



**O transporte público como ferramenta de democratização do direito à cidade: Políticas Públicas para a Mobilidade Urbana em uma cidade média do Rio Grande do Sul**

**Alisson Pastorio**

Mestrando, ATITUS Educação, Brasil.  
alissonpastorio@outlook.com

**Caliane Christie Oliveira de Almeida**

Professora Doutora, ATITUS Educação, Brasil.  
caliane.silva@atitus.edu.br

**Alcindo Neckel**

Professor Doutor, ATITUS Educação, Brasil.  
alcindo.neckel@atitus.edu.br

## RESUMO

O objetivo geral deste artigo é verificar a efetividade das políticas públicas de mobilidade urbana, adotadas na cidade de médio porte, Passo Fundo, situada no estado do Rio Grande do Sul, conforme a Lei nº 12.587/2012. A base dos procedimentos metodológicos adotada consiste em pesquisa bibliográfica e documental (leis, livros, artigos científicos, dissertações e teses) relacionadas aos temas de políticas públicas urbanas e de mobilidade urbana sustentável, bem como, ao direito à cidade. A partir disso foi possível elencar e categorizar as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, além da verificação do atendimento das diretrizes pelo Plano de Mobilidade da cidade de Passo Fundo – PlanMob (2014). Os resultados demonstram que o transporte público pode ser entendido como um dos principais agentes para o desenvolvimento urbano na cidade de Passo Fundo, ou de outras cidades brasileiras, com a possibilidade de deslocamentos mais eficientes, melhor aproveitamento da malha viária, bem como importante vetor de conexão entre os usuários e suas atividades. Os principais desafios da cidade superam barreiras físicas como obras de infraestrutura, ainda tem de superar posições ideológicas, preconceitos e eventual resistência por parte de usuários a mudanças mais drásticas que, porventura, possam ser implementadas em prol da sustentabilidade urbana.

**PALAVRAS-CHAVE:** Cidade Média. Políticas Públicas. Desenvolvimento Urbano. Mobilidade Urbana.

## 1 INTRODUÇÃO

O direito à cidade é um direito comum e coletivo à toda a sociedade civil e aos habitantes da cidade, sendo entendida como uma ferramenta essencial para obtenção de um padrão de vida adequado, perpassando pela promoção dos direitos humanos, sociais, econômicos, culturais, civis e políticos, por meio da produção de cidades mais justas, inclusivas, democráticas e sustentáveis (PAES *et al.*, 2017, AMANAJÁS; KLUG, 2018).

Discussões relacionadas ao tema do direito à cidade já eram debatidas anteriormente, resultando em significativos avanços representadas como, por exemplo, a Lei Nº 10.257, de 10 de julho do ano de 2001, que instituiu o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). O Estatuto da Cidade passou a regulamentar o capítulo de Política Urbana da Constituição Federal (BRASIL, 1988); além da elaboração da Carta Mundial pelo Direito à Cidade (FÓRUM SOCIAL MUNDIAL POLICÊNTRICO, 2006); documento redigido durante o Fórum Social Mundial das Américas em Quito, no ano de 2004. Posteriormente, retificada e assinada pelo Brasil no V Fórum Social Mundial de Porto Alegre, em janeiro de 2005 (AFFONSO, 2012); e pela Lei Nº 12.587, de 03 de janeiro do ano de 2012, que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana. Tais documentos visavam assegurar à sociedade o “direito ao usufruto equitativo das cidades” (FÓRUM SOCIAL MUNDIAL POLICÊNTRICO, 2006, p. 3), garantindo ainda o direito à mobilidade urbana e circulação nas cidades por meio de um sistema de transporte público acessível, especialmente para as camadas mais vulneráveis da sociedade.

Assegurar o direito fundamental ao transporte público e à mobilidade urbana, significa, de tal modo, garantir à sociedade o direito de participar não apenas das atividades econômicas, culturais, políticas e sociais que fazem parte da vida na cidade, mas também de garantir o direito de acesso aos serviços básicos, como à saúde e à educação (VASCONCELLOS, 2000). Entendido como um importante direito social na Constituição da República Federativa do Brasil, o transporte público coletivo possui caráter de serviço público essencial, principalmente pelo seu papel integrador, o qual exerce a função indispensável no cotidiano para o deslocamento de pessoas na estrutura complexa das cidades, em especial, para as classes

menos abastadas e que, por não possuírem veículo próprio, demandam de serviços públicos de transporte coletivo (VASCONCELLOS, 2000; PAES *et al.*, 2017); que compõem a perspectiva da mobilidade urbana.

Conforme Vasconcellos (2013) e Dal Pozzo *et al.* (2014), a mobilidade urbana pode ser compreendida, sobretudo, como a garantia de deslocamento de maneira facilitada das pessoas no meio urbano, através de diferentes modais (carros, ônibus, metrô, bicicletas etc., incluindo o deslocamento pedonal) e por variados meios (ruas, avenidas, calçadas, ciclovias, ciclofaixas etc.). Ou seja, por meio da infraestrutura que permita essa mobilidade. Entretanto, no Brasil, as condições relacionadas à mobilidade urbana são insatisfatórias e insuficientes. Isso pode ser constatado, sobretudo, por meio do alto volume de congestionamentos nos centros urbanos, pela precariedade do transporte público coletivo, pelo longo tempo de deslocamento, pela falta de acessibilidade no meio urbano, além de diversos obstáculos nos trajetos, como vias esburacadas, calçadas e passeios não padronizados e/ou em precário estado de conservação, entre outros (ABRAMOVAY, 2011).

Como observado ao longo dos últimos anos, é cada vez mais notório o quanto as cidades crescem de forma vertiginosa e os novos bairros, muitas vezes, são criados em áreas afastadas da zona central da cidade onde, geralmente, estão localizados os locais de trabalho, estudo e lazer (NADER, 2019). Como consequência, torna-se necessário o deslocamento por longas distâncias diariamente e muito tempo é despendido nesses trajetos, impactando negativamente nos índices de qualidade de vida da população (NADER, 2019; COELHO, 2020). De acordo com Pires e Pires (2016, p. 4), “a mobilidade urbana constitui uma das problemáticas a serem enfrentadas nos grandes centros urbanos, essencial tanto para a produtividade econômica quanto para a garantia da qualidade de vida dos cidadãos”.

