

Setor 3 - Introdução

Transporte Sustentável

Política setorial do país

O Ministério dos Transportes e Comunicações do Peru (MTC) é o órgão do Estado peruano que busca obter um ordenamento racional através da regulamentação, promoção, execução e supervisão da infra-estrutura de transporte e comunicações. A base legal é baseada em duas leis A) Lei Geral de Transporte e Trânsito - Lei 27181 B) Regulamentação Nacional de Administração de Transporte - D.S. 017-2009-MTC e alterações, que estabeleceu os poderes das autoridades, o registro de veículos e o caráter obrigatório do seguro de acidentes de trânsito, implementado desde 2002. Em 2006, o uso obrigatório do cinto de segurança nos bancos traseiros dos veículos o serviço de transporte interprovincial de pessoas foram acrescentados , dado o alto número de acidentes e mortes nas estradas.

A atual Lei Orgânica dos Municípios tem sua origem na Lei N ° 27972 (2003), estabelece que o transporte urbano é de responsabilidade dos Municípios Provinciais. A gestão e supervisão do serviço regional são da exclusiva responsabilidade dos gestores setoriais dos Governos Regionais. Estes poderes, com base na Constituição de 1993, foram seriamente enfraquecidos e só a partir desta Lei, os Municípios recuperaram os seus mandatos e poderes.

O modelo de livre mercado liberou o transporte público no Peru a partir de 90, o que é a raiz de muitos dos problemas de caos e desordem de empresas muito irregulares e sem padrões mínimos para fornecer serviço de qualidade, além de uma operação informal (e até ilegal) que não encontra uma supervisão da escala necessária. Desde a última década do século XX, grande parte do setor dos transportes públicos tem sido tomado como um amortizador do desemprego, pelo o fato de que o serviço é realizado e com a participação, em muitos casos, por pessoas com baixos níveis educacionais que prestam má qualidade de serviço aos usuários; Além de desafiar as regras de trânsito e de condução.

A perda de Competitividade Urbana é evidente quando observamos a situação do transporte urbano nas cidades do Peru, particularmente em Lima, onde a situação é extremamente caótica, refletindo um alto nível de informalidade e taxa de acidentes. A insegurança e abuso sofridos pelos usuários é algo cotidiano. A falta de respeito pelo pedestre e pelo ciclista cria a sensação de uma ditadura inquestionável do transporte privado sobre o transporte público (Rios Villacorta, Alberto, 2012)

O desaparecimento e a ausência de educação viária nas políticas públicas em todos os setores (Transporte, Comunicação, Educação, Municípios, etc.) tem levado ao empoderamento dos condutores de veículos em detrimento da prioridade e direito dos pedestres de forma prejudicial, que impacta na sensação da segurança.

Por outro lado, não há nenhum tipo de subsídio para o transporte público urbano, todo o custo é arcado pelo usuário; o financiamento da manutenção, operabilidade, salários dos motoristas e custos de veículos depende da cobrança da taxa de serviço. No entanto, essa taxa variou muito pouco em décadas, gerando a deterioração da qualidade dos veículos (especialmente os do mercado

informal), um sindicato descontente, uma concorrência voraz que gera acidentes de trânsito, violência e crescente corrupção.

A ilegalidade não foi devidamente combatida durante os últimos esforços municipais. Foi observado que a existência de empresas de transporte com multas não pagas na capital do Peru é de responsabilidade do Município Metropolitano de Lima (MML). Os regulamentos atuais dão aos municípios a possibilidade de cancelar a autorização dessas empresas quando não pagam suas dívidas, no entanto, isso não ocorre na prática. O transporte urbano, além disso, caiu sob a direção de pessoas com baixos valores educacionais e que estão envolvidas com o crime. Existem até casos de motoristas e cobradores que assaltam ou até mesmo têm problemas de violência com passageiros.

Existem inúmeros problemas relacionados à saúde pública. A taxa de acidentes e sequelas devido a acidentes de trânsito aumentam à medida que a frota de veículos aumenta. Os acidentes de trânsito têm um impacto negativo na qualidade de vida nas cidades peruanas e reduzem a percepção de segurança viária, mesmo em calçadas ou em passeios, que devem priorizar a segurança dos pedestres. Isso leva a custos econômicos e sociais muito altos para o estado e para as famílias. O trânsito e o barulho, a contaminação por gases também afetam fundamentalmente as pessoas do norte e leste de Lima, mas também do centro de Lima e do sul; Por isso, Lima foi declarada a capital mais poluída da região da América Latina (OMS, 2014).

