



Grupo de Auditoria Operacional 2

Relatório de Auditoria Operacional em Mobilidade Urbana

Processo TC n° 12.215/12

Conselheiro Relator: Arnóbio Alves Viana

Objetivo: Avaliar em que medida a cidade de João Pessoa atende aos princípios, diretrizes e objetivos da Política Nacional de Mobilidade Urbana assim como se há integração dos municípios da região metropolitana de João Pessoa no que se refere à mobilidade urbana.

Ato de designação: Portaria n° 114, de 08 de agosto de 2012.

Período abrangido pela auditoria: Exercícios de 2010 a 2012

Período de realização da auditoria: Planejamento – 08/08/2012 a 10/12/2012

Execução – 11/12/2012 a 11/04/2013

Relatório - 12/04/2010 a 15/06/2013

Composição da equipe:

Auditor de Contas Públicas	Matrícula
Alcimar Alves Fraga	370.572-2
Emmanuel Teixeira Burity	370.293-6
Júlio Uchoa Cavalcanti Neto	370.646-0
José Luciano Sousa de Andrade	370.570-6
Yara Sílvia Mariz Maia Pessoa (Coordenadora)	370.080-1

- **Unidades Envolvidas:** Secretaria de Estado de Planejamento – SEPLAG-PB, Superintendência de Mobilidade Urbana – SEMOB, Secretaria de Infraestrutura do Município de João Pessoa – SEINFRA-JP, Secretaria de Planejamento do Município de João Pessoa – SEPLAN-JP, Fundação de Apoio aos Deficientes – FUNAD, Associação das Empresas de Transportes Coletivos – AETC-JP, Departamento Estadual de Transito – DETRAN-PB, Municípios da Região Metropolitana, Departamento de Estradas de Rodagem – DER, Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU, Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT.



Agradecimentos

O sucesso das auditorias de natureza operacional está relacionado à parceria que se estabelece entre a equipe de auditoria e os dirigentes e técnicos do programa auditado. Nesse sentido, vale ressaltar que a equipe foi bem recebida por todos os órgãos envolvidos, tanto na fase de planejamento, bem como com a prestação de informações e apresentação de documentos necessários ao desenvolvimento dos trabalhos.

Reconhecemos a valiosa contribuição das senhoras Marilza Ferreira, quando da organização das duas Audiências Públicas realizadas pelo Tribunal de Contas, Mestre em Engenharia de Transportes Valéria de Castro Costa Barros pelas orientações transmitidas durante todas as fases de execução desta Auditoria Operacional, bem como de Patrícia Montañó, do grupo Massa Crítica Parahyba, pelas sugestões.



“País desenvolvido não é onde o pobre tem carro. É onde o rico utiliza o transporte público”.



Resumo

A Auditoria Operacional em Mobilidade Urbana foi originada em 20 de junho de 2012, por meio de aprovação, pelo pleno do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, de Comunicação emitida pelo Conselheiro Arnóbio Alves Viana, que viria a ser Relator deste Processo de Auditoria, requerendo Auditoria Operacional nos órgãos responsáveis pelo trânsito da Capital Paraibana, em função da situação caótica em que este se encontra. Na ocasião, também foi aprovado um adendo do Conselheiro André Carlo Torres Pontes, incluindo dentre os aspectos considerados durante a Auditoria, uma análise sobre os projetos de mobilidade urbana executados pela Prefeitura Municipal de João Pessoa.

O tema Mobilidade Urbana vem ganhando cada vez mais destaque nos dias atuais, devido os impactos causados em toda a população, ao se deslocar para realizar suas atividades. Na última década em João Pessoa, enquanto a população cresceu 21%, a frota de veículos aumentou 181% e o número de motocicletas 631%. Estes números são decorrentes da melhoria de poder aquisitivo da população, facilidade de acesso ao crédito e incentivos fiscais do Governo Federal, fatores que aliados a baixa qualidade oferecida pelo transporte público, faz com que os usuários desta modalidade de transporte migrem para o transporte particular, deixando as vias públicas saturadas e reduzindo a eficiência de toda a cadeia de transportes públicos e privados. Partiu-se, então, do seguinte problema de auditoria: “O crescimento populacional desordenado de João Pessoa, a baixa aderência ao transporte coletivo, deficiências na infra-estrutura do sistema de mobilidade urbana, aliados ao incremento desproporcional da frota de veículos motorizados, comprometem a mobilidade urbana, com inevitáveis prejuízos à população”.

Em janeiro de 2012, foi aprovada a Lei nº 12.587 que institui os objetivos, os princípios e as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, regulamentando o Inciso XX, do Artigo 21, e o Artigo 182, da Constituição Federal. No Artigo 6, da referida Lei estão descritas as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, entre as quais se destacam: II - prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado; III - integração entre os modos e serviços de transporte urbano; VI - priorização de projetos de transporte público coletivo estruturadores do território e indutores do desenvolvimento urbano integrado.

Foi lastreada na Lei 12.587/12 que a Auditoria Operacional definiu sua linha de atuação e elaborou suas duas questões centrais de Auditoria. A primeira questão formulada procurou determinar em que medida a cidade de João Pessoa atende aos princípios, diretrizes e objetivos da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Neste particular, verificou-se que a cidade de João Pessoa ainda não possui plano de mobilidade urbana aprovado por lei, razão pela qual se recomendou, ao chefe do Executivo Municipal, o encaminhamento à Câmara Municipal de João Pessoa, de projeto de lei, regulamentando o plano municipal de mobilidade urbana, que deverá estar vigente no prazo estipulado na Lei 12.587/12.



Ficou comprovada a descontinuidade de projetos de mobilidade urbana, onde houve solução de continuidade em função de questões estritamente jurídicas, e em um caso particular, por ausência de coordenação política entre as esferas estadual e municipal, resultando na não execução de uma importante obra que iria contribuir para o desafogo do trânsito em importantes bairros da capital, fato que gerou determinação ao Prefeito de João Pessoa, no sentido de fazer constar dos respectivos projetos de Planos Plurianuais e de Leis de Diretrizes Orçamentárias as ações programáticas e instrumentos de apoio que serão utilizados, em cada período, para aprimoramento dos sistemas de mobilidade urbana.

Também foi investigada a estrutura para ciclistas existente na cidade de João Pessoa, sobre a qual a SEMOB informou que vem ocorrendo aumento gradativo da malha de ciclovias. Contudo, em consulta ao movimento cicloativista "Grupo Massa Crítica Parahyba", foi diagnosticada que a malha ciclável de João Pessoa não é eficiente, por falta de conexão dos trechos, sem sinalização e repletos de obstáculos. Para sanar tais problemas, foi recomendado ao Superintendente da SEMOB que efetive pesquisa com entidades representativas dos ciclistas para determinação de suas necessidades e implementação de política mais eficaz de manutenção das ciclovias e integração com outros modais de transporte.

No que tange às questões de acessibilidade para pessoas portadoras de deficiência ou mobilidade reduzida, ficou constatado o desnivelamento das calçadas, dificultando, e até, impedindo o deslocamento de portadores de deficiência. Igual panorama foi detectado, em relação ao transporte coletivo de passageiros, onde apenas 36% da frota é adaptada para os deficientes, percentual ainda longe dos 100% que deverão ser atingidos no final de 2014. Nesta questão, foi recomendado ao Executivo que revise o Código de Obras e de Posturas, contemplando as questões de acessibilidade, além do estabelecimento de metas parciais de adaptação da frota de ônibus municipal com vistas ao atendimento da meta estipulada para o final de 2014.

Ainda em relação à primeira questão de Auditoria, ficou demonstrada a insuficiência de quadros de pessoal da SEMOB e DER para o cumprimento de suas missões institucionais, o que gerou recomendação ao Prefeito da Capital e ao Governador do Estado para que promovam levantamento dos cargos com defasagem de pessoal e promoção de concurso público para preenchimento das vagas em aberto. Em relação ao DER, recomenda-se adicionalmente que se incremente os investimentos em tecnologia e estrutura física.

A segunda questão da Auditoria procurou averiguar se há integração entre os municípios que compõem a região metropolitana de João Pessoa, no que se refere à mobilidade urbana. Em relação a este tema, foi recomendado aos Prefeitos dos Municípios de Bayeux, Cabedelo, Conde, Mamanguape e Santa Rita que elaborem os respectivos Planos de Mobilidade Urbana, em razão da previsão contida na Lei 12.587/12.

Também foi verificado o não funcionamento do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano da Região de João Pessoa, sendo provocado o Executivo Estadual, no sentido de promover a efetiva implantação do Conselho de



Desenvolvimento da Região Metropolitana de João Pessoa. Com isto, espera-se que o Conselho cumpra o seu mister institucional, inclusive como instrumento apropriado de política pública que vise a contemplar a mobilidade urbana, como uma de suas áreas de atuação.

Por fim , detectou-se que os contratos de concessão de transporte público de passageiros intermunicipal encontram-se todos vencidos desde 2010, gerando determinação ao Governo do Estado para que promova a realização de procedimento licitatório, regularizando a situação dos contratos, com a promoção da integração modal e tarifária, gerando conforto, praticidade e economia para os usuários do sistema de transporte público.



Lista de Siglas

AETC-JP – Associação das Empresas de Transportes Coletivos
ARPE – Agência de Regulação de Pernambuco
BHTRANS – Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte S/A
BPTRAN-PB – Batalhão de Polícia de Trânsito Urbano e Rodoviário
BRT – *Bus Rapid Transit*
CBTU – Companhia Brasileira de Trens Urbanos
CONTRAN – Conselho Nacional de Trânsito
CTB – Código de Trânsito Brasileiro
DENATRAN – Departamento Nacional de Trânsito
DER – Departamento de Estradas de Rodagem do Estado da Paraíba
DETRAN-PB – Departamento Estadual de Trânsito
DIAFI – Diretoria de Auditoria e Fiscalização
DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
DOU – Diário Oficial da União
EMLUR – Autarquia Municipal Especial de Limpeza Urbana
FUC – Fundo de Urbanização de Curitiba
FUNAD – Fundação de Apoio aos Deficientes
GPS – *Global Positioning System*
GRTC – Grande Recife Consórcio de Transporte
LC – Lei Complementar
NTU – Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos
ONG – Organização Não Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PCCR – Plano de Cargos, Carreiras e Remunerações
PMJP – Prefeitura Municipal de João Pessoa
PPP – Parceria Público Privada
RIT – Rede Integrada de Transportes
RMR – Região Metropolitana de Recife
SAI – Serviço de Atendimento Imediato
SEINFRA-JP – Secretaria de Infraestrutura do Município de João Pessoa
SEMOB – Superintendência Executiva de Mobilidade Urbana de João Pessoa
SEPLAG-PB – Secretaria de Estado de Planejamento
SEPLAN-JP – Secretaria de Planejamento do Município de João Pessoa
STTRANS – Superintendência de Transporte e Trânsito
TCE – Tribunal de Contas do Estado
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais
UFPB – Universidade Federal da Paraíba
URBS – Urbanização de Curitiba S.A.
USP – Universidade de São Paulo
VLT – Veículo Leve Sobre Trilho



Lista de figuras

Figura 1 - Projeto implantação de corredores de ônibus e terminais de integração em João Pessoa.....	22
Figura 2 - Mapa de ciclovias da cidade de João Pessoa.....	24
Figura 3 - Mapa de faixas de pedestres mal conservadas.....	31
Figura 4 - Número de acidentes com ciclistas, em João Pessoa, entre setembro e novembro de 2012, por sexo.....	34
Figura 5- Monitoramento por câmeras da SEMOB.....	37
Figura 6 - Organograma da Diretoria de Transportes do DER.....	44

Lista de tabelas

Tabela 1 - Despesa com sinalização horizontal realizada pela SEMOB.....	29
Tabela 2 - Coordenadas de faixas de pedestres mal conservadas.....	30
Tabela 3 - Quantitativos de servidores da SEMOB.....	42
Tabela 4 - Sistema suplementar de transporte coletivo - lotações.....	54



Sumário

Introdução	11
Antecedentes	11
Importância do Tema	11
Visão geral	12
Justificativa para escolha do tema	14
Escopo	15
Metodologia	16
1. Atendimento aos Princípios, diretrizes e objetivos da Política Nacional de Mobilidade Urbana	18
1.1. Plano de mobilidade urbana de João Pessoa	18
Descontinuidade de projetos de mobilidade urbana	19
Propostas de mobilidade urbana da Prefeitura Municipal de João Pessoa/PAC da mobilidade urbana/Intervenções de médio prazo	21
1.2. Infraestrutura para ciclistas	23
1.3. Acessibilidade às pessoas portadoras de deficiência ou mobilidade reduzida	26
1.4. Ações para a segurança de pedestres e ciclistas	28
Segurança de pedestres	29
Segurança de ciclistas	32
1.5. Monitoramento de pontos críticos de trânsito por câmeras de vídeo e utilização de semáforos controlados à distância	36
1.6. Transporte urbano de cargas na cidade de João Pessoa	38
1.7. Participação popular na definição de políticas de mobilidade urbana	39
1.8. Aspectos institucionais e operacionais da SEMOB e DER	40
Quantitativos e capacitação de servidores da SEMOB	40
Quantitativo de servidores insuficientes da SEMOB	41
Necessidades de melhorias no Departamento de Estradas de Rodagens	43
2. Integração das linhas de transporte da região metropolitana de João Pessoa com as linhas urbanas da capital, e a importância do conselho de desenvolvimento metropolitano	46
2.1. Inexistência de plano de mobilidade urbana em municípios da região metropolitana de João Pessoa	47
2.2. Previsão legal do conselho de desenvolvimento da região metropolitana de João Pessoa	48
Experiências nacionais	49
Recife-PE	49
Curitiba-PR	50
Goiânia-GO	50
2.3. Implicações do transporte clandestino na mobilidade urbana	51
Experiências nacionais	53
Belo Horizonte-MG	53
Porto Alegre-RS	54
Recife-PE	55
2.4. Contratos de concessão de transporte público municipal e intermunicipal	56
2.5. Modernização da infraestrutura do transporte ferroviário	57
2.6. Projetos de ciclovias ao longo das rodovias federais	57



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Conclusão	59
Proposta de encaminhamento	60
Referências Bibliográficas.....	64
Anexo	65



Introdução

Antecedentes

O presente trabalho originou-se da aprovação, pelo Plenário deste Tribunal, de Comunicação do Conselheiro Arnóbio Alves Viana, em 20 de junho de 2012 (Ata nº 1896), onde requereu uma Auditoria Operacional nos órgãos responsáveis pelo trânsito, na Capital do Estado: DETRAN-PB e SEMOB, justificando para isso que o trânsito está em situação caótica. O então Presidente, Conselheiro Fernando Rodrigues Catão, submeteu a proposição do Conselheiro Arnóbio Alves Viana à consideração do Tribunal Pleno, que a aprovou por unanimidade. Aprovou-se ainda um adendo do Conselheiro André Carlo Torres Pontes, no sentido de que o Tribunal realize auditoria nos projetos que a Prefeitura Municipal de João Pessoa tem no cenário de mobilidade urbana.

Em sua manifestação, o Conselheiro-Relator ressaltou que a capital de João Pessoa já se aproxima da cifra de um milhão de habitantes, dando mostras de fadiga pelo excesso de adensamento populacional, sendo sua característica mais visível o trânsito caótico com acessos saturados e incapazes de drenar o fluxo de veículos, causando à população grandes prejuízos. Ressaltou ainda a importância de avaliar a área de mobilidade urbana na capital paraibana e região metropolitana, tendo em vista a dimensão do problema a ser enfrentado, enfatizando o risco de agravamento dos problemas, caso os órgãos não realizem as intervenções necessárias.

Importância do Tema

O Brasil tem testemunhado, em diversas cidades, nos últimos dias, protestos de proporções nunca vistas, nos últimos vinte anos. Dentre as principais causas de insatisfação popular, destacam-se problemas relacionados ao transporte público. Até então, os protestos já causaram a redução de tarifas em algumas cidades. Em João Pessoa, a Prefeitura Municipal anunciou a redução da tarifa, a partir do mês de julho, de R\$ 2,30 para R\$ 2,20. Tal fato denota a importância crescente de aspectos relacionados à mobilidade urbana, na vida cotidiana dos cidadãos.

Segundo dados do IBGE, em 2000, João Pessoa apresentou uma população de 597.935 e, em 2010, de 723.515, com um crescimento de 21%. De acordo com os dados do DETRAN-PB, a frota de veículos, em 2000, era composta de 100.427 veículos e, em 2012, correspondeu a 281.830 veículos, com uma evolução, no período, de 181%. A frota de motocicletas que, em 2000, correspondia a 10.438, em 2012, chegou a 76.259, apresentando um incremento, no período, de 631%.

A Região Metropolitana de João Pessoa foi criada pela Lei Complementar Estadual 59/2003, composta inicialmente pelos seguintes municípios: Bayeux, Cabedelo, Conde, Cruz do Espírito Santo, João Pessoa, Lucena, Mamanguape, Rio Tinto e Santa Rita. Foi ampliada pela Lei Complementar Estadual 90/2009 que



incluiu os municípios de Alhandra, Pitimbu e Caaporã. Em 2013, o município de Mamanguape foi excluído, após a criação da Região Metropolitana do Vale do Mamanguape. Com isso, a região metropolitana de João Pessoa possui, atualmente, onze municípios.

Atualmente, a cidade dá sinais claros de queda em sua mobilidade. Em decorrência do crescimento da frota de veículos motorizados e baixa aderência ao uso do transporte público coletivo, falta de prioridade para o transporte não motorizado especificamente os deslocamentos a pé e por bicicletas, com deficiências do planejamento integrado entre transporte e uso do solo, o trânsito frequentemente é intenso, provocando engarrafamentos em vários pontos da cidade.

Outro fator preponderante, para a realização desse trabalho, foi a aprovação, em janeiro de 2012, da Lei nº 12.587 que instituiu os objetivos, princípios e diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, bem como determinou que os municípios acima de 20.000 habitantes e todos os demais obrigados, na forma da lei, à elaboração do Plano Diretor, elaborem o Plano de Mobilidade Urbana, integrado e compatível com os respectivos planos diretores ou neles inseridos.

Visão geral

A Constituição Federal de 1988 define o município como o principal ente federativo para o exercício das atividades relacionadas ao planejamento e a gestão do espaço urbano. O Artigo 30 da CF relaciona as competências do município que mostram essa importância: legislar sobre assuntos de interesse local (Inciso I); gerenciar seus distritos (Inciso IV); organizar e prestar serviços públicos de interesse local, incluindo expressamente, o transporte coletivo (Inciso V); e por fim promover o ordenamento territorial (Inciso VIII). Ademais, o Art. 182 diz que o município deve executar, conforme diretrizes gerais posteriormente fixadas por meio de Estatuto das Cidades, a Política de Desenvolvimento Urbano, que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes.

