



INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES
FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS

A la espera del BRT

La resistencia de tecno-burócratas municipales a la implementación local de la Política Nacional de Movilidad Urbana. El caso de João Pessoa, Paraíba, Brasil

Tesis presentada al Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile para obtener el grado académico de Magíster en Desarrollo Urbano

Laura Quezado Garcia de Almeida

Profesor Guía: Luis Alejandro Fuentes Arce

Santiago de Chile, junio 2017

A mi abuela Dadá
A la ciudad de João Pessoa

Agradecimientos

Soy profundamente agradecida:

A mi madre, Themis, por el apoyo incondicional, tanto en el trabajo de campo, como en la etapa de escrita, escuchándome, compartiendo sus impresiones y revisando cuidadosamente el texto.

A mi padre, Danilo, y mi tía, Claudia, por el cariño constante y el apoyo financiero imprescindible para la realización del magíster en Chile;

A mi hermano, João Luiz, mi primo Márcio y al profesor Gonzalo Cáceres por sus valiosos aportes y recomendaciones para la investigación.

A mí amiga Larissa Montenegro por el apoyo con las transcripciones de las entrevistas;

A Rebeca Gaspar por el apoyo con las transcripciones de las entrevistas y el material gráfico;

A Daniel Muñoz por las orientaciones previas al trabajo de campo;

A Carlos Silva por la paciente orientación para la defensa oral;

A mis amigos y familiares en Brasil por el cariño durante todo el magíster, en especial a: Aida Pontes, Adriana Vieira, Lidyane Ferreira, Mariana Silveira, Susana Montenegro, Nazareno Andrade, Pedro Rossi, Paulo Cesar Lopes y mi tía Mariângela.

A mis amigos en Chile por el ánimo, la contención y la buena onda, en especial a: Álvaro Riveros, Catherine Divin, Cristian Valenzuela, Eli Lizama, Enrique Ramírez, Kete Fumo, Laura Trelles, Mercedes Romero (Gueli) y Stefano Baeza.

A mi profesor guía Luis Fuentes;

A mis entrevistados por aceptar, muy gentilmente, contribuir para esta investigación.

A todos, muchas gracias. Sin ustedes no hubiera sido posible.

Resumen

Brasil ha sido pionero en Latinoamérica al reunir en una única cartera ministerial agendas imprescindibles para el desarrollo de las ciudades. Entre 2004 y 2007, el Ministerio de las Ciudades, a través de su Secretaría Nacional de Transporte y Movilidad (SEMOB), formuló las directrices de la Política Nacional de Movilidad Urbana (PNMU), bajo la Ley 12.587/2012. El efecto práctico de la PNMU consiste en la obligatoriedad de elaboración de un Plan de Movilidad Urbana (PlanMob) a todos los municipios con más de 20 mil habitantes. Transcurrido el plazo de tres años establecidos originalmente por la PNMU, a pesar del favorable ambiente normativo-institucional, financiero y social para el enfrentamiento del problema en el país, y de la dura penalidad legal, la adhesión a la PNMU ha sido extremadamente baja, en especial en grandes concentraciones urbanas de escala no metropolitana. En esta tesis, se hará un estudio de caso, el municipio de João Pessoa. Considerando que la PNMU trae en su concepto de movilidad urbana un nuevo enfoque para la planificación urbana, la investigación dará relevancia al concepto aprehendido por dos grupos de actores locales en su discurso, pretendiendo conocerlos y contrastarlos en el contexto de la elaboración del PlanMob municipal.

Palabras clave: Política Nacional de Movilidad Urbana; Planes de Movilidad Urbana; PlanMob; SEMOB nacional; SEMOB JP.

Índice

1.	Formulación de problema	11
1.1	Introducción	11
1.2	Relevancia	14
1.2.1	¿Dónde investigarlo?	17
1.3	Pregunta de investigación.....	21
1.4	Hipótesis de investigación.....	21
1.5	Objetivos.....	22
1.5.1	Objetivo general.....	22
1.5.2	Objetivos específicos.....	22
2.	Transporte y movilidad: de las infraestructuras a las prácticas.....	23
3.	Marco metodológico	26
3.1	Sobre el enfoque	26
3.2	Sobre la selección de entrevistados.....	27
3.2.1	Representantes de tecno-burócratas	27
3.2.2	Representantes de activistas	27
3.2.3	Otros actores	27
3.3	Sobre las estrategias de investigación	28
3.3.1	Recolección de datos	28
3.3.2	Procesamiento de datos	28
4.	Movilidad urbana en Brasil: fenómeno y política.....	30
4.1	El reconocimiento del fenómeno.....	30
4.2	Política Nacional de Movilidad Urbana	31
4.2.1	El proceso de construcción del PlanMob	34
4.3	La primavera de los movimientos sociales	37
4.3.1	“No es por centavos. Es por derechos”.....	37
4.3.2	“¡Estamos atentos!”	45
5.	Expresiones de la movilidad urbana en João Pessoa	47
5.1	Aspectos sociales y urbanos del Municipio	47

5.2 La creación de la SEMOB JP.....	55
5.3 La gestión de la SEMOB JP.....	60
5.4 La sociedad civil se moviliza	68
6. La movilidad urbana en el discurso de los actores	77
6.1 Los tecno-burócratas.....	77
6.2 Los activistas.....	84
7. Conclusiones.....	89
7.1 ¿Camino libre para quién?	90
7.2 A espera del PlanMob o del BRT?.....	92
Referencias bibliográficas	94
Anexos.....	99

Lista de Tablas

Tabla 1: Montos para la movilidad urbana subprogramas PAC II.....	12
Tabla 2: Capitales estatales caracterizadas como Capital Regional A.....	20
Tabla 3: Diseño metodológico	26
Tabla 4: Tasas del Impuesto sobre Producto Industrializado (IPI) antes y después de la reducción establecida por el gobierno federal para vehículos fabricados en Brasil entre 2008-2013.....	41
Tabla 5: Datos municipios del Conglomerado de João Pessoa.....	53
Tabla 6: Indicadores sociales y urbanos del Municipio comparados	54
Tabla 7: Objetivos general y de corto plazo para la gestión municipal de 2013-2016. Programa operacional de gobierno nº 6 Movilidad Urbana: Reestructuración y Modernización del Sistema de Tránsito y Transporte de João Pessoa.....	65
Tabla 8: Objetivos específicos de la gestión municipal, 2013-2016.....	65

Lista de Gráficos

Grafico 1: Estado de los PlanMobs en Brasil	15
Grafico 2: Estado de los PlanMobs en Brasil comparativo	16
Grafico 3: Estado de los PlanMobs por regiones de Brasil.....	18
Grafico 4: Estado PlanMobs capitales estatales y capital federal por categoría de ciudad.....	19
Grafico 5: Estado PlanMobs por categoría de ciudad.....	19
Grafico 6: Número de ciudades brasileñas que adhirieron a las protestas en el marco de las Jornadas de Junho 2013	38
Grafico 7: Evolución real de las tarifas de autobuses urbanos, de la inflación y del volumen de pasajeros en los sistemas de autobuses urbanos en áreas metropolitanas brasileñas entre 1995-2008. 39	
Grafico 8: Porcentaje del PIB invertido frente a lo necesario, según estudio de Santos et al. (2015), para las infraestructuras de movilidad urbana 1995-2027 en Brasil.....	42
Grafico 9: Primer mapeo nacional de organizaciones que promueven actividades relacionadas a los peatones.....	44

Lista de Organigramas

Organigrama 1: Estructura STTrans	57
Organigrama 2: Estructura SEMOB JP	58

Lista de Mapas

Mapa 1: Ubicación del municipio de João Pessoa.....	47
Mapa 2: División de barrios, marcos físicos y geográficos y malla vial del municipio de João Pessoa	48
Mapa 3: Regiones de influencia de los conglomerados urbanos del Estado de Paraíba	53
Mapa 4: Calles intervenidas por el Proyecto <i>Caminho Livre</i> relacionadas con las proyectadas para el sistema de BRT	63
Mapa 5: Calles intervenidas por el Proyecto <i>Caminho Livre</i> relacionadas con calles proyectadas para el sistema de BRT y el índice de vulnerabilidad social de los barrios.....	91

Lista de Imágenes

Imagen 1: Principales fuentes de contaminación en diferentes regiones del mundo (2015).....	24
Imagen 2: Etapas de construcción del PlanMob	34
Imagen 3: Resultado final del ranking Movilidad Activa para la ciudad de São Paulo.....	46
Imagen 4: Línea del tiempo expansión urbana de João Pessoa	50
Imagen 5: Línea del tiempo modos de transporte en João Pessoa.....	51
Imagen 6: Publicidad Proyecto <i>Caminho Livre</i>	61
Imagen 7: Secuencia de imágenes objetivo del Proyecto <i>Caminho Livre</i>	62
Imagen 8: Secuencia de imágenes objetivo del Proyecto BRT para João Pessoa	64
Imagen 9: Portada <i>Plano de Ação João Pessoa Sustentável</i>	66
Imagen 10: Fases ICES.....	67
Imagen 11: Registros de las <i>Jornadas</i> locales el 20 de junio de 2013	70
Imagen 12: Registros del primer <i>Ocupe Beira Rio</i>	72
Imagen 13: “Conversación de plaza: una gran charla sucederá todos los viernes en espacios públicos distribuidos por la ciudad de João Pessoa.”	73
Imagen 14: Acto de firma de la carta-compromiso por los candidatos a alcalde(sa) en João Pessoa	76
Imagen 15: Portada campaña “2016, el año de las bicicletas en João Pessoa”	76

Lista de abreviaturas

	Original	Traducción al Castellano
BRT	<i>Bus Rapid Transit</i>	Autobuses de Tránsito Rápido
CBTU	<i>Companhia Brasileira de Trens Urbanos</i>	Compañía Brasileña de Ferrocarriles Urbanos
CIAM	<i>Congrès Internationaux d'Architecture Moderne</i>	Congreso Internacional de Arquitectura
CTB	<i>Código de Tránsito Brasileiro</i>	Código de Tránsito Brasileño
EMTC	<i>Empresa Municipal de Transporte Coletivo</i>	Empresa Municipal de Transporte Colectivo
GEIPOT	<i>Empresa Brasileira de Planejamento de Transporte</i>	Empresa Brasileña de Planificación de Transporte
GTrans	<i>Grupo Executivo de Transporte Urbano</i>	Grupo Ejecutivo de Transporte Urbano
IBGE	<i>Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística</i>	Instituto Brasileño de Geografía y Estadística
IPI	<i>Imposto sobre Produtos Industrializados</i>	Impuesto sobre Productos Industrializados
JPqQ	<i>Movimento João Pessoa que Queremos</i>	Movimiento João Pessoa que Queremos
MC	<i>Ministério das Cidades</i>	Ministerio de las Ciudades
MCMV	<i>Programa Minha Casa Minha Vida</i>	Programa Mi Casa Mi Vida
MDT	<i>Movimento Nacional pelo Direito ao Transporte Público de Qualidade para Todos</i>	Movimiento Nacional por el Derecho al Transporte Público de Calidad para Todos
MPL	<i>Movimento Passe Livre</i>	Movimiento Pase Libre
MP-PB	<i>Ministério Público do Estado da Paraíba</i>	Ministerio Público del Estado de Paraíba
PAC	<i>Programa de Aceleração do Crescimento</i>	Programa de Aceleración del Crecimiento
PacNMU	<i>Pacto Nacional de Mobilidade Urbana</i>	Pacto Nacional de Movilidad Urbana
PlanMob	<i>Plano de Mobilidade Urbana</i>	Plan de Movilidad Urbana
PDTU	<i>Plano Diretor de Transportes Urbanos de João Pessoa</i>	Plan Director de Transportes Urbanos de João Pessoa

PNMU	<i>Política Nacional de Mobilidade Urbana</i>	Política Nacional de Movilidad Urbana
SEMOB JP	<i>Superintendência Executiva de Mobilidade Urbana de João Pessoa</i>	Superintendencia Ejecutiva de Movilidad Urbana de João Pessoa
SEMOB nacional	<i>Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana</i>	Secretaria Nacional de Movilidad Urbana
STP JP	<i>Superintendência de Transportes Públicos de João Pessoa</i>	Superintendencia de Transportes Públicos de João Pessoa
STTrans JP	<i>Superintendência Executiva de Trânsito e Transporte de João Pessoa</i>	Superintendência Ejecutiva de Tránsito y Transporte de João Pessoa
UCB	<i>União Brasileira de Ciclistas</i>	Unión Brasileña de Ciclistas
UFPB	<i>Universidade Federal da Paraíba</i>	Universidad Federal de Paraíba

1. Formulación de problema

1.1 Introducción

Brasil ha sido pionero en Latinoamérica al reunir en una única cartera ministerial agendas imprescindibles para el desarrollo de las ciudades. El Ministerio de las Ciudades (MC), creado el 2003 en el contexto de la victoria presidencial de Lula da Silva, fue fruto de la articulación del movimiento por la reforma urbana que, desde la década de 1980, integró los movimientos comunitarios, sindicales y sectoriales urbanos (Maricato, 2013; Gomide & Galindo, 2013). Desde su formación, el ministerio fue estructurado en cuatro secretarías nacionales, relacionadas a los principales sectores del desarrollo urbano: habitación, saneamiento básico, programas urbanos y transporte. La transformación institucional también significó una actualización del vocabulario político. Al menos discursivamente, la larga preferencia por los modos de transportes, particularmente motorizados, fue reemplazada por un renovado interés depositado en los usuarios y sus necesidades, hecho que culminó, en 2005, con la incorporación por parte de la Secretaría Nacional de Transportes de un nuevo término: movilidad urbana.

Entre 2004 y 2007, la actual Secretaría Nacional de Transporte y Movilidad (SEMOB) formuló las directrices de la Política Nacional de Movilidad Urbana (PNMU), bajo la Ley 12.587, promulgada en abril de 2012 (Gomide & Galindo, 2013). De acuerdo con la Exposición de Motivos Interministerial para la nueva PNMU, se entiende como movilidad urbana “(...) la interacción de los desplazamientos de las personas y bienes en la ciudad” (BRASIL, 2006:4). La SEMOB, a su vez, tiene por misión “(...) promover la movilidad urbana, de forma segura, socialmente inclusiva y con equidad de uso del espacio público, contribuyendo a la construcción de ciudades sustentables” (BRASIL, 2016a). Desde un punto de vista declarativo, la PNMU tiene un alcance más amplio que los servicios de transportes urbanos: “(...) aborda, precisamente, la relación entre los desplazamientos de las personas y bienes con la ciudad y su planificación para el desarrollo de sus funciones sociales, en la perspectiva de un acceso universal de los ciudadanos a las oportunidades que la vida urbana les ofrece (...)” (BRASIL, 2006:4).

El efecto práctico de la PNMU consiste en la extensión de la obligatoriedad, antes restringida a las regiones metropolitanas (BRASIL, 2001), de elaboración de un Plan de Movilidad Urbana (PlanMob) a todos los municipios brasileños con más de 20 mil habitantes. A partir de abril de 2012, fecha de promulgación de la Ley, hasta abril de 2015 el municipio que no tuviera elaborado su PlanMob quedaba imposibilitado de recibir recursos federales destinados a la movilidad. Además, las directrices de la PNMU para los PlanMobs municipales son claras: es necesario que los municipios prioricen los desplazamientos por medios de transportes no motorizados y por medios colectivos, y desestimen los medios de transporte motorizados individuales. Según Rubim y Leitão (2013), en

eso reside el mayor mérito declarado de la política: obligar que los gestores de las ciudades prioricen e incentiven otros modos de transporte que no el automóvil.

Para Nazareno Affonso (2012), coordinador del Movimiento Nacional por el Derecho al Transporte Público de Calidad para Todos (MDT) y partícipe del proceso de formulación de la PNMU, de haberse cumplido lo establecido por la ley, habríamos asistido a un verdadero rediseño de las ciudades brasileñas. Al establecer como prioridad en la planificación urbana municipal los medios de transporte no motorizados, como andar a pie y bicicletas, y los medios colectivos, autobuses y trenes, sobre los modos de transporte motorizado e individual, automóviles y motocicletas, la PNMU podrá promover una distribución más equitativa del espacio urbano. En este sentido, si el automóvil es responsable por 30% de los desplazamientos cotidianos de la población, el espacio urbano destinado al uso de este modo de transporte debe ser de 30%. Fiel al sentido de la política, lo restante del espacio debe ser destinado a infraestructuras como paseos, ciclovías, carriles exclusivos de autobuses y vehículos livianos sobre trillos (Affonso, 2012).

En Brasil, históricamente, la asignación de recursos federales para las infraestructuras de transporte y movilidad fue inconstante, insignificante y mal distribuida (Rubim y Leitão, 2013; Galindo, 2014; Santos et al., 2015). Las nuevas inversiones de los Programas de Aceleración del Crecimiento (PAC I y II) anunciados en 2008 y en 2010, respectivamente, para obras de infraestructura de movilidad urbana en las grandes y medias ciudades han sido un aliento. Desde mediados de 2009, el volumen de recursos disponibles –sea del presupuesto federal, estadual, municipal, sea vía financiamiento– para la movilidad creció considerablemente, llegando a más de R\$ 90 billones (Rubim y Leitão, 2013). Más de la mitad de estos recursos fueron provenientes de los subprogramas del PAC II, como demuestra la Tabla 1:

Tabla 1: Montos para la movilidad urbana subprogramas PAC II

Subprograma PAC II	Montos
PAC Copa Mundial de Fútbol	R\$ 12 billones (USD\$ 3,8billones)
PAC Movilidad Grandes Ciudades	R\$ 32,6 billones (USD\$ 10,4billones)
PAC Movilidad Medias Ciudades	R\$ 8 billones (USD\$ 2,5billones)
TOTAL	R\$ 52,6 billones (USD\$ 16,7billones)

Fuente: Elaboración propia con base en Rubim y Leitão (2013)

Durante el mes de junio de 2013, una serie de protestas populares ocurrieron en las principales ciudades del país. Bajo el lema “No es por centavos. Es por derechos”, éstas fueron conocidas como las *Jornadas de Junho*. Los problemas relativos a la movilidad urbana fueron pauta importante de las reivindicaciones: en las calles, los manifestantes exigían la anulación del alza de las tarifas, pero también mejores condiciones de movilidad urbana en las grandes ciudades. Con el objetivo de apaciguar los ánimos alterados por las *Jornadas de Junho*, la entonces presidente de la República, Dilma

Rousseff, anunció, de forma notoriamente improvisada, el Pacto Nacional de Movilidad Urbana (PacNMU), en que ponía a disposición, además de los R\$ 90 billones en recursos provenientes del PAC II, R\$ 50 billones para inversiones en obras de movilidad urbana en las principales capitales estatales y algunos municipios con más de 700 mil habitantes. En total, 25 grandes ciudades fueron beneficiadas (MP, 2014).

Similar a otras ocasiones en que el tema de la movilidad urbana fue enfrentado en el país, el trasfondo de las *Jornadas* fueron las demandas sociales vinculadas a la garantía del acceso al transporte público colectivo, amenazado por la incapacidad presupuestaria de la población de pagar por las tarifas de los servicios. Sin embargo, en 2013, la bandera de reducción tarifaria logró salir del ámbito restringido de las discusiones internas de los movimientos sociales sectoriales y acceder a las agendas políticas de todas las esferas de poder nacional. Para Gomide y Galindo (2013), las *Jornadas* fueron fundamentales para asentar la movilidad urbana en la cima de las pautas de debate de los principales medios de comunicación y movimientos sociales urbanos.

Las *Jornadas* han impulsado una “primavera” de los movimientos sociales urbanos brasileños. Como apunta Wisnik (2015), de manera diferente a la mayoría de los movimientos sociales surgidos en Brasil durante el regreso al régimen político democrático –ligados, en general, a la pauta de habitación social, y dirigidos para la construcción de una política de Estado–, los actuales movimientos amplían la agenda de discusión en las direcciones de la reivindicación del transporte y de los espacios públicos. Estos movimientos continúan a presionando los órganos del Estado, pero, a la vez, actúan con cierta autonomía en relación a ellos. Representativo de esto fue el expresivo monitoreo y evaluación, por parte de organizaciones sociales en favor de la movilidad peatonal y ciclista, de las propuestas de candidatos a alcalde y concejales, durante las más recientes elecciones municipales, en octubre de 2016.

En Brasil, observamos que en los últimos 15 años esfuerzos de diversos frentes han logrado crear un nuevo y favorable ambiente de enfrentamiento de la reconocida y generalizada crisis de movilidad urbana. En el ámbito normativo-institucional, contribuyen la promulgación del Estatuto de las Ciudades (2001), la referida creación del Ministerio de las Ciudades (2003), la realización de las Conferencias de las Ciudades (que ocurren a cada dos años desde 2003) y la promulgación de la PNMU (2012) (Gomide & Galindo, 2013). En el ámbito financiero, están las significativas transferencias de recursos federales a los municipios a través de los PACs I y II. Y por último, pero no menos importante, en el ámbito social están los movimientos sociales urbanos, con el apoyo de parte significativa de los medios de comunicación, actuando en favor de la causa.

Transcurrido el plazo de tres años establecidos originalmente por la PNMU, con todo, de acuerdo con el más reciente levantamiento del MC (2016), de los 3.341 municipios contemplados por esta,

171 municipios (5%) han desarrollado y aprobado sus respectivos PlanMobs; 640 (19,45%) han informado que están en fase de desarrollo, y 2.520 (75%) no han informado nada sobre el proceso. Si es el PlanMob “el instrumento de aplicación de la PNMU” (BRASIL, 2015:31), los números divulgados por el MC revelan una enorme dificultad de implementación local de esta política nacional. A pesar del favorable ambiente normativo-institucional, financiero y social para el enfrentamiento del problema en el país, y de la dura penalidad legal, la adhesión a la PNMU ha sido extremadamente baja. ¿Por qué?

El interés principal de la tesis es investigar los motivos por los cuales ha habido tan exigua adhesión a la PNMU en las grandes concentraciones urbanas. Parece haber resistencia por parte de los actores responsables por llevar a cabo la elaboración del PlanMob municipal. En esta tesis, se hará un estudio de caso; será hecho un recorte entre los municipios que se encuentran en la categoría de menor adhesión. Teniendo en cuenta que la PNMU trae en su concepto de movilidad urbana un nuevo enfoque para la planificación urbana, la investigación dará relevancia al concepto de movilidad apprehendido por los actores locales en su discurso, pretendiendo conocerlos y contrastarlos en el contexto de la elaboración del PlanMob.

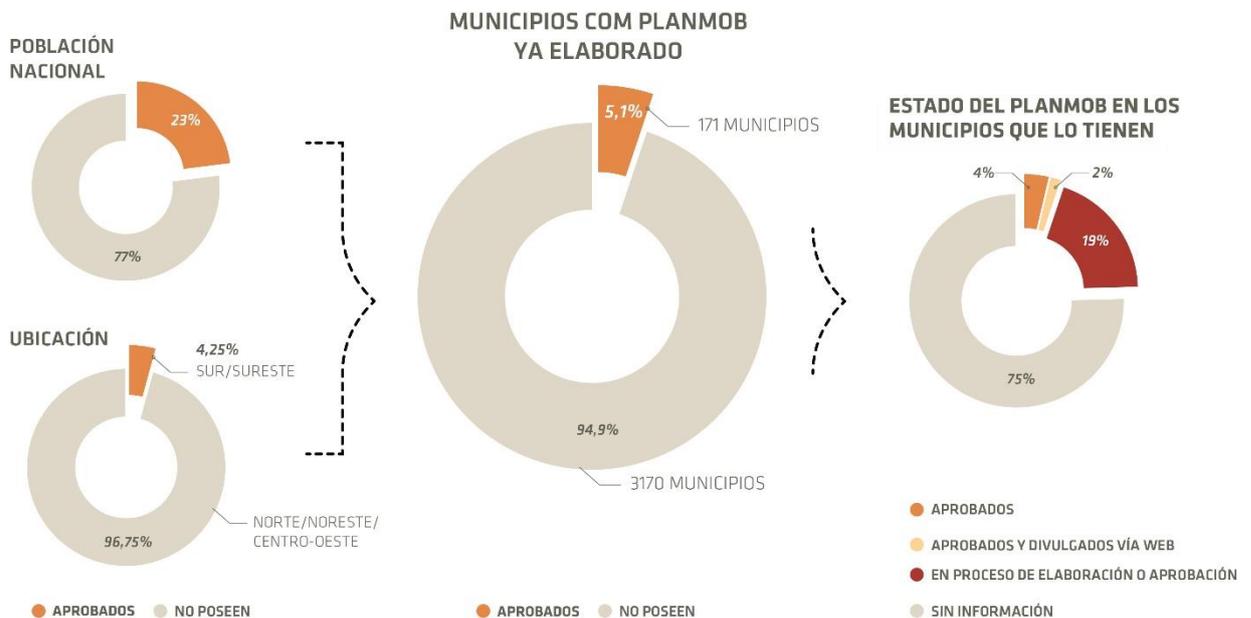
1.2 Relevancia

La presente tesis se desarrolla en un contexto muy oportuno para la cuestión de movilidad urbana, tanto en Brasil como en Latinoamérica. En Brasil, particularmente, hubo un gran avance legislativo, con efecto significativo en la distribución jerárquica de las competencias institucionales, dando relevancia a los necesarios desplazamientos de la población urbana, en todos los modos de transporte, como cuestión central para la planificación de las ciudades. Hace casi 15 años prevalece un nuevo orden del hacer urbanístico, actualizado con avanzadas recomendaciones para la sustentabilidad.

En Brasil son los municipios los encargados de planificar y gestionar todas las políticas públicas en sus territorios. El gobierno estadual, que abarca los municipios, es responsable por gestionar e integrar los conglomerados urbanos y las regiones metropolitanas, además de prestar servicios de transporte colectivo urbano intermunicipal. El gobierno federal tiene el carácter puramente inductor: presta asistencia técnica a los municipios, contribuyendo para la capacitación continuada de personas vinculadas a la movilidad urbana en los órganos de gestión y planificación metropolitana y local (MC, 2013). Cabe al Municipio, en conjunto con la sociedad local, por lo tanto, planificar la ciudad del futuro, orientando las inversiones de infraestructura de forma integrada con el uso del suelo urbano, y gestionar la circulación de los distintos modos de desplazamientos.

La práctica de los gobiernos municipales, por lo que se observa en estos cinco años de aplicación de la Ley, aún no confirma el cambio del paradigma de la planificación. Entre los años 2015 y 2016, la SEMOB nacional llevó a cabo un levantamiento de la situación de todas las ciudades contempladas por la PNMU: un total de 3.341 municipios y el Distrito Federal (BRASIL, 2016b). Según la Secretaría Nacional, los resultados son “alarmantes” (ver Gráfico 1): (i) apenas 171 municipios (5,1% del total), declararon poseer el PlanMob ya elaborado; (ii) la población de estos corresponde a 23% de la población total del país; (iii) de estos, 142 (4,2% del total) están concentrados en las regiones sur y sureste; (iv) y apenas 49 (2% del total) tienen divulgados, en sus respectivos sitios *web*, las leyes que comprueban la aprobación del PlanMob municipal; (v) 650 otros municipios (19% del total) declararon poseer el Plan en proceso de elaboración o aprobación legal. Vale señalar que, para efectos legales, el concepto de “elaboración del PlanMob” expresado en el artículo 24 de la Ley 12.597/12 se refiere a la aprobación legislativa del PlanMob municipal (BRASIL, 2016b).

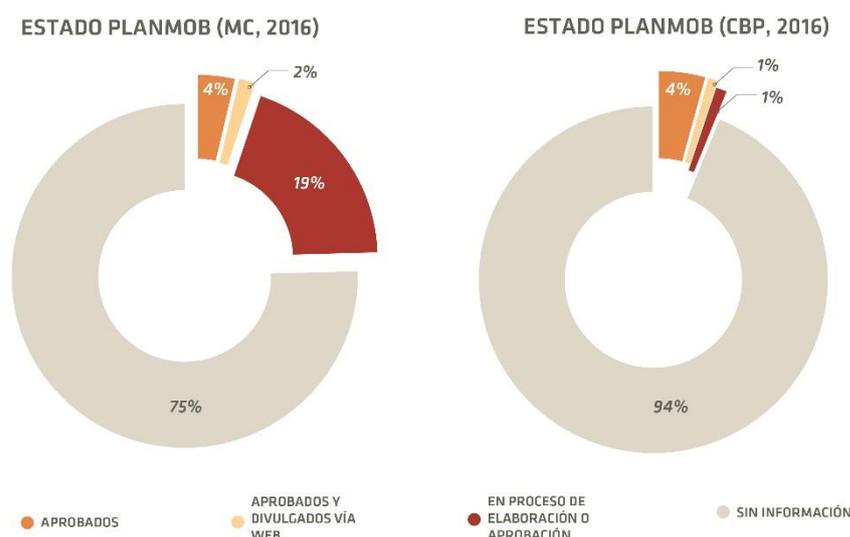
Gráfico 1: Estado de los PlanMobs en Brasil



Fuente: Elaboración propia con base en BRASIL (2016b)

Simultáneamente a lo divulgado por la SEMOB, en 2016 la organización civil responsable por la campaña “*Bicicletas nos planos*” divulgó un informe que apunta a resultados distintos y aún más “alarmantes” (ver Gráfico 2). A través de una extensa búsqueda en *internet*, la campaña constató que (CBP, 2016): (i) apenas 29 (1% del universo total) municipios en todo el país tienen PlanMobs aprobados y divulgados en sus respectivos sitios *webs* oficiales; (ii) apenas 33 municipios (1% del universo total) están actualmente elaborando, en diferentes etapas, sus PlanMobs.

Grafico 2: Estado de los PlanMobs en Brasil comparativo



Fuente: Elaboración propia con base en BRASIL (2016b) y CBP (2016)

Los datos encontrados por la SEMOB (BRASIL, 2016b) fueron parte de un documento encaminado por el Ministerio a la Presidencia de la República solicitando la alteración del artículo 24 de la ley 12.587/12, que instituye el plazo máximo para la elaboración de los PlanMobs por parte de los municipios.

En su exposición de motivos, el MC argumentaba que, hasta aquel momento, tenía predestinado cerca de R\$ 6,8 billones (USD\$ 2 billones) para emprendimientos municipales de movilidad urbana contratados en el contexto del PAC I y II. El valor mencionado corresponde a 70% de los R\$ 9,5 billones (USD\$ 2,8 billones) totales presupuestados para estos emprendimientos, es decir, parte importante de los recursos necesarios para desarrollarlos proviene del gobierno federal. Si cumplido lo actualmente dispuesto en el Art. 24 de la ley, será vetada la transferencia de recursos federales “a un número significativo de municipios” (BRASIL, 2016b).

La baja adhesión a la PNMU significa, por lo tanto, interrumpir transferencias efectuadas mensualmente por el MC ocasionando un “elevado pasivo económico y social para el gobierno federal” (BRASIL, 2016b):

“Caso no sea extendido, prontamente, el plazo de tres años, previsto en los párrafos 3° y 4° del artículo 24 de la Ley n° 12.587/12, hay que se considerar el significativo abanico de consecuencias negativas derivadas de la paralización de importantes emprendimientos en infraestructura de movilidad urbana en el País, con un nítido comprometimiento del

derecho social expresamente consignado el artículo 6° de la Constitución Federal de 1988¹ (MC, 2016:3)”.

La solicitud del MC fue atendida por el Presidente Michael Temer y, desde el 26 de diciembre de 2016, la Ley establece un plazo máximo de hasta abril de 2018 para la elaboración de los PlanMob municipales.

Investigar el fenómeno problematizado a continuación, desde la escala local, podrá identificar las dificultades en la dinámica de elaboración de los planes, y en este sentido, guiar las actividades tanto de gestores públicos –en las esferas federal, estadual y municipal– como en las organizaciones sociales favorables a la democratización de la movilidad urbana, en su condición de monitores y supervisores de las acciones del municipio.

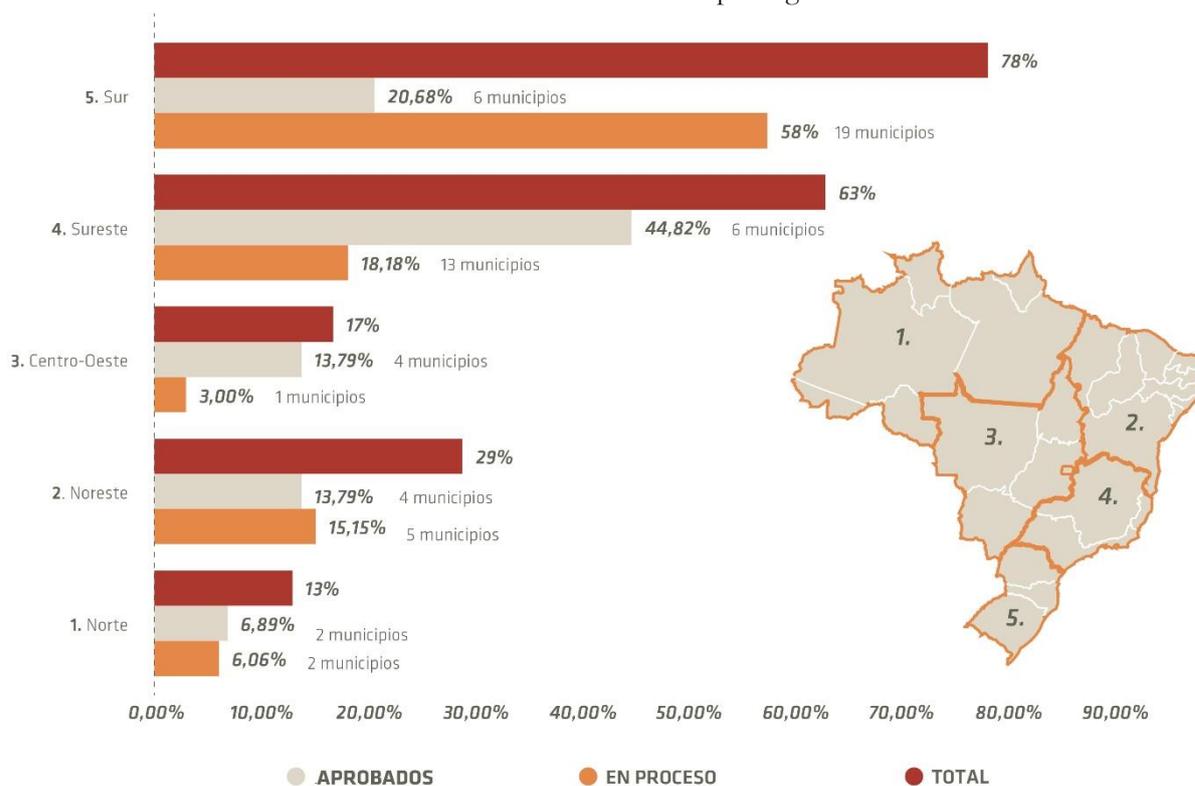
1.2.1 ¿Dónde investigarlo?