Segundo Rubim e Leitão (2013), a cidade é um espaço de todos, considerada como o núcleo urbano e que deve oferecer bem-estar à coletividade que a integra. Nesse bem-estar, é de suma importância que estejam incluídos o acesso aos serviços públicos, ao comércio e à indústria, ao lazer, à saúde, à educação e à moradia, que, por sua vez, ocorre por meio da mobilidade urbana eficiente (NADER, 2019). As discussões que envolvem a cidade contemporânea, e que abordam a mobilidade urbana, ultrapassam as questões técnicas e econômicas, e a mobilidade urbana torna-se elemento imprescindível para o alcance do desenvolvimento urbano e sustentável, bem como da qualidade de vida da população, da inclusão social, do desenvolvimento local e do direito à cidade (NADER, 2019; COELHO, 2020).

As políticas públicas relacionadas à mobilidade urbana e ao transporte público se caracterizam não somente como importantes instrumentos com a função de reduzir os níveis de desigualdades socioespaciais na sociedade e nos centros urbanos, mas também como instrumentos imprescindíveis para uma integração democrática da vida urbana e indutoras de medidas que garantam o usufruto do direito à cidade (DRAIBE, 1993).

Segundo o Ministério das Cidades (BRASIL, 2012), nos últimos anos, a mobilidade urbana vem ganhando mais relevância na gestão das cidades contemporâneas, diante da necessidade de se encontrar soluções para os problemas relacionados ao intenso tráfego de veículos que circulam diariamente pelas vias urbanas do país. Neste contexto, a elaboração da Lei nº 12.587/2012, que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), é considerada um marco na gestão das políticas públicas, sendo responsável por diretrizes que

norteiam as ações públicas de mobilidade urbana e que os municípios adotaram como instrumento para melhorar as condições de mobilidade em diversas cidades brasileiras (DAL POZZO *et al.*, 2014, NADER, 2019).

Como exemplo de implementação de políticas públicas de mobilidade urbana em cidades de médio porte, pode-se destacar o caso de Passo Fundo, município brasileiro localizado no norte do estado do Rio Grande do Sul, que possui uma população de aproximadamente 206 mil habitantes (IBGE, 2022). Visando mitigar e sanar os problemas de mobilidade urbana presentes no município, foi elaborado o Plano de Mobilidade de Passo Fundo – PlanMob (2014), aprovado em 03 de janeiro de 2018, por meio da Lei nº 5305, tendo como base a Política Nacional de Mobilidade Urbana. Esse Plano se tornou um dos principais instrumentos de orientação da política urbana “para lidar com o processo de consolidação, renovação e controle da expansão urbana” (PLANO DE MOBILIDADE DE PASSO FUNDO, 2014, p. 6).

Dada a importância acerca da temática de políticas públicas voltadas à mobilidade urbana e sustentável e o papel imprescindível do transporte público como ferramenta de democratização do direito à cidade para a população, este estudo tem por objetivo verificar a efetividade das políticas públicas de mobilidade urbana, adotadas na cidade de médio porte, Passo Fundo, situada no estado do Rio Grande do Sul, conforme a Lei nº 12.587/2012. A base dos procedimentos metodológicos adotada consiste em pesquisa bibliográfica e documental (leis, livros, artigos científicos, dissertações e teses) relacionadas aos temas de políticas públicas urbanas e de mobilidade urbana sustentável, bem como, ao direito à cidade.

A partir dos dados levantados pela pesquisa bibliográfica e, sobretudo, das legislações analisadas, foi possível elencar e categorizar as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana e verificar quanto ao atendimento destas diretrizes pelo Plano de Mobilidade de Passo Fundo – PlanMob (2014).

## 2 O DIREITO À CIDADE E O TRANSPORTE PÚBLICO

A terminologia “direito à cidade” foi originalmente concebida na década de 1960, pelo sociólogo e filósofo francês Henri Lefebvre em sua obra homônima “O direito à cidade”, na qual o autor caracteriza a cidade como um espaço de encontro, de modo que o direito à cidade não seja compreendido como um mero direito de visita, e sim como um “direito à vida urbana, transformada e renovada” (LEFEBVRE, 2001, p. 118). Com isso, entende-se que a cidade não deve constituir-se de um espaço segregativo entre as diferentes classes sociais, privilegiando parte da população ao pleno direito de usufruir dos equipamentos urbanos e serviços que se concentram nos centros urbanos, ao mesmo tempo em que outra parcela da população é excluída, permanecendo às margens da cidade (PAES *et al.*, 2017).

A partir das discussões acerca do processo desigual de urbanização e sobre o direito à cidade, em 10 de julho de 2001, foi criada a Lei nº 10.257, do Estatuto da Cidade, regulamentando os Artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, além de se tornar uma importante ferramenta na busca da proteção e promoção do direito à cidade (PAES *et al.*, 2017). Conforme aponta Fernandes (2007, p. 204), “essa lei representou um desenvolvimento importante da materialização do direito à cidade em termos legais, e não apenas enquanto uma noção política”. Além do Estatuto da Cidade, a Carta Mundial do Direito à Cidade, elaborada em

2004 no Fórum Social Mundial das Américas em Quito (julho de 2004), posteriormente retificada no Fórum Mundial Urbano de Barcelona (setembro de 2004), e por fim, sendo assinada pelo Brasil no V Fórum Social Mundial de Porto Alegre (janeiro de 2005), foi outro importante documento referencial para a promoção do direito à cidade e da justiça social em âmbito internacional (OSÓRIO, 2006; AFFONSO, 2012).

