

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC
Mestrado em Planejamento e Gestão do Território

Título: Análise da intervenção do Estado nas dinâmicas de mobilidade urbana: a aplicação do instrumento do Pólo Gerador de Tráfego em SP

Orientadora do Mestrado: Silvana Zioni

Aluno: Hélio Wicher Neto

São Bernardo, 2015

RESUMO

As grandes cidades passam por um processo de deterioração das condições de vida urbana. No caso da cidade de São Paulo, a onda de protestos que ocorreram ao longo de 2013, em razão do aumento da tarifa do transporte público aliado aos altos índices de congestionamento e o caos dele decorrente, dá dimensão da insatisfação e da importância da mobilidade na vida cotidiana da população dos grandes centros urbanos e do desafio aos gestores para prover os serviços que compõe o sistema de transporte e a política de circulação.

Esta pesquisa tem como objeto central o Município de São Paulo, sua atuação na gestão da política pública de mobilidade por meio da análise da aplicação do instrumento do Pólo Gerador de Tráfego. A análise aqui proposta terá como foco a aplicação do instrumento do Pólo Gerador de Tráfego na gestão dos impactos dos grandes projetos implantados na cidade ao longo do tempo. Para tanto, será abordada política pública de mobilidade do município por meio da análise das transformações institucionais da burocracia responsável pela gestão do trânsito da cidade, quais sejam, a Secretaria Municipal de Transporte, e seu braço operante, a Companhia de Engenharia de Tráfego de São Paulo - CET. Trata-se de investigar quais as principais mudanças, avanços e impactos da gestão do instrumento do PGT e seus impactos nas políticas públicas relacionadas ao uso do solo e à mobilidade, com vistas a identificar seus principais marcos e transformações e assim delinear seus efeitos e sua eficácia para conter os impactos dos grandes empreendimentos na cidade de São Paulo.

PALAVRAS-CHAVE:

Mobilidade urbana, política de mobilidade instrumentos urbanísticos, pólo gerador de tráfego, pólo gerador de viagem, trânsito, circulação, transportes;

OBJETIVO

Este trabalho busca responder, a partir da análise da formulação e aplicação do instrumento do PGT, aos seguintes questionamentos: (i) se há intersetorialidade entre os temas de uso e ocupação do solo e mobilidade na aplicação do instrumento; (ii) como se dá a integração entre as secretarias envolvidas no processo de licenciamento do PGT no processo de aplicação do instrumento (análise dos PGTs e emissão das Certidões de Diretrizes); (iii) se as especificidades territoriais da cidade influenciam na aplicação do PGTs; e, finalmente; (vi) quais e se os efeitos pretendidos pelo instrumento foram alcançados;

INTRODUÇÃO E JUSTIFICATIVA

A recente publicação *Indicadores de Mobilidade Urbana da PNAD*, do IPEA, (2012) aponta as seguintes tendências nas dinâmicas de mobilidade brasileira: a taxa de motorização no país vem aumentando, mais da metade dos domicílios brasileiros já dispõem de pelo menos um veículo privado para atender aos deslocamentos dos seus moradores, inevitavelmente, este aumento gera reflexos diretos sobre a degradação das condições de mobilidade de todos; o tempo de deslocamento casa-trabalho da maioria da população (66%) gasta até 30 minutos nesse percurso diariamente, mas há uma clara tendência de piora em função do crescente aumento da taxa de motorização da população, conjugado com a falta de investimentos públicos nos sistemas de transporte público ao longo das últimas décadas (IPEA, 2012).

Gomide e Galindo (2013) apontam que as mudanças ocorridas no regime político brasileiro, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, permitiu a emergência de movimentos sociais e experiências diversas na administração pública dos municípios que, segundo o autor, foram determinantes para compreender o desenvolvimento da questão da mobilidade. Ainda Gomide e Galindo (2013), indicam que a partir da significativa mudança nas relações entre os entes federados brasileiros em razão da transferência de significativa parcela de competências para os municípios, dentre elas a organização e a prestação do transporte coletivo (art. 30, inciso V da CF), houve duas consequências práticas: (i) o Governo Federal se excluiu do processo de planejamento e financiamento das políticas de mobilidade dos municípios brasileiros, e (ii) as experiências de planejamento e gestão da mobilidade pelos municípios a partir daí constituem um importante objeto de análise para a compreensão das mudanças ocorridas nas dinâmicas de mobilidade das cidades brasileiras e na própria estruturação do espaço urbano.

O início dos anos 2000 marca o ressurgimento da temática da mobilidade na pauta do Governo Federal. A partir da criação do Ministério das Cidades, em 2003, fruto da articulação histórica do movimento pela reforma urbana, o ministério se estrutura em quatro secretarias nacionais relacionados aos principais setores do desenvolvimento urbano, dentre elas, a Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana - Semob. Verifica-se, portanto, a emergência de um novo

ambiente institucional, com novos marcos regulatórios, estruturas administrativas e formas de financiamento que dão um novo caráter ao tratamento da questão da mobilidade pelo Estado brasileiro: Estatuto das Cidades, Ministério das Cidades, Semob, Conferências Nacionais das Cidades (nas quais a questão da mobilidade é objeto de discussão e deliberação) e, finalmente, Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana e PAC da Mobilidade.

Nesse contexto, as experiências de planejamento e gestão da mobilidade nas cidades, após o advento do novo marco regulatório sobre a cidade e a retomada da atuação do Governo Federal, constituem um importante objeto de análise para a compreensão das mudanças ocorridas na política urbana de mobilidade.

