
POLÍTICAS PÚBLICAS DE MOBILIDADE ATIVA NO BRASIL: UMA ANÁLISE DOCUMENTAL DA ESFERA DO GOVERNO FEDERAL

PUBLIC POLICIES FOR ACTIVE MOBILITY IN BRAZIL: A DOCUMENTAL ANALYSIS OF THE FEDERAL GOVERNMENT

Carla Elane Silva dos Santos¹, Olga Maria da Silva Bezerra Cavalcanti², Viviane Nogueira de Zorzi¹, Marcos Rescarolli¹, Rafael Luciano de Mello³, Adalberto Aparecido dos Santos Lopes^{1,2} e Cassiano Ricardo Rech¹

¹Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Brasil.

²Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Brasil.

³ Centro Universitário Internacional Uninter, Curitiba, Brasil.

RESUMO

O objetivo do estudo foi analisar as políticas públicas de estímulo à mobilidade ativa (MA) no âmbito das iniciativas do Governo Federal no Brasil. Uma análise documental levantou os instrumentos de políticas públicas (IPP) de estímulo à MA em âmbito Federal até o ano de 2021, no endereço eletrônico do Governo Federal. Estatística descritiva quantificou os IPP e a análise de conteúdo examinou os dados textuais. Apenas nove dos 23 Ministérios possuem algum IPP voltada a MA, sendo que o Ministério da Saúde não contempla nenhum. Ao todo 67 IPP foram identificados, desde a promulgação da Constituição Federal em 1988. As categorias de análise de transporte, desenho urbano, e acessibilidade são as que apresentam mais políticas públicas voltadas a MA. Pouca atenção, foi dada nas categorias de educação, de sustentabilidade e de segurança. As políticas de estímulo à MA são executadas por meio de diferentes IPP, que nem sempre estão em sinergia, nem mesmo integram simultaneamente distintos Ministérios. A adoção de uma governança integrada e participativa, incluindo o Ministério da Saúde, pode aprimorar os instrumentos existentes, tornando-os mais propositivos, com prazos concretos, metas e definições orçamentárias claras e um direcionamento de responsabilização.

Palavras-chave: Atividade física. Política intersetorial. Cidades. Desenvolvimento sustentável.

ABSTRACT

The aim of study was to examine the public policies to promote active mobility (AM) within the framework of the Brazilian federal government's initiatives. An in-depth document analysis examined the public policy instruments (IPPs) to promote AM at the federal level until 2021, using the federal government's website as the main source. Descriptive statistics were used to quantify the IPPs, while the content analysis examined the textual data. Of the 23 ministries, only nine had IPPs specifically focused on AM, with the Ministry of Health being particularly weak in this regard. A total of 67 IPPs were unearthed since the federal constitution came into force in 1988. The main categories examined, namely as transport, urban planning and accessibility, had the highest number of public policies dealing with AM. In contrast, little attention was paid to the categories of education, sustainability and safety. The policy measures to promote AM are implemented through different IPPs that are not consistently coordinated and often do not involve several ministries at the same time. The introduction of an integrated and participatory governance model that includes the Ministry of Health has the potential to improve existing instruments by providing them with greater proactivity, set deadlines, explicit targets, goals, clear budget allocations and a clearly defined path of accountability.

Keywords: Physical activity. Intersectoral policy. Cities. Sustainable development

Introdução

Com o crescimento das cidades nas últimas décadas, suas implicações têm estado no centro das discussões de políticas públicas¹. De fato, a forma como as áreas urbanas são planejadas e geridas, impactam diretamente no modo de vida dos cidadãos. Por meio de infraestrutura sustentável é possível fornecer acesso a empregos, oportunidades e recursos, mitigando os efeitos da exposição a estressores urbanos, que acabam prejudicando o cotidiano dos indivíduos². As políticas governamentais têm fundamental papel na viabilização da

dinamicidade natural das cidades, permitindo ampliar o potencial de cuidados em saúde, reduzindo os níveis de tráfego, poluição, insegurança viária, de doenças crônicas não transmissíveis e inatividade física³.

Especialmente em países de renda baixa e média, a mobilidade é um dos principais desafios das cidades, e o transporte motorizado tem sua parcela de responsabilidade⁴. Em parte, pela necessidade das pessoas em percorrer longos trajetos diariamente, devido a dissociação dos lugares de habitação, trabalho, lazer e acesso a bens e serviços. Ou ainda, pelas consequências indesejadas, mas previstas, da priorização do modo de transporte motorizados, como a demanda por maior espaço urbano, a desapropriação de áreas verdes, a inviabilização de comércios locais e a depreciação imobiliária⁵. Certamente a mobilidade ativa contribui vertiginosamente para uma mudança nesse cenário, devido aos seus inúmeros benefícios para a saúde das cidades e das pessoas. Por exemplo, cerca de 16,2% a 50% do tráfego urbano tende a diminuir com políticas de estímulo à mobilidade ativa⁶, além de diminuir também os riscos de doenças cardiovasculares, diabetes e pressão arterial elevada na população⁷.

Assim, parece que o poder público possui grande potencial para mediar ou evitar problemas urbanos reais, com políticas governamentais isonômicas que englobam vários processos da mobilidade ativa. No entanto, um grande desafio do século XXI é propor intervenções nas cidades, pois depende do mapeamento do problema; do entendimento da gestão sobre a relevância do tema; do estabelecimento de objetivos claros e estratégias factíveis; da tomada de decisão; da implementação; e por fim, do monitoramento do progresso da política pública aplicada⁸.

Uma execução adequada de políticas governamentais depende, ainda, de instrumentos que denotem um caminho para o seu emprego. Cidades dos Estados Unidos, Canadá e Brasil têm utilizado das leis de deslocamentos de veículos e de ordenamento do território, planos diretores, plano de transporte e programa Federal de mobilidade urbana para organizar os sistemas de transporte urbano, impactando na mobilidade ativa da população⁹. Todavia, esses mecanismos não devem atuar de forma isolada, tampouco ser a primeira atitude, ao passo que incentivos fiscais, campanhas informativas, investimentos em infraestrutura, parcerias público-privada e liberdade econômica têm grande peso na vida espontânea da sociedade¹⁰. Com esses aspectos, modelos de integração de mobilidade se tornam viáveis e oportunizam às pessoas se deslocarem pela cidade a pé, de bicicleta, ou de transporte público, a fim de alcançar seus diferentes destinos diários¹¹.

A Organização Mundial da Saúde e as Nações Unidas concordam que é necessária uma governança integrada que combine instrumentos de políticas de diferentes áreas para tornar as cidades mais seguras, compactas, resilientes e sustentáveis, capazes de modificar a mobilidade das pessoas, impactando positivamente na saúde^{3,12}. Estas medidas somam-se aos esforços dos últimos anos em discutir a atividade física como uma política pública capaz de promover saúde¹³, combinando os setores de transporte e desenvolvimento humano¹⁴.

No Brasil, as políticas públicas têm a União como a principal formuladora que direciona de maneira homogênea todo o território, conduzindo os estados e municípios aos objetivos do Governo central¹⁵. No entanto, devido à configuração de setorização, a maioria das políticas públicas é marcada pela desarticulação, sobreposição de ações e excessos de intervenções¹⁶.