Por razões óbvias, o ciclista continua a correr muitos perigos; não existe uma cultura ciclista, mas a cultura que persiste é a do carro. É necessário lutar muito com os vizinhos de um bairro para que se possa implementar uma ciclovia. Desencorajar o uso do veículo privado e do táxi é um caminho longo e difícil. (www.codatu.org)

No caso de Lima, apesar das iniciativas para estabelecer uma rede de transporte público eficiente, estas têm sido difíceis de se realizarem e vem gerando polarizações pelo o fato de implicarem em uma mudança radical e um grande impacto nos interesses de todos atores urbanos envolvidos (empresas de transporte, motoristas, instituições, mídia, cidadãos em geral). O principal desafio, portanto, é fornecer às cidades soluções de mobilidade eficientes e seguras. Estes devem apresentar alguma atração ou vantagem para os usuários que possam motivar a mudança em seus hábitos diários. É essencial ter em conta especialmente a população com menos recursos, que geralmente é relegada a uma segunda posição e não tem vários modos de acesso por não viver nas proximidades de áreas conectadas por redes de transporte público, o que provoca um aumento do custo total da viagem. Nestes casos, são necessárias soluções especialmente projetadas para favorecer a transição para o sistema de transporte público formal sem ter um impacto econômico adverso, e facilitando a interconexão entre os diferentes modos com uma rede integrada. (Diario Gestión, 2018)

Em Lima há uma transposição de diferentes sistemas de mobilidade pública: Lima Metro (Linha 1), BRT (Metropolitano), o Sistema Integrado de Transporte (azul corredor), negócio de transporte Formal (autocarros) e empresas informais (combis, coletivos, etc.); que trabalham de forma desarticulada e competem entre si, contribuindo para o caso da poluição, violência nas estradas, competição prejudicial, dentre outros impactos na cidade. Os âmbitos legais voltados à comercialização de serviços têm favorecido essa situação.

Durante a administração 2011-2014, em Lima, foi iniciada uma Reforma de Transporte que foi boicotada e sabotada pela rivalidade política, pela mídia e até mesmo por cidadãos estavam acostumados a 25 anos de informalidade. A gestão 2015-2018 não deu continuidade à reforma e priorizou a construção de infraestrutura para os carros, em detrimento de espaços públicos, árvores

e áreas naturais da cidade. Numerosas manifestações e mobilizações cívicas e de vizinhança contra os ultrajes aos espaços públicos ocorreram durante esta administração (extensão da 3ª pista da Costa Verde, tentativas de bypass em locais centrais, como a Av. Angamos, Av. Salaverry e Av. Benavides entre outros) e demonstram a atitude negligente do Município Metropolitano de Lima (MML) em relação à qualidade de vida dos entornos urbanos.

Instrumentos regulatórios

O Ministério dos Transportes e Comunicações (MTC) modificou o Regulamento Nacional do Sistema de Emissão de Carteiras de Motoristas, aprovado em junho do ano passado pelo Decreto Supremo nº 007-2016-MTC, que, por sua vez, por meio do Regulamento Nacional de Trânsito, estabelece que os motoristas de veículos menores automotivos ou não motorizados têm os mesmos direitos, obrigações e responsabilidades que os condutores de veículos maiores e o Regulamento Nacional de Veículos também estabelece as exigências técnicas dos veículos que, para circular nas estradas, é necesario cumprir a obrigatoriedade e revisões técnicas anuais do veículo.

A Superintendência de Transporte Terrestre de pessoas, cargas e mercadorias - Sutran, visa salvaguardar a integridade física e psicológica dos membros da Rede Rodoviária Nacional dentro das políticas abrangentes de segurança do atual governo. Foi criado para realizar a ação de supervisão, controle, controle e sanção nas vias de caráter nacional, as mesmas que não estão dentro do âmbito urbano, nem são administradas por governos regionais ou locais.

No caso de Lima, o escritório de Transporte Não Motorizado foi criado em agosto de 1990. Era uma sub-gestão que pertencia à Gestão de Transporte Urbano do Município Metropolitano de Lima. Adicionalmente, por meio do Decreto nº 035, de 2002, foi criado o "Projeto Especial para a Elaboração do Plano de Investimentos para o Transporte Metropolitano de Lima" (PROTRANSPORTE DE LIMA), com autonomia econômica e administrativa, dependente da Prefeitura de Lima. (www.protransporte.gob.pe).

