

02.08.2019

mesa 1

10h30 - 12h00

**direito
à mobilidade**

coordenação
Eduardo Vasconcelos
mediação
Ailton Brasiliense

CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA PARA AVANÇAR NAS LUTAS PELO DIREITO À CIDADE NO TERRITÓRIO DO DF METROPOLITANO

Resultado dos Encontros das
Coordenações Temáticas do Núcleo
Br Cidades DF Metropolitano

PRACA DO POVO



br
cidades

Projeto Br Cidades
Núcleo DF Metropolitano
distritofederal@brcidades.org
Brasília . maio de 2019

5.

DIREITO À MOBILIDADE E USO DO SOLO

Contribuíram com a elaboração do documento: André Júnior Tavares Barbosa, Benny Schvarsberg, Bruno Ávila Eça de Matos, Lara Agostinho Araújo, Matías Ocaranza Pacheco, Yuriê Baptista César, Nazareno Stanislau Affonso, Renata Florentino de Faria Santos.

Introdução

A mobilidade representa um dos principais problemas urbanos nas grandes metrópoles. Na América Latina, existe um consenso sobre a importância da integração dos diferentes modos de transporte como meio para garantir a liberdade de circulação das pessoas na cidade. O Brasil, em 2014, incluiu na sua Constituição Federal (CF) o direito à mobilidade urbana eficiente no artigo 144º; ademais, em 2015, foi incluído, no artigo 6º, o direito ao transporte como um direito social. Assim, o transporte e a mobilidade cotidiana constituem uma necessidade básica para o exercício da cidadania, tendo grande importância na vida das pessoas.

São poucas as cidades brasileiras que desenvolvem e implementam políticas públicas de mobilidade que possibilitem a redução efetiva da exclusão social e o combate às desigualdades. As políticas públicas de mobilidade continuam privilegiando os deslocamentos dos homens, brancos, de classe média-alta, que se deslocam de casa para o trabalho em veículos motorizados particulares. À classe trabalhadora, resta um transporte coletivo gerido por empresários que só visam o lucro, em detrimento da qualidade, segurança e conforto de seus passageiros. Desconsideram-se as necessidades de outros deslocamentos que não sejam da casa ao trabalho, como das mulheres, que acumulam diversas tarefas ligadas ao cuidar da família e da casa e, assim, precisam se deslocar mais vezes ao longo do dia. Da mesma forma, de noite e nos finais de semana, a oferta de transporte

público diminui, impedindo que as pessoas se desloquem e usufruam de tudo o que a cidade oferece, cerceando o Direito à Cidade.

Para as famílias que moram em cidades latino-americanas, o item “transporte” ocupa grande espaço do orçamento doméstico. Segundo o Banco Mundial (2010), dos países que não pertencem à Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Brasil é o país onde as famílias gastam mais recursos com transporte, ocupando 23,66% do orçamento anual - a média dos países era de 9,33%. No Brasil, o DF é a segunda unidade da federação onde o item transporte tem maior participação no orçamento, com 29,42%, apenas atrás de Santa Catarina, com 30%. Segundo dados do ITDP Brasil, em 2015, no DF, o comprometimento da renda média de uma trabalhadora doméstica com a tarifa do transporte público era de 13%.

Para muitos moradores das periferias pobres de Brasília e de outras cidades na América Latina, as viagens no transporte público são associadas a um tempo de maltrato e humilhação em um serviço pelo qual se paga caro. Uma espécie de imposto ou de castigo pelo trabalho ou estudo, situação que piora para as mulheres e para os portadores de necessidades especiais (PNE) (Valenzuela-Levi, 2018).

A desigualdade social manifesta-se na mobilidade através da concentração do uso do automóvel individual pelas famílias com maiores rendas, em contraste com o uso do transporte público formal ou informal pelas famílias de rendas médias e baixas. O império do automóvel mantém o transporte público em ruínas, diz Ermínia Maricato (2015). Subsidiados pelo governo federal, a frota de carros duplicou nas 12 regiões metropolitanas do Brasil. Automóveis passaram de 23,7 milhões em 2003 para 45,5 milhões em 2013; as motos, de 5,3 milhões em 2003 para 18,1 milhões em 2013.

No Distrito Federal, segundo a Codeplan (2018), a taxa de crescimento anual da frota de veículos é de 3,11%, o que representa um aumento de 50 mil veículos por ano. Somado a isso, a taxa de ocupação dos automóveis caiu de 3,3 pessoas por veículo em 2001, para 1,7 pessoa por veículo em 2017. Para 2025, a projeção é de que a taxa de ocupação caia para 1 pessoa por veículo.

