

A MOBILIDADE ATIVA NA CONSTRUÇÃO DE UM RIO DE JANEIRO MAIS SUSTENTÁVEL

Briefing PET/TEPP do IRI (julho/2021), *Bruno Augusto Bowmer Coutinho, Lucas Cittadino Vieira de Almeida, Giulia Alves Silva*

NÚCLEO DE PESQUISA EM REFÚGIO & DESENVOLVIMENTO

O Núcleo de Pesquisa em Refúgio & Desenvolvimento (NPR&D) convergiu as linhas de pesquisa do Programa Tutorial de Ensino (PET) do Instituto de Relações Internacionais (IRI) da PUC-Rio.

Financiado pelo Ministério da Educação (PET) e pela PUC/Rio (TEPP), o Programa de Educação Tutorial do IRI foi criado para promover a formação em pesquisa. Tem como foco a atuação do Brasil na ampla área de desenvolvimento internacional, com especial atenção para a interseção entre políticas públicas e Relações Internacionais nos amplos campos de mobilidade, desenvolvimento e direitos humanos.

Os briefings são fruto do valioso apoio das bolsas PET e TEPP.

Mais informações em www.pet-iri.com.

Tel.: 3527-1557.

RESUMO

Este briefing analisa o impacto da pandemia no aumento da procura pelas formas de mobilidade ativa na cidade do Rio de Janeiro. Junto a isso, mostra quais são as dificuldades nesse setor e como a cidade vem usando a paradiplomacia e cooperação com outras cidades, através do grupo C40, para sanar esses obstáculos. Ao fim, conclui-se com sugestões sobre o que os tomadores de decisão devem fazer para que a mobilidade ativa se torne mais segura, acessível, e democrática no Rio de Janeiro.

INTRODUÇÃO

A pandemia do novo coronavírus (COVID-19) e a necessidade do distanciamento social geraram fortes impactos sobre a rotina diária da mobilidade urbana. Considerado serviço essencial, o setor de transportes públicos no Rio de Janeiro funcionou com limitações de passageiros durante toda a quarentena e após a eclosão da pandemia. No entanto, por conta dos altos riscos de contaminação, problemas de infraestrutura e da má fiscalização da limitação no número de passageiros, houve grande queda na demanda por esse tipo de serviço, uma vez que parte da população, com condições de não se locomover pelo transporte público, optou pelo transporte individual: carros privados (ABREU e TURINI, 2020). No entanto, as implicações dessa escolha de transporte podem ser consideravelmente negativas para o deslocamento nas cidades e ao meio ambiente, causando possíveis problemas de congestionamento e aumentando a poluição atmosférica (ABREU e TURINI, 2020).

Nesse contexto pandêmico, a mobilidade ativa, isto é, a locomoção de pessoas por meios não motorizados como bicicletas, caminhadas e patinetes, que já era uma aliada da sociedade no

O PET do IRI/PUC-Rio foi estabelecido em 2013.



enfrentamento da crise climática, também pode contribuir para combater a COVID-19. Conforme pode ser atestado na recomendação da Organização Mundial da Saúde (OMS), ainda em abril de 2020, clamando para “sempre que possível, considere andar de bicicleta ou caminhar”.

Essa ressignificação da importância do andar a pé e de bicicleta, enquanto meios de locomoção ativos, com distanciamento físico e baixo teor em carbono, por conseguinte, inscreve os investimentos nesses modais ativos no cerne de uma agenda urbana de recuperação e adaptação ao coronavírus. Acima de tudo, pela mobilidade ativa permitir mais pessoas circularem - com segurança e eficiência - pelas cidades, de tal forma que, esses investimentos em mobilidade adquiram caráter urgente para a contenção da pandemia, recuperação das economias locais, redução da poluição atmosférica, dentre outros benefícios.

Portanto, a mobilidade ativa é uma solução urbana que contribui, simultaneamente, para o enfrentamento das crises climática e sanitária, reforçando a percepção de compatibilidade entre as soluções para ambas as crises. Como constatado em entrevista cedida aos autores desta pesquisa pelo Diretor Regional Adjunto para a América Latina na C40 Cidades, Ilan Cuperstein, ao afirmar que “tem várias organizações mostrando que as soluções para a crise climática são as mesmas soluções para a COVID-19”.

Então, partindo da ressignificação da mobilidade ativa, no contexto da pandemia de COVID-19; o objetivo desse briefing é analisar a incorporação da mobilidade ativa nos planejamentos da cidade do Rio de Janeiro para se recuperar da pandemia e tornar-se mais sustentável. Especialmente, com atenção ao aproveitamento das oportunidades disponíveis ao Rio de Janeiro por seu engajamento paradiplomático no Grupo C40 de Grandes Cidades para a Liderança Climática. Fundado em 2005, hoje, o grupo C40 é composto por 97 cidades empenhadas na liderança de ações climáticas contundentes a partir do nível urbano. Com a eclosão da pandemia, o C40 reorientou suas estratégias para abordar de forma transversal e complementar as crises climática e sanitária (CUPERSTEIN, 2021). Além disso, o Rio de Janeiro é membro-fundador do C40 e o prefeito Eduardo Paes ocupou a presidência do grupo entre 2014 e 2016.

Em linhas gerais, entendemos a paradiplomacia como a internacionalização de entidades subnacionais¹ pelo estabelecimento de relações formais ou informais com entidades estrangeiras estatais, subnacionais ou privadas. Enquanto a diplomacia estatal convencional é centrada na prossecução de um interesse do Estado na arena internacional, a paradiplomacia é caracterizada pelo maior envolvimento da sociedade civil e das empresas e, sobretudo, é “mais funcionalmente específica e orientada, muitas vezes oportunista e experimental” (KEATING, 1999 apud APRIGIO, 2016, p.32). Nesse caso, o engajamento paradiplomático do Rio de Janeiro com o Grupo C40 é um exemplo de inserção de governos subnacionais em novos espaços de cooperação.

