivo para o Legislativo municipal é baixa e, em geral, os dois poderes fazem propostas em paralelo. Há, por exemplo, pouca menção aos planos municipais nas justificativas dos projetos de lei. Além disso, observa-se que a normatização de aspectos apontados no Plano de Mobilidade foi de autoria do próprio executivo. Ao mesmo tempo, as manifestações da sociedade civil apresentam forte influência na produção legislativa municipal, como pôde ser observado em relação à mobilidade por bicicleta.

Assim, embora a Política Nacional de Mobilidade Urbana proponha mudanças positivas para as cidades, nota-se que há, ainda, dificuldades, em âmbito municipal, de implementar as ações propostas. Esta dificuldade está, por um lado, em articular os diferentes agentes municipais responsáveis pela organização e pela gestão do espaço público, que mesmo

que em discurso adotem às prioridades previstas pela PNMU, na prática legislativa continuam priorizando os modos individuais motorizados, conforme demonstrados. Por outro lado, há também a dificuldade de articulação dos agentes privados que influenciam na configuração de espaços públicos, conforme apontado por Gomide:

Como se sabe, o setor de transporte urbano é muito politizado, uma vez que é consumido por grandes parcelas da população, movimentando somas expressivas, lobbies e outros interesses políticos e econômicos. Isto caracteriza a instabilidade de uma coalizão de defesa desse tipo de proposta que, necessariamente, vai envolver negociações e concessões e necessitar de uma forte liderança política (GOMIDE, 2008, p. 19).

Complementarmente, observa-se que há também influência das agendas municipais para a agenda federal. No entanto, para verificar esta hipótese, será necessário estudo específico.

É importante, portanto, que o planejamento federal considere as peculiaridades municipais e que implemente ações que articulem o Legislativo municipal em prol de seus objetivos. Ao mesmo tempo, é essencial que a sociedade civil manifeste suas demandas em busca do direito à cidade.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; COUTO, Cláudio Gonçalves. A redefinição do papel do Estado no âmbito local. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 40-47, 1996.

BALBIM, Renato. Mobilidade: Uma abordagem sistêmica. In: BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro; LINKE, Clarisse Cunha (Org.) *Cidade e Movimento: Mobilidades e interações no desenvolvimento urbano*. DF: Ipea, 2016. p. 23-42.

BRASIL. Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional *Agenda 21 Brasil: Ações prioritárias*. Ministério do Meio Ambiente, [1997]a. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/acoesprio.pdf>. Acesso em: 12 set. 2018.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. *Portal da legislação – Governo Federal*. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 12 out.

2018.

_____. Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. *Portal da legislação – Governo Federal*. [1997]b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9503.htm>. Acesso em: 12 out. 2018.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Portal da legislação – Governo Federal*. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 12 out. 2018.

_____. Lei nº 12.587 de 03 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. *Portal da legislação – Governo Federal*. [2012]b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12587.htm>. Acesso em: 12 out. 2018.

_____. Lei nº 13.724 de 04 de outubro 2018. Institui o Programa Bicicleta Brasil. *Portal da legislação – Governo Federal*. 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13724.htm>. Acesso em 11 nov. 2018.

_____. Ministério das Cidades. Departamento Nacional de Trânsito. Resolução nº 166, de 18 de outubro de 2004. Aprova as diretrizes da Política Nacional de Trânsito. *Portal do Denatran*. Disponível em: <<https://www.denatran.gov.br/resolucoes>>. Acesso em: 12 out. 2018.

_____. Ministério das Cidades. Departamento Nacional de Trânsito. Resolução nº 514 de 18 de dezembro de 2014. Dispõe sobre a Política Nacional de Trânsito, seus fins e aplicação, e dá outras providências. *Portal do Denatran*. 2014. Disponível em: <<https://www.denatran.gov.br/resolucoes>>. Acesso em: 12 out. 2018.

_____. Ministério das Cidades. *PlanMob - Caderno de Referência para Elaboração do Plano de Mobilidade Urbana*. 2015. Disponível em: <<https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSE/planmob.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2018.

_____. Ministério do Meio Ambiente. *Agenda 21 Brasil: Avaliação e resultados*. DF: Brasília, [2012]a. Disponível em: <<http://livroaberto.ibict.br/bitstream/1/963/1/Agenda%2021%3A%20avalia%C3%A7%C3%A3o%20e%20resultados.pdf>>. Acesso em 12 set. 2018.

_____. Projeto de Lei nº 1.687/2007. Institui as diretrizes da política de mobilidade urbana. *Câmara dos Deputados*. 2007. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=BFF6424ECD15C15D5322E0054663E3E4.node1?codteor=490284&filename=Avulso+-PL+1687/2007>. Acesso em: 12 out. 2018.

CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de. Mobilidade urbana: avanços, desafios e perspectivas. In: COSTA, Marco Aurélio (org.). *O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana*. Brasília: Ipea, 2016, p. 345-361.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; GALINDO, Ernesto Pereira. A mobilidade urbana: uma agenda inconclusa ou o retorno daquilo que não foi. *Estudos avançados*, São Paulo, v. 27, n. 79, p. 27-39, 2013.

GOMIDE, Alexandre de Ávila, Agenda governamental e o processo de políticas públicas: o

projeto de lei de diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. *Texto para discussão* n° 1334. Brasília: Ipea, 2008.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro Editora, 2015.