La campaña “*Bicicletas nos planos*” ha divulgado en ámbito nacional tanto los nombres de los municipios que han finalizado o al menos iniciado sus PlanMobs como las versiones digitales de sus respectivos planes. A partir de eso, fue posible identificar las características básicas de los municipios e iniciar un entendimiento sobre el estado del arte nacional con respecto a la PNMU.

La primera constatación fue la ubicación geográfica de los municipios en función de la etapa de elaboración del PlanMob. Se pudo constatar que, efectivamente, tal como lo divulgado por la SEMOB nacional, la mayoría de los municipios con PlanMobs aprobados o en proceso de aprobación está ubicado en las regiones sur y sureste de Brasil. La región con menos PlanMobs es la Centro-Oeste, seguida de la Norte y Noreste (ver Gráfico 3).

¹ Art. 6°: Son derechos de sociales la educación, la salud, la alimentación, el trabajo, el transporte, el ocio, la seguridad, la previdencia social, la protección a la maternidad y a la infancia, la asistencia social a los desamparados, en la forma de esta Constitución (Redacción dada por la Enmienda Constitucional n° 90, de 2015).

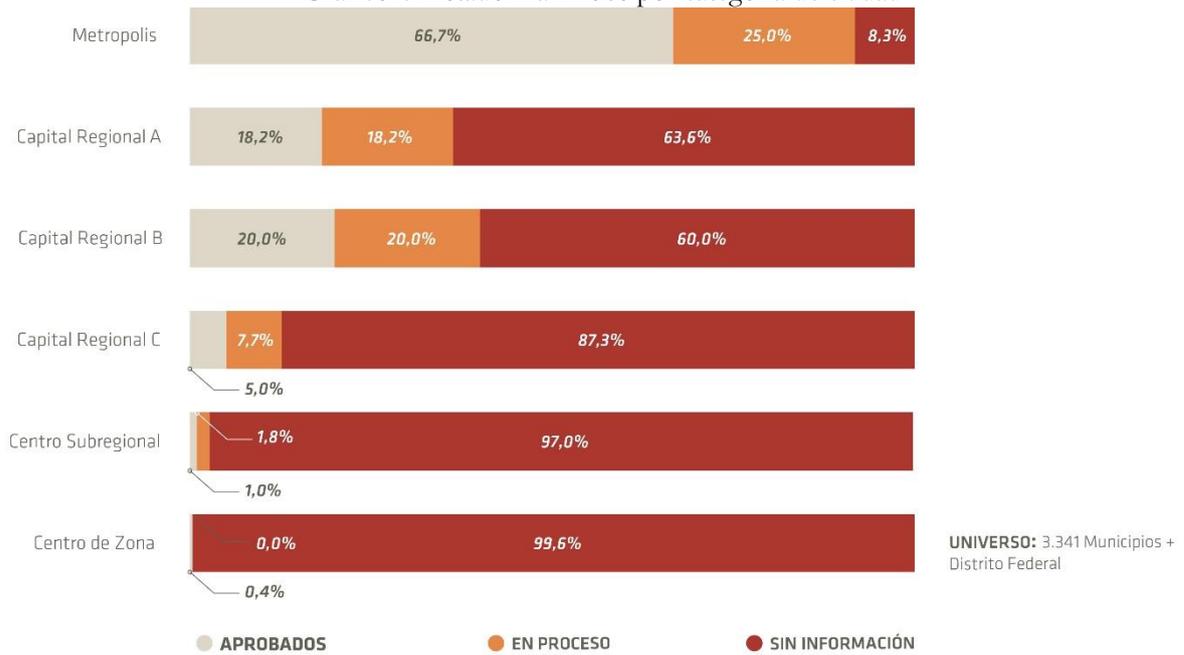
Grafico 3: Estado de los PlanMobs por regiones de Brasil



Fuente: Elaboración propia con base en CBP (2016)

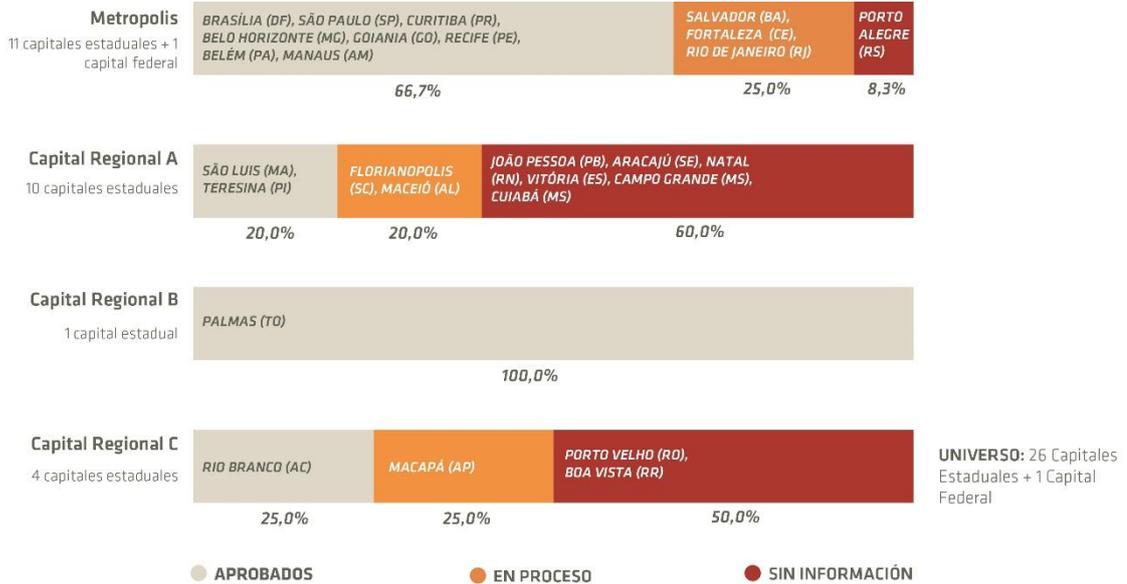
La segunda constatación, y la más relevante, fue obtenida a partir del análisis entre el levantamiento de la campaña (CBP, 2016) y las categorías de ciudad definidas por el IBGE (REGIC, 2007). Fue posible identificar, por categoría de ciudad, el porcentaje de municipios (i) con PlanMobs finalizados; (ii) en proceso; (iii) o sin ninguna información. Se observó que, tanto en el universo total de municipios contemplados por la PNMU (ver Gráfico 4), como en el universo de municipios capitales (ver Gráfico 5), la categoría **Capital Regional A** se destaca por escapar a la tendencia esperada de cuanto mayor el municipio, mayor la tasa de adhesión a la PNMU.

Grafico 4: Estado PlanMobs por categoría de ciudad



Fuente: Elaboración propia en base a CBP (2016) y REGIC (2007)

Grafico 5: Estado PlanMobs capitales estatales y capital federal por categoría de ciudad



Fuente: Elaboración propia en base a CBP (2016) y REGIC (2007)

La categoría Capital Regional A, de acuerdo con los parámetros definidos por el IBGE (REGIC, 2007), se caracteriza por grandes conglomerados poblacionales, con alrededor de 955 mil habitantes, que, así como las metrópolis, también se relacionan con el estrato superior de la red urbana. Con capacidad de gestión en el nivel inmediatamente inferior a las metrópolis, tienen un área de influencia

de ámbito regional, siendo referidas como destino, para un conjunto de actividades, por un gran número de municipios. Tales conglomerados se desarrollan alrededor de un núcleo urbano, asumiendo el nombre del municipio capital.

Las capitales estatales brasileñas con estas características son:

Tabla 2: Capitales estatales caracterizadas como Capital Regional A

Capital estadual	Estado Federativo	Nº de habitantes municipio núcleo	Nº de habitantes conglomerado poblacional	EstadoPlanMob
Teresina	Piauí - PI	847.430	986.831	APROBADOS
São Luis	Maranhão - MA	1.082.935	1.309.330	APROBADOS
Florianópolis	Santa Catarina - SC	477.798	883.808	EN PROCESO
Maceió	Alagoas - AL	1.021.709	1.115.485	EN PROCESO
Cuiabá	Mato Grosso - MT	585.367	803.694	SIN INFORMACIÓN
Campo Grande	Mato Grosso do Sul - MS	863.982	863.982	SIN INFORMACIÓN
Aracajú	Sergipe - SE	641.523	926.399	SIN INFORMACIÓN
João Pessoa	Paraíba - PB	801.718	1.050.872	SIN INFORMACIÓN
Natal	Rio Grande do Norte - RN	877.662	1.187.899	SIN INFORMACIÓN
Vitoria	Espírito Santo - ES	359.555	1.582.418	SIN INFORMACIÓN

Fuente: Elaboración propia con base en CBP (2016) y REGIC (2007)

Según la PNMU, apenas los municipios de regiones metropolitanas están obligados legalmente a elaborar un PlanMob en conjunto. Con todo, el gobierno nacional “(...) apoyará y estimulará acciones integradas entre municipios y Estados en áreas conurbadas y conglomerados urbanos destinados a políticas comunes de movilidad urbana (...)” (BRASIL, 2012: Art.16). Por lo tanto, la articulación política entre los municipios que componen grandes conglomerados poblacionales tiene relevancia para el MC.

Los datos hasta ahora presentados apuntan que Cuiabá (MT), Campo Grande (MS), Aracajú (SE), João Pessoa (PB), Natal (RN), Vitoria (ES) –grandes concentraciones urbanas, de escala no metropolitana, pero de relevancia regional– componen un grupo crítico para la implementación de la PNMU. Tales municipios son importantes por su potencial demográfico, o sea, por la alta probabilidad de ser considerados, en algunos años más, metrópolis, con todos los desafíos a la planificación urbana que ocurren en urbes de esta escala.

Para la presente tesis, se investigará el caso del municipio de João Pessoa, capital del Estado de Paraíba y núcleo de un conglomerado homónimo, conformado por este y otros seis municipios. Tanto el municipio de João Pessoa, que solo concentra alrededor de 800 mil habitantes (ver Tabla 2), como los demás 4 municipios del conglomerado contemplados por la Ley – Bayeux, Cabedelo, Conde

y Santa Rita – no han iniciado sus respectivos PlanMob. Son, por lo tanto, parte de los 75% de los municipios vetados actualmente de recibir recursos federales para obras de movilidad urbana.

La elección de la ciudad de João Pessoa como caso de estudio también es justificada por los ocho años en que la investigadora ha vivido en la ciudad, evento que ha permitido a ésta desarrollar un conocimiento ocular de las prácticas de los técnicos y gestores locales, sobretodo, en el propio periodo del desarrollo de la Ley y de la su promulgación.

1.3 Pregunta de investigación

A pesar del favorable ambiente normativo-institucional, financiero y social, ¿por qué la implementación local de la PMNU ha sido resistida por técnicos-burócratas de municipios núcleos de grandes concentraciones urbanas brasileñas?

1.4 Hipótesis de investigación

Por medio de la PNMU, el MC ha establecido a las municipalidades un nuevo paradigma de planificación de los transportes urbanos que, si bien está en consonancia con el debate internacional especializado, diverge de la práctica de planificación históricamente establecida en Brasil. Lo que se observa en municipios con las características de João Pessoa es una resistencia por parte de tecno-burócratas al cambio de paradigma que la movilidad urbana conlleva, tanto por las implicaciones metodológicas que el nuevo concepto introduce, como por los costos políticos que resultan de la obligación de incorporar la participación ciudadana en la toma de decisiones.

1.5 Objetivos

1.5.1 Objetivo general

Analizar los conceptos sobre la movilidad urbana que manejan tanto los tecno-burócratas municipales como los representantes de la sociedad civil organizada del municipio de João Pessoa, núcleo de una gran concentración urbana brasileña, en diálogo con la implementación local de la PNMU.

1.5.2 Objetivos específicos

1. Analizar la asimilación del debate internacional a cerca de la movilidad urbana por la PNMU en Brasil;
2. Conocer y comparar el concepto de movilidad urbana adoptado por los grupos de actores clave involucrados en la elaboración del PlanMob –de técnico-burócratas municipales y activistas de João Pessoa;
3. Comprender en qué medida las prácticas de los actores locales, que juegan un rol importante para el desarrollo del PlanMob João Pessoa, están en consonancia con lo establecido por la PNMU.

2. Transporte y movilidad: de las infraestructuras a las prácticas

La discusión sobre la movilidad urbana o cotidiana es extensa e intensa. Desde el punto de vista de los estudios, los aportes se cuentan desde la sociología (Kaufmann et al., 2004) a la geografía (Miralles-Guasch, 2002; Miralles & Cebollada, 2009; Gutiérrez, 2012), la ingeniería (Herce, 2009), la arquitectura (Da Silva, 2009; Gehl, 2013; Maricato, 2013; Rubim & Leitão, 2013; Galindo, 2014) y la ciencia política (Gomide, 2008; Requena, 2015). Una fracción de los autores está de acuerdo en que la movilidad ha significado un cambio radical y, por lo tanto, complejo, para la planificación y los estudios urbanos.

En términos generales, el concepto está asociado a las personas y el territorio – en este caso, la ciudad. El sujeto de análisis ya no es el transporte –mero instrumento de desplazamiento–, sino que las personas, quienes ansían y deciden cómo y cuando desplazarse sobre el territorio (Miralles-Guasch, 2002). El desplazamiento en sí es posterior al acto del movimiento, que, a su vez, es posterior al deseo o intención de moverse. Considerando el campo de las intenciones como inherente al ser humano, el concepto de movilidad es un atributo de las personas (Da Silva, 2009).

Una parte de los estudios sobre la movilidad propone una ecuación en que un desplazamiento equivale a un motivo. Si todos los motivos para desplazarse son importantes –estudio, trabajo, compras, ocio–, por lo tanto, todos los motivos son relevantes para la planificación. La movilidad supone el análisis de las causas y consecuencias de los desplazamientos: en el lugar de separar el acto de desplazarse de los varios comportamientos individuales y de grupos, el concepto integra la acción al conjunto de actividades cotidianas del individuo. **Entendiendo que la conceptualización interviene sobre el dato recogido para conocer la realidad, y mediante el cual después se acciona sobre ella (Gutiérrez, 2012), podemos redefinir movilidad urbana como la suma de los desplazamientos de los individuos sobre un territorio con el objetivo de acceder a lugares donde se brindan los servicios y oportunidades por estos necesitadas o deseadas.**

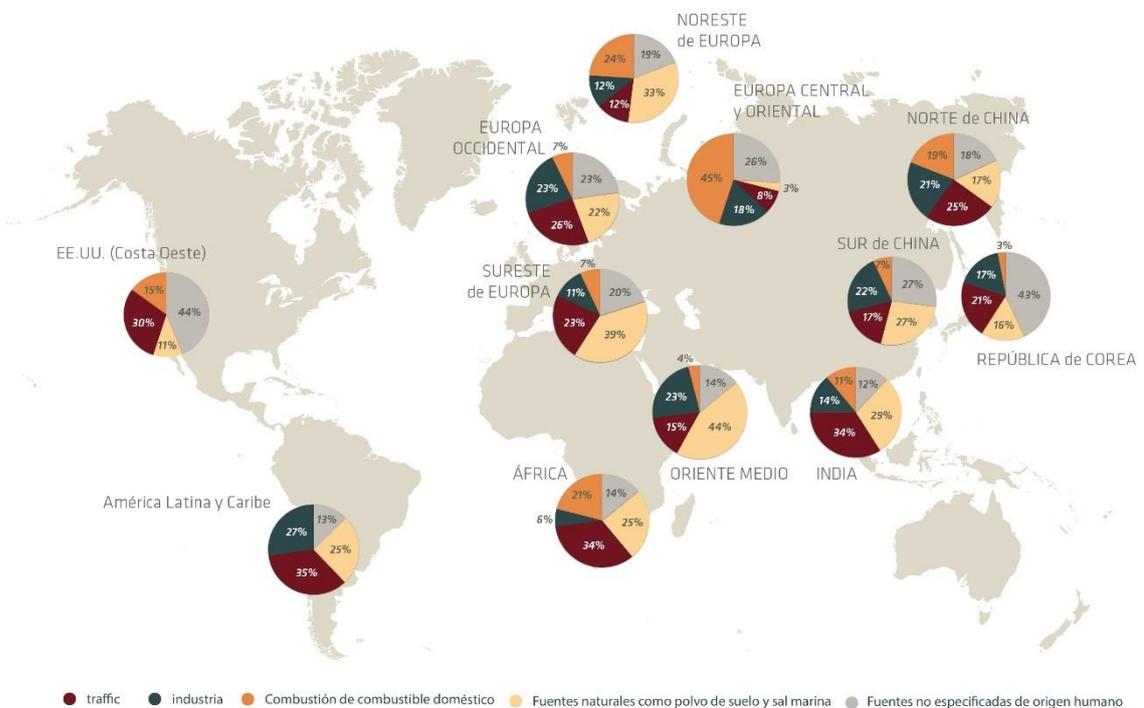
Desarrollado en el marco del paradigma de la sostenibilidad, el reto del siglo XXI, el concepto de movilidad urbana es el resultado de un conjunto de esfuerzos para la superación de los desafíos legados por la modernidad, el paradigma imperante durante el siglo XX. En este momento, mientras el fordismo pauteaba el sistema productivo, el funcionalismo modelaba el sistema territorial. La corriente funcionalista del urbanismo deriva del documento “La Carta de Atenas” (1933), gestado en las reuniones de los congresos internacionales de arquitectura (CIAM) que ocurrieron entre 1928 y 1959. Pese la supuesta bondad de sus intenciones, su principal error fue creer que la vida urbana se podía diseccionar y convertir en cuatro simples funciones como habitar, trabajar, circular y recrearse (Sánchez, 2005). Al construirse las nuevas ciudades producto de ese funcionalismo, la calidad del espacio público quedó en segundo término: dejó de ser un lugar de estar para convertirse en un lugar

de paso. Para esa visión, desapareció la calle como espacio público de encuentro, de convivencia, y las vías se destinaron únicamente al tránsito de los automóviles (Miralles-Guasch, 2002; Sánchez, 2005).

Fue durante la década de 1960 que surgieron los primeros análisis que cuestionaban el crecimiento de las infraestructuras viarias y el incentivo al uso del transporte privado, en el sentido de la destrucción de las relaciones sociales en los espacios públicos, el coste del aumento de la velocidad, la contaminación atmosférica y acústica, entre otros (Miralles-Guasch, 2002). Con todo, la difusión de estas ideas no se llevó a cabo hasta la crisis del petróleo de los años 1970 y la consiguiente toma de conciencia de la limitada capacidad del medio y los, hasta en este momento, desconocidos límites de crecimiento urbano.

Desde la década de 1970, importantes acuerdos internacionales fueron firmados para la reducción de impactos al medio ambiente: la Conferencia de Estocolmo, organizada por las Naciones Unidas (1972), el informe de Brundtland (1987), la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo, conocida como la “Cumbre de la Tierra”, realizada en Rio de Janeiro (1992).

Imagen 1: Principales fuentes de contaminación en diferentes regiones del mundo (2015)



Fuente: Unión Europea (EU) en <https://goo.gl/ENeiaz>

Según Miralles-Guasch (2002), la reflexión ha dado lugar a la elaboración de un nuevo enfoque de desarrollo: la sostenibilidad, que marca los criterios de cualquier actividad humana que implique la utilización de recursos naturales y humanos. En cierta medida, los estudios académicos y las políticas

de transporte y movilidad se han visto desafiadas a desarrollarse e interpretarse dentro de este nuevo marco conceptual.

La diferencia fundamental entre los paradigmas del siglo XX y XXI reside en la preocupación con los costes, sean ellos de dimensiones económicas, sociales o ambientales (Miralles-Guasch, 2002; Miralles & Cebollada, 2009; Herce, 2009). En los primeros, se incluyen los de operación, sea directa, como combustibles y reparaciones, sea indirecta, como amortización del vehículo, tasas, entre otros. En los segundos, se incluyen todos aquellos aspectos que tienen impactos sobre la sociedad, como los accidentes de tráfico, la expulsión de los usos y de los usuarios del espacio público, la pérdida de autonomía de desplazamiento de la población infantil y mayor, y el exceso de tiempo gastado en los desplazamientos. En los terceros, se incluyen, principalmente, las emisiones de carbono que – comprobadamente– devastan la atmósfera (ver Imagen 1) y elevan los niveles de ruido en el entorno urbano.

En consonancia con los distintos costes citados también está el reciente aporte de las ciencias médicas y su defensa por una ciudad saludable, donde los medios de transportes denominados activos, movidos a propulsión humana –como andar a pie y la bicicleta– tienen preferencia sobre los modos pasivos, aquellos impulsados por propulsión motora, como el automóvil, el autobús y los trenes. En los días actuales, hay, generalizadamente, un incremento marcado por problemas de salud relacionados al sedentarismo, ya que grandes segmentos de la población se mueven exclusivamente en automóvil, de puerta a puerta (Gehl, 2013). En efecto, la Organización Mundial de la Salud (OMS) identifica la falta de actividad física como el cuarto factor de riesgo global, ya que representa el 6% de las causas de muerte en el mundo (OMS, 2010 en Marquet & Miralles-Guasch, 2015).

En Europa, el continuo aumento de la población de adultos mayores, por ejemplo, ha hecho que las políticas públicas de salud se centren en la necesidad de promover hábitos cotidianos de movilidad en favor de la actividad física. La caminata como transporte es, en este sentido, una fuente importante tanto de actividad física como de bienestar psicológico. El reconocimiento de los beneficios de la caminata y la bicicleta para la salud de la población ha llevado a los planificadores urbanos en países europeos a trabajaren para la construcción de entornos urbanos más atractivos a la movilidad activa (Gehl, 2013; Marquet & Miralles-Guasch, 2015).

3. Marco metodológico

3.1 Sobre el enfoque

El problema de investigación relaciona los conceptos vigentes inherentes a la movilidad urbana a sus aplicaciones prácticas en el proceso de desarrollo del PlanMob municipal, a partir de dos grupos de João Pessoa: los tecno-burócratas y activistas. Estos dos grupos son compuestos por algunos de los actores que actualmente desempeñan un rol clave en los procesos de planificación urbana de la ciudad.

Interrogarse por las divergencias y convergencias entre lo conceptuado y lo que es efectivamente puesto en práctica por cada uno de estos grupos de actores claves permite identificar el grado de penetración de la PNMU en un contexto local. Para la comprensión de este proceso poco estudiado en Brasil y, sobre todo, en grandes concentraciones urbanas de escala no metropolitana, como es el caso de João Pessoa, se justificó optar por un enfoque de tipo cualitativo, cuyo marco de referencia es el paradigma interpretativo.

Tabla 3: Diseño metodológico

Objetivo general	
Analizar los conceptos sobre la movilidad urbana que manejan tanto los tecno-burócratas municipales como los representantes de la sociedad civil organizada del municipio de João Pessoa, núcleo de una gran concentración urbana brasileña, en diálogo con la implementación local de la PNMU.	
Objetivos específicos	Enfoque cualitativo
	Estrategia
<ul style="list-style-type: none">Objetivo 1 Analizar la asimilación del debate internacional a cerca de la movilidad urbana por la PNMU en Brasil;Objetivo 2 Conocer y comparar el concepto de movilidad urbana adoptado por los grupos de actores clave involucrados en la elaboración del PlanMob –de técnico-burócratas municipales y activistas de João Pessoa;Objetivo 3 Comprender en qué medida las prácticas de los actores locales, que juegan un rol importante para el desarrollo del PlanMob João Pessoa, están en consonancia con lo establecido por la PNMU.	<ul style="list-style-type: none">Revisión crítica de la PNMUEntrevistas en profundidad con investigadoresEntrevistas semiestructuradas a los grupos locales de tecno-burócratas y activistasAnálisis de contenido

Fuente: Elaboración propia

3.2 Sobre la selección de entrevistados

Los participantes fueron seleccionados de forma a atender a los siguientes criterios:

3.2.1 Representantes de tecno-burócratas

Fueron entrevistados aquellos técnicos de la Superintendencia de Movilidad Urbana de João Pessoa (SEMOB JP) que, en virtud de los atributos de los cargos que ocupan, están obligados a participar activamente de la elaboración del PlanMob João Pessoa. Fueron entrevistados siete técnicos, pertenecientes a los tres distintos escalones jerárquicos identificados en la estructura organizacional de la SEMOB JP: tres tecno-burócratas del primer escalón, uno del segundo y dos del tercero.

3.2.2 Representantes de activistas

Fueron entrevistados activistas participantes de organizaciones civiles locales favorables a la democratización de la movilidad urbana. Las organizaciones elegidas se destacan en el contexto local pues, desde 2013 hasta el presente, han estado al frente de diversas acciones junto a los técnicos de la SEMOB JP, entre ellas: presencia en audiencias públicas, reuniones con el Superintendente en las dependencias de la SEMOB JP, solicitudes de información protocoladas a la SEMOB JP vía Ley de Acceso a Información (Ley 12.527/11)², y organización del acto en que candidatos a Alcalde en las elecciones de octubre de 2016 firmaron carta-compromiso con la movilidad activa. Sobre esta última, entre los compromisos firmados por los candidatos estaba el de “trabajar para que el Plan Municipal de Movilidad Urbana sea construido de forma transparente y participativa (...)” (Bicicleta nas Eleições João Pessoa, 2016). Además, todas las organizaciones elegidas poseen página *web* y perfiles en las redes sociales constantemente actualizadas. Sus exigencias y demandas son, por lo tanto, de pleno conocimiento de, al menos, los tecno-burócratas del primer escalón de la SEMOB JP. Al total fueron entrevistados cinco activistas de cuatro organizaciones civiles.

3.2.3 Otros actores

Fueron entrevistados otros actores que, al principio, estarían fuera de los grupos de estudio seleccionados. Son antiguos técnicos de las secretarías de movilidad del gobierno, actualmente alejados de sus funciones, pero que aún mantienen actividades de investigación relacionadas al tema de la movilidad urbana. Forman un grupo especial de actores que juegan un rol común a los dos grupos anteriores y que, por su propia trayectoria, presentan una visión más amplia y, por eso mismo, más distanciada del problema investigado. Fueron entrevistados dos actores, un ex técnico de la SEMOB nacional y otro ex técnico de la SEMOB JP.

² Reglamenta el derecho constitucional del ciudadano al acceso a toda y cualquier información producida o detenida por el Gobierno

3.3 Sobre las estrategias de investigación

3.3.1 Recolección de datos

Al inicio de la investigación se realizaron entrevistas en profundidad con los investigadores ex técnicos de las SEMOB nacional y de JP. El objetivo fue tanto fijar de modo preciso el problema del estudio y las hipótesis de trabajo así como esbozar las preguntas hechas *a posteriori* a los actores locales. La estrategia de la entrevista en profundidad permitió a la investigadora explorar las experiencias de los entrevistados sin el uso de preguntas predeterminadas, enfocadas y de respuestas cortas (Cook, 2008).

En seguida se prepararon dos cuestionarios, una para cada grupo de actores, con preguntas organizadas en cinco grandes bloques temáticos: Definiciones, Movilidad Urbana en João Pessoa, PNMU, PlanMob João Pessoa, Desarrollo Futuro. Las dos pautas de entrevista se diferenciaron muy poco entre sí, ya que se buscó extraer la percepción de un mismo fenómeno desde el rol que juega el entrevistado: o como tecno-burócrata, o como activista.

Las preguntas fueron formuladas y hechas con el fin de conocer de cada participante (i) su repertorio acerca de la movilidad urbana en términos generales, (ii) su percepción del estado del arte de la movilidad urbana en João Pessoa, (iii) su dominio sobre la PNMU, y por fin (iv) cómo procedía, desde su rol, para la efectucción de la PNMU en João Pessoa.

Una vez en terreno, con los cuestionarios en la mano, se realizaron entrevistas semiestructuradas con los actores locales. Las entrevistas se iniciaron priorizando el grupo de activistas, ya que, del punto de vista conceptual, es la sociedad civil el cliente por excelencia de la movilidad urbana. Además, dada la desburocratización del contacto y la mayor disponibilidad de horarios, la aproximación a los activistas fue más inmediata.

La estrategia utilizada permitió, pues, a la investigadora controlar el tiempo de las respuestas y los temas a ser debatidos, además de simultáneamente introducir preguntas o profundizar en informaciones que eventualmente surgieran durante la conversación (Ayres, 2008). Con eso, se alcanzó la identificación tanto de los conceptos como de las prácticas entorno de la movilidad.

3.3.2 Procesamiento de datos

Todas las entrevistas fueron grabadas con dispositivos de captura de audio, con previa autorización del entrevistado y con la firma del consentimiento informado. La transcripción se realizó de forma literal y en el mismo idioma del entrevistado.

Luego, con el objetivo de reducir los datos y dar sentido a ellos, se dio inicio al análisis del contenido de las entrevistas. Esta estrategia, comúnmente usada para analizar una amplia gama de

datos textuales –transcripciones de entrevistas, observaciones grabadas, narraciones, respuestas a preguntas de cuestionarios abiertos, discursos, entre otros– es bastante útil para responder a los "porqués" y analizar percepciones sobre un determinado fenómeno (Julien, 2008). En la investigación cualitativa el análisis de contenido es interpretativo, implicando una lectura cercana del texto transcrito. El análisis de todo el conjunto de datos suelen producir *clusters* o códigos que se traducen en temas. Esos temas pueden haber sido identificados *a priori*, de modo que el investigador busque evidenciar las expresiones de los entrevistados relacionados con esos temas, o simplemente pueden emerger tras el análisis de las transcripciones (Julien, 2008). Para ello, se hizo un filtro manual de las respuestas transcritas, reagrupándolas, entonces, en apenas tres grandes bloques temáticos: Definiciones, Movilidad Urbana en João Pessoa y PlanMob João Pessoa.

Realizada la codificación de las transcripciones, se relacionaron los hallazgos con el marco referencial de la investigación, y se compararon buscando vínculos directos e indirectos entre ellos – principio de triangulación de información –, para elaborar una explicación integrada y redactar las respuestas a la pregunta de investigación, discutir la comprobación de la hipótesis y elaborar conclusiones y recomendaciones.

4. Movilidad urbana en Brasil: fenómeno y política

4.1 El reconocimiento del fenómeno

Durante las décadas de 1970 y de 1980, la intensa urbanización de las ciudades brasileñas estuvo pauteada por un modelo que expandía la estructura urbana hacia la periferia, estructurándose en un insuficiente y, por lo tanto, precario sistema de transportes motorizados: el automóvil para las clases alta y media, y los autobuses y trenes para la clase baja (Gomide, 2008; Gomide & Galindo, 2013; Requena, 2015). La elección por este modelo de urbanización obviamente ha redundado en costes de distintos caracteres para las ciudades. Para citar algunos: sobrecarga de la infraestructura viaria de las ciudades, reducción de la fluidez, comodidad y regularidad de los viajes cotidianos y elevado número de muertes por atropello, como consecuencia de la disputa por el uso del espacio urbano entre peatones, ciclistas y automóviles (Gomide, 2008).

A lo largo de las siguientes dos décadas, y de forma generalizada, todo el sistema de circulación en el país perdió calidad. Este fenómeno, sin embargo, no fue exclusivo de las ciudades brasileñas y sino un patrón que se verifica en todas las ciudades que han adoptado el modelo funcionalista de crecimiento urbano (Miralles-Guash, 2002).

En Brasil, el reconocimiento del problema en la movilidad urbana se inició en 2000 con la creación del Grupo Ejecutivo de Transporte Urbano (GTrans) en la antigua Secretaría Especial de Desarrollo Urbano de la Presidencia de la República (Sedu/PR). Las preocupaciones oficiales que la justificaron fueron (Sedu/PR, 2001 en Gomide, 2008): (i) la sobrecarga del sistema viario de las ciudades, consecuencias de los cambios en la dinámica de ocupación urbana en Brasil, con un expresivo crecimiento urbano hacia la periferia; (ii) el aumento de usuarios de transporte individual, tanto motorizado como a pie y por bicicleta, y del transporte colectivo informal (furgonetas y moto-taxis); y (iii) el aumento de muertes por atropellos.

No obstante, según Gomide (2008), fueron la caída de usuarios en los servicios de autobuses urbanos en el periodo posterior a la estabilización de la moneda (Plan Real, 1996-1999) y la consecuente crisis financiera de las empresas operadoras de estos servicios que, en verdad, han conllevado a la creación del GTrans. En ese sentido, el Grupo Ejecutivo fue creado en respuesta a la presión de las empresas operadoras de autobuses. En efecto, durante los dos años siguientes el GTrans desarrolló estudios para la formulación de una política nacional de transporte urbano que incluyera la elaboración de un anteproyecto de ley federal para el sector de transporte urbano colectivo.

A principios de 2003, bajo el gobierno Lula da Silva, el anteproyecto de ley fue trasladado a la recién creada SEMOB que tras un primer estudio, apuntó a un diagnóstico distinto del problema en

la movilidad urbana: (i) el encarecimiento de la oferta en los servicios de transporte y la segregación socio-espacial de los más pobres, especialmente en las periferias, como consecuencia del crecimiento urbano desordenado y la extensión de los límites de las ciudades; (ii) los costes sociales, ambientales y económicos provocados por el actual modelo de movilidad urbana en las ciudades brasileñas (congestión, contaminación, accidentes, consumo ineficiente del espacio urbano y de energías no renovables); (iii) la baja capacidad de inversión pública para hacer frente a las necesidades de infraestructura de transportes en las grandes ciudades; (iv) las mudanzas de hábitos y necesidades de desplazamientos de la población, causadas por el proceso de reestructuración productiva, por la ampliación del uso de medios de transporte individuales, y por las nuevas tecnologías de comunicación; (v) la baja integración sectorial, institucional y territorial de las políticas urbanas, marcadamente en las regiones metropolitanas; (vi) la baja capacidad de gestión del sector público; y (vii) la fragilidad y la inadecuación de la regulación de los servicios de transporte colectivo en la mayor parte de las ciudades brasileñas (Gomide, 2008).

