

Programa Bicicleta Brasil, sete anos depois

Claudio Oliveira da Silva

Arquiteto do Ministério das Cidades. Participa diretamente na implementação do Programa Bicicleta Brasil desde 2006. Entre 2009 e 2010, informalmente, como coordenador.

E-mail: claudio.silva@cidades.gov.br



A Constituição Federal de 1988 consagrou o município como membro integrante do conjunto federativo brasileiro e delegou-lhe autonomia política, legislativa, administrativa, financeira e organizativa. Ainda que o planejamento, gestão e operação dos transportes urbanos, neles incluída a mobilidade em bicicleta, sejam atribuição dos municípios, a garantia dos direitos sociais e individuais, como o direito de ir e vir, é atribuição de todos os entes federativos.

À União é delegado o dever de “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” (Brasil, 2010). Por meio dessas diretrizes, ela deve fazer cumprir o direito de ir e vir, mesmo diante de dificuldades como a diversidade cultural e distribuição populacional ao longo do vasto território brasileiro. Recentemente, foi sancionado o “marco legal” da mobilidade urbana no Brasil, Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, cujos impactos ainda serão sentidos. Na prática pode-se dizer que a União, por meio do Ministério das Cidades – MCid, tem desenvolvido suas atividades, desde o ano de 2003, disponibilizando apoio financeiro, técnico e institucional aos demais entes da federação para o cumprimento da política nacional de desenvolvimento urbano.

O Decreto nº 4.665, de 3 de abril de 2003, aprova a estrutura regimental do MCid e define como sendo de sua competência os seguintes assuntos afetos à mobilidade urbana:

- I - política de desenvolvimento urbano;
- II - políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito;



- III - promoção, em articulação com as demais esferas de governo, com o setor privado e organizações não-governamentais, de ações e programas de urbanização, de habitação, de saneamento básico e ambiental, transporte urbano, trânsito e desenvolvimento urbano;
- ... (Brasil, 2012a, grifo nosso).

A Portaria nº 227, de 4 de julho de 2003, do Ministério das Cidades, aprova o regimento interno dos órgãos do ministério. O anexo VII dessa portaria define o regimento da Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana – Semob, com destaque para os seguintes pontos:

Art. 1º A Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana, diretamente subordinada ao ministro de Estado das Cidades, tem por finalidade:

I - formular, propor, acompanhar e avaliar a Política Nacional da Mobilidade Urbana, bem como os instrumentos necessários à sua implementação;

...

III - formular, em articulação com as esferas de governo, com o setor privado e organizações não-governamentais, políticas, programas e ações relacionadas ao acesso aos serviços de transporte coletivo e à mobilidade urbana;

... (Brasil, 2012b, grifo nosso).

Os princípios, objetivos e diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável, inserida na Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, foram aprovados pelo Conselho das Cidades, em setembro de 2004, e apresentados no *Caderno 6* da coleção *Cadernos MCidades*. Em síntese:

A Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável tem por objetivo promover a mobilidade urbana sustentável, de forma universal, à população urbana brasileira, promovendo ações articuladas entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com a participação da sociedade. As diretrizes da política visam contribuir para o crescimento urbano sustentável e a apropriação justa e democrática dos espaços públicos, promovendo e apoiando a circulação segura, rápida e confortável, priorizando os transportes coletivos e os meios não motorizados (Brasil, 2004, grifo nosso).

FORMULAÇÃO

O Programa Bicicleta Brasil resultou tanto do cumprimento das atribuições legais da Semob como da necessidade de atendimento aos pleitos da sociedade reunida nas três primeiras conferências nacionais das cidades. Na formulação do programa foram convidados a participar e contribuir especialistas e representantes de diversos setores de governo e sociedade de diferentes partes do país.

Em 22 de setembro de 2004, foi instituído o Programa Brasileiro de Mobilidade por Bicicleta – Bicicleta Brasil, por meio da Portaria nº 399/2004, cujo texto suscita os seguintes destaques:

O ministro de Estado das Cidades, no uso de suas atribuições e considerando:

...

Resolve:

Art. 1º ...

