

Produção legislativa sobre mobilidade por bicicleta na Câmara Municipal de São Paulo.

Autora: Fernanda Portugal Sugimoto¹

¹ Câmara Municipal de São Paulo - Escola do Parlamento. Aluna de pós-graduação em Legislativo e Democracia no Brasil; fernanda.sugimoto@gmail.com; (11) 95280 4283

SINÓPSE

Este trabalho analisa a influência da Política Nacional de Mobilidade Urbana e do PlanMob/SP nas ações legislativas municipais, identificando as relações entre poder executivo e legislativo, e entre esfera federal e municipal. Para tanto, analisa os projetos de lei sobre mobilidade urbana e bicicleta tramitados na Câmara Municipal de São Paulo.

PALAVRAS-CHAVE

PNMU, bicicleta, poder legislativo, plano de mobilidade urbana.

INTRODUÇÃO

O modelo vigente de circulação nas cidades, 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). Esta estabelece diretrizes para a mudança de paradigma nos deslocamentos nas cidades, a partir do planejamento de transportes de forma integrada ao uso do solo e outros aspectos urbanísticos. A PNMU, regulamentada pela Lei Federal nº 12.587/2012, estabelece ainda que os municípios elaborem seus planos de mobilidade urbana.

Assim, o município de São Paulo elaborou, em 2015, seu plano de mobilidade urbana (PlanMob/SP), acatando as diretrizes propostas pela PNMU, e propondo um modelo mais sustentável de deslocamentos. Um dos aspectos de destaque na PNMU e no PlanMob/SP é a relevância do transporte por bicicleta, até então pouco abordado pelo planejamento de transportes.

O PlanMob/SP foi elaborado pelo Poder Executivo, por meio de processo que contou com construção coletiva e participação social, porém foi regulamentado na forma de Decreto, e não tramitou na Câmara Municipal de São Paulo (CMSP). Apesar dos esforços institucionais e do alinhamento entre Governo Federal e Governo Municipal, a falta de articulação do Poder Legislativo em torno do plano de mobilidade tende a resultar em desalinhamentos entre as ações planejadas pelo Executivo e as ações regulamentadas pela Câmara.

Destaca-se, então, a relevância de compreender como se dão as relações intergovernamentais sobre a mobilidade urbana e, complementarmente, como se dá a relação entre Executivo e Legislativo municipal de São Paulo sobre o tema. O objetivo deste trabalho foi, portanto, o de identificar se a produção legislativa da CMSP foi influenciada pela PNMU e pelo PlanMob/SP.

Inicialmente foi feito levantamento quantitativo, considerando os projetos de lei sobre mobilidade urbana tramitados entre 1986 e 2018. Estes dados foram então relacionados ao marco regulatório federal e municipal, desde a redemocratização até o período atual.

Posteriormente foi dado enfoque nos projetos de lei sobre o transporte por bicicleta, entre os anos de 2009 e 2018, abrangendo assim três legislaturas municipais (duas completas e uma parcial). Estes projetos foram finalmente analisados de acordo com seus subtemas e número de aprovações.

DIAGNÓSTICO

Foi realizado levantamento documental acerca da dinâmica legislativa e institucional sobre mobilidade urbana, em âmbito federal e municipal.

Observou-se também que a formulação de políticas urbanas é estimulada por pressão da sociedade civil e por agendas ambientais.

Como síntese deste levantamento, são apresentadas linhas do tempo entre os anos de 1986 e 2018 (Figuras 1 a 3).



Figura 1: Agendas ambientais e manifestações da sociedade civil, entre 1986 e 2018. Elaboração da autora.

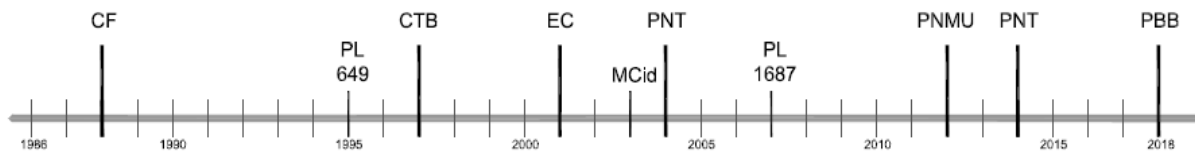


Figura 2: Marco normativo e institucional, na esfera federal, relacionados ao planejamento territorial, à mobilidade urbana, e à bicicleta, entre 1986 e 2018. Elaboração da autora.

