

DIREITOS DO CIDADÃO EM PLANOS MUNICIPAIS DE MOBILIDADE URBANA SOB A ÉGIDE DA POLÍTICA NACIONAL

Ligia Rabay

Leonardo Herszon Meira

Universidade Federal de Pernambuco

Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil (UFPE)

Isabel Magalhães

Enilson Santos

Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil (UFPE)

RESUMO

Este artigo enfoca o direito à cidade sob a égide da política nacional por meio da análise da abordagem dos direitos do cidadão previstos na legislação pertinente nos planos municipais de mobilidade urbana. Um detalhamento da legislação referente ao direito dos usuários foi realizado com o intuito de elencar os itens que devem ser abordados nos planos de mobilidade para garantir o direito dos cidadãos. Em seguida, quatro planos de mobilidade foram analisados para averiguar se eles abordam o direito do cidadão em sua totalidade como dito na legislação federal. Ao final da análise, os planos de Olinda (PE), Macaé (RJ), Parnamirim (RN) e São Gonçalo do Amarante (RN) obtiveram um percentual de 95%, 48%, 93% e 87% de abordagem do direito do cidadão, respectivamente e o plano de Macaé (RJ) apresentou maior divergência na análise pelo método de conformidade de planos municipais com a Política Nacional.

ABSTRACT

This paper focuses on the right to the city, under the aegis of the national policy of urban mobility by analysing the citizen rights approach provided for in pertinent legislation in the municipal urban mobility plans. A detailing of the legislation regarding user's rights was carried out with the intention of listing the items that should be addressed in the mobility plans to guarantee citizen's rights. Then, four mobility plans were analysed to see if they address the citizen's right in its entirety as stated in federal legislation. At the end of the analysis, the plans of Olinda (PE), Macaé (RJ), Parnamirim (RN) and São Gonçalo do Amarante (RN) obtained a percentage of 95%, 48%, 93% and 87%, respectively and the plans of Macaé (RJ) presented the greatest divergence in the analysis by the method of performance of municipal plans with respect to the National Policy.

1. INTRODUÇÃO

Santos *et al.* (2017) e Falavigna *et al.* (2017) argumentam que o desenvolvimento urbano rápido e desordenado das cidades brasileiras é responsável pela instalação da população vulnerável em áreas periféricas das cidades sem saneamento básico, condições de transporte público, saúde, educação, trabalho, segurança, acesso aos equipamentos urbanos e demais serviços básicos. Para Feltran (2016), essa população esteve formalmente marginalizada e segregada dos direitos humanos durante décadas, pelo menos até a promulgação da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988; doravante CF-88).

É bem verdade a formalização de tais direitos na CF-88 e, posteriormente, em legislação infraconstitucional (como o Código de Defesa do Consumidor, instituído pela Lei Federal nº. 8.078/1990 – Brasil, 1990, entre outras leis federais), não proporcionou efetivas garantias para o acesso a serviços básicos de grande parte da população nacional. Cabe destacar que as Nações Unidas, na Agenda 2030 (ONU, 2015), aponta que o alcance dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável requer cidades justas e democráticas, por meio de políticas nacionais e, principalmente, da incorporação dos direitos humanos às esferas e agenda política das cidades na direção da eliminação ou mitigação das desigualdades sociais.

Neste sentido, destaca-se a mobilidade urbana como sendo um dos principais setores de política, haja vista que é por meio desta que se provê o acesso aos benefícios da cidade e a utilização mais equânime do espaço público (Mugion *et al.*, 2018; ONU 2016; Vasconcelos, 2015, entre outros). Acrescente-se que Feltran (2016) afirma que algumas cidades já efetivaram a mobilidade urbana como instrumento de aplicação do direito à cidade, por meio da elaboração e implementação de políticas públicas locais de transportes que favorecem um uso igualitário (ou menos desigual) do espaço físico. Em que pese tais casos, a maioria das cidades mantém uma estrutura urbana que segrega a população de baixa renda do núcleo produtivo das cidades.

Conste que a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU, instituída pela Lei Federal nº. 12.587/2012 – Brasil, 2012) propõe-se como norteadora da efetivação do direito à cidade, estabelecendo princípios, diretrizes e objetivos que afirmam os direitos da cidadania, no âmbito da gestão democrática, do planejamento participativo e do controle social. Iwamoto (2019), nesse sentido, coloca a base de uma política com participação popular no reconhecimento de que esta é um direito dos cidadãos e uma forma positiva de inclusão social.

Certos autores, como Brasil e Junior (2017), restringem os direitos dos usuários previstos na legislação brasileira como sendo o direito a receber de maneira adequada o serviço de transporte público coletivo. Entretanto, o Art. 14 da PNMU é claro quando afirma que se trata dos direitos dos usuários do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana (SNMU). Sendo assim, os planos municipais de mobilidade urbana (PMMUs) devem levar em consideração como elemento-chave o direito que todo cidadão tem à cidade como um todo, independentemente do modo de transporte que utilize para nela circular e ter acesso às oportunidades urbanas. Diante desse contexto, Catunda e Santana (2015) acrescentam ainda que as políticas públicas referentes à mobilidade urbana devem garantir o acesso equitativo ao espaço urbano na busca por uma melhor qualidade de vida e promoção da inclusão social.