Frente a não observância em torno da efetividade esperada pelas políticas setoriais, a intersetorialidade passou a ser valorizada por integrar agendas de maneira conjunta com objetivos comuns¹⁷. Em termos de desenho e mobilidade urbana do Governo Federal, nota-se uma sinalização da articulação intersetorial e interministerial, por meio de distintos instrumentos de políticas públicas, como o Caderno da Política de Saneamento Ambiental, o Código Brasileiro de Trânsito, Plano Diretor Participativo e de Mobilidade por Bicicleta nas Cidades e também a Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável. Por outro lado, há

uma escassez de evidências da existência de políticas públicas, específicas ou agregadas, relacionadas a mobilidade ativa.

Ainda, não está claro na literatura se há ou mesmo como se desenvolve a integração, entre diferentes Ministérios, quanto a formulação e implementação dessas políticas no âmbito Federal. Esse detalhamento pode fornecer uma melhor compreensão das estruturas legais e mecanismos de funcionamento do sistema político a fim de identificar os desafios e pontuar possíveis estratégias para fomentar a mobilidade ativa¹⁸, em território nacional. Assim, a partir de uma revisão documental, este estudo teve como objetivo analisar as políticas públicas de estímulo à mobilidade ativa no âmbito das iniciativas do Governo Federal no Brasil.

Métodos

Foi conduzida uma pesquisa documental, exploratória de natureza quali-quantitativa, que levantou os instrumentos de políticas públicas – IPP de estímulo à mobilidade ativa, entendida como a utilização da caminhada e da bicicleta como meios de deslocamento, individual e/ou em integração com o uso de transporte público¹⁹ em âmbito Federal no Brasil, até o ano de 2021. O Brasil é o país mais populoso da América Latina com 213.317.639 habitantes, distribuídos nos 5.570 municípios, dos 26 estados, mais o Distrito Federal²⁰. Apresenta Índice de Desenvolvimento Humano (0,766) e o índice de Gini *per capita* (0,524) elevados²¹.

A busca dos documentos foi realizada no endereço eletrônico do Governo Federal (<https://www.gov.br/pt-br/orgaos-do-Governo>), estruturada com base na legislatura de 2019-2022, que incluía 23 Ministérios, a saber: Advocacia-geral da União; Agricultura, pecuária e Abastecimento; Casa Civil; Cidadania; Ciências, Tecnologia e Inovações; Comunicações; Controladoria-Geral da União; Defesa; Desenvolvimento Regional; Educação; Economia; Infraestrutura; Justiça e Segurança Pública; Meio Ambiente; Minas e Energia; Mulher, Família e Direitos Humanos; Relações Exteriores; Saúde; Segurança Institucional da presidência da república; Secretaria Geral da Presidência da República; Secretaria de Governo da Presidência da República; Trabalho e Previdência; e Turismo.

A identificação dos instrumentos elegíveis e a extração dos dados foram realizadas em três etapas. Na primeira mapeou-se os instrumentos relacionados ao tema mobilidade ativa disponibilizados pelos respectivos Ministérios. Na segunda etapa, ocorreu a identificação dos IPP, caracterizados por potencialmente ser capazes de transformar intenções em ações⁸. Nesta etapa, buscou-se encontrar nos instrumentos, por meio da função “localizar”, os seguintes termos: cidade; emprego; trabalho; serviço; moradia; habitação; densidade residencial; iluminação; segurança; vizinhança; entorno; desenho urbano; escola uso combinado do solo; parque; espaço aberto; área verde; área pública, área de lazer; rua; via, zona calma; calçada, pedestre, ciclista; ciclovia, ciclofaixa; ciclorrota; faixa de pedestre cruzamento; tráfego; velocidade; paisagem; poluição; efeito estufa; sustentabilidade; qualidade de vida; ambiente; ruído; transporte público; mobilidade; deslocamento; caminhada; bicicleta locomoção; estacionamento; congestionamento; modo de viagem; transporte ativo; parada; acessibilidade; acesso; veículo. Esses termos foram extraídos das dimensões e indicadores do ambiente construído³.

Na terceira etapa realizou-se a leitura na íntegra dos IPP sendo incluídos na análise final, aqueles que poderiam estimular a mobilidade ativa, seja a pé e/ou de bicicleta. Os IPP que abordavam skate, patins e patinetes foram excluídos do estudo pela baixa frequência de utilização na população brasileira²².

Para quantificar os IPP de acordo com os Ministérios foram realizadas análises descritivas (frequência relativa e absoluta) por meio do *software* Excel 2010. Para identificar a proporcionalidade de instrumentos em cada categoria temática foi aplicado o algoritmo da regra

de 3. Por exemplo, na categoria transporte foram identificados 26 instrumentos que representa 100%. Destes, 21 pertenciam ao Ministério do Desenvolvimento Regional, três da Infraestrutura, 1 (um) de Minas e Energia e 1 (um) da Mulher, Família e Direitos Humanos, representando em relação ao total de 80,7%, 11,5%, 3,9% e 3,9%, respectivamente.

Para os dados textuais foi utilizada a análise de conteúdo²³. Na fase prévia de análise qualitativa, os conteúdos dos documentos foram sistematizados a partir de uma leitura flutuante, e fichamento, possibilitando obter uma visão ampliada do conjunto de dados. A segunda etapa, consistiu na construção das operações de codificação, considerando os recortes textuais em unidades de registros; e a classificação e agregação das informações em categorias a *posteriori*; e por fim, na última etapa, ocorreu a interpretação dos resultados, que permitiu compreender em quais categorias de análise, a mobilidade ativa tem maior visibilidade, e quais instrumentos se destacaram como protagonistas neste processo.

Resultados

O levantamento identificou 147 publicações. Após exclusão dos que não foram considerados como IPP, 107 foram lidos na íntegra. Em seguida, cinco novos emergiram das listas de referências e foram adicionados ao montante, totalizando ao final 112 IPP para análise de conteúdo. Destes, porém, 45 foram excluídos por não atenderem aos critérios de inclusão (instrumentos que abordavam mobilidade ativa, seja a pé e/ou de bicicleta), restando 67 instrumentos para extração dos dados (Figura 1).