I - Constituem objetivos do Programa Bicicleta Brasil:

- a) estimular os governos municipais a implantar sistemas cicloviários e um conjunto de ações que garantam a segurança de ciclistas nos deslocamentos urbanos;
- b) inserir e ampliar o transporte por bicicletas na matriz de deslocamentos urbanos;
- c) integrar o sistema de transporte por bicicletas ao sistema de transportes coletivos;
- d) reduzir o custo com transporte, principalmente da população de menor renda;
- ...
- f) estimular os meios não-motorizados de transporte.

...

Art. 3º Eventuais despesas para implantação do Programa Brasileiro de Mobilidade por Bicicleta correrão à conta do Ministério das Cidades, por intermédio dos programas Mobilidade Urbana e Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano (Brasil, 2012c).

A mesma portaria definiu, nos incisos II e III do artigo 1º, as ações e instrumentos para sua implementação:

Art. 1º ...

II - Constituem ações do Programa Bicicleta Brasil:

- a) capacitar pessoal para elaboração de projetos e implementação de sistemas cicloviários;
- b) estimular a integração da bicicleta com os demais modais de transporte público;
- c) estimular o desenvolvimento tecnológico;
- d) estimular a integração das ações dos diferentes níveis de governo;
- e) sensibilizar a sociedade para efetivação do programa;
- f) fomentar a implantação de ciclovias.

III - Constituem instrumentos do Programa Bicicleta Brasil, a serem utilizados pelo Ministério das Cidades:

- a) publicação de material informativo e de capacitação;
- b) realização de cursos e seminários nacionais e internacionais;



www.antp.org.br

- c) edição de normas e diretrizes;
 - d) realização e fomento de pesquisas;
 - e) implantação de banco de dados;
 - f) fomento da implementação de programas municipais de mobilidade por bicicleta;
 - g) criação de novas fontes de financiamento;
 - h) divulgação de boas políticas.
- ... (Brasil, 2012c).

FASE INICIAL

Por meio de documento datado de 2009 (Ministério das Cidades, 2012) a Semob disponibilizou uma listagem das atividades realizadas até então no âmbito do programa. Revisando, atualizando e condensando as informações a partir dessa data tem-se o seguinte:

1. Participação em eventos específicos sobre mobilidade em bicicleta:

O tema da mobilidade em bicicleta quase sempre é veiculado nas apresentações institucionais da Semob, ainda que não seja como objeto principal. Sendo essa uma das práticas mais comuns no âmbito da secretaria podemos dizer que o programa foi veiculado em eventos nacionais e internacionais. Tal modalidade de realização cumpre a ação de sensibilizar a sociedade para a efetivação do programa.
2. Exposição Bicicletas pelo Mundo:

A exposição foi montada pela Semob e consiste em coletânea de painéis fotográficos sobre o tema da mobilidade em bicicleta ao redor do mundo. A primeira mostra foi realizada em agosto de 2006 em Guarulhos/SP e, desde então, a exposição passou por mais quatro municípios brasileiros. Tal modalidade de realização cumpre a ação de sensibilizar a sociedade para a efetivação do programa.
3. Realização e apoio a eventos:

Como realizadora, a Semob responde por reuniões plenárias, seminários e oficinas de capacitação. O maior destaque pode ser atribuído às seis reuniões plenárias de formulação do programa, à oficina de capacitação em implementação de sistemas cicloviários realizada em 2006, às seis jornadas “Dia sem Carro” e à oficina ampliada do “Projeto Bicicleta Brasil: avanços e desafios” realizada em 2010. Tal modalidade de realização cumpre as ações de capacitar pessoal, estimular a integração de ações e sensibilizar a sociedade para efetivação do programa.

4. Publicações:

Em 2004, a Semob requisitou e distribuiu dois cadernos sobre mobilidade em bicicleta elaborados no âmbito do extinta Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes – Geipot.

Em 2007, foi lançado o *Caderno de referência para elaboração de Plano de Mobilidade por Bicicleta nas cidades* como edição revisada e atualizada dos cadernos supracitados. Essa edição constitui a única publicação temática do programa que se insere na modalidade de apoio técnico, tendo sido amplamente distribuída para entidades de governo, ensino e pesquisa, além de estar disponível para *download* no site do Ministério das Cidades. Tal modalidade de realização cumpre a ação de capacitar pessoal para elaboração de projetos e implementação de sistemas ciclovitários.