Conforme o Art. 6º da Constituição Federal (BRASIL, 1988), o direito ao transporte é um direito social fundamental e, portanto, as políticas públicas acerca do transporte público urbano se constituem como importantes ferramentas não somente para reduzir os níveis de desigualdade social, mas também como ferramentas de promoção do direito à acessibilidade, e assim atingir objetivos sociais mais amplos (VASCONCELLOS, 2000). Ainda segundo a Constituição Federal, fica a cargo dos municípios a responsabilidade por gerir o transporte coletivo, o sistema viário e de circulação, atribuindo à União o dever de instituir as diretrizes para a política de desenvolvimento urbano (BRASIL, 1988).

Embora a Constituição Federal de 1988 indique que o transporte se caracteriza como um direito social e o transporte coletivo seja definido como um serviço público essencial, ele ainda é insatisfatório e incapaz de atender adequadamente as camadas mais economicamente vulneráveis da população, essencialmente devido ao preço elevado das tarifas de passagens, incompatível com suas rendas, mas também devido à oferta precária dos serviços de transporte público e infraestrutura urbana, principalmente nas áreas mais periféricas das cidades (GOMIDE, 2006; PAES *et al.*, 2017).

Apesar de as discussões acerca da mobilidade urbana não serem necessariamente novas, com o passar do tempo e devido ao representativo crescimento das cidades no país, essas questões ampliaram em escalas, complexidade das técnicas e dos sistemas que sustentam a circulação. Assim, pode-se dizer que as cidades são compostas por elementos estáticos e móveis, que estão constantemente se ressignificando. Os elementos estáticos, no que diz respeito à mobilidade, não são determinantes, mas sim promotores de possibilidades e de limitações quanto aos deslocamentos (CACCIA, 2015).

No âmbito da cidade, a mobilidade possui uma dimensão que perpassa por diferentes práticas sociais, de modo que para se realizar qualquer ação no espaço urbano consolidado, é necessário que ocorra um movimento e a utilização dos espaços públicos urbanos (CACCIA, 2015). Nesse sentido, as cidades têm como um dos papéis fundamentais, promover a troca de bens e serviços básicos, cultura e conhecimento entre seus usuários. Assim, a mobilidade é entendida como um atributo essencial associado à cidade e que corresponde à facilidade de deslocamento de pessoas nos centros urbanos (PAPPA; CHIROLI, 2011). Esses deslocamentos são influenciados por diversos fatores (para além dos elementos estáticos e móveis), tais como, segundo Pappa e Chirolli (2011, p. 1): “dimensões do espaço urbano, complexidade das atividades nele presentes, (...), a forma como a cidade é planejada e as características da população”.

As condições de mobilidade presentes em determinados centros urbanos afetam diretamente, ainda, o desenvolvimento econômico e social das cidades, podendo ser fator estimulante tanto para atrair, quanto para afastar pessoas, investidores, indústrias e empregos. Nesse sentido, os insuficientes e/ou inadequados investimentos em relação à mobilidade urbana, aliados à ausência de políticas públicas que priorizem os meios de transporte coletivos

e os não motorizados, são não somente os principais agravantes dos problemas relacionados à mobilidade encontrados nos centros urbanos, mas também dos fatores que retardam o processo de desenvolvimento econômico e social das cidades (MACÁRIO, 2005; ABDALA e PASQUALETTO, 2013).

No Brasil, a produção de um sistema de transporte que prioriza a utilização de automóveis individuais e em que os modos motorizados se sobrepõem aos coletivos e não-motorizados, sobretudo devido às políticas de incentivo à compra de veículos particulares nas últimas décadas, foi responsável por profundas transformações nas cidades e por intensificar os impactos ambientais em áreas urbanas, como o aumento de poluição sonora e do ar (VILLAÇA, 2012). Além de contribuir com a segregação entre as classes sociais – devido a qual apenas a parcela populacional economicamente privilegiada possui efetivamente acesso à veículos particulares, a intensa utilização de veículos individuais resultou em problemas coletivos, como os crescentes congestionamentos, que passaram a exigir novas infraestruturas rodoviárias para comportar o aumento de veículos nas vias das áreas urbanas. Com isso, os espaços que deveriam ser destinados preferencialmente aos pedestres, como os passeios e os espaços públicos, foram reduzidos para comportar o alargamento das vias, vagas de estacionamento etc. (CACCIA, 2015; RODRIGUES, 2018). Deste modo, o poder público, por meio de políticas de mobilidade, se tomou o principal agente para desestimular o uso de veículos particulares e fazer com que o usuário opte pela utilização do transporte coletivo em detrimento do individual. Para tanto, é necessário um assertivo sistema de transporte público coletivo, que além de possuir ampla abrangência conectando pontos estratégicos e regularidade de horários, seja ainda eficiente, seguro, confortável e acessível, sobretudo para a população pertencente às camadas mais vulneráveis da sociedade (BORGES, 2012).

Diante do agravamento dos problemas relacionados à mobilidade e da necessidade de novos métodos para a implementação de um sistema de mobilidade urbana mais eficaz, gestores, planejadores e órgãos públicos passaram a buscar por estratégias e conceitos de mobilidade urbana sustentável, tendo como principal objetivo uma melhor utilização dos recursos e maior gestão sobre as questões ambientais (COSTA, 2008). Com isso, começaram a serem incorporadas aos planos diretores municipais, premissas e diretrizes para o planejamento da mobilidade urbana sustentável, abrangendo as áreas ambientais, econômicas e sociais, tendo com o objetivo de potencializar os deslocamentos urbanos, facilitando o acesso aos serviços básicos – como saúde, educação e emprego, e promovendo a inclusão e a justiça social, além da redução dos impactos dos modos de transportes urbanos no meio ambiente (ABDALA e PASQUALETTO, 2013).