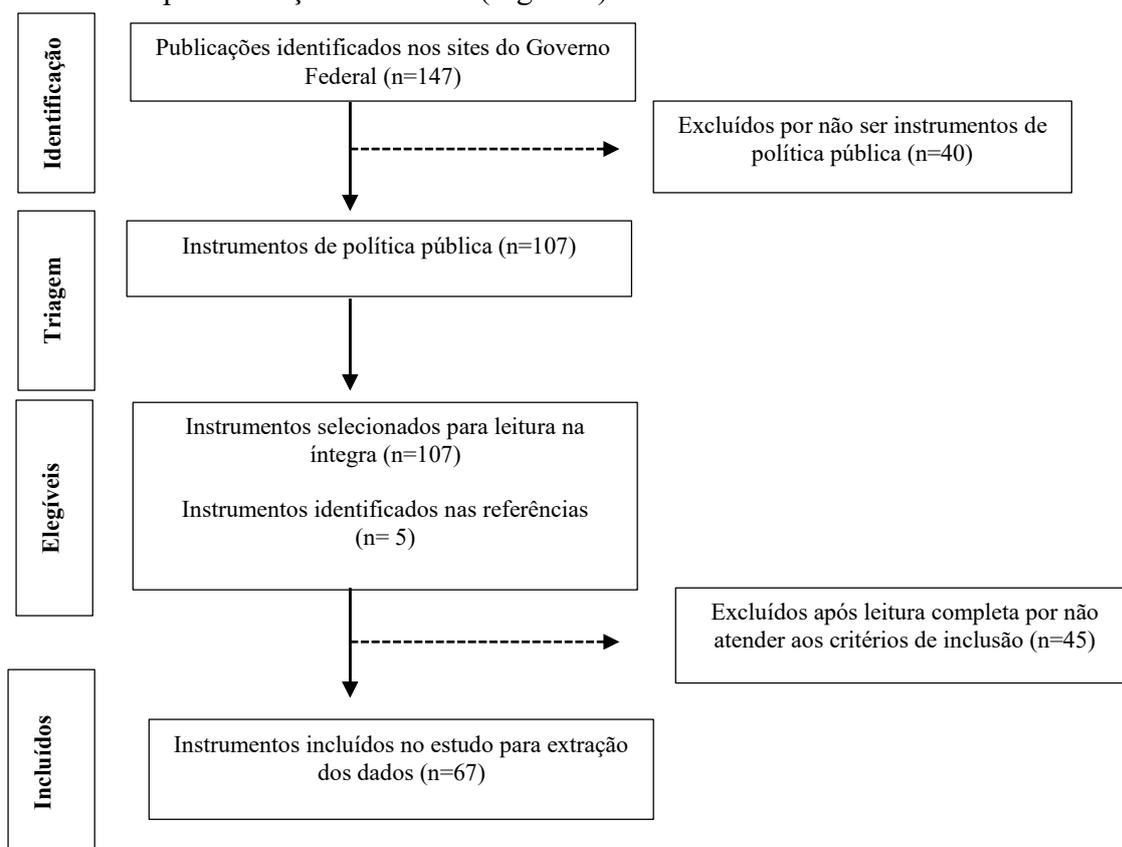


Figura 1. Processo de seleção dos instrumentos de política pública de incentivo da mobilidade ativa no Brasil até o ano de 2021.

Fonte: elaborado pelos autores

A Tabela 1 apresenta as características dos IPP de incentivo à mobilidade ativa, bem como os Ministérios responsáveis pela respectiva elaboração, publicados entre os anos de 1997

a 2021. Pode-se observar que a mobilidade ativa foi identificada nos IPP de diferentes Ministérios do Governo Federal, sendo atribuído um caráter interministerial a esta temática.

Os instrumentos de incentivo à mobilidade ativa foram identificados em nove Ministérios do Governo Federal (Desenvolvimento Regional; Economia; Educação; Infraestrutura; Meio Ambiente; Minas e Energia; Mulher, Família e Direitos Humanos; Relações Exteriores; e Ciência, Tecnologia e Inovações), demonstrando o caráter convergente desses documentos em torno da mobilidade ativa. Dentre os Ministérios citados, o Desenvolvimento Regional se destacou pelo maior número de instrumentos publicados (77,6%), principalmente do tipo resolução (38,8%). Esse Ministério, anteriormente denominado Ministério das Cidades, foi criado em janeiro de 2019 com o desafio de integrar, numa única Pasta, diversas políticas públicas brasileiras, dentre elas a de mobilidade urbana.

Tabela 1. Características dos instrumentos de políticas públicas de estímulo à mobilidade ativa, identificados de acordo com os Ministérios do Governo Federal, referentes a legislatura 2019-2022 (n=67).

Ministérios	n	%
Desenvolvimento Regional		
Resolução	26	38,8
Programa	08	11,9
Lei	05	7,4
Caderno	03	4,5
Decreto	02	3,0
Emenda parlamentar	02	3,0
Plano	01	1,5
Plano diretor	01	1,5
Campanha	01	1,5
Carta	01	1,5
Cartilha	01	1,5
Ação	01	1,5
Economia		
Programa	01	1,5
Educação		
Programa	01	1,5
Infraestrutura		
Lei	04	5,9
Projeto	01	1,5
Meio Ambiente		
Programa	02	3,0
Minas e Energia		
Decreto	01	1,5
Mulher, Família e Direitos Humanos		
Lei	01	1,5
Decreto	01	1,5
Relações Exteriores		
Plano	01	1,5
Ciência, Tecnologia e Inovações		
Fórum	01	1,5
Portaria	01	1,5

Fonte: autores.

A leitura aprofundada dos IPP possibilitou diferenciá-los por categorias de análise, a partir de elementos comuns de maior incidência, sendo estas: 1) Acessibilidade; 2) Educação;

3) Desenho Urbano; 4) Segurança; 5) Sustentabilidade e; 6) Transporte. O quadro 1 apresenta as definições conceituais destas categorias de análise.

Categoria de análise	Definição conceitual
Acessibilidade	Trata do planejamento, organização e gestão de projetos arquitetônicos e urbanísticos, visando garantir o acesso universal.
Educação	Trata dos aspectos relacionados a educação no e para o trânsito.
Desenho urbano	Trata das diretrizes de ordenamento do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.
Segurança	Trata dos aspectos relacionados a mobiliário urbano, bem como o planejamento, organização e gestão do trânsito de veículos motorizados e não motorizados, englobando também o deslocamento de pedestres.
Sustentabilidade	Trata de diretrizes e estratégias do uso dos recursos naturais, em prol da sociedade sem comprometer os recursos para futuro.
Transporte	Trata do planejamento, organização e gestão do sistema de transporte motorizado e não motorizado.

Quadro 1. Descrição das categorias de análise definidas para agregar os instrumentos de políticas públicas de estímulo à mobilidade ativa no Brasil.

Fonte: autores.

A figura 2 representa percentualmente os 67 instrumentos de estímulo à mobilidade ativa, de acordo com os respectivos Ministérios, aninhado às categorias emergidas neste estudo. Na categoria acessibilidade, a mobilidade ativa é fomentada principalmente pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (85,7%), seguida do Meio Ambiente (14,3%). A categoria desenho urbano conta com a maior proporção de instrumentos do Ministério do Desenvolvimento Regional (89,4%), e com 5,3% para ambos os Ministérios do Meio Ambiente e; Mulher, Família e Direitos Humanos. A categoria educação, também tem o Desenvolvimento Regional como principal Ministério (62,5%), seguidos da Ciência Tecnologia e Inovações (25%) e a Educação (12,5%). A categoria segurança é fomentada percentualmente semelhante entre os Ministérios do Desenvolvimento Regional e; da Infraestrutura, ambos com 50%. A categoria sustentabilidade é um tema compartilhado nos instrumentos do Ministério do Desenvolvimento Regional (33,4%), Economia (33,3%) e Relações Exteriores (33,3%). E por fim, a categoria transporte que agrega um maior número de Ministérios, tendo os Ministérios do Desenvolvimento Regional (80,7%), da Infraestrutura (11,5%), das Minas e Energia (3,9%) e; da Mulher, Família e Direitos Humanos (3,9%), os que incluem instrumentos de estímulo à mobilidade ativa (Figura 2).