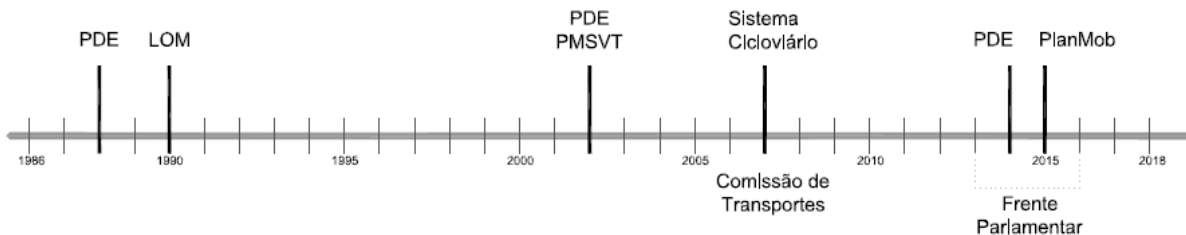


Figura 3: Marco normativo e institucional, na esfera municipal, relacionados ao planejamento territorial, à mobilidade urbana, e à bicicleta, entre 1986 e 2018. Elaboração da autora.

PROPOSIÇÃO E RESULTADOS

Inicialmente foi realizado levantamento dos projetos de lei relacionados aos principais termos da mobilidade urbana: “mobilidade urbana”, “pedestre”, “bicicleta”, “transporte coletivo”

ou “trânsito”. Esta pesquisa foi feita por meio da busca de palavras-chave no portal da Câmara Municipal de São Paulo, considerando a incidência dos termos, e não o conteúdo dos projetos.

O levantamento abrangeu o período de janeiro de 1986, ano de início da primeira gestão municipal eleita após a redemocratização, até dezembro de 2018. 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.

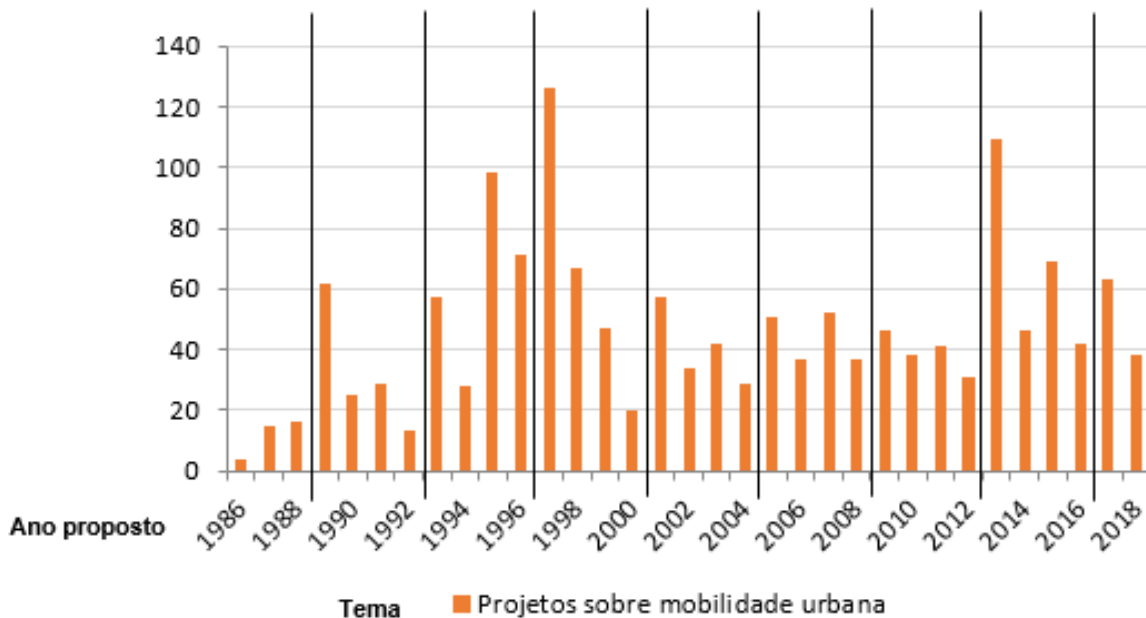


Figura 4: Projetos de lei sobre mobilidade urbana tramitados CMSP, por ano, entre 1986 e 2018. Fonte: CMSP, 2018. Elaboração da autora.