Coherente a lo apuntado por la SEMOB nacional en su estudio, algunas ciudades brasileñas asistieron desde 2003 a significativas movilizaciones sociales relativas a movilidad urbana, bajo la forma de protestas estudiantiles (MPL-SP, 2013; Gomide, 2008). Por ejemplo, en 2003 en Salvador, capital del Estado de Bahía, alrededor de 40 mil personas, la mayoría estudiantes de secundaria, salieron a la calle para presionar al gobierno local por la anulación de un aumento de las tarifas (MPL-SP, 2013). En noviembre del mismo año, el gobierno federal creó el Grupo de Trabajo de Transporte Urbano integrado por representantes políticos y técnicos de las principales municipalidades y de los Ministerios de las Ciudades, Minas y Energía, Trabajo y Empleo, y Hacienda. De los estudios del grupo, resultó el consenso de la necesidad de tratar la cuestión de la movilidad de manera más amplia, buscando la construcción de un “pacto federativo” entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales para enfrentar el problema (Gomide, 2008). En ese momento, se dio inicio a la elaboración por parte de la SEMOB nacional del proyecto de ley que establecería, en abril de 2012, la Política Nacional de Movilidad Urbana (PNMU).

4.2 Política Nacional de Movilidad Urbana

Entre 2004 y 2007 la SEMOB nacional formuló las directrices de la PNMU, promulgada en abril de 2012, bajo la forma de Ley 12.587/2012. La PNMU cumple lo definido, hace 24 años, por la Constitución, precisamente en sus artículos 21 (inciso XX) y 182, respectivamente, sobre la responsabilidad, por parte de la *União*³, en instituir directrices para el desarrollo urbano –

³ El Estado Federal brasileño, persona jurídica de derecho público internacional, es formado por cuatro entidades: *União*, Estados, Distrito Federal y Municipios, personas jurídicas de derecho público nacional.

contemplando entre otros los transportes urbanos– y, por parte del Municipio, de ejecutarla localmente.

Para Gomide (2008), la PNMU tiene un alcance más amplio que las anteriores políticas nacionales de circulación urbana: se trata, por primera vez, de la relación de los desplazamientos de las personas y bienes con el uso del suelo urbano y de su planificación para proporcionar el acceso universal de los ciudadanos a las oportunidades que la ciudad ofrece. Entiende movilidad urbana como “**la condición en que se realizan los desplazamientos de personas y cargas en el espacio urbano**” (Art. 4º, inciso II, Subrayado mío).

Para tanto, en sus disposiciones generales, la PNMU (i) caracteriza el Sistema Nacional de Movilidad Urbana, “conjunto organizado y coordinado de los **modos de transporte**, de **servicios** y de **infraestructuras** que garantizan los desplazamientos de las personas y cargas en el territorio del Municipio” (Art. 3º, Subrayado mío), (ii) se fundamenta en principios de “desarrollo sustentable en las dimensiones socioeconómicas y ambientales”, “gestión democrática y controle social de la planificación y evaluación de la PNMU”, “justa distribución de los beneficios y cargas derivados del uso de los diferentes modos y servicios de transporte” (Art. 5º), y (iii) jerarquiza los modos de transporte, priorizando “los modos no motorizados y colectivos de transporte **en detrimento al individual motorizado**” (Art. 6º, inciso II, Subrayado mío).

Consiste en un importante marco en la gestión de políticas públicas en las ciudades brasileñas, pues da seguridad jurídica a los municipios, para tomar medidas o adoptar instrumentos que garanticen las directrices fijadas por la ley, y, a la sociedad, para contestar eventuales acciones e inversiones de las municipalidades que vengán a contrariar las mismas (BRASIL, 2015).

Con respecto a la regulación de los servicios de transporte público colectivo (Capítulo II), la PMNU posee como foco principal los usuarios. En su Art. 9º, atiende a algunas antiguas y legítimas demandas de los usuarios del transporte público colectivo, como por ejemplo, que el déficit originado los de subsidios tarifarios concebidos a algunos grupos de usuarios –estudiantes, ancianos, discapacitados, militares en servicio, entre otros– sea cubierto a partir de ingresos extra tarifarios, alternativos, y no como antes, revertidos en el precio de la tarifa.

El Art. 14 establece los derechos de los usuarios del Sistema de Movilidad Urbana, en particular, a los usuarios del transporte público. La importancia de explicitar tales derechos en la ley está en la posibilidad de que cualquier ciudadano, que no tenga su derecho legal observado, pueda recurrir al Ministerio Público para subsanar la lesión cometida. Esto garantiza que los derechos salgan de la esfera abstracta y, efectivamente, el usuario pase a tener medios de ser escuchado y respetado.

De manera clara, la PNMU define las atribuciones legales para cada una de las entidades federativas –*União*, Estados, Municipios y el Distrito Federal (Capítulo IV). A la *União* cabe ofrecer asistencia técnica y financiera, capacitar personal y poner a disposición informaciones nacionales sobre de los municipios. Al Estado, cabe prestar los servicios de transporte público colectivo intermunicipales de carácter urbano –directamente o por delegación–, proponer política tributaria específica de incentivos a la implementación de la PNMU. A los Municipios, cabe planificar, ejecutar y evaluar la PMNU, reglamentando el Sistema de Movilidad Urbana. El Distrito Federal, como posee competencias constitucionales comunes a los Estados y Municipios, queda obligado a las mismas atribuciones previstas para estas entidades.

Con respecto a las directrices para la planificación y la gestión del sistema (Capítulo V), el artículo 23 propone como gestionar la demanda por movilidad urbana. Presenta una lista ejemplificada de como las legislaciones locales y regionales pueden reducir la circulación en determinadas zonas de la ciudad, priorizar espacios para la ocupación de población, favorecer el uso de bicicletas, promover desplazamientos exclusivos de peatones, controlar emisiones de gases en locales críticos, por fin, usar el poder de autoridad para determinar la forma de utilización del espacio urbano, de forma a garantizar la “movilidad urbana sustentable”, en los términos de la Ley.

El artículo 24 determina que el Plan de Movilidad Urbana (PlanMob) es “el instrumento de efectucción de la PNMU”. Luego, los mismos municipios obligados por el Estatuto de la Ciudad (Art. 41, 10.257/01) a elaboraren su Plan Director, también están obligados a elaboraren su PlanMob, integrado y compatible con el primer o inserido en él. Son ellos, los municipios con más de 20 mil habitantes, los que integran regiones metropolitanas o conglomerados urbanos, lo que integran áreas de especial interés turístico y los que están insertos en área de influencia de emprendimientos de significativo impacto ambiental.

Además, como instrumentos de planificación, gestión y evaluación de los sistemas de movilidad municipales, los PlanMobs también deben contemplar, conforme al Art. 15, la provisión de los mecanismos que serán adoptados en el municipio para garantizar la participación social en las etapas de implementación, monitoreo y evaluación; y, conforme al Art. 21, la identificación clara y transparente de los objetivos de corto, medio y largo plazo, y de los medios financieros e institucionales que aseguren su implementación y ejecución (BRASIL, 2015).

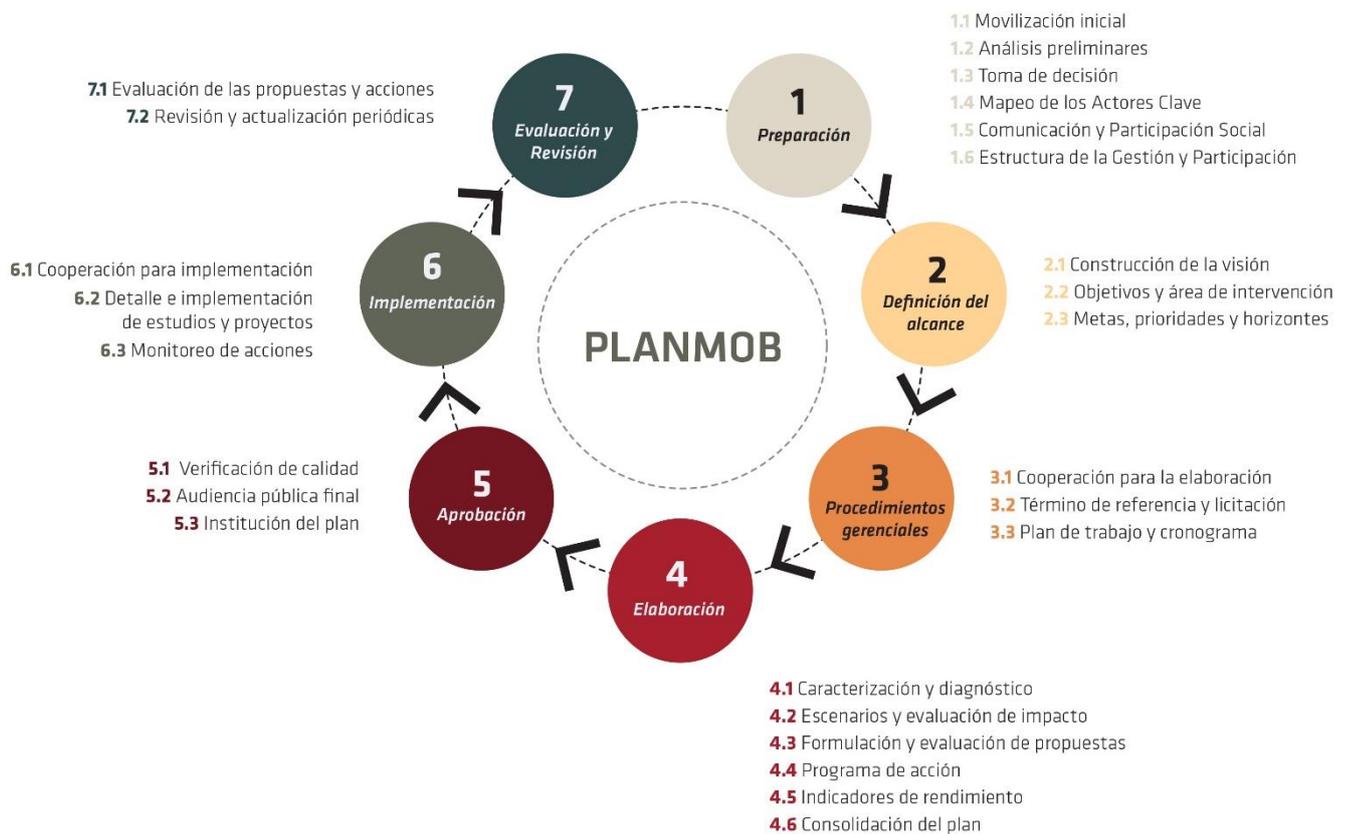
Cada municipio debe tener su propio PlanMob, aunque sea parte de una región metropolitana cuyo el Plan ya haya sido elaborado (BRASIL, 2015). Al final, 3.341 municipios (BRASIL, 2015) de los 5.570 existentes en Brasil están obligados a elaboraren el PlanMob municipal. Aquellos municipios que no hayan elaborado el PlanMob hasta la fecha de promulgación de ley, tendrán el plazo máximo de seis años, desde su entrada en vigor, para elaborarlo. Transcurrido el plazo, estos quedan

impedidos de recibir recursos presupuestarios federales destinados a movilidad urbana, hasta que atiendan a la exigencia de la ley (párrafo 4º, Art. 24).

4.2.1 El proceso de construcción del PlanMob

A continuación serán presentadas las actividades, organizadas en 7 etapas secuenciales, para la construcción de un PlanMob municipal (ver Imagen 2). Tratase de un Cuaderno de Referencia (BRASIL, 2015) elaborado por el MC, con el apoyo de las instituciones EMBARQ Brasil, Instituto de Energía y Medio Ambiente (IEMA) y el Instituto de Políticas de Transporte y Desarrollo (ITDP), teniendo como público objetivo tanto los técnicos municipales, como los técnicos contratados por la Municipalidad en el marco del PlanMob. Las orientaciones contenidas en el Cuaderno parten de la premisa de que a lo largo de la producción del PlanMob deben coexistir y se combinar dos enfoques: uno técnico y otro de discusión social.

Imagen 2: Etapas de construcción del PlanMob



Fuente: Elaboración propia con base en MC (2015)

El enfoque técnico recomienda el uso de metodologías clásicas de planificación de transporte, fundamentadas en el levantamiento de datos cuantitativos, en empleo de medios de representación de los atributos y relaciones espaciales (mapas, esquemas ilustrados), en el uso de métodos de previsión de demandas (modelos de transporte) y en el uso de instrumentos de simulación del

desempeño de redes de transporte con base en indicadores de desempeño económico y social (BRASIL, 2015).

El enfoque de discusión social recomienda el uso de métodos que permitan, a partir del debate con la sociedad, una comprensión de lo que piensan las personas, entidades y sectores económicos sobre las condiciones de movilidad en el municipio y de receptividad y aprobación de las medidas que vengán a ser definidas. A partir de este tipo de enfoque se puede producir indicadores cualitativos y cuantitativos que expresen variables importantes al análisis (BRASIL, 2015).

Además de los requisitos propiamente de contenido, la construcción del PlanMob demanda la realización de dos actividades previas –el diagnóstico y el pronóstico de la movilidad urbana. El diagnóstico consiste en la organización de una base de informaciones sobre movilidad urbana hecha a partir de datos de fuentes primarias –obtenidos directamente en campo– o través de fuentes secundarias –datos disponibles, documentos, bibliografía. El pronóstico toma como base los datos obtenidos a través del diagnóstico y, usando diferentes metodologías –como modelos de transporte–, proyecta para el futuro el comportamiento de los sistemas de movilidad, considerando la situación actual y las alternativas posibles de gestión.

La primera etapa consiste en la **preparación** para la elaboración en sí del plan. Representa la consolidación de todo el proceso de construcción del plan a ser desarrollado, desde la movilización inicial hasta a constitución de las estructuras institucionales, pasando por la revisión de todos los planes y políticas existentes, por el análisis del actual sistema de transporte e identificación de los desafíos y oportunidades de la movilidad urbana. Se enfatiza el importante papel de los planes de comunicación y participación social –a ser planificados en este primer paso, pero desarrollado a lo largo de todos los demás –como forma de minimizar posibles conflictos y conferir legitimidad al PlanMob (BRASIL, 2015). Al final de esta etapa, es definida la composición de las comisiones que asistirán a todo el proceso. Son ellas:

- Comisión ejecutiva: compuesta por el Alcalde, secretarios de las áreas de transporte, urbanismo, medio ambiente, comunicación, desarrollo económico y social, representante de la cámara de concejales.
- Comisión técnica: técnicos municipales de las áreas de transporte, urbanismo, medio ambiente, comunicación, desarrollo económico y social
- Comisión de acompañamiento: grupos sociales más representativos identificados en el mapeo.

La segunda etapa comprende las actividades referentes a la **definición del alcance y objetivos del plan**. A partir de la construcción de la visión de ciudad, son definidos los objetivos y las áreas de intervención del PlanMob y, con base en las definiciones, se formulan las estrategias para alcanzar los

objetivos, las metas y las prioridades para que la implementación del Plan sea exitosa, con acciones previstas para corto, medio y largo plazos.

La tercera etapa intuye los **procedimientos gerenciales**. Siendo realizado con recursos de personal técnico propios o contratados, el PlanMob necesita de un término de referencia y de remisión para temas gerenciales relacionados a la planificación y al cronograma de trabajo, a los recursos humanos y materiales para su elaboración. Al tratar de estos temas, deben ser consideradas las acciones de gestión democrática que influyen directamente en los plazos y en la forma de actuación del equipo involucrado. En caso de contratación de los servicios, es necesario explicitar estas condiciones en el término de referencia.

La cuarta etapa consiste en la **elaboración del PlanMob** en sí mismo. El trabajo es llevado a cabo, conforme lo especificado en el término de referencia, por técnicos municipales, consultoras contratadas o instituciones convenidas. Tratase de una etapa compleja que exige la coordinación con varios sectores de la Municipalidad y de la sociedad civil. La supervisión de la elaboración compete a la Comisión Técnica, con participación de las Comisiones Ejecutivas e de Acompañamiento. El tiempo estimado para el desarrollo de esta etapa depende, tanto del porte de la ciudad, cuanto del acúmulo de datos y encuestas encontrados en el diagnóstico, variando entre 6 a 18 meses.

Después de elaborado, discutido y consolidado entre comisiones, el PlanMob pasa por dos últimas etapas antes de su **aprobación** final y consagración en ley. Cabe a la Municipalidad realizar la audiencia pública para la exposición del producto final del Plan, presentando a la comunidad las directrices generales y las propuestas específicas. En el caso de no ser aceptado plenamente por esta instancia, puede ser necesaria la revisión de algunos elementos, a fin de incorporar las sugerencias finales, con el soporte técnico del equipo responsable por la elaboración del Plan.

La institución del PlanMob bajo la forma de ley, aunque no sea obligatoria, es recomendada para que Municipalidad y la Cámara de Concejales legitimen su construcción y resultados. La aprobación de la ley es una garantía de la permanencia del Plan, sin que esté sometido a las discontinuidades de las sucesiones políticas, de esta forma, respetando lo que fue política y socialmente consensuado por todos los que participaron en su construcción.

Después de aprobado, el PlanMob “sale del papel” y se lo **implementa** conforme al programa de acción establecido. Es de responsabilidad Municipalidad dar continuidad al proceso, tomando algunas providencias. Para que el Plan no entre en descrédito junto a la sociedad, es relevante la Municipalidad die inicio al detalle de los proyectos para ejecutar las intervenciones previstas. Se aconseja el mantenimiento de las comisiones –ejecutiva, técnica y de acompañamiento– también durante la implementación del PlanMob.

Por mejor que se haya elaborado el PlanMob, siempre habrá la posibilidad del surgimiento de un nuevo frente de expansión urbana, una nueva tecnología, un nuevo polo generador de viajes o una nueva cultura en el municipio, que altere la dinámica de la movilidad urbana local. De esta forma, la última etapa se refiere a la evaluación de la implantación local de la PNMU. Utilizando los indicadores y herramientas de monitoreo y el conocimiento acumulado por la construcción del PlanMob, se evalúan sus buenos y malos resultados y se identifican los puntos que deben ser revisados o reformulados. Este trabajo sirve para ajustar la implementación del PlanMob, corregir alguna tendencia no deseada, y preparar la futura revisión y actualización. Es recomendable que esta etapa sea llevada a cabo con una periodicidad de cinco años, coincidiendo con la mitad del periodo de diez años de vigencia del PlanMob.

4.3 La primavera de los movimientos sociales

El reconocimiento del problema de la movilidad urbana por el gobierno federal brasileño se dio en la primera década del nuevo milenio. En la segunda década, precisamente en 2012, es promulgada la PNMU, producto de una extensa disputa técnico-política en el MC. El debate sobre el problema dejó de ser discutido exclusivamente en las comunidades especializadas y políticas y pasó a dominar las pautas de los principales medios de comunicación y de los movimientos sociales urbanos.

Dos importantes acontecimientos son ilustrativos de este argumento: las llamadas *Jornadas de Junho*, ocurridas en 2013, y el expresivo monitoreo, por parte de organizaciones sociales, de las propuestas de movilidad activa de los candidatos a los poderes ejecutivo y legislativo, ocurrido durante las campañas para las elecciones municipales de 2016.

4.3.1 “No es por centavos. Es por derechos”

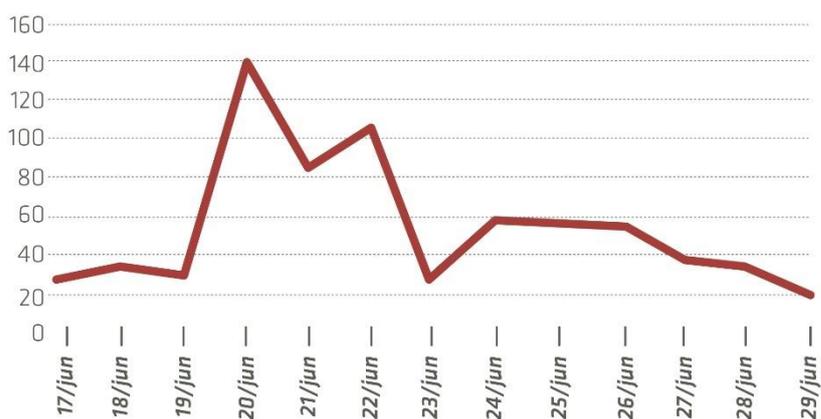
Durante el mes de junio de 2013, una serie de protestas populares ocurrió por las calles de las principales ciudades de Brasil. Los problemas relativos a la movilidad urbana fueron pauta importante de las reivindicaciones. Las protestas tuvieron origen en São Paulo, el 6 de junio de 2013, donde el *Movimiento Passe Livre* (MPL) local convocó la sociedad civil a protestar contra el alza de la tarifa de autobuses, que afectaba no solo la región metropolitana de São Paulo, sino que otras importantes ciudades en todo el país. En apenas 20 días, las protestas bajo el lema “No es por centavos. Es por derechos” se extendieron a 388 ciudades brasileñas, incluyendo 22 capitales estatales y la capital federal (MPL-SP, 2013).

Las posteriormente llamadas *Jornadas de Junho* parecían ser un enigma: ni el alza del dólar o de la inflación podían ser el motivo decisivo de la revuelta. Aunque detonadas por los alzas de las tarifas de transporte público, la sorpresa provino de la ampliación de las demandas (Secco, 2013). Tras los

primeros días de protesta nacional, las tarifas se redujeron en más de cien ciudades y, aun así, las manifestaciones prosiguieron (ver Gráfico 6). ¿Qué ha provocado tamaña amplitud?

Para Vainer (2013), en términos inmediatos y conjeturales, la respuesta está en la arrogancia y la brutalidad de los detentores del poder. En las palabras del autor, parafraseando a Mao Tse-Tung, “una chispa puede encender una pradera”; es decir, cualquier esfuerzo de análisis que pretenda examinar los procesos en curso desde una perspectiva histórica debe dirigir su mirada no para la chispa que estalla en incendio, sino para las condiciones de la pradera, que ahora se sabe, estaba seca, pronta para prenderse. Siguiendo con la metáfora escogida por Vainer (2013), esta pradera son las actuales condiciones de las ciudades brasileñas.

Gráfico 6: Número de ciudades brasileñas que adhirieron a las protestas en el marco de las Jornadas de Junho 2013

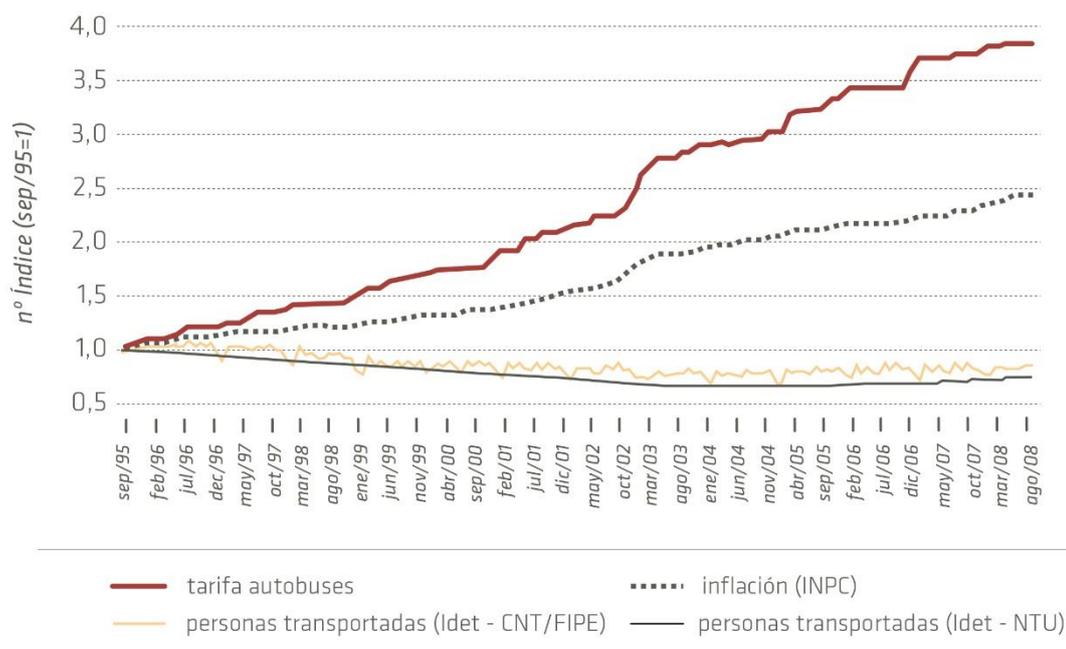


Fuente: Secco (2013)

Según el diario Folha de São Paulo (2013), 84% de los manifestantes paulistanos en el día 17 de junio, quinto de nueve días de manifestaciones en la ciudad, no tenían preferencia partidaria, 71% participaban por primera vez en una protesta, 77% tenían educación superior y 53% tenían menos de 25 años. Los datos revelan lo que para Secco (2013) era obvio: desde 1992 –cuando hubieron protestas en contra la permanencia del primer presidente directamente electo tras el régimen militar, Fernando Collor – no habían protestas amplias y generalizadas en el país, por lo tanto solo podría ser el debut de muchos jóvenes convertidos en manifestantes.

Para Gomide y Galindo (2013), las *Jornadas* fueron fundamentales para asentar la movilidad urbana en la agenda de la sociedad y de las políticas públicas en Brasil. Similar a otras ocasiones en que el tema fue enfrentado en el país, el trasfondo fueron las demandas sociales vinculadas a la garantía del acceso al transporte público colectivo, amenazado por la incapacidad presupuestaria de la población de pagar por las tarifas de los servicios. Los autores señalan como el precio de las tarifas de autobuses, a lo largo de más de una década, se ha incrementado de forma mucho más acentuada que la tasa de inflación nacional (ver Gráfico 7).

Grafico 7: Evolución real de las tarifas de autobuses urbanos, de la inflación y del volumen de pasajeros en los sistemas de autobuses urbanos en áreas metropolitanas brasileñas entre 1995-2008



Fuente: Elaboración propia con base en Carvalho y Pereira (2011) en Gomide y Galindo (2013).

En 2013, las manifestaciones callejeras contrarias a las condiciones generales de los servicios de transporte público colectivo en las grandes ciudades – y no tan solo de los costes – hicieron, una vez más, que el tema llegase a la cima de la agenda decisoria de los gobiernos. La bandera de reducción tarifaria salió del ámbito restringido de las discusiones internas de los movimientos sociales sectoriales para tornarse pauta de todas las esferas de poder (Gomide & Galindo, 2013). En las calles, el derecho a un servicio digno de transporte público colectivo se entrelazó fuertemente con otras pautas y agendas constitutivas de la cuestión urbana, como el tema de los mega-eventos – Mundial de Fútbol y Olimpiadas – y sus lógicas de gentrificación y limpieza social (Rolnik, 2013).

En los últimos 15 años se logró crear un nuevo ambiente normativo-institucional para las políticas urbanas en el país: Estatuto de las Ciudades (2001), Ministerio de las Ciudades (2003), Conferencias de las Ciudades (que ocurre a cada dos años desde 2003) y la PNMU (2012). Sin embargo, para algunos estudiosos urbanos como Maricato (2013), las acciones implementadas desde el gobierno Lula da Silva con el fin de incrementar el PIB, especialmente tras la crisis financiera internacional de 2008, tuvieron como consecuencia el deterioro de las ya precarias condiciones de la movilidad en las grandes ciudades.

En 2007, el gobierno federal lanzó el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) destinado a la inversión en obras de infraestructura urbana. El modelo fue pensado con el fin de impulsar el empleo en la industria de la construcción. Luego de la crisis internacional de 2008, esta orientación

fue profundizada. En 2009, fueron lanzados el PAC II y el programa habitacional *Minha Casa Minha Vida*, este último diseñado por empresarios de la construcción y del mercado inmobiliario en conjunto con el gobierno federal. Como señala Maricato (2013), contrariando proyecciones de menor crecimiento, el PIB brasileño ascendió 7,5% y el crecimiento del sector de la construcción civil fue de 11,6% en 2010. En seis regiones metropolitanas, el desempleo, que alcanzaba al 12,3% en 2003, se redujo a 5,8% en 2012. La inversión de capitales privados en el mercado residencial creció 45 veces, pasando de R\$1,8 billones en 2012 para R\$ 79,9 billones en 2011, y los subsidios gubernamentales crecieron de R\$ 784.727 millones hasta alcanzar R\$ 5,3 billones en 2011, en escala inédita en el país.

El núcleo de la agenda de la reforma urbana, la reforma del suelo/inmobiliaria, iniciada en los años 1970, fue, con todo, olvidado. Según Maricato (2013), sin tradición de control sobre el uso del suelo, las municipalidades presenciaron a la multiplicación de edificios y vehículos privados bajo la insignia del progreso y del desarrollo. En este contexto, parte de la sociedad vio aumentar la posibilidad de ascensión económica a la clase media por la oportunidad de financiamiento de la vivienda en propiedad, proporcionada por el programa *Minha Casa Minha Vida*, y del automóvil particular, proporcionada por el programa de reducción de impuestos –para algunos modelos, a cero– en la compra de automóviles fabricados en el país (ver Tabla 4):

En Brasil, la asignación de recursos federales para las infraestructuras de movilidad fue, como dicho, inconstante, insignificante y mal distribuida (Rubim y Leitão, 2013; Galindo, 2014; Santos et al., 2015). Las nuevas inversiones de los PAC I y II anunciados para la infraestructura de movilidad urbana en las grandes y medias ciudades trajeron un aliento, pero aún, según expertos (Gomide y Galindo, 2013; Santos et al., 2015), es necesario más (ver Gráfico 8).

A los R\$ 90 billones en recursos ya presupuestados para el PAC II, por decisión de la Presidencia de la República, fueron adicionados, luego del mes de junio de 2013, más R\$ 50 billones. Bajo la pretexto de atender a las demandas de las Jornadas la entonces presidente, Dilma Rousseff, de manera notoriamente improvisada, anunció el PacNMU, en que ponía a disposición más R\$ 50 billones para inversiones en obras de movilidad urbana para 25 ciudades brasileñas, entre capitales estatales y ciudades de 400 a 700 mil habitantes (MP, 2014). Las capitales fueron, Rio Branco (AC), Macapá (AP), Vitória (ES), Cuiabá (MT), Porto Velho (RO), Boa Vista (RR), Florianópolis (SC), Aracaju (SE); y las ciudades, Feira de Santana (BA), Vila Velha(ES), Serra (ES), Uberlândia (MG), Contagem (MG), Juiz de Fora (MG), Ananindeua (PA), Jaboatão dos Guararapes (PE), Belford Roxo (RJ), Campos dos Goytacazes (RJ), São João de Meriti (RJ), Caxias do Sul (RS), Joinville (SC), São José dos Campos (SP), Ribeirão Preto (SP), Sorocaba (SP), Santos (SP) e São José do Rio Preto (SP).

Tabla 4: Tasas del Impuesto sobre Producto Industrializado (IPI) antes y después de la reducción establecida por el gobierno federal para vehículos fabricados en Brasil entre 2008-2013

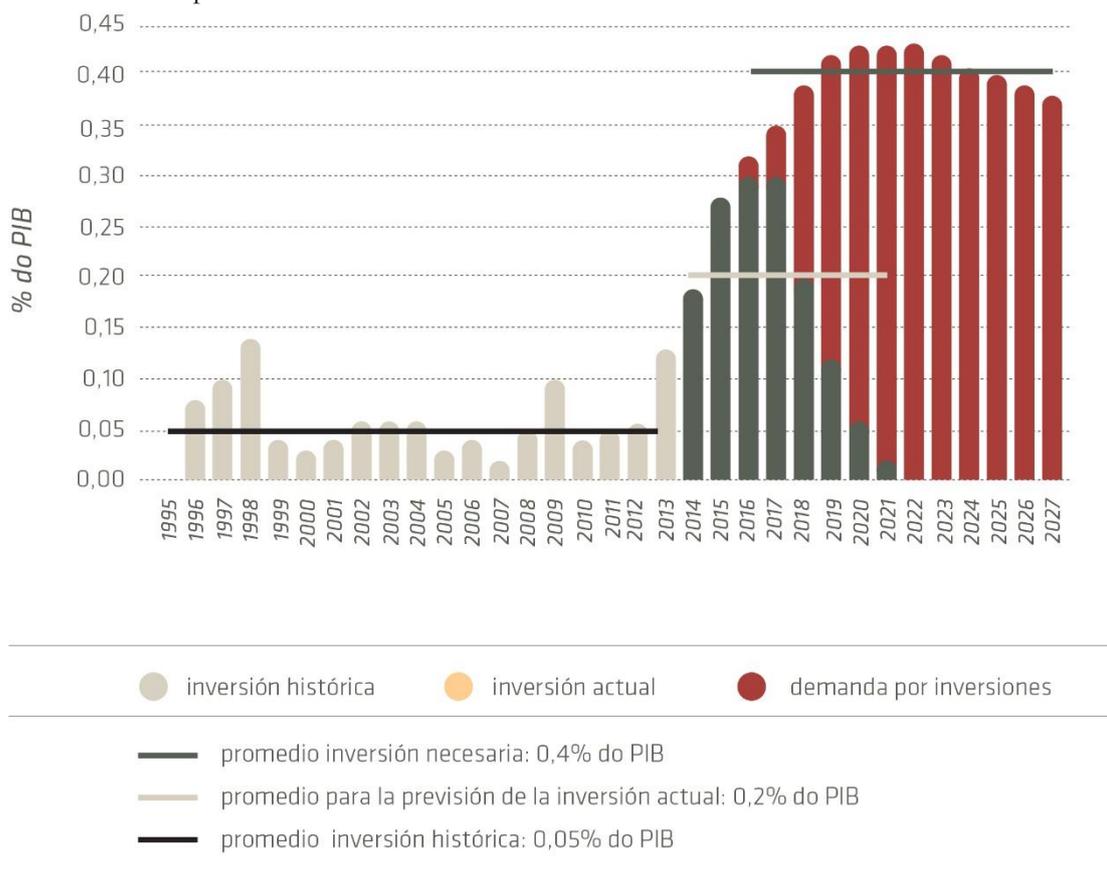
MES/AÑO	TIPO DE VEHÍCULO FABRICADO EN BRASIL	ANTES DE LA REDUCCIÓN	DESPUÉS DE LA REDUCCIÓN
Dic/2008 a Sep/2009	Hasta mil (1.0) cilindradas	7%	0%
	De mil (1.0) ados mil (2.0) cilindradas alcohol y biocombustible	11%	5,5%
	De mil (1.0) A dos mil (2.0) bensina	13%	6,5%
	Vehículos comerciales	4%	1%
May a Dic/2012	Hasta mil (1.0) cilindradas	7%	0%
	De mil (1.0) a dos mil (2.0) cilindradas alcohol y biocombustible	11%	5,5%
	De mil (1.0) A dos mil (2.0) bensina	13%	6,5%
	Vehículos comerciales	4%	1%
2013	Hasta mil (1.0) cilindradas	7%	2%
	De mil (1.0) a dos mil (2.0) alcohol y biocombustible	11%	7%
	De mil (1.0) A dos mil (2.0) bensina	13%	8%
	Vehículos comerciales	4%	2%

Fuente: Alves y Wilbert, 2014

Transcurridos dos años de las *Jornadas*, en entrevista al diario Valor Económico (2015), el entonces secretario de la SEMOB nacional, Dario Lopes, afirmó que, de los R\$ 153,5 billones totales prometidos por el gobierno federal para ser invertidos en movilidad urbana desde 2011, apenas R\$ 30 billones (menos de 20%) habían sido gastados hasta el momento en obras de transporte público en los estados y municipios brasileños. Los números revelados por el Secretario enseñan que el país aún camina a paso lento para ofrecer a la población transporte público eficiente. “La complejidad de las obras”, “la demora en las licitaciones”, “los problemas de licenciamiento ambiental” y la falta de proyectos consistentes presentados por los estados y municipios son algunos de los motivos señalados por el Secretario para explicar los bajos números. Según Lopes, la falta de inversiones en movilidad, en las últimas décadas del siglo pasado, ha provocado un “apagón” técnico en el sector de ingeniería de los transportes que solo ahora empieza a ser revertido.