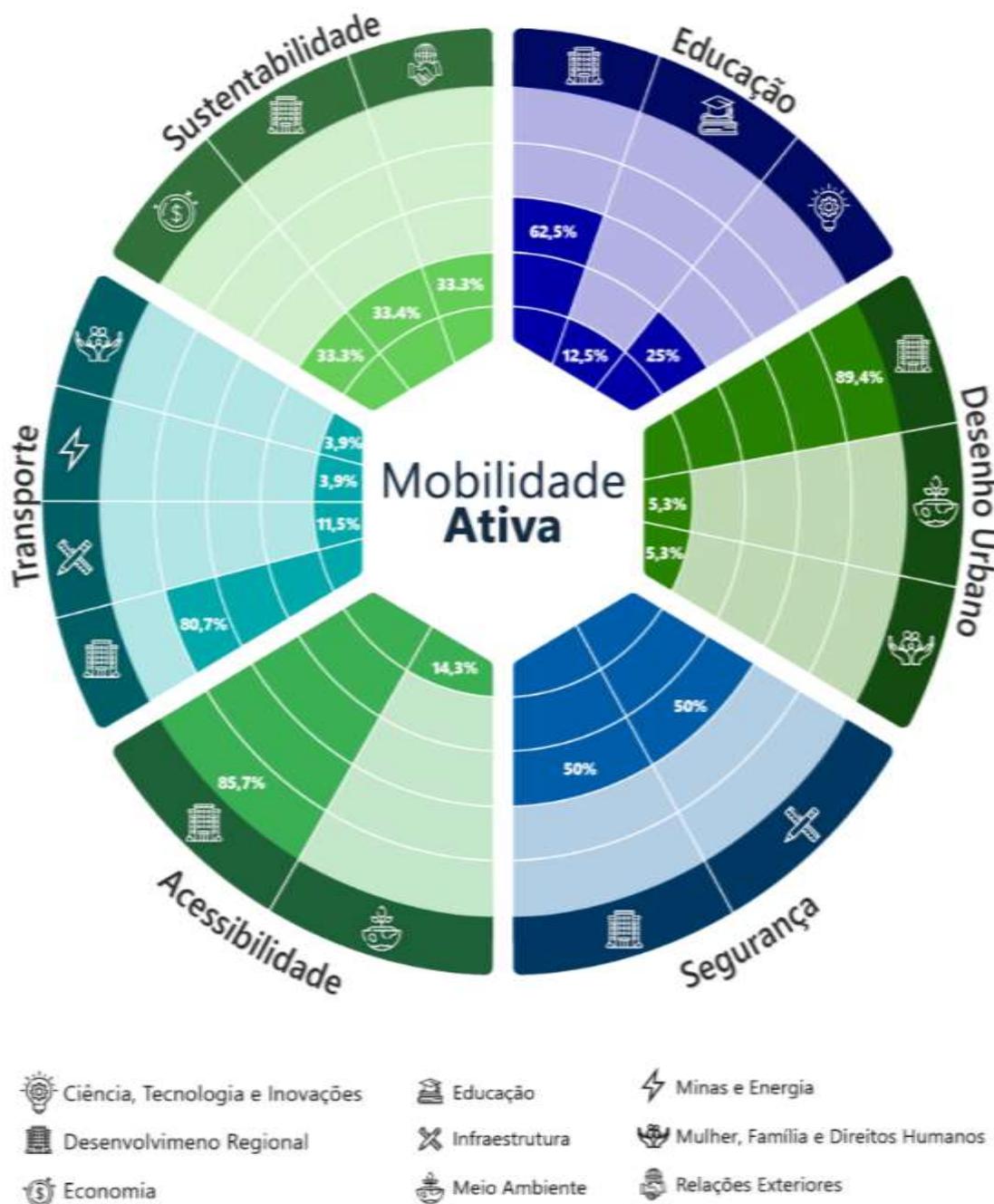


Figura 2. Categorias de análise dos instrumentos de políticas públicas de estímulo à mobilidade ativa, de acordo com os Ministérios do Governo Federal

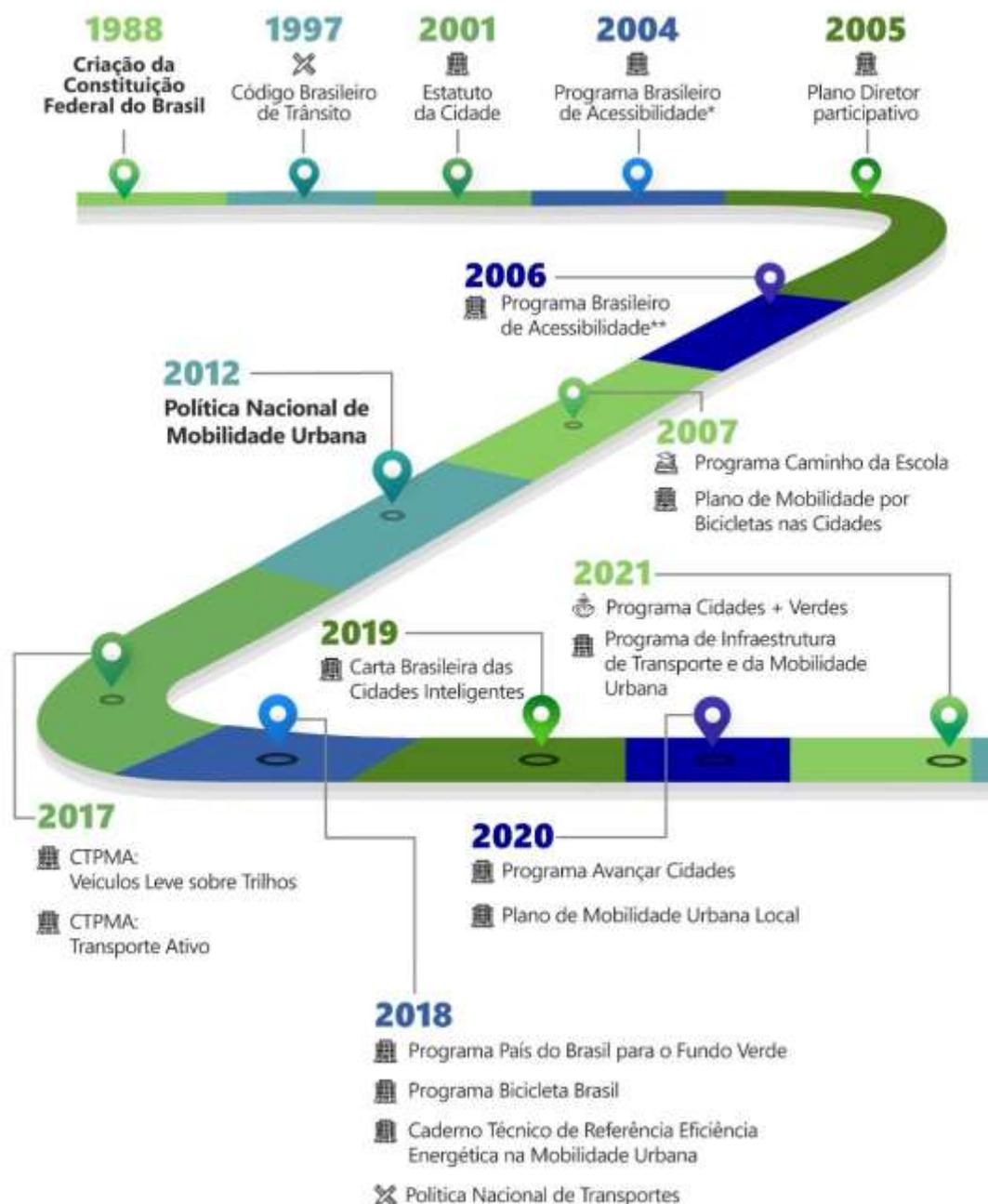
Fonte: autores.