Isso seria modificado com a Lei para a criação da Autoridade de Transporte Urbano (ATU) para Lima e Callao aprovada em 2018 e ainda deve ser regulamentada, e que enfraquece o mandato para os Municípios Provinciais de Lima e Callao, já que eles são minoria, dado que a presidência deste órgão cabe ao Ministério dos Transportes e Comunicações (MTC), criando um organismo técnico especializado (OTE) ligado ao MTC que seria responsável pela aprovação do Plano de Mobilidade Urbana, tendo que considerar a integração multimodal dos meios de transporte motorizados e não motorizados, assim como os atuais planos de desenvolvimento urbano. Este organismo modifica a Lei Geral do Transporte Terrestre; bem como os artigos 81 e 161 da Lei Orgânica dos Municípios.

A Portaria nº 612 de 18 de março de 2004 promove o uso da bicicleta como meio alternativo de transporte, estabelecendo sua importância na mobilidade urbana. No entanto, a sua aplicação ainda não foi priorizada pela grande maioria dos municípios do distrito. A Portaria do Município Metropolitano de Lima Nº1851 de 2014 "Portaria para a promoção da mobilidade sustentável e eficiente por meio da recuperação e uso de espaços públicos para transporte não motorizado de bicicleta na província de Lima Metropolitana e a permanência do programa de ciclovias recreativas de Lima ", declara a intangibilidade e reserva das áreas destinadas ao uso exclusivo de bicicletas. Isso abala o sistema de multas estabelecidas para aqueles que não cumprem com este regulamento. No entanto, na prática, isso não se aplica, para o qual o design ineficiente das seções da estrada é adicionado para evitar a invasão do carro nas ciclovias.

En Lima também se destacada também que o município distrital de San Isidro incorporou normativas de intereses para a introdução da bicicleta como meio de mobilidade desde de 38 de outubro de 2015, com a Portaria N°406-MSI se aprova a Portaria que promove a mobilidade sustentável por meio do uso da bicicleta no distrito de San Isidro.

Estado da arte do setor: melhores práticas

A Governança dos Transportes é altamente fragmentada e sujeita a fatores políticos, sociais e econômicos fortemente influenciados pela Constituição Política do Peru (1993) com uma abordagem pró-investimento, que utiliza parcerias público-privadas priorizando a construção de megaprojetos de estradas e rodovias para veículos motorizados, mas que, paralelamente, gerou informalidade e até ilegalidade que ainda não pode ser controlada. Como resultado, as cidades peruanas ainda sofrem com um atraso em termos de mobilidade urbana. Um dos problemas mais visíveis da capital e da maioria das cidades é o congestionamento do tráfego de veículos, com todas as externalidades relacionadas a esse meio de transporte (poluição, acidentes, insegurança, comportamento violento e perda absurda de tempo).

No caso de Lima, o sistema BRT (chamado Metropolitano) foi um projeto planejado e proposto pelo prefeito Lima Alberto Andrade (1996-2003) e encomendado em 28 de julho de 2010, durante o segundo mandato de prefeito Lima Luis Castañeda (2003-2010). Sua construção começou em 2006 e durante o andamento de seus trabalhos foi questionada pela mídia por motivos de atrasos e derrapagens de custos em relação ao orçamento original. Da mesma forma, para 2011, foi concluído o trecho 1 da Linha 1 do Metrô de Lima e Callao (também chamado de Metrô de Lima ou Trem Elétrico). Trata-se de uma ferrovia metropolitana elevada que atende a área metropolitana de Lima, formada pela conurbação das cidades de Lima e Callao, no Peru. Este sistema de transporte é administrado pela AATE, entidade que pertence ao Ministério dos Transportes e Comunicações desde 7 de junho de 2009. Em 11 de outubro de 2011, foi concluído o processo de transferência do Metrô de Lima, entregue pela Autoridade Autônoma do Trem Elétrico (AATE) para a empresa operacional GyM Ferrovías SA (Linha 1 do Metrô de Lima).

Ambos os casos, o Metropolitano e o Metro de Lima, têm uma única linha cada, ambos em sentido norte-sul e em paralelo sem estarem integrados. Embora o início tenha sido auspicioso, com o passar do tempo e devido à ausência de políticas de planejamento urbano, a governança fragmentada da mobilidade e altos orçamentos, os processos para criar uma rede de transporte de massa verdadeiramente integrada não encontraram espaço. No caso do Metropolitano, atualmente há problemas de superlotação nos horários de pico e aumento de tickets devido ao tipo de contrato estabelecido entre o MML e os 4 concessionários do sistema. No caso do metrô, a superlotação também é perceptível.