Assim sendo, este artigo tem como objetivo analisar em que medida os direitos do cidadão previstos na legislação pertinente têm sido acolhidos nos planos municipais de mobilidade urbana. Para tanto será realizada uma leitura minuciosa do capítulo III da PNMU, referente ao direito dos usuários, e a todos os demais diplomas legais aos que ali se faz menção, com o intuito de elencar tudo que um PMMU deve conter para garantir o direito à cidade. Na sequência serão analisados quatro planos de mobilidade, que estão em conformidade com a Lei, de acordo com o método proposto por Santos e Magalhães (2016), e aplicado a PMMUs por Magalhães e Santos (2019), para verificar se e em que medida eles levam em consideração tudo que preconiza a legislação federal relevante.

O artigo se estrutura em cinco seções, além das referências. Após esta introdução, a segunda seção está dedicada à interpretação da legislação pertinente e da literatura nacional pesquisada. Na terceira seção, se detalham os procedimentos necessários para a concretização do objetivo deste artigo. A seção seguinte apresenta os resultados com base em uma análise dividida em três vertentes: (i) literatura nacional relevante; (ii) aplicação realizada em Magalhães e Santos (2019) do método de conformidade de planos municipais com a política nacional proposto por Santos e Magalhães (2016); e (iii) verificação final em uma amostra de quatro planos municipais de mobilidade. Destina-se a quinta e última seção às considerações finais.

2. TRATAMENTO NA LEGISLAÇÃO E NA LITERATURA PERTINENTE

Inicialmente, com base no capítulo III (dos direitos dos usuários) da Lei Federal nº. 12.587/2012 e nos demais diplomas legais a que este faz referência, foi feito o levantamento de todos os direitos dos usuários do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana previstos na legislação brasileira. O resultado deste levantamento pode ser verificado na Tabela 1.

Tabela 1: Direitos dos usuários do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana

1. Receber o serviço adequado:	
a)	Proteção da vida, saúde e segurança contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de serviços considerados perigosos;
b)	Educação e divulgação sobre o consumo adequado dos serviços; Informação adequada (acessível à pessoa com deficiência) e clara sobre os diferentes serviços,
c)	com especificação de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como sobre os riscos que apresentem; Adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral; serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade (compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço), generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas;
d)	
2. Participar do planejamento, fiscalização e avaliação da política local de mobilidade urbana; através de:	
a)	Órgãos colegiados com a participação de representantes do Poder Executivo, da sociedade civil e dos operadores dos serviços;
b)	Ouvidorias nas instituições responsáveis pela gestão do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana ou nos órgãos com atribuições análogas;
c)	Audiências e consultas públicas; e
d)	Procedimentos sistemáticos de comunicação, de avaliação da satisfação dos cidadãos e dos usuários e de prestação de contas públicas.
3. Ser informado nos pontos de embarque e desembarque de passageiros, de forma gratuita e acessível, sobre itinerários, horários, tarifas dos serviços e modos de interação com outros modos;	
4. Ter ambiente seguro e acessível para a utilização do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana:	
As empresas públicas de transporte e as concessionárias de transporte coletivo reservarão	
a)	assentos, devidamente identificados, aos idosos, gestantes, lactantes, pessoas portadoras de deficiência e pessoas acompanhadas por crianças de colo; As vias públicas, os parques e os demais espaços de uso público existentes, assim como as respectivas instalações de serviços e mobiliários urbanos deverão ser adaptados, obedecendo-se ordem de prioridade que vise à maior eficiência das modificações, no sentido de promover mais ampla acessibilidade às pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida;
b)	
c)	Os novos veículos de transporte coletivo deverão ser planejados de forma a facilitar o acesso a seu interior das pessoas portadoras de deficiência;
d)	Itinerários e passagens de pedestres, os percursos de entrada e de saída de veículos, as escadas e rampas, deverão observar os parâmetros estabelecidos pelas normas técnicas de acessibilidade da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT;
e)	Itinerários e passagens de pedestres, os percursos de entrada e de saída de veículos, as escadas e rampas, deverão observar os parâmetros estabelecidos pelas normas técnicas de acessibilidade da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT;
f)	Qualquer elemento vertical de sinalização que forem instalados em espaços para pedestres deverão ser dispostos de forma a não dificultar a circulação;
g)	Os semáforos para pedestres instalados nas vias públicas deverão estar equipados com mecanismo que sirva de guia ou orientação para a travessia de pessoas portadoras de deficiência visual, se a intensidade do fluxo de veículos e a periculosidade da via assim determinarem;
h)	Os veículos de transporte coletivo deverão cumprir os requisitos de acessibilidade estabelecidos nas normas técnicas específicas;
5. Terão o direito de ser informados, em linguagem acessível e de fácil compreensão, sobre:	
a)	Seus direitos e responsabilidades;
b)	Os direitos e obrigações dos operadores dos serviços;
c)	Os padrões preestabelecidos de qualidade e quantidade dos serviços ofertados, bem como os meios para reclamações e respectivos prazos de resposta

