

## **CONTRIBUIÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA AO PLANO DE MOBILIDADE ATIVA DO DISTRITO FEDERAL – CONSULTA PÚBLICA SEMOB – 11 de maio a 09 de junho de 2020**

Este documento busca reunir contribuições das entidades signatárias para o aprimoramento do Plano de Mobilidade Ativa do Distrito Federal – PMA/DF a serem encaminhadas no âmbito da consulta pública aberta pela Secretaria de Transporte e Mobilidade do Governo do Distrito Federal – SEMOB, aberta entre 11 de maio e 9 de junho de 2020.

### **Da previsão legal**

O PMA/DF insere-se no bojo de leis e outros normativos citados no próprio documento que abordam a temática da Mobilidade Ativa, destacadamente o Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do DF – PDTU (artigos 19 a 23 da Lei nº 4566, de 2011) e o art. 20 do Plano Diretor de Ordenamento Territorial - PDOT (Lei nº 803, de 2009).

Deve ser citada ainda a Política Integrada de Mobilidade Ativa - PIMA, objeto da Lei nº 6458, de 2019, sobretudo o seu art. 5º, onde se estabelece a obrigação de participação social e de transparência nos projetos e ações para a mobilidade ativa desenvolvidos pelo Governo do Distrito Federal.

Não há no documento, no entanto, qualquer previsão de que o PMA/DF se transforme em normativo legal visando suprir detalhamentos necessários na legislação supracitada. Há a previsão de que algumas diretrizes estratégicas sejam incorporadas às revisões do PDTU ou do PDOT, que possuem força de lei, mas não se propõe que suas definições sejam efetivadas por normativos legais ou infralegais para que se imponham independentemente do governo encarregado de sua implementação.

### **Sugestão:**

1. aprovar o PMA/DF por meio da edição de Decreto Distrital, regulamentando, no que couber, o disposto no PDTU/2011 e na PIMA/2019; e
2. indicar sugestões de proposições legislativas alterando leis vigentes sobre o tema e leis que abordam o tema ou que devem transversalmente ser a ele adequadas, a exemplo do PDOT.

### **Dos objetivos, metas e prazos**

De forma genérica, o PMA/DF define à página 22 do Caderno 1 que seus objetivos são:

- I. melhorar a infraestrutura de mobilidade para as pessoas que se deslocam a pé ou por bicicletas;
- II. incentivar a migração dos usuários dos modos motorizados para os modos ativos de deslocamento; e
- III. melhorar e fomentar a integração entre os modos ativos e o transporte público coletivo.

Esses objetivos genéricos são complementados por diretrizes gerais e princípios, mas não incorporam a dimensão temporal imprescindível para a avaliação do seu atingimento. Lembre-se que o PDTU, ao qual deveria estar vinculado, prevê sua revisão a cada 5 anos e nova edição a cada dez anos. Assim, vigente desde 2010, em 2020 deveríamos estar discutindo sua atualização.

Observe-se ainda que no relatório final do PDTU, de 2011, a Tabela 93 do item 9.6.2 – monitoramento das ações - previa metas para a mobilidade ativa, bem como a previsão que as ações estariam concluídas até o ano 2015. Em 2014, o Decreto nº 3497 criou o Comitê de revisão

do PDTU e este elaborou uma avaliação das ações já realizadas. Infelizmente, essas ações não correspondiam ao que estava definido na Tabela 93 anteriormente citada. Essa avaliação, constante no item 2.2 – Modos não motorizados (pedestres e ciclistas) do relatório elaborado pelo citado Comitê, está disponível à página da SEMOB desde 2014 e nele não há qualquer informação adicional sobre metas e seu cumprimento.

Por fim, deve-se destacar que o objetivo fundamental, de melhorar e fomentar (sempre) a integração entre os modais de transporte, precisa ser detalhado por meio de ações claras e específicas que garantam a efetiva melhoria no deslocamento das pessoas e a redução do transporte individual motorizado.