En 2013, bajo el efecto de las *Jornadas*, se vuelve a tramitar, en la Cámara Baja Nacional, un proyecto de enmienda constitucional (PEC 90/2011) que añade el transporte a los derechos sociales garantizados por la Constitución Nacional. Según información de la Cámara Baja (2013), las *Jornadas de Junho* fueron lo que motivó la aceleración de la tramitación del proyecto para la pauta de votación. En efecto, la PEC 90/2011 fue aprobada y entró en vigor desde septiembre de 2015. El presidente de la comisión legislativa que analizó la PEC, Diputado Marçal Filho, del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), afirmó en la época que “(...) la aprobación apenas fue el primer paso. Precisamos seguir el trabajo y con urgencia. Las manifestaciones de junio fueron solo un ‘aperitivo’, hemos visto que en varios estados las personas están bien empeñadas con la causa” (CN, 2013).

Grafico 8: Porcentaje del PIB invertido frente a lo necesario, según estudio de Santos et al. (2015), para las infraestructuras de movilidad urbana 1995-2027 en Brasil.



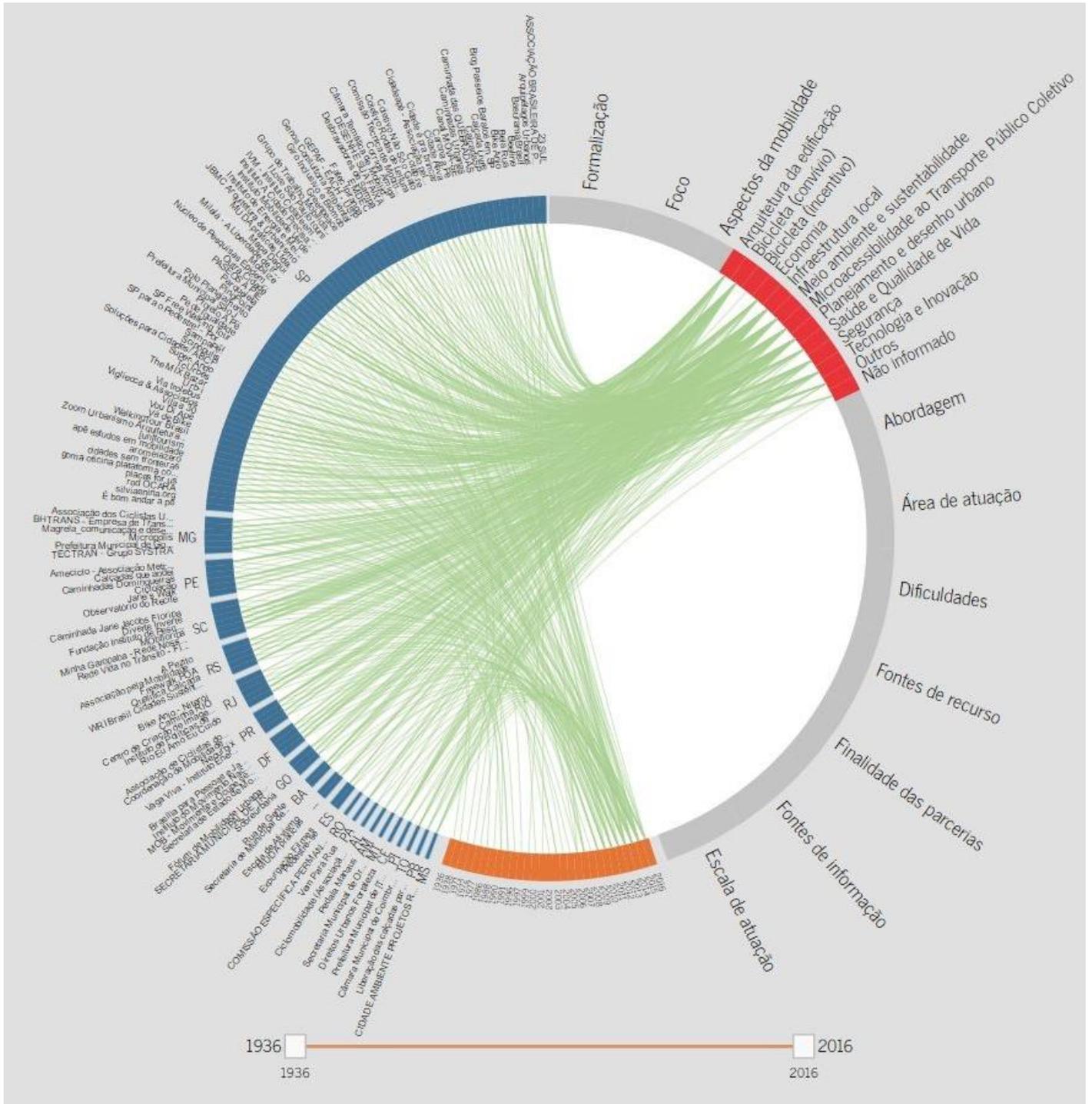
Fuente: Santos et al. (2015)

En 2016, un mapeo inédito realizado por el proyecto de investigación *Como Anda* apunta para una explosión pos-2013 de organizaciones no gubernamentales (ONG's) en favor de los peatones. **Aunque moverse a pie por las ciudades sea una práctica antigua, corriente y mayoritaria en el país** (ANTP, 2012), las acciones organizadas en favor de la caminata son algo muy reciente en Brasil. A propósito, cerca de 80% de las organizaciones que actúan en favor de la movilidad a pie en

Brasil fueron creadas a partir del 2013. Esta es una de las principales conclusiones de la investigación conducida por las ONG's *Cidade Ativa* y *Corrida Amiga*, con el apoyo del *Instituto Clima e Sociedade*. El primer mapeo dedicado al tema identificó 131 asociaciones que promueven actividades relacionadas a los peatones en 18 estados, además del Distrito Federal (ver Gráfico 6). Las *Jornadas de Junho* también fueron uno de los motivos apuntados por los investigadores para el salto en el total de organizaciones dedicadas al tema: “(...) junio de 2013 impulsó muchos colectivos a la discusión sobre movilidad urbana. Es, sin dudas, una de las posibles causas, pero también señalamos la creación de la PNMU, en 2012”, afirma Raffaella Basil, integrante de *Cidade Ativa*, en entrevista al diario *Folha de São Paulo* (Russo, 2016).

A partir de las *Jornadas de Junho*, parece venir constatándose una participación mayor de las organizaciones que defienden los intereses de los peatones y ciclistas, que tienden a juntarse a las organizaciones representativas de los usuarios de los transportes públicos colectivos en las reivindicaciones relacionadas a los problemas de la movilidad urbana.

Gráfico 9: Primer mapeo nacional de organizaciones que promueven actividades relacionadas a los peatones



Fuente: Como Anda (2016). Disponible en: <http://comoanda.org.br/resultados>

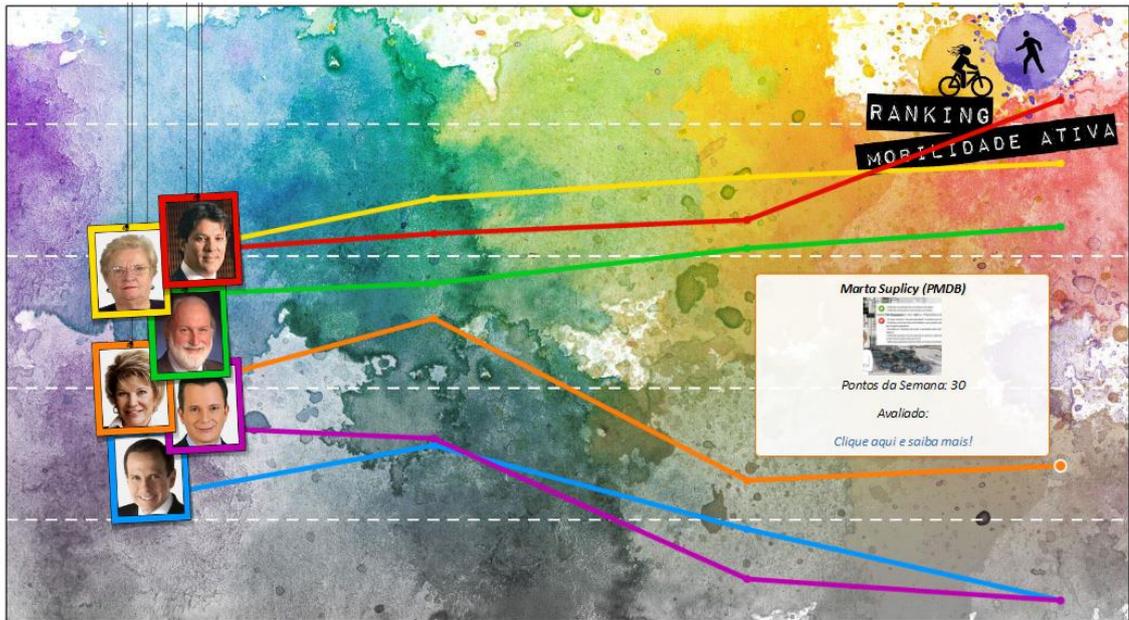
4.3.2 “¡Estamos atentos!”

En 2016, entre los meses de octubre y noviembre, fueron electos los(as) alcaldes(as) y los concejales(las) de todos los municipios brasileños. Fue un momento importante, en el cual diversos sectores sociales estuvieron dialogando y buscando influir en las futuras políticas públicas de las ciudades. En esta oportunidad, organizaciones de peatones y ciclistas se empeñaron en convencer a los candidatos a incluyeren en sus planes de gobierno propuestas en favor de los modos de desplazamientos activos –la caminata y el uso responsable de la bicicleta.

Durante los tres meses que antecedieron las elecciones municipales de 2016, especialmente, en la ciudad de São Paulo, las organizaciones *Ciclocidade* (Asociación de Ciclistas Urbanos de São Paulo) y *Cidadeapé* (Asociación por la Movilidad a Pie en São Paulo) organizaron la plataforma en línea *mobilidadeativa.org.br*. El objetivo de la plataforma fue monitorear las elecciones municipales bajo el enfoque de la movilidad activa. Antes del inicio de las campañas, los organizadores enumeraron asuntos importantes del Plan Municipal de Movilidad Urbana (PlanMob-SP) y del Plan Director Estratégico aprobados oficialmente para la ciudad. En seguida, los temas fueron ponderados por la sociedad civil a través de una encuesta dispuesta en línea. Al total, fueron computados más de 700 formularios de respuesta y, con ellos, decididos los criterios de puntaje para el *ranking*. Iniciada la campaña, la organización analizó todos los programas de gobierno y todas las entrevistas dadas por los candidatos en los grandes medios de prensa en los debates públicos. Al final, en la semana de votación, los candidatos a alcalde fueron posicionados en un *ranking* según sus compromisos para con la agenda de movilidad activa en São Paulo (ver Imagen 3).

Otra importante iniciativa, esta vez de alcance nacional, fue la campaña *Bicicleta nas Eleições*, elaborada por la Unión Brasileña de Ciclistas (UCB) y con apoyo financiero del Banco Itaú – financiador del sistema de préstamo de bicicletas en ciudades de Brasil, Chile y Argentina. La campaña tuvo como principal objetivo concientizar políticos y electores sobre el respecto a la pluralidad de los modos de desplazamiento en las vías y sobre la importancia de la democratización del uso de ellas. Al mismo tiempo, también buscó colaborar para que las organizaciones ciclistas locales adquirieran más experiencia en la participación política, concientizasen a sí mismas de las demandas locales y se volvieran más conocidas por la sociedad (UCB, 2016). La campaña se basó en experiencias exitosas anteriores llevadas a cabo en las elecciones municipales de 2012 en las ciudades de São Paulo y Curitiba, así como en la campaña presidencial de 2014.

Imagen 3: Resultado final del ranking Movilidad Activa para la ciudad de São Paulo



			
Acompanhe!	O Ranking	Inscreva-se!	Legislativo
O que os candidatos e candidatas estão propondo para a mobilidade ativa na cidade de São Paulo? Acompanhe e descubra!	Entenda como funciona o ranking do compromisso dos candidatos e candidatas com a mobilidade ativa.	Inscreva-se para receber as novidades da nossa plataforma e descubra se os candidatos estão se comprometendo ou não com uma cidade melhor!	Veja quais são os candidatos e candidatas à Vereança que também se comprometeram com a Mobilidade Ativa
Leia mais	Leia mais	Leia mais	Leia mais

Fuente: <http://mobilidadeativa.org.br/eleicoes2016/>

La UCB también facilitó asesoría jurídica gratuita a organizaciones ciclistas presentes en 55 ciudades de todo el país para la elaboración de un documento que reuniera propuestas de sensibilización sobre el uso de la bicicleta como medio de transporte. El documento fue entregado por las organizaciones locales a los candidatos, medios de prensa y electores.

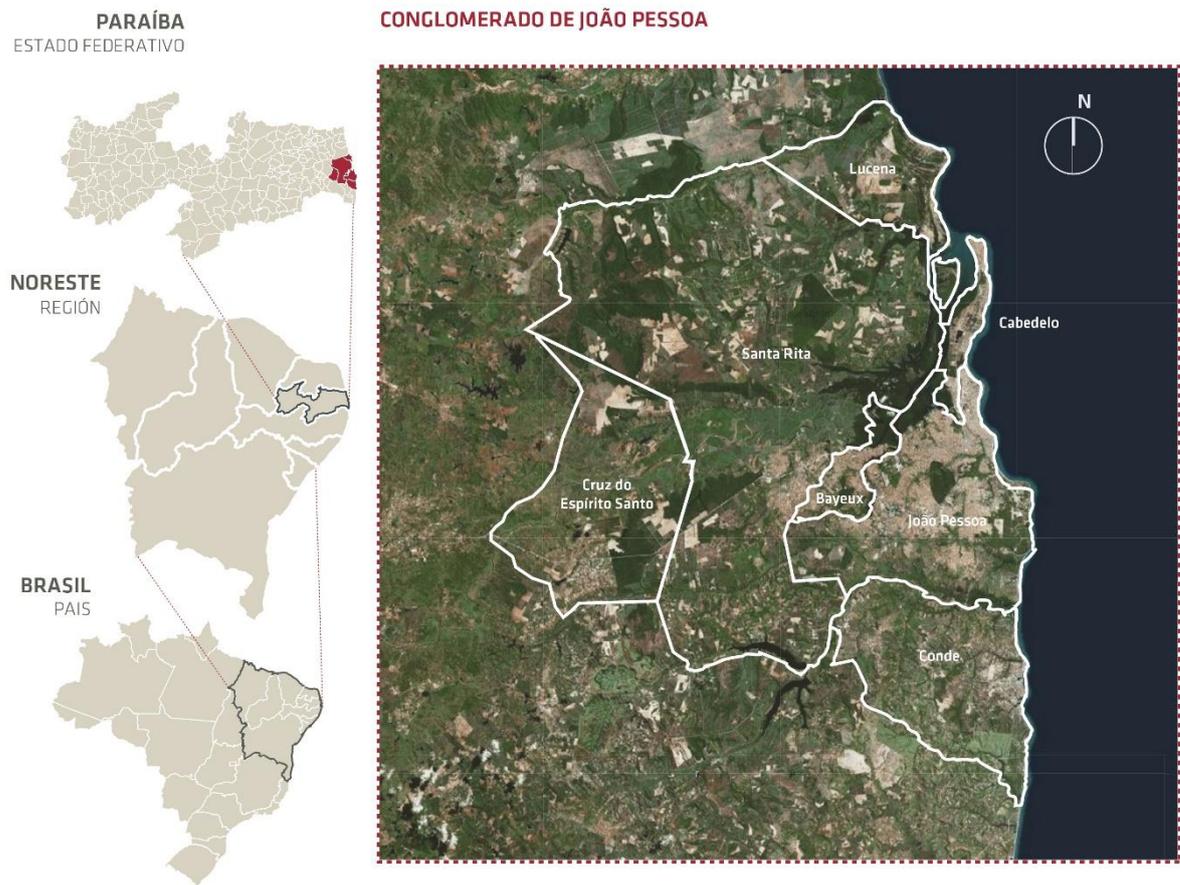
Y en João Pessoa, ¿cuál ha sido la resonancia de las *Jornadas de Junho*?

5. Expresiones de la movilidad urbana en João Pessoa

5.1 Aspectos sociales y urbanos del Municipio

El municipio de João Pessoa es la capital del estado de Paraíba, uno de los nueve estados que componen la región Nordeste de Brasil (ver Mapa 1). Fundada en 1585 con la denominación de *Nossa Senhora das Neves*, João Pessoa siempre gozó el *status* de ciudad, sin nunca haber pasado por otra la designación como villa, pueblo o aldea. Por ese motivo, es considerada la tercera ciudad más antigua del país.

Mapa 1: Ubicación del municipio de João Pessoa



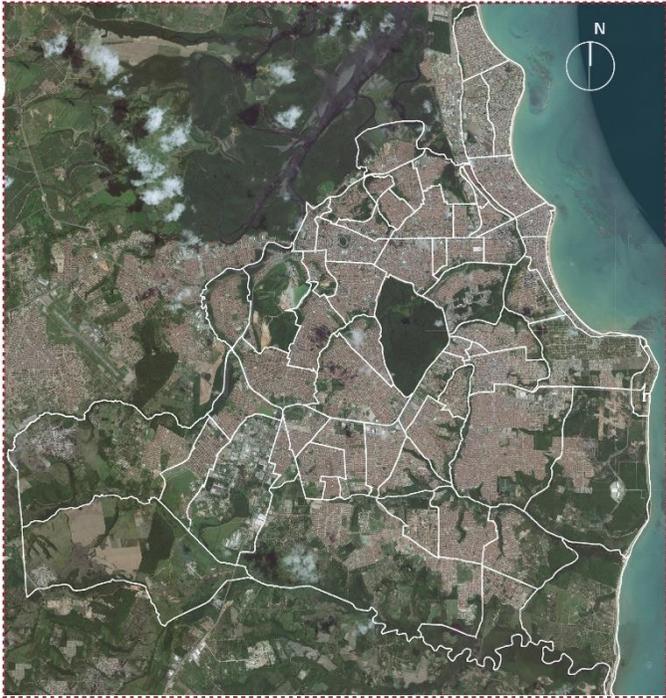
Fuente: Elaboración propia con base en REGIC (2007)

La ciudad se inició a la orilla del Río Sanhauá –afluente del Río Paraíba–, en un territorio distante aproximadamente 8 km de la costa Atlántica y actualmente conocido como barrio *Varadouro*. A lo largo de más de cuatro siglos de ocupación urbana otros importantes elementos físico-naturales fueron siendo incorporados a la estructura urbana de la ciudad de João Pessoa: el Río Jaguaribe (bien más extenso que el primer, cruza por 23 barrios de la ciudad), la Reserva Forestal del *Buraquinho*, la costa marítima Atlántica y la Punta del Seixas (punto geográfico más oriental de las Américas) (ver Mapa 2).

Mapa 2: División de barrios, marcos físicos y geográficos y malla vial del municipio de João Pessoa

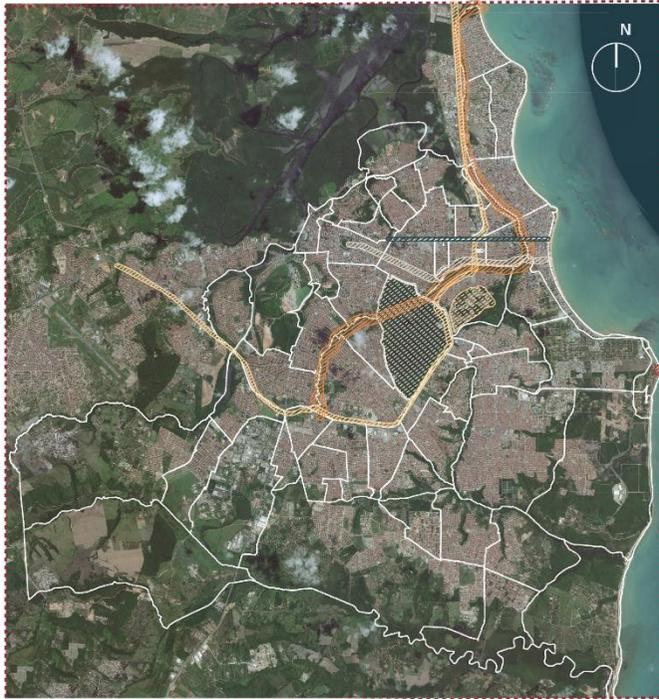
MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA

DIVISIÓN DE BARRIOS (63)



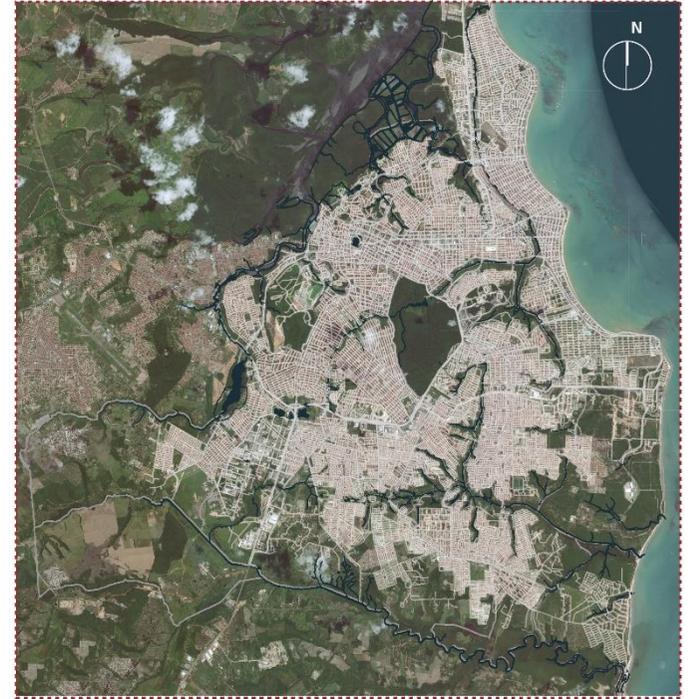
MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA

MARCOS FÍSICOS Y GEOGRÁFICOS



MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA

MALLA VIAL



LEYENDA

-  Reserva forestal de Buraquinho
-  Campus UFPB
-  BR - 230
-  Rio Jaguaribe
-  Punta del Seixas
-  Avenida Eptácio Pessoa
-  Avenida Beira Rio

Al analizar la secuencia evolutiva rescatada por Oliveira (2006)⁴, se estableció cinco fases para la ocupación urbana de João Pessoa relacionadas a la introducción y a la sustitución de diferentes modalidades transporte público de pasajeros en la ciudad (ver Imágenes 4 y 5). En la primera fase, período entre la fundación hasta finales del siglo XIX, se verifica que la estructura urbana permaneció concentrada en un pequeño territorio entre la orilla del Río *Sanhauá* y la “ciudad alta”. A finales de este período, precisamente en 1889, fue inaugurado el primer servicio público de pasajeros: un tranvía movido a tracción animal.

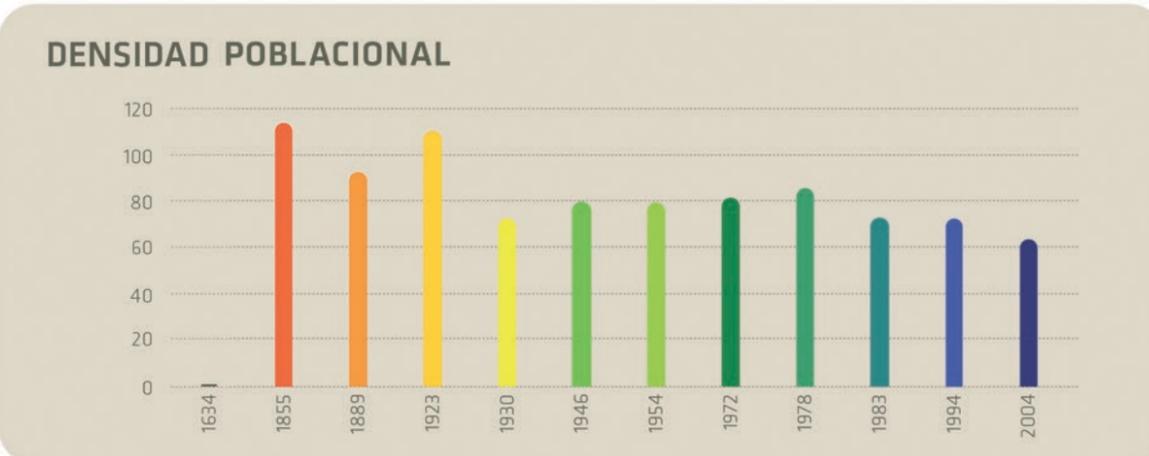
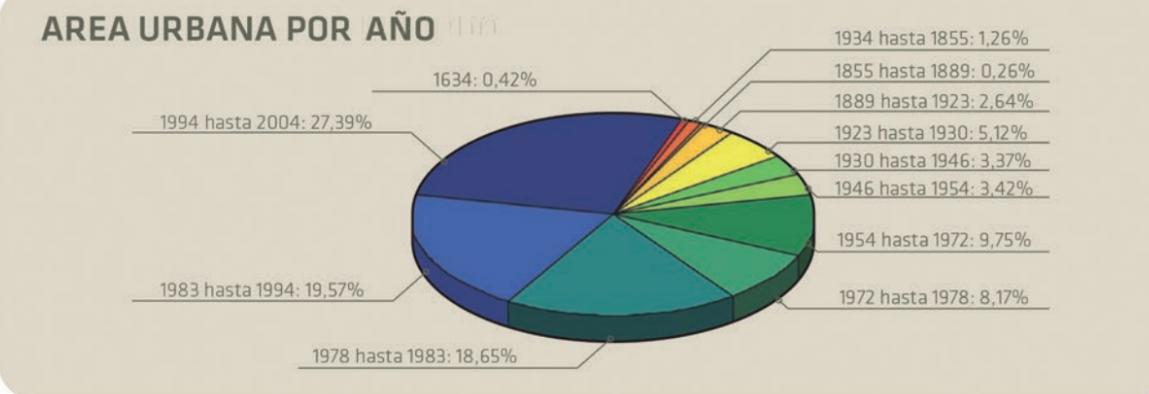
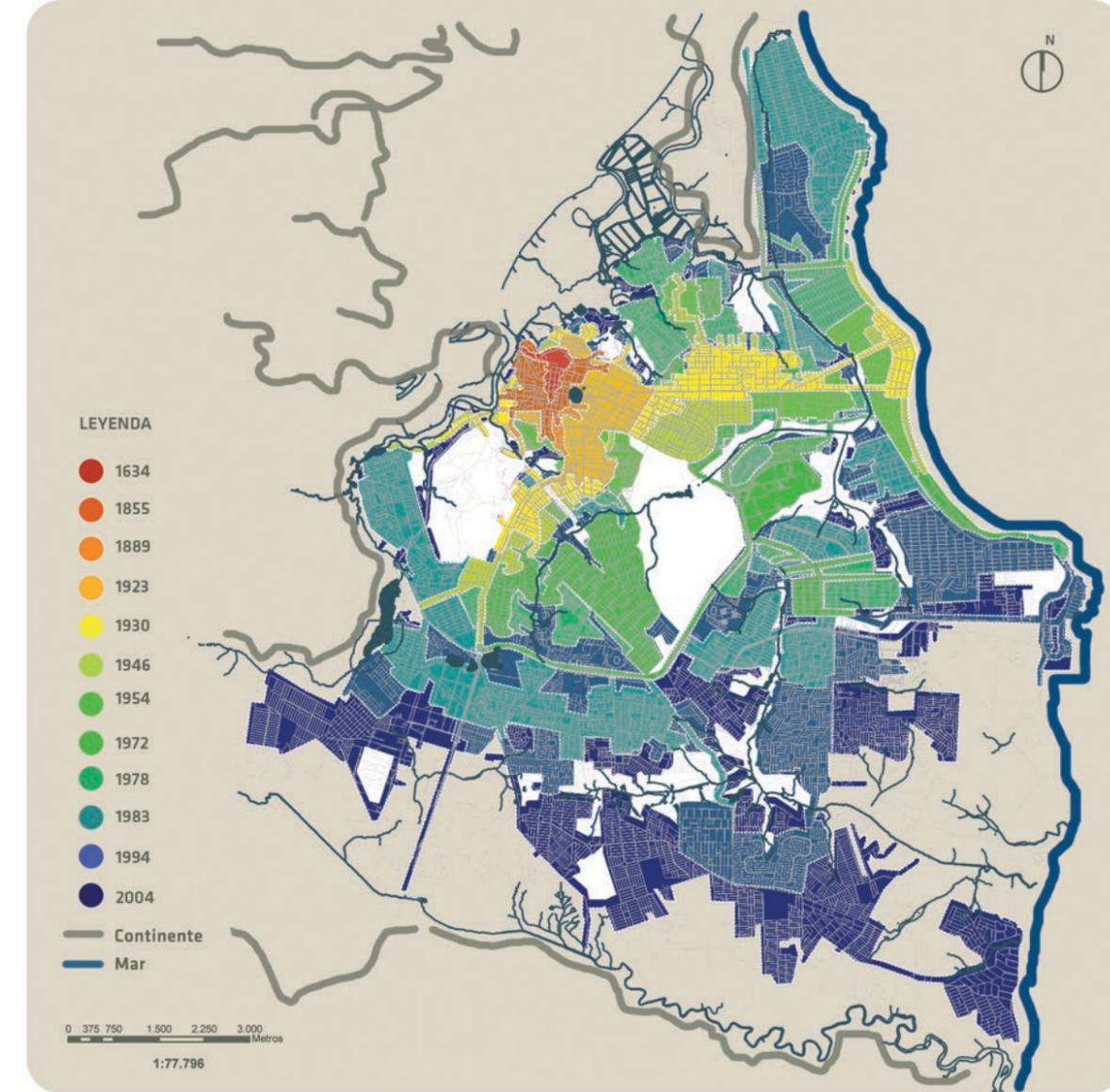
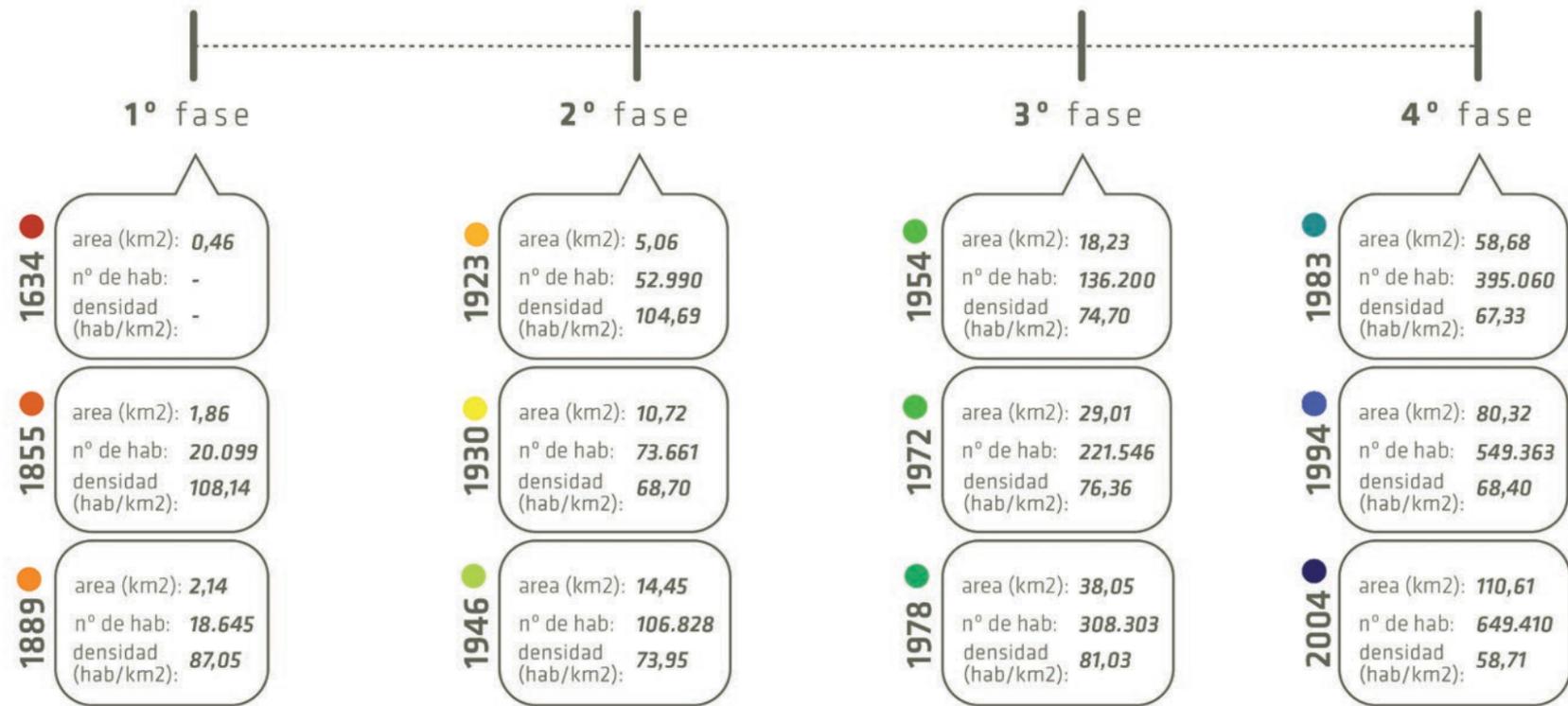
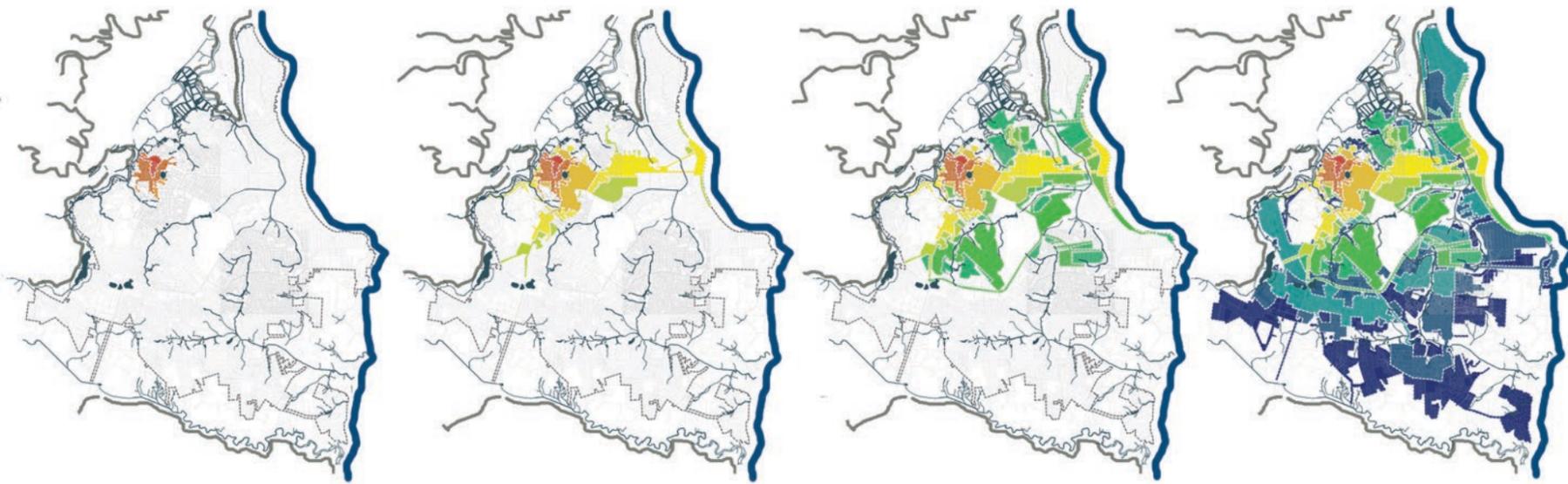
En la segunda fase, entre las décadas de 1920 y 1940, la extensión de la estructura urbana ultrapasó el crecimiento poblacional, ocasionando una bajada en la densidad demográfica. El período fue marcado por proyectos urbanos impartidos desde el Estado (Oliveira, 2006), tales como: (i) la sustitución de los tranvías de tracción animal por eléctricos, en conjunto con la ampliación de la cobertura del servicio; (ii) la abertura de la Avenida *Epitácio Pessoa*, facilitando el acceso hasta la costa; (iii) introducción de las primeras líneas de autobuses y (iv) el inicio de programas de loteos, dando origen a nuevos barrios, incluso en la costa.