O item 1. da Tabela 1 faz menção ao primeiro inciso do Art. 14 da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Os cinco subitens que o complementam têm por base o Art. 6º e parágrafo único da Lei Federal nº. 8.078/1999 (Código de Defesa do Consumidor); e nos Arts. 6º e 7º da Lei Federal nº. 8.987/1995 (Lei Federal das concessões e permissões de serviços públicos – Brasil, 1995). Como pode ser verificado na Tabela 2, seis dos nove estudos brasileiros, aqui analisados, que fazem referências aos direitos dos usuários, citam a necessidade de que os serviços sejam prestados de maneira adequada. Entretanto, apenas Brasil (2015) e Santos (2015) dão algum detalhamento, baseado nos outros dois diplomas federais referenciados, do que seria a prestação adequada do serviço.

Tabela 2: Direitos destacados em estudos brasileiros

Direitos	Literatura brasileira analisada								
	Brasil (2015)	Santos (2015)	Oliveira <i>et al.</i> (2015)	Araújo <i>et al.</i> (2016)	Furtado (2016)	Lourencetti (2015)	Iwamoto (2019)	Henriques (2016)	Santos e Magalhães (2016)
1	•	•		•	•		•	•	
2	•	•		•	•	•	•	•	•
3	•	•	•	•	•		•	•	•
4	•	•	•		•		•		
5	•	•				•	•	•	•

O segundo direito previsto (item 2. na Tabela 1) é referente ao inciso II do Art. 14 da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Seus quatro subitens são referentes aos incisos do Art. 15 da mesma Lei. O Art. 15 detalha os instrumentos utilizados para garantir a participação da sociedade civil no planejamento, fiscalização e avaliação da PNMU. Portanto, esses mesmos instrumentos devem ser utilizados pelos entes municipais para garantir essa participação na política local. Esse direito é um dos mais citados nos estudos brasileiros, como pode ser verificado na Tabela 2: oito dos nove estudos a ele fazem referência. Além disso, é o que aparece de maneira mais completa em todos os estudos, certamente por não fazer menção a nenhuma outra Lei.

O item 3. da Tabela 1 refere-se ao terceiro inciso do Art. 14 da PNMU, é o mais direto e dispensa qualquer tipo de detalhamento, uma vez que não se baseia em quaisquer outros diplomas federais ou outros artigos da própria Política Nacional. Assim como o segundo direito é citado por oito dos nove estudos, aparecendo também de maneira integral em todos eles.

Por apresentar maior necessidade de detalhamento, o quarto direito previsto (inciso IV do art. 14 da Política Nacional de Mobilidade Urbana), é o que menos aparece nos estudos analisados. Apenas cinco dos nove trabalhos fazem algum tipo de menção a este direito, e mesmo assim, nenhum fornece detalhes, destacando apenas que é necessária a prestação dos serviços em ambientes seguros e acessíveis. Os subitens que detalham o quarto direito neste trabalho são derivados dos Arts. 1º e 2º, parágrafo único, e Arts. 3º, 4º e 5º da Lei Federal nº. 10.048/2000 e nos Arts. 4º, 5º e 7º, parágrafo único, e Arts. 8º, 9º, 10 e 16 da Lei Federal nº. 10.098/2000.

Por fim, o último direito previsto, o quinto destacado na Tabela 1, é baseado nos incisos do parágrafo único do Art. 14 da Política Nacional de Mobilidade Urbana. De acordo com a análise da Tabela 2, seis dos nove trabalhos analisados fazem menção a este. Assim como o direito três também aparece na íntegra em todos os estudos que o destacam, seguramente por ter todo seu detalhamento destacado na mesma política.

Em assim sendo, e objetivando verificar se os planos que estão sendo elaborados estão resguardando de fato todos os direitos dos usuários, os itens e subitens da Tabela 1 foram utilizados para análise de quatro planos municipais de mobilidade urbana. A seção 3 a seguir destina-se à explanação dos procedimentos utilizados para realização desta análise.

3. PROCEDIMENTO UTILIZADO PARA ANÁLISE

Antes de dar início à análise dos planos municipais sob a égide da política nacional, foi realizada uma breve revisão da literatura nacional, buscando verificar a existência de estudos de caso que analisam, independente da elaboração dos planos, se os municípios estão colocando em prática as exigências da política nacional com relação aos direitos dos usuários.

Na sequência, um destaque foi dado à aplicação, realizada em Magalhães e Santos (2019), do método de conformidade dos planos com a PNMU, proposto por Santos e Magalhães (2016). Esse procedimento foi realizado devido ao fato de que um dos temas de destaque desse método é justamente a verificação dos direitos destinados aos usuários do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana. Entretanto, conforme pôde ser constatado na Tabela 2 deste trabalho, esse método não aborda todos os direitos previstos na Lei, por esta razão uma nova análise foi realizada, levando-se em consideração o detalhamento dos cinco direitos.