A inclusão, na Constituição de 1988, de um capítulo específico sobre a política urbana foi um avanço, ao afirmar o princípio da função social da propriedade urbana. Porém, para surtir efeito, dependeu de uma legislação complementar específica para a qual foram necessários quase onze anos de mobilizações, elaborações e negociações, até a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001.

A partir da vigência do Código Brasileiro de Trânsito (Lei nº 9.503/97), os municípios passaram a ter responsabilidade pelas questões do trânsito local. O planejamento e a execução de políticas municipais de trânsito constituem, desde então, uma esfera importante de ação das políticas públicas municipais.

O Estatuto das Cidades (A Lei nº 10.257/2001) estabelece diretrizes gerais e define os instrumentos para a política urbana. Em seu Art. 40, essa lei define o



Plano Diretor municipal como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

O plano diretor deve ser aprovado por lei e é obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes ou integrantes de regiões metropolitanas e aglomeração urbana. A principal finalidade desse plano é orientar como e para onde a cidade vai direcionar o seu crescimento e de que forma deve se organizar em relação a essa ocupação. Ele deve estabelecer diretrizes e prioridades a serem contempladas pelos orçamentos municipais e pelos planos setoriais, entre eles, o de mobilidade urbana.

O plano diretor deve representar um pacto entre o poder público e a sociedade. Para isso, o Estatuto da Cidade prevê instrumentos voltados à participação popular em sua elaboração e implementação. Esses instrumentos materializam-se em instituição de conselhos, realização de audiências públicas e fóruns de acompanhamento e controle social (BRASIL, 2010).

Já as cidades com população superior a 500 mil habitantes devem, por força do §2º do Artigo 41, da Lei nº 10.257/2001, elaborar um plano de transporte urbano integrado, que deverá seguir as diretrizes estabelecidas no plano diretor municipal. O Estatuto da Cidade não orienta nem define requisitos para a elaboração do plano de transporte urbano integrado, limitando-se a criar o instrumento e a definir as cidades que estão obrigadas a elaborá-lo.

Em janeiro de 2012, foi aprovada a Lei nº 12.587 que institui os objetivos, os princípios e as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, regulamentando o Inciso XX, do Artigo 21, e o Artigo 182, da Constituição Federal. No Artigo 6, da Lei nº 12.587/2012 estão descritas as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, entre as quais se destacam: I - integração com a política de desenvolvimento urbano e respectivas políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo no âmbito dos entes federativos; II - prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado; III - integração entre os modos e serviços de transporte urbano; IV - mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas na cidade; V - incentivo ao desenvolvimento científico-tecnológico e ao uso de energias renováveis e menos poluentes; VI - priorização de projetos de transporte público coletivo estruturadores do território e indutores do desenvolvimento urbano integrado.

O Artigo 24, da Lei 12.587/2012, institui o Plano de Mobilidade Urbana como o instrumento de efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana, os seus objetivos e suas diretrizes. O § 1º estabelece que em Municípios acima de 20.000 (vinte mil) habitantes e em todos os demais obrigados, na forma da lei, à elaboração do plano diretor, deverá ser elaborado o Plano de Mobilidade Urbana, integrado e compatível com os respectivos planos diretores ou neles inserido. O § 2º estabelece que nos municípios sem sistema de transporte público coletivo ou individual, o Plano de Mobilidade Urbana deverá ter o foco no transporte não motorizado e no planejamento da infraestrutura urbana destinada aos deslocamentos a pé e por bicicleta, de acordo com a legislação vigente. O § 3º determina que o Plano de Mobilidade Urbana deverá



ser integrado ao plano diretor municipal, existente ou em elaboração, no prazo máximo de 3 (três) anos da vigência da referida Lei. O § 4º define que os Municípios que não tenham elaborado o Plano de Mobilidade Urbana, na data de promulgação da lei, terão o prazo máximo de 3 (três) anos de sua vigência para elaborá-lo. Findo o prazo, ficam impedidos de receber recursos orçamentários federais destinados à mobilidade urbana, até que atendam à exigência da referida Lei.

Justificativa para escolha do tema

Nos últimos anos, questões relacionadas à capacidade de deslocamento de pessoas e cargas, nas cidades, têm se tornado cada vez mais relevantes, no Brasil e no mundo. O crescimento das aglomerações urbanas trouxe consigo a disputa pelo uso do espaço em vias e logradouros, insuficientes para acomodar a todos, em face do atual modelo de urbanização existente no Brasil, espelhado no modelo americano. Tal modelo privilegiou o uso do automóvel particular em detrimento do transporte público ou do não motorizado.

Neste contexto, surgiu a mobilidade urbana como conceito e objetivo a ser atingido. A busca pela mobilidade de pessoas e bens, com agilidade, conforto e segurança tornou-se um grande desafio para toda a sociedade, incluindo Governo, empresários, ONGs, escolas, cientistas e cidadãos. A precariedade das condições de mobilidade urbana não é um problema isolado de um pequeno grupo, ou categoria. Ao contrário, atinge a maioria dos cidadãos. Daí sua relevância e a necessidade da participação de todos para o êxito na busca de soluções se não ideais, ao menos, justas e sustentáveis.

O crescimento da classe média e a política de incentivos fiscais do Governo Federal para a compra de veículos novos têm contribuído para o aumento da frota de veículos numa proporção muito acima dos investimentos necessários em mobilidade urbana. Na capital paraibana, a situação não é diferente. Segundo dados do Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN¹), nos últimos 10 anos, a frota de veículos, em João Pessoa, cresceu cerca de 143%. Em janeiro de 2003, a frota era composta por 115367 veículos, incluindo automóvel, caminhão, caminhoneta, trator, motocicleta e outros. Em janeiro de 2013, esse número chegou a 280436 veículos. O crescimento contínuo da frota tem, cada vez mais, trazido transtorno à população pessoense. É de conhecimento público e notório o aumento constante de engarrafamentos, em João Pessoa, sobretudo em horários de “pico”. Mesmo a execução de algumas obras de mobilidade, nesta capital, não foi suficiente para mudar a situação existente.

Outro aspecto importante sobre o tema é a recente instituição das diretrizes da política nacional de mobilidade urbana, pela Lei nº 12587/12. O texto da Lei adotou uma solução realista, em face da difícil problemática da mobilidade nas grandes cidades brasileiras. Diante da impossibilidade de priorizar todos os tipos de transporte, optou-se pela priorização dos transportes públicos coletivos e dos não

¹ Fonte: <http://www.denatran.gov.br/frota.htm>



motorizados, com vistas à equidade do acesso dos cidadãos. Os veículos particulares não têm prioridade, haja vista os problemas causados pelo seu uso generalizado, acarretando engarrafamentos e poluição ambiental. O advento da nova Lei, portanto, é uma oportunidade para avaliar o atendimento das diretrizes de mobilidade urbana.

Por fim, a aprovação de R\$ 188 milhões de reais pelo Governo Federal, por meio do PAC da mobilidade urbana, vai possibilitar investimentos no sistema de transporte público com a criação de faixas exclusivas de ônibus em alguns dos principais corredores, utilizando o sistema de BRT – *Bus Rapid Transit*, instalação de três terminais de integração e um terminal metropolitano. O acompanhamento de tais investimentos propiciará a avaliação dos resultados obtidos, quanto ao atendimento das diretrizes da legislação de mobilidade urbana.

Escopo

No âmbito da Mobilidade Urbana, em João Pessoa e região metropolitana, atualmente, composta por onze municípios, foi necessário estabelecer limites para a realização desta auditoria, tendo em vista a amplitude de ações e do território por ela alcançados, partindo-se do seguinte problema de auditoria:

“O crescimento populacional desordenado de João Pessoa, a baixa aderência ao transporte coletivo, deficiências na infra-estrutura do sistema de mobilidade urbana, aliados ao incremento desproporcional da frota de veículos motorizados, comprometem a mobilidade urbana, com inevitáveis prejuízos à população”.

Em relação à Mobilidade Urbana, em João Pessoa e na região metropolitana, duas questões de auditoria foram desenvolvidas para serem respondidas, ao final do presente trabalho. São elas:

- Em que medida a cidade de João Pessoa atende aos princípios, diretrizes e objetivos da Política Nacional de Mobilidade Urbana?
- Há integração dos municípios da região metropolitana de João Pessoa no que se refere à mobilidade urbana?

É importante ressaltar as limitações do presente trabalho. Haja vista à vastidão da temática sobre mobilidade urbana, buscou-se privilegiar aspectos que envolvessem a equidade e a sustentabilidade, como a priorização do transporte público e dos não-motorizados (principalmente bicicletas), o acesso aos logradouros públicos e edifícios aos portadores de deficiência e a segurança de pedestres e ciclistas.

Merece ser destacado, ainda, que a etapa de execução da auditoria foi concluída antes do surgimento dos protestos que exigiram a redução das tarifas de ônibus, razão pela qual tal fato não foi abordado dentro do escopo deste trabalho.



Metodologia

Preliminarmente, foi realizada uma pesquisa sobre a legislação correlata ao tema investigado pela equipe de Auditoria Operacional em Mobilidade Urbana. Neste aspecto, a Lei Federal 12.587 de três de janeiro de 2012, que institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana mereceu especial atenção, uma vez que o referido instrumento normativo define tal política como instrumento da Política de Desenvolvimento Urbano. Dela constam os princípios que nortearão a política nacional de mobilidade urbana e diretrizes, dentre as quais, podemos destacar a prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados, dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado e a integração entre os modos e serviços de transporte urbano.

Numa etapa seguinte, procurou-se identificar os órgãos e entidades, *stakeholders*, que possuíam influência sobre o tema analisado. Os *stakeholders*, ou atores, são aqueles que têm influência ou importância decisiva para o sucesso de uma organização ou serviço.

Definidos os atores que seriam investigados, devido à sua pertinência com o assunto, foi realizada uma audiência preliminar, na sede do Tribunal de Contas do Estado, onde foram convidados os representantes dos órgãos envolvidos, para exporem suas ações, desafios e sugestões, no que tange à mobilidade urbana na Paraíba. Desta audiência preliminar, participaram a Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU, Secretaria de Infraestrutura do Município de João Pessoa – SEINFRA, Secretaria de Planejamento do Município de João Pessoa e a Superintendência de Mobilidade Urbana do Município de João Pessoa – SEMOB.

O passo seguinte foi a delimitação do objeto de estudo desta auditoria, e entendendo que a cidade de João Pessoa atualmente encontra-se integrada aos municípios de Bayeux, Santa Rita e Cabedelo, optou-se por estudar os problemas de mobilidade urbana da cidade de João Pessoa e sua região metropolitana.

A auditoria deu continuidade aos trabalhos com o emprego das técnicas de diagnóstico, análise *SWOT* e diagrama de verificação de risco – DVR. A análise *SWOT* cuja sigla é originada do inglês (*strength, weakness, opportunities, threats*), busca identificar as forças e fraquezas do ambiente interno, assim como as oportunidades e ameaças do ambiente externo. Com base na Análise *SWOT*, foi elaborado o diagrama de verificação de risco, no qual os riscos que podem afetar o desempenho da instituição estão relacionados com seus graus de impacto e probabilidade de ocorrência.

De posse dos elementos trabalhados na análise de *SWOT* e diagrama de verificação de risco, foi elaborada a matriz de planejamento, contendo todos os questionamentos necessários para o trabalho da auditoria, bem como as respectivas



fontes de informação, limitações, procedimentos de análise e coleta de dados e em que tais dados poderiam subsidiar os estudos do grupo de Auditoria Operacional.

Para cumprir o planejamento, foram enviados questionários para os representantes dos órgãos envolvidos e posteriormente realizadas diligências para coleta de informações complementares. Foi efetuado levantamento, com uso de aparelho receptor de sinais de GPS, de pontos com sinalização deficiente de faixas de pedestres, locais com potencial fator de causa de acidentes. Ainda nesta etapa, foi realizada uma nova audiência na sede do TCE, que contou com a participação de representantes do Departamento Estadual de Estradas de Rodagem do Estado da Paraíba – DER-PB, Movimento Massa Crítica (ciclistas), Fundação de Apoio ao Deficiente – FUNAD, Associação das Empresas de Transporte Coletivo do Município de João Pessoa – AETC-JP, Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil e SEMOB.

Os dados coletados, na fase anterior, serviram de subsídios para a elaboração da matriz de achados, onde foram tabuladas as evidências encontradas, destacando suas relações de causa e efeito e gerando recomendações e determinações aos órgãos envolvidos, bem como os benefícios esperados com a adoção de tais medidas.

Por fim, todas as informações coletadas ao longo dos trabalhos desenvolvidos pelo grupo de Auditoria Operacional em Mobilidade Urbana foram consolidadas, neste Relatório Técnico, que servirá de base para as próximas etapas da instrução processual.



1. Atendimento aos Princípios, diretrizes e objetivos da Política Nacional de Mobilidade Urbana

A importância da mobilidade urbana no desenvolvimento e na vida da cidade e de seus cidadãos é um fato indiscutível. O sistema de mobilidade na cidade compreende não apenas as infraestruturas, veículos e outras instalações e equipamentos, mas também os serviços, a circulação e as organizações empresariais e públicas, que são concebidos e realizados de forma a atender às necessidades de uma determinada estrutura social e econômica em seu desdobramento espacial.

1.1. Plano de mobilidade urbana de João Pessoa

O trabalho buscou refletir sobre o problema do crescimento populacional desordenado de João Pessoa, a baixa aderência ao transporte coletivo, deficiências na infraestrutura do sistema de mobilidade urbana, aliados ao incremento desproporcional da frota de veículos motorizados, que comprometem o acesso à cidade, com inevitáveis prejuízos à população. Identificando ainda se as diretrizes e os objetivos da Política Nacional de Mobilidade Urbana estão sendo observados pelo município e região metropolitana.

A Lei nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012, estabelece, em seu Artigo 24, que os municípios com população acima de 20.000 habitantes deverão elaborar o plano de mobilidade urbana e que este deverá ser integrado ao plano diretor municipal, existente ou em elaboração, no prazo máximo de 3 anos. Ao final do prazo, os municípios ficarão impedidos de receber recursos orçamentários federais destinados à mobilidade urbana até que atendam à exigência da lei.

Preliminarmente, a auditoria procurou saber se existe Plano de Mobilidade Urbana ou se há previsão para aprovação, por lei, do plano de mobilidade urbana municipal, no município de João Pessoa.

A auditoria, durante a fase de execução, constatou que a cidade de João Pessoa não possui, aprovado por lei, um plano de mobilidade urbana municipal que atenda aos princípios, diretrizes e objetivos da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Tal constatação fundamentou-se em entrevista com o gestor do órgão responsável pela mobilidade urbana que afirmou que a Prefeitura de João Pessoa não possui Plano de Mobilidade Urbana, bem como não há previsão para sua aprovação.

A auditoria identificou que, em parte, a ausência de um Plano de Mobilidade Urbana no município de João Pessoa, decorre devido ao fato de que a lei que passou a exigir a aprovação de plano de mobilidade urbana foi instituída em janeiro de 2012 e estabelece um prazo de três anos, finalizando esse prazo em 03 de janeiro de 2015.

A ausência de um Plano de Mobilidade Urbana, após o prazo previsto em lei, configurará ilegalidade. Os municípios que não atenderem ao princípio legal ficarão



impedidos de receber recursos orçamentários federais destinados à mobilidade urbana até que atendam à exigência da lei. A permanência desta situação também ameaça a continuidade dos projetos de mobilidade urbana em evidência.

Os Planos de Mobilidade Urbana devem orientar e regulamentar o transporte e a mobilidade de uma cidade. Municípios com mais de 20 mil habitantes devem elaborar de forma participativa seus Planos de Mobilidade Urbana a partir de um diagnóstico realista sobre a cidade e integrado com as outras políticas públicas. Os Planos devem garantir que todas as pessoas tenham as mesmas condições de locomoção, priorizando os transportes não-motorizados e coletivos. É necessário também que sejam contempladas metas a curto e longo prazo, promovendo a diversificação e integração dos meios de transporte e controle à poluição e emissões de gases do efeito estufa. Um bom plano deve ser planejado de forma participativa e transparente, proporcionando melhorias de ordem econômica, social, de saúde e ambiental. Com promoção de mais qualidade de vida, em ambiente sustentável, socialmente incluyente e democraticamente gerido.

A elaboração de um Plano de Mobilidade Urbana para o município é importante tendo em vista que, por ser um instrumento de efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana, serão fixados os princípios, objetivos e diretrizes, e com isso, espera-se a continuidade dos projetos elaborados pela SEMOB.

Pode-se citar como boa prática o fato de a Prefeitura de Campinas-SP ter cadastrado o Plano de Mobilidade Urbana da cidade, pleiteando recursos dentro do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC II da Mobilidade Urbana – Grandes Cidades, para a implantação de infraestrutura de transportes – corredores exclusivos e preferenciais em Campinas-SP.

Necessário se faz que seja recomendado ao Prefeito de João Pessoa a realização de estudos para a elaboração e encaminhamento de projeto de lei ao poder legislativo municipal, versando sobre o plano de mobilidade urbana que deverá ser compatível com o Plano Diretor municipal vigente, até 2014.

Descontinuidade de projetos de mobilidade urbana

O trabalho buscou, ainda, identificar se os projetos de mobilidade urbana elaborados pela SEMOB estarão contemplados no plano de mobilidade urbana. Nesse contexto, ficou constatado que devido à inexistência de Plano de Mobilidade Urbana, as diretrizes e os principais aspectos dos projetos de mobilidade urbana elaborados pela SEMOB não constam de qualquer lei.

Outrossim, observou-se que não houve continuidade de alguns projetos de mobilidade urbana. Foi encaminhado pela SEMOB o projeto de criação de uma rotatória na Avenida José Américo de Almeida (Beira Rio) que dará acesso à Rua Professora Angelina Balthar (Rua do Capim) e ainda não foi executado pela SEINFRA. Neste caso, o atraso foi causado por questão jurídica de desapropriação da área que está



sendo solucionado pela SEMOB e SEPLAN-JP. Todavia, outro exemplo é mais preocupante. Trata-se do projeto Vias do Atlântico, para a interligação do anel viário do campus da Universidade Federal da Paraíba – UFPB ao Altiplano Cabo Branco. Tal projeto foi iniciado como uma parceria entre o Governo do Estado e a Prefeitura Municipal de João Pessoa. Foi informado pela Prefeitura que o projeto encontra-se suspenso sem previsão de continuidade, devido à falta de coordenação política entre os referidos órgãos públicos.

Tal fato vai de encontro ao Princípio da Supremacia do Interesse Público. A descontinuidade de projetos de mobilidade urbana acarreta prejuízos para a população pessoense, em decorrência da ausência de melhorias do trânsito caótico, com acessos saturados e incapazes de drenar o fluxo de veículos.