Entre las décadas de 1950 y 1970, tercera fase, la expansión urbana se dio principalmente en las direcciones sur –ultrapasando los límites del Río *Jaguaribe*– y oriente. A pesar de la expansión territorial, la densidad poblacional se mantuvo similar en relación a la fase anterior. En términos legales, la fase fue un marco para el ordenamiento urbano y el sistema de transportes públicos del municipio. El periodo fue marcado por (Oliveira, 2006): (i) las aprobaciones de las primeras normativas urbanas de João Pessoa (1948): el **Código de Posturas** y la **Ley Orgánica**; (ii) la construcción de la Ciudad Universitaria (1955), principal Campus de la actual Universidad Federal de Paraíba (UFPB); (iv) la **sustitución completa y definitiva de los tranvías eléctricos por autobuses** (1961); (v) la promulgación del **Plan de Desarrollo Urbano** (PDU / 1974) y el **Código de Urbanismo** (1975).

Durante la cuarta fase, precisamente entre 1980 y 1984, fue elaborado el **Plan Director de Transportes Urbanos de João Pessoa** (PDTU) por la oficina local de la Empresa Brasileña de Planificación de Transportes (GEIPOT). Para la elaboración del PDTU la GEIPOT llevó a cabo una encuesta de origen/destino para el conglomerado de João Pessoa, un diagnóstico y, al final, proposiciones de modelos de transporte a ser adoptados por el municipio. El PDTU fue promulgado en 1985 definiendo como horizonte para el modelo de transportes urbanos, el año de 2005 (Oliveira, 2006).

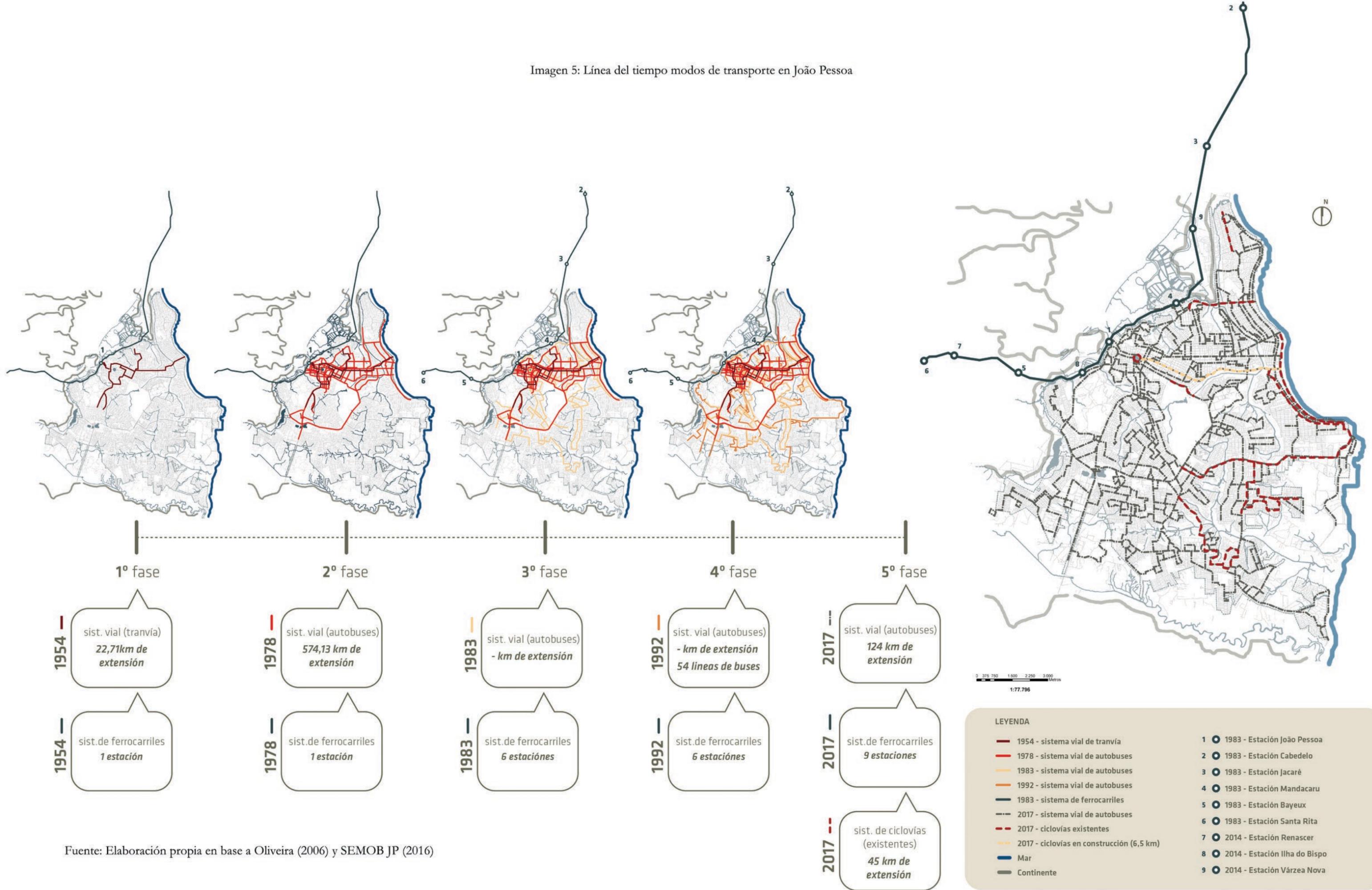
⁴ José Luciano Agra, ex alcalde de João Pessoa (2008-2012) y autor de proyectos y leyes municipales discutidas más adelante.

Imagen 4: Línea del tiempo expansión urbana de João Pessoa



Fuente: Elaboración propia en base a Oliveira (2006)

Imagen 5: Línea del tiempo modos de transporte en João Pessoa



Fuente: Elaboración propia en base a Oliveira (2006) y SEMOB JP (2016)

A pesar de los avances en la legislación urbana identificados en la tercera y cuarta fase, la ocupación del espacio entre 1970 y 2004 ha provocado una fragmentación del tejido urbano (Oliveira, 2006 y Ribeiro et al., 2007). Persiguiendo una tendencia nacional (Gomide, 2008; Gomide & Galindo, 2013; Requena, 2015), la estructura de João Pessoa se extendió exorbitantemente hacia la periferia produciendo un continuo descenso de la densidad poblacional. Para Ribeiro (et al., 2007), las políticas estatales de vivienda, tanto federales como locales, fueron las grandes responsables por este fenómeno. Al optar por la construcción de grandes conjuntos de vivienda social ubicados distantes del centro urbano consolidado y, en muchos casos, distante incluso del perímetro urbano, se da inicio en João Pessoa la formación de grandes “vacíos urbanos” – territorios vacíos dentro del tejido urbano. A raíz de este fenómeno, en la cuarta fase se observa los índices más bajos de densidad demográfica registrados en el proceso de ocupación urbana del municipio.

Como señala Ribeiro et al. (2007), el establecimiento del fenómeno de vacíos urbanos en João Pessoa ha repercutido negativamente en calidad de vida urbana, especialmente en la dimensión “movilidad urbana” tales como: aumento de las distancias intraurbanas, aumento de los costos económicos, energéticos y ambientales de los sistemas de transporte colectivo, aumento de los tiempos de viaje, y reducción del acceso a los equipamientos y servicios públicos por la población más socialmente vulnerable.

Desde la promulgación del PDTU, durante la cuarta fase, diversas iniciativas concurren para definir la gestión de los transportes del Municipio: (i) fue intuida la **Superintendencia de Transportes Públicos de João Pessoa** (STP JP /1984); (ii) fue creada la **Empresa Municipal de Transportes Colectivos** (EMTC/1988) operadora de las líneas de autobuses y (iii) y el inicio de la operación de la **Compañía Brasileña de Ferrocarriles Urbanos** (CBTU/1995) con la apertura de nuevas estaciones de ferrocarriles. El periodo también fue marcado por la elaboración del primer **Plan Director Municipal**, en 1992, entretanto, implementado apenas en 2005.

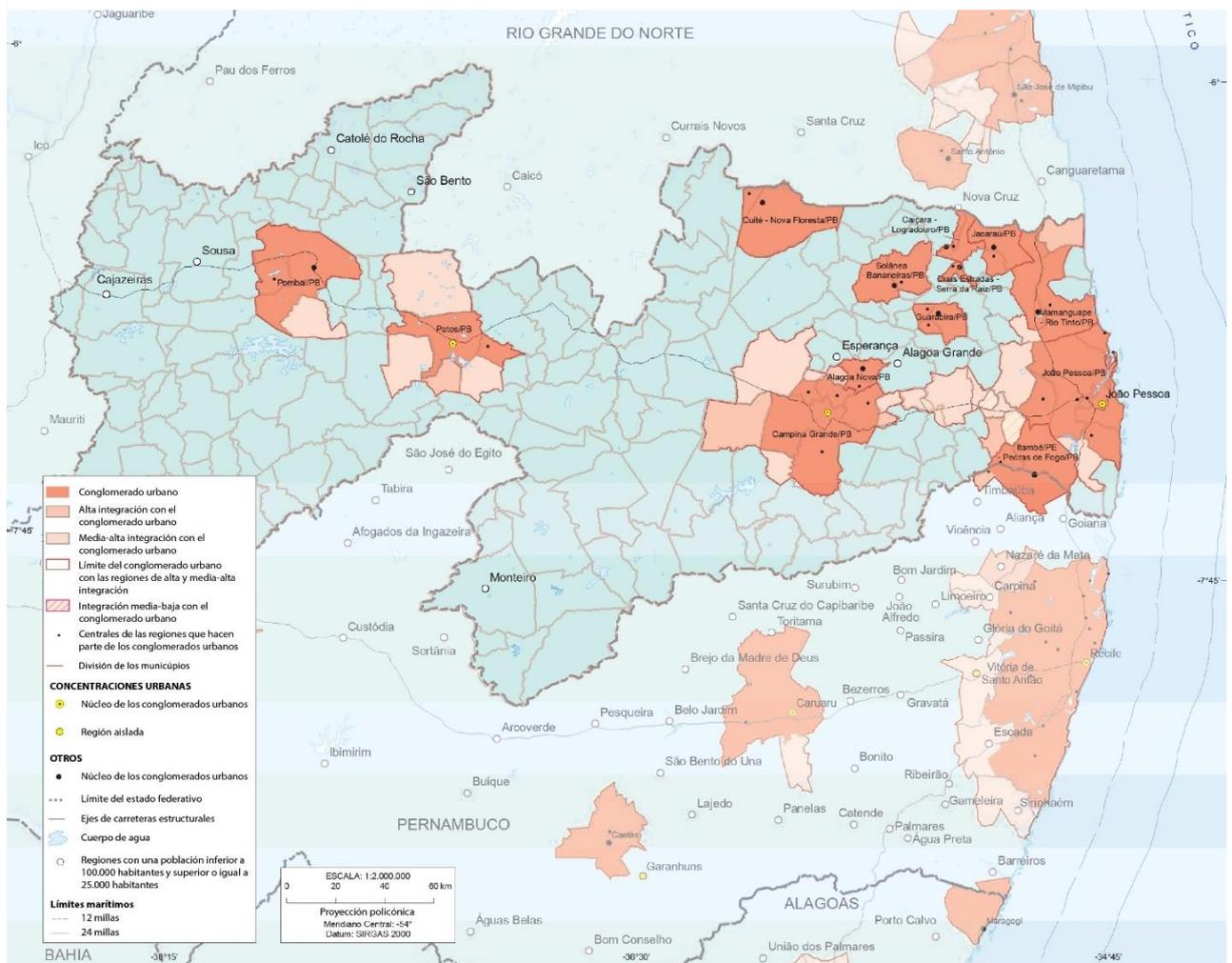
El actual municipio de João Pessoa es también núcleo de un conglomerado urbano homónimo con más de 1 millón de habitantes, formado por este y más seis municipios (ver Tabla 5). Tratase, por lo tanto, del núcleo de una gran concentración urbana brasileña de alto grado de interacción con otros conglomerados y municipios del estado de Paraíba (IBGE, 2015) (ver Mapa 3).

Tabla 5: Datos municipios del Conglomerado de João Pessoa

Municipio	Nº de habitantes (2016)	Superficie (km ²) (2015)	Densidad poblacional (hab/km ²) (2010)	Relación con el municipio núcleo
João Pessoa	801.718	211,47	3.421,28	Núcleo
Bayeux	96.583	27,53	3.118,76	Conurbado
Cabedelo	66.858	31,91	1.815,57	Conurbado
Conde	24.380	172,95	123,74	Conurbado
Santa Rita	135.915	131,88	165,52	Conurbado
Lucena	12.965	88,55	131,88	No Conurbado
Cruz do Espírito Santo	17.389	191,10	83,12	No Conurbado
Total conglomerado	1.050.872	855,39	1.228,52	--

Fuente: Elaboración propia con base en IBGE (2016)

Mapa 3: Regiones de influencia de los conglomerados urbanos del Estado de Paraíba



Fuente: Elaboración propia con base en IBGE (2015)

Según datos del último CENSO (IBGE, 2010) (ver Tabla 6), estimase que en 2016, el municipio de João Pessoa alcanzó la cifra de 801.718 habitantes y una densidad poblacional de 3.421,28 hab/km², configurándose, de esta forma, como el municipio más populoso y denso del estado. Entre los 5.570 municipios brasileños, João Pessoa es el 24º más populoso y el 29º más denso.

Su actual PIB per cápita es de R\$ 22.366,71 (USD\$ 6.903,09) correspondiendo a la 5ª colocación en el estado (compuesto por 223 municipios) y a la 1.450ª colocación en el país. Tiene 66,1% de su presupuesto proveniente de fuentes externas. En comparación a los demás municipios del estado, queda en la 199ª posición y, en comparación a los demás municipios brasileños, queda en la 4.667ª posición.

Posee 70,8% de las viviendas con alcantarillado sanitario adecuado y 25,1% de las viviendas urbanas ubicadas en vías públicas con urbanización adecuada –presencia de tapas de alcantarilla, veredas, pavimentación y canaletas en las vías. Cuando comparado a los demás municipios del estado, queda en la 11ª y 10ª posición, respectivamente. Cuando comparado con el universo total de municipios brasileños, queda en la 1.354ª y 1.522ª posición, respectivamente.

Tabla 6: Indicadores sociales y urbanos del Municipio comparados



Fuente: Elaboración propia con base en IBGE (2017)

En abril de 2017 la configuración de los itinerarios de los autobuses del Municipio aún sigue el modelo concebido por el GEIPO'T hace más 30 años, en 1985. En este período, la población del Municipio ha triplicado y la extensión de la ciudad ha duplicado.

El sistema de ciclovías, implementado a partir de la década de 1990 y que actualmente cuenta con 45 km de extensión aproximadamente, es exiguo y no recibe ampliación desde 2012 (CB, 2017) (ver Imagen 5). Además, como ha denunciado algunos grupos de ciclistas del Municipio (CB, 2017) gran parte de las ciclovías divulgadas por la Municipalidad como existentes, en la práctica son intransitables debido a las pésimas condiciones de mantenimiento de la infraestructura.

5.2 La creación de la SEMOB JP

En 1984, bajo gobierno militar, fue creada en João Pessoa la STP, órgano responsable por gestionar el servicio de autobuses, que, al lado del servicio de trenes de la CBTU, consistían las únicas modalidades de transporte público colectivo del Municipio. Su creación fue motivada tanto por “los anhelos de la población usuaria de autobuses tras inúmeras reuniones con la Municipalidad”, como por la “orientación de estudiosos del transporte de la época” (SEMOB JP, 2016).

En 1998, transcurridos trece años del fin del gobierno militar, luego de la promulgación del Código Tránsito Brasileño (CTB), Ley n° 9.503/1997, en que se atribuyó nuevas responsabilidades a los municipios con respecto a la regulación del tránsito, la STP fue reestructurada y transformada en Superintendencia de Tránsito y Transporte (STTrans). La STTrans pasó a ser el órgano municipal responsable por administrar los servicios de autobuses y las actividades de circulación en las vías municipales, independiente del modo de transporte.

Trece años más tarde, en diciembre de 2011, en cumplimiento a la ley 12.250/2011, la STTrans fue extinta para dar lugar a la actual **Superintendencia Ejecutiva de Movilidad Urbana de João Pessoa (SEMOB JP)**. La SEMOB JP es una *autarquia especial* vinculada a la Oficina del Alcalde de João Pessoa. Es un órgano autónomo, con personalidad jurídica, patrimonio e ingresos propios, y tiene como objetivo “ejecutar las políticas de movilidad urbana del municipio de João Pessoa” (Art 3° de la misma Ley). Los cargos de Superintendente y Superintendente Adjunto tienen posicionamientos equivalentes a los de Secretario Municipal y Secretario Adjunto: gozan de los mismos derechos, deberes y atribuciones, y son nombrados por el Alcalde. La misión de la autarquía es:

“asegurar a la población movilidad, accesibilidad, seguridad, fluidez y confort en los sistemas de transporte y tránsito, respaldados en la competencia y en los avances tecnológicos, contribuyendo para la calidad de vida del municipio.” (SEMOB JP, 2016)

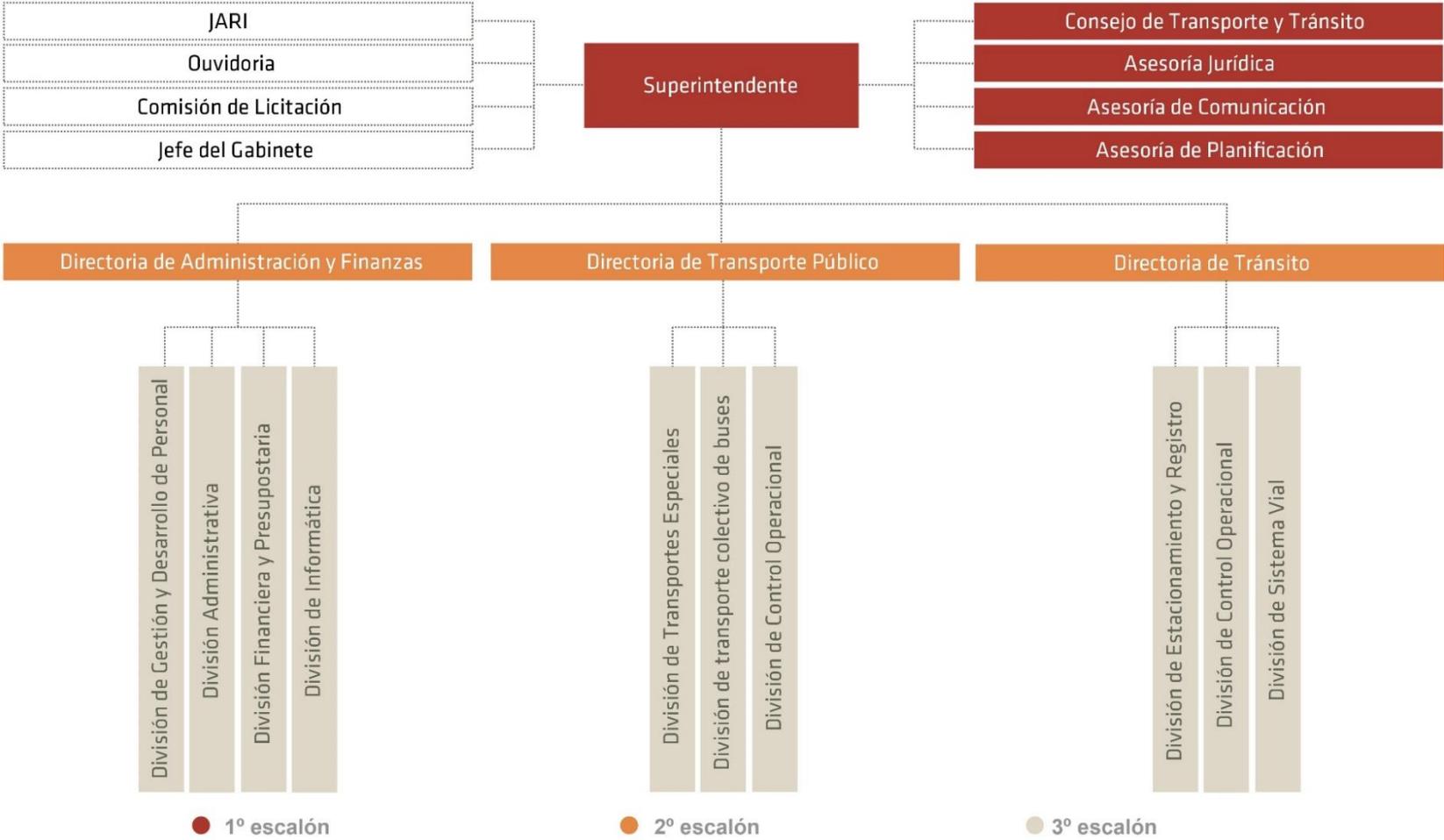
La extinción de la STP para la creación de la STTrans resultó en una transformación importante en términos de gestión y planificación de la movilidad urbana en el municipio. La unión en una sola autoridad municipal de las atribuciones de gestión y planificación del tránsito y del transporte –por lo tanto, de movilidad urbana– disminuye la fragmentación institucional, muy común en los gobiernos de grandes concentraciones urbanas en Brasil y en Latinoamérica, y que ha sido motivo de importantes entrabes para las soluciones de las cuestiones de movilidad urbana, particularmente, en el país. A ejemplo, como demuestra la científica política Requena (2015), en la Región Metropolitana de São Paulo, una de las más grandes concentraciones urbanas del mundo, la multiplicidad de instituciones en la conducción de las políticas de movilidad urbana, tanto al interior del gobierno metropolitano como del municipal de São Paulo, dificultan la mejora orgánica de la movilidad urbana

en la región. Las reformas institucionales, conforme consta en los informes de la Asociación Nacional de Transporte Público (ANTP), están, invariablemente, indicadas, en todos los planes desarrollados a lo largo del siglo XX, como condición primera para las soluciones de las cuestiones de movilidad urbana (Requena, 2015).

A pesar de la nueva nomenclatura, la estructura organizacional y, consecuentemente, el *modus operandi* de la SEMOB JP se ha diferenciado muy poco de la extinta SITTrans. Su creación fue, prácticamente, la sustitución de la denominación de la superintendencia anterior, teniendo, incluso, incorporado no solo su patrimonio, como la gran mayoría de sus 509 funcionarios en sus mismas atribuciones y competencias (WSCOM, 2011).

La estructura organizacional de la STTrans era compuesta de la siguiente forma:

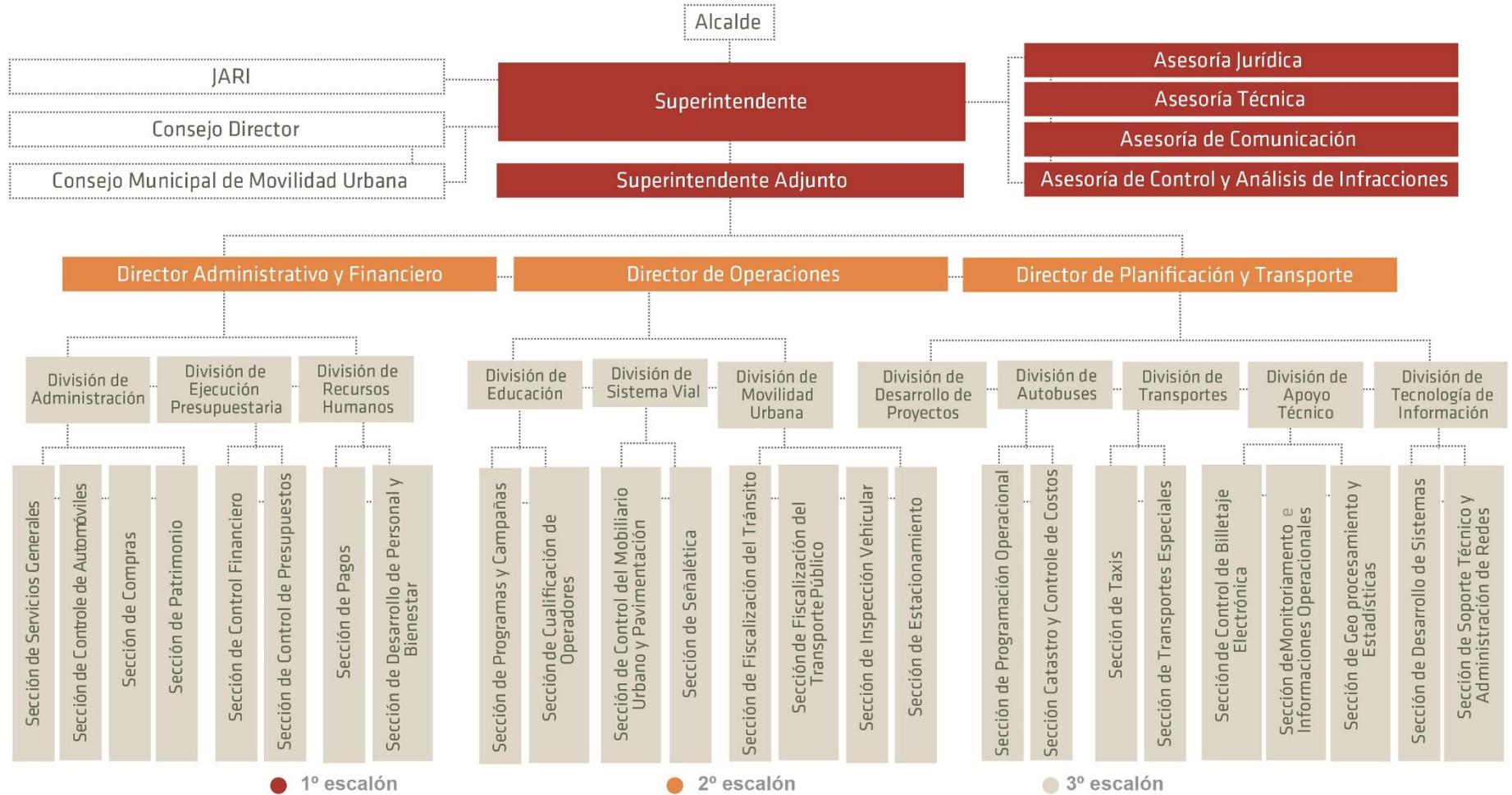
Organigrama 1: Estructura STTrans



Fuente: Elaboración propia con base a Medeiros (2011)

La estructura organizacional de la SEMOB JP se compone de la siguiente forma:

Organigrama 2: Estructura SEMOB JP



Fuente: Elaboración propia con base en SEMOB JP (2016)

Haciendo un análisis comparativo entre los dos organigramas, es evidente la permanencia en la SEMOB JP de los mismos tres escalones jerárquicos y en la misma estructura de distribución de poderes.

El primer escalón sigue siendo compuesto por el Superintendente, su Adjunto, sus Asesores, el Consejo Director y el Consejo Municipal de Movilidad Urbana (CMMU) –que corresponde, con el nuevo nombre, al antiguo Consejo de Transporte y Tránsito. Tanto los Asesores –que ocupan cargos de confianza del Superintendente–, como el CMNU –que es compuesto por representantes de órganos o entidades del Poder Público y Sociedad Civil⁵–, tienen, igualmente, función meramente consultiva. Diferente, el Consejo Director – que es compuesto por el Superintendente, su Adjunto, y los Directores de Administración y Finanzas, Operaciones, y Planificación y Transporte– tiene la doble función normativa y deliberativa, aunque las decisiones estén sujetas a la homologación del Alcalde.

El segundo escalón, de la misma forma, está compuesto por los tres Directores, que están encargados, igualmente, de llevar a cabo las decisiones del primer escalón. Tienen, de esta manera, un papel político muy importante, una vez que componen la mayoría en el Consejo Director.

El tercer escalón es compuesto por técnicos que están subordinados a los Directores de sus respectivas direcciones, poseyendo, por esa razón, poca influencia política en las tomas de decisiones de la SEMOB JP.

Se observa que el cambio más expresivo fue la creación de la Dirección de Planificación y Transporte con nuevas divisiones capaces de generar datos, informes e índices que subsidian los proyectos que parten desde la SEMOB JP (Apoyo Técnico y Tecnología de la Información). Extraordinariamente, la División de Operaciones siguió sin una división reservada a los transportes no motorizados.

En estas circunstancias ¿cuáles fueron los efectos prácticos de la creación de la SEMOB JP?

⁵Son ellos: SEMOB JP, Secretaría Municipal de Planificación, Secretaría Municipal de Infraestructura, Secretaría Municipal de Medio Ambiente, Secretaría Municipal de Educación y Cultura, Secretaría Ejecutiva de Presupuesto Democrático, Cámara Municipal de João Pessoa, Sindicato de Conductores de Vehículos Rodoviarios y Trabajadores en Transportes Urbanos de Pasajeros de João Pessoa; Sindicato de Transportes Urbano de João Pessoa, Directorio Central de Estudiantes de la Universidad Federal de Paraíba, Directorio Central de Estudiantes de la Entidad de Enseñanza Superior Privada, con el mayor número de estudiantes de João Pessoa, y Unión de Estudiantes de Secundaria.