A partir da Figura 4 observa-se que os três primeiros anos analisados apresentaram poucas propostas tramitadas sobre mobilidade urbana (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 da mobilidade urbana. 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.

Estes dados foram comparados à quantidade total de projetos de lei tramitados por ano, independente do tema, conforme Figura 5. Nesse sentido, a dinâmica 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.

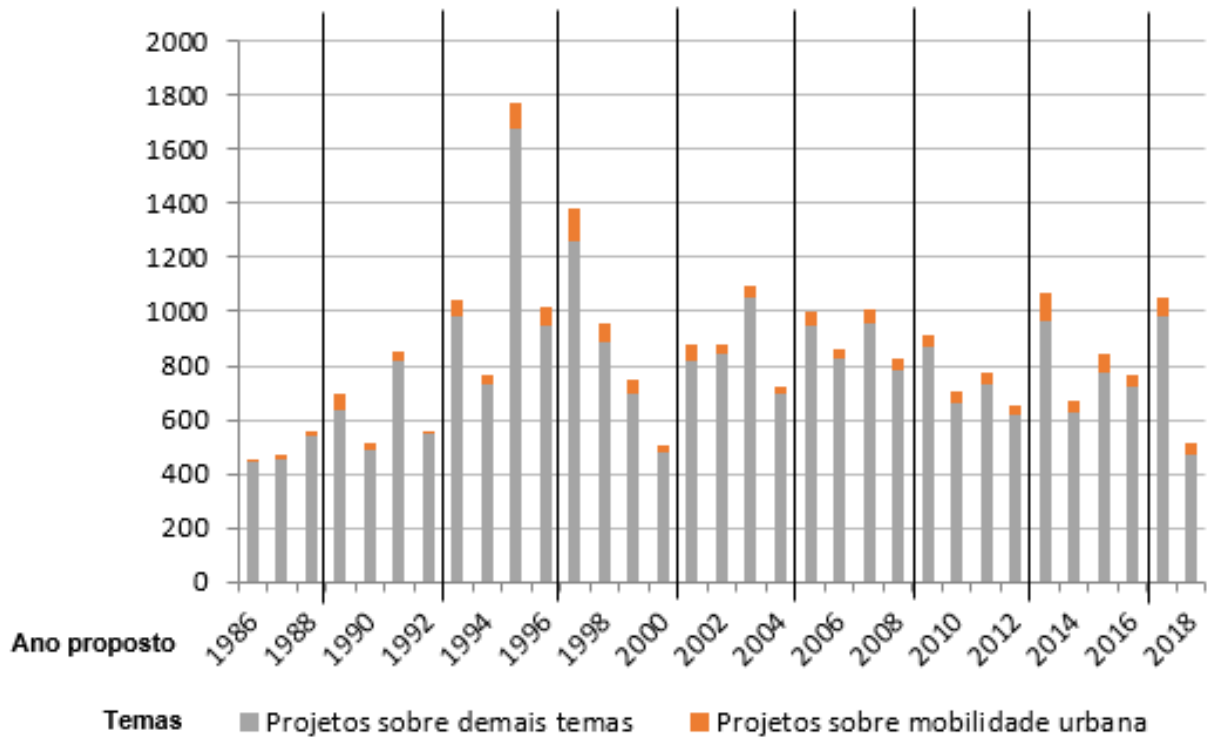


Figura 5: Projetos de lei tramitados CMSP, sobre mobilidade urbana e demais temas, por ano, entre 1986 e 2018. Fonte: CMSP, 2018. Elaboração da autora.

Para aprofundar a análise, foi feito recorte temporal considerando os temas das propostas. Para tanto, delimitou-se o período entre janeiro de 2009 e dezembro de 2018, englobando a 15ª e a 16ª legislaturas completas, dentro das quais se deram as principais diretrizes para a mobilidade urbana, e metade 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”, “trânsito”, “transporte coletivo”, “bicicleta”, “pedestres”.

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.