No sentido de evitar a descontinuidade dos projetos de Mobilidade Urbana, necessário se faz que seja determinado ao Prefeito de João Pessoa que faça constar dos respectivos projetos de Planos Plurianuais e de Leis de Diretrizes Orçamentárias as ações programáticas e instrumentos de apoio que serão utilizados, em cada período, para aprimoramento dos sistemas de mobilidade urbana e melhoria da qualidade dos serviços, conforme dispõe o Art. 25, da Lei 12.587/12. Bem como, que seja recomendado ao Governador do Estado e ao Prefeito de João Pessoa que se articulem no sentido de dar continuidade ao Projeto Vias do Atlântico, estabelecendo um cronograma para conclusão do Projeto e lançamento do edital de licitação. Outrossim, recomenda-se ao Superintendente de Mobilidade Urbana e ao Secretário de Planejamento do município que façam constar no Plano de Mobilidade Urbana, a ser elaborado, os objetivos e as diretrizes dos projetos de mobilidade urbana contemplados no PAC 2 Grandes Cidades.

Como benefício, espera-se a inclusão social por meio da universalização do acesso aos serviços públicos de transporte coletivo e das ações estruturantes para o sistema de transporte coletivo urbano, apoiando a qualificação e ampliação de infraestrutura de mobilidade urbana.

O momento atual apresenta dois contextos que favorecem a mobilidade urbana no Brasil. Em primeiro lugar, a entrada em vigor do novo marco regulatório da Política Nacional de Mobilidade Urbana, através da Lei nº 12.587/2012 – mais moderno e com avanços expressivos – permitindo maior segurança para a realização de investimentos. Em segundo, o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 2 Mobilidade para Grande Cidades, do Governo Federal, prevendo investimentos bem superiores à média histórica no setor de mobilidade urbana.

O Secretário de Planejamento e o Superintendente de Mobilidade Urbana informaram, em entrevista, que existe uma proposta apresentada e aprovada no PAC2 da Mobilidade Urbana, do Ministério das Cidades e os projetos básicos e executivos, estão em fase de elaboração para abertura de processo licitatório, com investimentos da ordem R\$ 250 Milhões.

A cidade de João Pessoa está contemplada com projetos do PAC 2 da Mobilidade Urbana. O Ministério das Cidades divulgou o investimento de R\$ 1,9



milhões em sete projetos selecionados para obras de acessibilidade do PAC 2 – Mobilidade Grandes Cidades. A seleção fez parte da Chamada Pública nº 01/2012 e contemplará as cidades de Maceió (AL), Natal (RN), João Pessoa (PB), Recife (PE) e Teresina (PI). Em João Pessoa, foi selecionado projeto de arquitetura e engenharia para construção de corredores de ônibus, com investimento de R\$ 300 mil, segundo divulgação do Ministério das Cidades.

Propostas de mobilidade urbana da Prefeitura Municipal de João Pessoa/PAC2 da mobilidade urbana/Intervenções de médio prazo³

O PAC da Mobilidade Urbana visa a melhorar a qualidade de vida do cidadão paraibano, do ponto de vista do transporte público, tendo em vista que, em média, são mais de 280 mil o número de usuários de ônibus diariamente, segundo informações da SEMOB. Dessa forma, vê-se a importância que apresenta o sistema de transporte coletivo convencional, nesta Capital.

Nesse diapasão, a Prefeitura Municipal de João Pessoa – PMJP apresentou, em audiência pública, realizada pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, proposta de melhoria do trânsito da capital, com implantação de terminal metropolitano de integração no Varadouro, terminais locais de integração. Por sua vez, a CBTU apresentou projeto de modernizações de terminais de passageiros e substituição das atuais composições por VLT (Veículo Leve Sobre Trilho) metropolitano.

O sistema parcialmente integrado de transporte, apresentado pela SEMOB, tem previsão de intervenção nos corredores denominados de Cruz das Armas, 2 de Fevereiro, Pedro II e Epitácio Pessoa, com faixas de trânsito destinadas exclusivamente a ônibus de linha adjacentes ao canteiro central, no intuito de priorizar o transporte coletivo em relação ao individual, buscando atender a essa característica dos serviços de transporte urbano prevista na Política Nacional de Mobilidade Urbana⁴. Além disso está prevista a implantação de bicicletários, ao longo de alguns corredores, tudo conforme informações da SEMOB.

Tais corredores deverão funcionar, segundo a SEMOB, como vias urbanas arteriais, alimentadas por outras de menor capacidade de tráfego, a exemplo das coletoras. Nestas seriam usados ônibus de menor capacidade de passageiro/tráfego, os quais se interligariam aos do tipo BRT, nos três terminais de integração “locais”, donde seguiriam para uma estação de transbordo, e de lá para a região central da cidade, através de BRT, de maior porte, do tipo mono ou biarticulado, tendo em vista sua maior capacidade de tráfego.

² PAC – Programa Aceleração do Crescimento, do Governo Federal.

³ Sítio da Prefeitura Municipal de João Pessoa. <http://www.joaopessoa.pb.gov.br/secretarias/semob/>.

⁴ Lei nº 12.587/12.



Figura 1 - Projeto implantação de corredores de ônibus e terminais de integração em João Pessoa



Fonte: SEMOB

Consta do projeto a implantação de um sistema de ônibus de trânsito rápido, de sigla mundialmente conhecida como BRT – *Bus Rapid Transit*⁵, os quais operam de forma semelhante aos metrô e custos de implantação mais acessíveis, quando comparado a estes e a outros modais de transporte, a despeito de que a melhor ou mais aconselhável solução de transporte para uma cidade dependerá de diversas variáveis intrínsecas ao tema, bem como da relação custo/benefício esperada.

Todavia, em virtude da capital paraibana ter sido contemplada com BRT, por ocasião do PAC, entende-se como relevante apresentar adiante algumas das características relacionadas a este tipo de equipamento/sistema, senão vejamos⁶:

- Centro de Controle Operacional capaz de monitorar a frota através de GPS – *Global Positioning System*, de modo a permitir preferência nas sinalizações semafóricas, quando de cruzamentos com outras vias, reduzindo consideravelmente o tempo de viagem dos passageiros;
- compatibilidade com sistemas de comunicação que permitem aos usuários informações quanto às aproximações de seus respectivos ônibus, e quanto tempo transcorrerá para a chegada do próximo;

⁵ **BRT** – *Bus Rapid Transit*. De concepção nacional, o BRT foi criado na década de 70 no município de Curitiba - PR. Atualmente presente em mais de 80 países, é considerado um transporte de alta capacidade e desempenho operacional.

⁶ Fonte: Sítio da BRTBRASIL, <http://brtbrasil.org.br>.



- plataformas de embarque/desembarque no mesmo nível dos ônibus (“embarque em nível”), de modo a permitir maior rapidez e facilidade de acesso/mobilidade, em particular com relação aos deficientes físicos;
- ônibus de chassis mais altos, normalmente a 0,90 m (noventa centímetros) do solo;
- trata-se de equipamentos mais novos e confortáveis, equipados com ar condicionado, câmbio automático – que reduz o efeito de aceleração brusca – suspensão a ar, direção hidráulica, etc.;
- maior velocidade e regularidade, cuja velocidade operacional varia de 20 a 35 km/h, em média, nos corredores preferenciais;
- prazo de instalação e implantação mais reduzidos em relação a outros modais;
- o pré-pagamento reduz consideravelmente o tempo de embarque e, conseqüentemente, o tempo total de viagem;
- além de serem equipados com motores de propulsão compatíveis com combustíveis menos poluentes.

1.2. Infraestrutura para ciclistas

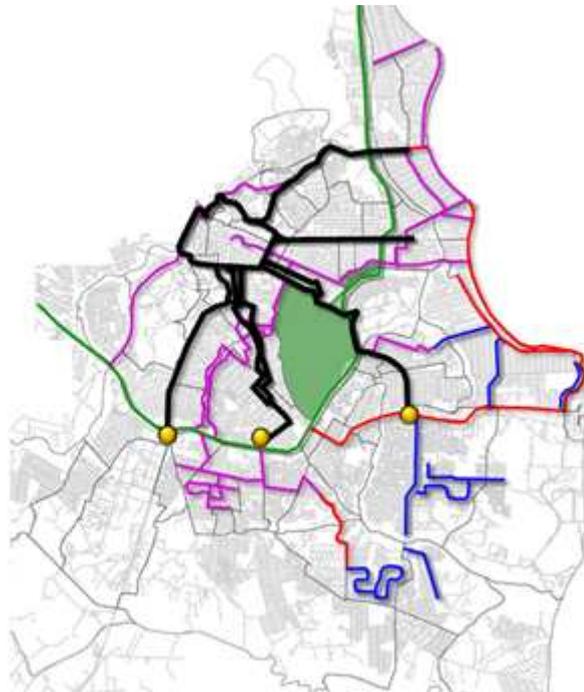
Como foi dito, a Lei nº 12.587 tem como uma das principais diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana a priorização dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público sobre o transporte individual motorizado. A auditoria procurou saber se em João Pessoa existe estrutura física adequada e suficiente para ciclistas.

Em entrevista encaminhada ao Superintendente da SEMOB, houve o questionamento a respeito da realização de pesquisa origem/destino para conhecimento dos deslocamentos casa/trabalho através do modo bicicleta. Como resultado foi constatado que inexistente um diagnóstico das necessidades de implantação de ciclovias/ciclo/faixas. A definição das rotas para implantação de ciclovias e/ou ciclo/faixas foi feita com base no conhecimento que se tem da dinâmica da cidade e que comprovadamente possuem demanda diária de ciclistas. Todavia, durante a execução da auditoria, ficou constatado que a Superintendência Executiva de Mobilidade Urbana de João Pessoa realizou uma pesquisa pela internet com objetivo de coletar dados sobre os ciclistas que circulam na cidade. A pesquisa aborda questões, como, a origem e destino dos que utilizam a bicicleta, os problemas enfrentados, tempo de percurso, faixa etária, classe social, escolaridade e, se a bicicleta é utilizada para o deslocamento às atividades diárias ou apenas para ao lazer. A SEMOB informa, ainda, através de mapa legendado, a construção de 49,5 km de ciclovias/ciclofaixas de 2010 a 2012, bem como proposta de ampliação de mais 77,9 km, perfazendo um total de 127,4 km.



Figura 2 - Mapa de ciclovias da cidade de João Pessoa

SISTEMA	Km
Antes de 2011	24,8
Gestão 2011/2012	24,7
A implantar	77,9
TOTAL	127,4



Fonte: SEMOB

Através de questionário, o Grupo Massa Crítica Parahyba, um movimento cicloativista, que atua em diversas partes do mundo, informou que a cidade de João Pessoa não conta com malha ciclável eficiente. As poucas ciclovias/faixas existentes são desconectadas entre si, sem sinalização horizontal e vertical, repletas de bueiros abertos, depressões, buracos. Atualmente, nas grandes avenidas da capital, não existem vias para ciclistas. Outro exemplo da precariedade ou insuficiência das ciclovias, citado, foi o acesso à UFPB, onde em seu entorno não há malha ciclável. Enfatizou ainda a inexistência de integração entre as ciclovias/ciclofaixas para os deslocamentos casa/trabalho/casa. Citou ainda, que em reuniões dos ciclistas com a SEMOB, foram traçados os problemas existentes para quem usa a bicicleta como modal. Contudo, exceto a área que se destinou aos ciclistas desportivos, não se obteve nenhuma atuação para os problemas apontados pelos ciclourbanistas. A federação dos ciclistas da Paraíba concluiu que a manutenção da malha ciclável em João Pessoa é insuficiente.

Um aspecto pouco explorado, quanto à priorização, é a integração entre o transporte público e o modo ciclovitário. No Brasil, a bicicleta é bastante utilizada pelos trabalhadores para o deslocamento casa/trabalho/casa, uma característica que deve ser explorada.

Nessa perspectiva, é necessário a criação de infraestrutura que contemple as viagens realizadas pelos ciclistas, de acordo com o principal motivo de deslocamento verificado. O estabelecimento de mecanismos e possibilidades de integração da bicicleta com o sistema de transporte público, por ônibus, é uma alternativa muito interessante



para as cidades, a fim de facilitar o deslocamento do trabalhador da residência até o local de trabalho.

Nesse sentido, o trabalho realizado pelos Professores Aida Paula Pontes de Aquino e Nilton Pereira de Andrade concluiu *que a bicicleta apresenta uma grande eficiência no âmbito de uma cidade que em complementariedade com o transporte público, o que pode ser feita de formas distintas: coabitação bicicleta /ônibus em faixas exclusivas para ônibus; coabitação bicicleta/VLT, na via segregada do VLT; intermodalidades trem/bicicleta e metrô/bicicleta; transporte das bicicletas dentro dos ônibus, VLTs, trens e metrôs e estações das bicicletas nas estações de transportes públicos.*

Entre as causas identificadas, pela auditoria, como influenciadoras da ausência de diagnóstico das necessidades de implantação de ciclovias/ciclo faixas em função da demanda dos deslocamentos casa/trabalho/casa, bem como da ausência de malha ciclável eficiente, na cidade de João Pessoa, e das poucas ciclovias/faixas existentes, desconectadas entre si, sem sinalização horizontal e vertical, repletas de bueiros abertos, depressões, buracos encontra-se a recenticidade de legislação que priorizasse o transporte não motorizado e políticas públicas ainda insuficientes no sentido de estimular o uso de transportes não motorizados, inclusive sua articulação/integração com outros modais.

A ausência de diagnóstico das necessidades e a ineficiência na infraestrutura das ciclovias gera considerável risco de acidentes envolvendo ciclistas, bem como uma maior demanda por transporte motorizado e consequentes congestionamentos nas principais vias públicas da cidade.

Um diagnóstico deve apresentar uma visão completa do estado do objeto do planejamento, em detalhe suficiente para que seja possível comparar este estado com a imagem-objetivo, referência do “dever ser”, e permitir o levantamento dos problemas e suas causas, a etapa seguinte neste processo de planejamento.

Como boa prática vale lembrar que a cidade de Sorocaba assumiu a criação de um programa para incentivar a utilização da bicicleta como meio de transporte por meio da integração com o transporte público.

Três fatores foram preponderantes para o sucesso do programa: o apoio do poder público para a criação de um programa de incentivo ao uso da bicicleta como modo de transporte, a implantação de uma política pública voltada para os ciclistas e a integração com o sistema de transporte público por ônibus.

Para isso, é necessário que seja recomendado ao Superintendente da SEMOB: a) publicar o resultado da pesquisa realizada com os ciclistas; b) realizar pesquisa com entidades, como associações de bairros, com o objetivo de melhor identificar as necessidades dos usuários de ciclovias/ciclofaixas no município de João Pessoa, de forma a se obter um diagnóstico mais próximo possível da realidade, sobretudo em função da demanda dos deslocamentos casa-trabalho-casa; e c) a implementação de uma política mais eficaz de execução e manutenção da infraestrutura



ciclável em João Pessoa, bem como a construção de bicicletários, contemplando a integração com outros modais.

Com a melhoria da infraestrutura ciclável de João Pessoa, espera-se que seja estimulado o uso do transporte não motorizado, com vistas a atender aos usuários desse modal, não só como prática desportiva, mas também aos usuários da bicicleta que a utilizam no percurso casa/trabalho/casa e fomentar o cicloturismo em João Pessoa. Espera-se ainda, contribuir com a redução dos congestionamentos, com consequente redução do tempo de viagem/deslocamentos, melhoria da qualidade de vida na cidade/economia familiar, sustentabilidade, redução da poluição, redução de custos ambientais. São ainda benefícios esperados a facilidade de integração entre as ciclovias e o transporte coletivo; priorização do transporte não motorizado; mais segurança para os deslocamentos dos ciclistas; investimento na qualidade de vida do cidadão; redução do tempo de viagem da residência até o local de trabalho.

1.3. Acessibilidade às pessoas portadoras de deficiência ou mobilidade reduzida

O Brasil é signatário da Convenção da Organização das Nações Unidas – ONU – sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinado em Nova York, em 30 de março de 2007, com força de emenda constitucional conferida pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 (Artigo 5º, §3º, CR/1988), e ratificada pelo Poder Executivo, por meio do Decreto nº 6949/2009.

A referida Convenção elenca a acessibilidade como um dos seus princípios (Artigo 3, f), com o objetivo de permitir às pessoas com deficiência viver de forma independente e participar plenamente de todos os aspectos da vida (Artigo 9).

Nesse contexto, cabe aos Estados signatários desta Convenção assegurar, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, o acesso às pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida aos meios de transporte, bem como a identificação e a eliminação de obstáculos e barreiras à acessibilidade em edifícios públicos e entidades privadas que oferecem instalações e serviços abertos ao público ou de uso público.

Importa frisar que, mesmo antes do reconhecimento constitucional da Convenção da ONU, a legislação brasileira já tratava sobre os direitos das pessoas com deficiência.

A Lei Federal nº 10.048/2000, por exemplo, exige que as normas para licenciamento de logradouros e construções estabeleçam regras que facilitem o acesso e uso desses locais pelas pessoas portadoras de deficiência (Artigo 4º).

No mesmo sentido, a Lei nº 10.098/2000 determina que o planejamento de vias públicas (Artigo 3º), elementos de urbanização públicos e privados de uso comunitário (Artigo 3º), e obras em construção, ampliação ou reforma de edifícios



públicos ou privados destinados ao uso coletivo (Artigo 11) atendam regras de acessibilidade às pessoas portadoras de deficiência ou mobilidade reduzida.

Os referidos diplomas legais foram regulamentados pelo Decreto nº 5.296/2004, que exigiu o atendimento de normas de acessibilidade na elaboração de Planos Diretores Municipais, Planos Diretores de Transporte e Trânsito, Código de Obras, entre outros (Artigo 13).

A necessidade de atender normas de acessibilidade também se faz presente na concessão de alvarás de funcionamento ou sua renovação para qualquer atividade, além da emissão de carta de "habite-se" ou habilitação equivalente e para sua renovação (Artigo 13, §§ 1º e 2º).

Merece registro o fato de que o Decreto em tela estabeleceu prazo até 03/12/2007 para que os edifícios públicos já existentes na data da sua publicação (03/12/2004) garantissem condições de acessibilidade às pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida.

Cabe observar que o Decreto nº 5.296/2004 também trata das questões de acessibilidade das pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida no transporte coletivo rodoviário, cuja frota deverá estar totalmente adaptada até a data de 03/12/2014 (Artigo 38, § 3º).

A situação encontrada nos principais corredores viários da cidade de João Pessoa é de ausência de continuidade de nível nas calçadas, fato que limita, ou até mesmo impede, o acesso, a liberdade de movimento, a circulação com segurança das pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida.

