



Direito à cidade e mobilidade urbana: a bicicleta na cidade do automóvel

Right to the city and urban mobility: the bicycle in the car city

Felipe Violi Monteiro¹

Letícia dos Santos²

Carla Fernanda de Oliveira Paulo³

Resumo

O presente trabalho tem como objetivo compreender se há uma política pública cicloviária em Maringá e se esta promove o direito à cidade e à mobilidade daqueles que se locomovem de bicicleta pela cidade. Para tanto, fez-se necessário compreender os processos decisórios de atores políticos nas arenas de discussão sobre o tema da mobilidade urbana maringaense bem como de que maneira se implementaram os projetos cicloviários existentes na cidade. A pesquisa, de cunho qualitativo, construiu-se a partir de análise de documentos públicos e noticiários, bem como de uma revisão da literatura da área em conjunto com produções acadêmicas de áreas distintas. Pôde-se concluir que a cidade não possui uma política pública cicloviária, uma vez que seus projetos foram constituídos de maneira esparsa em distintas gestões, atendendo à interesses específicos e para a obtenção de recursos da esfera federal. Conclui-se também que a ausência de uma política de mobilidade urbana e, mais especificamente, cicloviária, inibe o acesso à cidade e à mobilidade por parte dos ciclistas que se locomovem no meio urbano diariamente, uma vez que Maringá se estabelece

¹ Doutorando em Administração pela Universidade Estadual de Maringá, Av. Colombo, 5790, Zona 7, Maringá - PR, CEP: 87020-900. E-mail: felipe_viola@hotmail.com
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9990-1831>

² Mestre em Administração pela Universidade Estadual de Maringá, Av. Colombo, 5790, Zona 7, Maringá - PR, CEP: 87020-900. E-mail: lethiciamotta@hotmail.com

³ Mestre em Administração pela Universidade Estadual de Maringá, Av. Colombo, 5790, Zona 7, Maringá - PR, CEP: 87020-900. E-mail: carlafernandaop@gmail.com
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7209-1007>

como a cidade com a maior taxa de acidentes envolvendo vítimas dos dez maiores municípios do Paraná.

Palavras-chave: Ciclovias. Direito à Cidade. Políticas Públicas. Mobilidade Urbana.

Abstract

This paper aims to understand if there is a bicycle public policy in Maringa and if it promotes the right to the city and to mobility for those who commute by bicycle in the city. To this end, it was necessary to understand the decision-making processes of political actors in the arenas of discussion on the issue of urban mobility in Maringa as well as how the existing bicycle projects in the city were implemented. The research, qualitative in nature, was built from the analysis of public documents and news reports, as well as a literature review of the area in conjunction with academic productions from different areas. It was possible to conclude that the city does not have a public bicycle path policy, since its projects were constituted in a sparse manner in different administrations, meeting specific interests and to obtain resources from the federal sphere. It is also concluded that the absence of a policy of urban mobility, and more specifically, cycling, inhibits access to the city and mobility on the part of cyclists who commute in the urban environment daily, since Maringá is established as the city with the highest rate of accidents involving victims of the ten largest cities in Paraná.

Keywords: Bicycle paths. Right to the City. Public Policies. Urban Mobility.

Introdução

As cidades passaram por grandes transformações ao longo da história, em relação às suas formas e em suas organizações políticas e sociais. Neste contexto, a rua ocupa um local de destaque na cidade, pois é nela que podemos perceber as transformações e manifestações. É ela que nos revela o âmbito social que existe no espaço urbano. (RAQUEL, 2008).

O crescimento das aglomerações urbanas e a constituição de sistemas viários pouco eficientes têm se estabelecido, na atualidade, como problemas de mobilidade e de qualidade urbanas nas médias e grandes cidades brasileiras. É necessário que pensemos em alternativas ao atual modelo de mobilidade que privilegia o automóvel. A literatura trata o tema como uma questão de direito à cidade, de eficiência da mobilidade e de sustentabilidade, sendo a bicicleta uma forma de alcançar esses anseios, na medida que valoriza os ambientes urbanos e melhora a qualidade de vida. Sua consideração como componente do sistema de transporte, busca

melhorar a eficiência da mobilidade ao modificar o desenho da cidade , além de promover a questão do direito à cidade e uma nova concepção de mobilidade urbana com hábitos mais sustentáveis.

Na última década aumentou expressivamente, no Brasil, o uso de bicicletas como alternativa sustentável no contexto da mobilidade urbana. A entrada desta questão na agenda social e governamental pode ser verificada com a criação do Programa Brasileiro de Mobilidade por Bicicleta, desenvolvido pelo Ministério das Cidades, em 2004, assim como o Fórum Mundial da Bicicleta, tendo sua primeira edição realizada em Porto Alegre - RS, em 2012. Nota-se também a entrada da criação de malhas cicloviárias como política pública de mobilidade urbana na agenda de diversos municípios do país, como por exemplo Curitiba, cidade que em dezembro de 2014, foi aprovada a Lei da Bicicleta, que determina que 5% das vias urbanas da cidade serão destinadas à construção de ciclofaixas e ciclovias. Elas deverão estar conectadas ao centro e integradas ao transporte coletivo.

Considerada uma cidade de médio-grande porte, Maringá-PR vem apresentando crescimento urbano significativo a cada década (IBGE, 2010). Esta situação exige a elaboração e consecução de estratégias de gestão da mobilidade urbana que visem alternativas ao modal atual. É verificado que o município tem destinado parte de seus recursos para a construção ciclovias e ciclo faixas, como visto nas Avenidas Brasil e Mandacaru.

É neste contexto que o presente estudo se inseriu, pretendendo investigar a seguinte problemática: Até que ponto a ciclovia se estabelece como política pública de mobilidade urbana e de direito à cidade no município de Maringá? Face ao exposto, o seguinte trabalho teve como objetivo compreender se há uma política pública cicloviária em Maringá e se esta promove o direito à cidade e à mobilidade daqueles que se locomovem de bicicleta pela cidade.

Ao responder a problemática exposta anteriormente, este trabalho procurou contribuir com esclarecimentos de quais decisões o governo municipal tem tomado no campo da constituição de ciclovias. Visou explicar se as ciclovias se estabelecem como alternativa à um projeto contínuo de melhoria urbana no município, ou se estas foram tratadas como projetos esparsos, sem a construção de uma política cicloviária.