Luciano Agra, arquitecto y urbanista, entonces alcalde del municipio en 2011, fue el autor de la ley municipal que instituyó la SEMOB JP. En la ocasión, declaró que la sustitución de la STTrans tenía, como razón primera, modernizar y optimizar el concepto de movilidad urbana sustentable dentro del municipio de João Pessoa (WSCOM, 2011). En sus palabras:

“La transformación de la STTrans en SEMOB JP se da con la necesidad de promover el perfeccionamiento institucional, reglamentario y de la gestión en el sector y coordinar las acciones para la integración de las políticas de movilidad y de estas con las demás políticas de desarrollo urbano y de protección al medio ambiente, se elevando la gestión del transporte y del tráfico al nivel procurado y estimulado por el Gobierno Federal junto a las ciudades brasileñas.” (En reportaje al portal de noticias WSCOM, 2011)

El cambio, por lo tanto, ha sido un intento de alinear el municipio con las políticas públicas federales. Con eso, se facilitaría el proceso de captación de recursos federales para proyectos de infraestructura de movilidad urbana en el municipio, a través del PAC Movilidad Urbana Grandes Ciudades.

5.3 La gestión de la SEMOB JP

Durante los cinco años de vigencia de la SEMOB JP, es posible identificar cuatro iniciativas inmediatas, buscando atender al “nivel procurado y estimulado por el Gobierno Federal”: el Proyecto *Caminho Livre*, el Proyecto *PAC Mobilidade Urbana Grandes Ciudades*, el *Plano de Ação João Pessoa Sustentável* y los **procedimientos gerenciales** para la elaboración del PlanMob de la Micro-región de João Pessoa.

El Proyecto *Caminho Livre*, anunciado en junio de 2011, aún bajo la vigencia de la STTrans, consta como la primera iniciativa puesta en marcha por la SEMOB JP. Presupuestado en R\$ 10 millones (USD\$ 3 millones) a partir de recursos propios de la Municipalidad, el proyecto fue descrito por esta como “un conjunto de acciones de mejora para el tráfico con el objetivo de facilitar la movilidad de la población con rapidez, comodidad y seguridad” (SEMOB JP, 2011).

Acompañado por una promesa de carácter inclusivo –“Una ciudad mejor para todos”, parafraseando la tónica del Gobierno Federal (ver Imagen 6)– el proyecto se resumía a la ampliación del espacio vial, por medio de la reducción de espacios de veredas y bandejones centrales, de siete importantes vías de la ciudad –*Av. Altiplano, Avenida José Américo (Beira Rio), Rua Matos Cardoso, Av. Epitácio Pessoa, Av. João Rodrigues Alves, Rua Monte Sinai, Rua Abdias de Araújo*–, de una plaza y de tres calles ubicadas en zona de protección patrimonial de la ciudad (ver Imagen 7).

Para los sociólogos Freire y Soares (2011), autores de las pocas críticas hechas al proyecto en la época, la Municipalidad apenas convocó una conferencia de prensa para presentar el proyecto ya terminado. Llamaba atención tanto la escasez de informaciones técnicas –la presentación consistida apenas en imágenes objetivas y no informaba las compensaciones sociales y ambientales por la disminución de las veredas y la retirada de árboles–, como la total ausencia de participación de la sociedad civil durante el desarrollo del proyecto.

Imagen 6: Publicidad Proyecto *Caminho Livre*



Fuente: SEMOB JP (2016)

Agra finalizó la presentación de *Caminho Livre*, señalando su importancia y la necesidad de su implementación inmediata para recibir el proyecto que ya había sido encaminado al MC. Con ocasión de la convocatoria nacional de proyectos para el *PAC Mobilidade Urbana Grandes Cidades*, luego en el mes anterior, la SEMOB JP había encaminado un proyecto de implementación de un sistema de BRT (en inglés, *Bus Rapid Transit*) que, según el alcalde y con el apoyo del entonces superintendente de la SEMOB JP, Nilton Pereira, vendría a sustituir el actual sistema de autobuses.

Freire y Soares (2011) fueron también críticos del bajo nivel de detalles de la presentación del sistema de BRT y de la forma arbitraria por la cual este fue llevado al MC. Sin estudio preliminar alguno o audiencias públicas, la SEMOB JP eligió el BRT y lo encaminó al MC como solución única y exclusiva para la mejora de la movilidad urbana en João Pessoa.

Imagen 7: Secuencia de imágenes objetivo del Proyecto *Caminho Livre*

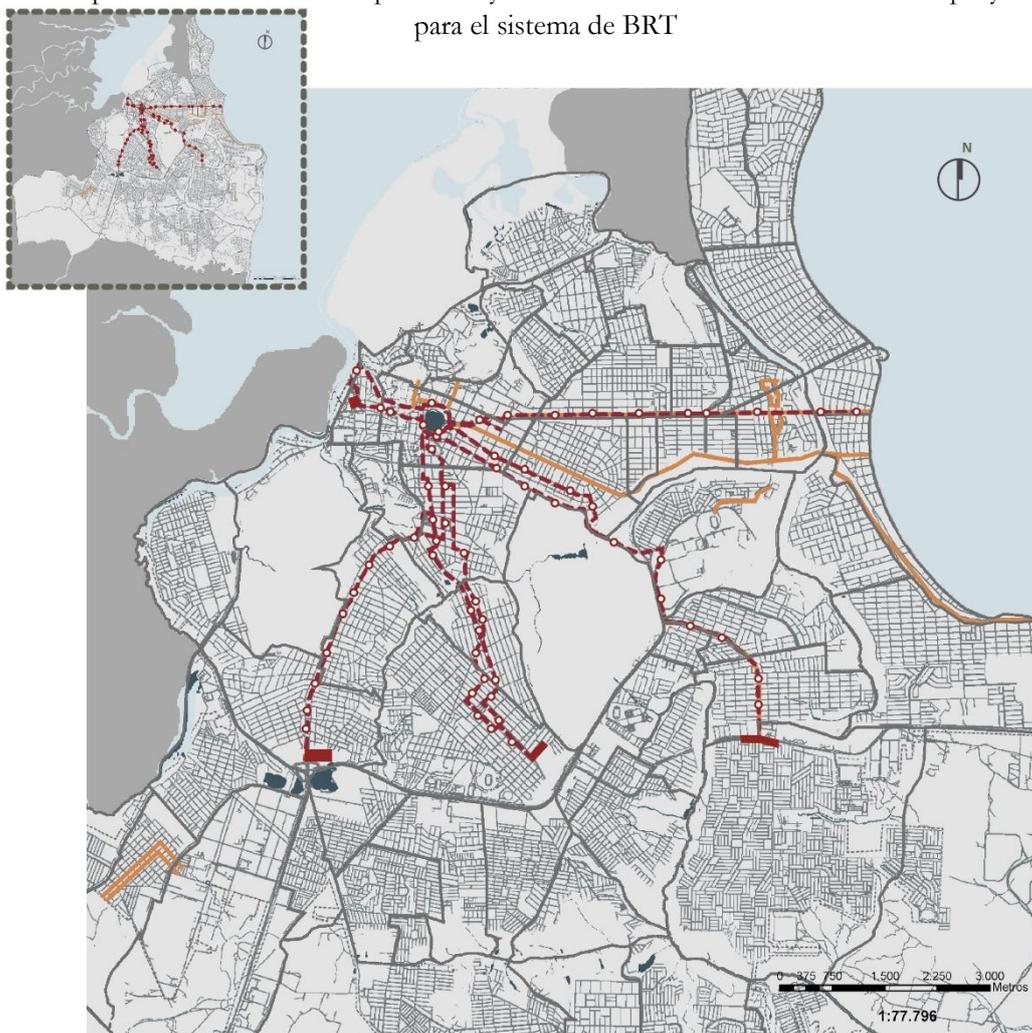


Fuente: SEMOB JP (2016)

En el año siguiente es anunciado por medio de la prensa nacional (G1, 2012), las ciudades con proyectos seleccionados para el financiamiento del PAC Movilidad Urbana Grandes Ciudades. Entre los seleccionados estaba el mencionado proyecto de implementación del sistema de BRT en João Pessoa. Presupuestado en R\$ 166,5 millones (USD\$ 52 millones), el proyecto previa, según informaciones divulgadas por la SEMOB JP, la construcción de carriles exclusivos segregados y paraderos en cuatro avenidas de la ciudad por donde circularían los BRT's –*Av. Cruz das Armas, Av. 2 de Fevereiro, Av. Pedro II y Av. Eptácio Pessoa*– y una estación en el barrio en la zona de protección patrimonial *Varadouro*, donde el sistema de BRT se integraría con un sistema de Vehículo Leve sobre Trillos (VLT), proyecto que sería llevado a cabo con recursos del gobierno estadual (ver Imagen 8).

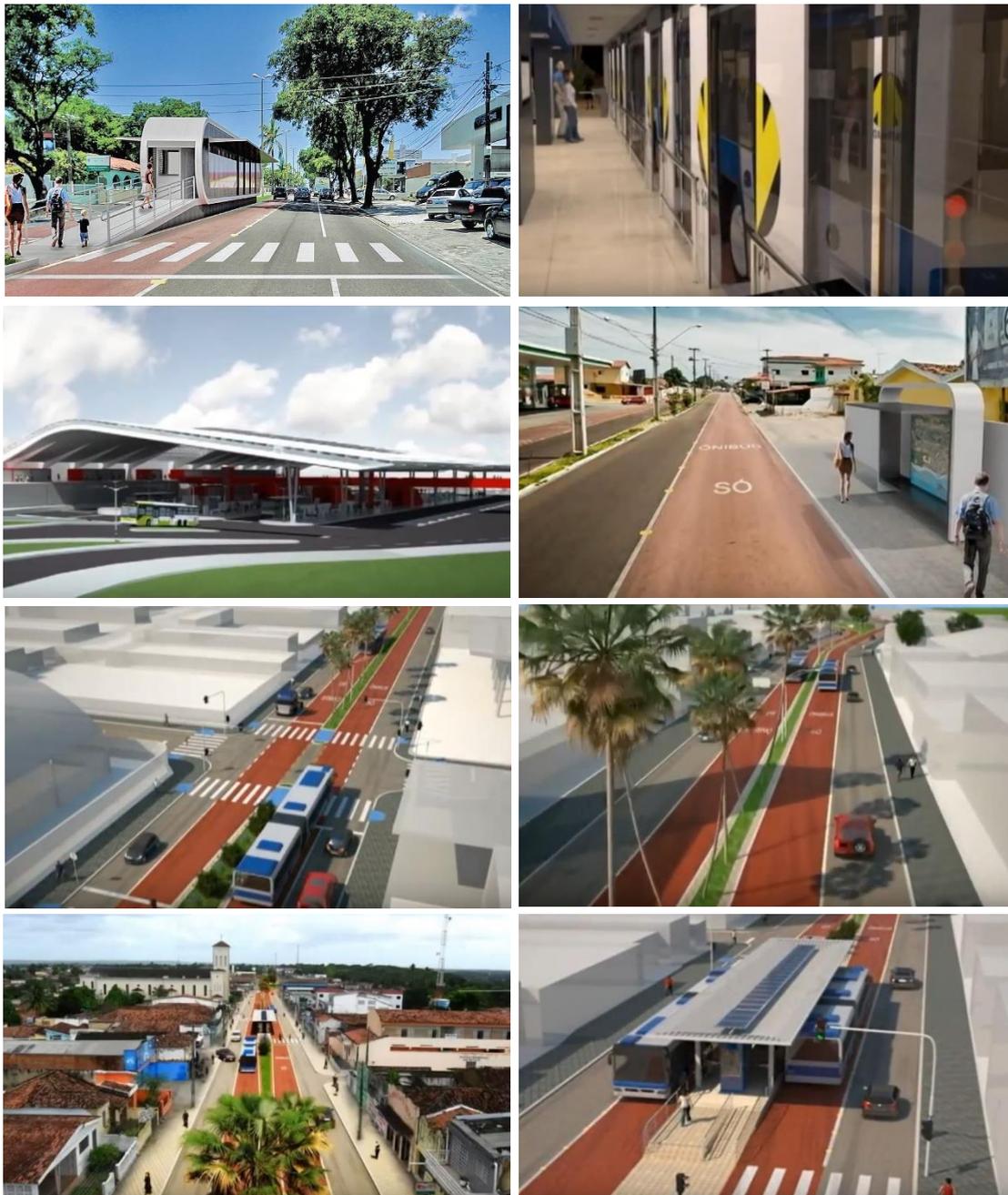
Con excepción de la Avenida Eptácio Pessoa, ninguna de las vías que sufrieron intervenciones por el proyecto *Caminho Livre* fueron contempladas por el proyecto de implementación del BRT (ver Mapa 4).

Mapa 4: Calles intervenidas por el Proyecto *Caminho Livre* relacionadas con las proyectadas para el sistema de BRT



Fuente: Elaboración propia con base en SEMOB JP (2016)

Imagen 8: Secuencia de imágenes objetivo del Proyecto BRT para João Pessoa



Fuente: Imágenes retiradas a partir del video institucional de la PMJP (2014), disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=qa-RTdvY7pA>

Finalizado el mandato de Agra, asumió en 2013 el nuevo alcalde electo, Luciano Cartaxo. Farmacéutico y político de profesión, Cartaxo, cumple, a partir de este año de 2017 su segundo mandato electivo. En su cuarto mes de gestión, el alcalde divulgó su Plan de Metas, documento donde presentaba el plan de gobierno para el período de su mandato. En su presentación, Cartaxo afirmó que el contenido del plan sintetizaba sus principales compromisos asumidos durante la campaña de 2012, entre los cuales, “ejecutar proyectos que irán mejorar la movilidad urbana, contemplando los transportes colectivos e individuales y la movilidad de los peatones.” (PMJP, 2013:6).

El alcalde Cartaxo, asumió nueve meses tras la promulgación de la PNMU. La gestión de su primer mandato, por lo tanto, era la responsable por llevar a cabo la elaboración del PlanMob para João Pessoa. Aun reconociendo que “la falta de planificación de las acciones en el pasado ha legado un precario sistema de movilidad” (PMJP, 2013:47), en ningún momento su Plan de Metas revelaba el compromiso de elaborar el PlanMob para João Pessoa. Sino lo contrario, declaraba, repetidas veces, la implementación de obras puntuales de ampliación de espacio vial y las cualificaba como benéficas para “el sistema de movilidad urbana” de la ciudad. El proyecto del BRT fue recordado (ver Tablas 6 y 7):

Tabla 7: Objetivos general y de corto plazo para la gestión municipal de 2013-2016. Programa operacional de gobierno n° 6 Movilidad Urbana: Reestructuración y Modernización del Sistema de Tránsito y Transporte de João Pessoa

Objetivo general	Objetivos de corto plazo (hasta un año)
Expandir, mejorar, modernizar, innovar y racionalizar las infraestructuras y condiciones básicas del sistema de movilidad urbana de João Pessoa, centrándose en los problemas actuales y de corto plazo y en las necesidades futuras (PMJP, 2013:49)	Ejecutar obras capaces de generar beneficios inmediatos para la población tales como: duplicación o ampliación de avenidas, creación de rutas alternativas, creación de circunvalares, etc.; (...) Mejorar la pavimentación, redimensionar las calles y avenidas que alimentan los principales ejes de transportes públicos en la ciudad, los cuales son contemplados por el PAC Movilidad Urbana (PMJP, 2013:49).

Fuente: Elaboración propia con base en PMJP (2013)

Tabla 8: Objetivos específicos de la gestión municipal, 2013-2016

Objetivos específicos para el período 2013-2016
Ejecutar un programa continuo de acciones para mejorar las condiciones básicas de funcionamiento del actual sistema de movilidad urbana de la capital, a través de la pavimentación, ampliación de calles y avenidas, calles paralelas opcionales y reorientación de las rutas de tránsito; (PMJP, 2013:50)
Reestructurar el sistema de transporte público, dando prioridad a la circulación de los autobuses en carriles exclusivos en las principales avenidas, a través del PAC Movilidad Urbana, implementar terminales de integración de rutas para pasajeros; (PMJP, 2013:50)
Crear en el sistema de transporte de Bus Rapid Transit (BRT) de alta capacidad y velocidad; (PMJP, 2013:50)

Fuente: Elaboración propia con base en PMJP (2013)

Entre 2013 y 2014, ya en la gestión de Cartaxo, es desarrollado el *Plano de Ação João Pessoa Sustentável*⁶. El plan contó con recursos financieros del Banco Internacional de Desarrollo (BID), de la *Caixa Econômica Federal* (CAIXA)⁷ y de la Municipalidad de João Pessoa, y el soporte técnico de las fundaciones Apolônio Sales de Desarrollo Educacional (FADURPE) y Joaquim Nabuco (FUNDAJ), ambas con sede en Recife (PE). Tratase de un documento (ver Imagen 9) que presenta los resultados de los 14 meses de estudios en la ciudad, bajo la metodología desarrollada por el BID “Iniciativa Ciudades Emergentes y Sustentables (ICES)”, específica para ciudades de medio porte de Latinoamérica y Caribe. En Brasil, la metodología ICES viene siendo aplicada desde 2012, respectivamente, en cuatro capitales estaduais ubicadas en distintas regiones: Gioânia (GO), en la región Centro-oeste, João Pessoa (PB) en la región Noreste, Vitória (ES) en la región Sureste, Florianópolis en la región Sur, y Palmas (TO) también en la región Centro-oeste.

El documento es compuesto por una primera parte donde son presentados los análisis y diagnósticos comparativos de João Pessoa con otras ciudades de características similares, donde la metodología ICES también fue aplicada, bajo tres dimensiones –sustentabilidad ambiental y cambio climático, desarrollo urbano sustentable, y sostenibilidad fiscal y gobernanza. En una segunda parte, bajo las mismas dimensiones, es presentada una “estrategia integrada” de implementación de proyectos de infraestructura y programas urbanos, ambientales, con el objetivo de “mejorar la calidad de vida de las personas y la sustentabilidad de las ciudades” (ICES BRASIL, 2014:19).

Imagen 9: Portada *Plano de Ação João Pessoa Sustentável*



Fuente: ICES BRASIL (2014)

⁶ En español, Plan de Acción João Pessoa Sostenible

⁷ *Caixa Econômica Federal* (también conocida como *Caixa Econômica*, *Caixa* o CEF) es una institución financiera pública, vinculada al Ministerio de Hacienda de Brasil. Posee patrimonio propio, autonomía administrativa con sede en Brasília (DF) y filiales en todo el territorio nacional brasileño.

A principios de 2014, en el marco de la fase de análisis y diagnóstico para el *Plano de Ação* (ver Imagen 9), fue finalizado un sub-plan de reestructuración del transporte colectivo de João Pessoa (PRTC-JP) (ICES BRASIL, 2014). A pesar del término “transporte colectivo”, el PRTC-JP contempló una encuesta origen/destino exclusiva para usuarios del sistema público de autobuses. Quedaron excluidos de la encuesta los viajes hechos en otros modos de transporte colectivo, como tren, taxis y autobuses escolares. Según lo descrito en el *Plano de Ação*, el PRTC-JP es “un elemento para la consolidación futura del PlanMob completo para la región metropolitana” (ICES BRASIL, 2014:49).

Con respecto a la sustentabilidad ambiental del municipio, el *Plano de Ação* concluyó que:

“(…) la baja calidad del transporte público y el aumento de la motorización son una amenaza para João Pessoa, que puede caer en un círculo vicioso caracterizado por un aumento en el uso del transporte privado a costa de un menor uso del transporte público, fruto de la pérdida de competitividad de este modal. Vale señalar las acciones del gobierno por medio de la SEMOB JP de reglamentar el transporte público y **promocionar un sistema de BRT. Sin embargo, es necesario tener una línea de acción (Plan de Movilidad)** y una autoridad metropolitana del área conurbado que coordine las políticas, programas y planes de actuación en materia de movilidad y transporte.” (ICES BRASIL, 2014:49, Subrayado mío)

Imagen 10: Fases ICES



Fuente: ICES (2014)

Más de un año después, en marzo de 2016, la SEMOB JP anunció públicamente en su página *web* oficial (PMJP, 2016) que había remitido a la Secretaría Municipal de Planificación (SEPLAN JP) el término de referencia relativo al PlanMob João Pessoa⁸. El término de referencia es una de las actividades que componen la etapa “procedimientos gerenciales” y consiste en la descripción de los procedimientos y del producto final esperado para el PlanMob (BRASIL, 2015).

En agosto del mismo año, la SEMOB JP anunció, nuevamente, la apertura de la convocatoria, acompañado de bases y termino de referencia, para la elaboración el **PlanMob de la Micro-región de João Pessoa** (PC, 2016), indicando que el PlanMob sería llevado a cabo por empresas o consorcios contratados por la Municipalidad. Según las bases de la convocatoria, el PlanMob deberá ser elaborado en un periodo de 14 meses a contar desde la fecha de contratación de la empresa o consorcio ganador.

De acuerdo con las bases de la convocatoria, el territorio contemplado por el PlanMob será la Micro-región de João Pessoa, división geo-política establecida por el gobierno estadual de Paraíba. Dicha división incluye seis municipios de los siete que componen el conglomerado urbano de João Pessoa –división definida por el IBGE (REGIC, 2007). De esta forma, el municipio de Cruz do Espírito Santo no será considerado en el plan.

5.4 La sociedad civil se moviliza

Luego de sus primeros días como alcalde, en 2013, Cartaxo autorizó el alza de R\$0,10 (USD\$0,03) en los pasajes de autobuses del municipio. Como en años anteriores, la medida provocó protestas generales, preponderantemente promovidos por organizaciones estudiantiles de secundaria y universitaria.

El 15 de junio de 2013, motivadas por las crecientes protestas de las llamadas *Jornadas de Jumbo*, que se extendían por 13 estados del país, cerca de 50 personas, entre autónomos y representantes de movimientos sociales locales, atendieron a una convocatoria divulgada por las redes sociales *online*, y promovieron una reunión en el campus principal de la UFPB, en João Pessoa. En dicho encuentro, se decidió organizar una protesta el 20 de junio, como forma de declarar adhesión local a la causa original provocada por el MPL en São Paulo. Debido a la heterogeneidad de la demanda política de

⁸ Todas las informaciones con respecto al término de referencia y las bases de la convocatoria fueron corroboradas con los documentos disponibles, en su totalidad, en la página *web* oficial de la Secretaría Municipal de Transparencia en: <http://transparencia.joaopessoa.pb.gov.br/licitacoes/concorrenca-330042016-seplan>

los organizadores, también se decidió crear un frente de lucha específico para las *Jornadas* locales, bajo el nombre *João Pessoa, Avante*.

Como señala Cabral (2014) –que fue uno de los organizadores de *João Pessoa, Avante*–, distintamente a São Paulo y de muchas otras capitales, en João Pessoa, estas protestas más amplias se iniciaron tras meses después del alza del pasaje de autobuses. La ciudad ni siquiera contaba con una representación local del MPL.

El día previo a la protesta anunciada en João Pessoa, el alcalde Cartaxo comunicó la reducción del precio de los pasajes de autobuses en los mismos R\$0,10 que había elevado meses antes. Aun así, los organizadores mantuvieron la convocatoria y, el 20 de junio, se llevó a cabo la primera y más grande de dos protestas locales en el marco de las *Jornadas* (ver Imagen 11). Se estima que alrededor de 20 mil personas participaron de esta primera, un número bastante expresivo para el contexto local. En las calles, similar a lo que pasó en otras ciudades del país, los manifestantes de João Pessoa reivindicaron sobre los más diversos temas, yendo más allá de la pauta original propuesta por los organizadores (Cabral, 2014; R7, 2013). Hubo aún una segunda protesta, el 27 de junio, pero que contó con menos informaciones por la prensa, y reunió un número menor de manifestantes, en la orden de 5 mil personas (Cabral, 2014).

Indiferente a las críticas de intelectuales y las protestas callejeras de la población local, en julio 2013, la SEMOB JP anunció, por medio de la prensa televisiva, el inicio de la construcción de dos nuevos carriles en la Av. Beira Rio, dando continuación a lo previsto por el Proyecto *Caminho Livre*.

La creación de los carriles en la Av. Beira Rio significaría, así como en las demás vías intervenidas por el Proyecto, en la supresión de parte del bandejon central y de las veredas laterales. En especial, en el caso de dicha avenida, una de las más arboladas de la ciudad, la supresión de 6 metros del bandejon implicaría la retirada centenas de árboles, muchos de ellos, de gran porte, adultos y sanos (PMJP, 2014).

Imagen 11: Registros de las *Jornadas* locales el 20 de junio de 2013



Fuente: João Pessoa, *Avante* (2013), disponible en: <https://goo.gl/JkCS5Y>

De esta vez, el anuncio de una intervención más en el marco de *Caminho Livre* produjo una reacción inédita por parte de la sociedad civil. Descontentos con la posibilidad de la retirada de árboles y caminos para el peatón a cambio de más espacio vial, un pequeño grupo de ciudadanos, sin vínculos político-partidarios, entre ellos, profesores y estudiantes universitarios, profesionales, vecinos de los barrios próximos a la Avenida y representantes de la ONG Asociación Paraibana de Amigos de la Naturaleza (APAN) idealizaron importantes acciones. Se organizando como un nuevo movimiento, denominado *João Pessoa que Queremos*, lanzaron una carta de presentación y propusieron una protesta en la Av. Beira Rio y, concomitantemente, el encaminamiento formal de una requisición de audiencia pública al Ministerio Público de Paraíba (MP-PB) de modo que fuesen esclarecidas las intervenciones anunciadas para la Av. Beira Rio y las ya llevadas a cabo en la Av. Epitácio Pessoa.

La protesta fue denominada *Ocupe Beira Rio* y consistió en la ocupación del bandejon central con actividades lúdicas y de esparcimiento durante a la hora punta, de congestión, en un típico día laboral. La intención de los organizadores era llamar la atención para el potencial paisajístico y social del bandejon, y, principalmente, cobrar de la Municipalidad más instancias de participación ciudadana en el desarrollo de proyectos de movilidad urbana.

A pesar de los pocos días de divulgación vía prensa y redes sociales *online*, el *Ocupe Beira Rio* ganó rápidamente el apoyo de más ciudadanos, de la representación local del Instituto de Arquitectos de Brasil (IAB-PB) y de movimientos sociales, ente ellos *João Pessoa, Avante*. Así, se llevó cabo el día 17 de julio de 2013, el primer de dos “*Ocupe Beira Rio*” (Oliveira, 2013) (ver Imagen 12).

Luego del primer *Ocupe*, ocurrió **la primera de dos únicas audiencias públicas** sobre el Proyecto *Caminho Livre*. El 18 de junio y, más tarde, el día 3 de septiembre de 2013 –cuando ya habían sido ejecutadas, en terreno, más de la mitad de las obras previstas por *Caminho Livre*–, mediante convocatoria de MP-PB fueron realizadas, respectivamente en aquellos días, dos audiencias públicas, donde estuvieron presentes el superintendente de la SEMOB JP y, entre otros ciudadanos, los representantes de los movimientos y colectivos JPqQ, APAN, Massa Crítica Paraíba e *João Pessoa, Avante*.”

En la ocasión, el ingeniero civil, experto en transporte, Nilton Pereira, entonces presente como superintendente de la SEMOB JP, fue confrontado para presentar las razones técnicas para las reformas en plena ejecución, una vez que, por lo que se observaba, se efectuaron en franca contradicción a lo establecido por la PNMU. En especial, el representante del Massa Crítica Paraíba llamó la atención para la contradicción de lo que se construía con la propia divulgación de las obras por la página web oficial de la SEMOB JP, donde se previa la construcción de una ciclovía, entre las cuales, una en el bandejon central de la Av. Beira Rio, Fue cuando quedó evidente, mediante los promotores públicos, la inexistencia del PlanMob para João Pessoa.

Imagen 12: Registros del primer *Ocupe Beira Rio*



Fuente: *João Pessoa, Avante* (2013), disponible en: <https://goo.gl/jMJpn>

En la primera audiencia, el MP-PB determinó que, en un plazo de 30 días, el órgano pusiera a disposición para descarga en su página web oficial las informaciones detalladas de todos los proyectos en andamio relativos a movilidad urbana. Las informaciones subidas por la SEMOB JP en página *web* oficial, en respuesta a determinación del MP-PB, fueron las que, hasta hoy, pueden ser encontradas en la referida página *web*.

Luego de la primera audiencia, el movimiento JPqQ organizó un ciclo de conversaciones en plazas públicas, abiertas a todos los interesados, para discutir, entre ciudadanos, la movilidad urbana de João Pessoa (ver Imagen 13). Los encuentros ocurrieron en cinco barrios de la ciudad – Centro, Bancários (Sector Sur), Tambaú (Sector Oriente), Oitizeiro (Sector Poniente), Torre (Sector Norte) y contaron con la participación de académicos de arquitectura y urbanismo para mediar las conversaciones.

Imagen 13: “Conversación de plaza: una gran charla sucederá todos los viernes en espacios públicos distribuidos por la ciudad de João Pessoa.”

#joaopessoaquequeremos

CONVERSA DE PRAÇA

AGENDA: um grande bate papo que acontecerá todas as sextas em espaços públicos distribuídos pela cidade de João Pessoa. Será uma conversa aberta sobre diversos temas que envolvem a cidade, com a presença de profissionais de várias áreas debatendo de maneira horizontal o que é melhor para a mobilidade urbana da capital.

26/07 - Praça da Paz (Bancários)
02/08 - Busto de Tamarandé (Tambaú)
09/08 - Praça Rio Branco (Centro)
16/08 - Oitizeiro
24/08 - Praça Hildon Bandeira (Beira Rio)

A partir das 18h

precisamos conversar

Conversa de Praça. A mobilidade urbana discutida em sociedade. Acompanhe nossa agenda no João Pessoa Que Queremos.

precisamos conversar

Conversa de Praça. A mobilidade urbana discutida em sociedade. Acompanhe nossa agenda no João Pessoa Que Queremos.

precisamos conversar

Conversa de Praça. A mobilidade urbana discutida em sociedade. Acompanhe nossa agenda no João Pessoa Que Queremos.

Fuente: JPqQ (2013), disponible en: <https://goo.gl/n4pUDu>

Mientras tanto, el 29 de agosto de 2013, el JPqQ fue invitado por la Municipalidad a participar de una reunión con el Jefe de Oficina del Alcalde, Zennedy Bezerra, y el Secretario Adjunto de Gestión Gubernamental y Articulación Política, Josenilton dos Santos Feitosa. En dicha reunión, los representantes de JPqQ entregaron un documento destinado al Alcalde, enumerando, entre otros asuntos, la necesidad de elaboración de un PlanMob para João Pessoa de forma democrática y participativa. (Oliveira, 2013). Quedó consensuado entre las partes la necesidad de establecer un diálogo continuo sobre las intervenciones para la movilidad urbana en la ciudad. En especial, fue asegurada la reforma de la Av. Beira Rio para solucionar las inundaciones en el trayecto en que se sobrepone al Río Jaguaribe –sin perjuicio de la construcción de una ciclovía en su bandejon central y de la preservación de sus árboles y de sus veredas laterales.

A pesar del compromiso expresamente asumido junto a la comunidad *pessoense* por intermedio de los representantes de sus movimientos populares, en junio de 2014, la Municipalidad de João Pessoa anunció, y luego dio inicio, a las obras para corregir las inundaciones del río, aunque, de manera enteramente divergente y fuera de cualquier principio de sustentabilidad: en el trayecto del río, fueron abiertas dos nuevos carriles para el paso de vehículos motorizados, arrastrando el bandejon central y, inevitablemente, de los árboles y del terreno de la ciclovía que había sido asegurada.

En un año atípico en que las atenciones de manera general se centraron para la realización de la Copa Mundial de Fútbol y en las elecciones de la Presidencia, del Congreso Nacional y de las Cámaras Estaduales, el movimiento JPqQ no dejó de reaccionar contra la realización de la obra, publicando la nota “*Transplantar o que é sadio é doentio*” (en castellano, trasplantar lo que es sano es enfermizo), cobrando el compromiso de la Municipalidad.

En 2015, surgieron otros tres colectivos civiles en la ciudad, igualmente comprometidos con el tema de la movilidad urbana, más específicamente de la movilidad por bicicleta: *Cidade Bike* y *UFPBike*, iniciativas originarias de João Pessoa, y la *Escola Bike Anjo (EBA-JP)*, versión local de una iniciativa de alcance nacional. Así como el JPqQ, los nuevos colectivos se auto caracterizaban como ciudadanos, apartidistas y sin fines de lucro.

El colectivo *Cidade Bike* surgió motivado por el ímpeto de hacer con que la ciudad proporcionase mejores condiciones de desplazamiento en bicicleta a sus ciudadanos (CB, 2016a). El colectivo ha actuado, simultáneamente, en dos frentes (CB, 2016a): por un lado, produce contenidos escrito y audiovisual digitales, específicos sobre movilidad urbana, de manera a orientar a la sociedad; por otro, hacen una continua fiscalización de la gestión pública, presionando para que políticas públicas favorables a ciclistas y peatones sean priorizadas en el sistema de movilidad urbana de João Pessoa.

El *UFPBike* tiene como objetivo construir espacios de discusión y prácticas que traten de la movilidad en bicicleta, dialogando, en un primer momento, con la comunidad universitaria de la UFPB, y futuramente, con otros movimientos por el derecho a la ciudad de João Pessoa y su sociedad (UFPBike, 2017).

La *Escola Bike Anjo* (EBA-JP) es parte de una red nacional, iniciada en 2013, de ciclistas experimentados que enseñan a los que se interesen, de forma voluntaria, conductas y rutas seguras para utilizar la bicicleta como medio de transporte en la ciudad. En João Pessoa, la EBA inició sus actividades en noviembre de 2015.