São Paulo foi o local de irrupção dos protestos das “Jornadas de Junho” (Gomide, 2013). O estopim das manifestações estava diretamente ligado à questão da mobilidade urbana – centrada do aumento no valor das tarifas de ônibus. A péssima qualidade do transporte público – notoriamente conhecidas pela superlotação dos sistema de transporte de massa e da precária situação dos ônibus, fazendo com que trabalhadores percam horas do dia no deslocamento da casa para o trabalho – e das condições de circulação em geral, foram o combustível que alimentou as manifestações de grandes massas assistidas ao vivo por milhões de brasileiros em todo o país e que se multiplicaram por todo o território nacional, especialmente nos grandes centros urbanos, que vivem situação semelhantes com relação às suas dinâmicas de mobilidade.

Os números obtidos pela pesquisa Origem e Destino de São Paulo – OD 2007 (CMSP, 2007) apontam que a maioria das viagens realizadas no município se dão por transporte público e a pé. Em São Paulo cerca de 33% das viagens diárias são feitas por transporte coletivo motorizado e 35% a pé (CMSP, 2007). Os dados divulgados pela Pesquisa Mobilidade da Região Metropolitana de São Paulo, em março de 2014, confirmam as tendências apontadas pela OD 2007, indicando o aumento do número de viagens totais em 15% entre 2007 e 2012. Nesse universo, o transporte coletivo cresceu 16%, de 13,9 milhões para 16,1 milhões de viagens por dia, enquanto o transporte individual cresceu 21%, de 11,2 milhões para 13,6 milhões, comprovando a “eficácia” das políticas de incentivo à compra do automóvel, realizadas pelo Governo Federal, conjugado com o crescimento econômico dos últimos anos. O resultado foi o aumento do índice de motorização (número de automóveis por 1000 habitantes) de 184 para 212 na cidade de São Paulo. Apesar do

avanço das viagens por transporte individual, a pesquisa apontou que a maioria da população ainda continua a se movimentar por transporte público: 54,3% usam transporte público, contra 45,7% transporte individual (CMSP, 2014), demonstrando a centralidade das políticas públicas empreendidas pelo poder público local na regulação, gestão e financiamento desse sistema.

A regulação do setor vem sofrendo constantes alterações, tais como a questão da circulação, a política de restrição da circulação de veículos de carga, implementada desde de 2008 (Lei 14.751 de 2008) e a implantação dos corredores exclusivos de ônibus, que destina centenas de quilômetros à circulação exclusiva de ônibus na cidade de São Paulo, são exemplos da impacto dessas normas nas dinâmicas de mobilidade da cidade.

No entanto, o foco deste estudo é da gênese da Lei do Pólo Gerador de Tráfego – Lei dos PGT's (Lei 15.150 de 2010) no município de São Paulo, instrumento da política urbana que surgiu no final da década de 1970 e que atua nas complexas relações entre o uso e ocupação do solo e do trânsito da cidade. Buscaremos demonstrar a importância deste instrumento para o desenvolvimento da cidade e os impactos de sua aplicação nas dinâmicas de mobilidade locais.

O Pólo Gerador de Tráfego - PGTs (Sola, 1983; DENATRAN, 2001) é a denominação dada às estruturas de grande porte construídas no meio urbano com grande potencial de atração de viagens, sejam elas feitas a pé - ou qualquer outro modo ativo de deslocamento - ou motorizado, em razão da concentração grande número de atividades e/ou de pessoas que fazem uso destes espaços (Portugal et al, 2012). O PGT busca caracterizar os empreendimentos que devem se sujeitar a estudos de impacto no meio ambiente urbano e definir as medidas mitigadoras obrigatórias e condicionantes, que definem tanto parâmetros de projetos como compensações derivadas dos impactos, para a concessão da licença de implantação e alvará de funcionamento.

O PGT está diretamente ligado à evolução das técnicas construtivas e o progressivo aumento da circulação de pessoas e mercadorias em um mundo predominantemente urbano, marcado pela constante busca do capital em superar distâncias, por meio da relativização da relação espaço e tempo e intensificação da produção. Criam-se, assim, as condições necessárias para o surgimento de empreendimentos de grande magnitude, concentradores de centenas de atividades,

que geram e atraem milhares de viagens, fornecendo condições propícias para a ampliação e intensificação da ciclo de produção de mercadorias (Ferrari, 2012).

BIBLIOGRAFIA

FERRARI, Terezinha. 2012. *Fabricalização da cidade e ideologia da circulação*. São Paulo, Editora Outras Expressões.

GOMIDE, A. A. e GALINDO, E. P. 2013. *Mobilidade Urbana: uma agenda inconclusa. Estudos Avançados* – IPEA, Brasília, 27 (79), p. 27-39, 2013.

DOCUMENTOS CONSULTADOS

CMSP (2007). **Pesquisa de Origem e Destino Região Metropolitana de São Paulo**. Governo do Estado de São Metropolitanos, 2007. Paulo, Secretaria dos Transportes

IPEA (2012). *Indicadores de Mobilidade Urbana da PNAD 2012*. Comunicados

IPAE, n. 161. Disponível em

http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/131024_comunicadoipea161.pdf. Acesso em 10 agosto de 2014.

SOLA, S. M. (1983) *Pólos Geradores de Tráfego*. São Paulo: Companhia de Engenharia de Tráfego, 1983. 154p. (Boletim Técnico da CET, 32)