Para a análise dos planos foi utilizado um procedimento simples, baseado na utilização da escala binária de Thurstone (sim ou não), de acordo com o atendimento ou não de cada subitem, e no caso do terceiro direito (Tabela 1), o atendimento ou não do próprio item. Por acreditar que todos os direitos possuem igual importância relativa, não foi proposto nenhum tipo de ponderação. Para cada item foi calculado o percentual de respostas “sim” dentre o total de subitens elencados. Ao final é realizada média aritmética simples dos percentuais de atendimento de cada item, obtendo-se assim um percentual médio por plano referente ao atendimento dos direitos dos usuários previsto na legislação brasileira.

4. ANÁLISE DOS PLANOS MUNICIPAIS SOB A ÉGIDE DA POLÍTICA NACIONAL

Esta seção apresenta a forma com que as cidades e os planos municipais de mobilidade urbana estão incorporando as exigências da Política Nacional. Inicialmente, foi realizado um breve levantamento bibliográfico, com o intuito de verificar estudos anteriores que abordassem a temática. Em um segundo momento focou-se exclusivamente na aplicação realizada em Magalhães e Santos (2019) do método de conformidade de planos municipais com a Política Nacional, proposto por Santos e Magalhães (2016). Por fim, levando-se em consideração a ótica da política nacional e de todos os outros diplomas a que a mesma se refere, verificou-se, em uma amostra de quatro planos municipais de mobilidade, em que medida estão levando em consideração os direitos previstos do cidadão.

4.1 Estudos que destacam o não cumprimento da legislação nas cidades

Medeiros e Silva (2017) destacam como uma das principais conquistas da Política Nacional a abordagem enfática aos direitos dos usuários dos serviços de transporte e ao incentivo à participação destes no processo de planejamento. Em 2016, esses autores realizaram uma pesquisa de opinião com os usuários em Goytacazes (RJ) acerca dos problemas de transporte público coletivo, em que o intuito era o de comparar os resultados com a pesquisa realizada em Araújo (2012) e verificar se após a entrada em vigor da Política Nacional havia alguma melhoria com relação à garantia de observância dos direitos do cidadão.

Dentre os principais problemas apresentados na pesquisa de Araújo (2012), Medeiros e Silva (2017) destacam: a falta de linhas e serviços, a falta de ônibus à noite, o atraso, a falta de ônibus nos finais de semana e a ocorrência de superlotação. Para além da cidade de Goytacazes, Araújo *et al.* (2016) destacam que esses mesmos problemas são recorrentes na maioria das cidades brasileira. Iwamoto (2019) acrescenta ainda problemas como a falta de acessibilidade e o alto custo da tarifa, fazendo com que o transporte público nas cidades brasileiras fique cada vez mais desacreditado. Constate-se que todos esses problemas dizem respeito ao primeiro direito resguardado pela legislação nacional (receber o serviço de maneira adequada, neste caso referindo-se exclusivamente aos direitos dos usuários de transporte público coletivo). Medeiros e Silva (2017) constataram que houve uma melhoria nas condições dos veículos desde o ano de 2015, mas que os problemas destacados permaneciam.

Além disso, Medeiros e Silva (2017) afirmaram que cerca de 90% dos usuários defendem a necessidade de que eles fiscalizem os serviços; entretanto, argumentaram não conhecer os canais disponíveis para que esse direito previsto na legislação (segundo direito na Tabela 1) fosse resguardado. Destaca-se esse direito como sendo de qualquer cidadão que utilize o Sistema Nacional de Mobilidade Urbana. Medeiros e Silva (2017) perguntaram ainda se eles já haviam participado de alguma audiência pública sobre transporte ou mobilidade. A resposta foi unânime: nenhum usuário havia participado, nem sequer tinham conhecimento de quando esses debates ocorreram. Os autores verificaram ainda, ao longo da pesquisa de campo, que nenhum terminal dispõe de painéis eletrônicos informando as linhas existentes, os horários disponíveis e os itinerários dos serviços de transporte, ou seja, o terceiro direito (Tabela 1) também não estava sendo observado. Por fim, os autores concluíram que, mesmo ainda sem possuir um plano de mobilidade, a cidade deveria pôr em prática as exigências da Lei, fato que de acordo com a pesquisa realizada não estava acontecendo.

Deixando de lado a ênfase atribuída pela maioria dos estudiosos aos direitos dos usuários de transporte público coletivo, Catunda e Santana (2015) demonstram preocupação com a situação dos ciclistas na cidade de Sobral (CE). Os autores destacam que as políticas públicas referentes à mobilidade urbana deveriam se preocupar com a disponibilização do uso equitativo do espaço urbano, independente da forma que o cidadão escolha para circular na cidade.