Ademais, o C40 possui uma rede temática (*Walking and Cycle*) que congrega cidades para cooperarem na implementação, planejamento, financiamento e manutenção de políticas que promovam a mobilidade ativa.

¹ Cidades (municípios), estados federados e o distrito federal, no caso do Brasil, mas também condados, departamentos, províncias, regiões, dentre outros, em demais países.

Assim como, nos últimos anos, o maior programa do C40 foi o apoio para as cidades implementarem planos de ação climática, inclusive o do Rio de Janeiro (CUPERSTEIN, 2021). Por isso a importância do Rio de Janeiro aproveitar o apoio técnico do C40 e as relações com as cidades que participam do grupo para intercambiar experiências que contribuam na recuperação da pandemia e na promoção da sustentabilidade.

Isso posto, em um primeiro momento, buscaremos situar o “lugar” desses modais ativos e da mobilidade urbana no marco teórico do direito à cidade como desenvolvido por Henri Lefebvre e David Harvey. Logo depois, serão explorados os principais desafios para a implementação da mobilidade ativa no Rio de Janeiro, bem como as possibilidades de contribuição da mobilidade ativa para uma cidade se tornar mais sustentável. Em seguida, essas informações serão o subsídio para analisar, na prática, a incorporação desses modais ativos no Plano de Desenvolvimento Sustentável da cidade do Rio de Janeiro. Por fim, serão apresentadas recomendações produzidas pelo C40 - a partir de casos de sucesso de suas cidades-membro - referentes a incorporação da mobilidade ativa no planejamento de uma recuperação mais segura e sustentável da pandemia.

MOBILIDADE URBANA, MOBILIDADE ATIVA, E O DIREITO À CIDADE

Sem dúvida, em tempos de crise e necessidade de transformações profundas na sociedade - como o contexto atual de crise climática e sanitária - o direito à cidade emerge como uma ferramenta analítica poderosa para pensar essas mudanças nas relações e dinâmicas do espaço urbano. Prova disso, é sua origem às vésperas do Movimento de Maio de 1968, com o filósofo Henri Lefebvre, e sua atualização pelo geógrafo David Harvey, logo após a crise financeira de 2008.

Atualmente, é indiscutível a centralidade dos direitos humanos como um compromisso ético e político de sociedades democráticas. Por vezes, a reivindicação desses direitos humanos é fortalecida por assumirem uma forma coletiva como, por exemplo, no caso dos direitos das mulheres ou de segmentos de trabalhadores. Contudo, um tipo de direito humano precioso que é constantemente mobilizado por movimentos sociais, mas ainda sofre com a negligência do poder público é o direito à cidade.

Quer dizer, o direito coletivo das sociedades reinventarem seu habitat - as cidades - e, nesse processo, também reinventarem seus próprios modos de vida, em consonância com as ambições da sociedade como a promoção de uma cidade mais sustentável, saudável e socialmente justa. Portanto, o direito à cidade é mais do que “um direito de acesso individual ou grupal aos recursos que a cidade incorpora” (Harvey, 2014, p.28), suas oportunidades e equipamentos urbanos, embora essa acessibilidade também seja fundamental. Na prática, a noção de direito à cidade como desenvolvida por Harvey é, fundamentalmente, um caminho para a sociedade reivindicar seu direito coletivo de participar da configuração dos processos de urbanização. Evidentemente, a participação popular nos processos de tomada de decisão é condição *sine qua non* para o exercício do direito à cidade, pois o potencial transformador dessa noção só é viabilizado se as políticas públicas refletirem as demandas e desejos dos cidadãos que vão incidir sobre.

Assim sendo, a chave conceitual do direito à cidade é um caminho para pensar “um modelo de cidade pautada na universalidade absoluta dos direitos e da cidadania” (VELOSO, SANTIAGO, 2017, p.16) entre toda população cidadina que deve ser sempre o referencial na formulação das políticas públicas urbanas. Tal centralidade dos habitantes da cidade é defendida por Lefebvre (1991 apud VELOSO, SANTIAGO, 2017, p.17), justamente por pensar a cidade como um modo de relação de pessoas que constituem o espaço urbano. Logo, a constituição das dimensões física (como infraestruturas e equipamentos urbanos) e social de uma cidade constituiu-se a partir das relações entre a multiplicidade de atores sociais presentes no espaço urbano.

Isso posto, para uma cidade se tornar um espaço de direitos e de cidadania duas dimensões são fundamentais: a participação ativa - da população na formulação das políticas públicas - e a mobilidade irrestrita - como um direito de livre circulação pelos espaços urbanos por seus cidadãos (VELOSO, SANTIAGO, 2017, p.17). Portanto, a noção de direito à cidade é absolutamente dependente da mobilidade urbana. Além disso, como os modais ativos correspondem a formas de locomoção mais equitativas, de baixo custo e diretamente ligadas à utilização dos espaços públicos pelos cidadãos - entendemos que investir na promoção da mobilidade ativa para que mais pessoas tenham acesso adequado a esses modais é, em última instância, um meio de promover o direito à cidade.