De modo não muito visível, durante os últimos 27 anos, o escritório de Transportes Não Motorizados da MML criou vários programas para incentivar o uso da bicicleta e que continuam até a atualizade. Existem programas como "Al cole en bici", "Para a universidade de bicicleta", mais recentemente "Turistar de bicicleta", "Para trabalhar de bicicleta" foi criado, e "O tabuleiro de xadrez de Pizarro sem carro" foi implementado. consiste no fechamento do centro histórico de Lima para os carros no último domingo de cada mês e onde atividades culturais, esportivas, etc. são desenvolvidas. Além disso, o fechamento do espaço público da Av. Arequipa foi organizado em 5km todos os domingos e feriados das 7h às 13h. Ultimamente foi criado o projeto especial "Ciclolima", marca registrada que identifica tudo o que o Município Metropolitano de Lima faz em favor da bicicleta, como um transporte autônomo, econômico, ambientalmente correto e saudável. Para além dos programas de

incentivo a esta utilização, o desenvolvimento de infra-estruturas cíclicas também é incentivado e coordenado (www.codatu.org).

Poucos municípios do distrito no centro da cidade estão apostando em transporte alternativo, alguns com maior prioridade (Miraflores, San Isidro, San Borja) e em que eles tentam promover o uso da bicicleta como um meio alternativo. Os sistemas de bicicletas públicas estão sendo consolidados nos distritos que optaram por esse tipo de iniciativa, mas isso não é necessariamente acompanhado com restrição ao automóvel. Muitos desses distritos exigem uma alta cota de automóveis em projetos imobiliários, na qual se tem uma situação paradoxal.

Indicadores setoriais

No ano de 2017 se venderam no Peru 180,281 veículos, enquanto no final de 2018 é estimada uma venda total de 188.000 unidades, 4% a mais que a registrada em 2017. "O resultado anual seria explicado pela maior demanda por veículos leves, especialmente SUV e veículos pick-up". (Diario Gestión, 2018)

De acordo com o Ministério dos Transportes e Comunicações (MTC), em 2014 havia 1,5 milhão de veículos na região de Lima, que representavam 66% dos veículos em todo o país. Nos últimos anos, a frota automotiva de Lima cresceu a uma taxa entre 8% e 9% ao ano. Em termos de propriedade de veículos, em Lima, 15,5% dos domicílios têm pelo menos um carro, enquanto outros são aqueles com uma bicicleta (23,4%) (CIES, 2016).

O Acidente viário como indicador de Saúde Pública

Numerosos relatórios e estudos mostram que os acidentes de trânsito estão aumentando no Peru. Entre 1998 e 2012, houve mais de um milhão e duzentos mil acidentes terrestres por veículos automóveis com 49 mil mortes (Bambarén e Chú, 2013). Os casos de mortalidade registrados no período 2009-2011, devido a acidentes de trânsito, foram estimados em 7 481 casos. Apenas o ano de 2009 registrou 2 688 mortes; em 2010, verificou 2 202 mortes e em 2011 o número aumentou para 2 591; A maior incidência de óbitos ocorreu entre o sexo masculino, proporcionalmente a três óbitos masculinos em comparação a um feminino (MINSA, 2011).

Segundo dados do Escritório de Estatísticas da Polícia Nacional do Peru, em 2016 ocorreram 89.304 acidentes de trânsito na malha rodoviária peruana, com um total de 2696 mortes. Durante 2017 este número aumentou drasticamente, uma vez que ocorreram 3327 acidentes, o que causou a morte de 772 pessoas. Desse número, 328 pessoas perderam a vida devido a colisões de veículos em 265 após o desligamento de um veículo. O restante das vítimas morreu depois de sofrer abusos (75), capotagens de carros (23) e abusos com o vôo subsequente (60). Da mesma forma, do número total de acidentes de trânsito, 1.486 foram causados pela perda de um veículo. Outros tipos de acidentes que causaram um grande número de mortes são: atropelamentos (154), atropelamentos e fugas (76), colisão (1433) e capotamento (98). Vale ressaltar que 5.181 pessoas ficaram feridas em decorrência desses atos. Enquanto isso, havia também 113 feridos por acerto, 20 por atropelamento, 2.805 por colisão e 203 após capotamento de veículos. (Diario El Comercio, 2018).