O estudo realizado por esses autores aponta que potenciais usuários da bicicleta são obrigados a utilizar o serviço das *topics*, que, ainda segundo os autores, não oferecem segurança, conforto ou acessibilidade, em função do comprometimento das ciclovias após a instalação do VLT. Esse fato, além de infringir o primeiro direito resguardado pela legislação, pois os ciclistas não estão recebendo o serviço adequado, ainda privilegia os usuários do transporte público coletivo em detrimento dos usuários de transporte ativo. Aqui vale a ressalva de que, segundo o inciso II do Art. 6º da PNMU, os modos de transporte não motorizados deveriam ter prioridade sobre os motorizados.

Falando sobre modos não motorizados de transporte, Xavier (2011) se preocupa com a falta de prioridade atribuída ao pedestre na cidade de São Paulo. Ainda que não cite diretamente a Política Nacional de Mobilidade Urbana, em face de o artigo ter sido publicado antes de 2012, faz referências a legislações relacionadas, como o Código de Trânsito Brasileiro (CTB) e as normas brasileiras de acessibilidade. A autora caracteriza a viagem a pé como o modo mais “arcaico”, mais utilizado, mais igualitário e mais democrático. Sendo assim, afirma que deveria, pelo menos, receber o serviço adequado assim como nos demais modos. No entanto, afirma que

isso demorará a acontecer, caso o poder público insista em não assumir o poder que lhe cabe de gerir a coisa pública.

Portanto, vale a ressalva de que, ainda que exista a visão de que o direito do usuário previsto na Política Nacional refere-se, em sua grande maioria, aos usuários do transporte público, qualquer cidadão que utilize, por qualquer modo de transporte, o Sistema Nacional de Mobilidade Urbana deve ter seus direitos assegurados. De acordo com Feltran (2016), algumas cidades voltaram seus esforços para efetivação da mobilidade urbana como instrumento de aplicação do direito à cidade. Entretanto, destaca que a maioria ainda segrega de alguma forma a população de baixa renda. Destaca ainda que a ausência de acesso às centralidades, aos equipamentos públicos e ao lazer, impede a liberdade social e inviabiliza a democracia participativa.

Portanto, é com base nesse contexto que se destaca a necessidade de que os planos municipais de mobilidade cumpram seu papel de efetivar a Política Nacional de Mobilidade Urbana e sirvam como um instrumento que viabilize a efetivação dos direitos do cidadão.

4.2 Método de verificação da conformidade dos planos com a Política Nacional

Ao reconhecer o papel fundamental dos planos municipais de mobilidade urbana, Santos e Magalhães (2016) propuseram um método que verificasse em que medida os planos municipais que estão sendo elaborados possuem conformidade com o que preconiza a legislação nacional. Para viabilizar a avaliação, os autores dividiram as exigências da Lei em sete grupos chaves, a saber: (I) Desenvolvimento do município; (II) Acesso, acessibilidade e mobilidade; (III) Prestação de serviços; (IV) Gestão; (V) Infraestrutura; (VI) Usuários; (VII) Especiais.

Em específico, o grupo VI visa a verificação da conformidade dos planos com o que exige a Lei a respeito dos direitos dos usuários. Para tanto, o método proposto subdivide esse grupo em seis afirmativas, que visam buscar nos planos a garantia dos direitos previstos aos usuários: (VI.1) direito de participar do planejamento, da fiscalização e da avaliação da política local de mobilidade urbana; (VI.2) acesso gratuito aos itinerários, horários, tarifas e modos de interação com outros modais; (VI.3) informações, em linguagem acessível, de seus direitos e responsabilidades; (VI.4) informações, em linguagem acessível, aos direitos e obrigações dos operadores de serviços; (VI.5) informações, em linguagem acessível, dos padrões preestabelecidos de qualidade e quantidade dos serviços ofertados; (VI.6) informações, em linguagem acessível, dos meios para reclamações e respectivos prazos de resposta.

Tendo-se em consideração os incisos do Art. 14 da PNMU, o método proposto por Santos e Magalhães (2016) desconsidera a verificação da prestação adequada do serviço e do direito a um ambiente seguro e saudável. Ademais, o método em destaque não detalha a forma com que essas afirmativas devem ser encontradas nos planos, nem faz qualquer menção aos demais diplomas a que a Política Nacional faz referência. Desconsiderando essas limitações, Magalhães e Santos (2019) aplicaram este método a dez planos. Como o foco aqui são os direitos dos usuários do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana, a Tabela 3 apresenta os resultados obtidos para o grupo VI em cada um desses planos avaliados.

Destaca-se que o método proposto por Santos e Magalhães (2016) admite 5,0 como sendo a nota máxima que cada grupo pode receber. Ademais, os autores estabeleceram o valor de 3,0 como nota mínima aceitável por grupo para que o plano esteja em conformidade com a Lei.

Portanto, levando-se em consideração apenas esse grupo em específico, os planos aprovados seriam os de: Olinda (PE), Macaé (RJ), Parnamirim (RN) e São Gonçalo do Amarante (RN). Os outros seis planos não abordam os direitos do cidadão conforme a Política Nacional.