A partir de tais diretrizes e estratégias, diversos avanços e melhorias ocorreram em algumas cidades em relação ao transporte coletivo e à mobilidade urbana, como a criação de faixas destinadas exclusivamente a ciclistas e ônibus; a implementação e integração de diferentes modais, como trens, metrô e VLTs (Veículo Leve sobre Trilhos); a criação de sistemas de bicicletas compartilhadas; a implementação de consórcios para a gestão integrada dos serviços; a criação do sistema bilhete-único, que a partir do pagamento de apenas uma tarifa, permite a utilização de diferentes modais dentro da mesma viagem, dentre outras (GOMIDE; GALINDO, 2013).

Neste sentido, dentre as leis e políticas públicas urbanas voltadas à promoção de

idades mais justas e inclusivas, pode-se mencionar a Lei Federal nº 10.257, denominada Estatuto da Cidade, criada em 2001, e que passou a regulamentar os Arts. 182 e 183, do capítulo “Política Urbana” da Constituição Federal (BRASIL, 1988), estabelecendo “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (BRASIL, 2001, Art. 1º, s/p). Tal aspecto foi fundamental para que as políticas urbanas da esfera Federal passassem a ser mais integradas nos planos de ordenamento do território nas esferas municipais. O Estatuto também especificou as atribuições dos municípios no planejamento, que deveria ocorrer de forma aberta e colaborativa, sendo o Plano Diretor a principal ferramenta legal para a implementação das diretrizes e estratégias de mobilidade urbana a partir de então (BRASIL, 2001, Art. 4º, s/p).

Além do Estatuto da Cidade, a Lei Federal nº 12.587, também conhecida como Política Nacional de Mobilidade Urbana, foi outorgada em 2012, amparada pelo inciso XX dos Artigos 21 e 182 da Constituição Federal, “objetivando a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do Município” (BRASIL, 2012, Art. 1º, s/p), repassando aos municípios a responsabilidade para garantir o acesso inclusivo às cidades e do poder de tomar medidas e de adotar ferramentas para a priorização de modos de transportes não motorizados e coletivos (BRASIL, 2012).

Dentre alguns dos princípios, diretrizes e objetivos da Política Nacional de Mobilidade Urbana, estão a acessibilidade universal, o desenvolvimento sustentável, a equidade no acesso ao transporte público coletivo e no uso do espaço público, a eficácia na prestação dos serviços de transporte urbano, a integração entre os modos e serviços de transporte urbano e a política de desenvolvimento urbano (BRASIL, 2012). O Art. 24 da referida Lei, ainda, determinou que os municípios com mais de 20.000 habitantes passaram a ser obrigados a elaborar e aprovar o Plano de Mobilidade Urbana, que deveria ser integrado e compatível com os respectivos Planos Diretores e Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado dos municípios. Os Planos de Mobilidade Urbana, por sua vez, deveriam contemplar os serviços de transporte público coletivo; a circulação viária; as infraestruturas do sistema de mobilidade urbana, incluindo as ciclovias e ciclofaixas; a acessibilidade para pessoas com deficiência e restrição de mobilidade; a integração dos modos de transporte público e destes com os privados e os não motorizados; os mecanismos e instrumentos de financiamento do transporte público coletivo e da infraestrutura de mobilidade urbana; dentre outros (BRASIL, 2012).

### **3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE MOBILIDADE URBANA EM UMA CIDADE MÉDIA: Passo Fundo/RS**

A cidade de Passo Fundo está localizada na região norte do estado do Rio Grande do Sul, sendo considerada a maior cidade do norte gaúcho, com uma população de aproximadamente 203 mil habitantes (IBGE, 2020). Sua economia está baseada, principalmente, nos setores do agronegócio, saúde, comércio e educação, apresentando em 2020, um PIB de R\$ 10 bilhões e um PIB per capita de R\$ 49.084,77 (IBGE, 2020).

Para a compreensão do traçado urbano de Passo Fundo, é necessário compreender o processo de formação da cidade, datado de meados do século XIX, e sua conformação às margens da Estrada de Tropas – também denominada de Rua do Comércio, um importante eixo

viário que fazia a ligação entre o interior do Rio Grande do Sul até o estado de São Paulo (KNACK, 2007; FERRETTO, 2012; DINIZ; ALMEIDA, 2021). A implantação da linha férrea no final da década de 1890 e a instalação de estação ferroviária, na década de 1920, simbolizaram o início do crescimento econômico e populacional ao se constituir como uma importante interligação econômica entre Passo Fundo e o restante do estado e do país, representando um novo vetor de expansão urbana. Juntamente à Rua do Comércio – já consolidada como um importante eixo estruturador da cidade, e a Avenida Presidente Vargas, a Estação Férrea também foi responsável pelo novo traçado urbano, com a cidade se desenvolvendo nas proximidades da Estação, e definindo a localização de inúmeros estabelecimentos industriais e comerciais (KNACK, 2007; FERRETTO, 2012; DINIZ; ALMEIDA, 2021).

Essa fase de ocupação e expansão urbana, que ocorreu de maneira desordenada, conseqüentes da formação de novas áreas loteadas pela iniciativa privada entre as décadas de 1920 e 1930, da instalação de indústrias e da formação desordenada de bairros periféricos, levou a um cenário de profundas transformações urbanas e de necessidades próprias relacionadas ao crescimento populacional, de modo que se fazia urgente uma solução para traçar um caminho de expansão para a cidade (KNACK, 2007; DINIZ; ALMEIDA, 2021). Assim, surgiram as primeiras ações empreendidas por parte do poder público municipal para mitigar os problemas decorrentes do crescimento não ordenado, e resultaram em novos métodos para conceber o espaço urbano por meio das primeiras leis e diretrizes instituídas no município, como o Código de Posturas de Passo Fundo de 1924 e de 1950, o primeiro Plano Diretor de Passo Fundo, em 1953; o primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (1979) e sua revisão em 1984, considerado o segundo PDDU; e o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI (2006) (KNACK, 2007). Deste modo, com o traçado urbano da área central já consolidado – tendo a Avenida Brasil e a Avenida Presidente Vargas como os principais eixos articuladores, as referidas leis foram responsáveis por reestruturar e direcionar a expansão horizontal da cidade, e por promover o processo de verticalização na área central, intensificado por volta de 1950 (KNACK, 2007; FERRETTO, 2012; DINIZ; ALMEIDA, 2021).