Em Lima e Callao, são realizadas diariamente mais de 22,3 milhões de viagens, das quais 16,9 milhões são feitas em veículos motorizados. O principal motivo dessas viagens é voltar para casa (47,3%), viagens privadas (19,5%) e sair para trabalhar ou estudar (16,7% e 14,0%, respectivamente). Na distribuição, viagens em meios coletivos (ônibus tradicionais, Metropolitano, Metro de Lima e colectivos) são as que apresentam maior percentual (51%), seguidas de viagens a pé (24%) e, somente depois, viagens individuais (carro particular e táxi) com 18%. O resto das

viagens são feitas em outros modos. Viagens de transporte de massa são muito superiores às viagens em meios de comunicação privados. Outros em pesquisas indicam que, em 2015, 75,6% das viagens feitas em Lima foram feitas por transporte público, enquanto apenas 15,5% foram feitas por transporte privado; Finalmente, 7,8% das viagens foram feitas a pé ou de bicicleta. As diferentes pesquisas concordam que as viagens feitas em transporte público excedem em muito aqueles realizados em meios privados. (CIES, 2016)

Lições Aprendidas e Desafios

No Peru, uma série de ações, principalmente locais, foram iniciadas para a promoção da mobilidade urbana sustentável. No entanto, é essencial que o processo de mudança do sistema de transporte adquira relevância para o Estado e se concentre em um estrutura mais ampla e profunda de transformação com um foco ambiental, social e econômico das cidades. O princípio da Mobilidade Sustentável é uma oportunidade para todos os Municípios Provinciais se internalizarem e introduzirem nas suas políticas públicas urbanas. É necessário sensibilizar todos os cidadãos para o respeito pelas regras de trânsito e para proteger os pedestres e os ciclistas, a fim de obter uma mobilidade mais humana.

Segundo especialistas, é necessário analisar a viabilidade da criação de uma entidade nacional que coordene e supervise a realização da estratégia de transformação de pessoas e mercadorias tanto na âmbito urbano como intermunicipal, que usualmente se encontra no Ministério do Transportes e Comunicações (MCT), mas com uma abordagem convencional orientada para infra-estruturas, em vez de a gestão e mainstreaming de outros setores, como planejamento urbano, saúde pública e gestão ambiental.

Apesar do fato de que as soluções técnicas de mobilidade possam ser propostas, elas só serão sustentáveis se estiverem alinhadas com um compromisso político com o planejamento e visão da cidade. Caso contrário, um resultado satisfatório seria muito improvável. A setorialização e fracionamento de atribuições em sistemas de mobilidade urbana é um fator que impede uma adequada governança urbana da mobilidade nas cidades do Peru, razão pela qual uma visão transversal de mobilidade integrada à gestão, planos de desenvolvimento, usos do solo, entre outros, podem levar a uma mobilidade que contribui para uma melhor qualidade de vida.

Em Lima, a recém criada Autoridade de Transportes Urbanos (ATU) é uma oportunidade, mas pode ser reformulada para que os municípios provinciais tenham uma participação mais decisiva, ligando sua função não apenas ao fluxo de tráfego, mas sobretudo ao planejamento e visão da cidade que se deseja ter. Por outro lado, uma abordagem ainda incipiente e local em relação à Mobilidade Sustentável é percebida em algumas estruturas reguladoras distritais. Isso ajudaria a melhorar as condições de tráfego nas cidades. Todos os atores envolvidos (pedestres, motoristas, policiais, instituições públicas e privadas) e até mesmo o Ministério da Educação (MINEDU) devem estar envolvidos nesta política.

Muitos técnicos têm se comunicado há décadas para que a solução envolva vários eixos, a considerar:

1. Desenvolvimento de uma rede de transporte público de qualidade, eficiente, segura e sustentável, sempre adequada e dimensionada de acordo com as necessidades e realidades locais.
2. Promoção do transporte não motorizado (incluindo ciclistas, pedestres e pessoas com mobilidade reduzida) através de políticas e programas de ação que incluam todas as

fases: planejamento de redes, concepção e construção de infra-estruturas, consideração de acessibilidade e segurança rodoviária para todos os usuários. O pedestre, o ciclista e o transporte público devem ser os elementos centrais de uma estratégia nacional de mobilidade sustentável.

3. Promoção da multimodalidade, realização de uma integração física, operacional e tarifária dos diferentes sistemas de transporte público, planejamento e reordenamento do modelo atual e redução do impacto nos usuários com menos recursos.
4. Fortalecimento das instituições públicas, com mecanismos e políticas eficazes de coordenação e gestão integrada da rede de transporte público, bem como capacitação de pessoal, permitindo um trabalho mais organizado e eficiente.
5. Promoção da segurança rodoviária e educação, criando uma cultura de respeito entre todos os usuários da estrada e monitoramento das regras de trânsito. (Gerrero, Portabales e Sanchez 2018)¹

¹ <https://gestion.pe/blog/termometro-desarrollo/2018/01/hacia-una-movilidad-urbana-sostenible-en-lima.html> (visitado 05.11.2018)