Além desta seção, construída para introduzir o presente trabalho, o artigo contempla, na sequência, a revisão de literatura sobre políticas públicas, direito à cidade e mobilidade urbana, seguido da construção de agenda, formulação e implementação dos projetos cicloviários em Maringá. Por fim, a conclusão busca apresentar as contribuições dos autores em relação ao tema.

Referencial Teórico

2.1 Políticas Públicas

Souza (2006) apresenta que, na Europa, a área de política pública surgiu no meio acadêmico, baseada no campo teórico, como uma maneira de explicar o papel do Estado e do governo e, nos EUA a área surge diretamente para compreender as ações de governo.

Farah (2011) argumenta que as escolas e estudos de análise de políticas públicas se constituíram no final da década de 1960 e início de 1970, nos EUA. Assim como na administração pública, este foi um período que grande parte dos pesquisadores procurou reafirmar seu posicionamento na criação da área de públicas, onde seus campos constituíam programas com ênfase em especial aos estudos de public affairs e urban affairs (ligados a questões urbanas) e aos de políticas públicas.

Souza (2006) relata que existem diversas definições de políticas públicas, de diversos autores internacionais como Mead (1995), que a define como sendo um campo do conhecimento que se insere dentro do estudo da política que analisa as questões públicas. Já Lynn (1980) conceitua como "conjunto de ações praticadas por determinado governo para que se possa produzir determinados efeitos. E para Peters (1986) as políticas públicas também são entendidas como a soma de ações governamentais a fim de influenciar diretamente a vida das pessoas.

Secchi (2010) defende uma abordagem multicêntrica, por ter um enfoque mais interpretativo e menos positivista e para evitar uma pré-análise de personalidade jurídica das organizações de direito público. O autor afirma que a essência do conceito de políticas públicas é a solução do problema público, e não a personalidade jurídica do formulador da política pública, logo, a política pública pode ser formada por agentes governamentais ou grupos de interesse da sociedade civil.

De acordo com Jardim et al., (2009) , as palavras "política" e "políticas públicas" abarcam vários significados , sendo que o que há de semelhante entre elas é o sentido polissêmico. Na perspectiva do mesmo autor, políticas públicas não são somente um conjunto de decisões, mas englobam atores sociais diversos que se relacionam e se influenciam mutuamente em um ambiente de conflitos e consensos. A discussão empreendida demonstra que a definição de direitos sociais põe em evidência as dificuldades inerentes à tarefa prestacional do Estado, causada por diversos fatores.

As políticas públicas, como resultantes da atividade política, usualmente, envolvem

mais de uma decisão e requerem diversas ações estratégicas para implementar as decisões planejadas (RUA, 1997). De acordo com Meny e Thoenig (1992), uma política pública também pode ser definida como o resultado da atividade de uma personalidade investida de poder público e de legitimidade governamental. É por meio do ato de fazer políticas, mesmo que esta opção seja uma inação por parte do governo, que funciona a estrutura governamental.

Saravia e Ferrarezi (2006) cita como fases do ciclo de políticas públicas: a formação da agenda, elaboração das alternativas, formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação. Segundo Secchi (2010) o processo de elaboração de políticas públicas, mais conhecido como ciclo de políticas públicas, pode ser dividido em sete fases principais: 1) identificação do problema, 2) formação da agenda, 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação, 7) extinção.

A identificação de um problema público, estabelece-se a partir de uma situação pública que passa a ser insatisfatória à muitos atores relevantes. Em relação a formação da agenda, Secchi (2010) defende que existem dois tipos de agenda, a agenda política e a agenda formal. A primeira se define como um conjunto de problemas que a comunidade política percebe e procura enfrentar, e a segunda tendo como definição a agenda que elenca os problemas que o poder público já decidiu enfrentar.

Para Secchi (2010), é na formulação de alternativas que os analistas de políticas públicas definem os resultados esperados e ambiente de aplicação. A respeito da tomada de decisão, Secchi (2010) ressalta os modelos de racionalidade absoluta, proposto por Tinbergen e racionalidade limitada proposto por Simon, onde um afirma que a decisão é considerada uma atividade racional, em que se calcula todas as alternativas e se escolhe a melhor opção possível tendo enfoque a otimização em seu critério de decisão, e o outro defende que existem limitações cognitivas que os *policy makers* possuem na tomada de decisão, fazendo com que a escolha não seja maximizada, com enfoque em satisfação em seu critério de decisão.

Na fase de implementação da política pública as funções administrativas como liderança e coordenação são postas a prova, deve-se compreender os elementos que levam a motivação dos atores políticos para a aprovação da política pública (SECCHI, 2010). O mesmo autor, afirma que a avaliação é a fase do ciclo de políticas públicas onde o desempenho da política pública e seu processo de implementação são analisados com o intuito de verificar se houve uma redução no problema público que essa se destinou a resolver.

Giuliani (2005 apud Secchi 2010) sinaliza que a extinção da política pública, como última fase do ciclo, pode ser baseada em três causas: quando o problema público que originou a política é verificado como resolvido; dado um momento que as ações da política são

percebidas como ineficazes para a resolução do problema; e quando o problema, mesmo não resolvido, saiu das agendas políticas e formais por ter perdido importância ou visibilidade. No tocante aos diversos assuntos que podem ser tratados como política pública, a seguinte seção deste artigo, procura tratar o tema relacionado à mobilidade urbana como um problema público, sinalizando suas influências na sociedade.

2.2 Direito à Cidade

Em tempos contemporâneos, era comum associar à história das cidades às funções urbanas. Porém quando se fala em cidade, tendo uma perspectiva histórica, Carlos (2007) fala que o surgimento de uma cidade, ocorre pela necessidade de se organizar em determinado espaço. A mesma autora lembra que ao deixar de ser nômade, ao se fixar em determinado local, o homem desenvolveu a agricultura e posteriormente outras técnicas, sendo um dos primeiros passos para o nascimento das cidades. Assim, Rolnik (1995) diz que havendo o surgimento das cidades, o homem transformou sua relação com a natureza, trazendo várias mudanças em suas relações sociais.

Nesse processo chamado de urbanização, as atividades agrícolas deixaram de existir, sendo substituídas por atividades políticas, mercantis e/ou industriais (LEFEBVRE, MARTINS E ANDRADE, 2004). Dessa forma, o campo foi perdendo sua força aos poucos, tornando-se apenas um lugar ao lado da cidade.