A Figura 3 mostra uma linha temporal dos principais IPP para mobilidade ativa no Brasil, segundo o Ministério e o ano de publicação, respectivamente. Neste conjunto, a Constituição Federal, lei máxima que trata dos parâmetros e diretrizes jurídicos que regem a sociedade brasileira, e garante dentre outros direitos, o da “livre locomoção no território nacional em tempo de paz [...]”, tratou em seu artigo 182²⁴ sobre a política de desenvolvimento urbano, elegendo o Plano Diretor como um instrumento básico para a expansão urbana.

A publicação do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001)²⁵ 12 anos mais tarde, instituiu as diretrizes, objetivos e obrigatoriedade da elaboração desse Plano Diretor. Nesta esteira temporal, os instrumentos anteriormente citados, nortearam o Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº 9.503/1997)²⁶, os Programas Brasileiros de Acessibilidade²⁷⁻³⁰, Plano Diretor Participativo³¹; e o Programa Caminho da Escola³² que repercutiram na mobilidade de pedestres, ciclistas e pessoas com deficiência.

O Plano de Mobilidade por Bicicletas nas Cidades³³ despertou- um novo olhar em prol da construção de cidades sustentáveis, e esse pensamento ganha maior notoriedade com a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) (Lei nº 12.587/2012)³⁴ que apresenta o modo de transporte urbano não motorizado (modalidades que dependem da propulsão humana), como prioridade inclusive nas diretrizes para a formulação dos planos de mobilidade urbana pelos municípios. Baseados nos princípios que fundamentam a PNMU, tais como a acessibilidade universal, sustentabilidade, equidade do acesso ao transporte público e no uso do espaço público de circulação, foram publicados cadernos técnicos para projetos sobre mobilidade urbana e eficiência energética.

Esses documentos tratam das estruturas das cidades tais como a infraestrutura cicloviária; acessibilidade universal, segurança viária para uso de veículos leves sobre trilhos e mobilidade ativa; programa de financiamento de ações para mobilidade urbana voltada ao transporte coletivo e mobilidade ativa pelo Avançar Cidades ; e oferta de um sistema viário integrado, acessível eficiente e seguro para cargas e pessoas pela Política Nacional de Transportes e Programa de Infraestrutura de Transporte e da Mobilidade Urbana – Pró-Transporte. Além disso, foram criados instrumentos voltados à conservação e defesa do meio ambiente a partir de modos de transporte de baixa emissão de carbono, definidos pelo Programa País do Brasil para o Fundo Verde; inserção da bicicleta como um meio de transporte, a partir do Programa Bicicleta Brasil; mapeamento de áreas verdes urbanas e serviços ecossistêmicos defendidos na Carta Brasileiras para Cidades Inteligentes; e o estabelecimento de zoneamento ambiental pelo Programa Cidade mais Verdes.



Ministérios do Governo Federal

Desenvolvimento Regional
 Educação
 Meio Ambiente
 Infraestrutura

Figura 3. Linha do tempo dos principais instrumentos de estímulo à mobilidade ativa do Governo Federal do Brasil, organizadas de acordo com a legislatura 2019-2022.

Nota: *ênfase no atendimento adequado às pessoas com deficiência e restrições de mobilidade; na implementação do decreto nº 5.296/04 - para construção da cidade acessível^{27,28} ** ênfase na “implantação de sistemas de transporte acessíveis, e “construindo a cidade acessível”^{29,30}. CTPMA: Caderno Técnico para projetos de Mobilidade Urbana.

Fonte: autores.

Discussão

Este estudo teve como objetivo analisar as políticas públicas de estímulo à mobilidade ativa no âmbito das iniciativas do Governo Federal no Brasil. A partir de um levantamento documental, foi possível identificar que a temática da mobilidade ativa é potencialmente uma pauta interministerial, podendo ser executada por meio de diferentes instrumentos de políticas públicas. Todavia, dos 23 Ministérios organizados, a partir da legislatura de 2019-2022, apenas nove possuem algum instrumento que inclui a temática da mobilidade ativa em suas agendas. A partir do marco temporal mais recente do país, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 e do preenchimento de várias lacunas do conhecimento científico³, foi possível destacar a relevância da mobilidade ativa para a sustentabilidade das cidades, oportunizando melhores condições de saúde aos cidadãos.

Os achados mostram que, de modo similar ao Canadá e aos Estados Unidos, a mobilidade ativa, enquanto política pública, é implementada por meio de diferentes instrumentos e compartilhados em distintos Ministérios ou organismos equivalentes⁹. Além disso, notou-se que no período pesquisado da história brasileira, a temática da mobilidade ativa vem ganhando espaço nas agendas políticas. Embora se apresentem de forma fragmentada entre a demasiada quantidade e variação de Ministérios ao longo das legislaturas, movimentos incipientes têm sido percebidos para torná-las mais integradas, como pode ser visto pela convergência de agendas e da adoção de objetivos mais claros e comuns¹⁷. É o caso da Política Nacional de Mobilidade Urbana que é orientada a partir da integração das políticas de desenvolvimento urbano, habitação, saneamento básico, planejamento e gestão de uso do solo³⁴.

Desafios e estratégias para as políticas de promoção da mobilidade ativa

Definidas neste estudo, as categorias de análise de transporte, de desenho urbano e de acessibilidade são as que apresentam mais políticas públicas voltadas a mobilidade ativa. De fato, há uma percepção da necessidade de enfatizar essa temática, resultando em melhorias no acesso a comércios e serviços e na redução de congestionamentos, atrelada ao aumento da densidade residencial e da diversidade de uso do solo³⁵. Compreende-se que a organização destes indicadores afeta diretamente as opções de escolha nos modos de deslocamento pela cidade. No entanto, essas políticas precisam ser eficientes e eficazes e, concomitantemente, desencorajar de forma orgânica os modos de viagem motorizado, que têm aumentado consistentemente no Brasil³⁶. Para isso, é possível que os caminhos perpassem por eventuais incentivos regulatórios³⁷, mas sem excessos, para não gerar efeitos contraproducentes. Antes, é preciso permitir que modelos de inovação sejam instaurados organicamente e monitorados quanto a sua efetividade, a fim de resolver as demandas reais dos cidadãos. O sistema de *bikeshare* – compartilhamento de bicicletas –, por exemplo, é um modelo promissor de deslocamento que pode unir o setor público ao privado e fornecer à população um mecanismo de micromobilidade na cidade³⁸. Certamente, para que essa parceira flua adequadamente, é preciso que ambas as partes somem esforços, em melhorar a infraestrutura ciclovária e promover campanhas de educação à sinalização e designação de espaços específicos para cada modo de deslocamento, enquanto se oferece um serviço atrativo.