O processo de urbanização em decorrência da reestruturação urbana promovida pelos Planos Diretores, resultou em uma cidade de configuração espacial constituída por uma área central, altamente densa e verticalizada, dotada de infraestruturas e grandes equipamentos urbanos, e que concentra a maior parte dos empregos e estabelecimentos comerciais; bem como por áreas periféricas ao centro, com bairros essencialmente horizontais, de caráter residencial, e igualmente densos. De tal modo, a configuração espacial gera uma série de impactos quanto à mobilidade urbana na cidade, sobretudo na área central, que se mostra incapaz de comportar a grande demanda de veículos e pedestres, resultando ainda em congestionamento e acidentes de trânsito.

Em virtude do processo de urbanização e adensamento vislumbrado, principalmente da área central da cidade na última década, Passo Fundo registrou um aumento na frota motorizada, passando de 65.256 veículos em 2006, para 141.636 em março de 2023, um aumento significativo de 117% (DETRANRS, 2023). De acordo com o Plano Municipal de Mobilidade de Passo Fundo (2014), somente 22,9% das viagens municipais são realizadas com transporte coletivo, enquanto 54,8% são realizadas por meio de transporte individual e apenas 22,2% por meio de transporte não motorizado, o que expressa a preferência da população pelo

transporte individual em detrimento do transporte coletivo, e por consequência, agrava ainda mais os problemas de congestionamento e mobilidade urbana.

Quanto à urbanização e ao planejamento de Passo Fundo, deve-se mencionar a importância da criação da Secretaria Municipal de Planejamento – SEPLAN, em 1993, com o objetivo de sanar possíveis problemas provenientes dos Planos Diretores anteriores quanto às ações concretas direcionadas às necessidades da população. A partir de então, tornou-se possível realizar a coleta e a análise de informações acerca da cidade, promovendo ações mais eficientes para o desenvolvimento e planejamento da cidade (ROSSETO, 2003). Em 2000, por meio da SEPLAN, ocorreu um novo processo de planejamento, reformulando o Plano Diretor vigente, que passou a ser chamado de Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI (2006), visando o planejamento estratégico do desenvolvimento local e regional, além de incluir diretrizes para a elaboração de um Plano Municipal de Mobilidade. O processo de reformulação do Plano Diretor, que envolveu diretamente a população nas tomadas de decisões, representou um significativo avanço no que diz respeito ao planejamento urbano municipal, e foi responsável pelo Plano de Mobilidade de Passo Fundo, lançado em 2014 (PASSO FUNDO, 2014).

### **3.1 Políticas Públicas de Mobilidade Urbana em Uma Cidade Média: Passo Fundo/RS**

O Plano de Mobilidade de Passo Fundo – PlanMob, elaborado em 2014, tem como principal objetivo proporcionar “a oferta de condições adequadas ao exercício da mobilidade da população e da logística de circulação de mercadorias” (PASSO FUNDO, 2014, p. 6). O mencionado Plano foi elaborado a partir de preocupações quanto à promoção e ampliação da mobilidade de forma qualificada e adequada, melhoria da qualidade de vida da população urbana, condições adequadas para circulação de mercadorias, insumos, produtos e cargas em geral, a fim de contribuir com o desenvolvimento econômico local e, por fim, com a sustentabilidade urbana de Passo Fundo (PASSO FUNDO, 2014).

O documento também expressa os princípios fundamentais de mobilidade para a cidade, firmado no conceito de mobilidade sustentável e segue orientações como: integração entre a política de mobilidade e as demais políticas setoriais; priorização do transporte coletivo público; prioridade para a segurança e qualidade de vida de seus moradores em detrimento da fluidez do tráfego de veículos; valorização dos transportes não motorizados; garantia de acesso às pessoas com restrição de mobilidade; mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos; e fortalecimento do papel do poder público como regulador e gestor dos serviços de transporte (PASSO FUNDO, 2014).

O Plano apresenta, ainda, um amplo prognóstico urbano para o período de 15 anos, tendo 2030 como o “ano horizonte”, com o objetivo de prever os impactos da infraestrutura de transportes, do crescimento da frota veicular e da demanda por deslocamentos, considerando que as providências adequadas não sejam tomadas. Assim, o Plano prevê dois cenários demográficos futuros para o ano de 2030. Um deles especifica que Passo Fundo teria uma população aproximada de 166.000 habitantes, e no pior cenário, teria uma população aproximada de 185.000 habitantes (PREFEITURA DE PASSO FUNDO, 2014).

Em relação ao crescimento de demanda por transportes em Passo Fundo, o Plano prevê que no período 2015-2030, chegaria a um crescimento de viagens de 12%, onde 71,5%

das mesmas ocorreriam de modo individual e somente 28,5% de modo coletivo, no pior cenário avaliado. Além disso, em relação ao sistema viário, o Plano prevê uma sobrecarga de passageiros nas linhas de ônibus da cidade, devido ao crescimento urbano, aumentando em 140% a saturação do serviço até o ano de horizonte, em 20230. Com isso, o Plano apresenta diretrizes que vão desde a circulação intraurbana até a circulação regional (PASSO FUNDO, 2014).

Neste sentido, com a verificação das políticas públicas de mobilidade urbana adotadas em Passo Fundo, bem como as medidas já elaboradas, a seguir estão alguns dos princípios, objetivos e diretrizes estabelecidos pela Lei nº 12.587/2012, a Política Nacional de Mobilidade Urbana, em comparação com o Plano de Mobilidade Urbana de Passo Fundo (Quadros 1 e 2).

Quadro 1 – Comparação dos Princípios da PNMU e PlanMob de Passo Fundo.