5. Apoio financeiro – financiamentos e repasses:

O apoio financeiro para implementação de sistemas ciclovitários é destinado, mediante seleção pública e emendas parlamentares, aos municípios, estados e Distrito Federal no âmbito do Programa Mobilidade Urbana, com recursos do Orçamento Geral da União.

Outros programas de Semob como o Promob (atualmente fora de operação), Pró-Transporte, PAC-Pavimentação, PAC-Copa e PAC-Grandes Cidades têm escopos diferentes e podem incluir melhorias para mobilidade em bicicleta desde que integradas aos objetos principais.

6. Outras atividades:

Além das atividades acima mencionadas, outras mais pontuais e menos expressivas foram realizadas ao longo dos últimos anos. Elas merecem destaque porque também fazem cumprir as ações para implementação do programa. Foram elas: construção de estacionamento para bicicletas no acesso aos edifícios dos ministérios das Cidades e Meio Ambiente; inclusão de conteúdo temático nos cursos de Gestão Integrada da Mobilidade Urbana realizados em 11 cidades brasileiras (2006); e realização da pesquisa nacional sobre o serviço de mototáxi, motoboy e o uso de bicicletas (2005).

Em vista do que foi realizado pode-se perceber que algumas ações e instrumentos previstos na portaria que instituiu o programa nunca foram implementados.

CONTEXTO RECENTE

A partir das realizações levantadas e da necessidade de repensar o papel do programa, em 22 de setembro de 2009, foi lançado o “Projeto Bicicleta Brasil: avanços e desafios” com o objetivo geral de ins-



www.antp.org.br

talar uma discussão nacional e o objetivo específico de construir um plano de ação para o programa.

Entende-se o projeto como parte constituinte do programa. Seu desenvolvimento foi previsto nas quatro seguintes etapas:

Etapa 1: Conferência virtual

Por ocasião do lançamento do projeto (22 de setembro de 2009), foi elaborado o texto base e estipulado um prazo para recebimento de propostas provenientes de qualquer parte do país direcionadas ao desenvolvimento do programa. Ao final, foram recebidas 159 propostas distribuídas entre 67 municípios, em 17 estados, mais o Distrito Federal.

Etapa 2: Oficinas

Foram realizadas duas oficinas de trabalho para discussão e consolidação das propostas a serem inseridas no plano de ação. A primeira delas, oficina interna, foi organizada e realizada entre o corpo de servidores da Semob com o intuito de levantar propostas da secretaria. Dessa oficina resultaram 22 propostas.

A segunda, oficina ampliada, foi realizada com a presença de 56 pessoas de governo e sociedade, convidados especialmente para o evento. Dessa oficina, incluindo a sistematização das propostas da conferência virtual e oficina interna, resultaram 57 propostas finais para o plano de ação.

Etapa 3: Consolidação do plano de ação

Fase de consolidação da versão estratégica do plano de ação e referendo junto ao Comitê Técnico de Trânsito, Transporte e Mobilidade, do Conselho das Cidades (não realizada).

Etapa 4: Lançamento e divulgação

Fase de elaboração e edição de publicação com os resultados do projeto e plano de ação para lançamento nacional, ampla distribuição e pactuação da implementação (não realizada).

Até este momento, participaram 120 pessoas dos mais diferentes segmentos e localidades do país. Ainda que as etapas 3 e 4 não tenham sido realizadas como previstas, as propostas consolidadas na etapa 2 estão disponíveis para o público na página do Ministério das Cidades¹ distribuídas nas seguintes diretrizes e objetivos estratégicos:

1. Ver em: http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=788:consolidacao-do-plano-de-acao&catid=68&Itemid=103.