Tabela 3: Verificação de conformidade dos direitos dos usuários com a política nacional

	Planos	Nota do grupo
1	Serra Talhada – PE	0,00
2	Joinville – SC	2,33
3	Olinda – PE	5,00
4	Ipojuca – PE	0,33
5	Aracaju – SE	2,17
6	Fortaleza – CE	1,00
7	Macaé – RJ	4,67
8	Belo Horizonte – MG	0,67
9	Parnamirim – RN	3,67
10	São Gonçalo do Amarante – RN	3,33

Fonte: Construída a partir da análise realizada em Magalhães e Santos (2019)

Partindo-se dos quatro planos que aparentam abordar com certa satisfação os direitos dos usuários, a subseção 4.3 deste artigo se dedica à tentativa de suprir as limitações intrínsecas a este grupo em específico do método proposto por Santos e Magalhães (2016). Ou seja, será realizada uma análise mais detalhada dos planos com relação a este quesito, de modo a incorporar na análise o que preconiza a legislação a que a Política Nacional faz referência.

4.3 Abordagem dos direitos do cidadão nos planos de mobilidade

Como última etapa deste trabalho, os direitos do cidadão foram analisados por meio do levantamento apresentado na Tabela 1, para quatro planos: Plano 1 - Olinda (PE), Plano 2 - Macaé (RJ), Plano 3 - Parnamirim (RN) e Plano 4 - São Gonçalo do Amarante (RN). Os resultados encontrados estão apresentados na Tabela 4.

Os resultados apontam que no primeiro aspecto os itens relativos à proteção à vida, saúde e segurança; educação sobre o consumo adequado dos serviços; e a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos são em geral abordados em todos os quatro planos de mobilidade estudados. Já o terceiro ponto, relativo a informação adequada e clara sobre os diferentes serviços, foi encontrado somente no plano de São Gonçalo do Amarante (RN). Nesta questão, os três outros planos exploraram o fato de disponibilizar um sistema de informação adequada, mas em nenhum deles é citado especificamente que será compreensível e acessível à pessoa com deficiência, não satisfazendo assim a exigência da Lei.

Para o segundo aspecto, com exceção do plano 2, observa-se que existe nos planos uma predominância positiva de atividades que possibilitam a participação do cidadão no planejamento, fiscalização e avaliação da política local de mobilidade. O plano de mobilidade de Macaé (RJ) não aborda nenhuma indicação da existência de ouvidorias ou do planejamento de audiências e consultas públicas, bem como procedimentos sistemáticos de comunicação, avaliação e prestação de contas.

Já para o terceiro aspecto, todos os planos apresentaram alguma indicação da existência ou da previsão de implantação de sistemas de informação nos pontos de embarque e desembarque com no mínimo os itinerários, horários e informações das linhas. Sendo assim todos atenderam com satisfação ao exigido nos diplomas legais em questão.

Tabela 4: Análise dos planos de mobilidade com enfoque para o direito do cidadão

	Plano 1		Plano 2		Plano 3		Plano 4		
1.	a)	Sim		Sim		Sim		Sim	
	b)	Sim		Sim		Sim		Sim	
	c)	Não	75%	Não	75%	Não	75%	Sim	
	d)	Sim		Sim		Sim		Sim	
2.	a)	Sim		Sim		Sim		Sim	
	b)	Sim		Não		Sim		Sim	
	c)	Sim	100%	Não	25%	Sim	100%	Sim	
	d)	Sim		Não		Sim		Sim	
3.	Sim	100%	Sim	100%	Sim	100%	Sim	100%	
4.	a)	Sim		Não		Sim		Sim	
	b)	Sim		Sim		Sim		Sim	
	c)	Sim		Não		Sim		Sim	
	d)	Sim		Sim		Sim		Sim	
	e)	Sim	100%	Não	38%	Sim	88%	Sim	
	f)	Sim		Sim		Sim		Sim	
	g)	Sim		Não		Sim		Sim	
	h)	Sim		Não		Não		Sim	
5.	a)	Sim		Não		Sim		Não	
	b)	Sim	100%	Não	0%	Sim	100%	Não	
	c)	Sim		Não		Sim		Sim	
% Direitos			95%		48%		93%		87%

O quarto aspecto, o que apresenta maior quantidade de subdivisões, resultou ainda em dois planos – Olinda (PE) e São Gonçalo do Amarante (RN) – atendendo com 100% de excelência, abordando todos os tópicos relacionados à segurança e acessibilidade do ambiente. O plano de mobilidade de Parnamirim (RN) deixou de abordar apenas informações sobre o cumprimento dos requisitos de acessibilidade estabelecidos nas normas técnicas específicas pelos veículos de transporte coletivo. Já no plano de mobilidade de Macaé (RJ), somente três dos oito itens foram apresentados: a promoção da acessibilidade às pessoas com deficiência nos espaços públicos com a implantação de rotas acessíveis; o atendimento das normas técnicas de acessibilidade da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) na implantação das passagens de pedestres; e a definição das áreas de instalação de sinalização vertical de forma a não dificultar a circulação das pessoas.