A ausência de disposições acerca da acessibilidade das pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida no Código de Obras (Lei Municipal nº 1.347/1971) e no Código de Posturas (LC nº 07/1995, que trata da construção e conservação dos fechos divisórios das calçadas nos Artigos 194 e 195) pode ser apontada como uma das principais causas deste problema, pois esta legislação disciplina a aprovação de projetos e o licenciamento de edificações públicas e privadas.

Cite-se, como boa prática o Código de Obras do Distrito Federal (Lei Distrital nº 2.105/1998), que contém diversos dispositivos adequados às exigências de acessibilidade para o licenciamento de construções.

No sistema de transporte público de passageiros por ônibus da Capital, o panorama não é diferente, pois dados de 2012 apontam que cerca de 36% da frota é adaptada para pessoas portadoras de deficiência ou mobilidade reduzida⁷, percentual que desafia a meta de 100% que deve ser atingida no final do ano de 2014.

⁷ <http://www.joapessoa.pb.gov.br/pmjp-amplia-frota-de-onibus-adaptados-para-201-veiculos/>
http://www.jornaldaparaiba.com.br/noticia/107034_joao-pessoa-ganha-mais-coletivos-adaptados-para-atender-usuarios



Assim, entende-se ser pertinente recomendar ao Executivo Municipal que encaminhe Projeto de Lei com proposta de alterações nos Códigos de Obras e Posturas, que contemple questões de acessibilidade às pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, notadamente no que se refere à exigência de acessibilidade de portadores de deficiência ao longo das calçadas para a concessão do “habite-se” e à necessidade de imediata adaptação dos prédios públicos, cujo prazo já se encontra vencido deste o ano de 2007.

Por sua vez, considera-se de bom conselho recomendar ao Executivo Municipal que estabeleça metas parciais de adaptação da frota de ônibus a serem atingidas pelas concessionárias que exploram este serviço de transporte coletivo público, de modo a atingir a totalidade exigida no final do ano de 2014. Bem como, recomenda-se que, a exemplo do que foi feito em Uberlândia-MG, a exigência, no edital de licitação, como condição para a contratação, a adequação de 100% da frota a deficientes físicos.

1.4. Ações para a segurança de pedestres e ciclistas

A Lei nº 12587/12 que dispõe sobre a Política Nacional de Mobilidade Urbana estabeleceu, dentre outros princípios, a segurança nos deslocamentos das pessoas e, dentre suas diretrizes, a prioridade dos modos de transporte não motorizados sobre os motorizados. Em matéria de segurança no trânsito, o pedestre e o ciclista são os elementos mais frágeis, na disputa pelo espaço nas vias públicas onde, culturalmente, predomina o automóvel. Tal vulnerabilidade se expressa em números. Segundo dados do anuário estatístico do DENATRAN, em 2009⁸, o número pedestres vítimas fatais de acidentes, no Brasil (4.685), foi maior do que o de condutores de veículos vítimas fatais de acidentes (4.638). O total de pedestres somado ao de ciclistas vítimas fatais de acidentes de trânsito (7.153) foi quase tão numeroso quanto as vítimas fatais condutores ou passageiros de veículos automotores (8.577). Estes dados revelam que os acidentes de trânsito matam quase tantos pedestres e ciclistas quanto motoristas e passageiros de veículos.

Em vista destes fatos, a Auditoria Operacional realizada buscou examinar em que medida os órgãos de trânsito que atuam em João Pessoa têm adotado políticas que promovam a segurança de pedestres e ciclistas. Com este objetivo, foram solicitadas informações à SEMOB, ao DETRAN-PB e ao BPTRAN, a respeito de ações desenvolvidas, com o intuito de promover a segurança de pedestres e ciclistas, no trânsito, assim como dados a respeito de acidentes de trânsito com estes grupos de pessoas.

⁸ Fonte: <http://www.brasil.gov.br/sobre/cidadania/gentileza-urbana/paz-no-transito/o-transito-em-numeros>



Segurança de pedestres

Segundo informações da SEMOB, o órgão realizou campanha de prioridade dos pedestres nas travessias sobre as faixas, em 2005, com o slogan “Respeite a faixa de pedestres/Faça sua parte” e, nos últimos anos, tem mudado a relação entre motoristas e pedestres, diminuindo os acidentes, colocando João Pessoa no rol das cidades com uma população consciente quanto às leis de trânsito⁹. Ademais a SEMOB tem realizado palestras em instituições de ensino, e oficinas direcionadas a docentes.

Considerando a mudança ocorrida na atitude de motoristas e pedestres, em João Pessoa, é importante que a sinalização das faixas de pedestres esteja em boas condições, de forma a permitir que o pedestre exerça, com segurança, o direito de atravessar na faixa, com prioridade.

A respeito da sinalização de trânsito¹⁰, o Código de Trânsito Brasileiro – CTB, determina que a sinalização seja colocada, em posição e condições que a tornem perfeitamente visível e legível durante o dia e a noite. Além disso, segundo o Art. 70 do CTB, o órgão ou entidade com circunscrição sobre a via manterá, obrigatoriamente, as faixas e passagens de pedestres em boas condições de visibilidade, higiene, segurança e sinalização.

A despesa realizada com a manutenção das faixas de pedestre está inclusa nos gastos efetuados, por meio da Ação 2048 – Sinalização Horizontal, Vertical e Semafórica. A despesa com sinalização horizontal especificamente, apresentou os seguintes valores, nos quatro exercícios anteriores:

Tabela 1 - Despesa com sinalização horizontal realizada pela SEMOB

Exercício	2009	2010	2011	2012
Valor empenhado em R\$	398.893,14	669.726,38	273.144,27	665.597,04
Valor pago em R\$	398.893,14	669.726,38	273.144,27	665.597,04

Fonte: Sagres

Segundo informações colhidas na SEMOB, atualmente, são utilizados dois tipos de sinalização de faixas de pedestre: a termoplástica, que tem um custo maior, mas que dura cerca de três anos; e a acrílica, de custo inferior, com duração de aproximadamente seis meses. A termoplástica é mais apropriada para o asfalto em bom estado de conservação. Os serviços de sinalização termoplástica são terceirizados. A sinalização acrílica é feita com o auxílio de um caminhão próprio. Foi informado que a SEMOB realiza a manutenção contínua nos principais corredores de João Pessoa. Os agentes de trânsito também têm a função de, ao identificar faixas de pedestres

⁹ De fato, é de conhecimento público e notório o respeito à faixa de pedestre, por grande parte dos motoristas, em João Pessoa.

¹⁰ § 1º do Art. 80 do CTB.



desgastadas, informar à SEMOB. Além disso, há serviço de atendimento à população para reclamações, por telefone.

No sentido de verificar as condições físicas das faixas de pedestres, na Capital Paraibana, a auditoria realizou inspeção, em uma amostra das faixas de pedestres, nas principais vias de João Pessoa. Observou-se a existência de várias faixas de pedestres em mau estado de conservação, conforme localização a seguir e fotografias em anexo¹¹:

Tabela 2 - Coordenas de faixas de pedestres mal conservadas

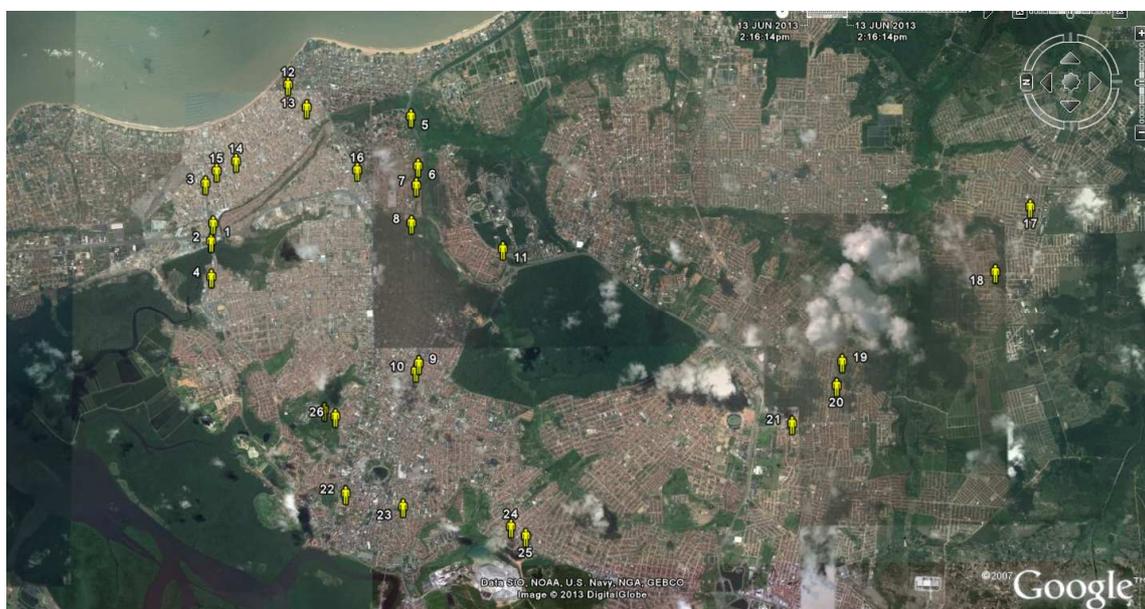
Logradouro	Latitude	Longitude	Nº da foto
Flávio Ribeiro Coutinho	-07 05' 54.45855"	-34 50' 46.92247"	1
Flávio Ribeiro Coutinho	-07 05' 53.41330"	-34 50' 55.48398"	2
Tancredo Neves	-07 05' 50.97758"	-34 50' 27.58461"	3
Flávio Ribeiro Coutinho	-07 05' 53.38312"	-34 51' 12.62027"	4
Av. José Américo de Almeida (Beira Rio)	-07 07' 29.06607"	-34 49' 56.01025"	5
Av. José Américo de Almeida (Av. Beira Rio)	-07 07' 32.25525"	-34 50' 20.04482"	6
Av. José Américo de Almeida (Av. Beira Rio)	-07 07' 31.32828"	-34 50' 29.33264"	7
Av. José Américo de Almeida (Av. Beira Rio)	-07 07' 28.86028"	-34 50' 47.54618"	8
Av. José Américo de Almeida (Av. Beira Rio)	-07 07' 31.78301"	-34 51' 55.83700"	9
Av. José Américo de Almeida (Av. Beira Rio)	-07 07' 30.24409"	-34 51' 59.55786"	10
Via Expressa Padre Zé	-07 08' 12.28128"	-34 51' 00.48154"	11
Av. Édson Ramalho	-07 06' 30.68799"	-34 49' 40.10056"	12
Av. João Cândia	-07 06' 39.46827"	-34 49' 51.15481"	13
Av. João Cândia	-07 06' 05.60243"	-34 50' 16.92957"	14
Av. João Cândia	-07 05' 56.32246"	-34 50' 21.54542"	15
Av. Rui Carneiro	-07 07' 03.29011"	-34 50' 21.73884"	16
Rua Inspetora Emília Mendonça (Valentina F.)	-07 12' 23.55874"	-34 50' 42.31235"	17
Rua Joaquim Clementino Pereira (Valentina F.)	-07 12' 06.65418"	-34 51' 13.63928"	18
Rua Empr. Abelardo Targinoda (Geisel)	-07 10' 53.33593"	-34 51' 56.81346"	19
Rua Vicente Cozza (Geisel)	-07 10' 50.61899"	-34 52' 08.37344"	20
Rua Valdemar Galdino Naziazen (Geisel)	-07 10' 29.22653"	-34 52' 26.58789"	21

¹¹ Considerou-se como mal conservadas as faixas que apresentaram cerca de 40% ou mais de desgaste da superfície da pintura.



Rua Dom Ulrico (Centro)	-07 06' 56.42171"	-34 52' 58.45163"	22
Rua das Trincheiras (Centro)	-07 07' 23.66266"	-34 53' 04.98177"	23
Av. Cruz das Armas (Cruz das Armas)	-07 08' 14.98012"	-34 53' 15.18720"	24
Av. Cruz das Armas (Cruz das Armas)	-07 08' 21.98702"	-34 53' 19.74873"	25
Av. Des. Botto de Menezes (Jardim Acácias)	-07 07' 47.50800"	-34 52' 12.75600"	26
Av. Dês. Botto de Menezes (Jardim Acácias)	-07 06' 46.59000"	-34 52' 18.09600"	27

Figura 3 - Mapa de faixas de pedestres mal conservadas



Vale ressaltar que as faixas com má conservação, identificadas no quadro anterior, são apenas um pequena amostra de todo o universo de ruas e avenidas de João Pessoa. A quantidade existente de faixas mal conservadas é muito maior do que o que foi mostrado neste trabalho.

Segundo o Relatório Anual da Coordenadoria de Participação Comunitária que promove o atendimento das solicitações da população feitas através das plenárias do Orçamento Democrático, nos exercícios de 2011 e 2012, dentre as demandas mais frequentes relacionadas ao trânsito, consta a implantação e/ou pintura de faixas de pedestres.¹²

¹² Fonte: Documento TC nº 00137/13.



A má conservação das faixas de pedestre acarreta risco de atropelamentos causados pela não percepção pelos condutores de veículos, além de causar insegurança, por parte dos pedestres, em atravessá-la.

A SEMOB informou que parte do problema encontra-se na forma como é feita a varrição das ruas a qual reduz a durabilidade das pinturas das faixas. Foi dito que a EMLUR foi contatada, no sentido de solucionar o problema. Também há necessidade de mais pessoal e equipamentos, no setor responsável da SEMOB, haja vista o grande crescimento da frota de veículos, em João Pessoa, nos últimos dez anos, e o advento de novas avenidas e ruas asfaltadas.

Outro aspecto que deve ser ressaltado é que, embora tenha havido uma mudança, nos últimos anos, em João Pessoa, quanto ao respeito ao pedestre, na faixa, ainda é comum o desrespeito por parte de muitos motoristas. Uma boa prática, no sentido de contornar este problema, foi a aprovação de lei, instituindo o “Sinal da Vida”, no Distrito Federal. Como forma de melhorar a comunicação entre pedestre e motorista, a lei determina que o pedestre sinalize, antes de atravessar na faixa, deixando clara para o motorista sua intenção de atravessar, de forma a evitar atropelamentos.

No Distrito Federal, em 1997, ano da implantação do programa “Pare na Faixa”, o número de pedestres mortos no trânsito do Distrito Federal era de 191. Em 2009, o número de mortes caiu para 112, havendo uma diminuição 41%¹³.

Atualmente, tramita, no Congresso, um projeto de lei, visando à alteração do CTB, com a instituição o “gesto do pedestre”, indicando que vai cruzar a pista de rolamento¹⁴.

Diante do exposto, sugere-se, portanto, que o Tribunal de Contas determine à SEMOB que proceda a um levantamento completo das faixas de pedestres em mau estado de conservação, na cidade de João Pessoa, e execute os serviços de conservação. Também se sugere que recomende, à SEMOB, a adoção de medidas para aumentar a eficiência do planejamento e execução dos serviços de conservação da sinalização horizontal, de forma a evitar seu mau estado de conservação.

Com a adoção de tais medidas, espera-se dar melhores condições para a mobilidade de pedestres e aumentar sua a segurança, ao atravessar nas faixas, contribuindo para a consolidação do respeito à faixa de pedestres, na cidade de João Pessoa.

Segurança de ciclistas

Como foi dito anteriormente, a nova lei que trata da mobilidade do cidadão deu prioridade aos transportes não motorizados, dentre os quais a bicicleta, que deve ter seu espaço respeitado. A divisão do espaço entre bicicletas e tráfego motorizado pode ser feita de duas formas. Quando o número de ciclistas é grande, o

¹³ Fonte: <http://www.frentetransitoseguro.com.br/Artigos/1665-programa-pare-na-faixa--percepcoes-e-representacoes>

¹⁴ Projeto de Lei da Câmara nº 26 de 2010.



ideal é a separação física, que pode ser por meio de sinalização ou da construção de ciclovias. Porém, quando o fluxo de bicicletas é pequeno, não se justifica a separação. Neste caso, veículos motorizados e bicicletas dividem o mesmo espaço. Em tal situação, o risco para o ciclista é maior, devendo o motorista respeitar a distância mínima de um metro e cinquenta centímetros, ao ultrapassar a bicicleta¹⁵.

Em ambas as soluções citadas acima, o respeito às leis de trânsito e à sinalização são fundamentais. Sabe-se que, por razões culturais, em países em desenvolvimento, como o Brasil, para muitas pessoas, pedestres e ciclistas desempenham um papel de segunda classe, no trânsito. Portanto, há a necessidade de educação para o trânsito e fiscalização, como forma de garantir a segurança de ciclistas, no trânsito.

Tal qual o pedestre, o ciclista é extremamente vulnerável, no trânsito, e é crescente o número de vítimas de acidentes, inclusive fatais. Entre 1996 e 2010, o número de óbitos de ciclistas, em acidentes de trânsito, em todo o Brasil cresceu 207,8%¹⁶, aumentando de 620 mortes, em 1996, para 1.909 mortes, em 2010. Este percentual foi o segundo maior, por categoria, só ficando abaixo de óbitos de motociclistas.

Com relação ao município de João Pessoa, não é possível afirmar, com segurança, se o número de acidentes com ciclistas vem aumentando ou diminuindo, devido a lacunas e mudanças na base de dados. A SEMOB forneceu o número de acidentes com ciclistas, nos exercícios de 2010 a 2012. Todavia, segundo a SEMOB, o Hospital de Trauma não disponibilizou os dados referentes aos meses de abril a agosto de 2011, e o Complexo Hospitalar de Mangabeira começou a disponibilizar seus dados, a partir de agosto de 2012, prejudicando a análise dos dados.

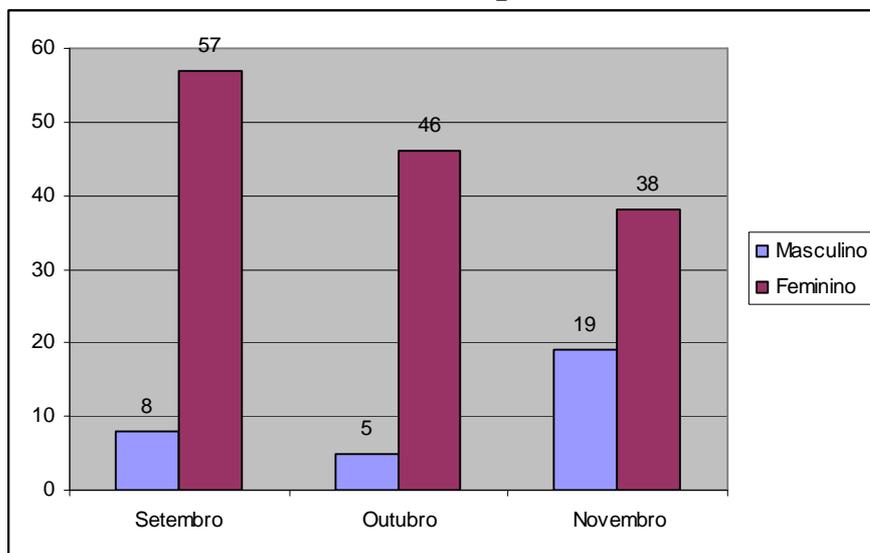
O DETRAN-PB também forneceu dados relativos a acidentes com ciclistas, todavia o período informado foi apenas de setembro a novembro de 2012. Estes dados revelam que, neste período, 88% dos ciclistas vítimas de acidentes de trânsito foram do sexo feminino. Não há indicação das causas para a maior proporção de vítimas do sexo feminino. O fato é que o número de mulheres ciclistas vítimas de acidentes é mais de sete vezes maior do que o de homens, conforme a Figura 4.