Diretriz 1

Consolidar a interação com os setores público, privado e sociedade civil organizada

Objetivo estratégico 1 - Articulação e integração

Diretriz 2

Aumentar a infraestrutura cicloviária implantada

Objetivo estratégico 2 - Financiamento

Diretriz 3

Instituir a cultura da bicicleta no Brasil

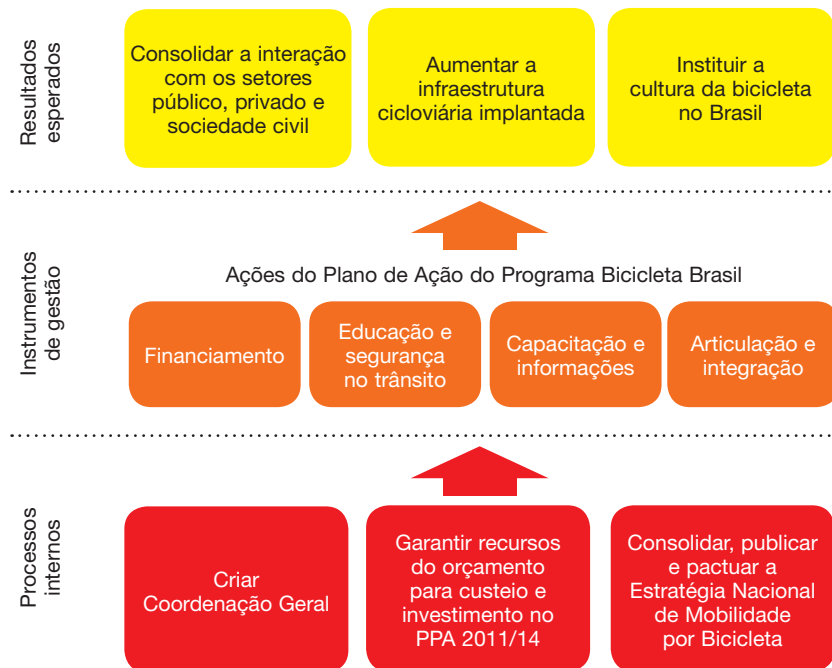
Objetivo estratégico 3 - Educação e segurança no trânsito

Objetivo estratégico 4 - Capacitação e informações.

O projeto se insere como um dos principais instrumentos da proposta estratégica de colocar o Brasil como referência internacional no quesito mobilidade em bicicleta. Nessa estratégia foram sugeridas missão, visão e meta para o Programa Bicicleta Brasil e um mapa com os principais instrumentos de implementação (ver figura 1).

Figura 1

Mapa estratégico para o Programa Bicicleta Brasil



www.antp.org.br

Não só no ambiente interno se constrói uma estratégia. Sabemos que a melhoria das condições de circulação em bicicletas nas cidades brasileiras não depende apenas dos esforços do governo e, sim, de uma ampla mobilização da sociedade. A esse respeito merece destaque a atuação da sociedade civil organizada.

Em dezembro de 2010, a União de Ciclistas do Brasil – UCB, realizou a Conferência Internacional de Mobilidade por Bicicleta – II Bicultura – que contou com presença de 166 participantes nacionais e internacionais. Desta Conferência foi retirada moção de apoio ao Programa Bicicleta Brasil com os seguintes dizeres:

Nós, abaixo assinados [...], apresentamos a moção ao Comitê de Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana, do Conselho Nacional das Cidades, no sentido do fortalecimento do Programa Bicicleta Brasil/ Semob, do Ministério das Cidades, de forma a atender melhor a futura demanda que virá com a organização da Copa de 2014 e o PAC da Mobilidade; [...].

A moção da UCB foi apreciada pelo Conselho das Cidades e resultou na Resolução Recomendada nº 97, de 7 de dezembro de 2010, que pede destinação de recursos orçamentários ao Programa Bicicleta Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve como objetivo registrar uma visão panorâmica do programa e estimular a comunidade a refletir e agir para sua implementação. Até agora predominou o tom objetivo, quase como um relatório, para cumprir o registro. Nessas considerações finais espero trazer elementos mais reflexivos a partir da seguinte pergunta: o que parece estar reservado para o Programa Bicicleta Brasil?

Primeiramente é preciso reforçar que nós, defensores do programa, não somos radicais a ponto de acreditar que a mobilidade em bicicleta é a solução para os problemas urbanos do Brasil. Em se tratando de política pública ela não pode e não deve ser tratada isoladamente e sim como parte de um sistema de transportes de forma prática, segura e integrada. Sua condição enquanto transporte deve ser entendida como pressuposto para cidades mais convidativas para as pessoas, equânimes e inclusivas, ou pelo que se costuma gratuitamente dizer: cidades sustentáveis.