Nesse sentido, Park (1967) diz que as cidades passavam a crescer de forma incontrolável e fazer seu planejamento eficiente se tornava praticamente impossível. Para Bauman (2009), o surgimento das cidades veio para garantir aos cidadãos um bem-estar social, porém, foram se transformando em um espaço dominado pelo medo e não o lugar seguro, ordenado e propício à felicidade que fora proposto. Com isso, pode-se verificar um espaço socialmente privilegiado, porém, é onde as dispersões aumentam devido à divisão do trabalho, ocorrendo a segregação de alguns grupos sociais (LEFEBVRE 2008).

Os problemas que surgiram devido ao crescimento das cidades, contribuíram para que se tivesse uma visão romântica sobre o campo (BAGLI 2006). A insegurança, a falta de saneamento e a poluição, entre outros problemas, foram cada vez mais trazendo insatisfação aos moradores das cidades. Dessa forma, passou-se a associar ao campo adjetivos como paz, sossego e tranquilidade.

A crise urbana nas grandes cidades do mundo não é de hoje e se renova em meio a dinâmica urbana vigente, se revelando cada vez mais desafiadora. Esse fato traz um verdadeiro

impedimento à consolidação do Direito à Cidade, que avança e depois volta ou "morre" de estagnação. Avança no que diz respeito há ações governamentais por meio de uma política urbana correta, porém, padece de atenção e ação concreta do processo (LEFEBVRE 1991).

No que diz respeito aos direitos, Fernandes (2007) salienta que a Constituição Federal de 1988, que é a lei máxima do Brasil, reconhece os direitos coletivos referentes ao planejamento urbano, ao meio ambiente equilibrado e à gestão democrática das cidades. Isso ocorreu devido à batalha nacional de constituir na lei o Direito à Cidade para que assim, todos os cidadãos possam ter acesso. Assim, Carlos (2007, p. 88) diz que:

Essa é a luta pela cidadania, a luta por transformações sócio-econômico- espaciais. Trata-se, de fato, do inalienável direito a uma vida decente para todos, não importando o lugar em que se encontre, na cidade ou no campo. Mais do que um direito à cidade, o que está em jogo é o direito a obter da sociedade aqueles bens e serviços mínimos, sem os quais a existência não é digna. É o direito à participação numa sociedade de excluídos.

Diante disto, Lefebvre (1991) mostra de forma clara a realidade urbana em diversas localidades quando salienta a vida cotidiana bem capturada em fragmentos de trabalho, transporte, vida privada e lazeres, mostrando "o ser humano desmembrado, dissociado" (LEFEBVRE, 1991, p.101). É possível perceber que existe uma dificuldade em se ordenar e colocar em prática as funções sociais da cidade e da propriedade. Diante disto, o direito à cidade na visão de Lefebvre (1991,

p. 117-118) "não pode ser concebido como um simples direito de visita ou retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada". O mesmo autor afirma ainda, que o direito à cidade não deve ser entendido apenas como um simples acesso à cidade, mas um direito à vida urbana, um direito de transformar a cidade.

Assim o direito à cidade não é apenas um direito individual, mas precisa de um esforço coletivo para que assim possa alcançar e reformular os direitos políticos coletivos (HARVEY, 2013). O direito à cidade perpassa a ideia da busca do acesso a serviços e equipamentos urbanos da cidade, por mais que seja obrigação da gestão pública em ofertar esses serviços aos cidadãos. Tem a ver com o tipo de cidade que se deseja construir, de maneira material e simbólica e conseqüentemente do tipo de pessoas que se deseja formar (RAQUEL, 2018).

Dessa forma a democratização do espaço local pode ser uma pré-condição tanto para a garantia do direito à cidade como também para justificar essa condição do Brasil, sendo vista enquanto república democrática. A democratização do espaço urbano inclui não só que a democratização da gestão do espaço urbano, mas também pressupõe que a participação popular na elaboração do projeto de determinada cidade, é uma necessidade

que se assume de forma direta ou tácita pela maior parte das correntes teóricas da filosofia política (SILVEIRA; GRASSI, 2015).

Nesse sentido, Lefebvre (1991) reflete quanto as continuidades e discontinuidades que impossibilitam o progresso do direito à cidade, visto que a discontinuidade de uma política urbana adequada além de não trazer avanços, ainda provoca retrocesso. Ainda, o Direito à Cidade só se estabelece a partir de políticas públicas que promovam, não só inclusão social, mas também o acesso à mobilidade. Por isso, a seguir se apresenta o tópico sobre a mobilidade urbana.

2.3 Mobilidade Urbana

De acordo com Affonso (2002), a mobilidade pode ser associada a pessoas e bens, dado que o indivíduo pode utilizar-se apenas de seu esforço para locomover-se (deslocamento a pé), também pode deslocar-se por modos não motorizados (bicicletas) ou motorizados (automóveis, ônibus, motocicletas, trens etc.). Ora, para caracterizar uma cidade como acessível ou não, são determinantes os aspectos como o sítio urbano, o tratamento dado as vias e passeios, a qualidade, o preço dos transportes públicos e a sinalização. Para Balbim (2009, p. 01)

Deve-se ter claro que a noção de mobilidade supera a ideia de deslocamento, pois traz para a análise suas causas e consequências, ou seja, a mobilidade não se resume a uma ação. Ao invés de separar o ato de deslocamento dos diversos comportamentos individuais e de grupo, presentes no cotidiano, o conceito de mobilidade tenta integrar a ação de se deslocar, quer seja uma ação física, virtual ou simbólica, ao conjunto de atividades do indivíduo e da sociedade. Em parte, a mobilidade está relacionada às determinações individuais: vontades ou motivações, esperanças, limitações, imposições etc. Mas a sua lógica apenas se explica através da análise conjunta dessas determinações com as possibilidades reais e virtuais apresentadas pela sociedade e pelo lugar de vida para que ela se concretize, ou seja, levando em conta a organização do espaço, as condições econômicas, sociais e políticas, os modos de vida, o contexto simbólico, as características de acessibilidade, o desenvolvimento tecnológico.

Com isso, Rolnik (2010) considera a mobilidade urbana como um elemento inerente à cidade, a relação entre o movimento de pessoas e bens e a facilidade de acesso, ao mesmo tempo que deve assegurar os desejos e necessidades das pessoas, seja de maneira individual ou coletiva, motorizada ou não-motorizada. A mobilidade se apresenta como um essencial elemento do planejamento urbano, à vista disso, é fundamental seu envolvimento na construção de políticas públicas. A autora afirma que a separação entre políticas de uso e ocupação do solo em relação às políticas de transportes, em conjunto com a prioridade dada aos automóveis, contribuem com a crise da mobilidade verificada atualmente.