En 2016, el entonces superintendente de la SEMOB JP, ingeniero civil experto en transportes, Carlos Batinga, anunció la construcción de la ciclovía en el bandejon central de la Av. Beira Rio. Luego del anuncio, en vísperas de las elecciones municipales para los cargos de alcalde y concejales municipales, las organizaciones JPqQ, *Cidade Bike*, *UFPBike*, EBA y *Massa Crítica Paraíba* lanzaron, en conjunto, la campaña “2016: el año de las bicicletas en João Pessoa”. La campaña llamaba la atención de la sociedad sobre la invisibilidad que sufre un gran número de ciclistas de la ciudad, y señalaba el año de 2016 como el momento crucial para llevar a cabo un cambio. Por medio de un video (ver Imagen 14), señalaban la oportunidad de la campaña para la formación de una cultura ciclista en João Pessoa (CB, 2016b):

- (i) la prioridad del uso de las bicicletas como medio de transporte en la planificación de la movilidad urbana municipal garantizada legalmente por la PNMU;
- (ii) una nueva generación de ciudadanos, “despiertos para el entendimiento de ciudad para las personas”, había estado organizándose durante el año, de forma espontánea, para reivindicar participación social en las decisiones que afectan la ciudad;
- (iii) tras tres años de reivindicaciones por partes de los ciclistas, la Municipalidad había anunciado la construcción de la primera ciclovía uniendo el centro histórico de la ciudad a la playa;
- (iv) la consolidación en João Pessoa de la EBA.

Imagen 14: Portada campaña “2016, el año de las bicicletas en João Pessoa”



Fuente: Cidade Bike, 2016. Video disponible en: <https://youtu.be/tM3oS2UM1n0>

Las mismas organizaciones en conjunto introdujeron João Pessoa en la campaña *Bicicleta nas Eleições* (ver sub-capítulo 4.3). De forma colaborativa con la sociedad, elaboraron una carta-compromiso a ser firmada por todos los candidatos a los cargos públicos electivos municipales. Los organizadores, se presentando como ciclistas urbanos de João Pessoa, fueron a presencia de todos los candidatos en campaña (ver Imagen 15) y obtuvieron de todos la firma del compromiso de inclusión de mejoras para los desplazamientos en bicicleta en sus planes de gobierno (CB, 2016b).

Imagen 15: Acto de firma de la carta-compromiso por los candidatos a alcalde(sa) en João Pessoa



Fuente: Bicicletas nas Eleições (2016)

6. La movilidad urbana en el discurso de los actores

En este contexto, ¿qué dicen los entrevistados, en febrero de 2017, sobre la movilidad urbana en João Pessoa?

6.1 Los tecno-burócratas

La unanimidad reconoce la importancia y la urgencia de un plan de movilidad para João Pessoa. El último plan, llevado a cabo durante la década de 1980, tenía un horizonte de veinte años y estaría desfasado desde 2005. Los funcionarios de la SEMOB JP defienden que estarían corrigiendo este desfase por medio de la implementación más reciente de “planes sectoriales”, también llamados “planes de acción de corto y medio plazo”, que son hechos, exclusivamente, para atender el transporte público colectivo, en término popular, los autobuses.

...Hay planes sectoriales, planes hechos específicamente para el transporte público...
(Entrevistado JP.F)

...Hace poco más de año, hemos creado un plan de metas y trabajo, mientras esperamos el PlanMob. En este plan de metas hemos definido acciones a ser desarrolladas en un año y acciones a ser desarrolladas en cinco años. Esa fue la solución mientras no se termina el PlanMob, pues, por mientras, no se podía estar parado... (Entrevistado JP.J)

Entre los entrevistados no hay un consenso sobre la secuencia de las tareas necesarias para la construcción del PlanMob, cada uno concibe de una forma distinta como se inicia y como se termina el proceso. Se mencionan como tareas iniciales: diagnóstico, modelaje y proyección de demandas, encuesta de origen/destino; y como finales: audiencia pública y aprobación legal vía cámara de concejales.

A pesar de la divergencia cuanto a las etapas del PlanMob, todos los afirman que João Pessoa ha iniciado el proceso, refiriéndose a la elaboración del término de referencia y la abertura de licitación. Como lo presentado anteriormente, en el subcapítulo 4.2.1, el MC (BRASIL, 2015) recomienda que, para la construcción del PlanMob, los municipios sigan una secuencia de actividades. Según la recomendación, el término de referencia y la licitación son actividades de la etapa de “procedimientos gerenciales”. Se entiende que, en este momento del proceso, la Municipalidad ya debería haber llevado a cabo actividades preparatorias, como el mapeo los actores claves, la convocatoria para la participación social en el proceso y el establecimiento de la estructura de gestión y participación social durante la elaboración del PlanMob. Extraordinariamente, ninguno de los entrevistados menciona tareas de este carácter como parte del proceso.

...En el proceso de licitación. Primer paso. El proceso de licitación es un proceso necesario para contratar empresas que harán todo el proceso que he mencionado antes... (Entrevistado JP.F)

...Hubo esta licitación. Yo creo, por lo que he entendido, que el consorcio que he mencionado antes ganó y ahora empezará la elaboración en sí. Pero creo que [el PlanMob] está en finalización de la etapa de licitación... (Entrevista JP.G)

Cuando preguntados sobre los beneficios que la participación ciudadana podrá traer durante la elaboración del PlanMob, más allá del cumplimiento legal, todos se demuestran favorables y apuntan como importante para la legitimización social y política del plan. Sin embargo, no saben precisar las formas y las instancias pre-existentes en la Municipalidad o en la SEMOB, y tampoco las que podrán ser instauradas para el caso específico del PlanMob. Las respuestas son reveladoras de la poca importancia que entregan a los mecanismos de participación en el PlanMob:

...Primer la población tiene que tener conocimiento de lo que será hecho (...). Presentar las propuestas, todo eso es muy importante. Inclusive porque ellos tienen que ser interlocutores también. Pero es importante aclarar que existen diferentes formas de participación. Por ejemplo, hacer el trabajo con base en las informaciones recopiladas en el municipio es fundamental. Pero siempre se tendrá, en esas audiencias públicas, grupos organizados que irán a defender una cosa específica. Ejemplo, si uno organiza un reunión con ciclistas aquí en João Pessoa, comparecerá un grupo, un mismo grupo. Pero se uno intenta organizar una reunión con obreros, con gente que viene de Santa Rita, Bayeux, Tibiri para trabajar, uno no lo logrará porque ellos están trabajando. Entonces las informaciones que yo necesito son de una muestra representativa de la población como un todo... (Entrevistado JP. F)

... Desconozco [las actuales instancias de participación en João Pessoa]. Excluyendo el hecho de que la SEMOB está siempre abierta a reuniones con las representaciones civiles. Estamos hablando de un PlanMob que aún está en fase de licitación, entonces, actualmente desconozco los mecanismos pues el plan aún no ha sido elaborado... (Entrevistado JP.G)

...Sin dudas, escuchar la opinión específica de varias corrientes de la sociedad es fundamental, porque, por más que nosotros formulemos técnicamente, quien vive la situación en cada zona y en cada sector, tiene la sensibilidad, de opinar y tener sus propuestas evaluadas. Es fundamental. **Lo que aún no tenemos claro son los mecanismos de esta participación, porque no tenemos estos caminos.** (...) Vamos utilizar: el presupuesto participativo, las asociaciones comunitarias, la Cámara de

Concejales, hay varios caminos. Los caminos que existen vamos a utilizarlos...
(Entrevistado JP.J, Subrayado mío)

Sobre el retraso del PlanMob para João Pessoa, fueron mencionados motivos de dos caracteres: político y técnico-financiero. En términos políticos, se reitera la resistencia de los alcaldes. Los entrevistados consideran que es la falta de voluntad política de los gestores la principal dificultad para dar inicio al PlanMob.

Se destaca aquí las palabras del Entrevistado JP.F cuanto al tema. Este afirma que, similar a lo que pasó al Plan Director de João Pessoa, aun siendo asegurado legalmente, el PlanMob no será implementado con rigor, o hasta mismo será archivado, en caso de discontinuidad política en la gestión municipal.

...Esa ley existe desde 2012. Y nosotros ya lo sabíamos de antes, pues, de hecho empezó con un proyecto de ley que fue enviado en 2007. Ya sabíamos que sería aprobada. Entonces, ¿porque no se preparó para eso antes? (...) Todo Brasil ya sabía que iba a suceder, hubo discusiones y nadie se preparó. Y la ley venció el plazo y grande parte [de los municipios] no lo hizo. (...) El hecho de que sea ley es uno de los problemas. Lo mismo con el Plan Director. El hecho de que haya un Plan Director que defina las directrices del municipio, de ocupación, eso no es seguido... (Entrevistado JP.F, Subrayado mío)

Reconocen que aún hay mucho que hacer para mejorar las condiciones generales de movilidad urbana en la ciudad de João Pessoa. Sin ofrecer objeción, reconocen que el modelo de planificación históricamente llevado a cabo en el municipio ha privilegiado la infraestructura para comportar la flota de vehículos motorizados, en claro beneficio al transporte motorizado particular –en término popular, los autos. Extraordinariamente, se presentan como técnicos conscientes a los efectos negativos del modelo y receptivos a los nuevos paradigmas:

...Necesitamos avanzar mucho aún. No creo que haya una movilidad sustentable sin respecto al desplazamiento a pie. (...) entender como las personas se desplazan y a partir de eso trabajar en una política que respete todas las necesidades, de todos. No sólo de los que están trabajando, pero también los que están jubilados. Queremos hacer esta amplia discusión con toda la sociedad civil organizada, mostrándoles que es posible tener una movilidad sustentable aquí en Brasil... (Entrevistado JP.H)

La permanencia del modelo es, sin embargo, atribuida a la resistencia de terceros, fuera del ámbito de su equipo técnico. Serían de los alcaldes, de los “formadores de opinión”, y de otros técnicos encerrados en un determinado conocimiento técnico, que califican como la “generación automóvil”:

...El siguiente paso es convencer a los gestores, y esto es lo más difícil, que es posible modificar el desarrollo de la ciudad hacia uno más sustentable. (...) [La movilidad urbana] Este es un concepto, diferente y muy difícil de poner en la mente de los alcaldes de Brasil. Pues esto requiere una planificación a largo plazo, y un cambio radical de paradigmas en la forma de pensar la ciudad, y un cambio importante en los hábitos de las personas, y los alcaldes no están dispuestos a pagar ese precio [político]. (Entrevistado JP.F)

...los formadores de opinión y los propios técnicos del área, ámbito federal y local, que son parte de la "generación automóvil" no tienen la sensibilidad para desarrollar proyectos y programas que priorizan el desplazamiento a pie. (...) Los vecinos en los barrios nos han exigido más espacio para el modo individual motorizado. Ya es incorporada esta cultura; creen que es un desperdicio hacer veredas más anchas y ciclovías. Entonces, hay que vencer este obstáculo. Pero estamos dentro de esta política [PNMU], luchando por esta política, con grandes dificultades... (Entrevistado JP.J)

No obstante, cuando confrontados en su argumento de la resistencia de terceros con el dominio de datos sobre la movilidad de la población local, revelan severa desinformación, y no esconden un modo de trabajar con datos casi a oscuras. Hasta la presente fecha, no ha sido actualizada una encuesta origen/destino de toda la población móvil de la ciudad de João Pessoa. El dominio de los datos aún es parcial y está restringido a la información retirada por vía de los recursos tecnológicos aplicados para controlar los pasajes de autobuses. Desde 2010, con la implementación del sistema de pasajes electrónico en los autobuses, pasaron a obtener, por este medio, la información general de la cantidad de viajes llevadas a cabo en el conglomerado. Por ejemplo, han podido, con respecto a los últimos siete años, hacer un seguimiento de la cantidad de usuarios y su representatividad en la población total del municipio, e identificar los horarios de punta y los polos urbanos generadores y atractivos de viajes.

...Tenemos el número pasajeros transportados por autobuses. No sabemos el perfil de los pasajeros. Para eso necesitamos de una encuesta domiciliaria. (...) A pesar de malo, el autobús aún es el medio más utilizado. Transportamos alrededor de 350 mil pasajeros. Quedarían 450 mil habitantes de João Pessoa, los cuales no se sabe cuántos van a pie, o en bicicleta, o en auto. El transporte público es el más utilizado seguro... (Entrevistado JP.H)

...No sabemos el número de usuarios de otros modales, pues para esto hace falta una encuesta origen/destino. (...) Podemos, por ejemplo, lograr en número de autos con licencia. Esta estadística la sabemos. Sin embargo, no sabemos la cantidad de viajes diarios hechos en auto (...) La SEMOB sabe que, desde 2010, el número de usuarios de autobuses ha disminuido... (Entrevistado JP.G)

Hace poco más de un año, han iniciado la implementación GPS en los autobuses. Aún no la han concluido y la meta es instalarlos en todos los vehículos del sistema. Con eso, han podido comprobar si las empresas prestadoras han cumplido los trayectos y horarios establecidos. También han creado una aplicación gratuita descargable para celulares *smartphones*, con el objetivo de que los usuarios se informen de los horarios y recogidos.

...La implementación de los GPS fue un largo proceso. Han partido a principios de 2016 y poco a poco fueron siendo instalados en las líneas. En seguida empezamos las pruebas de la aplicación, *JampaBus*, y luego vino la instalación de todo el equipaje en la SEMOB para que monitorear los vehículos. (...) Actualmente contamos con una persona que se dedica exclusivamente en evaluar la calidad del sistema a partir de los datos entregados por los GPS... (Entrevistado JP.G)

El único dato general con lo cual cuentan para la planificación se restringe al índice de muertes por accidentes en el tránsito, con indicadores de circunstancias y lugar, pero que está asimilado como información marginal, sin relevancia para la planificación de la movilidad urbana:

...Existen algunas informaciones que van más allá del transporte público, como por ejemplo, los índices de muerte por accidente por cada 100 mil habitantes. Esta inclusive es una de las principales atribuciones del sector: hacer el catastro de los accidentes en el tránsito. (...) Identificamos también la ubicación de esto accidentes (...) Por ejemplo, ponemos un sistema de radar en la zona y fuimos etiquetados de industria de multas, pero hemos logrado reducir a cero la cantidad de muertes. Puedo tomar este hecho como un subsidio para ver los problemas y la dimensión de ellos, pero no puedo tratar esto como algo que me va a nutrir [de datos sobre la movilidad urbana]. Esto sirvió para reducir la velocidad, pero no hemos cambiado el concepto de desplazamiento, las personas siguen desplazándose en auto. Tenemos que cambiar el concepto, la comprensión, el modelo de desplazamiento de las personas. Uno sigue desplazándose en auto, pero ahora despacio por miedo de ser multado... (Entrevistado JP.H)

Lo mismo cuando indagados directamente sobre las reales condiciones del servicio autobuses – incluso cuanto a la calidad del servicio prestado– sus respuestas son vagas y dispersas:

...[El servicio] Es muy pobre. Solo hay la oferta de autobuses en João Pessoa. El servicio de trenes gestionado por la CBTU [Compañía Brasileña de Trenes Urbanos] es inexpresivo... (Entrevistado JP.F)

...Muchas cosas pueden ser mejoradas. En primer lugar el tema de la información al usuario sobre las líneas, recogidos e itinerarios. Algo ha mejorado con la aplicación [*JampaBus*].

Otro punto es la información que obtiene a la SEMOB sobre el servicio prestado por las empresas de autobuses. Actualmente hay pocas fuentes de datos consolidadas y con eso no podemos hacer un seguimiento adecuado del servicio... (Entrevistado JP.G)

Aunque afirmen tener ciencia de la importancia de la encuesta global de origen/destino junto a la población, como base para una planificación eficaz, son confiados de que están en la vía cierta para superar la desinformación y creen entregar a la población resultados próximos a su demanda. El proyecto del sistema de BRT aparece como un símbolo de esta convicción:

...Es complicado. Creo que hemos intentado privilegiar cada vez menos el transporte individual motorizado, pero es muy difícil porque involucra una cuestión cultural, involucra cuestiones políticas, que son algunos entrabes difíciles de ser rompidos, pero creo que ha habido un esfuerzo muy grande. Yo reconozco un esfuerzo muy grande por parte de la SEMOB, que representa la Municipalidad en este sentido, de ajustar el modelo para mejor atender a lo que pide la PNMU. Y no solo porque exige la ley, pero también porque estamos percibiendo que es necesario revertir el escenario. Pensar más en los usuarios de transporte público, en las personas, y menos en los autos, en las máquinas... (Entrevistado JP.G)

...No existe una planificación de la movilidad urbana. Es decir, hay una planificación del transporte público, y sí, la SEMOB ha priorizado mucho el transporte público frente al privado. Hay varios planes hechos que demuestran esto, como los proyectos de BRT, las líneas troncales hacia la región sur, norte, etc. Estos fueron las grandes inversiones que se hicieron en proyectos para el transporte público, se han conseguido los recursos, y que causarán un gran cambio en los hábitos de desplazamiento de la ciudad. Pues gran parte del actual espacio del automóvil, es decir, el espacio noble que hoy es destinado al transporte individual motorizado será tomado por el transporte público. Así que, si el espacio es limitado, la política de la SEMOB es reservar este espacio para el transporte público. Luego hay una política de priorización. Está aún en proceso de implantación. Está aún en los planes... (Entrevistado JP.F)

...Estamos poniendo en marcha algunas cosas que ya están dentro de lo que establece la nueva política de movilidad urbana. Aunque no haya hecho el PlanMob, el proyecto para el transporte público, por ejemplo, ya está dentro de las directrices de la nueva política: el sistema de BRT, con carriles exclusivos... (Entrevistado JP.H)

...[La SEMOB] Favorece el transporte colectivo, a pesar de las grandes presiones para favorecer el individual. Tenemos una demanda de 90% [de reclamos] pidiendo acciones para el transporte individual motorizado. **Son personas que tienen más acceso a los**

medios de comunicación, y que tienen más discernimiento con respecto a las cobranzas por acciones... (Entrevistado JP.J, Subrayado mío)

Cuando confrontados con la información de que, en João Pessoa, los desplazamientos diarios hechos por medios no motorizados –bicicleta y a pie– pueden llegar a 40% de los viajes (ANTP, 2012), reconocen, en cierta medida, la precariedad de la infraestructura para estos modos.

En el caso de las ciclovías, cuyas leyes en Brasil son más claras cuanto a la responsabilidad de su implementación y manutención – sin lugar a dudas, compete a la SEMOB JP –, son más blandos en sus críticas y se limitan a comentar acciones que planean hacer, pero que todavía no están en marcha:

...Sobre el uso de bicicleta no hay casi nada, apenas cosas muy puntuales. (...) **se sabe lo que la SEMOB percibe, lo que se manifiesta en las calles.** Se percibe que en un determinado barrio hay un flujo mayor de ciclistas y se instala una ciclovía ahí. Entonces, **la forma de actuar de la SEMOB es siempre corriendo detrás de lo que se percibe.** Para hacer esto con anticipación, es necesario un PlanMob... (Entrevistado JP.F, Subrayado mío)

...Crearemos un sistema ciclovionario integrado con otros modos de transporte. Habrá una ruta definida para el BRT y encima de esa ruta habrá una de transporte no motorizado... (Entrevistado JP.H)

Con respecto a las veredas, infraestructura básica para el desplazamiento a pie, parecen sentir más a gusto para criticarlas, debido a las brechas legales que dan lugar a dudas sobre las competencias de su construcción y manutención. Manifiestan estar conscientes de la precariedad de estos espacios, pero que no detienen las atribuciones legales para mejorarlas:

...Las condiciones son precarias, pues las veredas son malas. No hay inversiones en este tipo de desplazamiento... (Entrevistado JP.J)

...No es bueno porque hay toda una política en Brasil que establece que el paseo público, peatonal, es de responsabilidad del propietario del predio. Pero entiendo que es exactamente lo contrario: el paseo es parte de la vía pública. Y siendo vía pública debe ser tratada por el municipio y no por el propietario... (Entrevistado JP.H)

...La vía es de nuestra responsabilidad, pero la vereda no. Pero estamos intentando revocar esta situación. El municipio permite que el propietario construya las veredas y creo que eso es un equívoco. Esto tiene que ser la responsabilidad del poder público: estandarizar las

veredas e incorporar el costo en el impuesto cobrado a los propietarios... (Entrevistado JP.)

A medida que avanza la entrevista y son instados por acciones prácticas que reflejen su cambio de paradigma, principalmente con respecto a los modos no motorizados, apuntan a nuevos “actores” resistentes al cambio y que han presionado para que la SEMOB JP siga llevando a cabo el antiguo modelo, que beneficia los automóviles. Son ellos: sectores abastados de la sociedad civil, representantes del poder legislativo y judicial, sindicatos de constructores y organizaciones de comerciantes:

...Es una lucha junto con los órganos ambientales viendo formas de ampliación de del espacio de los peatones. Pero hay obstáculos dentro de la propia gestión como un todo, dentro del poder legislativo, dentro del poder judicial, del Ministerio Público, de todo. A pesar del discurso de que tenemos que priorizar el medio no motorizado, todas las veces que uno hace algo para ampliar el espacio de los peatones, obvio, disminuyendo el espacio del medio individual motorizado, hay una reacción grande de los formadores de opiniones y de los dirigentes de las instituciones. **No es un pensamiento colectivo. Es el pensamiento egoísta del conductor brasileño, especialmente de los de clase más acomodada. Son una minoría**, pero tienen la mayor parte del espacio de decisión y formación de opinión. Este es el problema, porque quieren que su comodidad se superponga sobre el funcionamiento de la ciudad (...) la discusión que tenemos, tanto aquí como en la Municipalidad, o cuando se realiza una audiencia pública, o se va a discutir en cualquier foro, es decir, en el sindicato de la construcción o la CDL [*Câmara de Dirigentes Lojistas*, Cámara de Dirigentes del Comercio, en español], la presión y la demanda es para solucionar los problemas del transporte motorizados individuales... (Entrevistado JP.), Subrayado mío)

6.2 Los activistas

La totalidad de los entrevistados encuentra que la forma como la SEMOB JP viene interviniendo en la ciudad, independientemente de la gestión municipal, ha beneficiado el automóvil en detrimento de otros medios de transporte:

...si analizamos todo el histórico [de la ciudad] podemos percibir esta tendencia de siempre priorizar el automóvil. (...) Hice una solicitud recién a la SEMOB JP para saber las tarifas del servicio de Zona Azul⁹, que actualmente cuesta R\$1 [USD 0,30], creo. En veinte años,

⁹ Sistema de estacionamiento paga en calles públicas, controlado y recaudado por la SEMOB JP.

hubo apenas dos alzas del servicio (...). Si hacemos un comparativo con el precio del transporte público, uno percibe como es distinto y como el precio [del segundo] ha subido mucho más, tornando menos accesible el transporte público, cuando debería estar por encima del auto en la escala de prioridades... (Entrevistado JP.D)

Encuentran que hay una falta de compromiso grave e histórico de las gestiones municipales con la mejora de la calidad del servicio de autobuses. Los mismos problemas persisten con el pasar de los años: ausencia de información sobre los recorridos y horarios, paraderos y autobuses pesimamente conservados, el servicio no es asiduo, los recorridos son demasiados largos, y sumado a todo esto, las tarifas siguen aumentando. En este contexto, los activistas no encuentran que la SEMOB JP esté indicando, a través de sus acciones, estar comprometida en superar estas dificultades:

...el transporte público, sin dudas, es una reivindicación antigua. Calidad del transporte público y precio (...) **Yo veo una distancia muy grande entre discurso y lo que es llevado a la práctica. El discurso de la SEMOB JP prueba que existe un conocimiento con respecto al tema y si demuestran inclinados a repensar la movilidad urbana. Ellos reconocen que el actual modelo necesita ser sustituido, pero no hacen nada al respecto...** (Entrevistado JP.D, Subrayado mío)

...de pronto, necesitamos de una revisión en la concesión pública de transporte colectivo. Este es un punto urgente. (...) **No existe un esfuerzo notable de que la Municipalidad esté fiscalizando las empresas concesionarias o de que la Municipalidad esté actuando en beneficio de la población en estos acuerdos.** (...) hablo de una gestión pública que en el lugar de ser rehén de una empresa de concesión, la fiscalice, la presione por calidad; que haga mínimamente un seguimiento y que eso quede claro para la población... (Entrevistado JP.E)

Tres de los entrevistados encuentran que el autobús es el medio más utilizado en la ciudad influenciados por la información divulgada por la SEMOB JP durante audiencias públicas y en los medios de prensa. Apenas uno de los entrevistados apuntó andar a pie como el medio más utilizado. Los demás creen que este sea el segundo más utilizado, en seguida al autobús. Luego, todos de alguna manera, encuentran que el desplazamiento a pie es expresivo en la ciudad:

... Hoy digo eso mucho más por saber de lo que he percibido visualmente: el transporte colectivo, el autobús, es lo más utilizado. He logrado este dato en la propia SEMOB. Ellos han presentado que 23% utilizan auto en los recogidos diarios, 66% el autobús, 1% la bicicleta y también 1% a pie. Fueron algunos de los datos que ellos enseñaron en estas audiencias públicas... (Entrevistado JP.B)

...el más usado es el transporte colectivo, seguido del transporte individual. Otra buena parte de la población se mueve a pie. Si no me equivoco, 60% se mueve en transporte colectivo (...) tenemos esos datos archivados de la SEMOB. De hecho, vía prensa, pero con datos de la SEMOB... (Entrevistado JP.C)

...yo creo que sea a pie. Nosotros percibimos con mucha intensidad a los usuarios de transporte público ya que los autobuses están siempre llenos. Luego, nosotros pensamos que hay mucha gente ocupando autobuses. Pero el problema es la oferta y la demanda. Son ofrecidos pocos vehículos para suplir la demanda. Pero estoy seguro de que la cantidad de gente a pie es enorme. Aunque estas personas estén concentradas en espacios distintos de los cuales yo frecuento. Entonces, la percepción cambia. Deben estar en las regiones más periféricas de la ciudad... (Entrevistado JP.D)

La mayoría caracteriza su propia forma de actuar hasta el momento como reactiva. Cuando toman conocimiento sobre alguna intervención cuestionable de las autoridades, inician una reacción:

...Nuestra acción actualmente ha sido reactiva. La Municipalidad o el Gobierno Estadual llevan a cabo algo, o sabemos de la noticia de que harán algo equivocado, como es el caso del Trébol de Mangabeira. El Trébol fue construido sin ciclovía, pero podría haber sido construido tampoco con pasaje para peatones. (...) Entonces, cuando nosotros tomamos conocimiento de situaciones como esta, buscamos asociarnos con otras organizaciones para hacer frente... (Entrevistado JP.C)

En el último año, han hecho un esfuerzo de cambiar su estrategia de actuación. Por ejemplo, con la finalidad de refutar las intervenciones de la SEMOB JP, caracterizadas como cuestionables desde el punto de vista del nuevo paradigma, han tratado de generar sus propios datos. A través del Sistema Electrónico del Servicio de Información al Ciudadano (e-SIC), plataforma *online* creada a partir de la Ley de Acceso a Información, los activistas han solicitado sistemáticamente datos a la SEMOB JP. Las respuestas entregadas por esta, sin embargo, ni siempre incorporan las informaciones deseadas, y los escasos datos entregados son incoherentes entre sí y con la realidad:

...la obtención de datos es siempre un problema. Especialmente cuando se trata de movilidad por bicicleta. No hay un recuento de peatones o ciclistas... (Entrevistado JP.D)

...hemos generado datos o presionado para la generación de ellos (...) no hay un estudio de flujos. ¿Por qué intervenir en la Beira Rio? (...) nosotros tampoco sabemos, lo que nos ha llevado a invertir los roles: la sociedad civil organizada está empezando a generar datos por su cuenta y datos que, incluso, pueden auxiliar la Municipalidad, visto que la propia gestión no los tienen. (...) [La SEMOB JP] nos ha dicho que para hacer un PlanMob hay

que llevar a cabo una encuesta de origen/destino y ha alegado que es muy caro producirla. Bueno, son datos que ellos no tienen. ¿Cuántas gestiones han pasado por la ciudad, y la han desmontado y remontado, siendo que no había este tipo de levantamiento? ¿Por qué tuvimos que rasgar nuevos carriles en las avenidas? ¡Ah, porque el número de autos aumentó! ¿Y lo que esto significa? ¿Cómo esto justifica un tercer carril y no una solución alternativa? No hay datos... (Entrevistado JP.B)

...cuanto a los datos, estoy haciendo un trabajo actualmente, un proyecto experimental, (...) hice una rejilla con decenas, y quiero llegar a cien, de informaciones logradas a partir de solicitudes hechas al e-SIC. Con eso he logrado construir una base de datos que indiquen alguna cosa. (...) he aprendido eso con la gente de Recife (...) ellos me contaron que han “masacrado” la Municipalidad; más de 500 solicitudes fueron hechas y ellos lograron construir un banco de datos con informaciones relevantes. (...) requiere trabajo para gestionarlo. Eso nos ha enseñado como existe una distancia entre gestión y sociedad, y como existe poca información... (Entrevistado JP. D)

Con este objetivo de construir una base de datos propia, complementariamente al uso de la plataforma e-SIC, las organizaciones en conjunto han llevado a cabo el conteo de ciclistas en avenidas importantes y la inspección técnica *in loco* de las ciclovías:

... Ahora estamos viendo la cuestión de la bicicleta. El plan ciclovionario de João Pessoa divulgado por la SEMOB dice que existe 40 km de ciclovías construidas, pero hemos constatado “in loco” que no es bien así, algunos de estos kilómetros divulgados no existen (...) No podemos confiar tanto en los datos que el poder público nos está forneciendo y es por eso que estamos luchando junto a otras organizaciones, buscando rebatir los datos. Intentando entender la verdad de la cosa... (Entrevistado JP. E)

La totalidad de los entrevistados duda que el proceso de desarrollo del PlanMob João Pessoa será participativo. Algunos conjeturan que su participación se limitará apenas a las respuestas de la encuesta origen/destino. Critican la actual gestión municipal, iniciada en 2013, tanto por no proporcionar instancias abiertas para participación popular como por menospreciar las reivindicaciones de sus organizaciones:

...Recientemente la Municipalidad ha licitado un PlanMob por R\$3,5 millones, pero es un proceso que, por lo que he visto, no contará con la participación de la sociedad civil, a no ser en la etapa de la encuesta origen/destino (...) este será un plan frío, sin participación... (Entrevistado JP.C)

...Esta gestión municipal que actualmente hay en João Pessoa es una gestión de oficina y aire acondicionado. Hay que vivir la ciudad. Si no están dispuestos a vivirla, tienen que al menos escuchar más a los que viven. Esto puede ser un cambio fundamental... (Entrevistado JP.B)

...Hay poquísimos diálogos con los ciudadanos, sean personas físicas o jurídicas, o grupos que están se organizando, que están empezando a traer contribuciones muy lucidas y muy fundamentadas. La Superintendencia [de Movilidad Urbana] debería abrir más espacio para eso. Tener la humildad de escuchar, querer saber más sobre ese tema. Si eso no pasa, queda así: cómodo... (Entrevistado JP.E)

7. Conclusiones

Esta investigación ha tenido por objetivo analizar los conceptos de movilidad urbana dominados por los dos grupos de actores clave en un determinado ámbito local, el municipio de João Pessoa, Paraíba, Brasil.

Considerando que la PNMU propone, por medio de sus directrices, un nuevo enfoque para la planificación de la movilidad urbana, la investigación dio relevancia a los discursos entregados por los entrevistados sobre este concepto, procurando conocerlos y contrastarlos con sus prácticas en el contexto de la elaboración del PlanMob municipal.

Si bien la efectiva implementación local de la PNMU no se limita solamente a la elaboración y la posterior promulgación de un PlanMob municipal, la existencia de este último es importante para el establecimiento de una práctica local de planificación para la movilidad urbana, hasta ahora inexistente en João Pessoa. Tras la promulgación el PlanMob municipal será necesaria su permanente revisión y seguimiento, proceso que obliga a la SEMOB JP a pactar sus decisiones con otros actores de la sociedad.

El municipio de João Pessoa es la capital de uno de los 25 estados federados de Brasil y núcleo de una gran concentración urbana, con todo, de escala no metropolitana. Esta condición fue muy oportuna como escenario para la investigación del problema formulado. La escala del municipio es lo suficientemente grande al punto de ofrecer cierta complejidad en la red de actores clave, y suficientemente pequeña para lograr identificar y entrevistar en persona a los actores en el periodo estipulado para el desarrollo de una tesis de magíster.

La metodología utilizada, combinando entrevistas y la posterior verificación de los hechos relatados, resultó eficaz para el abordaje del problema de investigación. Al estructurarse en el trípole conceptos, percepción de la realidad y las prácticas frente a esta, las entrevistas evidenciaron coherencias y contradicciones entre discursos y prácticas.

En sus relatos sobre la movilidad urbana, los dos grupos de actores mencionaron, reiteradamente, bajo distintos discursos, algunos hechos ocurridos en la ciudad durante los cinco años de vigencia de la PNMU. Incluso para mayoría de los entrevistados resultó más cómodo exponer su entendimiento sobre movilidad urbana a partir de ejemplos prácticos reales. Se mencionaron obras, audiencias públicas, reuniones con autoridades y ocupaciones.

Identificados los hechos relevantes al objetivo de la investigación, en un segundo momento se inició una búsqueda de fuentes secundarias –como informes, notas y noticias de prensa– que apoyasen la comprensión cronológica y verificación de los hechos mencionados por los entrevistados.

A partir de ese proceso fue posible, en un tercer momento, caracterizar la creación y gestión de la SEMOB JP y el surgimiento de movimientos sociales locales relacionados al tema de la movilidad urbana.

7.1 ¿Camino libre para quién?