MARICATO, Ermínea. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias - Planejamento Urbano no Brasil. In *A cidade de Pensamento único* - Desmanchando consensos. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

MARICATO, Ermínea. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Editora Vozes, 2014.

ROLNIK, Raquel; KLINTOWITZ, Danielle. (I)Mobilidade na Cidade de São Paulo. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 25, n. 71, p. 89-108, 2011.

SÃO PAULO (Estado). Lei n° 12.286, de 22 de fevereiro de 2006. Institui a política de incentivo ao uso da bicicleta no Estado de São Paulo. *Portal da Assembleia Legislativa*. 2006. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2006/lei-12286-22.02.2006.html>>. Acesso em: 17 nov. 2018.

_____. Lei n° 15.318, de 12 de maio de 2014. Institui a Política de mobilidade sustentável e incentivo ao uso da bicicleta. *Portal da Assembleia Legislativa*. 2014. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2014/lei-15318-13.02.2014.html>>. Acesso em: 17 nov. 2018.

SÃO PAULO (Município). Decreto n° 56.834 de 24 de fevereiro de 2016. Institui o Plano Municipal de Mobilidade de São Paulo – PlanMob/SP 2015. *Portal da Câmara Municipal de São Paulo*. 2016. Disponível em: <<http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/decretos/D56834.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

_____. Lei n° 10.676, de 07 de novembro de 1988. Aprova o Plano Diretor, institui o Sistema de Planejamento do Município de São Paulo. *Portal da Câmara Municipal de São Paulo*. Disponível em: <<http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/leis/L10676.pdf>>. Acesso em: 17 nov. 2018.

_____. Lei n° 13.430 de 13 de setembro de 2002. Dispões sobre o Plano Diretor Estratégico. *Portal da Câmara Municipal de São Paulo*. 2002. Disponível em: <<http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/leis/L13430.pdf>>. Acesso em: 17 nov. 2018.

_____. Lei n° 14.266 de 06 de fevereiro de 2007. Dispõe sobre a criação do Sistema Cicloviário no Município de São Paulo. *Portal da Câmara Municipal de São Paulo*. [2007]b. Disponível em: <<http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/leis/L14266.pdf>>. Acesso em: 05 ago. 2018.

_____. Lei n° 14.933 de 05 de junho de 2009. Institui a Política de Mudança do Clima no município de São Paulo. *Portal da Câmara Municipal de São Paulo*. 2009. Disponível em: <<http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/leis/L14933.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

_____. Lei n° 16.050 de 31 de julho de 2014. Aprova a política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. *Portal da Câmara Municipal de São Paulo*. 2014. Disponível em: <<http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/leis/L16050.pdf>>. Acesso em: 17 nov. 2018.

_____. Lei Orgânica do Município. *Portal da Câmara Municipal de São Paulo*. 1990. Disponível em: <<http://www.saopaulo.sp.leg.br/wp-content/uploads/2018/01/LOMC.pdf>>.

Acesso em 17 nov. 2018.

_____. Resolução da CMSP n° 02 de 26 de abril de 1991. Dispõe sobre o Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo. *Portal da Câmara Municipal de São Paulo*. 1991. Disponível em: <<http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/resolucoesemsp/RC291C.pdf>>. Acesso em: 17 nov. 2018.

_____. Resolução da CMSP n° 04 de 17 de junho de 1996. Altera a redação dos arts. 39 e 47 da Resolução 2, de 26 de abril de 1991 e altera a denominação da Comissão Permanente de Atividade Econômica para Comissão Permanente de Trânsito, Transporte e Atividade Econômica. *Portal da Câmara Municipal de São Paulo*. 1996. Disponível em: <<http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/resolucoesemsp/RC496.pdf>>. Acesso em: 17 nov. de 2018.

_____. Resolução da CMSP n° 01 de 21 de março de 2007. Altera a redação dos arts. 38, 39 e 47 da Resolução n° 2, de 26 de abril de 1991 - Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo. *Portal da Câmara Municipal de São Paulo*. [2007]a. Disponível em: <<http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/resolucoesemsp/RC107.pdf>>. Acesso em: 17 nov. de 2018.

_____. Resolução da CMSP n° 09 de 26 de março de 2013. Dispõe sobre a criação, no âmbito da câmara municipal de são paulo, da Frente Parlamentar em Defesa da Mobilidade Humana. *Portal da Câmara Municipal de São Paulo*. 2013. Disponível em: <<http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/resolucoesemsp/rc913.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

NORITOMI, Roberto Tadeu. Poder local, conflitos e os limites da participação social. *Revista da Consultoria Técnico-Legislativa SGP*, São Paulo, v.3, n. 1, p. 167-195, jan./dez. 2014.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. O Estatuto da Cidade e a questão urbana brasileira. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (orgs.). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Renavam, FASE, 2003. p. 11-26.

RUBIM, Barbara; LEITAO, Sérgio. O plano de mobilidade urbana e o futuro das cidades. *Estudos avançados*, São Paulo, v. 27, n. 79, p. 55-66, 2013.

WIEL, Marc. Mobilité, système d'interactions sociales et dynamiques territoriales. *Espace, populations, sociétés*, Brest, v. 2, p. 187-194, 1999.