Lei nº 12.587/2012	Plano de Mobilidade de Passo Fundo	Executado pelo Plano de Mobilidade
Acessibilidade Universal	Adequação da frota em operação às exigências de acessibilidade universal. Qualificação do sistema de atendimento às pessoas portadoras de necessidades especiais. Devem ser delimitadas algumas áreas e trechos específicos, prioritários para o processo de regularização dos passeios e construção de rampas para acessibilidade universal.	Inserção de alguns ônibus adaptados para cadeirantes. Legislação para padronização das calçadas foi incluído no último. Código de Obras da cidade.
Desenvolvimento Sustentável	Ampliar significativamente a participação dos meios de transporte coletivo na matriz de divisão modal, como uma meta de médio prazo Estimular o uso do transporte cicloviário.	Criação de trechos cicloviários. Implantação de estacionamentos para bicicleta. Implantação de sistema de bicicletas compartilhadas.
Equidade no acesso ao transporte público coletivo	Redução das desigualdades sociais e incremento da qualidade de vida da população através da valorização dos modais coletivos e não motorizados.	Há incentivos quanto aos deslocamentos de bicicleta (bicicletas compartilhadas, ciclovias, estacionamentos para bicicletas).
Eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte e na circulação urbana	Melhoria das condições de gerenciamento público sobre o transporte coletivo, com estruturação e capacitação da STSG e utilização de recursos tecnológicos para controle da oferta (GPS) e bilhetagem eletrônica. Implantação de mecanismos permanentes de controle (indicadores operacionais). Instituição de processo periódico de avaliação da satisfação dos usuários (pesquisas de opinião). Atrair usuários para o serviço de transporte coletivo e aumentar a participação do transporte público na matriz de divisão modal; Tornar o serviço de transporte coletivo mais atraente para os usuários, com qualidade, regularidade, velocidade e conforto. Reduzir custos operacionais do sistema com repasse dos ganhos de produtividade para os usuários. Implantação de integração tarifária temporal. Implantação de corredor exclusivo para o transporte coletivo na Av. Brasil. Implantação de medidas de priorização da circulação dos ônibus nos principais eixos viários.	-

Gestão democrática	Melhorar as condições de gerenciamento público sobre o transporte coletivo.	Foram realizadas consultas públicas no período de desenvolvimento do Plano de Mobilidade.
Segurança nos deslocamentos	Criação de Anel viário. Construção e recuperação de trevos para transposição e acesso das rodovias nos pontos de alto risco de acidentes, saturados ou em estado crítico de conservação. Criação de novos canteiros centrais em vias com largura excessiva para aumentar a segurança para a travessia de pedestres e organizar o fluxo veicular. Manutenção das calçadas. Implementação de programa de requalificação dos pontos de parada, com construção de calçadas, instalação de abrigos e bancos, iluminação pública e disponibilidade de informação aos usuários.	Anel viário já foi implementado. Alguns pontos de abrigo de ônibus já foram requalificados.
Equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros	Eliminação de barreiras à circulação intraurbana. Estabelecimento de padrões de qualidade nas calçadas. Melhoria das condições dos espaços destinados aos pedestres.	Instalação de <i>parklets</i> nas áreas centrais da cidade.

Fonte: Adaptado dos dados da Prefeitura de Passo Fundo (2014).

Quadro 2 – Comparação das Diretrizes da PNMU e PlanMob de Passo Fundo.

Lei nº 12.587/2012	Plano de Mobilidade de Passo Fundo	Executado pelo Plano de Mobilidade
Planejamento Integrado com as demais políticas setoriais	Integração da mobilidade à política de desenvolvimento local.	O Plano de Mobilidade foi desenvolvido de forma integrada com os demais Planos da cidade.
Prioridade dos modos de transportes não motorizados	Incentivar o uso da bicicleta como meio de transporte e de lazer. Implementar iniciativas de estímulo ao uso da bicicleta e desenvolver campanhas educativas. Reorganizar e sinalizar o tecido viário existente, de forma a viabilizar a coexistência dos diferentes modos. Estimular o uso da bicicleta em complemento ao transporte público (integração com ônibus). Implantar uma rede cicloviária, com infraestrutura adequada e compatível com a dinâmica do Município.	Criação do programa Passo Fundo Vai de Bici: implantação de ciclovia e ciclofaixas, estacionamentos para bicicletas, sistema de compartilhamento de bicicleta totalmente gratuito. Implementação de estacionamento rotativo como forma de desestimular o uso do automóvel.
Integração entre diferentes modos e serviços	Estabelecimento de integração da bicicleta com outras formas de transporte.	As estações de bicicleta compartilhada foram posicionadas próximas as paradas de ônibus.
Mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos	Redução das distâncias a percorrer, das necessidades de deslocamento, e os tempos de viagem e dos custos operacionais. Reduzir custos operacionais do sistema com repasse dos ganhos de produtividade para os usuários. Priorizar os deslocamentos ativos em detrimento dos motorizados.	Há incentivo ao uso da bicicleta.

Fonte: Adaptado dos dados da Prefeitura de Passo Fundo (2014).

Conforme observado nos Quadros 1 e 2, de modo geral, os Princípios e Diretrizes previstos no Plano de Mobilidade de Passo Fundo seguem em conformidade com a Lei nº 12.587/2012, sendo constatado a necessidade de diretrizes voltadas ao uso de energias renováveis e menos poluentes, ainda não abordadas pelo Plano. O Plano possui diversas ponderações quanto à mobilidade em Passo Fundo, com uma série de objetivos, diretrizes e ações de curto, médio e longo prazo, de modo que algumas já estão sendo executadas, enquanto boa parte ainda exige certo amadurecimento e grandes investimentos para a concretização (PASSO FUNDO, 2014).