Esta situação, que já se tornou realidade em vários municípios brasileiros, é reflexo de

um modelo de desenvolvimento urbano excludente e altamente concentrador no que se refere aos aspectos econômicos, territoriais e demográficos (VACCARI; FANINI, 2013). Para Maricato (2013), na última década, assistiu-se ao aumento expressivo nos indicadores de motorização individual. O crescimento do emprego e da renda média do trabalho verificado neste período, associado aos incentivos fiscais e de crédito dados pelo governo federal às indústrias automobilísticas, refletiram-se em um maior acesso aos veículos privados e, conseqüentemente, no aumento desordenado dos congestionamentos nas grandes cidades. Outro fator que auxiliou no crescimento exponencial do automóvel é:

A construção de toda uma cultura e um universo simbólico relacionados à ideologia do automóvel ocupa cada poro da existência urbana. Como já admitimos o rumo tomado pelo crescimento das cidades impôs a necessidade do automóvel, mas como qualquer outro produto de consumo industrial, e mais do que qualquer outra, ele não escapa ao fetichismo da mercadoria. Ao comprar um automóvel o consumidor não adquire apenas um meio para se locomover, mas também masculinidade, potência, aventura, poder, segurança, velocidade, charme, entre outros atributos (MARICATO, 2008, p. 23).

Devido a esta situação, em muitas regiões metropolitanas, o que se observa é um trânsito intenso que deteriora a qualidade de vida dos habitantes. Um dos grandes desafios que se coloca aos gestores públicos é o de criar soluções para amenizar o congestionamento de seus sistemas viários, visando melhorar as condições de locomoção, diminuir os impactos ambientais e criar condições que favoreçam a saúde e bem-estar da população (MENDONÇA et al, 2011).

Em janeiro de 2012, foi criada a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), por meio da Lei n.12.587/2012, que estabelece as diretrizes que devem orientar a regulamentação e o planejamento da mobilidade urbana nas cidades brasileiras.

De acordo com Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), sua finalidade é:

Tal política também tem por objetivo contribuir para o acesso universal à cidade, o fomento e a concretização das condições que contribuam para a efetivação dos princípios, objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano, por meio do planejamento e da gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana (BRASIL, Lei nº 12.587 de 2 de janeiro de 2012).

Rubim e Leitão (2013) defendem que a lei contribui para minimizar os efeitos nocivos do crescimento indiscriminado dos carros e transportes individuais em geral, onde o maior mérito da política pública é tentar corrigir a distorção na cultura do planejamento dos deslocamentos que ocorrem no país. Ao estabelecer diretrizes, a PMNU obriga os gestores das cidades a priorizar e incentivar outros modais considerados sustentáveis.

Com a finalidade de melhorar a qualidade de vida das cidades, os transportes têm relacionado acessibilidade e mobilidade ao progresso econômico e social. Porém, estes são

responsáveis por efeitos negativos ao meio ambiente, devido sua frequente ampliação de infraestrutura. Atualmente, verifica-se uma exigência por parte da sociedade em relação a cenários sustentáveis para a mobilidade urbana, no entanto, ainda são poucas as regiões que contribuíram significativamente para a definição de mobilidade sustentável (COSTA, 2003).

A noção de mobilidade urbana sustentável, pode ser aplicada a questões sobre o uso e ocupação do solo e gestão de transportes com a finalidade de melhorar a qualidade de vida das cidades e não prejudicar as próximas gerações. Sendo estratégias para alcançar esta mobilidade as políticas de adensamento urbano, implantação de estacionamentos aliados ao transporte coletivo e a implantação de ciclovias (CAMPOS, 2006).

De acordo com Costa (2003), o equilíbrio entre os modais de transporte e o incentivo ao uso de modos não motorizados e coletivos são aspectos fundamentais na política de inclusão da mobilidade sustentável. A bicicleta se estabelece como uma alternativa de modal de transporte não motorizado que agrega todos os aspectos favoráveis à uma mobilidade urbana sustentável.

O transporte cicloviário surgiu na Europa do século XIX em paralelo ao automóvel. A bicicleta prosperou significativamente no oriente, onde hoje se encontra grande parte de sua frota, ao passo que no ocidente, berço da cultura automobilística, encontra-se o maior número de carros. Atualmente, em países com forte cultura cicloviária, como a China, a indústria dos automóveis vem crescendo de maneira exponencial. Porém, todo o prestígio social construído no século XX, no ocidente, em torno dos veículos motores, vem sendo abalado devido ao agravamento dos problemas de mobilidade urbana e devido sua contribuição ao aumento das taxas de emissão de gás carbônico, afetando diretamente as condições climáticas do planeta. Estes fatores fizeram com que bicicleta se demonstrasse uma alternativa de melhoria, em seu uso nos transportes urbanos (GOMES FILHO e HEMERITAS, 2009).

Para Purcher, et al, (1999), um dos maiores obstáculos do ciclismo é a possibilidade de lesões acidentais e até mortes. Para tornar este transporte mais seguro de se dirigir, é necessário que haja uma mudança de comportamento, tanto de ciclistas, quanto de motoristas, além de planejar e implementar infraestruturas que garantem essa segurança. Países europeus como Holanda e Bélgica desenvolveram programas nacionais de educação do usuário de bicicleta, informando sobre legislações de trânsito, sinalizações e comportamentos seguros. O autor ainda afirma que a criação de ciclovias segregadas do sistema viário de veículos motorizados é fator decisivo na segurança ciclística, pois estes delimitam limites de tráfego para ambos os transportes.

Ciclovia é definida como o espaço destinado a circulação de bicicletas, segregado da

pista de rolamento por canteiro com cerca de 20 centímetros de desnível, geralmente mais elevada que a via para veículos motorizados. Pode localizar-se nas calçadas laterais ou no canteiro central, ou ainda pode possuir um traçado independente da malha viária, como leito ferroviário, desde que seja viável e segura para seus usuários. Também podem ser consideradas ciclovias as faixas para ciclistas situadas junto a pista de tráfego motorizado, sem desnível, porém separadas através de elementos de concreto (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007).