Por exemplo, para o atingimento dos objetivos gerais poderia haver, dentre outras, a explicitação de:

- I. ação específica para aumentar a segurança nas vias urbanas (solução para as passagens do Eixo Rodoviário, p.e.) e nas rodovias (aumento dos locais de travessia e reforço na iluminação e no policiamento);
- II. obrigatoriedade da inclusão de critérios de acessibilidade em todas as obras viárias e de adequação daquelas concluídas para contemplar pedestres e ciclistas (não deixar que intervenções como a do Trevo de Triagem Norte aconteçam mais com tais deficiências);
- III. da proposta de implantação de bilhete único que contemple, por exemplo, o compartilhamento de bicicletas; e
- IV. incentivo ao uso de bicicleta pelos agentes públicos, em especial nas atividades de policiamento e fiscalização de trânsito, sabido que o policiamento por bicicleta ajuda na aproximação com a comunidade, além de contribuir para disseminar a mobilidade ativa.

#### **Sugestão:**

1. definir o prazo de validade do PMA/DF;
2. definir os objetivos específicos (e não somente objetivos genéricos), metas e prazos respectivos para cada ação proposta, seja estrutural, não estrutural ou institucional;
3. definir os indicadores para o acompanhamento do Plano; e
4. definir procedimentos para o monitoramento, a avaliação e revisão do Plano, incluída a definição dos responsáveis por tais atribuições.

#### **Da participação social**

As iniciativas de elaborar o PMA/DF e de colocá-lo em consulta pública estão em consonância com os dispositivos legais vigentes, em especial o que dispõem os parágrafos 1º e 2º do art. 5º da Política Integrada de Mobilidade Ativa - PIMA. A proposição de criação do Conselho de Mobilidade Ativa, presente à página 98 do Caderno 2 do PMA/DF, a ser composto por secretarias do GDF e representantes da sociedade civil, também vai nesse sentido.

Observe-se que iniciativas anteriores, especificamente para a mobilidade ativa, tais como o Comitê Gestor de Mobilidade Urbana por Bicicletas (Decreto nº 13.158/2011), o Fórum de Mobilidade por Bicicletas do DF (Decreto nº 34.530/20133) e o GT Bike, citado no PMA/DF, não estão mais ativos.

O Decreto nº 36772, de 2015, que criou o Conselho de Mobilidade do DF, e tinha a grande virtude de integrar todas as ações relativas aos diversos modais de transporte, com ampla

participação de órgãos do governo e da sociedade, também não está ativo, apesar de ainda não ter sido formalmente revogado.

Atualmente, é importante destacar que, antes uma decisão meramente política, a instituição desse processo de participação social passou a ser uma imposição legal. Para atendê-la, no entanto, é preciso que a proposição no PMA/DF da criação do Conselho de Mobilidade Ativa tenha, no mínimo, força normativa e vontade governamental para que seja efetivada e não somente ser uma citação sem consequência.

Esse Plano é assim uma oportunidade para regulamentar (e retomar) esse processo participativo. Um Conselho específico ou a reativação do Conselho de Mobilidade Urbana do DF seria a expressão da vontade do GDF de dar consequência ao PMA/DF.

Por imposição legal, é incontornável também que sejam regulamentados os parágrafos 3º e 4º da PIMA, respectivamente de criação de canais de reclamação ou consulta do cidadão sobre ações para a mobilidade ativa.

Sem uma ouvidoria com sistema de georreferenciamento e detalhes sobre as demandas voltadas à mobilidade, para que a população tenha ciência do tipo de demanda em cada região, somente se permite atualmente o acompanhamento da própria demanda e não permite visualização das solicitações feitas por outras pessoas.

Sem a ampla divulgação dos projetos e das ações voltadas a pedestres e ciclistas, incluindo os projetos de infraestrutura, educação e fiscalização, por meio de página governamental específica sobre os projetos e as ações de mobilidade ativa, fica praticamente impossível consultar dados sobre pedestres e ciclistas. A difusão de informações em várias páginas do GDF, não há transparência ativa, tão relevante à participação social.