¹⁵ Conforme o Art. 201 do CTB, deixar de guardar a distância lateral de um metro e cinquenta centímetros ao passar ou ultrapassar bicicleta, é infração média, punível com multa.

¹⁶ Fonte: http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2012/mapa2012_transito.pdf



Figura 4 - Número de acidentes com ciclistas, em João Pessoa, entre setembro e novembro de 2012, por sexo.



O Inciso II, do Art. 24 do CTB dispõe que compete aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos municípios, no âmbito de sua circunscrição promover o desenvolvimento da circulação e da segurança de ciclistas. No sentido de conhecer as ações dos órgãos de trânsito sobre o tema foram solicitadas informações sobre políticas que preservem a segurança do ciclista e que incentivem o uso da bicicleta como meio de transporte.

Conforme as informações fornecidas, a SEMOB realizou a campanha “Cada um no seu espaço” com a finalidade de conscientizar motoristas, pedestres e ciclistas da necessidade de respeitarem os espaços do outro, mantendo a integridade de todos. A SEMOB também realizou ação educativa para ciclistas, nos dias 16, 21 23 e 28 de maio de 2013, no horário de 08h30minh a 10h30minh, em algumas ruas da Capital. Todavia, tal horário deixou de atender a massa de ciclistas trabalhadores, especialmente dos da construção civil. O DETRAN-PB também tem realizado diversas campanhas e ações educativas no trânsito, embora nenhuma delas exclusivamente voltada para os ciclistas.

A educação para o trânsito, como forma de evitar acidentes com ciclistas, tem que ser levada ao público, não somente nas escolas, nem só aos motoristas, mas principalmente ao público adulto que utiliza bicicletas seja como meio de locomoção, ou para o lazer. Sabe-se que grande parte dos acidentes de trânsito envolvendo bicicletas é causado pelo próprio ciclista, muitas vezes, resultantes de falha na manutenção da bicicleta. Segundo a literatura, a maior parte de acidentes envolvendo bicicletas ocorre em cruzamentos e esquinas. Daí, surge a importância de educar também o ciclista. Um boa prática, neste sentido, observa-se no lançamento do Guia do Ciclista, pela Prefeitura de Vitória-ES¹⁷, que traz as seguintes orientações:

a

¹⁷ <http://www.vitoria.es.gov.br/setran.php?pagina=ciclista>



1. Meio-fio

Quando não houver ciclovia ou ciclofaixa, ande próximo ao meio-fio, sempre do lado direito da pista. Em grupo, ande em fila indiana.

2. Passageiro

Conduza o passageiro na garupa ou assento especial a ele destinado.

3. Carona

Não pegue carona em veículos em movimento buscando poupar pedaladas. Evite colisões e freadas bruscas.

4. Sinalização

Faça de tudo para ser visto. Sinalize com as mãos as suas manobras e sua direção. Olhe para os dois lados antes de atravessar, mesmo se a rua for de mão única.

5. Segurança

Lembre-se dos seus equipamentos de segurança, principalmente em dias chuvosos e à noite.

6. Direção

Segure o guidom com as duas mãos; não faça malabarismos. Procure andar em linha reta. Evite mudanças bruscas de direção, pois assusta quem vem atrás.

7. Contramão

Nunca ande na contramão. Cuidado ao entrar à esquerda. Se preciso, vá até a calçada e atravesse como pedestre, empurrando a bicicleta.

8. Veículos parados

Cuidado com veículos estacionados, pois alguém pode abrir a porta repentinamente.

9. Curvas

Entre devagar em uma curva e evite frear. Lembre-se: podem aparecer poças d'água, manchas de óleo, areia e buracos.

10. Calçadas

Quando transitar por calçadas, porte-se como pedestre: ande empurrando a bicicleta.

11. Evite avenidas

Evite andar por avenidas movimentadas; quando o fizer, procure ver e ser visto. O melhor caminho para as bicicletas é a ciclovia ou ciclofaixa.

12. Cargas

Não transporte cargas pesadas demais, pois comprometem o seu equilíbrio.

13. Cruzamentos

Atenção extra aos cruzamentos. Fique de olho na intenção dos veículos e pedestres. Na dúvida, atravesse na faixa de pedestre, empurrando a bicicleta.

14. Pontos de ônibus e táxis

Cuidado ao passar pelas paradas de ônibus e de táxis, verifique se eles se aproximam, aguarde até que possa prosseguir com segurança.

15. Aparelhos eletrônicos

Não circule com aparelhos eletrônicos plugados aos seus ouvidos: você estará perdendo um dos sentidos fundamentais à sua atenção.

16. Pedestres

Respeite os pedestres. As leis de trânsito devem ser seguidas. Todos somos pedestres. Ao respeitá-los, você estará respeitando a si mesmo.

17. Bebida

Se beber, não pedale. Bebida não combina com direção segura.



18. Estacionamento

Ao estacionar sua bicicleta, prenda com cadeado e escolha um local apropriado. Dê preferência a lugares movimentados e comerciais. Assim mais pessoas olharão pela sua bicicleta.

19. Poluição

Esteja atento à poluição. Respire pelo nariz e não pela boca. Nos semáforos, procure ficar à frente dos veículos motorizados e nunca atrás de seus escapamentos.

20. Pneus

Mantenha seus pneus calibrados e cheios. Não ande com pneus murchos.

21. Insolação

Evite os horários mais ensolarados do dia. Insolação não manda aviso e pode colocar você em uma situação de risco de repente.

22. Documentos

Porte sempre documentos pessoais, inclusive com indicação de problemas de saúde, caso existam.

23. Roteiro

Trace um roteiro mental prévio da sua viagem. Assim, você evita situações imprevistas.

24. Cartão telefônico

Carregue um cartão telefônico com você. Ele pode ser útil para casos de emergência.

25. Água

Para passeios ou viagens mais longas, não esqueça o cantil ou a garrafinha de água.

26. Pôr do sol

Evite o horário do pôr do sol (final da tarde). Nessa hora acontece o fenômeno lusco-fusco (penumbra), que costuma desorientar visualmente as pessoas, provocando acidentes.

As campanhas educativas, se bem gerenciadas, têm grande potencial de obter resultados benéficos, pela mudança de atitude dos cidadãos. Como exemplo, é de conhecimento público e notório o avanço obtido, nos últimos anos, com relação ao uso do cinto de segurança nos veículos particulares. Outro exemplo bem mais próximo, resultado de campanha educativa da SEMOB, é o respeito à faixa de pedestre, nesta Capital paraibana, que ainda se encontra em processo de consolidação. A diversificação das mídias como rádio, TV, *outbus*, panfletos, etc, como estratégia, poderia contribuir para o aumento dos resultados das campanhas educativas de trânsito.

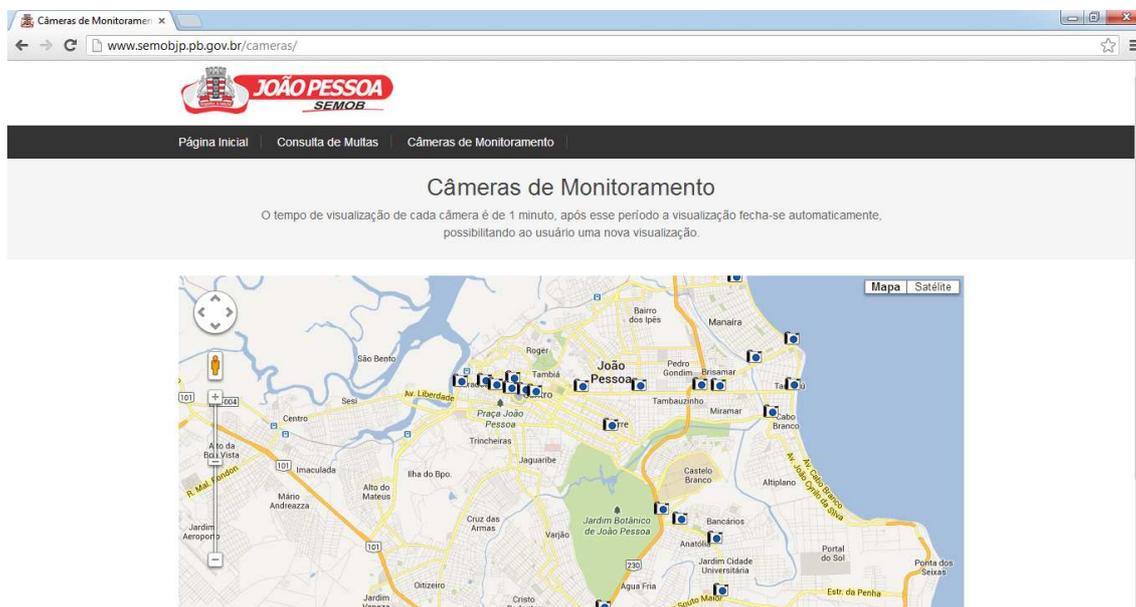
Ante o exposto, sugere-se que o TCE recomende à SEMOB e ao DETRAN-PB que se articulem para conjuntamente ou separadamente realizarem ação de educação voltada para os ciclistas, diversificando as mídias, com o objetivo de aumentar o alcance da campanha, reduzindo os acidentes com bicicletas.

1.5. Monitoramento de pontos críticos de trânsito por câmeras de vídeo e utilização de semáforos controlados à distância

A Secretaria de Mobilidade Urbana informou a existência de monitoramento, por câmeras de vídeo, em pontos considerados com trânsito crítico na Capital.



Figura 5- Monitoramento por câmeras da SEMOB



Fonte: (<http://www.semobjp.pb.gov.br/cameras/>)

Com relação à utilização de semáforos controlados à distância, a SEMOB confirmou a existência deles, e a utilização em situações excepcionais. Contudo, não informou em quais locais da Capital estes equipamentos estão em funcionamento.

A questão a ser debatida, neste ponto, gira em torno do disposto no Artigo 45 do Código Brasileiro de trânsito – CBT, que proíbe a obstrução de áreas de cruzamentos viários, bem como do Artigo 178, no qual impede que condutores envolvidos em acidentes sem vítimas permaneçam com seus veículos nas vias, com inevitáveis prejuízos à segurança e fluidez do trânsito.

A SEMOB afirma que envia agentes de mobilidade urbana aos locais com problemas de trânsito, mas alega insuficiência de pessoal para atender todas as demandas, fato que pode ser apontado como uma das causas para este problema.

Contudo, entende-se ser necessário melhorar questões de logística no tratamento das imagens monitoradas, com a identificação de problemas de fluidez e o envio de agentes de mobilidade urbana, com a maior brevidade possível.

Entende-se, ainda, que deve ser expandida a rede de semáforos controlados à distância, considerando que a demanda viária é dinâmica e pode variar pela ocorrência de acidentes e outras situações ocorridas no trânsito, fatos que podem ser readequados pelo monitoramento por câmeras e pela reprogramação dos tempos semafóricos previamente estabelecidos.

Aponte-se como boa prática o Serviço de Atendimento Imediato – SAI, do Tribunal de Justiça da Paraíba, conhecido como “justiça volante”, que merece ser



divulgado em conjunto com outras campanhas de esclarecimento à população de como proceder nos casos de acidentes de veículos sem vítimas.

Por todo o exposto, sugere-se a recomendação ao Executivo Municipal que, por meio da SEMOB, faça melhorias no sistema de logística do tratamento das imagens monitoradas, de modo a possibilitar o envio de agentes de mobilidade urbana aos pontos de conflito no menor tempo possível.

Recomenda-se também que a SEMOB faça melhorias no sistema de semáforos da Capital, notadamente no que se refere à utilização de semáforos controlados à distância.

Recomenda-se ainda que o Executivo Municipal realize parcerias com o Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, no sentido de divulgar o serviço de “justiça volante”, o qual deverá ser complementado com outras campanhas publicitárias no sentido de orientar os condutores acerca da retirada dos veículos nos casos de acidentes sem vítimas.

1.6. Transporte urbano de cargas na cidade de João Pessoa

O transporte urbano de cargas é questão tratada na Lei nº 12.587/2012, a qual prevê a possibilidade de restrição e controle de acesso e circulação, permanente ou temporário, de veículos motorizados em locais e horários predeterminados, bem como o controle do uso e operação da infraestrutura viária destinada à circulação e operação do transporte de carga, concedendo prioridades ou restrições (Artigo 23, I e VI).

A Lei em apreço também dispõe que o Plano de Mobilidade Urbana, instrumento de efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana, deverá tratar da operação e o disciplinamento do transporte de carga na infraestrutura viária e das áreas e horários de acesso e circulação restrita ou controlada (Artigo 24, VI e IX).

A SEMOB apresentou mapa de monitoramento dos pontos críticos de carga e descarga no Município, fato que comprova que o transporte urbano de cargas já causa congestionamentos e pontos de lentidão no trânsito.

A ausência de legislação municipal que discipline esta matéria é apontada como uma das causas para este problema de trânsito, que deve estar contemplada no Plano de Mobilidade Urbana, a ser aprovado pelo Município de João Pessoa até 03/01/2015 (Artigo 24, § 3º, Lei Federal nº 12.587/12).

Boas práticas, neste tema, conduzem para a implantação de centros de distribuição de cargas, localizados fora da zona urbana, que receberiam e concentrariam o transporte de cargas de grandes caminhões, a partir dos quais seguiriam para seu destino final em veículos de cargas de menor capacidade, com menores reflexos sobre o trânsito urbano.



Igualmente deve ser incentivada a prática da inversão de horário, nos pontos mais críticos do trânsito urbano, com a entrega das cargas à noite ou madrugada.

Assim, entende-se pela recomendação ao Executivo Municipal que regulamente o transporte de cargas e descargas na Capital, dentro do prazo estabelecido pela Lei Federal nº 12.587/12.

1.7. Participação popular na definição de políticas de mobilidade urbana

Outro aspecto observado foi se houve participação popular, por meio de audiências públicas ou outro instrumento, para discussão de políticas de mobilidade urbana.

O Estatuto das Cidades tem como uma das principais diretrizes a gestão democrática, por meio de participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. A gestão democrática, o controle social do planejamento e a avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana é um dos princípios fundamentais da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Art. 15 da Lei nº 12.587/2012 prevê a participação da sociedade civil no planejamento, fiscalização e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana que deverá ser assegurada através dos seguintes instrumentos:

“...órgãos colegiados com a participação de representantes do Poder Executivo, da sociedade civil e dos operadores dos serviços, ouvidorias nas instituições responsáveis pela gestão do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana ou nos órgãos com atribuições análogas, audiências e consultas públicas e procedimentos sistemáticos de comunicação, de avaliação da satisfação dos cidadãos e dos usuários e de prestação de contas públicas.

A gestão democrática e o controle social são princípios da PNMU definidos desde a primeira conferência das Cidades. Para o Governo Federal, a base de uma política urbana com participação popular está no reconhecimento de que a participação nas políticas públicas é um direito dos cidadãos e de que o caminho para o enfrentamento da crise urbana está diretamente vinculado à articulação e à integração de esforços e recursos nos três níveis de governo – federal, estadual e municipal, com participação dos diferentes segmentos da sociedade”. (Ministério das Cidades, 2007a,p.75).

Em João Pessoa, a participação popular é realizada por meio das plenárias do Orçamento Democrático, como também de demandas feitas durante as reuniões em comunidades e/ou na própria sede da SEMOB. A Coordenadoria de Participação Comunitária da SEMOB informou que promove o atendimento às



solicitações da população através das plenárias do Orçamento Democrático, bem como as demandas feitas durante as reuniões nas comunidades e/ou na própria sede da SEMOB.

A participação comunitária inclui não apenas o estudo do mercado, as pesquisas de opinião, a comunicação e informação, mas também o desenho dos serviços e a política de preços. A política de informação dos usuários e da comunidade é uma atividade necessária que deve ser ativa, iniciando com a divulgação mais ampla e funcional possível, dos itinerários, horários (ou frequências) e tarifas.

A importância da participação popular para discussão de políticas de mobilidade urbana se dá pela forma como as questões de trânsito e transporte interfere no cotidiano das pessoas, gerando demandas populares. A participação popular na Política de Mobilidade Urbana é importante para soluções de demandas de trânsito/transporte com base nas demandas populares.

Sugere-se que seja recomendado ao Superintendente da SEMOB que seja feita não apenas pesquisa origem destino para ciclista, como também para usuários de outras modalidades de transportes com o objetivo de detectar as necessidades dos mesmos.

Também é de bom alvitre incentivar maior participação popular através de realização de audiências públicas com os diversos segmentos do sistema de mobilidade urbana e com os usuários de transportes coletivos. É recomendável uma divulgação mais ampla e funcional possível, dos itinerários, horários (ou frequências) e tarifas dos ônibus, se possível com a utilização de totens.

1.8. Aspectos institucionais e operacionais da SEMOB e DER

Dentre os órgãos envolvidos diretamente com a mobilidade urbana, chamou a atenção, durante a fase de planejamento da auditoria, a situação de insuficiência, em termos de recursos humanos e materiais, de dois deles os quais pertencem a esferas distintas de governo, a saber, a SEMOB e o DER. A análise a seguir evidencia algumas fraquezas destes órgãos que dificulta o cumprimento de suas missões institucionais.