Pires (2008) define as ciclovias como estruturas viárias com implantação segregada dos locais destinados a outros modos de transporte. É uma solução que demanda maiores espaços urbanos e maior atenção com as interseções. As principais vantagens da implantação de ciclovias são verificadas como a proteção ao ciclista, a diminuição dos acidentes e a maior fluidez, evitando conflitos em congestionamentos. Já o ponto negativo, apontado pelo autor, gira principalmente em torno do aumento de incidentes nos cruzamentos de vias rápidas.

Gondim (2001) defende que as ciclovias oferecem maior segurança durante os deslocamentos ao longo da via, devido à separação do tráfego, impedindo a invasão dos veículos motores e fechamentos, sendo também as calçadas em desnível, importantes amortizadores do impacto entre bicicletas e carros.

A bicicleta vem sendo incluída no cenário da política nacional desde 1997, quando foi considerada um veículo pelo Código de Trânsito Brasileiro, contudo, foi com a aprovação do Estatuto da Cidade que a bicicleta passou a ter maior visibilidade. A criação do Ministério das Cidades, em janeiro de 2003, favoreceu o uso da "magrela" como transporte ao trazer objetivos como:

Ampliar a mobilidade urbana com segurança, priorizando o transporte coletivo e os não-motorizados; desestimulando o uso de automóvel; priorizando o pedestre e privilegiando a circulação de pessoas com mobilidade reduzida; melhorando as condições do trânsito; prevenindo a ocorrência e reduzindo a violência e a morbimortalidade decorrente de acidentes; e integrando e fortalecendo entidades e órgãos gestores de trânsito, transporte e planejamento urbano (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007).

De acordo com Rubim e Leitão (2013), as diretrizes do Ministério das Cidades e da Política Nacional de Mobilidade Urbana de 2012, são claras e podem ser resumidas em uma frase: "é preciso incentivar os deslocamentos por meios de transporte não motorizado e os coletivos, e desestimular os individuais motorizados". Os autores afirmam que historicamente a destinação de recursos federais em mobilidade não é abundante e tampouco constante, porém, desde meados de 2009, o volume de recursos que tem sido disponibilizado para esta área cresceu consideravelmente. É responsabilidade dos gestores que a alocação de parte destes recursos seja orientada a políticas cicloviárias, caso contrário, veremos a

manutenção do automóvel como componente privilegiado no planejamento de ações no tocante da mobilidade urbana.

Análise dos Dados

Maringá está localizada na mesorregião do norte central paranaense, sede da microrregião de Maringá, que contempla municípios como Sarandi, Marialva, Paiçandu e Mandaguari. A cidade se destaca como sendo a terceira maior cidade do Estado do Paraná, com uma população estimada de 406.693 mil habitantes, atrás apenas de Curitiba e Londrina. O município com aproximadamente 500 km² possui 98% dos seus habitantes na área urbana (IBGE, 2018).

Maringá, no transporte ferroviário, está ligada diretamente com o Porto de Paranaguá, por onde escoam a maior parte de toda a produção agrícola da região, a cidade possui um dos maiores e mais modernos aeroportos do sul do Brasil, sendo um dos quatro aptos a receber cargas internacionais com regularidade. Rodovias como a BR-376, ligam diretamente o município aos grandes centros como São Paulo e Rio de Janeiro.

Atualmente, o sistema viário municipal, de acordo com a Lei Complementar Nº 333/1999 divide-se em oito níveis, sendo estes respectivamente: Rodovias federais e estaduais, vias arteriais, vias coletoras e conectoras e avenidas das torres de transmissão de energia elétrica, vias comerciais e industriais, vias paisagísticas, vias locais, estradas vicinais, ciclovias (Prefeitura de Maringá, 1999).

Pelo fato da cidade, em sua criação, ter sido planejada a partir de um modelo de cidade jardim, com inúmeros aspectos de arquitetura modernista, por Jorge de Macedo Vieira, com auxílio da companhia de melhoramentos do norte do Paraná, esta privilegiou o espaço urbano a partir de grandes vias largas com canteiro central arborizado e estacionamentos em ambos os sentidos. A existência de vias largas simplifica o trânsito, porém estimula o aumento de velocidade dos veículos motorizados, o que gera maior insegurança para pedestres e ciclistas que estão mais suscetíveis a atropelamentos.

Tal planejamento, através do fluxo e organização de seu sistema viário, em auxílio ao número expressivo de automóveis. De acordo com o DETRAN (2018), a cidade possui uma frota de aproximadamente 312.500 veículos, o que corresponde a cerca de 1,35 pessoa por veículo automotor. Maringá se estabelece como a segunda cidade, entre as dez maiores do estado do Paraná, com o maior número de acidentes de trânsito envolvendo vítimas, número apenas superado pela capital Curitiba (DETRAN, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012,

2013, 2014, 015, 2016).

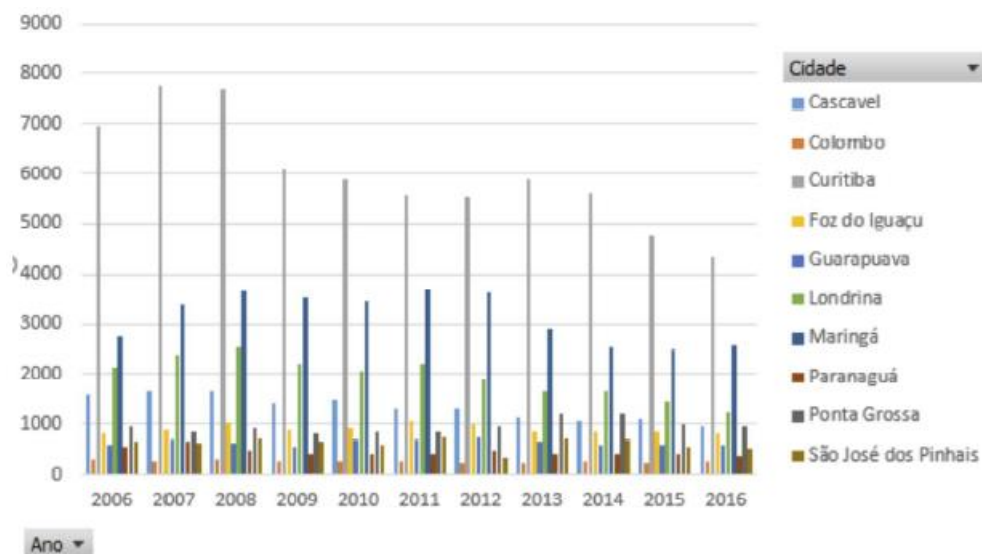


Figura 1: Gráfico dos acidentes envolvendo vítimas das dez maiores cidades do Estado
 Fonte: Detran, 2018.