#### **Sugestão:**

1. definir por meio de instrumento normativo a criação (ou retomada), atribuições e composição de Conselho de Mobilidade que permita a participação social na implementação da política de mobilidade ativa; e
2. estabelecer por meio de instrumento normativo os procedimentos a serem observados pelos órgãos do GDF para atendimento ao que dispõe o art. 3º da PIMA, em especial uma ouvidoria com possibilidade ao acesso a todas as demandas públicas; e
3. regulamentar também o cumprimento do disposto no art. 4º da PIMA por meio de página específica centralizando as informações difundidas em diversos outros sítios governamentais sobre ações para a mobilidade ativa no DF.

#### **Do diagnóstico da mobilidade a pé**

O diagnóstico é apresentado pelo PMA/DF às páginas 10 a 70 do seu Caderno 2. A classificação proposta pela CODEPLAN para as cidades do DF por grupo de renda guiou a apresentação agrupada dos seus resultados.

No Caderno 1, há informações extremamente relevantes e que diagnosticam a situação de pedestres e ciclistas no DF. Por exemplo, à página 34 os dados indicam que é preciso cuidar dos meios de transporte de estudantes **nas cidades onde vivem**, pois é ali que se deslocam, situação que diferencia o Plano Piloto e as demais regiões do grupo de maior renda - Grupo 1 - das demais cidades.

À página 36 do Caderno 1, apresenta-se a situação do deslocamento à escola, independentemente de onde ela se localiza. Para todos os grupos, em especial os grupos 3 e 4, de menor renda, a grande maioria dos estudantes desloca-se por transporte público e a pé, situação muito distinta do Plano Piloto e demais cidades do grupo 1 onde o automóvel é o meio mais utilizado.

À página 38, a medição do deslocamento dos trabalhadores segue a mesma linha de resultados, sendo o deslocamento realizado preferencialmente por ônibus ou a pé. Observa-se que no contingente de trabalhadores aumenta o número de deslocamentos com automóvel ao trabalho, o que evidencia a forte concentração de empregos no Plano Piloto.

Esses dados deveriam ser incorporados ao diagnóstico apresentado no Caderno 2 como informações adicionais ao que é apresentado às páginas 10 a 34, em especial estabelecendo prioridade de ação em cidades e regiões onde a maior parte da população detém as maiores necessidades para a mobilidade a pé.

Para a consolidação do diagnóstico, o Caderno 2 do PMA/DF propõe a utilização do índice de caminhabilidade elaborado pelo Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento - IPTD, citado às páginas 47 e 48. Por meio desse índice, aplicado a roteiros definidos pelos técnicos do GDF, orientados pelas rotas de acesso a equipamentos públicos e de transporte público coletivo, foram elaborados mapas com a consequente classificação dos trechos.

Alguns problemas iniciais podem ser observados na proposta do índice de caminhabilidade: os indicadores do índice não guardam uniformidade de nomenclatura dentro do documento, não são apresentados de forma detalhada os critérios utilizados para cada aspecto avaliado pelo índice e, sobretudo, os mapas do PMA/DF não permitem saber de forma objetiva quais são efetivamente os roteiros analisados e a classificação que receberam.

Tais questões, agregadas à não explicitação dos critérios para a definição dos roteiros prioritários, podem comprometer a necessária transparência da aplicação do índice e, conseqüentemente, a priorização de intervenções que, a rigor, deveria atender ao diagnóstico apresentado no Plano.

Enfim, no diagnóstico não há referência às metas do PDTU ou a trabalhos posteriores, como o já citado relatório para a revisão do PDTU de 2014, quando foram avaliadas ações previstas nesse Plano e que deveriam ajudar a completar o diagnóstico da mobilidade a pé, inclusive sob o ponto de vista institucional, e das ações já realizadas.

#### **Sugestão:**

1. consolidar o diagnóstico sobre mobilidade a pé a partir de todas as pesquisas e estudos presentes nos dois cadernos do PMA/DF e em relatórios de avaliação das ações do PDTU vigente, incluídas as ações estruturais, não estruturais e institucionais para uma efetiva política de mobilidade a pé no DF;
2. definir de forma clara e objetiva os indicadores e critérios do índice de caminhabilidade;
3. apresentar os critérios utilizados para a definição dos roteiros prioritários para a caminhabilidade; e
4. apresentar de forma clara, em mapas e tabelas, os resultados da aplicação do índice de caminhabilidade.