Quantitativos e capacitação de servidores da SEMOB

A Superintendência Executiva de Mobilidade Urbana desempenha um papel dos mais relevantes, relativamente à mobilidade urbana, em João Pessoa. Dentre as suas atribuições, segundo informações do sítio da Prefeitura Municipal de João Pessoa, constam as seguintes ¹⁸:

¹⁸ Fonte: <http://www.joaopessoa.pb.gov.br/secretarias/semob/>



- a) Coordenar, programar e executar a política nacional de transportes públicos de passageiros e de trânsito, no Município de João Pessoa;
- b) Disciplinar, conceder, operar e fiscalizar os serviços de transporte público de passageiros em geral no âmbito do Município;
- c) Desenvolver o planejamento e a programação do Sistema de Transporte Público de Passageiros, integrando-os com as decisões sobre planejamento urbano do Município de João Pessoa e no aglomerado;
- d) Fiscalizar segundo os parâmetros definidos, a operação e a exploração do transporte público de passageiros por ônibus, por táxi e por transportes especiais, promovendo as correções, aplicando as penalidades regulamentares nas infrações e arrecadando valores provenientes de multas;
- e) Elaborar estudos, executar e fiscalizar a política e os valores tarifários fixados para cada modalidade de transporte público de passageiros;
- f) Coordenar a elaboração de estudos, programas e projetos relacionados com o sistema viário e o sistema de circulação do município;
- g) Manter sistemas informatizados, capazes de coletar, processar, analisar, e fornecer dados e informações referentes ao Sistema de Transporte Público de Passageiros, em seus aspectos cadastrais, operacionais e econômicos;
- h) Planejar, projetar, regulamentar e operar o trânsito de veículos, de pedestres e de animais, e promover o desenvolvimento da circulação e da segurança de ciclistas;
- i) Executar a fiscalização de trânsito, autuar e aplicar as medidas administrativas cabíveis, por infrações de circulação, estacionamento e parada prevista no Código de Trânsito Brasileiro, no exercício regular do Poder de Polícia de Trânsito;
- j) Implantar as medidas da Política Nacional de Trânsito e do Programa Nacional de Trânsito;
- k) Promover e participar de projetos e programas de educação e segurança de trânsito de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo CONTRAN.

A SEMOB tem como missão institucional: *“Assegurar à população mobilidade, acessibilidade, segurança, fluidez e conforto nos sistemas de transporte e trânsito, respaldado na competência, satisfação profissional e nos avanços tecnológicos, contribuindo para a qualidade de Vida no município”*.

Quantitativo de servidores insuficientes da SEMOB

Para o desempenho de suas atribuições, a SEMOB conta com 270 servidores do quadro próprio, mais 50 servidores de outros órgãos, à disposição da SEMOB e 56 contratados por excepcional interesse público.¹⁹ Todavia, observa-se que o Plano de Carreiras e Remunerações da SEMOB contempla 514, dos quais, 244 encontram-se vagos. Mesmo somando os 105 servidores externos ao órgão, ainda assim, há uma defasagem de 138 servidores a menos do que o previsto no PCCR.

¹⁹ Fonte: Documento TC nº 00256/13.

**Tabela 3 - Quantitativos de servidores da SEMOB**

CARGO	Nº DE CARGOS	QUANTITATIVO EXISTENTE
Engenheiros e arquitetos	15	4
Analista de sistema	5	0
Técnico em geoprocessamento	2	0
Admin. de redes de computadores	2	0
Estatístico	1	0
Contador	1	1
Economista	2	1
Advogado	5	0
Psicólogo	2	1
Assistente Social	1	1
Técnico em comunicação social	3	1
Administrador	7	5
Bibliotecário	1	1
Pedagogo	1	0
Auxiliar técnico	35	17
Mecânico veicular	10	0
Desenhista	5	1
Agente de Mobilidade Urbana	350	219
Secretária	6	1
Auxiliar administrativo	30	9
Digitador	2	2
Recepcionista	2	0
Motorista	8	3
Auxiliar de serviços gerais	15	2
Vigilante	3	1
TOTAIS	514	270

Total de servidores contratados: 56

Total de servidores à disposição da SEMOB oriundos de outros órgãos: 50

O último concurso público foi realizado pela Superintendência de Trânsito e Transporte de João Pessoa, em 2003, antes da sua transformação em Superintendência Executiva de Mobilidade Urbana, pela Lei Municipal nº 1261/2011, ou seja, a cerca de dez anos.

Em resposta ao questionário, encaminhado ao citado órgão, foi informado que o quantitativo de servidores existentes, atualmente, é insuficiente para o bom desempenho das atividades da SEMOB. Uma das causas observadas para o baixo índice de ocupação dos cargos do PCCR é a alta rotatividade de servidores devido à baixa remuneração dos cargos. Muitos servidores pediram demissão, ao serem convocados para assumir cargos em outros órgãos públicos, após a aprovação em concurso público.



Atualmente existe um estudo, em andamento, para o levantamento das necessidades de pessoal, na SEMOB, com vistas à realização de concurso público. Os cargos para os quais há maior necessidade de preenchimento são os de Agente de Mobilidade Urbana, onde se estima a necessidade de mais de 100 vagas. Também é grande a necessidade de engenheiros e arquitetos.

A deficiência de número de pessoal, na SEMOB, traz consequências negativas quanto ao desempenho das atividades do órgão. Um dos maiores efeitos observa-se na fiscalização de trânsito, a cargo dos Agentes de Mobilidade Urbana. O efetivo existente é insuficiente para atender à demanda, haja vista o crescimento, em João Pessoa, de cerca de 181% da frota de carros, e cerca de 631% do número de motocicletas, nos últimos doze anos. Outro fator que apresenta problemas é o incremento do número de eventos diversos que são realizados em João Pessoa, e exigem a atuação de Agentes de Mobilidade Urbana, em número maior do que o existente.

No sentido de proporcionar melhores condições, em termos de recursos humanos para o desempenho das funções da SEMOB, sugere-se que o Tribunal de Contas recomende ao Prefeito de João Pessoa que determine o levantamento das necessidades de pessoal da SEMOB e realize concurso público.

Necessidades de melhorias no Departamento de Estradas de Rodagens

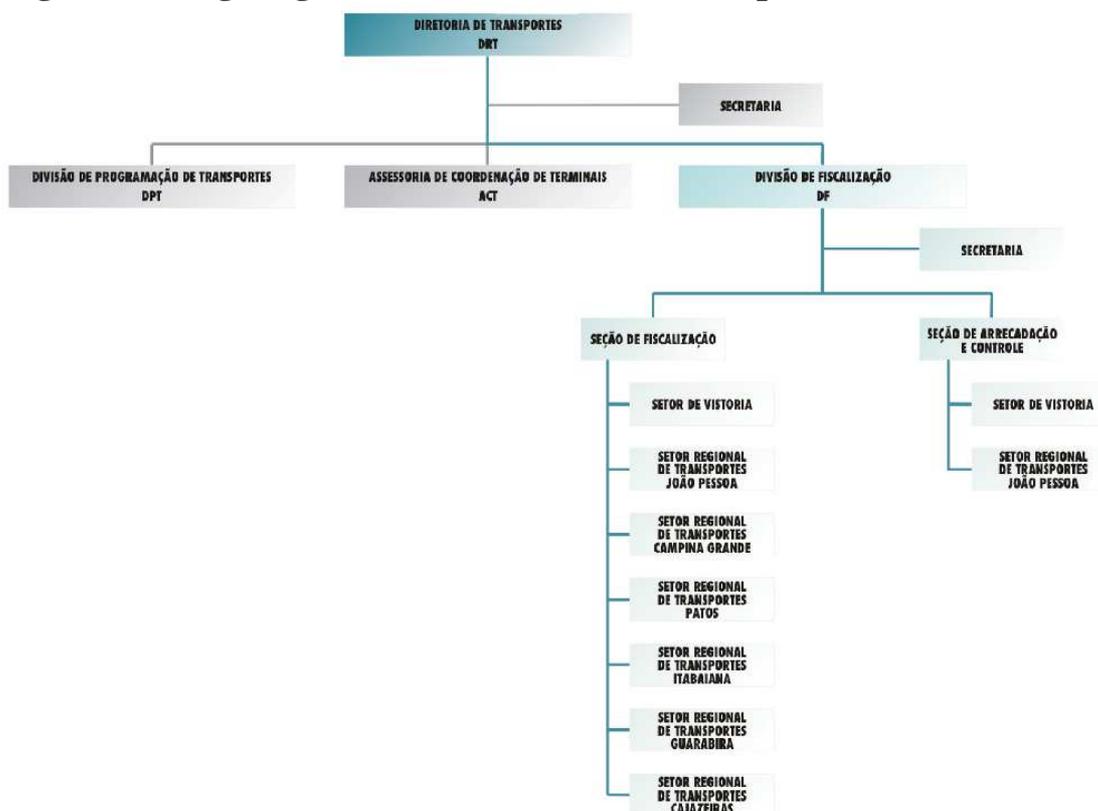
Criado como autarquia estadual vinculada à Secretaria de Estado de Infraestrutura, o Departamento de Estradas e Rodagens da Paraíba, tem como algumas de suas principais atribuições relacionadas à mobilidade urbana:

- a) Executar a política estadual de viação rodoviária, em caráter supletivo aos programas referentes aos planos federal e municipal;
- b) Elaborar estudos e projetos relativos a transportes rodoviários;
- c) Controlar e fiscalizar o tráfego nas rodovias do Plano Estadual;
- d) Conceder, permitir e fiscalizar os serviços de transportes coletivos de passageiros e de carga nas estradas de ligação intermunicipal;
- e) Coordenar a política estadual de implantação de terminais rodoviários de passageiros e de cargas;

Dentro da estrutura organizacional do DER, a Diretoria de Transportes tem como competências o planejamento, regulamentação, outorga de permissão, fiscalização e controle dos serviços de transporte coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros do Estado da Paraíba, fiscalização do trânsito nas rodovias estaduais e administração dos terminais rodoviários de João Pessoa, Campina Grande, Guarabira, Cajazeiras e Patos. A Diretoria de Transportes possui a seguinte estrutura organizacional:



Figura 6 - Organograma da Diretoria de Transportes do DER



Fonte: DER.

Segundo informações obtidas junto ao DER, nos últimos anos tem havido queda no movimento de passageiros transportados, tanto no Estado da Paraíba como um todo, como no terminal de João Pessoa. Como causas foram apontadas o crescimento das compras de veículos por particulares, a insatisfação dos usuários com a qualidade e o valor alto da tarifa do transporte público, e principalmente, a falta de um estudo técnico sobre as necessidades de deslocamento da população.

A ineficiência do sistema viário pode ser traduzida em números. Há 127 linhas em operação e 63 linhas suspensas. Na Paraíba, ainda existem 57 municípios sem atendimento de transporte.

A queda na qualidade do serviço se evidencia na redução do número de passageiros e da gratuidade para estudantes, deficientes, idosos, portador de câncer com acompanhante. Também se reflete na má distribuição da oferta, com atendimento apenas nas áreas de grande concentração de demanda, deixando as localidades de baixa concentração, sem opção de transporte.

Quanto ao transporte clandestino de passageiros, há informação de que existem cerca de 9.000 veículos operando clandestinamente, entre carros de passeio e até micro-ônibus, que atuam em 126 municípios paraibanos. Os efeitos são o desequilíbrio econômico-financeiro das operadoras formais, o que tem causado a redução da oferta de viagens e o sucateamento da frota que tem, em média mais de 10



anos. A fiscalização realizada pelo DER é reduzida devido às limitações de pessoal do órgão.

O DER informou existir insuficiência no número de técnicos especializados, de agentes fiscalizadores e de recursos tecnológicos, para um planejamento e controle operacional dos serviços de transporte e um trânsito mais eficiente. Por ocasião da sua criação, a Diretoria de Transportes do DER, dispunha de 50 fiscais de transporte. Hoje, dispõe apenas de 26 fiscais, distribuídos em 06 setores, em diferentes cidades do Estado, responsáveis pela fiscalização de 42 empresas de transporte e a segurança e fiscalização, no trânsito, em cerca de 5.000 km de rodovias estaduais. O único concurso realizado para o provimento de cargos do DER ocorreu na década de 70.

Em audiência pública sobre mobilidade urbana, realizada pelo Tribunal de Contas do Estado, o próprio órgão apresentou, dentre outras, as seguintes sugestões para melhorar a sua atuação:

1. Ampliação do quadro de fiscais, com treinamentos específicos para a função;
2. Aquisição de equipamentos eletrônicos de atuação de infração;
3. Construção de postos fixos e aquisição de postos moveis de fiscalização;
4. Criação de setores já previstos em lei que complementariam as atividades do órgão gestor: a) Educação para o Trânsito; b) Estatísticas de Acidentes e c) Ouvidoria/Reclamações.

De tudo que foi exposto, conclui-se que a realização de concurso público é uma medida necessária, sugerindo-se também os investimentos em tecnologia e estrutura física aludidos no parágrafo anterior, bem como a reestruturação do órgão com a criação dos setores de Educação para o Trânsito, Estatísticas de Acidentes e a Ouvidoria.



2. Integração das linhas de transporte da região metropolitana de João Pessoa com as linhas urbanas da capital, e a importância do conselho de desenvolvimento metropolitano²⁰

A mobilidade urbana pode ser considerada um meio pelo qual o Estado pode garantir ao cidadão o direito constitucional de ir e vir, bem como um fator estimulador e integrador das várias funções urbanas da cidade, a saber: os deslocamentos diários casa/trabalho, o acesso regular a várias atividades urbanas, tais como o lazer, práticas de esportes, educação, saúde, dentre outros. Desta forma proporciona aos seus beneficiários melhor qualidade de vida, uma vez que os deslocamentos no ambiente urbano implicam em conseqüências diversas, como elevados custos de deslocamentos, em virtude da ausência ou insuficiência de integração entre as próprias linhas de transporte público, bem como entre os modais. Neste sentido, a mencionada dispersão urbana provoca perda de passageiros dos serviços de transporte urbano coletivo para o individual, com claras conseqüências de aumento de congestionamentos e da elevação dos custos unitários para o sistema de transporte urbano, os quais inevitavelmente acabam sendo repassados para o usuário através do aumento do preço das passagens, dentre outros malefícios.

Frise-se, ainda, que a integração entre os serviços de transporte intermunicipal de características urbanas de alguns municípios da Região Metropolitana de João Pessoa e o transporte urbano da capital teve início em 01/05/2009, com o benefício do desconto de 50% no segundo trecho da viagem, além do tempo máximo para habilitação do bilhete com relação ao segundo trecho da viagem. Os de características rodoviárias só foram instituídos aos 19/04/2011, pela Lei nº 9.356; cuja regulamentação se deu pelo Decreto nº 32.118, de 02/05/2011, também com o benefício do desconto de 50% no segundo trecho da viagem, além do tempo exigido para a habilitação do bilhete.

A integração do transporte coletivo contribui efetivamente para a redução dos custos ambientais, sociais e econômicos, no que tange aos deslocamentos de pessoas e cargas nos ambientes urbanos, principalmente quando se trata de grandes aglomerados, como é o caso das regiões metropolitanas.

No que concerne à supracitada integração dos municípios da região metropolitana da capital, do ponto de vista da mobilidade urbana, é importante ressaltar a relevância estratégica de um órgão que coordene e compatibilize suas políticas públicas de transporte, acessibilidade e mobilidade de pessoas e cargas.

²⁰ Também conhecido e doravante denominado como Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de João Pessoa (CDM-JP), por melhor refletir a região geográfica em que atua, ou deveria atuar (vide Art. 2º, §3º da LC 59/03).

²¹ Fonte: Palestra realizada pelo DRE-PB em Audiência Pública realizada pelo TCE-PE, em 2013.



Nesse contexto, é que foi criado por lei complementar estadual²² o Conselho de Desenvolvimento Metropolitano, de caráter consultivo, normativo e deliberativo, presidido pelo Governador do Estado da Paraíba, cuja manutenção será custeada por dotação orçamentária do próprio Estado.

Em que pese a mencionada legislação complementar não prever especificamente a mobilidade urbana como finalidade objetiva de sua atuação, é de se entender que o tema em estudo está intrinsecamente relacionado com as atribuições desse conselho, uma vez que se trata claramente de serviços de interesse comum, conforme constante do Art. 3º, I a IV. Nesse sentido é também o entendimento da própria SEPLAG-PB²³ quando interpreta que o Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de João Pessoa seria o documento apropriado para discorrer sobre questões generalizadas de interesse dessa região metropolitana, inclusive a mobilidade urbana.

2.1. Inexistência de plano de mobilidade urbana em municípios da região metropolitana de João Pessoa

A Lei nº 12587/12, instituiu a obrigatoriedade da elaboração do Plano de Mobilidade Urbana pelos municípios acima de 20.000 habitantes e por todos os demais obrigados, na forma da lei, à elaboração do plano diretor, no prazo de três anos a contar da data de sua promulgação. Findo o prazo, os municípios que não atenderem à determinação legal ficarão impedidos de receber recursos orçamentários federais destinados à mobilidade urbana, até que atendem à exigência.

Ocorre que, quanto aos municípios que integram a região metropolitana de João Pessoa, com mais de 20.000 habitantes, há conhecimento de que nenhum deles já aprovou o seu Plano de Mobilidade Urbana, restando apenas um ano e sete meses para o final do prazo. O Município de Cabedelo informou sobre a existência de legislação que trata apenas do código de posturas, e da instituição e adaptação da frota nos transportes coletivos urbanos e semi-urbanos em circulação no município ao portador de deficiência ou com mobilidade reduzida; além da lei que cria a SEMOB de Cabedelo. Os Municípios de Bayeux e Rio Tinto afirmaram que não existe legislação sobre mobilidade urbana. Os Municípios de Conde e Santa Rita não responderam ao pedido de informação do TCE.

Considerando que a elaboração do Plano de Mobilidade Urbana é uma tarefa que envolve certa complexidade, conseqüentemente, um tempo não muito pequeno, e ainda que, em pouco mais de um ano irá expirar o prazo fixado em lei, sugere-se que o Tribunal de Contas recomende aos Prefeitos dos Municípios de Bayeux, Cabedelo, Conde, e Santa Rita que elaborem os respectivos Planos de Mobilidade Urbana.

²² Lei Complementar nº 59/03 (30/12/2003) – PB.

²³ Conforme resposta da SEPLAG-PB ao Ofício TCE-PB nº 1325/12 (vide Documento TC nº 00392/13).



2.2. Previsão legal do conselho de desenvolvimento da região metropolitana de João Pessoa

De acordo com a Lei Complementar Estadual (PB) nº 59/03, em seu Art. 2º, *caput*, adiante transcrito:

“Fica criado o Conselho de Desenvolvimento Metropolitano, de caráter consultivo, normativo e deliberativo, composto pelo Governador do Estado, que o presidirá, pelo Prefeito de cada Município que integra o Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal da Região Metropolitana de João Pessoa – CONDIAM-PB²⁴, além de dois representantes do Estado e igual número de representantes da sociedade civil, sendo a representação da sociedade civil composta por, pelo menos, um representante das classes produtoras, um representante da classe comercial, um representante dos trabalhadores, um representante da Universidade Federal da Paraíba – UFPB e um representante da Universidade Estadual da Paraíba.”

Imprescindível ressaltar que o conselho em debate deveria ter sido instalado num prazo máximo de 90 (noventa) dias da vigência da referida legislação complementar. Portanto, já deveria estar funcionando e atuando, conforme suas atribuições legais (LC 59/03, Art. 8º), inclusive com previsão de reuniões periódicas (quer ordinárias ou extraordinárias) a serem realizadas trimestralmente.

Nesse diapasão, o legislador federal também está atento à importância da integração entre os mais variados modos e serviços de transporte urbano, no intuito de proporcionar a necessária melhoria das condições de acesso universal à cidade. Tanto o é, que chega a eleger a integração do transporte público em todas as suas modalidades como uma das diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.583/12²⁵), tamanha a sua importância.