Avançando para o caso do Brasil, há de se reconhecer a vanguarda da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade por “alçarem o direito à cidade à categoria de direito fundamental” e instituírem “a gestão democrática da cidade e a democracia participativa” (MELO, 2003 apud VELOSO, PANTOJA, 2019, p.12). Além disso, a Carta Magna brasileira, também reforça a promoção da cidadania na vida urbana, justamente por assumir “as cidades como espaços de direito e cidadania. Interiorizando, portanto, a noção do direito à cidade como elemento jurídico e instrumento legal para reger a forma como as forças do Estado devem se relacionar e entender a cidade.” (VELOSO, PANTOJA, 2019, p.12).

Com efeito, em uma cidade que incentiva o uso de mobilidade ativa como caminhada, bicicletas e que fornece a segurança e infraestrutura necessárias, há uma população com acesso facilitado e barato a todas as estruturas urbanas, além de aliar qualidade de vida e exercícios físicos. Este não é o caso da cidade do Rio de Janeiro. Ao observar o mapa cicloviário da cidade, disponibilizado pela própria prefeitura, percebemos que a distribuição de ciclovias pela cidade carioca é extremamente desigual, uma vez que grande parte das ciclovias se encontram concentradas nas partes mais ricas da cidade (Zona Sul e Barra da Tijuca). Já nas regiões mais pobres, como a Zona Norte e parte da Zona Oeste, elas são escassas.

Entretanto, esse é um cenário que pode mudar no médio prazo. Como disse - em entrevista a presente pesquisa - a Secretária de Transportes do Rio de Janeiro, Maína Celidonio, há projetos para a expansão de ciclovias nas áreas mais pobres da cidade, interligando-as com os modais de transportes já existentes como estações de trem e BRT para que seja possível para os moradores desses bairros realizarem a primeira etapa (*first mile*) de seus deslocamentos diários, isto é, o transporte de suas casas até as estações de bicicleta, bem como a última etapa (*last mile*), partindo do transporte público de volta para casa, por exemplo. Também está

prevista a ampliação do sistema e estações de bicicletas compartilhadas para além das regiões mais nobres da cidade - como já começou a expansão em alguns bairros da Zona Norte - e para, praticamente, todas as estações de metrô, trem e BRT - adicionando, também, bicicletários a essas estações, para assim, além da possibilidade desse deslocamento, as pessoas que optarem por fazê-lo com suas bicicletas particulares possuam a segurança necessária para seu armazenamento (CELIDONIO, 2021). É preciso o quanto antes a reversão desse cenário, para que o Rio deixe de ser uma cidade excludente e se torne inclusiva.

DESAFIOS ENFRENTADOS PELA MOBILIDADE ATIVA NO RIO DE JANEIRO

Por mais que possua diversos pontos positivos, a implementação da mobilidade ativa no Rio de Janeiro está longe de ser a única resposta para os desafios dispostos pela pandemia da COVID-19, a começar pelas próprias dificuldades existentes para a adoção desse modelo de transporte. Isso posto, Ilan Cuperstein, em entrevista, destaca que no Brasil, ao contrário de outros países ao redor do mundo, há, tradicionalmente, pouco estímulo por parte do poder público à mobilidade ativa. Segundo Cuperstein, isso ocorre porque algumas iniciativas sustentáveis (como a mobilidade ativa) que possuem, supostamente, pouca demanda populacional, são descartadas por representantes políticos por acharem que tais medidas não irão lhes gerar votos. Isso, por sua vez, leva a um segundo problema: a falta de infraestrutura.

“As pessoas mostram vontade de usar (bicicleta durante à pandemia), mas você precisa oferecer segurança e infraestrutura urbana” – Ilan Cuperstein, 7 de junho de 2021

No Rio de Janeiro, um dos maiores obstáculos à mobilidade ativa, além dos baixos níveis de segurança pública, é a falta de boas infraestruturas e a má distribuição dos meios de transporte - seja ativo ou não - o que gera graves consequências ao direito à cidade. E por último, há o problema da governança. Tanto Cuperstein quanto a atual secretária de transportes do Rio, Maína Celidonio, pontuam a transversalidade da área de transportes em conjunto com metas sustentáveis. Isto pois o problema ambiental abordado por essas metas é uma questão que vai além de uma secretaria ou ministério único, é uma dificuldade com camadas sociais, econômicas, de saúde e segurança.

Outro grande obstáculo, além da infraestrutura, é o custo dos modais ativos. De acordo com dados do mapa da desigualdade, feito pela Casa Fluminense (2020), o morador da periferia do Rio gasta cerca de um terço da renda com transporte público, enquanto nas áreas mais nobres, esse gasto chega a somente a 5%. Logo, caso a locomoção por modais ativos - como as bicicletas compartilhadas - torne-se ainda mais cara, pouco adiantará o fomento dessa infraestrutura nas áreas periféricas da cidade. Em 2020, o valor da mensalidade do Bike Rio - programa do Itaú de bicicletas compartilhadas - sofreu um reajuste de 100% no

valor da mensalidade, enquanto o tempo de uso por viagem caiu de 60 minutos para 45 minutos, de acordo com dados da própria plataforma. Um custo inacessível para uma população que já gasta tamanha parcela de sua renda com transporte.

Portanto, partindo do entendimento de que cada cidade possui um modelo diferente de governança e que o problema ambiental é uma questão plural, o Grupo C40 de Grandes Cidades para Liderança do Clima criou o guia de governança (CUPERSTEIN, 2021). Tal guia consiste em um conjunto de práticas e projetos, compartilhados entre cidades de todo o mundo, que visam uma boa governança para a construção de cidades mais sustentáveis. Assim sendo, este briefing também busca abordar os desafios enfrentados pela mobilidade ativa no Rio de Janeiro - no atual contexto da COVID-19 - e como essas práticas do guia de governança podem contribuir para a superação destes e, conseqüentemente, ajudar na construção de uma cidade mais sustentável.