No último aspecto, dois planos – Olinda (PE) e Parnamirim (RN) – também abordaram 100% dos tópicos listados. O plano de mobilidade de Macaé (RJ) não apresenta nenhuma referência sobre as informações disponibilizadas aos usuários, nem com relação aos seus direitos e responsabilidades, nem com relação às responsabilidades dos operadores, tendo assim uma percentagem nula nesse aspecto. No plano de mobilidade de São Gonçalo do Amarante (RN) consta somente um dos três itens que apontam a disponibilização de informação aos usuários dos resultados aferidos dos padrões de serviços ofertados.

Em assim sendo, ao final da análise observa-se um percentual total de abordagem do direito do cidadão nos planos de mobilidade de 95%, 48%, 93% e 87% para os planos 1, 2, 3 e 4, respectivamente. Em comparativo com o encontrado por Magalhães e Santos (2019), a maior divergência encontrada foi o resultado final do plano de mobilidade urbana de Macaé (RJ), tendo este a segunda maior nota na verificação de conformidade e somente 48% neste estudo, sendo este o menor percentual no estudo da abordagem dos direitos do cidadão exclusivamente. Este resultado singularmente é consequência da pequena abordagem no plano de tópicos

relacionados à participação do cidadão no processo de desenvolvimento da política e aos tipos de informações disponibilizadas aos usuários.

Além disso, o plano de Macaé (RJ) apresenta lacunas de informações relacionadas à acessibilidade na utilização do SNMU, não abordando informações sobre: os assentos preferenciais do transporte coletivo; o planejamento de novos veículos de transporte coletivo com melhorias para acessibilidade de pessoas portadoras de deficiência; as vagas de estacionamento públicas reservadas para veículos que transportem pessoas portadoras de deficiência com dificuldade de locomoção; os semáforos para pedestres com mecanismos de guia para pessoas portadoras de deficiência visual e o cumprimento dos requisitos de acessibilidade estabelecidos nas normas técnicas específicas para os veículos de transporte coletivo. Por fim, os outros três planos apresentaram resultados semelhantes nos dois métodos de avaliação.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final da análise é possível identificar os principais pontos da legislação abordados nos planos de mobilidade e verificar as lacunas ainda existentes nesses documentos. Como evidenciado na introdução deste trabalho, a mobilidade urbana é um dos principais setores políticos por garantir o acesso aos benefícios da cidade e a utilização equânime do espaço público. Neste sentido, a ênfase dada ao direito do cidadão nos planos de mobilidade nesta pesquisa é relevante para compreender melhor o impacto dos transportes no direito à cidade da população.

A análise dos planos municipais de mobilidade sob a égide da legislação pertinente apresentou-se como um bom instrumento de avaliação dos direitos dos cidadãos, obtendo uma análise mais detalhada desse tópico em comparação com a análise de conformidade de Santos e Magalhães (2016). A divergência encontrada no plano de mobilidade urbana de Macaé (RJ) foi certamente devido ao detalhamento definido nos itens relacionados à participação dos cidadãos nas etapas para elaboração da política pública e às informações disponibilizadas para os usuários do sistema, além da inexistência de informações relativas à infraestrutura do espaço urbano e dos veículos de transporte para torná-los acessíveis e seguros para toda população.

Isto posto, os planos de mobilidade avaliados nessa pesquisa apresentaram, de maneira geral, alto índice de acolhimento dos direitos do cidadão, demonstrando assim um resultado equivalente à análise de conformidade aplicada por Magalhães e Santos (2019). Ademais, acredita-se que esta análise possa auxiliar como suporte na elaboração de novos planos municipais de mobilidade para que o enfoque no direito do cidadão tenha sua devida importância no projeto e como apoio para avaliação de outros planos municipais já elaborados, com intuito de avaliar e aperfeiçoar os planos existentes.

Como sugestão para trabalhos futuros, propõe-se a avaliação de outros planos para ampliação do estudo e avaliação do procedimento adotado. Além disso, outros itens da Política Nacional de Mobilidade Urbana também devem ser avaliados separadamente com o intuito de detalhar ainda mais as obrigações que os planos municipais devem atender.