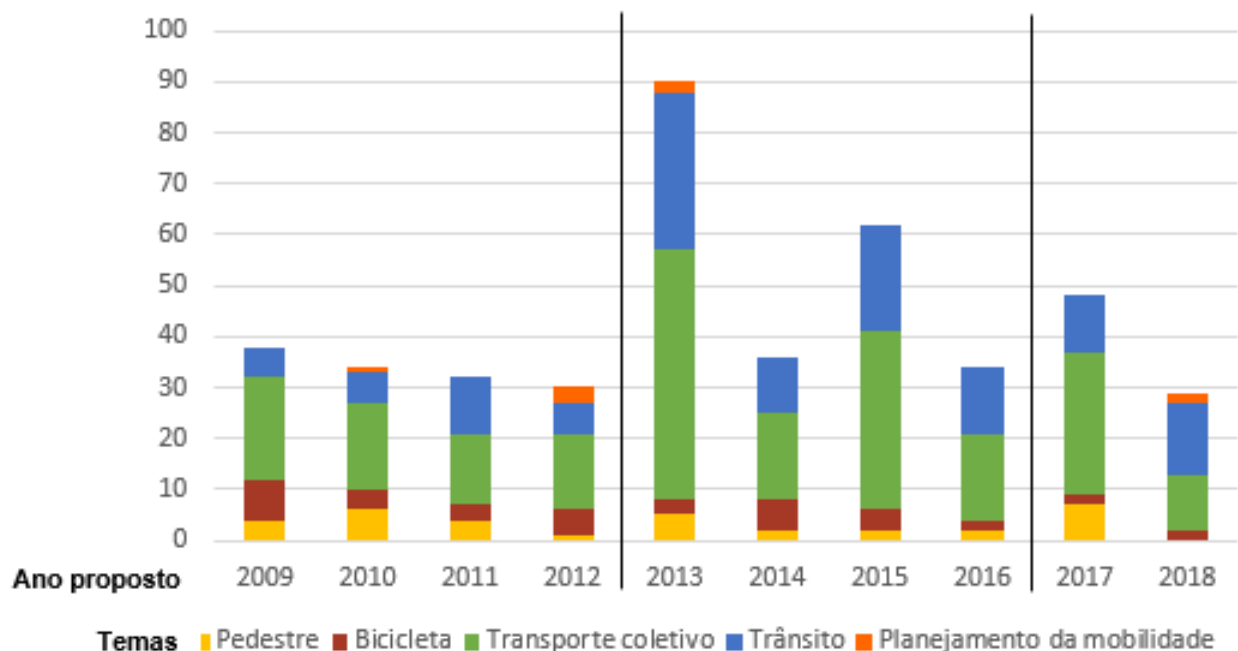


Figura 6: Temas dos Projetos de Lei sobre mobilidade urbana, tramitados na CMSP, entre 2009 e 2018. Fonte: CMSP, 2018. Elaboração da autora.

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 6. As propostas para bicicleta e para pedestre possuem quantidades semelhantes entre si (39 e 33 projetos, respectivamente).

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.

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).

Ao delimitar a análise dos temas às leis promulgadas, observa-se dinâmica diferente em relação à análise anterior, conforme Figura 7.

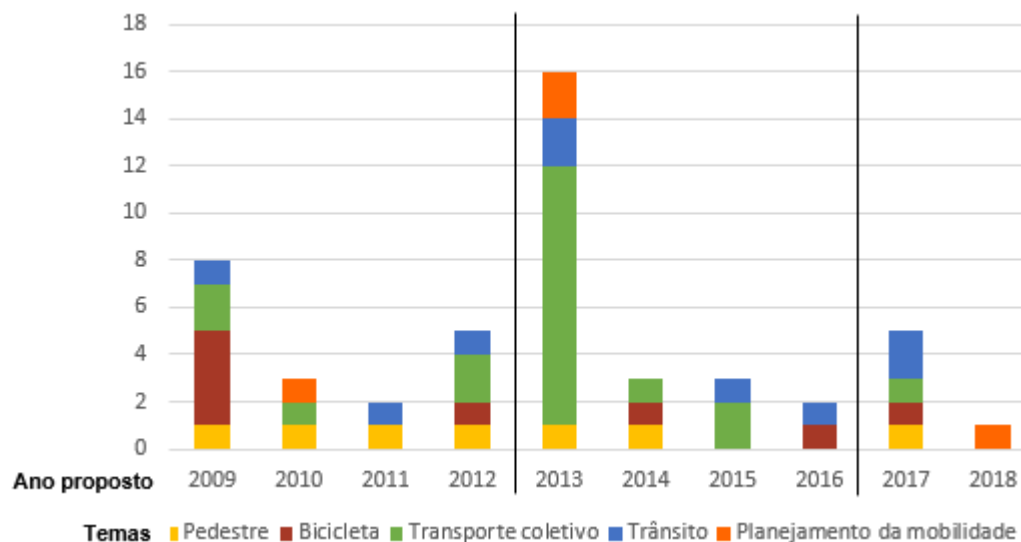


Figura 7: Temas dos Projetos de Lei sobre mobilidade urbana, promulgados na CMSP, por ano de proposição, entre 2009 e 2018. Fonte: CMSP, 2018. Elaboração da autora.