MOBILIDADE ATIVA E CIDADES SUSTENTÁVEIS- UMA ALIANÇA GLOBAL

Em 2016, Quito sediou a terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (HABITAT III), cujo principal resultado foi a adoção pelos Estados-membros das Nações Unidas de uma Nova Agenda Urbana (NAU) que irá nortear políticas de desenvolvimento urbano nos próximos vinte anos. Além da reafirmação do compromisso global por uma urbanização mais sustentável, a NAU, também destaca a importância de uma governança urbana robusta que inclua e empodere o maior número possível de partes interessadas na formulação dessas políticas públicas. Inclusive, sob liderança brasileira e equatoriana, criou-se um consenso histórico em torno da noção de “direito à cidade” (BROTO, 2017). Com efeito, a NAU encoraja que os governos incorporem o “direito à cidade” em suas legislações, entretanto sem defini-lo propriamente ou classificá-lo como um direito humano universal (BROTO, 2017).

Em linhas gerais, cidades sustentáveis são ambientes urbanos economicamente viáveis, socialmente justos e ambientalmente corretos. Assim sendo, de acordo com o Programa de Cidades Sustentáveis (PCS), criado para materializar os objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS), da ONU, para uma cidade ser sustentável, é necessário o alinhamento de seus padrões de vida, produção e consumo, com base em aspectos socioeconômicos e ambientais.

A mobilidade é um dos principais eixos de um projeto de cidade sustentável, principalmente na América Latina, onde os transportes são a principal causa de poluição e emissão de gases de efeito estufa (CUPERSTEIN, 2021). Por isso, promover a mobilidade ativa é essencial na promoção de cidades sustentáveis, com políticas de construção de ciclovias, fechamento de ruas para veículos motorizados e alargamento de calçadas. Assim, a mobilidade ativa também contribui para a saúde pública por incentivar a prática de atividade física, inclusive nos deslocamentos cotidianos. Também, sendo uma alternativa sustentável à superlotação do transporte público e ao aumento na poluição pela utilização de veículos motorizados individuais, sobretudo, no contexto atual de pandemia (C40, 2020).

Com efeito, ao pensar a mobilidade urbana global - é imperativa a atenção à diferença entre os desafios enfrentados por países desenvolvidos e em desenvolvimento. Assim sendo, nos países desenvolvidos, os principais desafios são garantir a segurança e reduzir o tempo gasto no trânsito, bem como priorizar a mobilidade ativa e aumentar a competitividade do transporte público ante veículos motorizados particulares. Enquanto isso, o desafio central enfrentado pelos países em desenvolvimento está intimamente ligado ao direito à cidade, correspondendo a superação de “barreiras físicas e financeiras no acesso à mobilidade, barreiras estas que impedem os cidadãos de aproveitar ao máximo as oportunidades urbanas devida à falta de infraestrutura segura ou de serviços de transporte a preços acessíveis”².

Nesse sentido, o pesquisador da mobilidade ativa Iván de La Lanza sugere que o histórico de desenvolvimento da mobilidade urbana nos países em desenvolvimento aponta para um desafio particular: a redução na participação modal da mobilidade ativa e dos transportes públicos, em contextos de crescimento econômico nacional, aumentando, ainda mais, as externalidades negativas derivadas de veículos motorizados particulares. Portanto, se nos países desenvolvidos a estratégia de mobilidade ativa é centrada em mecanismos de atração de deslocamentos mais sustentáveis para incentivar a migração modal dos automotores; nos países em desenvolvimento, a estratégia de promoção da mobilidade ativa, deve ser “melhorar a infraestrutura, oferecendo acessibilidade e segurança para que as pessoas que já se deslocam ativamente não migrem para o transporte motorizado”³.

O PLANO DO RIO DE JANEIRO RUMO À SUSTENTABILIDADE

Em 2021, a prefeitura do Rio de Janeiro celebrou o Dia Mundial do Meio Ambiente (05/06) anunciando um Pacote Climático, cujas metas direcionadas a tornar a cidade mais sustentável serão norteadas pelo Plano de Desenvolvimento Sustentável e Ação Climática (PDS). Esse plano “estabelece metas para serem cumpridas a médio (até 2030) e longo prazo (até 2050)”⁴, representando uma visão climática ambiciosa para 2050 que corrobora com a postura de retomada do protagonismo ambiental pela prefeitura.

Além disso, o vetor dessa liderança será, fundamentalmente, a relação paradiplomática do Rio de Janeiro com cidades brasileiras e estrangeiras. "Estamos falando de um protagonismo de uma cidade que se pretende global", declarou o prefeito Eduardo Paes na ocasião do lançamento do PDS, “O papel que as cidades podem cumprir nas mudanças climáticas é fantástico. O Rio sempre foi um farol de referência em diversos temas, e o meio ambiente é um deles" (EIRAS, 2021). Para além dos discursos, o primeiro “teste” da adesão de outras cidades a essa estratégia de promoção da sustentabilidade via ação paradiplomática será em março

² (LANZA, 2020, p.205)

³ IBID

⁴ RIO DE JANEIRO. Prefeitura Municipal. Prefeitura lança Pacote Climático, com ações e metas, e anuncia realização da Rio+30 Cidades. Disponível em: <https://prefeitura.rio/meio-ambiente/prefeitura-lanca-pacote-climatico-com-aco-es-e-metas-e-anuncia-realizacao-da-rio30-cidades/> Acesso em: 20/06/21

de 2022 quando ocorrerá o evento Rio +30 Cidades que discutirá o papel das cidades no enfrentamento das mudanças climáticas. Nesse evento, a prefeitura do Rio de Janeiro buscará fortalecer a pauta climática no nível das municipalidades, inclusive, propondo uma “declaração das cidades para a promoção do desenvolvimento sustentável, chamada de Declaração do Rio”⁵.