Destaque-se ainda que, segundo a Lei Municipal nº 12.250/11²⁶, a SEMOB, enquanto órgão gestor de transporte e Executivo Municipal de trânsito, além da finalidade básica de execução das políticas de mobilidade urbana, compete-lhe também integrar o planejamento e a programação do sistema de transporte público de passageiros com o planejamento urbano do município de João Pessoa, bem como aglomerados urbanos e, em particular, a pertinente região metropolitana. Além disso,

²⁴ Ao mencionado consórcio (CONDIAM-PB), caberá a execução das decisões emanadas do Conselho Deliberativo, bem como a participação no CDM-JP, na condição de Secretaria Executiva, sem direito a voto (vide LC 59/03, Art. 2º, §2º e Art. 6º).

²⁵ **Lei nº 12.587**, de 03/01/2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Publicada no DOU aos 04/01/2012.

²⁶ **Lei nº 12.250**, de 26/12/2011, que transforma a Superintendência de Transporte e Trânsito – STTRANS em Superintendência Executiva de Mobilidade Urbana de João Pessoa – SEMOB. Publicada no Semanário Oficial nº 1302.



deve interagir com os demais órgãos e entidades da administração pública, no âmbito da União, do Estado e dos demais municípios do aglomerado urbano de João Pessoa.

Em que pese à previsão legal da implantação desse órgão de coordenação de políticas de desenvolvimento da Região Metropolitana de João Pessoa – CDM-JP, constata-se que, até o momento, não se verifica o funcionamento desse importante conselho, situação esta confirmada por alguns dos órgãos consultados por essa Auditoria Operacional, a exemplo do DER-PB (Departamento de Estradas de Rodagem do Estado da Paraíba), conforme Documento TC nº 27651/12 (em resposta ao Ofício nº 1317/12-TCE/DIAFI), e da SEPLAG (vide Documento TC nº 00392/13, em resposta ao Ofício nº 1325/12-TCE/DIAFI), conforme já mencionado.

Por conseguinte, caberá ao Governo do Estado da Paraíba, conforme ditame legal aqui já abordado, a efetiva implantação do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de João Pessoa, no sentido de cumprir o seu mister institucional, inclusive como instrumento apropriado de política pública que vise a contemplar a mobilidade urbana como uma de suas diretrizes de atuação.

A ausência de uma entidade com tal atribuição permite aos municípios integrantes da região metropolitana a concepção de soluções as mais variadas, e sem quaisquer compromissos que venham a contemplar a desejável e necessária compatibilização técnico-econômica nas interfaces municipais, de forma a se alcançar maior eficiência e efetividade dos dispêndios públicos relativas à mobilidade urbana.

Experiências nacionais

Algumas cidades brasileiras, no intuito de aperfeiçoar seus mecanismos gerenciais de controle técnico e buscar melhor atender aos cidadãos, implantaram verdadeiros sistemas de gestão e planejamento no âmbito da mobilidade urbana, operacionalizados por órgãos, entidades e empresas públicas ou Parcerias Público Privadas (PPP) com a finalidade de coordenar e compatibilizar as políticas e ações de governo do ponto de vista da mobilidade urbana. Foram desenvolvidas verdadeiras estruturas de governança com vistas às gestões metropolitanas, de demanda e ambiental, bem como prover as cidades de infraestrutura adequada, no sentido de contribuir para o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e do uso consciente da propriedade urbana, priorizando, inclusive, o modo de transporte não motorizado em relação ao motorizado, e os serviços de transporte público coletivo sobre o individual motorizado, conforme constante da Política Nacional de Mobilidade Urbana e Estatuto das Cidades²⁷. Senão vejamos²⁸:

Recife-PE²⁹

²⁷ Lei nº 10.257/01.

²⁸ Fonte: “BOAS PRÁTICAS PARA A NOVA MOBILIDADE URBANA – Exemplos Para a Aplicação da Lei nº 12.587/12”, Produção NTU (Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos).

²⁹ Fonte: <<http://www.granderecife.pe.gov.br>>



Criação do Grande Recife Consórcio de Transporte (GRTC) em 2008 através da Lei Estadual (PE) nº 13.461/08, colocando o GRTC na estrutura organizacional da Agência de Regulação de Pernambuco (ARPE).

Apresenta uma gestão compartilhada e conseqüente maior integração ao sistema de transporte público, inclusive com ampliação na prestação do serviço. Visa à concatenação do planejamento operacional e dos recursos financeiros do Estado e dos municípios, bem como a integração operacional e tarifária entre as demais redes de transportes municipais e da região metropolitana.

Curitiba-PR³⁰

Criação de um convênio em 1996 entre o Governo do Estado do Paraná e o município de Curitiba, em decorrência do diploma legal estadual de nº 7.556/90 e do Decreto 210/91, em que o planejamento e gerenciamento do transporte público coletivo foram delegados à Urbanização de Curitiba S.A. – URBS, uma empresa municipal, de economia mista, e criada com a finalidade institucional de o FUC – Fundo de Urbanização de Curitiba e desenvolvimento das obras de infraestrutura e atividades relacionadas ao desenvolvimento urbano da cidade. Proporcionou a implantação da integração físico-tarifária entre os 13 municípios da região metropolitana de Curitiba. Mencione-se que o sistema de remuneração dos municípios integrantes da região metropolitana é competência da Rede Integrada de Transportes – RIT, abrindo mão as administrações municipais de sua autonomia, quanto ao gerenciamento de suas linhas de transporte, passando para a administradora, com o correspondente benefício da tarifa única para os usuários.

Goiânia-GO³¹

Gestão do transporte público compartilhada através de uma estrutura de governança composta por representantes do Estado de Goiás e de 18 municípios da região metropolitana, através de uma rede de serviços denominada Rede Metropolitana de Transportes Coletivos – RMTC.

Diante do exposto, resta evidenciada a premente necessidade e importância da atuação de um órgão estadual que busque compatibilizar as políticas de integração concernentes à mobilidade urbana entre todos os municípios da região metropolitana de João Pessoa. Atente-se para a relevância técnica e econômica de se evitar soluções acentuadamente díspares, e não suficientemente compatíveis entre si, de forma a implicar em incrementos desnecessários de custos de implantação e interligação das diversas modalidades de integração modal escolhidas entre os municípios da região metropolitana.

³⁰ Fontes: 1) Lei Estadual nº 7.556/90; 2) Decreto nº 210/91; 3) Lei nº 12.597/08 (dispõe sobre a organização do Sistema de Transporte Coletivo da Cidade de Curitiba) e 5) Decreto nº 1.649/09 (aprova as alterações no Regulamento dos Serviços de Transporte Coletivo de Passageiros, em Curitiba).

³¹ Fonte: Lei Complementar Estadual nº 27/99 – cria a Região Metropolitana de Goiânia / GO.



Desse modo, e por haver disposição expressa em lei, entendemos pela recomendação do Tribunal de Contas ao Governo do Estado da Paraíba a devida implantação e funcionamento do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de João Pessoa, bem como a adoção de medidas que visem a contemplar a integração física, tarifária e temporal entre os modais. Esta recomendação é extensiva às Prefeituras Municipais da região metropolitana de João Pessoa.

2.3. Implicações do transporte clandestino na mobilidade urbana

As consequências negativas do transporte clandestino trazidas aos sistemas de transportes públicos municipais são as mais variadas e, portanto, deverão ser estratégica e eficazmente combatidas.

Consideramos como uma boa definição de Transporte Clandestino, o entendimento e reflexão dos técnicos e especialistas em trânsito da BHTRANS³², a seguir transcrito:

“Transporte Clandestino: é o serviço realizado por cooperativas, por empresas ou indivíduos, sob denominações diferentes, que se superpõe a serviços regulamentados e de características semelhantes. Não tem autorização do Estado, é precário, sem controle e traz impactos negativos sobre a organização do sistema público, corroendo as receitas do sistema e contribuindo para a erosão da autoridade do poder competente.”

É importante frisar que não se trata apenas de uma questão de organização, ordenamento e disciplinamento do espaço urbano, mas da incumbência institucional e legal dos gestores públicos competentes cumprirem seu papel, qual seja, neste contexto, o de se buscar alcançar e atender aos princípios, diretrizes e metas atualmente previstos na Política Nacional de Mobilidade Urbana, tais como: o desenvolvimento sustentável das cidades nas dimensões socioeconômicas e ambientais; equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo; eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano e na circulação urbana propriamente dita; segurança nos deslocamentos das pessoas; justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços de transporte urbano e equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros.

Em que pese o argumento de que a existência do transporte clandestino é primordialmente decorrente da escassez/insuficiência dos serviços públicos de transporte coletivo, combinado com a justificativa paradoxal da flexibilidade e rapidez

³² Artigo: “GESTÃO DO TRANSPORTE E TRÂNSITO EM BELO HORIZONTE: CONSTRUINDO UMA MOBILIDADE URBANA SUSTENTÁVEL”. **BHTRANS** – Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte S/A. 1) LEITE, Kátia Kauark, Eng. Civil, Mestre em Sociologia (UFMG) e Coordenadora de Planejamento Estratégico da BHTRANS, e 2) AMARAL, Marcelo Cintra do, Eng. Civil, Especialista em Engenharia Urbana pela USP, e Gerente de Coordenação de Mobilidade Urbana da BHTRANS. <http://www.bhtrans.pbh.gov.br/portal/page/portal/portalpublicodl/BHTRANS>. Acesso aos 13/06/2013.



do transporte coletivo, não é possível aceitar a prática deste tipo de transporte. Além da indiscutível e indefensável ilegalidade, produz resultados negativos e deletérios no sistema regulamentar de transporte, conforme já apontado, além do potencial desequilíbrio econômico-financeiro das empresas operadoras do transporte público municipal e constatada precariedade quanto à qualidade dos veículos e serviços prestados, sem qualquer certeza de garantia securitária pessoal e/ou contra terceiros. Tudo isso, sem contar com a consequente redução da fluidez do trânsito nas cidades.

Entendemos, igualmente, que um dos fatores que também contribuem para estimular o transporte clandestino é a ausência ou insuficiência de pesquisa quanto à necessidade de “linhas de desejo” dos usuários, de modo a proporcionar maior satisfação aos usuários, desde que atenda à frequência mínima aceitável.

Outro aspecto que é importante ressaltar é que o número de linhas suspensas no Estado chega a 63; inclusive com 57 municípios sem atendimento de transporte público de passageiros³³. Ainda, segundo dados do Sindicato de Transporte Clandestino da Paraíba, atualmente circulam aproximadamente 9.000 veículos no Estado da Paraíba operando como transporte clandestino/ilegal.

A redução na oferta dos serviços regulares pode ser um fator a contribuir para o aumento da demanda dos transportes clandestinos, além da má distribuição da oferta dos serviços públicos regulamentados, tendo em vista o atendimento preferencialmente nas áreas de grande concentração de passageiros/usuários, deixando as demais regiões de menor concentração sem ou com muito pouca opção de transporte, além do crescente desemprego no setor regular de transporte.

Outro problema crônico que se constata é a insuficiência de pessoal técnico especializado, de agentes fiscalizadores e de recursos tecnológicos adequados para um melhor planejamento e controle operacional dos serviços de transporte.

Observe-se – a título de comparação – que quando da criação da Diretoria de Transportes do DER-PB, em 1978, através do Decreto nº 7.682/7834, o quadro de fiscais era de 50 funcionários, e que hoje são apenas 26, o que implica em uma menor capacidade de fiscalização e, conseqüentemente, em redução do combate ao transporte clandestino.

Ainda no que tange a um melhor funcionamento e efetividade da integração do transporte público na região metropolitana de João Pessoa, em particular quanto ao combate do transporte ilegal/clandestino, é importante se adequar o quadro de fiscais à demanda existente e planejada, inclusive com previsão de aquisição de postos de fiscalização móveis e fixos; parcerias/convênios com outras entidades fiscalizadoras das demais esferas de governo; treinamento sistemático do pessoal da fiscalização; realização de campanhas educativas, investimento em tecnologias eletrônicas capazes

³³ Fonte: DER-PB, em Audiência Pública no TCE-PB – 2013.

³⁴ Vale salientar que em 1997, com a vigência do Código de Trânsito Brasileiro, a Diretoria de Transportes do DER-PB passou também a ser responsável pela fiscalização do trânsito nas rodovias estaduais.



de auxiliar no combate aos clandestinos e levantamento histórico de índices de acidentes nas rodovias estaduais e a localização de seus pontos críticos, criando-se um banco de dados estatísticos.

Dessa forma, a necessidade de se combater o transporte coletivo de passageiros já não mais poderá ser vista à distância como uma discricionariedade dos poderes públicos competentes, seja em qualquer esfera de governo. Agora, através da Política Nacional de Mobilidade Urbana³⁵, dentre outros arcabouços legais vigentes, os governos dispõem de um ordenamento no sentido de combater e disciplinar o transporte ilegal de passageiros. Nesse sentido, inclusive, é que os serviços de transporte privado coletivo, quer prestados entre pessoas físicas ou jurídicas, deverão ser autorizados, disciplinados e fiscalizados pelo poder público competente com base nos princípios e diretrizes elencados no supracitado diploma legal.

Além do que, segundo o mesmo mandamento legal vigente, é imprescindível que os serviços públicos de transporte individual de passageiros, prestados sob permissão, sejam organizados, disciplinados e fiscalizados pelo poder público municipal, com base nos requisitos mínimos de segurança, conforto, higiene, qualidade dos serviços e fixação prévia dos valores máximos das tarifas a serem cobradas.

Finalmente, no intuito de facilitar e de tornar mais eficiente o combate do transporte ilegal de passageiros, o poder público delegante do serviço de transporte coletivo deverá realizar atividades de fiscalização e controle dos serviços delegados, preferencialmente, em parceria com os demais entes federativos.

Experiências nacionais

Vale a pena ressaltar algumas experiências em municípios brasileiros que têm sensivelmente contribuído para a melhoria e organização dos serviços de transporte público de passageiros, a seguir relacionados:

Belo Horizonte-MG

Tal problema foi enfrentado pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte e pela BHTRANS, desde o final da década de 1990, em virtude do crescimento desordenado desse tipo transporte ilegal, principalmente utilizando-se de veículos tipo kombi/van, de forma a frontalmente desrespeitar o regime de concessão pública e, conseqüentemente usurpar considerável parcela do transporte coletivo municipal, com redução aproximada de 15% do número de passageiros transportados pelo sistema regulamentado³⁶.

³⁵ Lei 12.587/12.

³⁶ Artigo: "GESTÃO DO TRANSPORTE E TRÂNSITO EM BELO HORIZONTE: CONSTRUINDO UMA MOBILIDADE URBANA SUSTENTÁVEL". BHTRANS. Já mencionado.



Uma das soluções adotadas foi a criação de sistema de transporte suplementar, absorvendo parte dos operadores do transporte coletivo através de processo licitatório, de maneira a procurar regulamentar esse tipo de transporte de passageiro, e dar uma formatação legal de acordo com a Lei 8.666/93³⁷, tendo em vista se tratar de um serviço público.

Mencionado sistema passou a operar a partir de setembro de 2001, com permissão de operação inicialmente por 10 anos, com a utilização de microônibus interligando os bairros da cidade, evitando-se, sempre que possível, o centro urbano, em decorrência da elevada demanda de tráfego, larguras das vias e, por conseguinte, recorrentes congestionamentos.

Porto Alegre-RS³⁸

Em virtude do inaceitável crescimento, desde a década de 1970, da frota de lotações clandestinas, foram inicialmente adotadas as seguintes providências: 1) criação do sistema táxi-lotação³⁹, em parte sob pressão da então crise internacional do petróleo. Mencionado sistema iria atuar com predominância nas regiões preferencialmente invadidas pelos transportes clandestinos. Nesse sentido, reduzir-se-ia a quantidade de transportes individuais e conseqüente diminuição do consumo de combustível; e 2) sequencialmente o combate a esse tipo de ilegalidade se deu com o trabalho em conjunto da fiscalização, aprovação de legislação que possibilitasse a criação de linhas variantes no intuito de aumentar a cobertura do sistema, combinada com a bilhetagem eletrônica, fiscalização esta em parceria do município com as empresas operadoras e órgãos de segurança pública, de modo sistêmico e contínuo.

Tal sistema foi evoluindo, ao longo dos anos, de forma que, atualmente, já se encontra totalmente incorporado, e com representatividade, ao cotidiano dos usuários do transporte coletivo de passageiros de Porto Alegre-RS. Vide a tabela 4:

Tabela 4 - Sistema suplementar de transporte coletivo - lotações

Frota total:	403 micro-ônibus
Total de linhas:	29
Desmembramento de linhas:	18
Demanda diária:	57 mil passageiros (referência: ano 2010)

³⁷ Lei 8.666/93 – Lei de Licitações e Contratos.

³⁸ Fonte: “BOAS PRÁTICAS PARA A NOVA MOBILIDADE URBANA – Exemplos Para a Aplicação da Lei nº 12.587/12”, Produção NTU (Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos).

³⁹ Instituído pela Lei Municipal nº 4.187/76, com preferência de opção para as empresas que operavam o sistema regular de transporte coletivo, para os taxistas já detentores de concessões municipais e, em seguida, os demais interessados que se adequassem àquele tipo de serviço de transporte, através de ampla concorrência.



Recife-PE⁴⁰

Foram adotadas ações de articulação e comprometimento entre os poderes públicos estadual e municipais, em parceria com os operadores do sistema de transporte público, no que tange à implementação de estratégias que pudessem ser bem aceitas pela opinião pública e pela mídia.

Procurou-se, inclusive, aproveitar sempre que possível a mão de obra do sistema informal, ação esta combinada com sua requalificação profissional e acesso ao crédito. Também buscou-se a eliminação, por completo, do emprego ilegal a menores, na função de cobrador, o que era recorrente na região metropolitana do Recife – RMR, bem como estímulo em cooperação com entes das três esferas de governo no sentido de reduzir a evasão escolar.

Dessa forma, em 2003, o Governo do Estado implantou o Programa de Regulamentação do Serviço Complementar dos Veículos de Pequeno Porte, em parceria com os municípios da RMR. Deste modo, os veículos selecionados pelas prefeituras interessadas foram regulamentados e disciplinados, e os demais, portanto, irregulares, foram sistemática e veementemente proibidos de acessar tais municípios. Adiante, seguem as principais diretrizes e ações complementares adotadas, quando do combate do transporte ilegal de passageiros, e posterior regulamentação como transporte complementar:

- Apoio às prefeituras da RMR para elaboração de estudos técnicos, regulamentação, implantação e fiscalização dos seus Sistemas Municipais de Transporte;
- Aproveitamento prioritário do pessoal de operação do transporte alternativo nas empresas operadoras do STPP;
- Ampliação de frota;
- Implementação do Banco de Oportunidades e Emprego para o pessoal de operação do transporte alternativo (inscrição, seleção, treinamento);
- Estudo de viabilidade de atendimento de pessoas portadoras de deficiência (cadeirantes), através da adaptação de Veículos de Pequeno Porte (grupo de trabalho);
- Campanhas educativas e informativas.