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 promulgados (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).

A partir das diretrizes da PNMU e do PlanMob/SP, seria esperado que houvesse mudança nas proporções dos temas de propostas, com aumento gradual da participação dos modos ativos (a pé e por bicicleta) a partir de 2012, porém esta hipótese não foi verificada pelos projetos tramitados ou aprovados.

Então, Para identificar os fatores que influenciaram nas proposições e promulgações, o estudo foi complementado por uma análise qualitativa considerando o conteúdo das propostas para o tema da bicicleta, visto que este modo é incentivado pela PNMU e pelo PlanMob/SP. Os 39 projetos sobre este tema foram categorizados por subtemas e por situação (em tramitação, promulgado ou arquivado).

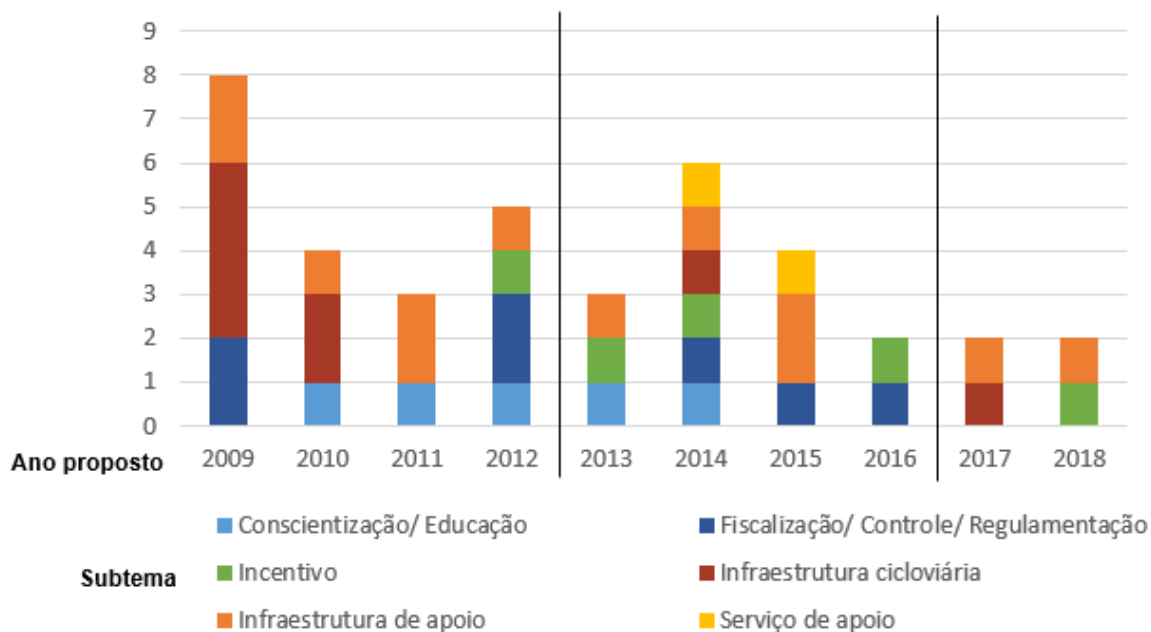


Figura 8: Projetos de lei sobre mobilidade por bicicleta, por subtemas e por ano de proposição, entre 2009 e 2018. Fonte: CMSP, 2018. Elaboração da autora.

A partir da Figura 8, nota-se que, dentre os 39 projetos sobre o tema 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.

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 Márcia 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 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.

Em relação aos subtemas das propostas promulgadas, conforme apresentado na Figura 9, nota-se maior proporção dos projetos que visam à implantação de infraestrutura cicloviária.