Análise de conjuntura

Os sucessivos governadores do DF têm insistido em investir em políticas e infraestrutura que favorecem o uso do automóvel individual. Exemplo disso é a recente obra do Trevo de Triagem Norte (TTN), que pretende dobrar a capacidade de tráfego da ponte do Bragueto, estimulando que mais automóveis acessem o plano piloto, desconsiderando os deslocamentos das pessoas no transporte coletivo e os modos ativos ou não motorizados. Outro exemplo é a obra emergencial realizada em decorrência do desabamento do viaduto do Eixão, quando se desativaram todos os semáforos do local, privilegiando aos automóveis sem considerar as travessias realizadas pelos pedestres no local. Na última campanha eleitoral, teve forte presença a defesa da redução do número e da extensão dos corredores de ônibus existentes no DF, argumentando que seria necessário mais espaço viário para o deslocamento dos automóveis.

Nos primeiros meses de mandato, o atual governador promoveu medidas que atentam diretamente contra o direito à mobilidade e à cidade: 1) o Projeto de Lei (PL) nº 123/2019 que prevê a restrição do Passe Livre Estudantil (PLE) para os alunos de instituições privadas, reduzindo a gratuidade apenas para estudantes com renda familiar de até 4 salários mínimos ou beneficiários de assistência social; 2) o PL nº 104/2019 que propõe a redução de impostos sobre a propriedade de veículos - IPVA, sobre transações imobiliárias - ITBI e sobre heranças - ITCD; e 3) o Edital nº 3/2019 da Secretaria de Transporte e Mobilidade do DF, que atribui à iniciativa privada a gestão, operação, manutenção e eventual expansão dos serviços de transporte metroviário do Distrito Federal.

No primeiro projeto, o governador defende que a medida trará uma economia de R\$115 milhões, mas ignora que o transporte gratuito dos estudantes é um direito garantido por lei desde 2010 e que, apesar de ser limitado apenas para o trajeto casa-escola, aproxima os estudantes do seu direito social ao transporte e à educação.

Na segunda medida, indo na contramão dos cortes a estudantes, o governador já manifestou o interesse de reduzir os impostos que incidem sobre a propriedade dos mais ricos, levando a uma perda de receita de R\$240 milhões em 2020. Uma estimativa do Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) revela a injustiça gerada por esses projetos de lei: o proprietário de um carro de R\$50 mil vai pagar R\$1.500 de IPVA, ao invés dos atuais R\$1.750, economizando R\$250 por ano. Em contraste, para uma família com um filho que estude e precise andar de ônibus, a perda do Passe Livre Estudantil significará um gasto de R\$3.240 a mais por ano para ele poder estudar.

Com a terceira medida, o governo Ibaneis quebra a promessa feita em período eleitoral de manter o modelo de Parceria Público Privado (PPP) no Metrô-DF. No ano passado, o Metrô-DF informou à comunidade que haveria orçamento disponível para ampliação de mais duas estações no modelo PPP, em Samambaia (estações de nº 34 e 35) e Ceilândia (estações de nº 28 e 29). A própria companhia fez estudos de áreas de influência, observando a densidade, diversidade e o desenho urbano das áreas próximas às estações. Ficam os questionamentos: primeiro, sobre o que será feito com o orçamento existente para ampliação, já que o cenário aponta para a substituição do modelo de PPP pelo modelo de concessão; segundo, sobre o que acontecerá com o preço da tarifa, tendo em vista que no modelo de concessão a iniciativa privada é remunerada por meio da tarifa paga pelos usuários; e terceiro, sobre as condições dos trabalhadores que atualmente reivindicam, junto ao sindicato dos metroviários, acordos não cumpridos pelo atual governo.

Atualmente, o transporte público coletivo do DF enfrenta um grande desafio por causa da decisão da 3ª Turma Cível do TJDF, que declarou o processo licitatório de 2011 como fraudulento, dando prazo até dezembro de 2019 para que uma nova licitação seja realizada. Por um lado, uma nova licitação pode servir de oportunidade de fazer uma licitação transparente e de melhorar o sistema. Por outro, as condições da nova licitação podem piorar as atuais, eliminando-se mecanismos de controle social já previstos mas que não foram implementados.

Em 2018, um relatório do Instituto do Movimento Nacional pelo Direito ao Transporte Público de Qualidade para Todos - MDT analisou a evolução do Sistema

de Transporte Público e Coletivo (STPC) no Distrito Federal entre os anos 2007 e 2017. O estudo revela como a particular configuração espacial do DF metropolitano afeta o planejamento e a operação do STPC e destaca que: 1) a dispersão e a baixa densidade habitacional geram linhas de ônibus de grande extensão; 2) as longas distâncias entre as viagens motivam linhas com baixa renovação de passageiros e pouca frequência de ônibus; 3) a dinâmica de deslocamento pendular gera concentração de fluxos em horários de pico.