Analisando os dados dos anuários estatísticos do Detran-PR de 2006 a 2016, último ano de publicação até a presente data, também se observa que Maringá conta com a maior taxa de acidentes envolvendo vítimas em relação à população estimada pelo IBGE.

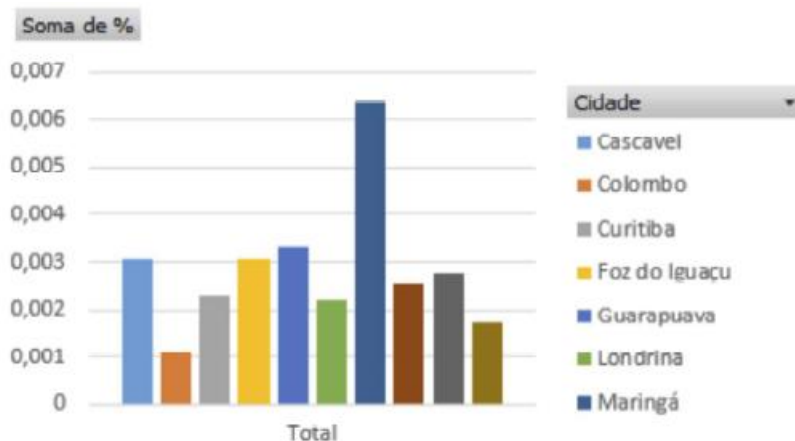


Figura 2: Gráfico dos acidentes envolvendo vítimas das dez maiores cidades do Estado no ano de 2016, por população estimada no mesmo período.
 Fonte: Detran, 2018.

Apesar de a mobilidade urbana de Maringá ter como prioridade o uso do carro, em diversas regiões da cidade as bicicletas se mostram presentes, sendo em algumas com maior frequência e em outras em menor quantidade. Atualmente, não há uma pesquisa oficial do número de bicicletas, nem quanto ao número de ciclistas no município. Considerando que os estudos realizados nos anos 1980 indicavam existir aproximadamente 50 mil bicicletas,

número este que hoje pode ser muito maior, devido ao crescimento populacional. De acordo com Neri (2012) Maringá é muito carente de sinalizações específicas para ciclistas, além de possuir baixa quilometragem de infraestrutura cicloviária, mesmo possuindo vias perfeitamente técnicas para a implantação de ciclovias.

Como destaca Borges e Sela (2013), a produção e hierarquização do espaço urbano maringaense desde seu início obedeceu a uma orientação quase sempre pautada pela ação do mercado imobiliário. Por meio de forte atuação do poder público como agente ordenador do território, esta atuação se deu baseada em relações clientelistas pelo fato de muitos dos ocupantes de cargos do executivo e legislativo municipal estarem ligados ao mercado imobiliário da região.

A mobilidade urbana, como um fator que auxilia na hierarquização do espaço urbano, não foge à regra, o que se verifica é um monopólio do transporte público, gerando tarifas superiores aos outros grandes centros urbanos como Curitiba, um número reduzido de frota e consequentemente de linhas que atendam todas as regiões, como também uma configuração viária que prioriza o modal automobilístico.

Após o surgimento da primeira ciclovia de Maringá em 1979, a construção de malhas cicloviárias teve em média um intervalo de 7 anos. A ciclovia Maringá-Sarandi surgiu no ano de 1979, ligando as cidades Maringá e Sarandi, com o objetivo de atender toda a população urbana que transitava entre as duas cidades. A ciclovia possui 1,7 km de extensão e parte do cruzamento entre a Avenida Guaiapó e a Avenida Colombo, margeando essa até a divisa com o município de Sarandi.

Com o mesmo intuito que a primeira, de atender parte da população que trafegava entre cidades próximas, em 1985 é criada a ciclovia Engenheiro Antônio Tchaika, situada em perímetro urbano de alta ocupação industrial e totalizando 3,1 km de extensão que ligam Maringá a Paiçandu.

A terceira infraestrutura cicloviária do município implantou-se no final dos anos 1990, com

4.000 m que percorrem toda a extensão da Avenida Pedro Taques, um importante eixo urbano que contempla alta densidade habitacional e comercial, porém não foram evidenciados documentos que comprovassem uma discussão por parte do governo municipal, sobre a implementação desta

Após estes três projetos cicloviários, a terceira ciclovia em Maringá foi desenhada apenas em 2008, cerca dez anos depois, a partir do projeto de revitalização da Avenida Mandacaru e Avenida Alzira Zarur, possuindo respectivamente 6,4 km e 1,9 km de extensão.

Segundo Neri (2012) de um montante de 1,225 milhões gastos nas obras de implantação destas cicloviárias, 80% vieram por parte do Programa Nacional de Apoio à Política de Mobilidade Urbana, instituído pelo Ministério das Cidades.

Em seguida, a ciclovia da Avenida Horácio Racanello foi construída, em 2009, com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento, como um dos projetos interligados ao rebaixamento da malha ferroviária que atravessava o novo centro da cidade, segundo Savi (2014), tal projeto se deu para atender as demandas já solicitadas pelo BID.

Em 2014 surge a ciclovia da Avenida Brasil, primeiro empreendimento que movimentou atores de outras arenas que não a prefeitura municipal de Maringá. Conforme explicitam Souza e Borges (2016) esta ciclovia foi arena de disputas entre os comerciantes da região que acreditavam que a ciclovia prejudicaria o comércio por se estabelecer no local onde eram estacionados os carros. Foi também por conta deste projeto que surgiu a Associação dos Ciclistas do Noroeste do Paraná, como uma iniciativa de ciclistas que, através de uma reunião da OAB sobre o planejamento cicloviário de Maringá, organizou-se para demandar do poder público a efetivação do projeto cicloviário na referida avenida.

No mesmo ano, e impulsionado pelo projeto cicloviário da Avenida Brasil, a câmara municipal de Maringá instaura a "Comissão Especial de Estudos em Ciclovia" composta pelos vereadores: Luciano Brito; Carlos Emar Mariucci; Edson Luiz Pereira e; Belino Bravin Filho (CÂMARA MUNICIPAL DE MARINGÁ, 2014). Na qual realizou-se 5 reuniões com membros do poder executivo, membros da Associação de ciclistas do Noroeste do Paraná e membros da Associação comercial e empresarial de Maringá.