A visão para o Rio de Janeiro de 2050, no PDS, está estruturada em cinco grandes “Temas Transversais” atravessados pelo plano de Ação Climática - Cooperação e Paz, Igualdade e Equidade, Longevidade e Bem-Estar, Mudanças Climáticas e Resiliência e Governança. Efetivamente, a estrutura hierárquica que organiza o PDS possui a “Visão 2050” e um conjunto de 23 aspirações representando as perspectivas de longo prazo (30 anos), enquanto “as Estratégias, as Metas e as Ações, além de relacionadas diretamente aos ODS, materializam o que se espera alcançar nos próximos dez anos”. Com base nesse horizonte temporal até 2030, já foram produzidas 134 metas que serão desdobradas em 978 ações.

No âmbito da presente pesquisa, destaca-se a aspiração - no tocante ao tema transversal de Longevidade e Bem-Estar - referente ao “Desenho Urbano e Mobilidade Ativa” que busca alçar as pessoas a uma posição de prioridade no planejamento urbano, "ressignificando o ambiente público compartilhado e incentivando deslocamentos a pé e por bicicleta” (PDS, 2021, p.207). Aliás, na confecção do PDS foi dedicada especial atenção a sua compatibilidade com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 capitaneada pela Organização das Nações Unidas (ONU); assim, a aspiração de “Desenho Urbano e Mobilidade Ativa” está relacionada ao ODS 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis) e ao ODS 3 (Boa Saúde e Bem-Estar) (PDS, 2021, p.207).

Essa ambição, por sua vez, desdobra-se em duas estratégias: “Desenho Urbano do espaço público” e “Infraestrutura Cicloviária”. Com essa primeira estratégia ambicionando a requalificação das calçadas da cidade para tornar o ato de caminhar mais acessível a toda população. Portanto, a implementação dessa estratégia de “Desenho Urbano do Espaço Público” será por meio da meta de revitalizar 300 km de logradouros priorizando a escala do pedestre a fim de viabilizar a ação estruturante, prevista para até 2029, de alcançar 30% dos deslocamentos na mobilidade urbana carioca pelo modal ativo da caminhada (PDS, 2021, p.261).

Já a estratégia de “infraestrutura cicloviária” referente a conservação e ampliação da rede cicloviária carioca é orientada pela meta de “quadruplicar o número de viagens por bicicletas e fomentar o uso de outros transportes de pequeno porte não poluentes”. Com a promoção da mobilidade ativa por essa meta, oferecendo à população, na percepção da prefeitura, benefícios coletivos tais quais: a redução do trânsito, da demanda por transportes públicos para deslocamentos de pequena e média distância e das emissões de gases do efeito estufa. Além de beneficiarem diretamente os indivíduos pela redução nos custos de deslocamento pela cidade,

⁵ RIO DE JANEIRO. Prefeitura Municipal. Prefeitura lança Pacote Climático, com ações e metas, e anuncia realização da Rio+30 Cidades. Disponível em: <https://prefeitura.rio/meio-ambiente/prefeitura-lanca-pacote-climatico-com-aco-es-e-metas-e-anuncia-realizacao-da-rio30-cidades/> Acesso em: 20/06/21

conjuntamente a ganhos em saúde e bem estar pela prática de atividade física nesses deslocamentos ativos (PDS, 2021, p.265).

No tocante às ações estruturantes derivadas dessa meta destacam-se a elaboração e implementação de um Plano Diretor Cicloviária, a requalificação de 100% das infraestruturas cicloviárias da cidade, atualmente composta de 450 km entre ciclovias, ciclofaixas e faixas compartilhadas (PDS, 2021, p.406); além da ampliação das infraestruturas cicloviárias de apoio (como bicicletários) e do sistema de bicicleta compartilhada Bike Rio. Essas três ações estão projetadas para serem realizadas até 2026, enquanto para 2029 a prefeitura ambiciona expandir a rede cicloviária em 160 km para garantir a segurança nos deslocamentos por bicicleta e sua conectividade com outros modais de transporte.

Com efeito, cabe destacar que as quatro ações estruturantes derivadas da estratégia de “infraestrutura cicloviária” do PDS supracitadas foram listadas pelo Comitê Estratégico do Plano da Retomada na qualidade de medidas que auxiliarão “na proteção da cidade em situações de crise sanitárias semelhantes a enfrentada desde março de 2020”. Logo, é surpreendente o planejamento da prefeitura em utilizar a mobilidade ativa como uma forma de prevenção para futuras crises sanitárias, enquanto a estratégia de enfrentamento da atual pandemia do novo coronavírus não foi contemplada por medidas ligadas à mobilidade ativa, diferentemente do que ocorreu em muitos outros países.

MOBILIDADE ATIVA, SUSTENTABILIDADE, E RECUPERAÇÃO DA PANDEMIA

No âmbito do C40, destacam-se duas formas de cooperação: intercâmbios de experiências entre cidades membro e apoio técnico do C40 (CUPERSTEIN, 2021). Assim sendo, a cooperação cidade-cidade é a principal forma de cooperação paradiplomática entre entes subnacionais, independente da área temática da política pública, em questão. Nessa modalidade, representantes, secretários ou técnicos de prefeituras membros do C40 apresentam suas experiências no planejamento e na implementação de uma política pública, em um diálogo com seus congêneres interessados em agir, nesse sentido, em suas cidades.