A pesquisa Sistema de Informações da Mobilidade, realizada periodicamente pela Associação Nacional de Transportes Públicos – ANTP, apresenta um termômetro de como as pessoas se deslocam nas cidades brasileiras com mais de 60 mil habitantes. Segundo os dados de 2010, 37,3% da população se desloca a pé; 30,3% em transporte individual motorizado; 29,1% em transporte coletivo; e 3,2% em bici-

cleta (ANTP, 2012a). O aumento percentual da participação modal do transporte individual motorizado foi de 1,6% e o da bicicleta de 0,8% nos últimos sete anos (ANTP, 2012b). Aparentemente, somos o país dos automóveis e das motos. Porém, há derivações não exploradas nos números imediatos apresentados. Com elas passarei a defender que somos um país das bicicletas.

Em primeiro lugar, são notáveis os avanços alcançados nos últimos anos. Seja pelas informações diárias que recebemos dos colaboradores, seja pelo aumento do número de ciclistas nas ruas, seja pela mudança favorável na opinião pública. Governos municipais têm abordado mais esse tema, a simpatia das pessoas tem aumentado, as ações no meio acadêmico também, assim como nas empresas e ONG's. Sem dúvida estamos num bom momento. Some-se a isso o fato de o Brasil ser o terceiro maior produtor mundial de bicicletas e quinto maior mercado consumidor.

A pesquisa da ANTP exclui do universo amostral os municípios com menos de 60 mil habitantes que são algo em torno de 90% do total e concentram cerca de 40% da população brasileira. A simples observação direta nas menores cidades brasileiras nos mostra o quão mais visíveis são as pessoas circulando em bicicletas. A pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea, *Sistema de indicadores de percepção social*, tem a metodologia amostral que não exclui cidades por porte populacional, ou seja, inclui também algumas cidades com menos de 60 mil habitantes. Nela vemos que o percentual de uso da bicicleta como meio de transporte sobe para 3,48% nas regiões metropolitanas e 11,43% em outros municípios, dos 146 pesquisados (Ipea, 2012). Uma média, sem rigor científico, de 7,45%. Apenas para efeitos de comparação, com esse percentual o Brasil estaria na sexta colocação entre os países europeus e, seguramente, entre os dez países do mundo onde mais se usa a bicicleta como meio de transporte.

Diante desses fatos, minha hipótese central é que o uso da bicicleta no Brasil é muito maior do que se pode observar. Precisamos reconhecer essa realidade a fim de implementarmos uma política de Estado permanente e consistente de atendimento a uma parcela significativa da população. Ao contrário do que alguns políticos pensam, pode render muitos votos.

O principal desafio nesse momento é tornar a mobilidade em bicicletas prioridade na agenda política e inverter recursos significativos para sua implementação. Sabemos, no entanto, que não é uma tarefa fácil diante do histórico de opções tomadas por presidentes brasileiros. Trata-se de uma mudança significativa e toda mudança requer boa dose de persistência e paciência. Nesse sentido, apesar de o país encontrar-se num momento virtuoso de tomada de consciência da



www.antp.org.br

opinião pública, além da percepção de diversas ações exitosas em torno do tema, é de se esperar que os resultados apresentem-se somente no longo prazo, se vierem.

A modalidade de apoio financeiro no âmbito da Semob teria um papel de destaque não fosse a pouca significativa inversão de recursos ao longo dos últimos anos. Dos dados disponibilizados pela Caixa Econômica Federal² é possível verificar que foram investidos R\$ 5.459.876,44 do Orçamento Geral da União em ciclovias e obras cicloviárias entre 2004 e 2011.³ Em valores atuais, este montante permite a construção de aproximadamente 30 km de ciclovias, algo muito pequeno perto dos 3.000 km reservados para pavimentação de vias na primeira fase do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC-Pavimentação, além dos outros 4.000 km da segunda fase a ser implementada no horizonte do próximo Plano Plurianual de Investimentos - PPA 2012-15.