As longas distâncias talvez sejam um dos principais problemas de mobilidade urbana, o que acarreta utilização de transporte motorizado. O movimento pendular nos horários de pico torna o trânsito caótico, e como consequência, cerca de 31% dos brasileiros dispendem mais de uma hora por dia nos deslocamentos diários, por trecho³⁹. A criação ou transformação das cidades em estruturas compactas, pode ser uma alternativa a esse cenário. Os modelos de cidade de 15 minutos em Paris e Milão, ou de 20 minutos em Melbourne, são algumas das

possibilidades de encorajar a mobilidade ativa⁴⁰. Esses modelos priorizam, por meio da desburocratização das cidades, a capacidade de atender a maioria de suas necessidades diárias a curtas distâncias de casa; um aumento da diversidade do uso do solo; a integração ao transporte público; e um desenho urbano que aproxime o cidadão do ambiente, com segurança e conforto³⁵. Embora ainda aquém do necessário, os benefícios destes modelos começam a ser considerados em documentos governamentais brasileiros, que priorizam os modos ativos de transporte³⁴.

Nas categorias de análise de educação, de sustentabilidade e de segurança, as políticas públicas de estímulo à mobilidade ativa se apresentaram menos evidentes. Estudos mostram que a introdução de ciclistas e pedestres nas vias podem levar a uma diminuição de lesões rodoviárias em cidades com níveis mais baixos de motorização, ou cidades com altos níveis de infraestrutura, onde o caminhar e andar de bicicleta possam ser realizados em um ambiente de risco reduzido¹. Nesta perspectiva, a elaboração do Plano de Mobilidade Urbana pelos municípios pode garantir acessibilidade e segurança, além de beneficiar a sustentabilidade das cidades. Para esse efeito, carecem de incluir as rotas prioritárias próximas ao transporte de massa e das escolas; e a criação de áreas de velocidade reduzida, como as ruas calmas e as ruas de lazer aos finais de semana⁴¹. Intervenções como essas, ainda ocorrem de maneira pontual apenas em São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Sorocaba e Porto Alegre⁴¹. Os demais municípios brasileiros, especialmente os de menor porte, carecem de um planejamento mais estruturado que estimule seu desenvolvimento inteligente e sustentável⁴².

Observou-se nos instrumentos pouca ênfase no tópico de sustentabilidade urbana e a inexistência de uma governança integrada ao Ministério da Saúde. Baseado nos instrumentos disponibilizados, esse é um retrato não apenas da legislatura atual, mas um quadro histórico do país. Os resultados encontrados podem sugerir que a mobilidade esteja apenas vinculada à Ministérios característicos à temática, como o de Desenvolvimento Regional, Infraestrutura ou Meio Ambiente, o que favorece uma abordagem fragmentada¹. Entretanto, a integração do Ministério da Saúde pode, e deve, ter parte na construção conjunta de políticas que encorajam a caminhada e o uso da bicicleta como meio de transporte na população brasileira, visto que são ações primordiais para alcançar melhores níveis de comportamentos saudáveis³, além de contribuir para a construção de cidades sustentáveis⁴³. Nessa perspectiva, documentos como o Guia de Atividade Física para a População Brasileira⁴⁴, desenvolvido pelo Ministério da Saúde, pode nortear o desenvolvimento ou aprimoramento de IPP de estímulo à mobilidade ativa, integrando os diferentes Ministérios nessa atuação. De fato, essa integração pode, dentre outras coisas, resultar em melhorias na infraestrutura urbana, incluindo o mobiliário urbano de qualidade, calçadas e ciclovias conservadas e mecanismos de sinalização apropriados; na segurança viária e contra criminalidade, permitindo que se trafegue a pé ou de bicicleta, com segurança; e no meio ambiente, preservando as áreas verdes, com estímulos a arborização urbana, presença de parques e redução de poluição do ar. Assim, parece evidente o quanto das temáticas do Ministério da Saúde está em sinergia com os demais Ministérios, atuando inclusive em proposições sustentáveis que podem mitigar os principais problemas urbanos, atrelados a mobilidade ativa³.

Sinergia nos âmbitos de Governança como mecanismo de estímulo à mobilidade ativa

Somando-se a integração entre os Ministérios, é relevante que exista uma organização interdisciplinar, que promovam discussões propositivas entre as diferentes esferas governamentais (Federal, Estadual, Municipal), os especialistas de cada área e a participação da sociedade civil¹⁷. A integração também entre diferentes atores tem grande potencial de repercutir nos debates demandas objetivas, oriundas das experiências práticas, que gerem instrumentos mais robustos.

Em retrospectiva das políticas públicas de estímulo à mobilidade no Brasil, observa-se que o país vem avançando, a partir da Constituição Federal de 1988. Desde então, o Estatuto da Cidade²⁵, o Plano Diretor Participativo³¹ e a Política Nacional de Mobilidade Urbana³⁴ implementaram importantes diretrizes para nortear o gestor público em como e o que priorizar nas cidades. Ainda que se perceba certa efetividade nesses instrumentos, há carência de prazos concretos para o cumprimento das metas e algum direcionamento de responsabilização às ações que fracassarem ou que não tiverem um planejamento técnico-científico adequado. Não há menção clara quanto ao montante de recurso financeiro público que está sendo destinado à implementação das políticas. E, ainda, devido às demandas específicas que cada cidade possui, há pouca ou nenhuma participação efetiva da comunidade nas tomadas de decisão. Isso geraria, de fato, um estado de pertencimento, atenção e cuidado com o ambiente em que se vive, diretamente por aqueles que serão impactados pelas políticas públicas aplicadas.

Ao redor do globo, algumas diretrizes norteiam os países na abordagem de ações que vinculam a saúde à mobilidade ativa. O Plano Europeu de Mobilidade Urbana Sustentável, por exemplo, é o único esquema de planejamento europeu a promover políticas no âmbito da mobilidade ativa, e que, contemplado com o Ministério da Saúde, evidencia uma diminuição nos riscos ambientais e de doenças não transmissíveis na França, Itália e Reino Unido⁴⁵. No Brasil, há consideráveis avanços, com a apropriação da Agenda Convergente de Mobilidade Sustentável e Saúde, que direciona intersetorialmente e orienta os gestores públicos quanto a pautas relacionadas a atividade física e a qualidade do ar. Ademais, o Plano de Ação Global para a Atividade Física¹², que possui dentre suas metas apresentar mecanismos para redução da inatividade física em ao menos 15% até 2030, incluindo a mobilidade ativa nesta estratégia, também tem sido empregado no cenário brasileiro. Todavia, a caminhada como forma de deslocamento tem diminuído nos últimos dez anos⁴⁶, indicando que, mais que ratificar um determinado acordo, as teorias precisam se transformar em ação, estabelecendo prioridades locais.

Algumas limitações devem ser mencionadas no presente estudo. Primeiro, embora tenha sido realizados esforços em pares para alcançar todos os IPP de incentivo à mobilidade ativa em nível Federal, é possível que algum não tenha sido encontrado no processo de busca, devido ao processo de atualização das páginas dos *websites* que pode ter ocorrido em período posterior as leituras. Segundo, apenas os IPP da gestão Federal foram incluídos, inviabilizando compreender a mobilidade ativa em sua complexidade nos níveis estadual e municipal. E, por fim, as mudanças de legislatura ao longo dos anos, comum a um sistema democrático, podem ter influenciado a implementação dos IPP de incentivo à mobilidade ativa, afetando a disponibilização dos documentos nas fontes de busca.