Já o apoio técnico do C40 é transmitido às cidades pela confecção de estudos de caso e documentações como guias de implementação para orientar e apoiar políticas públicas. Soma-se a isso a contratação de consultores pelo C40 ou designação de técnicos do C40 para apoiarem a viabilização de determinada política - por exemplo, via revisões regulatórias do município, validação técnica de um projeto ou construção de um modelo de financiamento sustentável (CUPERSTEIN, 2021). Esse foi o caso do PDS do Rio de Janeiro que contou com apoio paradiplomático, ao longo de toda sua elaboração, da ONU-Habitat e foi validado tecnicamente pelo C40 - segundo a metodologia adotada pelas cidades membros do grupo.

Buscando apresentar os possíveis benefícios dos investimentos em modais ativos, bem como casos de sucesso de cidades que expandiram a locomoção ativa como formas de viver com mais segurança e sustentabilidade em meio a atual crise sanitária, o Grupo C40 confeccionou o guia de implementação *Prioritising cyclists and pedestrians for a safer, stronger recovery*, em vistas de apoiar a implementação de

políticas pública pela exposição de desafios comuns às cidades-membro do C40, conjuntamente aos caminhos encontrados para superá-los. Dessa forma, pensando o período inicial de resposta à pandemia, o C40 (2020) reconhece a importância de ações temporárias e mais imediatas. Entretanto, também destaca a importância de as cidades investirem em infraestruturas permanentes que redistribuam parcelas do espaço viário direcionado a veículos motorizados para ciclistas e pedestres com o intuito de maximizar os benefícios, por exemplo, em criação de empregos, distanciamento social e salubridade do ar. Nesse sentido, o caminho ideal para maximizar o sucesso dessas políticas públicas perpassa o estabelecimento - pelas cidades - de planos abrangentes “que considerem o espaço público recuperado de veículos [motorizados], ruas adaptadas a modos de transporte ativos e sustentáveis e movimento priorizado para cargas e atividades relacionadas a serviços.” (C40, 2020, tradução nossa).

Não obstante, no tocante à circulação por transportes públicos durante a pandemia - é fundamental sua operação com capacidade de passageiros reduzida para promover o distanciamento social. Por certo, os desafios e consequências dessa forma de operação podem ser atenuados pelo aumento da frota do transporte público em circulação nas ruas e sua priorização no trânsito; contudo, invariavelmente, usuários do transporte público terão que reduzir suas viagens nesse modal, ao mesmo tempo, em que priorizar, quando possível, sua locomoção por caminhadas e bicicletas. Logo, sem os investimentos necessários em mobilidade ativa, as cidades tendem a sofrer reveses como “aumento no tráfego de veículos, levando a maiores congestionamentos, aumento nas emissões de gases do efeito estufa, piora na poluição atmosférica e sonora e mais acidentes de trânsito” (C40, 2020, tradução nossa).

Dessa maneira, caminhar e pedalar são opções de viagens de baixo custo que podem ser fomentadas por políticas públicas, com custos iniciais e de manutenção relativamente baixos tanto para os usuários, quanto para o poder público. Com efeito, essas autoridades públicas que administram o trânsito podem desenvolver esquemas de incentivos para que esses modais ativos sejam acessíveis para toda a população - Inclusive a população idosa, portadores de deficiências e aqueles mais marginalizados ou de baixa renda (C40, 2020); para que assim sejam maximizados os benefícios da mobilidade ativa referentes à saúde individual (atividade física diária nos deslocamentos ativos), coletiva (contenção da COVID-19) e a sustentabilidade (redução das emissões de poluentes e melhora nas condições atmosféricas).

Isso posto, uma linha de atuação proposta pelo C40 vai de encontro às técnicas de urbanismo tático centradas na “reapropriação do espaço urbano por seus principais usuários: as pessoas” (WRI, 2018); partindo de intervenções temporárias, de baixo custo e reversíveis que catalisem projetos de longo prazo para a readequação do espaço viário, aumentando sua segurança e revalorizando os espaços públicos das cidades (WRI, 2018). Como exemplos de projetos rápidos, de baixo custo e reversíveis, enquadram-se medidas como a utilização de tinta e cones para criação de ciclovias temporárias e ampliação de calçadas. Essa técnica de urbanismo tático, além de conseguir, em um curto prazo, aumentar o espaço disponível à mobilidade ativa, também oferece alternativas de locomoção enquanto infraestruturas permanentes estão sendo construídas.

Aliás, a América Latina vem se destacando na utilização do urbanismo tático para responder à pandemia; haja a proposta da Cidade do México de instalar 130 quilômetros de ciclovias temporárias, quadruplicando seu total de ciclovias, visando o fortalecimento do distanciamento social nos sistemas de transporte público (SZYMKOWSKI, 2020). De fato, essa iniciativa segue a linha de política públicas adotadas na cidade colombiana de Bogotá que, poucas semanas antes da Cidade do México, propôs a abertura de 76 quilômetros de ciclovias temporárias; surpreendentemente, convertendo de um dia para o outro 22 quilômetros dessas novas ciclovias por meio da reconfiguração de pistas de carros. Além disso, cabe destacar que a motivação para tais medidas adotadas por Bogotá, evidentemente, foi a contenção do novo coronavírus, ainda no primeiro mês da pandemia (março de 2020), mas também a ameaça tripla enfrentada por Bogotá - segundo sua prefeita Claudia López - de “má qualidade do ar, doenças respiratórias sazonais e agora o coronavírus” (WRAY, 2020).