No segundo semestre de 2014 a prefeitura de Maringá lançou um esboço do plano cicloviário que contemplava 87,6 km de cicloviárias em análise. Em conjunto com tal plano a mesma afirmava que a gestão do prefeito Carlos Roberto Pupin a SEPLAN tinha como objetivo um planejamento de mais de 100 km de malha cicloviária, contemplando inclusive parcerias com municípios da microrregião.

Contudo, tal esboço não poderia se configurar enquanto um plano cicloviário, uma vez que este constava apenas um mapa de rotas de possível projeção cicloviária, uma vez que para ser considerado um plano é necessário estruturar ações de incentivo à utilização de bicicletas, um projeto de educação no trânsito, bem como possibilidades de interseção de modais, como por exemplo, o de ônibus com capacidade de levar bicicletas.

Outro fato constatado é que atualmente, no ano de 2018, Maringá apresenta apenas 36km de cicloviárias construídas, representando aproximadamente um terço do estimado pela

prefeitura. De 2014, ano do projeto cicloviário que impulsionou atores de diversas arenas aos temas de políticas públicas cicloviárias, a 2018, foram construídos apenas oito novos quilômetros de ciclovias, englobando as Avenidas Cerro Azul, continuação da Avenida Horácio Racanello Filho e da rua Lauro Werneck, todos projetados e iniciados pela prefeitura do município de Maringá.

Outro fato a ser mencionado, é que até o presente momento, o município não iniciou a formulação do Plano Municipal de Mobilidade Urbana, documento obrigatório à municípios com população superior à 20.000 habitantes, instituído pela lei nº 12.587/2012.

Conclusões

Após a análise de como se constituíram os processos decisórios das inserções de projetos de mobilidade urbana cicloviária na agenda governamental do município de Maringá, assim como as arenas e atores envolvidos nestes processos. Pode-se afirmar que atualmente, não há uma política pública de mobilidade urbana cicloviária constituída no município. A implantação de ciclovias se deu por meio de ações isoladas, por gestões distintas e de maneira esparsa, atendendo a interesses pontuais de cada área urbana e gestor municipal.

Cabe lembrar que a infraestrutura cicloviária deve ser implantada de forma a constituir um sistema, com conexões e intersecções que garantam aos ciclistas conforto e segurança. A prática de construir ciclovias isoladas, como se uma determinada extensão de espaço exclusivo à circulação de ciclistas pudesse atender as necessidades de suas viagens, deve ser definitivamente descartada pelas administrações municipais (MIRANDA, 2007 p. 72).

O ideal seria circular de bicicletas por todas as ruas da cidade, de forma que teria não apenas alguns espaços segregados, mas a totalidade das vias, fazendo uso do sistema viário já implantado. No entanto, o modelo de transporte adotado, não permite que ciclistas circulem pelas ruas da cidade com segurança, tornando assim necessária um plano cicloviário.

Os projetos cicloviários implantados recentemente se demonstraram complementos a projetos já existentes, tendo como objetivo, atender solicitações da União para a liberação de recursos financeiros. Estes processos decisórios evidenciam a dependência do município perante ao governo federal em relação a viabilização dos seus projetos de mobilidade.

Nas palavras da urbanista Ermínia Maricato, "obra sem plano e plano sem obra", Maringá não foge à regra, nota-se uma posição por parte da administração municipal, de

viabilizar projetos que permitam pleitear recursos de qualquer esfera, não havendo um planejamento extenso ou diálogo com a sociedade civil. No entanto, pode-se observar que mesmo com a ausência de uma política pública de mobilidade urbana que englobe a bicicleta no município, uma rede cicloviária vem se desenhando e adquirindo adeptos favoráveis as decisões governamentais.

Pode-se concluir que apesar de projetos cicloviários ter se implementado na cidade a partir de políticas de financiamento de nível nacional por meio do BID e PNMU, a ausência de um plano de mobilidade urbana no município, condição necessária mediante a Lei 1.75587/2012, reproduz uma lógica modernista na qual a mobilidade urbana tem como ênfase o descolamento por veículo automotor inibindo o acesso à cidade por meio de outros modos de transporte.

Conclui-se também que os projetos cicloviários desenhados a partir de 2012 tiveram como objetivo interligar malhas cicloviárias centrais dificultando o acesso por bicicletas ao centro.

Deste modo, a maior parte da infraestrutura cicloviária da cidade concentra-se nas regiões centrais reproduzindo o direito à mobilidade apenas aos moradores dessa região que por sua vez, pertencem às classes econômicas privilegiadas.

Referências

- AFFONSO, N. S. Mobilidade e Qualidade de Vida. **Revista dos Transportes Públicos - ANTP**. Ano 24, 2002, 3o trimestre.
- BAGLI, P. **Rural e urbano: harmonia e conflito na cadência da contradição**. Cidade e campo: relações e contradições entre urbano e rural, 2, 81-109, 2006.
- BAUMAN, Z. **Confiança e medo na cidade**. Zahar, 2009.
- BALBIM, Renato. **Mobilidade: uma abordagem sistêmica**. 2009. Disponível em: http://www.ambiente.sp.gov.br/EA/adm/admarqs/Renato_Balbim.pdf.
- BORGES, W. A; SELA, V. M. Cooperação Intergovernamental e Produção do Espaço Urbano: o alinhamento entre mercado, financiamento público, política eleitoral e obras públicas na cidade de Maringá-PR. **XXXVII Encontro da ANPAD**. Rio de Janeiro, 2013.
- BRASIL, IBGE. **Censo Demográfico, 2015**. Disponível em <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=411520>>. Acesso em 18 de agosto de 2022.
- BRASIL. **Lei nº 12.587 de 2 de janeiro de 2012**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/12587.htm>. Acesso em 18 de agosto de 2022.