Dentre algumas das estratégias que já estão implantadas na cidade, pode-se citar o anel perimetral, formado pelas vias Perimetral Oeste e Sul (RS 324), Perimetral Leste e Perimetral Norte (BR 285), que a partir dele restringiu-se a circulação de veículos pesados na área urbana em determinados horários do dia. O anel perimetral possibilita, ainda, a realização de deslocamentos urbanos sem a necessidade de se trafegar pelas vias centrais, a partir de tais rotas perimetrais alternativas, reduzindo a sobrecarga das vias. Além disso, já foram implantadas a revisão das programações semaforizadas, a revisão de algumas áreas de estacionamento e conversões— eliminando conversões à esquerda na Av. Brasil, além da criação do estacionamento rotativo em boa parte das vias centrais da cidade, e a implementação de parklets em detrimento de vagas de estacionamento ao longo da Rua Bento Gonçalves (WIKERT, 2015; SARAIVA; SANTIAGO; RIBEIRO, 2017).

Priorizando o transporte coletivo e não motorizado na cidade em detrimento de veículos individuais, já foram realizados investimentos em novos abrigos para ônibus, além da criação de um trecho cicloviário com 1,5km de extensão, localizado junto à Avenida Brasil. Ainda objetivando incentivar a mobilidade ativa, foi lançado em 2016, o Passo Fundo Vai de Bici, um sistema de bicicletas compartilhadas para a população, com diversas estações espalhadas pela cidade, além da implementação de uma ciclofaixa ao longo da Avenida Brasil (SARAIVA; SANTIAGO; RIBEIRO, 2017).

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O direito à cidade é um direito assegurado pela Constituição Federal a todos os cidadãos, de modo que possam usufruir de forma plena e absoluta dos serviços básicos, como saúde, educação, cultura e trabalho, além dos demais equipamentos urbanos. O acesso equitativo à infraestrutura, ao direito e à cidadania, são direitos assegurados legalmente pela Constituição Federal. Uma vez que, na grande maioria das cidades, estes equipamentos estão localizados nas áreas mais centrais, implicando na locomoção dos usuários, a promoção do direito à cidade está diretamente ligada à mobilidade urbana. Assim, o direito à cidade deve ser interpretado como uma obrigação positiva do Estado, cuja finalidade seja garantir o bem-estar coletivo dos cidadãos frente a exclusão espacial e territorial, reforçada com a inacessibilidade do transporte coletivo urbano (TRINDADE, 2012).

A mobilidade urbana é um atributo das cidades e se refere à facilidade de deslocamento no espaço urbano, e para que isso ocorra, é necessário um planejamento integrado entre os planos ordenadores, permitindo a implementação de um ecossistema eficiente e eficaz (sustentável, barato e acessível) de mobilidade urbana. As políticas públicas de

transporte se tornam indispensáveis para a efetivação do direito à cidade, e alinhadas às políticas de acessibilidade, garantindo de forma justa e equitativa o acesso e a inclusão social de usuários de diferentes camadas sociais – especialmente as camadas mais vulneráveis economicamente.

De tal modo, o Estatuto da Cidade e a Política Nacional de Mobilidade Urbana são duas ferramentas essenciais para nortear os municípios quanto à implementação de diretrizes e estratégias urbanas visando a mobilidade urbana adequada e sustentável à curto, médio e longo prazo. A elaboração do Plano de Mobilidade Urbana de Passo Fundo/RS e a implementação das diretrizes e objetivos, alinhados com o Estatuto da Cidade e a PNMU, e embora ainda não tenha sido executado em sua totalidade, são bons exemplos práticos da transformação urbana por meio de políticas públicas relacionadas à mobilidade, ao transporte e o trânsito. A busca pela melhoria da qualidade de vida da população está inserida na melhoria da qualidade no trânsito das cidades e a mobilidade urbana sustentável é um meio para que os gestores consigam tais resultados.

A partir do exposto neste artigo, percebe-se que o transporte público pode ser entendido como um dos principais agentes para o desenvolvimento urbano de Passo Fundo e de outras cidades, já que por meio dele, há a possibilidade de deslocamentos mais eficientes, melhor aproveitamento da malha viária, bem como são estabelecidas importantes conexões entre os usuários e diversas atividades. Isto se apresenta como um dos principais desafios da cidade, de forma que, além de superar barreiras físicas como obras de infraestrutura, ainda tem de superar posições ideológicas, preconceitos e eventual resistência por parte de usuários a mudanças mais drásticas que, porventura, possam ser implementadas.

Desta forma, somente com a devida qualificação e implementação total das diretrizes e estratégias de mobilidade urbana, é que se poderá alcançar a qualidade vislumbrada para as cidades impulsionando a Agenda 2023 em prol da sustentabilidade urbana.

## AGRADECIMENTOS

Ao Programa de Suporte à Pós-Graduação de Instituições de Ensino Particulares (PROSUP) e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo auxílio concedido. À Fundação Meridional. Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pela bolsa produtividade.

## REFERÊNCIAS

ABDALA, Ivanilde Maria de Rezende; PASQUALETTO, Antônio. Índice de Mobilidade Urbana Sustentável em Goiânia como ferramenta para políticas públicas. *Cad. Metrop.*, São Paulo, v. 15, n. 30, p. 489-511, jul/dez. 2013.

ABRAMOVAY, R. **Mobilidade versus carrocentrismo**. Folha de S. Paulo, São Paulo, 14 dez. 2011.

AFFONSO, Leonardo Villares de Almeida. **Direito à cidade, deficiência e políticas públicas**: um estudo sobre as condições de acessibilidade na rodoviária do Plano Piloto de Brasília. 2012. 141 f., il. Monografia (Bacharelado em Geografia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