Por outro lado, no eixo de medidas permanentes, o C40, sugere a melhoria da qualidade das infraestruturas permanentes de caminhadas e ciclismo, conjuntamente, ao “preenchimento” de lacunas nas redes cicloviárias atuais e sua expansão para áreas da cidade mais periféricas ou não contempladas por essa rede. Isso tudo, com o fim de fomentar o uso dos equipamentos urbanos para pedestres e ciclistas, além de ampliar o acesso das pessoas à serviços, postos de trabalho e oportunidades urbanas (C40,2020); reforçando a relação intrínseca entre a caminhada e pedalada, enquanto vetores para ampliar a acessibilidade da mobilidade urbana e o direito à cidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste briefing, percebemos como a mobilidade ativa é essencial para a consolidação do direito à cidade, bem como para a promoção de uma cidade mais sustentável e saudável. No atual contexto pandêmico, a mobilidade ativa foi ressignificada enquanto uma solução para as crises climática e sanitária. Tal movimento é corroborado por posições como a do C40 que reorientou suas estratégias pelo entendimento de que as soluções para a crise climática são compatíveis com as soluções para a atual crise sanitária (CUPERSTEIN, 2021).

Isso posto, comparando as diretrizes do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Rio de Janeiro com as recomendações e exemplos apresentados pelo C40 - percebemos encontros e desencontros. Por um lado, o Rio de Janeiro não aproveitou bons exemplos vinculados pelo C40 - como os de Bogotá e da Cidade do México - de resposta à pandemia por ações temporárias ligadas à mobilidade ativa. Como nos detalhou em entrevista a Secretária de Transportes, todos os projetos que existem são de infraestrutura permanente, que somente serão entregues no pós-pandemia. Apesar dos constrangimentos orçamentários da prefeitura carioca, essas ações temporárias não possuíam custos de implantação elevados e o aparato de gestão do trânsito carioca tem capacidade operacional suficiente, ao menos, para a realização dessas ações em caráter experimental. Por isso, acreditamos que a inação da prefeitura nesse âmbito pode ter sido orientada a evitar desgastes políticos

inerentes à redistribuição do espaço viário, majoritariamente destinado a veículos automotores, para pedestres e ciclistas.

Por outro lado, o Rio de Janeiro soube aproveitar bem as oportunidades de cooperação técnicas advindas da paradiplomacia, haja vista, o engajamento técnico da prefeitura na elaboração do PDS que, começou durante a prefeitura de Marcelo Crivella, quando o engajamento político com o C40 arrefeceu, mas o técnico teve continuidade (CUPERSTEIN, 2021). Também é louvável o planejamento participativo do PDS que é central na consolidação do direito à cidade e foi destacado pela ONU-Habitat, bem como o alinhamento do PDS à Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, seus 17 ODS e a Nova Agenda Urbana. Agora, cabe à prefeitura garantir a participação popular na definição da implementação das metas e ambições do PDS, empoderando o povo a construir sua cidade.

Em relação à infraestruturas permanentes, no médio prazo (metas até 2029) o planejamento do Rio de Janeiro de expansão massiva e revitalização da malha cicloviária e de logradouros para a caminhada está alinhado com as recomendações do C40. De acordo com a atual secretária de transportes do Rio de Janeiro, também está previsto o fechamento de ainda mais ruas para pedestres no centro da cidade, para que a locomoção na região se torne cada vez mais fácil para quem anda a pé. A crise fiscal e orçamentária do estado, como detalha a secretária, foi um dos principais fatores para o atraso e demora desse tipo de obra no Rio de Janeiro. No entanto, Maína Celidonio pontua que espera, no curto prazo, a resolução dessa questão - inclusive, por meio de parcerias com o setor privado, e que nos próximos anos, essas obras possam ser entregues.

Para a secretária, os principais entraves no fomento à mobilidade ativa na cidade são as disputas entre os diferentes modais e a própria questão cultural da população em utilizar modais ativos nos deslocamentos cotidianos. As disputas são relativas à limitação do próprio espaço urbano, pois, para priorizar um tipo de mobilidade, automaticamente tira-se espaço de outra. Logo, ao priorizar a mobilidade ativa nas ruas, tira-se o espaço para os carros e ônibus, ou seja, há disputas entre diferentes grupos de interesses, e não é possível agradar a todos. Portanto, o próprio governo deve escolher quem priorizar. E diante das atuais crises climática e sanitária, deve-se sempre priorizar a sustentabilidade e a saúde.

Já em relação à cultura, Celidonio (2021) aponta que, no Brasil, não há cultura de deslocamentos cotidianos a pé ou de bicicleta, conseqüentemente, essa questão cultural é a mais difícil de mudar, uma vez que ela está enraizada na nossa sociedade. Seriam necessárias muitas campanhas de incentivo e conscientização. Porém, essa cultura de não-uso dos modais ativos deriva justamente da falta de infraestrutura e segurança para usá-los, o que precisa ser mudado. Também é essencial que, além da infraestrutura que propicie a mobilidade ativa estar presente em todos os pontos da cidade, esse meio de mobilidade também seja acessível para todos. É urgente que a prefeitura e a secretaria de transportes pensem em maneiras para baratear o custo da mobilidade ativa, pois - para além da caminhada e dos veículos não motorizados particulares - até mesmo ela pode ser custosa para pessoas de baixa renda, haja vista as tarifas do serviço de bicicleta compartilhada (Bike Itaú) que precisam ser revistos. Como nos detalhou a Secretária, a concessão

com o Itaú está para expirar, e será renovada. Nessa renovação, é essencial a ampliação da área de cobertura do serviço, de modo que o uso das bicicletas pela população das periferias não seja restrito à primeira ou última etapa de seus deslocamentos para trabalho e estudo, mas também ao lazer e esporte, em seus bairros.