Dos 400 milhões de deslocamentos anuais que registra o STPC do DF, 74% das viagens são feitas em ônibus. Atualmente o DF conta com uma frota de 3.081 veículos e 793 linhas de ônibus. Gonçalves e Ribeiro (2018) alertam que 61% da área urbana do DF não é atendida por ônibus. Isso significa que 17% da população urbana do DF não tem acesso a um ponto de ônibus em um raio de 400 metros. Para os autores, o espraiamento e o crescimento desordenado provocam o desperdício de recursos, o aumento do tempo de deslocamento, a dependência do carro e a perda da qualidade de vida. Ademais, é importante entender que sem uma mudança do padrão do crescimento urbano de Brasília, privilegiando bairros mais densos e compactos ao longo de eixos de transporte público, nossas ações voltadas à mobilidade urbana tendem a perder eficácia.

Desafios para o sistema de transporte público coletivo:

1) a implementação de um sistema intermodal de transporte metropolitano e a integração física/operacional e tarifária com o Entorno do DF, pensando na criação de uma Agência Metropolitana de Transporte para o DF metropolitano;

2) o início da gestão dos estacionamentos públicos para captação de recursos e a ampliação das faixas exclusivas e BRT para melhorar o tempo de circulação dos ônibus;

4) a implementação do Centro de Controle Operativo (CCO) e do Índice de Qualidade do Transporte (IQT) para gestão administrativa e controle social, e a disponibilização de informação de linhas e horários nas paradas e online;

5) transparentar os dados e o orçamento do STPC para possibilitar o controle social da tarifa, ademais de eliminar a permissão de reajuste tarifário a qualquer momento;

6) procurar novas fontes de financiamento para o STPC que assegurem a manutenção das gratuidades (hoje representam 34% das viagens), e buscar alcançar a gratuidade do sistema ou Tarifa Zero.

Desafios para mobilidade ativa:

1) dedicar percentual mínimo do Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal - FUNDURB a infraestrutura de mobilidade ativa (calçamento, acessibilidade, malha cicloviária, arborização adjacente a caminhos, sinalização, etc);

2) promover o transporte ativo, dando a ele preferência nos cruzamentos e travessias, semaforizados ou não, reduzindo o tempo de espera no caso dos cruzamentos semaforizados;

3) melhorar a acessibilidade das calçadas e a continuidade das ciclovias, priorizando áreas próximas aos pontos de embarque e desembarque do transporte público e coletivo, áreas escolares e também em pontes e viadutos; ademais de ofertar arborização e iluminação pública ao longo das calçadas e ciclovias;

4) promover a integração da bicicleta com o transporte rodoviário nos terminais de embarque, com a instalação de bicicletários;

5) ampliação das zonas residenciais e escolares com limite máximo de 30 km/h e diminuição da velocidade máxima nas vias urbanas, atualmente em 80 km/h;

6) promoção de campanha educativa permanente pela convivência pacífica no trânsito, utilizando sinalização horizontal e vertical voltada para motoristas;

Desafios para o planejamento dos usos do solo:

1) pensar o planejamento do DF metropolitano com um olhar integrado e intersetorial do território, que procure pensar a metrópole e não apenas o DF, para construir os novos planos urbanísticos - PDTU e PDOT/PPCUB - de forma integrada, democrática e participativa;

2) buscar maior articulação entre os movimentos que estão na luta pelo direito à cidade, que trabalhem com a mobilidade ou com a função social da terra (Rodas da Paz, Andar a Pé, MPL, Levante Popular da Juventude, MDT, Bike Anjo, Brasília para pessoas, Massa Crítica, Jane's Walk Brasília, Instituto COURB, IBDU, CAU, IAB-DF, CEAU, etc.) para ativar e ocupar os espaços de participação social previstos no Conselho da Mobilidade do DF, no Conselho do Transporte Público, no Comitê do Passe Livre Estudantil e nos Conselhos de Planejamento Territorial e Urbano, entre outros;

3) promover instâncias de diálogo entre movimentos sociais e os órgãos e secretarias responsáveis pela mobilidade urbana e pelo planejamento urbano (Secretaria de Mobilidade, DETRAN, DER, DFTRANS e TCB, SEDUH, Terracap, CODEPLAN, CLDF) para definir, em conjunto, uma política de mobilidade e ocupação do solo democrática, participativa e popular articulada entre governo e cidadania;

4) estimular o incremento de ZEIS - Zonas de Especial Interesse Social ou ZEIC - de Interesse Cultural, nos centros das cidades do DF, de modo a incentivar a produção de moradia próxima às oportunidades de trabalho;

5) adensar e permitir a construção de novas unidades habitacionais de diferentes faixas de renda ao longo dos eixos de transporte público de massa implantados e estimular o uso misto e as fachadas vivas, minimizando os usos residenciais exclusivos de modo a diminuir distâncias de deslocamentos cotidianos e promovendo cidades mais compactas e caminháveis.