- CÂMARA MUNICIPAL DE MARINGÁ. **Relatório da comissão especial de estudos em ciclovias** 2014. Disponível em: <http://www.cmm.pr.gov.br/camara/relatorioComissaoCiclovias.pdf>. Acesso em 18 de agosto de 2022.
- CAMPOS, V. B. G. Uma Visão da Mobilidade Urbana Sustentável. **Revistas dos Transportes Públicos - ANTP**. Ano 28, 3o Trimestre, p.99-106, 2006.
- CARLOS, Ana Fani A. **A Cidade**. São Paulo: Contexto, 2007.
- COSTA, M. S. **Mobilidade Urbana Sustentável: um estudo comparativo e as bases de um sistema de gestão para Brasil e Portugal**. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil). Universidade Federal de São Carlos, 2003.
- DETRAN. Departamento de Trânsito do Paraná. Estatísticas de Trânsito - Frota de veículos por Tipo e Município 2018. Disponível em: http://www.detran.pr.gov.br/arquivos/File/planejamento/2018/FROTAJUNHO_2018.pdf> Acesso em: 18. agosto de 2022.
- DETRAN. Departamento de Trânsito do Paraná. Anuário Estatístico. Disponível em: <http://www.detran.pr.gov.br/modules/categorias/servicos-detalhes.php?tema=detran&id=477>> Acesso em: 18. agosto de 2022.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Administração pública e políticas públicas. **Revista de administração pública**, n. 45, p. 813-836, 2011.
- FERNANDES, Edésio. Regularização de assentamentos Informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. In ROLNIK, Raquel, [et al]. Regularização fundiária sustentável - conceitos e diretrizes - Brasília: Ministério das Cidades, 2007.
- GOMES FILHO, H; HEMERITAS, P. C. C. **Nos Caminhos da Retirada Sustentável, a Redenção da Bicicleta**. Boletim do Observatorio Ambiental Alberto Ribeiro Lamego. Campos dos Goytacazes/RJ: v. 3, n. 1, jan/jun 2009, p. 149-171.
- GONDIM, M. F. **Transporte Não Motorizado na Legislação Urbana do Brasil**. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Transportes). Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2001.
- HARVEY, D. A liberdade da cidade. IN: ZIZEK, Slavoj. **Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. Boitempo: São Paulo, 2013.
- IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico** 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/maringa/panorama>>. Acesso em: 14 jun. 2022.
- JARDIM, José Maria et al. Análise de políticas públicas: uma abordagem em direção às políticas públicas de informação. **Perspect. ciên. inf.** vol.14 no. 1 Belo Horizonte jan./abr. 2009.

- LEFEBVRE, Henri. **O Direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2008.
- LEFEBVRE, H., Martins, S., Andrade, M. M. **A revolução urbana**. Editora UFMG, 2004.
- MARICATO, Ermínia. É a questão urbana, estúpido! **Cidades rebeldes**: Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil, São Paulo, 1ª edição, p.19-26. 2013.
- MARICATO, Ermínia. **O automóvel e a Cidade**. 2008. Disponível em: <http://doisesquerdos.wordpress.com/2009/02/24/o-automovel-e-a-cidade/>. Acesso em: 01 de dezembro de 2022.
- MATTAR, F. N. **Pesquisa de Marketing**: metodologia, planejamento. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- MENDONÇA, G. et al. **Planejamento e implantação de ciclovias** - Estudo de ciclovias em regiões metropolitanas. São Paulo, Universidade Anhembi Morumbi, 2011.
- MENY, Y.; THOENIG, J. C. **Las políticas públicas**. Barcelona: Ed. Ariel, 1992.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo: Hucitec, 2004.
- MINISTERIO DAS CIDADES. **Coleção Bicicleta Brasil: Programa Brasileiro de Mobilidade por Bicicleta**. Ministério das Cidades: Brasília, 2007.
- MIRANDA, Antonio Carlos de Matos. Se tivesse que ensinar projetar ciclovias. **Cadernos Técnicos**: Transporte cicloviário. São Paulo: ANTP, 2007.
- NERI, T. B. Proposta Metodológica para Definição de Rede Cicloviária: Um Estudo de Caso de Maringá: **Dissertação** (Mestrado em Engenharia Urbana), Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2012.
- PARK, R. E. A cidade: Sugestões para a investigação do comportamento humano no meio urbano. IN: VELHO, OG **O Fenômeno Urbano**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor. 1967.
- PIRES, C. C. Potencialidades Cicloviárias no Plano Piloto: **Dissertação** (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília, Brasília, 2008.
- PREFEITURA DO MUNICIPIO DE MARINGA. Lei Complementar Nº333/1999. Sistema Viário Básico. Maringá, 1999.
- PREFEITURA DO MUNICIPIO DE MARINGA. Plano Diretor do Município de Maringá. Maringá, 2006.
- PURCHER, John; KOMANOFF, Charles; SCHIMEK, Paul. Bicycling renaissance in North America? Recent trends and alternative policies to promote bicycling. **Transportation Research** (New York), Vol. 33, Nos. 7/8, 1999.

- RAQUEL, R. **A Mobilidade Ciclística como um Meio de Transporte Sustentável para as Cidades**: um estudo de caso em Florianópolis/Se . In: 3o Congresso Luso Brasileiro para o Planejamento Urbano, Regiona I, Integrado e Susten tável, Santos, 2008.
- RAQUEL , R. Mulheres em bicicleta: mobilidade e direito à cidade . **Para onde?** v. 9, n. 2, 2018.
- ROLNIK, Raquel. o que é cidade. Editora Brasiliense, 1995.
- RUA, M. G. **Análise de políticas públicas**: conceitos básicos. Programa de Apoio a Gerência Social no Brasil , BID. 1997.
- RUBIM, Barbara; LEITAO, Sérgio. O plano de mobilidade urbana e o futuro das cidades. **Estud. av.**, São Paulo, v. 27, n. 79, p. 55-66, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v27n79/v27n79a05.pdf> Acesso em 28 novembro 2022.
- SARAVIA, E.; FERRAREZI, E.; **Políticas Públicas**. 2 v. Brasília: ENAP, 2006. Disponível em <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&id=2857 > Acesso em 30 junho 2022.
- SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.
- SILVEIRA, C. E. M; GRASSI, K. O direito à cidade e a emergência dos movimentos sociais: uma análise sob a ótica da emancipação humana. *Revistas Culturas Jurídicas*, vol 2, Num. 3, 2015.
- SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.
- SOUZA, M. A; BORGES, W. A.. CONSTITUIÇÃO DE AGENDA E FORMULAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA: A CICLOVIA DA AVENIDA BRASIL EM MARINGÁ. In: **Anais do ENAPG**, 2016, São Paulo. ENAPG, 2016.
- VACCARI, Iorreine Santos; FANINI, Valter. **Série de Cadernos Técnicos**. Mobilidade urbana. CREA-PR, 2013.

Submetido em: 30.01.2023

Aceito em: 27.02.2023