## **Do diagnóstico da mobilidade por bicicleta**

À página 40 do Caderno 1, é apresentada pesquisa mostrando que cerca de 60% das pessoas entrevistadas escolheria a mobilidade por bicicleta em função da praticidade e do menor custo para locomoção se houvesse infraestrutura segura para o deslocamento. Essa situação é muito parecida quando ciclistas praticantes são os entrevistados, daí a maior relevância de se proporcionar local adequado e seguro para motivar o transporte por bicicleta.

À página 43 do mesmo caderno, a pesquisa indica ainda que a maioria dos ciclistas observados em vias e rodovias nas cidades usam majoritariamente a bicicleta como meio de transporte. No Plano Piloto e no Lago Norte um percentual significativo também usa a bicicleta para o esporte e lazer (página 46).

Mais uma vez, diante das informações presentes no PMA/DF, é indicada a necessária priorização de investimentos para a mobilidade ativa no melhoramento das condições de transporte para ciclistas e pedestres nas cidades de menor renda e secundariamente nas regiões do Grupo 1.

Apesar das informações constantes nesse diagnóstico do PMA/DF, outro caminho foi adotado para a avaliação das condições de mobilidade por bicicleta no DF. Por meio de análise multicritério, a infraestrutura implantada até 2017 foi avaliada segundo os problemas verificados na mesma e, sem explicitar os pesos e resultados obtidos para a avaliação das ciclovias existentes, foi apresentado mapa com a classificação dessas vias.

Conforme discutido sobre os mapas para a mobilidade a pé presentes no PMA/DF, a escala desses importantes elementos de informação sobre as ciclovias não permite saber de forma objetiva quais são efetivamente os roteiros analisados e a classificação que receberam. Da forma como está, mais uma vez fica comprometida a transparência da construção da avaliação das ciclovias e, conseqüentemente, da priorização de intervenções que, a rigor, deveria atender ao diagnóstico apresentado no Plano.

Igualmente ao já apresentado sobre o diagnóstico da mobilidade a pé, valem aqui as mesmas observações quanto às metas do PDTU previstas na Tabela 93, do item monitoramento das ações, bem como sobre os resultados do trabalho do Comitê para a revisão do PDTU, de 2014.

### **Sugestão:**

1. consolidar o diagnóstico sobre mobilidade por bicicleta a partir de todas as pesquisas e estudos presentes nos dois cadernos do PMA/DF e em relatórios de ações do PDTU vigente, incluídas as ações estruturais, não estruturais e institucionais para uma efetiva política de mobilidade por bicicleta no DF;
2. definir de forma clara e objetiva índice para a aferição da necessidade de intervenções para a mobilidade por bicicleta, incluídas as regiões que não contem com qualquer infraestrutura;
3. apresentar os critérios utilizados para a definição dos roteiros prioritários para a mobilidade por bicicleta; e
4. apresentar de forma clara, em mapas ou tabelas, os resultados da aplicação da análise realizada.

### **Das ações propostas no Plano**

As ações do PMA/DF poderiam ser divididas em estruturais (intervenções físicas), não estruturais (intervenções em segurança, sinalização, educação e comportamento) e

institucionais (definição normativas de responsabilidades sobre a gestão da política, a execução das ações estruturais ou não estruturais, o monitoramento, a avaliação e a revisão do plano).

As ações não estruturais estão apresentadas no PMA/DF às páginas 76 a 91 do Caderno 2 e consistem basicamente no relatório de ações já realizadas e não de plano de ação para curto, médio e longo prazos. Não há qualquer meta objetiva, não há responsáveis para todas as ações ou estimativa de recursos para sua implementação.

#### **Sugestão quanto a ações não estruturais:**

1. definir as ações a serem realizadas, metas e prazos para sua execução, bem como seus responsáveis; e
2. estimar custos para a implantação dessas ações.