REFERÊNCIAS

- Araújo, I. (2012). *Mobilidade urbana e políticas públicas no município de Campos dos Goytacazes: um estudo da política dos transportes*. Dissertação de Mestrado, UENF, Campos dos Goytacazes.
- Araújo, K., Allanos, C., Andrade, M., Meira, L. (2016) *Gestão e regulação de redes de transporte público: um estudo comparativo Paris-Recife*. XXX Congresso da ANPET: Rio de Janeiro.
- Brasil (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasil.
- Brasil (1990). *Lei nº 8.078/1990, de 11 de setembro de 1990 – Código de Defesa do Consumidor (CDC)*. Brasil.
- Brasil (1995). *Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995*. Brasil.
- Brasil (2012). *Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012*. Brasil.
- Brasil (2015). *Caderno de referência para elaboração de planos de mobilidade urbana – Planmob*. Ministério das Cidades.
- Brasil, I e Júnior, C. (2017). *A responsabilidade civil dos coletivos urbanos referente aos assédios sexuais sofridos por mulheres brasileiras*. Disponível em: <enpejud.tjal.jus.br/index.php/exmpteste01/article/download/248/119>. Acesso em: 12 de julho de 2019.
- Catunda, L. e Santana, A. (2015). *Mobilidade urbana na cidade de Sobral/CE: discussão de conceitos e constatações preliminares*. Revista Casa da Geografia de Sobral. v. 17, n. 1, p. 160-177.
- Falavigna, C.; Rodrigues, T.; Hernández, D. (2017). *Mobilidade inclusiva*. In: Portugal, L. Transporte, mobilidade e desenvolvimento urbano. Rio de Janeiro: 2017. ed. 1, p. 219-239.
- Feltran, F. (2016). *Instrumentos de efetivação do direito à cidade: a lei 12.587/2012 - Política Nacional de Mobilidade Urbana como instrumento de efetivação do direito à cidade*. Revista Direito e Dialogicidade, v. 7, n. 1.
- Furtado, A. (2016). *Uso da ciclovia em Brasília: comparação entre o tempo de percurso realizado por automóvel e bicicleta no plano piloto*. Trabalho de conclusão de curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Análise Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Centro Universitário de Brasília.
- Henriques, A. (2016). *Mobilidade urbana em Belo Horizonte: A evolução da mobilidade urbana em Belo Horizonte a partir do Estatuto da Cidade*. Monografia apresentada ao curso de Especialização em Administração Pública da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte.
- Iwamoto, V (2019). *Política Nacional de Mobilidade: Objetivos e Diretrizes*. Disponível em: <http://repositorio.unicentro.br:8080/jspui/bitstream/123456789/1309/1/IWAMOTO_Politica_Nacional_de_Mobilidade.pdf>. Acesso em: 10 de setembro de 2019.
- Lourencetti, L. (2015). *Descrição e análise de contingências presentes em legislações referentes à mobilidade urbana*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Psicologia do Desenvolvimento e Aprendizagem da Universidade Estadual Paulista. Bauru.
- Magalhães, I e Santos, E. (2019). *Verificação de efetividade potencial da política nacional para transformar a mobilidade das cidades brasileiras*. XXXIII Congresso da ANPET: Balneário Camboriú.
- Medeiros, C. e Silva, M. (2017). *Mobilidade Urbana e Participação Popular em Campos dos Goytacazes-RJ*. XVII ENANPUR. São Paulo.
- Mugion, R., Toni, M., Raharjo, H., Pietro, L., e Sebathu, S. (2018). *Does the service quality of urban public transport enhance sustainable mobility?* Journal of Cleaner Production, v. 174, p. 1566-1587.
- Oliveira, M., Lança, J., Bezerra, B. (2015). *Proposição de um método para avaliação da qualidade dos pontos de parada do transporte coletivo urbano por ônibus sob a ótica do usuário*. Revista dos Transportes Públicos – ANTP, a. 38, 3º quadrimestre.
- ONU (2015). *Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015*. Agenda 2030. Nações Unidas.
- ONU (2016). *Mobilizing for development. Analysis and Policy Recommendations from the United Nations Secretary-General's High-Level Advisory Group on Sustainable Transport*. Nova York.
- Santos, A.; Polidori, M., Peres, O.; Saraiva, M. V. (2017). *O lugar dos pobres nas cidades: exploração teórica sobre periferização e pobreza na produção do espaço urbano latinoamericano*. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 9, n. 3, p. 430-442.
- Santos, E. e Magalhães, I. (2016). *Proposição de um método de avaliação de conformidade dos planos municipais de mobilidade urbana com a lei 12.587/2012*. Anais do XXX Congresso ANPET: Rio de Janeiro.
- Santos, R. (2015). *Mobilidade urbana sustentável no Distrito Federal: uma análise dos efeitos da Política Nacional de Mobilidade Urbana*. Monografia apresentada ao Departamento de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília. Distrito Federal.
- Vasconcellos, E. A. (2015). *Transporte urbano y movilidad: reflexiones y propuestas para países en desarrollo*. 1ª ed. San Martín: UNSAMedita.
- Xavier, D. (2011). *O caminho do pedestre: uma análise dos passeios públicos na cidade de São Paulo*. Revista Belas Artes, 5ª edição.

Ligia Rabay (ligi.rabay@gmail.com)

Leonardo Herszon Meira (leonardohmeira@gmail.com)

Isabel Magalhães (magalhaesbel@yahoo.com.br)

Enilson Santos (enilson@supercabo.com.br)

Programa de Pós Graduação em Engenharia Civil, Centro de Tecnologia e Geociências (UFPE)

Av. Prof. Moraes Rego, 1235 – Cidade Universitária, Recife, PE, Brasil

Departamento de Engenharia Civil, Centro de Tecnologia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Av. Sen. Salgado Filho, 3000 – Candelária, Natal, RN, Brasil

Anais 33º ANPET: Versão Preliminar