Conclusão

As políticas de estímulo à mobilidade ativa, do Governo Federal do Brasil, são executadas por meio de diferentes instrumentos, que nem sempre estão em sinergia, tampouco integram simultaneamente distintos Ministérios. A partir da análise dos 23 Ministérios existentes na legislatura 2019-2022, constatou-se que apenas nove possuíam algum IPP que incluísse, direta ou indiretamente, a mobilidade ativa. Ademais, o Ministério da Saúde não apresentou nenhuma política que abordasse a temática. Das categorias de análise, atribuídas neste estudo, o transporte, o desenho urbano, e a acessibilidade, são as que apresentam maior número de instrumentos de políticas públicas voltadas a mobilidade ativa. Pouca atenção, no entanto, é dada as categorias de educação, sustentabilidade e segurança. Baseado nos instrumentos disponibilizados, esse é um retrato não apenas da legislatura examinada, mas um quadro histórico do país, haja vista a abordagem dos documentos encontrados e analisados desde a sétima carta constitucional.

Para que as políticas de estímulo à mobilidade ativa sejam efetivas no Brasil, é fundamental estabelecer uma agenda comum entre os ministérios, com um alinhamento de proposições entre as esferas de governança. É essencial, ainda, promover, por meio de consultas públicas, fóruns de discussão e parcerias colaborativas, um envolvimento mais amplo da sociedade civil e das comunidades locais nas tomadas de decisão sobre mobilidade ativa. Isso tende a garantir que as políticas públicas reflitam as reais demandas dos cidadãos, que serão em alguma medida impactados por toda e qualquer implementação na cidade. Além disso, pode-se assegurar um aprimoramento aos instrumentos, estabelecendo prazos concretos, metas objetivas, definições orçamentárias claras e um direcionamento de responsabilização que se acate. A inclusão do Ministério da Saúde nessa agenda é particularmente crucial, pois a mobilidade ativa está diretamente relacionada à saúde física e mental das pessoas. Esse alinhamento pode, dentre outras benesses, reduzir custos de saúde pública e promover um ambiente urbano mais saudável e sustentável, considerando o contexto das cidades em que caminhar é uma necessidade, não é uma escolha.

Referências

1. Giles-Corti B, Moudon AV, Lowe M, Cerin E, Boeing G, Frumkin H, et al. What next? Expanding our view of city planning and global health, and implementing and monitoring evidence-informed policy. *Lancet Glob Health*. 2022;10(6):e919–26. DOI: 10.1016/S2214-109X(22)00066-3.
2. Lowe M, Adlakha D, Sallis JF, Salvo D, Cerin E, Moudon AV, et al. City planning policies to support health and sustainability: an international comparison of policy indicators for 25 cities. *Lancet Glob Health*. 2022;10(6):e882–94. DOI: 10.1016/S2214-109X(22)00069-9.
3. Lowe M, Adlakha D, Sallis JF, Salvo D, Cerin E, Moudon AV, et al. City planning policies to support health and sustainability: an international comparison of policy indicators for 25 cities. *Lancet Glob Health*. 2022;10(6):e882–94. DOI: 10.1016/S2214-109X(22)00069-9.
4. Pisoni E, Christidis P, Cawood EN. Active mobility versus motorized transport? User choices and benefits for the society. *Sci Total Environ*. 2022;806:150627. DOI: 10.1016/j.scitotenv.2021.150627.
5. Miskolczi M, Földes D, Munkácsy A, Jászberényi M. Urban mobility scenarios until the 2030s. *Sustain Cities Soc*. 2021;72:103029. DOI: 10.1016/j.scs.2021.103029.
6. Li S, Robusté F. From urban congestion pricing to tradable mobility credits: A review. *Transp Res Proc*. 2021;58:670–7. DOI: 10.1016/j.trpro.2021.11.088
7. Riiser A, Solbraa A, Jenum AK, Birkeland KI, Andersen LB. Cycling and walking for transport and their associations with diabetes and risk factors for cardiovascular disease. *J Transp Health*. 2018;11:193–201. DOI: 10.1016/j.jth.2018.09.002.
8. Secchi L. Políticas públicas: conceitos, esquema de análise, casos práticos. 2ª ed. São Paulo: Cengage Learning; 2013
9. Mercier J, Carrier M, Duarte F, Tremblay-Racicot F. Policy tools for sustainable transport in three cities of the Americas: Seattle, Montreal and Curitiba. *Transp Policy*. 2016;50:95–105. DOI: 10.1016/j.tranpol.2016.06.005.
10. Meng L. Political economy and cycling infrastructure investment. *Transp Res Interdiscip Perspect*. 2022;14:100618. DOI: 10.1016/j.trip.2022.100618
11. Riggs W, Sethi SA. Multimodal travel behaviour, walkability indices, and social mobility: how neighbourhood walkability, income and household characteristics guide walking, biking & transit decisions. *Local Environ*. 2020;25(1):57–68. DOI: 10.1080/13549839.2019.1698529.
12. World Health Organization. Plano de ação global para a atividade física 2018-2030: versão síntese mais pessoas ativas para um mundo mais saudável [Internet]. 2018 [citado 2022 Ago 18]. Disponível em: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/272721/WHO-NMH-PND-18.5-por.pdf>.
13. International Congress on Physical Activity and Public Health. The Toronto Charter for Physical Activity. Toronto, ON: International Congress on Physical Activity and Public Health; 2010 [citado em 27 mar 2023]. Disponível em: https://ispah.org/wp-content/uploads/2019/08/Toronto_Charter_English.pdf
14. World Health Organization Transport, health and environment. Geneva: World Health Organization; 2023 [citado em 27 mar 2023]. Disponível em: <https://www.who.int/europe/news-room/factsheets/item/transport-health-and-environment>
15. D’Albuquerque RW, Palotti PLM. Federalismo e execução dos serviços públicos de atendimento do governo federal: a experiência brasileira nas políticas sociais. *Rev Bras Ciênc Polít*. 2021;(35). DOI: 10.1590/0103-3352.2021.35.232504