Para as ações institucionais, salvo a proposição de implantação do Conselho de Mobilidade Ativa referida neste texto, o Plano não apresenta análise ou sugestão para a criação de sistema de gerenciamento da política de mobilidade ativa, para a gestão da política, para a execução das ações do Plano, o monitoramento, a avaliação e sua revisão. Quanto à relevante questão do domínio das calçadas (públicas ou privadas), não há qualquer menção ou debate da responsabilidade sobre sua construção. A normatização parece estar parcialmente resolvida por meio do Decreto nº 38047, de 2017, no entanto, aspectos relevantes relativos à manutenção e a fiscalização da infraestrutura de calçadas e ciclovias, imprescindível na gestão de qualquer cidade, não é sequer tocado no PMA/DF.

#### **Sugestão quanto a ações institucionais:**

1. sugerir o arranjo institucional a ser implementado para a política de mobilidade ativa no DF, incluído os instrumentos legais ou infralegais e o sistema de gerenciamento das ações;
2. sugerir atribuições a responsáveis, minimamente para:
  - a. gestão da política de mobilidade ativa;
  - b. execução das ações estruturais e não estruturais; e
  - c. monitoramento, avaliação e revisão do plano.
3. estimar custos para a implementação dessas ações.

As ações estruturais são o grande destaque do PMA/DF. No entanto, diferentemente do usual, as análises do diagnóstico não parecem guardar correlação direta com as propostas de ação apresentadas. Para a hierarquização dos investimentos, foi utilizado critério prioritário relativo ao andamento das ações em curso e não os critérios do diagnóstico: primeiro, obras licitadas ou inacabadas; segundo, projetos já aprovados; terceiro, projetos em elaboração; e quarto, novos projetos.

Ou seja, as necessidades observadas no diagnóstico parecem ter sido abandonadas em detrimento dos projetos já previstos pelos órgãos do GDF. Assim, tanto o índice de caminhabilidade quanto a avaliação dos problemas nas ciclovias, destacadas neste texto para a classificação visando as intervenções, parecem não ter sido suficientes para alterar a prioridade já definida **antes mesmo do Plano**.

As ações estruturais parecem, dessa forma, legitimar o que já estava definido no âmbito governamental e, como historicamente bem documentado, elas reforçam a priorização das regiões com mais alta renda em detrimento das demais, objetivamente identificadas no PMA/DF como as mais carentes em infraestrutura para a mobilidade ativa. A consolidação de ações a

executar no âmbito do Plano para a implantação de ciclovias dão uma ideia dessa provável distorção na priorização adotada para os investimentos: mais de 40% dos investimentos em quilômetros de ciclovias estão localizados no Grupo 1 (Plano Piloto, Lago Sul, Lago Norte, Sudoeste e Park Way).

#### Sugestão quanto a ações estruturais:

1. apresentar a correlação entre o diagnóstico e as ações priorizadas; e
2. revisar a prioridade visando atender às necessidades diagnosticadas, caso a correlação solicitada no item anterior não se verifique; e
3. redefinir as novas estimativas de custos para a implementação das ações.

A análise e sugestões acima não buscou ser exaustiva do Plano como um todo, mas tocar nos pontos que acreditamos mais relevantes no momento. Sabemos dos esforços disponibilizados pela equipe da SEMOB para sua elaboração e saudamos sua disposição em consultar a sociedade.

Acreditamos, porém, que um debate aberto e transparente poderá permitir que esse Plano de Mobilidade Ativa, a muito aguardado e extremamente importante para que nossa cidade, reconhecida como cidade do automóvel, possa vir a ser instrumento efetivo na sua transformação em cidade para as pessoas, fortalecendo a mobilidade ativa e atendendo prioritariamente as premissas do transporte sustentável.

Temos certo que o PMA/DF é um passo importante para isso.

Nos colocamos ao inteiro dispor dos responsáveis por sua elaboração e aprovação para esclarecimentos ou ajustes nas propostas colocadas neste texto e para, sobretudo, contribuir na legitimação técnica e política da sua implementação.

Brasília-DF, 09 de junho de 2020.



BR CIDADES – Núcleo DF