Recomendações

A solução aos problemas de mobilidade no DF metropolitano passa principalmente pela integração das políticas de planejamento urbano com o transporte. Primeiro, pela mudança nos padrões de ocupação do solo, no sentido de promover o aproveitamento dos vazios próximos aos eixos de transporte para novas ocupações urbanas que diminuam a dispersão com novos bairros de diversos usos e segmentos sociais. E segundo, pela captação de novos recursos para financiar projetos de infraestrutura e de transporte com a recuperação da valorização da terra.

Existem pelo menos três instrumentos na política urbana brasileira que possibilitam à coletividade recuperar a valorização imobiliária gerada por uma obra pública: 1) a Contribuição de Melhoria: prevista no artigo 81º do Código tributário e no artigo 4º do Estatuto das Cidades, permite que os imóveis das imediações que se beneficiam com a valorização de uma obra pública contribuam com os custos dessa obra; 2) a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e a Alteração de Uso: a OODC - prevista nos artigos 4º e 28º do Estatuto das Cidades (EC) - possibilita que o município cobre uma contrapartida pela permissão de edificar acima do coeficiente de aproveitamento; a Alteração de Uso - prevista nos artigos 4º e 29º do EC - permite mudar o uso do solo em áreas definidas no Plano Diretor com uma contrapartida a ser paga pelo beneficiário. 3) o Imposto sobre a Valorização Fundiária e o Financiamento pelo Aumento de Imposto: por meio do Imposto Predial e Territorial (IPTU) e do IPTU progressivo - previstos nos artigos 4º e 7º do EC - é possível recuperar a valorização predial a partir da cobrança de alíquotas diferenciadas ou da atualização das avaliações.

Como observamos, a maioria das ferramentas para capturar a valorização da terra e melhorar o sistema de transporte estão previstas e disponíveis no Estatuto das Cidades, no Estatuto das Metrôpoles e no Plano Nacional de Mobilidade Urbana. Esses recursos permitiriam financiar a ampliação da gratuidade no STPC ou a construção de novas obras de infraestrutura no DF metropolitano que melhorem o acesso ao transporte e à mobilidade. Para isso, é necessário superar a contradição entre a cidade do crescimento econômico, dos investimentos, e a cidade para as pessoas, uma cidade de direitos.

Em resumo, a mobilidade e o transporte urbano são direitos sociais indispensáveis para que a cidadania tenha acesso a outros direitos que a cidade oferece, como ao trabalho, saúde, educação, cultura, lazer, entre outros. No DF metropolitano, políticas públicas e investimentos no transporte público coletivo e sua integração com os modos ativos, podem ser ferramentas de combate à exclusão e as desigualdades socioespaciais.

No entanto, o atual governo do DF, indo na contramão das “boas práticas urbanas”, propõe restringir o Passe Livre Estudantil, incentivar o uso do automóvel

particular e diminuir impostos aos mais ricos, ademais de tentar privatizar o Metrô-DF, o que nega a função social do transporte público coletivo sobre trilhos e o dever do Estado em prestar esse serviço.

Para mudar o atual cenário, propomos três desafios principais: o primeiro é deixar de olhar para os carros e começar a olhar para as pessoas; o segundo é integrar o planejamento em transporte com o planejamento dos usos do solo em escala metropolitana; e finalmente, incentivar a participação social e o diálogo com o poder público para promover um planejamento urbano democrático, popular e participativo. Estes desafios são fundamentais para criar espaços mais humanos nas cidades do DF Metropolitano e para aproximar os habitantes ao seu direito à cidade.

Bibliografia

- Banco Mundial. Global Consumption Database. <http://datatopics.worldbank.org/>
- Banco Mundial. World Development Indicators. <https://databank.worldbank.org>
- Gonçalves, P.; Ribeiro, R. O desempenho da mobilidade urbana a partir da configuração espacial da cidade. 8º Pluris. Coimbra, 2018.
- INESC. Por que somos a favor do Passe Livre Estudantil? https://www.inesc.org.br/por-que-somos-a-favor-do-passe-livre-estudantil/#_ftnref1
- Instituto do Movimento Nacional pelo Direito ao Transporte Público de Qualidade para Todos - MDT. A Evolução Recente do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal. Brasília. 2018
- IPEA. O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana. Brasília. 2016.
- Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento - ITDP. <https://mobilidados.org.br/>
- Jirón, Paola; Zunino, Dhan. Dossier. Movilidad Urbana y Género: experiencias latinoamericanas. Revista Transporte y Territorio. Buenos Aires, 2017.
- Maricato, Ermínia. Para entender a crise urbana. Ed. Expressão Popular, São Paulo. 2015
- Valenzuela-Levi, Nicolás. Igualmente libres en la ciudad. CEPAL. 2018.