- AMANAJÁS, Roberta; KLUG, Letícia Becalli. **Direito à cidade, cidades para todos e estrutura sociocultural urbana**. In: A nova agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação. Brasília: Ipea, 2018.
- BORGES, Eder. A Mobilidade Urbana Centrada no Uso Do Automóvel: Um Estudo Do Caso Da Cidade De Maringá – PR. **Revista Percurso**, [S.L.], v.8, n. 2, p. 163-186, 31 dez. 2016.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**.
- BRASIL. **Estatuto da Cidade**: Lei 10.257/2001. Brasília, Câmara dos Deputados, 2001, 1a Edição.
- BRASIL. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Mobilidade Urbana**. Lei Nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Brasília: Ministério, 2012.
- CACCIA, Lara Schmitt. **Mobilidade urbana**: políticas públicas e apropriação do espaço em cidades brasileiras. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.
- COELHO, Fabiana de Alcântara Pacheco. Direito à cidade e mobilidade urbana: reinventando o modal bicicleta. In: **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, nº 75, p. 53-100, jan./mar. 2020.
- COSTA, M. S. **Um Índice de Mobilidade Urbana Sustentável**. Tese (Doutorado). Escola Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo. São Carlos, 2008.
- DAL POZZO, A.N.; VALIM, R.; AURÉLIO, B.; FREIRA, A.L. **Parcerias público-privadas**: teoria geral e aplicação nos setores de infraestrutura. Belo Horizonte: Fórum, 2014.
- DETRANRS. Frota no RS, 2023. Disponível em: <https://www.detran.rs.gov.br/frota>. Acesso em: 14 de mai. 2023.
- DINIZ, Pedro Henrique Carretta; ALMEIDA, Caliane Christie Oliveira de. (Re)escrevendo a história da cidade: o mercado de terras de Passo Fundo (1920 – 1950). **arq.urb**, [S. l.], n. 30, p. 17–28, 2021.
- DRAIBE, Sônia M. (1993). **A natureza social de investimentos em transporte de massa**: o exemplo da região metropolitana de São Paulo. *Revistas dos Transportes Públicos* 61:37-58.
- FERNANDES, Edésio. Constructing the 'Right To the City' in Brazil. **Social & Legal Studies**, [S.L.], v. 16, n. 2, p. 201-219, jun. 2007.
- FERRETTO, Diego. **Passo Fundo**: Estruturação Urbana De Uma Cidade Média Gaúcha. Dissertação De Mestrado, Universidade De São Paulo, 2012.
- FÓRUM SOCIAL MUNDIAL POLICÊNTRICO. **Carta Mundial pelo Direito à Cidade**. 2006. Disponível em: <https://goo.gl/tKUPk9>. Acesso em: 15 jan. 2023.
- GOMIDE, A. de A. Mobilidade urbana, iniquidade e políticas sociais. In: **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise, Brasília**, Ipea, p. 241-290, 2006.
- GOMIDE, Alexandre de Ávila; GALINDO, Ernesto Pereira. A mobilidade urbana: uma agenda inconclusa ou o retorno daquilo que não foi. **Estudos Avançados**, [S.L.], v. 27, n. 79, p. 27-39, 2013.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro. 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/passo-fundo/panorama>. Acesso em: 25 de mar. 2023.
- KNACK, Eduardo Roberto Jordão. **Modernização do Espaço Urbano e Patrimônio Histórico**: Passo Fundo, RS. Dissertação (Mestrado), Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, 2007.
- LEFEBVRE, H. [1986]. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.
- MACÁRIO, M, R, M, R. **Gestão da Qualidade em Sistemas de Mobilidade Urbana**: uma Abordagem Integrada. Tese (Doutorado) – Instituto Superior Técnico, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, 2005.

NADER, Gisele Antunes. Mobilidade urbana sustentável em três cidades brasileiras de médio porte. **Terr@ Plural**, [S. l.], v. 13, n. 3, p. 344–361, 2019. Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/tp/article/view/13157>. Acesso em: 12 mar. 2023.

PAES, José Eduardo Sabo; MARTINS, Anderson Santos Siqueira; SANTOS, Julio Edstron. **O direito ao transporte como instrumento fundamental para democratização do direito à cidade em Brasília**: uma análise dos impactos da tarifa do transporte coletivo urbano do Distrito Federal. *RVMD, Brasília*, v. 11, n. 2, p. 357-376, jul-dez. 2017.

PAPPA, Marcia Fernanda; CHIROLI, Daiane Maria de Genaro. Mobilidade Urbana Sustentável. *In: VII EPCC - Encontro Internacional de Produção Científica. Maringá*, 2011.

PASSO FUNDO. Prefeitura Municipal. **Plano Diretor de Mobilidade de Passo Fundo**. Passo Fundo: Prefeitura, 2014.

PIRES, A.C.M.; PIRES, L.R.G.M (Org.). **Mobilidade urbana**: Desafios e sustentabilidade. São Paulo: Ponto e Linha, 2016.

RODRIGUES, Jefferson Franco. Política de Transporte e Mobilidade Urbana: Desafios, Tensões e Perspectivas à Gestão Democrática. *In: Anais do 16º Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social*. Espírito Santo. 2018.

ROSSETTO, Adriana Marques. **Proposta de um Sistema Integrado de Gestão do Ambiente Urbano (SIGAU) para o desenvolvimento sustentável de cidades**. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção e Sistemas), Programa de pós-graduação em Engenharia de Produção e Sistemas da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003.

RUBIM, Barbara; LEITÃO, Sérgio. O plano de mobilidade urbana e o futuro das cidades. **Estudos Avançados**, [S.L.], v. 27, n. 79, p. 55-66, 2013.

SARAIVA, Paola Pol; SANTIAGO, Alina Gonçalves; RIBEIRO, Lauro André. Avaliação das diretrizes e ações do Plano de Mobilidade da cidade de Passo Fundo de acordo com a Lei nº 12.587/2012. **Revista de Engenharia Civil IMED**, Passo Fundo, vol. 4, n. 2, p. 34-54, Jul.-Dez. 2017.

TRINDADE, Thiago Aparecido. **Direitos e Cidadania**: Reflexões sobre o Direito à cidade. V Fórum Urbano Mundial no Rio de Janeiro, Lua Nova, São Paulo, 2012.

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara. **Transporte urbano nos países em desenvolvimento**: reflexões e propostas. 3. ed. São Paulo: Annablume, 2000.

VILLAÇA, Flávio. **Reflexões sobre as cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel. 2012.

WIKERT, Ana Paula. Mobilidade Urbana: desafio de planejamento. *In: II ENURB- Encontro Nacional de Tecnologia Urbana*, 2015, Universidade de Passo Fundo.