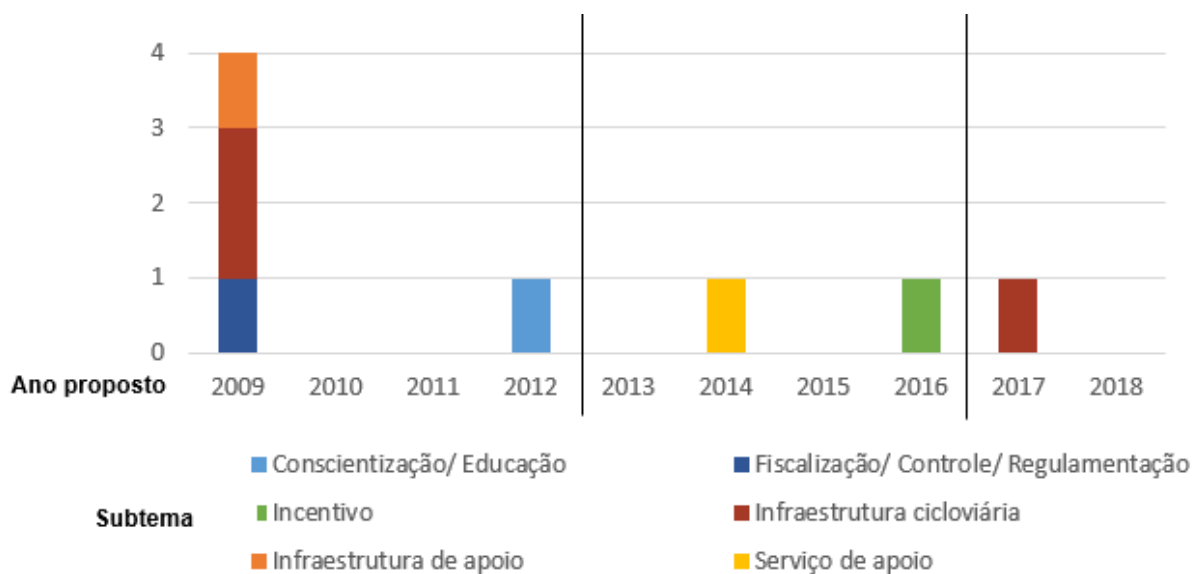


Figura 9: Projetos de lei promulgados sobre mobilidade por bicicleta, por subtemas e ano de proposição, entre 2009 e 2018. Fonte: CMSP, 2018. Elaboração da autora.

Observa-se, então, que o fluxo de propostas sobre mobilidade por bicicleta não coincide com o fluxo das propostas sobre demais temas.

Finalmente, a fim de 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.

Com isso, observou-se partir que até o ano de 2012 predominavam os argumentos relacionados ao meio ambiente e à 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 previstas melhorias e aumento da segurança. A questão da segurança também foi abordada nos anos de 2009 e 2012.

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 cicloviário com outras formas de transporte.

CONCLUSÃO

A partir das análises realizadas observa-se que há diferença da reação às demandas da sociedade civil 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.

Por sua vez, as discussões destas políticas influenciam nas pautas da Câmara Municipal de São Paulo, que aderem às pautas porém não fazem referência direta às ações nacionais. Após sancionadas, as leis e políticas federais são utilizadas apenas como embasamentos das justificativas das leis municipais, e não como determinantes para a agenda legislativa municipal.

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 demonstrado. Por outro lado, há também a dificuldade de articulação dos agentes privados que influenciam na configuração de espaços públicos.

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 BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando L.; COUTO, Cláudio G.. A redefinição do papel do Estado no âmbito local. São Paulo em Perspectiva, v. 10(3):n. 47, p. 40-47. São Paulo, 1996.

BALBIM, Renato. Mobilidade: Uma abordagem sistêmica. In BALBIM, KRAUSE, LINKE (Org.) Cidade e Movimento: Mobilidades e interações no desenvolvimento urbano. Ipea, Brasília, 2016.

CARVALHO, Carlos H. R. 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, p. 345-361. Brasília:Ipea, 2016.

GOMIDE, Alexandre de A.; GALINDO, Ernesto P.. 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 A., Agenda governamental e o processo de políticas públicas: o projeto de lei de diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Texto para discussão nº 1334. Brasília: Ipea, 2008.

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

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.

_____. O impasse da política urbana no Brasil. Petrópolis: Editora Vozes, 2014.

RIBEIRO, Luiz César Q. O Estatuto da Cidade e a questão urbana brasileira. In RIBEIRO; CARDOSO, (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, pp. 187-194. 1999.