16. Wanderley MB, Martinelli ML, Paz RDO. Intersetorialidade nas Políticas Públicas. *Serv Soc Soc.* 2020;(137). DOI: 10.1590/0101-6628.198.
17. Nascimento S. Reflexões sobre a intersectorialidade entre as políticas públicas. *Serv Soc Soc.* 2010;95–120. DOI: 10.1590/S0101-66282010000100006
18. Zukowska J, Gobis A, Krajewski P, Morawiak A, Okraszewska R, Woods CB, et al. Which transport policies increase physical activity of the whole of society? A systematic review. *J Transp Health.* 2022;27:101488. DOI: 10.1016/j.jth.2022.101488.
19. Gerike R, Nazelle A, Nieuwenhuijsen M, Panis LI, Anaya E, Avila-Palencia I, et al. Physical Activity through Sustainable Transport Approaches (PASTA): a study protocol for a multicentre project. *BMJ Open.* 2016;6(1): e009924. DOI: 10.1136/bmjopen-2015-009924.
20. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Panorama do Brasil [Internet]. 2022 [citado 2023 Mar 27]. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>.
21. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Síntese de Indicadores Sociais: Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira 2021 [Internet]. 2021 [citado 2023 Mar 27]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/genero/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?=&t=resultados>.
22. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Práticas de esporte e atividade física: 2015 [Internet]. IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento; 2017 [citado 2023 mar 27]. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100364.pdf>
23. Bardin L. Análise de conteúdo. 70ª ed. São Paulo; 2011.
24. Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 [Internet]. 1988 [citado 15 de outubro de 2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
25. Brasil. Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. [Internet]. 2001 [citado 2022 out 15]. Diário Oficial da União. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm#:~:text=LEI%20No%2010.257%2C%20DE%2010%20DE%20JULHO%20DE%202001.&text=182%20e%20183%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o,urbana%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.&text=Art.,aplicado%20o%20previsto%20nesta%20Lei.
26. Brasil. Lei n.º 9.503, de 23 de setembro de 1997. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Diário Oficial da União. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19503compilado.htm
27. Brasil. Brasil Acessível. Programa Brasileiro de Acessibilidade Urbana. Atendimento adequado às pessoas com deficiência e restrições de mobilidade. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana.; 2004. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSEMOB/Biblioteca/BrasilAcessivelCaderno01.pdf>
28. Brasil. Brasil Acessível. Programa Brasileiro de Acessibilidade Urbana: Implementação do Decreto n.º 5.296/04 - para Construção da Cidade Acessível. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana; 2004a. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSEMOB/Biblioteca/BrasilAcessivelCaderno03.pdf>
29. Brasil. Brasil Acessível. Programa Brasileiro de Acessibilidade Urbana: Construindo A Cidade Acessível. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana; 2006. Disponível em: <https://www.caumg.gov.br/wp-content/uploads/2016/06/Construindo-a-Cidade-Acessivel.pdf>
30. Brasil. Brasil Acessível. Programa Brasileiro de Acessibilidade Urbana: Implantação de Sistemas de Transporte Acessíveis. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana.; 2006a. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSEMOB/Biblioteca/BrasilAcessivelCaderno05.pdf>
31. Brasil. Plano Diretor Participativo. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos/Coordenação Geral de Raquel Rolnik, Benny Schasberg e Otilie Macedo Pinheiro, 2005. Disponível em: <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/planoparticipativo.pdf>
32. Brasil. Decreto n.º 6.768, de 10 de fevereiro de 2009. Disciplina o Programa Caminho da Escola. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6768.htm#:~:text=DECRETA%3A,disciplinado%20na%20forma%20deste%20Decreto.
33. Brasil. Programa Brasileiro De Mobilidade Por Bicicleta – Bicicleta Brasil. Caderno de referência para elaboração de Plano de Mobilidade por Bicicleta nas Cidades. Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana; 2007. Disponível em <https://www.gov.br/cidades/pt-br/central-de-conteudos/publicacoes/mobilidade-urbana/LivroBicicletaBrasil.pdf>
34. Brasil. Lei n.º 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Diário Oficial da União. 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm

35. Stevenson M, Thompson J, Sa TH, Ewing R, Mohan D, McClure R, et al. Land use, transport, and population health: estimating the health benefits of compact cities. *Lancet*. 2016;388(10062):2925–35. DOI: 10.1016/S0140-6736(16)30067-8.
36. Gomez LF, Sarmiento R, Ordoñez MF, Pardo CF, Sá TH, Mallarino CH, et al. Urban environment interventions linked to the promotion of physical activity: a mixed methods study applied to the urban context of Latin America. *Soc Sci Med*. 2015;131:18–30. DOI: 10.1016/j.socscimed.2015.02.042.
37. Frank L, Kavage S. A national plan for physical activity: the enabling role of the built environment. *J Phys Act Health*. 2009;6 Suppl 2. DOI: 10.1123/jpah.6.s2.s186.
38. Fishman E, Washington S, Haworth N. Bikeshare’s impact on active travel: Evidence from the United States, Great Britain, and Australia. *J Transp Health*. 2015;2(2):135–42. DOI: 10.1016/j.jth.2015.03.004.
39. Confederação Nacional da Indústria. Brasileiros passam mais tempo no trânsito e a avaliação do transporte público piora [Internet]. Brasília-DF; 2011 [citado 2023 Jul 12]. Disponível em: <https://www.portaldaindustria.com.br/estatisticas/rsb-27-mobilidade-urbana/>
40. Moreno C, Allam Z, Chabaud D, Gall C, Pratlong F. Introducing the “15-Minute City”: Sustainability, Resilience and Place Identity in Future Post-Pandemic Cities. *Smart Cities*. 2021;4(1):93–111. DOI: 10.3390/smartcities4010006.
41. Brasil. Mobilidade a pé. Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e Ministério do Desenvolvimento Regional – MDR (autores). Global Environment Facility – GEF (financiador). Brasília: Editora IABS; 2020 [citado em 14 jul 2024]. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/mobilidade-e-servicos-urbanos/planejamento-da-mobilidade-urbana/mobilidade-a-pe>.
42. Brasil. Levantamento sobre a situação dos Planos de Mobilidade Urbana [Internet]. 2022 [citado 2022 Ago 20]. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/mobilidade-urbana/sistema-de-apoio-a-elaboracao-de-planos-de-mobilidade-urbana/levantamento-sobre-a-situacao-dos-planos-de-mobilidade-urbana>
43. Sallis JF, Bull F, Burdett R, Frank LD, Griffiths P, Giles-Corti B, et al. Use of science to guide city planning policy and practice: how to achieve healthy and sustainable future cities. *Lancet*. 2016;388(10062):2936–47. DOI: 10.1016/S0140-6736(16)30068-X.
44. Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção Primária à Saúde. Departamento de Promoção da Saúde. Guia de Atividade Física para a População Brasileira [Internet]. Brasília: Ministério da Saúde; 2021 [citado em 14 jul 2024]. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/saps/ecv/publicacoes/guia-de-atividade-fisica-para-populacao-brasileira/view>
45. Lozzi G, Monachino MS. Health considerations in active travel policies: A policy analysis at the EU level and of four member countries. *Res Transp Econ*. 2021;86:101006. DOI: 10.1016/j.retrec.2020.101006
46. Bastone AC, Moreira BS, Vasconcelos KS, Magalhães AS, Coelho DM, Silva JI, et al. Time trends of physical activity for leisure and transportation in the Brazilian adult population: results from Vigitel, 2010-2019. *Cad Saude Publica*. 2022;38(10):e00057222. DOI: 10.1590/0102-311XEN057222.

Agradecimentos: Agradecemos ao Fundo Estadual de Apoio à Manutenção e ao Desenvolvimento da Educação Superior do Estado de Santa Catarina pela bolsa concedida à Carla Elane Silva dos Santos

ORCID:

Carla Elane Silva dos Santos: <https://orcid.org/0000-0002-3659-6921>
Olga Maria da Silva Bezerra Cavalcanti: <https://orcid.org/0000-0002-7835-3602>
Viviane Nogueira de Zorzi: <https://orcid.org/0000-0002-6555-8772>
Marcos Rescarolli: <https://orcid.org/0000-0003-2829-6088>
Rafael Luciano de Mello: <https://orcid.org/0000-0002-7098-3992>
Adalberto Aparecido dos Santos Lopes: <https://orcid.org/0000-0002-3001-6412>
Cassiano Ricardo Rech: <https://orcid.org/0000-0002-9647-3448>

Editor: Carlos Herold Jr.
Recebido em 17/04/2024.
Revisado em 07/06/2024.
Aceito em 08/07/2024.

Autora para correspondência: Carla Elane Silva dos Santos. Email: carlaef_uesb@hotmail.com