Portanto, já que o Rio de Janeiro não fez os ajustes na pandemia, após ela, deve focar nas obras de infraestrutura permanentes, que devem ser entregues o quanto antes, além do incentivo ao uso de mobilidade ativa, para amenizar essa cultura do não-uso. Além disso, deve-se priorizar a acessibilidade da mobilidade ativa, tanto em termos financeiros quanto em termos de infraestrutura, para que, de fato, todos que quiserem possam optar por esses meios. Com isso, a cidade de fato irá se enquadrar nas diretrizes do C40, e colaborar com os ODS, investindo na sustentabilidade em mobilidade. Estas são medidas cruciais para que a cidade do Rio de Janeiro deixe de ser uma cidade excludente e desigual e passe a ser, segundo o que determina a nossa própria constituição, um espaço de direito para todos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Victor Hugo Souza de; TURINI, Larissa Rodrigues. **O Transporte Ativo no combate à disseminação do COVID-19**. 34º Congresso de Pesquisa e Ensino em Transporte da ANPET 100% Digital. p. 406-416. Nov, 2020.

Agência Brasil. **Transporte compromete mais de um terço da renda na periferia do Rio**. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-07/morador-da-periferia-do-rio-gasta-um-terco-da-renda-em-transporte>. Acesso em: 01 de julho de 2021.

DE LA LANZA, Iván. **Os benefícios da mobilidade ativa: da vontade política à política pública - o caso da cidade do México**. In Bicicletas nas Cidades: experiências de compartilhamento, diversidade e tecnologia, org. ANDRADE e QUINTANILHA. Belo Horizonte: Relicário, 2020.

APRIGIO, André. **Paradiplomacia e Interdependência: as cidades como atores internacionais**. Rio de Janeiro: Gramma, 2016.

BROTO, Vanesa. **Here's what happened at Habitat III – the world's biggest conference on cities**. Disponível em: https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/1528815/1/Castan%20Broto_Here's%20what%20happened%20at%20Habitat%20III%20--%20the%20world's%20biggest%20conference%20on%20cities.pdf Acesso em: 20 de junho de 2021

C40. **Prioritising cyclists and pedestrians for a safer, stronger recovery.** Disponível em: https://www.c40knowledgehub.org/s/article/Prioritising-cyclists-and-pedestrians-for-a-safer-stronger-recovery?language=en_US. Acesso em: 24 de junho de 2021.

CELIDONIO, Maína. Entrevista realizada via videoconferência em português no dia 10 de junho de 2021.

COUTO, C et al. **A pandemia da COVID-19 e os impactos para a mobilidade urbana.** 34º Congresso de Pesquisa e Ensino em Transporte da ANPET 100% Digital. p. 569-579. Nov, 2020.

CUPERSTEIN, Ilan. Entrevista realizada via videoconferência em português no dia 07 de junho de 2021.

EIRAS, Yuri. Rio receberá a Rio+30 Cidades em 2022, nos moldes da Rio+20. **O Dia.** Rio de Janeiro, 5, junho de 2021. Disponível em: <https://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2021/06/6160881-rio-recebera-a-rio-30-cidades-em-2022-para-discutir-as-mudancas-climaticas-mundiais-nos-centros-urbanos.html> Acesso em: 20/06/21

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana.** São Paulo: Martins Fontes, 2014.

Mapa Digital do Rio de Janeiro- Ciclovias. Prefeitura Municipal. Disponível em: <http://pcrj.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=5005177263f44932b87564b4fb8defdc>. Acesso em: 24 de junho de 2021.

Programa de Cidades Sustentáveis. ONU. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/institucional/pagina/eixos-do-pcs>. Acesso em: 24 de junho de 2021.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade.** São Paulo: Nebli, 2016.

VELOSO, Sérgio. SANTIAGO, Vinícius. **Ninguém entra, ninguém sai: mobilidade urbana e direito à cidade no Complexo do Alemão.** Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2017. Disponível em:

<https://br.boell.org/pt-br/2017/11/07/ninguem-entra-ninguem-sai-mobilidade-urbana-e-direito-cidade-no-complexo-do-alemao>

VELOSO, Sérgio. PANTOJA, Igor. **Presenças de um Estado partido: cidadania e desigualdade no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2019. Disponível em: <https://br.boell.org/pt-br/2020/03/03/presencas-de-um-estado-partido>

RIO DE JANEIRO. Prefeitura Municipal. **Plano de Desenvolvimento Sustentável e Ação Climática da Cidade do Rio de Janeiro**. Disponível em: http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/12937849/4327050/PDS_COMPLETO_0406.pdf Acesso em: 17 de junho de 2021

RIO DE JANEIRO. Prefeitura Municipal. Prefeitura lança Pacote Climático, com ações e metas, e anuncia realização da Rio+30 Cidades. Disponível em: <https://prefeitura.rio/meio-ambiente/prefeitura-lanca-pacote-climatico-com-aco-es-e-metas-e-anuncia-realizacao-da-rio30-cidades/> Acesso em: 20/06/21

SZYMKOWSKI, Sean. **How might Mexico City fight coronavirus? Bike paths**. Disponível em: <https://www.cnet.com/roadshow/news/covid-19-coronavirus-mexico-city-bike-paths/> Acesso em: 12/06/21

WRAY, Sarah. **Bogotá expands bike lanes to curb coronavirus spread**. Disponível em: <https://www.smartcitiesworld.net/news/news/bogota-expands-bike-lanes-overnight-to-curb-coronavirus-spread-5127> Acesso em: 15/06/21

WRI BRASIL. **O poder de transformação do urbanismo tático**. Disponível em: <https://wribrasil.org.br/pt/blog/2018/09/o-poder-de-transformacao-do-urbanismo-tatico> Acesso em: 12/06/21