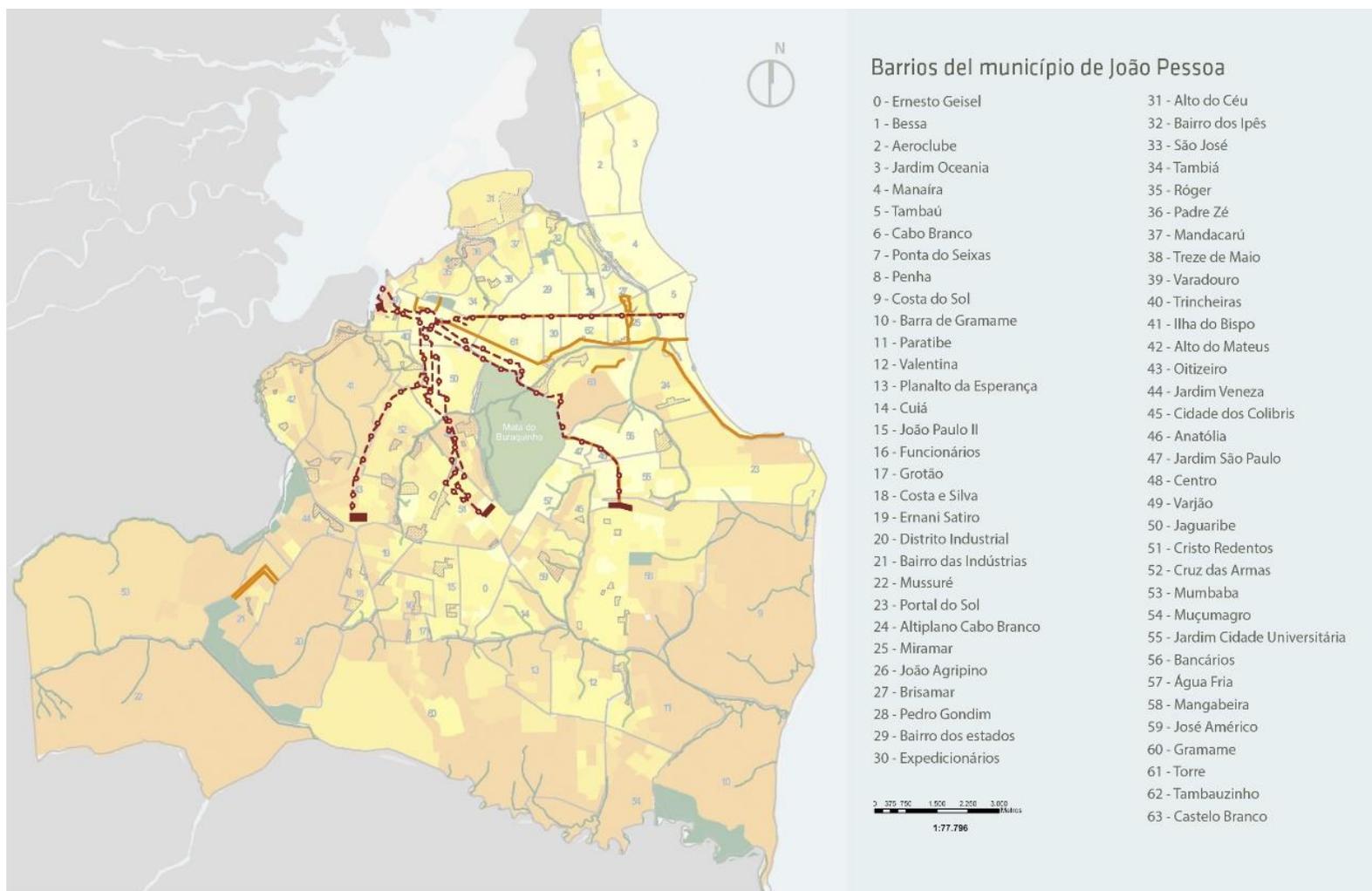
Los tecno-burócratas entrevistados mostraron en sus relatos, conocer y comprender los objetivos de la PNMU. El primer y el segundo escalón están compuestos por técnicos antiguos, algunos incluso remanentes de la extinta STTrans que han acompañado la tramitación en el MC del proyecto de ley que derivó en la actual PNMU. Por lo que no fueron sorprendidos por un nuevo orden, al contrario: la transformación de la STTrans en SEMOB JP fue declaradamente presentada por la Municipalidad como una acción para alinearse a las políticas del Gobierno Federal para el área.

Lo que se esperaba de esta acción era que la nueva gestión rompería con antiguo paradigma y objetivaría la democratización del espacio urbano para el uso de distintos medios de transporte. Los resultados en la práctica sin embargo, fueron otros. Las obras llevadas a cabo por la SEMOB JP hasta la fecha han sido en favor del uso del automóvil, en franco deterioro de las demás formas de desplazamiento, privilegiando los desplazamientos de una pequeña parte de la población económicamente privilegiada en deterioro de los desplazamientos del resto de la población.

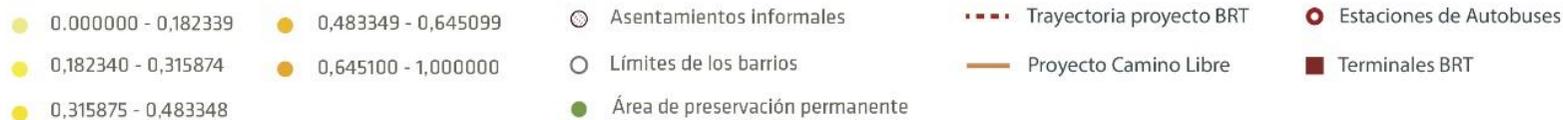
El Proyecto Caminho Livre es muy representativo de lo anterior. Concebido aún bajo la vigencia de la STTrans, el primer proyecto llevado a cabo por la SEMOB JP consistió única y exclusivamente en la ampliación de espacio vial de importantes avenidas de la ciudad. Luego de su anuncio, y quizás anticipando las posibles críticas a su carácter –contrario a las directrices de la PNMU–, sus autores lo presentaron como una contrapartida por parte de la Municipalidad para recibir un nuevo sistema de transporte público, el BRT. Este causaría “un gran cambio en los hábitos de desplazamiento de la ciudad”, concretizando aquello defendido por la SEMOB JP en su discurso institucional.

Sin embargo al confrontar en el mapa los territorios intervenidos por el proyecto *Caminho Livre* con la propuesta para el sistema de BRT se revela la primera contradicción: la apertura de nuevos carriles en las avenidas no se justificó por la posible implementación del sistema. A excepción de la *Av. Epitácio Pessoa* y parte de la Calle Josefa Tavera, las vías intervenidas por *Caminho Livre* no coinciden con los “carriles troncales” proyectados para el BRT.

Mapa 5: Calles intervenidas por el Proyecto *Caminho Livre* relacionadas con calles proyectadas para el sistema de BRT y el índice de vulnerabilidad social de los barrios.



Índice de vulnerabilidad social



Fuente: Elaboración propia en base a SEMOB (2016) e ICES (2014)

Al no llevar a cabo obras o acciones complementarias en las vías intervenidas por *Caminho Livre*, como la construcción de carriles segregados para autobuses y bicicletas, la SEMOB JP ha construido en la práctica, apenas más espacio para el desplazamiento en automóvil particular. Las vías intervenidas por *Caminho Livre* se consumaron apenas como rutas alternativas a los barrios de clase media alta (ver Mapa 5), territorios de gran interés inmobiliario y de intensa verticalización, en que departamentos son ofertados con hasta cuatro estacionamientos de automóvil por unidad. Con proyectos como estos, la SEMOB JP da prueba de estar atendiendo única y exclusivamente, como lo relatado por parte de los técnicos, a la presión de grupos de interés beneficiados por tales emprendimientos inmobiliarios.

Con razón, las acciones de la SEMOB JP hasta la fecha han promovido rechazo por parte de grupos civiles favorables a la mudanza de paradigma. Los activistas entrevistados, coherentemente con la hipótesis inicial de investigación enseñaron por medio de sus prácticas, haber incorporado el concepto de movilidad urbana. A la vez sin embargo, se evidencia en sus relatos una débil comprensión del contenido de la PNMU; Aunque empoderados por la política, revelan desconocimiento técnico y legal acerca de la dinámica de elaboración de planes urbanísticos y con eso, no logran argumentar y posicionar sus demandas de forma efectiva ante las acciones de la SEMOB JP.

7.2 A espera del PlanMob o del BRT?

Los tecno-burócratas señalan en sus relatos conocer las implicancias metodológicas que el nuevo paradigma de la movilidad urbana produce a la hora de planificar. Entienden que el protagonismo está en las personas y sus hábitos, y por lo tanto la planificación debe estar fundamentada en las características socio-económicas y culturales de la población, sus hábitos y motivaciones de desplazamiento. Sin embargo, cuando estos fueron cuestionados sobre los datos con que han trabajado, revelan estar llevando a cabo obras y estudios de forma discrecional, sin datos reales, desde hace tiempo.

En 2017, a menos de un año del plazo final estipulado por la Ley, João Pessoa aún no tiene un PlanMob ni datos actualizados y sistematizados sobre la movilidad urbana. Entretanto, sin un PlanMob, sin datos, sin diagnósticos y sin discusiones con la sociedad, desde 2012 distintas gestiones municipales han anunciado obras de gran impacto a “los hábitos de desplazamiento de la ciudad”. Fueron necesarias denuncias hechas al MP-PB por activistas en 2013, para que la sociedad se diera cuenta de las incoherencias detrás de tales anuncios.

El proyecto del BRT fue defendido en las entrevistas como única solución para aquellos que no utilizan el automóvil –sea por su condición económica, sea por elección. Veredas accesibles y hasta ciclovías fueron prometidas tras la implementación del sistema de BRT. Independiente al debate sobre la eficacia del sistema de BRT o de su real necesidad de implementación en João Pessoa el punto fue que mientras los recursos federales para su implantación no lleguen, la SEMOB JP ha ejercido una gestión de carácter conservador, en que el antiguo paradigma de los transportes prevalece sobre la movilidad urbana.

La permanencia del antiguo paradigma es justificada por la resistencia de terceros: alcaldes, formadores de opinión y sociedad civil en general. Entretanto, llama la atención que durante las entrevistas se haya omitido a los grupos de activistas que defienden la implementación del nuevo paradigma en la ciudad. Considerando la facilidad con que la información se disemina hoy día, tal omisión parece ser incluso intencional. Es curioso que desconozcan las acciones y el volumen de movimientos sociales que han surgido y que diariamente han ganado robustez en todo el país, incluyendo João Pessoa. De esa forma los tecno-burócratas niegan la posibilidad de entender a estos activistas como potenciales aliados y colaboradores junto al poder público para la construcción de una ciudad más sustentable.

Los activistas por otro lado, al desconocer las instancias propiciadas por la Ley para su participación en planes y proyectos de ésta índole, terminan por circunscribir sus acciones a una mera reacción tardía, siempre ardua y poco eficaz, a las decisiones y acciones ya establecidas por los tecno-burócratas.

Referencias bibliográficas

- Affonso, N. (18 de junio de 2012). Lei de mobilidade urbana: redesenhando as cidades. Entrevista especial com Nazareno Stanislau Affonso. (Instituto Humanitas Unisinos - IHU, Entrevistador) Fuente: <http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/510426-lei-de-mobilidade-urbana-redesenhando-as-cidades-entrevista-especial-com-nazareno-stanislau-affonso>
- Alves, L. & Wilbert, M. (2014). Redução do Imposto sobre Produto Industrializado e a Venda de Automóveis. XI Congresso USP de Iniciação Científica Contábil: Novas Perspectivas na Pesquisa Contábil. São Paulo, 21 a 23 de julio de 2014
- Associação Nacional de Transportes Públicos - ANTP (2012). Sistemas de Informação da Mobilidade Urbana: Relatório Geral 2011. Brasília
- Ayres (2008). Semi-structured interview. The Sage encyclopedia of qualitative research methods (pp. 810-811). EE.UU: SAGE Publications
- BRASIL, Estatuto das Cidades, Ley 10.259 (2001)
- _____ (2006). Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana. Exposição de Motivos Interministerial nº7/2006. Brasília.
- _____ Política Nacional de Mobilidade Urbana, Ley 12.587 (2012)
- _____ (2015) Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana. Caderno de referência para elaboração de Plano de Mobilidade Urbana. Brasília. Disponible en: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSE/planmob.pdf>
- _____ (2016a). Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana. Acceso en 1 de abril de 2017, disponible en: <http://www.cidades.gov.br/mobilidade-urbana>
- _____ (2016b). Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana. Exposição de Motivos Interministerial nº 00015. Brasília.
- Cabral, E. (2014) Transporte coletivo e espaço urbano: contradições, conflitos e mobilização social em João Pessoa-PB. Tesis de maestria. Universidade Federal da Paraíba
- Câmara Notícias - CN (19 de noviembre de 2013). Comissão aprova inclusão do transporte como direito social na Constituição. Câmara Notícias. Acceso en 09 de noviembre de 2016, disponible en <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/458678-CAMARA-APROVA-INCLUSAO-DO-TRANSPORTE-COMO-DIREITO-SOCIAL-NA-CONSTITUICAO.html>
- Campanha Bicicleta nos Planos - CBP (septiembre de 2016). Relatório: como está a bicicleta nos planos? Acceso en 28 de noviembre de 2016, disponible en: <http://www.mobilize.org.br/midias/pesquisas/como-esta-a-bicicleta-nos-planos.pdf>
- Cidade Bike - CB (2016a). Bicicleta nas Eleições: A campanha. Acceso en 09 de noviembre de 2016, disponible en <http://bicicletanaseleicoes.cidadebike.com.br/index.php/a-campanha/>
- _____ (4 de julio de 2016b). 2016 – o ano das bicicletas em João Pessoa! Cidade Bike. Acceso en 09 de noviembre de 2016, disponible en

- <http://cidadebike.com.br/2016/07/04/2016-o-ano-das-bicicletas-em-joao-pessoa/>
- _____ (2 de febrero de 2017). Carta aberta à gestão municipal sobre ciclofaixa removida em Mangabeira. Acesso en 01 de abril de 2017, disponible en <http://cidadebike.com.br/2017/02/02/carta-aberta-a-gestao-municipal-sobre-ciclofaixa-removida-em-mangabeira/>
- Como Anda (2016). Como Anda. Quem promove a mobilidade a pé? Disponible en: <http://comoanda.org.br/pesquisa/#o-projeto>
- Cook, k. (2008). In-Depth Interview. The Sage encyclopedia of qualitative research methods (pp.422-423) EE.UU: SAGE Publications
- Da Silva, C. (2009). Cidades concebidas para o automóvel: mobilidade urbana nos planos diretores posteriores ao Estatuto da Cidade (2001). Tesis de maestria, Universidad de Brasília
- Freire, R. & Soares, D. (2011). A intervenção no trânsito de João Pessoa: caminho fechado para a sustentabilidade e a participação popular. Vitruvius, 12.135, out. 2011. Disponible en: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/minhacidade/12.135/4069>>. Acesso en 1 de abril de 2017
- Folha de São Paulo - FSP (18 de julio de 2013). Em protesto de SP, maioria não tem partido, diz Datafolha. Folha de São Paulo. Acesso en 20 de octubre de 2016, disponible en <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1296886-em-protesto-de-sp-maioria-nao-tem-partido-diz-datafolha.shtml>
- G1 (24 de abril de 2012). Grande João Pessoa é contemplada com R\$ 336 mi do PAC Mobilidade. Acceso en 29 de abril de 2017, disponible en: <http://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/2012/04/grande-joao-pessoa-e-contemplada-com-r-336-mi-do-pac-mobilidade.html>
- Galindo, E. (11 de noviembre de 2014). Caracterização dos Municípios Sob o Ponto de Vista da Mobilidade e Uso do Solo. Presentación curso de capacitación, Capacidades, Ministério das Cidades. Parauapebas, Brasil.
- Gehl, J. (2013). Cidades para pessoas. São Paulo: Perspectiva
- Gomide, A. (2008). Agenda governamental e o processo de políticas públicas: o projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade. Textos para discussão.
- Gomide, A., & Galindo, E. (2013). A mobilidade urbana: uma agenda inconclusa ou o retorno daquilo que não foi. Estudos Avançados, 27(79), pp. 27-39
- Gutiérrez, A. (2012). ¿Qué es la movilidad? Elementos para (re) construir las definiciones básicas del campo del transporte. Revista Bitácora Urbano Territorial, 21, pp. 61-74.
- Herce, M (2009). Sobre la Movilidad Urbana en la ciudad. Barcelona: Reverte
- Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis – ICES BRASIL (2014). Plano de Ação João Pessoa Sustentável.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2015). Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil. Rio de Janeiro: IBGE
- Julien, H (2008). Content Analysis. The Sage encyclopedia of qualitative research

- methods (pp.120-121) EE.UU: SAGE Publications
- Kaufmann et al. (2004) Motility: Mobility as Capital. *Internacional Journal of urban and Regional Research*, 28.4, pp. 745-56
- Maricato, E. (2013). É a questão urbana, estúpido! En Maricato, E. et al. *Cidades rebeldes: Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo; Carta Maior.
- Marquet, O. & Miralles-Guasch, C. (2015) Neighbourhood vitality and physical activity among the elderly: The role of walkable environments on active ageing in Barcelona, Spain. *Social Science & Medicine*, 135, pp. 24-30
- Medeiros, M. (2011). Classificação em arquivística: o caso da Superintendência de Transporte e Trânsito. Monografia de pregrado, Universidad Estadual de Paraíba
- Ministério das Cidades – MC (2013). *Cartilha Política Nacional de Mobilidade Urbana*. Brasília.
- Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MP (23 de abril de 2014). Começa segunda etapa para apresentação de projetos de mobilidade urbana. Acceso en 1 de abril de 2017, disponible en <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/investimento-e-pac/noticias/comeca-segunda-etapa-para-apresentacao-de-projetos>
- Miralles-Guasch, C. (2002). *Ciudad y Transporte: El binomio imperfecto*. Barcelona: Ariel Geografía.
- Miralles-Guasch, C. & Cebollada, A (2009) Movilidad cotidiana y sostenibilidad, una interpretación desde la geografía humana. *Boletín de la A. G. E. N*, 50, pp. 193-216
- Movimento Passe Livre São Paulo - MPL-SP. (2013). Não começou em Salvador, não vai terminar em São Paulo. En Maricato, E. et al. *Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo; Carta Maior
- Oliveira, J. L. (2006) Uma contribuição sobre a relação do transporte e crescimento urbano: o caso de João Pessoa –PB. Tesis de maestria. Universidad Federal de Paraíba
- Oliveira, K. (11 de julio de 2013). Caminho Livre. Para quem? *Jornal da Paraíba*. Acceso en abril de 2017, disponible en: <http://blogs.jornaldaparaiba.com.br/cidadaniaetc/2013/07/11/caminho-livre-para-quem-2/>
- _____ (25 de enero de 2014). Um Plano de Mobilidade Urbana: João Pessoa merece. *Jornal da Paraíba*. Acceso en 1 de abril de 2017, disponible en: <http://blogs.jornaldaparaiba.com.br/cidadaniaetc/2014/01/25/um-plano-de-mobilidade-urbana/>
- Prefeitura Municipal de João Pessoa - PMJP (2013). *Plano de Governo da Cidade de João Pessoa 2013-2016*. Coleção Transparencia. Volumen I
- _____ (6 de octubre de 2014). Prefeitura de João Pessoa fará o transplante de árvores na Avenida Beira Rio. Acceso en: 1 de abril de 2017, disponible en: <http://www.joaopessoa.pb.gov.br/prefeitura-de-joao-pessoa-fara-o-transplante-de-arvores-na-avenida-beira-rio/>
- _____ (15 de marzo de 2016). Reunião do Conselho de Mobilidade avalia projetos em João Pessoa. Acceso en 09 de noviembre de 2016, disponible en <http://www.joaopessoa.pb.gov.br/reuniao-do-conselho-de-mobilidade-avalia-projetos-em-joao-pessoa/print/>

- Ranquing Mobilidade Ativa (2016). O que os candidatos e candidatas estão propondo para a mobilidade ativa na cidade de São Paulo? Acesso em 16 de agosto de 2017, disponible en: <http://mobilidadeativa.org.br/eleicoes2016/>
- Regiões de Influência das Cidades - REGIC (2007). Rio de Janeiro: IBGE
- Requena, C. (2015) O paradigma da fluidez do automóvel: burocracias estatais e mobilidade urbana em São Paulo. Tesis de maestria, Universidad de São Paulo
- Ribeiro, E. et al. (2007). Controle do sprawl urbano e inclusão social: o caso da cidade de João Pessoa-PB. Actas IV Simposio Internacional de Ciências Integradas. Guarujá: UNAERP. Disponible en: http://www.unaerp.br/sici/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=9&Itemid=7&lang=en. Acesso en: 1 de abril de 2017
- Rolnik, R. (2013). Apresentação. As vozes das ruas: as revoltas de junho e suas interpretações. En E. Maricato, Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil (pp. pp. 9-20). São Paulo: Boitempo; Carta Maior
- R7 (18 de junio de 2013). Mais de 13 mil pessoas confirmam presença em protesto pela redução da tarifa em João Pessoa. Acesso en 1 de abril de 2017, disponible en: <http://noticias.r7.com/cidades/mais-de-13-mil-pessoas-confirmam-presenca-em-protesto-pela-reducao-de-tarifa-em-joao-pessoa-18062013>
- Rubim, B., & Leitão, S. (2013). O Plano de Mobilidade Urbana e o futuro das cidades. Estudos Avançados, 27(79), pp. 55-66.
- Russo, R. (13 de septiembre de 2016). Mapeamento inédito mostra explosão de ONGs em prol de pedestre pós-2013. Folha de São Paulo. Acesso en 26 de octubre de 2016, disponible en <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/09/1812833-mapeamento-inedito-mostra-explosao-de-ongs-em-prol-de-pedestre-pos-2013.shtml>
- Sánchez, A. (2005). Del derecho a la vivienda al derecho a la ciudad. Observatori DESC
- Santos, S. et al. (2015). Demanda por investimentos em mobilidade urbana no Brasil. BNDES Setorial, 41, pp. 79-134.
- Secco, L. (2013). As Jornadas de Junho. En Maricato, E. et al. Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. pp. 124-158. São Paulo: Boitempo; Carta Maior
- Superintendência de Mobilidade Urbana de João Pessoa – SEMOB JP (6 de julio de 2011). Projeto ‘Caminho Livre’ vai implantar um novo sistema viário na Capital. Acesso en 29 de abril de 2017, disponible en: <http://www.joaopessoa.pb.gov.br/projeto-%E2%80%98caminho-livre%E2%80%99-vai-implantar-um-novo-sistema-viario-na-capital/>
- _____ (2016) A Superintendencia. Acesso en 29 de abril de 2016, disponible en: <http://www.joaopessoa.pb.gov.br/secretarias/semob/>
- União de Ciclistas do Brasil - UCB (2016). Bicicleta nas eleições. O que é a campanha? Acesso en 20 de octubre de 2016, disponible en <http://bicicletanaseleicoes.org.br/o-que-e/>
- Vainer, C. (2013). Quando a cidade vai às ruas. En Maricato, E. et al. Cidades Rebeldes: Passe livre e as manifestações que tomaram

as ruas do Brasil pp. 35-40. São Paulo: Boitempo; Carta Maior

Valor Econômico - VE (18 de diciembre de 2015). Atraso a brasileira: a passos lentos. Acceso en 20 de marzo de 2016, disponible en: <http://mhttp://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2015/11/1705535-o-ativismo-urbano-e-o-valor-de-uso-do-espaco-publico.shtml> emoria793.blogspot.cl/2015_12_01_archiv e.html

Wisnik, G. (15 de noviembre de 2015). O ativismo urbano e o valor de uso do espaço público. Ilustríssima, Folha de São Paulo.

Acceso en 1 de abril de 2017, disponible en: <http://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2015/11/1705535-o-ativismo-urbano-e-o-valor-de-uso-do-espaco-publico.shtml>

WSCOM (2011). Mudança de estrutura e PCCR da STTrans são aprovados por unanimidade na CMJP. Acceso en 29 de abril de 2017, disponible en: <http://www.wsc.com.br/noticias/pariba/MUDANCA+DE+ESTRUTURA+E+PCCR+DA+STTRANS+SAO+APROVADOS+POR+UNANIMIDADE+NA+CMJP-117642>

Anexos

ANEXO I

Activistas | Perguntas por temáticas

DEFINIÇÕES	1. O que você entende por mobilidade urbana? E mobilidade urbana sustentável?
	2. A Secretaria Nacional de Transportes passou a se chamar, em 2005, de Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana (SEMOB). Em João Pessoa, por exemplo, A Superintendência de Transporte (STTrans) passou a se chamar, em 2011, de Superintendência Executiva de Mobilidade Urbana de João Pessoa (SEMOB-JP). Uma das competências desse último órgão é planejar. Qual a diferença entre planejamento de transportes e planejamento da mobilidade urbana?
	3. O que ou quem deve ser priorizado no planejamento sustentável da mobilidade urbana?
	4. Quais são os principais motivos pelos quais as pessoas se deslocam na cidade? Todos os motivos são igualmente importantes ou algum deve ser priorizado?
	5. Por quais meios as pessoas se deslocam pela cidade? Todos os meios são igualmente importantes ou algum deve ser priorizado?
	6. O que você entende por "mobilidade ativa" ou "transporte ativo"? Como este conceito se relaciona com a mobilidade urbana sustentável?
	7. Deslocar-se pelo meio urbano não é gratuito: implica em custos de diferentes naturezas, diretos ou indiretos, tanto para o indivíduo, como para a sociedade. Cite alguns. (Insistir: custos de outras naturezas que não financeira)
MOBILIDADE URBANA EM JOÃO PESSOA	1. O que pode ser melhorado nas condições de mobilidade urbana da população de [município]?
	2. Como você caracteriza o atual modelo de ação da Secretaria/Superintendência de [município]?
	3. Com que dados e/ou informações sobre a mobilidade urbana da região de João Pessoa atualmente conta o movimento social do qual você participa? São de acesso público?
	4. Na sua percepção, qual é o meio de transporte mais utilizado pela população de [município] nos seus deslocamentos diários? E como você avalia as condições dos deslocamentos feitos por esse meio?
	5. Independente de as condições serem ideais ou não, você acredita que o atual modelo de planejamento da mobilidade urbana em [município] privilegia algum meio em detrimento de outro? Cite-os.
	6. Segundo o último relatório da ANTP (2015) no Brasil, a maioria dos deslocamentos diários são feitos a pé e em bicicleta. Em cidades com o porte populacional de [município] quase 40% dos deslocamentos são feitos por estes meios de transporte. Além de serem os mais utilizados, esses meios são considerados, tanto para a PNMU como para a literatura internacional especializada, como meios de transporte sustentáveis. Como você avalia as condições dos deslocamentos feitos a pé e por bicicleta em [município]?
PNMU	1. A PNMU abrange diversos âmbitos relacionados à mobilidade urbana no Brasil: política tarifária e direitos dos usuários de transporte público, competências dos entes federativos (União, Estados e Municípios), diretrizes para os PlanMob's, entre outros. Na sua opinião, quais são as inovações da PNMU?
	2. Na sua opinião, o que é falho na PNMU?
	3. No geral, como você avalia a PNMU?
	4. Segundo a PNMU, é função da União prestar assistência técnica e financeira aos demais entes federativos. Neste sentido, o que tem sido feito pelo Governo Federal? Você é capaz de identificar algumas destas ações?
	5. Também segundo a PNMU, é função do Estado garantir o apoio e promover a integração de serviços em aglomerados urbanos. Neste sentido, o que tem sido feito pelo Governo Estadual? Você é capaz de identificar algumas destas ações?
	6. Também segundo a PNMU, é função do Município, em conjunto com a sociedade local, planejar e executar a PNMU. Neste sentido, o que tem sido feito pela Prefeitura? Você é capaz de identificar algumas destas ações?

PLANMOB JP	1. Quais são as etapas de construção do PlanMob municipal? E em qual delas se encontra o município?
	2. Como ativista, o que tem sido mais fácil e o que tem sido mais difícil neste processo?
	3. Na sua opinião porque o PlanMob de [município] ainda não foi concluído?
	4. A gestão democrática e o controle social são princípios estabelecidos desde a primeira Conferência das Cidades em 2003. A participação popular no planejamento da cidade é um direito cidadão assegurado por lei. Na sua opinião, quais são os benefícios da participação social na elaboração do PlanMob? (Insistir: como você convenceria o técnico ou o político a incorporar a participação popular no planejamento?)
	5. Que instrumentos existem atualmente para que os cidadãos, que assim o desejem, possam participar da construção do PlanMob?
	6. Enquanto o PlanMob não é implementado, como você, na função de sociedade civil organizada, vem operando junto a PMJP?
	8. Em que as diretrizes exigidas pelo PNMU para o PlanMob se assemelham ou se diferenciam da forma como a Superintendência/Secretaria vem operando?
	9. Depois de elaborado, quais são os passos para que o PlanMob municipal seja implementado?
	FUTURO
2. Como você gostaria que fosse a mobilidade urbana de [município] em 10 anos mais? E como você acredita que de fato será?	
3. Uma vez feito, aprovado e implementado, que efeitos práticos o PlanMob irá causar no sistema de mobilidade urbana de [município]? Por quê?	

ANEXO II

Tecno-burocratas | Perguntas por temáticas

DEFINIÇÕES	1. O que você entende por mobilidade urbana? E mobilidade urbana sustentável?
	2. A Secretaria Nacional de Transportes passou a se chamar, em 2005, de Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana (SEMOB). Em João Pessoa, por exemplo, A Superintendência de Transporte (STTrans) passou a se chamar, em 2011, de Superintendência Executiva de Mobilidade Urbana de João Pessoa (SEMOB-JP). Uma das competências desse último órgão é planejar. Qual a diferença entre planejamento de transportes e planejamento da mobilidade urbana?
	3. O que ou quem deve ser priorizado no planejamento sustentável da mobilidade urbana?
	4. Quais são os principais motivos pelos quais as pessoas se deslocam na cidade? Todos os motivos são igualmente importantes ou algum deve ser priorizado?
	5. Por quais meios as pessoas se deslocam pela cidade? Todos os meios são igualmente importantes ou algum deve ser priorizado?
	6. O que você entende por "mobilidade ativa" ou "transporte ativo"? Como este conceito se relaciona com a mobilidade urbana sustentável?
	7. Deslocar-se pelo meio urbano não é gratuito: implica em custos de diferentes naturezas, diretos ou indiretos, tanto para o indivíduo, como para a sociedade. Cite alguns. (Insistir: custos de outras naturezas que não financeira)
MOBILIDADE URBANA EM JOÃO PESSOA	1. A Superintendência/Secretaria trabalha atualmente sob algum plano de transportes/mobilidade? Se sim, em que ano este foi aprovado?
	2. O que pode ser melhorado nas condições de mobilidade urbana da população de [município]?
	3. Como você caracteriza o atual modelo de ação da Secretaria/Superintendência de [município]?
	4. Com que dados e/ou informações sobre a mobilidade urbana da região de João Pessoa atualmente conta o município? São de acesso público?
	5. Na sua percepção, qual é o meio de transporte mais utilizado pela população de [município] nos seus deslocamentos diários? E como você avalia as condições dos deslocamentos feitos por esse meio?
	6. Independente de as condições serem ideais ou não, você acredita que o atual modelo de planejamento da mobilidade urbana em [município] privilegia algum meio em detrimento de outro? Cite-os.
	7. Segundo o último relatório da ANTP (2015) no Brasil, a maioria dos deslocamentos diários são feitos a pé e em bicicleta. Em cidades com o porte populacional de [município] quase 40% dos deslocamentos são feitos por estes meios de transporte. Além de serem os mais utilizados, esses meios são considerados, tanto para a PNMU como para a literatura internacional especializada, como meios de transporte sustentáveis. Como você avalia as condições dos deslocamentos feitos a pé e por bicicleta em [município]?
	8. Na sua opinião o que a Superintendência/ Secretaria poderia fazer a curto, médio e longo prazo para melhorar as condições dos deslocamentos de pedestres e ciclistas em [município]?

PNMU	1. De uma forma geral, como você avalia as condições de mobilidade urbana nas grandes concentrações urbanas brasileiras?
	2. A PNMU abrange diversos âmbitos relacionados à mobilidade urbana no Brasil: política tarifária e direitos dos usuários de transporte público, competências dos entes federativos (União, Estados e Municípios), diretrizes para os PlanMob's, entre outros. Na sua opinião, quais são as inovações da PNMU?
	3. Na sua opinião, o que é falho na PNMU?
	4. No geral, como você avalia a PNMU?
	5. Segundo a PNMU, é função da União prestar assistência técnica e financeira aos demais entes federativos. Neste sentido, o que tem sido feito pelo Governo Federal? Você é capaz de identificar algumas destas ações?
	6. Também segundo a PNMU, é função do Estado garantir o apoio e promover a integração de serviços em aglomerados urbanos. Neste sentido, o que tem sido feito pelo Governo Estadual? Você é capaz de identificar algumas destas ações?
	7. Também segundo a PNMU, é função do Município, em conjunto com a sociedade local, planejar e executar a PNMU. Neste sentido, o que tem sido feito pela Prefeitura? Você é capaz de identificar algumas destas ações?
PLANMOB JP	1. Quais são as etapas de construção do PlanMob municipal? E em qual delas se encontra o município?
	2. Como técnico, o que tem sido mais fácil e o que tem sido mais difícil neste processo?
	3. Na sua opinião porque o PlanMob de [município] ainda não foi concluído?
	4. A gestão democrática e o controle social são princípios estabelecidos desde a primeira Conferência das Cidades em 2003. A participação popular no planejamento da cidade é um direito cidadão assegurado por lei. Na sua opinião, quais são os benefícios da participação social na elaboração do PlanMob? (Insistir: como você convenceria o técnico ou o político a incorporar a participação popular no planejamento?)
	5. Que instrumentos existem atualmente para que os cidadãos, que assim o desejem, possam participar da construção do PlanMob?
	6. A partir da sua experiência quanto tempo é necessário para elaborar e aprovar um PlanMob no município?
	7. No município existe suficiente quadro técnico e administrativo, tanto em quantidade e como em qualidade, para atender às diretrizes e ao prazo para o PlanMob definidos pela PNMU?
	8. Enquanto o PlanMob não é implementado, como você, na função de técnico(a), vem operando?
	9. Em que as diretrizes exigidas pelo PNMU para o PlanMob se assemelham ou se diferenciam da forma como a Superintendência/Secretaria vem operando?
FUTURO	1. Depois de elaborado, quais são os passos para que o PlanMob municipal seja implementado?
	2. Trabalhar no poder público não deve ser uma tarefa fácil. Muitas vezes não se vê chegar a prática aquilo se tem como tecnicamente correto. Como você lida com tantas contradições? (Insistir: Diante de tantas contradições, o que te motiva a seguir atuando a partir do poder público?)
	3. Como você gostaria que fosse a mobilidade urbana de [município] em 10 anos mais? E como você acredita que de fato será?
	4. Uma vez feito, aprovado e implementado, que efeitos práticos o PlanMob irá causar no sistema de mobilidade urbana de [município]? Por quê?