Por incrível que pareça, o ato mais recente e relevante de política cicloinclusiva praticado pelo governo federal não veio do Ministério das Cidades e sim do Ministério da Educação com o Programa Caminho da Escola. Em maio de 2011, foi anunciada a doação de 30 mil bicicletas para municípios com até 5 mil alunos matriculados na rede pública de educação básica. O objetivo é dar aos estudantes nova alternativa de acesso às escolas e a meta é chegar à doação de 100 mil bicicletas. A presidenta Dilma Rousseff, ao comentar a iniciativa, falou em “criar uma cultura do ciclismo no Brasil: é isso que queremos” e “se as prefeituras adotarem essa prática, construindo ciclovias, eu tenho certeza que veremos muitas outras bicicletas circulando pelas ruas”.⁴ Considerando que as prioridades exclusivas da Semob são os PAC's e que os respectivos investimentos praticamente não incrementam a infraestrutura cicloviária no país, é de se esperar que os prefeitos utilizem recursos dos municípios, quando houver, ou solicitem financiamento junto a agências nacionais e internacionais para implementar sistemas cicloviários, quando puderem. Enquanto isso, o MCid fica com a estrutura operacional precária do programa, realizando eventos esporádicos e fomentando lentamente a cultura do ciclismo, mesmo acreditando que sem infraestrutura cicloviária nada pode dar certo.

De Eduardo Vasconcellos, um dos maiores especialistas brasileiros em mobilidade urbana, foi possível inferir o seguinte pensamento: a

2. A Caixa Econômica Federal é a agente operadora do principal programa da Semob: Programa Mobilidade Urbana.

3. Banco de dados de validação. Disponível em: <<http://www1.caixa.gov.br/download/asp/download.asp>>.

4. Veiculado no Programa Café com a Presidenta. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/imprensa/cafe-com-a-presidenta/programa-de-radio-2011cafe-com-a-presidenta2011d-com-a-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-radio-nacional-30-de-maio-de-2011>>.

ideologia das elites domina as decisões políticas no Brasil (visão histórica e sociológica) e elas, as elites, não estão dispostas a abdicar do projeto de desenvolvimento voltado para o uso do automóvel. Ele suscitou essa reflexão no Fórum: Cidades, bicicletas e o futuro da mobilidade, realizado em São Paulo, em julho de 2011, com o objetivo de enfatizar que não existe hoje no Brasil grupo político influente a ponto de fazer valer o projeto de desenvolvimento voltado para o uso de transportes não motorizados, dentre eles a bicicleta. Pode ser um caso de fragilidade da democracia e distanciamento entre o povo e as decisões políticas.

BIBLIOGRAFIA

- ANTP. Associação Nacional de Transportes Públicos. Sistema de Informações da Mobilidade Urbana. *Relatório geral da mobilidade urbana 2010*. Disponível em: <<http://portal1.antp.net/site/simob/Lists/rtgrl10/rtgrlc.aspx?AspXPPage=g%5F14BE83073639449F9062D13003765899:%2540%255F0069%255Fd1%3D1>>. Acesso em 11 jan. 2012a.
- ANTP. Associação Nacional de Transportes Públicos. Sistema de Informações da Mobilidade Urbana. *Relatório comparativo 2003/2010*. Disponível em: <http://portal1.antp.net/site/simob/Lists/rtcmp3_10/rt.aspx>. Acesso em 11 jan. 2012b.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Presidência da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 13 abr. 2010.
- BRASIL. Decreto nº 4.665, de 3 de abril de 2003. Presidência da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4665.htm>. Acesso em 11 jan. 2012a.
- BRASIL. Ministério das Cidades. *Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável*. Brasília: Espalhafato Comunicações, 2004. (Cadernos MCidades, 6).
- BRASIL. Portaria nº 227, de 4 de julho de 2003. Ministério das Cidades. Disponível em: <<http://www.legisweb.com.br/legislacao/?legislacao=449550>>. Acesso em 11 jan. 2012b.
- BRASIL. Portaria nº 399, de 22 de setembro de 2004. Ministério das Cidades. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=184:bikebrasil&catid=68&Itemid=103>. Acesso em 11 jan. 2012c.
- IPEA. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. Sistema de Indicadores de Percepção Social. *Mobilidade urbana*. 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=8236&catid=4&Itemid=2>. Acesso em 11 jan. 2012.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. Programa Bicicleta Brasil. Projeto Bicicleta Brasil: avanços e desafios. *Texto base*. 2009. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=243:confvirtual&catid=68&Itemid=103>. Acesso em 11 jan. 2012.



www.antp.org.br