Diante do exposto, sugere-se ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba que recomende ao Governo do Estado e à Prefeitura Municipal de João Pessoa maior efetividade no que diz respeito à fiscalização do transporte clandestino / ilegal de passageiros, respectivamente na Região Metropolitana de João Pessoa e na Capital.

⁴⁰ Artigo “ARTICULAÇÃO POLÍTICO-INSTITUCIONAL NA GESTÃO DO TRANSPORTE – Uma experiência bem sucedida no combate ao clandestino”. Autores: Ângela Rúbia Schwaback Ferreira, Dalka Costa de Lima, Eduardo Morato Borges Santos e Maria Ivana Vanderlei Cassundé. http://www.cbtu.gov.br/estudos/pesquisa/antp_15congr/pdf/TP-184.pdf. Acesso aos 13/06/2013.



2.4. Contratos de concessão de transporte público municipal e intermunicipal

Durante o curso da Auditoria Operacional de Mobilidade Urbana, na buscou-se elementos que permitissem uma análise sobre a forma de integração entre os sistemas de transporte público urbano dos municípios pertencentes à região metropolitana de João Pessoa. Surgiu, assim, o interesse de se investigar a atual situação dos contratos de concessão pública de transportes coletivos das linhas municipais de João Pessoa, bem como das linhas intermunicipais que ligam a capital paraibana aos demais municípios que compõem sua região metropolitana.

Em resposta a questionário enviado, tratando de diversos temas de mobilidade urbana da Capital, a Superintendência Executiva de Mobilidade Urbana de João Pessoa protocolou ofício a este Tribunal (Doc. 00137/13), cujo teor, no que tange à atual situação dos contratos de concessão das linhas municipais, informa que estes se encontram no início de suas vigências, tendo sido concluído, em março de 2011, o procedimento licitatório que precedeu a execução dos contratos de exploração dos serviços de transportes públicos.

Situação oposta foi verificada em relação aos contratos de concessão pública de transporte intermunicipal de todo o Estado da Paraíba, onde o DER, em ofício encaminhado a esta Corte (Doc. 27651/12), reconhece que os contratos de concessão das linhas intermunicipais encontram-se vencidos, em função de inércia do órgão em promover novo procedimento licitatório. Tais contratos encontravam respaldo no Art. 26 do Decreto Estadual Nº. 22910/02 – Regulamento do Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal de Passageiros do Estado da Paraíba, que previa a vigência dos aludidos contratos pelo prazo de 12 anos, a partir de 2002. Tal vigência foi abreviada em função da alteração do Art. 42 da Lei Federal 8987/95, que passou a estabelecer, como prazo máximo para as concessões de serviços de transporte anteriores à Carta Magna de 1988, a data de 31/10/2010.

Diante do cenário verificado, sugere-se que se determine ao Governo do Estado da Paraíba – uma vez que os atuais contratos de serviços de transporte coletivo intermunicipais encontram-se vencidos – que realize procedimento licitatório para concessão de tais serviços. Também é recomendável que se considere, durante a formatação do certame licitatório, a possibilidade de integração modal e tarifária com outros sistemas de transportes coletivos dos municípios integrantes da região metropolitana de João Pessoa.

Após tais providências, vislumbra-se a regularização de tais contratos de serviços de transporte público intermunicipal, com a promoção da integração modal e tarifária, mantendo o equilíbrio econômico financeiro dos contratos e gerando conforto, praticidade e economia para os usuários do sistema de transporte público, estimulando cada vez mais a utilização do transporte público em detrimento do transporte particular.



Ademais, restou verificado em relação ao DER, que o órgão apresenta quadro de pessoal insuficiente para a execução das tarefas de planejamento e fiscalização, ficando com ações restritas à construção e manutenção de estradas.

2.5. Modernização da infraestrutura do transporte ferroviário

O sistema de transporte ferroviário da região metropolitana de João Pessoa, administrado pela Companhia Brasileira de Trens Urbanos, contempla uma malha ferroviária de 30 km de extensão que integra os municípios de Santa Rita, Bayeux, João Pessoa e Cabedelo, servindo atualmente como uma alternativa mais barata e rápida de se locomover entre os municípios beneficiados.

Vários fatores contribuem para a não adesão da população ao transporte ferroviário, dentre eles podemos destacar a ausência de integração com outros modais e a obsolescência dos equipamentos utilizados.

A falta de integração com outros modais de transporte é fruto da ausência de um órgão que administrasse todo o sistema a ser integrado, gerenciando a compensação tarifária entre os atores envolvidos.

No que tange a falta de equipamentos modernos que assegurassem a regularidade e pontualidade do sistema – uma vez que, em relação às atuais composições, não há farta disponibilidade de peças sobressalentes no mercado – a CBTU, em resposta a questionário aplicado (Doc. 5773/13), assevera que conta com recursos na ordem de R\$ 96 milhões, oriundos do PAC Equipamentos. Estes recursos destinam-se à aquisição de oito Veículos Leves sob Trilhos – VLTs, que irão substituir as composições atualmente utilizadas. Contudo, o prazo para a substituição total de tais equipamentos corresponde ao período de 180 (cento e oitenta) meses. Segundo a companhia, o prazo tão dilatado deve-se ao elevado ciclo operacional para fabricação dos equipamentos (VLTs), aliado ao fato do fabricante contratado também ser o responsável por produzir os VLTs destinados à cidade de Natal-RN.

Ante o exposto, sugere-se que haja recomendação à Prefeitura Municipal de João Pessoa que leve em consideração o elevado prazo para total substituição das antigas composições pelos novos VLTs (180 meses), durante estabelecimento das prioridades nas ações e projetos de mobilidade urbana a serem desenvolvidas. Outrossim, que promova articulação junto à CBTU, com vistas à possibilidade de diminuir o tempo total de modernização da frota de VLTs, de sorte que ocorra uma melhor compatibilização com seus projetos de integração modal, contribuindo para a economia e dinamização nos deslocamentos casa/trabalho/casa, atraindo maior número de usuários e retirando veículos das vias.

2.6. Projetos de ciclovias ao longo das rodovias federais



Segundo matéria jornalística publica na mídia⁴¹, o DNIT vai executar projeto de adequação da capacidade de segurança da BR-230, que contempla a construção de 17,5 Km de ciclovia interligando o município de Cabedelo e a cidade de João Pessoa até a Avenida Tancredo Neves. Segundo a matéria, a ciclovia terá dois metros de largura e será segregada da pista de rolamento e calçada por barreira de cinquenta centímetros.

Além das ciclovias, há previsão de construção de 14 viadutos e 14 passarelas ao longo do percurso entre o Km 0 (Cabedelo) e o Km 28,1 (Oitizeiro) na Capital Paraibana.

⁴¹ Edição do dia 9 de maio de 2013 do Jornal Correio da Paraíba.



Conclusão

O trabalho de auditoria realizado buscou responder às questões de auditoria:

- a) Em que medida a cidade de João Pessoa atende aos princípios, diretrizes e objetivos da Política Nacional de Mobilidade Urbana?
- b) Há integração dos municípios da região metropolitana de João Pessoa no que se refere à mobilidade urbana?

Com relação à primeira questão, observou-se que a Capital Paraibana atende apenas parcialmente às diretrizes e objetivos da nova legislação. Há oportunidades de melhorias quanto a vários aspectos, como a priorização do transporte público e não motorizado, atendimentos às necessidades de pessoas deficientes ou de mobilidade reduzida, recomposição dos quadros de servidores de órgãos de trânsito, dentre outros.

No que tange, à segunda questão, há pouca integração entre os municípios da região metropolitana de João Pessoa, constatando-se a falta de atuação do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de João Pessoa.

Muitas das ações dos órgãos públicos que buscam soluções de problemas complexos de mobilidade urbana encontram-se em pleno andamento, cujos efeitos só serão observados a médio e longo prazos. É oportuno, portanto, o acompanhamento, por parte do Tribunal de Contas do Estado, com vistas a recomendar aos gestores a adoção de medidas para a agilização e concretização destas ações.

Não obstante as ações valiosas de alguns dos órgãos envolvidos com a mobilidade urbana, há também problemas de natureza legal, que ensejam determinações por parte do Tribunal, assim como há oportunidades de melhoria que, sugere-se, sejam recomendadas aos gestores públicos.

Por fim, cabe mencionar que os protestos ocorridos em diversas cidades brasileiras servem como um alerta de que a sociedade brasileira demanda ações concretas para a melhoria dos serviços públicos, inclusive, daqueles relativos à mobilidade urbana. Neste sentido, a continuidade das ações é importante, de forma a concretizar as soluções, com celeridade.



Proposta de encaminhamento

Em face aos achados de auditoria apresentados ao longo do presente relatório, submetem-se à consideração superior as seguintes propostas:

Encaminhamento de determinações ao (à)

- Governo do Estado, às prefeituras municipais da região metropolitana de João Pessoa (Alhandra, Bayeux, Caaporã, Cabedelo, Conde, Cruz do Espírito Santo, João Pessoa, Lucena, Pitimbu, Rio Tinto, Santa Rita), à SEMOB e ao DETRAN-PB, para que

1. Apresente, cada gestor, individualmente, no prazo de 60 dias, Plano de Ação, conforme o Anexo da Resolução RN-TC-02/2012, formalizando as medidas que serão adotadas, com o respectivo cronograma, para atender as deliberações propostas (determinações e recomendações) que sejam de sua responsabilidade.

- Governo do Estado da Paraíba, para que

2. Realize novas licitações para concessão dos serviços de transporte intermunicipal, considerando: a implementação de integração modal e tarifária neste sistema de transporte público; e instituindo, no edital de licitação, como condição para a contratação, a adequação de 100% da frota a deficientes físicos.

- Governo do Estado da Paraíba e à Prefeitura Municipal de João Pessoa, para que

3. Atendam ao disposto no Dec. n° 5.296/2004, Art. 19, no que se refere à adaptação dos prédios públicos aos portadores de deficiência ou mobilidade reduzida.

- Prefeitura Municipal de João Pessoa para que

4. Faça constar dos respectivos projetos de planos plurianuais (2014/2017) e de Leis de Diretrizes Orçamentárias as ações programáticas e instrumentos de apoio que serão utilizados, em cada período, para aprimoramento dos sistemas de mobilidade urbana e melhoria da qualidade dos serviços, em conformidade com o Art. 25 da Lei 12587/12.

5. Encaminhe Projeto de Lei com alterações no Código de Obras e Posturas que contemple questões de acessibilidade às pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, notadamente no que se refere à exigência de acessibilidade de portadores de deficiência ao longo das calçadas para a concessão do “habite-se”.

- SEMOB para que



6. Proceda a um levantamento completo das faixas de pedestres em mau estado de conservação e execute os serviços de conservação.

Encaminhamento de recomendações ao (à, às)

- Governo do Estado e às prefeituras municipais da região metropolitana de João Pessoa (Alhandra, Bayeux, Caaporã, Cabedelo, Conde, Cruz do Espírito Santo, João Pessoa, Lucena, Pitimbu, Rio Tinto, Santa Rita)
 1. Adotem medidas quanto à integração física, tarifária e modal dos sistemas de transporte públicos e não motorizados.

- Governo do Estado e à Prefeitura Municipal de João Pessoa
 2. Articulem-se no sentido de dar continuidade ao Projeto Vias do Atlântico, estabelecendo um cronograma para conclusão do Projeto e lançamento do edital de licitação.
 3. Maior efetividade com relação à fiscalização do transporte clandestino de passageiros, tanto na capital quanto em sua região metropolitana.

- Governo do Estado da Paraíba, para que
 4. Proceda à realização de um levantamento das necessidades de novos servidores no DER e realize concurso público.
 5. Faça atuar o Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de João Pessoa, em questões de mobilidade urbana (LC 59/2003, Art. 8º).

- Prefeitura de João Pessoa para que
 6. Elabore e encaminhe projeto de lei ao Poder Legislativo municipal versando sobre o plano de mobilidade urbana.
 7. Que estabeleça metas parciais de adaptação de frota de ônibus a serem atingidas pela permissionária que explora este serviço de transporte coletivo público, de modo a atingir a totalidade exigida no final do ano de 2014.



8. Faça melhorias no sistema de semáforos da Capital, estabelecendo uma rotina para a atualização do controle de tempo, bem como quanto à necessidade de maior quantidade de semáforos controlados à distância.

9. Faça melhorias nos procedimentos de tratamento das imagens monitoradas, sobretudo no que diz respeito ao envio imediato de agentes da SEMOB para assegurar melhores condições de fluidez do trânsito.

10. Proceda à realização de concurso público na SEMOB, atendendo à necessidade de mais servidores.

11. Regule o transporte de cargas e descargas na Capital, dentro do prazo estabelecido pela Lei Federal nº 12.587/12.

12. Ao executar o projeto do terminal de integração metropolitana, leve em consideração o longo prazo estabelecido pela CBTU para implantação dos VLTs.

13. Se articule junto à CBTU no sentido de verificar a possibilidade de redução do prazo de implantação, com vistas à melhor compatibilização com seus projetos de integração modal.

- Prefeituras de Bayeux, Cabedelo, Conde, Rio Tinto e Santa Rita, que

14. Elaborem o plano de mobilidade urbana e encaminhem para aprovação pelo Poder Legislativo.

- SEMOB e ao DETRAN-PB para que

15. Articulem-se no sentido de realizar campanha educativa voltada para a proteção dos ciclistas no trânsito, com diversificação de mídias.

- SEMOB e à Secretaria Municipal de Planejamento de João Pessoa para que

16. Façam constar no Plano de Mobilidade Urbana, a ser elaborado, os principais aspectos e diretrizes dos projetos de mobilidade urbana contemplados no PAC.

- SEMOB para que

17. Publique os resultados da pesquisa realizada com ciclistas e realize outra pesquisa de campo, inclusive junto às entidades, como associações de bairros, com o objetivo de melhor identificar as necessidades dos usuários de ciclovias/ciclofaixas no município de João Pessoa, de forma a se obter um diagnóstico mais próximo possível da realidade, inclusive em função da demanda dos deslocamentos casa-trabalho-casa;



18. Implemente uma política mais eficaz de execução e manutenção da infraestrutura ciclável em João Pessoa e de integração modal, com a construção de bicicletários.

19. Melhore a eficiência do planejamento e execução dos serviços de conservação da sinalização horizontal, notadamente, das faixas de pedestres.

20. Promova campanhas publicitárias no sentido de esclarecer a população sobre a necessidade de remover veículos das vias nos casos de acidentes sem vítimas, evitando engarrafamentos.

21. Realize pesquisa origem-destino aos usuários de transporte público com o objetivo de detectar as necessidades de deslocamento dos mesmos.

22. Incentive maior participação popular através de realização de audiências públicas com os diversos segmentos do sistema de mobilidade urbana e com os usuários de transportes coletivos.

23. Divulgue de forma mais ampla e funcional, os itinerários, horários (ou frequências) e tarifas dos ônibus, se possível, com a utilização de totens.

É o Relatório.



Referências Bibliográficas

BRASIL. Lei nº 10.048, de 08 de novembro de 2000. Dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 12/06/2013.

BRASIL. Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000. Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 12/06/2013.

BRASIL. Decreto nº 5.296, de 02 de dezembro de 2004. Regulamenta as Leis nos 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 12/06/2013.

BRASIL. Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 12/06/2013.

BRASIL, Ministério das Cidades, Mobilidade e Desenvolvimento Urbano/Ministério das Cidades, Secretaria de Transportes e Mobilidade Urbana – Brasília, MCidades, 2006 *Gestão Integrada da Mobilidade Urbana*

CBTU - Companhia Brasileira de Trens Urbanos/Superintendência de Trens Urbanos de João Pessoa. *A Integração entre Trem e Bicicleta como elemento de Desenvolvimento Urbano Sustentável*, Aída Paula Pontes de Aquino, Nilton Pereira de Andrade. Disponível em: www.cbtu.gov.br/monografia/2007/monografias/mono1.pdf

CONVENÇÃO SOBRE OS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA. Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência: Decreto Legislativo nº 186, de 09 de julho de 2008: Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009. 4ª Ed., rev. e atual. Brasília : Secretaria de Direitos Humanos, 2010. 100p. Disp.em:<<http://portal.mj.gov.br/sedh/snpd/convencaopessoascomdeficienciapdf.pdf>>Acesso em 12/06/2013.

DETRAN-PB – Departamento Estadual de Trânsito da Paraíba, Informativo – Estatística, Disponível em <<http://www.DETTRAN-PB.pb.gov.br/index.php/estatisticas.html>> Acesso em: 17/06/2013

DUARTE, Fábio. LIBARDY, Rafaela. SANCHEZ, Karina Sá. *Introdução à Mobilidade Urbana*. 1ª Edição. Curitiba: Juruá, 2012.

VASCONCELOS, Eduardo Alcântara. *Mobilidade Urbana e Cidadania*. Rio de Janeiro: SENAC, 2012.



Anexo

Faixas de Pedestres Mal Conservadas em João Pessoa



Foto 1 – Av. Flávio Ribeiro Coutinho



Foto 2 – Av. Flávio Ribeiro Coutinho



Foto 3 – Av. Tancredo Neves



Foto 4 – Av. Flávio Ribeiro Coutinho



Foto 5 – Av. José Américo de Almeida



Foto 6 – Av. José Américo de Almeida



Foto 7 – Av. José Américo de Almeida



Foto 8 – Av. José Américo de Almeida



Foto 9 – Av. José Américo de Almeida



Foto 10 – Av. José Américo de Almeida



Foto 11 – Via Expressa Padre Zé



Foto 12 – Av. Édson Ramalho



Foto 13 – Av. João Cândio



Foto 14 – Av. João Cândio



Foto 15 – Av. João Cândio



Foto 16 – Av. Rui Carneiro



Foto 17 – Rua Inspetora Emília Mendonça
(Valentina Figueiredo)



Foto 18 Rua Joaquim Clementino Pereira
(Valentina Figueiredo)



Foto 19 – Rua Empr. Abelardo Targinoda
(Geisel)



Foto 20 – Rua Vicente Cozza (Geisel)



Foto 21 – Rua Valdemar Galdino Naziazen
(Geisel)



Foto 22 – Rua Dom Ulrico (Centro)



Foto 23 – Rua das Trincheiras (Centro)



Foto 24 – Av. Cruz das Armas



Foto 25 – Cruz das Armas



Foto 26 – Av. Des. Botto de Menezes
(Jardim Acácias)



Foto 27 Av. Des. Botto de Menezes
(Jardim Acácias)